



Innst. S. nr. 29

(2007-2008)

Innstilling til Stortinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

Dokument nr. 8:100 (2006-2007)

Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Ine Marie Eriksen Søreide, Gunnar Gundersen, Kari Lise Holmberg, André Oktay Dahl og Elisabeth Aspaker om konkrete tiltak for styrket skoleledelse

Til Stortinget

SAMMENDRAG

I dokumentet fremmes følgende forslag:

1. Stortinget ber Regjeringen om at det innføres krav til skolelederutdanning for å kunne bli tilsatt som rektor. Det foreslås å lage en tiltaksplan og en framdriftsplan for når formelle krav til alle skoleledere vil være innfridd.
2. Stortinget ber Regjeringen om at det foretas en samordning av minstekrav til innholdet i skolelederutdanningen. Mangfold i utdanningstilbudet er en styrke, men det må veies opp mot behovet for minstekrav til kompetanse hos dem som skal lede norsk skole.
3. Stortinget ber Regjeringen om at det settes i gang systematisk forskning på skoleledelse på alle nivå i skolen. Det er viktig å kartlegge hva som er viktige forutsetninger for en god ledelse av skolen som et kollegium, og hvordan skolen som en lærende organisasjon kan styrkes.
4. Stortinget ber Regjeringen om at det settes i gang forsøk med "rektorveiledere" etter en modell fra Skövde kommune i Sverige. Formålet er å lage nettverk for erfaringsutveksling, korrektiv og oppfølging av den enkelte skoleleder.
5. Stortinget ber Regjeringen om at det for å styrke rekrutteringen til skolelederrollen startes forsøk med "rektorlærlinger".

6. Stortinget ber Regjeringen om å kartlegge hvilke samarbeidsmodeller for videreutdanning innen skoleledelse som eksisterer mellom skoleeiere og relevante utdanningsinstitusjoner. På bakgrunn av dette bes det igangsatt en ordning med demonstrasjonskommuner, som bidrar til at det skjer erfaringsspredning mellom skoleeierne."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Freddy de Ruiten, Anniken Huitfeldt, Gerd Janne Kristoffersen, Anna Ljunggren og Torfinn Opheim, fra Fremskrittspartiet, Anders Anundsen, Jon Jæger Gåsvatn og Åse M. Schmidt, fra Høyre, Gunnar Gundersen og lederen Ine Marie Eriksen Søreide, fra Sosialistisk Venstreparti, Åsa Elvik og Lena Jensen, fra Kristelig Folkeparti, Dagrun Eriksen, fra Senterpartiet, Inger S. Enger, og fra Venstre, Odd Einar Dørum, viser til representantforslaget.

Komiteen viser til at skolens evne til å innfri forventningene til en god skole først og fremst er avhengig av kvaliteten på undervisningen og det utviklingsarbeidet som skjer på den enkelte skole og i det enkelte klasserom. Ansvar for dette ligger hos lokale skoleledere og skoleeiere og den enkelte lærer, i samarbeid med elevenes foresatte og eleven selv.

Komiteen viser til opplæringslovens § 9-1 med bestemmelse om at skolen skal ha en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse, at opplæringen skal ledes av en rektor, og at rektor skal ha nødvendige lederegenskaper og pedagogisk kompetanse. Komiteen vil understreke at det er skoleeiers ansvar å oppfylle lovens krav om en god ledelse ved den enkelte skole, og viser i den forbindelse til behandlingen av Innst. O. nr. 126 (2002-2003) om Ot.prp. nr. 67 (2002-2003). Komiteen viser til at lovendringen resulterte

i større lokal handlefrihet i rekrutteringen av skoleledere og en sterkere vektlegging av skoleeiers ansvar for å rekruttere gode ledere i skolen. Tidligere krav om formell kompetanse ble erstattet av realkompetanse.

