

RAPPORT
FRA
TIDSBROKUTVALGET



15. DESEMBER 2009

1 Innledning	6
1.1 Mandatet og Tidsbrukutvalgets forståelse av mandatet.....	6
1.2 Utvalgets sammensetning og arbeid.....	6
1.3 Tidsbrukutvalgets datainnsamling og metodebruk	7
1.4 Hva ønsker lærere å bruke tiden til - hovedfunn fra forskning og undersøkelser.....	7
1.5 Kort oppsummering av konklusjoner og forslag til tiltak.....	8
2 Sentrale utviklingstrekk.....	10
2.1 Styringsprinsipper	10
2.2 Demografiske utviklingstrekk	10
2.3 Økt kunnskap om individuelle rettigheter.....	11
2.4 Ny og endret informasjons- og kommunikasjonsteknologi	11
2.5 De ulike aktørene i utdanningssektoren	12
2.5.1 Statlige myndigheter	12
2.5.2 Kommunene	12
2.5.3 Lærerne	13
2.6 Arbeidstidsavtalen.....	13
3 Presentasjon av forskning og undersøkelser om lærernes oppgaver og tidsbruk	14
3.1 Om de ulike undersøkelsene	14
3.2 Ressurssituasjonen	14
3.3 Fordeling av arbeidstid på ulike oppgaver	15
3.3.1 Pedagogisk arbeid	16
3.3.2 Kompetanseutvikling	17

3.3.3 Ikke-faglige aktiviteter og praktiske oppgaver	17
3.4 Lærernes oppfatninger om bruk av arbeidstiden.....	18
3.5 Oppgaver som kan ivaretas av andre yrkesgrupper, eller der læreren kan få avlastning.....	22
3.5.1 Praktiske oppgaver	22
3.5.2 Oppfølging av enkeltelever	23
3.5.3 Avlastning fra andre yrkesgrupper	23
3.6 Skoleledelsens betydning for lærernes oppgaver og tidsbruk....	24
3.6.1 Tidsbruk og holdninger	24
3.6.2 Evaluering og tilbakemelding	26
3.6.3 Organisering	26
3.6.4 Støttefunksjoner	27
3.7 Skoleeiers betydning for lærernes oppgaver og tidsbruk.....	28
3.7.1 Styring og delegering	28
3.7.2 Skolefaglig kompetanse	29
3.7.3 Lov- og regelverkskompetanse	29
3.8 Nasjonale myndigheters betydning for lærernes oppgaver og tidsbruk	30
3.8.1 Tilsyn	30
3.8.2 Sentrale satsinger	30
4 Tidsbrukutvalgets vurderinger og forslag til tiltak... 31	
4.1 Styrket fokus på kjerneoppgavene i skolen.....	31
4.1.1 Fellesmøter på skolen	32
4.1.2 Konfliktløsning og uro i klassen	32
4.1.3 Oppfølging av enkeltelever	33
4.1.4 Hjem-skole-samarbeidet og samarbeid med elevene	34
4.1.5 Læreplanarbeid	35

4.1.6 Krav til kartlegging og dokumentasjon	36
4.1.7 Arbeidsårets lengde	37
4.1.8 Kompetanseutvikling	38
4.2 Oppgaver som andre yrkesgrupper kan ivareta, eller der lærerne ønsker avlastning.....	39
4.2.1 Oppsummering av forskning og undersøkelser	39
4.2.2 Vurdering av tiltak for å få andre yrkesgrupper inn i skolen	40
4.3 Vurdering av rollen til nasjonale myndigheter	41
4.3.1. Statlige handlingsplaner og strategier	41
4.3.2 Tilsyn	42
4.3.3 Opplæringsloven	42
4.3.4 Ny lærerutdanning	43
4.4 Vurdering av rollen til skoleeier og skoleleder	44
4.4.1 Nasjonalt utdanningstilbud for rektorer	44
4.4.2 System for kvalitetsvurdering	44
4.4.3 Kommunal organisering og skolefaglig kompetanse	45
4.4.4 Medbestemmelse og organisasjonsutvikling	46
5 Tiltakenes økonomiske og administrative konsekvenser	47
5.1 Effektivisering	47
5.2 Økonomiske konsekvenser.....	47
5.3 Administrative konsekvenser	48
Vedlegg 1 Utvalgets mandat	49
Vedlegg 2 Presentasjoner på møter i Tidsbrukutvalget	51
Vedlegg 3 Elektronisk spørreundersøkelse – QuestBack-undersøkelse	52
Vedlegg 4 Intervjuguide for skoleeiere	67
Vedlegg 5 Intervjuguide for skolebesøk	68

Vedlegg 6 Fra studieturer til Danmark og England	69
Vedlegg 7 Regjeringens tverrdepartementale handlingsplaner	73
Vedlegg 8 Referanser	76

1 Innledning

1.1 Mandatet og Tidsbrukutvalgets forståelse av mandatet

I desember 2008 nedsatte Kunnskapsdepartementet (KD) et utvalg for å vurdere tidsbruken i grunnskolen (1.–10. trinn). Utvalget fikk navnet *Tidsbrukutvalget*.

Hensikten med utvalgets arbeid ifølge mandatet, vedlegg 1, er å foreslå tiltak som vil gi bedre utnyttelse av tidsressursene i skolen for at elevene skal få gode læringsvilkår og gode læringsresultater. I mandatet vektlegges det at lærernes tid bør brukes til kjerneoppgavene i skolen: undervisning, vurdering og planlegging av undervisningen. Utvalget skal videre vurdere hvilke oppgaver som ikke er knyttet direkte til elevenes læring, og om lærerne er pålagt for mange oppgaver. I tillegg skal utvalget komme med konkrete forslag til hvilke oppgaver lærerne kan gjøre mindre av. For å styrke undervisning og læringsutbytte skal utvalget også komme med forslag og anbefalinger til organisering og arbeidsformer både på kommunalt nivå og på skolenivå. Fordeling av oppgaver mellom ulike yrkesgrupper skal også vurderes.

Utvalget har konsentrert seg om å vurdere tidsbruken i den ordinære offentlige grunnskolen, og ser således ikke nærmere på lærernes tidsbruk i privatskoler eller i grunnskoleopplæring for voksne.

1.2 Utvalgets sammensetning og arbeid

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

Kirsti Kolle Grøndahl, leder, fylkesmann i Buskerud
Knut Andersen, direktør, Telenor
Lasse Arntsen, kommunalsjef, Malvik kommune
Anne Finborud, 1. nestleder, Skolenes landsforbund
Eva Lian, direktør for utdanning i KS
Knut Even Lindsjørn, leder av Kultur- og utdanningskomiteén i Oslo
Linda Jorid Nilsen, adjunkt, Langnes ungdomsskole i Tromsø
Venke Krogstad Nome, rektor, Flekkerøy skole i Kristiansand
Lars Arne Ryssdal, direktør, Oljeindustriens Landsforening
Per Aahlin, nestleder, Utdanningsforbundet

Utvalgssekretariat for perioden desember 2008–15. august 2009

Gudrun Vik, leder, seniorrådgiver, Direktoratet for forvaltning og IKT
Elisabeth Løvaas, førstekonsulent, Kunnskapsdepartementet
Ulla Werner, avdelingsdirektør, Kunnskapsdepartementet

Utvalgssekretariat for perioden 15. august 2009–1. desember 2009

Ulla Werner, leder, avdelingsdirektør, Kunnskapsdepartementet
Alette Schreiner, avdelingsdirektør, Kunnskapsdepartementet
Vidar Kåsin, seniorrådgiver, Kunnskapsdepartementet

Elleve utvalgsmøter ble avholdt i Oslo. To av møtene strakk seg over to dager. Flere virksomheter ble invitert til utvalgsmøtene, og flere av utvalgets medlemmer bidro med ulike presentasjoner.

1.3 Tidsbrukutvalgets datainnsamling og metodebruk

På oppdrag av Kunnskapsdepartementet har Senter for økonomisk forskning (SØF)¹ i samarbeid med SINTEF Teknologi og samfunn gjennomført prosjektet "Kartlegging av tidsbruk og organisering i grunnskolen" våren 2009. SINTEF Teknologi² og samfunn har gjennomført den kvalitative studien av tidsbruk og organisering, mens SØF har hatt ansvaret for den kvantitative kartleggingen av ressursbruk og tidsbruk og analysen av data fra spørreundersøkelsen til lærere, rektorer og kommuner.

FAFO³ har gjennomført en undersøkelse blant medlemmene av Utdanningsforbundet våren 2009 på oppdrag fra Utdanningsforbundet.

Teaching and Learning International Survey (TALIS)⁴ er den første undersøkelsen som gir et internasjonalt komparativt bilde av forholdene for undervisning og læring, og som også omhandler lærernes tidsbruk.

Utvalget har i tillegg gjennomført sin egen datainnsamling gjennom følgende aktiviteter:

- en elektronisk spørreundersøkelse om lærernes tidsbruk rettet mot lærere og skoleledere, heretter kalt QuestBack-undersøkelsen, vedlegg 3
- telefonintervjuer med representanter for sju skoleeiere, vedlegg 4
- 13 skolebesøk, vedlegg 5
- et møte med Utdanningsdirektørens arbeidsutvalg
- et møte med arbeidsutvalget til Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)
- studieturer til Danmark og England, vedlegg 6
- invitasjon til innspill på Kunnskapsdepartementets hjemmesider

Over 5000 svarte på lærerundersøkelsen, og noe under 800 svarte på skolelederundersøkelsen etter at de begge ble lagt ut på ulike aktuelle nettsteder for grunnskoleaktører. Verken intervjuene eller spørreundersøkelsene er strengt tatt representative, men de indikerer forhold som bekreftes av rapportene til både SØF og FAFO.

1.4 Hva ønsker lærere å bruke tiden tid - hovedfunn fra forskning og undersøkelser

Gjennomgang av forskning og undersøkelser i kapittel 3.3 og 3.4 viser at lærerne ønsker å bruke mer av sin tid på følgende oppgaver:

- undervisningsrelaterte oppgaver
- faglig oppfølging av elevene
- faglige møter
- kompetanseutvikling

Videre viser de samme undersøkelsene at mange oppgaver som lærerne i dag utfører i skolen, tar for stor del av lærernes tid. Disse oppgavene er

¹ Strøm mfl. 2009a

² Haugsbakken mfl. 2009

³ Jordfald mfl. 2009

⁴ Vibe mfl. 2009

- konfliktløsning, holde ro og orden og starte opp undervisningen
- fellesmøter på skolen (ikke-faglige)
- dokumentasjon rundt enkeltelever
- lokalt læreplanarbeid
- oppfølging av og kontakt med enkeltelever
- rapportering til skoleeier og skoleledelse
- kontakt med foreldre/foresatte og kontakt med enkeltelever utenom undervisningen
- praktiske oppgaver

1.5 Kort oppsummering av konklusjoner og forslag til tiltak

Tidsbrukutvalget mener at lærernes kompetanse og samspillet med elevene er de faktorene som har størst betydning for elevenes motivasjon og læringsutbytte. I tråd med mandatet ser *Tidsbrukutvalget* det som viktig at forholdene legges til rette slik at lærerne kan bruke mest mulig av tiden på skolens kjerneoppgaver: undervisning, vurdering og planlegging av undervisningen. Økte krav til kvalitet og tilpasset opplæring gjør at det må settes av god tid til disse oppgavene. *Tidsbrukutvalgets* forslag innebærer behov for økt voksentetthet i skolen.

Beslutninger som tas på de ulike nivåene, får konsekvenser for den enkelte lærers tidsbruk. *Tidsbrukutvalget* velger derfor å peke på tiltak som kan gjennomføres på alle nivåer, og som vil ha betydning for at lærerne kan konsentrere seg om skolens kjerneoppgaver. I denne oppsummeringen har vi valgt ut ti sentrale områder. I kapittel 4 er alle forslagene beskrevet.

- *God ledelse*
God ledelse framstår som den viktigste forutsetningen for god tidsbruk i skolen. Det gjelder både skoleledelse og klasseledelse.
- *Tid til kjerneoppgaver*
Skoleleder må sørge for at arbeidsplanfestet tid blir brukt målrettet og effektivt til skolens kjerneoppgaver. Skoleleder må utvikle god og effektiv møtestruktur og møtekultur i samarbeid med lærerkollegiet.
- *Reformtretthet*
Tiden er kommet for konsolidering av læreplanverket. Antall nasjonale handlingsplaner og strategier må reduseres. Den tidsmessige konsekvensen for lærerne må utredes før reformer eller strategier/handlingsplaner blir vedtatt.
- *Tydeligere regelverk*
Lover og forskrifter må gjøres tydeligere og lettere tilgjengelig. Det må utarbeides veiledninger til læreplaner som angir kompetansemål på alle trinn og i alle fag.
- *Mindre dokumentasjon*
Nasjonale myndigheter må tydeliggjøre nasjonale krav til kartlegging og dokumentasjon. Skoleeier bør være tilbakeholden med lokale krav til kartlegging og dokumentasjon utover forskriftene i opplæringsloven.

- *Andre yrkesgrupper*
Skoleeier og skoleleder må legge til rette for at relevant kompetanse fra andre yrkesgrupper blir benyttet i skolen.
- *Ansvarlig skoleeier*
Skoleeier må sørge for nødvendig skolefaglig kompetanse på kommunenivå. Delegering av oppgaver og myndighet til den enkelte skoleleder må følges opp med ressurser og veiledning.
- *Tidlig innsats*
Skoleeier må sørge for at tiltak for elever med spesielle behov blir satt inn tidlig.
- *Hjem og skole*
Det må etableres gode rutiner for samarbeid og kommunikasjon mellom hjem og skole.
- *Lærerutdanning og kompetanseutvikling*
Lærerutdanningen må fange opp utfordringene i praksisfeltet. Nyutdannede lærere må få relevant og systematisk veiledning og oppfølging. Det må utvikles gode systemer for kontinuerlig kompetanseutvikling.

2 Sentrale utviklingstrekk

Lærernes arbeidssituasjon og skolens plass i samfunnet er ikke statisk, men endrer seg over tid blant annet som en konsekvens av den generelle samfunnsutviklingen og av planlagte og gjennomførte reformer. I dette kapitlet redegjøres det kort for sentrale utviklingstrekk og reformer som *Tidsbrukutvalget* mener påvirker organisering og arbeidsprosesser på skoleeier- og skolenivå, og dermed også lærernes tidsbruk.

2.1 Styringsprinsipper

Regelstyring var i mange tiår det gjeldende styringsprinsippet i offentlig forvaltning. Styringsreformene med nytt inntektssystem og senere ny kommunelov og overføring fra regelstyring til mål- og resultatstyring har ført til store variasjoner i hvordan kommunene organiserer opplæringen.

At dette styringsprinsippet har gjort sitt inntog i grunnskolen, framgår også av St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*. Her står det i kapittel 3.3.2, under tittelen Frihet, tillit og ansvar – et systemskifte: *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*. Dette påvirker arbeidsoppgavene og til dels rollene til aktørene på de ulike nivåene.

I St.meld. nr. 31 (2007–2009) *Kvalitet i skolen* varslet regjeringen en klarere nasjonal styring av skolen. Det ble også stilt krav om en sterkere lokal ledelse.

Med Kunnskapsløftet i 2006 ble det innført nye nasjonale læreplaner i alle fag. De nye nasjonale læreplanene, som avløste L97, har definert kompetansemål som angir hva elevene skal kunne etter 2., 4., 7. og 10. årstrinn i grunnskolen. Læreplanene forutsetter at det konkrete innholdet i opplæringen, hvordan opplæringen skal organiseres, og hvilke arbeidsmåter som skal brukes i opplæringen, bestemmes på lokalt nivå. For grunnskolen vil det i tillegg være en oppgave å fordele kompetansemål mellom årstrinn.

2.2 Demografiske utviklingstrekk

I skoleåret 2007/2008 var det i underkant av 620 000 elever fordelt på 2941 kommunale grunnskoler. Som tabellen under viser er variasjonen i størrelse stor.

Tabell 2.1 Fordeling av små, mellomstore og store skoler i prosent

Grunnskoler	1997	2000	2004	2008
Færre enn 100 elever	40	37	35	33
100–299 elever	42	41	40	41
300 elever eller mer	18	22	25	26

Kilde: Utdanningspeilet 2008

Veksten i elevtallet tilsier at det er behov for en vekst i lærerårsverk på ca. fem prosent fram til 2020. I tillegg må et stort antall årsverk erstattes som en følge av naturlig aldersavgang blant undervisningspersonalet. Dette vil i seg selv utgjøre en utfordring for kommunene som skoleeiere og for skolene. Sammen med en økning i elevenes timetall og regjeringens mål om økt lærertetthet vil dette kunne føre til mangel på lærere i grunnskolen. Den samlede veksten i

etterspørselen etter lærere i grunnskolen fra 2006 til 2020 vil i henhold til St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren Rollen og utdanningen* utgjøre hele 13 prosent.

2.3 Økt kunnskap om individuelle rettigheter

Økt vekt på utdanning gjennom lengre skolegang for alle og utbyggingen av studieplasser i den videregående skolen og på universitetsnivå har ført til at befolkningens gjennomsnittlige kunnskapsnivå er langt høyere i dag enn tidligere.

Dette er en av grunnene til at kunnskapen om individuelle rettigheter også har økt. Dagens foresatte betrakter ikke skolegang og opplæring utelukkende som et velferdsgode, de vet at dette er noe barna har krav på. Det er ikke bare kunnskapen om de individuelle rettighetene som øker. De individuelle rettighetene favner også bredere enn tidligere.

Opplæringen skal i henhold til dagens lovverk tilpasses den enkelte elevs evner og forutsetninger. Elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet, har rett til spesialundervisning.

Før det blir fattet vedtak om spesialundervisning eller vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det foreligge en sakkyndig vurdering som bl.a. skal vise hva slags opplæringstilbud som bør gis. For elever med rett til spesialundervisning skal det utarbeides en individuell opplæringsplan, en "IOP". Denne planen skal evalueres hvert halvår.

Dersom de foresatte mener at deres barn ikke får en opplæring som gir et tilfredsstillende utbytte, kan saken påklages til fylkesmannen. Fylkesmannen avgjør saken med bindende virkning for kommunen.

Elevers og foresattes økte bevissthet om elevenes rettigheter kan føre til at tvister søkes løst i rettsapparatet. En konsekvens av dette er at kommunen/skoleeieren kan utvikle et til dels rigid system for dokumentasjon på at opplæringslovens krav er fulgt.

2.4 Ny og endret informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Et annet utviklingstrekk med konsekvenser for skolehverdagen er utviklingen av informasjons- og kommunikasjonsteknologien.

Innføring av ny teknologi er på mange områder et tidsbesparende tiltak også for skolen. Det er likevel en utfordring for skolens og lærernes disponering av egen tid at nye kanaler som e-post, mobiltelefon og SMS gjør at terskelen for å ta kontakt med skolen er senket. Økt bevissthet om elevenes rettigheter og betydningen av utdanning gjør at mange lærere bruker mer tid enn tidligere på å besvare henvendelser.

Informasjonssamfunnet endrer også læremidlene. Informasjon som er tilgjengelig på nettet, er et supplement til læreboken, eller den kan erstatte den. Læremateriell og tester som tidligere ble utgitt som trykksaker, legges ut elektronisk. Det kan gi kvalitetsmessige gevinster, men hensikten i hverdagen er ofte å spare tid på distribusjon. På mottakersiden er det mer tidkrevende for læreren å laste ned, skrive ut og kopiere tekst og bilder. I tillegg er informasjonsmengden så stor at det er særdeles krevende å ha god oversikt og sørge for kvalitetssikring.

Det utvikles stadig ny teknologi. For å dra nytte av teknologien trenger aktørene brukerkompetanse. I skolen, som ellers i samfunnet, vil mange arbeidstakere måtte sette av tid til å tilegne seg denne kompetansen.

IKT gir også visse utfordringer av mer teknisk karakter: For å ta i bruk den nye teknologien trenger skolen utstyr som har behov for ettersyn og vedlikehold. Sviktende eller manglende utstyr kan lett føre til tidstap for elever og lærere.

2.5 De ulike aktørene i utdanningssektoren

Ansvar for grunnskolen er delt mellom det statlige og det kommunale forvaltningsnivået.

Figur 2.1 Grunnskolens styringskjede

Politisk styringsansvarlig	Forvaltningsnivå	Aktører i grunnskolens styringskjede	
Stortinget	Statlig	KD (FAD)	
		Utdanningsdirektoratet	Fylkesmannen v/utdanningsdirektørene
Kommunestyret	Kommunalt	Skoleeier v/rådmann	
		Rektor som leder av skolen	
		Lærer	

2.5.1 Statlige myndigheter

Det er statlige myndigheter som har det nasjonale ansvaret for grunnopplæringen, og som fastsetter nasjonale rammebetingelser for opplæringen.

Staten delegerer myndighet til kommunene, og den statlige styringen skjer derfor i hovedsak gjennom lover og forskrifter. Statlig styring gjennom lov og forskrifter, herunder læreplaner, har stor betydning for innholdet i fagene, fagtilbudet og vurdering av opplæringen.

Kunnskapsdepartementet følger opp og forbereder skolepolitiske saker for Stortinget. Oppgavene forankres i det årlige statsbudsjettet. KD forvalter opplæringsloven og gir forskrifter om bl.a. mål for, omfang og gjennomføring av opplæringen. Departementet utarbeider forskrifter om vurdering av elever, om klage på vurderinger, om eksamen og om dokumentasjon. Utdanningsdirektoratet har fullmakter fra departementet innenfor grunnopplæringen. Statlig tilsyn, utført av fylkesmennene, er et viktig virkemiddel for å sikre at opplæringslovens bestemmelser blir oppfylt.

2.5.2 Kommunene

Kommunene har et bredt ansvar for offentlige velferdstjenester. Til grunn for dette ligger prinsippet om at oppgavene bør løses så nær innbyggerne som mulig. Inntektssystemet skal gi lokale folkevalgte muligheter til å prioritere ressursene i samsvar med innbyggernes preferanser og i samsvar med lokale forhold. Kommunenes brede oppgaveportefølje, herunder grunnskolen, gjør at kommunene kan se ulike tjenesteområder i sammenheng. Rammestyring, både finansielt og på lovsiden, skal legge til rette for at dette prinsippet kan realiseres, samtidig som nasjonale mål blir nådd. Ansvar for gjennomføringen av opplæringen i offentlige grunnskoler tilligger kommunene. Det er kommunestyret som er skoleeier.

Gjennom det til enhver tid gjeldende delegasjonsreglementet bestemmer kommunestyret hvem som har den delegerte myndigheten som skoleeier. Det er viktig at kommunen er tydelig i sin skoleeierrolle. Kommunen som skoleeier og arbeidsgiver har både rett og plikt til å lede og fordele arbeidet i grunnskoleopplæringen. Rektor er skoleeiers representant på den enkelte skole og er en del av skoleeierfunksjonen i kommunen. Det er rektor som utøver arbeidsgivers styringsrett på den enkelte skole.

2.5.3 Lærerne

Lærernes arbeidssituasjon og skolens plass i samfunnet er ikke statisk, men endrer seg over tid bl.a. som en konsekvens av den generelle samfunnsutviklingen og av planlagte og gjennomførte reformer. Lærerne har et av samfunnets viktigste oppdrag. Læreren møter oppgavene med faglig dyktighet, pedagogisk kunnskap, profesjonell trygghet og engasjement. Læreren har ansvaret for sin egen yrkesutøvelse gjennom et kritisk og reflektert blikk på eget arbeid og egen tidsbruk innenfor de rammene som ligger til grunn. Arbeidet og vurderingene av arbeidet foregår i samarbeid med ledelse og kolleger.

Å ha ansvaret for sin egen yrkesutøvelse innebærer en rett og forpliktelse til å vedlikeholde, oppdatere og videreutvikle kunnskap og faglighet. Dette er vesentlig for vedvarende høy kvalitet i yrkesutøvelsen, ikke minst med tanke på effektiv tidsbruk i undervisningen. Høyt faglig nivå på undervisningen og gode kunnskaper om klasseledelse vil også bidra til å redusere tid som blir brukt til å holde ro og orden i klasserommet.

I tillegg til god faglig og pedagogisk kompetanse trengs tilstrekkelig tid avsatt til de enkelte arbeidsoppgavene og profesjonalitet hos læreren for å kunne se hva som hemmer og hva som fremmer læring. At eleven kan bli sett både som unikt individ og som en del av et fellesskap, er en forutsetning for en god skole.

