



# Skolelederes erfaringer med samarbeid med sine kommuner i to reformkontekster

Tine S. Prøitz, Alessandra Dieudé og Christine R. Stenersen

LEDERE I SKOLER OG KOMMUNER STÅR I KRYSSPRESS MELLOM ØKTE KRAV, STRAMMERE RAMMER OG STADIG MER RAPPORTERING. DENNE STUDIEN UNDERSØKER HVORDAN SKOLELEDERES FORHOLD TIL SIN KOMMUNE FORMES AV REFORMER SOM BYGGER I LAG FOR LAG – OG GJØR SAMARBEIDET BÅDE MER KREVENDE OG MER KOMPLEKST.

## BAKGRUNN

I Norge hviler mye av ansvaret for elever, kvalitet og utvikling på både skoleledere og kommuner. Samarbeidet mellom disse nivåene blir derfor avgjørende for å lykkes i et desentralisert styringssystem. I politikk og styringsdokumenter bygger man gjerne på en antakelse om at relasjonen er både etablert og velfungerende. Forskning viser imidlertid at realiteten i hverdagen er mer kompleks. I denne studien har vi undersøkt hvordan seks norske skoleledere erfarer samarbeidet med sine kommuner på to ulike tidspunkt: i 2018 under 2006-reformens styringslogikk, med et tydelig fokus på resultater og i 2023 etter innføringen av fagfornyelsen 2020, med sterkere krav knyttet til elevenes læringsmiljø, inkludering og nulltoleranse for mobbing.

Hovedmålet med studien er å forstå hva som preger samarbeidet mellom skoleledere og kommuner, og hvordan reformer kan bidra til å endre relasjonen over tid.

## KORT OM METODE

Studien er basert på kvalitative dybdeintervjuer med seks skoleledere i seks ulike norske kommuner. Dataene ble samlet inn i to tidsperioder, 2018 og 2023, for å fange opp eventuelle endringer i skoleledernes erfaringer med de to reformperiodene. Intervjuene ble analysert tematisk og tre hovedtemaer i skoleledernes erfaringer ble identifisert: 1) Ressurser, 2) Resultatovervåking og 3) Rapportering og dokumentasjonskrav. Temaene fremtrer som rammer som både åpner og begrenser handlingsrommet i samarbeidet mellom skoleledere og kommuner.

## RESULTATER

Ressursmangel preger begge perioder, men på ulike måter.

Skolelederne fortalte i begge tidsperioder om kommuner som manglet kapasitet, særlig i form av tid, pedagogisk kompetanse, nærvær og tilgjengelighet, samt støtte i skoleutviklingsarbeid. I 2018 (2006--reformen) handlet ressursmangelen særlig om manglende pedagogisk støtte og deltagelse fra kommunen. Flere skoleledere opplevde at kommunen ikke hadde kapasitet til å være tett på, og at faglige prioriteringer måtte tas lokalt på skolen. I 2023 (2020-reformen) beskrives ressursmangel tydeligst gjennom stramme budsjetter og begrensninger knyttet til bemanning. Skoleledere fortalte at dette førte til ansettelse av ufaglært personale eller ansatte i midlertidige stillinger. En konsekvens er at ressursituasjonen ikke bare ble et økonomisk spørsmål, men et strukturelt rammevilkår som direkte påvirket skolens kvalitetsarbeid og samarbeidet mellom nivåene.

Resultatovervåking er et stabilt og tydelig styringselement

Både i 2018 og i 2023 opplevde skolelederne at store deler av dialogen med kommunen handlet om resultater, og da særlig nasjonale prøver, elevundersøkelser og eksamensresultater. I 2018 var dette det som klart mest dominerte samarbeidet. I 2023 er resultatfokuset fortsatt sterkt, men nå som del av en bredere dialog som også omfatter læringsmiljø, elevenes psyko-sosiale velferd og mobbing. Skoleledere opplevde at kommunen etterspurte forbedring uten å ha god nok forståelse for hva endring krever, at de hadde urealistiske forventninger til tempo og ofte var usynlige i skolehverdagen. Skolelederne opplevde dette som dobbeltkommunikasjon av høye krav, men med begrenset innsikt eller støtte.

«Rapportering, rapportering, rapportering» – særlig etter 2020-reformen

Mens dokumentasjonskrav var til stede i begge perioder, viste skolelederne i 2023-intervjuene en markant økning. De nye områdene for rapporteringskrav knyttes til nulltoleranse for mobbing, elevenes psykososiale skolemiljø, relasjonelt arbeid og tiltak, personalsaker og ansattes arbeidsmiljø, elev-helsetjenester og samarbeid med andre kommunale tjenester.

