

Beregnet til
KS

Dokument type
Rapport

Dato
Juni, 2011

KS

OPPFØLGENDE UNDERSØKELSE AV ARBEIDSTIDSAVTALE FOR UNDERVISNINGSPERSONALET



**KS
OPPFØLGENDE UNDERSØKELSE AV
ARBEIDSTIDSAVTALE FOR
UNDERVISNINGSPERSONALET**

INNHALDSFORTEGNELSE

1.	Innledning	1
1.1	Mandat og formål med undersøkelsen	1
1.2	Metodisk gjennomføring og datakilder	1
1.3	Begrepsavklaring	2
1.4	Leserveiledning	3
2.	Sammendrag: Overordnede funn	5
2.1	Sentrale funn	5
3.	Presentasjon av sentral avtale	7
3.1	Presentasjon av SFS 2213	7
3.2	Kunnskapsgrunnlag	8
4.	Lokal avvikende arbeidstidsavtale	11
4.1	Forhandlinger om lokal avtale	11
4.2	Omfang av lokale avvikende avtaler	13
4.3	Inngåelse av lokal avvikende arbeidstidsavtale i skolen	18
4.4	Innhold og avvik i lokale arbeidstidsavtaler	20
4.5	Oppsummering	25
5.	Praktisering av arbeidstidsavtalen	27
5.1	Lokale avtaler i praksis	27
5.2	SFS 2213 og inngåelse av lokal arbeidstidsavtale	29
5.3	SFS 2213 og skoleutvikling	32
5.4	Oppsummering	33
6.	Utvikling siden forrige undersøkelse	35
6.1	Prosessen med å utarbeide lokale utviklingsmål	35
6.2	Prosessen med å inngå lokale arbeidstidsavtaler	37
6.3	Oppsummering: Motstand fra organisasjonene som sentral barriere	41
7.	Perspektiver på fremtidig Sentral avtale	43
7.1	Gjeldende holdninger til Sentral arbeidstidsavtale	43
7.2	Etterspurte elementer i ny avtale	45
7.3	Oppsummering: Etterspørsel etter handlingsrom gjennom sentral avtaleendring	48

1. INNLEDNING

Rambøll Management Consulting presenterer herved sluttrapport i prosjektet "Oppfølgende undersøkelse av arbeidstidsavtale for undervisningspersonalet". Undersøkelsen er gjennomført i perioden februar-juni 2011.

Et sentralt element i arbeidstidsavtalen for undervisningspersonalet er at det kan inngås lokale arbeidstidsavtaler som avviker fra Sentral avtale. Det fremgikk av Rambølls evaluering av arbeidstidsavtalen fra 2009¹ at 35 % av skolelederne oppga at de hadde en lokal avvikende arbeidstidsavtale ved egen skole, hvilket vil si at flertallet av skolelederne hadde en avtale basert på Sentral avtale. I hovedsak ble det gitt to ulike forklaringer på dette. På den ene siden oppga arbeidsgiverne at Sentral avtale ga tilstrekkelig handlingsrom, mens man på den andre siden oppga at det var for krevende å forhandle frem og inngå lokal avvikende avtale. Arbeidsgivere vurderte også at prosessen rundt arbeidstidsavtalen kunne være tidkrevende. Samtidig ble det vurdert at prosessen gav rom for skoleutvikling, og at avtalen i seg selv bidro til et styrket fokus på skoleutvikling. Et annet sentralt funn fra Rambølls evaluering fra 2009 var at kollegialt samarbeid mellom lærere ble tillagt stor vekt av arbeidsgivere. Mer arbeidsplanfestet tid og styrket læretilstedeværelse ble vurdert som en forutsetning for å få realisert slikt samarbeid.

1.1 Mandat og formål med undersøkelsen

Denne undersøkelsen er en oppfølging til Rambølls evaluering av arbeidstidsavtalen SFS 2213 fra 2009. I denne rapporten ser Rambøll på hvordan situasjonen er i dag, og hvordan ulike aspekter av funnene fra 2009 gjenspeiles i funnene som er gjort i denne undersøkelsen. Vi ser blant annet på i hvilken grad det er inngått lokale avvikende arbeidstidsavtaler, hvorvidt det fortsatt vurderes som krevende eller om det oppfattes som mindre utfordrende å inngå lokale avvikende avtaler i dag enn tidligere, og hva som oppgis som årsaker til situasjonen slik den er i dag.

1.2 Metodisk gjennomføring og datakilder

Undersøkelsen baserer seg på en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder. Dette er nødvendig for å innhente både bredde- og dybdeinformasjon om hvordan SFS 2213 fungerer for arbeidsgivere i norsk grunnopplæring, samt hvordan prosessene rundt arbeidstidsavtalen har utviklet seg de seneste årene. Videre beskrives kort de metoder som er anvendt i undersøkelsen.

1.2.1 Dokumentstudier

Det ble i forbindelse med Rambølls evaluering i 2009 gjennomført systematiske studier av relevante dokumenter, herunder gjeldende arbeidstidsavtale SFS 2213 med tilhørende rundskriv, andre bakgrunnsdokumenter, samt evalueringer av andre arbeidstidsordninger og -avtaler. Formålet med dokumentstudiene var å styrke kunnskapsgrunnlaget som lå til grunn for gjennomføring av undersøkelsen. Informasjonen som ble innhentet i disse studiene benyttes og tjener samme funksjon i denne oppfølgingsundersøkelsen. I tillegg utgjør Rambølls rapport fra 2009 et sentralt element i kunnskapsgrunnlaget for denne oppfølgende undersøkelsen.

1.2.2 Breddeundersøkelse

Respondentene i den kvantitative breddeundersøkelsen kan deles i følgende kategorier:

- Skoleeier kommune (grunnskole)
- Skoleleder kommune (grunnskole)
- Skoleeier fylkeskommune (videregående skole)
- Skoleleder fylkeskommune (videregående skole)

Respondentene i breddeundersøkelsen ble valgt ut på grunnlag av geografisk spredning og variasjon i kommunestørrelse. Undersøkelsen ble distribuert til 1005 respondenter, hvorav 653 har besvart. Dette utgjør en svarprosent på 65 %, hvilket vurderes som tilfredsstillende. Svarprosentene presenteres nærmere i tabell 1.1.

¹ Rambøll Management (2009): *Bidrar skolens arbeidstidsavtale til en bedre skole? Evaluering av lærernes arbeidstidsavtale opp mot avtalens intensjoner.*

Tabell 1.1: Svarprosent fordelt på respondentgruppe

Respondentgruppe	Populasjon	Gjennomført	Svarprosent
Skoleeier kommune	221	139	62,9 %
Skoleleder kommune	632	405	64,1 %
Skoleeier fylke	13	12	92,3 %
Skoleleder fylke	139	97	69,8 %
Totalt	1005	653	65 %

Av de totalt 1005 respondentene var 234 skoleeiere og 771 skoleledere. Undersøkelsen er besvart av 151 skoleeiere, hvorav 139 er kommuner og 12 er fylkeskommuner. Antallet skoleledere som har besvart utgjør 502, hvorav 405 er ledere i grunnskolen og 97 er ledere i den videregående skolen.

1.2.3 Kvalitative intervjuer

Rambøll har i forbindelse med undersøkelsen utført 10 telefonintervjuer. Disse intervjuene er fordelt på 2 skoleeiere på kommunalt nivå og 2 skoleeiere på fylkeskommunalt nivå, samt 1-2 skoleledere i hver av de fire kommunene/fylkeskommunene. Følgende kommuner og fylkeskommuner ble valgt ut til casestudiene:

Kommuner:

- Tjøme
- Tromsø

Fylkeskommuner:

- Telemark
- Møre og Romsdal

De ulike kommunene og fylkeskommunene er også i den kvalitative datainnsamlingen valgt ut på bakgrunn av geografisk spredning og størrelse. I tillegg har det kvantitative datagrunnlaget fra breddeundersøkelsen blitt benyttet for å sikre at utvalget består av skoleeiere og skoleledere i kommuner og fylkeskommuner som har både positive og negative erfaringer knyttet til SFS 2213 og inngåelse av lokale avvikende avtaler. For å sikre et balansert datagrunnlag har vi intervjuet skoleeiere i kommuner/fylkeskommuner med et flertall av lokale avtaler og i kommuner/fylkeskommuner med et flertall av sentrale avtaler. Likeledes har vi intervjuet skoleledere ved skoler med lokale avvikende avtaler og skoler med sentrale avtaler. Flere av informantene med lokal avtale oppgir imidlertid at avvikene er små og at de ønsker større endringer, mens enkelte av arbeidsgiverne som har inngått sentral avtale oppgir at de ikke har inngått lokale avvik fordi de ikke har lyktes i å komme fram til enighet om ønskede bestemmelser.

1.3 Begrepsavklaring

Her følger en avklaring av sentrale begreper i rapporten.

- **Sentral arbeidstidsavtale.** Beskriver i denne evalueringen kun gjeldende Sentral avtale SFS 2213
- **Lokal arbeidstidsavtale.** Avtale inngått mellom kommunen/fylkeskommunen og de berørte arbeidstakerorganisasjoner. Det kan inngås lik avtale for alle skoler eller ulik for enkeltskoler
- **Avtale på skolenivå.** Avtale som gjelder for enkeltskoler, men som formelt er inngått på kommunalt/fylkeskommunalt nivå
- **Arbeidsplan.** Plan for den enkelte lærer med grunnlag i tildelte arbeidsoppgaver
- **Planfestet arbeidstid.** Den delen av arbeidsplanen som viser når den enkelte lærer skal være til stede på skolen, inkludert undervisningstid, ofte beskrevet som "bunden tid"
- **Selvstendig tid.** Den delen av årsverket som læreren selv disponerer til for- og etterarbeid og faglig ajourføring

- **Arbeidsgivers handlingsrom** forstås i denne evalueringen som arbeidsgivers mulighet til å organisere sine ansattes arbeidstid i tråd med både kortsiktige (driftsrelaterte) og langsiktige (utviklingsrelaterte) behov

1.4 Leserveiledning

Rapporten er delt opp i følgende kapitler:

- **Kapittel 2** gir et sammendrag av rapporten og presenterer undersøkelsens overordnede funn
- **Kapittel 3** presenterer den sentrale arbeidstidsavtalen SFS 2213 og kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for Rambølls undersøkelse
- **Kapittel 4** omhandler lokale avvikende arbeidstidsavtaler, deres omfang, prosessen med å inngå dem, samt innhold og avvik i lokale avtaler
- **Kapittel 5** fokuserer på SFS 2213 i praksis, tilfredshet med lokale avvikende avtaler, og årsaker til at sentrale avtaler inngås
- **Kapittel 6** ser nærmere på hvordan skoleledere og skoleeiere vurderer at prosessene med å utarbeide lokale utviklingsmål og å inngå lokale arbeidstidsavtaler har utviklet seg siden Rambølls forrige evaluering i 2009
- **Kapittel 7** viser hvilke holdninger arbeidsgiver har til SFS 2213 og hvilke elementer og bestemmelser som etterspørres i en fremtidig sentral avtale

2. SAMMENDRAG: OVERORDNEDE FUNN

Rambøll har i denne oppfølgende undersøkelsen av arbeidstidsavtale for undervisningspersonalet på oppdrag fra KS vurdert hvordan SFS 2213 fungerer i et arbeidsgiverperspektiv i 2011, samt sett på hvordan funnene i denne undersøkelsen relaterer til funnene i Rambølls evaluering av arbeidstidsavtalen fra 2009. Et sentralt element i denne undersøkelsen er inngåelsen av lokale vs. sentrale avtaler. Dette innebærer et fokus på omfanget av inngåtte lokale avvikende avtaler, hvorvidt arbeidsgiver er tilfreds med sine lokale avtaler, hvilke utfordringer og barrierer og drivkrefter og forutsetninger som eksisterer for inngåelse av lokale avvikende avtaler, hvilke faktorer som oppgis å være årsaker til at sentral avtale benyttes, og hvilket handlingsrom SFS 2213 legger til rette for i forhold til arbeidsgivers behov og ønsker.

Vi har i denne undersøkelsen benyttet kvalitative og kvantitative metoder i forbindelse med datainnsamlingen. Dette for å danne et helhetlig bilde av arbeidsgivers erfaringer med SFS 2213 og deres vurderinger av hvordan den gjeldende arbeidstidsavtalen fungerer. Vi har gjennomført en breddeundersøkelse som har blitt besvart av 653 skoleeiere og skoleledere. I tillegg har telefonintervjuer med 10 skoleeiere og skoleledere gitt oss tilgang til dybdeinformasjon om hvordan arbeidstidsavtalen oppfattes blant arbeidsgivere i den norske skolen.

2.1 Sentrale funn

Nedenfor skisseres kort de mest sentrale funnene fra undersøkelsen.

Drøftinger og forhandlinger vedrørende SFS 2213: Forutsetninger og utfordringer

I likhet med i forrige evaluering fremkommer det også av denne undersøkelsen at det er stor variasjon i arbeidsgivers erfaringer med lokale drøftinger og forhandlinger vedrørende SFS 2213. Noen opplever prosessene som svært gode, og oppgir gode relasjoner mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, god og konstruktiv skoleledelse, og fleksibilitet og samarbeidsvilje fra begge parter som viktige årsaker til dette. Andre er mindre positive, og opplever rigide tillitsvalgte, motstand fra arbeidstakerorganisasjonene, og tidkrevende prosesser som sentrale barrierer eller utfordringer mot konstruktive drøftinger og forhandlinger lokalt. Det fremgår også at flere arbeidsgivere har valgt å prolongere tidligere avtaler fremfor å inngå nye forhandlinger på grunn av disse barrierene.

Omfang av lokale avvikende avtaler: Fortsatt flertall av sentrale avtaler

Mindretallet av skoleledere oppgir at de har inngått en lokal avvikende avtale ved sin skole. Slik var det også i evalueringen fra 2009, men andelen som oppgir dette har sunket fra 35 til 22 %. Vi har undersøkt om det er en sammenheng både mellom antall skoler i kommunen/fylkeskommunen og inngåelse av lokal avvikende avtale, og hvorvidt det er en sammenheng mellom antall årsverk ved skolen og inngåelse av lokal avvikende avtale. Ingen av disse sammenhengene får støtte i vårt kvantitative datamateriale. Det fremgår imidlertid av det kvalitative datagrunnlaget at velutviklede relasjoner og en god kultur for samarbeid og fleksibilitet kan ha en positiv innvirkning på inngåelse av lokal avtale, hvilket indirekte kan antas å ha en sammenheng med skolestørrelse.

Lokale avtaler: Kjennetegn og avvik

Skoleledere oppgir at det som i størst grad kjennetegner den lokale arbeidstidsavtalen ved sin skole er at avtalen sikrer økt kollegialt samarbeid mellom lærere, at avtalen sikrer rom for felles refleksjon og skoleutvikling, at den har en ytre ramme for arbeidsplanfestet tid og at den har høy grad av lokalt handlingsrom. Det mest utbredte avviket i lokale avtaler vedrører tidsressurs til lokale funksjoner, tidsressurser til lærere med byrdefullt arbeid, og arbeidsplanfestet tid, både hva gjelder utvidelse av arbeidsåret og økning av bundne timer.

Tilfredshet med lokale avtaler

Flertallet av både skoleeiere og skoleledere som har inngått lokal avtale oppgir at den fungerer godt eller meget godt. Arbeidsgivere som har lyktes med å fremforhandle lokale avvikende avtaler er også i stor grad tilfreds med avtalen. Vi har også undersøkt hvorvidt det er en sammenheng mellom skolestørrelse og tilfredshet med lokal avtale, men her fremkommer det ingen klare tendenser. I den grad det er utilfredshet med lokale prosesser er den dermed i stor grad å finne blant arbeidsgivere som ikke har lyktes å inngå lokale avvik.

