



Tine S. Prøitz, Jorunn Spord Borgen og Sølvi Mausethagen (Red.)

Skoleledelse og autonomi i tid og rom

Relasjonell, flerdimensjonal og motsetningsfylt

Skoleledelse og autonomi i tid og rom

Tine S. Prøitz, Jorunn Spord Borgen & Sølvi Mausethagen (Red.)

Skoleledelse og autonomi i tid og rom

Relasjonell, flerdimensjonal og motsetningsfylt



FAGBOKFORLAGET

Boken ble første gang utgitt i 2026 på Vigmostad & Bjørke AS.

Redaksjonelt arbeid, utvalg og introduksjon © Tine S. Prøitz, Jorunn Spord Borgen & Sølvi Mausethagen 2026. Hvert enkelt kapittel © den respektive forfatter 2026.

Dette verket, tilgjengelig fra <https://oa.fagbokforlaget.no>, omfattes av åndsverkloven og er lisensiert under følgende Creative Commons-lisens: Creative Commons Navngivelse 4.0 Internasjonal (CC BY 4.0).

Denne lisensen gir tillatelse til å kopiere, distribuere eller spre materialet i hvilket som helst medium eller format, og til å remikse, endre eller bygge videre på materialet til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle. Disse frihetene gis på følgende vilkår: Du må oppgi korrekt kreditering, oppgi en lenke til lisensen, og indikere om endringer er blitt gjort. Du kan gjøre dette på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller deg eller din bruk av materialet. Du kan ikke gjøre bruk av juridiske betingelser eller teknologiske tiltak som lovmessig hindrer andre i å gjøre noe som lisensen tillater.

For å se en kopi av denne lisensen, besøk
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.no>

Lisensen gir deg ikke nødvendigvis alle de tillatelser som er nødvendig for din tiltenkte bruk. For eksempel kan andre rettigheter, som reklame-, personvern-, eller ideelle rettigheter, sette begrensninger på hvordan du kan bruke materialet.

Denne boken har mottatt støtte fra Universitetet i Sørøst-Norge.

Boken er fagfellevurdert i henhold til Universitets- og høyskolerådets retningslinjer for vitenskapelig publisering.

ISBN trykt utgave: 978-82-450-6407-0

ISBN digital utgave: 978-82-450-6335-6

DOI: <https://doi.org/10.55669/oa8606>

Spørsmål om denne utgivelsen kan rettes til:

fagbokforlaget@fagbokforlaget.no

www.fagbokforlaget.no

Omslagsdesign ved forlaget

Sats: Have a Book

Bildet er tegnet av Ludvig Haslie Prøitz ved Lud Art

Vigmostad & Bjørke AS er Miljøfyrtårn-sertifisert, og bøkene er produsert i miljøsertifiserte trykkerier.



Miljøfyrtårn®

SERTIFISERT
VIRKSOMHET

Forord

Generelt vet vi at styringen av skolen i dag er preget av høye forventninger til lederes profesjonalitet, kompetanse og relasjonelle kapasitet. Skolehverdagen er ofte kompleks og involverer et stort antall aktører på ulike nivåer i skolesystemet. Dette utsetter skoleledere i skoler og kommuner for påvirkning fra ulike grupper, og de må håndtere mange interesser og hensyn, i tillegg til ulike former for nasjonal og lokal styring. Skoleledelse i Norge i dag følger altså av en rekke forhold. Dels handler det om hvordan forholdet mellom nasjonale myndigheter, lokale myndigheter og ledelsen i skolen er organisert innenfor et desentralisert styringssystem. Systemet forutsetter og er avhengig av at ledere tar beslutninger og leder ut fra lokale forhold, ved å utnytte sitt handlingsrom. Samtidig påvirkes dette handlingsrommet av mange andre forhold i og rundt skoleledelsens arbeidssituasjon. Denne boken tematiserer skoleledelse i skoler og kommuner, med et særlig blikk på hva slags handlingsrom ledere opplever at de har, og hvordan de utnytter det.

I boken presenterer vi resultater fra forskningsprosjektet *CLASS – Skolelederes autonomi i kommuner og skoler – internasjonale sammenligninger*. Studiene som presenteres i boken, tar utgangspunkt i prosjektets målsettinger om å empirisk studere skolelederes profesjonelle handlingsrom i deres hverdagslige arbeidssituasjoner. Prosjektet bygger på et flermethodisk design og et omfattende empirisk datamateriale. Materialet er samlet inn gjennom kvalitative dybdeintervjuer med ledere i skoler og kommuner, en spørreundersøkelse med skoleledere og omfattende dokumentstudier av nasjonale og lokale styringsdokumenter.

I Norge har prosjektet vært gjennomført av forskere ved Universitetet i Sørøst-Norge og OsloMet, og det er disse som har forfattet kapitlene i denne boken. Forskerteamet og forfatterne av boken vil rette en stor takk til alle lederne i skoler og kommuner som så velvillig har bidratt med informasjon om sin skolehverdag, både i intervjuer og i spørreskjema. Det hadde ikke blitt noe prosjekt og noen bok uten dere.

Prosjektet har også hatt god hjelp av en referansegruppe bestående av representanter fra Skolelederforbundet, skoleledere og kommunale ledere. Takk for alle gode og viktige innspill til forskningsdesign og datainnsamlingsverktøy,

i workshops og seminarer og for å åpne dører til arrangementer for skoleledere. I tillegg har arbeidet i prosjektet vært støttet av en rådgivende gruppe bestående av internasjonalt anerkjente forskere. Vi vil rette en stor takk for viktige betraktninger om forskning i feltet, analytiske tilnærminger og kunnskap om kontekstuelle og historiske forhold til Petter Aasen ved Universitetet i Sørøst-Norge, Anne Homme ved Universitetet i Bergen, Barbara Schulte ved Universitetet i Wien, Østerrike, Julia Hugo ved Universitetet i Konstanz, Tyskland og Amanda Datnow ved Universitetet i California, San Diego, USA.

Forskerteamet vil også spesielt takke prosjektmedarbeider og professor II Stefan Hopmann for hans svært solide bidrag i den perioden han var med oss i prosjektet. Vi tar med oss lærdommen inn i nye prosjekter for fremtiden.

Selv om boken markerer det formelle sluttpunktet for CLASS-prosjektet, fortsetter vi arbeidet med å studere forholdet mellom politikk og praksis. Vi undersøker hvordan ansvar fordeles, hvordan styring utøves, og hvordan det kan legges til rette for at ledere i skoler og kommuner skal kunne gjøre jobben sin, dag for dag.

Tine S. Prøitz
Moss

Jorunn Spord Borgen
Notodden

Sølvi Mausethagen
Oslo

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1

Skoleledelse og autonomi – en innledning. 11

Tine S. Prøitz, Jorunn Spord Borgen & Sølvi Mausethagen

Introduksjon	13
Forskningsprosjektet CLASS	13
Endringer og forventninger til skoleledelse	15
Skoleledelse i skoler og kommuner	16
Bokens innhold og struktur	20

Kapittel 2

Skoleledelse – et utdanningspolitisk perspektiv 27

Petter Aasen

Introduksjon	29
Politikk og utdanning	30
Skoleledelse i et internasjonalt perspektiv	31
Skoleledelse i norsk utdanningspolitikk	32
Utdanningspolitikk, skoleledelse og samfunnsorden	38
Politikk og praksis	40
Skoleleder som utdanningspolitisk aktør	42
Spenninger i utdanningspolitikken	46
Avslutning og implikasjoner	50

Kapittel 3

Skolelederens tidsbruk og beslutningstaking

– ansvarsspenn og handlingsrom 55

Tine S. Prøitz & Elisabeth Hovdhaugen

Introduksjon	57
Ansvarsspenn?	57
Endringer i skoleledelse	58
Skolelederens ansvar og handlingsrom	61
Ansvar og beslutningstaking i skoleledelse	62
Kort om metode	63

Hva slags ansvar har skoleledere når det gjelder antall elever og ansatte?	63
Hva bruker skoleledere mest tid på?	65
Hvem tar de mest vesentlige beslutningene i skolen og om hva?	67
Skoleledernes ansvarsspenn	70
Ansvarsspenn og handlingsrom.	71
Avslutning og implikasjoner.	72

Kapittel 4

Skoleledelse og vurdering – 30 år med utdanningspolitisk forming av et handlingsrom	75
--	-----------

Jorunn Spord Borgen & Tine S. Prøitz

Introduksjon	77
Bakgrunn og perspektiver på ledelse.	77
Metode, datamateriale og analytisk tilnærming	80
Utdanningspolitikkenes omtale av skoleleder i sammenheng med vurdering	83
Omforming av skoleledelse og vurdering.	90
Avslutning og implikasjoner.	93

Kapittel 5

Ungdomsskolelederes opplevelser av samarbeid med kommunen under skiftende utdanningspolitiske rammer.	99
--	-----------

Christine R. Stenersen & Alessandra Dieudè

Introduksjon	101
Analytisk tilnærming.	105
Metode og datamateriale.	106
Ungdomsskolelederes opplevelser av samarbeid med kommunen.	108
Diskusjon.	116
Avslutning og implikasjoner.	119

Kapittel 6

Lederes handlingsrom i vurderingsarbeid: komplekse relasjoner, roller og ansvar.	125
---	------------

Rikke A. Sundberg & Tine S. Prøitz

Introduksjon	127
Lederes vurderingsarbeid i utvikling.	127
Analytiske begreper	129
Metode.	131
Resultater.	132

Kommunale lederes vurderingsarbeid	133
Rektorers vurderingsarbeid	136
Lederes handlingsrom i sitt eget arbeid med vurdering	138
Avslutning og implikasjoner	141

Kapittel 7

Roller på spill: Stress og ansvarsfordeling blant rektorer og mellomledere .. 145

Sigrunn Tvedten & Elisabeth Hovdhaugen

Introduksjon	147
Ansvarsdeling og stress blant skoleledere	148
Rollesett og krysspress i skolelederstillinger	150
Metode	152
Ansvarsfordeling og stress blant skoleledere	153
Skolelederes opplevelse av stress – svar på åpne spørsmål	156
Stress i skolelederrollen	162
Avslutning og implikasjoner	164
Appendiks	166

Kapittel 8

Ledelse for inkludering i spenningsfeltet mellom handlingsrom

og samarbeid. 167

Carolina Dahle & Sigrunn Tvedten

Introduksjon	169
Inkludering som utdanningspolitisk begrep i Norge	170
Analytisk tilnærming	172
Metode og datamateriale	174
Resultater	175
Handlingsrom og samarbeid – en spenning i inkluderingsarbeidet?	181
Avslutning og implikasjoner	182

Kapittel 9

Forskningens betydning for skolelederes opplevelse av handlingsrom. 187

Sølvi Mausesthaugen & Sigrunn Tvedten

Introduksjon	189
Relevant tidligere forskning	191
Analytiske perspektiver	193
Data og metode	194
Analyse	196

Kvaliteter ved eksterne partnerskap.	199
Avslutning og implikasjoner.	202
 Kapittel 10	
Autonomi i skoleledelse i skoler og kommuner	207
<i>Tine S. Prøitz & Jorunn Spord Borgen</i>	
Introduksjon	209
Skoleledelse i forventningssamfunnet.	210
Tidligere forskning om autonomi og skoleledelse.	213
Skolelederautonomi på et mellomliggende nivå	216
Resultater av studiene	219
Avslutning og implikasjoner.	226
 Forfatterromtaler	231

Prøitz, T. S., Borgen, J. S. & Mausethagen, S. (2026). Skoleledelse og autonomi – en innledning. I T. S. Prøitz, J. S. Borgen & S. Mausethagen (Red.), *Skoleledelse og autonomi i tid og rom: Relasjonell, flerdimensjonal og motsetningsfylt* (s. 11–25). Fagbokforlaget. <https://doi.org/10.55669/oa860601>

Kapittel 1

Skoleledelse og autonomi – en innledning

Tine S. Prøitz, Jorunn Spord Borgen & Sølvi Mausethagen

Sammendrag: Dette kapitlet introduserer bokens overordnede tema: skolelederes handlingsrom og autonomi i skoler og kommuner. Med utgangspunkt i CLASS-prosjektet presenteres bakgrunnen for å studere skoleledelse som et relasjonelt fenomen som utspiller seg i et *mellomliggende handlingsrom* mellom skole- og kommunenivået. Kapitlet viser hvordan utdanningspolitiske reformer, endrede samfunnsforventninger og økt ansvar for læring, trivsel, inkludering og kvalitetsarbeid har formet skolelederrollen de siste 30 årene. Det argumenteres for en bred forståelse av skoleledelse som inkluderer både rektor, lederteamet og kommunal ledelse, og for at ledelse må forstås som samspill på tvers av nivåer. Kapitlet gir samtidig en oversikt over bokens struktur og hvordan de ulike kapitlene belyser skolelederes handlingsrom empirisk og teoretisk.

Nøkkelord: mellomliggende handlingsrom, forventningssamfunn, skoleledelse

Abstract: This chapter introduces the book's central theme: school leadership autonomy and the scope of action available to school leaders within schools and municipalities. Drawing on the CLASS project, the chapter frames school leadership as a relational practice situated within an *intermediate space* between school-level and municipal-level governance. It outlines how educational reforms, societal changes, and increasing expectations regarding learning outcomes, student well-being, inclusion, and quality development have reshaped the role of school leaders in Norway over the past three decades. The chapter argues for a broad conceptualisation of school leadership that encompasses principals, leadership teams, and municipal administrators, highlighting leadership as a collaborative endeavour across levels of the education system. It also presents the structure of the book and shows how the subsequent chapters provide empirical and theoretical insights into school leaders' autonomy and everyday professional conditions.

Keywords: intermediate level, expectations, school leadership

Introduksjon

I denne boken presenterer vi resultater og nye analyser fra forskningsprosjektet *CLASS – Skolelederes autonomi i kommuner og skoler – internasjonale sammenligninger*¹. I prosjektet har vi studert skolelederes handlingsrom og autonomi i tre land i perioden 2021–2026. I denne boken presenterer vi først og fremst resultater fra studiene i Norge, sett i lys av tidligere internasjonal og nasjonal forskning på skoleledelse. Vi tar også i bruk og diskuterer ulike perspektiver på skolelederes handlingsrom og autonomi som er sentrale i prosjektet.

Forskningsprosjektet CLASS

Hensikten med CLASS-prosjektet har vært å studere lederes handlingsrom i Norge, Sverige og Tyskland fra 1990-tallet og frem til i dag. En målsetting med prosjektet er å utvikle ny kunnskap om hvordan skoleledere opplever og erfarer eget handlingsrom når det er rammet inn av ulike former for styring, som både kan åpne og lukke for lederes aktiviteter og initiativ. Generelt vet vi at styringen av skolen i dag er preget av høye forventninger til lederes profesjonalitet, kompetanse og relasjonelle kapasitet i ulike utdanningssystemer. Skolehverdagen er preget av kompleksitet og involverer et høyt antall aktører på ulike nivåer i skolesystemet, som elever, foreldre, lærere, kommune og andre interessegrupper. Dette utsetter skoleledere for påvirkning fra mange ulike grupper, og de må håndtere mange interesser og hensyn i tillegg til forskjellige typer nasjonal og lokal styring.

Prosjektets overordnede problemstillinger er: Hva karakteriserer den formelle innrammingen av skolelederes autonomi slik det er definert i nasjonale og lokale styringsdokumenter siden 1990? Hvordan oppfatter og utøver skoleledere sin autonomi i sitt daglige arbeid? På hvilke måter støtter eller hindrer nasjonal styring og politikk relasjonene mellom skoleledere i ulike sammenhenger?

1 Forskningsprosjektet CLASS er et forskningsprosjekt for fornyelse finansiert av Norges forskningsråd, prosjekt #315147. Prosjektets publikasjoner og aktiviteter er nærmere beskrevet på [CLASS-prosjektets nettsider](#) og i [forskningsrådets prosjektbank](#).

Studiene som presenteres i boken tar utgangspunkt i prosjektets målsettinger om å empirisk undersøke skolelederes profesjonelle handlingsrom i deres daglige arbeidssituasjoner. De søker å svare på de overordnede problemstillingene ved hjelp av flere mindre delstudier som belyser ulike sider av skolelederes handlingsrom, med utgangspunkt i et felles metodisk design og prosjektets datamateriale. Prosjektet bygger på et flermetodisk design og et omfattende empirisk datamateriale samlet inn gjennom kvalitative dybdeintervjuer med om lag 30 norske skoleledere i skoler og kommuner, en spørreundersøkelse med 641 norske skoleledere og omfattende dokumentstudier av nasjonale og lokale styringsdokumenter fra 1990-årene til i dag (se Prøitz & Hovdhaugen, kap. 3 og Hovdhaugen et al., 2025 for detaljer om spørreundersøkelsen gjennomført i Norge²).

I datainnsamling og analyser har vi lagt vekt på å identifisere skoleledernes oppfatninger og erfaringer i skoler og i kommuner generelt, samt i arbeid med det vi har kalt de utdanningspolitiske innsatsområdene *inkludering* og *vurdering*. Bakgrunnen for dette er at inkludering og vurdering har vært, og fortsatt er, særlig potente politikkområder nasjonalt så vel som internasjonalt. Disse politikkområdene er preget av høy innsats og betraktes ofte som risikoområder og avgjørende i politikikutviklingen av skolen og samfunnet for øvrig (Borgen & Prøitz, 2025; Dahle, 2025; Sundberg, 2025). Innsatsområdene gis gjerne mye oppmerksomhet i debatten om skolen og kjennetegnes av stadig utvikling og endring, med konsekvenser for skolelederes arbeid og rolle. Kapitlene i boken bidrar til å illustrere dette på ulike måter og sett fra forskjellige synsvinkler.

Gjennomgående i boken er det lagt vekt på å presentere delstudienes empiriske data og resultater, da vi anser dette som bokens hovedbidrag i et felt der det finnes begrenset med empiriske studier (Nordholm et al., 2025; Thessin & Louis, 2019). En rød tråd i boken er søkelyset på skoleledernes oppfatninger, erfaringer og forståelser av eget handlingsrom overfor andre aktører i og omkring skolen. Prosjektet har også tatt sikte på å utvikle teoretiske betraktninger om forholdet mellom ledere i skoler og i kommuner på et

2 CLASS-prosjektets spørreskjemaundersøkelse er gjennomført i Norge, Sverige og Tyskland. Nærmere detaljer om undersøkelsen og data er publisert i tre tekniske rapporter. Se Hovdhaugen et al., 2025 for resultatene i Norge, Dahle et al., 2026 for resultatene fra Tyskland og Jarl et al., 2026 for resultatene fra Sverige.

mellomliggende relasjonelt nivå, basert på de empiriske studiene og hvilken betydning dette har for våre forståelser av autonomi som teoretisk begrep. Dette presenteres i bokens siste kapittel.

I Norge har prosjektet vært gjennomført av forskere ved Universitetet i Sørøst-Norge og OsloMet, og det er disse som har forfattet kapitlene i denne boken. Prosjektet har også hatt god hjelp av en referansegruppe bestående av representanter fra Skolelederforbundet, skoleledere og kommunale ledere. I tillegg har arbeidet i prosjektet vært støttet av en rådgivende gruppe bestående av internasjonalt anerkjente forskere fra Universitetet i Sørøst-Norge, Universitetet i Bergen, Universitetet i Wien, Østerrike, Universitetet i Konstanz, Tyskland og Universitetet i California, San Diego, USA.

Prosjektet omfatter altså en samling delstudier basert på prosjektets datamateriale. Studiene er presentert og diskutert i nasjonale og internasjonale forskerkonferanser og er publisert i nordiske og internasjonale tidsskrifter, som oftest på engelsk. Kapitlene i denne boken presenterer nye resultater og analyser på norsk, og de utgår fra og videreutvikler studier som er publisert og presentert internasjonalt.

Endringer og forventninger til skoleledelse

Et kjennetegn ved den utdanningspolitiske utviklingen og den nasjonale styringen av skolen de siste 30 årene er at skoleledere er tydeligere ansvarliggjort for elevenes læring, velferd og trivsel. Utviklingen innebærer også at det stilles tydelige forventninger, formelt og uformelt, til at skoleledere tar i bruk og utnytter sitt lokale handlingsrom. Hvordan skoleledere opplever og tar i bruk handlingsrommet i sin arbeidshverdag i Norge, er det imidlertid begrenset kunnskap om. Det er forsket mye på læreres handlingsrom og forholdet mellom lærere og ledere i skolen, men vi vet mindre om handlingsrommet til ledere i skoler og kommuner, særlig når vi tar i betraktning endringer i ansvar og forventninger til skolelederrollen over tid. Denne boken tematiserer skoleledelse i skoler og kommuner, med et særlig blikk på hvilke handlingsrom ledere i skolen har, og hvordan de utnytter det innenfor rammen av det norske skolesystemet. Det er grundig dokumentert i forskning og

offentlige utredninger at skolelederrollen har vært i endring de siste 30 årene. Dels knyttes endringene til utdanningspolitikk og reformer, med følger for styringen av skolen, og dels til generelle samfunnsendringer nasjonalt og internasjonalt. Kapitlene i denne boken presenterer resultater fra studier av skolelederes handlingsrom siden 1990-tallet og frem til i dag.

I bokens kapitler bruker vi begrepene skoleledelse og skoleleder om rektor og skolens ledergruppe, men også om ledelse og administrasjon av skolens virksomhet i kommuner. Bakgrunnen for dette er at ledelse av skolens virksomhet i dag forutsetter samarbeid mellom ledere i skolen og ledere i kommunen. Den nasjonale styringen av skolesektoren har, som flere av kapitlene i boken viser, de senere årene tydeligere understreket at ledelse i skoler og kommuner har et felles ansvar for skolen. Vi har derfor valgt å definere skoleledelse vidt. En vid forståelse av skoleledelse gir et grunnlag for å løfte frem og problematisere spørsmål om lederes opplevelser og forståelser av eget ansvar og handlingsrom i både skoler og kommuner, og i samspillet mellom de to nivåene i utdanningssystemet.

Skoleledelse i skoler og kommuner

Internasjonal forskning har i mange år studert og diskutert hvordan særlig rektor fordeler ansvar, oppgaver og beslutninger med andre ledere og lærere i skolen (se for eksempel Harris, 2022; Spillane, 2001, 2005). Hvordan ledere i skoler og kommuner i Norge arbeider med det som er karakterisert som *et felles ansvar for elevenes læring og trivsel* (Liljenberg & Andersson, 2021; Prøitz et al., 2025), er i mindre grad gitt oppmerksomhet i forskning, selv om det finnes eksempler (Gunnulfsen & Skedsmo, 2023).

En vid forståelse av skoleledelse kan knyttes til at ledere i skoler og kommuner er underlagt det samme overordnede regelverket gjennom opplæringslov og nasjonal læreplan. De har et delt samfunnsoppdrag og ansvar for barn og unges skolehverdag. I mange situasjoner har ledelse i skoler og kommuner også et felles kunnskapsgrunnlag og felles verdier. Videre finnes det økte forventninger til skoleledelse i både skoler og kommuner fra en rekke ulike aktører i samfunnet (Gunnulfsen & Skedsmo, 2023). Et viktig poeng

med studiene i boken er dermed å ta høyde for at handlingsrom i skoleledelse ikke kan forstås eller forklares avgrenset til den enkelte rektor, virksomhetsleder, avdelingsleder, seksjonsleder, pedagogisk leder eller andre mellomledere i skolen. Skoleledelse som fenomen kan heller ikke avgrenses til kommunen og skolesjefer, oppvekstsjefer eller andre ledere for oppvekst og utdanning i kommunesektoren. Skoleledelse omfatter et antall ledelsesroller, -oppgaver og ansvar på ulike nivåer innenfor skolen og i kommunen som vil innvirke på hverandre. De ulike lederrollene i og utenfor skolebygget forventes å utøve ledelse i samspill og bidra til skolens samlede virksomhet. Samtidig vet vi at slikt samspill ikke er lett å få til, og at det krever kompetanse, ressurser og tid – som det ofte kan være lite av i en travel hverdag (Helstad & Mausestaden, 2022; Liljenberg & Andersson, 2021; Prøitz et al., 2025; Spillane, 2005; Spillane et al., 2023).

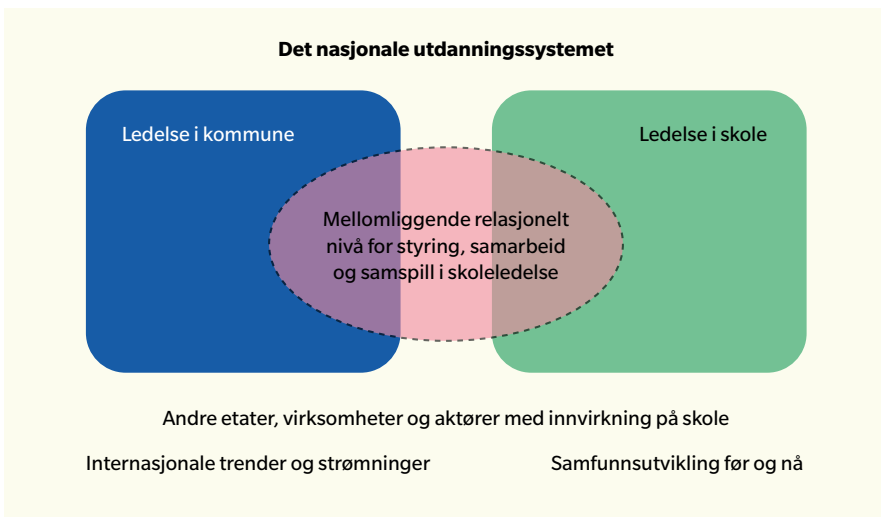
En vid forståelse av skoleledelse handler altså ikke bare om å anerkjenne dagens forventninger til skoleledelse i samspill, men også om å tematisere hvilke utfordringer og motsetninger som følger med slike forventninger, lederroller og ansvar. Studiene i denne boken tar dermed sikte på å løfte fram ulike sider ved skoleledelse i skoler og kommuner i dagens Norge som et eget studieobjekt. Vi har kalt dette forskningsområdet for skoleledelsens *mellomliggende handlingsrom*, der vi antar at de ulike lederrollene innvirker på hverandre og bidrar til handlingsrommet på ulike måter (Figur 1.1). Kvaliteten på interaksjonene og relasjonene mellom ledere i skoler og kommuner blir dermed ikke likegyldig for den enkeltes handlingsrom eller for ledernes felles handlingsrom, men har snarere betydning for hva de kan få til hver for seg og sammen, og for hvordan skolen som virksomhet kan drives.

Når vi setter søkelyset på det mellomliggende handlingsrommet som studieobjekt, er dette forankret i tidligere studier av utdanningspolitikk, reformer, forholdet mellom politikk og praksis og aktørene i skolen, og derigjennom skolelederes relasjoner og aktiviteter, gjennomført av forskerne i prosjektet i flere prosjekter (for eksempel Mausestaden et al., 2018; Prøitz et al., 2019; Prøitz et al., 2023; Aasen et al., 2012). Å studere skoleledelse ut fra en idé om et mellomliggende relasjonelt nivå for skoleledelse innebærer å utforske ledernes handlingsrom på et nivå i utdanningssystemet som verken bare refererer til skolenivået eller til kommunenivået. Det mellomliggende nivået rommer situasjoner der kommunale ledere og skoleledere forventes å samhandle om skolespørsmål, og der det kan dannes ulike handlingsrom for styring og

ledelse. I dette handlingsrommet forutsettes det og utvikles det relasjoner og samarbeidsformer mellom ledere i skolen. Handlingsrom og autonomi forstås i denne sammenhengen dermed som kjennetegnet av relasjonene lederne har, og som også påvirkes av ulike styringsstiler, kunnskapsregimer, interesser og profesjonell kompetanse. Vi anser at denne tilnærmingen og forståelsen kan bidra til å supplere og nyansere forståelser av lederes handlingsrom som er avgrenset til den individuelle lederens autonomi.

Figur 1.1

Et mellomliggende relasjonelt nivå for skoleledelse



Skoleledelsens ansvar for skolen i Norge i dag følger av en rekke forhold. Dels handler det om hvordan utdanningssystemet vårt, og forholdet mellom nasjonale myndigheter, lokale myndigheter og skoleledelsen i skolen, er organisert innenfor et desentralisert styringssystem. Dagens system forutsetter for eksempel et lokalt ansvar for beslutningstaking, og at ledere tar beslutninger med en viss grad av handlingsrom for å kunne lede ut fra lokale forhold og forutsetninger. Dette handlingsrommet påvirkes av mange faktorer i skoleledelsens arbeidssituasjon. Dels kan det handle om hvordan nasjonale reformer og regulering av skolen har utviklet seg de siste tiårene i Norge, slik det beskrives i kapitlene til Aasen, Borgen og Prøitz og Stenersen og Dieudè. Med

de siste tiårenes reformer har lokale myndigheter og skoler fått et økt ansvar for ikke bare den enkelte elevs læring og dokumentasjon av resultater av læring gjennom ulike former for vurdering, som Sundberg og Prøitz beskriver i sitt kapittel, men også for inkludering, læringsmiljø, trivsel og velferd, slik for eksempel Dahle og Tvedten redegjør for i sitt kapittel.

En annen faktor er den nasjonale satsingen på profesjonalisering av skoleledelse gjennom rektorkvalifisering siden 2009, som stiller nye og andre krav til skoleledelse (Uljen et al., 2023; Aas & Törnsten, 2016), og økt differensiering av ledelse gjennom ulike lederroller med ulike arbeidsoppgaver i skolen. Tvedten og Hovdhaugen beskriver hvordan ulike lederroller i skolen preges på ulike måter av stress, mens Stenersen og Dieudé beskriver hvordan skoleledere erfarer sitt samarbeid med sine kommuner over tid. Dels kan skoleledelsens handlingsrom dreie seg om faktorer knyttet til større samfunnsendringer utenfor skolesystemet som virker inn på skolen i bred forstand. Dette handler om en mer sammensatt og mangfoldig elevgruppe, økt individualisering og økte forventninger til hva skolen og kommunene skal bidra med og ta hensyn til. Dahle og Tvedten beskriver hvordan skoleledelse påvirkes av ny utdanningspolitikk for inkludering, mens Mausethagen og Tvedten tematiserer hvordan skolelederes kunnskapskilder kan bidra til skolelederes opplevelse av eget handlingsrom i en kompleks skolehverdag. Samlet kan vi si at dette er faktorer som alle kan ha innvirkning på skoleledelsens arbeid, ansvar og autonomi, og som gjør det nødvendig å ta i betraktning hvilke perspektiver og praksiser for skoleledelse som kan finnes i et mellomliggende og relasjonelt nivå for lederes handlingsrom i dag.

Skolelederes arbeidshverdag i skoler og kommuner er preget av et omfattende og variert sett med arbeidsoppgaver. Skoleledere forholder seg til elever og foreldre, lærere, tillitsvalgte og andre ansatte i skolen, ledere i skoler i nærheten, ansatte og ledere i kommunen, samt andre etater omkring skolen. Forskning viser at skolelederes arbeid har blitt mer komplekst med de siste tiårenes reformer, at skoleledere opplever en presset arbeidshverdag, og at rekrutteringen til yrket er nedadgående (Gunnulfson et al., 2023). Et komplekst sett med arbeidsoppgaver innebærer at ledere i skoler og kommuner daglig må ta ansvar og beslutninger på mange ulike nivåer, som beskrevet av Prøitz og Hovdhaugen i kapittelet om lederes ansvarsspenn. Skoleledere må forholde seg til læreplan og de ulike fagene i skolen, men også til ulike fagområder i egen yrkesutøvelse, som for eksempel jus, budsjett, personalpolitikk

og organisasjonsutvikling, arbeidsmiljø for ansatte og læringsmiljø for elever. Dette innebærer at skoleledere har ansvar for å ta i bruk handlingsrommet i mange ulike spørsmål som berører enkeltindivider og grupper av elever og voksne, på ulike nivåer i og omkring skolen som organisasjon og institusjon.

Kapitlene gir også grunnlag for å stille spørsmål ved hvilke teoretiske og analytiske forståelser av autonomi vi kan si at skoleledelse i skoler og kommuner har rom for i dagens skolesystem. Vi diskuterer hvordan handlingsrom, sett i lys av teorier om autonomi, varierer med lederroller, ansvar og oppgaver. I en situasjon preget av arbeidspress, økte og nye forventninger, nasjonale reformer og endringer, og en høy grad av kompleksitet i arbeidshverdagen, diskuterer bokens kapitler skoleledelsens handlingsrom som et relasjonelt fenomen, og hvilke implikasjoner resultatene kan ha for politikk og praksis.

Bokens innhold og struktur

Bokens kapitler presenterer studier av skolelederes handlingsrom knyttet til ulike sider av skolens virksomhet. De tre første kapitlene tar for seg rammevilkår som over tid har endret og påvirket skolelederrollen, og beskriver skolelederrollen i et samtidshistorisk og et nåtidig perspektiv. Kapittel 2 er en gjennomgang av den nasjonale utdanningspolitiske og samfunnsmessige innrammingen av rektor- og skolelederrollen. Kapittel 3 tematiserer skolelederes arbeidssituasjon i Norge i dag, preget av ansvarsspenn, mens kapittel 4 tar for seg hvordan skolelederes handlingsrom er betydelig endret sett i sammenheng med vurdering, over en lengre periode med reformer fra 1990-tallet til 2020. De påfølgende kapitlene presenterer empiriske dypdykk i ulike sider ved skolelederskapet gjennom studier av samarbeid mellom kommuner og skoler, vurderingsarbeid, stress og ansvarsfordeling, inkludering, samt kunnskapsdimensjonens betydning for handlingsrom i skoleledelse.

Kapittel 2 Skoleledelse i et utdanningspolitisk perspektiv er forfattet av *Petter Aasen*. Kapittelet ser nærmere på den nasjonale utdanningspolitiske og samfunnsmessige innrammingen av skolelederrollen i et samtidshistorisk perspektiv. Kapittelet viser at samfunnet i dag utfordres av spenninger som setter i spill det som har vært sentrale kjennetegn ved grunnopplæringen

innenfor den norske samfunnsordenen. Aasen argumenterer for at dersom fellesskolen fortsatt skal være en bærebjelke i utviklingen av det norske samfunnet, krever det at rektor forvalter sin politiske autonomi basert på en verdibasjonalitet som overprøver mål- og resultatstyring som nøytralt virkemiddel i utviklingen av skolen.

Kapittel 3 Skolelederes tidsbruk og beslutningstaking – ansvarsspenn og handlingsrom er skrevet av *Tine S. Prøitz og Elisabeth Hovdhaugen*. De viser til at skoleledelse er komplekst og kjennetegnet av krysspress nedenfra og ovenfra. Skoleledere må svare på forventninger fra ulike aktører på flere nivåer i skolesystemet. De forventes også å ha gode relasjoner til elever, foreldre og ansatte i og rundt skolen. Forventningene er knyttet til det formelle ansvaret skoleledere har, og til ansvaret de tar i en arbeidssituasjon preget av det som kan karakteriseres som et bredt ansvarsspenn. Forfatterne presenterer resultater fra en spørreundersøkelse som norske ledere i skoler og kommuner har svart på. Resultatene fra undersøkelsen viser hvordan ledelse i både skoler og kommuner ofte skjer gjennom deling av både ansvar og oppgaver med andre i og rundt skolen. Basert på analysen redegjøres det for og diskuteres hva lederes ansvarsspenn kan innebære, og hvordan skolelederes handlingsrom innenfor ansvarsspennet kan forstås.

I kapittel 4 Skoleledelse og vurdering – 30 år med utdanningspolitisk forming av et handlingsrom beskriver *Jorunn Spord Borgen og Tine S. Prøitz* hvordan skolelederes handlingsrom er betydelig endret sett i sammenheng med vurdering, over en lengre periode med reformer fra 1990-tallet til 2020. Studien bygger på en praksisorientert dokumentanalyse av stortingsmeldinger fra disse 30 årene. Forfatterne analyserer utdanningspolitikkenes retorikk knyttet til skoleledernes arbeid med vurdering og diskuterer hva slags handlingsrom skoleledere har til å ta initiativ og iverksette funksjonelle, strukturelle og kulturelle tiltak i sammenheng med vurdering. Studien viser at vurdering i løpet av den studerte perioden har blitt et svært fremtredende utdanningspolitisk begrep, med tydelige følger for skolelederrollen.

Kapittel 5 Ungdomsskolelederes opplevelser av samarbeid med kommunen under skiftende utdanningspolitiske rammer er forfattet av *Christine R. Stenersen og Alessandra Dieudè*. I dette kapittelet undersøker de hvordan ledere i skolen opplever samarbeidet med kommunen, basert på data samlet inn i 2018 og 2023. Analysen tar utgangspunkt i utdanningspolitiske endringer som har preget perioden, særlig revisjonen av Kunnskapsløftet, kjent som

Fagfornyelsen Kunnskapsløftet 2020, og lovendringer som har styrket elevenes rettigheter knyttet til skolemiljøet. Kapittelet bygger videre på tidligere forskning og kombinerer surveydata om skolelederes tidsbruk med intervju-data. Formålet med kapitlet er å belyse hvordan skoleledernes handlingsrom formes og utfordres i møte med skiftende politiske rammer for samarbeidet med kommunen.

I kapittel 6 Lederes handlingsrom i vurderingsarbeid i skoler og kommuner: komplekse relasjoner, roller og ansvar redegjør *Rikke A. Sundberg* og *Tine S. Prøitz* for hvordan vurdering av elever og skoler er en sentral del av lederes arbeid på skole- og kommunenivå. Lederne forventes å fortolke og oversette resultater til aktivitet som kan føre til videreutvikling og måloppnåelse, samtidig som de skal motivere og sørge for at ansatte, elever og foreldre opplever arbeidet med vurdering som trygt, rettferdig og konstruktiv. Det er innenfor disse skjæringspunktene at ledere i skoler og kommuner skal gjøre sine avveininger og utnytte sitt handlingsrom i arbeidet med vurdering. Med utgangspunkt i intervjuer med rektorer og kommunale ledere undersøker forfatterne hvordan ledere i skole og kommune forstår begrepet vurdering. Resultatet av analysene viser blant annet at ledernes vurderingsarbeid formes på ulike måter av de relasjonelle kontekstene de befinner seg i, til tross for at rektorer og kommunale ledere forstår vurdering relativt likt.

I kapittel 7 Roller på spill: Stress og ansvarsfordeling blant rektorer og mellomledere, skrevet av *Sigrunn Tvedten* og *Elisabeth Hovdhaugen*, tematiseres de siste tiårenes utvikling mot økt desentralisering av ansvar, samtidig med stadig nye ansvarsoppgaver og kontrollsystemer, som har medført et stadig sterkere press på skoleledere. Opplevelsen av stress blant norske skoleledere har vært dokumentert gjennom flere studier. I dette kapitlet settes søkelyset på opplevelsen av stress slik den kommer til uttrykk hos henholdsvis rektorer og mellomledere i skolen. Forfatterne ser nærmere på stressfaktorer knyttet til de ulike ansvarsområdene rektorer og mellomledere i skolen har, og diskuterer disse i lys av skolelederes autonomi. Et hovedargument i kapittelet er at stress kan knyttes til lederens ansvarsområder. For å forstå hvordan stress oppleves, er det viktig å ta inn over seg det brede ansvarsspennet, samt hvordan ansvarsfordeling er organisert og fordelt mellom ulike lederposisjoner internt i skoler.

I Kapittel 8 Ledelse for inkludering i spenningsfeltet mellom handlingsrom og samarbeid tematiserer *Carolina Dahle* og *Sigrunn Tvedten*

hvordan den norske opplæringsloven markerer en økt vektlegging av inkludering som prinsipp i utdanningssektoren. Likevel har inkludering en lang historie i norsk skole, og siden 1970-tallet har man forsøkt å realisere dette gjennom prinsippene om integrering, tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging. Erfaringer fra praksis viser imidlertid at tiltakene for å fremme inkluderende opplæring ikke alltid imøtekommer behovene til alle elever. I kapitlet argumenterer forfatterne for at realiseringen av inkluderende opplæring forutsetter samarbeid mellom ulike aktører i utdanningssystemet. Samtidig kan dette samarbeidet ha innvirkning på aktørenes handlingsrom. De undersøker derfor samspillet mellom samarbeid og handlingsrom, og hvordan samspillet påvirker skolelederes arbeid med inkluderende praksis i skolen.

I Kapittel 9 Forskningens betydning for skolelederes opplevelse av handlingsrom, skrevet av *Sølvi Mausestaden* og *Sigrunn Tvedten*, fremmes betydningen av forskning for skolelederes opplevelse av handlingsrom. Forfatterne retter særlig oppmerksomhet mot hvordan tilgangen til og «bruken» av kunnskap fra forskning synes å ha betydning for skolelederes opplevde handlingsrom i skoleutviklingsprosesser. Relasjonen mellom forskning og opplevelse av handlingsrom er i relativt liten grad belyst i eksisterende forskning på skoleledelse og autonomi. Dette er viktig å studere nærmere, fordi skoleledelse og handlingsrom i forskningslitteraturen vanligvis blir sett på som de viktigste drivkreftene for skoleutvikling blant ledere, og fordi vi vet at kunnskap fra forskning og forskningsmiljøer er viktig for å initiere og lede skoleutviklingsprosesser.

I bokens siste **Kapittel 10 Autonomi i skoleledelse i skoler og kommuner**, skrevet av *Tine S. Prøitz* og *Jorunn Spord Borgen*, sammenfattes og diskuteres skolelederes oppfatninger og erfaringer basert på resultatene fra bokens empiriske studier, sett i forhold til teoretiske betraktninger om autonomi. I dette kapitlet tar vi i bruk resultatene fra bokens foregående historiske og empiriske studier av skolelederes handlingsrom som grunnlag for analyse, diskusjon og syntese. På lik linje med bokens overordnede ambisjon tar kapitlet utgangspunkt i lederes opplevelser og erfaringer med eget handlingsrom som indikatorer på autonomi. Det legges til grunn at skolelederes autonomi må ses i lys av en rekke samfunnsmessige og utdanningspolitiske endringer, samt andre skolelederes og kommunale lederes aktiviteter. Vi diskuterer hvordan autonomi formes i skjæringspunktet mellom samfunn, system og skole i endring, og skoleledere i både kommune og skole.

Referanser

- Borgen, J. S. & Prøitz, T. S. (2025). *Conceptualizations of educational leadership in the context of assessment policy*. Den 2. nasjonale konferanse for utdanningshistorie, Bergen.
- Dahle, C. & Prøitz, T. S. (2024). School principals and the obligation to act under a zero-tolerance policy against bullying in schools. I J. Hugo, C. Assmann, A. Schmidt, & D. Sehmisch (Red.), *Educational leadership and children's rights?* (s. 87–99). Waxmann. https://doi.org/10.31244/9783830998259_7
- Dahle, C., Tvedten, S. Hovdhaugen, E. & Prøitz, T. S. (2026). *Educational leaders and autonomy: Technical report – CLASS survey Germany* (Report No. 198). Universitetet i Sørøst-Norge. <https://hdl.handle.net/11250/5371335>
- Gunnulfson, A. E. & Skedsmo, G. (2023). School leadership in Norway: Key characteristics and current challenges. I A. E. Gunnulfson, H. Årlestig, & M. Storgaard (Red.), *Education and democracy in the Nordic countries: Making sense of school leadership, policy, and practice* (s. 61–73). Springer International Publishing.
- Harris, A., Jones, M. & Ismail, N. (2022). Distributed leadership: taking a retrospective and contemporary view of the evidence base. *School Leadership & Management*, 42(5), 438–456.
- Helstad, K. & Mausethagen, S. (Red.). (2022). *Skoleutvikling i forskning, politikk og praksis*. Cappelen Damm.
- Hovdhaugen, E., Tvedten, S., Borgen, J. S. & Prøitz, T. S. (2025). *Educational leaders and autonomy: Technical report – CLASS survey Norway* (Nr. 197; Skriftserien fra Universitetet i Sørøst-Norge). <https://hdl.handle.net/11250/5360614>
- Jarl, M., Hovdhaugen, E., Tvedten, S., Nordholm, D. & Prøitz, T. S. (2026). *Educational leaders and autonomy: Technical report – CLASS survey Sweden* (Report No. 199). Universitetet i Sørøst-Norge <https://hdl.handle.net/11250/5515664>
- Liljenberg, M. & Andersson, K. (2021). Relations between an improving Swedish LEA and school principals with joint quality and improvement responsibilities. *Education inquiry*, 12(2), 147–162.
- Mausethagen, S., Prøitz, T. S. & Skedsmo, G. (2018). *Elevresultater: mellom kontroll og utvikling*. Fagbokforlaget.
- Nordholm, D., Jarl, M. & Wermke, W. (2025). School leader autonomy – a systematic review. *Educational Administration Quarterly*. <https://doi.org/10.1177/0013161X251349562>
- Prøitz, T. S., Dieudé, A. & Stenersen, C. R. (2025). School leader experiences with local education authorities—extended policy frames of well-functioning relationships across contexts of time. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 1–15.
- Prøitz, T. S., Rye, E. & Aasen, P. (2019). Nasjonal styring og lokal praksis—skoleledere og lærere som endringsagenter. I R. Jensen, B. Karseth, & E. Ottesen (Red.), *Styring og ledelse i grunnopplæringen* (s. 21–38). Cappelen Damm Akademisk.
- Prøitz, T. S., Aasen, P. & Wermke, W. (2023). Education policy and education practice nexuses. I T. S. Prøitz, P. Aasen & W. Wermke (Red.), *From education policy to education practice: Unpacking the nexus* (s. 1–16). Springer International Publishing.
- Spillane, J. P. (2005). Distributed leadership. *The educational forum*, 69(2), 143–150.

- Spillane, J. P., Morel, R. P. & Al-Fadala, A. (2023). Framing educational leadership as a multilevel distributed practice: A systemwide perspective. I *International encyclopedia of education* (s. 82–90).
- Sundberg, R. (2025). *School leader autonomy and shared leadership in quality work, a comparative case study of policy-practice nexuses in Sweden and Norway*. [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Sørøst-Norge.
- Thessin, R. A. & Louis, K. S. (2019). Supervising school leaders in a rapidly changing world. *Journal of Educational Administration*, 57(5), 434–444. <https://doi.org/10.1108/JEA-09-2019-228>
- Uljens, M., Møller, J., Ärlestig, H. & Frederiksen, L. F. (2013). The professionalisation of Nordic school leadership. I L. Moos (Red.), *Transnational influences on values and practices in Nordic educational leadership: Is there a Nordic model?* (s. 133–157). Springer Netherlands.
- Aas, M. & Törnsten, M. (2016). Examining Norwegian and Swedish leadership training programs in the light of international research, Special Issue: *Educational Leadership, Nordic Studies in Education*, (2/2016).
- 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*. (NUFU-rapport nr. 20/2012). NIFU.

Aasen, P. (2026). Skoleledelse – et utdanningspolitisk perspektiv. I T. S. Prøitz, J. S. Borgen & S. Mausethagen (Red.), *Skoleledelse og autonomi i tid og rom: Relasjonell, flerdimensjonal og motsetningsfylt* (s. 27–54). Fagbokforlaget. <https://doi.org/10.55669/oa860602>

Kapittel 2

Skoleledelse – et utdanningspolitisk perspektiv

Petter Aasen

Sammendrag: I dette kapittelet belyses skoleledelse i et bredt utdanningspolitisk perspektiv. Det beskriver og drøfter hvordan sosiokulturelle, historiske og politiske prosesser har formet forståelsen av og rammene for skoleledelse i den norske offentlige skolen. Med dette som bakgrunn undersøkes hvordan politiske beslutninger, styringssignaler og reformer påvirker lederrollen i grunnskolen og videregående opplæring.

Utgangspunktet er at et utdanningspolitisk og samtidshistorisk perspektiv kan bidra til å belyse skolelederes erfaringer og oppfatninger av utfordringer, muligheter og begrensninger i dagens skole. Analysen viser at skolen står overfor spenninger og dilemmaer som utfordrer sentrale prinsipper i norsk grunnopplæring. I kapittelet argumenteres det for at dersom prinsippene som tradisjonelt har ligget til grunn for fellesskolen fortsatt skal fungere som en bærebjelke i utviklingen av den norske samfunnsordenen, forutsetter det at skoleledere bruker sitt politiske handlingsrom med tydelig og bevisst verdirasjonalitet.

Nøkkelord: utdanningspolitikk, utdanningsreformer og lederrollen, ledere som endringsagenter, utdanning og samfunnsorden.

Abstract: This chapter examines school leadership within a broad educational policy context. It explores how sociocultural, historical, and political developments have shaped both the understanding and practical conditions of school leadership in the Norwegian public education. Building on this foundation, the chapter analyses how political decisions, governance mechanisms, and reform initiatives influence the leadership role in primary and upper secondary education.

The chapter takes the view that an educational policy lens, combined with a contemporary historical perspective, can shed light on how school leaders interpret and navigate the challenges, opportunities, and constraints they encounter in today's schools. The analysis reveals that schools are confronted with tensions and dilemmas that put pressure on core principles of Norwegian basic education. It argues that if long-standing principles of the comprehensive school are to remain a cornerstone of Norwegian society, school leaders must exercise their political agency with clear and deliberate value rationality.

Keywords: educational policy, educational reforms and leadership agency, leaders as change agents, education and the social order.

Introduksjon

I Norge er skolelederrollen i grunnopplæringen regulert gjennom *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* og tilhørende forskrifter (opplæringsloven). Loven fastslår at en skole skal ledes av en rektor, som både har det administrative og pedagogiske ansvaret for skolens daglige drift. Dette omfatter ansvar for skolens faglige virksomhet, elevenes læringsmiljø og læringsresultater, samarbeidet i skolens profesjonsfelleskap, det pedagogiske utviklingsarbeidet samt å sikre at undervisningen er i tråd med gjeldende læreplaner og nasjonale krav.

I takt med samfunnsendringer, utviklingen av det norske utdannings-systemet og økende krav til kvalitetsutvikling og å dokumentere elevprestasjoner har skolelederrollen gjennomgått betydelige endringer. Omfanget og kompleksiteten i oppgavene tilsier at skoleledelse i dag som regel utøves av et lederteam, med rektor som øverste leder.

Kapittelets mål og innhold

Mens bokens øvrige kapitler retter søkelyset mot skolelederes erfaringer og oppfatninger av lederrollen i ulike kontekster, undersøker dette kapittelet den utdanningspolitiske innrammingen av skoleledelse i et samtidshistorisk perspektiv. Målet er å beskrive og drøfte den sosiokulturelle, historiske og politiske konstruksjonen og innrammingen av skoleledelse i den norske offentlige skolen, samt hvordan politiske beslutninger, føringer og reformer i grunnskolen og videregående opplæring former skolelederrollen.

Kapittelet bygger på en konseptuell og tematisk analyse, snarere enn en streng kronologisk tilnærming. Det baserer seg på analyser av politiske styringsdokumenter og reanalyser av egne og andres tidligere studier av utdanningspolitikk, utdanningsreformer og skoleledelse i Norge. Materialet inkluderer data og funn fra et bredt spekter av studier, basert på ulike kilder og metodologiske tilnærminger.

Utgangspunktet er at et utdanningspolitisk og samtidshistorisk perspektiv på skoleledelse kan bidra til å belyse skoleledernes erfaringer og oppfatninger av utfordringer, muligheter og begrensninger. Kapittelet viser hvordan dagens skole står overfor spenninger og dilemmaer som utfordrer sentrale kjennetegn ved norsk grunnopplæring. Det argumenteres for at dersom fellesskolen

fortsatt skal fungere som en bærebjelke i utviklingen av det som her omtales som den norske samfunnsordenen, krever det at skoleledere forvalter sitt politiske handlingsrom med tydelig verdirasjonalitet.

Politikk og utdanning

Generelt viser politikk til forvaltningen av makt og myndighet, der goder og byrder fordeles i samfunnet basert på verdimeslige og normative valg. Politikk danner grunnlaget for de materielle betingelsene, sosiale strukturene og mellommenneskelige relasjonene som skaper muligheter og begrensninger for fellesskapet, samfunnsgrupper og enkeltindivider (Nedergaard & Wivel, 2018).

Et bredt politikkbegrep

Nasjonal utdanningspolitikk formuleres og formaliseres i policydokumenter som stortingsmeldinger, lover, forskrifter og retningsgivende planer. Samtidig må politikk forstått som *policy* også ses i lys av «the politics of policy creation» (Apple, 1996). Det engelske begrepet *politics* viser til at politikktutforming er en prosess preget av interessekamp og forhandlinger om *who gets what, when and how* (Whitty, 2002). Politikk er dermed et resultat av ideologiske og faglige motsetninger, forhandlinger og kompromisser. I kapittelet viser vi i denne sammenhengen til ulike kunnskapsregimer som påvirker politikktutformingen.

Et utdanningspolitisk perspektiv på norsk skole og skoleledelse retter derfor ikke bare oppmerksomheten mot nasjonale vedtak og styringsdokumenter, men også mot prosessene som leder frem til beslutninger. Disse prosessene definerer hva som anses som god skole og god ledelse gjennom beskrivelser av mål, organisering og kunnskapsforståelse. Iverksettingen av utdanningspolitiske beslutninger innebærer også politiske prosesser på flere nivåer – fra departement og direktorat til skole og klasserom – der nasjonal politikk tolkes, oversettes, redefineres og operasjonaliseres til praktisk yrkesutøvelse.

På det operative nivået framstår skoleledere som sentrale politiske aktører. Skoleledelse og pedagogisk praksis innebærer ofte avveininger mellom

løsninger som favoriserer noe og noen framfor noe annet og noen andre. Utdanning kan derfor forstås som et iboende politisk prosjekt (Apple, 2004).

I en vitenskapelig kontekst innebærer det engelske begrepet *polity* en bredere forståelse av premissene for politikkkutformingen (Nedergaard & Wivel, 2018). Det viser til at både politiske beslutninger og politiske prosesser må ses i lys av den samfunnsmessige konteksten de inngår i. Utdanningspolitikken utforming, vedtak og implementering er forankret i en overordnet samfunnsorden – det vil si institusjoner, verdier og felles forståelser som regulerer menneskelige relasjoner og gir mening og retning til politiske valg.

Politikk forstått som *policy*, *politics* og *polity* definerer hva skoleledelse innebærer, og hvilke oppgaver, handlingsrom og grad av autonomi skoleledere har i en nasjonal kontekst.

Skoleledelse i et internasjonalt perspektiv

Internasjonal utdanningspolitisk forskning viser en utvikling fra en administrativ lederrolle til et helhetlig ansvar for skolens virksomhet (OECD, 2016; Pont, 2020). På midten av 1900-tallet var skoleledere ofte lærere i rollen som *primus inter pares* – de fremste blant likemenn – med ansvar som administratorer og talspersoner for lærerkollegiet. På 1990-tallet fikk de i økende grad ansvar for faglig og pedagogisk utvikling, samtidig som de måtte stå til ansvar for skolens resultater i et desentralisert styringssystem.

Etter tusenårsskiftet har lederrollen endret seg mot en forståelse av ledelse som en integrert del av skolens profesjonsfellesskap. Skoleledere har fortsatt ansvar for elevenes og skolens resultater (*accountability*), men det legges større vekt på *responsibility* – ansvar for skolens utvikling i samarbeid med skolens ansatte. Politikken har beveget seg bort fra instruerende ledelse og framhever i stedet distribuert ledelse, der ansvar og myndighet fordeles internt (Harris, 2005; Spillane, 2006).

Denne utviklingen har blant annet ført til etablering av mellomledere med ansvar for den operative virksomheten, mens rektors ledelsesarena primært er ledergruppen. Skoleledelsen skal legge til rette for kollektiv læring gjennom profesjonelle læringsfellesskap og bidra til at skolen fungerer som

en lærende organisasjon, som legger til rette for institusjonell utvikling og aktive læringsarenaer for elevene.

Studier av internasjonal utdanningspolitikk viser at styrking av skoleledelse anses som avgjørende for kvalitetsutvikling. Samtidig viser forskning at det er betydelige nasjonale variasjoner i hvordan politikk utformes og implementeres. Disse forskjellene er knyttet til *polity* – den samfunnsmessige konteksten, verdier, tradisjoner og det juridiske og institusjonelle rammeverket som skolene opererer innenfor (Pont, 2020).

Skoleledelse i norsk utdanningspolitikk

Utviklingen av skoleledelse i Norge følger i stor grad de internasjonale trendene. Norske skoleledere har fått økt ansvar for strategisk planlegging, konkretisering og iverksetting av nasjonal politikk, samt for resultatoppnåelse. Da lederrollen ble formalisert tidlig på 1900-tallet, var ansvaret primært administrativt, mens det pedagogiske ansvaret var lite framtrедende. Skolens leder var som regel også aktiv som lærer og fungerte i stor grad som talsperson for lærerkollegiet. Fram til 1960-årene var *overlærer* den vanlige betegnelsen på en skoleleder i folkeskolen.

Reformene på 1990- og 2000-tallet – Reform 94, Reform 97, Kunnskapsløftet i 2006 (LK06) og Fagfornyelsen i 2020 (LK20) – har i betydelig grad endret skolelederrollen. Skolelederne har fått utvidet pedagogisk ansvar og myndighet, og er blitt nøkkelpersoner i implementeringen av læreplaner og i ledelsen av pedagogisk utviklingsarbeid (Briseid, 2017; Gunnulfson et al., 2024; Karseth et al., 2013; Møller, 2012; Prøitz et al., 2019; Prøitz & Mausethagen, 2022; Valle & Lillejord, 2023; Aamodt et al., 2019).

Kunnskapsløftet – fra LK06 til LK20

Med 90-tallsreformene og revisjonen av opplæringsloven i 1998 ble skoleledelse etablert som en egen profesjon. Skolens leder er ikke lenger «den fremste blant likemenn», men representant for arbeidsgiver og skoleeier (kommune eller fylkeskommune) i skolens daglige virksomhet (Homme,

2008). Med Kunnskapsløftet i 2006 (LK06) og etableringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnsopplæringen fikk skoleledelsen et tydeligere ansvar for elevenes læringsmiljø og læringsutbytte.

St.meld. nr. 30 (2003–2004): *Kultur for læring*, som introduserte reformen, framhever skolelederens ansvar og handlingsrom i arbeidet med å utvikle en læringskultur som støtter profesjonsfellesskapet og fremmer skoleutvikling. Med læreplaner som ikke foreskrev innholdet i fagene på hvert skoletrinn, men kompetansemål for hvert fag, og et vurderingssystem med sterk vekt på målbare resultater, holdes skoleledere ansvarlige for elevenes prestasjoner – blant annet gjennom nasjonale prøver og andre vurderings- og dokumentasjonsformer.

Skoleledere blir sett på som endringsagenter i implementeringen av nasjonale reformer og politiske beslutninger. St.meld. nr. 30 advarte mot ledere som var føyelige og ettergivende, og etterspurte et tydelig, kraftfullt og instruerende lederskap, bevisst skolens kunnskapsmål og ansvar. Det ble iverksatt en omfattende satsing på kompetanseutvikling, blant annet gjennom etablering av skolelederutdanninger etter anbud fra Utdanningsdirektoratet, samt etter- og videreutdanning for skoleledere.

LK06 ble fulgt opp av flere stortingsmeldinger som utdypet skoleledelsens ansvar og handlingsrom:

- **St.meld. nr. 31 (2007–2008): *Kvalitet i skolen*** – understreket skolelederens rolle som pedagogisk leder og ansvarlig for skolens resultater.
- **St.meld. nr. 11 (2008–2009): *Læreren – Rollen og utdanningen*** – fokuserte på lærerrollen, men framhevet samtidig betydningen av godt lederskap og støtte til lærerkollegiets kompetanseutvikling.
- **Meld. St. 22 (2010–2011): *Motivasjon – Mestring – Muligheter*** – pekte på skoleledelsens ansvar for å utvikle en inkluderende skole, blant annet gjennom tidlig innsats.
- **Meld. St. 20 (2012–2013): *På rett vei – Kvalitet og mangfold i felles-skolen*** – satte søkelys på kvalitetsarbeid som ivaretar mangfoldet i grunnsopplæringen. Skoleledelsen skal lede utviklingsarbeid som sikrer et godt tilbud til alle elever, uavhengig av bakgrunn og behov.
- **Meld. St. 21 (2016–2017): *Lærelyst – Tidlig innsats og kvalitet i skolen*** – forsterket dette ansvaret og framhevet skoleledelsens rolle i å sikre kvalitet i undervisningen.

- **Meld. St. 6 (2019–2020): Tett på – Tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO** – understreket betydningen av tidlig innsats og inkluderende fellesskap, og framhevet skoleledelsens ansvar for å sikre et helhetlig opplæringsløp i samarbeid med barnehager og skolefritidsordningen.

Med Fagfornyelsen og LK20 ble det utviklet en ny overordnet del av læreplanverket (Meld. St. 28 (2015–2016); Utdanningsdirektoratet, 2017). Denne delen, forankret i opplæringslovens formålsparagraf, beskriver verdier og prinsipper som skal gjelde for hele grunnopplæringen og for det daglige arbeidet med fagplanene. Overordnet del framhever demokrati, medvirkning, medbestemmelse, medansvar og samarbeid som sentrale verdier i skoleutviklingen (Bjørnsrud et al., 2022).

I tråd med internasjonale trender tydeliggjør overordnet del forventninger til utøvelsen av lederrollen gjennom distribuert ledelse og utviklingen av lærende profesjonsfellesskap. Alle ansatte i skolen skal ta aktiv del i det profesjonelle fellesskapet for å videreutvikle skolen.

Selv om det fremdeles stilles krav om en tydelig skoleledelse, representerer politikkutformingen utover på 2000-tallet og LK20 et brudd med – eller i det minste en modifikasjon av – den kraftfulle sjefsrollen og den instrumentelle ledelsestenkningen som preget omtalen av skoleledelse i LK06.

Lederrollen i et reformperspektiv

Gjennomgangen av internasjonal og nasjonal politikkutforming viser at skolelederrollen over tid har utviklet seg fra en hovedsakelig administrativ funksjon til en kompleks lederrolle som omfatter både administrativ og pedagogisk ledelse, samt ansvar for kvalitetsutvikling og elevresultater i en mangfoldig og inkluderende skole. Rollen har samtidig blitt mer profesjonalisert, med økte krav til kvalifikasjoner og kompetanse – både i lovverket og i stillingsutlysninger.

De siste tiårene har politikkutformingen lagt stadig større vekt på distribuert ledelse (Abrahamsen & Aas, 2016; Valle & Lillejord, 2023). Dette innebærer at rektor som øverste leder ofte delegerer ansvarsområder til mellomledere, og at skoleledere inngår i skolens profesjonsfellesskap med et felles ansvar for skolens utvikling.

Som tidligere beskrevet var skoleledere en sentral målgruppe for kompetanseutvikling i forbindelse med innføringen av LK06. Med Fagfornyelsen og LK20 er det lagt større vekt på utviklingen av hele profesjonsfellesskapet, blant annet gjennom den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen – Dekomp, fra 2026 Kollektiv kompetanseutvikling i barnehage og grunnskole (Kunnskapsdepartementet, 2021; Utdanningsdirektoratet, 2026).

Den politiske innrammingen definerer en skolelederrolle i skjæringspunktet mellom å være en egen profesjon og å være en del av skolens kollegiale fellesskap. Skoleledere skal forvalte arbeidsgiveransvar og utvikle skolen på vegne av skoleeier for å sikre måloppnåelse, samt stå til ansvar for skolens resultater. Samtidig skal de bidra til utvikling gjennom tillit, dialog og samarbeid med medarbeiderne innenfor et helhetlig profesjonsfellesskap. Skoleledelsen og lærerne har med andre ord et felles ansvar for elevenes læring gjennom ulike roller i fellesskapet.

Endringen i skolelederrollen henger tett sammen med utdanningsreformene de siste tiårene og den politiske oppfølgingen av disse. Reformene har hatt som mål å desentralisere beslutnings- og forvaltningsmyndighet, og dermed gi skoleeierne og skoleledere – som skoleeiers forlengede arm – et tydeligere ansvar og større handlingsrom for å konkretisere og gjennomføre nasjonale mål og planer. Selv om Norge har lang tradisjon for kommunal autonomi, har reformene etter tusenårsskiftet ytterligere forsterket ambisjonen om å styrke lokalt ansvar og autonomi.

