

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 kapittelet 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 kapittelet 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

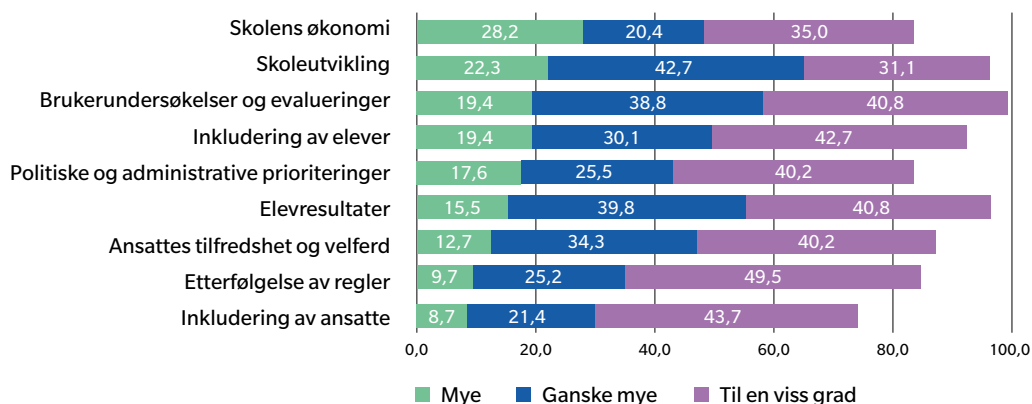
med kommunen om, og i hvilken grad. Disse temaene gir en indikasjon på samarbeidets innhold og retning. For å belyse hvordan samarbeidet formes i lys av skiftende utdanningspolitiske rammer, trekkes det i analysen også veksler på tidligere spørreundersøkelser av skolelederes samarbeid med kommunen i 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. Mausestaden 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 politikkkutforming 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 Administrativt 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.