Prosesen rundt inngåelse av lokale avtaler: Lokale forhold mest vesentlig

Det fremgår også av undersøkelsen at utsiktene til å inngå lokale avtaler i aller størst grad avhenger av lokale forhold og at SFS 2213 i seg selv i liten grad kan legge til rette for gode lokale prosesser. Videre viser undersøkelsen at det i likhet med i forrige undersøkelse i stor grad er krav fra organisasjonene og det at sentral avtale gir nok handlingsrom som utgjør viktige årsaker til at sentrale avtaler inngås. I tillegg oppgis prosessens tidkrevende aspekter og manglende enighet om innholdet i lokale avtaler som markante årsaker til at sentral avtale benyttes.

SFS 2213 og skoleutvikling

Respondentene er avmålte med hensyn til spørsmålet om SFS 2213 har vært et nyttig verktøy i skoleutviklingen. Mange arbeidsgivere er enige i at avtalen er med på å bidra til tydeliggjøring av lærernes arbeidsoppgaver og at viktige temaer knytter til utviklingsarbeid kommer frem i lyset og blir satt fokus på. Samtidig er det flere som tviler på den reelle nytteverdien av dette. De som tilhører denne gruppen vurderer at konkrete resultater og påviselig skoleutvikling krever mer enn gode intensjoner, og at intensjonene ikke oppleves å bli realisert i praksis så lenge man ikke kommer til enighet om de arbeidstidsbestemmelsene arbeidsgiver ønsker.

Inngåelse av lokal avvikende avtale – utvikling siden forrige evaluering

Undersøkelsen ser også nærmere på hvordan prosessen med inngåelse av lokale avvikende avtaler har utviklet seg siden forrige evaluering, og hvorvidt den oppfattes å ha blitt mer formålstjenlig. Det er flere respondenter som oppgir at prosessen med utarbeiding av lokal avvikende arbeidstidsavtale *ikke har* blitt mer formålstjenlig de to siste årene enn det er respondenter som at den *har* blitt det. Blant skolelederne er det en nokså jevn fordeling mellom positive og negative vurderinger på dette, mens skoleeierne i stor grad er uenige i at prosessen har forbedret seg. De som oppgir at prosessen har blitt mer formålstjenlig oppgir i stor grad relasjonelle aspekter, en åpen debatt, samarbeidsvilje og felles målforståelse som sentrale årsaker til dette. Dette forsterker også funnet om at det er de lokale forholdene som er mest vesentlige for å skape formålstjenlige prosesser rundt drøfting og forhandling av arbeidstidsavtalen.

Perspektiver på fremtidig sentral avtale: Etterspørsel etter økt handlingsrom

Respondentenes samlede holdninger til nåværende avtale inkluderer en oppfatning av at det er for lett å falle tilbake på den sentrale arbeidstidsavtalen dersom det er uenighet i lokale forhandlinger og at den sentrale avtalen må åpnes for mer fleksibel tidsdisponering. Skoleeierne sier seg også uenige i påstanden om at det ikke er nødvendig å utvikle lokale avtaler fordi den sentrale avtalen gir stort nok handlingsrom. Skolelederne er i stor grad enig med skoleeierne, men en vesentlig andel mener også at det er fullt mulig å utvikle lokale avtaler under gjeldende sentral arbeidstidsavtale. Det er dermed, slik det fremgår av breddeundersøkelsen og de kvalitative intervjuene, delte meninger blant arbeidsgivere om hvorvidt SFS 2213 legger til rette for inngåelse av lokale avtaler og i hvilken grad nåværende avtale gir tilstrekkelig handlingsrom.

Arbeidsgivere etterspør i stor grad rom for felles refleksjon og skoleutvikling, rom for kollegialt samarbeid mellom lærere, en rammepreget avtale med høy grad av lokalt handlingsrom, og fokus på fordeling av oppgaver fremfor tid i en fremtidig sentral avtale. Helt konkret etterspørres i aller størst grad en utvidelse av arbeidsåret utover 195 dager/39 uker, utvidet arbeidsplanfestet tid utover 1300/1225/1150 timer, samt en endring av kravet til undervisningstid. Dette fremgår av både det kvantitative og det kvalitative datagrunnlaget. Særlig i det kvalitative datamaterialet kommer det tydelig frem at flere arbeidsgivere ikke ser det som en realistisk mulighet å komme til enighet om disse bestemmelsene lokalt, og etterspør derfor sentrale endringer i arbeidstidsavtalen slik at de kan oppnå det handlingsrommet de etterspør.

3. PRESENTASJON AV SENTRAL AVTALE

Dette kapittelet gir en kort presentasjon av SFS 2213. Arbeidstidsavtalens innhold og dens sentrale prinsipper og intensjoner skisseres her for å gi leseren en grunnleggende forståelse av avtalens innhold. Vi gir i dette kapittelet også en kort innføring i tidligere studier som inngår i kunnskapsgrunnlaget til denne undersøkelsen.

3.1 Presentasjon av SFS 2213

SFS 2213 er en sentral forbundsvis avtale forhandlet frem av KS og arbeidstakerorganisasjonene med virkning fra 1. august 2006. Avtalens utløp var opprinnelig 31. desember 2009, men ble i desember 2009 prolongert for to år med utløp 31. desember 2011².

SFS 2213 er den sentrale arbeidstidsavtalen for undervisningspersonalet i kommunal og fylkeskommunal grunnopplæring. Alle særskilte tariffbestemmelser om arbeidstid for undervisningspersonalet er samlet i denne særavtalen. Avtalen om arbeidstid for undervisningspersonalet gjelder for undervisningsstillingene i grunnskolen, videregående opplæring, og voksenopplæring. Avtalens intensjoner er følgende³:

Intensjon:

- *Avtalen skal bidra til størst mulig profesjonalitet i lærernes yrkesutøvelse slik at opplæringstilbudet til elevene blir best mulig*
- *Avtalen skal legge til rette for varierte arbeidsformer og til at arbeidstiden kan nyttes best mulig i forhold til organiseringen av arbeidet på den enkelte skole*
- *Avtalen skal sikre den enkelte lærer tilstrekkelig og rimelig tid til de oppgaver som følger direkte eller indirekte av undervisningsoppgavene*
- *I tillegg til selve undervisningen består lærernes arbeid i hovedsak av annen tid sammen med elevene, kollegialt samarbeid, individuelt arbeid, kompetanseutvikling og samarbeid med foresatte og instanser utenfor skolen*
- *Avtalen skal gjøre det mulig å vurdere forholdet mellom tid til undervisning og tid til andre oppgaver ut fra en vurdering av byrdefullhet knyttet til undervisningen*
- *Avtalen skal ikke medføre redusert ressursbruk i skolen*

Den sentrale avtalen har bestemmelser som regulerer fordeling av arbeidstiden innenfor årsverket på 1687,5 timer⁴. Av årsverket er 38 uker sammenfallende med elevenes skoleår. I tillegg avsettes det en uke til kompetanseutvikling, planlegging m.m. Lærernes arbeidstid består av et visst antall timer arbeidsplanfestet tid. En del av arbeidsplanfestet tid fordeles på undervisningstid etter fastsatte årsrammer. Øvrig arbeidsplanfestet tid benyttes til skoleutvikling, annen tid sammen med elevene, kollegialt samarbeid, individuelt arbeid, kompetanseutvikling, og samarbeid med foresatte og andre instanser utenfor skolen. Resten av årsverket er selvstendig tid som læreren disponerer til for- og etterarbeid, samt til faglig ajourføring.

Rammene for arbeidsplanfestet tid er som følger:

- 1300 timer på barnetrinnet
- 1225 timer på ungdomstrinnet
- 1150 timer i videregående opplæring

Avtalen innebærer en systemendring i forhold til tidligere arbeidstidsavtale ved at det skal inngås lokale avtaler i alle kommuner og fylkeskommuner⁵. På denne måten har gjeldende arbeidstidsavtale medført at arbeidstidsbestemmelser ved den enkelte skole er blitt et lokalt ansvar. De lo-

² KS B-rundskriv nr. 1/2010. Arbeidstidsavtale for undervisningspersonalet (SFS 2213).

³ KS B-rundskriv nr. 5/2006. Tariffoppgjøret 2006 – SFS 2213 Undervisningspersonalet i kommunal og fylkeskommunal opplæring.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

kale parter, det vil si kommunen/fylkeskommunen og de berørte arbeidstakerorganisasjoner, forhandler om og fastsetter innholdet i lokal arbeidstidsavtale. Lokale avtaler kan være lik den sentrale, eller inneholde bestemmelser som avviker fra den sentrale avtalen. Alle bestemmelser i Sentral avtale kan fravikes i en lokal avtale, med unntak av nettoårsverket på 1687,5 timer. Et eksempel på avvik fra Sentral avtale er at det kan inngås en avtale om at arbeidstiden fordeles over flere uker enn det som er fastsatt i den sentrale avtalen. Et annet eksempel er at det kan avtales fordeling av tid utover den rammen for arbeidsplanfestet tid som er fastsatt i den sentrale avtalen, for eksempel hvis det er behov for mer tid til kompetanseutvikling, annet arbeid med elever, kollegialt samarbeid m.m. Det gis dermed muligheter til å organisere en tidsfordeling som gjør at sentrale og lokale mål for skolene ivaretas på best mulig måte.

I forkant av arbeidet med den lokale avtalen skal kommunen/fylkeskommunen og arbeidstakerorganisasjonene forsøke å komme fram til utviklingsmål for skolene i kommunen/fylkeskommunen. Det skal også defineres prosesser for å nå utviklingsmålene, samt konkrete tiltak som skal stimulere til innsats for å nå disse målene. Utviklingsmålene skal fastsettes i kommunens/fylkeskommunens sentrale styringsdokumenter, og skal tilkjenne overordnede mål for undervisningen.

3.2 Kunnskapsgrunnlag

Her presenteres kort den bakgrunnsinformasjonen og det kunnskapsgrunnlaget som Rambøll vurderer å være mest vesentlig for en god forståelse av SFS 2213 utover selve innholdet i avtalen.

3.2.1 Tidligere undersøkelser og evalueringer

Det har i forbindelse med sentrale forhandlinger mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner blitt gjennomført flere undersøkelser med fokus på arbeidstidsordninger ved norske skoler.

SINTEF evaluerte i 2002 sentralt initierte forsøk med alternative arbeidstidsordninger i skoleverket⁶. Forsøkene var en utprøving av fem ulike modeller for organisering av arbeidstid, med det til felles at de på ulike måter skulle binde mer av lærernes arbeidstid til skolen uten at årsverket ble utvidet. Hovedmålsettingen var at endrede arbeidsorganiseringer og arbeidstidsordninger skulle bidra til bedre kvalitet på undervisningen. Denne evalueringen viste at det ved å binde mer tid til skolen ble oppnådd økt elevkontakt, bedre lærersamarbeid og en mer fleksibel organisering. Det fremkom også at organisering av lærere i team førte til mer lærersamarbeid og elevkontakt, og at undervisningen i større grad ble et kollektivt ansvar blant personalet. Samtidig argumenterte forskerne for at etablering av samarbeid og kollektivt ansvar forutsetter en kollektiv beslutning om å bruke mer tid i fellesskap.

I forhandlingene i 2004 ble partene enige om at en større del av lærernes årsverk skulle knyttes til skolen og elevenes aktiviteter, med det formål å bedre legge til rette for skoleutvikling. Som følge av denne økte bindingen av tid til tilstedeværelse på skolen forpliktet partene seg til gjensidig å kartlegge effektene av den inngåtte avtalen før den neste forhandlingsrunden i 2006. Som følge av dette evaluerte Fafo avtalen om arbeidstid for undervisningspersonalet i skoleverket 2004-2006 på KS sitt tariffområde⁷. Sentrale spørsmål i evalueringen var om avtalen førte til endringer, og om disse ble oppfattet som positive eller negative av lærere, rektorer og skoleeiere. Sentrale funn i Fafos evaluering var blant annet at avtalen førte til at lærere brukte mer tid til kollektiv planlegging av opplæring og elevkontakt utenom undervisningstiden. En tredjedel av lærere mente at avtalen førte til mer samarbeid, og lærere opplevde også samarbeid som mer meningsfullt og avlastende jo nærmere det ble knyttet til undervisningssituasjonen. Et funn blant arbeidsgiverne var at rektorene mente at økt tilstedeværelse var den avtaleendringen som ga størst rom for å drive skoleutvikling.

Rambøll Management Consulting publiserte i 2008 en kartlegging som belyste fordelingen av lærernes arbeidstid på konkrete arbeidsoppgaver innen dansk videregående opplæring på oppdrag

⁶ SINTEF (2002). *Tid til en kollektiv og attraktiv skole. Evaluering av sentralt initierte forsøk med alternative arbeidstidsordninger i skoleverket*

⁷Fafo (2006). *Lærernes arbeidstid. Evaluering av avtale om arbeidstid for undervisningspersonalet i skoleverket 2004-2006*

fra det danske Undervisningsministeriet⁸. Kartleggings overordnede funn var at arbeidstidsavtalene i Danmark levner svært lite rom for at skoleledere eller skoleeiere skulle kunne tilrettelegge ressursforbruket optimalt. Det differensieres heller ikke i forberedelsestid mellom lærere med forskjellige fagområder og/eller erfaringsnivå. Resultatene fra kartleggingene danner grunnlag for samarbeid med fagforeningene om en ny arbeidstidsavtale.

SINTEF og Senter for økonomi og forskning (SØF) gjennomførte i 2009 en kartlegging av tidsbruk og organisering i grunnskolen på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet⁹. Kartleggingen belyser blant annet hva som er lærernes ulike oppgaver, og hvordan lærernes faktiske arbeidstid og kompetanse brukes. Andre problemstillinger som belyses er hvilke faktorer som kan bidra til å forklare lærernes tidsbruk, samt hvor mulighetene til forbedring ligger.

Avslutningsvis kan nevnes Rambølls undersøkelse av SFS 2213 og hvorvidt den fungerer i henhold til intensjonene¹⁰. Rapporten fra 2009, som danner grunnlaget for denne oppfølgende undersøkelsen, viste blant annet at flertallet av lokale avtaler er basert på den sentrale. Bakgrunnen for dette ble tolket i to retninger; 1) at den sentrale avtalen gir nok handlingsrom, eller 2) at det er for vanskelig å bli enige om avvikende avtaler. Denne tolkningen ble understøttet av en omfattende breddeundersøkelse samt en rekke kvalitative intervjuer med skoleeiere og skoleledere. Undersøkelsen viste også at fremforhandling av lokale avtaler er en tidkrevende og omstendelig prosess, men at det også kan bidra til å fremme skoleutvikling dersom forhandlingsprosessen er vellykket. I motsatt tilfelle, altså dersom prosessen ikke er vellykket, kan det oppstå strid og uenighet lokalt, hvilket kan virke imot avtalens hensikt.

3.2.2 Læreres arbeidstid som potensiell kjerne til strid

SFS 2213 er som beskrevet et dokument med stor betydning for arbeidsgiver og arbeidstaker i den norske skolen. Den bestemmer blant annet hvor mye av undervisningspersonalets arbeidstid som skal disponeres av arbeidsgiver, og hvor mye som skal disponeres av læreren selv.

Tradisjonelt sett har lærere hatt stor grad av frihet til å disponere sin egen arbeidstid, og følgelig stor mulighet til å utforme sitt eget arbeid og sin egen arbeidshverdag. Dette blir ofte fremstilt som en av de store fordelene ved læreryrket, og med det en fordel mange lærere ønsker å beholde. Endringer i samfunnet har imidlertid satt nye krav og forventninger til skolen. Blant annet blir det i dag satt større krav til skolen om både å produsere og å dokumentere resultater enn tidligere, og dette fordrer en mer resultatorientert organisering ved den enkelte skole. Skoleledere, som har et overordnet ansvar for resultatene ved sin skole, opplever på bakgrunn av dette et økende behov for å kunne organisere sine ansattes arbeidstid for å sikre en tilfredsstillende måloppnåelse.