Stortingsmeldingen *Kultur for læring*, som lå til grunn for Kunnskapsløftet (LK06), introduserte reformen som et systemskifte i styringen av grunnsopplæringen. Det kommer blant annet til uttrykk i følgende formulering:

Forestillingen om at staten kan skape et likeverdig skoletilbud gjennom detaljregulering og -styring, erstattes med tillit til at den enkelte lærer, skoleleder og skoleeier selv har de beste forutsetningene for å vite hvordan god læring kan skapes og gjennomføres, innenfor rammen av nasjonale mål. (St. meld. Nr. 30 (2003–2004), s. 25).

Systemskiftet omtales som en bærebjelke i Kunnskapsløftet (St. meld. nr. 17 (2004–2005)). Da reformen lå i støpeskjeen, uttalte utdannings- og forskningsminister Kristin Clemet:

Vi må desentralisere ansvar, bedre kvalitetskontrollen og gi økt innflytelse til brukerne. Skolen skal styres nedenfra, ikke ovenfra, innenfor nasjonalt opptrukne mål ... Vi skal mobilisere til større kreativitet og engasjement ved å gi frihet til å ta ansvar. (UFD, 2002).

Til tross for ambisjonen om desentralisering og deregulering, og en læreplan som med utgangspunkt i kompetansemålene gir skolene større frihet til å bestemme skolens innhold, viste evalueringen av LK06 at sentrale myndigheter – med henvisning til svake elevprestasjoner og manglende kompetanse i skolene – tok et stadig sterkere grep om styringen av grunnopplæringen under implementeringen. En kontinuerlig strøm av statlige direktiver og initiativer førte til omfattende justeringer og revisjoner av reformen som styringsverktøy. Når resultatene uteblir, svarer ofte nasjonale myndigheter med inngripende tiltak og styring.

Evalueringen viste at underliggende nivåer opplevde at det hierarkiske implementerings- og kontrollregimet – preget av regelstyring, sentral ekspertstyring, tiltak og tilsyn – begrenset lokal beslutningsmyndighet og reduserte skolelederes og læreres handlingsrom (Aasen et al., 2012). Senere studier har bekreftet denne opplevelsen (Lødding et al., 2018; Mausethagen et al., 2019).

Når det gjelder LK20 Fagfornyelsen, ble læreplanene med kompetansemål i utgangspunktet utformet av fageksperter, mens involveringen av skoleledere og lærere kom relativt sent. Reformstrategien var preget av sentralisert ekspertstyring. Det kan argumenteres for at fornyelsen innebærer sterkere aktivitets- og oppgavestyring ved å foreskrive innholdselementer i undervisningen gjennom tverrfaglige temaer (folkehelse og livsmestring, demokrati og medborgerskap og bærekraftig samfunnsutvikling) og ved å presisere arbeidsmåter som skal fremme elevenes dybdelæring i ulike fag. LK20 innebærer på denne måten en strammere politisk styring av det pedagogiske og fagdidaktiske arbeidet i skolen. Reformen stiller også tydeligere krav til profesjonens kvalifikasjoner for å sikre at skolene har nødvendig kompetanse for å nå de utdanningspolitiske målene (Prøitz et al., 2019).

Samtidig viser evalueringen av LK20 at det er spenninger i læreplan-tekstene som må håndteres på skolenivå når planverket skal omsettes til praktisk handling. Det er identifisert spenninger mellom læreplanen som forskrift, omtalen av profesjonens handlingsrom og støtteressursene som tilbys av Utdanningsdirektoratet. Reformens intensjon om å styrke faglige

sammenhenger på tvers av fag utfordres av en motstridende vektlegging av konsentrasjon innad i skolefagene og integrasjon mellom fag. De tverrfaglige temaene i læreplanverket skal inngå både i fagene og på tvers av fag, noe som skaper praktiske og pedagogiske utfordringer.

Evalueringen viser også spenninger knyttet til samarbeidet i profesjonsfellesskapet, som skoleledelsen må håndtere. Dette gjelder spørsmål om hvem som skal samarbeide, hva samarbeidet skal omfatte, og hvem som har ansvar for innhold, prosess og resultatkontroll. Ifølge evalueringen tematiserer lederressursene i Utdanningsdirektoratets kompetansepakke for innføring av nytt læreplanverk i liten grad hvordan slike spenninger skal håndteres (Karseth et al., 2022).

Skoleleder som endringsagent

Både Kunnskapsløftet LK06 og Fagfornyelsen LK20 framhever skoleledere som sentrale endringsagenter med ansvar for lokal skoleutvikling. Den nasjonale politikkutformingen innebærer at ansvaret for å realisere reformens intensjoner i skolenes praksis i økende grad hviler på skoleledere. Også kommunene legger betydelig ansvar på skolelederne når det gjelder implementering av reformer og tiltak. Denne utviklingen har gitt skoleledere økt tillit fra både statlige myndigheter og skoleeiernivået – en forutsetning for lokal skoleutvikling og profesjonell autonomi.

Selv om enkelte elementer i LK20 utfordrer skolelederes handlingsrom, konkluderer evalueringen av styring og ledelse i implementeringen av reformen med at skolelederne opplever et betydelig handlingsrom for å tolke og legitimere læreplanens intensjoner. Den uttrykte utdanningspolitiske tilliten til skolenivået har bidratt til at skoleledelsen opplever større frihet til å utvikle strategier for lokal praksis. Samtidig påpeker evalueringen at et utvidet handlingsrom åpner for ulike interne tolkninger og forståelser av sentrale elementer og iboende spenninger i LK20. Dette stiller krav til skoleledelsen om å utvikle en kollektiv arbeidskultur som legger til rette for refleksjon rundt læreplanens praktiske implikasjoner og for deling av erfaringer i profesjonsfellesskapet.

Evalueringen nyanserer imidlertid bildet av skolens autonomi. Den stiller blant annet spørsmål ved om Utdanningsdirektoratet, gjennom utarbeidelsen av digitale støtteressurser, fungerer som en autoritativ fortolker av profesjonelle spørsmål (Gunnulfsen et al., 2024). Evalueringen av både LK06 og LK20 reiser

dermed prinsipielle spørsmål om forholdet mellom politiske intensjoner og praktiske realiteter når det gjelder skolelederes handlingsrom.

Balansen mellom nasjonal styring og lokal autonomi

Den politiske innrammingen av grunnopplæringen reiser prinsipielle spørsmål om forholdet mellom nasjonal styring og den enkelte skoles autonomi. Som tidligere drøftet befinner skoleledelsen seg i spenningsfeltet mellom nasjonal regel-, tiltaks- og ekspertstyring, skolelederprofesjonens styringsansvar og profesjonsfellesskapets rett til medvirkning og medbestemmelse.

Skoleledere må også håndtere de interne spenningene i læreplanverket. Det forventes at autonomi og handlingsrom skal utnyttes, samtidig som skolen skal levere i tråd med myndighetenes forventninger og føringer for hvordan politikken skal forstås, og hvilke resultater som skal oppnås. Evalueringen av LK20 viser at skolelederes og læreres fokus i løpet av implementeringsperioden har beveget seg fra å søke forståelse for reformens overordnede verdier til en mer instrumentell tilnærming med vekt på måloppnåelse i de enkelte fag.

Utdanningspolitikk, skoleledelse og samfunnsorden

Et sentralt trekk ved samfunnsordenen som det norske utdanningssystemet springer ut fra, er utviklingen av et fellesskap basert på solidariske løsninger, små lønnsforskjeller, høy grad av tillit, like muligheter for alle, universelle – ikke behovsprøvde – offentlige velferdstjenester samt samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. Innenfor denne samfunnsmodellen er grunnopplæringen i årene etter andre verdenskrig utformet med utgangspunkt i to hovedpremisser (Telhaug & Mediås, 2003; Telhaug et al., 2006; Aasen, 2003; Aasen, 2007; Aasen, 2025).

Skolen har for det første en inkluderingsoppgave, som bygger på tre motiver:

1. **Det kulturelle motivet:** Skolen skal formidle, forme og befeste en felles bevissthet hos samfunnsmedlemmene, basert på omforente, felles kulturelle referanserammer. Skolen fungerer som et lim i samfunnsutviklingen og legger grunnlaget for en felles identitetsforståelse forankret i et verdifellesskap.
2. **Det sosiale motivet:** Alle barn skal få utdanning innenfor et inkluderende sosialt fellesskap. Samværet i klasserommene skal omfatte alle, uavhengig av evner, anlegg og geografisk, sosial eller kulturell bakgrunn. Skolestrukturen må derfor legge til rette for en fellesskole med sammenholdte klasser som motvirker sosial ulikhet og hindrer segregering.
3. **Integrasjonsmotivet:** Skolen skal legge grunnlaget for demokratisk medborgerskap og stimulere elevene til aktiv deltakelse i samfunnsutviklingen.

I tillegg har skolen en økonomisk funksjon, begrunnet i et **instrumentelt motiv**: å bidra til verdiskaping i arbeidslivet. Det bygger på antakelsen om at utdanningsnivået i befolkningen har direkte betydning for økonomisk vekst. Utdanning gir tilgang til arbeidslivet, øker produktiviteten og styrker nasjonens materielle velstand. Samtidig forventes det at utdanningen skal møte arbeidslivets konkrete kompetansebehov.

Det understrekes at det finnes en sammenheng mellom det sosiale og det instrumentelle motivet. Fellesskolen har blitt framhevet som den beste modellen for å utvikle både den enkeltes talent, inkludering basert på likeverd og grunnleggende kompetanse som samfunnet er avhengig av. I motsetning til systemer med parallelle skoler eller organisatorisk nivåddifferensiering har den norske samfunnsorden heget om fellesskolen som arena for læring og verdiformidling (Prøitz & Aasen, 2017).

Denne samfunnsmessige konteksten rammer inn skolens hverdagsliv og skoleutviklingen. Grunnopplæringens verdigrunnlag er nedfelt i den overordnede delen av læreplanverket og reflekterer samfunnets kulturelle tradisjoner og verdier som skolen skal ivareta.

Skoleledelse i lys av samfunnsmodellen

Skoleledelse basert på medvirkning og medbestemmelse – som inkluderer både ansatte og elever – springer også ut av den norske samfunnsordenen. Utformingen av lederrollen i LK06 innebar på mange måter et brudd med denne tradisjonen. Under påvirkning av den internasjonale managementforståelsen, med vekt på målstyring, kunnskapsmålinger og resultatansvar, ble det lagt større vekt på en tydelig sjefsrolle.

I løpet av det siste tiåret har både internasjonal og nasjonal utdanningspolitikk beveget seg bort fra en forståelse av skoleledelse som en enerådende, instruerende funksjon, og mot en mer samhandlingsbasert ledelsesform. Denne utviklingen er i tråd med den tradisjonelle norske ledelsesfilosofien. Sammenlignet med mange andre land kjennetegnes den norske samfunnsmodellen av demokratisk ledelse, med liten avstand mellom ledere og lærere. Skoleledelse bygger på tillit og likeverdighet, og kombinerer systemansvar med en praksis preget av samarbeid og medbestemmelse.

Likevel må også norske skoleledere håndtere spenningen mellom demokratisk engasjement, resultatkrav og nasjonal styring på veien mot måloppnåelse. I både politikkkutforming og praksis ser vi en spenning mellom to former for ledelsesrasjonalitet (Weber, 1999):

- **Verdirasjonalitet:** Ledelse baseres på grunnleggende verdier, faglige vurderinger og profesjonell dialog.
- **Formålsrasjonalitet:** Ledelse styrt av målbare resultater og fremtidig måloppnåelse.

Politikk og praksis

Forskning viser at norske skoleledere er godt orientert om nasjonale utdanningspolitiske dokumenter. De leser og forholder seg aktivt til styringsdokumenter som opplæringsloven, tilhørende forskrifter og læreplaner. I tillegg har de kjennskap til forarbeider til politikkkutformingen og stortingsmeldinger (Finnanger, 2025; Gunnulfsen et al., 2024; Prøitz et al., 2019; Aasen et al., 2012;). Læreplanen fremstår som et sentralt dokument i skoleledelsens

dialog med lærerne, både når det gjelder tolkning og prioritering av innhold og arbeidsformer.

En studie av skolelederes forhold til forarbeidene til LK20 (NOU 2015: 8) viser at skoleledere fulgte utviklingen tett og ønsket å formidle budskapene fra nasjonalt nivå til skolene, slik at lærerne var forberedt på den kommende reformen. Studien viser at arbeidet med nasjonale politiske føringer er en integrert del av skoleledernes profesjonelle praksis (Prøitz et al., 2019). Evalueringen av både LK06 og LK20 indikerer at politiske budskaper raskt får fotfeste i skolene (Gunnulfsen et al., 2024; Aasen et al., 2012).

Nasjonale læreplaner har en dobbeltfunksjon: de fungerer både som styringsverktøy for utdanningspolitikken og som plattform for pedagogisk praksis (Aasen et al., 2015). Både LK06 og LK20 legger opp til rammestyring, som gir profesjonelt handlingsrom for utvikling av lokale læreplaner. Samtidig begrenses dette handlingsrommet av mål- og resultatstyring, lovverk (opplæringsloven, arbeidsmiljøloven, kommuneloven), nasjonale tiltak, støtteresurser, tilsyn og andre kontrollmekanismer (Prøitz et al., 2019). Som tidligere påpekt kan det også argumenteres for at den nasjonale styringen er styrket under LK20, blant annet gjennom innføringen av tverrfaglige temaer og tydeligere presiseringer av innhold og arbeidsformer i fagene.

Forholdet mellom politikk og praksis er komplekst. Som evalueringen av LK20 viser, er de retningsgivende føringene i læreplanverket ofte tvetydige. Når politikken skal operasjonaliseres på skolenivå, må skoleledelsen navigere både læreplanens dobbeltfunksjon og nasjonale regulative ordninger, samt innebygde spenninger i styringsdokumentene – ofte et resultat av ulike kunnskapsregimer som påvirker politikkutviklingen. Forskning viser at det sjelden er en lineær sammenheng mellom nasjonale politiske formuleringer og deres praktiske realisering i skolene (Lindensjö & Lundgren, 2000; Prøitz et al., 2023). Utdanningspolitikk og styringssignaler omformes i møtet med lokale aktører – skoleeiere, skoleledere og lærere – og policydokumentene åpner for ulike tolkninger som bearbeides i profesjonsfellesskapet.

Når politikken beveger seg fra nasjonalt nivå via skoleeier til skolenivå, gjennomgår den tolknings- og oversettelsesprosesser i møtet med blant annet skolelederes kompetanse, verdier og forforståelser. Disse prosessene påvirkes av skoleledernes kompetanse, verdier og forforståelser og styres av profesjonskunnskap, kollektive yrkesnormer, profesjonelt skjønn, organisasjonslæring og erfaringsbasert kunnskap. Skoleledere framstår dermed som politiske aktører

som omsetter nasjonale føringer og skoleeiers presiseringer til strategier og praksis gjennom tilrettelegging i profesjonsfellesskapet.

Fra slutten av 1980-årene og gjennom 1990-tallet ble det innført reformer som ga det kommunale nivået større selvstyre. Dette har styrket skolens autonomi og gitt skoleledelsen utvidet ansvar og handlingsrom. I dag har skoleledere ansvar for skolens drift, utvikling, kvalitet og resultater. Innenfor dette styringssystemet skal skolelederne fylle ulike roller:

- *Undervisningsleder*: Planlegge, organisere og koordinere det faglige arbeidet og kvalitetssikre undervisningen.
- *Utviklingsleder*: Fremme skolens strategiske utvikling, inspirere til og tilrettelegge for faglig og pedagogisk utvikling, og skape en kultur for læring.
- *Personalleder*: Ansette og følge opp personalets faglige og pedagogiske utvikling.
- *Administrator*: Ha ansvar for daglig drift og økonomistyring.
- *Politiker*: Operasjonalisere utdanningspolitiske rammebetingelser og vedtak, styrke skolens status og finansieringsgrunnlag, foreta verdibevisste prioriteringer og delta i utdanningspolitisk debatt.

Disse rollene utøves i et landskap preget av både eksterne forventninger og interne behov. I en tid med hyppige samfunns- og utdanningspolitiske endringer blir politikerrollen stadig viktigere. I et desentralisert system må skolene håndtere raske endringer, og skoleledere må kontinuerlig utfordre skolens kunnskapsgrunnlag og etablerte løsninger. Samtidig har de et ansvar for å ivareta skolens verdigrunnlag og rolle som samfunnsinstitusjon. Skoleledelse handler derfor om å balansere behovet for endring med behovet for stabilitet.

Skoleleder som utdanningspolitisk aktør

Som tidligere vist har skolelederrollen endret seg betydelig både internasjonalt og nasjonalt siden tusenårsskiftet. Skoleledelse har blitt en stadig mer kompleks oppgave. Skoler skal implementere nye læreplaner, ta i bruk ny

teknologi og nye undervisningsformer, og etablere nye samarbeidsstrukturer. Samtidig møter skolene kontinuerlig nye forventninger og tiltak fra nasjonale myndigheter. Brukerperspektivet – særlig elevstemmen og foreldrenes innflytelse – har fått økt betydning i skolehverdagen. Skolene tar imot barn og unge som formes av et oppvekstmiljø i stadig endring – materielt, sosialt og kulturelt. I et samfunn i rask utvikling møter elever fra ulike fødselskohorter ulike historiske virkeligheter, noe som påvirker deres væremåte, læringsforutsetninger og motivasjonsstrukturer (Aasen, 2022).

Skoleledere må fange opp, tolke og forholde seg til disse endringene samtidig som de utvikler nye samarbeidsformer i profesjonsfellesskapet. Det forventes i økende grad at skoleledere fremmer omforente horisontale praksiser i skolene og arbeider mer nettverksbasert på tvers av skoler. Ekspertgruppen for skolebidrag (2021) har påpekt at skoler som lykkes best i å løfte kvaliteten på elevenes opplæring, kjennetegnes ved omfattende internt og eksternt samarbeid. I slike skoler er det «lærerne som driver utviklingsarbeidet med støtte fra ledelsen» (s. 101).

Skoleledere forventes å gi retning til det pedagogiske arbeidet i tråd med overordnede politiske føringer, og samtidig stå til ansvar for skolens resultater. De skal tilrettelegge for dialogbasert ledelse, der hele profesjonsfellesskapet involveres og håndterer nye oppgaver knyttet til skolens rolle som arena for sosialisering og samfunnsintegrering.

Samfunnsendringer og utdanningspolitiske beslutninger legger premisser for skoleledere som politiske aktører. Utøvelsen av lederrollen er avgjørende for skolens evne til å møte utfordringer og utnytte muligheter i lys av disse endringene. Viktige lederegenskaper inkluderer evnen til å initiere, motivere og lede meningsskapingsprosesser gjennom kollektive diskusjoner og kompetanseutvikling i personalet.

Evalueringen av LK20 viser at skoler som har lykkes best med reformimplementeringen, har skoleledere som evner å motivere lærere og elever til å ta eierskap til endringsprosessene. Disse lederne involverer og støtter lærerne, fremmer tverrfaglig samarbeid, balanserer ressursbruken mellom reformarbeid og øvrige oppgaver, og etablerer nettverk med andre skoler for erfaringsutveksling og felles problemløsning (Gunnulfsen et al., 2024).

Som politiske aktører må skoleledere navigere mellom to sentrale perspektiver:

- **Sosialiseringsperspektivet:** Tar utgangspunkt i barn og unges faktiske livsvilkår, og hvordan disse påvirker det pedagogiske arbeidet. Et pedagogisk prosjekt som ikke treffer barn og unges forutsetninger, vil ha begrenset effekt.
- **Dannelsesperspektivet:** Handler om hvordan skolen setter barn og unge i stand til å møte samfunnets krav og forventninger. Utdanning skal gi kunnskap og verdiforankring, adgang til arbeids- og samfunns- liv, evne til å mestre skiftende omgivelser og motivasjon til å påvirke samfunnsutviklingen (Aasen, 2004).

Utviklingen av lederrollen, slik den ble omtalt i politiske dokumenter tidlig på 2000-tallet, kunne i utgangspunktet signalisere en renessanse for en ledelsesfilosofi introdusert i Norge midt på 1960-tallet. Da hentet Norsk produktivitetsinstitutt direktøren ved General Motors, Georg Kenning, til Norge for å bidra til utviklingen av en moderne ledelseskultur. Kenning-skolen betraktet ledelse som en generell fagkompetanse som kunne anvendes uavhengig av bransje (Aasen, 2006). Innenfor denne tradisjonen forstås ledelse som en funksjon løsrevet fra faglig innsikt i virksomheten som ledes, med vekt på strategisk ledelse, omstilling, effektivisering og resultatoppgjør.

Da regjeringen våren 2003 la fram forslag til endringer i opplæringsloven, valgte den imidlertid – etter råd fra høringsinstansene – å beholde kravet om at rektor skal ha pedagogisk kompetanse (Ot. Prp. 67 (2002–2003)). Det er fastsatt i opplæringslovens § 17-2 at alle skoler skal ledes av en rektor med pedagogisk kompetanse, som tar del i den daglige virksomheten og arbeider med utviklingen av skolens faglige arbeid. Det er imidlertid ikke spesifisert hva pedagogisk kompetanse innebærer, eller hvordan den skal dokumenteres.

Når skolene og deres ledere har fått et større handlingsrom til å styrke faglig kvalitet innenfor nasjonale rammer, har betydningen av det faglige lederskapet blitt tydeligere. Skoleledelse forutsetter kollegialitet og faglig legitimitet, snarere enn formell autoritet. Nyere politikkutforming understreker at skoleledelse skal utøves som kommunikativ praksis, rettet mot utvikling av profesjonsfelleskapet og basert på verifisert kunnskap og faglig-pedagogisk forankring.

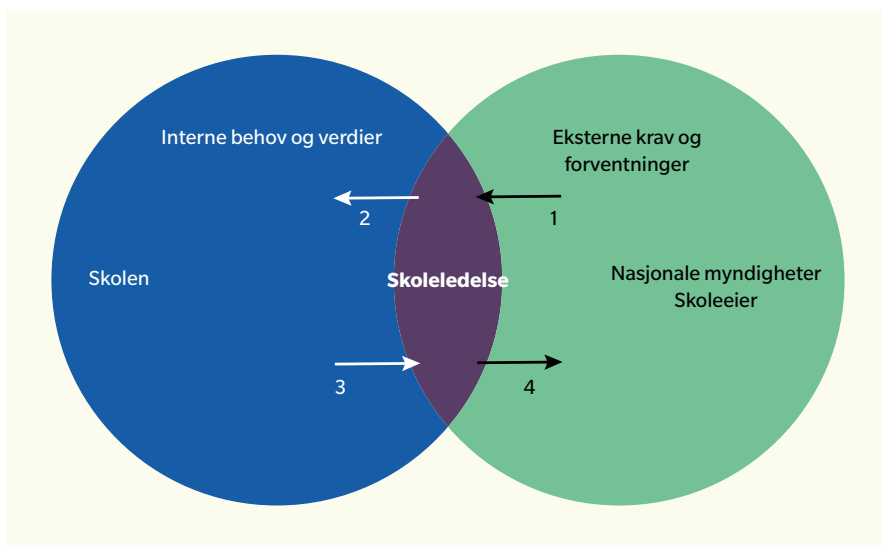
Skoleledelse krever derfor spesifikke kunnskaper og ferdigheter knyttet til ledelse som fagområde, men også solid substansiell (faglig), kontekstuell (skolehverdagen) og verdimesig (samfunnsordenen) kompetanse og forankring.

Skoleledelse som tillitsfull balansegang

Skoleledere som utdanningspolitiske aktører må, som tidligere drøftet, balansere mellom endring og stabilitet. Forskning viser at endring som forankres i skolens verdigrunnlag og etablerte praksiser, får størst gjennomslagskraft. Studier av utdanningsreformer dokumenterer at reformer lykkes best når de tar hensyn til kontekstuelle forhold og bygger på kulturelle tradisjoner og profesjonenes verdier. Politisk lederskap innebærer også å balansere interne behov og eksterne krav. Politisk ledelse på skolenivå kan derfor best forstås og utøves som tillitsvekkende mediering, slik som vist i figur 2.1 nedenfor (jf. Aasen & Stensaker, 2007).

Figur 2.1

Politisk ledelse som tillitsfull mediering



Figuren definerer fire hovedoppgaver for skoleledere som utdanningspolitiske aktører:

1. Gjenkjenne, identifisere og tolke eksterne føringer, krav og forventninger.
2. Kommunisere eksterne krav og forventninger til kolleger og diskutere operasjonaliseringen av nasjonale og lokale føringer i profesjonsfellesskapet.

3. Diskutere og definere institusjonens behov for rammebetingelser og ressurser som er nødvendige for å realisere eksterne politiske føringer, i profesjonsfellesskapet.
4. Kommunisere interne behov, utfordringer, potensialer og ressursbehov til nasjonale myndigheter, skoleeier og andre relevante eksterne interessenter.

Tillitsvekkende mediering innebærer kommunikasjon og meklings både internt i profesjonsfellesskapet og eksternt mellom skolens behov og verdigrunnlag og samfunnets krav og forventninger. Politisk ledelse forutsetter kompetanse til å fortolke omverdenen, formidle eksterne føringer til profesjonsfellesskapet og styre skolen gjennom skiftende utdanningspolitiske landskap og retninger.

Samtidig krever politisk ledelse faglig innsikt for å kunne definere skolens potensial og identifisere hvilke faglige og økonomiske ressurser som er nødvendige for å realisere dette potensialet. Det er lederens ansvar å kommunisere skolens behov til omverdenen og forhandle om nødvendige rammebetingelser.

Å forvalte rollen som utdanningspolitisk aktør på skolenivå er derfor en kompleks oppgave som krever bred kompetanse, inkludert faglig og pedagogisk kunnskap samt administrativ, organisatorisk, økonomisk og juridisk forståelse.

Spenninger i utdanningspolitikken

Nasjonal politikk formes gjennom politics – det vil si kompromisser mellom ulike, og ofte motstridende, politiske ideologier og kunnskapsregimer. Kunnskapsregimer refererer til politiske posisjoner som bygger på ulike verdier, mål og virkemidler for samfunnsutviklingen (Aasen et al., 2014, Aasen, 2025). Disse regimene definerer skolens mål, organisering og innhold ut fra ulike forståelser av skolens samfunnsmandat, utfordringer og muligheter. De baserer seg på ulike kunnskapsgrunnlag og utformer politikk med

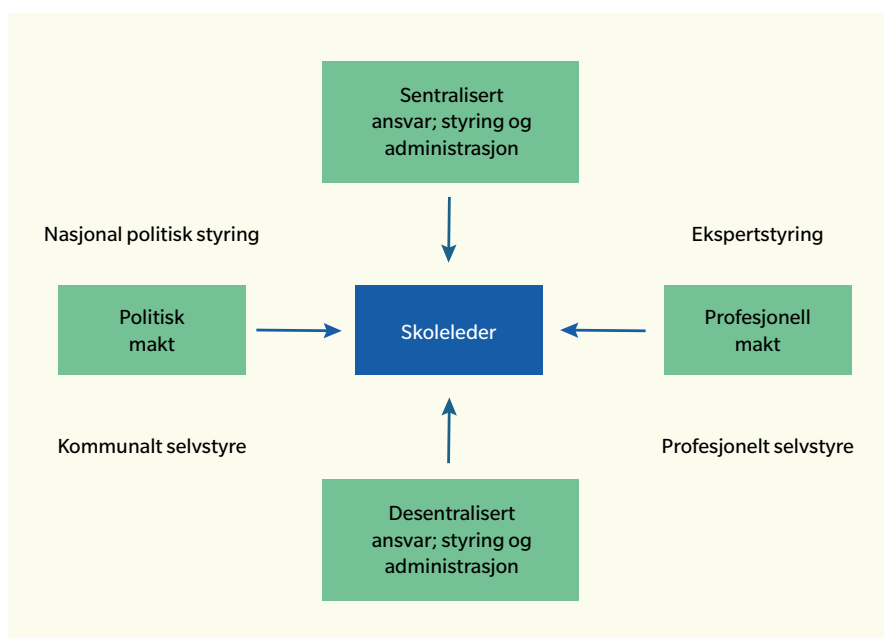
utgangspunkt i forskjellige samfunnssyn og samfunnsmål. Dermed representerer de ulike syn på utdanningens formål, struktur og innhold – altså hva som anses som verdifull kunnskap, og hva som kjennetegner en god skole.

Kunnskapsregimene påvirker politikktutformingene på tvers av politiske partier, selv om vektleggingen varierer. Flere regimer virker samtidig og skaper spenninger både i utformingene og implementeringen av utdanningspolitikken. Reformene bærer derfor i seg innebygde motsetninger som skoleledere og profesjonsfellesskapet må håndtere.

Som vist i figur 2.2 nedenfor, befinner skoleledere seg i skjæringspunktet mellom sentralisert og desentralisert styring og mellom politisk styring og profesjonsstyring (Møller et al., 2013; Prøitz et al., 2019).

Figur 2.2

Spenninger i styring og ledelse i utdanningssektoren



Nasjonal politisk styring utøves av Stortinget, regjeringen og departementet gjennom legale, finansielle og administrative virkemidler, samt innholdsstyring og aktivitetsstyring via læreplaner, strategier og konkrete tiltak.

Ekspertstyring innebærer at profesjonelle forvaltere – ofte i eller oppnevnt av departementet eller Utdanningsdirektoratet – operasjonaliserer politiske mål gjennom lovhjemlede virkemidler og støttetiltak.

Kommunalt selvstyre gir lokale myndigheter ansvar for beslutninger innenfor nasjonale rammer, men statlige tiltak kan likevel rettes direkte mot skolene.

Profesjonsstyring bygger på lærerprofesjonenes kollektive kunnskap, normer og verdier. I Norge har profesjonen tradisjonelt hatt sterk nasjonal innflytelse, særlig før reformene på 1990-tallet (Telhaug & Mediås, 2003).

I policydokumentene vises det til den overordnede delen av læreplanverket, elevenes prestasjoner slik de framstår gjennom standardiserte målinger og forskningsbasert kunnskap blant annet fra evalueringer. Samtidig skal skoleutvikling også bygge på erfaringsbasert kunnskap og profesjonelt skjønn. I dette skjæringspunktet skal skoleleder utvikle skolen som et lærende profesjonsfellesskap.

Politikken vektlegger:

- **Formallikhet:** Alle har de samme rettighetene.
- **Kompetanselikhet:** Ressurser fordeles etter elevenes behov.
- **Resultatlikhet/sjanselikhet:** Alle skal ha like muligheter til å lykkes, uavhengig av sosial bakgrunn.

Skolen skal gi alle barn og unge like muligheter uavhengig av kjønn, økonomisk, sosial og kulturell bakgrunn (Hernes, 1975; Aasen, 2025). Den skal møte den enkelte elevs forutsetninger og samtidig være en fellesskole som fremmer helse, trivsel og læring gjennom inkluderende fellesskap.

Skolen forventes å levere dokumenterte individuelle læringsresultater på et høyt internasjonalt nivå, samtidig som den skal legge til rette for inkluderende læringsprosesser. Pedagogisk differensiering innenfor et felles læringsmiljø er derfor avgjørende, selv om det i enkelte sammenhenger åpnes for organisatorisk nivåddifferensiering.

Tradisjonelt har norsk utdanningspolitikk vært forankret i et kunnskapsregime og en samfunnsorden som vektlegger en aktiv stat med ansvar for å sikre lik tilgang til samfunnets goder. Fellesskolen har vært et virkemiddel

for å sikre felles referanserammer og reell – ikke bare formell – tilgang til samfunnsgoder.

Denne modellen utfordres i dag av politiske trender og kunnskapsregimer som legger større vekt på individets valgfrihet og vurderer skolens rolle ut fra et mer instrumentelt perspektiv. Her står effektivitet, kost-nytte-analyser og målbare resultater sentralt. Politikken fremmer økt overvåking av skolens og elevenes prestasjoner, og effektivitet måles ut fra individets evne til å maksimere egne interesser. Utdanning forstås som et marked der den enkelte skal kunne velge tilbud som svarer til egne behov og ønsker.

Skoleledelse og spenninger i utdanningspolitikken

I utøvelsen av sitt lederskap må skoleledere navigere mellom ulike kunnskapsregimer og spenninger mellom utdanningspolitiske trender og tradisjoner. De må søke balanse i skolens samfunnsmandat – både som et individuelt, privat gode og som et felles samfunnsgode. I dagens politikkkutforming synes individuelle preferanser og skolen som et individuelt gode å ha vind i seilene.

I denne sammenhengen kan det argumenteres for at samfunnets utfordringer og sårbarhet ikke primært skyldes manglende tilbud som maksimerer den enkelte elevs evner og interesser. Utfordringen ligger snarere i det økende behovet for å opprettholde forutsetningene for fellesskap, felles referanserammer og et felles verdigrunnlag i et stadig mer mangfoldig samfunn.

I utdanningssammenheng krever dette skoleledere som forvalter sitt handlingsrom innenfor rammene av den etablerte samfunnsordenen, og som utøver en verdirasjonalitet som overprøver mål- og resultatstyring som et nøytralt virkemiddel i skoleutviklingen. Dersom samfunnsordenen – som har vært fundamentet i norsk utdanningspolitikk – svekkes, og utdanning i økende grad defineres som et privat gode på bekostning av et felles samfunnsgode, vil det utfordre prinsippene som tradisjonelt har rammet inn norsk grunnopplæring og skoleledelse.

Avslutning og implikasjoner

I dette kapittelet belyses skoleledelse i et bredt utdanningspolitisk perspektiv. Skolelederrollen framstår som stadig mer kompleks, preget av økende ansvar, forventninger og spenninger mellom ulike styringslogikker og kunnskapsregimer. Skoleledere skal både forvalte nasjonale føringer og utvikle lokale praksiser, samtidig som de ivaretar skolens verdigrunnlag og samfunnsmandat.

Analysen viser hvordan spenningene i utdanningspolitikken utfordrer skolelederes handlingsrom og forsterker betydningen av skoleleder som politisk aktør. I bokens øvrige kapitler undersøkes skoleledernes erfaringer og oppfatninger av sitt handlingsrom, basert på et omfattende empirisk materiale, innenfor den utdanningspolitiske konteksten som skolen er skrevet inn i.

Referanser

- Abrahamsen, H. & Aas, M. (2016). School leadership for the future: heroic or distributed? Translating international discourses in Norwegian policy documents. *Journal of Educational Administration and History*, 48(1), 68–88. <https://doi.org/10.1080/00220620.2016.1092426>
- Apple, M. W. (2003). The state and the politics of knowledge. I M. W. Apple, P. Aasen, M. K. Cho, L. A. Gandin, A. Oliver, Y.-K. Sung, H. Tavares, & T.-H. Wong (Red.), *The State and the Politics of Knowledge*. (s. 1–24). RoutledgeFalmer.
- Apple, M. W. (2004). *Ideology and curriculum*. Routledge.
- Bjørnsrud, H., Nilsen, S. & Stenshorne, E. (2022). Lærerrollen i profesjonsfelleskap for tidlig innsats. I H. Bjørnsrud & S. Nilsen (Red.), *Tidlig innsats – en skole for alle?* (s. 131–156). Cappelen Damm Akademisk.
- Briseid, L. G. (2017). Rektorrollens transformasjoner 1959–2006. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 101(2), 144–156. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2987-2017-02-04>
- Ekspertgruppe for skolebidrag. (2021). *En skole for vår tid. Sluttrapport*. Kunnskapsdepartementet. <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/415/files/2021/05/En-skole-for-v%C3%A5r-tid.pdf>
- Finnanger, T. S. (2025). *Teacher involvement in national curriculum reform. A multi-site analysis of teachers' curriculum making in Norwegian LK20*. [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Sørøst-Norge]. <https://hdl.handle.net/11250/3213850>
- Gunnulfen, A. E., Abrahamsen, H. N., Hall, J. & Jacobsen, H. M. (2024). *Styring og ledelse i realiseringen av nytt læreplanverk: Tillit, tolkning og tid. Sluttrapport delprosjekt 2 EVA2020*. Det utdanningsvitenskapelige fakultet Universitetet i Oslo. <https://www.uv.uio.no/forskning/prosjekter/fagfornyelsen-evaluering/>
- Harris, A. (2005). Leading from the chalk-face: an overview of school leadership. *Leadership*, 1(1), 73–87. <https://doi.org/10.1177/1742715005049352>
- Hernes, G. (1975). *Ulikhetens reproduksjon*. Christian Ejlers Forlag.
- Homme, A. D. (2008). *Den kommunale skolen. Det lokale skolefeltet i historisk perspektiv*. [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Bergen. <https://hdl.handle.net/1956/2725>
- Karseth, B., Kvamme, O. A. & Ottesen, E. (2022). *Fra politiske intensjoner til nytt læreplanverk: Prosesser, rammer og sammenhenger. Sluttrapport fra arbeidspakke 1, EVA 2020*. Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Karseth, B., Møller, J. & Aasen, P. (Red.). (2013). *Reformtakter: Om fornyelse og stabilitet i grunnopplæringen*. Universitetsforlaget.
- Kunnskapsdepartementet. (2021). *Lokal kompetanseutvikling – statlige tilskuddsordninger for utdanningssektoren. Faktaark 2021:8*.
- Lindensjö, B. & Lundgren, U. P. (2000). *Utbildningsreformer och politisk styrning*. HLS förlag.
- Lødding, B., Seland, I. & Prøitz, T. S. (2016). Kampen om karakteren. Elevers motspill i møte med læreres vurderingspraksis i videregående skole. *Sosiologi i dag*, 46(3–4). <https://ojs.novus.no/index.php/SID/article/view/1300>
- Meld. St. 22 (2010–2011). *Motivasjon – Mestring – Muligheter. Ungdomstrinnet*. Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 29. april 2011, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II).

- Meld. St. 20 (2012–2013). *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen*. Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 15. mars 2013, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II). Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 28 (2015–2016). *Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*. Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 15. april 2016, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg).
- Meld. St. 21 (2016–2017). *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 24. mars 2017, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg).
- Meld. St. 6 (2019–2020). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 8. november 2019, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg). Kunnskapsdepartementet.
- Møller, J. (2012). School leadership in an age of accountability: Tensions between managerial and professional accountability. I C. Wise, P. Bradshaw, & M. Cartwright (Red.), *Leading Professional Practice in Education* (s. 137–147). The Open University. <https://doi.org/10.4135/9781473915152.n13>
- Møller, J., Prøitz, T. S., Rye, E. & Aasen, P. (2013). Kunnskapsløftet som styringsreform. I B. Karseth, J. Møller, & P. Aasen (Red.), *Reformtakter. Om fornyelse og stabilitet i grunnopplæringen* (s. 23–41). Universitetsforlaget.
- Nedergaard, P. & Wivel (Red.). (2018). *The Routledge handbook of Scandinavian politics*. Routledge.
- NOU 2015: 8. (2015). *Fremtidens skole. Fornyelse av fag og kompetanser. Utdredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. juni 2013. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 15. juni 2015*.
- OECD. (2016). *School leadership for learning: Insights from TALIS 2013*. OECD Publishing.
- Opplæringsloven og tilhørende forskrifter, Lovdata (www.lovdata.no). (u.å.). Hentet <https://www.lovdata.no>
- Pont, B. (2020). A literature review of school leadership policy reforms. *European Journal of Education*, 55(2), 154–168. <https://doi.org/10.1111/ejed.12398>
- Prøitz, T. S. & Mausethagen, S. (2022). Mellom administrasjon og faglig-pedagogisk arbeid – rektorrollen i reformtid i Norge. *PAIDEIA*, 23, 7–20. <https://tidsskrift.dk/Paideia/article/view/135034>
- Prøitz, T. S. & Aasen, P. (2018). Making and re-making the Nordic model of education. I P. Nedergaard & A. Wivel (Red.), *Routledge Handbook on Scandinavian Politics* (s. 213–228). Routledge.
- Prøitz, T., Mausethagen, S. & Skedsmo, G. (2019). District administrators' governing styles in the enactment of data-use practices. *International Journal of Leadership in Education*, 24, 244–265. <https://doi.org/10.1080/13603124.2018.1562097>
- Prøitz, T. S., Rye, E. & Aasen, P. (2019). Nasjonal styring og lokal praksis – skoleledere og lærere som endringsagenter. I R. Jensen, B. Karseth, & E. Ottesen (Red.), *Styring og ledelse i grunnopplæringen. Spenninger og dynamikker*. (s. 21–38). Cappelen Damm Akademisk.
- Prøitz, T. S., Aasen, P. & Wermke, W. (2023). Merging traditions and emerging tensions. Nexus of education policy and the development of the teaching profession. I T. S. Prøitz, P. Aasen, & W. Wermke (Red.), *From Education Policy to Education Practice: Unpacking the Nexus* (s. 1–16). Springer.

- Spillane, J. P. (2006). *Distributed leadership*. Jossey-Bass.
- St.meld. nr. 30 (2003–2004). (2003). *Kultur for læring. Tilråding fra Utdannings- og forskningsdepartementet av 2. april 2004, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II)*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 17 (2004–2005). (2004). *Makt og demokrati. Tilråding fra Statsministerens kontor av 4. mars 2005, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II)*. Statsministerens kontor.
- St.meld. nr. 31 (2007–2008). (2007). *Kvalitet i skolen. Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 13. juni 2008, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)*. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 11 (2008–2009). (2008). *Læreren. Rollen og utdanningen*. Kunnskapsdepartementet.
- Telhaug, A. O. & Mediås, A. (2003). *Grunnskolen som nasjonsbygger. Fra statspietisme til ny-liberalisme*. Abstract Forlag.
- Telhaug, A. O., Mediås, A. & Aasen, P. (2006). The Nordic model in education: Education as part of the political system in the last 50 years. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50(3), 245–284.
- UFD. (2002). *Skolen vet best! Situasjonsbeskrivelse av norsk grunnutdanning*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Utdanningsdirektoratet. (2017). *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen*. <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/>
- Valle, R. & Lillejord, S. (2023). A new regime of understanding. School leadership in Norwegian educational policy discourse (1990–2017). *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 9(2), 144–160. <https://doi.org/10.1080/20020317.2023.2208258>
- Weber, M. (1999). *Verdi og handling*. Pax.
- Whitty, G. (2002). *Making sense of education policy*. Paul Chapman.
- Aamodt, P. O., Hybertsen, I. D., Røsdal, T., Stensaker, B., Caspersen, J. & Federici, R. A. (2019). *Evaluering av den nasjonale rektorutdanningen 2015–2019. Sluttrapport*. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning/NTNU Samfunnsforskning. <https://samforsk.no/uploads/files/Publikasjoner/Rektorutdanningen-2015-2019-WEB.pdf>
- Aasen, P. (2003). What happened to social-democratic progressivism in Scandinavia? Restructuring education in Sweden and Norway in the 1990s. I M. W. Apple, P. Aasen, M. K. Cho, L. A. Gandin, A. Oliver, Y.-K. Sung, H. Tavares, & T.-H. Wong (Red.), *The State and the Politics of Knowledge* (s. 109–147). RoutledgeFalmer.
- Aasen, P. (2004). Pedagogikk og politikk. I P. Aasen, P. Kjøl, & P. B. Foros (Red.), *Pedagogikk og politikk* (s. 11–28). Cappelen Akademisk Forlag.
- Aasen, P. (2006). Skoleledelse – et utdanningspolitisk perspektiv. I K. Sivesind, G. Langfeldt, & G. Skedsmo (Red.), *Utdanningsledelse – fra fag til ferdighet?* (s. 21–42). Cappelen Akademisk forlag.
- Aasen, P. (2007). Equity in educational policy. A Norwegian perspective. I R. Teese, S. Lamb, & M. Duru-Bellat (Red.), *International Studies in Educational Inequality, Theory and Policy* (s. 460–475). Springer.
- Aasen, P. (2022). Barn av sin tid. Samfunnsperspektiv på barn og unges utvikling. I R. Karlsdottir, Ø. Kvellø, & I. D. Hybertsen (Red.), *Grunnbok i pedagogisk psykologi. Utvikling, sosialisering og motivasjon*. (s. 17–30). Fagbokforlaget.

- Aasen, P. (2025). Inkludering i et utdanningspolitisk perspektiv. I H. Bjørnsrud & S. Nilsen (Red.), *Den inkluderende og ekskluderende skolen – fellesskap eller utenforskap*. (s. 44–62). Cappelen Damm Akademisk.
- Aasen, P. & Stensaker, B. (2007). Balancing trust and technocracy. Leadership training and institutional values in higher education. *International Journal of Educational Management*, 21(5), 371–383.
- 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-Rapport 2012:20).
- Aasen, P., Prøitz, T. S. & Rye, E. (2015). Nasjonal læreplan som utdanningspolitisk dokument. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 99(6), 417–433.
- Aasen, P., Prøitz, T. S. & Sandberg, N. (2014). Knowledge regimes and contradictions in education reform. *Educational Policy*, 28(5), 718–738. <https://doi.org/10.1177/0895904813475710>

Prøitz, T. S. & Hovdhaugen, E. (2026). Skolelederes tidsbruk og beslutningstaking – ansvarsspenn og handlingsrom. I T. S. Prøitz, J. S. Borgen & S. Mausethagen (Red.), *Skoleledelse og autonomi i tid og rom: Relasjonell, flerdimensjonal og motsetningsfylt* (s. 55–74). Fagbokforlaget. <https://doi.org/10.55669/oa860603>

Kapittel 3

Skolelederes tidsbruk og beslutningstaking – ansvarsspenn og handlingsrom

Tine S. Prøitz & Elisabeth Hovdhaugen

Sammendrag: I dette kapitlet undersøker vi skolelederes ansvarsspenn og handlingsrom med utgangspunkt i en nasjonal spørreundersøkelse blant skoleledere. Analysene viser at skoleledelse i dag preges av et omfattende sett av arbeidsoppgaver, krysspress fra flere aktørnivåer og forventninger om både administrativ og pedagogisk ledelse. Resultatene viser at skoleledere bruker mest tid på administrative oppgaver og møter, men samtidig er involvert i et bredt spekter av oppgaver «noe av tiden», noe som bidrar til et vidt og krevende ansvarsspenn. Videre viser kapitlet at ansvar og beslutninger i skolen ofte deles mellom rektor, ledergruppen, lærere og kommunen. Rektor har likevel et tydelig hovedansvar for budsjett og personal. Kapitlet viser hvordan bred involvering i mange saker kan gjøre ledelse komplekst, og drøfter hvilke implikasjoner et delt og vidt ansvarsspenn har for skolelederes handlingsrom i praksis og for fremtidig styring av skolen.

Nøkkelord: ansvarsspenn, krysspress, skoleledelse og flere aktørnivåer

Abstract: This chapter explores school leaders' span of responsibility and room for manoeuvre based on a national survey of school leaders. The findings reveal that contemporary school leadership is characterised by extensive and varied tasks, cross-pressure from multiple levels of the education system, and expectations related to both administrative and pedagogical leadership. School leaders report spending most of their time on administrative tasks and meetings, while also engaging in a wide range of responsibilities to some extent, resulting in a broad and demanding span of responsibility. Decision-making is frequently shared among principals, leadership teams, teachers, and municipal authorities, although principals hold primary responsibility for budgeting and staffing. The chapter discusses how this shared and expansive responsibility structure shapes school leaders' autonomy, contributes to the complexity of daily leadership practice, and presents implications for policy and organisational development.

Keywords: responsibility span, cross-pressure, multiple levels, school leadership and several actors

Introduksjon

Vi sier ofte at skoleledelse er komplekst og kjennetegnet av krysspress nedenfra og ovenfra. Skoleledere må svare på forventninger fra ulike aktører på flere nivåer i skolesystemet. De er også forventet å ha gode relasjoner til elever, foreldre og ansatte i og rundt skolen. Forventningene er knyttet til både det formelle ansvaret skoleledere har, og ansvaret de tar i en arbeidssituasjon preget av det som kan karakteriseres som et *bredt ansvarsspenn*. I dette kapitlet presenterer vi resultater fra en spørreundersøkelse som ledere i norske skoler og kommuner har svart på. Resultatene viser hvordan ledelse i skoler og kommuner ofte skjer gjennom deling av både ansvar og oppgaver med andre i og rundt skolen. Basert på analysen redegjør vi for og diskuterer hva lederes ansvarsspenn kan innebære, og hvordan skolelederes handlingsrom innenfor ansvarsspennet kan forstås.

Ansvarsspenn?

Ansvarsspenn er et begrep som brukes innenfor ulike ledelsesfelt. For eksempel finner vi det i studier av ledelse i helsefeltet, i dagligvarebransjen og i offentlig forvaltning (se for eksempel Meyer, 2008; Holmemo, 2019). Ansvarsspenn brukes ofte sammen med begreper som «kontrollspenn» og på engelsk «span of responsibility» og «management span» (Davison, 2003; Lull, 2020). Dette er begreper som gjerne viser til antallet ansatte og underordnede som direkte rapporterer til ledere, og som ledere har ansvar for. De brukes også for å studere mulige sammenhenger mellom lederes ansvar, kontroll, effektivitet og resultat av ledelsen. I tillegg knyttes ansvarsspenn til antall og variasjon i typer oppgaver som ledere er ansvarlige for, samt til hvor mange nivåer i en organisasjon en leder forholder seg til i sitt arbeid. Begrepet synes ikke å være mye brukt om skoleledelse i norsk faglitteratur. Likevel tyder vårt datamateriale på at det kan være en betegnende merkelapp for skolelederes arbeidssituasjon i Norge i dag. Ettersom ansvarsspenn først og fremst ser ut til å være brukt om ledelse innenfor andre nærings- og samfunnssektorer enn skole, er det nødvendig å utforske begrepet nærmere. I dette kapitlet

gjør vi dette dels med utgangspunkt i empiriske funn om lederes tidsbruk og beslutningstaking basert på en spørreundersøkelse, og dels ut fra forhold i den norske skolekonteksten og endringer i skoleledelse.

Endringer i skoleledelse

Generelt kan vi knytte endringer i skoleledelse til større globale samfunnsendringer og trender i internasjonal utdanningspolitikk. Internasjonal forskning på skoleledelse viser for eksempel at ansvaret for utdanning og elevers læringsresultater i økende grad er lagt til det lokale nivået, som kommuner og skoler. Dette har skjedd i mange land på tvers av styringsformer og skolesystemer. Det lokale nivået beskrives som et tydelig innsatsområde for utdanningspolitiske tiltak i mange land, så vel som i Norge. I norsk sammenheng er skolelederrollen beskrevet som tydelig endret siden 1990-tallet (Helstad & Mausethagen, 2022; Irgens, 2024; Jensen et al., 2019), og det er veletablert i forskningen at rektors arbeidssituasjon er kjennetegnet av krysspress nedenfra, fra lærere, elever og foreldre, og ovenfra, fra lokale og nasjonale myndigheter i utdanningssystemet (for eksempel Møller, 2022).

Det er også veletablert i forskningen at dagens skole har gjennomgått en rekke endringer gjennom større utdanningsreformer de siste 30 årene. Reformene har gitt nye føringer og forventninger til skoleledelse. Aasen viser i kapittel 2 at styringsreformen Kunnskapsløftet fra 2006 ga skoleledere i Norge et tydeligere definert ansvar for regelverk, budsjett og personal, i tillegg til et mer uttalt ansvar for elevenes læringsutbytte enn tidligere. Reformen vektla spesielt rektors og skoleledelsens rolle som endringsagent i forbindelse med reformimplementeringen, men også som sentral aktør i en skole beskrevet som lærende organisasjoner i stadig utvikling, basert på bruk av elevresultater, data og informasjon fra det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (Mausethagen et al., 2018; Prøitz et al., 2019). Nye læreplaner innført i 2020 (LK20) og ny opplæringslov innført fra 2024 forsterket ytterligere skolelederes ansvar for elevenes trivsel, sosiale velferd og muligheter for medvirkning i egen læring og trivsel på skolen, samtidig som ansvaret for skoleutvikling basert på elevresultater ble videreført (se for eksempel Dahle & Prøitz, 2025; Prøitz et al.,

2025). Nasjonal utdanningspolitikk, reformer og tiltak har altså understreket skoleleders ansvar for elevenes læringsresultater, og i de senere årene også tydeligere vektlagt ansvaret for inkludering og medvirkning for både ansatte og elever, samt for elevenes trivsel, velferd og psykososiale læringsmiljø. De siste årenes reformer kan dermed forstås som en formalisering av økte forventninger til skoleledelse om å ta hensyn til hvert enkelt individs behov, i en skole preget av mer mangfold. Dette er forventninger som stiller nye og andre krav til skoleledelsens relasjonelle og emosjonelle kompetanse i utøvelsen av arbeidet (Prøitz et al., 2025). Reformene innført fra 2006 har også vært bevegelige gjennom de siste tiårene. For eksempel ble regelverket for vurdering endret i 2009 og igjen i 2011, og formålsparagrafen for skolen ble endret i 2017. I kapittel 4 viser Borgen og Prøitz hvordan økt vektlegging av vurdering i nasjonale reformer de siste 30 årene har bidratt til å forme forståelsen av skolelederrollen på ulike måter. Utviklingen kan på mange måter ha medført at skoleledere stadig har måttet forholde seg til nye endringer, nytt regelverk og nye retningslinjer i en endringsintensiv periode. Et annet kjennetegn ved perioden er at endringene oftest har medført nye oppgaver og utvidet ansvar, ikke bare for rektorer og ledere i skolen, men også for ledere for skole på kommunenivået.

Profesjonalisering av skoleledelse

Parallelt med samfunnsmessige og utdanningspolitiske endringer med konsekvenser for skolelederrollen har det også skjedd en intensiv profesjonalisering av norske skoleledere gjennom etter- og videreutdanning og etablering av rektorskoler fra 2009 (Aamodt et al., 2019; Møller, 2016)¹. Profesjonaliseringen kan på den ene siden forstås som en mobilisering av lederkompetanse som kan forberede skoleledere på en jobb med krysspress og stort ansvarsspenn. På den andre siden tilfører lederutdanningene også nye forventninger til profesjonalitet i skoleledelse. Det er ikke lenger nok å ha vært lærer i flere år for å kunne tre inn i lederjobben i skolen, slik det var tidligere (Helstad & Mausesthaugen, 2024). Nasjonalt pågår det en diskusjon

1 Prosessen med å etablere rektorskoler i Norge startet allerede i 2002 da Utdannings- og forskningsdepartementet utlyste midler til universiteter og høyskoler for utvikling av masterprogrammer for skoleledere.

om hva skolelederutdanningene skal omfatte, både i politikk og forskning. Blant annet stilles det spørsmål ved om lederutdanninger har vært for mye rettet mot oppfyllelse av myndighetenes forventninger og pålegg, og for lite rettet mot hva skoleledere reelt sett har behov for i møtet med elever og ansatte og i den daglige driften av skolen (Aas & Törnsten, 2016). Det er også tankevekkende at det, til tross for profesjonaliseringen, rapporteres om økende mangel på skoleledere i Norge, og at det er færre som oppgir at de ønsker å være leder i den norske skolen (Bjørnset & Kindt, 2019; Gunnulfson et al., 2023). Dette kan tyde på at lederjobben i skolen, med mange forventninger og krysspress, ikke anses som like attraktiv.

Variert sett med arbeidsoppgaver

Gitt denne utviklingen kan vi si at skolelederes arbeidshverdag er preget av et omfattende og variert sett med arbeidsoppgaver. Skoleledere forholder seg til elever og foreldre, lærere og tillitsvalgte, andre ledere i skolen, ansatte og ledere i kommunen, samt andre etater omkring skolen. Arbeidsoppgavene innebærer også at skoleledere daglig må ta ansvar og fatte beslutninger på flere ulike nivåer i skolesystemet. Skoleledere må forholde seg til læreplanen og de ulike fagene i skolen, men også til ulike fagområder i egen yrkesutøvelse, som for eksempel jus, økonomi, personal- og organisasjonsutvikling, arbeidsmiljø og læringsmiljø for både elever og ansatte. Dette innebærer at skoleledere har ansvar for og tar beslutninger i mange ulike spørsmål som berører enkeltindivider, grupper av barn og unge og voksne, på ulike nivåer i og omkring skolen som organisasjon. Sett i lys av en situasjon med høyt arbeidspress, ulike forventninger, stadige reformer og nasjonale endringer, samt høy grad av kompleksitet i arbeidshverdagen, er det grunnlag for å karakterisere dagens skoleledelse som preget av et stort ansvarsspenn. Samtidig synes ansvarsspennet i den norske skolekonteksten å handle om mer enn hvor mange ansatte som direkte rapporterer til lederen, eller hvilke oppgaver lederen har. Skoleledelse handler også om å lede, koordinere og samarbeide på tvers av en rekke ulike nivåer, horisontalt så vel som vertikalt overfor andre skoleledere og etater, og der mange mennesker med ulike roller inngår.

Skolelederes ansvar og handlingsrom

I forskningslitteratur om betydningen av skoleledelse er det ofte det individuelle lederskapet som fremheves (Lumby, 2009). Det dreier seg om hva den enkelte leder gjør overfor ansatte, om krysspresset lederen står i mellom skolens kollegium og kommunen, og om lederens betydning for elevenes læringsutbytte. Samtidig har forskere i mange år studert og diskutert hvordan særlig rektor og lærere fordeler ansvar, oppgaver og beslutninger i skolen (se for eksempel Harris, 2022; Spillane, 2005). I litteraturen om skoleledelse pekes det gjerne på betydningen av relasjoner, og Møller har for eksempel beskrevet at skoleledelse innebærer å «utøve innflytelse og påvirke arbeidets retning» og at «i sitt vesen er ledelse i skolen både relasjonell og normativ» (Møller, 2022, s. 77). Dette innebærer at ledelse i skolen omfatter både innflytelse og påvirkning og kan utøves av mange, men samtidig at det er den formelle lederen som har legitim posisjon og ansvar for å sikre at skolens arbeid er i tråd med mål, lover, regler, forvaltning av makt, tiltak og tillit. I dag snakker vi også ofte om betydningen av relasjoner i profesjonsfellesskap og om prosesser for organisasjonslæring, der ledere både skal lede og inngå aktivt i fellesskapene i skolen. Det er også forventninger om å delta i fellesskap med andre rektorer i kommunen, i forbindelse med det norske skolesystemets vektlegging av skolers og kommuners samarbeid omkring et felles lokalt ansvar for skolen (Liljenberg & Andersson, 2021). Skolelederen er altså forventet både å lede med legitimitet og å dele autoritet i mange sammenhenger. Wildy (2004) har beskrevet dette som skolelederens klassiske dilemma. Hun eksemplifiserer dette med situasjoner der rektor både skal stå i tradisjoner og forventninger om autoritet og samtidig dele styring og beslutningstaking med personalet. Et annet eksempel er når rektor forventes å ta initiativ uten å stenge ansatte ute, eller å støtte ansattes initiativ uten å overta arbeidet. Wildy peker også på hvordan skolelederes handlingsrom vil variere i ulike situasjoner og i ulike ledelsesdilemmaer.

Cheng og kollegaer (2016) tematiserer også hvordan skolelederes handlingsrom varierer, og knytter dette til muligheten for å ta initiativ innenfor skolens ulike funksjonsområder. De beskriver hvordan skoler og ledere har handlingsrom særlig innenfor fire funksjonsområder: 1) budsjett, 2) bemanning,

3) læreplan og vurdering og 4) pedagogikk og forholdet til elevene. De anser videre at det er innenfor disse områdene skoleledere kan ta initiativ og utnytte sitt handlingsrom i utviklingen av skolen. Ledere kan ta initiativ for å styrke og forbedre eksisterende praksis for beslutningstaking, som har stor betydning for skolens virksomhet og pedagogiske aktiviteter for å nå skolens mål. Cheng og kollegaer beskriver her at skoleledere har et *funksjonelt* handlingsrom, der de kan ta initiativ for å justere og forbedre eksisterende praksis for beslutningstaking for å nå mål innenfor de fire funksjonsområdene. Hvor godt en skole fungerer, bestemmes også av hvilke strukturer for autoritet og beslutningstaking på organisasjons-, gruppe- og individnivå som finnes, og hvordan de brukes. Ledere kan dermed også ta initiativ for å endre skolens interne *strukturer* for å forbedre en skoles drift, beslutninger og arbeidsforholdene i organisasjonen på gruppe- og individnivå. I tillegg til å ta initiativ knyttet til funksjonalitet i beslutningstaking og skolens strukturer viser de også til betydningen av lederes initiativ knyttet til skolens *kultur*. Ledelsesinitiativ handler her om å endre eller forbedre skolens kultur gjennom arbeid med skolens visjon, tro, verdier og normer for atferd for atferd. Vi tar i dette kapitlet i bruk Cheng og kollegaers begreper om funksjonsområder og ledelsesinitiativ når vi i det videre presenterer og diskuterer resultatene fra spørreundersøkelsen.

Ansvar og beslutningstaking i skoleledelse

Tidligere undersøkelser om skolelederes myndighet og beslutningstaking i Norge viser at rektor og mellomlederes arbeid er preget av samråd og samspill. I tillegg fremstår skolelederes arbeid som sterkt sammenvevd på tvers i skoleorganisasjonen (Baldersheim et al., 2024, 2023). I vår undersøkelse har vi spurt skoleledere om forhold knyttet til deres arbeidshverdag. Spørsmålene vi har stilt, handler om hva slags ansvar lederne har i form av antall elever og ansatte og vis-à-vis andre aktører i skolen, hva de bruker mest tid på, og hvem de mener tar de mest vesentlige beslutningene i skolen, og om hva. Resultatene fra spørreundersøkelsen gir et grunnlag for å si noe om hva slags ansvarsspenn vi kan si at skoleledere har. De gir også grunnlag for analyse og diskusjon av hva slags handlingsrom ledelsen i skolen har.

Kort om metode

Dette kapitlet bygger på en spørreundersøkelse som ble distribuert til Skolelederforbundets medlemmer våren 2024. Undersøkelsen ble sendt ut til omtrent 2900 personer, og vi fikk 641 svar, noe som tilsvarer en svarprosent på 21. Analyser av sammensetningen av våre respondenter, sammenliknet med Skolelederforbundets medlemsmasse totalt, tilsier at representativiteten er forholdsvis god, selv om svarprosenten er lavere enn ønsket (se omtale av metode i kap. 1 og i Hovdhaugen et al. (2025) for mer informasjon om spørreundersøkelsen). I dette kapitlet bruker vi to spørsmålsbatterier fra undersøkelsen: om hva skoleledere bruker tiden sin på, og om hva de tar vesentlige beslutninger om. Analysene presenteres som tabeller eller figurer, der vi i resultatpresentasjonen også skiller mellom rektorer og mellomledere, for å sammenlikne hvordan de to gruppene ledere svarte².

Hva slags ansvar har skoleledere når det gjelder antall elever og ansatte?

Skoleledelsens ansvarsspenn kan altså, som nevnt over, forstås ut fra antallet ansatte som rapporterer til ledelsen, og som rektor eller ledergruppen samlet har ansvar for. Ettersom skoleledere ikke bare har et juridisk ansvar for sine ansatte gjennom regelverk om ansattforhold, men også for elevene som går på skolen, samt hver elevs læring og trivsel, ser vi også på hvor mange elever det er ved skolen. Kommunen har det økonomiske og juridiske ansvaret for elevenes læring og trivsel ved å sikre at opplæringsloven overholdes. Rektor og skolens ledelse har et overordnet ansvar for den daglige driften av skolen. Opplæringsloven beskriver i noen tilfeller rektors ansvar for elevene mer tydelig, for eksempel når det gjelder elevenes læringsmiljø og ved mobbing (Dahle & Prøitz, 2025). Skolelederes ansvarsspenn kan dermed ikke anses

2 De som oppgir at de har en annen stilling enn rektor ved en skole, er kategorisert som mellomledere. Kategoriseringen er basert på den formelle tittelen som respondenten har oppgitt i skjemaet.