Arbeidsgiveren prioriterer og fordeler skolens oppgaver innenfor arbeidsplanfestet tid. På denne måten gis det muligheter til å utvikle den kollektivt orienterte skolen gjennom blant annet skolebasert kompetanseutvikling. I tillegg skal det settes av tid til felles og individuell planlegging, evaluering, samarbeid og til refleksjon. Resten av årsverket disponeres av læreren til for- og etterarbeid og faglig ajourføring.

2.6 Arbeidstidsavtalen

Arbeidstidsavtalen inngått mellom KS og lærerorganisasjonene setter de ytre rammene for lærernes arbeidstid. Lærerne har et avtalefestet netto arbeidsår på 1687,5 timer. Av dette årsverket er 38 uker sammenfallende med elevenes skoleår. I tillegg avsettes 1 uke (37,5 timer) til kompetanseutvikling og planlegging.

Lærerne får avsatt tid til undervisning, annet arbeid med elever, kollegialt samarbeid, for- og etterarbeid, samarbeid med foresatte og instanser utenfor skolen, faglig-administrative oppgaver og andre planlagte oppgaver med 1300 timer på barnetrinnet, 1225 timer på ungdomstrinnet. Dette er arbeidsplanfestet tid. Resten av årsverket disponeres av læreren til for- og etterarbeid og faglig ajourføring.

Den arbeidsplanfestede tiden er underlagt arbeidsgiverens styringsrett. Hvordan denne tiden skal disponeres på den enkelte skole, skal drøftes med de tillitsvalgte. Det utarbeides en arbeidsplan for hver enkelt lærer som skal inneholde den arbeidsplanfestede tiden.

3 Presentasjon av forskning og undersøkelser om lærernes oppgaver og tidsbruk

3.1 Om de ulike undersøkelsene

Som nevnt i kapittel 1.3 foreligger det flere undersøkelser av lærernes oppgaver og tidsbruk. Felles for alle undersøkelsene er at de er basert på at lærerne selv har rapportert oppgaver og tidsbruk ved hjelp av ulike spørreskjemaer. Utvalgets egen undersøkelse, QuestBack-undersøkelsen, er basert på at lærere og skoleledere på eget initiativ har svart på spørsmål på nettet, og fyller dermed ikke de formelle kravene til en representativ spørreundersøkelse.

I SØF-undersøkelsen har SINTEF Teknologi og samfunn gjennomført den kvalitative studien av tidsbruk og organisering, mens SØF har hatt ansvaret for den kvantitative kartleggingen av ressursbruk og tidsbruk og analysen av data fra spørreundersøkelsen til lærere, rektorer og kommuner.

FAFO-undersøkelsen er gjennomført blant medlemmene av Utdanningsforbundet våren 2009 på oppdrag fra Utdanningsforbundet. Ifølge FAFO er over 90 prosent av lærerne i grunnskolen medlemmer av Utdanningsforbundet, og forskerne mener derfor at problemet med manglende representativitet er lite.

Både SINTEF og FAFO har i sine prosjekter gjennomført intervjuer ved et mindre utvalg skoler og gir et verdifullt supplement til resultatene av spørreundersøkelsene. Det finnes noen undersøkelser der forskerne^{5 6} har gjennomført observasjoner på skolene, men disse begrenser seg til undervisningstiden.

TALIS-undersøkelsen, som er gjennomført av OECD, gir kunnskap om undervisning og læring, men undersøkelsen inneholder også spørsmål om lærernes oppgaver og om skoleledelse. Undersøkelsen inneholder også et spørsmål om tidsbruk. TALIS er gjennomført blant lærere og skoleledere på ungdomsskoletrinnet i 23 land. Undersøkelsen ble gjennomført høsten 2007 og våren 2008, og resultatene forelå høsten 2009.

3.2 Ressurssituasjonen

Alle undersøkelsene viser at det er stor variasjon i lærernes tidsbruk, både innenfor hver enkelt skole og mellom skoler. I TALIS-undersøkelsen⁷ peker forskerne på at et viktig funn er at det meste av variasjonene i tidsbruk ikke finnes mellom de deltakende landene, men mellom individuelle lærere.

SØF viser at forskjellene i liten grad kan forklares ved forskjeller i ressurser. De finner lite statistisk sammenheng mellom hvor mye tid lærerne bruker på ulike oppgaver og variabler som skolestørrelse, antall lærertimer per elev, andel assistentårsverk og andel elever med særskilt språkopplæring.⁸

SØF finner imidlertid at store skoler har noe færre lærertimer og kontaktlærere per elev og færre årsverk til administrativ og pedagogisk ledelse per undervisningsårsverk. På den annen

⁵ Haug 2006

⁶ Klette og Lie 2007

⁷ Vibe mfl. 2009

⁸ Strøm mfl. 2009

side finner de at store skoler gjør mer bruk av assistenter, kontorteknisk personale og IKT-personale per undervisningsårsverk enn mindre skoler. En mulig tolkning av disse sammenhengene er at store skoler drar fordel av arbeidsdeling og spesialisering (stordriftsfordeler)⁹.

3.3 Fordeling av arbeidstid på ulike oppgaver

SØF har kartlagt fordelingen av lærernes arbeidstid på ulike oppgaver. De skiller mellom undervisning, oppgaver innenfor arbeidsplanfestet tid utenom undervisning og oppgaver innenfor selvstendig tid. FAFO-undersøkelsen ser også på andel tid brukt på ulike oppgaver, men ser bare på hvordan lærerne bruker sin arbeidstid utenom undervisningen. I TALIS-undersøkelsen er lærerne bedt om å oppgi antall timer brukt på ulike oppgaver i en ”typisk” arbeidsuke.

Tabell 3.1 Faktisk og ønsket fordeling av arbeidsplanfestet tid utenom undervisningen. I prosent

Oppgaver	Faktisk	Ønsket
Planlegging av undervisningen	27,6	40,3
Møter og planlegging for skolen som helhet	23,0	11,7
Retting av oppgaver og skriftlige tilbakemeldinger	14,6	15,4
Samarbeid hjem-skole (foreldremøter o.l.)	10,0	10,4
Dokumentasjon	8,0	4,1
Læreplanarbeid	6,9	5,3
Annet arbeid	5,5	2,6
Faglig ajourføring	4,7	10,4
Totalt	100	100

Kilde: Strøm mfl. sluttrapport nr. 04/09

Tabell 3.1 viser at lærerne oppgir at de bruker om lag 30 prosent av arbeidsplanfestet tid utenom undervisningen til planlegging av undervisningen, vel 20 prosent på fellestid og møter for skolen som helhet, 15 prosent på retting av oppgaver og skriftlige tilbakemeldinger og ti prosent på samarbeid mellom skole og hjem. Læreplanarbeid og faglig ajourføring tar en mindre del av tiden. Det er imidlertid store forskjeller i tidsbruken mellom lærerne. Spredningen kan illustreres ved at den fjerdedelen av lærerne som bruker minst andel av arbeidsplanfestet tid på møter og planlegging på skolenivå, bruker ti prosent eller mindre på dette, mens den fjerdedelen som har høyest bruk, bruker 30 prosent eller mer til dette¹⁰.

Når det gjelder den selvstendige tiden, oppgir lærerne i SØF-undersøkelsen at de bruker 40 prosent av denne til planlegging av undervisningen, vel 20 prosent til retting av oppgaver og skriftlige tilbakemeldinger og vel 10 prosent til hjem-skole-samarbeid. Resten av den selvstendige tiden brukes til dokumentasjon, læreplanarbeid og faglig oppdatering, men her er det stor variasjon i tidsbruken. Noen lærere oppgir at de ikke bruker selvstendig tid til disse aktivitetene i det hele tatt.

TALIS-undersøkelsen finner at det er svært stor spredning i arbeidstiden til lærerne på ungdomstrinnet.

⁹ Strøm mfl. 2009a

¹⁰ Strøm mfl. 2009a

TALIS-undersøkelsen er ikke direkte sammenliknbar med SØF- og FAFO-undersøkelsene, både fordi det brukes ulike kategorier, og fordi de to siste spør om andeler av henholdsvis arbeidsplanfestet og selvstendig tid (SØF) og av tid brukt på skolen utenom undervisningen (FAFO). FAFO presenterer ikke gjennomsnittstall. Det ser likevel ut til at det er betydelige forskjeller på undersøkelsene, noe som tilsier at det er usikkerhet knyttet til resultatene. Det er begrensninger knyttet til metoden, både med selvrappotering og med å be om informasjon om en "typisk skoleuke", noe alle undersøkelsene gjør.

Undersøkelsene av fordelingen av lærernes arbeidstid og ønsker om endringer i tidsbruken må også ses i lys av at lærernes samlede arbeidstid varierer, selv om det er usikkerhet knyttet til de absolutte tallene.

I QuestBack-undersøkelsen sier over tre fjerdedeler (76 prosent) av skolelederne seg helt eller delvis enig i at den enkelte lærer selv kan påvirke hvordan den arbeidsplanfestede tiden som ikke er undervisningstid, skal brukes, mens under halvparten av lærerne (45 prosent) mener det samme.

3.3.1 Pedagogisk arbeid

I FAFO-undersøkelsen er lærerne spurt om hvor stor andel av arbeidstiden de bruker på ulike oppgaver. Andelene kan ikke sammenliknes direkte med tallene til SØF, siden FAFO ser på all arbeidstid utenom undervisningen. 30 prosent av lærerne sier de bruker inntil 20 prosent av arbeidstiden utenom undervisning til pedagogiske oppgaver, mens nesten like mange sier de bruker 21–30 prosent av denne arbeidstiden til slike oppgaver, mens 15 prosent av lærerne sier de bruker mer enn 50 prosent av denne arbeidstiden på pedagogiske oppgaver.

Med pedagogiske oppgaver mener FAFO alt arbeid knyttet til opplæringen, også møter som gjelder faglige og pedagogiske temaer. De oppgavene som gjøres oftest, er individuelt for- og etterarbeid. Dette gjøres daglig eller flere ganger i uka av nesten alle lærerne. Planlegging av arbeidet sammen med andre lærere og fellesmøter er også hyppig. Oppfølging og kontakt med enkeltelever og kontakt med foreldre skjer også ofte, for 40 prosent av lærerne flere ganger i uka. Elevvurdering er også en vanlig aktivitet, ukentlig eller 1–6 ganger i måneden for de fleste. Arbeid med læreplaner skjer sjeldnere, det samme gjelder kompetanseutvikling og skriftlig rapportering.

SØF finner at lærerne i gjennomsnitt bruker ti prosent av den arbeidsplanfestede tiden og litt mer av den selvstendige tiden (til sammen vel 20 prosent av tid utenom undervisning) på samarbeid med foreldre/foresatte. FAFO finner at vel 30 prosent av lærerne bruker mer enn 20 prosent av arbeidstiden utenom undervisningstiden på elevkontakt. Nær 70 prosent av grunnskolelærerne må flere ganger i uka ta vare på elever sosialt, mens nær 50 prosent daglig eller flere ganger i uka må gripe inn og løse konflikter. Oppfølging av enkeltelever overfor PP-tjenesten og andre instanser er også relativt hyppige aktiviteter for mange lærere. SØF finner også at vel 30 prosent av lærerne mener de bruker mye tid på å informere og svare på spørsmål fra foreldre/foresatte og elever via SMS, e-post og telefon.¹¹ Over halvparten av lærerne i denne undersøkelsen mener foreldre og foresatte har store forventninger til oppfølgingen av den enkelte elev¹².

¹¹ FAFO inkluderer kontakt med foreldrene om den ordinære opplæringen i pedagogisk arbeid, se over

¹² Strøm mfl. 2009 b

SINTEF peker på at kontaktlærerfunksjonen er arbeidskrevende. Dette gjelder spesielt håndtering av elevkonflikter og hjem-skole-samarbeid. Forskerne peker på at lærerne ved kaus-skolene ser på hjem-skole-samarbeid som viktig, men at kontakten med hjemmene har økt, og at det er større forventninger til at lærerne skal være tilgjengelige.

3.3.2 Kompetanseutvikling

TALIS-undersøkelsen viser at mellom 80 og 90 prosent av norske lærere hadde deltatt i en eller annen form for faglig og yrkesmessig oppdatering i løpet av de siste månedene. Dette plasserer Norge like under gjennomsnittet for de landene som deltok i undersøkelsen. På spørsmål om antall kursdager oppgir de norske lærerne 9,2 dager per år i gjennomsnitt. Over 70 prosent av de norske lærerne uttrykker ønske om å delta i mer faglig og yrkesmessig utvikling, mens gjennomsnittet for landene i undersøkelsen er 50 prosent.

I SØF-undersøkelsen oppgir lærerne at de i gjennomsnitt bruker fem prosent av den arbeidsplanfestede tiden og åtte prosent av den selvstendige tiden på kompetanseutvikling og faglig ajourføring (til sammen ca. seks prosent av tid utenom undervisningen). I FAFO-undersøkelsen er ikke lærerne spurt om hvor mye tid de bruker på kompetanseutvikling, men vel 30 prosent av lærerne oppgir at de det siste året har deltatt i kompetanseutvikling daglig eller 1–6 ganger per måned. Resten oppgir at dette skjer sjeldnere.

Norge skiller seg også ut ved at de som ikke har deltatt i kompetanseutvikling, sier de gjerne ville ha deltatt mer. De lærerne som har svart at de gjerne ville ha deltatt mer, er spurt om hva som har hindret dem. De vanligste hindringene blant norske lærere er at ”opplæringen var for dyr” (50 prosent), og at ”aktiviteten kolliderte med min arbeidsplan” (40 prosent). Nesten like mange (39 prosent) svarte at det var ”ingen aktiviteter som passet mitt behov”.

Skolelederne i TALIS-undersøkelsen mener at det er en viktig del av jobben å sikre at personalets undervisningsferdigheter stadig forbedres. På spørsmål om hvor ofte rektorene informerer lærerne om mulighetene for å få sine kunnskaper oppdatert, er det bare vel halvparten som svarer at de gjør dette ofte eller svært ofte. Forskerne konkluderer med at inntrykket fra undersøkelsen er at faglig oppdatering er et individuelt ansvar for lærerne, og at skolelederne tar få initiativer, selv om de er seg sitt ansvar bevisst.

I skolelederundersøkelsen fra 2005¹³ oppgir nær 80 prosent av skolelederne at de har etablert rutiner for oppfølging av nytilsatte lærere. Bare ca. 40 prosent av skolelederne i TALIS-undersøkelsen svarer ja på et tilsvarende spørsmål. TALIS viser også at Norge er et av de landene der det i liten grad er etablert formelle innkjøringsprosesser for nyutdannede lærere, eller mentorordninger der en ny lærer får en erfaren lærer som veileder¹⁴.

3.3.3 Ikke-faglige aktiviteter og praktiske oppgaver

Lærerne oppgir i undersøkelsen til SØF at de bruker i gjennomsnitt 50 minutter per dag til utenomfaglige aktiviteter som å løse konflikter, holde ro og orden og starte opp planlagt aktivitet. Forskerne har undersøkt om det er kjennetegn ved elevene, lærerne eller skolen som kan forklare forskjeller i tid brukt på ikke-faglig aktivitet. De finner at tid brukt på å holde ro og orden avtar med lærerens erfaring. Det viser seg også at lærerne bruker gjennomsnittlig ca. åtte minutter mer på å holde ro og orden og løse konflikter mellom elevene på skoler med åpen eller delvis åpen løsning enn på tradisjonelle skoler med fast avdelte undervisningsrom.

¹³ Møller mfl. 2006

¹⁴ Vibe mfl. 2009

Elevsammensetningen ser også ut til å ha betydning. Forskerne finner ingen sammenheng mellom gruppestørrelse og ro og orden.

Ifølge TALIS-undersøkelsen ligger Norge på gjennomsnittet når det gjelder andel av den tiden i klasserommet som faktisk brukes på undervisning. Vel ti prosent av tiden brukes til å holde ro og orden, og i underkant av ti prosent brukes på administrative oppgaver. Likevel rapporterer flere norske lærere om mer bråk og uro i klasserommet enn gjennomsnittet, og at de må vente en god stund før elevene blir rolige når timene begynner.

Observasjonsstudier¹⁵ utført i norske skoler tyder også på at mye tid går med til ikke-faglige aktiviteter. Observasjonene av opplæringen på de første trinnene i grunnskolen i 27 klasserom over tre år viste at rundt 50–60 prosent av tiden ble brukt til fag. Forskerne peker på at det ofte er bråk og uro i store deler av timen, og at det også går med tid til venting på instruksjoner og hjelp fra læreren. En klasseromsundersøkelse¹⁶ fra ungdomstrinnet tyder også på at relativt mye tid går med til ikke-faglige aktiviteter som administrasjon, organisering og andre gjøremål.

FAFO finner at mange lærere bruker en betydelig del av arbeidstiden utenfor undervisningen i grunnskolen til praktiske oppgaver. Vel 40 prosent av lærerne oppgir at de bruker 10–20 prosent av arbeidstiden utenom undervisning til praktiske oppgaver, mens 30 prosent oppgir at de bruker mer enn 20 prosent av tiden på slike oppgaver. Kopiering av læremidler, å få tekniske hjelpemidler til å virke og rengjøringsoppgaver er de viktigste.

Også SØF finner at mange lærere bruker mye tid på praktiske oppgaver. Over 30 prosent mener de bruker mye tid på rydding og klargjøring av klasserom, rengjøring og andre praktiske ting. 20 prosent er også enig i at de bruker mye tid på drift og vedlikehold av IKT utstyr og bruk av programvare.

Oppsummering

- Det er stor variasjon i lærernes tidsbruk, både totalt og i tid brukt til ulike oppgaver.
- Lærerne oppgir at de bruker mye tid på ikke-faglige aktiviteter som å løse konflikter, holde ro og orden og starte opp undervisningen.
- Erfarne lærere bruker mindre tid på å holde ro og orden.
- Lærerne bruker mye tid på kontakt med foreldre/foresatte og kontakt med enkeltelever utenom undervisningen.
- Lærerne bruker mye tid på praktiske oppgaver.

3.4 Lærernes oppfatninger om bruk av arbeidstiden

90 prosent av lærerne og 75 prosent av skolelederne i QuestBack-undersøkelsen mener at lærerne har for mange pålagte oppgaver innenfor arbeidsplanfestet tid. Det samme gir skoleeierne uttrykk for i telefonintervjuene, og lærerne og rektorene på *Tidsbruketvalgets* skolebesøk.

FAFO har gjentatt enkelte spørsmål fra Levekårsundersøkelsen fra 2006. Respondentene ble bedt om å kommentere følgende utsagn: ”Det er vanligvis ikke tid til å utføre arbeidsoppgavene på en skikkelig måte.” I 2006 mente snaut halvparten av lærerne at påstanden stemte godt eller svært godt, mens om lag 75 prosent av lærerne mente det samme i

¹⁵ Haug 2006

¹⁶ Klette og Lie 2007

2009. På spørsmålet ”Hvor ofte har du for mye å gjøre?”, svarte 60 prosent av lærerne i 2006 at de hadde for mye å gjøre daglig eller et par ganger i uka. I 2009 svarte nesten 90 prosent av lærerne det samme. I SØF-undersøkelsen svarer over halvparten av lærerne at de er svært uenig i denne påstanden: ”Jeg har bedre tid til å planlegge undervisningen nå enn for fem år siden.”

FAFO har også spurt lærerne om deres oppfatning av endringer i deres egen tidsbruk. Elevvurdering er det området som flest grunnskolelærere opplever at de bruker mer tid på (nær 70 prosent). Lærere som oppgir at en stor andel av foreldrene har høyere utdanning, tenderer i sterkere grad til å si at de bruker mer tid på elevvurdering. Over halvparten av lærerne oppgir også at de bruker mer tid på skriftlig og muntlig kontakt med foreldre/foresatte.

I undersøkelsen til SØF er lærerne bedt om å oppgi ønsket fordeling av den arbeidsplanfestede tiden utenom undervisningen. Her svarer lærerne at de ønsker å bruke betydelig mer tid på å planlegge undervisningen og på faglig ajourføring, jf. tabell 3.1. Drøyt halvparten av lærerne opplever at de har for liten tid til å planlegge undervisningen.

Lærerne ble også spurt om sitt syn på tidsbruken ved egen skole. Halvparten synes det burde brukes mer tid på veiledning av elevene. Over 70 prosent mener det brukes for lite tid på kompetanseutvikling og faglig ajourføring. Nær 70 prosent ønsker mer tid til møter og planlegging på fagnivå, mens over 50 prosent ønsker mindre tid brukt på møter og planlegging på skolenivå.

Ifølge FAFO-undersøkelsen ønsker lærerne særlig å bruke mer tid på tilbakemeldinger til elevene på deres læring, individuelt forarbeid og kompetanseutvikling.

I QuestBack-undersøkelsen er lærere og skoleledere bedt om å oppgi hvilke to oppgaver de ønsker at mer eller mindre av arbeidstiden skal benyttes til, jf. tabell 3.2 og tabell 3.3. Undervisning har førsteplass hos lærere og 4.-plass hos skolelederne når det gjelder oppgaver de ønsker å bruke mer tid på. På skolebesøkene som utvalget gjennomførte, uttrykte lærerne som ble intervjuet, også at de ønsket mer tid til å ivareta undervisningen og mer tid til den enkelte elev. Lærere og skoleledere ønsker at lærerne skal få mer tid til kompetanseutvikling. Undervisningsplanlegging og samarbeid med kolleger vektlegges også av mange lærere.

Tabell 3.2 ”Topp ti”-liste over oppgaver lærerne ønsker å bruke mer tid på

Lærere (5147 respondenter)			Skoleledere (778 respondenter)		
	Aktivitet	Antall		Aktivitet	Antall
1	undervisning klasse/gruppe	2007	1	individuell/differensiert undervisning	252
2	individuell/differensiert undervisning	1860	2	kompetanseutvikling kollektive utviklingstiltak	225
3	kompetanseutvikling individuelle utviklingstiltak	1557	3	muntlig tilbakemelding til elever og foresatte	205
4	undervisningsplanlegging	1130	4	undervisning klasse/gruppe	191
5	samarbeid med andre lærerkolleger	1026	5	kompetanseutvikling individuelle utviklingstiltak	181
6	kompetanseutvikling kollektive utviklingstiltak	847	6	å dokumentere elevvurderinger	171

7	muntlig tilbakemelding til elever og foresatte	530	7	skriftlig tilbakemelding (elev/foresatte)	124
8	å løse konflikter og motvirke problematferd	519	8	samarbeid med andre lærerkolleger	96
9	å undervise elever med særskilte behov	516	9	å løse konflikter og motvirke problematferd	93
10	retting av og tilbakemelding på elevarbeider	496	10	å holde ro og orden	86

Kilde: QuestBack-undersøkelsen

Ifølge SØF-undersøkelsen ønsker lærerne først og fremst å bruke mindre tid på møter og planlegging for skolen som helhet, jf. tabell 3.1. De ønsker også å bruke noe mindre tid på læreplanarbeid og dokumentasjon, men disse oppgavene legger beslag på en mye mindre del av tiden, henholdsvis sju og åtte prosent av arbeidstiden. Det er relativt stor variasjon, både i faktisk brukt tid og i ønsket tidsbruk. Tabell 3.3 viser lærernes syn på hvordan skolen prioriterer tid til ulike oppgaver, og bekrefter at det er møter og planlegging på skolenivå lærerne synes det brukes for mye tid på, mens nærmere 70 prosent ønsker mer tid til møter på fagnivå.

Tabell 3.3 Oppgaver lærerne synes det brukes for mye, passe eller for lite tid til på sin skole

	For lite	Passe	For mye
Møter og planlegging på skolenivå	4,4 %	44,1 %	51,5 %
Møter og planlegging på trinn-nivå	20,9 %	71,1 %	8,0 %
Møter og planlegging på fagnivå	66,8 %	30,6 %	2,7 %
Møter og planlegging på temanivå	18,2 %	74,4 %	7,4 %

Kilde: Strøm mfl. sluttrapport nr. 04/09

Nær halvparten av lærerne i FAFO-undersøkelsen mener at de bruker for mye tid på fellesmøter der det gis informasjon. Det framgår ikke om det er selve informasjonen som er unødvendig, eller om det brukes for lang tid på å gi den, eller om andre informasjonskanaler burde vært brukt. Undersøkelser tyder på at samarbeid i mange skoler i dag ofte handler om å planlegge heller enn å drøfte hvordan opplæringen kan forbedres mer direkte. En kvalitativ studie av lærere på ungdomstrinnet gir en indikasjon på at det er relativt uvanlig at lærere sitter sammen og drøfter faglig hvordan de kan løse konkrete utfordringer i klasserommet.¹⁷

¹⁷ Munthe 2007

En god del lærere mener at de bruker for mye tid på testing av elever og dokumentasjon av elevvurdering. Til dels er dette de samme lærerne som mener de bruker for lite tid på tilbakemelding til elevene om deres læring. FAFO påpeker at dette indikerer at en del lærere er kritiske til den formen tilbakemeldingen gis på, og til det man oppfatter som økt byråkratisering av vurderingen.