Læreres ønske om å beholde friheten de har nytt godt av har kapasitet til å komme i strid med arbeidsgiveres ønske om å ha sine ansatte tilgjengelig på arbeidsplassen. Denne striden står dermed sentralt i debatten mellom arbeidstakere og arbeidsgivere i skolevesenet, hvilket medfører at forhandlinger om en arbeidstidsavtale som regulerer læreres arbeidstid- og hverdag kan by på vesentlige utfordringer. Denne utfordringen ble eksempelvis åpenbar da det i 2004 oppsto brudd i sentrale forhandlinger grunnet uenighet om hvor mye av lærernes arbeidstid som skulle bindes til skolen og dermed være underlagt arbeidsgivers styringsrett¹¹. Partenes ulike interesser og temaets kompleksitet viste seg i funnene som ble gjort i Rambølls forrige evaluering, og gjenspeiles også i denne oppfølgingsundersøkelsen.

Denne undersøkelsen tar sikte på å gi et bilde av dagens situasjon knyttet til arbeidstidsavtalen, og hvordan situasjonen har utviklet seg siden Rambølls forrige undersøkelse ble utført i 2009. I kapittel 4 ser vi nærmere på prosessen med å forhandle frem lokale avvikende arbeidstidsavtaler.

⁸Rambøll Management (2008): *Kortlægning af lærernes arbejdstid på de almene gymnasier, Erhvervsskoler, SOSU-skoler og VUC*

⁹ http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rapporter_planer/rapporter/2009/for-mange-moter-i-skolen.html?id=570086

¹⁰ Rambøll Management (2009): *Bidrar skolenes arbeidstidsavtale til en bedre skole? Evaluering av lærernes arbeidstidsavtale opp mot avtalens intensjoner.*

¹¹ <http://www.aftenposten.no/jobb/article712102.ece>

4. LOKAL AVVIKENDE ARBEIDSTIDSAVTALE

Innføringen av SFS 2213 representerte som tidligere nevnt en endring fra tidligere arbeidstidsavtale ved at det fra 1. august 2007 skulle inngås lokale avtaler i alle kommuner og fylkeskommuner. Dette betyr at arbeidstidsbestemmelser ved den enkelte skole er et lokalt ansvar¹². De lokale parter, det vil si kommunen/fylkeskommunen og de berørte arbeidstakerorganisasjoner, forhandler om og fastsetter innholdet i lokal arbeidstidsavtale. Lokale avtaler kan være lik den sentrale, eller inneholde bestemmelser som avviker fra denne. Alle bestemmelser i sentral avtale kan fravikes i en lokal avtale, med unntak av nettoårsverket på 1687,5 timer.

I likhet med funnene i Rambølls evaluering fra 2009 er de lokale erfaringene med forhandlinger og drøftinger vedrørende SFS 2213 varierte. Flere skoleledere opplever at det har vært nærmest umulig å gjennomføre en konstruktiv prosess, mens andre har positive erfaringer og forteller om gode og fruktbare forhandlinger. Som i 2009 uttrykker arbeidsgiver en generell oppfatning av at arbeidstakerorganisasjonene er lite villige, eller direkte motvillige, til å inngå lokale avtaler som fraviker fra den sentrale. Arbeidsgiver opplever også at organisasjonenes motvillighet på kommunalt og fylkeskommunalt nivå i stor grad forankres hos de lokalt tillitsvalgte, og dermed bidrar til å vanskeliggjøre forhandlingsprosessen.

Lokale avtaler er i stor grad basert på den sentrale, da kun 22,1 % av skolelederne oppgir at det er inngått avvikende avtale ved deres skole. Intervjuene vi har utført indikerer at dette i stor grad skyldes at det er utfordrende å bli enige om lokale avvik, hvilket i stor grad tilskrives motvillige arbeidstakerorganisasjoner. Dette var også en av to tolkninger som ble gjort i Rambølls forrige evaluering. Den andre tolkningen av årsaken til at lokale avvikende avtaler er i mindretall var den gang at arbeidsgiver vurderer at det er tilstrekkelig handlingsrom i den sentrale avtalen. Dette gjenspeiles i mindre grad i intervjuene vi har gjennomført i denne oppfølgende undersøkelsen, men understøttes til gjengjeld av det kvantitative datamaterialet. Dette diskuteres nærmere i kapittel 5 (se figur 5.5).

4.1 Forhandlinger om lokal avtale

I dette kapittelets første del ser vi nærmere på lokale erfaringer fra drøftinger og forhandlinger om lokal avtale. Drøftinger vedrørende arbeidstidsavtalen gjennomføres på den enkelte skole, mens forhandlinger foretas på kommunalt/fylkeskommunalt nivå. Etter oppnådd enighet blir avtalen gjeldende i ett skoleår. Eventuell uenighet behandles av partene sentralt.

Inngåelse av lokal arbeidstidsavtale involverer både skolenivå og kommunalt/fylkeskommunalt nivå, og har dermed potensial til å bidra til en felles forankring av og forståelse for innholdet og prinsippene i avtalen. Samtidig kan en slik prosess innebære utfordringer og barrierer som kan være til hinder for enighet, og med det sørge for at det blir vanskelig å forhandle frem lokale avvik. Vi fortsetter med å vise til enkelte lokale erfaringer.

4.1.1 Lokale erfaringer: Forutsetninger og utfordringer

I likhet med i 2009 viser Rambølls undersøkelse at arbeidsgivere har ulike erfaringer med lokale drøftinger og forhandlinger. Flere av arbeidsgiverne vi har snakket med viser til store utfordringer med å bli enige med de tillitsvalgte i lokale drøftinger, mens andre peker på gode relasjoner og gode tillitsforhold som avgjørende faktorer bak vellykkede forhandlinger. Totalt sett er informantene imidlertid mest opptatt av å dele erfaringer vedrørende utfordringene og barrierene de har opplevd. I det følgende presenteres noen vesentlige forutsetninger *for* og sentrale utfordringer eller barrierer *mot* gode lokale prosesser, slik det fremgår av de kvalitative intervjuene med skoleeiere og skoleledere.

¹² KS B-rundskriv nr. 5/2006. Tariffoppgjøret 2006 – SFS 2213 Undervisningspersonalet i kommunal og fylkeskommunal opplæring.

Forutsetninger for gode prosesser

- Gode relasjoner mellom arbeidsgiver og arbeidstaker bygget på ærlighet og tillit
- God og konstruktiv skoleledelse
- Informasjonsflyt og kunnskapsdeling
- Fleksibilitet, samarbeidsvilje, og åpenhet for utvikling og endring

Enkelte skoleledere påpeker at de har brukt mye tid og energi på å bygge en konstruktiv skolekultur og på å etablere gode relasjoner, og anser dette som viktige bakenforliggende årsaker til at de lokale drøftingene har vært vellykkede og har båret frukter. En skoleeier peker spesielt på rektors rolle med hensyn til å legge til rette for gode prosesser og drive frem lokale avtaler. Deres rolle er dyktig på å utvikle de relasjonelle forholdene ved skolen vil det være lettere å få fram et budskap som fremmer en konstruktiv diskusjon. Det påpekes også at noen skoleledere kan bli flinkere til å diskutere formål og målsetninger for skolen, for på den måten å bygge holdninger som fremmer inngåelse av lokale avtaleendringer ved behov. Dette henger sammen med det neste punktet, som dreier seg om at det er viktig at de ulike partene har tilstrekkelig informasjon og kunnskap om hva avtalen innebærer, slik at drøftingene kan være formålstjenlige og målrettede. En ytterligere sentral faktor er arbeidstakernes og deres tillitsvalgtes fleksibilitet, samarbeids-, utviklings- og endringsvilje. Det blir eksempelvis påpekt at yngre generasjoner av lærere ofte er mer fleksible og samarbeidsorienterte og ikke i like stor grad som eldre generasjoner holder fast ved etablerte arbeidstidsmønstre. Denne forskjellen observeres blant annet med hensyn til læreres holdninger til binding av tid til lærersamarbeid.

Utfordringer for gode prosesser

- Rigide og lite fleksible tillitsvalgte
- Motstand fra arbeidstakerorganisasjonene på kommune-/fylkeskommunenivå
- Arbeidsgiver har manglende kunnskap eller vilje til å benytte seg av rettighetene og mulighetene som ligger i SFS 2213
- Tidkrevende prosess som gir få resultater
 - Prolongerer fremfor å ta ny debatt

Akkurat som skolekultur og åpenhet og vilje til endring og utvikling er en forutsetning for gode prosesser kan manglende endrings- og utviklingsvilje være en sentral barriere. Lærere og tillitsvalgte som er lite fleksible og ønsker å fastholde etablerte vilkår kan dermed være en utfordring for gode lokale prosesser. Flere skoleledere og skoleeiere påpeker at de tillitsvalgte ofte fremstår mer opptatt av å bevare ting slik de er, snarere enn å se på muligheter for endring og utvikling av skolen. En skoleleder sitter sågar med et inntrykk at lærernes fokus på egen arbeidstid trumfer hensynet til elevenes læring i forhandlingene, og at det er de gode ordningene og friheten lærerne nyter som står i sentrum. En annen skoleleder presenterer imidlertid et annet syn, og kan fortelle at det ved hans skole har vært konstruktive drøftinger med tillitsvalgte vedrørende behovet for å justere avtalen og at man har kommet til enighet etter en prosess fri for konflikt.

I tillegg til motvillighet fra lokale tillitsvalgte er motvillighet og motstand mot lokale avvik fra arbeidstakerorganisasjonene på kommune- og fylkeskommunenivå en meget sentral barriere slik det fremgår av intervjuene. Flere informanter erfarer at disse organisasjonene overprøver og overstyrer de lokalt tillitsvalgte og dermed gjør det nærmest umulig å komme til enighet om lokale avvik. Flere arbeidsgivere erfarer at det er svært tette bånd mellom tillitsvalgte lokalt og på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, og om det ikke er snakk om direkte styring så blir det i hvert fall lagt svært tydelige føringer på hvordan lokalt tillitsvalgte agerer. På denne måten fungerer arbeidstakerorganisasjonene på kommune- og fylkeskommunenivå "som en propp". Dette oppgis også å være tilfellet ved skoler der de lokalt tillitsvalgte i utgangspunktet er åpne for lokale endringer. Flere av informantene forteller om en opprinnelig optimisme og villighet til å inngå lokale avvik, men at denne entusiasmen etter hvert har blitt kraftig redusert ettersom prosessene blir stoppet fra sentralt hold. I likhet med i Rambølls forrige evaluering mener skoleeiere og skoleledere at årsaken til denne motvilligheten hovedsakelig er motstand mot en "forverring" av vilkårene man har gjennom den sentrale avtalen, i form av utvidet arbeidsår og mer bunden tid

til skolen. Også et forsøk på å utvide arbeidsåret med en uke uten å øke samlet arbeidstid, men snarere redusere arbeidstiden per uke i resten av skoleåret, ble møtt med motstand fra organisasjonene, kan en informant fortelle. Dette er i tråd med en annen informants oppfatning av at organisasjonenes holdning er at ethvert avvik er til arbeidsgivers gunst, og at man ikke ønsker å "forhandle ned" godene man har i den sentrale avtalen. Dette relaterer også til poenget med skolekultur og bygging av gode relasjoner; en skoleleder påpeker at dette er av liten verdi så lenge lokal enighet blir blokkert av organisasjoner på kommunalt/fylkeskommunalt nivå.

Enkelte informanter påpeker at skoleledere i visse tilfeller er for dårlige til å utnytte mulighetene som ligger i SFS 2213. Det hevdes av en skoleeier at dette ikke nødvendigvis bunner i manglende kunnskap, men snarere handler om manglende vilje til å ta den i mange tilfeller krevende debatten som kreves for å få realisert de eksisterende mulighetene. En skoleleder mener på sin side at skoleledere ofte ikke selv ser hvor langt de kan gå innenfor avtalen, at det er muligheter for å bruke avtalen bedre i sin nåværende form, og at mange ser ikke hvor stor fleksibilitet avtalen faktisk gir. Denne skolelederen hevder også at problemet ikke dreier seg om manglende kunnskap eller informasjon, men at utfordringen er å ta i bruk handlingsrommet som ligger der. Det kan være flere grunner til dette, hevdes det, blant annet at enkelte skoleledere "har stivna litt i sine roller".

Det fremgår også av intervjuene at de lokale forhandlingsprosessene ofte er svært tidkrevende. Sett i sammenheng med at arbeidsgiver ofte har liten tro på å komme til enighet fører dette til at man ofte velger å prolongere eksisterende avtale fremfor å reise en ny tidkrevende debatt med små utsikter til å gi resultater. Intervjuene gir et bilde av resignasjon og frustrasjon blant både skoleledere og skoleeiere. Flertallet av informantene vi har intervjuet ønsker blant annet å utvide skoleåret og binde mer av lærernes tid, men lar denne debatten ligge på grunn av lite håp om å få til noe. Dette gjøres i flere tilfeller i påvente av endringer sentralt, hvilket blant flere informanter anses som en nødvendighet for at de ønskede bestemmelsene skal kunne tre i kraft ved deres skole. Samtidig blir det påpekt at det ikke er avtalen i seg selv som legger opp til en tidkrevende forhandlingsprosess, årsaken til dette er snarere den store avstanden mellom partene og de eventuelle konfliktene som måtte oppstå på grunn av dette. På samme måte kan det hevdes at avtalen i seg selv ikke kan legge opp til gode forhandlingsprosesser lokalt, men at dette er priggitt de lokale forhandlingsaktørene. Dette vender vi tilbake til senere i rapporten.

Dette er altså utfordringer som utgjør vesentlige årsaker til at det i liten grad inngås lokale avvikende arbeidstidsavtaler i norsk skole. Omfanget av avvikende avtaler er tema i neste delkapittel.

4.2 Omfang av lokale avvikende avtaler

I dette avsnittet presenteres funn vedrørende lokale avvikende avtaler på skoleeier- og skoleledernivå.

4.2.1 Lokal arbeidstidsavtale

På spørsmål om det inngås lokal avvikende avtale på kommunalt/fylkeskommunalt nivå som gjelder for alle skoler, for noen skoler, eller om den sentrale avtalen benyttes svarer den største andelen av skoleeiere at den sentrale avtalen benyttes. Skoleeierne som svarer at det er inngått en felles lokal avtale for alle skoler utgjør den minste gruppen. Dette fremgår av tabell 4.1.

Tabell 4.1: Til skoleeiere: Er det inngått lokale arbeidstidsavtale(r) i kommunen/fylkeskommunen som avviker fra den sentrale avtalen?

Skoleeier	Prosent	Antall
Ja, vi har en lokal avtale i kommunen/fylkeskommunen som gjelder for alle skoler	22,4 %	26
Ja, vi har en lokal arbeidstidsavtale som gjelder for noen skoler i kommunen/fylkeskommunen	31 %	36
Nei, vi benytter oss av den sentrale avtalen	46,6 %	54
Vet ikke	0 %	0

N=116

Tabell 4.1 viser at 22,4 % av skoleeierne oppgir at det er inngått en avvikende lokal avtale som gjelder for alle skoler i kommunen/fylkeskommunen. 31 % av skoleeierne som deltok i breddeundersøkelsen oppgir at det er inngått en avvikende avtale for enkelte skoler i kommunen/fylkeskommunen, mens 46,6 % av skoleeierne oppgir at de kun benytter den sentrale avtalen. Disse tallene samsvarer i stor grad med funnene fra undersøkelsen i 2009, da 22 % oppga at de hadde inngått lokal avtale som gjelder for alle skoler, 25 % hadde forhandlet frem avvikende lokale avtaler for noen skoler, og 52 % benyttet seg av den sentrale avtalen (den resterende prosenten oppga at de ikke visste).