Komiteen viser til at det innenfor et nasjonalt rammeverk gitt gjennom lov og forskrift er delegert et betydelig ansvar til skolen lokalt i hvordan nasjonale målsettinger skal operasjonaliseres, både pedagogisk og organisatorisk. Gjennom de senere års reformer i skolen stilles det store, og til dels nye, krav til skoleledelse. Skolelederens oppdrag som pådriver for det pedagogiske utviklingsarbeidet i skolen er en sammenfatt og krevende oppgave. Rektor skal ivareta alle sider ved lederrollen; både den strategiske, faglige, innovative og administrative rollen, og i tillegg ha et sterkt grep om arbeidsgiverrollen. Komiteen vil derfor understreke at skolelederne er nøkkelpersoner i arbeidet med å realisere Kunnskapsloftets mål om høyere kvalitet og bedre resultater i norsk skole.

Komiteen vil i tillegg vise til St.meld. nr. 16 (2006-2007) og komiteens behandling av meldingen, jf. Innst. S. nr. 164 (2006-2007), der betydningen av en tydelig og pedagogisk sterk skoleledelse er avgjørende for at skolen skal kunne utjamne sosiale forskjeller. Lave forventninger til enkeltelever og lite systematikk i læringsarbeidet er nevnt som eksempler på årsaker til ulikt læringsutbytte, med den konsekvens at sosiale ulikheter sementeres i skolesystemet. Komiteen vil understreke at dette er et ansvar som tilligger skolens ledelse.

Komiteen viser til Innst. S. nr. 164 (2006-2007) der flertallet uttrykte følgende:

"Fleirtallet støtter ei kartlegging av korleis skoleleiinga blir ivaretatt ved ulike skolar og ei vurdering av om skoleleiing er godt nok ivaretatt i lovverket i dag."

Komiteen vil understreke sammenhengen mellom skolens evne til å fungere som en lærende organisasjon og hvor godt den fungerer i å fremme læring. Både i Kvalitetsutvalgets innstilling NOU 2003:16 og i St.meld. nr. 30 (2003-2004) vektlegges skoleledelse som en nøkkelfunksjon i utviklingen av skolen som en lærende organisasjon. Rektor er en viktig premissgiver for utviklingen av gode skoler og derigjennom et godt læringsutbytte for elevene.

Komiteen er kjent med at skoleledelse er et tema med internasjonal oppmerksomhet og at Norge deltar i OECDs studie Improving School Leadership sammen med 21 andre land. Imidlertid har Norge lite nasjonal forskning på området sammenlignet med de andre landene. Komiteen vil derfor understreke behovet for mer forskning på betydningen av skoleledelse, slik at kunnskapsgrunnlaget om den faktiske sammenhengen mellom skoleledelse og elevenes læring kan identifiseres mer presist.

Komiteen viser til at behovet for mer profesjonalisering av skolelederfunksjonen førte til at det fra midten av 80-tallet og fram til i dag er iverksatt en serie statlige ledelsesprogrammer (LEVIS, MOLIS, LIS, LUIS mfl.).

Komiteen er kjent med at skoleledelse siden 2005 har vært et prioritert område gjennom Strategi for kompetanseutvikling. Rapportene viser at et betydelig antall skoleledere har deltatt i formell videreutdanning. Tall fra 2006 viser at hver fjerde skoleleder har deltatt i videreutdanning. Komiteen viser til at strategiperioden avsluttes i 2008, og at det i den forbindelse er nødvendig å foreta en samlet vurdering av effekten av de tilbud som er gjennomført og på hvilken måte staten bør organisere tilbud om videreutdanning av skoleledere framover.

Komiteen er også kjent med at departementet tidligere har gitt støtte til utvikling av skolelederutdanninger, herunder også masterutdanninger. Gjennom samarbeid mellom flere høyskoler og universiteter, samt gjennom nettverk for skoleledelse, er tilbudene utviklet med noe felles og noe regional profilering av innholdet. I dag er for eksempel 200 studenter inne på Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling (ILS) ved Universitetet i Oslo sitt skolelederprogram. Mange skoleeiere har også tatt initiativ og lagt til rette for videreutdanning for sine skoleledere ved å etterspørre skreddersydde opplegg. Som et eksempel kan nevnes at sju kommuner i Nordfjord har bestilt "rektorskole" fra Høgskolen i Sogn og Fjordane, der 70 skoleledere har gjennomført et studieopplegg over ett år med gode evalueringer.