FAFO finner at det er ganske mange lærere som mener de bruker for mye tid på arbeid med lokale læreplaner. FAFO knytter dette blant annet til at lærerrollen i Kunnskapsløftet er ny for mange lærere, og at de opplever at innholdet i lærerrollen er blitt utvidet de senere årene.

I en undersøkelse¹⁸ blant skoleeiere, skoleledere og lærere ved et utvalg barne- og ungdomsskoler drøftes skolens erfaringer og arbeid med nye læreplaner og bruken av ulike vurderingsmidler. En åpnere læreplan har skapt behov for mer planlegging, uten at skolene har det nødvendige grunnlaget for planlegging som forventes.

Lærerne mener at de bruker for mye tid på oppfølging av og kontakt med enkeltelever. FAFO mener dette kan skyldes at denne kontakten ikke er læringsrettet, eller at den går på bekostning av læringsrettede aktiviteter overfor de øvrige elevene. SØF finner at lærerne i gjennomsnitt mener de bruker passe mye tid på skole–hjem-samarbeid, men her er det relativt stor variasjon både i faktisk brukt tid og ønsket tid. SØF finner imidlertid at halvparten av lærerne mener de bruker mye tid på rene omsorgsoppgaver overfor elevene.

Når lærere og skoleledere spørres om hvilke oppgaver de ønsker at det skal benyttes mindre tid på innenfor den avtalefestede tiden, bekrefter QuestBack-undersøkelsen i stor grad det inntrykket som kommer fram over.

Tabell 3.4 "Topp ti"-liste over oppgaver lærerne ønsker å bruke mindre tid på

Lærere (5147 respondenter)			Skoleledere (778 respondenter)		
	Aktivitet	Antall		Aktivitet	Antall
1	pålagte møter / samarbeid om adm. og organisatoriske oppgaver	1782	1	frukt- og matservering utenom undervisningstiden	200
2	lokalt læreplanarbeid	1332	2	samarbeid med frivillige organisasjoner	171
3	å rapportere til skoleledelse/skoleeier	1250	3	helse- og sosialfaglige instanser	153
4	rene informasjonsmøter	1162	4	pålagte møter / samarbeid om adm. og organisatoriske oppgaver	145
5	samarbeid med frivillige organisasjoner	683	5	å svare på undersøkelser	139
6	helse- og sosialfaglige instanser	665	6	undervisning i klasse/gruppe	129
7	Inspeksjon	662	7	frukt- og matservering	108
8	løse konflikter og	580	8	inspeksjon	103

¹⁸ Langfeldt mfl. 2009

	motvirke problematferd				
9	å dokumentere elevvurderinger	566	9	lokalt læreplanarbeid	100
10	frukt- og matservering utenom u-tiden	543	10	å tilrettelegge bruk av IT-utstyr	83

Kilde: QuestBack-undersøkelsen

Pålagte møter /samarbeid om administrative og organisatoriske oppgaver topper lærernes liste og ligger på 4. plass hos skolelederne over hva de vil bruke mindre tid på. Som en god nummer to hos lærerne kommer arbeid med lokalt læreplanarbeid.

Et stort flertall av lærerne på skolebesøkene ga uttrykk for at mer av læreplanarbeidet burde vært utført av sentrale myndigheter, som for eksempel å angi kompetansemålene på samtlige trinn, og at veiledninger til læreplanene burde ha kommet tidligere. Blant rektorene var det derimot delte oppfatninger av denne oppgaven. Noen rektorer ønsket at skolene selv skal utvikle de lokale læreplanene. I QuestBack-undersøkelsen har rektorene dette på 9. plass av oppgaver lærerne bør gjøre mindre av.

Rapportering til skoleledelse/skoleeier og samarbeid med frivillige organisasjoner og helse- og sosialfaglige instanser er også oppgaver lærerne ønsker å bruke mindre tid på. Det samme gjelder å løse konflikter og å motvirke problematferd. På skolebesøkene framhevet lærerne spesielt at arbeid rundt enkeltelever har økt betydelig.

Oppsummering

Lærerne ønsker å bruke mindre tid til

- fellesmøter på skolen (ikke-faglige)
- dokumentasjon rundt enkeltelever
- lokalt læreplanarbeid
- oppfølging av og kontakt med enkeltelever
- rapportering til skoleeier og skoleledelse

Lærerne ønsker å bruke mer tid til

- undervisningsrelaterte oppgaver
- faglig oppfølging av elevene
- faglige møter
- kompetanseutvikling

3.5 Oppgaver som kan ivaretas av andre yrkesgrupper, eller der læreren kan få avlastning

3.5.1 Praktiske oppgaver

I QuestBack-undersøkelsen svarer 74 prosent av lærerne og 80 prosent av skolelederne at noen av lærernes oppgaver bør overlates til andre yrkesgrupper. Praktiske oppgaver trekkes fram av mange.

Det er også mange som mener at andre enn lærerne kan føre tilsyn med elevene i skolegården. Andre legger vekt på at lærerne også må oppleve eleven utenfor undervisningen, og at

inspeksjon derfor fortsatt må være en oppgave for dem. De fleste er enige i at omfanget med fordel kan reduseres. Følgning til skoleskyss er en annen type oppgave som flere nevner bør kunne ivaretas av andre. Matsserveringen er en tredje type oppgave som hyppig nevnes. Når utvalget spør informantene nærmere om dette, kommer det imidlertid fram at det kanskje er mer snakk om å finne praktiske måter å organisere dette arbeidet på. På skolebesøkene kom det også fram at medisinerings av elevene er en oppgave lærerne gjør mer av enn tidligere.

3.5.2 Oppfølging av enkeltelever

Mangelfull tilgang på spesialpedagogisk kompetanse ser ut til å være en utfordring for mange lærere. SØF finner at lærere på skoler der andelen elever med spesialundervisning ligger over gjennomsnittet, i litt større grad enn andre lærere sier at de mangler nødvendig spesialpedagogisk kompetanse ved skolen. Dette gjelder 42 prosent av lærerne på skoler med høy andel spesialundervisning mot 35 prosent av de øvrige lærerne.

Lærerne på skoler der andelen spesialundervisning ligger over gjennomsnittet, mener i større grad enn andre lærere at de bruker mye tid til rene omsorgsoppgaver overfor elevene (55 prosent mot 48 prosent).

I FAFO-undersøkelsen sier nær 60 prosent av grunnskolelærerne seg helt eller delvis uenig i at skolens støttetjeneste for elever med spesielle behov fungerer godt. Kontaktlærerne er mindre fornøyd med denne tjenesten enn andre lærere.

I QuestBack-undersøkelsen peker både lærere og skoleledere på at lærerne bør avlastes for oppgaver knyttet til enkeltelever med behov for oppfølging. Her trekkes spesielt fram atferdsproblemer og konflikthåndtering.

3.5.3 Avlastning fra andre yrkesgrupper

I QuestBack-undersøkelsen har lærerne også svart på hvilke yrkesgrupper som bør komme inn i skolen for å avlaste lærerne.

Ulik begrepsbruk gjør at forslagene blir mange. Når svarene sorteres etter innholdet bak begrepsbruken, peker disse yrkesgruppene seg ut:

- fagpersoner knyttet til elever med særskilte behov som
 - barnevernspedagoger og andre miljøarbeidere
 - helsefaglig personell som helsesøster og fysioterapeut
 - assistenter (utdannede fagarbeidere)
- kontoradministrativt personale
- teknisk personale, til vaktmesteroppgaver og vedlikehold av teknisk utstyr
- ambulante team av ulike slag

Lærerne kan også få avlastning fra lærere med spesialkompetanse, for eksempel spesialpedagogisk kompetanse, jf. at mangel på spesialpedagogisk kompetanse på skolen ser ut til å være en utfordring for mange lærere.

Oppsummering

Oppgaver der lærerne kan få avlastning

- omsorg for enkeltelever
- konfliktløsning mellom elever
- oppfølging av elever med spesielle behov

- inspeksjon

Oppgaver som andre yrkesgrupper kan ivareta

- praktiske oppgaver: rengjøring, søppeltømming, skifting av lyspærer m.m., dvs. ordinære vaktmesteroppgaver
- følging til skoleskyss
- matservering
- administrative oppgaver
- medisinerer
- kopiering

Forslag til andre yrkesgrupper

- fagpersoner knyttet til elever med særskilte behov som
 - barnevernspedagoger/miljøarbeidere
 - helsefaglig personell som helsesøster og fysioterapeut
 - assistenter /fagarbeidere
- kontoradministrativt personale
- teknisk personale

3.6 Skoleledelsens betydning for lærernes oppgaver og tidsbruk

I St.meld. nr. 31 (2007–2009) *Kvalitet i skolen* presiseres det at skoler som har spesielt gode resultater, kjennetegnes av en felles skolekultur der lærerne og ledelsen jobber mot felles mål, og der de grunnleggende verdiene kan gjenfinnes i det praktiske arbeidet med elevene.

Det er godt dokumentert at velfungerende organisasjoner oppnår bedre resultater i arbeidet med elevene. En OECD-studie (2008)¹⁹ slår fast at skoleledelsen har vesentlig innvirkning på læring og læringsmiljø. Skoleledelsen har vesentlig innflytelse på elevenes læringsutbytte og trivsel – først og fremst ved å ha ansvar for å sette felles mål og inspirere til felles innsats for å nå målene og vurdere om målene er nådd. Skoleledelsen må også prioritere tilgjengelige ressurser på best mulig måte. Lærerne er skolens viktigste ressurs, og det er derfor avgjørende at skoleledelsen har et bevisst forhold til utvikling av lærernes kompetanse, utnyttelse av den samlede kompetansen på skolen og bruk av lærernes tid. Fellestiden må benyttes til å diskutere og utvikle profesjonskunnskap som er nyttig for lærernes arbeid.

3.6.1 Tidsbruk og holdninger

Tabell 3.5 Rektors tidsbruk målt i prosent av arbeidstiden som rektor

Gjøremål	Prosent
administrative oppgaver	28
pedagogisk ledelse	19
personalledelse	17
dokumentasjon og rapportering til staten	6
dokumentasjon og rapportering til kommunen	11

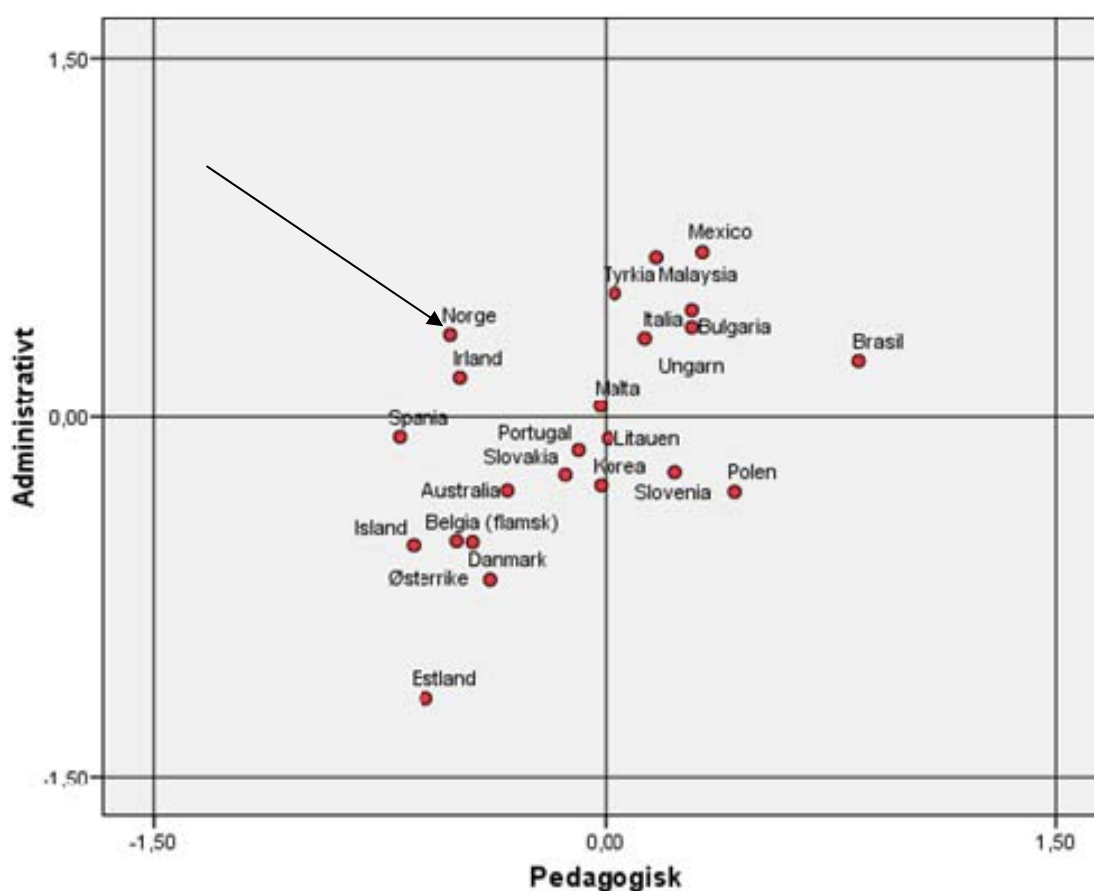
¹⁹ OECD 2008

annen kontakt med kommunen og aktivitet i kommunal regi	10
annet arbeid	9

Kilde: Strøm mfl sluttrapport nr. 04/09

Ifølge SØF bruker rektorene om lag 30 prosent av arbeidstiden på administrative oppgaver, 20 prosent på pedagogisk ledelse og 17 prosent på personalledelse. Tid brukt på personalledelse øker med skolestørrelsen. Halvparten av skolelederne i SØF-undersøkelsen svarer at de bruker passe tid på administrasjon, mens noe færre (45 prosent) mener de bruker for mye tid. Halvparten mener de bruker for lite tid på personalledelse.

Figur 3.1 Pedagogisk og administrativt lederskap i 23 land



Kilde: NIFU STEP

Som det går fram av figur 3.1, framstår norske rektorer i TALIS-undersøkelsen som betydelig mer orientert i retning av administrativt enn pedagogisk lederskap. Norge skiller seg fra de fleste andre landene i undersøkelsen. Forskerne²⁰ understreker imidlertid at disse ledelsesformene ikke behøver å stå i motsetning til hverandre. Lærernes svar på spørsmål om skoleledelsen bekrefter bildet av at Norge skårer lavt når det gjelder skoleledelsens engasjement i undervisningen. Den sterke vektleggingen av administrative oppgaver kan ha blitt forsterket av at flere administrative oppgaver er overført fra skoleeier til skolen de siste

²⁰ Vibe mfl. 2009

årene, og at et større ansvar for skolens drift dermed er blitt lagt på rektorene. De fleste skoleledere ønsker å prioritere pedagogisk ledelse, men det viser seg at denne delen av lederoppgaven ofte taper i konkurransen med de administrative oppgavene. Når det gjelder tidsbruk, skiller imidlertid ikke de norske rektorene seg ut på noen måte i forhold til de landene det er sammenliknet med i rapporten. Norge plasserer seg i en gruppe land som prioriterer pedagogisk lederskap noe lavere enn gjennomsnittet, samtidig som de bruker noe mindre tid enn gjennomsnittet på læreplan- og undervisningsrelaterte oppgaver.

Et tydelig pedagogisk lederskap ser ut til å fremme samarbeid mellom lærerne. Lærere som har en rektor som legger vekt på undervisningsledelse, opplever oftere å få tilbakemelding både fra rektor og fra kolleger. I en undersøkelse om skoleeiers satsing på ledelse og rektors rolle finner SINTEF²¹ at på skoler der ledelsen er utviklingsorientert og jobber systematisk med å utvikle skolens praksis, peker lærerne på at de har et godt arbeidsmiljø, gode muligheter for faglig utvikling og god innflytelse på sin egen arbeidssituasjon.

I QuestBack-undersøkelsen gir 60 prosent av lærerne og 48 prosent av skolelederne uttrykk for at en bedre skoleledelse ville redusere lærernes tidspress. Flere av skolelederne gir også uttrykk for at de ønsker seg mer veiledning fra skoleeieren.

3.6.2 Evaluering og tilbakemelding

Evaluering og tilbakemelding er en sentral lederoppgave. Når lærerne i TALIS-undersøkelsen blir spurt om hyppigheten av vurdering og tilbakemelding på deres arbeid, oppgir de litt lavere hyppigheter enn det rektorene oppgir. Mens ca. 60 prosent av rektorene oppgir at lærerne blir vurdert årlig eller oftere, svarer vel 50 prosent av lærerne det samme.²² Dersom lærervurderinger identifiserer svakheter ved en lærers prestasjoner, setter norske rektorer i mindre grad enn sine kolleger i andre land i verk tiltak. Bare én av tre rektorer sørger for at virkemidler for å endre avdekkede svakheter blir satt i verk. Et flertall av norske lærere mener også at dårlig utført arbeid blir tolerert av kollegene.

I skolelederundersøkelsene fra 2005 svarer rundt halvparten av rektorene at de har etablert rutiner for å følge opp lærere som ikke fungerer tilfredsstillende. Dette er en økning fra 2001.

Bare én av fire norske lærere svarer at vurderingen de får, inneholder konkrete forslag til forbedringer. Mange opplever vurderinger og tilbakemeldinger som lite relevante og konkrete. De fleste (nær 80 prosent) av lærerne som har fått tilbakemelding, anser dette likevel som positivt og som en hjelp til å forbedre sin undervisning.

3.6.3 Organisering

TALIS-undersøkelsen viser at norske lærere samarbeider mye, sammenliknet med lærere i andre land. Dette samarbeidet har hovedsakelig karakter av praktisk tilrettelegging, arbeidsdeling og koordinering, og i moderat grad av det som kan betegnes som profesjonelt samarbeid.²³ Forskerne peker på to konsekvenser av dette: For det første bidrar ikke denne typen samarbeid til lærernes faglige og profesjonelle utvikling. For det andre oppstår det i liten grad en felles undervisningskultur ved den enkelte skole. Disse forholdene knyttes til at det faglige lederskapet ved skolene synes mindre utviklet enn det administrative.

²¹ Dahl 2004

²² Vibe mfl..2009

²³ Vibe mfl..2009

De norske lærerne har stor frihet til å utføre sitt arbeid.²⁴ De norske forskerne bak TALIS-undersøkelsen påpeker at denne autonomien har en bakside ved at norsk skole ser ut til å gi en svak innramming om den enkelte lærers arbeid, og at lærerne mangler støtte i arbeidet.

Et stort antall av lærerne som deltok i de sentralt initierte forsøkene med ny arbeidstid²⁵ i 2001–2002, rapporterte at de var meget fornøyd med endringene i arbeidssituasjonen. Mange av forsøksskolene hadde gått fra et individuelt til et mer kollektivt ansvar for undervisningen, ved å samarbeide og dele på ansvaret for undervisningen. Det påpekes at teamorganisering er en tidkrevende arbeidsform, men at det kan gi nytte i form av at lærerne får økt pedagogisk handlingsrom og økt innflytelse på sin egen arbeidssituasjon. En betydelig større andel mente forsøket hadde hatt positiv betydning for arbeidsmotivasjonen.

Den samme undersøkelsen viser at de skolene som har faste rammer for tidsbruk, opplever mindre tidspress, og at tettere samarbeid med andre yrkesgrupper ga mer tid til kjerneoppgaver. Med faste rammer menes klar fordeling av arbeidsoppgaver og strukturert arbeidsdag, mens ved løs organisering definerer lærerne i større grad sin egen arbeidsdag. De påpeker også at de skolene som synes å ha en profesjonell lederkultur, dvs. en tydelig og utviklingsorientert ledelse, ser ut til å ha mindre utfordringer knyttet til tidsressurser.

En sak som synes å være en hyppig kilde til frustrasjon, er måten skolen skaffer vikarer på. SINTEF påpeker at skolene har svært ulike ordninger når det gjelder å skaffe vikarer. Mange lærere opplever å måtte ta vikartimer på kort varsel, noe som forstyrrer deres eget undervisningsopplegg. Ved andre skoler synes dette å være organisert på en måte som gir større forutsigbarhet for lærerne. Det samme inntrykket fikk *Tidsbrukutvalget* gjennom sine skolebesøk.

3.6.4 Støttefunksjoner

I skolelederundersøkelsene fra 2001 og 2005²⁶ har Møller og Sivesind kartlagt skolenes tilgang på administrative og merkantile støttefunksjoner. 60 prosent av skolelederne svarte i 2005 at de ikke har tilstrekkelig merkantilt personale ved sin skole²⁷, mens tilsvarende tall i 2001 var 74 prosent. Det er ledere ved fådelte skoler og barneskoler som er minst fornøyd med skolens kontorbemannning. Kartleggingen viser også at stillingsressursene til administrative og merkantile støttefunksjoner øker med skolestørrelsen, og at 15 prosent av rektorene i 2005 ikke hadde noen slik ressurs. Vaktmestertjenesten er også en viktig støttefunksjon både for skoleleder og lærere. Halvparten av rektorene mener at vaktmestertjenesten ikke fungerer tilfredsstillende for deres behov; dette svarte 60 prosent i 2001²⁸.

Ifølge FAFO-undersøkelsen oppga halvparten av lærerne at de daglig eller flere ganger i uka har brukt tid på å få tekniske hjelpemidler til å virke. I SØF-undersøkelsen er det 20 prosent av lærerne som sier seg svært enig eller enig i påstanden "*Jeg bruker mye tid på drift og vedlikehold av IKT-utstyr og bruk av programvare*", mens nesten 60 prosent er uenig eller svært uenig i påstanden.

²⁴ Vibe mfl. 2009

²⁵ Bungum mfl. 2002

²⁶ Møller mfl. 2006

²⁷ Helt eller delvis uenig i at de har tilstrekkelig merkantil bemanning

²⁸ Helt eller delvis uenig i at vaktmestertjenesten fungerer godt

Oppsummering

- Ledelse og organisering er viktig for lærernes tidsbruk.
- Norske skoleledere er betydelig mer orientert i retning av administrativt enn pedagogisk lederskap.
- Mange norske rektorer har liten tilgang på merkantile og administrative støttefunksjoner.
- Det er svak evalueringskultur i norsk skole på alle nivå. Lærere får lite konkret tilbakemelding.

3.7 Skoleeiers betydning for lærernes oppgaver og tidsbruk

3.7.1 Styring og delegering

40 prosent av lærerne og nær 70 prosent av skolelederne sier seg enig i at deres kommune er en god og kompetent skoleeier (QuestBack-undersøkelsen).

Svarene fra rektorer og kommuner i spørreundersøkelsen til SØF²⁹ gir jevnt over et inntrykk av stor grad av frihet for den enkelte skole i forhold til kommunen når det gjelder fordeling av skolebudsjettet, ansettelse av personell, faglig og pedagogisk opplegg og disponeringen av lærernes arbeidsplanfestede tid utenom undervisningen. Derimot har de liten innflytelse på fordelingen av midler til bygg og anlegg. Resultatene fra kasus-studiene³⁰ tyder også på at det er stor grad av frihet for den enkelte skole når det gjelder organisering av aktiviteten og disponeringen av tidsressursene.

I skolelederundersøkelsene fra 2001 og 2005³¹ er rektorene spurt om forholdet til kommunenivået. Over 70 prosent av rektorene svarer at de har god kontakt med kommunenivået om de oppgavene som er delegert, og like mange sier de opplever kommunenivået som en støtte i deres arbeid som leder.

I QuestBack-undersøkelsen gir om lag 80 prosent av lærerne og skolelederne uttrykk for at de mener skoleeier delegerer for mange oppgaver til skolen. På skolebesøkene var det imidlertid mange av rektorene som ga uttrykk for at de var fornøyde med de oppgavene som var delegert.

Mens delegering av beslutningsmyndighet er utbredt, er det imidlertid i mindre grad innført styringsopplegg med fokus på læringsresultater. 35 prosent av kommunene oppgir at de har inngått lederavtaler med fast avgrensede resultatmål for skolene, og 32 prosent oppgir at de gjennomfører systematiske evalueringer av rektorene i kommunen. Det er et tydelig mønster i at denne typen styringsopplegg er mest utbredt i de større kommunene. For kommuner med 25 000 innbyggere eller mer har nær 70 prosent av kommunene inngått lederavtaler med resultatmål, mens noe færre av disse kommunene (65 prosent) har etablert systematiske rektorevalueringer.