Ved å sammenligne disse svarene med informasjon oppgitt av skoleledere er vi i stand til å vurdere hvorvidt skoleledere kjenner til at det er inngått en felles lokal avtale i sin kommune/fylkeskommune. Dette presenteres i tabell 4.2.

Tabell 4.2: Til skoleledere: Er det inngått en felles lokal arbeidstidsavtale i din kommune/fylkeskommune som avviker fra den sentrale?

Skoleleder	Prosent	Antall
Ja, det er inngått en slik avtale på kommune-/fylkeskommunenivå som gjelder for alle skoler	12,9 %	65
Ja, det er inngått en slik avtale på kommune-/fylkeskommunenivå som gjelder for noen skoler	9,8 %	49
Nei, det er ikke inngått en slik avtale på kommune-/fylkeskommunenivå	71,1 %	357
Vet ikke	6,2 %	31

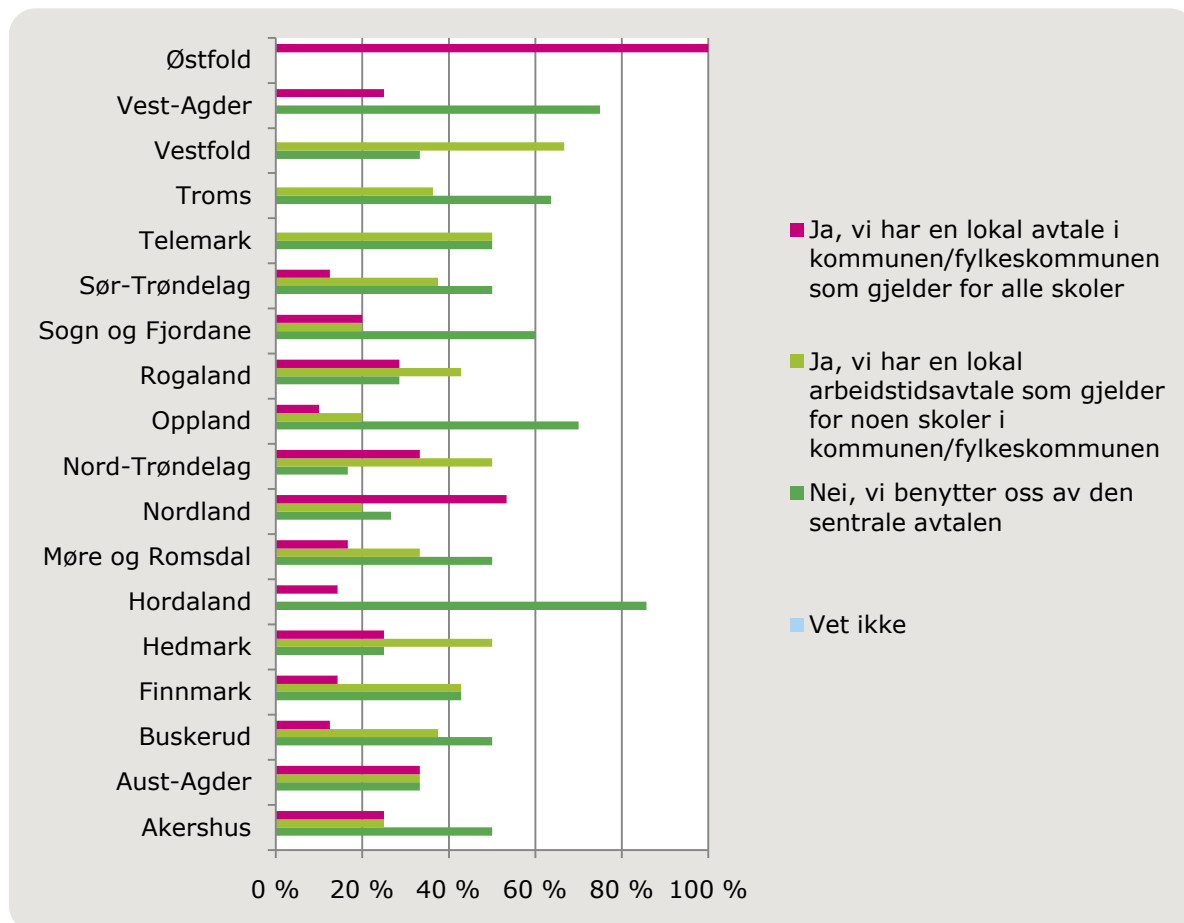
N=502

Som det fremgår av tabell 4.2 samsvarer skoleleders svar til dels med skoleeiers. I likhet med skoleeiere oppgir flertallet av skoleledere at det ikke er inngått en felles lokal avtale på kommune- eller fylkeskommunenivå. Andelen som svarer dette (71,1 %) er imidlertid vesentlig høyere på skoleledersiden. 9,8 % av skolelederne oppgir at det er inngått en felles lokal arbeidstidsavtale som gjelder for noen skoler, men 12,9 % svarer at det er inngått en felles lokal avtale for alle skolene i kommunen/fylkeskommunen. Det betyr at andelen skoleledere som oppgir at det er inngått felles lokal avtale for noen eller alle skoler utgjør 22,7 %, mens dette på skoleeiersiden utgjør 53,4 %. Her er det dermed lite samsvar mellom skoleeier og skoleleder. Dette skiller seg noe fra undersøkelsen i 2009, da det den gang var større grad av samsvar mellom skoleeiers og skoleleders svar på dette området. Dette ble da tolket som et tegn på god kommunikasjon mellom skoleeier og skoleleder i aktuelle kommuner/fylkeskommuner.

Det er naturlig å anta at årsaken til at skoleledere i mindre grad enn skoleeiere oppgir at det er inngått felles lokale avtaler for noen eller alle skoler skyldes at skoleeier har overordnet ansvar for hele kommunen/fylkeskommunen, og dermed har en bedre helhetlig oversikt. Ved å følge samme logikk kan det dermed tenkes at de nye funnene skyldes tilsvarende manglende kommunikasjon mellom skoleeier- og skoleledernivå. Dette blir imidlertid ikke understøttet av funnene i de kvalitative intervjuene, hvor skolelederne fremstår som godt informerte om situasjonen på kommune-/fylkeskommunenivå. En annen faktor er at flere skoleledere i de kvalitative intervjuene oppgir at man de siste årene kun har valgt å prolongere eksisterende avtale, hvilket kan ha bidratt til svekket oversikt over situasjonen på kommune-/fylkesplan. Til slutt skal det nevnes at det er noe ulike formuleringer i spørsmålene til de to gruppene, da skoleledere har fått spørsmål om det er inngått "felles" avtaler. Hensikten med dette har vært å skille disse fra eventuell lokal avtale avgrenset til skolelederens aktuelle skole.

I det følgende undersøker vi nærmere om det er samsvar mellom svarene fra skoleeier og skoleleder i de ulike fylkene ved å gjennomføre en krysstabulering for begge respondentgrupper. Figur 4.1 viser den fylkesvise fordelingen av skoleeiere og deres svar vedrørende inngåelse av avvikende lokale avtaler.

Figur 4.1: Til skoleeiere: Er det inngått lokale arbeidstidsavtale(r) i kommunen/fylkeskommunen som avviker fra den sentrale avtalen?



N=116

Figur 4.1 viser at 50 % eller flere av skoleeierne i 10 av de 18 fylkene som er representert oppgir at de benytter seg av den sentrale avtalen. Majoriteten av skoleeiere i de fleste fylker svarte også dette ved forrige undersøkelse.

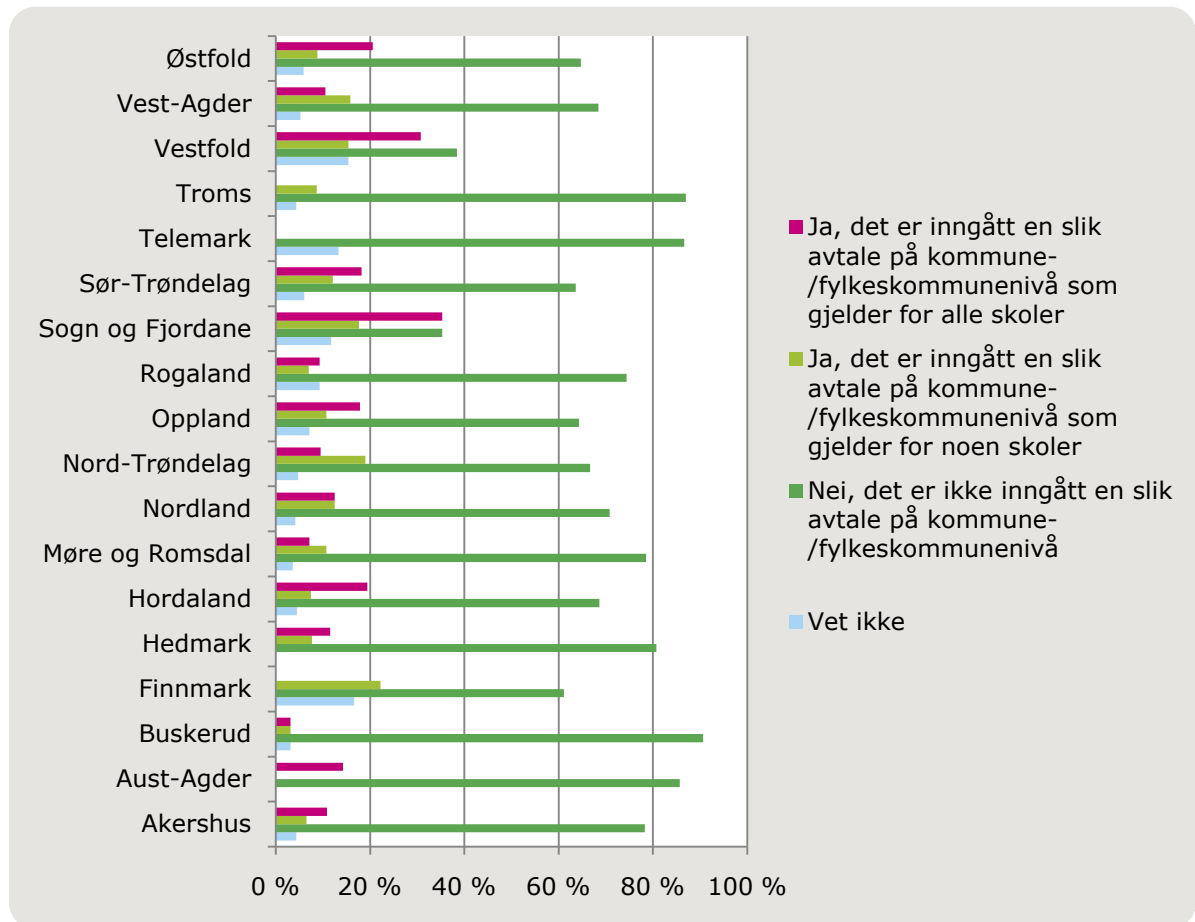
Sentrale funn blant skoleeiere på fylkesnivå inkluderer:

- Den største andelen av skoleeiere som svarer at det kun benyttes sentral avtale befinner seg i Hordaland (85 %). Deretter følger Vest-Agder med 75 % og Oppland med 70 %
- Østfold er det fylket hvor andelen skoleeiere som svarer at det er inngått én felles lokal avtale for alle skolene er størst (100 %). Deretter følger Nordland med 53 % og Aust-Agder og Nord-Trøndelag med 33 %

Det skal imidlertid bemerkes at flere av fylkene er representert av relativt få skoleeiere, hvilket gjør at utvalget ikke kan hevdes å være representativt for alle skoleeiere i de ulike fylkene. Dette gjelder spesielt for Akershus, Aust-Agder, Hedmark, Sogn og Fjordane, Telemark, Vest-Agder og Østfold, som alle er representert av 5 eller færre respondenter. Vi fremholder likevel at disse tendensene er relevante å vise til.

Funnene fra den fylkesvise fordelingen av svar fra skoleeiere om lokale avtaler kan igjen sammenlignes med en fylkesvis fordeling av svar fra skoleledere. Skoleledernes svar vises i figur 4.2. Skoleledere utgjør en større respondentgruppe enn skoleeiere, og dette medfører at deres svar trolig fremviser et mer reelt bilde enn skoleeierens svar på dette spørsmålet.

Figur 4.2: Til skoleledere: Er det inngått en felles lokal arbeidstidsavtale i din kommune/fylkeskommune som avviker fra den sentrale?



N=494

Som det fremgår av figur 4.2 oppgir den største andelen skoleledere i 17 av 18 fylker at det ikke er inngått en felles lokal arbeidstidsavtale som avviker fra den sentrale i sin kommune/fylkeskommune. I 16 av disse 17 fylkene utgjør denne andelen over 50 % av respondentene. I det 18. og siste fylket, som er Sogn og Fjordane, er andelen som oppgir at det ikke er inngått en felles lokal avtale og andelen som sier at det er inngått en felles lokal avtale som gjelder for alle skoler like stor. Disse funnene viser at andelen skoleledere som oppgir at det ikke er inngått en felles lokal avtale er større enn andelen skoleeiere som oppgir det samme.

Ytterpunktene blant skoleledere samsvarer heller ikke med ytterpunktene for skoleeierne:

- I Buskerud er det hele 91 % (blant 32 respondenter) som oppgir at det ikke er inngått en felles lokal avtale
- Motsatsen representeres av Sogn og Fjordane hvor 35 % av skolelederne svarer at det er inngått en slik felles avtale

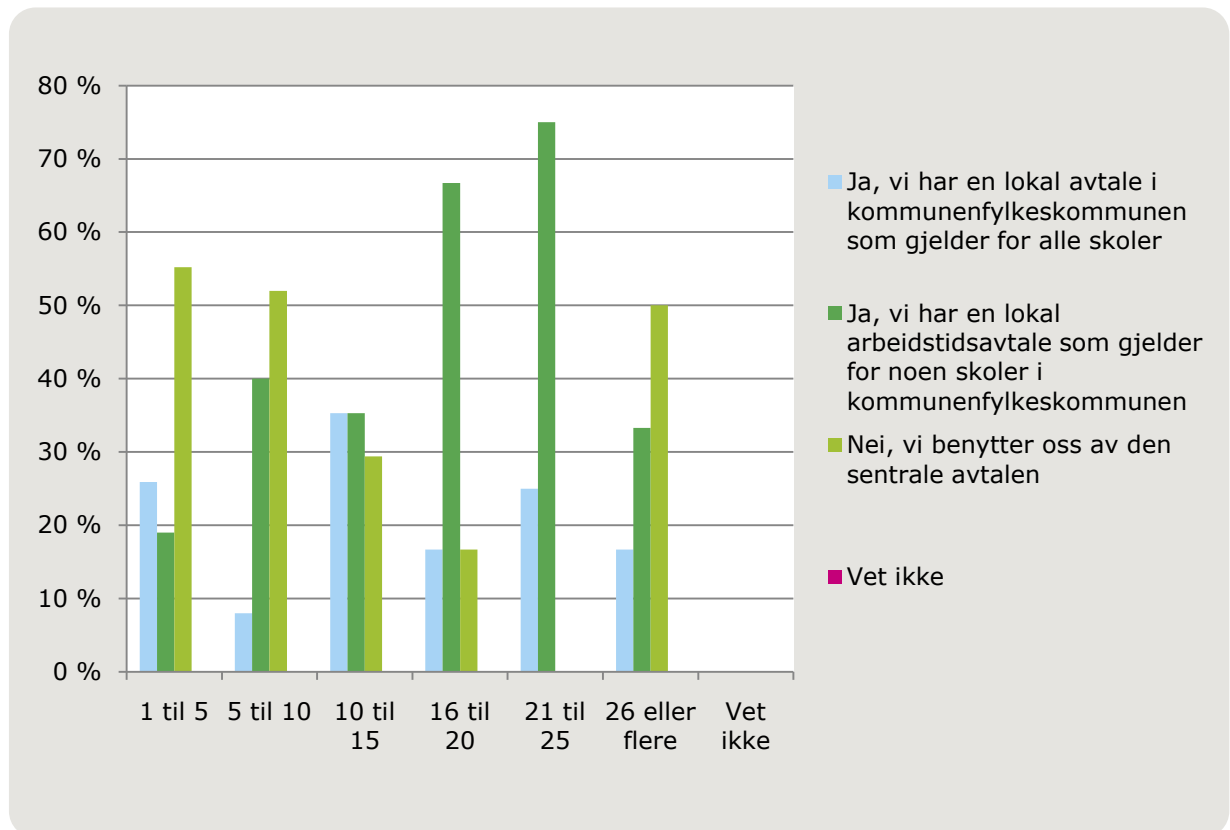
Mangelen på samsvar mellom skoleeiere kan som sagt skyldes mangel på kommunikasjon og informasjonsdeling. Dette skiller seg fra resultatene i forrige undersøkelse. Den gang tydet funnene på at de kommuner/fylkeskommuner som hadde inngått felles avvikende avtaler hadde lyktes med å formidle dette til skolelederne i større grad. En mulig årsak til denne endringen kan være at flere skoleledere de siste årene har valgt å prolongere avtalen fremfor å drøfte og reforhandle, som igjen kan ha ført til mindre fokus og oppmerksomhet rundt forholdene vedrørende arbeidstidsavtaler i kommunen/fylkeskommunen som sådan. Dette fremgår av de kvalitative intervjuene, og vil drøftes nærmere senere i undersøkelsen.