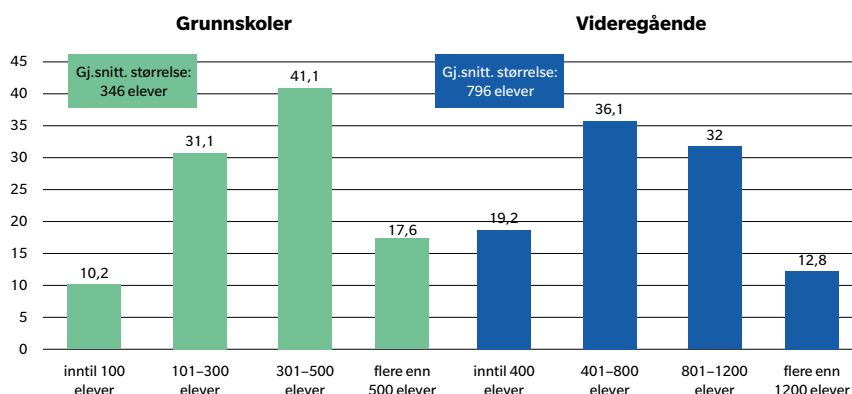
avgrenset til antallet elever eller antallet ansatte, men strekker seg over både ansattnivået og elevnivået i skolen.

Norge er, i likhet med Sverige, et land med relativt sett mange små skoler, særlig på grunnskolenivå. Danmark, derimot, har i gjennomsnitt større grunnskoler enn de andre to skandinaviske landene. Dette henger sannsynligvis sammen med befolkningstetthet, som er mye høyere i Danmark enn i Norge og Sverige (Utdanningsdirektoratet, 2024). Dette kan illustreres ved at norske grunnskoler i gjennomsnitt har 235 elever i 2024, noe som er en økning på 20 elever de siste 10 årene (Utdanningsdirektoratet, 2024). De videregående skolene er gjennomgående større enn grunnskolene, men elevtallet varierer mye etter om skolen er offentlig eller privat. I 2021/22 var 24 % av de videregående skolene private, og disse hadde i gjennomsnitt 166 elever. Offentlige skoler er gjennomgående større, her er gjennomsnittlig antall elever 530 (Utdanningsdirektoratet, 2022).

Deltakerne i undersøkelsen gjenspeiler disse forskjellene. Figur 3.1 viser fordelingen av dem som har besvart undersøkelsen, etter type og størrelse på skolen de arbeider ved. Generelt jobber lederne som har svart på undersøkelsen oftere ved litt større skoler, siden den største andelen av dem som jobber i grunnskolen, 41 %, jobber ved en skole som har 301–500 elever. Tilsvarende jobber den største andelen av dem som jobber i videregående, 36 %, ved en skole som har 401–800 elever.

Figur 3.1

Fordeling av respondenter (skoleledere) i grunnskoler og videregående, etter antall elever på skolen



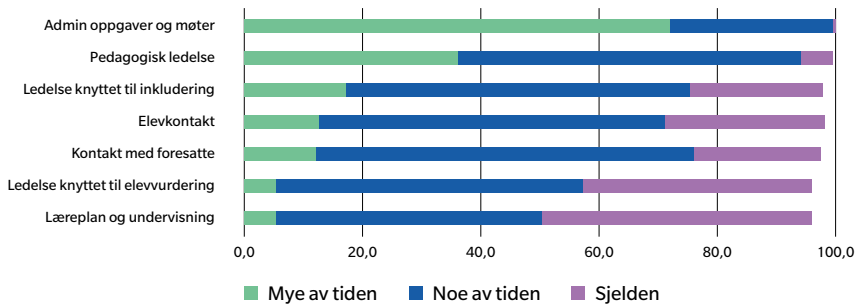
Dersom vi ser på antall ansatte skolelederne som har besvart undersøkelsen, har ansvar for, er det vanligst å ha ansvar for 21–50 ansatte i grunnskolen, 43 % svarer dette. I videregående er det to av tre skoleledere (68 %) som arbeider ved en skole med mer enn 100 ansatte. Dette mønsteret gjenspeiler det mønsteret som gjelder generelt for skoler i Norge.

Hva bruker skoleledere mest tid på?

For å få mer kunnskap om skolelederes arbeidsoppgaver har vi også spurt skolelederne hvilke oppgaver de bruker mest tid på. Over 70 % av skolelederne oppgir at de bruker mye av tiden sin på administrative oppgaver og møter (se Figur 3.2). Når det gjelder pedagogisk ledelse, endrer dette bildet seg noe: Her oppgir i underkant av 40 % av skolelederne at de bruker mye av tiden sin på pedagogisk ledelse. Dette er resultater som samsvarer med andre undersøkelser av skolelederes tidsbruk gjennomført over tid i Norge (Prøitz & Mausestaden, 2022; Vibe & Sandberg, 2010). Når det gjelder ledelse knyttet til oppgaver som inkludering, elevkontakt og kontakt med foresatte, oppgir 10–20 % av lederne at de bruker mye tid på dette. Relativt sett bruker skolelederne minst tid på elevvurdering og læreplan og undervisning, her er det også mange som oppgir at de sjelden bruker tid på disse oppgavene. Et interessant trekk ved svarene er at mellom 40–50 % av skolelederne nesten gjennomgående oppgir å bruke «noe tid» på samtlige oppgaver vi har spurt om. Dette tyder på at skoleledere er involvert i og bruker tid på et mangfold av oppgaver og ansvarsområder, i tillegg til det de klart bruker mest tid på, som er administrative oppgaver og møter.

Figur 3.2

Tidsbruk til ledere i norske skoler



Ledernes rapportering om tidsbruk på ulike oppgaver gir først og fremst et gjenkjennelig og forventet bilde, der mest tid går til administrative oppgaver og møter. Det er også å forvente at skoleleder bruker en god del tid på pedagogisk ledelse. Det mest iøynefallende ved resultatet, sett i sammenheng med vårt spørsmål om ansvarsspenn, er hvordan skolelederne rapporterer at de i stor grad bruker «noe av tiden» på alle oppgavene vi har spurt om. Samtidig er det nødvendig å ta et forbehold om at resultatene kan være preget av rapportering på spørsmål som til en viss grad kan forstås som overlappende. Likevel er mønsteret i resultatet her såpass tydelig at vi kan fortolke ansvarsspennet som preget av skoleledernes involvering i et omfattende sett av oppgaver, inkludert oppgaver vi ofte anser som læreres hovedoppgaver, som elevkontakt, kontakt med foresatte, læreplan og undervisning. Samtidig er det et videre empirisk spørsmål hva skolelederne gjør i tiden de bruker på så mange ulike oppgaver. Ut fra tradisjonell tenkning om lederoppgaver kunne vi kanskje forventet at skolelederne primært involveres for å ta beslutninger. Vi har derfor også spurt dem om beslutningstaking i skolen.

Hvem tar de mest vesentlige beslutningene i skolen og om hva?

I tillegg til å spørre om tidsbruk spurte vi altså skolelederne også om hvem de anser har vesentlig ansvar³ for beslutninger om sentrale oppgaver i skolen. Informasjon om hvilke beslutninger skoleleder tar, og hvem de mener tar slike beslutninger, kan belyse hvilke forventninger skolelederne har til beslutningstaking. I dette spørsmålet kunne skolelederne oppgi flere svaralternativer for hvem som tar beslutninger: rektor, andre i skolens ledergruppe, lærere, skolens samarbeidsutvalg, kommunen og nasjonale myndigheter.

Et gjennomgående trekk ved svarene på dette spørsmålet er at skolelederne oppgir mellom én og tre aktører med vesentlig ansvar for beslutningstaking. Dette tyder på at skoleledere anser at de deler på å ha vesentlig ansvar for en rekke beslutninger. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at dette kan gjenspeile det norske skolesystemet, der for eksempel nasjonale myndigheter og lokale myndigheter har en sentral rolle, og i mange sammenhenger delegerer/deler/distribuerer ansvar for beslutninger beskrevet i regelverk og læreplaner, så vel som i forbindelse med lønnsfastsettelse. Dette kan også reflektere styringssignaler og forventninger fra nasjonale myndigheter om tett samarbeid og dialog mellom skoler og kommuner omkring den generelle utviklingen av skolen (se for eksempel kapittel 5 Stenersen & Dieudè, 7 Sundberg & Prøitz, 8 Dahle & Prøitz, 4 Borgen & Prøitz). Svarene bør også forstås ut fra tradisjoner for demokratisk involvering og medbestemmelse i utvikling og ledelse av den norske skolen (Aasen kap. 2, Sundberg & Prøitz kap. 7).

Datamaterialet viser at rektor i stor grad anses å ha et vesentlig ansvar for beslutninger om skolens budsjett og ansettelser/personal alene: 90 % oppgir at det er rektor som har et vesentlig ansvar for disse beslutningene. Samtidig anses også andre i skolens ledergruppe å ha et vesentlig ansvar for beslutninger om personal, og til dels også for beslutninger om budsjett. Når det gjelder budsjett, oppgis også kommunen å ha et vesentlig ansvar for beslutninger. Dette er naturlig i norsk kontekst, ettersom det er kommunen som tildeler skolens budsjett, ofte i dialog med rektor. Rektor og skolens ledergruppe oppgis også å ha et vesentlig ansvar for beslutninger knyttet til å lede

3 «Vesentlig ansvar» ble i spørreskjemaet beskrevet som at man har en aktiv rolle når det skal tas beslutninger.

skolens kvalitetsarbeid. Her anses for eksempel lærerne i langt mindre grad å ha ansvar. Skolelederne oppgir videre at flere andre har et vesentlig ansvar for beslutninger om å fastsette skolens reglement for orden og oppførsel. Her oppgis skolens ledergruppe, sammen med lærerne og kommunen, å ha ansvar. Skolelederne viser spesielt til lærerne som ansvarlige for beslutninger om hvilke læremidler som skal brukes, når retningslinjer for elevvurdering skal fastsettes, og når innholdet i fagene skal bestemmes. Det er også på disse områdene skolelederne oppgir at de selv i minst grad anser seg som ansvarlige for vesentlige beslutninger.

I tabell 3.1 har vi kategorisert skoleledernes svar i forhold til Cheng og kollegaers (2015) fire funksjonsområder (budsjett, personal, læreplan og vurdering og pedagogikk og forholdet til elevene).

Tabell 3.1

Skolelederes oppfatninger om beslutningstaking i forhold til funksjonsområder

Funksjonsområder hos Cheng et al. (2015)	Aktører som tar vesentlige beslutninger om	Rektor	Andre i skolens ledergruppe	Lærere (ikke med ledergruppe)	Skolens samarbeidsutvalg	Kommunale myndigheter	Nasjonale myndigheter
1 Budsjett	Skolens budsjett	90,8	45,5	5,3	5,3	37,4	7,5
2 Personal	Ansettelser	90,0	69,5	7,8	2,1	11,3	2,8
3 Læreplan og vurdering	Fastsette retningslinjer for vurdering	60,1	59,8	50,4	2,9	36,6	49,9
	Bestemme innhold i fagene (læreplan)	9,5	34,0	72,1	0,6	12,6	66,6
4 Pedagogikk og forholdet til elevene	Fastsette reglement for orden og oppførsel	64,5	47,2	29,5	18,0	65,5	12,2
	Bestemme bruk av læremidler	58,8	75,2	80,1	1,8	25,9	2,1
	Lede kvalitetsarbeid	95,3	81,2	20,7	1,9	31,8	4,9

Skoleledernes svar tyder på at særlig rektorer anses å ha et vesentlig ansvar for beslutninger innenfor de to første funksjonsområdene, budsjett og personal. Først og fremst oppgis de å ha dette ansvaret alene, men også delvis sammen med ledergruppen.

Når det gjelder funksjonsområdene læreplan og vurdering, her knyttet til det å bestemme innhold i fagene (læreplan) og fastsette retningslinjer for elevvurdering, fremstår oppfatningene av ansvar tydelig ulike. Ansvaret for å bestemme innhold i fagene fremstår som mer delt ved at lærerne har en helt sentral rolle sammen med ledergruppen, mens rektor i langt mindre grad er involvert. For fastsettelse av retningslinjer for elevvurdering oppgis rektor, ledergruppen og lærerne, i tillegg til kommunen og nasjonale myndigheter, å ha et vesentlig ansvar for beslutninger. Dette kan dels fortolkes ut fra at elevvurdering er et tydelig lov- og forskriftsregulert ansvarsområde, hvor elever har klart uttalte rettigheter som skal ivaretas, og som kommunen har et overordnet ansvar for. Innenfor elevvurdering har samtlige grupper ulike, men også helt sentrale roller, ved at nasjonale og lokale myndigheter fastsetter regelverket og også er aktører i gjennomføringen av for eksempel eksamen og nasjonale prøver, og dermed styrer deler av aktiviteten. Regelverk og retningslinjer gir også skoleledelsen og lærere bestemte og ulike oppgaver og ansvar knyttet til elevvurdering i det norske skolesystemet.

Når det gjelder det siste funksjonsområdet, pedagogikk og forholdet til elevene, her i form av oppgaver som å lede kvalitetsarbeid, fastsette reglement for orden og oppførsel og å bestemme hvilke læremidler som skal brukes, er dette områder der rektor og ledergruppen oppgis å ha ansvar for beslutninger i stor grad, samtidig som flere andre også oppgis å dele dette ansvaret med ledelsen. Lærernes ansvar innenfor disse områdene varierer, og det er spesielt ved beslutninger om hvilke læremidler skolen skal bruke at lærerne anses å ha et vesentlig ansvar. Det er også interessant at kommune og fylke oppgis å ha et vesentlig ansvar for å fastsette regelverk for orden og oppførsel ved skolene.

Samlet sett tyder resultatene på at det finnes noen områder der rektor som skoleleder har et tydelig vesentlig ansvar, som for budsjett og personal, men selv her involveres også andre, som medlemmer av ledergruppen. Det er først og fremst i tilknytning til beslutninger om innhold i fagene og læremidler at rektor i mindre grad anses å ha et vesentlig ansvar, derimot er ledergruppen gjerne involvert også i disse beslutningene.

Skoleledernes ansvarsspenn

Våre data viser altså at rektor og skoleledelsen har et vesentlig ansvar for noen bestemte beslutninger alene. Undersøkelsen viser også at skolelederne deler noe av beslutningsansvaret med andre ansatte i skolen. Vi ser også at skolelederne anser at de deler beslutningsansvar med nasjonale og lokale myndigheter innenfor flere områder. I noen tilfeller oppgir de også at ansvaret i vesentlig grad ligger hos lærerne. Våre resultater bekrefter bildet av skoleledelsens ansvar, tidsbruk og beslutningstaking som preget av mange arbeidsfelter over flere nivåer og delt ansvar innenfor sentrale områder av skolens virksomhet (Hovdhaugen et al., 2026).

Ikke så overraskende tyder vår analyse på at rektor særlig anses å ha et vesentlig beslutningsansvar når det gjelder budsjett og personal. Dette samsvarer med Cheng og kollegaers beskrivelse av skolers fire funksjonsområder (1. budsjett, 2. bemanning, 3. læreplan og vurdering og når det gjelder 4. pedagogikk og forholdet til elevene). Skolens ledelse kan ta ulike initiativer (funksjonelle, strukturelle og kulturelle) for å utnytte handlingsrommet innenfor disse områdene. Funksjonsområdene budsjett og personal er to områder der skoleledelsen ofte anses å ha størst mulighet til å ta initiativ og bruke handlingsrommet (Cheng et al., 2017). Samtidig vet vi fra undersøkelser i CLASS-prosjektet at skoleledere anser budsjett som et av de områdene der rammene er mest fastsatt, og som ofte påvirkes av endringer i elevmasse og andre hendelser ved skolen i løpet av et skoleår. Personal er et viktig område for rektors funksjonelle initiativer for å sikre skolens daglige drift gjennom bevisst rekruttering av kvalifiserte lærere og vikarer. Samtidig vet vi fra prosjektets analyser at skoleleders handlingsrom kan være begrenset av lokalt regelverk og budsjett i rekruttering av kvalifisert personale (Prøitz et al., 2025). Hvordan skoleledelsen evner å utnytte sitt handlingsrom innenfor områdene budsjett og personal, handler imidlertid ikke bare om å ta initiativ for skolens funksjonelle drift, men kan også være viktige initiativer for utviklingen av et kollegium i et langsiktig og strategisk perspektiv. Skoleleders utøvelse av handlingsrom gjennom ulike initiativer innenfor budsjett og personal kan dermed bidra til å utvikle skolen funksjonelt, strukturelt så vel som kulturelt.

Ansvarsspenn og handlingsrom

Skoleledelsens formelle og uformelle ansvar i Norge strekker seg, som vist, ikke nødvendigvis over et større ansvarsspenn sammenliknet med skolestørrelse, elevtall og antall ansatte i skoler i andre land. Skoleledelsens oppgaver synes heller ikke å være spesielt annerledes enn oppgavene skoleledere i andre land har, snarere tvert imot synes skoleledelse i ulike lands kontekster å ha flere likhetstrekk (Cheng et al., 2016; Prøitz et al., 2025). Ansvarsspennet blir først og fremst stort når vi ser nærmere på hva og hvordan skoleledelsen bruker sin tid, og på beslutningsansvaret de tar gjennom involvering i skolens mange oppgaver og deling av ansvar og oppgaver. Våre analyser tyder på at norske skoleledere i stor grad arbeider sammen med andre og involverer både andre og seg selv i en rekke sammenhenger. Resultatene tyder på at ansvarsspennet ikke bare handler om krysspress ovenfra og nedenfra, men også om at skoleledere forholder seg til et høyt antall personer i ulike roller og nivåer i skolesystemet. Ansvarsspennet omfatter elevene og deres foreldre, lærere og andre ansatte i skolen, andre rektorer i kommunen og kommunens ansatte og ledere med ansvar for skolen, og som ikke nødvendigvis følger systemets hierarkiske oppbygning, strukturer og logikk. Ut fra en forståelse av skoleledelse som relasjonell, i høy grad delt og involverende, kan ansvarsspennet bli stort og nærmest virke grenseløst.

Rektor er altså ikke alene i handlingsrommet. Skoleledere involverer en rekke av skolens aktører i beslutningstakingen, og det kan se ut til at rektor sjelden tar vesentlige beslutninger innenfor flere av skolens funksjonsområder helt alene. Samtidig viser analysen også at det finnes noen områder der rektor i større grad er alene i handlingsrommet, særlig når det gjelder beslutninger om skolens budsjett og personale. Når det gjelder pedagogiske spørsmål knyttet til læreplan og vurdering, tyder våre data på at skoleledere i større grad overlater initiativet til mellomledere og lærere. Det er dermed et spørsmål i hvilken grad skoleledere tar i bruk handlingsrommet innenfor de to andre funksjonsområdene: 3. læreplan og vurdering og 4. pedagogikk og forholdet til elevene.

Avslutning og implikasjoner

Gitt ansvarsspennet er det forståelig og logisk at skolelederne involverer og deler ansvar og beslutningstaking, og dette er i tråd med gjeldende ideer om hva god skoleledelse er. Samtidig gir resultatene også grunnlag for å stille spørsmål ved hva som skjer med skoleledelsens handlingsrom når ansvar og beslutninger deles med flere andre i konkrete saker, enten det handler om timeplan, mobbesaker, bemanning eller leseopplæring. Resultatene gir også grunnlag for å spørre om et delt handlingsrom kan bidra til å gjøre ledelse i skolehverdagen mer kompleks og uoversiktlig, og om det også kan bidra til å tilsløre ansvar i beslutningsprosesser.

Implikasjoner av våre studier retter seg særlig mot to aspekter ved ansvarsspenn. For det første preges skolelederes ansvarsspenn ikke bare av det velkjente vertikale krysspreset ovenfra og nedenfra. Vi ser at ansvarsspennet også omfatter skolelederes involvering i et mangfold av saker på egen skole. Dette er saker som kjennetegnes av å befinne seg horisontalt innenfor skolens funksjonsområder, i relasjon til andre ledere ved andre skoler i kommunen, og til andre etater og funksjoner knyttet til skolen, som for eksempel FAU, PPT, BUP, helsesykepleiertjeneste og politi. Vertikalt og horisontalt krysspreset krever høy bevissthet blant skoleledere når det gjelder forvaltning av egen tid og prioritering av egen involvering i saker på skolen. Dette forutsetter evne til å dele lederskap, men også å delegere oppgaver og ansvar på en bevisst måte. Samtidig tilsier våre analyser av ansvarsspennet at skoleleders egen bevissthet om forvaltning av egen tid og prioriteringer bør gå hånd i hånd med lokale og nasjonale vurderinger, samt en tydeliggjøring av skolelederes ansvar og oppgaver. Det er et spørsmål om politikkens og skolens egne forventninger om en allestedsnærværende skoleleder, med en stadig økende oppgaveportefølje og forventninger om høy grad av involvering, er det mest hensiktsmessige for skolen i det lange løp.

Referanser

- Cheng, Y. C., Ko, J. & Lee, T. T. H. (2016). *School autonomy, leadership and learning: a reconceptualisation*. *International Journal of Educational Management*, 30(2), 177–196.
- Dahle, C. & Prøitz, T. S. (2024). School principals and the obligation to act under a zero-tolerance policy against bullying in schools. I J. Hugo, C. Assmann, A. Schmidt, & D. Sehmisch (Red.), *Educational leadership and children's rights?* (s. 87–99). Waxmann. https://doi.org/10.31244/9783830998259_7
- Davison, B. (2003). Management span of control: how wide is too wide? *Journal of Business Strategy*, 24(4), 22–29.
- Gunnulfson, A. E. & Skedsmo, G. (2023). School leadership in Norway: Key characteristics and current challenges. I A. E. Gunnulfson, H. Årlestig, & M. Storgaard (Red.), *Education and democracy in the Nordic countries: Making sense of school leadership, policy, and practice* (s. 61–73). Springer International Publishing.
- Harris, A., Jones, M. & Ismail, N. (2022). Distributed leadership: taking a retrospective and contemporary view of the evidence base. *School Leadership & Management*, 42(5), 438–456.
- Helstad, K. & Mausethagen, S. (Red.). (2022). *Skoleutvikling i forskning, politikk og praksis*. Cappelen Damm.
- Holmemo, M. D. Q. (2019). Lykkes vi med «å leane» dette landet? *Stat & Styring*, 29(2), 40–43.
- Hovdhaugen, E., Tvedten, S., Prøitz, T. S., & Spord Borgen, J. (2026). *Educational leaders and autonomy: technical report – CLASS survey Norway*. USN skriftserie (Nr. 197).
- Irgens, E. J. (2024). *Skolen, organisasjon og ledelse kunnskap og læring 2. utg.* Oslo, Fagbokforlaget.
- Jensen, R., Karseth, B. & Ottesen, E. (Red.). (2019). *Styring og ledelse i grunnsopplæringen, spenninger og dynamikker*. Cappelen Damm Akademisk.
- Liljenberg, M. & Andersson, K. (2021). Relations between an improving Swedish LEA and school principals with joint quality and improvement responsibilities. *Education inquiry*, 12(2), 147–162.
- Lull, D. S. (2020). *How span of control is defined and measured: A systematic literature review to inform healthcare leaders* (Doktoravhandling). Central Michigan University.
- Lumby, J. (2013). Distributed leadership: The uses and abuses of power. *Educational Management Administration & Leadership*, 41(5), 581–597.
- Mausethagen, S., Prøitz, T. S. & Skedsmo, G. (2018). *Elevresultater: mellom kontroll og utvikling*. Fagbokforlaget.
- Meyer, R. M. (2008). Span of management: Concept analysis. *Journal of Advanced Nursing*, 63(1), 104–112.
- Møller, J. (2016). Kvalifisering som skoleleder i en norsk kontekst: et historisk tilbakeblikk og perspektiver på utdanning av skoleledere. *Acta Didactica Norge*, 10(4), 7–26.
- Møller, J. (2022). Skoleutvikling i et ledelsesperspektiv – spenninger, strategier og dilemmaer. I *Skoleutvikling i forskning, politikk og praksis*. Cappelen Damm Akademisk.
- Prøitz, T. S., Dieudé, A. & Stenersen, C. R. (2025). School leader experiences with local education authorities—extended policy frames of well-functioning relationships across contexts of time. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 1–15.

- Prøitz, T. S., Rye, E. & Aasen, P. (2019). Nasjonal styring og lokal praksis–skoleledere og lærere som endringsagenter. I R. Jensen, B. Karseth, & E. Ottesen (Red.), *Styring og ledelse i grunnsopplæringen. Spenninger og dynamikker* (s. 21–38). Cappelen Damm Akademisk.
- Spillane, J. P. (2005). Distributed leadership. *The educational forum*, 69(2).
- Utdanningsdirektoratet. (2022). *Utdanningsspeilet 2022*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/publikasjoner/utdanningsspeilet/utdanningsspeilet-2022/>
- Utdanningsdirektoratet. (2024). *Fakta om grunnskolen 2024–2025*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2024/fakta-om-grunnskolen-20242025/>
- Vibe, N. & Sandberg, N. (2010). *Spørsmål til Skole-Norge våren 2010: Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere*. NIFU.
- Wildy, H., Forster, P., Loudon, W., & Wallace, J. (2004). The international study of leadership in education: Monitoring decision making by school leaders. *Journal of Educational Administration*, 42(4), 416–430.
- Aamodt, P. O., Hybertsen, I. D., Røsdal, T., Stensaker, B., Caspersen, J. og Federici, R. A. (2019). Evaluering av den nasjonale rektorutdanningen 2015–2019. NIFU/NTNU.
- Aas, M., & Törnsén, M. (2016). Nordic studies in education-special issue: Educational leadership in Nordic countries. *Nordic Studies in Education*, 36(2), 81–85.

Borgen, J. S. & Prøitz, T. S. (2026). Skoleledelse og vurdering – 30 år med utdanningspolitisk forming av et handlingsrom. I T. S. Prøitz, J. S. Borgen & S. Mausethagen (Red.), *Skoleledelse og autonomi i tid og rom: Relasjonell, flerdimensjonal og motsetningsfylt* (s. 75–97). Fagbokforlaget. <https://doi.org/10.55669/oa860604>

Kapittel 4

Skoleledelse og vurdering – 30 år med utdanningspolitisk forming av et handlingsrom

Jorunn Spord Borgen & Tine S. Prøitz

Sammendrag: I dette kapitlet undersøker vi hvordan utdanningspolitikken fra 1990 til 2020 har bidratt til å forme skolelederes handlingsrom i arbeidet med vurdering. Basert på en praksisorientert dokumentanalyse av stortingsmeldinger viser studien at vurdering har utviklet seg til et sentralt og stadig mer komplekst utdanningspolitisk begrep. Analysen avdekker en tydelig historisk bevegelse fra systembygging og målstyring på 1990-tallet, via profesjonalisering, ansvarliggjøring og strukturelle styringsgrep på 2000-tallet, til et sterkere fokus på samarbeid, kulturbygging og kollektivt ansvar i 2010-årene. Ved hjelp av et rammeverk for funksjonelle, strukturelle og kulturelle lederinitiativ viser kapitlet hvordan skolelederrollen gradvis konseptualiseres som avgjørende for å realisere nasjonale mål for vurdering. Samlet illustrerer analysen at skolelederes handlingsrom ikke er statisk, men kontinuerlig omformet gjennom politiske diskurser, normative forventninger og skiftende forståelser av hva «god» vurdering og «god» skoleledelse innebærer.

Nøkkelord: skoleledelse, vurdering, praksisorientert dokumentanalyse

Abstract: This chapter investigates how Norwegian education policy between 1990 and 2020 has shaped school leaders' room for maneuver in relation to assessment. Drawing on a practice-oriented document analysis of key policy documents, the study demonstrates that assessment has become an increasingly prominent and complex policy concept. The analysis reveals a historical shift from system-building and goal management in the 1990s, through professionalisation, accountability and structural governance mechanisms in the 2000s, to an emphasis on collaboration, cultural development and shared responsibility in the 2010s. Using a framework of functional, structural and cultural leadership initiatives, the chapter shows how the role of school leaders is gradually conceptualised as crucial for realising national ambitions related to assessment. Overall, the findings indicate that school leader autonomy and responsibility are continuously reshaped through policy language, normative expectations and evolving understandings of what constitutes «good» assessment and «good» leadership.

Keyword: school leadership, assessment, practice-oriented document analysis

Introduksjon

Vurderingsarbeid i skolen fikk en fremtredende plass med introduksjonen av styringsreformen Kunnskapsløftet i 2006, og en rekke studier har undersøkt hvordan ulike former for vurdering har preget skolen som følge av reformen. Få studier har imidlertid tatt i betraktning forholdet mellom vurdering og skoleledelsens handlingsrom i reformer før, under og etter Kunnskapsløftet. I dette kapitlet presenterer vi en studie av hvordan utdanningspolitikken konseptualiserer skoleleders ansvar og arbeid når det gjelder vurdering fra 1990-tallet til 2020. Inspirert av Cheng et al. (2016) har vi analysert utdanningspolitikken konseptualisering, det vil si begrepsdannelse knyttet til skoleledernes arbeid med vurdering. Vi diskuterer også hva slags handlingsrom politikken gir skoleledere for å ta initiativ og iverksette funksjonelle, strukturelle og kulturelle tiltak *i sammenheng med vurdering*. Studien bygger på en praksisorientert dokumentanalyse (Asdal & Reinertsen, 2020) av stortingsmeldinger fra de siste 30 årene. Studien viser at vurdering i løpet av den studerte perioden har blitt et svært fremtredende utdanningspolitisk begrep med tydelige følger for begrepsdannelse om skoleledelse.

Bakgrunn og perspektiver på ledelse

Begrepet «vurdering» omfatter et bredt spekter av empiriske fenomener og styringssystemer, noe som resulterer i en omfattende og mangfoldig litteratur (se også kapittel 6 Sundberg og Prøitz i denne boken). Vurdering er knyttet til spørsmål om kvalitet i skolen, noe som gjør vurdering til et potent utdanningspolitisk begrep. Som vist i kapittel 2 i denne boken er tiårene fra 1990 til 2020 en svært betydningsfull periode med reformer og endringer i norsk utdanningspolitikk. Perioden markerer fremveksten av et tydeligere vurderingsregime i norsk utdanning. På 1990-tallet var det norske utdanningssystemet preget av innføring av målstyringssystemer (Lillejord, 1997). Fokuset på mål forsterket seg i løpet av 2000-tallet, med vektlegging av læringsutbyttet i tenkning i nye læreplaner gjennom kompetansemål og nye

vurderingsforskrifter (Prøitz, 2015). Dette ble videreutviklet i perioden 2010 til 2020, og endte opp i en ny læreplanreform i 2020 (Karseth et al., 2020).

Vurdering er et omdiskutert fenomen i mange land, og omtales ofte som en nøkkel til kvalitetsutvikling i utdanning. Debattene fokuserer riktignok på ulike aspekter ved vurdering, avhengig av kontekstuelle variasjoner, men har også flere likheter på tvers av kontekster. Det er tidligere vist at vurdering historisk bidrar til å forme organiseringen og driften av skolene (Fjørtoft et al., 2024; Lysne, 2006; Tveit, 2014). Diskusjonene har vært sentrert om hvordan elevenes prestasjoner best kan vurderes på en rettferdig måte (Broadfoot & Black, 2010; Brookhart, 2005), og om effekten av sofistikerte vurderingssystemer utviklet for å følge enkeltelevers læring og skoleprestasjoner i hverdagen til elever, lærere og skoleledere, samt for skolesystemet totalt (Blömecke et al., 2022). Forskning på ledelse har vist positive sammenhenger mellom lederes handlingsrom, strategisk beslutningstaking og elevprestasjoner, samt mellom økt handlingsrom og endringer som forbedrer elevenes resultater (Caldwell & Spinks, 2013). Lignende funn er rapportert i studier som analyserer skolens autonomi og elevprestasjoner målt ved PISA (Cheng et al., 2016).

Som i mange andre land diskuteres også vurdering i norsk sammenheng. Spesielt har den norske debatten omkring vurdering vært karakterisert som spenningsfylt og som en politisk kamparena (Lysne, 2006; Tveit, 2013), som preget av et samfunnsmessig «PISA-sjokk» (Pettersen et al., 2017) og som et uløselig dilemma for lærere (Hopfenbeck et al., 2012). I en velkjent artikkel fra 2006 beskriver Lysne hvordan Norge har hatt en lang og uvanlig tradisjon for skepsis til formell vurdering, noe som historisk sett har ført til hyppige endringer i karakterskalaer og innføringer av stadig nye direktiver for vurderingspraksis over tid. Det siste tiåret med innovasjoner og nye praksiser innenfor vurderingsfeltet i Norge har bragt frem igjen ideologiske stridigheter rundt temaet (Tveit, 2013). Et karakteristisk trekk ved vurdering som tema i et skolehistorisk perspektiv er spenningen mellom statlige ambisjoner om å styre utdanning og de profesjonelles motstand mot slik styring (Telhaug, 1994). Utdanningsreformene på 1990-tallet fokuserte hovedsakelig på brede, generelle mål og hadde liten oppmerksomhet rettet mot måloppnåelse. Skiftet mot en tydeligere resultatorientering knyttes til anbefalinger fra Organisasjon for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) på slutten av 1980-årene om nødvendigheten av å styrke og målrette resultatfokuset i norsk skole (Hatch, 2014; Møller & Skedsmo, 2013; Pettersson et al., 2017). Reformene på 2000-tallet

har i større grad handlet om å etablere nye mekanismer og verktøy som kan bidra til å sikre oppfyllelsen av målsettinger for elevresultater (Hatch, 2014).

Til tross for flere statlige anstrengelser og initiativer for å etablere et kvalitetsvurderingssystem i løpet av 1990-årene, introduseres dette først med Kunnskapsløftet i 2006. Reformen førte med seg en mer resultatorientert utdanningspolitikk og inkluderte elementer som en nasjonal resultatorientert læreplan, nasjonale prøver, et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, desentralisering, målbasert styring og lokal ansvarlighet (Aasen et al., 2012). I de senere årene har reformen Kunnskapsløftet fra 2006 blitt fornyet med lanseringen av den reviderte læreplanen, fagfornyelsen av Kunnskapsløftet fra 2020 (LK20) (Borgen et al., 2023, 2026; Karseth et al., 2020). Diskusjonen omkring vurdering i skolen har fortsatt med anbefalingene fra NOU 2023:1 og NOU 2024:27 om endringer av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet i retning av en tydeligere utviklingsorientering.

Politikk og forskning om vurdering og kvalitetssystemer for skole er ofte rettet mot elevene og lærerne, selv om det også finnes studier om hvordan skoleledere forholder seg til elevresultater, data og informasjon (se for eksempel Borgen, 2022; Gunnulfsen & Møller, 2017; Mausethagen et al., 2018; Prøitz et al., 2025). Sjelden settes fokuset på hvordan skolelederrollen settes i spill i forbindelse med vurderingsfeltet i et lengre tidsperspektiv. Vurdering blir ofte debattert som dagsaktuelle temaer, uten forankring i den historiske utviklingen av skolelederrollen knyttet til vurdering. Gitt denne bakgrunnen studerer vi i dette kapitlet vurdering som et viktig politisk spørsmål for å identifisere utviklingen av ledes handlingsrom over 30-årsperioden fra 1990 til 2020.

Funksjonell, strukturell og kulturell autonomi

I dette kapitlet tar vi i bruk et begrepsapparat foreslått av Cheng og kollegaer (2016) om skolelederinitiativ og handlingsrom når vi analyserer utdanningspolitikkenes språk om skolelederrollen og vurdering over tid. De foreslår at skoleledere kan utnytte sitt handlingsrom ved å drive ledelse gjennom funksjonelle, strukturelle og kulturelle initiativer. *Funksjonelle initiativer* refererer til skoleleders arbeid med beslutningstaking på alle nivåer i skolen, som støtter skolens daglige arbeid knyttet til budsjett, bemanning, læreplan og vurdering, samt pedagogikk og forholdet til elevene. *Strukturelle initiativer* handler om skoleleders arbeid for å justere og styrke skolens interne strukturer slik at

skolens virksomhet, beslutningsprosesser og drift på organisasjonsnivået, gruppenivået og det individuelle nivået fungerer. Strukturelle lederinitiativ er også viktige for skoleledelsens handlingsrom internt og eksternt i et desentralisert utdanningssystem. For eksempel dreier dette seg om hvordan beslutningstaking i desentraliserte systemer ofte desentraliseres ytterligere og differensieres på organisasjonsnivået, gruppenivået og individnivået i flernivå-systemer. Ledelse for *kulturelle initiativer* innebærer utvikling av initiativer som kan bidra til å endre eller styrke skolens kulturelle profil gjennom visjon, tro, verdier og normer for atferd i skolen. Dette kan for eksempel handle om leders arbeid for at skolens interne kulturelle praksiser og egenskaper er basert på prinsipper om likeverdighet, desentralisering, selvstyrende systemer og lokalt initiativ, i tråd med teori om skolebasert ledelse.

Begrepene presentert av Cheng et al. (2016) er utviklet for å tematisere og åpne for diskusjon om kompleksiteten i ledelse og skolars handlingsrom, og for å forske på sammenhengene mellom skolars handlingsrom, skoleutvikling og -resultater. I denne studien er ledelse for strukturelle, funksjonelle og kulturelle initiativer relevant i analysen av potensielle retoriske endringer og utviklingen i begreper brukt om skolelederrollen i forbindelse med vurdering i reformer over tid fra 1990-årene og frem til i dag.

Metode, datamateriale og analytisk tilnærming

I denne studien benyttet vi dokumentanalyse av sentrale politiske dokumenter som gjelder vurdering i tilknytning til skolelederrollen, fra 1990 til 2020. Datamaterialet er gjenanalysert (Thorne, 1998) i lys av Cheng et al. (2016) sine begreper, med utgangspunkt i en studie om konseptualisering av vurdering i utdanningspolitikk (Borgen & Prøitz, 2022). For å identifisere politiske budskaper over tid valgte vi å analysere 12 stortingsmeldinger som har tematisert vurdering i skolen i perioden 1990–2020, se Tabell 4.1. Meldingene til Stortinget brukes når regjeringen ønsker å informere om beslutninger regjeringen har tatt, eller for å få diskutert saker i Stortinget, og inneholder analyser og betraktninger om fremtidig politikk (Dieudè, 2021). Stortingsmeldinger gir dermed innblikk i sittende regjeringers syn på saker

og fungerer som konstituerende krefter for fremtidig praksis i utdanningspolitikk (Ball, 1993).

Tabell 4.1

Oversikt over 12 stortingsmeldinger

1990–2000	2000–2010	2010–2020
1. St. meld. nr. 29 (1994–95) <i>Prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole – ny læreplan.</i>	4. St. meld. nr. 33 (2002–2003) <i>Om ressurs-situasjonen i grunn-utdanningen m.m.</i>	8. St. meld. nr. 20 (2012–2013) <i>På rett vei.</i>
2. St. meld. nr. 47 (1995–96) <i>Om elev-vurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem.</i>	5. St. meld. nr. 30 (2003–2004) <i>Kultur for læring.</i>	9. St. meld. nr. 28 (2015–2016) <i>Fag – Fordypning – Forstå-else. En fornyelse av Kunnskapsløftet.</i>
3. St. meld. nr. 28 (1998–99) <i>Mot rikare mål.</i>	6. St. meld. nr. 16 (2006–2007) <i>... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring.</i>	10. St. meld. nr. 21 (2016–2017) <i>Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen.</i>
	7. St. meld. nr. 31 (2007–2008) <i>Kvalitet i skolen.</i>	11. St. meld. nr. 6 (2019–2020) <i>Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO.</i>
		12. St. meld. nr. 21 (2020–2021) <i>Fullførings-reformen – med åpne dører til verden og fremtiden (for videre-gående opplæring).</i>

Med utgangspunkt i at stortingsmeldinger er å anse som effektive dokumenter for å identifisere politikkutvikling og endring over tid, har vi tatt i bruk Asdal og Reinertsens (2020) begrep om *saksomforming*. Praksisnær dokumentanalyse innebærer i denne sammenhengen å fokusere på dokumentenes

rolle og betydning i formingen av utdanningspolitikk og utdanningspolitiske budskaper (Asdal & Reinertsen 2020, Bowen, 2009). Målet med analysen er å identifisere hvordan skoleledelse rammes inn av utdanningspolitisk konseptualisering på vurderingsfeltet gjennom dokumentenes «historiske bevegelser». I dette perspektivet kan dokumenter bidra til å omforme en sak ved å omformulere, omfordele, lage nye beskrivelser, endre begreper og introdusere nye prioriteringer. Asdal og Reinertsen omtaler dette som et modifikasjonsarbeid som kan medføre endringer i sakens kjennetegn (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 114). Modifikasjonsarbeidet skjer ved at et dokument preges av konteksten det er en del av, samtidig som dokumentet bidrar til å forme konteksten og dermed også kan modifisere den.

Undersøkelsen ble gjennomført som en dokument- og innholdsanalyse i to faser (Bowen, 2009). Fase én startet med en enkel ordtelling av bruken av begrepene *skoleleder* og *skoleeier* i de utvalgte stortingsmeldingene. Se Tabell 4.2.

Tabell 4.2

Overordnede begreper og søkeord

Overordnet begrep	Søkeord
Skoleleder	Skoleleder/ledelse, rektor
Skoleeier	Skoleeier/kommunal leder/ledelse
Lærere	Lærer

Meldingene som er analysert i denne studien, er åpent tilgjengelige digitalt som pdf-dokumenter. Dette muliggjør elektroniske søk ved hjelp av den avanserte søkefunksjonen i Acrobat Reader for å identifisere relevante termer på en uttømmende og gjensidig utelukkende måte. Lærere har en sentral rolle i skolen i sammenheng med vurdering. Ettersom begrepet *lærer* stadig dukket opp i de innledende søkene etter *skoleleder* og *skoleeier*, bestemte vi oss for å inkludere lærere i søkene i de utvalgte policydokumentene fra 1990–2020 for å kartlegge potensielle samforekomster av disse sentrale aktørene i skolen. Dette ga også mulighet til å observere potensielle likheter og forskjeller i hvordan skoleledere, skoleeiere og lærere omtales i meldingene.

Tilnærmingen i første fase ga en oversikt over hyppigheten og forekomsten av omtale av de ulike aktørene. Den andre fasen av dokumentstudien innebar en dybdelesing av tekster identifisert i den første fasen og fremmet undersøkelsen til en mer omfattende innholds- og tekstanalyse via to tilnærminger (Borgen & Hallås, 2023; Prøitz, 2015). Dybdelesingene identifiserte passasjer der omtale av de ulike aktørene var relatert til vurderingstemaer i teksten. Fremgangsmåten integrerer den overordnede tilnærmingen til studiens elementer av både dokument- og innholdsanalyse, slik dette er beskrevet av Bowen (2009).

Utdanningspolitikkenes omtale av skoleleder i sammenheng med vurdering

Enkel ordtelling (fase I)

Den enkle ordtellingen ga en oversikt over hyppigheten av omtale av skoleleder, skoleeier og lærer i dokumentene. Ordteilingen viste at både antall sider i meldingene og omtalen av aktørgruppene gjennomgående øker i den studerte tidsperioden, som vist i Tabell 4.3. Dette underbygger argumentet vårt om at det skjer en omforming i de utdanningspolitiske dokumentene når det gjelder skoleledelse og vurdering. Ordteilingen viser også at utviklingen ikke bare gjelder ledere i skoler og kommuner, men også kan observeres for lærere.

Av de tre aktørgruppene er lærere nevnt hyppigst i alle dokumentene. En nærmere gjennomgang av tekstene tyder på at dette kan skyldes tendenser i meldingene til å liste opp samtlige aktører i skolen, inkludert lærerne, i sammenheng med vurdering. For eksempel er setninger som «lærere, skoleledere og skoleeiere skal ...» vanlige. Vi observerer også tilfeller der enkeltaktører nevnes i sammenhenger som også inkluderer andre aktører, som for eksempel «hovedansvaret for elevenes trivsel i skolen ligger hos skolelederen, men lærerne er også viktige for elevenes hverdagserfaring i skolen». Dette bidrar til en høy frekvens av omtale av lærere, selv når hovedtemaet i teksten er knyttet til skolelederens ansvar og handlingsrom.

Tabell 4.3*Oversikt ordtelling fase 1*

Stortingsmeldinger	Skoleeier Antall ord	Skoleledere Antall ord	Lærere Antall ord
St. meld. nr. 29 (1994–1995) (54 s.)	8	8	19
St. meld. nr. 47 (1995–1996) (25 s.)	12	3	62
St. meld. nr. 28 (1998–1999) (85 s.)	9	20	55
St. meld. nr. 33 (2002–2003) (69 s.)	30	20	161
St. meld. nr. 30 (2003–2004) (142 s.)	105	79	508
St. meld. nr. 16 (2006–2007) (111 s.)	56	27	230
St. meld. nr. 31 (2007–2008) (101 s.)	183	264	498
St. meld. nr. 20 (2012–2013) (183 s.)	164	95	464
St. meld. nr. 28 (2015–2016) (84 s.)	108	64	347
St. meld. nr. 21 (2016–2017) (110 s.)	122	192	634
St. meld. nr. 6 (2019–2020) (127 s.)	49	38	317
St. meld. nr. 21 (2020–2021) (149 s.)	2	3	236

Et annet trekk ved meldingene er knyttet til oppbygging, tekstelementer og språk i dokumentene. I løpet av de første ti årene varierer meldingenes omfang fra 25 til 85 sider. I de første årene har meldingene tabeller med resultater som sentrale retoriske verktøy, og henvisninger til forskning og andre politiske dokumenter øker betraktelig i perioden, inkludert OECD-rapporter. Mens Stortingsmelding nr. 28 (1998–1999) har én side med referanser, har Stortingsmelding nr. 16 (2006–2007) syv sider med referanser. Dette ser ut til å markere et sjangerskifte i meldingene, fra det vi kan kalle byråkratisk språk til mer forskningsbasert konseptualisering i utdanningspolitikken.

Innholdsanalyse (fase II)

Den andre fasen i vår studie besto av dybdelesing av tekster i meldingene, identifisert i den første fasen ved ordtelling. Dette førte undersøkelsen over i en mer omfattende tekstanalyse av mulige sammenhenger mellom utdanningsledelse

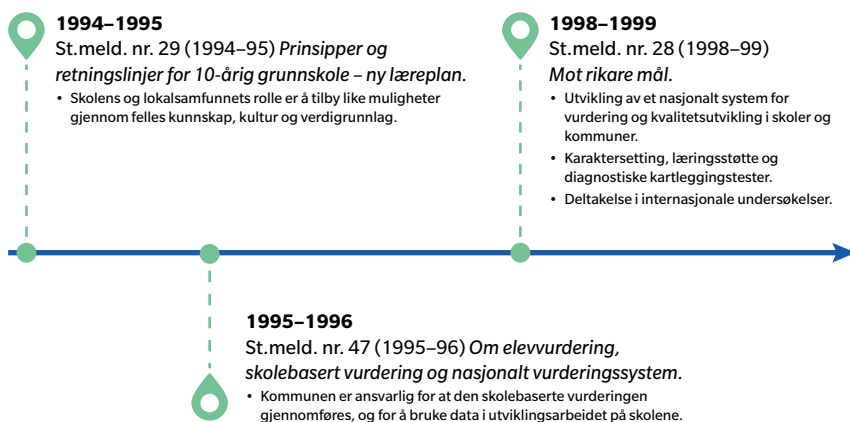
og vurderingspolitikk, slik disse kommer til uttrykk i meldingene. Fase II ga dermed et mer nyansert bilde som supplerte ordtellingene. I det videre presenterer vi resultatene av denne lesingen for tidsperiodene, inndelt i tiår.

1990–2000

Konseptualiseringen av vurdering i perioden 1990–2000 er preget av beskrivelser av det generelle skolesystemet og bekymringer knyttet til kvaliteten i skolen, systembeskrivelser samt vektlegging av strukturutvikling og informasjonsflyt om kvalitet og resultater mellom lokalt og nasjonalt nivå. OECD-rapporten om norsk utdanningskvalitet fra 1988, som foreslo en reform av organisering og ledelse i utdanningssektoren i tråd med prinsippet om målstyring, er et sentralt ankringspunkt for meldingene i denne perioden. Hver melding etterspør og anbefaler tiltak for mer informasjon og nye rapporteringer fra myndighetene. På denne måten bygger meldingene på hverandre i en kumulativ prosess (se Figur 4.1).

Figur 4.1

Konseptualiseringer av skoleledelse og vurdering i perioden 1990–2000



I løpet av dette tiåret ser vi først en vektlegging av lokal skoleledelse og kommunal ledelse, og senere en vektlegging av utvikling av nasjonale kontrollsystemer og en mer eksplisitt internasjonal orientering. I St. meld. nr. 29 (1994–95)

nevnes skoleledere og kommunale ledere i forbindelse med utforming av et rikt oppvekstmiljø for barna. Skoleledere nevnes også i forbindelse med utvikling av lokale planer, mens lærere nevnes i forbindelse med klasseromsledelse og undervisningspraksis. I St. meld. nr. 47 (1995–96) er elevene som vurderes den sentrale enheten, og kommunen omtales som ansvarlig for at data fra den skolebaserte vurderingen tas i bruk i utviklingsarbeidet på skolene. St. meld. nr. 28 (1998–99) beskriver store forskjeller mellom kommunene og foreslår et nasjonalt system med karaktersetting, læringsstøtte og diagnostiske kartleggingstester, samt deltagelse i internasjonale undersøkelser.

Konseptualiseringen av skoleledelse i meldingene i denne perioden er vag; i stedet gjengis formuleringer i opplæringsloven om rollen og oppgavene. For eksempel refererer meldingene til «skolen», «kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivå» og «skolefaglig kompetanse». Begrepet «god vurdering» introduseres på slutten av tiåret.

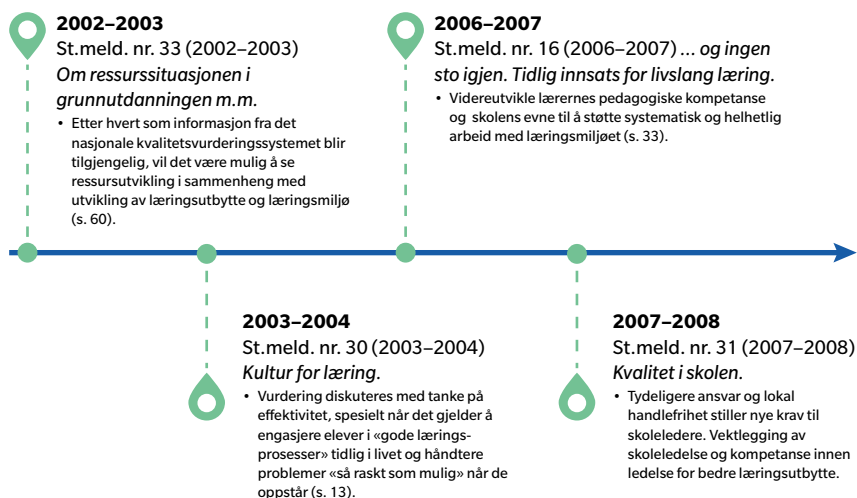
2000–2010

I perioden 2000–2010 er søkelyset rettet mot forberedelser til sterkere ansvarliggjøring. Konseptualiseringen av vurdering er nært knyttet til introduksjonen av det nasjonale vurderingssystemet, lokal ressurskontroll, klare mål, skoleledelse for «bedre læring» og nye krav til skoleledere og kommunale ledere. Elevers læringsutbytte og et godt læringsmiljø blir sentrale begreper i omtalen av formålet med utvikling av vurderingssystemer og vurderingspraksis. Læreres faglige utvikling skal prioriteres som ledd i utviklingen av skoler med gode læringsmiljøer og læringsresultater. Fra 2000 og utover omtales lokal skolemyndighet i kommuner og fylker med begrepet «skoleeier».

Meldingene i denne perioden refererer i økende grad til internasjonal politikktutvikling, forskning og evalueringer som grunnlag for argumentasjonen for politikken. Kunnskapsløftet-reformen i 2006 introduseres. Parallelt finnes det flere meldinger som utdyper systemer, strukturer, oppgaver og roller i realiseringen av reformen (se Figur 4.2).

Figur 4.2

Konseptualiseringer av skoleledelse og vurdering i perioden 2000–2010



Konseptualiseringen i St. Meld. nr. 33 (2002–2003) er fremtidsrettet ettersom systemene som omtales i meldingen, er under utvikling. Det varsles endringer i styringen av opplæringen og økt handlingsrom for skoleeiere og skoler. Et nytt element er måten politikk argumenteres for på, basert på forskning og evaluering, samt informasjon fra internasjonale organisasjoner som OECD. Systemets effektivitet knyttes til diskusjoner om ressursbruk knyttet til lærere, og til hvilken effekt lærere har på resultater når det gjelder elevenes læringsutbytte. Den fremtidsrettede konseptualiseringen fortsetter i St. Meld. nr. 16 (2006–2007), der målet er å skape gode læringsprosesser for elevene gjennom tidlig og målrettet innsats når problemer oppstår. Karakteristisk for meldingen er den hyppige bruken av ordet «god» i de ulike kapitlene, f.eks. god overgang (mellom utdanningsnivåer), god informasjon, gode verktøy, god utvikling og så videre.

Med utgangspunkt i resultatene fra PISA i 2001, som viser at norske elever presterer under gjennomsnittet i OECD-landene og er svakest i Norden i nøkkelferdigheter og fag, tar konseptualiseringen i St. Meld. nr. 31 (2007–2008) en dreining som vektlegger skoleledelse og skoleeierens kompetanse når det gjelder ledelse, for å bedre elevenes læringsutbytte. Meldingen omtaler

særskilt lokalt lederskap som et bidrag til å styrke kvaliteten i skolene, samt behovet for mer kunnskap om vurdering som fremmer læring, og om sammenhengen mellom vurderingspraksis på den ene siden og læringsutbytte på den andre siden.

2010–2020

I det tredje tiåret introduseres skoleeieres «aktive lederskap» som en garanti for elevenes læringsutbytte, og konseptualiseringer knyttes til samarbeid mellom aktørene i skolen. Mens kommunale ledere får en mer fremtredende rolle i å løse oppgavene knyttet til vurdering, skal lokal skoleutvikling fortsatt støttes av nasjonale retningslinjer. Videre er det fortsatt vekt på nasjonal systemutvikling og økte krav til dokumentasjonsarbeid (se Figur 4.3).

Figur 4.3

Konseptualiseringer av skoleledelse og vurdering i perioden 2010–2020



Perioden er samlet sett preget av at vurdering i økende grad knyttes tydelig til skoleledelse. Samtidig er vurderingspraksis i klasserommet primært

knyttet til lærerne. Lærerne blir hyppig nevnt og omtales som sentrale for å lede aktive læringsprosesser. Det understrekes også at lærerne må være profesjonelle, kjenne faget sitt og kunne kommunisere, motivere og utvikle vurderingspraksis. Ledelsens oppgave blir i økende grad å sikre at kvaliteten på opplæringen og utviklingen som skjer i klasserommet og på skolen, er basert på en kollektiv forståelse av læreplanen og vurderingsarbeidet, slik at skolens samfunnsoppdrag kan løses.

Ifølge St. meld. nr. 20 (2012–2013) har innsats fra elever, lærere, skoleledere og skoleeiere de siste årene resultert i et trendsifte i norsk skole, men skoleeiere som prioriterer faglig utvikling av lærere og skoleledere fremskrives som en forutsetning for «god læring». Kvaliteten i klasserommet er avhengig av en kollektiv forståelse og tolkning av læreplanen og skolens samfunnsoppdrag.

St. meld. nr. 28 (2015–2016) varsler om en fornyelse av LK06 og understreker at et aktivt skoleeierskap prioriterer, stiller krav og legger til rette for støtte, utvikling og veiledning (til skoleledere og lærere). Skolelederen er ansvarlig for å utvikle skolen som en lærende organisasjon der vurdering for læring inngår i lokalt utviklingsarbeid, men også med støtte i nasjonale veiledningsressurser.

Et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem på kommune- og fylkesnivå omtales i Meld. St. nr. 21 (2016–2017). Samtidig konseptualiseres vurdering som løsninger som er tilpasset lokale behov, innenfor et lokalt handlingsrom for skoleledelse. Lokalt involverer «gode skoleledere» elever, foreldre, lærere og skoleledere i beslutningsprosessene om mål og ressursfordeling for å fremme elevenes læring. Kvalitetsvurderingssystemet omtales som et viktig felles verktøy for lærere, skoleledere og skoleeiere i arbeidet med å forbedre opplæringstilbudet. Denne felles holdningen til og forståelsen av vurdering fremsettes også konseptuelt i St. meld. nr. 6 (2019–2020), gjennom felles utvikling av kvalitetssystem, men der skoleeier har et overordnet ansvar for å drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid.

I kjølvannet av fornyelsen av læreplanen, LK20, fokuserer St. meld. nr. 21 (2020–2021) på overgangen fra grunnskolen til fullføring av videregående opplæring. Her konseptualiseres problemet med vurdering som noe lærerne må strebe etter å gjøre ut fra objektivitet, rettferdighet og faglig og pedagogisk kvalitet. Ved slutten av tiåret vektlegges lokalt selvstyre knyttet til rollen som «den gode skoleledelsen». Faglig samarbeid mellom lærere og skoleledere,

utvikling av forskningsbasert kunnskap basert på elevresultater og forskning på vurdering omtales som viktig av hensyn til elevens beste.

Omforming av skoleledelse og vurdering

Vi har undersøkt hvordan skoleledelse og vurdering er omtalt og omformet i utdanningspolitikk i 12 stortingsmeldinger gjennom en periode på 30 år. Ettersom spesifikke termer og språk rundt vurdering skifter, påvirkes også konseptualiseringen av skolelederes handlingsrom på dette området i deres arbeid (jf. Asdal & Reinertsen, 2020). For å diskutere sammenhenger mellom vurderingspolitikk og skoleledelsens handlingsrom har vi tatt i bruk tre begreper fra Cheng et al. (2016) om ledelsesinitiativ i stortingsmeldingene vi har studert. Vi diskuterer også forming og modifisering (Asdal & Reinertsen, 2020) av skoleledelse og vurdering gjennom dokumentenes historiske bevegelser og retoriske virkemidler.

Skolelederes handlingsrom over tid

Meldingene i det første tiåret er karakterisert av en rekke politiske aktiviteter rettet mot å etablere strukturer for vurdering, der funksjonene for vurderings-systemet ivaretar reformenes intensjoner: målstyring og tydeligere søkelys på måloppnåelse. Meldingene beskriver oppbyggingen av systemet, og det er en tett forbindelse mellom regjeringen og Stortinget i å drive frem arbeidet. Gjennom en rekke politiske initiativer utmeisles strukturer for nye og mer omfattende tilnærminger til vurdering. Tiltakene fra det nasjonale utdanningssystemet rettes direkte mot skolene som hovedmål for endring. Vi kan si at omformingen av vurderingspolitikken (jf. Asdal & Reinertsen, 2020) skjer gjennom et systemisk og strukturelt språk om kvalitetsarbeid, samtidig som vurdering omtales som en omsorgsfull og rettferdig praksis overfor elevene, utøvd av lærere og skoler. Nye formelle kvalitetssystemer omtales side om side med mer uformelle praksiser for vurdering, og dette gjenspeiler kjente spenninger innenfor vurdering i norsk sammenheng (Lysne, 2006; Tveit, 2013). Med begrepene fra Cheng et al. (2016) kan vi si at skolelederes handlingsrom

preges av forventninger om å ta funksjonelle initiativer om vurdering og resultater. Initiativene skal inngå i skolens daglige praksis innenfor de nasjonale systemene som utvikles. På slutten av tiåret uttrykkes forventningene som ledelse for «god vurdering» i de utdanningspolitiske dokumentene. Lærerne er de som ivaretar og vurderer elevene i skolehverdagen.

I det andre tiåret blir vurdering et tema som beskrives som integrert med skoleledelse i kommune og skole, der strukturelle initiativer knyttes til å ha oversikt over elevenes prestasjoner gjennom en rekke nasjonalt tilgjengelige verktøy, og til beslutningstaking på «gode» måter rettet mot elevenes læringsutbytte. I denne perioden kan et økende fokus på skoleledernes ansvar ses parallelt med et betydelig søkelys på kompetanseutvikling og profesjonalisering av både ledere og lærere i skolene. Dette skal bidra til å ruste skoleledere og lærere til å ivareta og videreutvikle arbeidet med vurdering. Dette er også en tiårsperiode der politikktutforming i økende grad handler om å korrigere (feil) i kjølvannet av «PISA-sjokket» (jf. Petterson et al., 2017) og styrke skolens interne strukturer slik at skolens virksomheter på ulike nivåer fungerer sammen. Dette kan fortolkes som saksomforming (jf. Asdal & Reinertsen, 2020): en radikal endring fra forhåpninger om gode praksiser basert på kompetanseutvikling ved starten av tiåret, til at skoleledernes handlingsrom i forhold til systemenes funksjonalitet og initiativer til strukturelle sammenkoblinger anses som sentralt for realiseringen av reformene på slutten av tiåret. Ut fra Cheng et al. (2016) sine begreper om handlingsrom kan materialet fortolkes slik at skoleledere i økende grad betraktes som mottagere av en bestilling fra nasjonalt nivå, og blir iverksettere når det gjelder forventninger om å ta funksjonelle og strukturelle initiativer i tråd med reformenes budskap.

I det tredje tiåret vektlegges konsolidering av et omfattende system. I dette systemet blir de ulike aktørene (skoleledere, skoleeiere og lærere) posisjonert som sentrale skikkelser for å opprettholde en balansert og felles vurderingskultur. Alle aktører inkluderes som viktige beslutningstakere for praksisene, der alle aspekter er knyttet sammen. I denne perioden dukker et annet tyngdepunkt opp gjennom politisk vektlegging av et handlingsrom for kulturelle initiativer, knyttet til økte forventninger til samarbeid mellom aktørene i utdanning, konsekvent profesjonalisering av aktører og hvordan kommunale ledere, skoleledere og lærere er ment å delta i omfattende samarbeid. Dette handlingsrommet forutsetter skoleledelse som tar både strukturelle

og kulturelle initiativer for å bygge felles verdier og enighet om vurderingens rolle i skolen og dens praksiser.

Reformutviklingen i perioden fra 1990 til 2020 illustrerer hvordan nasjonal utdanningspolitikk stadig konstruerer nye og mer omfattende tilnærminger til vurdering, med stadig tydeligere forventninger til ledelse av skole i både kommuner og skoler. Med henvisning til Cheng et al. (2016) ser den utdanningspolitiske utviklingen av vurdering som felt i skolen i Norge siden tidlig på 1990-tallet ut til å ha blitt stadig formet og omformet, og å ha medført endrede forventninger til skoleledere om utøvelse av ledelsesinitiativ og handlingsrom.

Et normativt språk om «den gode» skoleledelse

Samtidig som praksisen som foregår i skolene angående vurdering ofte er assosiert med noe stabilt og uforanderlig, viser denne studien hvordan språket rundt vurdering har endret seg over tid. Konseptualiseringen knyttes til ulike aktører, handlinger, strukturer, funksjoner og lederatferd, samt til profesjonelle og samarbeidende autonome kulturer. Saksomformingen (Asdal & Reinertsen, 2020) i meldingene kommer til uttrykk i form av normativt vokabular om det «gode», med økende intensitet gjennom hele perioden, og fremhever hvordan vurdering forblir et tema for pågående debatt, knyttet til ulike funksjoner, strukturer og kulturer i utdanningssystemet.

Gjennom en praksisorientert dokumentanalyse har vi vist hvordan språk former fortellingen og påvirker det som oppfattes som vurdering i alle de tre dimensjonene introdusert av Cheng (2016). Endringene i dette språket påvirker skoleledernes handlingsrom direkte formelt gjennom pålegg og direktiver, så vel som uformelt gjennom forventninger nasjonalt, lokalt og på skolenivå. I utgangspunktet gikk politikken inn for et sterkere vurderingsregime i norsk sammenheng for å sikre et mer rettferdig utdanningssystem, med vurderinger ment å identifisere elever som trenger støtte. Imidlertid har utdanningspolitikken de siste årene endret seg mot å gå inn for en ideell balanse mellom aktører, der «god» vurdering blir sett på som det forventede resultatet av effektivt lederskap, som til syvende og sist kommer eleven til gode. Det er kontinuitet i de (optimistiske) forventningene til nasjonale politiske initiativer og svar på internasjonale trender. Til tross for at de ideologiske

stridighetene om vurdering i Norge har kommet mer i bakgrunnen (Tveit, 2013), bærer titlene på meldingene, spesielt fra 2000 til 2020, et normativt språk om fremtidsforventninger fremfor klare direktiver for ønskede endringer, slik som på 1990-tallet. Selv om meldingene i denne perioden begynner å referere til evalueringer og forskning, er det først i det siste tiåret at forskning omtales som kunnskapsgrunnlag for vurderingspraksisene i skolen. Omtalen av lærere i dokumentene over 30-årsperioden tyder på at de i økende grad blir sett på som svært sentrale, men også ansvarlige for den praktiske, daglige realiseringen av politiske utdanningsmål.