Det er lite målrettet styring av bruken av ressurser i skolen både fra skoleeier og nasjonalt nivå. Dette blir bekreftet i en ny doktorgradsavhandling³². Ifølge avhandlingen handler i stor grad ressurs- og økonomistyring i grunnskolen om budsjettkontroll – i mindre grad om å sikre

²⁹ Strøm mfl. 2009b

³⁰ Haugsbakken mfl. 2009

³¹ Møller mfl. 2006

³² Friestad 2009

at fordelingen av ressurser fører til økt læringsutbytte for elevene. Disponeringen av den største utgiftsposten, lærerlønn (og dermed lærernes tid), får mindre oppmerksomhet. Skolelederne i undersøkelsen måtte hver måned sende signerte regnskapsrapporter til kommunen, men det var svært liten oppfølging av elevenes læring ellers spørsmål om prioritering av ressurser ut fra mål. På kommunenivå var det liten eller ingen etterspørsel etter resultatinformasjon om den enkelte skole.

Avhandlingen påpeker videre at verken rektorer, kommuner eller statlige myndigheter kontrollerer omfanget av tjenester og aktiviteter på skolenivå, for eksempel om elevene får det antallet undervisningstimer de har krav på, eller om lærerne underviser det antallet timer de er betalt for. Dette fører til at skoleledere er mer opptatt av budsjettkontroll enn av hva ressursene faktisk brukes til, og om de bidrar til ønsket måloppnåelse. Satt på spissen er skoleledere mer bekymret for hvorvidt innkjøpsansvarlige overskrider sine små budsjetter, enn for hvordan lærerårsverkene – den viktigste og største ressursen – disponeres.

Avhandlingen peker også på at de indikatorene for resultater som brukes av overordnede myndigheter, gir mangelfull informasjon om skolers innsats for og bidrag til elevenes læring og utvikling. Det diskuteres om aktivitetsmål bør brukes som supplement til tradisjonelle resultatmål.

3.7.2 Skolefaglig kompetanse

En rapport fra OECD 2006³³ viser at kommunene i liten grad har et faglig støtteapparat som kan gi skolene nødvendig faglig-pedagogisk oppfølging. Disse rapportene tyder på at mange skoler ikke får den bistanden de trenger for å utvikle seg og styrke kvaliteten på opplæringen.

3.7.3 Lov- og regelverkskompetanse

Riksrevisjonens undersøkelser av grunnskolen fra 2006³⁴ avdekket at det var mangler ved oppfølging av opplæringsloven i mange kommuner, og at kommunen som skoleeier har mangelfull kunnskap om viktige deler av undervisningstilbudet når den skal vurdere om skolene har et forsvarlig opplæringstilbud.

Fylkesmennenes tilsyn har avdekket at de fleste kommuner og fylkeskommuner ikke har forsvarlige systemer for å vurdere om opplæringsloven blir oppfylt, og for å følge opp resultatene av slike vurderinger. Tilsynet i 2006 viser at 38 av 55 kommuner som har vært underlagt tilsyn, ikke har gode nok systemer eller mangler systemer for kontroll av sin egen virksomhet på opplæringsområdet. Mangelen på systemer innebærer at kommunene i liten grad sikrer at aktiviteter planlegges, organiseres og utføres i samsvar med opplæringsloven. Resultatet av tilsynet i 2007 og 2008 bekrefter disse hovedinntrykkene.^{35 36}

Oppsummering

- Skoleeier er mer opptatt av budsjettkontroll enn av om ressursbruken bidrar til økt måloppnåelse.
- Skolefaglig kompetanse på kommunenivå er ofte mangelfull.
- Mange kommuner har mangelfull lov- og regelverksforståelse.

³³ OECD 2006

³⁴ Riksrevisjonen 2006

³⁵ St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*

³⁶ Brev til KD fra direktoratet av 26.08.2009

3.8 Nasjonale myndigheters betydning for lærernes oppgaver og tidsbruk

3.8.1 Tilsyn

OECD påpekte i rapporten *Equity in Education* fra 2006³⁷ at staten mangler egnede ordninger for å føre tilsyn med og følge opp lokale skolemyndigheter. De påpeker samtidig at tilsynet sjelden er tilstrekkelig for å løse problemer, og at det mangler tiltak for å følge opp den enkelte skole.

Riksrevisjonens undersøkelse fra 2006³⁸ viser at staten i begrenset grad gjennomfører tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven, for eksempel om det stilles nødvendige ressurser til rådighet, om gruppene er pedagogisk forsvarlige, om det gis tilpasset opplæring, og om kommunene har et forsvarlig system iht. opplæringsloven § 13-10. De mener også at staten i liten grad foretar risikobaserte kontroller av enkeltskoler.

Det blir hvert år gjennomført nasjonalt tilsyn med hvorvidt kommunene har et forsvarlig system for å følge opp ulike sider ved lovverket for grunnopplæringen. I statsbudsjettet for 2009 ble det bevilget 16,5 millioner kroner ekstra for å styrke tilsynskapasiteten i grunnopplæringen.

3.8.2 Sentrale satsinger

De siste årene har det blitt lagt fram en rekke statlige handlingsplaner og strategier på ulike områder. Per dags dato har Kunnskapsdepartementet sju handlingsplaner og strategier. I tillegg deltar Kunnskapsdepartementet med til sammen 16 handlingsplaner og 10 strategier under andre departementers arbeidsområder. I vedlegg 7 er det gitt en oversikt over alle regjeringens tverrdepartementale handlingsplaner og tiltak rettet mot skolen.

Evalueringer³⁹ viser at mange av strategiene er preget av svært ambisiøse og lite konkrete målsettinger. Tiltak og prosjekter forankres på forskjellige nivåer i sektoren, hos enkeltlærere, skole, rektor, skoleeiere eller hos kompetansemiljøer. Flere av strategiene omfatter også mange og ulike tiltak som dels overlapper hverandre og dels peker på andre utfordringer enn dem man forsøker å møte gjennom Kunnskapsløftet.

SINTEF⁴⁰ viser at mye ressurser går med på skolene til å forholde seg til eksterne satsinger og eksternt initiert utviklingsarbeid. Dette gjelder ikke bare oppfordringer og tiltak fra kommunens side, men også fra andre eksterne aktører som vil ha innpass i skolen.

Oppsummering

- Det blir hvert år gjennomført nasjonalt tilsyn med hvorvidt kommunene har et forsvarlig system for å følge opp ulike sider ved lovverket for grunnopplæringen.
- Tiltak i ulike statlige strategi- og handlingsplaner er i liten grad samordnet og prioritert.

³⁷ OECD 2006

³⁸ Riksrevisjonen 2006

³⁹ St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*

⁴⁰ Haugsbakken mfl. 2009

4 Tidsbrukutvalgets vurderinger og forslag til tiltak

4.1 Styrket fokus på kjerneoppgavene i skolen

Tidsbrukutvalget mener at lærernes kompetanse og samspillet med elevene er de faktorene som har størst betydning for elevenes motivasjon og læringsutbytte. I tråd med mandatet ser *Tidsbrukutvalget* det som viktig at forholdene legges til rette slik at lærerne kan bruke mest mulig av tiden på skolens kjerneoppgaver: undervisning, vurdering og planlegging av undervisningen. Økte krav til kvalitet og tilpasset opplæring gjør at det må settes av god tid til disse oppgavene.

En grunnleggende forutsetning for kvalitet og god tidsbruk i skolen er at myndighetene stiller til rådighet ressurser som gjør det mulig å utføre de oppgavene som er fastsatt for grunnskolen, og for å nå de målene som settes for den enkelte skole. *Tidsbrukutvalget* vil derfor innledningsvis understreke myndighetenes ansvar for finansiering av grunnskolen.

Gjennomgang av forskning og undersøkelser i kapittel 3.3 og 3.4 viser at lærerne ønsker å bruke mer av sin tid på følgende oppgaver:

- undervisningsrelaterte oppgaver
- faglig oppfølging av elevene
- faglige møter
- kompetanseutvikling

Gjennomgang av forskning og undersøkelser i kapittel 3.3 og 3.4 viser videre at mange oppgaver som lærerne i dag utfører i skolen, tar for stor del av lærernes tid. Disse oppgavene er

- konfliktløsning, holde ro og orden og starte opp undervisningen
- fellesmøter på skolen (ikke-faglige)
- dokumentasjon rundt enkeltelever
- lokalt læreplanarbeid
- oppfølging av og kontakt med enkeltelever
- rapportering til skoleeier og skoleledelse
- kontakt med foreldre/foresatte og kontakt med enkeltelever utenom undervisningen
- praktiske oppgaver

Tidsbrukutvalget legger i resten av kapittel 4 fram forslag til tiltak med sikte på å rydde plass slik at lærerne kan bruke mer av sin arbeidstid på skolens kjerneoppgaver. Videre foreslår *Tidsbrukutvalget* tiltak som skal bidra til at arbeidsoppgavene i skolen kan løses mer effektivt. Andre yrkesgrupper kan brukes mer systematisk, støtte bedre opp og avlaste lærerens arbeid med kjerneoppgavene.

Tidsbrukutvalget vil understreke viktigheten av gode prosesser for god tidsbruk; spesielt er aktiv bruk av medbestemmelsesordningene svært viktig.

De foreslåtte tiltakene er rettet inn mot alle de viktigste aktørene i grunnskolesektoren: nasjonale myndigheter, skoleeier, skoleledere og lærere. *Tidsbrukutvalget* vil understreke at ikke alle tiltakene vil være like relevante for alle kommuner, skoler og lærere, til det er Skole-Norge for forskjellig.

Kommunen som skoleeier er direkte ansvarlig for grunnskolens budsjetter. Gjennom inntektssystemet for kommunesektoren er staten indirekte ansvarlig for finansieringen. Staten kan sikre skoleverket ressurser gjennom nasjonale standarder i opplæringsloven. Staten har også mulighet til å bevilge øremerkede midler til særlige tiltak, for eksempel ved innføring av nye reformer.

4.1.1 Fellesmøter på skolen

Undersøkelsene viser at et stort flertall av lærerne mener fellesmøter på skolen tar mye / for mye tid. *Tidsbrukutvalget* mener at skoleleder må ta ansvaret for god planlegging og effektive møter. Gode og effektive opplegg for informasjonsflyt vil kunne redusere behovet for felles møtetid.

I kapittel 2.5 er det skissert hvilket ansvar læreren har for sin egen yrkesutøvelse. *Tidsbrukutvalget* ser det som viktig at lærerne deltar aktivt i de fora der de har medbestemmelse, og at de bidrar til en god møtekultur.

Tiltak for skoleleder:

- utvikle god og effektiv møtestruktur og møtekultur i samarbeid med lærerkollegiet

Tiltak for lærer:

- bidra aktivt til god møtekultur

4.1.2 Konfliktløsning og uro i klassen

Undersøkelsene viser at lærerne bruker forholdsvis mye tid på å holde ro og orden i klasserommet og å håndtere konflikter. God klasseledelse og god undervisning er konfliktdepende. Lærernes faglige og pedagogiske kompetanse er avgjørende for at undervisningen skal fange elevens interesse.

Kontaktlæreren har en sentral rolle i arbeidet med å følge opp og forebygge konfliktsituasjoner. Kontaktlærer trenger tid til å ta seg av slike oppgaver.

Tidsbrukutvalget ser det som sentralt at lærerens posisjon som leder av klassen og av undervisningen styrkes. Mange lærere gir uttrykk for at de trenger mer kunnskap i klasseledelse og konflikthåndtering. Gode relasjoner mellom lærere og elev og et godt læringsmiljø er viktig både for faglig og sosial utvikling hos elevene.

Tidsbrukutvalget anbefaler derfor nasjonale myndigheter å utvikle sentrale etter- og videreutdanningstilbud i klasseledelse, og bidra til utvikling av kompetansemiljøer og utvikling av forskningsbasert kompetanse til skoleeier og skoler.

Tidsbrukutvalget ser det som viktig at skoleeier styrker voksentettheten i grunnskolen, og anbefaler en mer målrettet bruk av andre yrkesgrupper.

Tidsbrukutvalget vil anbefale at skoleledere sørger for at skolen har et felles system og rutiner for håndtering og oppfølging av elever når problemer oppstår, og sørger for at personalet har

kompetanse på klasseledelse og håndtering av konflikter og atferdsproblemer. Det er viktig at skolelederne utvikler en "vi-kultur", slik at enkeltlærere ikke står alene med utfordringene.

Tidsbrukutvalget ser det også som viktig at skoleleder bruker kollegaveiledning som et virkemiddel, og sørger for gode rutiner for samarbeid med foreldrene/foresatte.

Det er viktig at lærerne kontinuerlig oppdaterer sine kunnskaper og ferdigheter i klasseledelse og konflikthåndtering. Dette innbefatter også refleksjon over praksis.

Tiltak for nasjonale myndigheter:

- utvikle tilbud om etter- og videreutdanning i klasseledelse
- bidra til utvikling av kompetansemiljøer og utvikling av forskningsbasert kompetanse til skoleeiere og skoler
- sørge for mer aktiv og tilgjengelig formidling av forskningsresultater

Tiltak for skoleeiere:

- styrke voksentettheten i grunnskolen
- bruke andre yrkesgrupper mer målrettet

Tiltak for skoleledere:

- sørge for at personalet har kompetanse på klasseledelse og håndtering av konflikter og atferdsproblemer
- sørge for kollegaveiledning
- bruke andre yrkesgrupper mer målrettet
- arbeide med felles verdier og holdninger i personalet ved å innføre et forebyggingsprogram som alle forplikter seg til å praktisere
- sørge for at skolen har et felles system og rutiner for håndtering og oppfølging av elever når problemer oppstår
- sørge for gode rutiner for foreldresamarbeid

Tiltak for lærere:

- arbeide systematisk med å dele sine erfaringer
- ha god samhandling med elever og foreldre/foresatte for å håndtere konflikter og uro

4.1.3 Oppfølging av enkeltelever

Undersøkelsene viser at lærere bruker mer tid enn tidligere til dokumentasjon rundt enkeltelever, møter og kontakt med foreldre, og at dette gjelder spesielt elever med spesielle læringsbehov.

Det samme gjelder oppfølging av enkeltelever i forhold til samarbeidende tjenester i kommunen: pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), pedagogisk veiledningstjeneste (PVT) eller liknende kommunale støttefunksjoner som barnevern og helsetjenesten, ut fra hvordan kommunene organiserer sine sektorer og samarbeidende tjenester. I tillegg er barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) og kompetansesentrene viktige samarbeidspartnere. Skoleeier har ansvar for en egen PP-tjeneste eller en tjeneste i samarbeid med andre skoleeiere.

Tidsbrukutvalget ser det som viktig at PP-tjenesten er skolenær, lett tilgjengelig og godt fungerende. PP-tjenesten forutsettes å ha et godt samarbeid med alle de ovennevnte aktørene.

Tidsbrukutvalget mener det er viktig at skoleeier, skoleleder og lærere har god kompetanse om opplæringsloven. Skoleeier må kunne gi skoleledere veiledning i tolkning og forståelse av lov og forskrifter dersom det er nødvendig. Utdanningsdirektoratet har utgitt heftet *Spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning – Veileder til opplæringsloven*, som en hjelp til lokale myndigheter, barnehager og skoler i arbeidet med å tilrettelegge spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. *Tidsbrukutvalget* ser det som svært positivt at en slik veileder har kommet.

Tidsbrukutvalget vil vise til at ulike instanser bruker mye tid i prosessen med å fatte enkeltvedtak. Vi er kjent med at flere kommuner har god erfaring med å redusere antallet enkeltvedtak, og isteden bruker frigjorte ressurser på tidlig innsats og økt lærertetthet. *Tidsbrukutvalget* ser det også som viktig at skoleeier tidlig setter inn tiltak for elever med spesielle behov. I den sammenhengen er det vesentlig å etablere gode overgangsrutiner mellom barnehage og skole, og mellom de ulike skoleslagene. Slike rutiner bør ikke være bare av praktisk art, men også ivareta faglige og sosiale vurderinger knyttet til enkeltbarnet/-eleven.

Tiltak for skoleeiere:

- sørge for god kompetanse om lov og forskrifter
- gi skoleledere veiledning i tolkning og forståelse av lov og forskrifter
- sørge for velfungerende PPT
- sørge for at tiltak for elever med spesielle behov blir satt inn tidlig
- etablere gode overgangsrutiner mellom barnehage og skole, barnetrinn og ungdomstrinn og ungdomstrinn og videregående opplæring

Tiltak for skoleleder:

- sørge for god kompetanse om lov og forskrifter
- sørge for at det blir avsatt tid til oppfølging av elever med spesielle behov
- sørge for gode rutiner for samarbeid med PPT og andre faginstanser
- bidra til gode overgangsrutiner mellom barnehage og skole, barnetrinn og ungdomstrinn og ungdomstrinn og videregående opplæring

Tiltak for lærere:

- sørge for å ha god kompetanse om lov og forskrifter
- skaffe seg kompetanse til å identifisere og følge opp når elever har behov for særlige tiltak
- bidra til gode overgangsrutiner mellom barnehage og skole, barnetrinn og ungdomstrinn og ungdomstrinn og videregående opplæring

4.1.4 Hjem–skole-samarbeidet og samarbeid med elevene

Undersøkelsene viser at samarbeid mellom hjem og skole tar mer tid enn tidligere. Det skyldes blant annet nye kommunikasjonsformer som gjør lærerne lettere tilgjengelig. I den sammenhengen ser *Tidsbrukutvalget* det som viktig at skoleeier bidrar til forventningsavklaring mellom hjem og skole i den hensikt å unngå store ulikheter internt i kommunen. Videre ser *Tidsbrukutvalget* det som viktig at skoleleder etablerer gode rutiner og rammer for samarbeidet hjem–skole, for eksempel om henvendelser på mobil og svar på e-post.

Tidsbrukutvalget ser det som viktig at elevundersøkelser brukes aktivt, og at elevrådet blir involvert i diskusjonen om tidsbruken til de ulike oppgavene i skolen. I tillegg må lærerne sørge for et godt samarbeid mellom hjem og skole.

Tiltak for skoleledere:

- etablere gode rutiner og rammer for samarbeid og kommunikasjon mellom hjem og skole
- involvere elevrådet for å sikre at elevene blir hørt når det gjelder effektiv tidsbruk i undervisningen, inkludert elevenes medansvar for dette

Tiltak for lærere:

- ha nær dialog med foreldre/foresatte og aktivt bruke deres kunnskap om egne barn som en ressurs

4.1.5 Læreplanarbeid

Innføring av Kunnskapsløftet i 2006 innebærer at skoleeiere og skolene selv må utvikle lokale planer slik at elevene når sentralt fastsatte kompetansemål. I motsetning til tidligere læreplaner gir Kunnskapsløftet få anvisninger om innholdet i fagstoffet som skal formidles, og hvilke metoder som kan benyttes for å nå de ulike målene. I tillegg er det bare kompetansemål for 2., 4., 7. og 10. trinn i grunnskolen.

Tidsbrukutvalget har merket seg at arbeidet med lokale læreplaner tar mye tid hos skoleledere og lærere. Verken det nasjonale nivået eller skoleeier har tatt tilstrekkelig hensyn til de nye læreplanenes behov for planlegging hos lærere.

Høsten 2009 publiserte Utdanningsdirektoratet en generell veiledning til lokalt arbeid med læreplanene, og veiledninger til deler av de gjennomgående læreplanene i norsk, matematikk og kroppsøving. I 2010 vil det komme veiledninger til de øvrige gjennomgående læreplanene i Kunnskapsløftet (LK06 og LK06-Samisk). Dette ble varslet i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*. *Tidsbrukutvalget* er av den oppfatning at veiledningene til læreplanene burde ha foreligget før implementeringen av Kunnskapsløftet startet opp i 2006.

Tidsbrukutvalget ser det som viktig at skoleeier har et bevisst forhold til implementering av læreplanene, og sørger for nødvendig kompetanse i læreplananalyse på kommunalt nivå og skolenivå. Skolelederne må sette av tid til læreplanarbeidet, og legge til rette for at hele syklusen blir ivarettatt: planlegging, iverksetting, evaluering og justering. Skolelederne må involvere lærerne i arbeidet, og sørge for at det kan gjennomføres på en måte som oppfattes som meningsfylt og ikke unødig arbeidskrevende

For framtidige reformer vil *Tidsbrukutvalget* anbefale nasjonale myndigheter å utrede den tidsmessige konsekvensen for lærerne før nye reformer blir gjennomført.

Tiltak for nasjonale myndigheter:

- være tilbakeholden med store endringer i læreplanverket
- utarbeide veiledninger som angir kompetansemål på alle trinn og i alle fag
- sørge for at veiledninger til læreplaner foreligger før implementeringen
- utrede den tidsmessige konsekvensen for lærerne før store endringer i skolen blir gjennomført

Tiltak for skoleeiere:

- sørge for nødvendig kompetanse i læreplananalyse på kommunalt nivå og skolenivå

Tiltak for skoleledere:

- sette av tid til læreplanarbeid
- sørge for god sammenheng mellom læreplaner og skolens øvrige planer

Tiltak for lærere:

- bidra til at lokale læreplaner blir korte, tydelige og gode planleggingsverktøy i undervisningsplanleggingen

4.1.6 Krav til kartlegging og dokumentasjon

Undersøkelsene viser at mange lærere synes at de bruker mye / for mye tid på skriftlig dokumentasjon og rapportering til overordnet nivå. *Tidsbrukutvalget* foreslår derfor at kravet til rapportering og dokumentasjon begrenses til det som er nødvendig for å gjennomføre kjerneoppgavene, og at dette blir tydeliggjort fra nasjonale myndigheter.

Formålet med **obligatoriske kartleggingsprøver** er å avdekke behov for individuell oppfølging og tilrettelegging på individ- og skolenivå. Resultatene fra kartleggingsprøvene skal ikke rapporteres til Utdanningsdirektoratet. Kartleggingen vil gi læreren og skolen mulighet til å iverksette tiltak for elever som trenger ekstra oppfølging. Nødvendig veiledning om gjennomføringen og oppfølgingen av prøveresultatene følger med hver kartleggingsprøve. Kartleggingsmateriellet skal ses i forhold til andre vurderingsformer i det sammenhengende prøve- og vurderingssystemet.

Følgende kartleggingsprøver er i dag obligatoriske: leseferdighet 1., 2. og 3. trinn, tallforståelse og regneferdighet 2. trinn. I tillegg tilbys en frivillig kartleggingsprøve for 3. trinn i tallforståelse og regneferdighet.

Nasjonale prøver skal gi informasjon om elevenes grunnleggende ferdigheter er i samsvar med målene i læreplanen. De nasjonale prøvene er et hjelpemiddel for utvikling for den enkelte lærer, skole, kommune og for nasjonale myndigheter. Elever på 5. og 8. trinn gjennomfører nasjonale prøver i regning, lesing og engelsk.

Tidsbrukutvalget er kjent med at en del kommuner i tillegg til de nasjonale kartleggingsprøvene og nasjonale prøver gjennomfører egne lokale kartleggingsprøver. *Tidsbrukutvalget* vil oppfordre skoleeiere til å vurdere nøye hvorvidt det er nødvendig med bruk av kartleggingsprøver og annen form for dokumentasjon ut over forskriften til opplæringsloven. Skoleeier må kunne stole på den enkelte skoles og lærers profesjonalitet med utgangspunkt i gjeldende vurderingsforskrift.

I tillegg mener *Tidsbrukutvalget* at det er viktig at skoleleder avsetter tid og ressurser til oppfølging av kartleggingsprøver og nasjonale prøver. Det må utvikles et felles opplegg for dokumentasjon og oppfølging av resultater i samarbeid med lærerne.

Hvordan lov- og forskriftsverk ut over opplæringsloven påvirker tidsbruk i grunnskolen

Lov- og forskriftsverk om kommunen som forvaltningsnivå stiller omfattende krav til rutiner og retningslinjer for saksbehandling, dokumentasjon og arkivering. Arkivlov, forvaltningslov, offentlighetslov og personopplysningslov er eksempler på lovverk som har stor innvirkning

på tidsbruk primært på skoleeier- og skoleledernivå, men som også vil gripe direkte inn i den enkelte lærers arbeidssituasjon.