Det er også verdt å merke seg at mens 100 % av skoleeierne i Østfold oppgir at de har en lokal avtale som gjelder for alle skoler i kommunen/fylkeskommunen er det kun 21 % av skolelederne i Østfold som oppgir det samme. I tillegg til manglende informasjon er det nærliggende å anta at denne store variasjonen skyldes at mange av de 34 skolelederne i Østfold som har besvart undersøkelsen befinner seg i andre kommuner enn de tre skoleeierne, hvorav en er fylkeskommunen, som har besvart. Ytterpunktene som viste seg i figur 4.1 er dermed ikke de samme i dette tilfellet.

4.2.2 Sammenheng mellom antall skoler og inngåelse av felles avvikende avtale?

Det fremkommer av undersøkelsen ingen klar sammenheng mellom antall skoler i kommunen/fylkeskommunen og grad av inngåelse av felles avvikende avtale. Dette vises i figur 4.3.

Figur 4.3: Til skoleeiere: Sammenheng mellom antall skoler i kommunen/fylkeskommunen og inngåelse av avvikende lokale avtaler.



N=116

Slik det fremgår av figur 4.3 er det altså ingen klar sammenheng mellom antall skoler i kommunen/fylkeskommunen og inngåelse av avvikende lokale avtaler:

- Andelen skoleeiere som oppgir at det er inngått en lokal avtale i kommunen/fylkeskommunen er tilnærmet lik for kommuner/fylkeskommuner hvor det er 1-5 skoler og hvor det er 21-25 skoler
- Høyest grad av inngåelse av felles lokale avtaler for alle skoler er det i følge besvarelsene i kommuner/fylkeskommuner med 10-15 skoler
- Andelen som oppgir at de benytter seg av den sentrale avtalen er omtrent like stor blant skoleeiere i kommuner/fylkeskommuner med både 1-5, 5-10 og 26 eller flere skoler

Disse funnene skiller seg fra det som ble observert i forrige undersøkelse, da det viste seg at det i større grad inngås felles avvikende avtaler som gjelder for alle skoler dersom det er et mindre antall skoler i kommunen/fylkeskommunen.

I neste delkapittel ser vi nærmere på skoleledernivået, og presenterer funn vedrørende inngåelse av lokale arbeidstidsavtaler på skolene.

4.3 Inngåelse av lokal avvikende arbeidstidsavtale i skolen

Skoleledere som oppgir at det er inngått avvikende avtale ved deres skole utgjør et mindretall blant de som deltar i undersøkelsen. Dette fremgår av tabell 4.3.

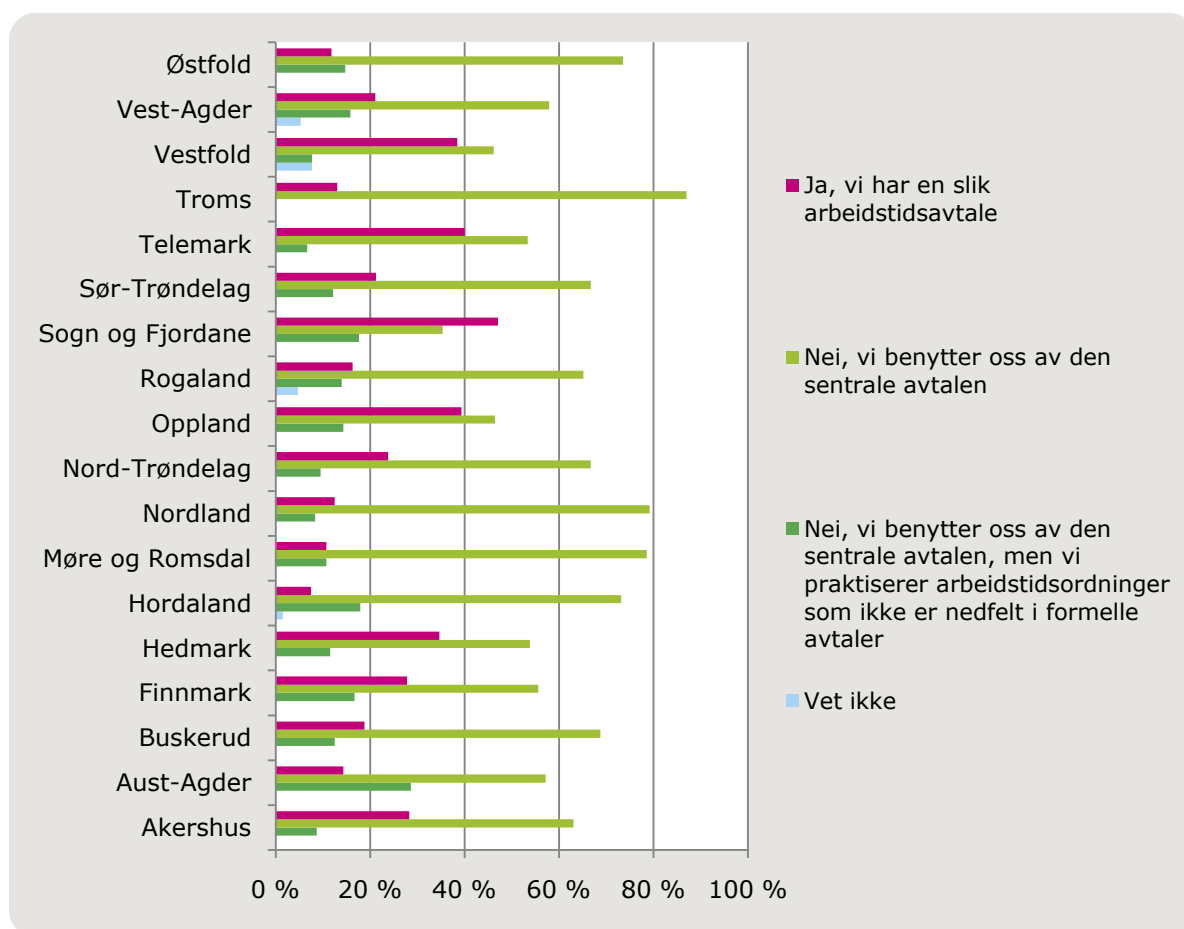
Tabell 4.3: Til skoleledere: Har din skole en lokal avvikende arbeidstidsavtale?

	Prosent	Antall
Ja, vi har en slik arbeidstidsavtale	22,1 %	111
Nei, vi benytter oss av den sentrale avtalen	64,3 %	323
Nei, vi benytter oss av den sentral avtalen, men vi praktiserer arbeidstidsordninger som ikke er nedfelt i formelle avtaler	12,5 %	63
Vet ikke	1 %	5

N=502

22,1 % oppgir at de har inngått en lokal avvikende arbeidstidsavtale ved sin skole, mens 64,3 % benytter seg av den sentrale avtalen. 12,5 % benytter den sentrale avtalen men praktiserer arbeidstidsordninger som ikke er nedfelt i formelle avtaler. Sistnevnte andel er tilnærmet identisk fra undersøkelsen fra 2009, men andelen som oppgir at de har en lokal avvikende avtale er 13 prosentpoeng lavere i denne undersøkelsen enn i Rambølls forrige evaluering. Tilsvarende er andelen som benytter sentral avtalen høyere i denne undersøkelsen enn i evalueringen fra 2009. I figur 4.4 fordeles skoleledernes svar fordelt på fylkestilhørighet.

Figur 4.4: Til skoleledere: Har din skole en lokal avvikende arbeidstidsavtale?



N=494

Det fremkommer av figur 4.4 at respondentene som oppgir at de benytter seg av den sentrale avtalen utgjør den største andelen i 17 av 18 fylker. I 15 av 18 fylker utgjør denne andelen over 50 %.

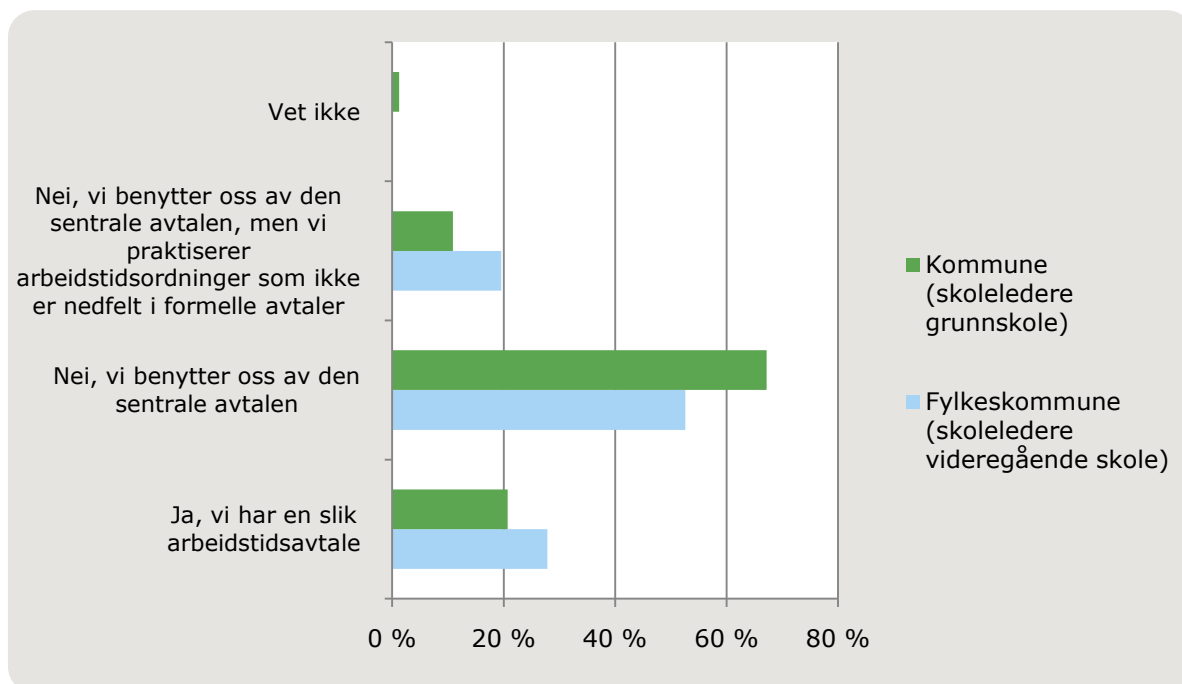
- Aller høyest er andelen i Troms, hvor 87 % oppgir dette til å være tilfellet.

- Den laveste andelen som oppgir bruk av sentral avtale finner vi i Sogn og Fjordane. Her svarer 35 % at de benytter sentral avtale, mens 47 % har en lokal avvikende avtale

Andre fylker hvor skoleledere i relativt stor grad svarer at de har inngått lokale avvikende avtaler inkluderer Telemark (40 %), Oppland (39,3 %), Vestfold (38,5 %), og Hedmark (34,6 %). De øvrige fylkene varierer fra 7,5 til i underkant av 30 % med hensyn til graden av inngåelse av lokale avvikende avtaler.

Under ser vi på forskjellen mellom kommuner og fylkeskommuner med hensyn til inngåelse av lokale avvikende arbeidstidsavtaler. Dette illustreres i figur 4.5.

Figur 4.5: Til skoleledere: Har din skole en lokal avvikende arbeidstidsavtale?



N=502¹³

Figur 4.5 viser at skoleledere i fylkeskommune i noe større grad enn skoleledere i kommune oppgir at deres skole har en lokal avvikende arbeidstidsavtale. Andelen respondenter som oppgir dette er henholdsvis 28 og 21 %. Skoleledere i kommune oppgir i størst grad at de benytter seg av den sentrale avtalen. Anden grunnskoleledere som oppgir dette er 67 %, mot 53 % av skolelederne i den videregående skolen.

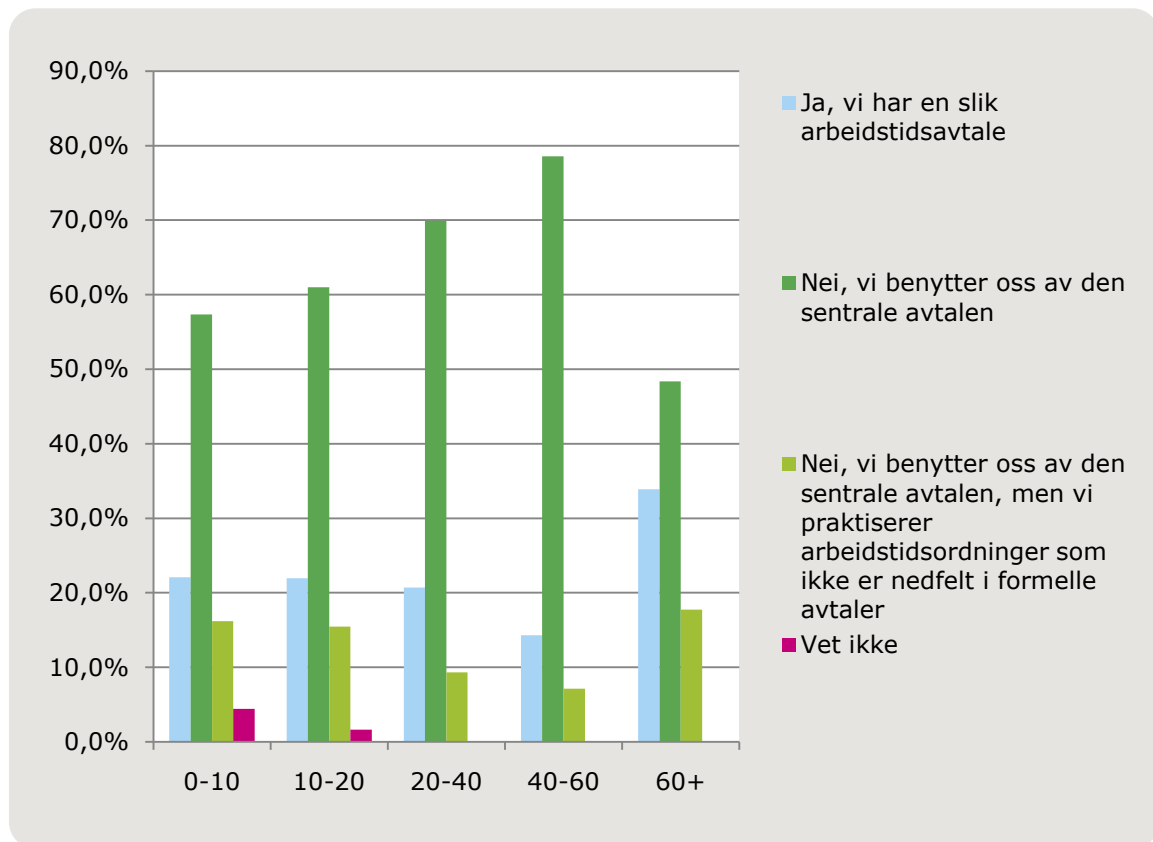
Rambøll undersøkte i forrige evaluering hvorvidt det var dekning for en antagelse om at det vil være lettere å komme til enighet om lokal avvikende avtale på en mindre skole med færre ansatte. Det kvantitative datamaterialet støttet imidlertid ikke en slik antakelse. Vi undersøker i neste avsnitt dette på nytt.