Generelle begreper skaper rom for tolkning og handling fra ledere, samtidig som de tillater beslutningstakere å gjeninnføre tidligere saker på nye måter gjennom nye begreper og kontekster. Ved å bryte med tidligere formuleringer kan sakene omformes (jf. Asdal & Reinertsen, 2020). For eksempel tas det norske skolesystemet som en felles skole for alle for gitt, men måtene det skal realiseres på – det som utgjør de mest effektive virkemidlene – er innrammet annerledes det første tiåret sammenlignet med det siste i denne studien (se også kap. 2, Aasen, 2026). Et annet eksempel er den økende vektleggingen av behovet for støtte i lokale beslutninger, særlig etter 2010. Et tredje eksempel er den utviklende fremstillingen av skoleledelse. I utgangspunktet beskrives skoleledelse i form av oppgaver og ansvar; senere konseptualiseres skoleledelse gjennom normative projeksjoner av hva en ideell, «god» leder er og bør oppnå.

Avslutning og implikasjoner

Hensikten med dette kapitlet har vært å undersøke nasjonale og lokale politiske forventninger og ansvar knyttet til vurdering, sett i sammenheng med skoleledelse. Studien viser at vurdering har utviklet seg til å bli et svært fremtredende begrep i utdanningspolitikken i løpet av den studerte perioden. Vurderingspolitikken fremstår som i kontinuerlig utvikling og representerer et bevegelig utdanningspolitisk tema over den studerte 30-årsperioden. Gjennom disse tiårene blir vurdering og ledelse gjentatte ganger omformet og konseptualisert på nye måter, og antar nye former, med ulik vekt på

handlingsrom innenfor et stadig mer komplekst system. I dette systemet er verken spesifikke systemer, strukturer eller praksiser stabile, men tvert imot foranderlige. Essensen av politikk ligger ofte i å unngå det detaljerte og konkrete, og i stedet mobilisere og skape handlingsrom gjennom mer generelle konsepter som kan bygge felles grunnlag og stimulere offentlig støtte, spesielt i sektorer som utdanning (Hargreaves & Moore, 2000; Stenersen & Prøitz, 2020). Dette reiser spørsmålet om konseptualiseringen av «godt» lederskap i nyere politiske dokumenter reflekterer en slags fornyelse av normativitet i utdanningspolitikken, forankret i henvisninger til forskningslitteratur (Borgen & Prøitz, 2022, 2024).

Implikasjoner for politikk og praksis vil i et slikt perspektiv kunne være at det interne kulturelle handlingsrommet i skoleledelse styrkes. I fagfornyelsen i LK20 legges det for eksempel vekt på skoleutvikling gjennom skoleledelse i profesjonsfellesskapet. Utviklingen innebærer at visjoner, tro, verdier og prinsipper brukes for å ivareta det Cheng og kollegaer kaller funksjonell og strukturell autonomi internt i skolen. Dette kan bidra til praktiske forbedringer, pedagogiske innovasjoner og organisasjonsutvikling, men forutsetter også individuell tilslutning til de prioriteringene som gjøres. Politikken kjenne-tegnes av høye forventninger til kapasitet til skoleledelse i både kommuner og skoler. Den forventer en høy grad av funksjonelle, strukturelle og kulturelle initiativer for å ivareta nasjonale pålegg om vurdering som skal tilpasses lokale forhold. Veksten i omfanget av nasjonale pålegg, systemenes kompleksitet og forventningene til den individuelle lederen kan synes å binde aktørene og systemet sammen på en så sofistikert måte at det kan være vanskelig å få øye på det reelle handlingsrommet som et desentralisert utdanningssystem er grunnlagt på og avhengig av at skolelederne utøver.

Referanser

- Asdal, K. (2015). What is the issue? The transformative capacity of documents. *Distinktion: Journal of Social Theory*, 16(1), 74–90. <https://doi.org/10.1080/1600910X.2015.1022194>
- Asdal, K. & Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse. En praksisorientert metode*. Cappelen Damm Akademisk.
- Ball, S. J. (1993). What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 13(2). <https://doi.org/10.1080/0159630930130203>
- Blömecke, S., Nilsen, T., Olsen, R. V. & Gustafsson, J. E. (2022). Conceptual and methodological accomplishments of ILSAs, remaining criticism and limitations. I: T. Nilsen, A. Stancel-Piątak, J. E. Gustafsson (Eds.). *International handbook of comparative large-scale studies in education: Perspectives, methods and findings* (s. 1–54). Springer International Publishing.
- Borgen, J. A. N. (2022). *Skoleeier sitt handlingsrom og ansvar innenfor rammen av reformen Kunnskapsløftet 2006*. [Masteroppgave]. Universitetet i Sørøst-Norge. <https://hdl.handle.net/11250/3011969>
- Borgen, J. S., Murtnes, Å., Bergsland, J. E., Bottolfs, M., Carlsen, K., Husebø, Ø., Moen Ouff, S., Randers-Pehrson, A., Møller-Skau, M., Thorrud, S., Bråthen Weum, K. & Ørbæk, T. (2023). *De praktiske og estetiske fagene i læreplaner for fagene – fagtradisjoner, fornyelse og endring frem mot LK20. Delrapport 1. Evaluering av de praktiske og estetiske fagene*. (Skriftserien fra Universitetet i Sørøst-Norge nr. 130). Universitetet i Sørøst-Norge.
- Borgen, J. S., Randers-Pehrson, A., Rimstad, Å., Bergsland, J. E., Bottolfs, M., Hellenes, O., Husebø, Ø., Murtnes, Å., Ouff, S. M., Thorrud, S., Strøm, I. S., Weum, K. B. (2026). *Evaluering av fagfornyelsen i de praktiske og estetiske fagene i LK20. Sluttrapport*. (Skriftserien fra Universitetet i Sørøst-Norge nr. 196). Universitetet i Sørøst-Norge.
- Borgen, J. S. & Proitz, T. S. (2022). *Conceptualisation of assessment in education policy documents*. Åsgårdstrand conference 23–24.8. 2022.
- Broadfoot, P. & Black, P. (2004). Redefining assessment? The first ten years of assessment in education. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 11(1), 7–26. <https://doi.org/10.1080/0969594042000208976>
- Brookhart, S. M. (2005). Developing measurement theory for classroom assessment purpose and uses. *Educational Measurement: Issues and Practice*, 22(4), 5–12. <https://doi.org/10.1111/j.1745-3992.2003.tb00139.x>
- Caldwell, B. J. & Spinks, J. M. (2013). *The self-transforming school*. Routledge.
- Cheng, Y. C., Ko, J. & Hoi Lee, T. T. (2016). School autonomy, leadership and learning: a reconceptualisation. *International Journal of Educational Management*, 30(2), 177–196. <https://doi.org/10.1108/IJEM-08-2015-0108>
- Dieudé, A. (2021). Legitimizing private school policy within a political divide: The role of international references. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 7(2), 78–90.
- Finnanger, T. S. & Proitz, T. S. (2024). Teachers as national curriculum makers: does involvement equal influence? *Journal of Curriculum Studies*, 56(2), 220–234. <https://doi.org/10.1080/00220272.2024.2307450>
- Fjørtoft, H., Tveit, S. & Sandvik, L. V. (2024). The Norwegian legacy of resisting formal grading. *The Curriculum Journal*.

- Gunnulfsen, A. E. & Møller, J. (2017). National testing: gains or strains? School leaders' responses to policy demands. *Leadership and policy in schools*, 16(3), 455–474.
- Hargreaves, A., Earl, L. & Schmidt, M. (2002). Perspectives on alternative assessment. *American Educational Research Journal*, 39(1), 69–95.
- Hatch, T. (2014). *The use of data in school counseling: hatching results for students*. Corwell.
- Hopfenbeck, T. N., Throndsen, I., Lie, S. & Dale, E. L. (2012). Assessment with distinctly defined criteria: a research study of a national project. *Policy Futures in Education*, 10, 421–433.
- Karseth, B., Kvamme, O. A. & Ottesen, E. (2020). *Fagfornyelsens læreplanverk. Politiske intensjoner, arbeidsprosesser og innhold. (Delrapport 1)*. Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Lillejord, S. (1997). Målstyring, skoleutvikling og skoleledelse. I O. L. Fuglestad & S. Lillejord (Red.), *Pedagogisk ledelse*. Fagbokforlaget.
- Lysne, A. (2004). *Kampen om skolen. 1970–2000. Karakterer og kompetanse. Stridstema i norsk skolehistorie*. AVA Forlag.
- Lysne, A. (2006). Assessment theory and practice of students' outcomes in the Nordic countries. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50(3), 327–359. <https://doi.org/10.1080/00313830600743365>
- Mausethagen, S., Prøitz, T. S. & Skedsmo, G. (2018). *Elevresultater. Mellom kontroll og utvikling*. Fagbokforlaget.
- Meld. St. 20 (2012–2013). (2012). *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 28 (2015–2016). (2015). *Fag – fordypning – forståelse – en fornyelse av Kunnskapsløftet*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Kunnskapsdepartementet.
- Møller, J. & Skedsmo, G. (2013). Modernising education: New Public Management reform in the Norwegian education system. *Journal of Educational Administration and History*, 45(4), 336–353. <https://doi.org/10.1080/00220620.2013.822353>
- NOU 2023:1 (2023). *Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen. Et kunnskapsgrunnlag*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2024:27 (2024). *Et nytt system for kvalitetsutvikling – for elevenes læring og trivsel*. Kunnskapsdepartementet.
- Pettersson, D., Prøitz, T. S. & Forsberg, E. (2017). From role models to nations in need of advice: Norway and Sweden under the OECD's magnifying glass. *Journal of Policy*, 32(6), 721–744.
- Prøitz, T. S., Dieudé, A. & Stenersen, C. R. (2025). School leader experiences with local education authorities—extended policy frames of well-functioning relationships across contexts of time. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 1(15).
- Prøitz, T. S., Rye, E. & Aasen, P. (2019). Nasjonal styring og lokal praksis—skoleledere og lærere som endringsagenter I R. Jensen, B. Karseth & E. Ottesen (Red.). *Styring og ledelse i grunnopplæringen. Spenninger og dynamikker*, 21–38.

- St.meld. nr. 47 (1995–96). *Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 29 (1994–95) *Prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole – ny læreplan*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 28 (1998–99). *Mot rikare mål*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 33 (2002–2003). (2002). *Om ressursituasjonen i grunnopplæringen m.m.* Utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 30 (2003–2004). (2003). *Kultur for læring*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 16 (2006–2007). ... *og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 31 (2007–2008). (2007). *Kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet.
- Telhaug, A. O. (1994). *Utdanningspolitikken og enhetsskolen. Studier i 1990-årenes utdanningspolitikk*. Didakta Norsk Forlag AS.
- Thorne, S. (1998). Ethical and representational issues in qualitative secondary analysis. *Qualitative Health Research*, 8(4), 547–555. <https://doi.org/10.1177/104973239800800408>

Stenersen, C. R. & Dieudè, A. (2026). Ungdomsskolelederes opplevelser av samarbeid med kommunen under skiftende utdanningspolitiske rammer. I T. S. Prøitz, J. S. Borgen & S. Mausethagen (Red.), *Skoleledelse og autonomi i tid og rom: Relasjonell, flerdimensjonal og motsetningsfylt* (s. 99–124). Fagbokforlaget. <https://doi.org/10.55669/oa860605>

Kapittel 5

Ungdomsskolelederes opplevelser av samarbeid med kommunen under skiftende utdanningspolitiske rammer

Christine R. Stenersen & Alessandra Dieudè

Sammendrag: I dette kapittelet undersøkes det hvordan ungdomsskoleledere opplever samarbeidet med kommunen innenfor to utdanningspolitiske kontekster: perioden etter innføringen av Kunnskapsløftet 2006 og den pågående implementeringen av Kunnskapsløftet 2020. Analysen bygger på spørreundersøkellesdata samt intervjudata fra 2018 og 2023. Studien gir således et nyansert innblikk i samarbeidet mellom ungdomsskole og kommune, og hvordan samarbeidet formes av skiftende styringslogikker, lovverk og forventninger til lokalt samarbeid. Kapittelet belyser hvilke temaer som preger dialogen mellom skole og kommune, og hvordan utdanningspolitisk laglegging gjennom reformer bidrar til en akkumulering av oppgaver og ansvar i samarbeidet. Avslutningsvis drøftes spenningen mellom opplevd kontroll og frihet, og hvordan dette former ungdomsskoleledernes opplevelse av handlingsrom. Sentrale elementer i diskusjonen er hvordan handlingsrommet forhandles i møtet med nasjonale føringer, kommunale prioriteringer og krav til dokumentasjon og oppfølging.

Nøkkelord: Kommunalt samarbeid, ungdomsskoleledelse, utdanningsreformer, utdanningspolitiske rammer og praksiser

Abstract: This chapter examines how lower secondary school leaders experience their collaboration with the municipal level within two education policy contexts: the period following the implementation of the Knowledge Promotion Reform 2006 and the ongoing implementation of the Knowledge Promotion Reform 2020. The chapter draws on a combination of survey data and interview data from 2018 and 2023. The analysis provides a nuanced account of the collaboration between lower secondary schools and municipalities, and how this dialogue is shaped by shifting governance logics, legal frameworks and expectations of local collaboration. The chapter highlights which topics structure the dialogue between schools and municipalities, and how policy layering through reforms contributes to an accumulation of tasks and responsibilities in this collaboration. Finally, it discusses the tension between perceived control and autonomy, and how this tension shapes lower secondary school leaders' experiences of room for manoeuvre, as this is continuously negotiated in the encounter with national policy ambitions, municipal priorities and increasing demands for documentation and follow-up.

Keywords: Municipal collaboration, lower secondary school leadership, education reforms, education policy frames and practices

Introduksjon

I dette kapittelet rettes oppmerksomheten mot samarbeidet mellom ungdomsskoleledere og kommunen sett på tvers av to reformkontekster. I tråd med kapittel 1 i denne boken defineres samarbeid mellom skoleledere og kommunen som et mellomliggende relasjonelt nivå, i samspill med nasjonale krav, lokale behov og internasjonale trender. Samarbeidet innebærer gjensidig ansvar og dialog om mål, ressurser og prioriteringer, samt koordinering av oppgaver som spenner fra pedagogisk utvikling til juridiske, økonomiske og organisatoriske spørsmål. Et tett samarbeid mellom skoleledere og kommunen var sentralt i implementeringen av Kunnskapsløftet 2006, som vektla læringsutbytte, resultatstyring og en tydeligere ansvarsfordeling mellom styringsnivåene (Aasen et al., 2012). Tilsvarende har samarbeidet vært viktig i innføringen av Kunnskapsløftet 2020. Over tid har dette samarbeidet blitt løftet frem som en grunnleggende forutsetning i en rekke utdanningspolitiske dokumenter (se Aasen, kap. 2; Borgen & Prøitz, kap. 4).

I en tidligere studie har vi vist at det i norsk utdanningspolitikk forventes at samarbeidet er veletablert og nærmest fungerer sømløst til beste for elever og lærere (Prøitz et al., 2025). I studien viser vi at skolelederes erfaringer med samarbeid med kommunen først og fremst handler om tilgjengelige ressurser, ulike elevresultater og rapportering. Studien viser også at vektleggingen av temaene det samarbeides om, endres over tid og med skiftende utdanningspolitikk. Videre viser vi hvordan utdanningsreformer både viderefører sentrale elementer fra tidligere reformer og legger til nye elementer, og at slik utdanningspolitisk praksis fører til en utvidelse av skoleledernes og kommunenes ansvar: stadig nye oppgaver legges til, mens få tas bort. I dette kapittelet bygger vi på denne studiens design og resultater. Vi videreutvikler studien og presenterer et selvstendig empirisk bidrag basert på en kombinasjon av intervjudata og spørreskjemadata. Vi ser nærmere på ungdomsskoleledernes erfaringer med samarbeidet og identifiserer hvilke temaer som preger dialogen mellom skoleledere og kommunen, forankret i et analytisk rammeverk om laglegging og akkumulering. I tillegg løftes forståelsen av skolelederes handlingsrom som relasjonelt, formet i samspill mellom aktører, nivåer og styringslogikker. I tråd med Cribb og Gewirtz (2007) forstås handlingsrom her som et dynamisk og relasjonelt fenomen, som kontinuerlig forhandles og (re)produseres gjennom daglige interaksjoner i samarbeidet mellom skoleledere og kommunen. Selv

om politikk og formelle strukturer legger viktige føringer, er ikke handlingsrommet fullt ut definert av disse, men formes og omformes i praksis gjennom samspill mellom aktørene.

I det norske skolesystemet er et godt samarbeid mellom skole og kommune avgjørende for å sikre kvalitet og et godt skolemiljø (Prøitz et al., 2019). Samtidig viser internasjonal forskning og nyere studier at samarbeidet mellom ledere i skolen og kommunen er komplekst og preget av ulike interesser og spenninger (Caduff et al., 2023). Norske skoler og kommuner er innrammet av den samme utdanningspolitikken, med felles krav og forventninger, men hvordan dette samarbeidet faktisk fungerer i praksis, er i mindre grad belyst i forskning. Et utgangspunkt for denne studien er forventningene om samarbeid mellom skoleledere og kommunale ledere slik Prøitz et al. (kap. 1) beskriver. Der vises det til at skolens virksomhet forutsettes å være preget av et velfungerende samarbeid og samspill mellom ledere på de to nivåene. Kapittel 3 viser videre hvordan skoleledere rapporterer at arbeidshverdagen i stor grad preges av administrativt arbeid og delt ansvar med kommunen for beslutninger om skolens virksomhet (Prøitz & Hovdhaugen, kap. 3). At skoleledere opplever en økende administrativ byrde, er ikke nytt, men har vært dokumentert over tid både nasjonalt og internasjonalt (se f.eks. Mausethagen & Prøitz, 2022).

Flere kapitler i denne boken undersøker ulike aspekter ved skolelederes handlingsrom og samarbeid i skoler og kommuner. Kapittel 6 (Sundberg & Prøitz) ser nærmere på vurderingsarbeid i skoler og kommuner, mens kapittel 8 (Dahle & Tvedten) fokuserer på samarbeid knyttet til skolens inkluderingsoppdrag. Kapittel 2 (Aasen) og kapittel 4 (Borgen & Prøitz) viser hvordan de politiske forventningene til skolelederskap har endret seg over tid, og hvordan forventningene til samarbeid mellom kommune og skole har blitt tydeligere. I dette kapittelet retter vi oppmerksomheten mot ungdomsskolelederes opplevelse av samarbeidet med kommunen på to ulike tidspunkter: 2018 og 2023.

To utdanningspolitiske kontekster: 2018 og 2023

Kapittelet tar utgangspunkt i to utdanningspolitiske reformkontekster: Kunnskapsløftet 2006 og Kunnskapsløftet 2020, først identifisert og analysert i Prøitz et al. (2025). Dette innebærer at vi har tatt i betraktning ulike

styringselementer og hendelser knyttet til de to reformene som sentral kontekst for skoleledernes opplevelser av samarbeidet. I den første konteksten, 2018, anses sentrale elementer i Kunnskapsløftet å være veletablerte. Kommunen og skolen har ansvar for undervisningsinnhold og metoder, mens nasjonale prøver og resultatmålinger fungerer som styringsverktøy for å vurdere måloppnåelse. Med reformen har både kommunen og ledere i skolen fått økt ansvar for budsjett, bemanning og vurdering av elevers resultater i lys av nasjonale mål (se f.eks. Mølstad et al., 2020).

I den andre konteksten, 2023, anses arbeidet med implementeringen av Kunnskapsløftet 2020 å være godt i gang, tre år inn i reformperioden. Reformen innebar en fornyelse av læreplanverket og videreførte den mål-orienterte styringslogikken fra Kunnskapsløftet, med kompetansebaserte læreplaner som ramme. Samtidig introduseres flere nye elementer, særlig knyttet til dybdelæring og tverrfaglighet (Ottesen et al., 2021; Furberg et al., 2026). Parallelt med innføringen av Kunnskapsløftet 2020 pågikk en revisjon av opplæringsloven. For dette kapittelet er for eksempel det reviderte kapittel 12, som regulerer skoleledernes ansvar for elevenes skolemiljø og velferd, inkludert nulltoleranse for mobbing, særlig relevant (se f.eks. Dahle & Prøitz, 2025). For en mer utfyllende beskrivelse av de aktuelle reformkontekstene, se Aasen, kap. 2 (jf. også Furberg et al., 2026; Prøitz et al., 2025; Aasen et al., 2012).

I begge kontekstene er samarbeidet mellom skole og kommune et sentralt element. Skoleledere er i posisjoner som sentrale endringsagenter i arbeidet med å tolke og oversette utdanningspolitiske føringer til praksis (Prøitz et al., 2019). Reformperiodene er preget av mange forventninger om samarbeid om felles mål og med felles innsats i implementeringen av utdanningspolitikken. Forskningslitteraturen viser imidlertid at slike forventninger ofte ikke tar høyde for kompleksiteten i utdanningssystemet, og at det er behov for mer kunnskap om hvordan samarbeidet fungerer i praksis, særlig i desentraliserte styringssystemer (Liljenberg & Andersson, 2021; Mausethagen et al., 2018).

Begrunnelse for studien og problemstilling

Hovedargumentet for å rette forskningsoppmerksomheten mot ungdomsskoleledernes samarbeidsforhold til kommunen er at ungdomsskolen utgjør et særlig komplekst og strategisk viktig nivå i utdanningssystemet. Ungdomsskolen befinner seg i et krysningspunkt mellom barneskolen og

videregående opplæring, og er det første nivået der karakterer tas i bruk, læringstrykket øker, og undervisningen blir mer faglig krevende. Dette skjer samtidig som elevene går gjennom en livsfase preget av betydelige fysiske, emosjonelle og sosiale endringer, noe som gjør skolemiljø og elevtrivsel til særlig viktige og utfordrende aspekter ved skoleledelse og kommunalt samarbeid (se f.eks. Strand, 2021). I lys av dette er samarbeidet mellom skoleledere og kommunen på ungdomsskolenivå ofte preget av komplekse forventninger og målsetninger, både knyttet til elevresultater og elevenes skolemiljø. Politisk styring gjennom nasjonale reformer og kommunal forvaltning setter grunnleggende rammer for hvordan samarbeidet mellom skoleledere og kommunen endrer seg over tid. Spesielt har styringslogikken i norsk utdanningspolitikk beveget seg mot økt vekt på administrativt ansvar, blant annet gjennom krav til dokumentasjon og resultatstyring, noe som påvirker skoleledernes arbeidshverdag (Mausethagen & Prøitz, 2022; Møller, 2020; Seland et al., 2012).

I politikkkutformingene beskrives det ofte hvordan samarbeidet ideelt bør være, med felles mål og koordinert innsats, mens det sjelden stilles spørsmål ved hvordan samarbeidet faktisk fungerer i praksis (Prøitz et al., 2025). I stedet baseres politikken på retningslinjer og insentiver for hvordan man skal jobbe relasjonelt som profesjonsutøvere (Borgen & Prøitz, 2024; Dahle, 2024). Dermed tas det ofte for gitt at skoleledere og lokale utdanningsmyndigheter har etablert et godt samarbeid. Reformene bygger på en forventning om god kommunikasjon om endringer, og at nye retningslinjer skal iverksettes på en måte som er tilpasset lokale behov i hver kommune og på hver skole (Prøitz et al., 2023). Samtidig viser forskningslitteraturen at slike forventninger om sømløs kommunikasjon og problemfritt samarbeid ofte undervurderer de hverdagslige kompleksitetene og spenningene som kan oppstå i samhandlingen mellom skole og lokale utdanningsmyndigheter (Burch & Spillane, 2004; Caduff et al., 2023; Liljenberg & Andersson, 2021; Prøitz et al., 2019). Med dette bakteppet undersøker vi i dette kapitlet hvordan ungdomsskoleledere opplever handlingsrommet i samarbeidet med kommunen i de to utdanningspolitiske kontekstene 2018 og 2023. I neste avsnitt presenteres analytiske perspektiver som belyser hvordan politisk kontekst setter rammer for praksis og for opplevelser av samhandling med kommunen.

Analytisk tilnærming

For å analysere og diskutere ungdomsskoleledernes opplevelser av samarbeid med kommunen har vi valgt å ta i bruk rammefaktorteori og begrepet «layering». Rammefaktorteori beskriver hvordan ytre rammer, som styringssystemer, økonomiske ressurser og organisatoriske strukturer, muliggjør og begrenser aktørers handlingsrom i skolen. Teorien ble utviklet på 1960–1970-tallet av de svenske utdanningsforskerne Urban Dahllöf og Ulf Lundgren. De vektla betydningen av å studere og forstå læringsprosesser ved å inkludere faktorer som var utenfor lærerens direkte kontroll, men som likevel påvirker læringssituasjonen, som læreplanmål, fastsatte innholdselementer, rekkefølgen av disse og tidsrammer (Broady, 1999). Ved å ta i betraktning rammefaktorer får man et tydeligere bilde av det faktiske handlingsrommet aktørene har (Callewaert & Lundgren, 1976). Lundgren beskriver teorien som en modell for å forstå styring, der utdanning og undervisning ikke ses som direkte resultater av innsats, men som muligheter som eksisterer innenfor gitte rammer. Styring mot bestemte mål eller resultater forutsetter visse vilkår, og rammefaktorer kan dermed legge til rette for eller begrense aktørenes handlingsrom, uten nødvendigvis å være en direkte årsak til resultatene (Lundgren, 1999). Dette betyr at rammefaktorer ikke automatisk fører til bestemte resultater, men påvirker hvilke muligheter man har til å handle.

I dette bokkapittelet anvendes rammefaktorteorien for å analysere hvordan skolelederne beskriver sine opplevelser av samarbeidet med kommunen innenfor de strukturelle og kontekstuelle rammene som finnes i deres arbeidshverdag. Handlingsrom forstås her som de mulighetsbetingelsene som former, men ikke fullt ut bestemmer, praksis. Rammefaktorteorien kan dermed bidra til å synliggjøre hvordan nasjonale føringer, lovverk og styringslogikk setter rammer som skolelederne må forholde seg til i sitt daglige arbeid og i samarbeidet med kommunen.

Mens rammefaktorteorien beskriver de strukturelle betingelsene som former aktørenes handlingsrom, supplerer vi med et institusjonelt perspektiv på gradvis endring og tar i bruk begrepet «layering» eller *laglegging*, slik de er utviklet av Mahoney og Thelen (2009) (se også Møller & Ottesen, 2010). Laglegging inngår i det Mahoney og Thelen (2009) omtaler som «modal types of institutional change», der institusjonelle endringer kan utvikle seg på ulike måter avhengig av trekk ved konteksten. I tillegg til laglegging identifiserer

de forskyvning (displacement), drift og omforming (conversion) som andre former for institusjonell endring. Laglegging innebærer at nye elementer eller praksiser legges til eksisterende strukturer, slik at gammelt og nytt eksisterer side om side. Dette skiller seg fra forskyvning, der eksisterende ordninger erstattes av nye, og det gamle fjernes når noe nytt innføres. Laglegging står også i kontrast til drift, der reglene formelt består uendret, men får endret virkning over tid fordi omgivelsene endrer seg uten at reglene justeres. Til sist kan laglegging skilles fra omforming, som viser til endring gjennom ny tolkning og bruk av eksisterende regler uten at de formelt endres. Et eksempel på laglegging kan være hvordan hovedelementer som kompetansemål fra LK06 videreføres i revidert eller endret form i LK20. Slike endringer oppstår ofte i kontekster der større reformer er krevende, eller når det er forventet sterk motstand. I slike tilfeller kan små justeringer fungere som en strategi, der endringene skjer mer gradvis over tid (Mahoney & Thelen, 2009). Begrepet laglegging tilfører dermed et perspektiv på hvordan institusjonelle endringer kan skje, og hvordan de strukturelle rammene kan endres over tid. I dette kapitlet bruker vi altså det analytiske konseptet *laglegging* for å belyse utdanningspolitiske endringer med konsekvenser for skolelederes opplevelser av samarbeid med kommunene.

Metode og datamateriale

Analysen i kapitlet bygger på to typer datamateriale: semistrukturerte intervjuer med ungdomsskoleledere fra 2018 og 2023, og en spørreundersøkelse gjennomført blant ungdomsskoleledere i 2023 (se tabell 5.1 for oversikt over datamaterialet). Datamaterialet belyser problemstillingen på ulike måter. Spørreundersøkelsen gir innsikt i mønstre og tendenser i skoleledernes arbeidshverdag, mens intervjuene gir dybde og kontekstuell innsikt. Samlet legger dette til rette for en analyse som belyser ulike aspekter ved samarbeidet som én datakilde alene ikke ville fanget opp (Cohen et al., 2018; Thurmond, 2001). Ved å inkludere data fra 2018 og 2023 gir studien grunnlag for å undersøke hvordan endringer i styring og rammebetingelser preger ledernes arbeid og relasjon til kommunenivået.

Intervjumaterialet stammer fra to forskningsprosjekter finansiert av Norges forskningsråd: *Læringsutbytte i politikk og praksis* (LOaPP) og *Comparisons of Leadership Autonomy in School Districts and Schools* (CLASS). I dette bokkapittelet analyseres intervjuer med sju ungdomsskoleledere fra ulike kommuner. Intervjuene ble gjennomført i to perioder, 2018 og 2023, som representerer to ulike utdanningspolitiske kontekster. I intervjuene ble det stilt spørsmål om skoleledernes arbeidshverdag, organisering av oppgaver og erfaringer med samarbeid med kommunen. Informantene er rekruttert fra ulike geografiske områder med variasjon i kommunestørrelse og elevgrunnlag, ikke med mål om representativitet, men for å fange bredden i skolelederes erfaringer. Intervjuene ble tatt opp på lydbånd og transkribert ordrett. Sitatene som presenteres i analysen er lett redigert for lesbarhet, samtidig som meningsinnholdet er bevart.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført høsten 2023 og distribuert til om lag 2900 medlemmer i Skolelederforbundet. Totalt 641 personer besvarte undersøkelsen, hvorav 103 er ledere i ungdomsskolen. Det er denne gruppen som inngår i analysen i denne studien. Undersøkelsen ble gjennomført med Nettskjema og omfatter temaer knyttet til skolelederes arbeidshverdag og opplevelse av handlingsrom. For flere detaljer om utvalget og gjennomføring av spørreundersøkelsen, se Prøitz og Hovdhaugen (kap. 3). For å kontekstualisere funnene fra spørreundersøkelsen i 2023 trekker vi inn resultater fra tidligere nasjonale undersøkelser (Seland et al., 2015; Mausesthaugen et al., 2018) som referansepunkt.

Tabell 5.1

Oversikt over datamaterialet

	2018	2023
Utdanningspolitisk kontekst	Kunnskapsløftet 2006, sentrale elementer i reformen anses å være veletablerte	Kunnskapsløftet 2020, pågående implementeringsprosess
Informanter (intervju)	N = 4 (ungdomsskoleledere)	N = 3 (ungdomsskoleledere)
Spørreundersøkelse	Referansepunkt: Seland et al. (2015), Mausesthaugen et al. (2018)	Primærdata: Spørreskjema N=103 (ungdomsskoleledere)

Analyse av datamaterialet

Analysen i dette kapittelet bygger på det Thorne (1998) omtaler som retrospektiv fortolkning av arkivert data. Med andre ord dreier det seg om en reanalyse av intervjudata fra 2018 og 2023, kombinert med data fra en spørreundersøkelse gjennomført i 2023. Tilnærmingen er inspirert av Braun og Clarke (2021) sine prinsipper for tematisk analyse. I den opprinnelige analysen (Prøitz et al., 2025) identifiserte vi tre hovedtemaer – ressurser, monitorering og rapportering – gjennom en systematisk prosess som startet med individuell nærlesning av intervjutranskriptene. Tekstutdrag som omhandlet samarbeid med kommune ble markert og kodet, før kodene ble sammenlignet og diskutert for å sikre en felles forståelse. Kodene ble deretter gruppert i foreløpige temaer, som ble vurdert opp mot det samlede datamaterialet for å sikre at de var meningsfulle og dekkende. I dette kapittelet bygger vi videre på denne analysen og kombinerer de kvalitative dataene med data fra spørreundersøkelsen gjennomført i 2023, noe som gir et bredere bilde av samarbeidet. Gjennom reanalysen har vi identifisert to nye temaer som utdyper og nyanserer forståelsen av samarbeidet:

1. Spenningen mellom kontroll og frihet: hvordan skolelederne opplever handlingsrom i spenningen mellom kontroll og frihet.
2. Laglegging og akkumulering: hvordan nye krav og forventninger legges gradvis til uten at tidligere oppgaver tas bort.

De tidligere identifiserte temaene videreføres her ved å vurdere dem i lys av både kvalitative og kvantitative data. Samt gjennom bruk av det analytiske begrepet *laglegging* for å belyse hvordan samarbeidet formes og utvikles over tid. På denne måten søker vi å nyansere og utdype forståelsen av samarbeidet mellom ungdomsskolelederne og kommunen.

Ungdomsskolelederes opplevelser av samarbeid med kommunen

I det følgende presenteres funn fra spørreundersøkelsen gjennomført i 2023. Undersøkelsen gir innsikt i hvilke temaer ungdomsskoleledere har dialog

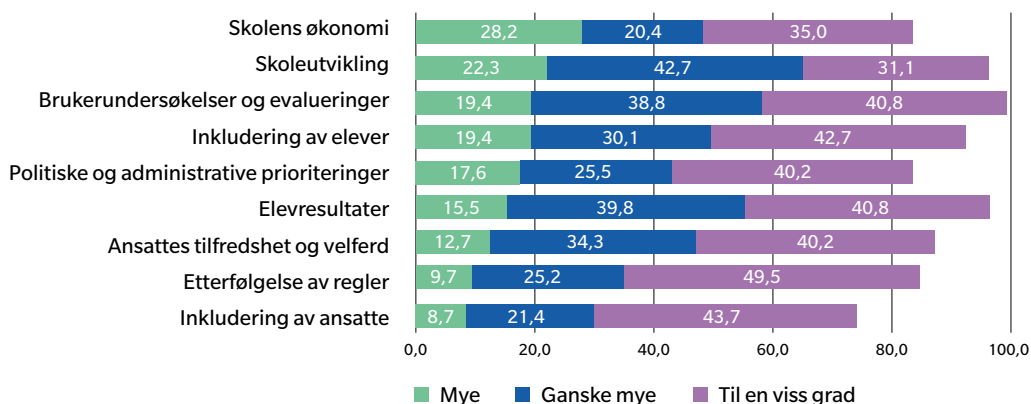
med kommunen om, og i hvilken grad. Disse temaene gir en indikasjon på samarbeidets innhold og retning. For å belyse hvordan samarbeidet formes i lys av skiftende utdanningspolitiske rammer, trekkes det i analysen også veksler på tidligere spørreundersøkelser av skolelederes samarbeid med kommunen i perioden før Kunnskapsløftet 2020. Deretter utdypes og nyanseres resultatene fra spørreundersøkelsen gjennom analyse av kvalitative intervjuer med skoleledere fra både 2018 og 2023.

Tema for dialoger mellom ungdomsskoleledere og ledere i kommunen

I spørreundersøkelsen ble skolelederne stilt spørsmålet: «I hvilken grad er følgende temaer en del av dialogen mellom deg og skoleeier [kommunen]?» Svaralternativene var: ikke relevant, ikke i det hele tatt, til en viss grad, ganske mye eller mye. Temaene som ble vurdert var: skolens økonomi, etterfølgelse av regler, elevresultater, politiske og administrative prioriteringer, skoleutvikling, inkludering av ansatte, inkludering av elever, samt ansattes tilfredshet og velferd. Figur 5.1 illustrerer resultatene.

Figur 5.1

Grad ulike temaer inngår i dialogen mellom ungdomsskoleleder og kommunen i 2023



Samlet viser undersøkelsen at dialogen mellom ungdomsskoleledere og kommuner favner et bredt spekter av temaer. For åtte av ni temaer rapporterer over 80 % av lederne at de inngår i dialogen til en viss grad eller mer, noe som

indikerer en omfattende, men variert dialog. De mest fremtredende temaene målt etter total andel er brukerundersøkelser og evalueringer (99 %), skoleutvikling (96,1 %) og elevresultater (96,1 %). Dette peker mot et fokus på både prosess og resultater i dialogen. Ser vi kategoriene «mye» og «ganske mye» i sammenheng, rapporterer over 60 % av lederne at skoleutvikling er mye eller ganske mye representert i dialogen, etterfulgt av brukerundersøkelser og evalueringer og elevresultater, med over 50 %. Ser vi derimot isolert på andelen som har svart «mye», er det skolens økonomi som er det mest fremtredende temaet (28,2 %). Dette kan tyde på at økonomiske spørsmål har en mer intensiv og styrende karakter enn utviklingsorienterte temaer, som oftere inngår i dialogen i «ganske stor grad».

Disse funnene peker mot en dialog som i stor grad har et utviklingsorientert preg, men der også datadrevet oppfølging og resultatdimensjoner synes å være til stede. Temaer som politiske og administrative prioriteringer (83,3 %) og etterfølgelse av regler (84,4 %) kommer noe lavere ut, mens inkludering av ansatte (73,8 %) er minst fremtredende. Etterfølgelse av regler og inkludering av ansatte ligger altså relativt lavt, til tross for nasjonale føringer om skolemiljø og profesjonsfelleskap.

For å få innblikk i situasjonen i 2018, har vi undersøkt tidligere studier av dialog og eventuelt samarbeid mellom skoleledere og kommunen basert på spørreundersøkelser. Søkene viser at det er få studier fra perioden rundt 2018, og de som finnes, har hovedsakelig et snevrere fokus på samarbeid knyttet til elevresultater og nasjonale prøver. Vi trekker her frem to studier for å tegne et bilde av hva tidligere forskning har vist knyttet til temaet lokalt samarbeid. Seland et al. (2015) fant i en spørreundersøkelse fra 2012 at nasjonale prøver ble brukt i kvalitetsutvikling ved over halvparten av skolene, men at skolelederne ofte opplevde usikkerhet om hvordan resultatene skulle omsettes til praktisk arbeid, og flere rapporterte om manglende støtte fra kommunenivået. Mausestagen et al. (2018, s. 56) finner at over 60 % av skolelederne i 2016/2017 svarte at resultatene fra nasjonale prøver ble diskutert i svært stor eller stor grad i møter i rektorgruppen i kommunen.

Sammenlignet med disse funnene viser vår studie at dialogen i 2023 fortsatt omhandler elevresultater, men favner et langt bredere spekter av temaer. Dette indikerer at når skolelederne blir spurt om flere områder for dialog, fremstår samarbeidet som mer variert enn det forskningen hittil har belyst. Tidligere studier gir et bilde av en periode der dialogen i stor grad

var knyttet til elevresultater og bruk av nasjonale prøver. Det er imidlertid usikkert om dette reflekterer en faktisk smalere dialog, eller om det skyldes forskningsfokuset på resultatstyring. Den tematiske bredden vi ser i 2023 kan også være et uttrykk for at politiske rammefaktorer gradvis har forsterket forventningene til samarbeid. Det tematiske omfanget kan videre forstås som en form for institusjonell laglegging, der nye krav og oppgaver akkumuleres over tid og gir mer omfattende dialog med kommunen. For å utforske dette nærmere, og for å forstå hvordan skolelederne selv beskriver samarbeidet i lys av disse endringene, analyseres i det følgende intervjudata fra 2018 og 2023.

Ungdomsskoleledernes opplevelser av samarbeidet i 2018

Analysene av intervjuene fra 2018 viser at skolens erfaringer med samarbeid med kommunen varierer. Et gjennomgående trekk er at relasjonen preges av formelle prosesser, særlig knyttet til rapportering og monitorering av resultater. Samarbeidet fremstår som distansert, og kommunen beskrives i flere tilfeller som en aktør som først og fremst etterspør dokumentasjon og tall, snarere enn som en aktiv medspiller i skolens arbeid. En rektor beskriver samarbeidet med kommunen som begrenset til et årlig møte, der hovedfokuset er resultater, spesielt fra nasjonale prøver. Rapporteringen beskrives som omfattende og tidkrevende:

Jeg har jo bare det årlige møtet, som varer i tre kvarter. Da skal jeg rapportere, og som sagt, da må jeg skrive lange avhandlinger. Det er snakk om 10–20 sider, det er ikke småtteri. [Kommunen] er innmari flink til å gå inn på nasjonale prøver og tolke, så de er jo opptatt av det. Men når de kommer hit, har vi allerede hatt svarene lenge og jobbet mye med dem. Så da sier vi: «sånn er det og sånn er det» (Rektor, 2018).

Dette sitatet illustrerer hvordan samarbeidet i praksis omhandler rapportering av oppnådde resultater, der kommunen kommer inn sent i prosessen. Skolen fremstår som den som tar ansvar for tolkning og oppfølging av resultatene, mens kommunen i større grad fremstår som en kontrollinstans. I lys av rammefaktorteorien kan dette forstås som at kommunen etablerer rammer for samarbeidet gjennom krav til rapportering og resultatoppfølging, uten

å være tett på utviklingsarbeidet. Skolens handlingsrom i samarbeidet formes innenfor disse rammene; rektor tar ansvar ved for eksempel å ikke vente på kommunens fortolkninger av resultatene.

I intervjuene uttrykkes også et ønske om friere rammer i samarbeidet med kommunen, samtidig som rektor utøver sitt handlingsrom innenfor de nasjonale styringsrammene. Rektor ved en annen skole beskriver samarbeidet med kommunen slik: «jeg tror egentlig jeg kan si at det fungerer greit nok ... jeg vil aller helst at vi skal være mest mulig i fred, at det er tillit til at vi driver lovlig.» Uttalelsen illustrerer et ønske om tillit og handlingsrom i samarbeidet med kommunen, samtidig som rektor er bevisst på å operere innenfor de nasjonalt fastsatte rammene. Sitatet kan forstås som at rektor navigerer både formelle strukturer og relasjonelle forhold til kommunen. Inspektør ved samme skole uttrykker at kommunen er mest opptatt av målinger knyttet til nasjonale prøver og eksamen, og i mindre grad av utviklingsarbeidet som skjer på skolen. Dette kan tolkes som en opplevelse av at kommunen prioriterer resultatstyring fremfor prosess og pedagogisk utvikling. Samtidig antydes det at dette fokuset kan være i endring. På spørsmål om hva kommunen er mest opptatt av, tyder svaret på en spenning mellom fokus på resultater og utvikling: «De har vært mer opptatt av målinger i forhold til nasjonale prøver og eksamen enn utviklingsarbeidet som faktisk skjer. Men det kan hende at det er i ferd med å snu litt». Sitatene kan tolkes som en opplevelse av at kommunen ikke er en reell samarbeidspartner, men snarere en instans som kontrollerer. Her uttrykkes det et ønske om tillit fra kommunen til at handlingsrommet innenfor lovens rammefaktorer blir ivarettatt.

Rektor ved den tredje skolen beskriver også en utvikling over tid, der kommunen tidligere var mest opptatt av sykefravær, økonomi og personaloppfølging, men nå i større grad viser interesse for skolens innhold og utvikling: «Jeg opplever at det nå er langt større fokus i kommunen på innholdet og på hvordan vi utvikler skolen, få til gode resultater, trivsel og sanne ting. Det syns jeg har blitt mye bedre». Samtidig understrekes det at samarbeidet fortsatt preges av avstand, blant annet på grunn av manglende ressurser: «Vi har jevnlige møter, og de er alltid tilgjengelige hvis jeg ber om råd, men de har ikke anledning til å følge opp veldig tett». Her ser vi hvordan rammefaktorene tid og ressurser legger føringer for samarbeidet. Kommunen er tilgjengelig, men ikke tett på. Dette gir rektor et visst handlingsrom, men også et ansvar for å drive utviklingsarbeid på egen hånd.

Ungdomsskoleledernes opplevelser av samarbeidet i 2023

Intervjuene fra 2023 viser at samarbeidet mellom lederne i skolen og kommunen fortsatt preges av rapportering, men at innholdet i rapporteringen har blitt mer omfattende og mangfoldig. Mens analysen fra 2018 viser en vektlegging av elevresultater fra nasjonale prøver, tyder analysen av intervjuene fra 2023 på en utvidelse av vektleggingen i styringen, til også å inkludere økonomi, personalforvaltning og dokumentasjon knyttet til elevenes trivsel og skolemiljø. Denne utviklingen kan forstås i lys av et forsterket fokus på kravene i opplæringslovens kapittel 12 (tidligere § 9A). En rektor beskriver hvordan det administrative ansvaret har vokst i omfang, og hvordan dette påvirker opplevelsen av egen rolle: «Jeg kaller meg selv rektor. Eller noen ganger administrativ leder. Jeg prøver jo å være rektor. Jeg vil jo gjerne ha med det pedagogiske». Denne refleksjonen tyder på en spenning mellom det pedagogiske og det administrative, der ønsket om å være en pedagogisk leder utfordres av kravene til rapportering og drift.

Når rektor blir spurt om sine ansvarsområder, er det økonomien som først nevnes, noe som illustrerer hvordan økonomistyring og administrative krav er en konkret og tidkrevende del av lederrollen. I lys av rammefaktorteorien kan dette forstås som en innsnevring av handlingsrommet, der rammene for ledelse formes av krav til dokumentasjon. Samtidig uttrykkes det en refleksiv bevissthet om eget handlingsrom. Rektoren stiller spørsmål ved om handlingsrommet faktisk er så begrenset som det oppleves, eller om det handler om hvordan det utøves:

Men så har jeg stilt meg spørsmålet: har jeg tatt det? Jeg har gått ganske mange runder med meg selv på det. Egentlig må jeg ta det mer. Jeg kan jo også vise til paragrafer, lover også videre ... Jeg må ta det (Rektor, 2023).

Sitatet viser at handlingsrom ikke bare oppleves som gitt av de politiske rammene, men som noe som må forhandles og legitimeres innenfor dem. Denne forhandlingen skjer gjennom bruk av og kunnskap om den utdanningspolitiske konteksten, særlig gjeldende lover, forskrifter og retningslinjer. Elevresultater fremstår også som en rammefaktor som påvirker både følelser og prioriteringer. I intervjuene beskrives forventninger fra kommunen om å styrke

resultatene på nasjonale prøver, samtidig som det uttrykkes en opplevelse av at kommunen ikke forstår hva dette arbeidet faktisk innebærer:

Det blir sagt at nå må vi få bedre resultat på de nasjonale prøvene. Men samtidig skjønner de ikke helt hva dette innebærer. Jeg har hovedansvar for lesing på min skole, og opplever at kompleksiteten i arbeidet og hvor lang tid det tar ofte blir undervurdert (Assisterende rektor, 2023).

Et annet perspektiv kommer frem i intervjuet med en rektor som arbeider i en liten kommune, der samarbeidet med kommunen beskrives som fraværende. Rektoren opplever å stå alene i mange beslutninger, uten støtte og dialog med kommunen:

Jeg opplever at jeg står ganske alene, det er ingen jeg kan søke støtte eller veiledning fra. Det føles litt som å være «hjemme alene». Jeg skulle ønske kommunen ga mer styring, slik at jeg kunne forankre beslutninger. Jeg får ofte spørsmål som: «Hvorfor gjør vi sånn og sånn?» Å ha for mye frihet som rektor kan oppleves litt ubehagelig (Rektor, 2023).

Erfaringene representerer dermed et annet ytterpunkt: en opplevelse av å ha for få rammefaktorer, som igjen kan gi en følelse av et for stort handlingsrom og ansvar. Rektoren etterlyser tydeligere rammer og en mer aktiv kommune, både for å forankre beslutninger og for å få støtte i krevende situasjoner. De ulike erfaringene fra lederne i skolen illustrerer at balansen mellom kontroll og frihet kan variere mellom kommunene, og at dette kan ha betydning for skoleledernes arbeidssituasjon. For snevre rammer fra kommunen kan begrense muligheten til lokal tilpasning og profesjonelt skjønn, mens for vide rammer kan skape usikkerhet om ansvar, retning og forventninger.

I tillegg beskrives samarbeidet med kommunen som krevende og sårbart når det gjelder tverrfaglig støtte, særlig innen psykisk helse og spesialpedagogiske tjenester. Assisterende rektor uttrykker at det er forventninger som krever samarbeid, men at det ikke nødvendigvis er kapasitet til dette samarbeidet på grunn av sykdom: «Samarbeidet med kommunen om psykisk helse kan være krevende. Det oppstår ofte utfordringer knyttet til sykemeldinger. Når saker kommer tilbake fra PPT eller BUP, er det gjerne ikke nok folk til å følge opp».

Et annet sentralt tema som kommer frem i intervjuene, er hvordan reglene rundt ansettelser oppleves som begrensende for ledernes handlingsrom. Rektor beskriver utfordringer knyttet til krav om fast ansettelse ved bruk av vikarer:

Jeg opplever at handlingsrommet når det gjelder ansettelser er svært begrenset på grunn av strengt regelverk. Dersom en vikar brukes over tid, skal vedkommende automatisk inn i fast stilling. Det har skjedd hos oss og har ført til en skjevfordeling mellom lærere og assistenter. Vi har altfor mange assistenter. Dette begrenser mulighetene mine til å ansette flere pedagoger, som jeg egentlig ville prioritert (Rektor, 2023).

Sitatet illustrerer hvordan lovverket som skal beskytte arbeidstagerne, samtidig gir snevre rammer for rektor i forbindelse med ansettelser. Slike rammer kan føre til beslutninger som går på bekostning av kvalitet og kontinuitet. Denne utviklingen kan forstås som en innsnevring av handlingsrommet, der juridiske og økonomiske rammer styrer praksis i en retning som ikke nødvendigvis er pedagogisk ønskelig. Rektor ved en annen skole beskriver en annen side av ansettelsesprosessen, der det formelle ansvaret for hvem som ansettes i stor grad ligger hos rektor:

Formelt sett bestemmer jeg hvem som skal ansettes, men også her opplever jeg et begrenset handlingsrom. Jeg ønsket å gjøre noe mer ut av utlysningene, for eksempel lage en film med elever, men det lot seg ikke gjennomføre. Jeg hadde verken kapasitet eller mulighet til å arrangere det alene. I slike prosesser savner jeg en støttefunksjon (Rektor, 2023).

Sitatet viser hvordan handlingsrom kan fremstå som overfladisk dersom det ikke finnes rammer for å realisere intensjonene. Det er ikke bare regelverket, men også fraværet av støtte som innsnevrer handlingsrommet. Et annet aspekt som fremheves i materialet, er mengden dokumentasjon som kreves, særlig i forbindelse med elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. Rektor beskriver hvordan kravene til skriftliggjøring har økt:

Jeg opplever et økende fokus på å dokumentere og beskrive hva vi gjør. Det handler om dokumentasjon, dokumentasjon, doku-

mentasjon til skoleeier. Alt skal skriftliggjøres, og det kan oppleves overveldende. Man kan kjenne på en frustrasjon: «å herlighet, når skal man gjøre det?» (Rektor, 2023).

Dokumentasjon fremstår som en rammefaktor som både styrer og begrenser handlingsrommet, særlig gjennom krav som tar tid og oppleves som omfattende. Det er ikke nødvendigvis selve rapporteringen som oppleves utfordrende, men mengden og måten den skal gjennomføres på: «Så vi har mer lyst til å kunne snakke om, fremfor å absolutt må skrive på rett måte. Det blir lett misforstått. Jeg kjenner på et press, jeg skal jo skrive godt». Sitatene peker på en opplevelse av at rammefaktorene i økende grad er preget av formaliteter, der det som er skriftlig dokumentert står i sentrum. Dette er utdanningspolitisk forankret i opplæringslovens kapittel 12. I et rammefaktorperspektiv kan dette forstås som en spenning mellom ønsket om pedagogisk ledelse og krav om dokumentasjon og administrasjon.

Samlet sett gir intervjudataene for 2023 hvordan et utvalg skoleledere opplever at handlingsrom i samarbeidet med kommunen formes av juridiske, økonomiske og administrative rammer. Samtidig uttrykkes et behov for støtte og fleksibilitet, ikke full frihet, men rammer som muliggjør lokalt handlingsrom og tilpasning. I tillegg tyder dataene på en tendens til økt standardisering, der samarbeidet i økende grad preges av skriftlige rapporteringsprosedyrer fremfor muntlig dialog og faglige drøftinger. Det kvalitative datamaterialet gir interessante analytiske indikasjoner som danner utgangspunkt for den videre diskusjonen.

Diskusjon

Formålet med dette kapittelet har vært å undersøke hvordan ungdomsskoleledere opplever handlingsrommet i samarbeidet med kommunen i to utdanningspolitiske kontekster: 2018 og 2023. Overordnet finner vi variasjon i hvordan samarbeidet oppleves, både innad i og mellom de to kontekstene. Funnene tyder på at samarbeidet i 2023 omfatter flere temaer enn i 2018, noe som reflekterer økte utdanningspolitiske forventninger til lokalt samarbeid

i perioden. Videre synes samarbeidet å utvikles i retning av mer vektlegging av prosess og utvikling, samtidig som denne utviklingen synes å øke kompleksiteten ved å skape nye behov for dialog og samarbeid. I det følgende diskuterer vi funnene med vekt på de to analytiske temaene «spenningen mellom kontroll og frihet» og «laglegging og akkumulering».

Handlingsrom i spenningen mellom kontroll og frihet

Analysene av intervjudata fra 2018 viser at nasjonal utdanningspolitikk, særlig knyttet til monitorering av elevresultater, fungerte som tydelige rammefaktorer for ledernes opplevelse av samarbeidet med kommunen. Kommunen ble beskrevet som en aktør som etterspør dokumentasjon og resultater, men som i liten grad deltar i det pedagogiske utviklingsarbeidet. Samtidig uttrykte skolelederne at de heller ikke forventet at kommunen skal være tett på skolens daglige arbeid; dette ble snarere forstått som skolens domene og innenfor skoleledernes handlingsrom. I 2023 ser vi en dreining i skolelederes forventninger til samarbeidet med kommunen. Mens distanse tidligere ble fremstilt som ønskelig for å sikre handlingsrom, beskrives det nå som en utfordring. Lederne uttrykker behov for tydeligere rammer og mer aktiv kommunal støtte, blant annet for å forankre og legitimere avgjørelser. Kommunen fremstår ikke lenger kun som kontrollinstans, men i større grad som en ønsket samarbeidspartner. Dette reflekterer de politiske forventningene til samarbeid mellom skole og kommune som er beskrevet tidligere i kapitlet, og kan tolkes som en respons på økt kompleksitet i skoleledernes arbeid og krav til dokumentasjon knyttet til elevresultater, skolemiljø og trivsel. Der det i 2018 beskrives en form for arbeidsdeling der kommunen mottok rapporter, mens skolelederne i stor grad styrte det interne utviklingsarbeidet, ser vi nå en forskyvning mot mer detaljert rapportering, også om prosesser som tidligere ble forstått som rektors domene. Denne opplevelsen av økt skriftliggjøring kan bidra til en viss distanse, men også skape nye behov for dialog og felles forståelse. Kanskje er det slik at når det ikke lenger legges hovedvekt på resultatrapportering i form av tall og data, men også på prosesser knyttet til blant annet inkludering av elever og skoleutvikling, oppstår et behov for å diskutere hva dokumentasjonen skal omfatte og hvordan den skal tolkes? Det kan tenkes at skoleledere i større grad etterspør tolkningsfellesskap med kommunen, der kompleksiteten i skolens arbeid kan deles og

forstås i fellesskap, snarere enn å måles og vurderes. Inntrykket av et ønsket fortolkningsfellesskap styrkes av funnene fra spørreundersøkelsen fra 2023, som viser at dialogen mellom skolelederne og kommunen omfatter mange temaer. Elevresultater er fortsatt sentralt i dialogen, men ikke dominerende. Bredden i dialogen viser til at styringslogikker for utvikling og kontroll eksisterer side om side. Handlingsrom fremstår i denne sammenheng ikke som en individuell egenskap, men som et relasjonelt og situert fenomen, formet av utdanningspolitiske rammer og interaksjoner, slik også tidligere studier har vist (Mausethagen & Mølstad, 2015). Når skolelederne etterspør støtte fra kommunen, handler det om å få bedre forutsetninger for å benytte eget handlingsrom. Dette peker mot en dynamisk forståelse av handlingsrom, der spenningen mellom kontroll og frihet blir avgjørende.

Laglegging og akkumulering

Behovet for støtte fra kommunen kan i seg selv forstås som en form for laglegging av oppgaver, som fører til en akkumulering av skoleleders totale ansvar over tid. Nye krav og forventninger legges gradvis til uten at tidligere oppgaver fjernes, noe som øker kompleksiteten og tidsbruken knyttet til møter og dokumentasjon jf. kapittel 3 (Prøitz & Hovdhaugen). Et sentralt funn er derfor at handlingsrom ikke bare begrenses av stramme styringsrammer, men også av vide og utydelige rammer, særlig når ansvar og forventninger ikke følges opp med ressurser og kapasitet. Dette berører et velkjent tema i litteraturen, hvor det er dokumentert at opplevd handlingsrom påvirkes av strukturelle og politiske rammebetingelser (Cribb & Gewirtz, 2007). Intervjuene fra 2023 viser at tydeligere politiske rammer, særlig knyttet til lokalt ansvar for elevenes læringsutbytte og skolemiljø, har snevret inn skoleledernes opplevelse av handlingsrom. Dette gjelder spesielt innen bemanning, rapportering og dokumentasjon (Prøitz et al., 2025). Det uttrykkes et ønske om alternative tilnærminger til skriftlig rapportering, der muntlig dialog fremheves som mer hensiktsmessig. Dette samsvarer med idealene i utdanningspolitiske dokumenter, som vektlegger dialog og utviklingen av profesjonelle læringsfellesskap (NOU 2023:27). Samtidig stilles det krav om omfattende dokumentasjon, særlig knyttet til elevenes skolemiljø. Dette kan skape en spenning mellom intensjoner om samarbeid og kontroll og kan fungere som motstridende rammefaktorer i samarbeidet mellom skole og kommune.

Dette reiser spørsmål om dialogens karakter: fungerer den primært som en arena for styring og rapportering, eller som et samarbeid med et felles ansvar for utvikling og kvalitet? Samlet peker studien på en utvikling der politiske forventninger og rammer kan ha bidratt til tettere dialog mellom ungdomsskoleledere og kommunen. Dette har samtidig ført til nye dilemmaer knyttet til handlingsrom, der spenningen mellom kontroll og frihet og laglegging av oppgaver har blitt sentralt. Flere indikatorer peker mot at samarbeidet er i endring, og at det preger handlingsrommet til norske ungdomsskoleledere. Disse utviklingstrekkene diskuteres videre i kapittel 10 (Prøitz et al.).

Avslutning og implikasjoner

Denne studien har undersøkt hvordan ungdomsskoleledere opplever handlingsrommet i samarbeidet med kommunen i to utdanningspolitiske kontekster: 2018 og 2023. Funnene viser at ungdomsskoleledere opererer på et komplekst mellomliggende nivå, preget av laglegging av oppgaver i møte med nasjonale krav og forventninger om lokalt samarbeid. Spenningen mellom støtte og kontroll fremstår som en sentral dimensjon i ledernes opplevelse av handlingsrom. Denne spenningen kan være særlig kompleks for ledere i ungdomsskolen, som er det første utdanningsnivået der karakterer tas i bruk, samtidig som resultatene danner grunnlaget for opptak til videregående skole. Slik blir resultatene på dette trinnet avgjørende for elevenes videre utdanningsmuligheter (Fjørtoft et al., 2024). Ledelsesarbeidet kan dermed være krevende både faglig og sosialt, ettersom elevene befinner seg i en livsfase preget av betydelige fysiske, emosjonelle og sosiale endringer (Strand, 2021). Dette kan videre gjøre arbeidet med elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø særlig viktig, og understreker hvorfor samarbeidet med kommunen blir sentralt for å balansere styring, støtte og lokale behov.

Kapittelet bidrar med et bredere perspektiv på samarbeid enn det som tidligere er belyst. Vi viser at når skolelederne blir spurt om flere temaer for dialog med kommunen, framkommer det at dialogen er bredere enn det tidligere spørreundersøkelser har belyst. Våre undersøkelser kan ikke si noe entydig om hvorvidt samarbeidet i 2018 var avgrenset til dokumentasjon og

rapportering av elevresultater, ettersom dette ikke ble spurt direkte om. Likevel tyder materialet vårt, sammen med tidligere forskning, på at dialogen primært var preget av resultatrapportering, noe som harmonerer med de utdanningspolitiske rammene i reformperioden som kjennetegnet 2018-konteksten.

Funnene i dette kapitlet viser at ungdomsskolelederes handlingsrom formes av skiftende utdanningspolitiske rammer, og at handlingsrom ikke bare begrenses av stramme rammer, men også av utydelige strukturer. Lederne etterspør tydeligere veiledning og støttefunksjoner som kan hjelpe dem med å navigere i et komplekst styringslandskap. Samtidig viser spørreundersøkelsen at det er en bred og variert dialog i samarbeidet mellom ungdomsskolelederne og kommunen. Dette peker på et spenningsfelt, mens det rapporteres om bred dialog, uttrykkes det i intervjuene at noen av lederne har behov for mer konkret støtte. Mangler skolelederne støtte knyttet til temaene som kom lavest ut i undersøkelsen – som etterlevelse av regler, politiske og administrative prioriteringer og inkludering av ansatte? Eller handler det om at disse temaene ikke oppleves relevante i lokalt samarbeid? Dette er spørsmål for videre forskning, sammen med behovet for å utforske videre hvordan akkumulering av oppgaver over tid former samarbeidsrelasjoner og prioriteringer. Det er fortsatt behov for mer kunnskap om hvordan kommunalt samarbeid kan organiseres og støttes for å møte ungdomsskolens særskilte utfordringer, som økt fravær, psykososialt stress og behov for inkluderende skolemiljø (se for eksempel Bergene et al., 2023).

På bakgrunn av funnene i denne studien, ser vi noen implikasjoner for både praksisfelt og politikkutforming. For praksisfeltet innebærer dette et behov for mer målrettede støttefunksjoner for ungdomsskoleledere, særlig knyttet til komplekse oppgaver som angår skolemiljø og elevenes trivsel i møte med økt faglig trykk og karaktersetting. I møte med økende dokumentasjonskrav kan det være hensiktsmessig å utvikle lokale systemer som ivaretar både administrative og pedagogiske hensyn, og som gir rom for muntlig dialog som alternativ til omfattende skriftlig rapportering. Tiltak bør samtidig ta hensyn til lokale variasjoner og behov, slik at støtten blir relevant og praktisk anvendbar. For politikkutforming peker studien på behovet for en balansert tilnærming mellom støtte og kontroll i styringen av ungdomsskolen. Mens nasjonale myndigheter setter rammer og krav, må det sikres at kommunene har kapasitet og kompetanse til å tilby relevant støtte. Videre viser funnene at dialog og samarbeid i seg selv kan representere en akkumulering av oppgaver

og ansvar. Det er derfor viktig at støtte ikke bare forstås som tilstedeværelse av dialog, men som konkret hjelp til å prioritere, avlaste og navigere i komplekse styringskrav. I politikkutforming bør det også tas hensyn til hvordan akkumulering av oppgaver over tid påvirker den totale arbeidsbelastningen for ungdomsskoleledere.