Størst konsekvens følger av de omfattende dokumentasjons- og prosedyrekravene som er knyttet til disse lovene. I situasjoner der det burde være tilstrekkelig med muntlig tilbakemelding til elevene for å oppnå ønsket effekt, stilles det i dag krav om skriftlig dokumentasjon for å ivareta forvaltningsmessige hensyn.

Journalføring av e-post mellom hjem og skole er et annet eksempel på økt tidsbruk. Her må læreren og/eller rektoren i hvert enkelt tilfelle vurdere hvorvidt det som mottas, er arkivverdig. Er innholdet medvirkende grunnlag for en beslutning, er det definert som arkivverdig, og må journalføres.

Tiltak for nasjonale myndigheter:

- tydeliggjøre nasjonale krav til kartlegging og dokumentasjon

Tiltak for skoleeiere:

- være tilbakeholden med lokale krav til kartlegging og dokumentasjon ut over det som kreves i forskriftene til opplæringsloven

Tiltak for skoleledere:

- avsette tid og ressurser til gjennomføring av og etterarbeid ved kartlegging og dokumentasjon
- utvikle et felles opplegg for dokumentasjon og oppfølging av resultater i samarbeid med lærerne

4.1.7 Arbeidsårets lengde

Lærerne har en årsverksramme som er lik den andre arbeidstakere i Norge har.

I den sentrale avtalen utføres årsverket på 39 uker, hvorav 38 av disse ukene sammenfaller med elevenes skoleår. I og med at kjerneaktiviteten er å planlegge og å gjennomføre undervisningsarbeid, samt gi elevene tilbakemelding på deres læringsarbeid, er arbeidsåret komprimert slik at lærernes arbeid i all hovedsak utføres når elevene er på skolen.

Lærernes årsverk er delt inn i arbeidsplanfestet tid og selvstendig tid (for- og etterarbeid og faglig ajourføring). Lærernes undervisningsoppgaver utføres innenfor arbeidsplanfestet tid.

Vurdering av hovedfunnene i undersøkelsen

Lærernes oppfatning er at kjerneoppgavene deres er knyttet til elevenes læringsarbeid og således må utføres når elevene er på skolen. Dette underbygges av at de etterlyser mer tid til planlegging av undervisningsarbeid, veiledning av elevene, refleksjon over egen praksis og faglig ajourføring. Lærere og skoleledere opplever også at lærernes arbeidsoppgaver har vært økende, og at arbeidsoppgavene går ut over den avtalte arbeidstiden. 75 prosent av skolelederne og 84 prosent av lærerne mener at "lærerne har for mange oppgaver innenfor arbeidstidsavtalen".

Tidsbrukutvalgets konklusjoner og forslag til tiltak

Tidsbrukuvalget mener at lærernes komprimerte arbeidsår er belastende for lærerne, men erkjenner at lærernes arbeid i det vesentlige er knyttet til elevenes tilstedeværelse. Forutsatt at arbeidsmengden for lærerne reduseres i elevenes skoleår, mener utvalget at et mindre komprimert arbeidsår bør vurderes av partene.

4.1.8 Kompetanseutvikling

Lærerne ønsker å bruke mer tid til kompetanseutvikling. Lærernes faglige og pedagogiske kompetanse er et nødvendig grunnlag for å kunne undervise på en god måte. *Tidsbrukutvalget* er av den oppfatning at dette er et ansvar både for nasjonale myndigheter, skoleeiere, skoleledere og lærere.

Skoleeiers ansvar for kompetanseutvikling er nedfelt i opplæringsloven § 10-8:

Kompetanseutvikling

Skoleeigaren har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i verksemda. Skoleeigaren skal ha eit system som gir undervisningspersonale, skoleleiarar og personale med sær oppgåver i skoleverket høve til nødvendig kompetanseutvikling, med sikte på å fornye og utvide den faglege og pedagogiske kunnskapen og å halde seg orienterte om og vere på høgd med utviklinga i skolen og samfunnet.

Kompetanseutvikling har vært et viktig satsingsområde for nasjonale myndigheter. Siden 2005 er det bevilget nærmere 1,4 milliarder kroner til kommuner, fylkeskommuner og andre skoleeiere til reformrelatert kompetanseutvikling. Den fireårige strategien ”Kompetanse for utvikling” er nå erstattet med ”Kompetanse for kvalitet – Strategi for videreutdanning av lærere 2009–2012”.

Den nye strategien uttrykker rammene for et partssamarbeid om et varig system for videreutdanning. Partene er Kunnskapsdepartementet, lærerorganisasjonene, KS og Nasjonalt råd for lærerutdanning. Satsingen skal gi lærerne videreutdanning i et omfang på inntil 60 studiepoeng i det enkelte fag eller område. Videreutdanningen skal i særlig grad rettes mot fagområder og emner som det på landsbasis er stort behov for å styrke. *Tidsbrukutvalget* ser det som viktig at nasjonale myndigheter fortsatt bevilger de nødvendige midlene til et varig system for videreutdanning.

Tidsbrukutvalget ser det også som viktig at skoleeier kartlegger kompetansen i kommunen og utarbeider og følger opp plan for kompetanseutvikling, i tråd med føringene i opplæringsloven § 10-8. Skoleeier bør tilby ulike former for stimuleringstiltak – herunder seniortiltak – for å beholde erfarne lærere, slik at de ikke går over i andre yrker eller går av med tidlig pensjon. Det kan for eksempel være i form av tilbud om videre- og etterutdanning, eller andre oppgaver som veiledning av yngre lærere.

Tidsbrukutvalget er av den oppfatning at skoleleder har ansvaret for å kartlegge og vurdere de ansattes kompetansebehov ut fra skolens målsetting og utviklingsbehov. I tillegg må skoleleder utarbeide kompetanseplaner og gjennomføre tiltak. *Tidsbrukutvalget* vil understreke at disse planene bør omfatte en tilpasning til strategien for videreutdanning av lærere, og henge sammen med skolens øvrige planarbeid, f.eks. skolens lokale læreplaner og virksomhetsplaner. Planene må også være en del av det kommunale systemet slik at skolene kan samarbeide om kompetanseutvikling.

Tidsbrukutvalget ser det som viktig at skoleleder prioriterer ressurser til kompetanseutvikling og sørger for vikarordninger.

Tidsbrukutvalget mener at lærere må prioritere tid til kompetanseutvikling, og at de aktivt må dele sin kompetanse med kolleger.

Undersøkelsene i kapittel 3.3 viser at lærernes erfaring er en av de faktorene som virker positivt inn på å håndtere konflikter og uro i klassen. *Tidsbrukutvalget* vil vise til at skoleleder i dag har et selvstendig veiledningsansvar for de ansatte ved sin skole. Veiledning av nyutdannede lærere bør kunne gjøres av erfarne lærere som en del av deres årsverk.

Tidsbrukutvalget vil understreke behovet for at skoleeier sørger for introduksjonsprogram for nytilsatte lærere. Programmet bør inneholde retningslinjer for oppfølging og informasjon fra skole til nytilsatt og informasjon fra kommunenivået.

Tiltak for nasjonale myndigheter:

- bevilge midler til det varige systemet for videreutdanning av lærere
- bevilge midler til utdanning av veiledere for nyutdannede lærere

Tiltak for skoleeiere:

- kartlegge kompetansen i kommunen og utarbeide og følge opp plan for kompetanseutvikling, i tråd med føringene i opplæringsloven § 10-8
- sørge for introduksjonsprogram for nytilsatte
- sørge for veiledning og systematisk oppfølging av nyutdannede lærere
- etablere stimulerings tiltak for å beholde og bruke erfarne læreres kompetanse
- stimulere til samarbeid mellom skoler

Tiltak for skoleledere:

- kartlegge og vurdere lærernes kompetanse, utarbeide kompetanseplan og gjennomføre tiltak
- prioritere ressurser til kompetanseutvikling og sørge for vikarordninger
- etablere gode rutiner for erfaringsdeling

Tiltak for lærere:

- prioritere deltakelse i kompetanseutvikling
- dele sin kompetanse med kolleger

4.2 Oppgaver som andre yrkesgrupper kan ivareta, eller der lærerne ønsker avlastning

4.2.1 Oppsummering av forskning og undersøkelser

I kapittel 3.5 oppsummeres det hva forskning og undersøkelser sier om hvilke oppgaver som andre yrkesgrupper enn lærerne kan *ivareta*. Det er følgende oppgaver:

- praktiske oppgaver: rengjøring, søppeltømming, skifting av lypærer m.m., dvs. ordinære vaktmesteroppgaver
- følging til skoleskyss
- matservering
- administrative oppgaver
- medisinerer

Tidsbrukutvalget er av den oppfatning at alle disse oppgavene er praktiske oppgaver som lærere i dag bruker unødvendig mye tid på, og som kan overlates til andre yrkesgrupper i skolen.

Kapittel 3.5 inneholder også en oppsummering av forskning og undersøkelser som anviser hvilke oppgaver andre yrkesgrupper kan *avlaste* lærerne med. Det er følgende oppgaver:

- omsorg for enkeltelever
- konfliktløsning mellom elever
- oppfølging av elever med spesielle behov
- inspeksjon
- kopiering

Disse oppgavene kan utføres av

- fagpersoner knyttet til elever med særskilte behov som
 - barnevernspedagoger/miljøarbeidere
 - helsefaglig personell som helsesøster og fysioterapeut
 - assistenter /fagarbeidere
- kontoradministrativt personale
- teknisk personale

4.2.2 Vurdering av tiltak for å få andre yrkesgrupper inn i skolen

Allerede i dag er det flere yrkesgrupper i skolen. Det er ingen formelle hindringer for å bruke andre yrkesgrupper enn lærere i skolen. Disse gruppene er imidlertid ikke kvalifisert til tilsetning i undervisningsstilling, men må tilsettes i andre typer kommunale stillinger.

Tidsbrukutvalget mener at skoleeier må tilrettelegge for at relevant kompetanse fra andre yrkesgrupper kan benyttes i skolen.

Tidsbrukutvalget mener at skoleeier spesielt må styrke den merkantile støtten i skolen, og sørge for at skolene har en god vaktmester- og renholdstjeneste. Denne kan enten være fast knyttet til den enkelte skole eller som en del av en ambulerende kapasitetsbase. I tillegg må skoleeier ha rutiner og tilstrekkelig med ressurser for vedlikehold og oppdatering av alt teknisk utstyr.

Forsøk med skoler som kombinerer ansatte i SFO og barneskolen, viser at disse skolene på en god måte klarer å benytte arbeidsstyrken slik at lærerne får frigjort tid til å ivareta kjerneoppgavene.

Tidsbrukutvalget vil anbefale at skoleleder vurderer kompetansebehovet på sin skole, og sørger for en riktig personalsammensetning. I tillegg vil *Tidsbrukutvalget* se det som viktig at skoleleder samarbeider med elevrådet om tilrettelegging av praktiske oppgaver.

Tidsbrukutvalget er av den oppfatning at lærerne må melde behov for avlastning eller støtte fra andre yrkesgrupper. Det er en forutsetning at de ulike yrkesgruppene på skolen, lærerne inkludert, har en god dialog, og at de samarbeider med hverandre. Skolens ledelse har ansvaret for at det gis rom for slikt samarbeid.

Skolehelsetjenesten er en lovpålagt tjeneste som skal tilby helseundersøkelser, veiledning og rådgivning med hensyn til mestring av fysiske, psykiske og sosiale forhold. Kommunene har et selvstendig ansvar for å oppfylle disse lovkravene. Helsedirektoratet har påpekt at bemanningen i skolehelsetjenesten minst bør doubles før kapasiteten er tilfredsstillende.

Tidsbrukutvalget er av den oppfatning at Skolehelsetjenesten må styrkes, og at det er et initiativ nasjonale myndigheter må ta.

Tiltak for nasjonale myndigheter:

- styrke skolehelsetjenesten

Tiltak for skoleeiere:

- styrke den merkantile støtten i skolen
- sørge for en god vaktmester- og renholdstjeneste
- ha rutiner og tilstrekkelige ressurser for vedlikehold og oppdatering av alt teknisk utstyr
- se muligheten for å kombinere ansatte i SFO og barneskolen for å utnytte tiden bedre
- tilrettelegge for at relevant kompetanse fra andre yrkesgrupper kan benyttes i skolen

Tiltak for skoleledere:

- vurdere kompetansebehov og få den riktige personalsammensetningen
- samarbeide med elevrådet om tilrettelegging av praktiske oppgaver
- sørge for god koordinering, rolleavklaring og helhetlig personalledelse

Tiltak for lærere:

- melde behov for avlastning eller støtte fra andre yrkesgrupper
- samarbeide og ha god dialog med andre yrkesgrupper i skolen

4.3 Vurdering av rollen til nasjonale myndigheter

Hva forskning og undersøkelser sier (se kapittel 3.8)

- Det blir hvert år gjennomført nasjonalt tilsyn med hvorvidt kommunene har et forsvarlig system for å følge opp ulike sider ved lovverket for grunnsopplæringen.
- Tiltak i ulike statlige strategi- og handlingsplaner er i liten grad samordnet og prioritert.

4.3.1. Statlige handlingsplaner og strategier

De siste årene har det blitt lagt fram en rekke statlige handlingsplaner og strategier på ulike områder. Per dags dato har Kunnskapsdepartementet sju handlingsplaner og strategier. I tillegg deltar Kunnskapsdepartementet med til sammen 16 handlingsplaner og 10 strategier under andre departementers arbeidsområder. Våre undersøkelser viser blant annet at rektorene bruker mye tid på å prioritere hva som skal inn i skolen. Dette er unødvendig bruk av rektors tid.

Tidsbrukutvalget er av den oppfatning at nasjonale myndigheter må redusere antall handlingsplaner, og prioritere tydeligere hvilke oppgaver som skal løses i skolen.

Tiltak for nasjonale myndigheter:

- redusere antall handlingsplaner og strategier
- vurdere konsekvenser for tidsbruken i skolen ved innføring av reformer, handlingsplaner og strategier

Tiltak for skoleeiere:

- ta stilling til hvordan sentrale satsinger skal følges opp på skolenivå

4.3.2 Tilsyn

Det nasjonale lovverket for grunnsopplæringen inneholder en rekke regler som i sum skal bidra til at den enkelte elev får en trygg, kvalitativ og kvantitativ opplæring i tråd med Stortingets intensjoner. For å sikre at dette lovverket blir overholdt, er det nødvendig at skoleeierne blir underlagt tilsyn og kontroll.

I de senere årene har både omfang og kvalitet på tilsynet fått høyere prioritet. Tilsyn med grunnsopplæringen er nå en prioritert oppgave for fylkesmannen. Kvaliteten på tilsynet er styrket blant annet gjennom felles tilsynsystema og -metodikk i samtlige fylker.

Tidsbrukutvalget er av den oppfatning at tilsynet fra sentrale myndigheter må følges opp med veiledning og krav til oppfølging fra skoleeier. I tillegg må kravet om skolefaglig kompetanse på kommunenivå følges nøyer opp. Siden læreplanen har status som forskrift, bør nasjonale myndigheter vurdere hvorvidt tilsynet også bør omfatte læreplanrelaterte temaer.

Tiltak for nasjonale myndigheter:

- det er ønskelig at tilsyn fra sentrale myndigheter følges opp med veiledning, og krav til oppfølging av skoleeier
- det bør vurderes hvorvidt tilsyn også bør omfatte læreplanrelaterte temaer og elevenes læringsutbytte
- det bør gjennomføres statlig tilsyn med hvordan kommunene følger opp kravet om skolefaglig kompetanse

4.3.3 Opplæringsloven

Opplæringsloven slår fast at det er kommunene som er ansvarlige for den offentlige grunnskolen. Loven inneholder regler om skoleeiers plikter og elevenes rettigheter og skal bidra til at alle elever får en god opplæring.

Med hjemmel i loven er det fastsatt forskrifter som nærmere regulerer ulike sider ved opplæringen. Forskrift til opplæringsloven inneholder blant annet regler om elevvurdering og skolens tilbakemelding til elever/foreldre, klage på vurdering, sikkerheten til elevene, retten til nødvendig rådgivning om sosialpedagogiske forhold og utdannings- og yrkesrådgivning og inntak til videregående opplæring.

I tillegg til regelverket er det utarbeidet veiledninger og rundskriv som forklarer regelverket på enkelte områder, og hvordan det kan anvendes. *Tidsbrukutvalget* vil anbefale at nasjonale myndigheter fortsetter arbeidet med å utarbeide veiledninger.

Generelt vil *Tidsbrukutvalget* gi uttrykk for at opplæringsloven og forskriften må ha en utforming og språkbruk som gjør dem tilgjengelige for ulike brukergrupper. Lovgivningen i utdanningssektoren har over lengre tid vært gjenstand for en rekke enkeltstående endringer. En konsekvens av dette er at lovgivningen på flere sentrale områder ikke framstår som helhetlig, og den har i for liten grad en indre sammenheng. *Tidsbrukutvalget* vil derfor anbefale for nasjonale myndigheter å gjennomgå lov- og regelverket med sikte på å gjøre det enklere, tydeligere og lettere tilgjengelig.

Tidsbrukutvalget viser til at Kunnskapsdepartementet har fastsatt nye forskrifter til opplæringsloven og privatskoleloven om individuell vurdering i grunnsopplæringen som trådte i kraft 1. august 2009. *Tidsbrukutvalget* merket seg at veiledning til den nye vurderingsforskriften kom sent, og at det tar mye tid for rektorer og lærere å sette seg inn i

den nye forskriften. Et tydelig, klart forskriftsverk som kan tolkes mest mulig enhetlig, er viktig for elevens rettssikkerhet. Profesjonelt vurderingsarbeid krever utvikling av faglig fellesskap blant lærerne for å bygge vurderingskultur og bedre vurderingskompetanse.

For å lette implementeringen mener *Tidsbrukutvalget* at i framtida må veiledningene komme samtidig med nye forskrifter. I tillegg bør omfattende lov- og forskriftsendringer vedtas i god tid før endringene skal tre i kraft.

Tiltak for nasjonale myndigheter:

- gjennomgå lov- og regelverket med sikte på å gjøre det enklere, tydeligere og lettere tilgjengelig
- gi veiledning om regelverket
- følge opp med konkretisering og veiledning om konsekvensene av opplæringsloven mht. vurdering, kartlegging og dokumentasjon
- gi skoleeiere god tid til gjennomføring av nye forskrifter
- avklare hvilken vurderingsdokumentasjon som er tilstrekkelig i henhold til lovens krav

Tiltak for skoleeiere:

- sørge for felles praktisering av vurderingsforskriften i kommunen

Tiltak for skoleledere:

- sørge for felles forståelse og praktisering av vurderingsforskriften, og kommunisere dette til elever, foresatte og lærere

Tiltak for lærere:

- bidra til felles praktisering av vurderingsforskriften

4.3.4 Ny lærerutdanning

Fra opptak og studiestart i 2010 vil lærerstudenter ikke lenger utdanne seg til allmennlærere, men til grunnskolelærere for enten 1. til 7. trinn eller for 5. til 10. trinn. Studenter som tas opp til lærerutdanning i 2010, vil bli første kull i den nye grunnskolelærerutdanningen.

Tidsbrukutvalget er kjent med at det arbeides med ny rammeplan for grunnskolelærerutdanningen.

Tidsbrukutvalget mener at man i tillegg til kompetanse i pedagogikk og undervisningsfag må legge særlig vekt på kompetanse i klasseledelse, konfliktløsning, atferdsproblematikk, samarbeid med andre yrkesgrupper i skolen, forholdet til hjelpeapparatet, hjem-skole-samarbeid og kjennskap til lovverket og forskrifter og til kommunen som organisasjon.

Tidsbrukutvalget ser det som viktig at lærerutdanningen fanger opp utfordringene i praksisfeltet. Oppfølging av nyutdannede lærere bør henger nøye sammen med lærerutdanningen.

Tiltak for nasjonale myndigheter:

- sørge for at lærerutdanningen fanger opp utfordringer i praksisfeltet slik at nyutdannede har nødvendig kompetanse i klasseledelse, konfliktløsning, atferdsproblematikk, samarbeidslinjer, hjelpeapparat, hjem-skole-samarbeid og god kunnskap om lov og forskrifter

4.4 Vurdering av rollen til skoleeier og skoleleder

Hva forskning og undersøkelser sier om skoleeier (se kapittel 3.7)

- Skoleeier er mer opptatt av budsjettkontroll enn av om ressursbruken bidrar til økt måloppnåelse.
- Skolefaglig kompetanse på kommunenivå er ofte mangelfull.
- Mange kommuner har mangelfull lov- og regelverksforståelse.

Hva forskning og undersøkelser sier om skoleleder (se kapittel 3.6)

- Ledelse og organisering er viktig for lærernes tidsbruk.
- Norske skoleledere er betydelig mer orientert i retning av administrativt enn pedagogisk lederskap.
- Mange norske rektorer har liten tilgang på merkantile og administrative støttefunksjoner.
- Det er svak evalueringskultur i norsk skole på alle nivå. Lærere får lite konkret tilbakemelding.

Forventninger til norske skoleledere er høye, og undersøkelser viser at rektorene har fått mer omfattende oppgaver og ansvar de siste årene. I den sammenhengen mener *Tidsbrukutvalget* at forholdene for norske skoleledere må endres slik at de kan bruke forholdsvis mer tid til pedagogiske oppgaver og mindre tid til administrative oppgaver. *Tidsbrukutvalget* vil understreke at god ledelse er avgjørende for lærernes tidsbruk og elevens læringsutbytte.

4.4.1 Nasjonalt utdanningstilbud for rektorer

Det er satt i gang en nasjonal satsing på utdanning av rektorer med oppstart høsten 2009. Utdanningen er i første omgang ment for nytilsatte rektorer, dvs. de som har vært i stillingen i mindre enn to år. På lengre sikt vil den også gjelde for rektorer som ikke har slik utdanning. Målsettingen for rektorutdanningen er at den enkelte rektor skal bli bedre i stand til å utføre lederoppgavene i den praktiske hverdagen. Gjennom utdanningen vil rektorene få en klarere forståelse av rollen, og få økt evne til å stå i den. Videre vil rektorene få kompetanse og redskaper til å løse de viktigste utfordringene som en rektor står overfor.

Søkertallene for opptaket i høst viser at det er stor interesse for tilbudet. Antall søkere var 300, og 223 rektorer er tatt inn til rektorutdanningen. De fleste er nytilsatte rektorer.

Tidsbrukutvalget mener at utdanningen for rektorer er viktig. Nasjonale myndigheter må sikre at utdanningen får tilstrekkelig kapasitet i årene framover.

Tiltak for nasjonale myndigheter:

- sikre at den nasjonale skolelederutdanningen har tilstrekkelig kapasitet og høy kvalitet. Utdanningen bør ha en praktisk tilnærming, og juridiske problemstillinger må være et viktig tema

4.4.2 System for kvalitetsvurdering

For å sikre at elevenes rettigheter blir ivarettatt, ble det i 2003 innført et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i skolen. Gjennom dette fikk skolen og skoleeier et virkemiddel til å framskaffe kunnskap om opplæringen som grunnlag for kvalitetsutvikling.

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet skal bidra til kvalitetsutvikling gjennom tilgang på kunnskap om utdanningssektoren. Målgruppen er først og fremst skoler og skoleeiere lokalt, men systemet dekker også behov for informasjon på nasjonalt nivå.

Kvalitetsvurderingssystemet består av et sammenhengende prøve- og vurderingssystem, blant annet nasjonale prøver, samt ulike brukerundersøkelser. Elevundersøkelsen er obligatorisk på 7. og 10. trinn i grunnskolen samt videregående trinn 1. Det er også utviklet undersøkelser rettet mot foreldrene og de ansatte. Disse er ikke obligatoriske.

I opplæringsloven § 13-10 beskrives det ansvarsomfanget kommuner og fylkeskommuner har når det gjelder grunnskolen og videregående opplæring. Her framgår det at skoleeieren skal ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i loven med forskrifter er oppfylt, å sørge for nødvendige ressurser, og å følge opp resultatene fra de vurderingene som er gjort. Fra 1. august 2009 skal det, som en del av oppfølgingsansvaret, utarbeides en årlig rapport om tilstanden i grunnopplæringen. Rapporten skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget, og den skal inneholde informasjon om læringsresultater, frafall og læringsmiljø.

Tidsbrukutvalget ser det som svært viktig at skoleeier prioriterer og følger opp et slikt forsvarlig system. Det krever at det er en formell samhandling mellom skoler og skoleeier innenfor det årlige plan- og rapporteringsarbeidet. I tillegg må arbeidet inneholde forventninger, veiledning, oppfølging og støtte til skolens ledelse.