4.3.1 Sammenheng mellom skolestørrelse og inngåelse av lokal avvikende avtale?

Heller ikke i denne undersøkelsen fremgår det en klar sammenheng mellom antall lærerårsverk og inngåelse av lokal avvikende avtale. Dette illustreres i figur 4.6.

¹³ Kommune=405 og fylkeskommune=97

Figur 4.6: Til skoleledere: Sammenheng mellom inngåelse av lokal avvikende avtale og antall lærerårsverk ved skolen.



N=502

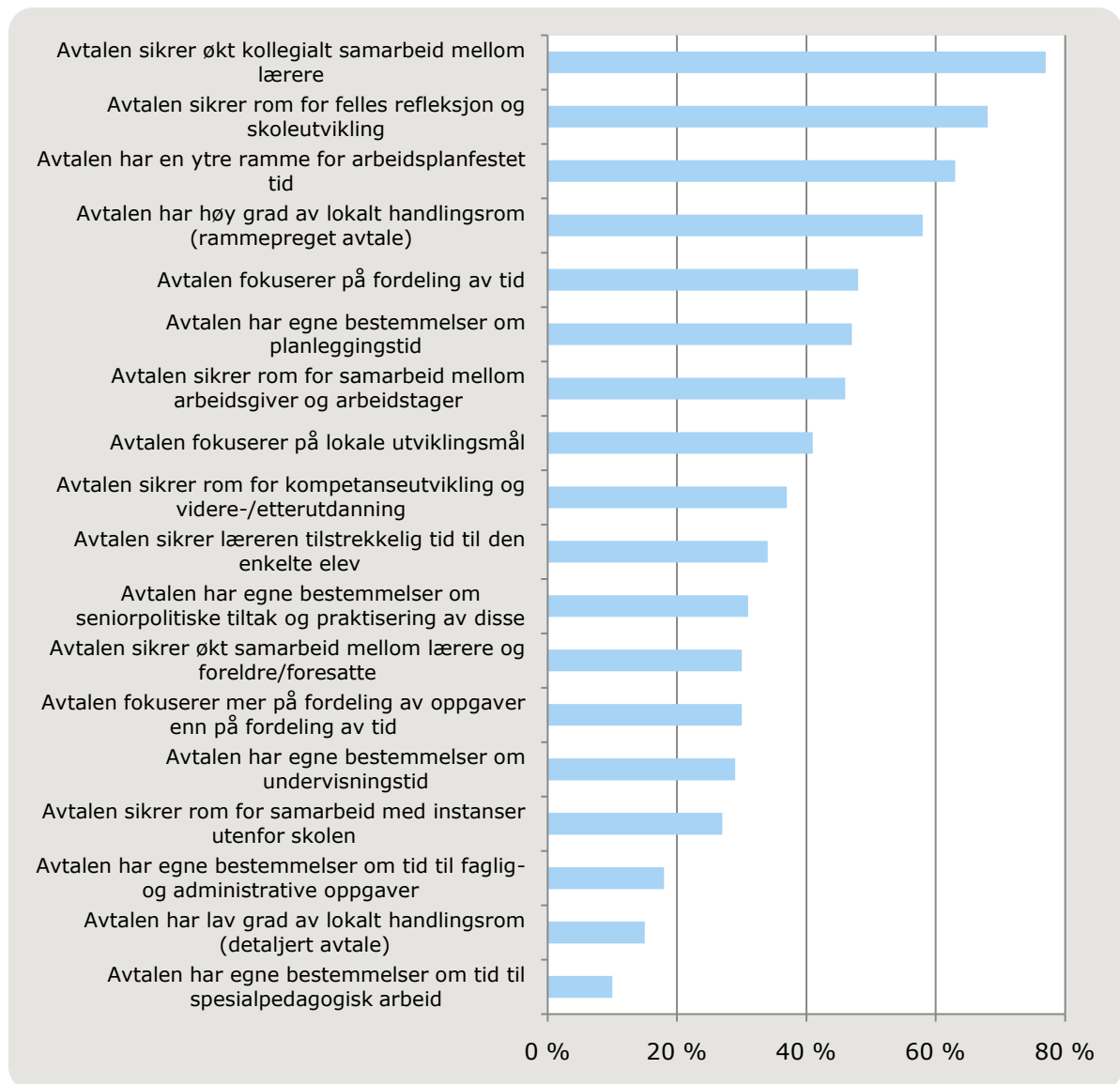
Figur 4.6 viser at den største andelen av skoleledere som oppgir at de har inngått lokal avvikende arbeidstidsavtale ved deres skole er i gruppen med ledere for skoler med over 60 årsverk. Dette i likhet med funnene i forrige evaluering. Andelen med lokal avtale er omtrent lik i gruppene med 0 til 10, 10 til 20, og 20 til 40 årsverk, mens den minste andelen med avvikende avtale er utgjøres av skoleledere ved skoler med 40 til 60 årsverk.

Vi kan dermed gjenta observasjonen fra vår forrige evaluering om at det kvantitative datagrunnlaget ikke understøtter en antagelse om at det er lettere å inngå lokale avvikende avtaler ved mindre skoler. Breddeundersøkelsen gir oss imidlertid ikke informasjon om de konkrete avvikene som er gjort ved de ulike skolene, og det tas derfor høyde for at avvikene ved de større skolene kan være av en annen art – for eksempel at de er mindre omfattende – enn avvikene ved de mindre skolene. I neste avsnitt beskrives ulike typer lokale avvik og tilpasninger.

4.4 Innhold og avvik i lokale arbeidstidsavtaler

Det er som tidligere beskrevet åpnet for avvik fra samtlige bestemmelser i SFS 2213 bortsett fra nettoårsverket på 1687,5 timer. Vi ser her nærmere på innholdet i lokale avtaler og hvilke avvik som blir gjort. Figur 4.7 viser skoleledernes opplysninger om hva som kjennetegner de lokale avtalen ved sine respektive skoler.

Figur 4.7: Til skoleledere: Hva kjennetegner den lokale arbeidstidsavtalen for din skole?



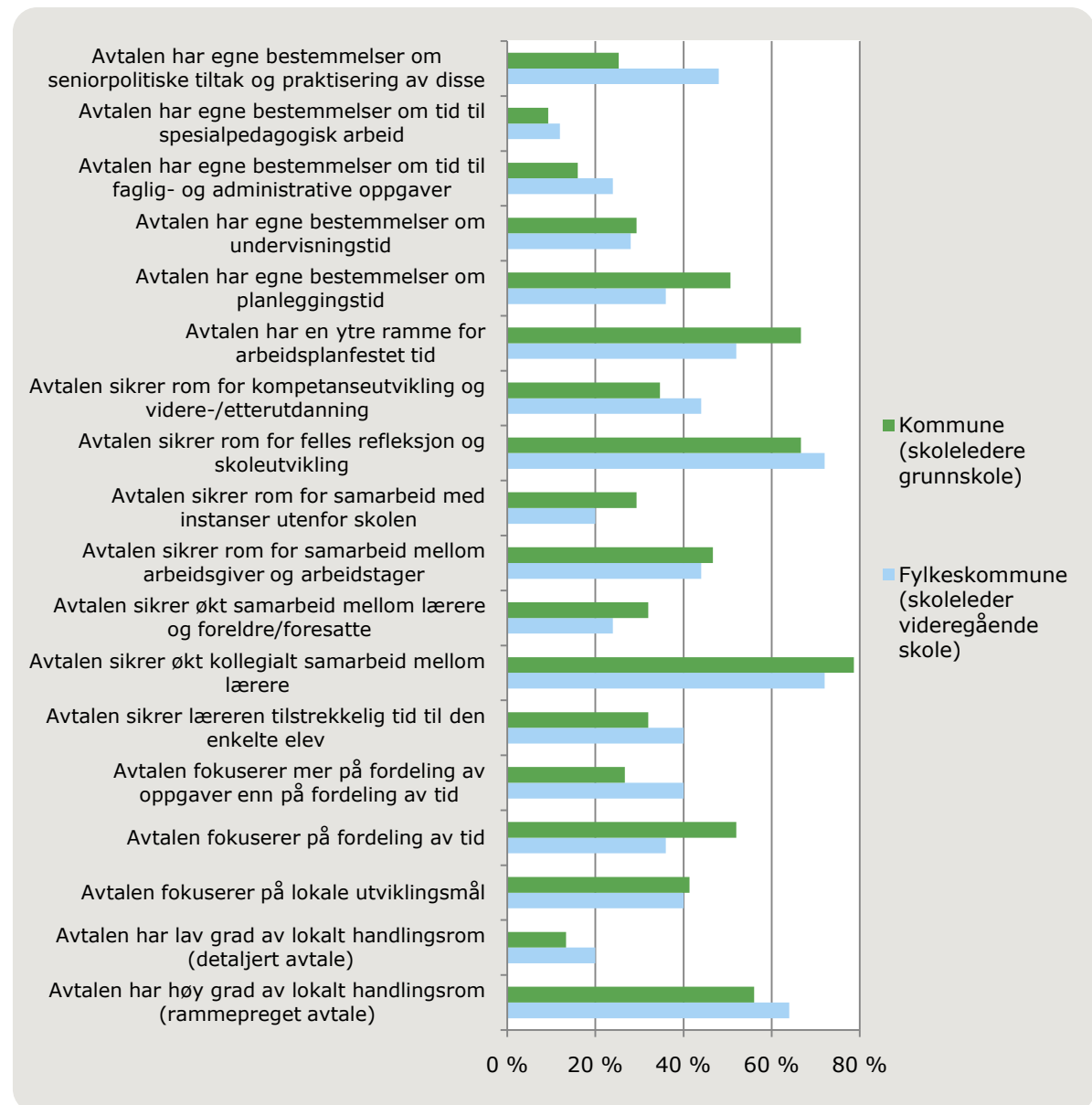
N=100

Slik det fremgår av figur 4.7 oppgir respondentene at elementene som i størst grad kjennetegner den lokale arbeidstidsavtalen ved deres skole er følgende:

- Avtalen sikrer økt kollegialt samarbeid mellom lærere (77 %)
- Avtalen sikrer rom for felles refleksjon og skoleutvikling (68 %)
- Avtalen har en ytre ramme for arbeidsplanfestet tid (63 %)
- Avtalen har høy grad av lokalt handlingsrom (rammepreget avtale) (58 %)

For å få et innblikk i hvordan disse kjennetegnene fordeler seg på kommunalt og fylkeskommunalt nivå undersøker vi under hvordan besvarelsene i figur 4.7 fordeler seg på skoleledere i grunnskole og skoleledere i videregående skole. Dette presenteres i figur 4.8.

Figur 4.8: Til skoleledere: Hva kjennetegner den lokale arbeidstidsavtalen for din skole?



N=100¹⁴

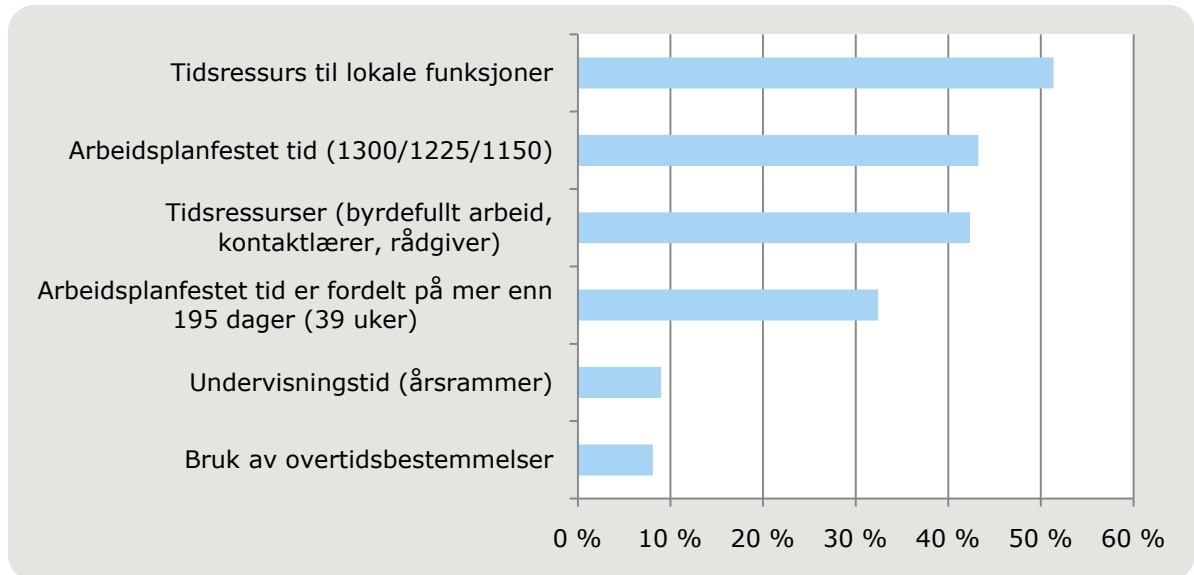
Slik figur 4.8 viser er det ulike grader av sammenfall mellom skoleledere i kommune og skoleledere i fylkeskommune når det gjelder svar på hva som kjennetegner den lokale arbeidstidsavtalen ved de respektive skoler. Forskjellene mellom svarene til skoleledere i kommune og fylkeskommune er størst med hensyn til følgende kjennetegn:

- Andelen som oppgir at avtalen har egne bestemmelser om seniorpolitiske tiltak og praktisering av disse er 23 prosentpoeng høyere blant skoleledere i fylkeskommune (48 %) enn i kommune (25 %)
- Andelen som oppgir at avtalen fokuserer på fordeling av tid er 16 prosentpoeng høyere blant skoleledere i kommune (52 %) enn i fylkeskommune (36 %)
- Andelen som oppgir at avtalen har en ytre ramme for arbeidsplanfestet tid er 15 prosentpoeng høyere blant skoleledere i kommune (67 %) enn i fylkeskommune (52 %)
- Andelen som oppgir at avtalen har egne bestemmelser om planleggingstid er 15 prosentpoeng høyere blant skoleledere i kommune (51 %) enn i fylkeskommune (36 %)
- Andelen som oppgir at avtalen fokuserer mer på fordeling av oppgaver enn fordeling av tid er 13 prosentpoeng høyere blant skoleledere i fylkeskommune (40 %) enn i kommune (27 %)

¹⁴ Kommune=75 og fylkeskommune=25

I følge skolelederne som har deltatt i breddeundersøkelsen er bestemmelser om tidsressurs til lokale funksjoner det mest utbredte avviket fra den sentrale avtalen. Dette illustreres i figur 4.9.