Referanser

- Bergene, A. C., Samuelson, Ø. A., Daus, S., Lyckander, R. H., Vika, K. S. & de Besche, T. (2023). *Spørsmål til Skole-Norge: analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2023* (NIFU-rapport 2023:10). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU). <https://ssn.nifu.no/Rapporter/2023V/report.pdf>
- Braun, V. & Clarke, V. (2021). *Thematic analysis: a practical guide*. SAGE.
- Broady, D. (1999). Det svenska hos ramfaktorteori. *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 4(1), 111–121.
- Caduff, A., Daly, A. J., Finnigan, K. S. & Leal, C. C. (2023). The churning of organizational learning: a case study of district and school leaders using social network analysis. *Journal of School Leadership*, 33(4), 355–381. <https://doi.org/10.1177/10526846221134006>
- Callewaert, S. & Lundgren, U. P. (1976). Social reproduktion och forskning om undervisning. I S. Lundberg, S. Selander, & U. Öhlund (Red.), *Jämlikhetsmyt och klassherravälde* (s. 74–94). Cavefors.
- Cohen, L., Manion, L. & Morrison, K. (2018). *Research methods in education* (8. utg.). Routledge.
- Cribb, A. & Gewirtz, S. (2007). Unpacking autonomy and control in education: Some conceptual and normative groundwork for a comparative analysis. *European Educational Research Journal*, 6(3), 203–213.
- Dahle, C. & Prøitz, T. S. (2025). School principals and the obligation to act under a zero-tolerance policy against bullying in schools. I J. Hugo, C. Assmann, A. Schmidt, & D. Sehmisch (Red.), *Educational leadership and children's rights?* (s. 87–99). Waxmann. https://doi.org/10.31244/9783830998259_7
- Dahle, C. & Wermke, W. (2024). From responsibilities to accountabilities: school principals' expected roles in composing inclusive schools since 1994. *Education Inquiry*. <https://doi.org/10.1080/20004508.2024.2361977>
- Fjortoft, H., Tveit, S. & Sandvik, L. V. (2024). The Norwegian legacy of resisting formal grading. *The Curriculum Journal*, 1–20. <https://doi.org/10.1002/curj.314>
- Furberg, A., Karseth, B., Gunnulfsen, A.-B., Brandmo, C., Olsen, R. V., Silseth, K., Kvamme, O. A., Ottesen, E. & Lund, A. (2026). EVA2020: Evaluering av fagfornyelsen – intensjoner, prosesser og praksiser sluttrapport fra prosjektet EVA2020. Universitetet i Oslo.
- Hooge, E. H., Moolenaar, N. M., van Look, K. C. J., Janssen, S. K. & Slegers, P. J. C. (2019). The role of district leaders for organization social capital. *Journal of Educational Administration*, 57(3), 296–316. <https://doi.org/10.1108/JEA-03-2018-0045>
- Liljenberg, M. & Andersson, K. (2021). Relations between an improving Swedish LEA and school principals with joint quality and improvement responsibilities. *Education Inquiry*, 12(2), 147–162. <https://doi.org/10.1080/20004508.2020.1802851>
- Lundgren, U. P. (1999). Ramfaktorteori och praktisk utbildningsplanering. *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 4(1), 31–41.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2009). A theory of gradual institutional change. I J. Mahoney & K. Thelen (Red.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (s. 1–37). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414.002>

- Mausethagen, S. & Mølstad, C. E. (2015). Shifts in curriculum control: contesting ideas of teacher autonomy. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 2015(2). <https://doi.org/10.3402/nstep.v1.28520>
- Mausethagen, S. & Prøitz, T. S. (2022). Mellom administrasjon og faglig-pedagogisk arbeid – rektorrollen i reformtid i Norge. *Paideia*, 23, 7–20.
- Mausethagen, S., Prøitz, T. S. & Skedsmo, G. (2018). *Elevresultater: mellom kontroll og utvikling*. Fagbokforlaget.
- Moos, L., Nihlfors, E., Paulsen, J. M., Risku, M. & Paulsen, J. M. (2017). *Nordiske skolesjefer: aktører i en brutt kjede*. Fagbokforlaget.
- Møller, J. (2020). Fagfornyelsen – utfordringer og muligheter for skoleledere. *Bedre skole*, 32(4).
- Møller, J. & Ottesen, E. (2010). Perspektiver på endring i skolen. I E. Ottesen & J. Møller (Red.), *Underveis, men i svært ulikt tempo* (s. 31–38). Universitetet i Oslo.
- Mølstad, C. E., Prøitz, T. S. & Dieudè, A. (2020). When assessment defines the content–understanding goals in between teachers and policy. *The Curriculum Journal*, 32(2). <https://doi.org/10.1002/curj.74>
- NOU 2023: 27. (2023). *Et nytt system for kvalitetsutvikling – for elevenes trivsel og læring*. Kunnskapsdepartementet.
- Ottesen, E., Colbjørnsen, T., Gunnulfsen, A. E., Hall, J. & Jensen, R. (2021). *Fagfornyelsens forberedelser i praksis: strategier, begrunnelser, spenninger*. Universitetet i Oslo.
- Prøitz, T. S., Dieudè, A. & Stenersen, C. R. (2025). School leader experiences with local education authorities – extended policy frames of well-functioning relationships across contexts of time. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 1–15. <https://doi.org/10.1080/00313831.2025.2550267>
- Prøitz, T. S., Mausethagen, S. & Skedsmo, G. (2019). District administrators’ governing styles in the enactment of data-use practices. *International Journal of Leadership in Education*, 24(2), 244–265. <https://doi.org/10.1080/13603124.2018.1562097>
- Prøitz, T. S., Rye, E. & Aasen, P. (2019). Nasjonal styring og lokal praksis – skoleledere og lærere som endringsagenter. I R. Jensen, B. Karseth, & E. Ottesen (Red.), *Styring og ledelse i grunnopplæringen* (s. 21–37). Cappelen Damm.
- Rorrer, A. K., Skrla, L. & Scheurich, J. J. (2008). Districts as institutional actors in educational reform. *Educational Administration Quarterly*, 44(3), 307–357. <https://doi.org/10.1177/0013161X08318962>
- Seland, I., Hovdhaugen, E. & Vibe, N. (2015). Mellom resultatstyring og profesjonsverdier. *Norsk Administrativ Tidsskrift*, 92(3).
- Seland, I., Olsen, M. S., Solem, A., Lyso, I. H., Aamodt, P. O. & Røsdal, T. (2012). *Spørsmål om tid: En studie av arbeidsbetingelser og tidsbruk for ledere av skoler og sykehjem* (Rapport 18/2012). NIFU. <https://samforsk.no/uploads/files/Publikasjoner/Sporsmal-om-tid.pdf>
- Sivesind, K. & Skedsmo, G. (2020). Norway: Educational governance, gap-management strategies, and reorganizational processes of the state authorities in Norway. I H. Ärlestig & O. Johansson (Red.), *Educational Authorities and the Schools: Organisation and Impact in 20 States* (s. 75–92). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-38759-4_5
- Strand, G. M. (2021). Elevenes overgang til ungdomsstrinnet – muligheter og utfordringer. I M. B. Postholm, P. Haug, R. J. Krumsvik, & E. Munthe (Red.), *Elev i skolen 5–10. Mangfold og mestring* (s. 21–37). Cappelen Damm.

- Thorne, S. (1998). Ethical and representational issues in qualitative secondary analysis. *Qualitative Health Research*, 8(4), 547–555. <https://doi.org/10.1177/104973239800800408>
- Throndsen, I., Carlsten, T. C., & Björnsson, J. K. (2019). *TALIS 2018: Første hovedfunn fra ungdomstrinnet*. <http://hdl.handle.net/11250/2601320>
- Thurmond, V. A. (2001). The Point of Triangulation. *Journal of Nursing Scholarship*, 33(3), 253–258. <https://doi.org/10.1111/j.1547-5069.2001.00253.x>
- Utdanningsdirektoratet. (2023). *Arbeid med læreplaner – forventninger og ansvar*. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/stotte/arbeid-med-lareplaner-forventninger-og-ansvar/>
- Aasen, P., Møller, J., Rye, E., Ottesen, E., Prøitz, T. S. & Hertzberg, F. (2012). *Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte?* (Rapport nr.20). NIFU.

Sundberg, R. A. & Prøitz, T. S. (2026). Lederes handlingsrom i vurderingsarbeid: komplekse relasjoner, roller og ansvar. I T. S. Prøitz, J. S. Borgen & S. Mausethagen (Red.), *Skoleledelse og autonomi i tid og rom: Relasjonell, flerdimensjonal og motsetningsfylt* (s. 125–144). Fagbokforlaget. <https://doi.org/10.55669/oa860606>

Kapittel 6

Lederes handlingsrom i vurderingsarbeid: komplekse relasjoner, roller og ansvar

Rikke A. Sundberg & Tine S. Prøitz

Sammendrag: Dette kapittelet undersøker hvordan rektorer og kommunale ledere forstår og beskriver vurderingsarbeid i skolen, og hvordan slike forståelser får betydning for deres handlingsrom. Lederes beskrivelser av vurdering undersøkes som et område preget av både prosesser, resultater og relasjonelle avveininger. Studien viser likheter på tvers av de to ledernivåene i deres arbeid med rapportering av resultater, bruk av ulike former for datakilder og relasjonelt vurderingsarbeid. Rektorer og kommunale ledere vektlegger imidlertid vurderingsarbeid knyttet til prosessansvar og resultatansvar ulikt. Kapittelet retter oppmerksomhet mot hvordan vurdering inngår i komplekse sammenhenger der ulike aktører tillegger vurdering ulik verdi og mening. Videre løfter kapittelet frem hvordan relasjonelle kontekster, roller og ansvar former ledernes muligheter for å utøve handlingsrom, og viser hvordan vurderingsarbeid fremstår som både forhandlet, kontekstavhengig og tett knyttet til organisasjonens verdier og praksiser. Slik bidrar kapittelet med innsikt i hvordan ledelse i vurderingsarbeid kan forstås som et dynamisk samspill mellom styring, profesjoner og relasjoner.

Nøkkelord: vurderingsarbeid, rektorer og kommunale ledere, relasjonelle kontekster, prosess og resultat, styring og profesjoner

Abstract: This chapter examines how school principals and municipal education leaders understand and describe assessment work in schools, and how such understandings shape their autonomy. Leaders' accounts of assessment are investigated as an area characterised by processes, results, and relational considerations. The study identifies similarities across the two leadership levels in their work with reporting results, using various forms of data, and engaging in relational assessment practices. However, principals and municipal leaders place differing emphasis on assessment related to process responsibility versus result responsibility. The chapter highlights how assessment is embedded in complex contexts in which different actors attribute different values and meanings. The chapter demonstrates how relational contexts, roles, and responsibilities shape leaders' opportunities to exercise their autonomy, and shows how assessment work appears negotiated, context-dependent, and closely tied to organisational values and practices. In doing so, the chapter offers insights into how leadership in assessment can be understood as a dynamic interplay between governance, professions, and relations.

Keywords: assessment practices, principals and municipal leaders, relational contexts, process and results, governance and professions

Introduksjon

Vurdering av elever og skoler er en sentral del av lederes arbeid på skole- og kommunenivå. Lederne forventes å fortolke og oversette resultater til aktiviteter som kan bidra til videreutvikling og måloppnåelse, samtidig som de skal motivere og sørge for at ansatte, elever og foreldre opplever vurderingsarbeidet som trygt, rettferdig og konstruktivt. Det er i disse skjæringspunktene at ledere i skoler og kommuner skal gjøre sine avveininger og utnytte sitt handlingsrom i vurderingsarbeidet.

Med utgangspunkt i intervjuer med rektorer og kommunale ledere undersøker vi i dette kapittelet hvordan ledere i skole og kommune forstår begrepet vurdering gjennom beskrivelser av vurderingsarbeidet de gjør. Analysene viser blant annet at ledernes vurderingsarbeid formes på ulike måter av de relasjonelle kontekstene de befinner seg i, til tross for at rektorer og kommunale ledere forstår vurdering relativt likt. I kapittelet diskuterer vi også hvilke implikasjoner ledernes forståelser, relasjonelle kontekster samt ulike roller og ansvar kan ha for handlingsrom i vurderingsarbeid på de to ledernivåene.

Lederes vurderingsarbeid i utvikling

Vurderingsfeltet består av ulike aktiviteter i skolen, fra læreres tilbakemeldinger til elevene i grunnskolen til standpunkt- og eksamensvurdering i ungdomsskolen og i videregående skole. Nasjonale og lokale skolemyndigheter er også aktører i vurderingsarbeidet, for eksempel gjennom ulike nasjonale og lokale tester og kartlegginger. Historisk sett har, og er fortsatt, vurderingsfeltet i Norge preget av spenninger og debatt på alle nivåer i utdanningssystemet, fra forholdet mellom elev og lærer til resultatmålinger på skole-, kommune- og fylkesnivå (Lysne, 2006; Tveit & Olsen, 2018).

I tillegg preges vurderingsfeltet av ulike begreper og perspektiver som kan forstås forskjellig av aktørene i og rundt skolen. I skolen brukes begrepet vurdering gjerne om profesjonenes faglige arbeid, men vurdering inngår også som organisasjons- og systemelement, for eksempel gjennom systemet for kvalitetsvurdering, og som et sentralt element i forbindelse med resultatstyring

og resultatansvar (Aasen, kap. 2; Ydesen et al., 2023). Tidligere studier viser at tradisjonelle, egalitære verdier som har preget norsk skole, utfordres av økt resultatstyring innført med de siste tiårenes reformer (Aasen, kap. 2; Skedsmo & Møller, 2016). Borgen & Prøitz (kap. 4) viser for eksempel hvordan vurdering har vokst frem som utdanningspolitisk begrep og fenomen og har medført endringer i forventninger og forståelser av skolelederrollen i løpet av de siste 30 årene i Norge.

Studier i Norge har tidligere vist at skoleledere særlig har arbeidet med vurdering knyttet til det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, som nasjonale prøver og resultater fra elevundersøkelsen (Mausethagen et al., 2018; Gunnulfsen & Møller, 2017; Gunnulfsen, 2017). Studiene viser hvordan ledelse i skole og kommunesektor opplever dette som et felt der krav om bedre resultater gjerne skaper dilemmaer i møte med lærere og elever. Studier har også vist at forholdet mellom ledelse i kommuner og skoler i tillegg kan være preget av spenninger og tidvis konflikt omkring fortolkning og bruk av resultater (Mausethagen et al., 2018). Hvordan ledelse i både skole og kommuner forholder seg til resultater, har også betydning for samarbeid mellom skoler og kommuner (Prøitz et al., 2021). Dette er gjenkjennelige trekk også i internasjonal forskning. Murphy og Ydesen (2025) viser for eksempel hvordan ulike underliggende moralske dimensjoner knyttet til vurdering og ansvarliggjøring kan skape spenninger mellom ulike aktører og nivåer i skolen.

Samtidig tyder våre nyere studier av rektorer og kommunale lederes vurderingsarbeid på at dette arbeidet i mindre grad enn tidligere kjennetegnes av spenninger mellom prosessansvar og resultatansvar (se også Hovdhaugen et al., 2025). Snarere tyder vår studie i dette kapitlet på at arbeidet i større grad er preget av et ønske om dialog og samarbeid omkring resultater fra vurdering.

Nesten alle kapitlene i denne boken viser hvordan skoleledelse vanskelig lar seg avgrense til enkeltlederes arbeid, og i økende grad forstås som et samspill mellom ledere og andre aktører i og rundt skoler og kommuner. Ledelse i norsk skole fremstår på mange måter som delt eller distribuert, også når det gjelder vurderingsarbeid (Gunnulfsen & Leo, 2023; Sundberg & Hovdhaugen, 2026). Samtidig er det åpenbare områder der skoleledere tydelig blir ansvarliggjort på individuelt grunnlag, for eksempel i forbindelse med inkludering og elevenes læringsmiljø (Dahle & Prøitz, 2025). Internasjonal forskningslitteratur beskriver hvordan forventninger om økt involvering av ansatte i beslutningstaking ofte medfører dilemmaer knyttet til ansvarliggjøring av enkeltledere, lederes

handlingsrom og balansering av behovet for effektivitet opp mot demokratiske prosesser (f.eks. Wildy & Loudon, 2000).

Til tross for dette vet vi relativt lite om norske rektorer og kommunale lederes handlingsrom i forbindelse med vurderingsarbeid. Handlingsrom er et komplekst fenomen som kan defineres og forstås på ulike måter. Ofte knyttes handlingsrom til forholdet mellom, på den ene siden, kapasiteten til å ta beslutninger og, på den andre siden, hvordan beslutningene, eller resultatet av dem, kontrolleres (se f.eks. Cribb & Gewirtz, 2007). Basert på analyser av intervjuer med ledere om deres erfaringer med vurdering diskuterer vi derfor hvordan de to ledernivåenes handlingsrom kan forstås i spennet mellom prosessuelt, resultatorientert og relasjonelt vurderingsarbeid. Studien har tatt utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål:

Hvordan forstår ledere i skole og kommune begrepet vurdering i sitt eget arbeid? og Hvilke implikasjoner har deres forståelser av vurderingsarbeid for de to ledernivåenes handlingsrom?

Analytiske begreper

Vurdering som prosess, resultat og relasjon

Vurdering har de siste tiårene fått en mer fremtredende plass i skolens praksiser og elevers skolehverdag (Hirsh, 2020). I pedagogisk sammenheng innebærer vurdering¹ prosedyrer som gir grunnlag for å trekke slutninger om hvor langt eleven har kommet i læringen og/eller hvilke handlinger som vil fremme elevens videre læring på best mulig måte (Black & Wiliam, 2018). Læreres vurdering knyttes dermed både til prosesser og resultater (Earl, 2013). I forbindelse med karaktersetting viser litteraturen for eksempel til at lærere gjerne inntar roller både som advokat og som dommer i vurderingsarbeid

1 Black og William (2018) beskriver lærerstyrt vurdering, eller «classroom assessment», som vurdering der elevenes lærere selv har besluttet hva som vurderes og hvordan, i motsetning til eksternt besluttet vurdering, som for eksempel nasjonale prøver eller nasjonal-gitt eksamen.

(Brookhart, 1993; Syverud & Prøitz, 2025). Skolelederes vurderingsarbeid kan på samme måte knyttes til prosesser og resultater, både på skole- og kommunenivå, og henger sammen med læreres pedagogiske vurderingsarbeid. Ledere i skole og kommune forventes blant annet å arbeide med vurdering av både prosess- og resultat kvalitet, som en del av nasjonale og lokale systemer for kvalitetsvurdering i skolen. Dette innebærer for eksempel å innhente og analysere informasjon og data som kan utgjøre kunnskapsgrunnlag for utviklingsarbeid og andre beslutninger av ulike slag (Forfang & Paulsen, 2024).

Sett fra et systemperspektiv (f.eks. Schulte, 2023) kan vi si at vurdering omfatter flere ulike forhold som ofte ses i sammenheng, og som dermed påvirker hverandre på ulike måter. Et eksempel på sammenhenger i vurderings-systemet kan være at elevenes resultater på nasjonale prøver ikke bare handler om relasjonen mellom lærer og elev, men også har betydning for relasjonen mellom lærer og skoleleder, og igjen kan ha betydning for forholdet mellom skoleleder og ansvarlig for skole i kommunen. Sett på denne måten innebærer vurdering arbeid i et system med flere relasjoner, der aktørenes praksiser på ulike måter ses i sammenheng. Det er imidlertid et empirisk spørsmål om, og i så fall hvilke, slike sammenhenger som finnes, og hvordan de kan prege aktørenes arbeid.

Etymologisk stammer «vurdering» fra verbet «vurdere», som innebærer å gi noe eller noen verdi, å gjøre seg opp en skjønnsmessig mening eller for eksempel å veie for og imot om man skal agere². Vurdering gjøres dermed opp mot et sett verdier eller kvalitetsmarkører, og innebærer en aktiv beslutning, for eksempel basert på sammenligninger av positive kontra negative utfall av et valg (Harlen, 2005). Hvilke verdier det kan være snakk om, vil kunne avhenge av hvilket formål vurderingen har (Newton, 2007). Mausethagen et al. (2021) har pekt på hvordan både læreres og ledes arbeid med vurdering og elevresultater medfører dilemmaer knyttet til verdier, idealer eller kvaliteter ved noe.

Når vurdering ses i sammenheng med ansvarliggjøring og styring, og der vurdering inngår som grunnlag for beslutningstaking, innebærer det også underliggende moralske dimensjoner. Ifølge (Murphy & Ydesen, 2025, s. 163)

2 «vurdere». I: Det Norske Akademis ordbok. Det Norske Akademi for Språk og Litteratur. <<https://naob.no/ordbok/vurdere>> (hentet mai 2025).

handler dette om ansvar vi har overfor hverandre og samfunnet vi er en del av, som blant annet kan komme til syne gjennom såkalte moralske «relasjonalteter». Dette er moralske dimensjoner som er sammenknyttet i begrepspar som skyld og skam, tillit og risiko, anerkjennelse og misforståthet, og omsorg og beskyttelse. Disse moralske dimensjonene kan fungere som legitimering, begrunnelser og kontroll i policy og i praksis, og understreker hvordan vurdering omfatter kraftfulle aspekter i skolesammenheng. For eksempel er tillit og risiko sentrale dimensjoner ved skolelederes handlingsrom, mens skyld og skam er underliggende moralske dimensjoner som gjerne kommer til overflaten når elevresultater diskuteres og tiltak vurderes (Murphy & Ydesen, 2025). Vurdering som relasjonelt ledelsesarbeid forstås derfor som verdi- og kvalitetsbaserte beslutninger som, eksplisitt eller implisitt, også kan innebære moralske avveininger.

Metode

Denne studien tar utgangspunkt i transkripsjoner av semistrukturerte intervjuer med rektorer i grunnskolen ($N=11$) og ledere på kommunenivå ($N=10$) i fem norske kommuner. De fem kommunene varierer i størrelse og geografisk beliggenhet, og ble valgt ut med sikte på variasjon for å få en bred forståelse av temaet (Rapley, 2014). Intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt våren 2023 i kommunenes lokaler eller på skolene, med unntak av ett intervju med en kommunal leder som ble gjennomført via Zoom etter informantens ønske på grunn av sykdom. Intervjuene ble gjennomført av to forskere, noe som muliggjorde felles refleksjoner og diskusjoner umiddelbart etter at intervjuene var gjennomført (Monforte & Úbeda-Colomer, 2021). Det ble gjort lydopptak av alle intervjuene, og disse lydopptakene ble deretter transkribert ved hjelp av KI-verktøyet Autotekst, før transkripsjonene ble kvalitetssikret og anonymisert av forskere i CLASS-prosjektet.

Intervjuene fulgte en intervjuguide utviklet av forskerne i CLASS-prosjektet. Guiden ble pilotert av prosjektets referansegruppe bestående av skoleledere i skoler og kommuner. Intervjuguiden bestod av fire hoveddeler som alle inneholdt spørsmål om lederes erfaringer og opplevelser av

handlingsrom knyttet til ulike områder av arbeidet. En av disse hoveddelene tematiserte området vurdering, og for dette kapitlet har vi analysert svarene fra to av spørsmålene innenfor dette området. Det første spørsmålet, «hva tenker du på som vurdering i ditt arbeid?», ble stilt for å få innblikk i informantenes umiddelbare forståelse og tanker om vurdering som fenomen i egen arbeids-hverdag. Det andre spørsmålet, «hva vil du si er den/de viktigste formen(e) for vurdering i din organisasjon?», ga rom for mer refleksjon omkring erfaringer fra vurderingsarbeidet. Svarene på disse spørsmålene er analysert ved hjelp av en iterativ og hermeneutisk tilnærming til innholdsanalyse (White & Marsh, 2006). Koder og kategorier ble utviklet basert på informantenes beskrivelser og begrepene de brukte i samtalen med intervjueren. Transkripsjonene av ledernes svar på de to spørsmålene ble analysert med utgangspunkt i temaer, begreper og meninger som informantene brakte opp i samtalen, og som hadde relevans for problemstillingen. Gjennomgående mønstre i materialet ble kategorisert i henhold til de analytiske begrepene prosess, resultat og relasjon, og med tanke på at ledere i skoler og kommuner kan ha ulike betraktninger omkring handlingsrom og vurdering. Direkte sitater som er brukt i presentasjonen av resultater nedenfor, representerer typiske uttalelser for de to ledergruppene i datamaterialet.

Resultater

Analysene av ledernes svar på spørsmålene viste noen sammenfallende mønstre på tvers av de to ledernivåene (rektorer i skoler og ledere på kommunenivå). Både rektorer og kommunale ledere beskriver arbeid med rapportering av resultater og datadrevet vurdering, samt dialog, involvering og oppfølging av henholdsvis lærere og rektorer/skoler, som en stor del av eget vurderingsarbeid. Samtidig er svarene fra de to ledernivåene ulike når det gjelder hvilke typer vurdering de anser som viktigst. Rektorene vektlegger relasjonelle og prosessuelle aspekter ved vurdering, mens ledere i kommunene vektlegger et bredere spekter av vurderinger som viktige for å kunne ta gode beslutninger. I de påfølgende avsnittene presenteres resultatene fra de to ledernivåene hver for seg før ledernes handlingsrom diskuteres i lys av resultatene.

Kommunale lederes vurderingsarbeid

Rapportering, relasjon og prosess

De kommunale lederne i denne studien oppgir at deres arbeid med vurdering i stor grad handler om å svare på spørsmål eller formidle informasjon om skolenes resultater «oppover» i kommunen, særlig til kommunens politikere, som på sin side følger opp vedtak og vurderer utviklingen:

... vi ser virkningen av [...] at vi har politikere som er informert. Vi kan styre debatten med måten vi legger det frem og reflekterer rundt tallene, dataene. Så vi har mer kontroll på rett og slett hvordan resultatene, vurderingene skal forstås. (Leder i kommune)

Denne lederen opplever altså å få mer kontroll over fortellingen om skolen ved å tilpasse kommunikasjonen til politikere. Kommunikasjonen med politikere beskrives som viktig fordi måten resultatene legges frem på, kan bidra til å styre debatten og hvordan resultatene forstås. I intervjuene viser de kommunale lederne til at det rapporteres på ulike typer resultater, som for eksempel økonomi, faglige resultater, skole- og arbeidsmiljø og sykefravær. Noen kommunale ledere beskriver hvordan de rapporterer på hele oppvekstfeltet, og ikke bare innenfor skolefeltet. Rapporteringen beskrives som en aktiv, datadrevet form for vurdering av tall og måloppnåelse, basert på flere datakilder som skolenes egenvurdering, resultater fra elevundersøkelsen og nasjonale prøver.

Arbeidet basert på resultater knyttes her ofte sammen med mer dialogbasert, relasjonelt og prosessuelt vurderingsarbeid. Her beskriver de kommunale lederne arbeid som retter seg «utover» mot rektorene og skolene, som baserer seg på andre datakilder enn summative resultater (for eksempel observasjoner og samtaler), og som foregår i fellesskap med andre ledere:

Det kan også være en mer underveisvurdering, der du i en dialog med både skoler og ansatte snakker om utvikling og progresjon. Jeg liker å snakke om datainformert ledelse, og det er en slags vurdering – og data kan også være observasjoner, samtaler og dialog, det trenger ikke å være et tall. Så vurdering, tenker jeg, i min jobb er både å følge opp tall og resultater og økonomi – bunnlinjer og

så videre – men også å gjøre vurderinger sammen med skoleledere, eller sammen med ledergruppen her, av fremdriften i kommunen, retningen i kommunen, hvordan lykkes vi med arbeidet vårt, hvilke valg må vi ta, og så videre. (Leder i kommune)

Sitatet over illustrerer hvordan lederen i kommunen anser at vurderingsarbeidet blant annet innebærer å gjøre vurderinger sammen med rektor og ansatte i skolen. Sitatet viser også at data fra vurderinger kan være ulike ting, og ikke nødvendigvis bare tall. Vi kan si at beskrivelsen av vurderingsarbeidet legger til grunn et prosessperspektiv og et fokus på utvikling gjennom oppfølging av resultater. Denne lederen vektlegger betydningen av fellesskap gjennom dialog, og tidvis også felles ansvar. Samtidig forteller de kommunale lederne også om utfordringer knyttet til den relasjonelle delen av vurderingsarbeidet. I stor grad handler disse utfordringene om mangel på kapasitet, for eksempel fordi de bindes opp i møter eller, som i sitatet under, på grunn av forventninger og krav fra sine egne ledere i kommunen:

Altså, hvis [rådmannen] roper «hopp», så må jeg hoppe. Hvis hun skal ha en sak til om ei uke, så må jeg sette meg ned og skrive den. Og det kan være at det hindrer meg i å være så relasjonell med den enkelte leder. (Leder i kommune)

Mangel på tid hindrer de kommunale lederne i å være så tett på skolene og lederne i skolene som de ønsker. For å bøte på denne utfordringen finner vi flere eksempler på at det opprettes flere ledernivåer i kommuner, for eksempel assisterende kommunalsjefstillinger på oppvekstfeltet, som illustrert i sitatet:

... summen av tid du har mulighet til å bruke på den enkelte [leder i skole og barnehage], ser ut til å bli mindre. Og det handler jo om hvordan den enkelte leder opplever seg sett og hørt. Og det er grunnen til at jeg ansatte assisterende kommunalsjef. Det er at vi utvider kommunalsjefsramma for å være tilgjengelige ledere. (Leder i kommune)

Det er totalsituasjonen som er viktig

De kommunale lederne svar på spørsmålet om hva de anser som de viktigste formene for vurdering i organisasjonen, viste et bredt spekter av vurderingsformer og områder. Det relasjonelle fremheves også her, i form av å gjøre vurderinger sammen gjennom møter og dialog, blant annet uttrykt gjennom ønsker om å kunne være mer fysisk til stede på skolene og nærmere dem man leder. Betydningen av å være til stede i skolen forklares med at «det er i dialogen med skolelederen hvor man får informasjon» (Leder i kommune). En leder beskriver også hvordan vurderingsarbeid knyttet til kvalitetsutvikling i skolene innebærer avveininger om oppfølging av enkeltpersoner, lederteam eller organisasjoner, for eksempel hvordan de skal «støtte de opp best mulig, alt fra enkeltvis til på samlinger» (Leder i kommune). Å støtte rektorene og skolene mer i arbeidet deres kan på den ene siden tolkes som et uttrykk for omsorg for dem man har ansvar for, men forklares også som viktig i vurdering av totalsituasjonen på den enkelte skole. En leder viste til at det er nødvendig å støtte skolelederens arbeid med miljøet i skolen før faglig oppfølging, for eksempel ved konflikt, fordi «vi går ikke inn med faglig oppfølging på en skole der det for eksempel er en stor konflikt mellom ledelse og personalet, da går vi inn og løser det først» (Leder i kommune).

Noen kommunale ledere peker imidlertid på elevvurdering som viktigst, og at dette er rektorenes ansvar, og noe som «ligger godt inn under rektors handlingsrom» (Leder i kommune). Vurderinger knyttet til økonomi trekkes også frem som viktig, begrunnet blant annet med at oversikt over økonomi synliggjør muligheter for å fordele innsatser og ressurser på nye måter, og bidrar på den måten til å forbedre tjenestene for innbyggerne i kommunen. Også i sammenheng med økonomi fremhever de kommunale lederne vurdering av totalsituasjonen på skolene som viktig. Dette beskrives som viktig for at de kommunale lederne skal kunne ta beslutninger knyttet til for eksempel behov for ekstra innsats, ressursfordeling eller hvordan kommunen kan gi best mulig støtte til skolene og «sørge for kvalitet i det vi leverer ut på de ulike områdene» (Leder i kommune). Vurderinger basert på totalsituasjonen kan foregå fortløpende, men er også relasjonelle i form av avveininger knyttet til individuelle behov eller behov ved den enkelte skole, og prosessuelle, som i eksempelet der konflikter i personalet må håndteres før faglig oppfølging iverksettes. Behovet for oversikt over totalsituasjonen, kombinert med avstanden mellom de kommunale lederne og skolenes hverdag og praksis,

innebærer også at informasjon i form av resultater, for eksempel karakterer eller resultater fra nasjonale prøver og kartlegginger, blir viktig. Kommunale ledere har gjerne ansvar for flere skoler og mange elever, og data i form av tall gir lederne en rask og summarisk oversikt som for eksempel kan bidra til beslutninger om hvilke ressurser eller tiltak som bør settes inn hvor. Samtidig beskrives vurdering i intervjuene som en form for internkontroll i kommunale virksomheter, som også innebærer risikovurderinger av behov. Oppsummert finner vi dermed at kommunale ledere verdsetter en blanding av kvantitative og kvalitative vurderingsformer for å kunne ta beslutninger basert på et helhetlig bilde av situasjonen for skolene i kommunen. Gjennom en kombinasjon av relasjonelle, prosessuelle og resultatbaserte vurderinger forsøker de kommunale skolelederne på en helhetlig måte å imøtekomme ønsker, krav, forventninger og behov fra rektorer, skoler og politikere.

Rektors vurderingsarbeid

Resultater, dialog og lærers vurderingspraksis

Intervjuene med rektorene viser et fokus på vurdering som på flere måter speiler de kommunale ledernes beskrivelser. For skolelederne handler dette i stor grad om hvordan både skolen og de selv blir vurdert. Som en rektor beskriver det, «[skoleeier] vurderer meg og så blir jo kommunen igjen vurdert». Noen rektorer forklarer at de bruker mye tid på analyser av ulike prøver og undersøkelser, som for eksempel nasjonale prøver og kartleggingsprøver. De oppgir at de selv opplever både å bli styrt av og påvirket av resultatene, fordi de «ønsker selvfølgelig at skolen skal produsere gode resultater, [...] vi lar oss glede når vi er på riktig vei» (Rektor). En rektor i en annen kommune forteller på den andre siden at de «kan bli flinkere» til å gå dypt inn i analysene, men at det også er utfordringer knyttet til lav svarprosent, for eksempel på foreldreundersøkelsen, som fører til at undersøkelsene oppleves unyttige for de ansatte på skolen.

I rektorenes fortellinger finner vi, i likhet med det kommunale ledernivået, også beskrivelser av relasjonelt arbeid knyttet til oppfølging og dialog med lærere. Det relasjonelle vurderingsarbeidet skjer ved at rektorene lytter til

tilbakemeldinger fra lærerne om temaer og innhold på planleggingsdager og i møter, og ved at de selv jevnlig gir tilbakemeldinger til lærere og andre ansatte:

Jeg tror at det [viktigste] er de konkrete tilbakemeldingene som folk får på den jobben de gjør sånn i det daglige. Altså de små kommentarene på noe som er gjort veldig bra, eller hvis det er ting som de har gjort som kanskje ikke er riktig så bra. (Rektor)

Oppfølging av lærere handler også om å vurdere arbeidet de har gjort *sammen*, men dette kan i noen tilfeller oppleves som utfordrende for rektorene. Å holde engasjementet oppe når resultatene fra vurderinger er dårlige eller har for lave svarprosenter, for eksempel på foreldreundersøkelsen, kan være vanskelig. En annen utfordring knyttes til manglende initiativ fra lærerne selv til å drive utvikling av egen vurderingspraksis, og til at rektor ikke har tid til å styre dette:

De profesjonelle lærere burde satt seg ned og snakke om sin vurdering og sin vurderingspraksis. Jeg har for lite tid med lærerne, til at man kan forvente at jeg kan styre alt der. Etter arbeidsavtalen sin har [lærerne] veldig stor frihet. Og da tenker jeg at de har et kjempeansvar òg. Jeg vet ikke om de er like bevisst det selv. (Rektor)

Relasjon og prosess er viktigst

Svar fra rektorene på spørsmålet om hva de anser som de viktigste formene for vurdering i sin organisasjon, viser to tydelige mønstre som vektlegger dialog, kommunikasjon og relasjon. Det første mønsteret knyttes til det relasjonelle og prosessuelle arbeidet med vurdering, særlig blant de ansatte på skolen, hvor det å inkludere alles stemmer i vurdering, evaluering og utviklingsarbeid er viktig. En rektor forteller at det i det daglige er «vurderingen som lærerne og ledergruppen gjør av elevenes læringsutbytte her og nå» som er viktigst, mens en annen rektor trekker frem både daglige samtaler og refleksjoner med lærere, og regelmessige møter hvor man blant annet diskuterer, evaluerer og finner løsninger sammen. Det andre mønsteret knyttes mer direkte til vurdering i pedagogisk forstand overfor elever. Her er det formativ vurdering, og særlig elevsamtaler eller løpende dialog mellom lærer og elev, som fremheves som viktigst. Dette begrunnes blant annet med at formativ vurdering er tett

knyttet til lærerens undervisningspraksis. En rektor forteller at mindre bruk av karakterer på ungdomstrinnet har ført til endret praksis i positiv forstand fordi «du kan ikke drive med de der hersens matteprøvene hver uke, hvis du ikke kan sette karakterer. Du må legge om undervisningen din» (Rektor).

Rektor ved en annen skole beskriver sluttvurderinger med karakterer først og fremst som noe de voksne kan bruke, men som alt i alt ikke er så viktig:

[Sluttvurderinger] har en verdi som vi voksne kan bruke, men egentlig er det ikke så grådig viktig. Det gir oss noen retninger, det kan gi bevisstgjøring om at vi må gjøre ting bedre og sånt. Men i sum så er det ikke så viktig. (Rektor)

Samlet sett illustrerer sitatene at summativ vurdering verdsettes tydelig lavere enn formativ vurdering av flere rektorer. Summativ vurdering fremstår som viktigere for lærere og skolelederes arbeid med utvikling av undervisningspraksis, men i mindre grad for elevenes læring. Oppsummert finner vi dermed at rektorene, når vi spør om hva som er viktigst med vurdering, vektlegger relasjonelle og prosessuelle aspekter ved vurdering høyt i skolens arbeid. I disse sammenhengene snakker rektorene både om relasjonen mellom lærer og elev, og om relasjonen mellom rektor, andre ledere og lærere eller øvrig personale på skolene.

Lederes handlingsrom i sitt eget arbeid med vurdering

Vår analyse tyder på at rektorer og kommunale skolelederes vurderingsarbeid forstås som del av et større vurderingssystem, med mange former for vurdering og ulike typer informasjon og data. De vektlegger betydningen av relasjonelt arbeid og dialog i fortolkning av vurderingsresultater, og peker på at vurdering angår mange med ulike interesser og roller, som delvis drar i ulike retninger. I møtepunktene mellom aktørene forhandles blant annet grunnlaget for beslutninger som skal tas, og det relasjonelle arbeidet inngår på denne måten i ledernes utøvelse av handlingsrom. Et eksempel er relasjonen mellom kommunale ledere og lokale politikere, hvor bevissthet

om kommunikasjonen av resultater i seg selv blir viktig for fortellingen om skolen og for å berede grunnen for videre beslutninger. Relasjonene omkring fortolkning og bruk av resultater fra vurderinger oppfattes ulikt blant de kommunale lederne, og kan ses på som negativ «innblanding» eller positiv støtte (Schulte, 2023). Hvordan dette utspiller seg i de kommunale ledernes fortellinger, varierer blant annet ut fra hvilke moralske dimensjoner og roller som ligger til grunn for, eller ilegges, de ulike aktørene. Analysene våre tyder på at opplevelsen av handlingsrom også kan sies å være knyttet til aktørenes identitet som rektor eller kommunal leder (Murphy & Ydesen, 2025).

Rektorenes beskrivelser av vurderingsarbeid, og av hvilke former for vurdering de mener er viktigst i organisasjonen, viser at deres erfaringer preges av både ønsker og forpliktelser til først og fremst å jobbe med vurdering i pedagogisk sammenheng og som prosessuelt arbeid. Rektorenes prosessansvar, forankret i en pedagogisk forståelse av vurdering med læring som mål, kan fortolkes som at rektor vektlegger moralske dimensjoner knyttet til å ivareta lærere og elevenes læring (Murphy & Ydesen, 2025). Det kan også fortolkes som at rektor vektlegger et moralsk ansvar for å arbeide i tråd med læreplan og regelverk, som illustrert av følgende sitat fra en av rektorene:

Vi mangler ikke styringsdokumenter som sier noe om hva vi skal gjøre. Vi har klar retning på det. Men derfra til å omsette dette til praksis i klasserommet, er jo det neste skrittet. [...] Men det er jo min jobb som rektor å passe på at vi følger vurderingsforskriften.
(Rektor)

Rektorenes påpekning av prosessuelt og formativt vurderingsarbeid som viktigere enn vurdering for dokumentasjon og rapportering underbygger også dette perspektivet. Alle rektorene i vår studie har lærerbakgrunn, og det kan synes som om rektorene trekkes mot sine tidligere roller som lærere når de beskriver hvordan kommunikasjon og relasjon med elever er i forsetet i arbeidet med vurdering, mens summative former for vurdering vektlegges i mindre grad. Dette kommer også til syne gjennom språket rektorene bruker når de snakker om vurdering, som kan knyttes til pedagogikken i klasserommet og skolens profesjonelle og praktiske vurderingsspråk. I møter med aktører i vurderingssystemet som fokuserer på resultater alene, kan dette oppfattes som innskrenkende for rektorenes handlingsrom, ettersom det kan kollidere verdi-

messig med deres egen rolleforståelse og profesjonelle identitet. Dette kan også bidra til å forklare hvorfor rektorer oppgir at de opplever resultatorientering som styrende i skolens vurderingsarbeid (Sundberg & Hovdhaugen, 2026).

Analysen viser imidlertid også hvordan de kommunale lederne står i spenn mellom politisk styring basert på resultater og mål på den ene siden, og skolenes og rektorenes fokus på det relasjonelle og prosessuelle vurderingsarbeidet på den andre siden. Deres rolle i vurdering er fjernere fra skolens praksis enn rektorenes, selv om de gjerne ønsker å være mer til stede i skolene. De blir likevel ansvarliggjort for resultatorienteringen i relasjon til sine egne ledere og lokalpolitikere, for eksempel når politikere følger opp vedtak og forventer progresjon i resultater fra ett år til et annet. Dette innebærer at de kommunale lederne i større grad blir nødt til å forhandle mellom to ulike og delvis motstridende verdisett, knyttet til vurdering som resultatansvar og vurdering som prosessansvar. Analysen tyder også på at de kommunale lederne ikke ilegger den ene formen for vurdering høyere verdi enn den andre. Vi kan si at de ser ut til å ha et bredere perspektiv på vurdering i eget arbeid, der totalbildet basert på et bredt og sammensatt vurderingsgrunnlag er det viktigste.

De kommunale lederne i vår studie imøtekommer rektorene med sin vektlegging av prosess, samtidig som de tar i bruk summative data, for eksempel i arbeid med politikere eller for å få rask oversikt. De tar også med seg og legitimerer politikkens resultatperspektiv i sine relasjoner med rektorene. Denne vekslingen mellom ulike perspektiver på vurdering kan potensielt føre til at kommunale ledes handlingsrom oppleves begrenset *både* i relasjon med politikkens styring og i møte med rektorenes forventninger, men den kan også ha motsatt effekt: Politikkens rasjonalitet kan støtte de kommunale ledernes handlingsrom i interaksjon med rektorene. På samme måte kan rektorenes prosessuelle vurderingsperspektiv gi de kommunale lederne legitimitet i møte med politikkens forventninger. Dette ser imidlertid ut til å variere mellom kommuner, noe som kan ha sammenheng med hvor stor risiko som er forbundet med å ta et mer prosessuelt perspektiv – tatt i betraktning at kommuner gjerne preges av ulike verdisett (Mausesthaugen et al., 2021). Tid ser derimot ut til å oppleves som en klart begrensende faktor i kommunale ledes utøvelse av handlingsrom i interaksjon med lederne i skolen. Dette bunner muligens i at det relasjonelle vurderingsarbeidet anses som en viktig del av lederansvaret, i tråd med rektorenes beskrivelser, samtidig som det gjerne er et arbeid som

fordrer mer tid enn rammene tillater (se f.eks. Stenersen & Dieudè, kap. 5; Prøitz et al., 2025).

Avslutning og implikasjoner

I dette kapittelet har vi undersøkt hvordan rektorer og kommunale ledere forstår begrepet vurdering i sitt arbeid, og diskutert hvilke implikasjoner deres forståelser av vurderingsarbeid kan ha for de to ledernivåenes handlingsrom. Analyser av intervjudataene viste likheter i vurderingsarbeidet som rektorer og kommunale skoleledere gjør, blant annet i form av rapportering av resultater, bruk av ulike datakilder i prosessbasert vurderingsarbeid samt relasjonelt vurderingsarbeid gjennom for eksempel dialog med andre aktører i vurderingssystemet. Videre fant vi at de to ledernivåene vektlegger vurderingsarbeid knyttet til prosessansvar og resultatansvar ulikt. Dette kan føre til at handlingsrom utøves og oppleves ulikt i ulike sammenhenger eller møtepunkter i vurderingsarbeidet. Rektorenes fokus på prosessansvar og på vurdering for elevenes læring og pedagogikk kan medføre at mål- og resultatstyring oppleves som negativt for utøvelsen av handlingsrom. De kommunale ledernes handlingsrom forhandles i større grad fram i spennet mellom politikkenes og skolens forventninger, verdier og rasjonaliteter. Handlingsrom i vurdering kan i begge tilfeller forstås som noe som formes og forhandles gjennom relasjoner, og reflekterer hvordan både rektorer og kommunale ledere beskriver ledelse som et relasjonelt fenomen.

Rektorenes og de kommunale ledernes oppfatninger av vurdering tyder altså på at selv om begge grupper er innstilt på dialog og samarbeid, preges de av det Murphy og Ydesen (2025) kaller ulike former for *relasjonaliteter*, som gjør at de ser på eget vurderingsarbeid og handlingsrom med ulike blikk. Når vi forstår vurdering som relasjonelt i den forstand at vurdering alltid gjøres opp mot et sett verdi- eller kvalitetsmarkører (Mausethagen et al., 2021; Murphy & Ydesen, 2025), ser vi hvordan vurderingsarbeidet på de to ledernivåene blant annet formes av de relasjonelle kontekstene de befinner seg i. Dette blir særlig tydelig i de kommunale ledernes håndtering av krysspresset mellom rektorer

og politikere, og i rollene rektorene inntar overfor elever og lærere i møte med ekstern vurdering. Studien viser betydningen av å prioritere tid til dialog i vurderingsarbeid, både for praksis og politikk. En implikasjon for praksis kan også være å anerkjenne at ledelse i vurderingsfeltet preges av komplekse relasjoner, og at ulike ledernivåer har ulike oppgaver og ansvar i vurderingsarbeidet. Det finnes likevel mulighetsrom og sammenfallende interesser i krysningen mellom nivåene, og ledere i skole og kommune tenker ofte relativt likt. En implikasjon for politikk kan på samme måte være å anerkjenne både likheter og ulikheter i rektorers og kommunale ledes vurderingsarbeid. En annen implikasjon for politikk kan være å anerkjenne at lokale politikeres bruk av summativ data kan gå på bekostning av den komplekse framstillingen som ofte er nødvendig for å forstå prosesser og resultater i skolen.

Referanser

- Black, P. & Wiliam, D. (2018). Classroom assessment and pedagogy. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 25(6), 551–575. <https://doi.org/10.1080/0969594X.2018.1441807>
- Brookhart, S. M. (1993). Teachers' grading practices: Meaning and values. *Journal of Educational Measurement*, 30(2), 123–142. <http://www.jstor.org/stable/1435460>
- Cribb, A. & Gewirtz, S. (2007). Unpacking autonomy and control in education: Some conceptual and normative groundwork for a comparative analysis. *European Educational Research Journal*, 6(3), 203–213. <https://doi.org/10.2304/eeerj.2007.6.3.203>
- Dahle, C. & Prøitz, T. S. (2025). School principals and the obligation to act under a zero-tolerance policy against bullying in schools. I J. Hugo, C. Assmann, & A. Schmidt (Red.), *Educational Leadership and Children's Rights?* (s. 89–101). Waxmann. https://doi.org/10.31244/9783830998259_7
- Earl, L. M. (2013). *Assessment as learning: Using classroom assessment to maximize student learning* (2. utg.). Corwin.
- Forfang, H. & Paulsen, J. M. (2024). Hva betyr kvalitetsarbeid i skolen? I J. M. Paulsen & H. Forfang (Red.), *Ledelse av kvalitetsarbeid i skolen* (s. 15–36). Fagbokforlaget.
- Gunnulfsen, A. E. (2017). School leaders' and teachers' work with national test results: Lost in translation? *Journal of Educational Change*, 18(4), 495–519. <https://doi.org/10.1007/s10833-017-9307-y>
- Gunnulfsen, A. E. & Leo, U. (2023). Principals' roles in a Nordic education context: Shared responsibility and pedagogical engagement. I A. E. Gunnulfsen, H. Ärlestig, & M. Storgaard (Red.), *Education and Democracy in the Nordic Countries: Making Sense of School Leadership, Policy, and Practice* (s. 115–132). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-33195-4_8
- Gunnulfsen, A. E. & Møller, J. (2017). National testing: Gains or strains? School leaders' responses to policy demands. *Leadership and Policy in Schools*, 16(3), 455–474. <https://doi.org/10.1080/15700763.2016.1205200>
- Harlen, W. (2005). Teachers' summative practices and assessment for learning – tensions and synergies. *Curriculum Journal*, 16(2), 207–223. <https://doi.org/10.1080/09585170500136093>
- Hirsh, Å. (2020). When assessment is a constant companion: Students' experiences of instruction in an era of intensified assessment focus. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 6(2), 89–102. <https://doi.org/10.1080/20020317.2020.1756192>
- Hovdhaugen, E., Tvedten, S., Borgen, J. S. & Prøitz, T. S. (2025). *Educational leaders and autonomy: Technical report – CLASS survey Norway* (Skriftserien fra Universitetet i Sørøst-Norge, nr. 197). <https://hdl.handle.net/11250/5360614>
- Lysne, A. (2006). Assessment theory and practice of students' outcomes in the Nordic countries. *Scandinavian journal of educational research*, 50(3), 327–359. <https://doi.org/10.1080/00313830600743365>
- Mausethagen, S., Prøitz, T. S. & Skedsmo, G. (2018). *Elevresultater: Mellom kontroll og utvikling*. Fagbokforlaget.

- Mausethagen, S., Prøitz, T. S. & Skedsmo, G. (2021). Redefining public values: Data use and value dilemmas in education. *Education Inquiry*, 12(1), 1–16. <https://doi.org/10.1080/2004508.2020.1733744>
- Monforte, J. & Úbeda-Colomer, J. (2021). Tinkering with the two-to-one interview: Reflections on the use of two interviewers in qualitative constructionist inquiry. *Methods in Psychology*, 5, 100082. <https://doi.org/10.1016/j.metip.2021.100082>
- Murphy, M. & Ydesen, C. (2025). The moral grounding of changing educational assessment and accountability: A theoretically informed analysis of moral assemblages in Denmark. *Oxford Review of Education*, 51(2), 160–177. <https://doi.org/10.1080/03054985.2024.2439300>
- Newton, P. E. (2007). Clarifying the purposes of educational assessment. *Assessment in education: Principles, Policy & Practice*, 14(2), 149–170. <https://doi.org/10.1080/09695940701478321>
- Prøitz, T. S., Dieudé, A. & Stenersen, C. R. (2025). School leader experiences with local education authorities: Extended policy frames of well-functioning relationships across contexts of time. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 1–15. <https://doi.org/10.1080/00313831.2025.2550267>
- Prøitz, T. S., Mausethagen, S. & Skedsmo, G. (2021). District administrators' governing styles in the enactment of data-use practices. *International Journal of Leadership in Education*, 24(2), 244–265. <https://doi.org/10.1080/13603124.2018.1562097>
- Rapley, T. (2014). Sampling strategies in qualitative research. I U. Flick (Red.), *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis* (s. 49–63). SAGE Publications, Limited. <https://doi.org/10.4135/9781446282243.n4>
- Schulte, B. (2023). The policy-practice nexus as «politics of use»: Professional autonomy and the teacher agency in the classroom. I T. Prøitz, P. Aasen, & W. Wermke (Red.), *From Education Policy to Education Practice: Unpacking the Nexus* (s. 39–57). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-36970-4_3
- Skedsmo, G. & Møller, J. (2016). Governing by new performance expectations in Norwegian schools. I H. Gunter, D. Hall, R. Sepieri, & E. Grimaldi (Red.), *New public management and the reform of education: European lessons for policy and practice* (s. 53–65). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315735245-7>
- Sundberg, R. A. & Hovdhaugen, E. (2026). Shared leadership and governance in Nordic schools: Implications for leadership autonomy. *Nordic Journal of Comparative and International Education*, 10(2). <https://doi.org/10.7577/njcie.6467>
- Syverud, M. S. & Prøitz, T. S. (2025). Co-assessment at the boundary: Judges and advocates grading students' performances in oral exams. *Education Inquiry*, 1–19. <https://doi.org/10.1080/20004508.2025.2472494>
- Tveit, S. & Olsen, R. V. (2018). Eksamens mange roller i sertifisering, styring og støtte av læring og undervisning i norsk grunnopplæring. *Acta Didactica Norge*, 12(4). <https://doi.org/10.5617/adno.6381>
- White, M. D. & Marsh, E. E. (2006). Content analysis: A flexible methodology. *Library Trends*, 55(1), 22–45. <https://doi.org/10.1353/lib.2006.0053>
- Wildy, H. & Loudon, W. (2000). School restructuring and the dilemmas of principals' work. *Educational Management & Administration*, 28(2), 173–184. <https://doi.org/10.1177/0263211X000282006>
- Ydesen, C., Milner, A. L., Aderet-German, T., Caride, E. G. & Ruan, Y. (2023). *Educational assessment and inclusive education: paradoxes, patterns, and perspectives*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-19004-9>

Tvedten, S. & Hovdhaugen, E. (2026). Roller på spill: Stress og ansvarsfordeling blant rektorer og mellomledere. I T. S. Prøitz, J. S. Borgen & S. Mausethagen (Red.), *Skoleledelse og autonomi i tid og rom: Relasjonell, flerdimensjonal og motsetningsfylt* (s. 145–166). Fagbokforlaget. <https://doi.org/10.55669/oa860607>

Kapittel 7

Roller på spill: Stress og ansvarsfordeling blant rektorer og mellomledere

Sigrunn Tvedten & Elisabeth Hovdhaugen

Sammendrag: I dette kapittelet undersøker vi hvordan ansvarsfordeling og opplevelse av stress varierer mellom rektorer og mellomledere i norske skoler. Analysene baserer seg på en spørreundersøkelse, der vi bruker både kvantitative data og kvalitative analyser av åpne svar. Teoretisk trekker vi på perspektiver om rollesett fra Merton (1957) for å belyse hva som karakteriserer lederrollen og det krysspresset arbeidsoppgavene kan medføre. Bidraget fremmer kunnskap om rollefordelingen mellom rektorer og mellomledere i norsk skole, samt hvordan de står i en kompleks arbeidshverdag med tidvis høy arbeidsbelastning og svært sammensatte arbeidsoppgaver.

Nøkkelord: Mellomledere, ansvarsfordeling, rollesett, stress

Abstract: In this chapter, we examine how the distribution of responsibilities and the experience of stress vary between principals and middle managers in Norwegian schools. The analyses are based on a questionnaire, using both statistics and qualitative analysis of responses in open-ended fields. Theoretically, we employ perspectives on role sets from Merton (1957). The contribution advances knowledge about the distribution of roles between principals and middle managers in Norwegian schools, as well as how they stand in a complex, stressful working situation.

Keywords: Middle-leaders, distribution of responsibility, role set, work stress

Introduksjon

Å være skoleleder er en ansvarsfull oppgave. Skoleledere har et bredt definert ansvarsområde, eller et bredt ansvarsspenn, som det blir beskrevet i bokens introduksjon. De siste tiårenes utvikling mot økt desentralisering av ansvar, samtidig som nye styringssystemer og stadig nye ansvarsoppgaver har blitt innført, har medført et stadig sterkere press på alle skoleledere (se Aasen kap 2; Gunnulfsen & Skedsmo, 2023). I tillegg har skolelederne blitt en mer mangfoldig gruppe, ved at det i norsk skole har vokst frem ledelsesmodeller med et høyt antall mellomledere, som har varierte og tidvis uklare ansvarsbeskrivelser (Abrahamsen & Aas, 2019, 2023; Lillejord & Børte, 2018). Mellomledere er i dette kapitlet definert som ansatte på en skole, med formelt ledelsesansvar, og som rapporterer direkte til rektoren. Studier viser at endringer i styringsmodellene bidrar til økt kompleksitet i form av arbeidsdeling, med potensial for uklare rollefordelinger og overlappende ansvarsforhold. Opplevelsen av stress blant norske skoleledere har tidligere vært dokumentert gjennom flere studier (Baldersheim et al., 2023, 2024; Skaalvik, 2020). I bokkapitlet skal vi se nærmere på stressfaktorer knyttet til de ulike ansvarsområdene rektorer og mellomledere i skolen har, og diskutere disse i lys av skolelederes handlingsrom og rollefordeling. Problemstillingen vi belyser i kapitlet er som følger: *Hva skaper stress blant rektorer og mellomledere i skolen, og hvordan kan dette tolkes i lys av skoleledernes rollefordeling?*

Analysene i kapitlet baserer seg på resultater fra en spørreundersøkelse blant norske skoleledere, der statistikk utdypes av kvalitative analyser av åpne tekstsvar.¹ Resultatene viser at stress er knyttet til ulike ansvarsområder: dels der ledere står i mer direkte ansvarsforhold til lokale og nasjonale myndigheter, dels ansvarsforhold internt på skolen, og dels relasjonelle oppgaver i møte med elever, foreldre og eksterne samarbeidspartnere. Disse ulike typene stress er noe ulikt fordelt mellom rektorer og mellomledere, men felles for skolelederne

1 Kapitlet bygger videre på artikkelen «Experiences of stress relating to responsibilities and autonomy for Norwegian school principals and middle leaders», publisert i *International Journal of Educational Management* 2025; <https://doi.org/10.1108/IJEM-09-2024-0600> Både artikkelen og kapitlet er skrevet på bakgrunn av data fra CLASS-prosjektets spørreskjemaundersøkelse. I dette kapitlet utdypes datamaterialet fra artikkelen, særlig gjennom presentasjon av analyser av kvalitative, åpne svar fra spørreundersøkelsen.

er at de opplever krysspress i utøvelsen av de stadig mer komplekse og mangfoldige rollene de skal fylle. Basert på resultatene argumenterer vi i kapittelet for at for å forstå hvordan stress blant skoleledere skapes og oppleves, er det viktig å forstå det brede ansvarsspennet og mengden løpende ad hoc-oppgaver, samt hvordan ansvarsfordelingen er organisert og fordelt mellom ulike lederposisjoner internt i skoler.

Ansvarsdeling og stress blant skoleledere

En rekke studier har gjennom årene dokumentert opplevelsen av stress blant skoleledere, også i Norge. Stress er et begrep som brukes i hverdagen med ulik betydning, gjerne knyttet til stressende livshendelser. I dette kapittelet avgrensner vi temaet til arbeidsrelatert stress. I tråd med OECDs² undersøkelse TALIS³, en omfattende internasjonal studie av lærere og skoleledere, kan arbeidsrelatert stress defineres som ubalanse mellom arbeidskrav og miljømessige eller personlige ressurser på jobben (OECD, 2020, s. 95). Opplevelsen av stress knyttes da gjerne til manglende samsvar mellom krav som stilles i arbeidet og ressurser som kreves for å utøve arbeidet. Stressreaksjoner kan medføre helsemessige konsekvenser, både emosjonelt, psykisk og fysisk. I tillegg er arbeidsrelatert stress forbundet med lavere jobbtilfredshet (OECD, 2020).

Studier har lenge dokumentert at skoleledere er utsatt for slikt arbeidsrelatert stress (Håkansson et al., 2021), og de siste tallene fra TALIS2024 viser at over 70 % av de norske skolelederne i studien opplever mye stress, og at rundt en femtedel mener at jobben har en negativ påvirkning på mental og fysisk helse (White et al., 2025). I 2023 fikk rapporten «Rektors handlingsrom: Er vi styrt eller støttet?» mye oppmerksomhet i norsk offentlighet. Studien, som ble gjennomført på oppdrag for Skolelederforbundet, viser at nesten 70 prosent av skoleledere opplever et svært høyt arbeidspress (Baldersheim et al., 2023,

2 The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

3 The OECD Teaching and Learning International Survey (TALIS).

s. 8). Studier av Skaalvik (2020) viser hvordan ulike former for arbeidsoppgaver er relatert til både opplevelse av jobbmotivasjon og utmattelse. I en rapport om Arbeidslivsavtalen SFS2213 viser Tangen et al. (2025) også til et stort arbeidspress blant norske skoleledere, som blant annet særlig går ut over tid til kollektivt samarbeid og skoleutvikling, som arbeidslivsavtale og styringsdokumenter krever at de skal gjøre. Studier viser særlig hvordan skoleledere jobber mye og opplever økt arbeidspress grunnet stadig flere arbeidsoppgaver og forventninger, samtidig som den praktiske utformingen av skolelederrollen er svært varierende og tilpasses lokale forhold og behov, både i kommunen og skolen (Tangen et al., 2025, s. 19ff). I rapporten oppfordres det særlig til å se nærmere på kompleksiteten og arbeidsvilkårene i skolelederrollen.

Aasen (se kap. 2) viser hvordan utviklingen i skolelederrollen, især siden Kunnskapsløftet, har medført at skoleledelse har blitt en kompleks sammensatt stilling, der både lokale skolemyndigheter og rektor har fått en utvidet strategisk funksjon knyttet til stadig større ansvarsområder. I tråd med utviklingen har også mellomlederstillingen utviklet seg siden 1990-tallet. Det som tidligere gjerne var «inspektørstillinger», har blitt reorganisert fra å være sentrert mye rundt særlig administrative oppgaver og elevdisiplin, til etter hvert å bli en formell lederstilling som del av et lederteam på skolen, ofte med personalansvar (Abrahamsen & Aas, 2019, s. 15). Men til tross for at antallet mellomledere er høyt, og forskningen på mellomledere har vokst, er fremdeles mellomlederrollen understudert i forhold til rektorrollen (Abrahamsen & Aas, 2019, 2023). I dette kapittelet setter vi derfor særlig søkelys på hvordan stressfaktorer blant norske skoleledere kan tolkes i lys av rollefordelingen mellom rektorer og mellomledere. I en kunnskapsoppsummering av internasjonal forskning, gjennomført på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund (KS), retter Lillejord og Børte (2018) oppmerksomhet mot flere kjennetegn ved mellomledernes rolle: Lederrollen mangler gjerne klar avgrensning; stillingen defineres i stor grad av rektorene, tidvis gjennom delegering av ad-hoc-oppgaver (se også Abrahamsen & Aas, 2019). Nyere studier støtter at denne uklarheten fremdeles er gyldig. I 2024 publiserte Skolelederforbundet rapporten «Mellomledere i skolen: Myndiggjorte lagspillere eller team på tomgang?» skrevet av Baldersheim et al. (2024), der tall fra norske skoleledere viser at mellomlederstillingen i norsk skole er svært variert og tidvis uklart avgrenset. Blant annet viser studier at også mellomledere trekkes inn i tilsynssaker og blir stående i krevende krysspress (Hall, 2018). På bakgrunn av denne forskningen blir det vesentlig

å frembringe mer kunnskap om hvordan skoleledere i ulike stillinger og med ulike roller erfarer sin arbeidssituasjon.

Rollesett og krysspress i skolelederstillinger

I analysen trekker vi på Robert K. Mertons (1957) klassiske teori om roller og rollesett for å belyse erfaringer med ansvarsfordeling og stress blant rektorer og mellomledere i skolen. Bakgrunnen for valget av teoretisk ramme henger sammen med innsikter fra forskning og teori om autonomi og skoleledelse. Internasjonale studier viser at hvorvidt økt autonomi for skoler fører til høyere skolekvalitet, blant annet avhenger av hvordan skoleledelse og utviklingsarbeid organiseres og iverksettes internt i skolen. Cheng et al. (2016) er opptatt av hvordan skoleautonomi kan omsettes til god skolekvalitet, og argumenterer for at man i studier både må ta hensyn til fordelingen av funksjonelle oppgaver, hierarkier og den uformelle interne kulturen i organisasjoner, for eksempel fordeling av makt og myndighet mellom aktører internt, i tråd med modeller om distribuert ledelse. I den norske konteksten betyr dette at skoleintern ansvarsfordeling blir sentral for å forstå hvordan ulike skoler praktiserer og utnytter det handlingsrommet som er innrammet gjennom nasjonale og lokale regler og strukturer. Her ser vi at skolelederes autonomi ikke nødvendigvis er gitt av eksterne rammer, men at den må forhandles og fortolkes i lys av lokal organisering og en lokal kultur for kontroll og ansvarsfordeling mellom ulike aktører (Kim & Weiner, 2022). I denne sammenhengen blir det særlig aktuelt å tolke resultatene i lys av rollene som rektorer og mellomledere har. Som nevnt viser Aasen (se kap. 2) hvordan utviklingen i skolelederrollen har beveget seg i retning av at skoleledere skal fylle en rekke ulike roller knyttet til ulike ansvarsområder, for eksempel undervisningslederrollen, personallederrollen og administratorrollen. Hvordan rollefordelingen foregår mellom ulike lederstillinger innad i skolens lederteam, er dermed vesentlig for å følge opp, er dermed vesentlig for å følge opp vektleggen fra Cheng et al. (2016) av intern struktur og kultur.