Skoleeier må også tydeliggjøre de faktiske kravene som stilles til skolebasert vurdering i kommunen og til oppfølging av disse vurderingene på skole- og skoleeiernivå.

Tidsbrukutvalget mener at det er en alvorlig svakhet at mange kommuner ikke har et forsvarlig kvalitetsvurderingssystem. Samtidig er *Tidsbrukutvalget* fornøyd med at det nå er innført krav til en årlig rapport om kvalitetsutvikling som skal drøftes av kommunestyret hvert år. I den sammenhengen blir det viktig at skoleeieransvaret tydeliggjøres som en del av folkevalgtopplæringen.

Utdanningsdirektoratet arbeider med en mal for den årlige tilstandsrapporten. Denne malen innebærer at det til tilstandsrapporten vil genereres data automatisk fra Skoleporten.

Tiltak for skoleeiere:

- skoleeiers forsvarlige system iht. opplæringsloven § 13-10 må også ha til hensikt å lette lærernes tidsbruk blant annet gjennom utarbeidelse av gode maler, rutiner og retningslinjer
- sørge for at skolene har tilstrekkelig med ressurser til å følge opp kravene i opplæringsloven (§ 13-10)
- skoleeieransvaret tydeliggjøres som en del av folkevalgtopplæringen

4.4.3 Kommunal organisering og skolefaglig kompetanse

Opplæringsloven § 13-1 slår fast at kommunen skal ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået.

Mens det tidligere var lovregulert at kommunene skulle ha en skolesjef, står de i dag fritt til å beslutte hvordan de vil organisere skoleeierfunksjonen. Følgelig er det stor variasjon i

hvordan dette gjøres. En rapport fra OECD 2006⁴¹ viser at kommunene i liten grad har et faglig støtteapparat som kan gi skolene nødvendig faglig-pedagogisk oppfølging. Rapporten tyder på at mange skoler ikke får den bistanden de trenger for å utvikle seg og styrke kvaliteten på opplæringen.

Tidsbrukutvalget vil anbefale at nasjonale myndigheter vurderer om opplæringslovens bestemmelse §13-1 om skolefaglig kompetanse er tydelig nok. Vi mener at skoleeier, ved utstrakt delegering, nøye må vurdere ansvar og oppfølging av oppgaver med hensyn til ledelse og administrasjon. Samtidig er det viktig at skoleeier til enhver tid sørger for at skolelederne har den nødvendige kompetansen.

Tidsbrukutvalget vil anbefale at skoleeier utvikler gode systemer for støtte, veiledning og oppfølging av skoleleder, slik at skoleleder kan konsentrere seg om sine pedagogiske lederoppgaver.

Tiltak for nasjonale myndigheter:

- vurdere om opplæringslovens bestemmelse §13-1 om skolefaglig kompetanse er tydelig nok

Tiltak for skoleeiere:

- sørge for at kommunen har den kompetansen som kreves iht. opplæringsloven § 13-1
- sørge for at skolelederne har forsvarlig lederressurs
- sørge for at skolelederne har den nødvendige kompetansen
- følge opp med ressurser og veiledning når myndighet og/eller oppgaver delegeres til den enkelte rektor
- utvikle gode systemer for støtte, veiledning og oppfølging av skoleleder

4.4.4 Medbestemmelse og organisasjonsutvikling

Tidsbrukutvalget vil understreke viktigheten av gode medbestemmelsesordninger. Medbestemmelse er et lederansvar.

I kapittel 2.5 har *Tidsbrukutvalget* skissert hvilket ansvar læreren har for sin egen yrkesutøvelse. *Tidsbrukutvalget* ser det som viktig at lærerne deltar i de fora der de har medbestemmelse, og at de deltar aktivt når retningslinjer og standarder for deres arbeid utarbeides.

Utdanningsdirektoratet har utviklet flere elektroniske verktøy for organisasjonsutvikling. Disse finnes på Skoleporten.no.

Tiltak for skoleledere:

- praktisere gode medbestemmelsesordninger

Tiltak for lærere:

- delta aktivt på skolen når retningslinjer og standarder utarbeides, og bruke retten til medbestemmelse
- delta aktivt i fora der lærere har medbestemmelse

⁴¹ OECD 2006

5 Tiltakenes økonomiske og administrative konsekvenser

5.1 Effektivisering

Et hovedformål med de foreslåtte tiltakene er å bidra til en mer effektiv ressursbruk i grunnskolen, ved at lærernes tid i større grad skal rettes inn mot skolens kjerneoppgaver. Det er *Tidsbrukutvalgets* klare oppfatning at dette vil gi ”mer læring per krone” som samfunnet investerer i grunnskolesektoren, selv om noen av tiltakene vil medføre økte utgifter isolert sett.

Mange av *Tidsbrukutvalgets* foreslåtte tiltak er rettet mot forbedring av prosesser, implementering og oppfølging av eksisterende regelverk, samt gjenbruk av beste praksis på alle nivåer i grunnskolen. Dette vil medføre endringer av rutiner, prosesser og arbeidsmåter, men må ses på som en integrert del av det løpende evaluerings- og forbedringsarbeidet som skjer i skoleverket. Disse tiltakene krever ikke økte ressurser, og vil over tid gi effektiviseringsgevinster.

Tidsbrukutvalget foreslår flere tiltak som vil redusere det totale omfanget av rapportering og dokumentasjon, og dermed frigjøre ressurser i skolen. Dette gjelder forslag om å tydeliggjøre nasjonale krav til kartlegging og dokumentasjon generelt (herunder presisere hva som er tilstrekkelig vurderingsdokumentasjon) og tilbakeholdenhet med kommunale krav utover de nasjonale kravene.

Tidsbrukutvalget har også pekt på at dagens lov- og forskriftsverk som regulerer grunnskolen, er svært omfattende og gir stort rom for ulike fortolkninger. Konsekvensene er blant annet at det på alle nivåer brukes mye tid på å finne fram i regelverket, og på å tolke de ulike bestemmelsene. *Tidsbrukutvalget* foreslår derfor flere tiltak som skal forenkle og tydeliggjøre regelverket, og øke kunnskapen om regelverket hos de ulike aktørene. Dersom tiltakene gjennomføres, vil det redusere tidsbruken knyttet til regelverket, og frigjøre ressurser blant annet for lærerne.

Gjennomføring av reformer og statlige handlingsplaner legger beslag på betydelige tidsressurser i grunnskolen. *Tidsbrukutvalget* foreslår at antallet slike initiativer reduseres, og at det gjennomføres grundige konsekvensvurderinger for tidsbruken i skolen før nye reformer og planer vedtas.

5.2 Økonomiske konsekvenser

Tidsbrukutvalget foreslår tre tiltak som vil kreve vesentlige offentlige bevilgninger: etterutdanning av lærere, økt voksentetthet og økt bruk av andre yrkesgrupper i skolen. Størrelsen på de budsjettmessige konsekvensene vil avhenge av hvordan de ulike tiltakene dimensjoneres.

Kunnskapsdepartementet har fra 2009 etablert et system for videre- og etterutdanning av lærere som finansieres direkte over statsbudsjettet. *Tidsbrukutvalget* har lagt til grunn at bevilgningene til dette systemet trappes opp som forutsatt av regjeringen og etableres som en varig ordning. Dette vil ikke medføre økte utgifter utover allerede vedtatt politikk, selv om bevilgningene må økes i forhold til 2009.

Økt voksentetthet kan implementeres ved økt lærertetthet eller ved økt bruk av andre yrkesgrupper i skolen, for eksempel faglærte assistenter og miljøarbeidere. Kostnadene knyttet til forslaget om økt voksentetthet i skolen vil være direkte avhengig av hvilke konkrete retningslinjer og eventuelt standarder som fastsettes. Dette må vurderes nærmere i forbindelse med prioriteringene i statlige og kommunale budsjetter.

Tidsbrukutvalget foreslår ulike tiltak som skal gi en mer aktiv og målrettet bruk av andre yrkesgrupper i skolen. Formålet med disse tiltakene er å gjøre ressursbruken i grunnskolen mer effektiv ved at lærerne kan bruke mest mulig av sin tid og sin kompetanse på sine kjerneoppgaver. Det er vanskelig å si noe konkret om mulige budsjettmessige konsekvenser av disse tiltakene, siden kostnadene blant annet vil avhenge av hvordan den samlede kompetansesammensetningen blir ved den enkelte skole (det er ulike kostnader knyttet til ulike yrkesgrupper). Det må imidlertid påregnes at den samlede ressursbruken i skolen vil øke, og dermed gi økte utgifter.

Kommunene er direkte ansvarlige for finansiering av grunnskolen, og forslagene om økt voksentetthet og økt bruk av andre yrkesgrupper i skolen vil derfor påvirke kommunenes budsjetter. *Tidsbrukutvalget* legger til grunn at kommunenes årlige økonomiske rammer og overføringer fra staten vil bli tilpasset implementeringen av disse tiltakene.

5.3 Administrative konsekvenser

Tidsbrukutvalgets forslag til tiltak vil som nevnt medføre endringer og tilpasninger av en rekke administrative prosesser og rutiner på alle nivåer i grunnskolehierarkiet. Selv om det vil kreve noe administrative ressurser å gjennomføre disse endringene, mener *Tidsbrukutvalget* at tiltakene over tid vil gi administrative forenklinger og gevinster.

I kapittel 4.3.3 foreslår *Tidsbrukutvalget* en gjennomgang av lov- og regelverket knyttet til grunnskolen, med sikte på å gjøre det tydeligere og lettere tilgjengelig. En slik gjennomgang vil kreve administrative ressurser, og vil eventuelt kunne medføre lov- og regelverksendringer senere.

Vedlegg 1 Utvalgets mandat

For å oppnå gode læringsresultater er det viktig at lærerne har høy kompetanse og disponerer tiden godt. Lærernes tid bør brukes til kjerneoppgavene i skolen; undervisning, vurdering og planlegging av undervisningen. Det er viktig at skoleledelsen disponerer den kompetanse som er tilgjengelig på en god og effektiv måte. Kommunene har en viktig rolle både gjennom tildeling av ressurser til skolene, gjennom hvordan de styrer og følger opp skolene og gjennom organisering av støttefunksjoner og gjennom faglig utviklingsarbeid og kompetanseutvikling. Kommunesektoren og staten gir pålegg som har betydning for arbeidet på den enkelte skole og for lærernes tidsbruk gjennom generelle forskrifter og i form andre krav og forventninger.

Forskriftene som er gitt av sentrale myndigheter gir ikke detaljerte regler for hvordan bestemmelsene skal følges opp. Skolene og kommunene møter derfor kravene til dokumentasjon og rapportering på ulike måter.

Arbeidstidsavtalen mellom partene legger overordnede rammer for lærernes tidsbruk og arbeidsoppgaver. I tillegg til selve undervisningen består lærernes arbeid i hovedsak av annen tid sammen med elevene, kollegialt samarbeid, individuelt arbeid, kompetanseutvikling og samarbeid med de foresatte (generelt og i forhold til enkeltelever) og instanser utenfor skolen. Det er mange meninger og lite konkret kunnskap om lærernes faktiske tidsbruk og om ulike måter å organisere arbeidet i skolen på.

Det må skjelles mellom to hovedspørsmål når det gjelder tidsbruken i skolen:

1. Mange lærere melder at mye tid går med til andre oppgaver enn undervisning. Disse oppgavene "stjeler tid" fra undervisningsplanlegging og fra arbeid med vurdering av elevenes arbeid og tilbakemelding til elevene. Dermed blir undervisningen skadelidende. Oppgaver som ofte nevnes er rapportering og dokumentasjon, møter, administrative oppgaver og rapportskrivning. Mange opplever omfanget av ikke-undervisningsrelaterte oppgaver som problematisk.
2. Undersøkelser har vist at mye undervisningstid går med til aktiviteter som ikke fører til læring, for eksempel ved begynnelsen og slutten på timer og ved at det brukes tid til aktiviteter som ikke knyttes til målene i læreplanen. Andre undersøkelser tyder på at bråk og uro i timene forstyrrer læringsarbeidet.

Hensikten med utvalgets arbeid er å foreslå tiltak som vil gi bedre utnyttelse av tidsressursene i skolen for at elevene skal få gode læringsvilkår og gode læringsresultater. Herunder skal utvalget:

- vurdere hvilke oppgaver lærerne utfører som ikke er knyttet direkte til elevenes læring. Vurdere om lærerne er pålagt for mange oppgaver. Dette kan være oppgaver som er pålagt fra sentrale eller lokale myndigheter eller oppgaver som skolen selv har initiert. Både omfanget av slike oppgaver og om de løses effektivt skal vurderes
- komme med konkrete forslag til hvilke oppgaver lærerne kan gjøre mindre av

- komme med anbefalinger om hvordan skolene kan legge til rette og organisere arbeidet for å styrke undervisningen og elevenes læringsutbytte. Fordeling av oppgaver mellom ulike yrkesgrupper i skolen skal vurderes.
- komme med forslag til hvordan bruk av tid og ulike former for organisering på kommunalt nivå og skolenivå kan legges opp for å styrke elevenes læring.

Utvalget kan foreslå endringer i regelverket for å fjerne eller redusere eventuelle unødvendige oppgaver.

Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag skal utredes. Forslagene skal medføre en bedre og mer effektiv bruk av tidsressurser i skolen.

Parallelt med utvalgets arbeid blir det gjennomført et forskningsprosjekt som skal kartlegge lærernes tidsbruk. Utvalget skal basere seg på funn fra denne kartleggingen og fra andre relevante undersøkelser og annen forskning. Utvalget skal avgi sin rapport innen 20. august 2009.

Vedlegg 2 Presentasjoner på møter i Tidsbrukutvalget

Utvalgs-møte	Tema	Virksomhet	Navn
23.01.09	Utvalgets oppdrag og mandat	KD	Statsråd Bård Vegar Solhjell Avd.dir. Kjersti Flåthen
	KDs forskningsoppdrag	SØF ⁴²	Professor Bjarne Strøm
05.03.09	Det sentrale styringsopplegget	Utdanningsdirektoratet	Direktør Petter Skarheim
			Divisjonsdirektør Erik Bolstad Pettersen
			Avd.dir. Laila Fossum
			Divisjonsdirektør Hege Nilssen
	Det kommunale styringsopplegget	Malvik kommune	Lasse Arntsen ⁴³
Arbeidstidsavtalen ⁴⁴	Skolenes landsforbund	Anne Finborud	
	KS	Eva Lian	
	Utdanningsforbundet	Per Aahlin	
15.04.09	Det kommunale styringsopplegget	Utdanningssetaten Oslo kommune	Utdanningsdirektør Astrid Søggen
			Ass.dir. Kjell Richard Andersen
	SØF delrapport ⁴⁵	SØF	Lars Erik Borge
		SINTEF	Thomas Dahl Siri Mordal
18.05.09	Lærers oppgaver	Langnes Ungdomsskole, Tromsø	Adjunkt Linda Jorid Nilsen ⁴⁶
	Skoleleders rolle	Flekkerøy skole, Kristiansand	Rektor Venke K. Nome ⁴⁷
02.06.09	FAFO-rapport 2009:23 Tidstyvene	FAFO	Prosjektleder Torgeir Nyen Bård Jordfald
	SØF og SINTEF sluttrapport ⁴⁸	SØF	Professor Bjarne Strøm
22.06.09	Opplæringsloven	KD	Seniorrådgiver Cato Aaro
25.09.09	Presentasjon av TALIS ⁴⁹	NIFU STEP	Per Olaf Aamodt og Nils Vibe
26.10.09	Midtlyngutvalget	KD	Rådgiver Jens Rydland

⁴² Senter for økonomisk forskning AS

⁴³ Utvalgsmedlem

⁴⁴ Arbeidstidsavtalen ble presentert av medlemmer fra utvalget

⁴⁵ SØF-rapport 02/09 Ressurser og tidsbruk i grunnskolen i Norge og andre land

⁴⁶ Utvalgsmedlem

⁴⁷ Utvalgsmedlem

⁴⁸ SØF-rapport Tidsbruk og organisering i grunnskolen: 03/09: Resultater fra spørreundersøkelsen, og 04/09: Sluttrapport

⁴⁹ Teaching and Learning International Survey – OECD

Vedlegg 3 Elektronisk spørreundersøkelse – QuestBack-undersøkelse

Som referansegrunnlag til bruk i spørreundersøkelsene om lærernes tidsbruk utarbeidet Tidsbrukutvalget en oversikt over lærernes oppgaver.

Tabell: Tidsbrukutvalgets oversikt over læreroppgaver

Læreroppgaver		
	Hovedkategorier	Underkategorier
I undervisningstiden (skoletimen)	Undervisning	Undervisning klasse/gruppe
		Individuell/differensiert undervisning
		Elever med særskilte behov
	Prøver	Kartleggingsprøver (diagnostiske)
		Underveisevaluering
		Eksamen
		Nasjonale prøver
		Internasjonale prøver/tester
	Annen klasseledelse	Holde ro og orden (inkl konfliktløsning)
		Føre fravær
		Tilrettelegge bruk av IT-utstyr
		Frukt- og matservering
		Annet
I resten av den arbeidsplanfestede tiden og i den selvstendige arbeidstiden	Annen tid sammen med Elevene	Frukt- og matservering
		Inspeksjon
		Løse konflikter og motvirke problematferd
		Annet
	Møter/samarbeid på eget initiativ	Samarbeid med andre lærerkolleger
		Samarbeid med assistenter
		Samarbeid med andre yrkesgrupper på skolen
	Pålagte møter/ Samarbeid	Om lokalt læreplanarbeid
		Om ukeplaner/lekseplaner
		Rene informasjonsmøter
		Om administrative og organisatoriske oppgaver
		Om faglige problemstillinger
		Rapportere til skoleledelse/skoleeier
		Svare på undersøkelser
	Kompetanseutvikling	Individuelle utviklingstiltak
		Kollektive utviklingstiltak
	Elevvurdering	Rette prøver/tester
		Fastsette karakterer
		Dokumentere elevvurderinger
		Muntlig tilbakemelding (elev/foresatte)
	Annet individuelt arbeid	Skriftlig tilbakemelding (elev/foresatte)
		Undervisningsplanlegging
		Klargjøre undervisningsrom og utstyr
		Retting av og tilbakemelding på elevarbeider
	Samarbeid eksterne	Foresatte (foreldremøter/turer/div.)
		SFO
		Pedagogiske fagmiljøer
		Helse- og sosialfaglige instanser
		Frivillige organisasjoner

Kilde: Tidsbrukutvalgets QuestBack-undersøkelse

I tabellens første kolonne skiller det mellom oppgaver som gjøres i og utenfor undervisningstiden. I andre kolonne deles lærernes oppgaver inn i ti hovedkategorier. I den tredje kolonnen deles hovedkategoriene igjen opp i underkategorier som til sammen utgjør 42 oppgaver.

Oversikten med forklaring inngikk i den elektroniske spørreundersøkelsen der respondentene fikk flere spørsmål der svaralternativene var de oppgavene som er listet opp i oversikten. For å velge blant de 42 oppgavene i høyre kolonne måtte de først velge den hovedkategorien oppgaven sorterte inn under. Så ble de ledet videre til denne hovedkategoriens underkategorier. De fikk aldri krysse av for mer enn to svaralternativer. Dette gjaldt for valgene i både andre og tredje kolonne.

Elektronisk spørreundersøkelse (QuestBack-undersøkelse) adressert til lærere

Publisert fra 19.03.2009 til 04.05.2009

5147 respondenter

1. Jeg er

Alternativer	Prosent	Verdi
1 under 30 år	8,1 %	419
2 30 - 39 år	32,0 %	1648
3 40 - 49 år	26,0 %	1337
4 50 - 59 år	26,0 %	1336
5 60 år eller over	7,9 %	407
Total		5147

2. Jeg er

Alternativer	Prosent	Verdi
1 kvinne	72,0 %	3705
2 mann	28,0 %	1442
Total		5147

3. Jeg er kontaktlærer

Alternativer	Prosent	Verdi
1 ja	75,2 %	3873
2 nei	24,8 %	1274
Total		5147

4. Jeg underviser mest på

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1 - 4 trinn	29,5 %	1520
2 5 - 7 trinn	33,1 %	1705
3 8 - 10 trinn	37,3 %	1922
Total		5147

5. Jeg kan selv styre den arbeidsplanfestede tiden, som ikke er undervisningstid, i tilstrekkelig grad

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	17,9 %	919
2 delvis uenig	36,1 %	1852
3 delvis enig	37,8 %	1941
4 helt enig	8,1 %	418
Total		5130

6. På min skole kan lærerne påvirke beslutningene om hvordan den arbeidsplanfestede tiden, som ikke er undervisningstid, skal brukes

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	10,6 %	542
2 delvis uenig	33,4 %	1704
3 delvis enig	47,1 %	2404
4 helt enig	9,0 %	459

Total		5109
-------	--	------

7. På min skole deler vi ideer og utveksler erfaringer om gode arbeidsformer i tilstrekkelig grad

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	14,1 %	722
2 delvis uenig	34,2 %	1753
3 delvis enig	41,2 %	2109
4 helt enig	10,5 %	535
Total		5119

8. En bedre skoleledelse ville redusert tidspresset mitt

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	14,1 %	719
2 delvis uenig	26,0 %	1324
3 delvis enig	39,4 %	2008
4 helt enig	20,6 %	1051
Total		5102

9. Vår kommune er en god og kompetent skoleeier

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	19,5 %	993
2 delvis uenig	34,7 %	1771
3 delvis enig	34,5 %	1758
4 helt enig	5,0 %	255
5 vet ikke	6,4 %	325
Total		5102

10. Skoleeier har delegert for mange oppgaver til skolen

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	2,5 %	129
2 delvis uenig	6,0 %	307
3 delvis enig	31,9 %	1622
4 helt enig	52,4 %	2667
5 vet ikke	7,1 %	362
Total		5087

11. Jeg har for mange oppgaver innenfor arbeidstidsavtalen

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	2,6 %	135
2 delvis uenig	8,4 %	430
3 delvis enig	40,7 %	2076
4 helt enig	48,2 %	2462
Total		5103

12. Noen av mine oppgaver burde overlates til andre yrkesgrupper

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	8,0 %	407
2 delvis uenig	17,8 %	909
3 delvis enig	37,3 %	1904

4 helt enig	37,0 %	1890
Total		5110

13. Hvis enig, hvilke oppgaver?

Tidsbrukutvalget mottok 74 sider med tilbakemeldinger på spørsmål 13

14. For å få tiden til å strekke bedre til, kunne jeg dra mest nytte av mer kompetanse

Alternativer	Prosent	Verdi
1 i undervisningsfag	27,0 %	1370
2 i elevers læring (pedagogikk/didaktikk)	20,7 %	1049
3 i klasseledelse	11,5 %	583
4 ny kompetanse ville ikke hjelpe	40,8 %	2070
Total		5072

Spørsmål 15 og 16 går med til Tidsbrukutvalgets oversikt over læreroppgaver, jf.. kap.6.3 og forklaringer til hvordan spørsmålene relateres til denne

17. Hvilke oppgaver ønsker du å bruke mindre tid på? Du har maks to valg

Alternativer	Prosent	Verdi
1 undervisning	8,1 %	407
2 prøver	9,4 %	473
3 anen klasseledelse	19,1 %	964
4 annen tid sammen med elevene	22,2 %	1121
5 møter/samarbeid på eget initiativ	3,9 %	196
6 pålagte møter/samarbeid	71,3 %	3601
7 kompetanseutvikling	3,7 %	189
8 elevvurdering	13,6 %	688
9 annet individuelt arbeid	9,0 %	456
10 samarbeid eksterne	24,3 %	1226
Total		5053

18. Undervisning: her ønsker jeg å bruke mindre tid på

Alternativer	Prosent	Verdi
1 undervisning i klasse/gruppe	59,0 %	235
2 individuell/differensiert undervisning	18,1 %	72
3 elever med særskilte behov	35,9 %	143
Total		398

19. Prøver: her ønsker jeg å bruke mindre tid på

Alternativer	Prosent	Verdi
1 kartleggingsprøver	21,9 %	102
2 underveisevaluering	17,0 %	79
3 eksamen	6,9 %	32
4 nasjonale prøver	70,4 %	328
5 internasjonale prøver	48,7 %	227
Total		466

20. Annen klasseledelse: her ønsker jeg å bruke mindre tid på

Alternativer	Prosent	Verdi
1 å holde ro og orden	51,9 %	498

2	å føre fravær	9,0 %	86
3	å tilrettelegge bruk av IT-utstyr	49,7 %	477
4	frukt og/eller matsservering	43,4 %	416
5	annet	16,2 %	155
Total			959