Komiteen mener det er behov for å foreta en gjennomgang av eksisterende studietilbud og vurdere behovet for eventuelle nye tilbud for å gi skoleeiere og skoleledere utdanningstilbud i samsvar med de utfordringer som skolen står overfor.

Komiteen vil understreke at dette må diskuteres i nær dialog med berørte parter og aktører.

Komiteen vil påpeke at skoleledelse ikke kun dreier seg om rektorrollen. Den administrative ressursen beregnes etter skolens størrelse og varierer derfor svært mye. De minste barneskolene opererer med under 50 pst. ledelsesressurs, slik at rektor i tillegg til å være administrativ og pedagogisk leder, også underviser. Til sammenligning har de ca. 6 pst. største skolene hele 400 pst. ledelsesressurs, som i praksis betyr tre hele årsverk i tillegg til rektor. Komiteen vil i tillegg påpeke at utviklingen av den kommunale organiseringen etter kommuneloven i 1993 har ført til store forskjeller i hvordan skoleledelse utøves i kommunene, og med det hvilke oppgaver som er tillagt den enkelte rektor. Komiteen er derfor opptatt av at en strategi for styrking av skoleledelse må inkludere hele skolens ledelsesfunksjon.

Komiteen viser til representantforslaget og slutter seg til intensjonen om en styrking av ledelsesfunksjonen i grunnopplæringen og behovet for en mer systematisert kompetanseutvikling av skolelederne.

Komiteen viser til St.prp. nr. 1 (2007-2008), der Regjeringen varsler framleggelse av en egen stortingsmelding om kvalitet i grunnopplæringen og en prioritering av statlige virkemidler i denne sammenheng. Tiltak for bedre skoleledelse bør, etter komiteens oppfatning, være et sentralt tema i den kommende meldingen.

Komiteen vil derfor fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen foreta en bred gjennomgang av status på området og vurdering av behovet for nye tiltak og strategier for en bedre skoleledelse, som en del av stortingsmeldingen om kvalitet i grunnopplæringen. Stortinget ber om at de konkrete forslag som ligger i representantforslaget Dokument nr. 8:100 (2006-2007), blir nærmere drøftet og vurdert i denne sammenheng."

Komiteen viser til at god skoleledelse er svært viktig av flere årsaker. Den bidrar til å øke elevenes læringsutbytte, den virker motiverende og utviklende på lærerne, og den virker positivt inn på den generelle skoleutviklingen.

Det finnes mange eksempler på god skoleledelse. Komiteen har i forbindelse med behandlingen av representantforslaget vært på befaring på Kastellet skole og Ullern videregående skole, begge i Oslo. Felles for skolene er at de har tatt utfordringen med skoleledelse på alvor, og bidratt til å utvikle skolene i en meget positiv retning. En viktig del av skolelederrollen består i å ha endringskompetanse. Generelt vil komiteen peke på at Oslo kommune gjennomfører svært mange gode tiltak for å styrke skoleledelsen og bygge opp om rektors lederrolle gjennom kompetanseheving og utvikling. Blant annet gjennomføres tiltaket som er foreslått i forslaget punkt 4 om rektorveiledere ("coaching"). I tillegg har Utdanningsetaten i Oslo utviklet en mastergrad i skoleledelse i samarbeid med Handelshøyskolen BI. Videre drives mentorordning, rekrutteringskurs i skoleledelse, skoleledermøter for alle rektorer i osloskolen arrangeres fem ganger i året, og det gis stipend til individuelle ledertiltak.

Etter komiteens mening er det grunn til å peke på at St.meld. nr. 16 (2006-2007) bekreftet funnene i St.meld. nr. 30 (2003-2004) om at norske skoleledere i for liten grad engasjerer seg i forhold til hvordan opplæringen bør gjennomføres og forbedres. Dette er fortsatt uløste utfordringer i skolen. I tillegg påpekte Riksrevisjonen i 2006 at 343 av 507 spurte skoler ikke hadde gjennomført skriftlige vurderinger av om opplæringen har nådd fastsatte mål i lærerplanverket. Ingen av disse funnene gir grunnlag for en avventende holdning fra Stortingets og Regjeringens side.