Merton (1957) definerer sosiale roller som summen av forventninger til en gitt sosial status, som igjen viser til de rettighetene og forpliktelsene som er

knyttet til en sosial rolle. Dersom man innehar en rolle, vil aktører rundt deg ha ulike forventninger til hva slags myndighet, ansvarsområder og normer du forventes å forholde deg til, og disse forventningene er koblet til den sosiale strukturen av ulike statusposisjoner. I en formell organisasjon er en rekke av disse forventningene knyttet til formelle strukturer og regler som følger av stillingen. Samtidig rommer sosiale roller også en rekke uformelle normer og forventninger. En rektor har dermed et sett av formelle krav og forventninger å oppfylle, gitt av rektorposisjonen. Tar man i tillegg hensyn til den mer uformelle kulturen i en skoleorganisasjon, kan rektorrollen også assosieres med forventninger knyttet til kontekstuelle og lokale faktorer.

Med begrepet rollesett viser Merton (1957) til settet av ulike rollerelasjoner aktører har knyttet til en særskilt sosial status, og han benytter eksempler på lærerrollen og skolelederrollen fra studier av medisinstudiet for å illustrere. Eksempelvis vil en lærer kunne ha et rollesett bestående av elever, foreldre, rektor, teamledere, skolehelse osv. Rektoren vil ha et liknende rollesett, men typisk også inkludere noen andre aktører, som rektorer i rektornettverk, kommunale ledere og andre eksterne samarbeidspartnere. Disse rollene står i relasjon til hverandre gjennom posisjonene de har i den sosiale strukturen – her formet av skolen som organisasjon og skolens relasjon til omgivelsene. Selv om skoleledere, både mellomledere og rektorer, i Norge vil ha svært liknende rollesett, vil de også typisk variere mye ut fra lokale forhold.

I slike rollesett kan de ulike sosiale rollene som inngår, ha ulike og kryssende forventninger til den aktuelle sosiale statusen. Selv om en foresatt og en rektor til en viss grad kan ha sammenfallende forestillinger om hva en lærer skal være, kan det likevel være ulikheter og konflikter mellom enkelte av forventningene som ligger i en lærers relasjon til andre sosiale roller, som foresatte eller egen rektor og leder. I dette kapittelet tar vi utgangspunkt i innsikter fra tidligere forskning som viser at særlig mellomlederstillinger tidvis er uklart definert (Abrahamsen & Aas, 2019; Lillejord & Børte, 2018). Vi benytter teorien fra Merton (1957) for å analysere hvordan dette kan manifestere seg i stress som disse skolelederne erfarer. Rektorer og mellomledere i skolen har på den ene siden likartede og til dels overlappende roller, med posisjoner i skolens lederteam og forventninger om lederansvar knyttet til ulike oppdrag i skolen. På den andre siden er det ulikheter i rollesettene til de to posisjonene: For eksempel vil rektor stå i en annen relasjon til egen leder i kommunen, som også har personalansvar, enn en mellomleder, som har

rektor som nærmeste leder. For det tredje kan forventningene til lederrollen variere mellom de ulike posisjonene i rollesettet – slik at en rektor vil kunne ha andre forventninger til en mellomleder enn det en lærerkollega kan ha.

Metode

Analysene i kapittelet bygger på data fra en spørreundersøkelse til skoleledere organisert i Norsk Skolelederforbund. Dette er samme undersøkelse som er brukt i kapittel 3, hvor det finnes ytterligere informasjon om datainnsamling og svarprosent (se Prøitz & Hovdhaugen, kap. 3). Norsk Skolelederforbund er det fagforeningsorganiserende skoleledere og har til sammen ca. 4400 medlemmer som jobber i ulike lederstillinger innenfor utdanningssektoren. Ifølge nasjonal statistikk⁴ er det om lag 8500 personer ansatt i lederstillinger i grunnskoler og videregående skoler i Norge, og organisasjonen omfatter dermed om lag halvparten av alle skoleledere. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til om lag 2900 personer, og vi fikk 641 svar (svarprosent 21 %). Dette datamaterialet er også brukt i en artikkel (Hovdhaugen & Tvedten, 2025), der en av analysene var en eksplorerende faktoranalyse.

I kapittelet brukes særlig et batteri med spørsmål om stress knyttet til ansvarsoppgaver, som bygger på et tilsvarende batteri brukt i OECD (2020)-undersøkelsen TALIS 2018. I dette kapittelet presenterer vi også resultatene fra de kvalitative åpne svarene som respondentene skrev inn i undersøkelsen, som et supplement til statistikken fra spørsmål om ansvarsfordeling. Her gir skoleledere utdypende beskrivelser av hvordan de opplever arbeids-situasjonen sin.

4 Se <https://gsi.udir.no/informasjon/> og <https://www.ssb.no/statbank/table/12186/>, lesedato 31.10.2025.

Skoleledere: rektorer og mellomledere

I dette kapittelet skiller vi mellom to kategorier av skoleledere: rektorer og mellomledere. Som en del av spørreskjemaet har respondentene krysset av for at de er ledere på skolenivå, i tillegg til at de har skrevet inn navnet på den formelle tittelen de har i et åpent felt. På bakgrunn av disse svarene har vi kategorisert alle respondentene i de to hovedkategoriene rektorer og mellomledere. Kategorien «mellomledere» er sammensatt, da de åpne svarene viste et stort mangfold i titler og sammensetninger av roller i norsk skole. Hovedkategorier som inngår i gruppen mellomledere, er assisterende rektorer, avdelingsledere, teamledere, inspektører, studieledere eller tilsvarende titler, inkludert ulike kombinasjoner av disse.

Ansvarsfordeling og stress blant skoleledere

Vi presenterer her først noen resultater som viser ansvarsfordelingen og oppfatninger blant de spurte skolelederne om hvem de anser å ha et vesentlig ansvar for ulike typer beslutninger. I tabell 7.1 ser vi fordelingen i hvordan henholdsvis rektorer og mellomledere svarer på spørsmål om hvem som har hovedansvar for beslutninger – om det ligger hos rektor, eller om det er et ansvar for skolens lederteam der mellomledere inngår.

Tabell 7.1

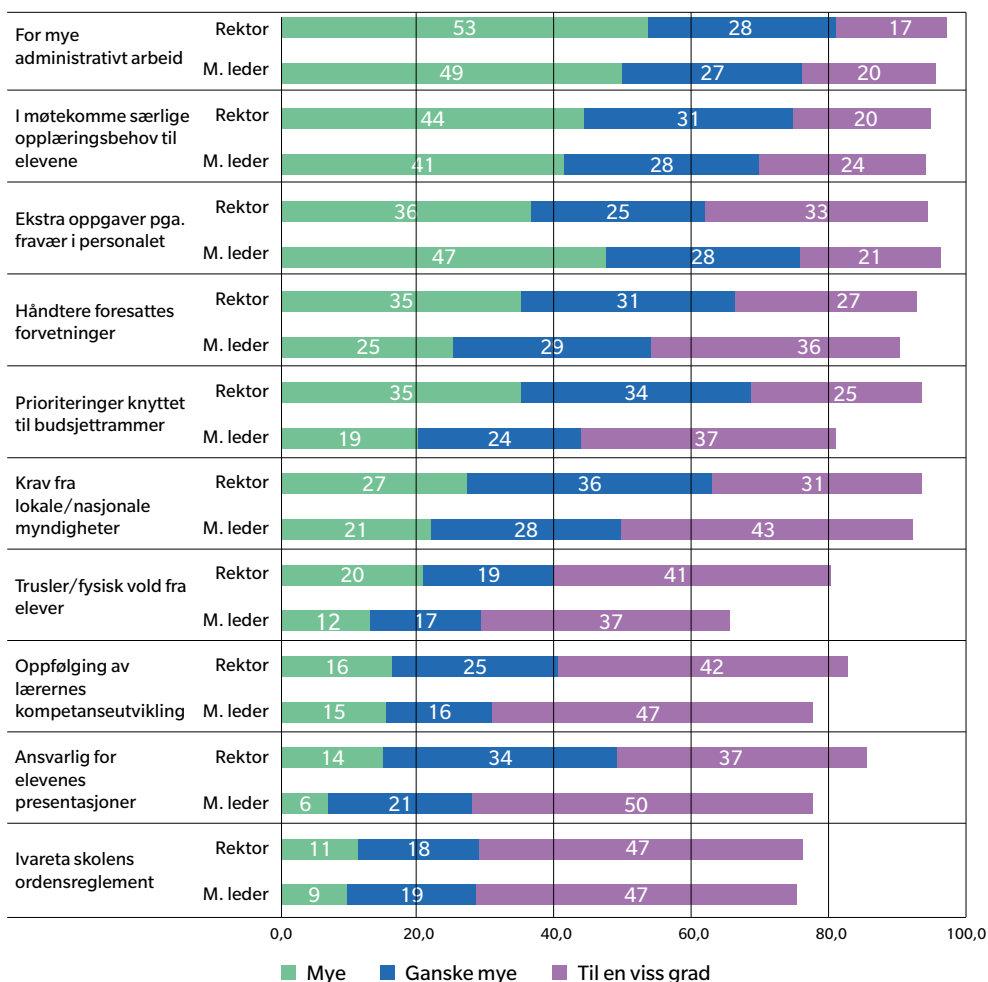
Oppfatninger om beslutninger skolelederne har et vesentlig ansvar for

Eksempler på ansvarsområder	Rektors ansvar		Andre medlemmer av skolens ledergruppe	
	Rektor	Mellomleder	Rektor	Mellomleder
Ansettelser	96,1	84,5	52,5	83,8
Bestemme hvordan skolens budsjett skal disponeres	89,8	91,5	32,7	56,4
Bestemme hvilke læremidler som skal brukes	71,8	47,6	72,2	78,0
Lede kvalitetsarbeid	99,3	91,8	71,8	89,3
N (=100 %)	284	328	284	328

Vi ser i tabellen over at det finnes noe variasjon i hvordan henholdsvis mellomledere og rektorer vurderer ansvarsfordelinger knyttet til et utvalg ansvarsområder. Det ser ut til å være ganske stor enighet mellom de to ledergruppene om hva som er rektors ansvar, særlig relatert til ansettelse, budsjett og det å lede kvalitetsarbeid. Et interessant resultat er at mellomledere i større grad enn rektorer erfarer at ansvar er delt med ledergruppen, i nær alle oppgaver. Det finnes imidlertid to ulike tolkninger av dette: Delvis kan det vise at rektorer uten et utvidet lederteam rundt seg, slik det ofte er i mindre skoler, i større grad står alene med flere ansvarsområder. Resultatene kan imidlertid også tyde på uklare eller ulike oppfatninger av ansvarsfordelingen mellom rektorer og mellomledere, der mellomledere noe oftere erfarer at ansvar ligger hos skolens ledergruppe enn hva rektorene svarer.

I figur 7.1 under ser vi på kilder til stress og graden av opplevd stress knyttet til ulike ansvarsområder hos hhv. rektorer og mellomledere. Søylene viser graden av stress opplevd av henholdsvis rektorer og mellomledere. Signifikante forskjeller er markert med en stjerne på beskrivelsen av stressfaktoren.

Vi ser av figur 7.1 at rektorer gjennomgående rapporterer noe høyere stressnivå enn mellomledere, med unntak av stress knyttet til merarbeid relatert til fravær i personalet, der stressnivået er høyere blant mellomledere. Samtidig ser vi at det er en høy grad av stress knyttet til en rekke faktorer i begge grupper, og stressmønstrene er dermed ganske sammenfallende for rektorer og mellomledere. Vi ser at administrativt arbeid og det å imøtekomme særlige opplæringsbehov hos noen elever gir mye stress i begge grupper. Her er imidlertid forskjellen ikke signifikant, og dette gjelder derfor likt for både mellomledere og rektorer. Det er fire faktorer der rektorer har signifikant høyere stressnivå enn mellomledere: 1) håndtere foresattes forventninger, 2) prioriteringer av budsjett, 3) trusler eller vold fra elever og 4) ansvar for elevenes prestasjoner.

Figur 7.1
Opplevd stress blant skoleledere, differanse mellom rektorer og mellomledere


I en artikkel basert på data fra den samme spørreundersøkelsen presenterer vi en faktoranalyse av hva som skaper stress hos skoleledere (Hovdhaugen & Tvedten, 2025). Analysen viser at kilder til stress kan grupperes langs tre dimensjoner: «eksternt stress», «relasjonelt stress» og «administrativt stress». Eksternt stress karakteriseres av det som rektor må rapportere på, slik som elevprestasjoner, budsjettprioriteringer og ulike former for krav fra nasjonale

og lokale myndigheter. Relasjonelt stress består av det å håndtere foresattes forventninger, situasjoner med trussel/vold fra elever og det å imøtekomme elever med særlige opplæringsbehov. Den siste dimensjonen er relatert til ulike former for administrativt arbeid, inkludert tilbakemeldinger til lærere og håndtering av fravær i personalet. For å undersøke videre hvordan man kan forstå faktorer som påvirker graden av stress knyttet til de tre dimensjonene, gjennomførte vi en regresjonsanalyse (se appendiks). Her har vi laget indekser basert på de tre faktorene eller stressdimensjonene, og ser deretter på sammenhenger mellom disse stressfaktorene og ulike andre faktorer. Generelt har rektorer et høyere stressnivå knyttet til den første dimensjonen, som handler om rapportering til myndigheter, mens både rektorer og mellomledere må håndtere de to andre typene stress. Analyser av de enkelte variablene viser at mellomledere særlig har mye ansvar for å håndtere fravær i personalet. Som vi skal se i det neste avsnittet, understøtter de kvalitative analysene dette funnet.

Skolelederes opplevelse av stress – svar på åpne spørsmål

Hittil har vi presentert statistikk som viser stressnivå og stressfaktorer blant norske skoleledere. I spørreundersøkelsen var det to åpne felt der skoleledere kunne skrive inn tekstsvar, som gir mulighet for mer utdypende erfaringer som supplerer statistikken. I dette avsnittet presenterer vi kvalitative analyser av svarene på disse spørsmålene.

Det første åpne spørsmålet lå i forlengelsen av et spørsmålsbatteri om tidsbruk på ulike arbeidsoppgaver. Her hadde respondentene, i tillegg til de definerte kategoriene, mulighet til å krysse av for «annet» som også krevde mye tidsbruk, med et åpent felt for å skrive inn hva «annet» var. På dette åpne spørsmålet har oppunder 320 skoleledere svart. Dette er relativt korte svar, men mange inneholder en rekke ulike oppgaver og ansvarsområder som de opplever å bruke mye tid på. Vi har gruppert disse svarene etter noen overordnede kategorier av kilder til stress som gikk igjen i materialet. Analysene utdypes gjennom analyse av de mer utfyllende svarene respondentene har skrevet inn i et åpent kommentarfelt til slutt i spørreskjemaet. Totalt 73 respondenter

skrev inn svar i dette kommentarfeltet. Kommentarfeltet lå til slutt i spørreskjemaet, men etter spørsmål om erfaringer med å være skoleleder under korona-pandemien. Om lag 25 utdypende svar knyttet til å være leder under korona ble skrevet i dette feltet, men denne tematikken behandles ikke videre i dette kapittelet. Øvrige svar var utdypende kommentarer knyttet til øvrige spørsmål og svar i spørreskjemaet, og en rekke av disse omhandler kilder til stress, som vi setter søkelys på i det følgende.

For å forenkle presentasjonen har vi gjennomført en grov kategorisering av svarene om tidkrevende arbeidsoppgaver, som vi presenterer i figur 7.2. Kategoriene overlapper delvis.

Figur 7.2

Tidkrevende arbeidsoppgaver, kategorisering av åpne svar etter tema og antall



Drift og ad-hoc-oppgaver

En av kommentarene som gjentas oftest, knyttet til drift, forefallende arbeid og ad-hoc-oppgaver som faller på skoleledere i hverdagen. Som én avdelingsleder skriver: «Vanskelig å spesifisere, hverdagen avbrytes av smått og stort, både driftsoppgaver og ad-hoc-arbeid som kommer via både interne

og eksterne aktører». Driftsoppgaver er en gjenganger, og uttrykkes blant annet slik av en rektor: «Driftsrelaterte oppgaver som ikke utføres av andre og derfor automatisk faller på rektor som øverste leder.» Denne kategorien overlapper naturlig nok med flere andre kategorier, og nevnes gjerne sammen med en rekke ulike oppgaver, blant annet håndtering av nye IT-systemer. Som en avdelingsleder på en ungdomsskole skriver: «Oppgaver uten klart eierskap eller som på grunn av omstrukturering eller rutineendringer eller nedprioriteringer får manglende oppfølging. Spesielt gjelder dette software på elev og ansattes maskiner». En vesentlig innsikt fra kommentarene er dermed at skoleledere ikke kun har ansvar for det som normalt regnes som «lederoppgaver» i tråd med mandatet for lederstillinger. Mange opplever også at de må bruke tid på generell drift, i form av en rekke løpende oppgaver som ingen andre har ansvar for, for å få skolehverdagen til å gå rundt.

Dette gjelder også oppgaver «på gulvet» i organisasjonen. En stor gruppe av svarene, særlig fra rektorer, angir oppgaver knyttet til håndtering av bygg og vaktmesteroppgaver. Dette gjelder dels mer administrativ håndtering av bygg og eiendom, men også arbeidsoppgaver knyttet til vedlikehold og bygg, i tillegg til arbeid med utemiljø. Ett av svarene fra en rektor ved en liten grunnskole uttrykker erfaringen med summen av en rekke løpende, daglige arbeidsoppgaver, hvorav mange oppleves å ligge utover kjerneoppgaver i stillingen: «Tømme søppel, strø, måke, internkontroll, HMS, brannvernleder, inspeksjon, handle, e-handel».

Personalsaker, fravær og vikarhåndtering

En annen utbredt stressfaktor er relatert til personalsaker og generell oppfølging av ansatte, der en rekke underliggende oppgaver nevnes, som arbeidsmiljø og håndtering av konflikter. Svarene her er relativt likt fordelt mellom rektorer og mellomledere. Et tema som mange trekker frem, er sykefravær og oppfølging av sykemeldinger. Bemannings og det å finne kvalifisert personal er også nevnt av flere. En overlappende tematikk som vi har kategorisert for seg, er håndtering av fravær og vikarer. I hovedsak fremheves her arbeid knyttet til å innhente og følge opp vikarer. Delvis gjelder det også at ledere må stille opp, eksempelvis med vikartimer, når ansatte blir syke. Blant de om lag 40 respondentene som nevnte vikar- og fraværstematikk, er det store flertallet mellomledere, som avdelingsledere, og kun et fåtall rektorer har svart

dette. Bildet samsvarer med statistikken, der vikarhåndtering oppleves som mer stressende blant mellomledere enn blant rektorer. Som en fagleder på en videregående skole utdyper: «Høyt sykefravær blant lærerne fører til mye arbeid med vikarbehandling og organisering. Lite tid til å tenke på videre utvikling av avdelingen generelt.»

Møter og krav fra overordnede myndigheter og eksterne

Et annet gjennomgangstema i åpne svar var møter og henvendelser fra ulike eksterne aktører. Her har særlig rektorer svart, men også mange mellomledere. En hovedvekt av de åpne svarene i kategorien trekker frem tidsbruk knyttet til særlig møter med offentlige samarbeidsorganer som andre kommunale etater og tjenester, men delvis gjelder det også møter med private frivillige organisasjoner, samt kontakt med næringslivet og medier. Mange nevner også møter i regi av skoleeier, som rektornettverk, skoleledergrupper og andre former for samarbeids- og nettverksmøter. Flere av de åpne svarene tar også opp oppgaver som er pålagt av skoleeier, som tidkrevende, samt kontakt med skoleeier og rapportering. Her er det i all hovedsak rektorer som har skrevet svarene. En del nevner i sine kommentarer også tidsbruk knyttet til Statsforvalteren og tilsynssaker, noe som skaper et bindeledd til neste tema, knyttet til elevsaker, skolemiljø og atferd.

Elevsaker, atferd og skolemiljø

En siste overordnet tematikk som går igjen, er oppfølging av elevsaker, både knyttet til elevatferd, oppfølging av enkeltelever og skolemiljø. Som en rektor ved en større grunnskole skriver:

Det er alltid vanskelig å svare så skjematisk. Det verste trykket kommer av at det er vanskelig å ivareta et økende antall elever med utfordringer knyttet til psykisk helse, spesielt etter covid. Dette skjer med stadig strammere ramme, fordi bevilgninger til skolen ikke øker i takt med høyere utdanningsnivå og lønn. Det glipper elever mellom fingrene på oss fordi vi ikke har rammevilkår til å hjelpe dem, og oppe i det klarer vi ikke å ivareta tilsatte som forstrekker seg.

Over 20 nevnte spesifikt oppfølging og organisering knyttet til 9A-saker⁵ som stressende. Som en skriver: «Individuelle elevsaker som er meget tidkrevende – handler om både tilpasset opplæring og hendelser i skolehverdagen». Relatert til dette er også skolemiljø. Som en annen skriver: «Skolemiljøet – § 9A tar mye administrativ tid, og det er behov for mange møter, samtaler og veiledning». I tillegg til tidkrevende oppfølgingsarbeid med det relasjonelle og møtevirksomhet gjelder også mye dokumentasjonsarbeid. I stor grad er det rektorer som tar opp tidsbruk knyttet til 9A, men en avdelingsleder på en videregående skole utdyper:

Etter som elevene gradvis har fått større rettigheter har skolelederjobben forandret seg kraftig de siste årene til å bli mer en administrator, hvor det meste av tiden går med til rapporteringer til skoleeier og omfattende oppfølgingsarbeid rundt krevende 9A-saker med elever. Handlingsrommet til meg som skoleleder er vesentlig redusert, og arbeidstiden går i økende grad til rapportering/ byråkrati framfor til å lede og drive frem faglig-pedagogisk utviklingsarbeid som kan bidra til at lærerne lykkes med å gjøre skolen bedre for elevene. Dette er et økende problem i skolen.

Skolelederrollen i stress: grenseløshet og krysspress

Flere av de åpne svarene oppfordrer til å rette mer oppmerksomhet mot rollen som mellomledere, her definert som skoleledere som ikke har rektoransvar. Som vi så i det kvantitative materialet, er opplevelsen av stress gjennomsnittlig noe høyere blant rektorer enn blant mellomledere, men i de åpne svarene kom det også frustrasjon fra mellomledere til syne. Flere av de åpne svarene inneholder opplevelser av at mellomlederne har en sammensatt stilling der de ikke rekker over alt – med både administrativt arbeid, undervisning, vikaroppfølging og utviklingsarbeid. Som en mellomleder skriver: «Undervisningen på 30 % tar mye av min tid. Jeg er ofte dårlig forberedt, mye borte og det gir konstant dårlig samvittighet.» Det nevnes i sammenhengen

5 I kapittelet benytter vi, i tråd med informantenes svar, benevnelsen § 9A, som viser til den gamle opplæringslovens lovregulering av skolens ansvar for psykososialt læringsmiljø. I ny opplæringslov vil kommentarene være relevante for kapittel 12.

at man både skal være «rektor» på eget trinn samt ha administrativt ansvar for skolen, håndtere møtevirksomhet med nye elever, ha personalansvar for en gruppe og organisere ulike aktiviteter for elever. Det erfares også at stillingen er laget for å spare penger, og at det er mangelfull videreutdanning for ledere.

Denne erfaringen fra mellomledere kan også belyses med uttalelser fra rektorer, som opplever at kompleksiteten i deres arbeidsoppdrag gjør at de ikke strekker over alt i hverdagen. Rektorene har personalansvar for disse mellomlederne, som opplever å stå i skvis, og også ansvar for oppgaver som delegeres utover i ledergrupper. Krysspresset mellom rammefaktorer og forventninger oppleves som krevende, som en rektor i grunnskolen skriver:

Størst opplevd stressfaktor er krysspess i forhold til skoleeiers forventninger/ fravær og slitne ansatte/ foreldres krav og forventninger til skolen/ elevatferd – skolemiljø opp mot den økonomiske rammen vi må forholde oss til i vår kommune.

Særlig utsatt kan rektorrollen på mindre skoler oppleves. Dette nyanserer utfordringer knyttet til rollefordelingen innad i lederteamet og synliggjør variasjonen i erfaringer, slik en rektor på en mindre ungdomsskole utdyper:

Å være rektor på en liten skole er en ensom jobb med mye ansvar og få støttespillere – du må håndtere alle slags oppgaver alene og arbeidsmengden bare øker fra år til år. Bare å følge opp § 9A i opplæringsloven er en fulltidsjobb i seg selv – og oppleves «utmattende» både for lærere og rektor. (...). Vi har alt for mange oppgaver, for mange krevende elever og alt for få kvalifiserte personale til å håndtere alle utfordringer og forventninger.

For noen, både rektorer og mellomledere, beskrives situasjonen som så belastende at de blir syke og samtidig er i tvil om de ønsker å fortsette i stillingene sine:

Økte krav og forventninger fra politikere, flere og flere elever som strever med psykisk helse og skolevegring og stadig nedtrekk i skolens økonomiske ramme fører til stor arbeidsbelastning på alle

skolens ansatte og spesielt på ledergruppa. Jeg tenker nå at jeg ikke orker denne jobben dessverre.

En vesentlig utdypning her er at det er summen av oppgavene som skaper stress, men at dette delvis er kontekstavhengig over tid, og knyttet til hvordan lederrollen er organisert:

Det er mange ting som påvirker en som leder, men det skaper ikke nødvendigvis stress hos meg som person. Stress tolker jeg som en uønsket belastning i denne sammenhengen. Stress ved vikaroppdekning ble f.eks. belastende i fjor da det var mye over tid og det igjen belastet personalet.

Oppsummert kan man dermed si at resultatene bekrefter en opplevelse av høy arbeidsbelastning og stress, særlig knyttet til mengden av ulike ansvarsområder og løpende oppgaver som må håndteres. Rektorer og mellomledere har i stor grad overlappende stressmønstre, der begge grupper erfarer press fra administrativt arbeid og løpende driftsoppgaver. Samtidig ser vi at rektorer står i rollen med større ansvar ut mot eksterne aktører, mens mellomledere står i krysspress mellom personalhåndtering, elevrelasjoner og undervisningsledelse.

Stress i skolelederrollen

Kapittelet bekrefter foreliggende studier fra Norge, som viser et betydelig arbeidspress og høyt stressnivå blant norske skoleledere (Baldersheim et al., 2023; 2024). Funnene våre viser videre at arbeidsoppgaver relatert til hele spekteret av skolelederes ansvarsområder i varierende grad oppleves som en kilde til stress. Et vesentlig funn er at kilder til stress i stor grad handler om det totale antallet oppgaver, inkludert generell drift og forefallende arbeid. I tillegg til tidkrevende og uforutsigbare enkeltoppgaver, som oppfølging av krevende 9A-saker, er det ofte kombinasjonen av og prioriteringen mellom oppgaver og ansvarsområder som skaper stress. Dette synliggjør den sammensatte rollen norske skoleledere står i.

Som Aasen (kap. 2) viser, har skolelederrollen vært i kraftig utvikling gjennom reformer og endringer i styringssystemet de siste tiårene. Konsekvensen er en rektorrolle med et svært komplekst og sammensatt ansvarsområde, samt en vekst i mellomlederstillinger som både skal avlaste og utfylle lederansvaret på skolene. Skolelederne skal her fylle en rekke ulike roller, og analysene i dette kapittelet illustrerer tydelig presset norske skoleledere står i når de skal ivareta kryssende forventninger knyttet til de ulike rollene. For å benytte Aasens rollebegreper, bekrefter våre resultater tidligere studier om *administratorrollen* som tidkrevende, og som spiser av andre arbeidsoppgaver. Som et vesentlig resultat av analysene ser vi at også skolelederrollen, og særlig rektorer ved mindre skoler, står med svært mange løpende driftsrelaterte oppgaver som spiser av arbeidstiden. Også *personallederrollen* erfares som tidkrevende, og her viser våre funn at mellomledere blir stående med mye ansvar for å følge opp ved fravær og vikaroppdekning. Som en konsekvens blir særlig rollen som *undervisningsleder* krevende å prioritere i krysspresset mellom forventninger og løpende arbeidsoppgaver, noe som bekrefter utfordringsbildet fra andre studier (Gunnulfson & Skedsmo, 2023; Tangen et al., 2025).

Dersom vi utvikler dette resonnementet gjennom Mertons (1957) teori om rollesett, er de ulike rollene som skoleledere har, kjennetegnet av at de strukturelt står i ulike relasjoner til andre aktører, som har legitime og normative forventninger til dem. Her har skoleeier forventninger til oppfølging av reguleringer og politiske målsetninger, men også til dialog og deltakelse i ulike nettverk og samarbeidsarenaer med både andre etater og rektorkolleger. Dette er forventninger som i størst grad rettes mot rektor, og som dermed i noe større grad påvirker rektors stressnivå. Skoleledere skal ivareta sin rolle som personalansvarlige, med forventninger om å være arbeidsgiverrepresentant for skoleeier, men også om å ivareta arbeidsmiljø, deltakelse og det profesjonelle fellesskapet på skolene. De står med ansvar for elevene, med skolemiljø og elevsaker, og med det også overfor foresatte med deres forventninger og relasjonelle behov. I tillegg kommer forventninger om å involvere seg på vegne av skolen i nærmiljøet, med kontaktflater ut mot lokale organisasjoner. Mange av disse oppgavene fordeles mellom rektor og mellomledere i sektoren, da begge grupper sier at oppgavene er en del av det de håndterer.

Det er i dette krysspresset mellom forventninger fra ulike sider, og tilhørende tidskrevende arbeidsoppgaver, innenfor rammen av begrensede økonomiske, fysiske og personalmessige ressurser, at det utvidede handlingsrommet

som er delegert til skoleledere, settes under stress. Skolelederne har handlingsrom til å styre, men de strukturelle rammevilkårene erfares ikke som tilstrekkelige for å ivareta alle oppgavene. I denne situasjonen ser vi også at rollefordelingen og variasjoner i rollesett mellom mellomledere og rektorer er sentral, blant annet knyttet til relasjonen til lærere. Det fremstår som om begge grupper tidvis erfarer at innrammingen av arbeidsoppgaver kan oppleves som grenseløs, og at det kreves for mye fra ulike kanter. I begge situasjoner kan dette tolkes som rollestress knyttet til opplevelsen av å ikke strekke til for å gjennomføre arbeidsoppgaver som oppleves som meningsfulle – særlig når det går på bekostning av tid til pedagogisk ledelse og mer langsiktig pedagogisk utviklingsarbeid. Dette bekrefter blant annet tidligere studier av mellomlederrollen i skolen, som viser hvordan det som gjerne er deres primæransvar for å lede det profesjonelle pedagogiske utviklingsarbeidet, står under press fra andre arbeidsoppgaver (Lillejord & Børte, 2018; Tangen et al., 2025).

Avslutning og implikasjoner

Utgangspunktet for dette kapittelet er at stress kan knyttes til lederens ansvarsområder, og til den interne rollefordelingen ved skolen. *For studien stilte vi spørsmålet om hva det er som skaper stress blant rektorer og mellomledere i skolen, og hvordan dette kan tolkes i lys av skoleledernes rollefordeling?* Analysene viser at skoleledere har mange forskjellige ansvarsområder, der de både står i mer direkte ansvarsforhold til lokale og nasjonale myndigheter, der det er variasjon i ansvarsforhold internt på skolen, og der de må forholde seg relasjonelt til elever og foreldre. Selv om vi finner noe variasjon i hvordan disse ulike stressmomentene påvirker rektorer og mellomledere, er det forbausende mye de har ansvar for og stresses av, som er felles. Felles for alle skolelederne er også at de opplever en stor grad av krysspress og kryssende forventninger som stilles fra ulike hold i de stadig mer komplekse og mangfoldige rollene de skal fylle som ledere i skolen.

Referanser

- Abrahamsen, H. N. & Aas, M. (2019). *Mellomleder i skolen*. Fagbokforlaget.
- Abrahamsen, H. N. & Aas, M. (2023). Deputy heads – leadership and power in change? *International Journal of Leadership in Education*, 1–19. <https://doi.org/10.1080/13603124.2023.2258108>
- Baldersheim, H., Hye, L. & Øgård, M. (2024). *Mellomledere i skolen: Myndiggjorte lagspillere eller team på tomgang?* Skolelederforbundet.
- Baldersheim, H., Øgård, M. & Hye, L. (2023). *Rektors handlingsrom: Er vi styrt eller støttet?* Skolelederforbundet.
- Cheng, Y. C., Ko, J. & Lee, T. T. H. (2016). School autonomy, leadership and learning: a reconceptualisation. *International Journal of Educational Management*, 30(2), 177–196. <https://doi.org/10.1108/IJEM-08-2015-0108>
- Gunnulfsen, A. E. & Skedsmo, G. (2023). School leadership in Norway: key characteristics and current challenges. I A. E. Gunnulfsen, H. Årlestig, & M. Storgaard (Red.), *Education and Democracy in the Nordic Countries* (Bd. 21). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-33195-4_5
- Hall, J. B. (2018). The performative shift: middle leadership «in the line of fire». *Journal of Educational Administration and History*, 50(4), 364–378. <https://doi.org/10.1080/00220620.2018.1518317>
- Hovdhaugen, E. & Tvedten, S. (2025). Experiences of stress relating to responsibilities and autonomy for Norwegian school principals and middle leaders. *International Journal of Educational Management*, 39(6), 1565–1581. <https://doi.org/10.1108/IJEM-09-2024-0600>
- Håkansson, C., Leo, U., Oudin, A., Arvidsson, I., Nilsson, K., Österberg, K. & Persson, R. (2021). Organizational and social work environment factors, occupational balance and no or negligible stress symptoms among Swedish principals – a cross-sectional study. *BMC Public Health*, 21(1), 800. <https://doi.org/10.1186/s12889-021-10809-6>
- Kim, T. & Weiner, J. (2022). Negotiating incomplete autonomy: portraits from three school principals. *Educational Administration Quarterly*, 58(3), 487–521. <https://doi.org/10.1177/0013161X221080374>
- Lillejord, S. & Børte, K. (2018). *Mellomledere i skolen: arbeidsoppgaver og opplæringsbehov – en systematisk kunnskapsoversikt*. Kunnskapssenter for utdanning.
- Merton, R. K. (1957). The role-set: problems in sociological theory. *The British Journal of Sociology*, 8(2), 106–120. <https://doi.org/10.2307/587363>
- OECD. (2020). *TALIS 2018 results (Volume II): Teachers and school leaders as valued professionals*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/19cf08df-en>
- Skaalvik, C. (2020). Emotional exhaustion and job satisfaction among Norwegian school principals: relations with perceived job demands and job resources. *International Journal of Leadership in Education*, 26(1), 75–99. <https://doi.org/10.1080/13603124.2020.1791964>
- Tangen, S., Mordal, S., Smedsvik, B. & Smevoll, V. Y. (2025). *Skolelederes arbeidshverdag. Arbeidstidsavtalen SFS 2213 sett fra et skolelederperspektiv*. Rapport 2025. NTNU Samfunnsforskning AS. https://samforsk.no/uploads/files/NTNU_Samforsk_Skoleledernes-arbeidshverdag_UU.pdf
- White, M., Nortvedt, G. A., Rohatgi, A. & Bjørnsson, J. K. (2025). *Den norske lærerrollen i endring: Resultater fra TALIS 2024*. Universitetet i Oslo. <https://www.talis2024.no/talis-laerere-og-skoleledere/>

Appendiks

Tabell A1

OLS-regresjonsanalyse av indekser utviklet fra de tre faktorene i faktor-analysen

	Eksternt stress		Relasjonelt stress		Administrativt stress	
	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.
Konstant	2,606**	0,059	2,965**	0,064	3,055**	0,060
Mellomleder	-0,291**	0,063	-0,056	0,068	0,004	0,063
Videregående skole	-0,073	0,063	-0,618**	0,067	-0,221**	0,063
Ansiennitet som leder, 10–19 år	0,053	0,063	-0,018	0,067	-0,180**	0,063
Ansiennitet som leder, 20+ år	-0,112	0,086	-0,175	0,093	-0,268**	0,087
N	612		612		612	
R ²	0,053		0,156		0,044	

Note: Konstanten viser en rektor, ansatt i grunnskolen, med 1–9 års ledererfaring.

Signifikansnivå: ** = 0,01, * = 0,05

Dahle, C. & Tvedten, S. (2026). Ledelse for inkludering i spenningsfeltet mellom handlingsrom og samarbeid. I T. S. Prøitz, J. S. Borgen & S. Mausethagen (Red.), *Skoleledelse og autonomi i tid og rom: Relasjonell, flerdimensjonal og motsetningsfylt* (s. 167–185). Fagbokforlaget. <https://doi.org/10.55669/oa860608>

Kapittel 8

Ledelse for inkludering i spenningsfeltet mellom handlingsrom og samarbeid

Carolina Dahle & Sigrunn Tvedten

Sammendrag: Dette kapitlet undersøker hvordan skoleledere tolker inkluderingsarbeidet i skolen, og hvordan dette arbeidet påvirker deres opplevde handlingsrom. Inkludering forstås ikke bare som en overordnet verdi, men også som konkrete praksiser som involverer elever, ansatte og foresatte. Kapitlet viser hvordan lederne navigerer i spenningen mellom lovfestede krav, lokale prioriteringer og begrensede ressurser. Funnene tydeliggjør at samarbeid på tvers av faggrupper, team og organisatoriske nivåer er avgjørende for å realisere inkluderende praksiser, samtidig som det kan utfordre handlingsrommet og kreve en balansegang mellom strategiske og operative oppgaver. Analysen belyser fire dimensjoner av inkludering, nemlig fysisk, faglig, sosial og kulturell, som alle påvirker ledernes ansvar og beslutninger. Kapitlet gir dermed innsikt i hvordan inkluderingsarbeid både åpner for muligheter og skaper begrensninger, og understreker at handlingsrom ikke bare handler om grad av frihet, men om evnen til å bruke det i samspill og samarbeid med andre.

Nøkkelord: dimensjoner av inkludering, kollektiv kulturbygging, skjønnsutøvelse, balansegang i ledelse

Abstract: This chapter explores how school leaders interpret inclusion work in schools and how this work affects their perceived professional autonomy. Inclusion is understood not only as an overarching value but also as concrete practices involving students, staff, and parents. The chapter shows how leaders navigate the tensions between legal requirements, local priorities, and limited resources. The findings highlight that collaboration across professional groups, teams, and organizational levels is crucial for realizing inclusive practices, while also challenging leaders' autonomy and requiring a balance between strategic and operational tasks. The analysis illuminates four dimensions of inclusion, namely physical, academic, social, and cultural, which all influence leaders' responsibilities and decision-making. The chapter provides insights into how inclusion work both creates opportunities and imposes constraints, emphasizing that autonomy is not only about the degree of freedom but also about the ability to exercise it through interaction and collaboration with others.

Keywords: dimensions of inclusion, collective culture-building, professional judgment, balancing leadership

Introduksjon

I 2024 ble begrepet *inkludering* for første gang eksplisitt tatt inn i opplæringsloven, noe som markerer en styrket vektlegging av inkludering som prinsipp i utdanningssektoren (Haug, 2024). Denne utviklingen er særlig merkbar for skoleledere og har skjedd parallelt med en økt vektlegging av inkluderingsbegrepet på en rekke politikkområder, som utdanning og arbeidsliv (se Aasen, kap. 2; Prøitz et al., kap. 10). Samtidig har bruken av inkluderingsbegrepet på utdanningsfeltet, både i politikk og forskning, vært preget av flertydighet (Haug, 2024; Nilholm & Göransson, 2017). Med dette som utgangspunkt retter vi i kapittelet søkelyset mot hvordan skoleledere på skole- og kommunenivå tolker inkluderingsoppdraget, og hvilke implikasjoner dette har for ledes handlingsrom.

Litteraturen viser at skoleledelse regnes som avgjørende for å lykkes med å skape en inkluderende skole (Gunnulfsen & Skedsmo, 2023; Knudsmoen et al., 2022; Mitchell, 2015). I utdanningspolitikken medfører inkluderingsoppdraget forventninger om samhandling innad i og mellom faggrupper som en nøkkel til å tilrettelegge for inkluderende læringsfellesskap og tidlig innsats (Meld. St. 6 (2019–2020)). Som det fremgår av styringsdokumentene, må skoleledere både legge til rette for pedagogisk utvikling og samtidig fasilitere samarbeid mellom ulike aktører i arbeidet med å realisere inkluderingsoppdraget (se Aasen, kap. 2; Borgen & Prøitz, kap. 4). Oppdraget forutsetter ofte også samarbeid mellom skoler og kommunale myndigheter, der kompleksiteten er stor (Prøitz et al., 2025). Internasjonal forskning understreker hvor krevende denne balansen kan være. Wildy og Loudon (2000) beskriver skolelederes situasjon som et «dilemma of autonomy», der de står under press for å utøve tydelig ledelse, sikre effektivitet og samtidig være ansvarlige overfor eksterne aktører. Dilemmaet aktualiseres i inkluderingsarbeidet, der skoleledere må navigere mellom juridiske krav om inkludering og lokale prioriteringer og behov (Gunnulfsen & Skedsmo, 2023). Skolelederes handlingsrom i et desentralisert system stiller dermed store krav til lokal fortolkning. I dette kapittelet belyser vi følgende forskningsspørsmål: Hvordan fortolker og erfarer norske skoleledere inkluderingsoppdraget? Problemstillingen blir belyst gjennom analyser av kvalitative intervjuer. I kapittelet argumenterer vi for at realisering av inkluderende opplæring forutsetter samarbeid i ulike former, med implikasjoner for skolelederes handlingsrom. Inkluderingsbegrepet kan tolkes

breddet som en verdi, men også som praksiser knyttet til ulike dimensjoner som griper inn i hverandre og krever prioriteringer mellom begrensede ressurser. Skolelederen må dermed balansere skjønnsutøvelse og ledelse i spenningen mellom ulike dimensjoner i sitt handlingsrom.

Inkludering som utdanningspolitisk begrep i Norge

I utdanningspolitisk sammenheng kan inkluderingsbegrepet generelt vise til formålet om at alle barn skal være inkludert i utdanning. Selv om begrepet er relativt nytt, er ikke denne tankegangen ny for norsk utdanningssektor. Inkludering som fenomen viderefører samtidig en historie med det sosiale motivet i norsk skole, forbundet med den nordiske modellen, knyttet til prinsipper om integrering og en offentlig skole for alle, samt den demokratiske tradisjonen, som også er synlig innen nordisk skoleledelse (Gunnulfsen & Skedsmo, 2023; Telhaug & Mediås, 2003). Der det tidligere var et fokus på tilgang til utdanning uavhengig av sosioøkonomisk status, kjønn og geografi, ble det fra 1970-tallet lagt økt vekt på å integrere elever med særskilte behov i ordinært skoleløp. Da inkluderingsbegrepet ble tatt i bruk i norske utdanningspolitiske tekster fra midten av 1990-tallet, skjedde dette på bakgrunn av innflytelse fra internasjonale faglige og politiske kilder, der de engelske termene «inclusion» og «inclusive education» ble brukt (Vislie, 2003). Vislie knytter opphavet til inkluderingsbegrepet til to internasjonale bevegelser. Den ene har opphav i vestlige land og innebærer en kritikk av «integreringsbegrepet» samt segregerende og stigmatiserende utdanningstilbud for barn med funksjonsnedsettelse eller særskilte behov. Det andre opphavet knyttes til arbeidet med å styrke utdanningstilbudet for alle barn, med globalt nedslagsfelt, der inkluderingsbegrepet har en utvidet betydning og ikke kun er rettet mot barn med spesielle behov (Vislie, 2003). I Norge ble tilslutningen til Salamanca-erklæringen fra 1994 (UNESCO, 1994) betydningsfull for en slik mer utvidet forståelse av begrepet i politikktutforming, der inkluderingsstanken reflekterer visjonen om en skole for alle i norsk kontekst.

Haug (2024) viser til at inkludering som begrep og utdanningspolitisk ambisjon har vært under utvikling i sammenheng med de tre siste reformene

i grunnskolen: Reform 97, Kunnskapsløftet 2006 og fagfornyelsen LK20. Inkluderingsoppdraget i norsk utdanningssektor er, etter iverksetting av ny opplæringslov vedtatt i 2023, formelt innrammet av både Opplæringsloven og sentrale forskrifter, som Læreplanverket for Kunnskapsløftet (LK20) og i ny overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen. Et vesentlig uttrykk for inkluderingsstanken i norsk utdanningspolitisk sammenheng var mandatet og rapporten fra ekspertutvalget for barn og unge med spesielle behov, den såkalte Nordahl-rapporten (Nordahl et al., 2018), og den påfølgende stortingsmeldingen Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Et sentralt element i meldingen er vektleggingen av å jobbe helhetlig, forebyggende og tverrfaglig for å sikre et godt og inkluderende sosialt læringsfellesskap for alle barn (Nordahl et al., 2018). Dette er i tråd med internasjonal forskning som vektlegger samarbeid både innad i og mellom fagmiljøer, samt med foresatte, som sentralt for inkluderingsarbeid (Mitchell, 2015). Opplæringsloven omtaler skolens plikt til samarbeid, blant annet med foreldre (Opplæringslova, 2023, § 10-3) og med pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) (Opplæringslova, 2023, § 11-13, § 24-1), og kommunen gis det overordnede ansvaret for å sikre samarbeid (Opplæringslova, 2023, § 24-1). Den overordnede delen av læreplanen omtaler samarbeid mellom enkeltaktører, som skole og kommune, foresatte, barnehage eller PPT, og mer helhetlig innenfor skolens virksomhet. Her fremheves det at «alle skal lære å samarbeide, fungere sammen med andre og utvikle evne til medbestemmelse og medansvar» (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 10). Nyere studier fra Norge viser imidlertid hvordan inkluderingsarbeidet og nye samarbeidsformer er utfordrende å organisere, og at dette krever strukturer og ressurser (Caspersen et al., 2023; Nordhagen et al., 2022).

Som et ledd i inkluderingsarbeidet blir skolelederrollen sentral for å skape felles mål, prioritere ressurser, koordinere arbeidet og utvikle ledelsesstrategier som bygger opp under praksiser for å realisere dette arbeidet (Knudsmoen et al., 2022; Mitchell, 2015). I Opplæringsloven fremheves det at skoleledelse og lærere har et felles ansvar for å etablere godt samarbeid (Kunnskapsdepartementet, 2017). I overordnet del av læreplanen rettes oppmerksomheten særlig mot skolelederens rolle:

Det profesjonelle samarbeidet ved skolene forutsetter god ledelse.
[...] God ledelse prioriterer utvikling av samarbeid og relasjoner

for å bygge tillit i organisasjonen. [...] Skoleledelsen skal lede det pedagogiske og faglige samarbeidet mellom lærerne og bidra til å utvikle et stabilt og positivt miljø der alle har lyst til å yte sitt beste. (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 20)

Oppsummert viser den formelle innrammingen av skoleledernes rolle at det finnes føringer og forventninger om at de skal sikre inkluderende praksiser. Et gjennomgående poeng er sammenhengen mellom inkluderende praksis og samarbeid som del av den formelle rammen for skolelederes ansvarsområde.

Analytisk tilnærming

I en norsk utdanningspolitisk kontekst ser vi at økt oppmerksomhet om inkludering også har ført med seg kritikk av hvordan begrepet forstås og anvendes (Caspersen et al., 2020; Haug, 2024). Denne flertydigheten gjenspeiles i forskningslitteraturen om inkluderingsbegrepet (Nilholm & Göransson, 2017). Som analytisk rammeverk legger vi i kapittelet til grunn en flerdimensjonal forståelse av inkludering. Forskningsfeltet har over tid vært preget av diskusjoner om hvordan inkludering i skolen kan og bør defineres. Internasjonalt har det særlig vært uenighet om i hvilken grad begrepet «inclusive education» skal forbeholdes arbeid med barn med funksjonsnedsettelse og spesielle behov, eller utvides til å gjelde alle barn. Sentrale forskere som Ainscow (2020) argumenterte tidlig for en utvidet forståelse av inkluderingsbegrepet, og både Salamanca-erklæringen og inkluderingsbegrepet slik det har blitt anvendt i norske utdanningspolitiske tekster, har vært preget av en slik utvidet forståelse. Samtidig har begrepet blitt kritisert for å være flertydig, både i forskning og politikk (Haug, 2024; Nilholm & Göransson, 2017).

Det har blitt vanlig å anvende en flerdimensjonal forståelse av inkludering, som på den ene siden er ment å fange opp ulike sider ved forskningsfeltet, men som også mer substansielt viser til ulike dimensjoner ved inkluderingsarbeidet (se for eksempel Mitchell, 2015). Blant annet kan man vurdere ulike grader og nivåer av inkludering, fra ren fysisk eller numerisk plassering av barn i samme skole, til forventninger om aktiv deltakelse i sosiale fellesskap (Qvortrup &

Qvortrup, 2017). En utvidet forståelse av inkluderingsbegrepet kan overordnet knyttes til demokratiske idealer om deltakelse og medvirkning, som blant annet kommer til syne i en analyse av norske læreplanktekster (Faldet et al., 2022). Som en syntese av ytterligere dimensjoner i forskningslitteraturen vil vi skille mellom fire underdimensjoner, som vi har valgt å kalle fysisk, faglig, sosial og kulturell inkludering. *Fysisk inkludering* viser til målsettingen om at alle barn skal undervises i ordinære skoler, og da fortrinnsvis nærskolen. Dimensjonen viser til det som i forskningslitteraturen kalles «plassering» eller numerisk inkludering, og involverer også arbeid med å tilrettelegge skoler, for eksempel gjennom universell utforming av skolebygg. *Faglig inkludering* viser til arbeidet med å tilrettelegge undervisningen slik at alle elever realiserer sitt potensiale, uavhengig av utgangspunkt. I tråd med Mitchell (2015) kan det her vises til tilrettelegging av både læringsmål, læringsstrategier og vurderingspraksiser. Faglig inkludering viser også til en vektlegging av at man i størst mulig grad inkluderer barn med ulike forutsetninger i felles faglige læringsmiljøer, for å unngå segregerende undervisningspraksiser, for eksempel i forbindelse med spesialundervisning. På denne måten overlapper faglig inkludering med det vi vil kalle *sosial inkludering*, der målsettingen er at alle elever skal ha tilhørighet i sosiale fellesskap, og der både jevnaldrendegrupper, skolen og lokalsamfunnet kan betraktes som relevante arenaer. Arbeidet med sosial inkludering viser da gjerne til det sosiale skolemiljøet og sosial trivsel, inkludert forebyggende arbeid mot mobbing og eksklusjon. For å sikre at inkludering ikke kun måles gjennom fysisk eller numerisk inkludering, pekes det også på et subjektivt eller psykologisk aspekt som vektlegger elevers opplevelse av tilhørighet til fellesskap (Qvortrup & Qvortrup, 2017). En fjerde dimensjon ved inkludering er knyttet til *kulturell inkludering*, gjerne relatert til uttrykket om mangfold, og det å jobbe for at alle skal oppleve tilhørighet, respekt og toleranse på tvers av sosiale og kulturelle forskjeller og sosiale identiteter.

Vi ser av forskningen at inkluderingsoppdraget også stiller krav til utdanningsledere, blant annet gjennom ledelse, helhetlig skoleutvikling og koordinering av nye former for samarbeid (Mitchell, 2015). På denne måten får inkluderingsarbeidet implikasjoner for handlingsrom og ledernes bruk av skjønnsutøvelse. Som vi viste til innledningsvis, omtaler Wildy og Loudon (2000) dette som et autonomi- og ansvarlighetsdilemma, der skoleledere på den ene siden forventes å handle autonomt, det vil si ta beslutninger som fagpersoner på lokalt nivå, men der dette ifølge lovverket skal skje i samarbeid

med andre, samtidig som det også foreligger krav om ansvarlighet og etterlevelse av eksterne føringer.

Metode og datamateriale

Datagrunnlaget i dette kapitlet består av intervjuer med 23 skoleledere på skole- og kommunenivå, rekruttert fra fem ulike kommuner (for mer informasjon om datainnsamling se kapittel 1 og 3). Materialet som dannet grunnlaget for analysene, ble valgt ut ved hjelp av to strategier. I tråd med intervjuguiden ble alle informantene stilt et sett av spørsmål om arbeidet med inkludering, og vi hentet dermed ut informantenes svar på dette spørsmålssettet. I tillegg gjorde vi søk på termen «inkludering» i hele intervjumaterialet for å fange opp om inkluderingsbegrepet også ble omtalt i forbindelse med andre spørsmål. De aktuelle utdragene fra intervjuene ble lest i flere omganger for å identifisere mønstre i svarene. Intervjuavsnittene ble deretter markert, kodet i NVivo og organisert tematisk, i tråd med fortolkende analysemetode (Kvale & Brinkmann, 2009). Et overordnet tema vi startet med, var skoleledernes forståelse av begrepet inkludering, sett i lys av de ulike dimensjonene. Øvrige undertemaer sprang mer induktivt ut av analysene. Et gjentakende mønster var at mange skoleledere viste til at inkluderingsarbeidet gjaldt både i møte med elever og ansatte/voksne, noe som ga grunnlag for å kode materialet med henblikk på når og hvordan man snakket om inkludering for de ulike gruppene. Et annet tema mange viste til, var at arbeidet med inkludering involverte samarbeid mellom aktører. Kapitlets søkelys på inkludering og handlingsrom gjorde at vi også markerte avsnitt om hvordan skolelederne erfarte føringer, handlingsrom og eventuelle barrierer i arbeidet med inkludering.

Resultater

I det følgende underkapittelet presenteres funnene fra intervjuanalysen.

Skolelederes tolkninger og erfaringer med inkluderingsoppdraget

Et gjennomgående svar fra lederne på spørsmål om hva de la i inkluderingsbegrepet, var at inkludering kunne forstås som en overordnet verdi eller en holdning knyttet til å skape en skole og et samfunn med plass for alle. Denne forståelsen av inkludering som verdi ble av lederne utdypet på ulike måter, men fellestrekk var tanken om at alle skal kunne oppleve tilhørighet til fellesskap, raushet for mangfold og forskjellighet, og at alle skal bli anerkjent og oppleve at deres stemme blir hørt.

Flere ledere beskriver at de opplever at inkludering som verdi har fått økt utbredelse og oppmerksomhet, både i samfunnet og i styringskjeden. En kommunal leder i en større kommune sier: «Jeg tror vi har en samfunnsutvikling der vi har våre ledere som er veldig på at dette lovverket skal ivaretas, for det handler om et menneskesyn og et verdisyn». Lederne, og særlig de som jobber på kommunenivå, beskriver hvordan deres lederoppdrag knyttet til inkludering blant annet handler om å skape en felles forståelse for og oppslutning rundt verdiene. Flere forteller om hvordan de jobber med dette i skoleledermøter og andre nettverk, samt gjennom utvikling av planverk. Ut fra uttalelsene kan vi forstå at et vesentlig aspekt ved inkluderingsarbeidet handler om å forene ansatte i et felles verdisett, og derigjennom arbeidet med inkludering. En kommunal leder snakker her om hvordan dette arbeidet har tatt tid:

Det strukturelle er på en måte der, vi har de arenaene å samarbeide på. Det er en skoleledergruppe, som vi har faste møter. De er en veldig sammensveiset gjeng, og vi jobber veldig godt sammen. (...) Så den strukturen er der, men det er kulturbyggingen.

Informanten nevner her kulturbygging i forbindelse med arbeidet med å skape felles retning i arbeidet.

Flere av skolelederne oppga at de tenkte på inkludering både blant ansatte og elever, selv om det for mange var elevperspektivet som dannet forgrunnen i forståelsen av inkluderingsbegrepet. En skoleleder utvider dette ytterligere og viser hvordan hen forstår inkluderingsoppdraget som å omfatte både elever, ansatte og også foresatte:

Først og fremst læringsmiljøet på skolen, at alle elevene er inkludert, det tenker jeg er min hovedjobb, at alle ungene skal ha det bra på skolen, at de føler seg inkludert. Men også de ansatte. Jeg ønsker jo at de skal være inkludert i de avgjørelser jeg tar, at det ikke skal komme uventet på dem at «vi har gjort en avgjørelse», men at det skal være snakket gjennom og at de skal være tatt med på lag. Jeg ønsker jo en skole der både elever og ansatte, og også foresatte, føler seg inkludert i skolesamfunnet.

Dette sitatet kan tolkes i lys av et annet fellestrekk i svarene fra skolelederne: at inkluderingsbegrepet også forstås i retning av involvering og medvirkning, ved at involverte parter trekkes inn i beslutningsprosesser og utviklingsprosesser som angår dem. De kommunale lederne assosierte særlig inkluderingsbegrepet med involvering av ansatte, og trakk frem arbeid med drøftingsmøter, skoleledernettsverk og involvering i utvikling av planverk og beslutningsprosesser. Skolelederne vektla også inkludering av ansatte i skolen. På den ene siden handlet arbeidet om å inkludere ansatte med ulike forutsetninger, i tråd med prinsipper om inkluderende arbeidsliv. Samtidig beskrev de at det også handlet om å skape inkluderende faglige fellesskap på tvers av ulike ansattgrupper i skolen, som personalet i skolefritidsordningen (SFO) eller sosiallærere.

Flere av lederne koblet disse ulike inkluderingsoppdragene i en mer overordnet forståelse, der elev- og ansattperspektivene eksplisitt ble satt i sammenheng, og der ansattinkludering også har betydning for elevene. En skoleleder uttrykker dette slik: «Vi må være inkluderende mot hverandre, vi må ha et robust fellesskap, og ha en god tilbakemeldingskultur. Og på den måten kan vi også gi det nedover til barna våre igjen». En avdelingsleder på en skole fremhever dette ytterligere:

Jeg tror det må begynne med de voksne. I det vi blir inkludert og forstår det å ta vare på hverandre og at alle har sin rolle og vi verdsetter hverandre, så vil vi lettere være gode på å gjøre det ut til elevene.

På denne måten kan man forstå at en del skoleledere ser inkluderingsarbeid blant voksne også som en form for modellering overfor elevene. Dette kan tolkes som en form for arbeid med kulturbygging på tvers av både ansatte og elever, dersom vi benytter termen som ble brukt av en skoleleder i sitatet ovenfor.

Handlingsrom og samarbeid i inkluderingsoppdraget

I tolkningen av svarene fra informantene kan vi se hvordan nye forventninger til og styring av arbeidet med inkludering berører handlingsrommet deres på ulike måter. Ett aspekt skolelederne ble spurt om, gjelder hvilke typer beslutninger de tar knyttet til inkludering. Flere av lederne svarer at de opplever det som vanskelig å sette fingeren på hva slags beslutninger de konkret tar relatert til arbeidet med inkludering. En kommunal leder i en mindre kommune uttrykker det slik: «Vi har et lovverk som sier at vi skal inkludere. Og jeg skal påse at det blir gjennomført. Det er ikke noe jeg vedtar eller har noe vedtak på, men det er mitt ansvar å sette det på agendaen.» Ut fra beskrivelser som dette kan vi tolke det slik at en del av beslutningene ledere står ansvarlige for relatert til inkludering, handler om mer overordnede planverk og utviklingsarbeid. Dette knyttes også til arbeidet med å skape felles holdninger og verdigrunnlag, som ble beskrevet i forrige avsnitt.

Vi kan videre tolke intervjuene slik at skolelederne beskriver både et bredt ansvar og et stort handlingsrom knyttet til inkluderingsoppdraget, samtidig som de opplever at handlingsrommet er begrenset. En kommunal leder sier følgende, som kan illustrere denne tolkningen:

Vi har en plan for inkluderende praksis, vi har en plan for tilpasset opplæring og spesialundervisning, for eksempel. Og det er det opp til meg å utforme. Og det er nesten litt skummelt stort handlingsrom jeg har. Jeg skal gjennom det vanlige med tillitsvalgte og det apparatet der, men jeg opplever at det blir lagt mye på skolelederrollen når det gjelder de store linjene. Samtidig som handlingsrommet da

blir innsnevret av de små detaljene som skoleleder til enhver tid skal løse (...). Så det er liksom to handlingsrom som kolliderer litt, her.

Ut fra sitatet kan vi tolke at skoleledere står i en balansegang når det gjelder å forholde seg til det de opplever som stor åpenhet i å utforme innholdet i det generelle inkluderingsoppdraget, og samtidig realisere oppdraget i møte med konkrete krav og barrierer.

Ett aspekt flere skoleledere snakket om i forbindelse med den konkrete realiseringen av inkludering, var organisering. Som en skoleleder uttaler: «Organiseringen blir jo det viktigste for å få til den inkluderingen. Ikke bare i enkeltklassen, men i alle klassene». Et eksempel er en kommune der teamorganisering og delegering av handlingsrom til teamene er sentralt for å kunne omsette overordnede prinsipper om inkludering til inkluderende praksiser ut i klasserommet. Samtidig kan vi, ut fra intervjuene, lese om dilemmaer knyttet til inkludering som oppstår i skjæringspunktet mellom overordnede prinsipper, lovfestede krav om inkludering og den konkrete organiseringen og praksisen som kreves for å ivareta ansvaret. Skoleledere beskriver inkludering som en verdi det er lett å være enig i. En leder fra en liten kommune beskriver: «Det perfekte målet må være å inkludere alle i samfunnet vårt, på overordnet nivå og helt ned. Og der tror jeg vi har en kjempelang vei å gå, fortsatt, dessverre.» Flere ledere erfarer at de etter flere år med fokus på inkludering har kommet lenger i å omsette planer til praksis, men at det fortsatt er krevende. Ut fra intervjuene kan vi identifisere noen utfordringer som oppstår når inkludering som verdi skal omsettes i praksis, og som kan tolkes som å begrense handlingsrommet.

En type utfordring flere pekte på i intervjuene, var ressurser. Som en skoleleder i en større kommune sier: «Veldig ofte koker det ned til at det er viktig å jobbe med holdninger, og da blir jeg skikkelig sint. [...] Det må bli lov å si at det også handler om ressurser». Flere av skolelederne uttrykker at de opplever et bredt ansvar for å sikre inkludering av alle barn, samtidig som de opplever begrensede ressurser til å realisere forventningene. Ett aspekt ved ressursituasjonen, der de erfarer begrensninger i handlingsrommet, er knyttet til bygg, bruk av rom og behov for ombygginger, særlig i tilknytning til arbeidet med å inkludere elever med særskilte behov.

Et annet tema som tas opp av flere skoleledere, og som berører handlingsrommet i inkluderingsarbeidet, er rekruttering av personell og sammensetning

av kompetanse. En leder på skolenivå sier: «Det er lærerkabalen. Hvem vi setter sammen, og igjen da: Hvem ansetter du? Der skulle jeg selvfølgelig ha et større handlingsrom for å få inn flere yrkesgrupper i skolen». Flere ledere på skolenivå understreker at de har stor tillit til lærere, men ser at forventningene til læreres kompetanse strekkes mye, og de opplever behov for at læreres kompetanse suppleres av andre faglige aktører.

Temaet om personell relateres også til at inkluderingsarbeidet av flere assosieres med organisering av samarbeid mellom aktører som representerer ulike fagfelter eller enheter, blant annet gjennom organisatoriske grep i tråd med nye formelle krav om koordinering og samordning av tjenestetilbud. Enkelte av informantene trekker frem ulike formelle rammer, som barnevernloven, oppvekstreform og krav om forebyggingsplan, som alle fordrer organisering av konkrete former for samarbeid på tvers av fagfelter og enheter. I en kommune forteller de om arbeidet med å tenke nytt om plassering av PPT, i tråd med ny organisering der også helsestasjon og barnevern er organisert under en ny oppvekstenhet. Flere ledere forteller også at de har etablerte enheter som har som formål å bistå med inkluderingsarbeid inn i skolene, som for eksempel egne ressursteam.