21. Annen tid med elevene: her ønsker jeg å bruke mindre tid på

Alternativer	Prosent	Verdi	
1	frukt og matsservering	48,8 %	543
2	inspeksjon	59,5 %	662
3	løse konflikter og motvirke problematferd	52,1 %	580
4	annet	9,3 %	103
Total			1113

22. På eget initiativ: her ønsker jeg å bruke mindre tid på

Alternativer	Prosent	Verdi	
1	samarbeid med andre lærerkolleger	27,0 %	41
2	samarbeid med assistenter	28,9 %	44
3	samarbeid med andre yrkesgrupper på skolen	59,2 %	90
Total			152

23. Pålagte møter/samarbeid: her ønsker jeg å bruke mindre tid på

Alternativer	Prosent	Verdi	
1	lokalt læreplanarbeid	37,2 %	1332
2	ukeplaner/lekseplaner	3,6 %	129
3	rene informasjonsmøter	32,5 %	1162
4	administrative og organisatoriske oppgaver	49,8 %	1782
5	faglige problemstillinger	1,1 %	39
6	å rapportere til skoleledelse/skoleeier	34,9 %	1250
7	svare på undersøkelser	27,7 %	992
Total			3578

24. Kompetanseutvikling: her ønsker jeg å bruke mindre tid på

Alternativer	Prosent	Verdi	
1	individuelle utviklingstiltak	21,9 %	40
2	kollektive utviklingstiltak	86,3 %	158
Total			183

25. Elevvurdering: her ønsker jeg å bruke mindre tid på

Alternativer	Prosent	Verdi	
1	å rette prøver/tester	22,2 %	150
2	å fastsette karakterer	3,7 %	25
3	å dokumentere elevvurderinger	83,9 %	566
4	muntlig tilbakemelding til elever og foresatte	4,0 %	27
5	skriftlig tilbakemelding til elever og foresatte	57,3 %	387
Total			675

26. Annet individuelt arbeid: her ønsker jeg å bruke mindre tid på

Alternativer	Prosent	Verdi
--------------	---------	-------

1	undervisningsplanlegging	7,4 %	29
2	å klargjøre undervisningsrom og utstyr	75,1 %	293
3	retting og tilbakemelding på elevarbeider	27,7 %	108
Total			390

27. Samarbeid eksterne: her ønsker jeg å bruke mindre tid på samarbeid med

Alternativer	Prosent	Verdi	
1	foresatte	5,2 %	59
2	SFO	9,9 %	112
3	pedagogiske fagmiljøer	17,7 %	199
4	helse- og sosialfaglige instanser	59,1 %	665
5	frivillige organisasjoner	60,7 %	683
Total			1126

28. Hvilke oppgaver ønsker du å bruke mer tid på? Du har maks to valg

Alternativer	Prosent	Verdi	
1	undervisning	62,3 %	3184
2	prøver	1,5 %	78
3	annen klasseledelse	6,1 %	313
4	annen tid sammen med elevene	16,0 %	819
5	møter/samarbeid på eget initiativ	21,1 %	1080
6	pålagte møter/samarbeid	1,2 %	62
7	kompetanseutvikling	39,7 %	2028
8	elevvurdering	17,5 %	893
9	annet individuelt arbeid	24,6 %	1256
10	samarbeid eksterne	2,3 %	120
Total			5107

29. Undervisning: her ønsker jeg å bruke mer tid på

Alternativer	Prosent	Verdi	
1	undervisning klasse/gruppe	63,5 %	2007
2	individuell/differensiert undervisning	58,8 %	1860
3	elever med særskilte behov	16,3 %	516
Total			3161

30. Prøver: her ønsker jeg å bruke mer tid på

Alternativer	Prosent	Verdi	
1	kartleggingsprøver	61,5 %	48
2	underveisevaluering	76,9 %	60
3	eksamen	6,4 %	5
4	nasjonale prøver	3,8 %	3
5	internasjonale prøver/tester	3,8 %	3
Total			78

31. Annen klasseledelse: her ønsker jeg å bruke mer tid på

Alternativer	Prosent	Verdi	
1	å holde ro og orden	45,7 %	139
2	å føre fravær	2,0 %	6
3	å tilrettelegge bruk av IT-utstyr	52,3 %	159

4	frukt og matservering	2,0 %	6
5	annet	40,5 %	123
Total			304

32. Annen tid med elevene: her ønsker jeg å bruke mer tid på

Alternativer	Prosent	Verdi	
1	frukt og matservering	2,4 %	19
2	inspeksjon	2,8 %	22
3	løse konflikter og motvirke problematferd	65,0 %	519
4	annet	49,0 %	391
Total			798

33. På eget initiativ: her ønsker jeg å bruke mer tid på

Alternativer	Prosent	Verdi	
1	samarbeid med andre lærerkolleger	95,4 %	1026
2	samarbeid med assistenter	31,1 %	334
3	samarbeid med andre yrkesgrupper på skolen	10,3 %	111
Total			1075

34. Pålagte møter/samarbeid: her ønsker jeg å bruke mer tid på

Alternativer	Prosent	Verdi	
1	lokalt læreplanarbeid	16,1 %	10
2	ukeplaner/lekseplaner	53,2 %	33
3	rene informasjonsmøter	11,3 %	7
4	administrative og organisatoriske oppgaver	16,1 %	10
5	faglige problemstillinger	58,1 %	36
6	rapportere til skoleledelse/skoleeier	6,5 %	4
7	svare på undersøkelser	3,2 %	2
Total			62

35. Kompetanseutvikling: her ønsker jeg å bruke mer tid på

Alternativer	Prosent	Verdi	
1	individuelle utviklingstiltak	77,8 %	1567
2	kollektive utviklingstiltak	42,0 %	847
Total			2015

36. Elevvurdering: her ønsker jeg å bruke mer tid på

Alternativer	Prosent	Verdi	
1	å rette prøver/tester	17,7 %	158
2	å fastsette karakterer	5,8 %	52
3	å dokumentere elevvurderinger	49,5 %	441
4	muntlig tilbakemelding (elev/foresatte)	59,5 %	530
5	skriftlig tilbakemelding (elev/foresatte)	35,6 %	317
Total			891

37. Annet individuelt arbeid: her ønsker jeg å bruke mer tid på

Alternativer	Prosent	Verdi	
1	undervisningsplanlegging	90,3 %	1130
2	å klargjøre undervisningsrom og utstyr	25,2 %	315

3	retting og tilbakemelding på elevarbeider	39,6 %	496
Total			1251

38. Samarbeid eksterne: her ønsker jeg å bruke mer tid på samarbeid med

Alternativer	Prosent	Verdi
1 foresatte	37,8 %	45
2 SFO	1,7 %	2
3 pedagogiske fagmiljøer	73,1 %	87
4 helse- og sosialfaglige instanser	22,7 %	27
5 frivillige organisasjoner	8,4 %	10
Total		119

39. Har du flere synspunkter du vil dele med oss kan du kort gjøre rede for dem her

Tidsbrukutvalget mottok 80 sider med tilbakemeldinger på spørsmål 39

Elektronisk spørreundersøkelse adressert til skoleledere

Publisert fra 19.03.2009 til 04.05.2009

778 respondenter

1. Jeg er

Alternativer	Prosent	Verdi
1 under 30 år	0,5 %	4
2 30 - 39 år	16,7 %	130
3 40 - 49 år	24,9 %	194
4 50 - 59 år	38,6 %	300
5 60 år eller over	19,3 %	150
Total		778

2. Jeg er

Alternativer	Prosent	Verdi
1 kvinne	48,5 %	377
2 mann	51,5 %	401
Total		778

3. Jeg er tilsatt som

Alternativer	Prosent	Verdi
1 rektor	56,0 %	436
2 assisterende rektor	4,2 %	33
3 undervisningsinspektør	34,2 %	266
4 annen lederstilling	5,5 %	43
Total		778

4. Min skole har

Alternativer	Prosent	Verdi
1 barnetrinn	54,8 %	426
2 ungdomstrinn	20,7 %	161
3 begge deler	24,6 %	191
Total		778

5. Lærerne kan selv styre den arbeidsplanfestede tiden, som ikke er undervisningstid, i tilstrekkelig grad

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	5,7 %	44
2 delvis uenig	18,0 %	139
3 delvis enig	52,2 %	403
4 helt enig	24,1 %	186
Total		772

6. På min skole kan lærerne påvirke beslutningene om hvordan den arbeidsplanfestede tiden, som ikke er undervisningstid, skal brukes

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	2,2 %	17
2 delvis uenig	3,8 %	29

3 delvis enig	46,2 %	356
4 helt enig	47,9 %	369
Total		771

7. På min skole deler vi ideer og utveksler erfaringer om gode arbeidsformer i tilstrekkelig grad

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	3,3 %	25
2 delvis uenig	20,7 %	158
3 delvis enig	55,0 %	421
4 helt enig	21,0 %	161
Total		765

8. En bedre skoleledelse ville redusert lærernes tidspress

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	17,4 %	134
2 delvis uenig	34,6 %	266
3 delvis enig	38,7 %	297
4 helt enig	9,2 %	71
Total		768

9. Vår kommune er en god og kompetent skoleeier

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	10,0 %	77
2 delvis uenig	23,4 %	180
3 delvis enig	46,6 %	358
4 helt enig	18,9 %	145
5 vet ikke	1,2 %	9
Total		769

10. Skoleeier har delegert for mange oppgaver til skolen

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	4,3 %	33
2 delvis uenig	17,4 %	134
3 delvis enig	40,7 %	314
4 helt enig	36,7 %	283
5 vet ikke	1,0 %	8
Total		772

11. Lærerne har for mange oppgaver innenfor arbeidstidsavtalen

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	6,7 %	51
2 delvis uenig	18,8 %	143
3 delvis enig	47,8 %	364
4 helt enig	26,7 %	203
Total		761

12. Noen av lærernes oppgaver burde overlates til andre yrkesgrupper

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	8,0 %	62

2	delvis uenig	18,0 %	140
3	delvis enig	43,7 %	339
4	helt enig	30,3 %	235
Total			776

13. Hvis enig, hvilke oppgaver?

Tidsbrukutvalget mottok 11 sider med tilbakemeldinger på spørsmål 13

14. For å få tiden til å strekke bedre til, ville lærerne først og fremst dra nytte av mer kompetanse

Alternativer	Prosent	Verdi	
1	i undervisningsfag	10,5 %	81
2	i elevers læring (pedagogikk/didaktikk)	26,3 %	202
3	i klasseledelse	45,8 %	352
4	ny kompetanse ville ikke hjelpe	17,4 %	134
Total			769

Spørsmål 15 og 16 utgår. Se forklaring i vedlegg 3

17. Hvilke oppgaver bør lærerne få gjøre mindre av? Du har maks to valg

Alternativer	Prosent	Verdi	
1	undervisning	22,6 %	167
2	prøver	11,1 %	82
3	annen klasseledelse	18,0 %	133
4	annen tid sammen med elevene	32,0 %	237
5	møter/samarbeid på eget initiativ	6,5 %	48
6	pålagte møter/samarbeid	39,5 %	292
7	kompetanseutvikling	1,1 %	8
8	elevvurdering	3,9 %	29
9	annet individuelt arbeid	14,3 %	106
10	samarbeid eksterne	30,7 %	227
Total			740

18. Undervisning: her bør de få gjøre mindre av

Alternativer	Prosent	Verdi	
1	undervisning i klasse/gruppe	80,6 %	129
2	individuell/differensiert undervisning	9,4 %	15
3	elever med særskilte behov	20,6 %	33
Total			160

19. Prøver: her bør de få gjøre mindre av

Alternativer	Prosent	Verdi	
1	kartleggingsprøver	21,0 %	17
2	underveisevaluering	9,9 %	8
3	eksamen	17,3 %	14
4	nasjonale prøver	40,7 %	33
5	internasjonale prøver	70,4 %	57
Total			81

20. Annen klasseledelse: her bør de få gjøre mindre av

Alternativer	Prosent	Verdi
1 å holde ro og orden	26,3 %	35
2 å føre fravær	4,5 %	6
3 å tilrettelegge bruk av IT-utstyr	62,4 %	83
4 frukt og/eller matsservering	81,2 %	108
5 annet	9,8 %	13
Total		133

21. Annen tid med elevene: her bør de få gjøre mindre av

Alternativer	Prosent	Verdi
1 frukt og matsservering	85,5 %	200
2 inspeksjon	44,0 %	103
3 løse konflikter og motvirke problematferd	32,1 %	75
4 annet	12,4 %	29
Total		234

22. På eget initiativ: her bør de få gjøre mindre av

Alternativer	Prosent	Verdi
1 samarbeid med andre lærerkolleger	7,5 %	3
2 samarbeid med assistenter	10,0 %	4
3 samarbeid med andre yrkesgrupper på skolen	85,0 %	34
Total		40

23. Pålagte møter/samarbeid: her bør de få gjøre mindre av

Alternativer	Prosent	Verdi
1 lokalt læreplanarbeid	34,5 %	100
2 ukeplaner/lekseplaner	2,1 %	6
3 rene informasjonsmøter	27,6 %	80
4 administrative og organisatoriske oppgaver	50,0 %	145
5 faglige problemstillinger	0,7 %	2
6 å rapportere til skoleledelse/skoleeier	24,8 %	72
7 svare på undersøkelser	47,9 %	139
Total		290

24. Kompetanseutvikling: her bør de få gjøre mindre av

Alternativer	Prosent	Verdi
1 individuelle utviklingstiltak	62,5 %	5
2 kollektive utviklingstiltak	62,5 %	5
Total		8

25. Elevvurdering: her bør de få gjøre mindre av

Alternativer	Prosent	Verdi
1 å rette prøver/tester	14,3 %	4
2 å fastsette karakterer	0,0 %	0
3 å dokumentere elevvurderinger	78,6 %	22
4 muntlig tilbakemelding til elever og foresatte	3,6 %	1
5 skriftlig tilbakemelding til elever og foresatte	64,3 %	18
Total		28

26. Annet individuelt arbeid: her bør de få gjøre mindre av

Alternativer	Prosent	Verdi
1 undervisningsplanlegging	12,2 %	12
2 å klargjøre undervisningsrom og utstyr	81,6 %	80
3 retting og tilbakemelding på elevarbeider	15,3 %	15
Total		98

27. Samarbeid eksterne: her bør de få gjøre mindre av

Alternativer	Prosent	Verdi
1 foresatte	0,9 %	2
2 SFO	10,6 %	24
3 pedagogiske fagmiljøer	7,0 %	16
4 helse- og sosialfaglige instanser	67,4 %	153
5 frivillige organisasjoner	75,3 %	171
Total		227

28. Hvilke oppgaver bør lærerne få mer tid til? Du har maks to valg

Alternativer	Prosent	Verdi
1 undervisning	47,5 %	365
2 prøver	0,8 %	6
3 annen klasseledelse	16,1 %	124
4 annen tid sammen med elevene	14,6 %	112
5 møter/samarbeid på eget initiativ	13,8 %	106
6 pålagte møter/samarbeid	6,5 %	50
7 kompetanseutvikling	42,8 %	329
8 elevvurdering	39,6 %	304
9 annet individuelt arbeid	8,9 %	68
10 samarbeid eksterne	2,1 %	16
Total		768

29. Undervisning: her bør de få mer tid til

Alternativer	Prosent	Verdi
1 undervisning klasse/gruppe	52,5 %	191
2 individuell/differensiert undervisning	69,2 %	252
3 elever med særskilte behov	17,0 %	62
Total		364

30. Prøver: her bør de få mer tid til

Alternativer	Prosent	Verdi
1 kartleggingsprøver	16,7 %	1
2 underveisevaluering	100,0 %	6
3 eksamen	16,7 %	1
4 nasjonale prøver	0,0 %	0
5 internasjonale prøver/tester	0,0 %	0
Total		6

31. Annen klasseledelse: her bør de få mer tid til

Alternativer	Prosent	Verdi
1 å holde ro og orden	69,9 %	86
2 å føre fravær	1,6 %	2
3 å tilrettelegge bruk av IT-utstyr	40,7 %	50
4 frukt og matservering	1,6 %	2
5 annet	21,1 %	26
Total		123

32. Annen tid med elevene: her bør de få mer tid til

Alternativer	Prosent	Verdi
1 frukt og matservering	1,8 %	2
2 inspeksjon	8,2 %	9
3 løse konflikter og motvirke problematferd	84,5 %	93
4 annet	26,4 %	29
Total		110

33. På eget initiativ: her bør de få mer tid til

Alternativer	Prosent	Verdi
1 samarbeid med andre lærerkolleger	91,4 %	96
2 samarbeid med assistenter	44,8 %	47
3 samarbeid med andre yrkesgrupper på skolen	17,1 %	18
Total		105

34. Pålagte møter/samarbeid: her bør de få mer tid til

Alternativer	Prosent	Verdi
1 lokalt læreplanarbeid	54,0 %	27
2 ukeplaner/lekseplaner	36,0 %	18
3 rene informasjonsmøter	6,0 %	3
4 administrative og organisatoriske oppgaver	20,0 %	10
5 faglige problemstillinger	70,0 %	35
6 rapportere til skoleledelse/skoleeier	2,0 %	1
7 svare på undersøkelser	0,0 %	0
Total		50

35. Kompetanseutvikling: her bør de få mer tid til

Alternativer	Prosent	Verdi
1 individuelle utviklingstiltak	55,5 %	181
2 kollektive utviklingstiltak	69,0 %	225
Total		326

36. Elevvurdering: her bør de få mer tid til

Alternativer	Prosent	Verdi
1 å rette prøver/tester	6,3 %	19
2 å fastsette karakterer	0,0 %	0
3 å dokumentere elevvurderinger	56,3 %	171
4 muntlig tilbakemelding (elev/foresatte)	67,4 %	205
5 skriftlig tilbakemelding (elev/foresatte)	40,8 %	124
Total		304

37. Annet individuelt arbeid: her bør de få mer tid til

Alternativer	Prosent	Verdi
1 undervisningsplanlegging	89,7 %	61
2 å klargjøre undervisningsrom og utstyr	19,1 %	13
3 retting og tilbakemelding på elevarbeider	47,1 %	32
Total		68

38. Samarbeid eksterne: her bør de få mer tid til

Alternativer	Prosent	Verdi
1 foresatte	25,0 %	4
2 SFO	12,5 %	2
3 pedagogiske fagmiljøer	68,8 %	11
4 helse- og sosialfaglige instanser	43,8 %	7
5 frivillige organisasjoner	0,0 %	0
Total		16

39. Har du flere synspunkter du vil dele med oss kan du kort gjøre rede for dem her

Tidsbrukutvalget mottok 12 sider med tilbakemeldinger på spørsmål 39

Vedlegg 4 Intervjuguide for skoleeiere

FAKTA

1.
 - a. Informantens stilling
 - b. Stillingen rapporterer til
 - c. Antall årsverk som arbeider med skolesaker hos rådmannen
 - d. Antall skoler i kommunen
 - e. Antall elever
 - f. Antall lærere
 - g. Er skolene egne virksomheter
 - h. Kommunestørrelse

SKOLEEIERES OPPGAVER OG ARBEIDSFORMER

2. Hvilke oppgaver ivaretas av skoleeier?
3. I hvilken grad påvirkes prioriteringen oppgaver av tilsynsmyndigheten (fylkesmannen)?
4. Hva delegerer skoleeier til skolene?
5. Har skoleeier delegert for mye?
6. Gjør skoleeier en samlet vurdering av oppgavene skolene får både fra statlig og kommunalt nivå?
7. Hvordan arbeides det med lokale læreplaner?
8. Hvem utarbeider vurderingskriterier?
9. Har skoleeier satt egne krav til vurderingsrutiner for skolene i kommunen?
10. Har skoleeier et veiledningstilbud?
11. Har skolene i kommunen en felles lokal arbeidstidsavtale?
12. Har skoleeier nok ressurser?

LÆRERNES OG SKOLELEDERNES UTFORDRINGER SETT FRA SKOLEEIERES STÅSTED

13. Hva er det dagens lærere må gjøre mer av til forskjell fra tidligere?
14. Er det noen oppgaver som burde overlates til andre, og i så fall hvilke?
15. Bør andre yrkesgrupper mer inn i skolen, og i så fall hvilke?
16. Er det noen oppgaver lærerne burde få bruke mer tid på, og i så fall hvilke?
17. Hvilke rapporterings- og dokumentasjonsoppgaver har lærerne?
18. Delegerer skoleledelsen for mange oppgaver til lærerne, og i så fall hvilke?
19. Har skolene nok ressurser når det gjelder
 - a. Antall stillinger til ledelse og administrasjon?
 - b. Økonomi?
20. Har skoleeier gode råd å komme med til Tidsbrukutvalget?

Vedlegg 5 Intervjuguide for skolebesøk

21. Faktaopplysninger:
 - a. Møtedeltakere
 - b. Antall elever på skolen
 - c. Antall undervisningsårsverk
 - d. Antall årsverk til skoleledelsen
 - e. Kommunestørrelse
 - f. Skolekjennetegn
22. Hva er det dagens lærere må gjøre mer av til forskjell fra tidligere?
23. Er det noen oppgaver som burde overlates til andre, og i så fall hvilke?
24. Bør andre yrkesgrupper mer inn i skolen, og i så fall hvilke?
25. Er det noen oppgaver lærerne burde få bruke mer tid på, og i så fall hvilke?
26. Hvordan involveres lærerne i det lokale læreplan arbeidet?
27. Hvilke rapporterings- og dokumentasjonsoppgaver har lærerne?
28. Har skoleeier delegert for mange oppgaver til skolen, og i så fall hvilke?
29. Har skolen en god og kompetent skoleeier?
30. Har skoleledelsen delegert for mange oppgaver til lærerne, og i så fall hvilke?
31. Har skolen nok ressurser når det gjelder
 - a. Antall stillinger til ledelse og administrasjon?
 - b. Økonomi?
32. Har skolen
 - a. en egen lokal arbeidstidsavtale?
 - b. en felles lokal arbeidstidsavtale med de andre skolene i kommunen?
 - c. den sentrale arbeidstidsavtalen?
33. Er halvårige arbeidsplaner for lærerne et nyttig verktøy?
34. Har skolen gode råd å komme med til Tidsbrukutvalget?
35. Annet?

Vedlegg 6 Fra studieturer til Danmark og England

DANMARK – avbyråkratisering av folkeskolen

Monsterudutvalget

Undervisningsministeriet i Danmark nedsatte i juni 2008 et utvalg til avbyråkratisering av folkeskolen. Utvalgets hovedoppgave var å vurdere og komme med forslag til regelforenkling og fjerning av unødvendig byråkrati på skoleområdet. Utvalget ble kalt "Monsterudvalget", og har bestått av representanter fra Kommunernes Landsforening, Danmarks Lærerforening, Børne- og Kulturchefforeningen, Skolelederne, Skole og Samfund, Fagforening for pædagoger og klubfolk og Danske Skoleelever.

Utvalget skulle ta initiativ til og forenkle eller fjerne sentralt og/eller kommunalt stilte administrative krav på ledelsesnivå og i undervisningen. Innsendte forslag til avbyråkratisering fra de deltakende organisasjonene har vært utgangspunkt for drøftinger, og forslagene fra kommuner har avspeilet de modellene utvalget har drøftet.

Kjerneoppgavene til skolen skal være elevene og undervisningen. Sitat fra undervisningsminister Bertel Haarder: *"Ingen ønsker, at lærerne skal drukne i irrelevante krav. Kerneoppgaven er elevene og undervisningen, og det er godt indimellem at få set på, om der er kommet for mange ekstra og unødvendige opgaver ind, som tager fokus fra det væsentlige og generer i det daglige."*

Utvalget kom i juni 2009 med en rekke forslag. Noen få av disse fikk umiddelbart gjennomslag i regjeringen. De øvrige forslagene ble oversendt *regjeringens avbyråkratiseringsprogram*, som åpnet for at det kan utarbeides forsøk med lokale løsninger fra skoleåret 2009/2010. Forslag som fikk gjennomslag, og som det er vedtatt endringer på:

- **Tre dokumenter slås sammen til ett: elev- og utdanningsplan**

1. august 2000 ble det i Danmark innført en plikt for elevene fra 6. klassetrinn til å utarbeide en *utdanningsbok* i samarbeid med foreldre og skoleveiledere. Utdanningsboken var elevens eiendom og skulle avdekke den enkelte elevs behov for veiledning.