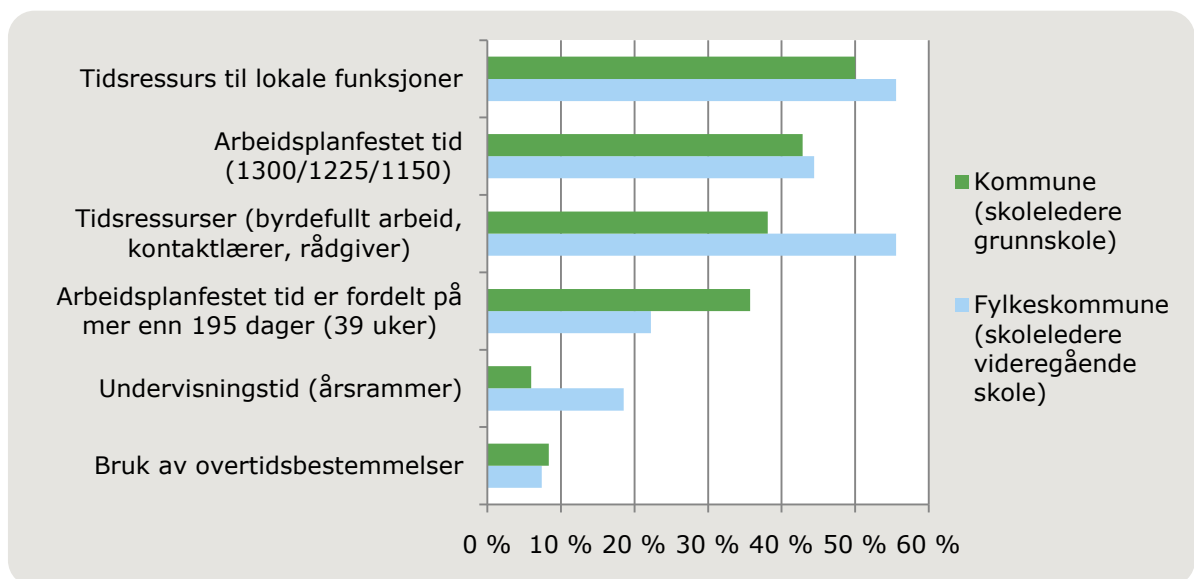
Figur 4.9: Til skoleledere: Hvilke bestemmelser i den lokale arbeidstidsavtalen for din skole avviker fra den sentrale avtalen?



N=111

Som det fremgår av figur 4.9 svarer over halvparten av skolelederne som oppgir at de har inngått lokal avvikende avtale ved sin skole at tidsressurs til lokale funksjoner er en bestemmelse i deres avtale som avviker fra den sentrale. Dernext utgjør avvik fra bestemmelsene om arbeidsplanfestet tid (1300/1225/1150), tidsressurser til lærere med byrdefullt arbeid, kontaktlærer-, og rådgiverfunksjon, og arbeidsplanfestet tid fordelt på mer enn 195 dager/39 uker de mest utbredte lokale avvikene. Bruk av overtidsbestemmelser og undervisningstid (årsrammer) er i relativt liten grad blant avvikene i lokale avtaler. Figur 4.10 viser forekomsten av disse avvikene fordelt etter svarene oppgitt av skoleledere i kommune og skoleledere i fylkeskommune.

Figur 4.10: Til skoleledere: Hvilke bestemmelser i den lokale arbeidstidsavtalen for din skole avviker fra den sentrale avtalen?



N=111¹⁵

¹⁵Kommune=84 og fylkeskommune=27

Slik det fremgår av figur 4.10 er forskjellene mellom kommune og fylkeskommune størst med hensyn til følgende lokale avvik:

- Tidsressurser (byrdefullt arbeid, kontaktlærer, rådgiver)
 - Andelen som oppgir dette som et lokalt avvik er 18 prosentpoeng høyere blant skoleledere i fylkeskommune (56 %) enn i kommune (38 %)
- Arbeidsplanfestet tid er fordelt på mer enn 195 dager (39 uker)
 - Andelen som oppgir dette som et lokalt avvik er 14 prosentpoeng høyere blant skoleledere i kommune (36 %) enn i fylkeskommune (22 %)
- Undervisningstid (årsrammer)
 - Andelen som oppgir dette som et lokalt avvik er 13 prosentpoeng høyere blant skoleledere i fylkeskommune (19 %) enn i kommune (6 %)

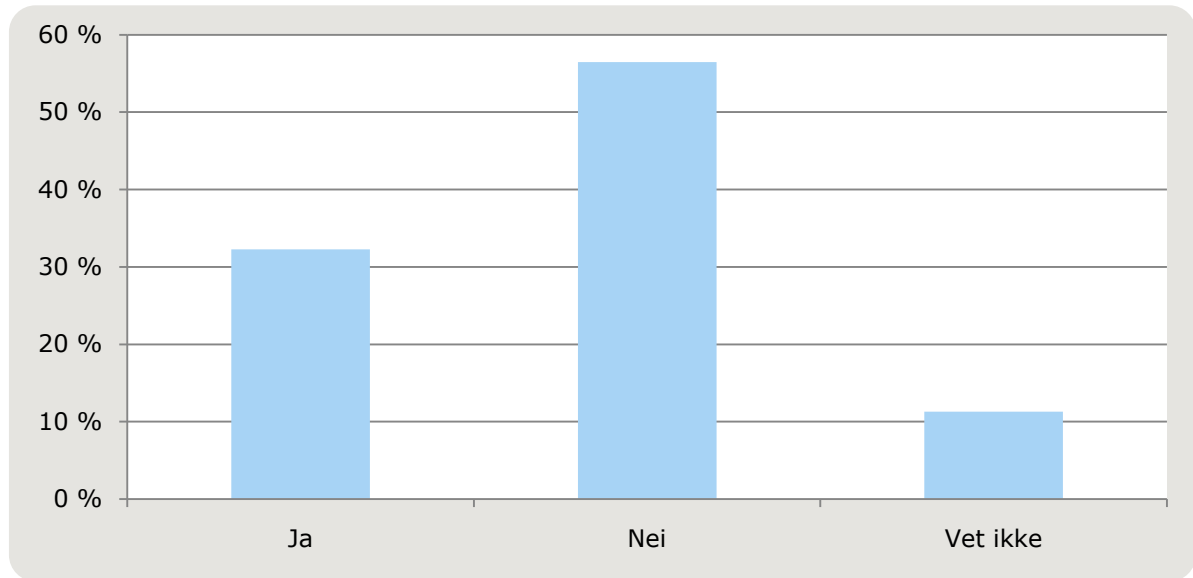
Konkrete eksempler på avvik oppgitt av skoleledere i undersøkelsen inkluderer følgende:

- **Økt arbeidsplanfestet tid**
 - Arbeidsplanfestet tid fordelt på 197 dager
 - Utvidelse av arbeidsplanfestet tid fra 1225 til 1300 timer på ungdomstrinnet
 - Utvidelse av arbeidsplanfestet tid fra 1300 til 1387 timer på barnetrinnet
 - Mer bundet tid per uke til teamsamarbeid
- **Mindre bundet tid**
 - Kun 2 timer bundet tid per uke utenom undervisning
- **Utvidelse av arbeidsåret utover 39 uker**
 - To ekstra planleggingsdager før skolestart, i tillegg til 39. uke
 - To ekstra utviklingsdager
- **Omdisponering av tid, herunder**
 - Utvidelse av skoleåret med en dag (6. planleggingsdag). Denne arbeides inn med mindre fellestid i de resterende 38 ukene
 - 6-7 planleggingsdager i året, mot avspasering
 - Reduksjon av antall timer arbeidsplanfestet tid pr uke, for å få til 2 hele dager ekstra i forkant av skoleåret
- **Nedsatt undervisningstid for lærere over 55 år**
 - Halv tid til felles oppgaver og halv tid til egne oppgaver
- **Økt tidsressurs til lærere med byrdefull arbeidssituasjon, inkludert kontaktlærer, rådgiver og avdelingsledere**
 - Unndratt inspeksjonsplikt for kontaktlærer
 - Reduksjon av undervisningstimer for kontaktlærer

I likhet med i forrige evaluering viser det seg også i denne undersøkelsen at de lokale avvikene i stor grad dreier seg om økt binding av tid og utvidelse av skoleåret. Dette er også bestemmelser som etterspørres av de arbeidsgiverne som ikke har lyktes med å forhandle frem slike avvik ved sin skole. Arbeidsgiveres ønsker blir ytterligere beskrevet i kapittel 7.

Vi har også spurt skoleeiere om det er inngått lokale arbeidstidsavtaler for voksenopplæringen for flyktninger/innvandrere som dekker opplæringsbehov i henhold til introduksjonsordningen. Svarene på dette spørsmålet presenteres i figur 4.11.

Figur 4.11: Til skoleeiere: Er det inngått lokal arbeidstidsavtaler(r) i kommunen/fylkeskommunen for voksenopplæringen som dekker opplæringsbehov i henhold til introduksjonsordningen?



N=62

Som det fremgår av figur 4.11 er det et mindretall av skoleeiere som oppgir at de har inngått lokal arbeidstidsavtale for voksenopplæringen som dekker opplæringsbehov i henhold til introduksjonsordningen. 57 % oppgir at de ikke har inngått en slik avtale, mens 11 % svarer at de ikke vet om de har en slik avtale. Andelen skoleeiere som oppgir at de har inngått arbeidstidsavtale for voksenopplæringen som dekker opplæringsbehov i henhold til introduksjonsordningen utgjør dermed 32 %.

4.5 Oppsummering

Det fremgår av Rambølls undersøkelse at 22,1 % av skolelederne oppgir at det er inngått en lokal avvikende avtale ved deres skole. Denne andelen er 13 prosentpoeng lavere enn andelen som svarte det samme på tilsvarende spørsmål i 2009. Likheten mellom funnene i de to undersøkelsene er dermed at et klart flertall av arbeidsgivere oppgir at de benytter seg av bestemmelsene slik de er angitt i den sentrale arbeidstidsavtalen. Forskjellen er at dette flertallet er enda større i denne undersøkelsen enn hva det var i 2009.

Den kvantitative breddeundersøkelsen viser at mange arbeidsgivere har forhandlet frem avvik vedrørende tidsressurs til lokale funksjoner og byrdefullt arbeid, samt arbeidsplanfestet tid. De kvalitative intervjuene gir imidlertid et annet bilde av situasjonen. Her oppgir et flertall av arbeidsgiverne at de ikke har vært i stand til å komme til enighet om avvik som omhandler mer binding av lærernes tid, for eksempel benyttet til økt kollegial fellestid og lærersamarbeid, eller en utvidelse av arbeidsåret for å øke mengden av dager benyttet til planlegging og kompetanseheving, slik de ønsker. Som i Rambølls forrige evaluering er det en markant tendens i det kvalitative datamaterialet at arbeidsgiver møter motstand hos de tillitsvalgte når de gjør forsøk på å introdusere slike avvik. Slik det fremgår av intervjuene er det i stor grad de tillitsvalgte som blir tildelt ansvaret for at man ikke kommer til enighet om lokale avvik, og det er flere arbeidsgivere som oppgir at arbeidstakerorganisasjonene på kommunalt og fylkeskommunalt nivå styrer eller legger sterke føringer på hvordan de lokalt tillitsvalgte agerer i drøftinger og forhandlinger.

5. PRAKTISERING AV ARBEIDSTIDSAVTALEN

I dette kapittelet beskriver vi hvordan skoleeiere og skoleledere vurderer at SFS 2213 og lokale avvikende avtaler fungerer i praksis. Det kvantitative datagrunnlaget gir et bilde av arbeidsgivere som er tilfredse med hvordan lokal avvikende avtale fungerer. Samtidig er det som beskrevet i kapittel 4 et flertall av arbeidsgivere som benytter sentral avtale. Dette kapittelet undersøker denne sammenhengen nærmere og presenterer funn vedrørende synspunkter på hvor godt lokale avtaler fungerer i praksis, i hvilken grad SFS 2213 legger til rette for inngåelse av lokale avtaler, hva som er årsakene til at sentrale avtaler inngås, og hvordan SFS 2213 har innvirket på skoleutvikling.

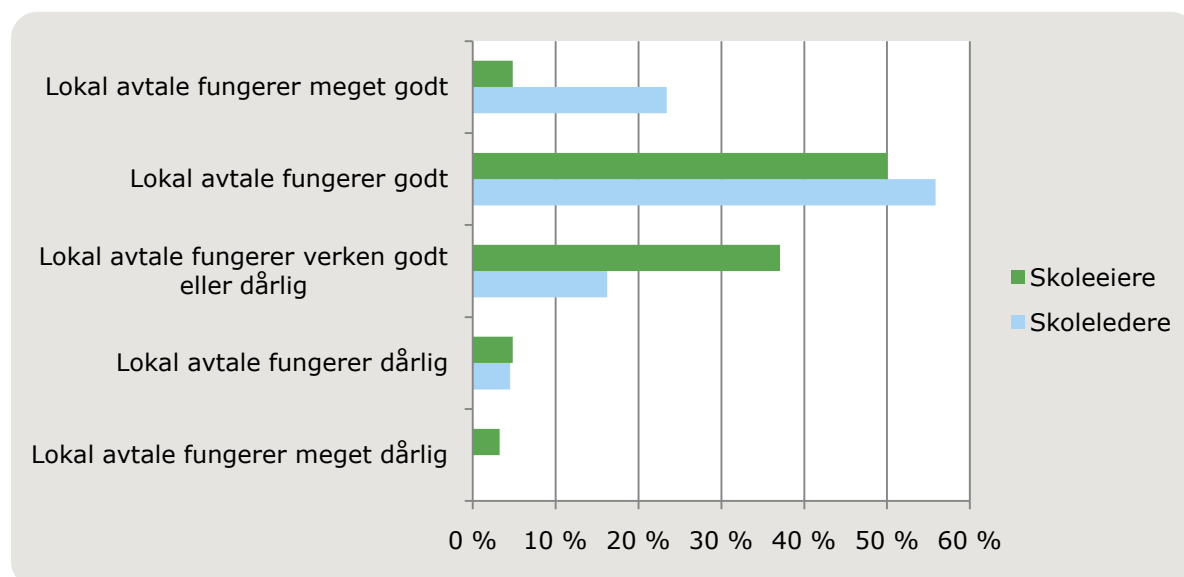
5.1 Lokale avtaler i praksis

De kvantitative dataene som presenteres i dette delkapittelet er utelukkende basert på besvarelse fra de skoleeiere og skoleledere som oppgir at det er inngått lokale avvikende avtaler i henholdsvis deres kommune/fylkeskommune og ved deres skole.

5.1.1 Tilfredshet med lokale avtaler

Dette avsnittet presenterer funn vedrørende tilfredshet med lokale arbeidstidsavtaler. Figur 5.1 viser i hvilken grad skoleeiere og skoleledere oppfatter at lokale avtaler fungerer på en god måte.

Figur 5.1: Hvor godt fungerer lokal arbeidstidsavtale på kommune-/fylkeskommune-/skolenivå?