Skolelederne beskrev dette som tidkrevende og vanskelig å håndtere, blant annet fordi dokumentasjonen må være «korrekt» og ofte juridisk robust. Kravene oppleves som akkumulerte gjennom lag på lag med krav fra flere reformer og endringer. Rapporteringen kommer i tillegg til og ikke i stedet for resultatovervåkingen. Flere uttrykte at de savnet dialog med kommunen, og at skriftlig rapportering ofte erstattet de samtalene som kunne bidratt til bedre faglig støtte.

Hva endrer seg mellom 2018 og 2023 – og hva består?

	2018 (2006-REFORMEN)	2023 (2020-REFORMEN)
HOVEDTEMA I DIALOGEN	RESULTATER, NASJONALE PRØVER	RESULTATER + ELEVMILJØ, HELSE, MOBBING
OPPLEVD KOMMUNAL KAPASITET	LITE TID OG PEDAGOGISK KOMPETANSE	BUDSJETT BEGRENSNINGER, BEMANNINGSREGLER
DOKUMENTASJON	MODERAT, PRIMÆRT RESULTATER	HØYE KRAV, OMFATTENDE I ELEVMILJØ-SAKER
RELASJONENS KARAKTER	KOMMUNEN SOM «FJERN» OG RESSURSBEGRENSET	KOMMUNEN SOM «KONTROLLERENDE» OG REGELSTYRT
SKOLELEDERNES OPPLEVELSE AV HANDLINGSROM	STØRRE FAGLIG AUTONOMI	STERKERE JURIDISKE OG ADMINISTRATIVE RAMMER

## Oppsummert

Den nye reformperioden endrer ikke grunnstrukturen i samarbeidsforholdet, men *utvider med* nye krav. Resultatovervåkingen består, mens kravene rundt elevmiljø og juridisk ansvar kommer i tillegg og gjør samarbeidet mer komplekst og styrt. Studien viser at skolelederne primært forholder seg til nasjonale krav i nasjonalt regelverk, selv om styringsmodellen er desentralisert. Kommunen oppleves i stor grad som en «forlenger» av nasjonal styring, en mottaker av rapportering og en formidler av krav – mer enn en faglig støttepartner. Dette skaper et inntrykk av uklare styringslinjer, der reformer bygger på hverandre, nye krav legges over gamle og forventningene øker uten at ressursene følger med. For skolelederne gir dette en opplevelse av både økt ansvar og redusert autonomi, samt et stadig mer krevende administrativt landskap.

## KONKLUSJON OG IMPLIKASJONER

Studien tyder på at samarbeidet mellom skoleledere og kommuner over tid er preget av et sterkt resultatfokus og økte dokumentasjonskrav. Skolelederne opplever en situasjon med knappe ressurser og stramme rammer til tross for utvidet ansvar for elevenes skolemiljø og nye juridiske forpliktelser.

Samtidig ønsker skolelederne et forhold til sine kommuner preget av tillit, dialog og faglig samarbeid. Over tid ser vi at reform-elementer ikke erstatter hverandre, men legges lag på lag med økte forventninger og krav til ledere i både skole og kommune i et stadig mer komplekst landskap. Dette tyder på at det er nødvendig å diskutere hva slags samarbeid som faktisk skal kjennetegne et desentralisert utdanningssystem og hvilke rammer som må på plass for at både skoleledere og kommuner kan fylle sine roller i tråd med forventningene om velfungerende samarbeid.

Studien baserer seg på erfaringer fra et begrenset antall skoleledere og kan ikke generaliseres til alle skoleledere i landet. Når vi sammenholder våre resultater med de øvrige studiene i prosjektet og i Norge for øvrig, kan vi likevel peke på noen områder som kan styrkes for et mer realistisk velfungerende samarbeid mellom ledere i skoler og kommuner.

- Det er behov for mer dialog og mindre skriftlighet. Skoleledere ønsker faglig samtale, støtte og felles refleksjon – ikke kun dokumentasjon og rapportering. For å kunne være en faglig partner og ikke bare en kontrollinstans bør kommunens skolefaglige og pedagogiske kapasitet styrkes.
- Det er behov for tydeligere avklaringer av ansvar. Forholdet mellom nasjonale krav og lokale fortolkninger fremstår ofte uklart.
- Det er behov for ressurser som realistisk følger reformkrav, nye og flere krav lagt lag på lag uten økte ressurser gir press og slitasje på både skoler og kommuner.

### Referanse

Prøitz, T. S., Dieude, 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>