1. august 2006 blev den *skriftlige elevplanen* innført i den danske folkeskoleloven. Elevplanen skulle styrke grunnlaget for undervisningens planlegging og tilrettelegging. Dette for å forbedre utbyttet av undervisningen for den enkelte elev, og for å styrke samarbeidet mellom skole og hjem. Elevplanen skulle utarbeides til alle elever på alle klassetrinn, og skulle inneholde opplysninger om resultater av den løpende evalueringen av undervisningen.

I tillegg ble det fra 2003 innført en *utdanningsplan* for den enkelte elev på 9. og 10. klassetrinn. Av denne skulle det framgå hvilke mål eleven skulle ha for utdanning etter grunnskolen.

Elevplan, utdanningsbok og utdanningsplan slås fra 1. august 2009 sammen på 8. og 9. klassetrinn til et dokument med navnet *elev- og utdanningsplan*. Utdanningsboken avskaffes helt. I tillegg skal det utarbeides en inspirasjonskatalog, slik at skolene får hjelp til å finne gode lokale løsninger som ikke er for byråkratiske. Det blir i tillegg åpnet for forsøk fra skoleåret 2009/2010.

- **Henvisning til spesialundervisning forenkles**

Fra 1. august 2009 endres prosedyrene for henvisning til pedagogisk-psykologisk tjeneste for å iverksette spesialundervisning. Det gjelder enkelte fag, og ved fritak for prøver dersom foreldrene er enige.

- **Fraværsregistrering**

Den daglige registreringen av fravær i klassene fortsetter, men det er kun fravær som framkaller bekymring, som skal rapporteres til kommunen, slik at kommunen skal kunne ta initiativ overfor den enkelte eleven dersom den finner det nødvendig.

- **Kvalitetsrapporter**

Fristen for den årlige kvalitetsrapporten til kommunestyret er endret fra 15. oktober til 31. desember. I tillegg skal det utarbeides en inspirasjonskatalog som skal være til hjelp for å finne gode lokale løsninger til arbeidet med å tilrettelegge og utarbeide kvalitetsrapporter. Kommunestyret skal ha fulgt opp rapportene og vedtatt de nødvendige handlingsplaner senest 31. mars året etter.

- **Regjeringens "Afbureaukratiseringsprogram"**

Arbeidet med avbyråkratisering av folkeskolen videreføres som ledd i regjeringens avbyråkratiseringsprogram, et program som omfatter samtlige departementer og ledes av Finansdepartementet.

Det er lagt opp til en felles metodikk, og denne går i korthet ut på

- skanninger (at de berørte får uttale seg)
- kartlegginger og målinger av administrative oppgaver (f.eks. måling av tidsbruk)
- utfordringsretten (muligheten for å drive forsøksvirksomhet)
- styringsmodeller og ny og bedre regulering
- overenskomstmessige barrierer
- forpliktende handlingsplaner

Ved skanninger skal aktørene utpeke unødvendig byråkrati, og på folkeskoleområdet har dette blitt gjort bl.a. gjennom Monsterudvalget.

Det er videre blitt gjennomført ulike kartlegginger på folkeskoleområdet for å identifisere ytterligere forslag til avbyråkratisering. I ni kommuner er det for eksempel gjennomført målinger av hvor mye tid lærerne bruker på administrative oppgaver.

Når det gjelder utfordringsretten, er det kommet inn ca. 100 søknader om å drive forsøksvirksomhet. Aktuelle temaer er elevplaner, kvalitetsrapporter, prøver, valgfag og leseplaner. 70 av de 100 søknadene gjelder forsøk med elevplaner.

ENGLAND

TDA - andre yrkesgrupper inn i skolen

Training and Development Agency for Schools (TDA) er et nasjonalt "agency" med ansvar for kompetanseutvikling av lærere og skoleledere i England og Wales. TDA arbeider med videreutvikling av den arbeidskraften som finnes i skolen.

Fram mot 2003 opplevde England at for mye tid av lærerens arbeidsdag gikk med til aktiviteter utenfor kjerneoppgavene. På den bakgrunn ble det satt i gang et samarbeid mellom regjeringen og lærerorganisasjonene for å se hva en kunne gjøre med situasjonen.

Konklusjonen var at lærerne burde få bruke tiden sin på kjerneoppgaver, med den konsekvens at andre yrkesgrupper i større grad måtte inn i skolen med andre typer kompetanse og andre funksjoner.

Workforce Agreement Monitoring Group (WAMG), som er et ”social partnership” mellom myndighetene i England og Wales og elleve lærerorganisasjoner, undertegnet *The National Agreement* 15. januar 2003.

Avtalen er gjennomført som en lov, slik at myndighetene kan sanksjonere mot skoler som ikke følger avtalen, f.eks. ved at budsjettet tas fra skolene. Alle lærerorganisasjonene har undertegnet avtalen, bortsett fra National Union of Teachers, NUT, men avtalen gjelder uansett for alle lærere.

Avtalen består blant annet i at mange av lærernes tidligere oppgaver, i alt 22, skal overlates til andre. Disse oppgavene består bl.a. i kopiering, henge opp ting på vegger, samle inn penger, gjennomføre vikartimer, hjelpe til med måltider, lekser, fysisk aktivitet m.m.

I dag er det omtrent like mange ikke-pedagogisk ansatte som lærere, ca. 50-50, men en større andel deltidsansatte blant ikke-pedagogisk personale. Det har vært en liten økning i antall lærere siden 2003, men en eksplosiv økning innenfor andre yrkesgrupper. En stor forskjell fra Norge er at skolebevilgningene er statlige.

Assistentene har kommet inn i det engelske skolesystemet med full tyngde. De har ulik utdanning, noe som gir dem ulike roller, f.eks. higher level teaching assistants og teaching assistants. De har også i løpet av undervisningen hovedansvaret for enkeltelever som på en eller annen måte faller utenfor, mens læreren underviser klassen. Mer om avtalen:

<http://www.socialpartnership.org/>

Ofsted – tilsyn

Office for Standards in Education, Children’s Services and Skills (Ofsted) er Storbritannias inspektorat (tilsyn) for tjenester overfor barn og unge, inkludert alle former for undervisning/opplæring. Ofsted ble etablert i 1992 som et uavhengig inspektorat. De begynte med skoler, men etter hvert utvidet porteføljen seg til alt fra fosterhjem til voksenopplæring. I 2008 var kun 8000 av over 40 000 tilsyn rettet mot skole.

Store endringer ble gjennomført i 2005. Målsettingen da var å øke kvaliteten i alle ledd, fokusere på brukerne og effektiv ressursbruk. Ofsted bruker private aktører til inspeksjoner (1000 inspektører). Typisk bakgrunn er erfarne lærere, rektorer og personer med erfaring fra statlig styring. Det er konkurranse om stillingene.

Som del av forarbeidet før tilsyn blir skolene bedt om å vurdere i hvilken grad de ivaretar gjeldende lovverk. Ikke alle sider ved lovverket belyses. Fokuset ligger på kvalitet, standarder og elevenes læringsutbytte og trivsel. De sidene ved lovverket som ikke belyses av Ofsted, forventes det at lokale skolemyndigheter ivaretar og følger opp. Ofsted stenger ikke skoler, men karakteren som Ofsted gir i sine inspeksjoner, har betydning for skolens finansiering.

Brukernes (elever og foresatte) synspunkter og oppfatninger i forkant og under tilsynet er i ferd med å tillegges større vekt. Ofsted kommer på skolebesøk på svært kort varsel, og de fokuserer kun på basisfagene.

Ofsted utfører kun tilsyn, de tilbyr ikke råd eller veiledning. Oppfølgingen overlates til skolen og lokale myndigheter. Lokale myndigheter pålegges å utarbeide en oppfølgingsplan og å implementere denne. Ofte inkluderer dette å koble sammen skoler for å oppnå kunnskaps- og erfaringsdeling. Områder Ofsted mener engelske lærere ser ut til å ha utfordringer innenfor, er elevvurdering og tilpasset opplæring.

Avtalen som er inngått om de 22 oppgavene, har ingen direkte relevans for Ofseds arbeid. Likevel mener Ofsted at skolene produserer gjennomgående bedre resultater i takt med at andre yrkesgrupper har fått innpass i skolen. De peker for eksempel på at utsatte elever nå blir fulgt bedre opp, selv om det er en fare for at assistentene ikke har kompetanse innenfor spesial- og sosialpedagogiske områder.

National Union of Teachers (NUT)

NUT har ikke undertegnet den sentrale avtalen, da de mener de 22 oppgavene aldri har vært en del av lærernes oppgaver, men de er likevel stort sett fornøyde og innrømmer at arbeidssituasjonen er blitt betydelig bedre for lærere.

NUT mener at det ikke foreligger dokumentasjon på at økt bemanning av ikke-pedagogisk personale medfører økt læringsutbytte for elevene. NUT er i tillegg svært kritisk til Ofsted og nasjonale tester. De mener at disse ikke påvirker elevenes utvikling, og at de medfører feil fokus i hverdagen. De mener det heller burde være økt fokus på "school self assessment" (skolebasert vurdering) og "teacher assessment" (lokal elevvurdering). Ekstern vurdering er bra, men ikke på den måten Ofsted blir gjennomført på. Ekstern vurdering burde inngå som supplement til skolens eget "self assessment". De mener at økt rangering og konkurranse mellom skoler ikke medfører økte elevprestasjoner. Utvalgsbaserte prøver ville gitt sentrale myndigheter nødvendige data.

Vedlegg 7 Regjeringens tverrdepartementale handlingsplaner

Regjeringens tverrdepartementale		Handlingsplaner	
Handlingsplan for likestilling i barnehage og grunnopplæringen.	2008-2010	Koord.dep: Kunnskapsdepartementet	<u>11 av 23 tiltak rettet mot skolen:</u> Blant tiltak finnes: <ul style="list-style-type: none"> • Informasjon og ressursmaterieill til bruk i skolen. • Fokus på mobbing på grunn av kjønn og seksuell orientering. • Utdannings- og yrkesrådgivernes holdninger til kjønnsroller og utradisjonelle yrkesvalg skal også kartlegges. Tiltakene er i stor grad forebyggende.
Handlingsplan for bærekraftig utvikling.	2006-2010	Koord.dep: Utdanningsdirektoratet	<u>Utdanningsdirektoratet sin plan:</u> På skolenivå er det nevnt følgende: <ul style="list-style-type: none"> • Utvikle lokale planer der bærekraftig utvikling er satt inn i en helhetlig strategi for skolen. • Bidra til at det planlegges og gjennomføres relevante oppgaver som ledd i opplæringen.
Handlingsplan for entrepenørskap i utdanningen fra grunnskole til høyere utdanning.	2009-2014	Koord.dep: Kunnskapsdepartementet	<u>3 av totalt 14 tiltak rettet mot skolen:</u> Tiltakene går ut på: <ul style="list-style-type: none"> • Oppfølging av at entrepenørskap blir arbeidet med i ulike fag. Det utarbeides en veiledning for dette. • Det skal også etableres et nettsted for digitale læremidler i entrepenørskap i grunnopplæringen.
Handlingsplan for fysisk aktivitet.	2005-2009	Koord.dep: Helse- og omsorgsdepartementet	<u>10 av 108 tiltak (6 tiltak i samarbeid med andre departementer):</u> <ul style="list-style-type: none"> • Tiltakene går blant annet på å spre kunnskap og styrke undervisningen om fysisk aktivitet. • Det ble fra skoleåret 2009/2010 innført 2 timer ekstra fysisk aktivitet fra 5.-7. trinn.
Handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen.	2007-2011	Koord.dep: Helse- og omsorgsdepartementet	<u>11 av 73 tiltak er rettet mot skolen:</u> Tiltakene skal blant annet: <ul style="list-style-type: none"> • Bidra til at barn og ungdom får kunnskap om mat, matlaging, kosthold og helse. • Praktisk opplæring i mat og helse og at skolen legger til rette for sunne og gode kostvaner. • Gratis frukt, skolemilk, og styrking av mat og måltidstilbudet er del av dette.
Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering.	2007-	Koord.dep: Arbeids- og inkluderingsdepartementet	<u>5 av 40 tiltak:</u> Blant tiltakene som har påvirkning på skolen er: <ul style="list-style-type: none"> • Minoritetsrådgivere ved videregående skole. • Oppfølging av barn på grunnlag av språkkartlegging på helsestasjon. • Nye lærerplaner for opplæring i norsk og morsmål blant nasjonale minoriteter. • Flere ressurser til skoler med mer enn 25 % minoritetsspråklige elever.
Handlingsplan mot fattigdom.	2007-	Koord.dep: Arbeids- og inkluderingsdepartementet	<u>5 av 22 tiltak:</u> I hovedsak er det to tiltak som berører skolen. <ul style="list-style-type: none"> • Unge som ikke benytter seg av retten til videregående opplæring eller faller ut av opplæringen, skal få alternative tilbud om oppfølging gjennom Oppfølgingstjenesten. • Voksnes muligheter til å tilegne seg grunnleggende ferdigheter er skal bedres, for å forhindre at arbeidssøkere og arbeidstakere støtes ut fra arbeidslivet fordi de mangler slike ferdigheter.
Handlingsplan for samiske språk.	2008-	Koord.dep: Arbeids- og inkluderingsdepartementet	<u>9 av 26 tiltak i planen:</u> Blant tiltak med påvirkning på skolen er: <ul style="list-style-type: none"> • Tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes gjennomføring av retten til undervisning i samisk. • Kartlegging av elevenes vurdering av samiskopplæringen. • Nettverk for fjernundervisning. • Samiske læremidler. • Informasjonstiltak om rett og plikt til samiskopplæring.

Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo.	2009-	Koord.dep: Arbeids- og Inkluderings- departementet	<u>3 av 10 tiltak:</u> Tiltakene som er rettet mot skolen gjelder: <ul style="list-style-type: none"> • Undervisning tilpasset situasjonen til rom. • Spre kunnskap i skolen til majoritetssamfunnet om rom.
Handlingsplan mot tvangsekteskap.	2008- 2011	Koord.dep: Barne- og likestillings- departementet	<u>4 av 38 tiltak:</u> Blant tiltak rettet mot skolen finnes: <ul style="list-style-type: none"> • Styrkning i den sosialpedagogiske tjenesten. • Ressursmaterieell om seksualitet til bruk i undervisningen. • Foreldrenettverk. • Utarbeiding av gode rutiner for nå barn ikke møter opp etter ferien. Tiltakene sammenfaller i stor grad med handlingsplan mot kjønnslemlestelse.
Handlingsplan mot kjønnslemlestelse.	2008- 2011	Koord.dep: Barne- og likestillings- departementet	<u>3 av 38 tiltak:</u> Blant tiltak rettet mot skolen finnes: <ul style="list-style-type: none"> • En styrkning i den sosialpedagogiske tjenesten. • Ressursmaterieell om seksualitet til bruk i undervisningen. • Foreldrenettverk.
Regjeringens handlingsplan: Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner.	2009- 2012	Koord.dep: Barne- og likestillings- departementet	<u>6 av 60 tiltak:</u> Blant tiltak rettet mot skolen er <ul style="list-style-type: none"> • Videreføring av manifest mot mobbing. • Ressursmateriellet om seksualitet. • Styrket seksualundervisning med fokus på nye samlivsformer. • Boken "Gay kids i Norge" vil også tilpasses lærerplansmålene som omhandler seksuell orientering og variasjoner i familieformer.
Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne.	2009- 2014	Koord.dep: Helse- og omsorgs- departementet	<u>2 tiltak som berører skolen:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Bedre fysisk tilgjengelighet for barn og unge med nedsatt funksjonsevne. • Sikre at digitale læringsplattformer i skoleverket ivaretar behovene for brukere med nedsatt funksjonsevne.
Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering.	2009- 2012	Koord.dep: Barne- og likestillings- departementet	<u>5 av 61 tiltak:</u> Tiltakene rettet mot skolen: <ul style="list-style-type: none"> • Satsingen "Bedre læringsmiljø". • Styrke innsatsen mot mobbing. • Utdanningsdirektoratet vil utvikle en veileder for arbeid med kulturelt mangfold.
Vendepunkt Handlingsplan mot vold i nære relasjoner.	2008- 2011	Koord.dep: Justis- departementet	<u>7 av 50 tiltak:</u> Blant tiltakene rettet mot skolen er: <ul style="list-style-type: none"> • Behovet for å styrke kompetansen til lærere når det gjelder å avdekke vold. • Gi støtte til barn som har vært utsatt for det. • Kunnskap om hvilke instanser som kan bistå når det avdekkes tilfeller av vold.
Gode krefter. Kriminalitetsforebyggende handlingsplan.	2009-	Koord.dep: Justis- departementet	<u>4 av 35 tiltak:</u> Tiltakene som er rettet mot skole: <ul style="list-style-type: none"> • Videre innsats mot mobbing. • Økt fullføring gjennom tidlig innsats for innlæring av grunnleggende ferdigheter. • Styrket samarbeid mellom foreldre og skole. • Styrking av kompetansen om skolemegling.
Regjeringens tverrdepartementale		Strategier	
Et felles løft for realfagene. Strategi for styrking av realfagene	2006- 2009	Koord.dep: Kunnskaps- departementet	<u>KDs egen strategi.</u> Strategiens mål er å styrke kompetansen, øke rekrutteringen og fremme positive holdninger. Blant målene for strategien finner man: <ul style="list-style-type: none"> • Forslag om en økning av timeantallet i realfag i grunnskolen. • Øke skoleleders og lærernes kompetanse. • Øke relevansen og motivasjonen for realfag gjennom samarbeid mellom barnehage, skole og næringsliv.
Nasjonal strategi mot ulykker med personskader.	2009- 2014	Koord.dep: Helse- og omsorgs- departementet	<ul style="list-style-type: none"> • Tiltak rettet mot skolen går i hovedsak ut på forebygging av ulykker på skolen.

Likeverdig opplæring i praksis. Strategi for bedre læring og deltagelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning.	2007-2009	Koord.dep: Kunnskaps- departementet	<u>KDs egen strategi.</u> Blant tiltakene rettet mot skolen finnes: <ul style="list-style-type: none"> • Forsøk med morsmål som andre språk. • Veiledningsmateriell for norsklærere. • Utarbeide og tilby etterutdanningstilbud i andrespråksdidaktikk for nivåbaserte læreplaner i grunnleggende norsk. • Igangsette forsøk med ikke-europeiske språk som fremmedspråk. • Kartlegging og utredning av elevens ferdigheter og behov. • Leksehjelp og sommerskole i grunnopplæringen. • Samarbeid med foreldre. • Skoleomfattende arbeid for å utvikle læringsmiljø som fremmer skolefaglig og sosial læring. • Gjennomføring i videregående opplæring, motvirke frafall.
Språk åpner dører. Strategi for styrking av fremmedspråk i grunnopplæringen.	2005-2009	Koord.dep: Kunnskaps- departementet	<u>KDs egen strategi.</u> Tiltakene går blant annet ut på: <ul style="list-style-type: none"> • Opplæring i andre fremmedspråk enn engelsk. • Differensiert og tilpasset opplæring. • Praktisk tilnærming til språk. • Økt kunnskap om språkfag og konsekvenser ved språkvalg. • Samt økt kunnskap om behovet for andre fremmedspråk enn engelsk.
Skapende læring. Strategi for kunst og kultur i opplæringen.	2007-2010	Koord.dep: Kunnskaps- departementet	<u>KDs egen strategi.</u> Tiltak går ut på: <ul style="list-style-type: none"> • Implementering og arbeid rundt "Den kulturelle skolesekken" • Bedre samarbeid mellom skole og kulturliv, • Økt leselyst og litteraturformidling i skolene.
Kompetanse for kvalitet. Strategi for videreutdanning av lærere.	2009-2012	Koord.dep: Kunnskaps- departementet	<u>Målet ved planen er:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Å styrke elevenes læring og motivasjon i grunnopplæringen ved å øke lærernes faglige, fagdidaktiske og pedagogiske kompetanse gjennom målrettet og landsdekkende gjennomføring av videreutdanning.
Barnas framtid. Nasjonal strategi for barn og unges miljø og helse.	2007-2016	Koord.dep: Helse- og omsorgs- departementet	<u>Tiltak rettet mot skolen er sentrert rundt det fysiske og psykiske miljøet:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Fysisk aktivitet. • Sunt mattilbud. • Likeverdig opplæring. • Helsestasjon og skolehelsetjenester. • Tiltak mot mobbing. Tiltakene er en samling av alle departements innsats for barn.
Strategi mot seksuelle og fysiske overgrep mot barn.	2005-2009	Koord.dep: Barne- og likestillings- departementet	<u>Tiltak rettet mot skolen er:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Innføring av obligatorisk politiattest for personer som utfører oppgaver overfor barn og unge.
Aksept og mestring. Strategiplan for forebygging av hiv og seksuelt overførbare sykdommer.	2009-2014	Koord.dep: Helse- og omsorgs- departementet	<u>Tiltak rettet mot skolen går i hovedsak ut på:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Forebygging og bedre kunnskap om hiv og seksuelt overførbare sykdommer
Regjeringens strategi for forebygging.	2009-		<u>Tiltak rettet mot skolen er:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Styrket samarbeid mellom ungdomskole og videregående skole for å forebygge frafall i videregående skole. • Styrke rådgivningen i grunnopplæringen. • Forsøk med praksisbrev. • Tiltak rettet mot ungdom som faller utenfor utdanning og arbeidsliv. • Program for inkluderende lærings- og oppvekst miljø. • Fukt og grønt i skolen. • Fysisk aktivitet i skolen. Tiltakene er en oppsummering av tiltak fra andre planer og strategier.

Vedlegg 8 Referanser

- Bungum, Brita, T. Dahl, B. Gulliksen, T.H., Molden og B.Rasmussen (2002): *Tid til en kollektiv og attraktiv skole. Evaluering av sentralt initierte forsøk med alternative arbeidstidsordninger i skoleverket*. SINTEF.
- Dahl, T. (2004): *Å ville utvikle skolen. Skoleeiers satsing på ledelse og rektors rolle*. SINTEF.
- Dale, Lars Erling og Kamil Øzerk (2009): *Kunnskapsløftets intensjoner og forutsetninger” – evaluering av Kunnskapsløftet*. Delrapport 2, Pedagogisk forskningsinstitutt, UiO.
- Friestad, Liv Bente (2009): *Økonomistyringssystemer i norske grunnskoler*. NHH.
- Haug, Peder (2006): *Begynneropplæring og tilpassa undervisning – hva skjer i klasserommet?* Caspar forlag.
- Haugsbakken, Halvdan og S.Mordal (2009): *Rapportering fra kvalitative studier i kartlegging av tidsbruk og organisering i grunnskolen*. SINTEF.
- Jordfald, Bård, T. Nyen og Å. Arup Seip (2009): *Tidstyvene – En beskrivelse av lærernes arbeidssituasjon*. FAFO-rapport 2009:23.
- Klette, Kirsti, Lie m.fl (2008): *PISA+: Lærings- og undervisningsstrategier i skolen*. Sluttrapport KUL-programmet, Norges forskningsråd.
- Langfeldt mfl.: *ASAP-prosjektet* (2009): Kari E. Bechmann, Kirsten Sivesind og Randi Bergem.
- Munthe, Elaine (2007): *Nøkler til kvalitetsutvikling. Paper til miniseminar i KD 28.11.2007*
- Møller, Jorunn, K.Sivesind, G. Skedsmo og M.Aas (2006): *Skolelederundersøkelsen 2005. Om arbeidsforhold, evalueringspraksis og ledelse i skolen*. *Acta Didactica*, nr. 1/2006. Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling i Oslo.
- OECD (2006): *Rapport Equity in Education (Country Note) Thematic review fra OECD*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2008): *Improving school leadership*. Country Background Report for Norway, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Riksrevisjonen (2006): *Riksrevisjonen 2006, Dokument nr. 3:10*.
- Strøm, Bjarne, L.E. Borge, O.H. Nyhus og P. Tovmo (2009a): *Ressurser og tidsbruk i grunnskolen i Norge og andre land*. Nr. 02/09.
- Strøm, Bjarne, A.B. Johannesen og O.H. Nyhus (2009b): *Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Resultater fra spørreundersøkelse*. Nr. 03/09.
- Strøm, Bjarne, L.E. Borge og H. Haugsbakken (2009c): *Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Sluttrapport*. Nr. 04/09.

Vibe, Nils, P.O. Aamodt og T.C. Carlsen (2009): *Å være ungdomsskolelærer i Norge. Resultater fra OECDs internasjonale studie av undervisning og læring (TALIS)*. NIFU STEP.