Komiteen vil understreke at det er et overordnet nasjonalt ansvar å sørge for at forholdene legges til rette for at kommuner og fylkeskommuner skal kunne være gode og aktive skoleeiere. For å ivareta det hensynet er det viktig at man fra Stortingets og Regjeringens side driver et målrettet og fremtidsrettet utviklingsarbeid innenfor skolen, slik at norske kommuner uavhengig av størrelse har et velutviklet spekter av virkemidler å velge fra når de skal ivareta sitt ansvar for å gi en god opplæring til alle elever.

Komiteen mener det bør legges bedre til rette for erfaringsutveksling og erfaringsspredning mellom skoleledere. Komiteen peker på at en ordning med demonstrasjonsskolekommuner etter modell av demonstrasjonsskoleordningen som har eksistert siden 2002, har

vært et bidrag til å få til slik erfaringsutveksling. Ordningen med demonstrasjonsskoler har vært et vellykket tiltak, og har ført til mer og bedre skoleutvikling, inspirasjon og motivasjon for både elever, lærere og skoleledere.

Komiteen viser til at det er store lokale forskjeller når det gjelder skoleeiers satsing på videreutdanning av skoleledere, og det finnes ikke noe overordnet system som samkjører eller definerer innholdet i utdanningen. I den samme undersøkelsen pekes det på at det har vært et markant skifte i kommunenes ledelsesstruktur fra 2001 til 2005, over til en to-nivå administrativ modell. I flere og flere kommuner er skolelederen dermed gitt ansvar for alt fra faglig utvikling til personalhåndtering og økonomi og administrasjon, men ofte uten eget administrativt apparat rundt seg. Det stiller meget store krav til rektors lederkompetanse på svært ulike felt. Komiteen vil peke på at kollegiet som en skoleleder er ansvarlig for, består av mange mennesker med høy kompetanse, og med egne, individuelle lederutfordringer i undervisningssituasjonen. Å utvikle lærerkollegiet til en lærende organisasjon der ressursene brukes optimalt, er en krevende ledelsesutfordring. Men det er i tillegg et helt avgjørende vilkår for å bedre elevenes læring og mestring. Komiteen vil også understreke at det er en nær sammenheng mellom god skoleledelse og rekruttering av dyktige lærere. En videre effekt av at lærere får utvikle seg faglig og pedagogisk under en god skoleledelse, er at det i sin tur øker læreryrkets status.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre er svært positive til de nye utdanningsprogrammene i skoleledelse og -administrasjon som tilbys ved ulike institusjoner, og ser at dette kan føre til en ytterligere profesjonalisering hos skoleledere. Disse medlemmer legger til grunn at skoleeier sørger for at rektor får nødvendig videreutdanning, og at staten legger til rette for dette. En selvstyrt skole forutsetter profesjonalitet hos skolelederen, og at det legges til rette for skolelederes mulighet til kompetanseheving.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil peke på at det foreliggende representantforslaget er en videreføring av det arbeidet som ble startet under regjeringen Bondevik II. For den forrige regjeringen var det en viktig del av analysen i St.meld. nr. 30 (2003-2004) at manglende fokus på god skoleledelse var en av årsakene til at elevene hadde for dårlig læringsutbytte. I forbindelse med Kunnskapsløftet har flere høyskoler innført egne program for skoleledelse. Dette er viktig for å styrke den formelle skolelederkompetansen. I tillegg har en uttalt målsetting vært at kompetanseheving for skoleledere skulle prioriteres i forbindelse med "Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseheving i grunnopplæringen 2005-2008".

Disse medlemmer mener rektors fremste oppgave vil være å skape og vedlikeholde en skolekultur som verdsetter kompetanse, som setter høye fagligpedagogiske mål, som både verdsetter tradisjon og er

åpen for endring og utvikling, og som setter elevens beste i sentrum.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er fornøyd med at flere partier er opptatt av å sikre bedre skoleledelse. Disse medlemmer viser til Fremskrittspartiets forslag i Dokument nr. 8:113 (2006-2007) der partiet fremmer flere forslag knyttet til forbedret lærerkompetanse i klasseledelse for lærere. Disse medlemmer viser til den nære sammenhengen mellom tydelig og god skoleledelse og tilsvarende klasseledelse, og mener forslagene i Dokument nr. 8:100 (2006-2007) til en viss grad bidrar til å øke det generelle fokus på behovet for lederskap i alle ledd i utdanningskjeden.