Ut fra intervjuene kan vi forstå at handlingsrommet knyttet til beslutninger relatert til inkludering også må tolkes i lys av samordning av arbeidet på tvers av ulike faggrupper. Som en leder på skolenivå uttaler, om ansvar for å sikre inkludering av en elev med særlige behov:

Jeg tenker at alt er egentlig mitt ansvar. [...] Det er jo ikke sånn at jeg sitter og finner på selv hva denne eleven trenger. Det er jo i samråd med spesialistlege, det er i samråd med barnehagen, det er i samråd med hjelpemiddelsentralen. Det er mange etater som er inne på denne eleven. Fysioterapeuter og fastlege har også vært med. Og så er det barnevern, så det er mange instanser inne som kan fortelle noen ting om hva som må være på plass for denne eleven. Så ut ifra alt det, er det jo min beslutning da.

Ut fra sitatet kan vi, på et overordnet nivå, tolke beslutningstaking relatert til inkluderingsarbeid som noe som skjer i situasjoner som samtidig involverer samarbeid med en rekke ulike aktører. Skoleleder sitter på den ene siden med beslutningsmyndighet og ansvar, men utøver dette innenfor et mulighetsrom

der flere aktører deltar i vurderinger. Samtidig tas beslutninger i situasjoner med begrensede ressurser, som beskrevet tidligere.

Dimensjoner av samarbeid i inkluderingsoppdraget

Gjennomgangen av litteraturen viste at inkluderingsbegrepet viser til ulike dimensjoner (Nilholm & Göransson, 2017). Når vi tolker skolelederes forståelse av inkludering, ser vi at de gir uttrykk for en utvidet forståelse av inkluderingsbegrepet, særlig knyttet til involvering og medvirkning, i tråd med eksempelvis Salamanca-erklæringen og Ainscow (2020). Vi kan argumentere for at denne forståelsen også uttrykker en videreføring av tradisjonen fra den nordiske utdanningsmodellen, hvor demokratisk dannelselse av elever inngår som en del av det sosiale motivet (Telhaug & Mediås, 2003). Vi tolker også vektleggingen av verdier og kulturbygging som å gjenspeile den kulturelle dimensjonen ved inkludering, en dimensjon som viser til arbeidet med respekt for forskjellighet og mangfold. Vår gjennomgang av styringsdokumentenes innramming av inkluderingsoppdraget, sammenholdt med datamaterialet, tyder på at samarbeid fremstår som sentralt i forståelsen av arbeidet med inkluderingsoppdraget. Dette gjenspeiles også i våre analyser av intervjuene med skoleledere. I denne boken viser Aasen (kap.2) og Borgen og Prøitz (kap. 4) også at skoleledere er forventet å sikre inkludering gjennom samarbeid og koordinering. Våre funn viser at samarbeid ikke bare handler om koordinering, men også om ledelse for å skape oppslutning om felles verdier og kollektiv utvikling av et felles skjønnsgrunnlag. Skolelederne beskriver inkludering som både en verdi og en praksis, og legger vekt på deltakelse, medvirkning og involvering. Når skoleledere arbeider med inkludering blant ansatte, oppfatter de dette som et ledd i hva enkelte omtaler som kulturbygging, både i arbeidet med ansatte og ut mot elevene. På den ene siden handler en slik kulturbygging om å skape et inkluderende profesjonelt fagfellesskap, hvor ansatte involveres i beslutningstaking, og hvor ulike aktører behandles med respekt og anerkjennelse. På den andre siden viser våre funn hvordan kulturbygging blant ansatte også kan betraktes som modellering overfor elevene, der inkluderende verdier igjen skal prege elevenes læringsmiljø. Ut fra intervjuene kan vi lese at dette arbeidet betraktes som sentralt i skolelederoppdraget, men at det også krever tid og ressurser å realisere.

I våre funn kan vi se at samarbeid ikke bare kan tolkes som kollektiv kulturbygging på overordnet nivå, men også kommer til uttrykk som konkret praksis i arbeidet med en inkluderende skole. Funnene våre kan blant annet belyses av tidligere forskning på ledelsespraksiser for å sikre inkluderende undervisning (Knudsmoen et al., 2022). Vi ser for eksempel at skoleledere jobber med å organisere samarbeid i team, både blant lærere og på tvers av fagprofesjoner, for å skape inkluderende læringsmiljøer i tråd med forventningene i styringsdokumentene (Meld. St. 6 (2019–2020)). Videre tolker vi arbeidet med denne faglige dimensjonen som nært relatert til den sosiale dimensjonen, der skoleledere forteller om arbeid med å skape inkluderende fellesskap, hvor alle elever opplever trygghet, tilhørighet og anerkjennelse.

I tilknytning til de faglige og sosiale dimensjonene blir også noen av utfordringene ved å omsette verdier om inkludering i praksis synlige, slik vi tolker funnene. Arbeidet med inkludering av elever med ulike behov fordrer blant annet fysisk inkludering i konkrete skolebygg. Dette krever tilstrekkelig bygningsmasse og bygg i tråd med krav om universell utforming og særskilte behov, og det forutsetter ressurser som kan skape utfordringer for skolelederes handlingsrom. Det gjelder også ressurser som kreves for både faglig og sosial inkludering av en økende andel elever med særlige behov. Her kan vi lese av funnene at skoleledere opplever begrensninger når det gjelder ressurser til rekruttering og organisering av nye former for kompetanse. Særlig gjelder dette opplevde behov for kompetanse som kan komplettere lærerrollen, og der skoleledere må prioritere innenfor begrensede ressurser. Våre resultater kan dermed tolkes som å utdype noen av de samme utfordringene som andre studier av arbeid med inkluderende skoler, blant annet knyttet til ressurser, organisering og koordinering av samarbeid innad i skoler og mellom ulike fagenheter (Caspersen et al., 2023; Nordhagen et al., 2022).

Handlingsrom og samarbeid – en spenning i inkluderingsarbeidet?

I materialet finner vi igjen spenninger mellom formelle forpliktelser og kompleksiteten i praksis når inkludering skal skje. Dette kommer særlig til uttrykk

i ledelse av samarbeid og er knyttet til prioriteringer av ressurser og organisering. Det kan tolkes i lys av Mitchells (2015) diskusjoner av inkludering, hvor betydningen av skoleutviklingsarbeid og ledelse fremstår som sentral. Den formelle innrammingen av inkluderingsoppdraget i skolen fordrer nye former for samarbeid mellom ulike aktører, hvor skoleledere står ansvarlige for ulike prosesser og beslutninger. Vi leser resultatene som å vise en dobbelthet, hvor aktørene erfarer å ha både utvidet og begrenset handlingsrom på samme tid. Ut fra intervjuene finner vi at skolelederne opplever å ha et stort handlingsrom til å forme planer for inkluderende praksis, men at handlingsrommet innsnevres i møte med operative krav og forventninger om samarbeid, organisering og behov for nye former for kompetanse. Intervjuene viser en opplevelse av bredt ansvar og et utvidet handlingsrom i tilknytning til samarbeid for inkludering, som ikke alltid følges av tydelige rammer eller ressurser. Dersom vi tolker funnene i lys av Wildy og Loudon (2000), kan vi gjenkjenne det de omtaler som autonomi- og ansvarlighetsdilemmaet. Funnene våre kan illustrere hvordan handlingsrom og samarbeid ikke står i direkte motsetning til hverandre, men inngår i et spenningsforhold som krever balansegang fra ledernes side. Gjennom skjønnsutøvelse må skoleledere balansere mellom å ivareta lovpålagte krav og samarbeid, og å tilpasse til lokal kontekst. Skoleledernes erfaringer viser at handlingsrom ikke bare handler om grad av frihet, men om evnen til å bruke handlingsrommet i samspill og samarbeid med andre.

Avslutning og implikasjoner

I dette kapittelet har vi undersøkt hvordan skoleledere tolker inkluderingsarbeidet i skolen, og analysert hvordan arbeidet med inkludering har betydning for deres opplevde handlingsrom. Funnene våre, både gjennom lesning av styringsdokumenter og i tolkning av intervjuer med skoleledere, viser at skoleledernes handlingsrom i inkluderingsoppdraget formes i spennet mellom samarbeid, styring og profesjonelt skjønn. Samarbeid fremstår både som en forutsetning for dette handlingsrommet og som noe som skaper utfordringer og balanse ganger i beslutningstaking og organisering. Vi argumenterer,

med utgangspunkt i analysene våre, for at inkluderingsoppdraget, slik det er utformet i dagens politikk, også har betydning for opplevd handlingsrom. Ledere på skolenivå opplever et stort handlingsrom når det gjelder å utforme planer for inkluderende undervisning og fellesskap. Samtidig oppleves dette handlingsrommet begrenset av de mange konkrete detaljene som må håndteres i det daglige. Resultatet av utviklingstrekkene vi har beskrevet, er at ledere på skolenivå ofte må balansere mellom brede strategiske ansvar og løpende praktiske oppgaver. Dette kan skape en samtidig opplevelse av stort handlingsrom og begrensninger på skolenivå. Gjennom kollektive prosesser forsøker skoleledere å balansere ulike forutsetninger for å realisere en inkluderende praksis i tråd med verdier, lovverk og lokale behov. Opplevelsen av kompleksiteten i inkluderingsoppdraget forsterkes av at en rekke ulike aktører skal involveres, både horisontalt og vertikalt i organisasjonene, for å lykkes med inkludering i praksis. På bakgrunn av disse funnene vil vi peke på flere implikasjoner for politikk og skolelederes arbeid i kommuner og skoler, særlig knyttet til behovet for å styrke strukturer og støtte som kan bidra til å tydeliggjøre ansvar og utvikle kollektivt handlingsrom i inkluderingsarbeidet.

Referanser

- Ainscow, M. (2020). Inclusion and equity in education: Making sense of global challenges. *Prospects*, 49(2020), 123–134. <https://doi.org/10.1007/s11125-020-09506-w>
- Caspersen, J., Buland, T., Hermstad, I. H. & Røe, M. (2020). *På vei mot inkludering? Sluttrapport fra evalueringen av modellutprøvingen inkludering på alvor*. NTNU Samfunnsforskning, mangfold og inkludering. <https://samforsk.no/publikasjoner/pa-vei-mot-inkludering-sluttrapport-fra-evalueringen-av-modellutprøvingen-inkludering-pa-alvor>
- Caspersen, J., Hermstad, I. H., Johansen, W., Leiulfsrud, H., Lillebø, O. S., Nyhus, O. H. & Wendelborg, C. (2023). *Tett på – nye arbeidsmåter og samspill mellom skole, barnehage og PPT: Delrapport 1 fra et modellutprøvningsprosjekt i tre kommuner*. NTNU Samfunnsforskning AS. <https://hdl.handle.net/11250/3111811>
- Faldet, A.-C., Knudsmoen, H. & Nes, K. (2022). Inkluderingsbegrepet under utvikling? En analyse av de norske læreplanverkene L97, LK06 og LK20. *Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk*, 8(2022), 171–188. <https://pedagogikkogkritikk.no/index.php/ntpk/article/view/3434/6736>
- Gunnulfsen, A. E. & Skedsmo, G. (2023). School leadership in Norway: Key characteristics and current challenges. I A. E. Gunnulfsen, H. Ärlestig, & M. Storgaard (Red.), *Education and democracy in the Nordic countries. Educational governance research* (s. 61–73). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-33195-4_5
- Haug, P. (2024). 30 år med inkluderende opplæring i norsk skole. *Paideia*, 28(2024), 15–24. <https://tidsskrift.dk/Paideia/article/view/152157>
- Knudsmoen, H., Mausethagen, S. & Dalland, C. (2022). Ledelsesstrategier for utvikling av inkluderende undervisning. *Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk*, 8(2022), 189–203. <https://doi.org/10.23865/ntpk.v8.3435>
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen*. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/verdier-og-prinsipper-for-grunnopplaringen/id2570003/>
- Kvale, S. & Brinkman, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2. utg.). Gyldendal.
- Meld. St. 6 (2019–2020). (2019). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/3dadcd48f7c94401ebefc91549a5d08cd/no/pdfs/stm201920200006000dddpdfs.pdf>
- Mitchell, D. (2015). Inclusive education is a multi-faceted concept. *Center for educational policy studies journal*, 5(1), 9–30. <https://doi.org/10.26529/cepsj.151>
- Nilholm, C. & Göransson, K. (2017). What is meant by inclusion? An analysis of European and North American journal articles with high impact. *European journal of special needs education*, 32(3), 437–451. <https://doi.org/10.1080/08856257.2017.1295638>
- Nordahl, T., Persson, B., Dyssegaard, C., Wessel, B., Wang, M., Martinsen, J., Vold, E., Paulsrud, P. & Johnsen, T. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge: Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging*. Fagbokforlaget.
- Nordhagen, I. C., Skutlaberg, L. S., Reinertsen, A. B. & Herrebrøden, M. (2022). *Hvordan jobbe mer inkluderende i barnehage, skole og SFO? Sluttrapport – Følgforskning av piloter for inkluderende praksis*. Ideas2evidence. https://ideas2evidence.com/sites/default/files/Rapport_Inkluderende%20praksis_10.1.23.pdf

- Opplæringslova (2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa* (LOV-2023-06-09-30). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2023-06-09-30>
- Prøitz, T. S., Dieudè, A. & Stenersen, C. R. (2025). School leader experiences with local education authorities – extended policy frames of well-functioning relationships across contexts of time. *Scandinavian journal of educational research*, 1–15. <https://doi.org/10.1080/00313831.2025.2550267>
- Qvortrup, A. & Qvortrup, L. (2017). Inclusion: Dimensions of inclusion in education. *International journal of inclusive education*, 22(7), 803–817. <https://doi.org/10.1080/13603116.2017.1412506>
- Telhaug, A. O. & Mediås, O. A. (2003). *Grunnskolen som nasjonsbygger: fra statspietisme til nyliberalisme*. Abstrakt forlag.
- UNESCO. (1994). *The Salamanca statement and framework for action on special needs education*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098427>
- Vislie, L. (2003). From integration to inclusion: focusing global trends and changes in the Western European societies. *European journal of special needs education*, 18(1), 17–35. <https://doi.org/10.1080/0885625082000042294>
- Wildy, H. & Loudon, W. (2000). School restructuring and the dilemmas of principals' work. *Educational management & administration*, 28(2), 173–184. <https://doi.org/10.1177/0263211X000282006>

Mausethagen, S. & Tvedten, S. (2026). Forskningens betydning for skolelederes opplevelse av handlingsrom. I T. S. Prøitz, J. S. Borgen & S. Mausethagen (Red.), *Skoleledelse og autonomi i tid og rom: Relasjonell, flerdimensjonal og motsetningsfylt* (s. 187–205). Fagbokforlaget. <https://doi.org/10.55669/oa860609>

Kapittel 9

Forskningens betydning for skolelederes opplevelse av handlingsrom

Sølvi Mausethagen & Sigrunn Tvedten

Sammendrag: Dette kapitlet undersøker hvilken betydning forskning har for skolelederes opplevelse av handlingsrom i arbeid med skoleutvikling. Basert på intervjuer med skoleledere i fem kommuner identifiserer studien tre sentrale dimensjoner som former opplevd handlingsrom: forskningskompetanse, kvaliteter ved eksterne partnerskap og tidligere erfaringer fra utviklingsprosesser. Analysene viser at tilgang til forskning, forskningsmiljøer og partnerskap styrker lederes faglige trygghet, utvider mulighetene for profesjonelle skjønnsvurderinger og gir støtte til å ta initiativ innenfra. Samtidig kan forskning oppleves som begrensende når den ikke er tilpasset lokal kontekst eller når utvikling primært styres ovenfra. Kapitlet viser hvordan forskningsressurser – når de oppfattes som relevante og eies lokalt – kan bidra til å utvide handlingsrommet, styrke profesjonell dømmekraft og fremme skoleutvikling som forankres i lokale behov.

Nøkkelord: skoleutvikling, forskningskompetanse, partnerskap

Abstract: This chapter investigates the role of research in shaping school leaders' perceived autonomy in school development processes. Drawing on interview data from school leaders across five municipalities, the study identifies three key dimensions influencing perceived room for manoeuvre: research competence, the quality of external partnerships, and experiences from development initiatives. The analysis demonstrates that access to research, research communities, and collaborative partnerships enhances leaders' professional confidence, supports informed decision-making, and enables locally driven development efforts. At the same time, research can be experienced as constraining when it is insufficiently contextualised or primarily imposed from above. The chapter concludes that research resources – when relevant, relational, and locally owned – can expand leaders' epistemic and structural autonomy, strengthen professional judgement, and contribute to more sustainable and context-sensitive school development.

Keywords: school development, research competence, partnership

Introduksjon

Målet med dette kapitlet¹ er å analysere betydningen av forskning for skolelederes opplevelse av handlingsrom. Vi retter særlig oppmerksomhet mot hvordan tilgang til og «bruk» av kunnskap fra forskning synes å ha betydning for skolelederes opplevde handlingsrom i skoleutviklingsprosesser. Relasjonen mellom forskning og opplevelse av handlingsrom er i relativt liten grad belyst i eksisterende forskning på skoleledelse og autonomi. Dette er viktig å studere nærmere fordi skoleledelse og handlingsrom i forskningslitteraturen vanligvis blir sett på som de viktigste drivkreftene for skoleutvikling, og fordi vi vet at kunnskap fra forskning og forskningsmiljøer er viktig for å initiere og lede skoleutviklingsprosesser (Cain, 2015; Mausethagen et al., 2023; Woods et al., 2021).

Å ha handlingsrom for profesjonell skjønnsutøvelse er et viktig kjenne-tegn ved profesjoner, og det samme gjelder integrasjon av forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap (Abbott, 1988; Grimen & Molander, 2008). I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i at skolelederens profesjonelle arbeid har en kunnskapsdimensjon, og at denne dimensjonen og skolelederens relasjon til kunnskap fra forskning er gjensidig avhengige. En hypotese er derfor at involvering med ulike forskningsressurser vil være viktig for skolelederes opplevde handlingsrom. For å gi et konkret eksempel kan skolelederen oppleve seg tryggere i vurderinger og beslutninger i en sak dersom hen kjenner forskningen og/eller er involvert i prosjekter der hen har eksterne kunnskapsressurser å trekke på, og dermed opplever – og potensielt tar – et større handlingsrom. Handlingsrom handler om ens kapasitet til å utvikle, ivareta og redegjøre for sin kunnskapsbase, og dermed om langt mer enn «frihet» i egen praksis (Cribb & Gewirtz, 2007; Mausethagen, 2015). I dag ligger det også en økende forventning fra de fleste aktører, både i og utenfor skolen, om at en skoleleder, både innenfor og på tvers av nivåer, kan redegjøre for så vel som begrunne sine skjønsmessige vurderinger og avgjørelser (Molander, 2016). For ledere i skole og kommune betyr det for eksempel at de løser sine oppgaver i tråd

1 Dette bokkapitlet på norsk bygger på artikkelen Mausethagen, S., & Tvedten, S. (2025). The role of research in educational leaders' perceived autonomy. *International Journal of Educational Management*, 39(6), 1465–1478.

med gitte lover og forskrifter, så vel som med sitt individuelle og kollektive kompetanse- og kunnskapsgrunnlag.

Forskningsbasert kunnskap har økt i betydning både i lærer- og lederutdanning – og i skoleutvikling (f.eks. Caspersen & Smeby, 2023; Eriksen, 2022). De siste 10–15 årene har det særlig vært en økning i skolelederes tilgang til forskning og forskningsmiljøer, og dermed i ressurser de kan trekke på og integrere i eget arbeid, selv om det selvsagt vil være variasjoner i denne tilgangen. Dette henger blant annet sammen med en mer akademisert grunnutdanning for lærere, flere tilbud om videreutdanning (inkludert på masternivå) og strukturelle ordninger for kompetanseutvikling som har omfattet både sentraliserte og desentraliserte ordninger. Sistnevnte innebærer ofte utvikling av partnerskap mellom UH-institusjoner og kommuner/skoler. I tillegg har vi fått ordninger som offentlig ph.d. og utlysninger av forskningsprosjekter der det forutsettes tett samarbeid mellom UH og kommuner/skoler om forskning og skoleutvikling. Slike initiativer har bidratt til å styrke koblinger mellom institusjoner og kunnskapsformer (Mausethagen et al., 2023), noe som også gjør skoleutvikling til et godt «case» for å undersøke hvordan ressurser fra forskning spiller en rolle for skolelederes opplevde handlingsrom. Forskningsressurser kan for eksempel være prosjekter, artikler, mennesker og miljøer. Å eie slike ressurser gjør det vanligvis mulig å delta i kunnskapsproduksjon, så vel som i kritiske diskusjoner og revisjoner av de samme ressursene, og av hvordan de «brukes» (Mausethagen et al., 2023; Fricker, 2007).

I dette kapitlet undersøker vi den kunnskapsmessige dimensjonen ved skolelederes handlingsrom med utgangspunkt i omfattende intervjudata fra skoleledere ansatt i fem kommuner i Norge. Vi stiller følgende forskningsspørsmål: Hvilken rolle spiller ressurser fra forskning i skolelederes vurderinger med tanke på skoleutvikling, og hvordan synes forskning å innvirke på deres opplevde handlingsrom? Først redegjør vi for utvalgte aktuelle studier av skolelederes handlingsrom og hvordan dette kan relateres til kunnskap fra forskning, deretter for de analytiske perspektivene vi anlegger. Vi presenterer datagrunnlaget analysene bygger på, før vi presenterer analysen gjennom tre forhold ved hvordan forskning spiller en rolle i ledernes opplevelse av sitt handlingsrom. Vi avslutter med en diskusjon og en avslutning.

Relevant tidligere forskning

Det finnes mye forskningslitteratur som tar for seg ulike dimensjoner ved skolelederes handlingsrom, men relativt få studier som eksplisitt undersøker forskningens betydning for skolelederes oppfatning av eget handlingsrom. Det finnes relativt mange studier av bruk av kunnskap som et politisk verktøy og hvordan dette påvirker skolelederes handlingsrom, men denne litteraturen har først og fremst vært opptatt av bruk av kunnskap fra tester og evalueringer (ofte omtalt som data), og ikke forskning (f.eks. Coburn & Turner, 2011; Hermansen, 2017). Imidlertid finnes det noen relevante studier innenfor forskningslitteraturen om «bruk av forskning» og «Research-practice partnerships» (RPPs), som vi gir en kort oversikt over i de påfølgende avsnittene.

Hvis vi går til litteraturen om «bruk av forskning» i skolen mer generelt, er en utfordring at den ofte tar utgangspunkt i en mangel eller et underskudd blant lærere og ledere (det vil si «lærere og ledere bruker ikke nok forskning»), og at studiene ofte har et lineært perspektiv på denne «bruken» av kunnskap fra forskning. Dermed gis det ofte begrenset oppmerksomhet til spørsmålet om handlingsrom i disse studiene. Samtidig er det over tid et økende antall studier som tar utgangspunkt i relasjonelle og systemiske forhold. For eksempel studerer Kowalczyk-Wałędziak et al. (2024) og Kowalczyk-Wałędziak og Ion (2024) motivasjonen og nøkkelfaktorene som påvirker skolars engasjement i forskningsaktiviteter. De identifiserte personlig motivasjon, institusjonell støtte og nettverk som avgjørende for å fremme vellykket engasjement med kunnskap fra forskning i skolen. Coburn og Turner (2011) fant at skoleledere ofte underutnytter eller selektivt bruker forskningsfunn, ofte på grunn av mangel på tid, manglende tilgang til relevant forskning eller begrenset kunnskap om hvordan man integrerer forskning i beslutningstaking. Relevansen av forskning for den spesifikke konteksten har også i andre studier vist seg å påvirke om skoleledere «bruker» forskning eller ikke, og det fremheves at faktorer som ferdigheter, kunnskap og skolens kultur er viktige (Farley-Ripple, 2024; Joram et al., 2020).

Et annet relevant forskningstema gjelder forskning i partnerskap mellom universiteter og høyskoler og skoler og kommuner (f.eks. Coburn & Penuel, 2016). Både internasjonal og nasjonal forskning har vist at de (forskjellige) organisatoriske og kulturelle egenskapene ved skoler, kommuner og høyere utdanningsinstitusjoner ofte representerer utfordringer når disse aktørene skal

samarbeide om forskning (f.eks. Handscomb et al., 2014). De organisatoriske rammebetingelsene er mer utforsket i eksisterende forskning, mens det som kan beskrives som kunnskapsdimensjonen ved disse partnerskapene, har blitt mindre utforsket. Samtidig blir en slik dimensjon ofte vektlagt ved at utfordringen med å integrere forsknings- og erfaringsbasert kunnskap i partnerskap fremheves (Lillejord & Børte, 2016). Forskning innenfor rammen av partnerskap kan imidlertid bety alt fra implementeringen av spesifikke intervensjoner til aksjonsforskning. Penuel et al. (2015) finner at implementering av intervensjoner ofte blir en hindring snarere enn en løsning, og understreker behovet for at skoler tar i bruk arbeidsmåter som er basert på de komplekse utfordringene skolene har, og den konteksten de befinner seg i. Her er det også en interessant overlapptil tendenser i litteraturer om bruk av «data». Jarl et al. (2025) fant at kommunenes tilrettelegging for lokal kontekstuell tilpasning av forskningsressurser var av betydning for at rektorer opplevde nytten av disse. Mausestagen og Hermansen (2023) fant i en annen studie økt involvering på skolene der rektorer tar egne valg for forskningsmiljøer og skoleutvikling basert på lokale behov, der de velger noe annet enn kommunens anbefalinger.

Disse studiene viste også frem det vi kan beskrive som en utfordrende dobbelthet, som også har dukket opp i flere andre studier: På den ene siden støtter forskningsbasert kunnskap skjønnsutøvelse og beslutningstaking hos skoleledere; på den andre siden utfordrer standardiseringen som ofte preger kunnskap fra forskning, deres opplevelse av handlingsrom. Et relatert og tilbakevendende problem i forskningen er også at mange studier ikke anerkjenner hvordan profesjonsutøvere, inkludert skoleledere, typisk integrerer forskjellige kunnskapsressurser når de tar beslutninger (Grimen & Molander, 2008). Et konkret eksempel kan være en rektor som ser utfordringer på egen skole som ikke vil løses med et kommunalt initiert skoleutviklingsprosjekt, og som sammen med lærerne finner andre miljøer som de vurderer som bedre for dem. Da settes erfaringsbasert kunnskap sammen med forskningsbasert kunnskap, og handlingsrommet tas i bruk (Mausestagen & Hermansen, 2023). Men kan man tenke seg en tredje vei i dette landskapet, som ivaretar både hensynet til den i dag enorme mengden forskning som er tilgjengelig, og som både kan og bør ha større betydning for skoleutvikling enn hva denne kunnskapen ofte har i dag, og behovet for å bruke profesjonelt skjønn som ivaretar integrasjon av ulike kunnskapsressurser – og også betydningen verdier spiller i slike avgjørelser (Eriksen, 2022).

Analytiske perspektiver

I analysen trekker vi på analytiske begreper hentet fra profesjonssosiologien, nærmere bestemt begrepsparene profesjonalisering ovenfra og innenfra (Evetts, 2003, 2013) og epistemiske og strukturelle dimensjoner ved profesjonelt handlingsrom (Molander, 2013, 2016). Sammen gir disse begrepsparene muligheter til å utforske og differensiere ulike aspekter ved lederes opplevelse av handlingsrom, spesielt sett i konteksten av forskningens rolle og betydning.

Statlige og lokale initiativer for skoleutvikling kan beskrives som profesjonalisering ovenfra (Evetts, 2003, 2013). Slike initiativer kan være knyttet til effektive måter å drive skoleutvikling på, mens det som ofte beskrives som gullstandarden for utvikling ofte blir knyttet til prosesser som er initiert og drevet innenfra profesjonen selv (Askling et al., 2016). Samtidig har profesjonsutvikling i nordiske og tyske sammenhenger ofte vært preget av en sammenkobling av initiativer ovenfra og innenfra (Larsen, 2016; McClelland, 1990). En annen utfordring er at det ofte kan bli uklart om det er profesjonen eller organisasjonen som utvikler seg innenfra – i skolens kontekst kan det, selv om man snakker om organisasjonen, være spenninger mellom ledere og lærere, for eksempel. Skolen befinner seg i dag også i et bredere landskap av flere nettverksrelasjoner (for eksempel i partnerskap), noe som gjør bildet mer komplekst (Noordegraaf, 2020).

For å utvikle perspektivene mellom profesjonalisering ovenfra og innenfra, samt knytte spørsmålet til handlingsrom, trekker vi på Molanders (2013, 2016) skille mellom handlingsrom for skjønnsutøvelse i strukturell og epistemisk (kunnskapsmessig) forstand. Handlingsrommet for skjønnsutøvelse kan forstås på to måter: som et avgrenset rom (som Opplæringsloven er et eksempel på) og som de faglige vurderingene og begrunnelsene som finner sted innenfor dette rommet. Det er viktig å merke seg at handlingsrom noen ganger blandes sammen med «frihet», men handlingsrom gis ganske enkelt fordi aktørene også skal kunne gi en faglig redegjørelse og forklare sine skjønnsmessige vurderinger og beslutninger, gitt sin utdanning og profesjonelle kompetanse (Molander, 2016). Disse begrunnelsene kan være basert på ulike former for kunnskap, som forskning og erfaring, eller på strukturer som lover, regler, rutiner, rapporteringskrav og kvalitetssystemer, som skaper eller avgrenser lederes handlingsrom. Imidlertid er disse tolkningene og handlingsalternativene også basert på kunnskapsmessige vurderinger og begrunnelser

(Molander, 2013). Relevante spørsmål kan dreie seg om hvilke typer kunnskap som er viktige for – i vår sammenheng – ledere i skole eller kommune.

For skoleledere så vel som andre profesjonsutøvere bestemmer vanligvis verken de strukturelle eller de kunnskapsmessige begrunnelsene fullt ut hvordan spesifikke problemer skal tolkes, eller hvilke løsninger som skal prioriteres (Molander, 2016; Zacka, 2017). Aktuelle eksempler på slike utfordringer kan være vurderinger av elevers individuelle rettighet til et godt psykososialt læringsmiljø, slik det er beskrevet i regelverket (som da er en strukturell avgrensning), og bruk av evidensbaserte programmer for å «løse» utfordringen (som blir en kunnskapsmessig avgrensning). Som vist i dette eksemplet er verken regelverk eller forskning alene tilstrekkelig for å gjøre fullstendige vurderinger og ta beslutninger, og de kan heller ikke brukes uten å ta hensyn til den lokale konteksten og profesjonelle verdier (Eriksen, 2022). Den lokale konteksten betyr her ikke bare kjennetegn ved skolen eller den geografiske og sosio-økonomiske konteksten alene, men kan også bety nettverk som skolen eller kommunen er en del av (som for eksempel partnerskap) (Noordegraaf, 2020).

Oppsummert er det særlig tre antagelser som ligger til grunn for de videre analysene i dette kapitlet. Den første antagelsen handler om at ressurser fra forskning er viktige for opplevd handlingsrom, og at det er viktig hvor ressursene kommer fra. Den andre antagelsen er at tilgang til forskning kan gi ledere en følelse av større rom for autonomi og bruk av skjønn. Den tredje antagelsen er at den bredere organisatoriske konteksten for bruk av forskning har betydning for hvordan skoleledere opplever handlingsrommet sitt; for eksempel spiller det en rolle for deres opplevelse av handlingsrom hvorvidt disse ressursene oppfattes å komme ovenfra eller innenfra.

Data og metode

Dataene vi bruker i analysene i dette kapitlet, ble samlet inn gjennom intervjuer med 25 skoleledere fra seks kommuner, gjennomført i 2023. Lederne ble rekruttert fra fem norske kommuner som varierte med tanke på geografisk beliggenhet, størrelse og sosiodemografiske kjennetegn. Tre kommuner var

landlige og hadde små kommuneadministrasjoner, selv om én av dem hadde en mellomstor befolkning². Én kommune var mellomstor til stor (med et urbant sentrum og en større kommuneadministrasjon), og én var en stor bykommune. Informantene jobbet i ulike lederstillinger på kommune- og skolenivå. Konteksten for ledernes arbeid kunne dermed være relativt ulik, både med tanke på økonomiske og menneskelige ressurser, den lokale geografiske og sosio-økonomiske konteksten og med tanke på nærhet til høyere utdanningsinstitusjoner. Intervjuobjektene varierte med hensyn til arbeidserfaring og utdanning. Alle lederne hadde lærerutdanning, og de fleste hadde jobbet som lærere før de ble ledere. De fleste hadde fullført eller var i ferd med å gjennomføre masterstudier i ledelse, enten innenfor utdanningsledelse eller mer generelle studier i organisasjon, ledelse og administrasjon. Én hadde en doktorgrad innenfor utdanningsvitenskap. Arbeidserfaringen varierte fra å være ganske ny som leder til å ha mer enn 10–20 års erfaring i ulike lederstillinger. Det var en blanding av kvinnelige og mannlige ledere på både skole- og kommunenivå, der de fleste var kvinner.

Gjennom intervjuene ble lederne stilt en rekke spørsmål om kjennetegn ved arbeidet sitt, organisasjonen de jobbet i og opplevelsen av handlingsrom i arbeidet sitt. I intervjuene rettet vi også oppmerksomhet mot rollen forskning (for eksempel forskningsfunn, forskere, forskningsprosjekter og relasjoner med forskningsmiljøer) spiller i arbeidet, men i noe ulik grad. Like sentralt for analysene i dette kapitlet var hvordan forskningens betydning kom til uttrykk i ledernes beskrivelser og refleksjoner, også dette i varierende grad mellom intervjuene. Det er de intervjuene, og de delene av intervjuene, der forskning kommer frem, som danner utgangspunktet for analysene i dette kapitlet. I analysene utforsket vi forholdet mellom forskning, opplevelse av handlingsrom og beskrivelser av beslutninger. Vi kodet derfor først forskningsressursene de brukte og refererte til, hvordan disse ressursene ble relatert, eksplisitt eller implisitt, til opplevelser av handlingsrom og til deres vurderinger og beslutninger. Disse delene var karakterisert av alt fra det som kan beskrives som name-dropping av forskere til mer fyldige beskrivelser av forskningens rolle. I analysene våre ga førstnevnte et inntrykk av hvilken rolle forskningen så ut til å spille for den enkelte skoleleder mer generelt, mens det var de

2 Vi har her brukt SSBs klassifiseringer av kommunestørrelse.

sistnevnte tilfellene som ga mest informasjon til analysen. Deretter analyserte vi ledernes beskrivelser i disse tilfellene i lys av de analytiske perspektivene. Til slutt gjorde vi en nærmere analyse av rollene de ulike forskningsressursene (resultater, personer, partnerskap, litteratur osv.) spilte i ledernes vurderinger, og av hvordan slike forhold syntes å påvirke opplevelsen av handlingsrom.

Analyse

I analysene identifiserte vi spesielt tre dimensjoner ved forskningens betydning for skoleledernes opplevde handlingsrom: (1) forskningskompetanse, (2) kvaliteter ved eksterne partnerskap og (3) erfaringer fra skoleutviklingsprosesser. Et funn på tvers av disse dimensjonene var at forskningsressurser av ulike slag ga ledere i skole og kommune muligheter til å identifisere og bruke handlingsrommet sitt på måter som de opplevde førte til forbedringer på flere nivåer i organisasjonen, inkludert for elevenes utvikling. Lederne som hadde mest positive erfaringer langs de tre dimensjonene, var også dem som opplevde størst handlingsrom i skoleutviklingsprosesser. På kommunenivå syntes denne relasjonen også å ha betydning for hvordan lederne ga og anerkjente handlingsrommet til skolelederne på skolene i kommunen.

Forskningskompetanse

I analysene identifiserte vi en relasjon mellom syn på egen forskningskompetanse og hvordan lederne oppfattet sitt handlingsrom. Ledere med mastergrad beskrev i noe større grad tilknytning til forskningsmiljøer, bruk av kunnskap fra forskning i skoleutviklingsprosesser og opplevd handlingsrom i arbeidet sitt. De refererte blant annet underveis i intervjuene til kunnskap fra forskning, og de kunne også trekke ut både konsepter og erfaringer for å forklare og begrunne sine erfaringer, så vel som fremtidige planer for lokal skoleutvikling. Denne sammenhengen var enda mer fremtredende hos lederen med doktorgrad. Vi fant også forskjeller knyttet til kommunestørrelse: Ikke overraskende beskrev rektorer i mindre og mer landlige kommuner manglende tilgang til forskningsressurser i arbeidet sitt, og de så i større grad på

sin rolle som å implementere ressurser som er initiert ovenfra. Ressursene de trakk på, besto i noe større grad av kunnskap levert av sentrale myndigheter og andre aktører i sektoren. Skoleledere med mer kompetanse, både individuelt i organisasjonen og i nettverket sitt for øvrig, henviste i noe større grad til kunnskap fra forskning, spesifikke forskere og forskningsmiljøer, mer direkte. Disse skolelederne vektla den kunnskapsmessige avgrensningen av handlingsrommet i noe større grad enn de førstnevnte, der den strukturelle avgrensningen var mer tydelig.

Noen av lederne diskuterte eksplisitt viktigheten av forskningskompetanse for opplevelsen av handlingsrom. Den kommunale lederen med doktorgrad var den som i størst grad fremhevet sitt handlingsrom, også mer generelt. Hen utfordret blant annet omfanget av skoleutviklingsprosesser slik disse i stor grad har blitt initiert ovenfra i de senere årene, og argumenterte for viktigheten av at de er basert på lokale behov og utvikling innenfra. Hen beskrev også et større nettverk og tettere koblinger til den lokale høgskolen enn de fleste andre lederne. Når det gjelder viktigheten av denne koblingen, uttalte hen følgende: «Mye. Det er jo rekrutteringer. Det er samarbeid. Vi løper opp dit hele tiden». Hen understreket at samarbeid med både UH som helhet så vel som spesifikke forskere ga henne som leder viktig kunnskap og kompetanse. I denne kommunen ble det også tatt initiativer fra kommunen mot UH for å utvikle nye strukturer for samarbeid, og lederne bidro også til å sette agendaen for samarbeid. Denne lederen skilte seg ut som spesielt trygg i sin rolle, og beskrev sitt handlingsrom som «stort» – samt vektla den samme betydningen for skoleledere i kommunen. Dette impliserer at egne oppfatninger av handlingsrom også har implikasjoner for hvordan handlingsrom gis videre til andre. Dette ble også bekreftet av skolelederne vi intervjuet i samme kommune, som beskrev en endring over tid der deres handlingsrom hadde blitt større. Skoleledere på skoler i den samme kommunen beskrev igjen at de ga større handlingsrom til sine lærere i utviklingsprosesser.

En annen måte ledere bruker forskning på for å styrke handlingsrommet sitt, er knyttet til lokale politikere. Vi fant interessante forskjeller mellom ledere når det gjaldt hvordan de eksplisitt eller implisitt vektla rollen til forskningskunnskap og nettverk i sitt opplevde handlingsrom overfor politikere. Mens en kommunal leder i en av landkommunene la større vekt på begrensningene politikerne satte i arbeidet sitt, var lederen i bykommunen beskrevet ovenfor mer opptatt av sin og andre skolelederes rolle i å utfordre lokale politikere

og påvirke hva politikerne burde være opptatt av. Et interessant funn her var hvordan ledere jobbet på forskjellige måter for å øke kunnskap og forståelse blant politikere, og dermed styrke begrunnelsene for visse beslutninger og prioriteringer. På denne måten ble ressurser fra forskning brukt ikke bare for å på et vis forsvare hvordan de brukte handlingsrommet, men også for å utvide handlingsrommet sitt.

En kommunal leder i en mindre kommune leste og brukte forskning individuelt for å begrunne og styrke argumenter og beslutninger i forhold til dem hen samarbeidet med: «Ja, og da tør du kanskje argumentere mer hvis du vet at dette vil fungere – eller har tro på det. Tross alt kan ikke alt vites på forhånd. Men at man prøver å bruke forskningsrelaterte artikler for å vise frem 'dette har resultert i det'». I landkommunene la vi merke til noe mer faglig usikkerhet rundt valgene de tok for skoleutvikling. I stedet for å trekke på nettverk av forskere trakk de i større grad på det vi kan beskrive som alternative profesjonelle nettverk, som formidlere av kunnskap av forskjellige slag. De snakket også mer om utfordringer knyttet til egen lesing, forståelse og bruk av forskning. Dette var hovedsakelig relatert til individuell kompetanse, men ble også knyttet til mangel på en slik kollektiv kompetanse i organisasjonen. Kommunelederen i den mindre kommunen beskrev den individuelle søken etter forskningskunnskap som både ensom og usikker: «Jeg husker at jeg prøvde å sette meg inn i IT-verdenen – enten det var å lese på et nettbrett eller å lese i en bok. Da vil du finne forskning som er veldig bra på den ene siden og mye forskning som er veldig bra på den andre siden. Så det synes jeg er veldig vanskelig.» Den samme usikkerheten ble opplevd i en annen landkommune: «I en liten kommune som denne, ... ender du stort sett opp alene som leder. Når det gjelder å forstå at det å være på sporet av nye ting som kommer, det være seg forskning, ny lovgivning, nye veiledere – det vil si disse tingene som vil hjelpe oss å hjelpe, å være gode ledere, å kunne gi den lederstøtten vi føler at lederne våre trenger for å utføre arbeidet sitt (...) Så det å være tilkoblet, være oppdatert og ha forstått innholdet i retningslinjene som kommer, både fra et nasjonalt perspektiv, men også ny forskning (...) Jeg synes det er krevende. Det er få å spille på.»

Selv om disse lederne også relaterte utfordringene med å bruke forskning til skoleutvikling relativt direkte til sitt handlingsrom, så det ut til at de kunne ha utfordringer med å skape hensiktsmessige arenaer for å utvikle mer kollektiv bruk av kompetanse. Dette handlet både om ressurser, tid og kompetanse. De

så ut til å bli noe mer motvillige til å gå i gang med større utviklingsprosjekter initiert innenfra, og i noe større grad så de ut til å trekke på ressurser som ble gjort tilgjengelig ovenfra og utenfra. Slike ressurser, for eksempel presentert gjennom KS-nettverk, ble vurdert som positive av lederne. Samtidig virket det også som om skolelederne ikke nødvendigvis opplevde økt handlingsrom som følge av bruken av disse ressursene.

Kvaliteter ved eksterne partnerskap

Vi fant også forskjeller i hvordan lederne benyttet seg av samarbeid og partnerskap med høyere utdanningsinstitusjoner. Spesielt gjaldt dette i de to bykommunene: Selv om det var forskjeller i størrelse og ressurser, var begge preget av relativt høy intern kompetanse i sine respektive organisasjoner. Kommunene hadde nærhet til høyere utdanningsinstitusjoner og beskrev tilgang til høy kompetanse, samt hyppigere kommunikasjon med UH-institusjonene og tilknyttede forskere om hvordan de ønsket å jobbe med skoleutvikling. I den mellomstore kommunen la ledere på både kommune- og skolenivå særlig vekt på viktigheten av å etablere partnerskap mellom skoler og universiteter. Strukturene ble initiert både ovenfra og innenfra. Eksempler på strukturer initiert ovenfra var de som ble etablert gjennom statlig finansierte desentraliserte kompetanseutviklingsprosjekter. Eksempler på partnerskap utviklet innenfra var de der enten kommunen eller skolen selv tok initiativ til å samarbeide med forskere eller et universitet for å løse spesifikke utfordringer de møtte i sitt daglige arbeid. I denne kommunen fantes det det vi beskrev som både å få og gi handlingsrom, og skolelederne beskrev hvordan de, med den nåværende lederen, opplevde økt handlingsrom til å bestemme hvilket skoleutviklingsprosjekt de skulle jobbe med, sammenlignet med tidligere. Dette viser også hvordan et aspekt ved ledernes handlingsrom er å gi handlingsrom til andre. De to skolelederne vi intervjuet i denne kommunen, beskrev begge hvordan lærerne hadde opplevd dette skiftet fra profesjonaliseringsinnsats ovenfra til større vekt på skoleutvikling initiert innenfra. Dette skiftet ble omtalt i positive ordelag av alle ledere, inkludert de de beskrev på vegne av lærerne.

Eksternt forskningssamarbeid ble samtidig også beskrevet som å gi forskningsbaserte begrunnelser og strategier for å utvikle prosjekter innenfra. En skoleleder beskrev eksplisitt hvordan de hadde nytt godt av eksterne bidrag, fordi det også ga begrunnelser for utvidet handlingsrom på skolenivå til å initiere utviklingsprosjekter: «I det prosjektet la de til nettopp dette til grunn, å la skolene bestemme hva de trenger å jobbe med. Så det var vel det at kommunen fant ut at dette kanskje var en lur måte å jobbe på, og det må jeg si at vi har nytt godt av.» Til tross for nasjonale strukturelle ordninger for partnerskap, som inkluderte økonomiske ressurser for lokal skoleutvikling, stilte lederne på både kommune- og skolenivå i en av de større kommunene spørsmål ved disse profesjonaliseringsbestrebelsene ovenfra og la større vekt på skoleutvikling initiert innenfra skolen selv. Disse initiativene kunne enten være videreføringer av allerede etablerte strukturer eller frittstående prosjekter. Som et eksempel på sistnevnte beskrev en rektor fra en skole i den samme mellomstore bykommunen utviklingen av et prosjekt som ble muliggjort gjennom økt handlingsrom under den nåværende kommunale lederen. Basert på både erfaring, resultater og evalueringer så skolelederen og lærerne ved skolen behov for å øke kunnskapen om hvordan man kunne forbedre læring og trivsel for de yngste barna på skolen. For å øke kompetansen blant lærerne innen lekbasert læring kontaktet skolen selv relevante forskere som kunne støtte dem i arbeidet, og de involverte naboskoler. Rektoren bekreftet at dette var deres initiativ. Kommunelederen støttet initiativet innenfra og la vekt på hvordan rektorene brukte sitt handlingsrom til å imøtekomme skolens kunnskapsbehov – selv om det ikke fulgte finansiering fra de nasjonale strukturene for kompetanseutvikling. Den samme lederen kritiserte også profesjonaliseringsarbeidet ovenfra, nettopp fordi slike ordninger ikke ga kommuner og skoler det ønskede handlingsrommet til å velge de ressursene de trengte.

Den større bykommunen var også preget av høy bevissthet og kompetanse når det gjaldt når og hvordan man skulle etablere og benytte seg av de etablerte samarbeidene med den lokale høyere utdanningsinstitusjonen. Som et første svar fra en kommunal leder da de ble spurt om hvordan de opplevde tilgjengelig støtte eller veiledning, beskrev de sin interne kompetanse som høy, og at de lente seg mye på kolleger med ekspertise. Lederen beskrev hvordan de visste hvordan de skulle innhente eksternt kompetanse dersom de trengte det: «Vi innhenter jo kompetanse for eksempel i prosesser. Som nå når vi er i gang med et nytt kvalitetsutviklingssystem, har vi hentet inn forskere

eller høyskolekompetanse for å bli med oss i implementeringsprosessen, for eksempel. Men det handler jo like mye om å gi veiledning til organisasjonen vår og de som leder dette, som er en del av det.» I tillegg til å ha høy intern kompetanse i organisasjonen, hadde de høy og spesialisert kompetanse i hvordan man søker om og benytter seg av eksterne forskningssamarbeider. Et intervju med en skoleleder fra den samme store bykommunen beskrev hvordan samarbeidet med eksterne partnere gjennom prosjekter også knyttet opplevelsen av handlingsrom til det å kunne rettferdiggjøre og prioritere lokal skoleutvikling innenfra.

Erfaringer fra skoleutviklingsprosesser

I de to første delene viste vi at hvordan ledere forstår og bruker forskningsressurser, har implikasjoner for deres opplevde handlingsrom. Vi viste også at dette har implikasjoner for i hvilken grad de gir handlingsrom til andre ledere, og videre til lærere i sine organisasjoner. Vi fant også at det hovedsakelig var med tanke på skoleutvikling at forskningen ble eksplisitt beskrevet. I tillegg til å være mer sikre på å bestemme hvilke ressurser, partnerskap og skoleutviklingsprosesser som ville være best egnet for lokale behov, la de i større grad vekt på skoleutviklingsprosesser innenfra snarere enn ovenfra. På den andre siden identifiserte vi at mindre forskningskompetanse og mindre opplevd handlingsrom så ut til å føre til mer skoleutvikling initiert ovenfra.

For å oppsummere: I de mindre landkommunene så det ut til å være mer vekt på profesjonaliseringsinnsats ovenfra, med sikte på å støtte profesjonalisering innenfra. Dette så ut til å være til stede både på kommune- og skolenivå. I de større kommunene så det imidlertid ut til å være større vekt på viktigheten av skoleutvikling innenfra, og på å ha handlingsrom til å engasjere seg i utvikling. Den kunnskapsmessige avgrensningen av skjønnet ble fremhevet i tillegg til den strukturelle. Partnerskap med UH-institusjoner ble fremhevet som positive i arbeid med skoleutvikling. Dette innebærer at arbeidet som gjøres innenfor de allerede etablerte samarbeidsarenaene, og kanskje særlig med høyere utdanningsinstitusjoner, vil være viktig for å legge til rette for dialog om aktuelle utfordringer. Imidlertid ble de etablerte strukturene for partnerskap også oppfattet av noen som for få eller ikke de riktige, og det samme gjaldt forskningsressursene som ble presentert for dem av høyere utdanningsinstitusjonene dersom de ikke selv hadde vært tilstrekkelig involvert. Dette betyr at

disse prosessene også har noen mangler, ettersom typen forskningsressurser og opplevd handlingsrom til å engasjere seg aktivt med dem innenfra virket avgjørende for å få til mer transformativ skoleutvikling.

Avslutning og implikasjoner

I dette kapitlet stilte vi følgende spørsmål: Hvilken rolle spiller ressursene fra forskning i skolelederes vurderinger av skoleutvikling, og hvordan synes forholdet til forskning å innvirke på deres opplevde handlingsrom? Vi identifiserte særlig tre forhold som hadde betydning for forskningens rolle i skoleledernes opplevde handlingsrom: (1) forskningskompetanse, (2) kvaliteter ved eksterne partnerskap og (3) erfaringer fra skoleutviklingsprosesser. Forskningsressurser av ulike slag (personer, miljøer, artikler, annen formidling, kurs, seminarer etc.) ga ledere i skole og kommune muligheter til å identifisere og bruke handlingsrommet sitt på måter de opplevde førte til forbedringer på flere nivåer i organisasjonen, inkludert for elevene. Lederne med mest positive erfaringer langs disse tre dimensjonene var også de som opplevde størst handlingsrom i skoleutviklingsprosesser.

Den innledende hypotesen, eller forforståelsen, om at bruk av ulike ressurser fra forskning vil være viktig for skolelederes opplevde handlingsrom, ble dermed langt på vei bekreftet. På bakgrunn av de kvalitative analysene kan vi bidra til å belyse hvordan og hvorfor forskning spiller en rolle for skolelederes opplevde handlingsrom, samtidig som vi identifiserer viktige nyanser. For eksempel ble det tydelig at mer engasjement med forskning, og en større grad av opplevd handlingsrom som følge av dette, også var knyttet til en sterkere opplevelse av handlingsrom på skolenivå. Denne relasjonen handler både om innhold, det vil si en styrking av de faglige samtalene, og om strukturer, det vil si en utvikling og videreutvikling av måter å samarbeide på (som mellom UH-institusjoner og kommuner). Dermed er analysene i dette kapitlet også høyst relevante for litteraturen om partnerskap og den rollen skoleledere spiller i slike partnerskap, som fremhever betydningen av relevans, eierskap og inngående kjennskap til lokal kontekst (se for eksempel Farrell et al., 2022; Jarl et al., 2025; Penuel et al., 2015).

Forskningsressurser ga lederne muligheter til å identifisere og bruke handlingsrommet på måter som styrket dem i arbeidet, og som igjen bidro til at de kunne utfordre strukturelle dimensjoner ved arbeidet. Sagt med mer teoretiske begreper kan den epistemiske dimensjonen påvirke den strukturelle dimensjonen ved handlingsrommet – jo flere epistemiske ressurser som er tilgjengelige og blir tatt i bruk, desto flere muligheter ser lederne til å ta i bruk og utvide handlingsrommet sitt (Molander, 2013, 2016). Forskningsressurser ble hovedsakelig oppfattet som å gi muligheter for skoleutvikling, men ble i noen tilfeller også sett på som delvis begrensende for handlingsrommet dersom de ikke var tilstrekkelig forankret innenfra. Et viktig kjennetegn ved førstnevnte prosesser var at forskningen understøttet utviklingsprosesser innenfra, mens prosesser initiert ovenfra ble sett på som mer begrensende for handlingsrommet. Dette er også i tråd med tidligere forskning (se for eksempel Askling et al., 2015; Cain, 2015; Evetts, 2013; Jarl et al., 2025; Mausethagen et al., 2023).

Analysene har samtidig vist at kompleksiteten i arbeidet øker når ledere i større grad samarbeider i formaliserte, men samtidig mer nettverkslignende, partnerskap med høyere utdanningsinstitusjoner. Betydningen av partnerskap og «samskaping» av prosesser bidrar dermed også til å utfordre begrepene ovenfra og innenfra. I noen tilfeller finner vi en positiv vurdering av initiativer utenfra, særlig gjennom partnerskap med universiteter og høyskoler. Tilgjengeligheten til forskningsressurser og strukturer for partnerskap påvirket lederne opplevde handlingsrom, noe som fremgår av hvordan de beskriver beslutningstaking og tillit til egen kompetanse, og også av hvordan de ga andre ledere større handlingsrom til å ta egne initiativer. Gitt strukturene som var etablert ovenfra gjennom partnerskap, ble det enklere for skoleledere å ta handlingsrommet og skape utviklingsprosesser nedenfra. Dette tilsier at styrking av koblinger til andre organisasjoner og andre kunnskapsaktører innvirker på deres opplevde, og sannsynligvis også det utøvde, handlingsrom og utfordrer ovenfra–innenfra–dikotomien. Flere av skolelederne ønsker å fremstå som det Noordegraaf (2020) beskriver som kunnskapsaktører, hvor de opprettholder en faglig integritet ved å sette i gang utvikling gjennom det de anser som relevant kunnskap av god kvalitet. Gjennom egen høyere utdanning, en økning i kompetanse i organisasjonen mer generelt og flere etablerte strukturer over tid med andre aktører, er det også et behov i forskningen for å anerkjenne nettverkens betydning for skoleutviklingsprosesser – noe som blant annet bidrar til å fornye begrepsbruk knyttet til skoleutvikling ovenfra og innenfra.

Referanser

- Abbott, A. (1988). *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*. The University of Chicago Press.
- Askling, B., Dahl, T., Heggen, K., Kulbrandstad, L. I., Lauvdal, T., Mausethagen, S., Qvortrup, L., Salvanes, K. G., Skrøvset, S. & Thue, F. W. (2016). *Ekspertgruppa om lærerrollen. Om lærerrollen. Et kunnskapsgrunnlag*. Fagbokforlaget.
- Cain, T. (2015). Teachers' engagement with published research: addressing the knowledge problem. *The Curriculum Journal*, 26(3), 488–509. <https://doi.org/10.1080/09585176.2015.1020820>
- Caspersen, J. & Smeby, J.-C. (2023). Research-based teacher education in Norway – a longitudinal perspective. *International Journal of Educational Research*, 119, 102177. <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2023.102177>
- Coburn, C.E. & Penuel, W.R. (2016). Research–practice partnerships in education: outcomes, dynamics, and open questions. *Educational Researcher*, 45(1), 48–54. <https://doi.org/10.3102/0013189X16631750>
- Coburn, C.E. & Turner, E.O. (2011). Research on data use: a framework and analysis. *Measurement: Interdisciplinary Research and Perspectives*, 9(4), 173–206. <https://doi.org/10.1080/15366367.2011.626729>
- Cribb, A. & Gewirtz, S. (2007). Unpacking autonomy and control in education: some conceptual and normative groundwork for a comparative analysis. *European Educational Research Journal*, 6(3), 203–213. <https://doi.org/10.2304/eeerj.2007.6.3.203>
- Eriksen, A. (2022). The research literacy of professionals: reconciling evidence-based practice and practical wisdom. *Professions and Professionalism*, 12(3), e4852. <https://doi.org/10.7577/pp.4852>
- Evetts, J. (2003). The construction of professionalism in new and existing occupational contexts: promoting and facilitating occupational change. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 23(4/5), 22–35. <https://doi.org/10.1108/01443330310790499>
- Evetts, J. (2013). Professionalism: value and ideology. *Current Sociology*, 61(5–6), 778–796. <https://doi.org/10.1177/0011392113479316>
- Farley-Ripple, E. N. (2024). The use of research in schools: principals' capacity and contributions. *Education Sciences*, 14(6), 561. <https://doi.org/10.3390/educsci14060561>
- Farrell, C. C., Penuel, W. R., Allen, A., Anderson, E. R., Bohannon, A. X., Coburn, C. E. & Brown, S. L. (2022). Learning at the boundaries of research and practice: a framework for understanding research–practice partnerships. *Educational Researcher*, 51(3), 197–208. <https://doi.org/10.3102/0013189X211069073>
- Fricker, M. (2007). *Epistemic injustice: Power and the ethics of knowing*. Oxford University Press.
- Grimen, H. & Molander, A. (2008). Profesjon og skjønn. I A. Molander & L.I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier* (s.179–196). Universitetsforlaget.
- Handscomb, G., Gu, Q. & Varley, M. (2014). *School-university partnerships: fulfilling the potential. Literature review*. London Centre for Leadership in Learning. UCL Institute of Education.
- Hermansen, H. (2017). Knowledge relations and epistemic infrastructures as mediators of teachers' collective autonomy. *Teaching and Teacher Education*, 65, 1–9. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2017.03.003>

- Jarl, M., Liljenberg, M., Andersson, K. & Taube, M. (2025). The importance of organizational capacities for collaborative research: boundary crossings within a Swedish research–practice partnership. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 11(2), 107–120. <https://doi.org/10.1080/20020317.2024.2369344>
- Joram, E., Gabriele, A.J. & Walton, K. (2020). What influences teachers' 'buy-in' of research? Teachers' beliefs about the applicability of educational research to their practice. *Teacher and Teacher Education*, 88, 102980. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2019.102980>
- Kowalczyk-Wałędziak, M., Ion, G. & Lopez Crespo, S. (2024). Towards a model for success: exploring the motivations and factors driving research-engaged teachers. *International Journal of Educational Research*, 126, 102386. <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2024.102386>
- Kowalczyk-Wałędziak, M. & Ion, G. (2024). Understanding and improving teachers' research engagement: Insights from success stories in Poland and Spain. *Teaching and Teacher Education*, 151, 104747. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2024.104747>
- Larsen, J. E. (2016). Academisation of teacher education: Sites, knowledge cultures and changing premises for educational knowledge in Norway and Denmark. I A. Hoffmann-Ocon & R. Horlacher (Red.), *Pedagogy and educational knowledge: Ambitions and imaginations in teacher education* (s. 221–228). Verlag Julius Klinkhardt.
- Lillejord, S. & Børte, K. (2016). Partnership in teacher education – a research mapping. *European Journal of Teacher Education*, 39(5), 550–563. <https://doi.org/10.1080/02619768.2016.1252911>
- Mausethagen, S. (2015). *Læreren i endring? Om nye forventninger til lærerprofesjonen og lærerarbeidet*. Universitetsforlaget.
- Mausethagen, S. & Hermansen, H. (2023). Forskningslitterasitet hos lærere og ledere i skolen – en casestudie. I S. Mausethagen, S. Bøyum, J. Caspersen, T. S. Prøitz & F. Thue (Red.), *En forskningsbasert skole? Forskningens plass i lærerutdanning og skole* (s. 219–236). Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215065540-23>
- Mausethagen, S., Bøyum, S., Caspersen, J., Prøitz, T. S. & Thue, F. (2023). *En forskningsbasert skole? Forskningens plass i lærerutdanning og skole*. Universitetsforlaget.
- McClelland, C. (1990). Escape from freedom? Reflections on German professionalisation 1870–1933. I M. Burrage & R. Torstendahl (Red.), *The Formation of Professions: Knowledge, State and Strategy* (s. 97–113). Sage.
- Molander, A. (2013). Profesjonelt skjønn i velferdsstaten: Mekanismer for ansvarliggjøring. I A. Molander & J.C. Smeby (Red.), *Profesjonsstudier 2* (s. 44–54). Universitetsforlaget.
- Molander, A. (2016). *Discretion in the welfare state: Social rights and professional judgment*. Routledge.
- Noordegraaf, M. (2020). Protective or connective professionalism? How connected professionals can (still) act as autonomous and authoritative experts. *Journal of Professions and Organization*, 7(2), 205–223. <https://doi.org/10.1093/jpo/joaa011>
- Penuel, W. R., Allen, A. R., Coburn, C. E. & Farrell, C. (2015). Conceptualizing research–practice partnerships as joint work at boundaries. *Journal of Education for Students Placed at Risk (JESPAR)*, 20(1–2), 182–197. <https://doi.org/10.1080/10824669.2014.988334>
- Woods, P. A., Roberts, A., Jarvis, J. & Culshaw, S. (2021). Autonomy, leadership and leadership development in England's school system. *School Leadership & Management*, 41(1–2), 73–92. <https://doi.org/10.1080/13632434.2020.1811661>
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the street: Public service and moral agency*. The Belknap Press of Harvard University Press.

Prøitz, T. S. & Borgen, J. S. (2026). Autonomi i skoleledelse i skoler og kommuner. I T. S. Prøitz, J. S. Borgen & S. Mausethagen (Red.), *Skoleledelse og autonomi i tid og rom: Relasjonell, flerdimensjonal og motsetningsfylt* (s. 207–230). Fagbokforlaget. <https://doi.org/10.55669/oa860610>

Kapittel 10

Autonomi i skoleledelse i skoler og kommuner

Tine S. Prøitz & Jorunn Spord Borgen

Sammendrag: I dette kapitlet undersøker vi hva som menes med skolelederens autonomi, og hvordan autonomi formes i spenningsfeltet mellom nasjonale føringer, lokale styringssystemer og relasjonelle praksiser i skoler og kommuner. Basert på historiske og empiriske analyser fra CLASS-prosjektet diskuterer vi hvordan skolelederens autonomi er både individuelt, relasjonelt og kontekstuelet betinget. Autonomi forstås som et flerdimensjonalt fenomen som rommer lisensiert, regulert, betinget og etisk autonomi, og som påvirkes av utdanningspolitiske reformer, profesjonelle forventninger og lokale arbeidsformer. Kapitlet løfter frem hvordan skoleledere navigerer økende ansvar og krysspress, og hvordan samarbeid mellom skole- og kommunenivået både kan støtte og begrense autonomi. Kapitlet viser at det er nødvendig å forstå skolelederautonomi i skoler og kommuner som et mellomliggende relasjonelt fenomen, som utvikles i samspillet mellom strukturelle rammer, profesjonelle vurderinger og praksiser over tid.

Nøkkelord: skolelederautonomi, mellomliggende relasjonelt nivå, relasjonelle praksiser

Abstract: This chapter explores the concept of school leader autonomy and examines how it is shaped within the interplay between national policies, local governance structures, and relational practices in schools and municipalities. Drawing on historical and empirical insights from the CLASS project, the chapter demonstrates that school leader autonomy is individually experienced yet relationally and contextually embedded. Autonomy is conceptualised as a multidimensional phenomenon encompassing licensed, regulated, conditional, and ethical forms of autonomy, all influenced by educational reforms, professional expectations, and local organisational conditions. The chapter discusses how school leaders navigate increasing responsibilities and cross-pressures, and how collaboration across school and municipal leadership levels can both support and constrain autonomy. Overall, the chapter shows that it is necessary to understand school leader autonomy in schools and municipalities as a relational construct situated at an intermediate level between school and municipality, shaped by policy frameworks, professional judgement, and evolving practices over time.