Disse medlemmer mener det er nødvendig å legge forholdene bedre til rette for å øke den totale lederkompetansen til skoleledere og fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem en helhetlig handlingsplan for å sikre bedre skoleledelse i grunnskoler og videregående skoler."

"Stortinget ber Regjeringen vurdere om det er hensiktsmessig å innføre formalkompetansekrav i skoleledelse/ledelse for skoleledere."

Komiteens medlemmer fra Høyre vil peke på at det er et nasjonalt ansvar å sørge for at det blir innført et formelt krav til at rektor skal ha skolelederutdanning.

Som det pekes på i representantforslaget, må rektorer i dag som hovedregel ha pedagogisk utdanning. Det stilles imidlertid ingen krav til utdanning som skoleleder. Det finnes heller ingen nasjonal standard som definerer hva en skolelederutdanning skal inneholde. "Skolelederundersøkelsen 2005" fra Universitetet i Oslo viser at nesten 40 pst. av rektorene overhodet ikke har noen formell utdanning i skoleledelse, og at bare 18,5 pst. av dem har mer enn 20 vekttall (minst ett års utdanning) i organisasjon og ledelse. I tillegg vet vi at mange er skeptiske til å ta på seg det ledelsesansvaret det medfører å være rektor. Ledelseskulturen i skolen har i svært lang tid vært til dels svak. Disse medlemmer mener det er liten tvil om at fokuset på skoleledelsens betydning for resultater, utnyttelse av ressursene i skolen og videreutviklingen av dem, har fått for lite fokus i skolen. Vi vet at ledelse er viktig, men vi vet for lite om hva som faktisk gir de gode resultatene. Undersøkelsen fra 2005 konkluderer imidlertid med at det er en signifikant sammenheng mellom formell utdanning i organisasjon og ledelse og høy skår på ulike kilder til læring. Nettopp fordi det er variasjoner både i hvordan ledelsen utøves og hvilke tiltak som virker og ikke virker, mener disse medlemmer at det er viktig å

gjennomføre mer systematisk forskning på skoleledelse.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre vil understreke at rektor må få bedre mulighet til å utøve sin rolle som pedagogisk leder. Rektor er noe annet enn en byråkrat og funksjonær. En mer selvstyrt skole betinger at skolene må styrkes med egne administrative funksjoner. I dag opplever skolene en hverdag med mange direktiv fra staten, og mye kontroll og detaljstyring fra fylkene. Den statlige skoleadministrasjonen må fungere som ressursorgan, heller enn kontrollorgan, og fylkene må gi skolene stabile betingelser, slik at de ansatte kan konsentrere seg om å skape en best mulig skole for elevene.

Komiteens medlem fra Venstre mener at skolen skal ledes av en rektor med pedagogisk utdanning og bakgrunn. Det er således ikke tilstrekkelig å bare ha skolelederutdanning (organisasjon og ledelse), med mindre denne kommer i tillegg til en pedagogisk utdanning. Dette medlem kan i prinsippet slutte seg til krav om skolelederutdanning for å kunne bli tilsatt som rektor, men ønsker at Stortinget skal få anledning til en egen drøfting av dette spørsmålet. Dette medlem legger til grunn i sine øvrige merknader at en slik utdanning kommer i tillegg til og ikke erstatter en pedagogisk utdanning.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen legge frem en helhetlig handlingsplan for å sikre bedre skoleledelse i grunnskoler og videregående skoler.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen vurdere om det er hensiktsmessig å innføre formalkompetansekrav i skoleledelse/ledelse for skoleledere.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Stortinget ber Regjeringen foreta en bred gjennomgang av status på området og vurdering av behovet for nye tiltak og strategier for en bedre skoleledelse, som en del av stortingsmeldingen om kvalitet i grunnsopplæringen. Stortinget ber om at de konkrete forslag som ligger i representantforslaget Dokument nr. 8:100 (2006-2007), blir nærmere drøftet og vurdert i denne sammenheng.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, den 15. november 2007

Ine Marie Eriksen Søreide
leder

Inger S. Enger
ordfører