Keywords: school leader autonomy, intermediate relational level, relational practices

Introduksjon

I dette kapitlet ser vi nærmere på hva vi mener når vi sier at ledere i skoler og kommuner har autonomi eller handler autonomt. Dette gjør vi ved å føre bokens foregående historiske og empiriske kapitler om skolelederes handlingsrom inn i en overordnet diskusjon om skolelederes autonomi, sett i lys av tidligere forskning og analytiske perspektiver på skolelederautonomi. Bokens kapitler har så langt først og fremst tematisert handlingsrom og skoleledelse som historisk og empirisk fenomen. Målet med dette kapitlet er dermed å bidra til økt forståelse for skoleledelse ved å diskutere kapitlenes resultater opp mot teoretiske betraktninger om skolelederes autonomi. I tillegg gir CLASS-prosjektets problemstillinger retning til kapitlets fokus og tematiserer *hva som karakteriserer den formelle innrammingen av skolelederes autonomi slik det er definert i nasjonale og lokale styringsdokumenter siden 1990? Hvordan oppfatter og utøver skoleledere sin autonomi i sitt daglige arbeid, og hvordan støtter eller hindrer nasjonal styring og politikk relasjonene mellom skoleledere i ulike sammenhenger?*

Denne tilnærmingen innebærer å vektlegge skolelederautonomi som et eget forskningsfelt og analytisk felt. Autonomi er imidlertid et mangslungent begrep i litteraturen, og det er så langt relativt få studier av skolelederes autonomi selv om det er et felt i utvikling (Nordholm et al., 2025). Autonomi som begrep brukes i en rekke sammenhenger, for eksempel om ulike enheter, organisasjoner og land. I denne litteraturen beskrives gjerne autonomi som en tilstand eller et forhold der det kan handles fritt uten press og pålegg fra andre enheter, organisasjoner eller land. Det finnes ulike beskrivelser av autonomi, og i denne sammenhengen tar vi utgangspunkt i beskrivelsen av autonomi som skoleleders evne til selv å bruke prinsipper, regler og verdier som veiledning for ens egne handlinger (Woods et al., 2021). Vi skal senere i kapitlet se hvordan dette er en forståelse som legger til grunn at skoleledelse vanskelig kan ses på som helt fri, ettersom ledelse av skole til enhver tid vil måtte forholde seg til utdanningssystemet, dets regler, strukturer og aktører. Vi skal også komme tilbake til at skoleledelse kan forstås ut fra ulike typer av autonomi, og at det å være helt fri ikke nødvendigvis bare er et gode.

Autonomi i skoleledelse er heller ikke et fenomen vi bare kan forstå ut fra utdanningssystemet, men som også må ses i forhold til tid, sted og relasjonene mellom aktørene i skoler og kommuner. Gitt denne kompleksiteten

kan begrepet være vanskelig å definere og forstå. Autonomi er også krevende å studere, ettersom undersøkelser av autonomi ofte må basere seg på individers egne opplevelser og forståelser. Videre er det utfordrende fordi skoleledelse i seg selv er vanskelig å definere klart, og fordi den preges av mange aktører, nivåer og varierte oppgaver.

Skoleledelse i forventningssamfunnet

I politikk og forskning fremheves et bredt sett av forventninger til hvilke oppgaver, ansvar og hensyn som skal ivaretas av skoleledelse: for skolen som samfunnsinstitusjon, som arbeidsplass for ansatte og som læringsmiljø for elever. Forventningene kommer til uttrykk på mange måter, for eksempel formelt gjennom et nasjonalt og kommunalt lovverk med tilhørende forskrifter, så vel som gjennom retningslinjer, veiledninger, etter- og videreutdanning, kurs og andre kontaktpunkter mellom nasjonale og lokale myndigheter der skoleledelse deltar (Kirsten, 2020; Møller et al., 2013; Prøitz et al., 2019; Aasen et al., 2015). Forventninger kommer også til uttrykk i lederes hverdagslige møter med lærere, elever og foreldre, lokale og nasjonale myndigheter og etater, så vel som gjennom nasjonal og lokal offentlighet, og fra interessegrupper og organisasjoner. Skoleledere har for eksempel oppgitt at oppmerksomhet og press fra medier har innvirkning på dem personlig, så vel som i deres profesjonelle arbeid i skolen (Mausethagen et al., 2018).

Det er veletablert i forskning at rektors arbeidssituasjon er kjennetegnet av krysspress nedenfra fra lærere, elever og foreldre og ovenfra fra lokale og nasjonale myndigheter i utdanningssystemet (Møller, 2022). Skolelederrollen er også vist å være tydelig endret siden 1990-tallet, og ledere i skolen har fått flere oppgaver og mer ansvar siden 2000-tallets reformer (Helstad & Mausethagen, 2022; Irgens, 2024; Jensen et al., 2019; Aasen et al., 2012). Flere av kapitlene i denne boken viser hvordan reformen Kunnskapsløftet fra 2006 har vært sentral for endringene i skoleledelse i både skoler og kommuner. Kunnskapsløftet har også vært en bevegelig reform gjennom de siste 20 årene. For eksempel ble regelverket for vurdering endret i 2009 og igjen i 2011, formålsparagrafen for skolen ble endret i 2017, læreplanen ble revidert

og fornyet i 2020, og ny opplæringslov ble fastsatt i 2024 (se Aasen, kap. 2, Borgen & Prøitz kap. 4, Dahle & Tvedten kap. 8, Sundberg & Prøitz kap. 6). Endringene har i stor grad understreket skoleledelsens ansvar for elevenes læringsresultater, men i de senere årene særlig vektlagt og utvidet skoleledelsens ansvar for inkludering og medvirkning av både ansatte og elever, elevenes trivsel, velferd og psykososiale læringsmiljø (Dahle, 2025; Prøitz et al., 2025). De siste årenes reformer kan ut fra dette forstås som en formalisering av økte forventninger til skoleledelse om å ta hensyn til hvert enkelt individs behov, både elever og ansatte, i et samfunn og en skole preget av mer mangfold. Dette er forventninger som stiller nye og andre krav til skoleledelsens relasjonelle og emosjonelle kompetanse i utøvelsen av arbeidet, og det er eksempler på det Aasen beskriver som sentrale avveieinger skoleledere må gjøre mellom verdirasjonalitet og målrasjonalitet, i kapittel 2.

Perioden fra introduksjonen av Kunnskapsløftet i 2006 og frem til i dag kan karakteriseres som en reformintensiv periode, der stadige tillegg, utbedringer og revisjoner av reformens grunndokumenter og supplerende styringsdokumenter har fått konsekvenser for skoleledelsens oppgaver og ansvar i skolen og i kommunen (Prøitz et al., 2019). Internasjonalt beskrives utviklingen som del av en global trend der ansvaret for skolens pedagogiske utvikling og forbedring av elevenes læringsutbytte i økende grad er lagt til det lokale nivået, etter år med desentralisert styring av skolen i mange land, inkludert Norden (Daly et al., 2009; Farrell & Coburn, 2017; Nordholm et al., 2023). I norsk sammenheng knyttes denne utviklingen til innføring av new public management i offentlig sektor mer generelt, og til en tydeligere nasjonal og lokal styring etter skolens resultater innenfor rammen av mer desentraliserte styringssystemer (Karseth et al., 2013). De siste tiårenes reformer har hatt som ambisjon å gi lærere og ledere i skole og kommune et tydeligere ansvar for konkretisering og gjennomføring av nasjonale mål. Argumentene for innføringen av en mer desentralisert styring av kommunesektoren og skolen i Norge handlet i stor grad om at viktige beslutninger burde tas av dem som var nærmest skolen. Denne reformtenkningen reflekterte blant annet kritikk av den tidligere nasjonale styringen som rigid, detaljstyrende og for fjern fra skolens realiteter (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2002, Aasen & Sandberg, 2010). Evalueringen av Kunnskapsløftet fra 2006–2012 viste at reformen først og fremst var skoleledernes reform, ved at viktige endringer handlet om at skoleledelsen i skoler og kommuner fikk nye oppgaver og mer

ansvar, og etter hvert fikk tilbud om kompetanseutvikling gjennom nasjonal rektorutdanning (Prøitz et al., 2022). Utviklingen plasserer skoleledelse i sentrum for viktige og komplekse samfunnsoppgaver: som nøkkelpersoner i implementering av nye reformer og som endringsagenter i perioder med stadige endringer (Prøitz et al., 2019). Samtidig viser nyere studier av skoleledelse i desentrale reformer at økt lokal frihet og ansvar over tid også gjerne resulterer i økt arbeidsmengde og endringer i skolelederes praksiser når de forsøker å forhandle mellom spenninger som er innbakt i ulike former for desentralisert beslutningstaking, ressursfordeling og støtte fra utdanningsmyndigheter (Niesche et al., 2017). I norsk kontekst er det dermed tankevekkende at det, til tross for økt lokal frihet gjennom desentralisering, også rapporteres om høyt arbeidspress, mangel på skoleledere og at færre oppgir at de ønsker å være leder i skolen (Bjørnset & Kindt, 2019; Gunnulfson et al., 2023).

Endringene kan altså ses i lys av flere utviklingstrekk i det norske samfunnet. Dels handler det om at 2000-tallets utdanningsreformer har vektlagt andre og nyere former for styring, der rektor og skoleleder har fått en nøkkelrolle i politikikutviklingen (Prøitz et al., 2019). Med reformen Kunnskapsløftet 2006 og fornyelsen i 2020 har skolelederne fått et tydeligere ansvar for elevenes læringsutbytte og læringsmiljø gjennom resultatmålinger og forventninger om kontinuerlig skoleutvikling (Møller, 2022; Sundberg, 2024), samt økt ansvar for administrasjon, budsjett- og personalforvaltning (Prøitz, 2019; Aasen et al., 2012). Revisjonene av regelverket over flere år har forsterket skoleledelsens, og særlig rektors, personlige og profesjonelle ansvar for elevenes læringsmiljø, trivsel og velferd i skolen (Dahle, 2025; Dahle & Prøitz, 2024). Dels handler endringene også om generelle demografiske endringer og en mer mangfoldig elevmasse med ulike forutsetninger og behov. Samfunnsendringene preges av et større mangfold av perspektiver, verdier, livsstiler og uttrykksformer som skal få plass i skolen, og som endrer de politiske målsettingene for skolen og innvirker på skoleledelse. Det er pekt på at utviklingen utfordrer den norske skoletradisjonen, som i sin tid tok utgangspunkt i et relativt homogent samfunn og en ganske enkel definisjon av hva som var fellesskapets beste, og der skolens mål var å utjevne sosiale forskjeller. I dag er den politiske målsettingen en skole som verdsetter det kulturelle mangfoldet, og som tar utgangspunkt i at vi er forskjellige (Prøitz & Aasen, 2017; Aasen, 2007; Aasen, 2025).

Skoleledelsen i Norge har parallelt med utviklingen de siste 20 årene gjennomgått omfattende profesjonalisering gjennom nasjonale satsinger på

skolelederutdanning og rektorskoler. Tilbudet om rektorskolering har vært godt mottatt, og en majoritet av norske skoleledere har i dag fullført en eller annen form for lederutdanning (Møller, 2016). Profesjonaliseringen av skoleledelse kan på den ene siden forstås som en mobilisering av lederkompetanse som kan forberede skoleledere på en jobb med høyt ansvarspenn og krysspress (Prøitz & Hovdhaugen, kap. 3). På den andre siden tilfører lederutdanningene også nye forventninger til profesjonalitet i skoleledelse. Det er ikke lenger nok å ha vært lærer i flere år for å kunne tre inn i lederjobben i skolen. Skoleledelse kan dermed anses som en gryende profesjon, karakterisert av utvikling og innsatser på flere ulike områder (Bøje et al., 2021). Hva lederutdanningene skal omfatte og inneholde, er det imidlertid delte meninger om. Det pågår for eksempel en diskusjon internasjonalt og i Norge om innholdet i utdanningene og om hva det betyr å være en profesjonell rektor, samt om dette kan stå i konflikt med ideer om lærerprofesjonalitet (Uljen et al., 2013).

I norsk kontekst stilles det også spørsmål ved om lederutdanninger har vært for mye rettet mot oppfyllelse av myndighetenes forventninger og pålegg, og for lite rettet mot hva skoleledere reelt sett har behov for i møtet med elever og ansatte og i den daglige driften av skolen (Aas & Törnsten, 2016). I sammenheng med denne bokens tema er diskusjonene svært interessante, ettersom i hvilken grad en yrkesgruppe anses å være autonom, gjerne henger sammen med i hvilken grad den blir anerkjent som en profesjon (Caldwell, 2018; Frostenson, 2018). Det er i denne konteksten at vi har stilt spørsmål om hvordan endringer i utdanningssystemet over tid og i dag bidrar til å forme skoleledelsens opplevelser og erfaringer med autonomi.

Tidligere forskning om autonomi og skoleledelse

Internasjonal og norsk forskning har særlig satt søkelys på læreres autonomi, mens skolelederes autonomi i mindre grad har vært gjenstand for systematiske studier. Autonomi i skoleledelse er først og fremst studert som et fenomen knyttet til rektorrollen (Nordholm et al., 2025). Læreres autonomi har oftest vært studert med utgangspunkt i at de er kvalifiserte profesjonsutøvere i klasserommet (se f.eks. Mausethagen & Mølsted, 2015; Wermke &

Salokangas, 2015). Læreres profesjonsutøvelse og autonomi forankres gjerne i betraktninger om profesjonell autonomi, der individene kontrollerer vilkårene og innholdet i arbeidet og relaterte problemstillinger, basert på deres faglige kunnskap og på moralske og etiske prinsipper (Molander & Terum, 2008). Autonomi relateres her til «selvstyre» og ens kapasitet til å utvikle, ivareta og rettferdiggjøre sin kunnskapsbase, og forstås dermed mer komplekst enn at autonomi bare handler om «frihet» i ens praksis (Cribb & Gewirtz, 2007). Dermed handler opplevd autonomi om måter å håndtere det gitte «handlingsrommet» på (Freidson, 2001; Grimen & Molander, 2008). I dette profesjonsperspektivet ligger det også en forventning fra de fleste aktører, både i og utenfor skolen, om at profesjonsutøveren kan redegjøre for og begrunne sine skønnsmessige vurderinger og avgjørelser (Molander, 2016).

I den grad det finnes forskning på skolelederes autonomi, har forskningen ofte vektlagt betydningen av skolelederes autonomi for elevers læring og prestasjoner. Denne forskningen viser positive sammenhenger mellom lederautonomi, strategisk beslutningstaking og elevprestasjoner (f.eks. Fuchs & Wössman, 2004). Det er også vist at der ledere har fått større frihet i endringsarbeid, har det bidratt til å forbedre elevers resultater (Caldwell & Spinks, 2013). Dette er forskning som på sin side har hatt innvirkning på hvordan stater styrer skolen og skoleledere, for eksempel gjennom desentralisering av lederes ansvar og oppgaver i skoler og hos lokale myndigheter (Honig & Rainey, 2012). Studier av kommuner i de nordiske landene har også diskutert spørsmål om autonomi (f.eks. Moos et al., 2016; Aas & Paulsen, 2017). Autonomi i denne forbindelse fremhever gjerne betydningen av tydelig ansvar og myndighet i styringskjeden, kompetanse, tillit og ansvarlighet mellom lokalpolitikere, kommunale ledere, mellomledere og skoleledere (Nihlfors & Johansson, 2017). Denne forskningen viser også at lokale styringssystemer har ulik innvirkning på skolelederes autonomi. Skoleledere på ulike skoler kan ha ulik grad av autonomi innenfor samme kommune og i forholdet til skoleledelsen i kommunen, så vel som innenfor samme skole (Saarivirta & Kumpalainen, 2016). Forskningen har imidlertid i begrenset grad studert skolelederautonomi som et komplekst fenomen i samspill, med delt ansvar og der flere deltar i beslutningstaking over ulike nivåer innenfor skoler og mellom skole og kommune (Liljenberg & Andersson, 2021; Prøitz et al., 2025).

Det typiske for skolefeltet er at skoleledelsens autonomi påvirkes av en rekke kontekstspesifikke faktorer. Vi har pekt på flere av disse i dette kapitlet,

og dette tematiseres også spesielt i kapittel 2 og kapittel 4, for eksempel nasjonale og lokale styringssystemer, forutsetninger og kjennetegn ved den enkelte skole, samt lærere, elever og skoleleder selv. Skoleledere må ofte håndtere den nasjonale styringen, kjennetegnet av en hierarkisk politisk modell for beslutningstaking og en byråkratisk modell for kommunal administrasjon (Moos et al., 2016). Skoleleders autonomi knyttes også til skoleledelsens egen kompetanse og kapasitet i møte med slike faktorer (Prøitz & Mausestagen, 2022).

Ifølge Møller (2022, s. 77) handler ledelse om å «utøve innflytelse og påvirke arbeidets retning, og i sitt vesen er ledelse i skolen både relasjonell og normativ». Av Møllers beskrivelse følger det at ledelse omfatter både innflytelse og påvirkning, og at ledelse kan utøves av mange. Samtidig er det den formelle lederen som har legitim posisjon og ansvar for å sikre at skolens arbeid er i tråd med mål, lover og regler, samt forvaltning av makt, tiltak og tillit. Med skoleledelse følger det altså makt, som må ses i sammenheng med de relasjonene som oppstår i arbeidet.

Til tross for anerkjennelsen av et relasjonelt element i skoleledelse og velkjente teorier om distribuert ledelse, er det likevel ofte det individuelle lederskapet som fremheves i forskning og teorier om ledelse (Lumby, 2009; Nordholm et al., 2025). I forskningen vektlegges gjerne spørsmål om hva den enkelte leder gjør overfor lærere, ledere i krysspress mellom lærere og kommune, og betydningen av skoleleders autonomi for elevenes læringsutbytte. Samtidig finnes det i den internasjonale litteraturen et eget felt som diskuterer *skolers* autonomi (Cheng et al., 2016). I deler av denne litteraturen fremheves skolens kollektive autonomi som kontrast til mer vanlige oppfatninger om individuell ledersautonomi (Lundström, 2015; Sundberg, 2025). Kollektiv autonomi i disse sammenhengene kan også forstås som skolers samarbeid med skolesamfunnet og det offentlige skolesystemet mot felles mål, der beslutningstaking og handlinger fra lærere, elever og fellesskap blir aktivert (Lumby, 2009).

Det relasjonelle aspektet i skoleledelse kan også medføre flere utfordringer. Wildy et al. (1989, 2004) har over år påpekt at rektorrollen er ansvarliggjort i forhold til en rekke faktorer i skolesystemet. Dette gjør at rektor står overfor et autonomidilemma i nesten alle ledelsessammenhenger, for eksempel når rektor skal handle autonomt som skolens leder, men også må dele autoritet. Rektor skal stå i tradisjoner og forventninger om autoritet, men også delta i delt styring og beslutningstaking med de ansatte. Rektor skal ta initiativ uten å stenge

andre ute, og støtte andres initiativer uten å overta arbeidet. Rektor skal også skape og opprettholde delte visjoner uten å hemme individuell kreativitet og engasjement. Wildy og kollegaer viser i denne sammenhengen til at autonomi må forstås ut fra flere dimensjoner, og at det er et multidimensjonalt fenomen.

Skolelederautonomi på et mellomliggende nivå

Vi tar i bruk et utvalg teoretiske betraktninger om autonomi i vår diskusjon i dette kapitlet. En bakenforliggende grunnforståelse i våre analyser er at skoleledere stadig står i avveininger mellom ulike autonomidilemmaer, slik Wildy beskriver det, og ulike rasjonaliteter, slik Aasen beskriver det i kapittel 2. Dette henger også sammen med at vi innledningsvis i dette kapitlet viser til at skoleledelse og autonomi er et komplekst fenomen og studieobjekt, som befinner seg mellom utdanningssystemet og de kontekstuelle rammene, og skolelederes relasjoner, oppfatninger og erfaringer.

Nyere forskning som problematiserer ulike forståelser av autonomi, diskuterer gjerne begrepet autonomi innenfor et systemperspektiv. Schulte (2023) problematiserer for eksempel det hun karakteriserer som normative oppfatninger i litteraturen om lærerautonomi, om at mest mulig autonomi er av det gode. Hun tilbakeviser at full autonomi er mulig, da opplevelsen av autonomi alltid vil måtte stå i forhold til skolesystemet som rammer inn aktivitetene, i vår sammenheng skoleledelse. Opplevelsen av autonomi som aktørene i skolen har, bør derfor forstås som sammenvevd med utdanningssystemets strukturer, aktiviteter og aktører, som innvirker på autonomi. Schulte peker på at autonomi ikke er et enten-eller-spørsmål, der skolen, læreren eller skoleledere har autonomi eller ikke, men derimot at autonomi til enhver tid må forstås i forhold til skolekonteksten.

Cheng og kollegaer (2016) viser også til at det er et behov for fornyet debatt, mer forskning og nye forståelser av skolens autonomi. De ønsker nytenkning omkring autonomibegrepet for bedre å kunne utvikle forskningsmetoder som kan studere eventuelle sammenhenger mellom skoleautonomi, lederautonomi og skolens læringsmiljø og resultater. De viser til at skoler og skoleledere kan ha autonomi innenfor fire funksjonsområder: bemanning,

budsjett, pedagogikk og i forholdet til elevene og læreplan og vurdering, og at en skoles virksomhet og det de kaller pedagogiske ytelse ofte avhenger av disse funksjonene. På samme måte som Wildy og kolleger (1989, 2004) påpeker, Cheng og kollegaer at graden av autonomi varierer fra skole til skole og fra kommune til kommune, og at skoleledelse kan ta initiativ innenfor ulike autonomiområder. De beskriver tre typer områder som skoleledelse kan ta initiativ innenfor: funksjonell autonomi, strukturell autonomi og kulturell autonomi. Ledelse for funksjonelle initiativer handler om å justere og forbedre beslutningsprosessene i skolen for å nå mål. Ledelse for strukturelle initiativer handler om å endre og forbedre interne skolestrukturer for å forbedre en skoles drift, beslutningstaking og arbeidsforhold på organisasjons-, gruppe- og individnivå. Ledelse for kulturelle initiativer handler derimot om å endre eller forbedre skolens kulturelle profil, som visjon, tro, verdier og normer for atferd. Denne forskningen etterspør altså nye forståelser og perspektiver på skoleledelse og autonomi som anerkjenner kompleksiteten i skolen, og som innbefatter styringssystemet så vel som skolens funksjoner, strukturer og kulturer. Cheng og kollegaers bidrag beskriver områder på skolen som ledere kan ta initiativ innenfor i utøvelsen av autonomi, men også at disse vil variere mellom ulike skoler og kommuner avhengig av gitte forutsetninger. De fremhever lederens initiativ som sentralt for skolens autonomi, men fortsatt rammet inn av det systemet lederen befinner seg innenfor.

Mens de foregående perspektivene på autonomi beskriver skoleledelsens rolle som aktør innenfor skolesystemet, vektlegger Woods og kollegaer (2020) autonomi som individets «evne til å tilegne seg prinsipper, regler eller verdier som gir retning til ens handlinger» (s. 78). Perspektivet tar utgangspunkt i analyser av hvordan autonomi oppfattes og praktiseres blant skoleledere, og presenterer ut fra dette ulike typer av autonomi skoleledere kan ha: *Lisensiert autonomi*, som refererer til profesjonell autonomi oppnådd gjennom en bestemt kvalifikasjon eller lisens, for eksempel ved at en person eller institusjon oppnår en bestemt status som andre ikke har. I norsk sammenheng ser vi dette gjennom hvordan kommuner og skoler har ansvar for ulike nivåer og elevgrupper i skolesystemet vårt. Vi snakker også om at lærere er lisensiert til yrket gjennom sin utdanning og kvalifisering som lærere, og at det med dette følger bestemte oppgaver, ansvar og autonomi med læreryrket og lærerprofesjonen som andre uten denne kvalifiseringen ikke har (Hopmann, 2008). *Regulert autonomi* refererer til at en person eller institusjon er interessert/

overbevist om/tvunget til å ta i bruk bestemte formål og prinsipper for sine handlinger; for eksempel kan det handle om en bestemt politikk og krav knyttet til profesjonell utøvelse av yrket. Woods og kollegaer viser til at i det praktiske liv vil det alltid være begrensninger knyttet til autonomi, og at autonomi alltid vil være betinget. *Betinget autonomi* handler om at autonomi påvirkes av en rekke faktorer, som ressurser, muligheter, relasjoner og bevissthet om at en vil bli holdt ansvarlig for egne beslutninger og praksiser. Slike faktorer kan både åpne og lukke for muligheter, som *positiv, betinget autonomi*, der det finnes forhold som er viktigere og støtter autonomi enn forhold som begrenser. *Negativ, betinget autonomi* skjer derimot når begrensningene er større eller mer viktige enn forhold som åpner, og dermed begrenser autonomi. Negativ, betinget autonomi begrenser likevel i mindre grad enn regulert autonomi, fordi det fortsatt kan være et visst rom for å handle.

Autonomiformene som er presentert så langt, er knyttet til en forventning eller et krav om ansvarlighet, der for eksempel autonomi fra myndigheter gjennom regulering eller betingelser gis under forutsetning av ansvarlighet. Slik ansvarlighet er ofte knyttet til top-down-ansvarlighet overfor statlige krav og forventninger, men ansvarligheten kan også være tilslørt, for eksempel beskrevet som *autonomi det ikke går å redegjøre for*: en autonomi som ikke er åpen og transparent, eller som ikke kan vurderes av andre.

Woods og kollegaer (2020) vektlegger særlig at deres forståelse av autonomi også omfatter et kjernespørsmål om etikk. *Etisk autonomi* refererer her til tilnærminger i moralske spørsmål og valg i utøvelsen av autonomi, og til en vurdering av hvilke prinsipper som legges til grunn for etisk sunne handlinger i ulike situasjoner.

I våre videre diskusjoner av skoleledelse og autonomi i det mellomliggende nivået tar vi i bruk forståelser av autonomi som tar utgangspunkt i skolesystemet og de kontekstuelle forholdene knyttet til skolen (Cheng et al., 2016; Schulte, 2023; Wildy et al., 2004) og forståelser knyttet til det individuelle og personlige, som verdier og etikk (Wood et al., 2020).

Resultater av studiene

Studiene som er presentert i denne boken, viser at vi kan snakke om skoleledelsens autonomi som individuell og tidvis personlig, for eksempel ved at rektor selv og andre ledere i skolen ofte anser beslutningsansvaret knyttet til budsjett og personale som først og fremst en del av rektors handlingsrom (kap. 3, 5). Dette bekreftes også av internasjonale studier (Cheng et al., 2016; Nordholm et al., 2025). Studiene i denne boken finner imidlertid også at rektor ofte involverer andre i disse beslutningene og deler ansvaret med for eksempel ledergruppen og lærere (kap. 3, 5). Dette fremgår også av spørreundersøkelsene i prosjektet, selv om det skjer i ulik grad blant skolelederne i Norge, Sverige og Tyskland (Dahle et al., 2026; Hovdhaugen et al., 2025; Jarl et al., 2026). Vi ser dermed at skoleledelsens autonomi ofte kan være delt, og tidvis også kan være kollektiv i et større systemperspektiv (Sundberg, 2025). I tråd med internasjonal litteratur og resultatene av våre studier legger vi til grunn at autonomi består av flere dimensjoner, der ansvar og autonomi i skoleledelse ofte forstås som delt og påvirkes relasjonelt av andre på ulike måter.

Delt autonomi i beslutningstaking i ledelse av skolens virksomhet kan forstås ut fra at dagens desentraliserte skolesystem forutsetter samarbeid mellom ledere i skoler og ledere i kommuner, samtidig som det forutsettes at ledere i skoler og kommuner tar i bruk og utøver sin autonomi. Bokens kapitler tematiserer og viser hvordan ledelse på skolenivået og kommunenivået veves sammen gjennom strukturer og forventninger om samarbeid nedfelt i regelverk, retningslinjer og veiledninger, så vel som lokale praksiser. De viser også at disse forventningene om velfungerende samarbeid ikke kan tas for gitt (kap. 5; Prøitz et al., 2025), ettersom utøvelsen av ulike lederroller på kommunenivået og skolenivået kan føre til utfordringer og spenninger med innvirkning på ledernes individuelle og felles autonomi (kap. 5, 6).

Hvordan oppfatter og erfarer skoleledelse i norske skoler og kommuner sin autonomi? I studier fra andre land, der dette spørsmålet har vært rettet til rektorer, varierer rektorenes oppfatninger av autonomi (Heffernan & Pierpoint, 2020; Niesche et al., 2021, 2023). Det er imidlertid viktig å se svarene i lys av disse studienes anglosaksiske kontekst. I en anglosaksisk kontekst ses autonomi i skolesammenheng ikke nødvendigvis som et gode; autonomi kan for eksempel oppleves som krevende å forvalte i utdanningssystemer som stiller høye krav til ansvarlighet, og der det å gjøre feil kan få store konsekvenser for

den enkelte rektor og lærer (Hatch, 2014). Studiene vi har sett på, viser likevel at rektorene i utgangspunktet er positive til autonomi, men at de oppgir ulike forståelser av begrepet. Noen knytter det til å få mer fleksibilitet og makt, mens andre knytter det til fleksibilitet når det gjelder ressurser, ansettelses og det å kunne bestemme retningen for skolens virksomhet. Flere rektorer opplever også begrepet som uklart og vagt. Spørsmålet kan altså besvares på flere måter, avhengig av hvilke forståelser av autonomi som legges til grunn.

Lederne i våre studier i norske kommuner og i skoler oppgir, både i intervjuer og i spørreundersøkelser, at de generelt opplever å ha autonomi i mange saker og spørsmål. Gjennomgående oppgir de at autonomien er rammet inn av budsjett og regelverk som arbeidsmiljølov og opplæringslov, samt lokale regelverk, for eksempel om bruk av vikarer og ukvalifisert arbeidskraft. Ledere i skole opplever å ha autonomi i forbindelse med ansettelses og i forbindelse med arbeid med inkludering. De opplever å ha mindre autonomi når det gjelder vurdering, og spesielt i spørsmål om kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling. Våre studier viser også at skoleledelse i kommuner og skoler deler ansvar, beslutninger og autonomi i mange saker, og at de har innvirkning på hverandres autonomi, men også at rektorer kan skjermes egen autonomi i noen spørsmål. Studiene viser videre at opplevelsen av autonomi varierer med utdanningspolitiske reformer over tid. Særlig oppleves rapportering og stadige endringer og tillegg i krav til dokumentasjon som begrensende for skolelederes autonomi. Studiene viser at når spenningene mellom det Aasen i kapittel 2 kaller målrasjonalt og verdirasjonalt øker, beskriver skolelederne en mer begrenset autonomi. Vi ser at skoleledernes ansvarsspenn på et overordnet nivå, og i form av verdirasjonalt, kan oppfattes som svært vidt, slik som når skolelederne viser til formålsparagrafen som den viktigste oppgaven å ivareta og beslutte ut fra. Samtidig kan praktiske oppgaver oppleves å være svært regulert og innsnevret gjennom regelverk og retningslinjer, for eksempel når elevers og ansattes rettigheter skal følges i skolehverdagen (se for eksempel kap. 4, 6, 8).

Skoleledelsens autonomi i tid og rom

Når det gjelder vårt spørsmål om hva som karakteriserer den formelle innrammingen av skoleledelsens autonomi fra 1990-årene og til i dag, viser våre studier at skolelederautonomi formes av ulike hendelser og aktiviteter over

lengre tid (se kap. 2 og 3). Vi ser også at noen særlige utdanningspolitiske innsatsområder og temaer har påvirket formingen av skolelederrollen sterkt, som politikkenes vektlegging av vurdering (kap. 4; Borgen & Prøitz, 2025), i spørsmål om inkludering (kap. 8; Dahle, 2025; Dahle & Prøitz, 2025) og når det gjelder forventninger til samarbeid mellom skoleledere og kommuner (kap. 5; Prøitz et al., 2025). Våre studier viser også at for eksempel forholdet mellom administrativt arbeid og faglig-pedagogisk arbeid i skolen stabilt anses som for mye preget av administrasjon. Samtidig viser våre studier at forståelser av hva henholdsvis administrativt og faglig-pedagogisk arbeid er, endres med skolelederes oppgaver og ansvar over tid, og må ses i tilknytning til reformers fokus og innhold (Prøitz & Mausethagen, 2022).

Studiene av skolelederrollens utvikling viser hvordan vurdering som utdanningspolitisk fenomen har bidratt til å forme skolelederrollen og skoleledelsens autonomi siden 1990-tallet (kap. 4; Borgen & Prøitz, 2025). Studien viser at skolelederes autonomi over tid har gått fra å handle om å sikre funksjonaliteten av vurderingssystemene i 1990-årene. Fra starten av 2000-tallet ble det å ta strukturelle initiativer vektlagt for å ivareta kvaliteten gjennom å justere og styrke strukturer internt og eksternt i et desentralisert utdannings-system. Mens det senere på 2000-tallet og frem til i dag har handlet om å ta kulturelle initiativer som kan bidra til å endre eller styrke praksiser og egenskaper knyttet til visjon, tro, verdier og normer for atferd i skolen, i tråd med nasjonale pålegg om vurdering, tilpasset lokale forhold (Cheng et al., 2016).

Våre studier viser også hvordan politikken gjennom utdanningsreformer stadig har utvidet skoleledelsens ansvar med store og små tillegg og innføring av nye oppgaver, mer ansvar og nye og andre forventninger til skoleledelsen, med konsekvenser for utøvelsen av autonomi. Vi har for eksempel vist at det i 2018 beskrives en form for arbeidsdeling mellom skoler og kommuner der kommunen bestilte rapporter fra skoleledere om elevresultater, mens skolelederne i stor grad styrte det interne utviklingsarbeidet i skolen. I 2023 kan vi observere en forskyvning mot mer detaljert rapportering om elevers velferd og trivsel, samtidig som elevenes læring fortsatt registreres, og prosesser som tidligere ble forstått som rektors domene, som skoleutvikling, blir tema for dialog mellom skoleledernivåene. I en situasjon med stort ansvarsspenn, økte forventninger og kompleksitet kan det tenkes at skoleledere etterspør tolkningsfellesskap med kommunen for å dele og forstå samfunnsoppdrag i fellesskap, snarere enn å bli målt og vurdert på distanse. Bredden i temaer for

dialogen på det mellomliggende nivået viser at styringslogikker for utvikling og kontroll eksisterer side om side. Ekspansjonen i oppgaver og ansvar krever prioritering av tid, oppmerksomhet og ressurser knyttet til avveininger mellom målrasjonalitet og verdirasjonalitet (kap. 2, 5), i et klassisk autonomi-dilemma som ikke bare gjelder rektor, men også øvrig ledelse i skole og kommune (Wildy et al., 2004).

Skoleledelsens autonomi i et multidimensjonalt krysspress

Kapitlene i denne boken viser at skolelederautonomi i vår tid er preget av et stort ansvarsspenn. I skoleledelse inngår ansvar for mange ansatte, mange elever og relasjonen til foreldre. Dette spenner over flere vertikale nivåer i skolesystemet og omfatter forholdet til det nasjonale og det lokale nivået, i tillegg til det individuelle nivået med elever og ansatte, samt ulike aktører horisontalt. Ansvarsspennet som beskrives gjennom våre studier, understreker hvordan skolelederautonomi omfatter svært mange dimensjoner. Skolelederens arbeidsfelt er preget ikke bare av krysspress vertikalt (ovenfra og nedenfra), men også horisontalt. Det horisontale og vertikale krysspresset som skoleledelsen i skoler og kommuner står i, vises for eksempel tydelig i arbeidet med inkludering og vurdering.

Ledere på skolenivå må ofte balansere mellom et bredt strategisk ansvar og løpende praktiske oppgaver knyttet til inkludering. Dette kan skape en opplevelse av stort handlingsrom, men også av begrensninger på skolenivå. Våre studier viser at en måte å håndtere krysspresset på er at skolelederne, gjennom kollektive prosesser, forsøker å balansere ulike forutsetninger for å realisere en inkluderende praksis i tråd med verdier, lovverk og lokale behov. Kompleksiteten i inkluderingsoppdraget forsterkes av at en rekke ulike aktører må involveres, både horisontalt og vertikalt i organisasjonene, for å lykkes med inkludering i praksis (kap. 8; Dahle, 2025).

Studiene av rektorenes og de kommunale ledernes oppfatninger av vurdering viser at selv om begge grupper er innstilt på dialog og samarbeid, preges feltet av at de ser på eget arbeid med vurdering – og autonomi – med ulikt blikk. Vurderingsarbeidet på de to ledernivåene formes blant annet av de relasjonelle kontekstene de befinner seg i (kap. 6). Dette blir særlig tydelig i de kommunale ledernes håndtering av krysspresset mellom rektorer og politikere, og i rollene rektorene inntar overfor elever og lærere i møte med

ekstern vurdering. Ledelse i vurderingsfeltet preges av komplekse relasjoner, der de ulike ledernivåene har ulike oppgaver og ansvar. Det finnes likevel et mulighetsrom og sammenfallende interesser på det mellomliggende nivået, og ledere i skole og kommune tenker ofte relativt likt (kap. 6; Sundberg, 2025). Innenfor vurderingsfeltet finnes det altså både felles målsettinger og motstridende interesser, blant annet fordi vurdering ikke bare handler om skoleutvikling, men også har en kontrollerende funksjon i forholdet mellom skolen og kommunen. I disse sammenhengene kan ulike former for autonomi settes i spill, der regulert og betinget autonomi (Woods et al., 2015), definert gjennom et omfattende nasjonalt regelverk, preger samarbeidet. Hvilke ledelsesinitiativ ledere i både skole og kommune kan ta i disse sammenhengene, avhenger i stor grad av hvilke relasjoner lederne på det mellomliggende nivået har utviklet.

Skoleledelsenes arbeid med temaene inkludering og vurdering illustrerer hvordan skolelederautonomi er preget av både formelt og uformelt ansvar. Skolelederes hovedarbeidsfelt og muligheter for å ta autonomiinitiativ ligger i saker om budsjett og administrasjon, samtidig som det også er her de opplever flest begrensninger. Skoleledere oppgir i tillegg å være involvert i svært mange saker noe av tiden; arbeidet deres er preget av den allestedsnærværende lederen. Vi kan også se hvordan skoleledelse omfatter flere typer betinget autonomi, men også både ubetinget autonomi og etisk autonomi (Woods et al., 2020). Det er også et spørsmål om skoleledernes omfattende tilstedeværelse i skolens mange saker «noe av tiden» gjør at de ofte utøver autonomi det i begrenset grad kan gjøres rede for, og som kanskje heller ikke er helt bevisst. Eksempelene over viser hvordan flere autonomier kan være i bruk i ulike sammenhenger, men også hvordan skoleledere i skole og kommune avveier og tar i bruk ulike former for autonomi i ulike saker og i forhold til egen lederrolle.

Skoleledelsens autonomi – relasjonell og grenseløs?

Våre analyser tyder på at norske skoleledere i stor grad arbeider sammen med andre og involverer både andre og seg selv i en rekke sammenhenger. Resultatene tyder på at ansvarsspennet ikke bare handler om krysspress ovenfra og nedenfra, men også om at skoleledere forholder seg til et høyt antall personer i ulike roller og på ulike nivåer i skolesystemet. Ansvarsspennet omfatter elevene og deres foreldre, lærere og andre ansatte i skolen, andre

rektorer i kommunen, samt kommunens ansatte og ledere med ansvar for skolen – og som ikke nødvendigvis følger systemets hierarkiske oppbygning, strukturer og logikk. Med en forståelse av skoleledelse som relasjonell, i høy grad delt og involverende, kan ansvarsspennet bli stort og nærmest virke grenseløst.

Skolelederne har handlingsrom til å styre, men de strukturelle rammevilkårene erfares ikke som tilstrekkelige for å ivareta alle oppgavene. I krysspresset mellom forventninger fra ulike sider og tilhørende tidskrevende arbeidsoppgaver, innenfor rammen av begrensede økonomiske, fysiske og personalmessige ressurser, settes det utvidede handlingsrommet som er delegert til skoleledere, under stress. I denne situasjonen ser vi også at rollefordelingen og variasjoner i rollesett mellom for eksempel mellomledere og rektorer er sentral, blant annet knyttet til relasjonen til lærere. Det fremstår som om begge grupper tidvis erfarer at innrammingen av arbeidsoppgaver kan oppleves som grenseløs, og at det kreves for mye fra ulike kanter. I begge situasjoner kan dette tolkes som rollestress, knyttet til opplevelsen av å ikke strekke til for å gjennomføre arbeidsoppgaver som hver for seg oppleves som meningsfulle, men som kan gå på bekostning av tid til pedagogisk ledelse og mer langsiktig pedagogisk utviklingsarbeid (kap. 7; Tvedten & Hovdhaugen, 2025).

Kunnskap, kompetanse og profesjonsdilemmaet i autonom skoleledelse

Beskrivelsen av litteratur om autonomi foran viser at autonomi gjerne anses som et kriterium for at en yrkesgruppe kalles en profesjon. For eksempel kan det handle om å ha kontroll over eget kunnskapsfelt som kan tas i bruk i ulike sammenhenger for å ta ledelsesinitiativ. Våre studier viser at forholdet mellom lederes tillit til egen kompetanse, tilgjengeligheten til forskningsressurser og strukturer for partnerskap påvirker lederens opplevde autonomi, både i forbindelse med beslutningstaking og i hvordan de gir andre ledere større handlingsrom til å ta egne ledelsesinitiativ (kap. 9; Mausesthaugen & Tvedten, 2025). For eksempel gjør strukturer etablert gjennom partnerskap med kommuner og lærerutdanning det enklere for skoleledere å ta ledelsesinitiativ for utviklingsprosesser i skolen. Dette tilsier at styrking av koblinger til andre organisasjoner og andre kunnskapsaktører innvirker på deres opplevde og sannsynligvis også deres utøvde autonomi. Flere av skolelederne ønsker

å opprettholde en faglig integritet ved å sette i gang utvikling gjennom legitim kunnskap.

Uljen og kollegaer (2013) stiller spørsmålet om profesjonalisering av skolelederrollen gjennom rektorskoleordninger kan stå i et dilemma overfor lærerrollen som profesjon. Våre studier tyder på at skoleledere skiller mellom egne ansvarsområder og beslutninger – og regulert og betinget autonomi – og det de anser som læreres ansvarsområder, beslutninger og lisensierte autonomi. Dette kan tyde på en tydeligere avtegnning av en særegen profesjonsforståelse blant skoleledere. Våre studier viser hvordan skoleledere skiller tydelig mellom hvilke arbeidsområder og beslutninger de involverer seg mer i, som budsjett og personal, og hva de i mindre grad involverer seg i, det vil si arbeid nærmere tilknyttet lærernes arbeidsfelter, som for eksempel læreplanarbeid og valg av læremidler, vurdering og arbeid overfor elevene (kap. 3; Hovdhaugen et al., 2025). Samtidig kan denne avgrensningen også forstås som en form for håndtering av skoleledelsens ansvarsspenn, der noen oppgaver og ansvar av praktiske og naturlige grunner legges til lærerne. Slik kan skoleledernes avgrensning i egen involvering og overlatelse av ansvar og beslutningstaking til lærerne både fremstå som et dynamisk og et spenningsfylt felt, der egenskaper ved konteksten blir betydningsfulle for utøvelsen av skoleledelsens autonomi. Profesjonsspørsmålet kan her også handle om en dynamikk der lærerne, gjennom sin lisensierte profesjonsautonomi, både får og kan avgrense sitt arbeidsfelt. På den andre siden kan våre studier tyde på at skolelederen i mindre grad har en tilsvarende mulighet til å avgrense arbeidsområdet og ansvaret gjennom lisensiert autonomi, og at de som leder med ansvar for hele skolens virksomhet, først og fremst utøver en regulert og betinget autonomi. På et mer personlig plan kan det også stilles spørsmål ved om skoleledelse bærer preg av en rekke avveininger knyttet til verdirasjonalitet, som preges av skoleledelsens etiske autonomi i møte med elevers og ansattes problemstillinger i en skole som skal imøtekomme et mangfold av individuelle rettigheter og behov. Dette kan ytterligere illustreres ved at våre studier viser hvordan innholdet i skoleledelse i kommuner og skoler varierer med kommunens og skolens størrelse og omgivelser. Hvilke ansvarsområder skoleledere i kommuner og skoler ivaretar, avhenger av en rekke faktorer utenfor ledernes råderett, som for eksempel kommunens og skolens ressurser, størrelse, kompetanse og ulike grader av delegasjon av oppgaver mellom kommunenivået, skolenivået og internt i skolen.

Avslutning og implikasjoner

Forskning og litteratur om autonomi og skoleledelse tar ofte utgangspunkt i det dagsaktuelle. I CLASS-prosjektet har vi, forankret i observasjoner fra tidligere studier (Mausethagen et al., 2018; Prøitz et al., 2019; Prøitz et al., 2023; Aasen et al., 2012), lagt til grunn at skolelederes autonomi må ses i lys av samfunnsmessige og utdanningspolitiske forhold, i et historisk så vel som et nåtidig perspektiv. Dette innebærer en forståelse av at tid og sted har innvirkning på hvordan vi kan forstå skoleledelsens muligheter til å utøve autonomi. Skoleledelse i skoler og kommuner har i økende grad vært forventet å lede i samspill mot et felles samfunnsoppdrag. Dette kommer frem av utdanningspolitiske beslutninger og forventninger kommunisert gjennom de siste 30 års reformer. Autonomi i skoleledelse er dermed ikke bare et fenomen som befinner seg i et spenningsfelt mellom ulike utdanningspolitiske interesser, eller som utspiller seg mellom nivåene i utdanningssystemet vårt. Skoleledelse formes også av relasjonene som aktørene i skoler og kommuner utvikler over tid. I tillegg viser studiene presentert i denne boken at skoleledelsens autonomi preges av de ulike formene for profesjonalitet som finnes i og rundt skoler og kommuner.

Autonomi i skoleledelse er altså et komplekst fenomen og studieobjekt. For å ivareta kompleksiteten og samtidig avgrense vårt fokus har vi tilstrebet å særlig utforske autonomi i skoleledelse innenfor rammen av det vi har kalt *et mellomliggende relasjonelt nivå for skoleledelse* (se Figur 1.1 i kapittel 1). Skolelederautonomi forstås i denne sammenhengen som preget av relasjonene lederne har seg imellom, og som påvirkes av utdanningssystemet, ulike styringsstiler, kunnskapsregimer, interesser og profesjonell kompetanse (Prøitz et al., 2019). Denne forståelsen vektlegger skoleledelsens autonomi som et fenomen som utspiller seg og formes på et mellomliggende nivå mellom skole og kommune, preget av relasjonene lederne har, og rammet inn av utdanningspolitiske føringer og reformer. Studiene i CLASS tyder på at dersom vi skal forstå skolelederautonomi i sin fulle bredde og kompleksitet, innebærer det å utforske det relasjonelle nivået som forutsettes i politikk og styring, og som også utvikles i møtet mellom ledere i skoler og kommuner.

Referanser

- Bjørnset, M. & Kindt, M. T. (2019). *Fra gallionsfigur til overarbeidet altmuligmann? Rekruttering av skoleledere i norsk skole* (Fafo-rapport 2019: 37).
- Borgen, J. S. & Prøitz, T. S. (2025). Conceptualizations of educational leadership in the context of assessment policy, in review. *International Journal of Leadership in Education*.
- Bush, T. & Glover, D. (2014). School leadership models: What do we know? *School leadership & management*, 34(5), 553–571.
- Caldwell, B. J. (2018). School leadership and professional autonomy. *Wales Journal of Education*, 20(2).
- Caldwell, B. J. & Spinks, J. M. (2013). *The self-transforming school*. Routledge.
- Cheng, Y. C., Ko, J. & Lee, T. T. H. (2016). School autonomy, leadership and learning: a reconceptualisation. *International Journal of Educational Management*, 30(2), 177–196.
- Coburn, C. E. (2016). What's policy got to do with it? How the structure-agency debate can illuminate policy implementation. *American Journal of Education*, 122(3), 465–475.
- Cribb, A. & Gewirtz, S. (2007). Unpacking autonomy and control in education: Some conceptual and normative groundwork for comparative analysis. *European Educational Research Journal*, 6(3), 203–213. <https://doi.org/10.2304/eerj.2007.6.3.203>
- Dahle, C. (2025). *Shaping school leader autonomy in different forms of governing inclusive education: A comparative case study from Germany and Norway* [Doktorgradsavhandling]. Doktoravhandling ved Universitetet i Sørøst-Norge.
- Dahle, C. & Prøitz, T. S. (2024). School principals and the obligation to act under a zero-tolerance policy against bullying in schools. I J. Hugo, C. Assmann, A. Schmidt, & D. Sehmisch (Red.), *Educational leadership and children's rights?* (s. 87–99). Waxmann. https://doi.org/10.31244/9783830998259_7
- Daly, A. J. (2009). Rigid response in an age of accountability: The potential of leadership and trust. *Educational Administration Quarterly*, 45(2), 168–216.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism, the third logic: On the practice of knowledge*. University of Chicago Press.
- Frostenson, M. (2015). Three forms of professional autonomy: De-professionalisation of teachers in a new light. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 2015(2), 28464.
- Fuchs, T. & Wößmann, L. (2007). What accounts for international differences in student performance? A re-examination using PISA data. *Empirical economics*, 32(2), 433–464.
- Grimen, H. (2008). Profesjon og kunnskap. I A. Molander & L. Terum (Red.), *Profesjon og Kunnskap*.
- Gunnulfsen, A. E. & Skedsmo, G. (2023a). School leadership in Norway: Key characteristics and current challenges. I *Education and democracy in the Nordic countries: Making sense of school leadership, policy, and practice* (s. 61–73). Springer International Publishing.
- Gunnulfsen, A. E. & Skedsmo, G. (2023b). School leadership in Norway: Key characteristics and current challenges. I A. E. Gunnulfsen, H. Årlestig, & M. Storgaard (Red.), *Education and democracy in the Nordic countries: Making sense of school leadership, policy, and practice* (s. 61–73). Springer International Publishing.
- Hatch, T. (2014). *The use of data in school counseling: Hatching results for students*. Corwin.

- Heffernan, A. & Pierpoint, A. (2020). *Autonomy, accountability, and principals' work: An Australian study*. Australian Secondary Principals' Association. https://researchmgt.monash.edu/ws/portalfiles/portal/324416419/314450604_oa.pdf
- Helstad, K. & Mausethagen, S. (Red.). (2022). *Skoleutvikling i forskning, politikk og praksis*. Cappelen Damm.
- Honig, M. I. & Rainey, L. R. (2012). Autonomy and school improvement: What do we know and where do we go from here? *Educational policy*, 26(3), 465–495.
- Hopmann, S. T. (2008). No child, no school, no state left behind: Schooling in the age of accountability. *Journal of curriculum studies*, 40(4), 417–456.
- Hovdhaugen, E. & Tvedten, S. (2025). Experiences of stress relating to responsibilities and autonomy for Norwegian school principals and middle leaders. *International Journal of Educational Management*, 39(6), 1565–1581.
- Irgens, E. J. (2024). *Skolen. Organisasjon og ledelse, kunnskap og læring* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Jensen, R., Karseth, B. & Ottesen, E. (2019). Styring og ledelse i grunnopplæringen: spenninger og dynamikker. I R. Jensen, B. Karseth, & E. Ottesen (Red.), *Styring og ledelse i grunnopplæringen. Spenninger og dynamikker* (s. 13–20). Cappelen Damm Akademisk.
- Karseth, B., Kvamme, O. A. & Ottesen, E. (2020). *Politiske intensjoner, arbeidsprosesser og innhold*. Universitetet i Oslo. Det utdanningsvitenskapelige fakultet.
- Kirsten, N. (2020). *Kompetensutveckling som styrning: Om statliga insatser för lärares kompetensutveckling och hur de förhandlas i lärares lokala praktik* [Doktorgradsavhandling]. Acta Universitatis Upsaliensis.
- Liljenberg, M. & Andersson, K. (2021). Relations between an improving Swedish LEA and school principals with joint quality and improvement responsibilities. *Education Inquiry*, 12(2), 147–162.
- Lumby, J. (2009). Collective leadership of local school systems: power, autonomy and ethics. *Educational Management Administration & Leadership*, 37(3), 310–328.
- Lundström, U. (2015). Teacher autonomy in the era of New Public Management. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 2015(2), 281–44.
- Mausethagen, S. & Mølsted, C. E. (2015). Shifts in curriculum control: Contesting ideas of teacher autonomy. *Nordic journal of studies in educational policy*, 2015(2), 285–302.
- Mausethagen, S., Proitz, T. S. & Skedsmo, G. (2018). *Elevresultater: mellom kontroll og utvikling*. Fagbokforlaget.
- Mausethagen, S. & Tvedten, S. (2025). The role of research in educational leaders' perceived autonomy. *International Journal of Educational Management*, 39(6), 1465–1478.
- Molander, A. & Terum, L. I. (2008). Profesjonsstudier – en introduksjon. I *Profesjonsstudier* (s. 13–27).
- Moos, L., Nihlfors, E. & Paulsen, J. M. (Red.). (2016). *Nordic superintendents: agents in a broken chain*. Springer International Publishing.
- Møller, J. (2016). Kvalifisering som skoleleder i en norsk kontekst: Et historisk tilbakeblikk og perspektiver på utdanning av skoleledere. *Acta Didactica Norge*, 10(4), 7–26.
- Møller, J., Proitz, T. S., Rye, E. & Aasen, P. (2013). Kunnskapsløftet som styringsreform. I *Reformtakter. Om fornyelse og stabilitet i grunnopplæringen* (s. 23–41).
- Niesche, R., Eacott, S., Keddle, A., Gobby, B., MacDonald, K., Wilkinson, J. & Blackmore, J. (2021). Principals' perceptions of school autonomy and educational leadership.

- Educational Management Administration & Leadership*, 51(6), 1260–1277. <https://doi.org/10.1177/17411432211034174> (Opprinnelig verk utgitt 2023)
- Nihlfors, E. & Johansson, O. (2017). *När nationell policy möter lokala genomförande – arenor Rapport med fakta och kommentarer från ett VR-finansierat forskningsprojekt 2009–2015*. Uppsala Universitet, Umeå Universitet.
- Nordholm, D., Jarl, M. & Wermke, W. (2025). School leader autonomy – a systematic review. *Educational Administration Quarterly*. <https://doi.org/10.1177/0013161X251349562>
- Nordholm, D., Wermke, W. & Jarl, M. (2023). In the eye of the storm? Mapping out a story of principals' decision-making in an era of decentralisation and re-centralisation. *Journal of Educational Administration and History*, 55(4), 420–440.
- Prøitz, T. S. & Mausestaden, S. (2022). Mellom administrasjon og faglig-pedagogisk arbeid- rektorrollen i reformtid i Norge. *Paideia*, (23), 7–20.
- Prøitz, T. S. & Aasen, P. (2017). Making and re-making the Nordic model of education. I *The Routledge handbook of Scandinavian politics* (s. 213–228). Routledge.
- Prøitz, T. S., Dieudé, A. & Stenersen, C. R. (2025). School leader experiences with local education authorities—extended policy frames of well-functioning relationships across contexts of time. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 1–15.
- Prøitz, T. S., Rye, E. & Aasen, P. (2019). Nasjonal styring og lokal praksis–skoleledere og lærere som endringsagenter. I R. Jensen, B. Karseth, & E. Ottesen (Red.), *Styring og ledelse i grunnopplæringen* (s. 21–38).
- Prøitz, T. S., Aasen, P. & Wermke, W. (2023). *From education policy to education practice: unpacking the nexus*. Springer Nature.
- Saarivirta, T. & Kumplainen, K. (2016). School autonomy, leadership and student achievement: reflections from Finland. *International Journal of Educational Management*, 30(7), 1268–1278.
- Schulte, B. (2023). The policy-practice nexus as 'politics of use': Professional autonomy and teacher agency in the classroom. I *From education policy to education practice: Unpacking the nexus* (s. 39–57). Springer International Publishing.
- Sundberg, R. (2025). *School leader autonomy and shared leadership in quality work, a comparative case study of policy-practice nexuses in Sweden and Norway*, [Doktorgradsavhandling]. University of South-Eastern Norway.
- Thessin, R. A. & Louis, K. S. (2019). Supervising school leaders in a rapidly changing world. *Journal of Educational Administration*, 57(5), 434–444. <https://doi.org/10.1108/JEA-09-2019-228>
- Uljens, M., Møller, J., Årlestad, H. & Frederiksen, L. F. (2013). The professionalisation of Nordic school leadership. I *Transnational influences on values and practices in Nordic educational leadership: Is there a Nordic model?* (s. 133–157). Springer Netherlands.
- Utdannings- og forskningsdepartementet. (2002). *Skolen vet best!* https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ufd/rap/2002/0014/ddd/pdfv/169661-diagnosedokumentet-skolen_vet_best-ferdig.pdf
- Wermke, W. & Salokangas, M. (2015). Autonomy in education: theoretical and empirical approaches to a contested concept. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 2015(2), 28841.

- Wildy, H., Forster, P., Loudon, W. & Wallace, J. (2004). The international study of leadership in education: Monitoring decision making by school leaders. *Journal of Educational Administration*, 42(4), 416–430.
- Woods, P. A., Roberts, A., Jarvis, J. & Culshaw, S. (2020). Autonomy, leadership and leadership development in England's school system. *School Leadership & Management*, 41(1–2), 73–92.
- Aas, M. & Paulsen, J. M. (2019). National strategy for supporting school principal's instructional leadership: A Scandinavian approach. *Journal of Educational Administration*, 57(5), 540–553.
- Aas, M. & Törnsten, M. (2016). Examining Norwegian and Swedish leadership training programs in the light of international research, special issue: Educational leadership. *Nordic Studies in Education*, (2/2016).
- Aasen, P. (2006). Skoleledelse – et utdanningspolitisk perspektiv. I K. Sivesind, C. W. Langfeldt, & G. Skedsmo (Red.), *Utdanningsledelse – fra fag til ferdighet?* Cappelen Akademisk Forlag.
- Aasen, P. (2007). Equity in educational policy. A Norwegian perspective. I R. Teese, S. Lamb, & M. Duru-Bellat (Red.), *International Studies in Educational Inequality, Theory and Policy*. Springer.
- Aasen, P. (2025). Inkludering i et utdanningspolitisk perspektiv. I H. Bjørnsrud & S. Nilsen (Red.), *Den inkluderende og ekskluderende skolen – fellesskap eller utenforskap*. Cappelen Damm Akademisk.
- 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* (Nr. 20).
- Aasen, P., Prøitz, T. & Rye, E. (2015). Nasjonal læreplan som utdanningspolitisk dokument. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 99(6), 417–433.
- Aasen, P., & Sandberg, N. (2010). Hvem vet best? Om styringen av grunnopplæringen under Kunnskapsløftet. *Acta Didactica Norge*, 4(1), Art-18.

Forfatteromtaler

Tine S. Prøitz er professor i utdanningsvitenskap og visedekan for forskning ved Fakultet for humaniora, idretts- og utdanningsvitenskap ved Universitetet i Sørøst-Norge. Prøitz forsker på forholdet mellom utdanningspolitikk og -praksis, nasjonalt og internasjonalt. Hun har bred erfaring fra en rekke forskningsprosjekter, forskningsbaserte evalueringer og utredningsarbeider, senest som prosjektleder for forskningsprosjektet *CLASS – Skolelederes autonomi i kommuner og skoler – internasjonale sammenligninger*, finansiert av Norges forskningsråd.

Jorunn Spord Borgen er professor i kroppsøving ved Universitetet i Sørøst-Norge. Forskingen hennes er bredt orientert innenfor det utdanningsvitenskapelige feltet og sentrert rundt forholdet mellom utdanningspolitikk og utdanningspraksis i barnehage, skole og høyere utdanning, nasjonalt og internasjonalt. Borgen har erfaring fra en rekke forskningsprosjekter og evalueringsarbeider i barnehage, skole og høyere utdanning og har de senere år særlig arbeidet med praktiske og estetiske fag og spesifikt med kroppsøving.

Sølvi Mausethagen er professor i utdanningsforskning ved Senter for profesjonsforskning og prodekan for forskning og utvikling ved Fakultet for lærerutdanning og internasjonale studier, OsloMet. Mausethagen har særlig forsket på lærerprofesjonen, utdanningspolitikk og styring. Hun er også særlig opptatt av kunnskapsgrunnlaget for politikkutforming, profesjonsutdanning og profesjonspraksis. Hun har vært leder og medleder for flere Forskningsrådsfinansierte prosjekter.

Carolina Dahle er førsteamanuensis i pedagogikk ved Fakultet for humaniora, idretts- og utdanningsvitenskap ved Universitetet i Sørøst-Norge. Dahles forskning retter seg mot utdanningspolitikk, inkludering og ledelse, med et komparativt blikk på ulike styringsregimer. Hun er opptatt av sammenhengen mellom utdanningspolitikk og profesjonsutøvelse for en inkluderende praksis i barnehage og skole.

Alessandra Dieudè er førsteamanuensis i pedagogikk ved Universitetet i Sørøst-Norge. Dieudè har forsket på utdanningspolitikk og styring, med særlig vekt på private skoler i Norge og samspillet mellom utdanningspolitikk og praksis på tvers av offentlige og private utdanningskontekster. Hun har også erfaring med forskning på skoleledelse og inkluderende praksiser i samarbeid mellom ulike aktører i utdanningssystemet.

Elisabeth Hovdhaugen er seniorforsker (forsker 1) på NIFU og har mer enn 20 års erfaring som utdanningsforsker. Hun er sosiolog av bakgrunn og har forsket på alt fra struktur og organisering i skolesektoren til frafall og fullføring i videregående opplæring og høyere utdanning. I tillegg har hun bred erfaring med sammenlignende studier, særlig av de nordiske landene. Hun var også en del av forskerteamene som evaluerte innføringen av Kvalitetsreformen og Kunnskapsløftet.

Christine R. Stenersen er førstelektor i pedagogikk og utdanningsvitenskap ved Universitetet i Sørøst-Norge, hvor hun nylig har fullført en doktorgrad i utdanningsvitenskap. Forskningen hennes retter seg mot utdanningspolitikk og styring, og mot hvordan politiske føringer setter rammer for og former praksiser på tvers av nivåer i utdanningssystemet og i samspillet mellom dem.

Rikke A. Sundberg er førstelektor i pedagogikk og utdanningsvitenskap ved Universitetet i Sørøst-Norge og har nylig fullført en doktorgrad i utdanningsvitenskap. Sundbergs forskningsinteresser er sentrert rundt forholdet mellom utdanningspolitikk og -praksis, med særlig fokus på styring og ledelse, kvalitet og vurdering. Hun har erfaring med undervisning, ledelse og lederutvikling på ulike nivåer i utdanningssektoren.

Sigrunn Tvedten er universitetslektor i sosiologi ved Handelshøyskolen, Universitetet i Sørøst-Norge. Forskningen hennes er orientert mot organisering og styring i utdanningssektoren, sett i lys av sosial ulikhetsproblematikk og sosial inkludering. Et særlig fokus har vært rettet mot nye former for organisering og ledelse på tvers av nivåer, sektorer og sosiale omgivelser.

Petter Aasen er professor emeritus i utdanningsvitenskap ved Universitetet i Sørøst-Norge. Hans forskning har omfattet forholdet mellom samfunn og utdanning i et historisk og samtidshistorisk perspektiv, utdanningspolitikk, reformprosesser, lærerutdanning og relasjonen mellom utdanningsforskning, politikk og profesjonsutøvelse.

Hva er skolelederes handlingsrom – og hvordan formes det i samspillet mellom skole og kommune?

Boken gir et forskningsbasert innblikk i skolelederes handlingsrom i Norge de siste tre tiårene. Med utgangspunkt i forskningsprosjektet *CLASS-Skolelederes autonomi i kommuner og skoler – internasjonale sammenlikninger* analyseres hvordan handlingsrom oppfattes, erfares og praktiseres i spennet mellom nasjonal politikk, kommunal styring og lokal praksis.

Økte forventninger til elevers læring, vurdering, inkludering og trivsel i skolen har gjort lederrollen mer kompleks, både i skoler og kommuner. Samtidig forstås ledelse som et relasjonelt fenomen, der samspillet mellom rektorer, lederteam og kommunale aktører skaper et «mellomliggende handlingsrom» som både åpner og lukker for muligheter for ledelse.

Basert på intervjuer, spørreundersøkelser og dokumentstudier viser bokens kapitler hvordan skoleledere opplever arbeidshverdagen, hvilke spenninger de står i, og hvordan styring påvirker deres profesjonelle handlingsrom.

Boken retter seg mot skoleleder- og lærerutdanningene, ledere i skoler og kommuner, utdanningsforvaltningen og forskere, og ellers alle med interesse for skoleledelse. Den gir innsikt i hvordan autonomi i skoleledelse kan forstås i en sektor preget av høye forventninger, mange krav og kontinuerlig endring.