N=173¹⁶

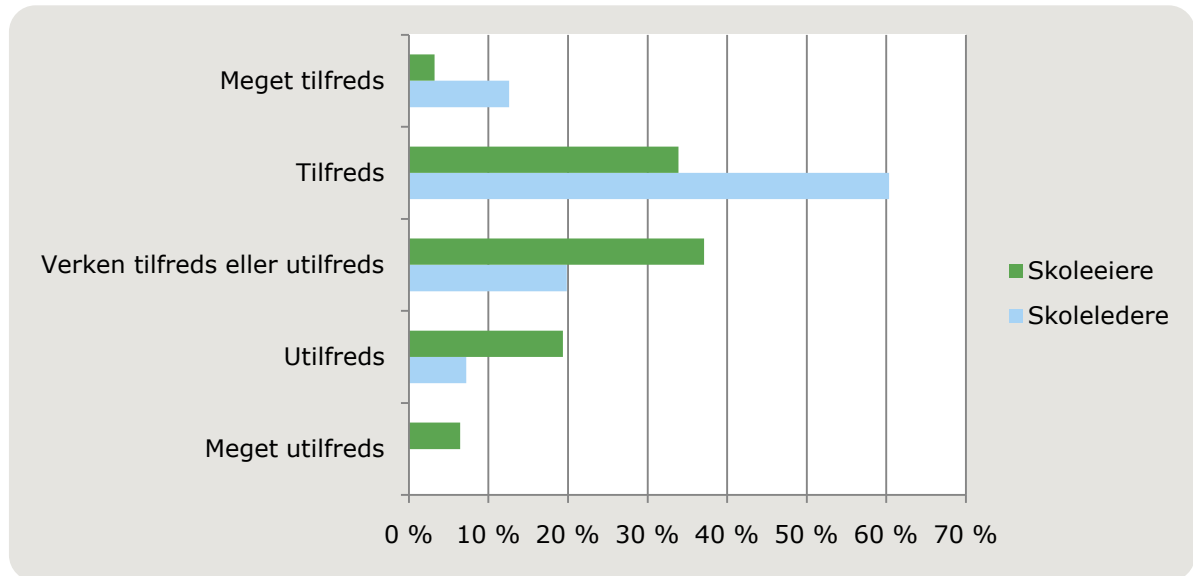
Slik det fremgår av figur 5.1 er det skolelederne som i størst grad synes at lokale avvikende avtaler fungerer godt:

- Nærmere 80 % av skolelederne som har svart på spørsmålet oppgir at lokal avtale fungerer godt eller meget godt
- Det tilsvarende tallet på skoleeiersiden er 55 %

På motsatt ende av skalaen svarer 8 % av skoleeierne at lokal avtale fungerer dårlig eller meget dårlig, mens 4,5 % av skoleledere oppgir det samme. Andelen som oppgir at avtalen fungerer dårlig er altså i klart mindretall både blant skoleeiere og skoleledere. 37 % av skoleeiere oppgir at lokal avtale verken fungerer godt eller dårlig, mens 16 % av skolelederne oppgir det samme. Denne forskjellen kan potensielt tillegges det faktum at skoleeierne befinner seg på kommune-/fylkeskommunenivå og dermed er et nivå unna skolene hvor avtalens bestemmelser utøves i praksis. Figur 5.2 illustrerer i hvilken grad skoleeiere og skoleledere er tilfreds med lokal arbeidstidsavtale.

¹⁶ Skoleledere=111 og skoleeiere=62

Figur 5.2: Hvor tilfreds eller utilfreds er du med lokal arbeidstidsavtale på kommune-/fylkeskommune-/skolenivå?



N=173¹⁷

Figur 5.2 viser at skolelederne som har inngått lokale avtaler og besvart spørsmålet i stor grad er tilfreds med avtalen:

- 73 % av skolelederne er tilfreds eller meget tilfreds
- Det tilsvarende tallet for skoleeierne er 37 %

Andelen skoleeiere som er tilfreds utgjør altså litt over halvparten av andelen tilfredse skoleledere. I overkant av 7 % av skolelederne er utilfreds (ingen er meget utilfreds), mens 26 % av skoleeierne er utilfreds eller meget utilfreds. Andelen skoleeiere som oppgir at de er verken tilfreds eller utilfreds er nøyaktig like stor som andelen som synes avtalen fungerer verken godt eller dårlig.

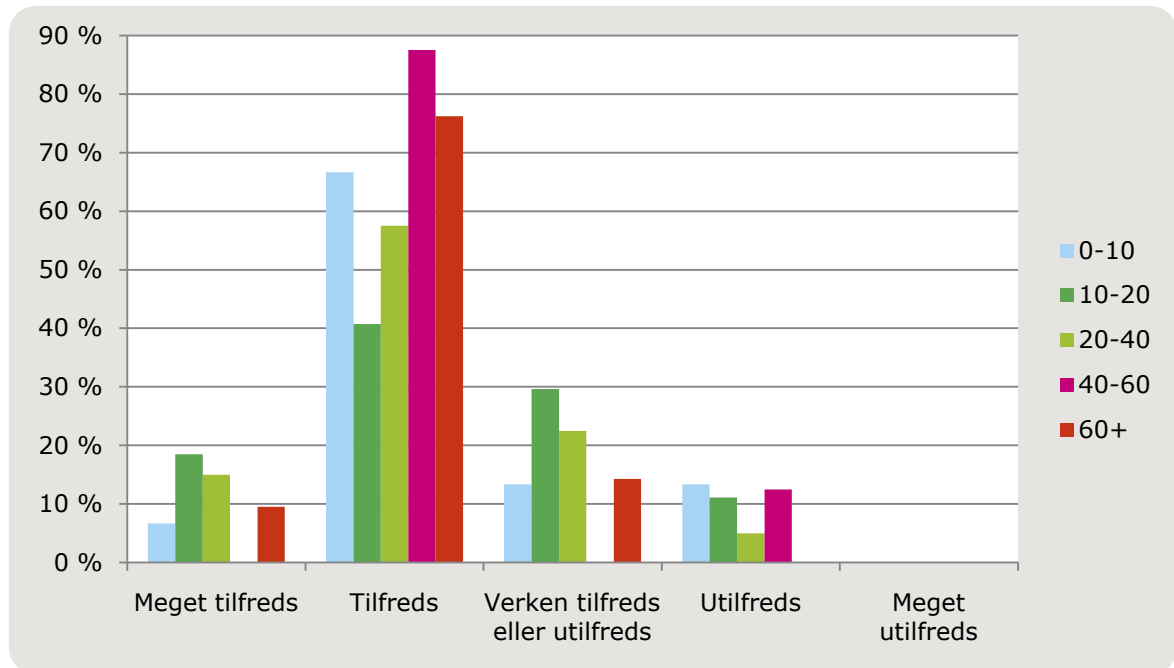
Disse funnene viser at de skolelederne som har lyktes med å fremforhandle lokale avvikende avtaler (22,1 % av skolelederne i breddeundersøkelsen) i stor grad synes disse fungerer godt og er tilfreds, mens dette er tilfellet for skoleeierne i noe mindre grad. I neste avsnitt undersøker vi om det er noen sammenheng mellom skolestørrelse og tilfredshet med lokal avtale.

5.1.2 Sammenheng mellom skolestørrelse og tilfredshet med lokal avtale?

Antagelsen om at det eksisterer en slik sammenheng ble undersøkt i forrige evaluering og fant da støtte i det kvantitative datagrunnlaget. Figur 5.3 viser imidlertid at det kvantitative datagrunnlaget som ligger til grunn for denne undersøkelsen ikke understøtter denne antagelsen i vesentlig grad.

¹⁷ Skoleledere=111 og skoleeiere=62

Figur 5.3: Til skoleledere: Sammenheng mellom tilfredshet med lokal avvikende avtale og antall årsverk



N=111

Figur 5.3 viser at skoleledere ved skoler med 40 til 60 årsverk er aller mest tilfreds med lokale avvikende avtaler:

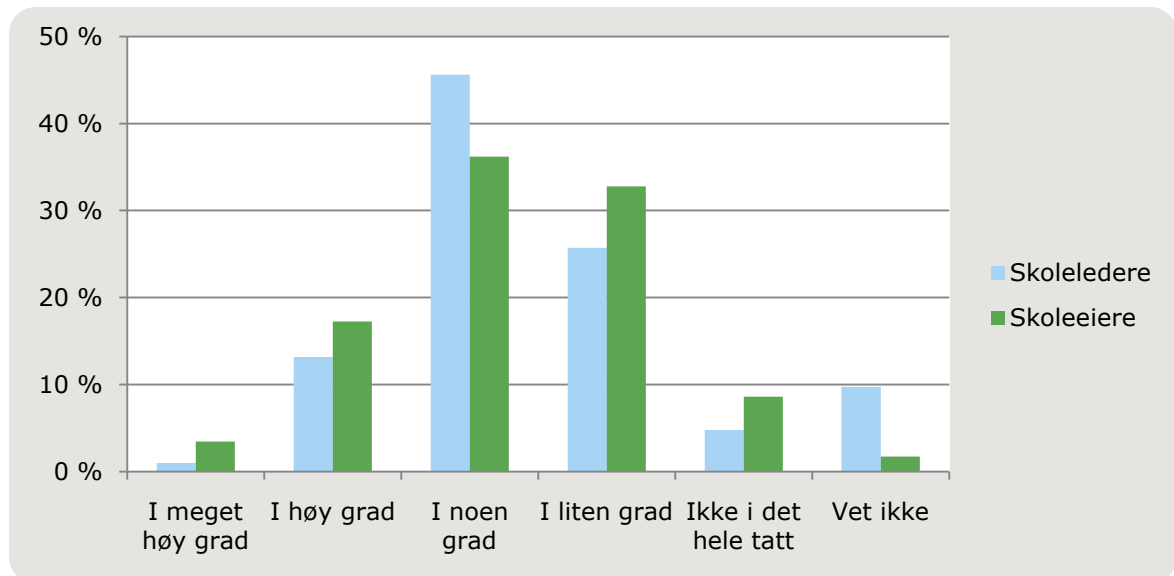
- 88 % av skolelederne ved skoler med 40 til 60 årsverk oppgir at de er tilfreds. Ingen av disse er imidlertid meget tilfreds. Deretter følger skolelederne ved skoler med 60 eller flere årsverk som mest tilfreds med lokal avtale. 86 % av disse er tilfreds (76 %) eller meget tilfreds (10 %)
- Når det gjelder representantene for skolene med 0 til 10 årsverk oppgir 74 % av disse at de er tilfreds (67 %) eller meget tilfreds (7 %)
- Skolelederne for skoler med 0 til 10 årsverk er også respondentgruppen som i størst grad oppgir at de er utilfreds, men bare i litt større grad enn skolelederne for skoler med 40 til 60 årsverk

Det kvantitative datagrunnlaget viser altså ingen åpenbare sammenhenger mellom tilfredshet med lokal avtale og antall årsverk ved skolen.

5.2 SFS 2213 og inngåelse av lokal arbeidstidsavtale

Ettersom et sentralt element i SFS 2213 er muligheten til å inngå lokale arbeidstidsavtaler ser vi i det følgende på respondentenes svar med hensyn til om det virkelig legges til rette for inngåelse av lokale avvikende avtaler. Dette vises i figur 5.4.

Figur 5.4: I hvilken grad har SFS 2213 lagt til rette for inngåelse av lokale avvikende arbeidstidsavtaler?



N=618¹⁸

Som det fremgår av figur 5.4 er den største andelen både på skoleleder- og skoleeiersiden av den oppfatning at SFS 2213 har lagt til rette for inngåelse av lokale arbeidstidsavtaler *i noen grad*:

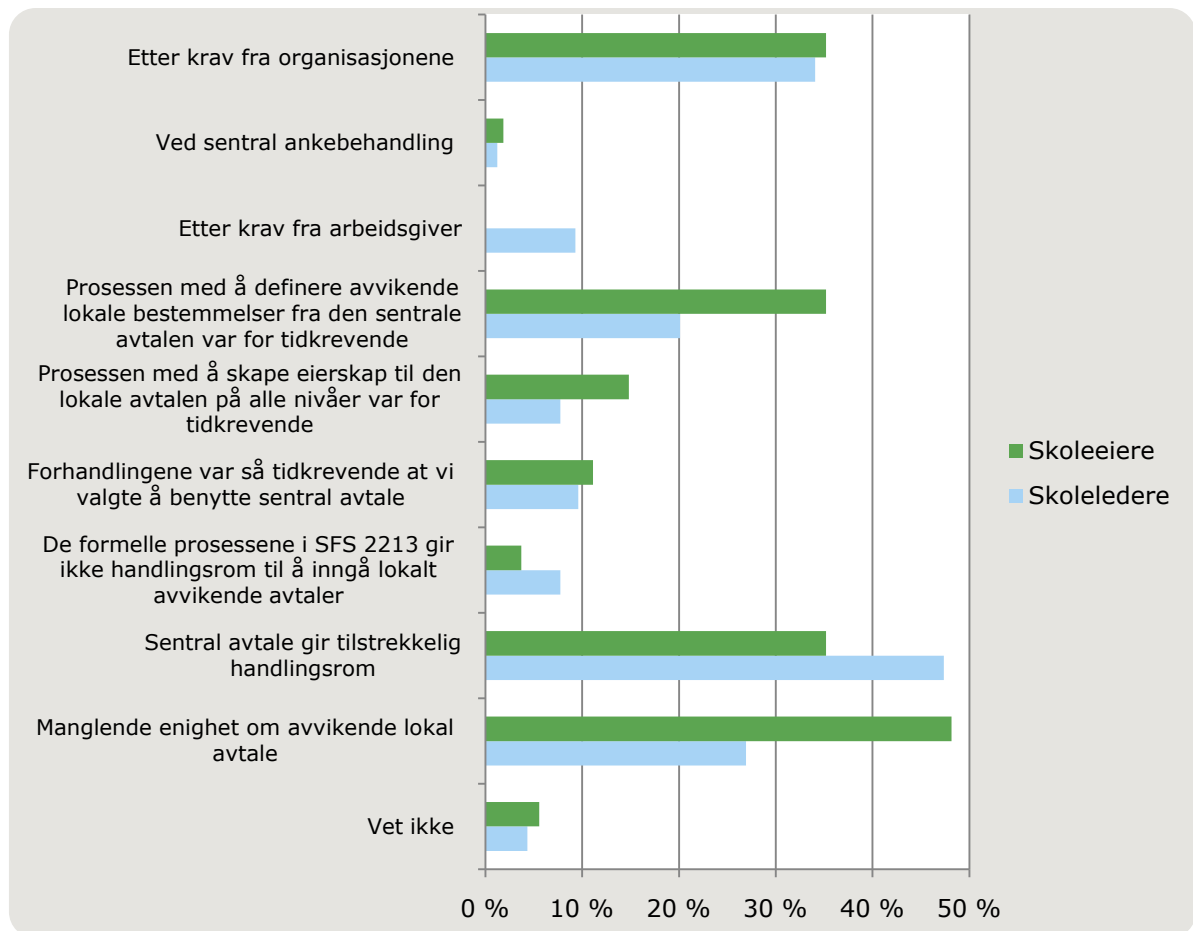
- 46 % av skolelederne og 36 % av skoleeierne oppgir dette
- Den nest største andelen utgjøres av skoleledere (26 %) og skoleeiere (33 %) som synes SFS 2213 i liten grad har lagt til rette for inngåelse av lokale avvikende avtaler

For å forklare dette funnet gjentar vi tolkningen vi gjorde i forrige evaluering, da det kvalitative datagrunnlaget viste at avtalen i seg selv i liten grad kan sikre en god lokal prosess; det er partene som drøfter og forhandler som i størst grad påvirker dette. I den grad det har vært en endring siden forrige evaluering er det i form av at andelen som oppgir at SFS 2213 *i høy grad* legger til rette for lokale avvik har blitt redusert med henholdsvis 7 og 3 prosentpoeng for skoleledere og skoleeiere, mens andelen som svarer at den legger til rette *i liten grad* har økt med henholdsvis 9 og 6 prosentpoeng.

Som beskrevet i kapittel 4 oppgir flere av respondentene at det er krevende å komme til enighet om lokale avvik, og SFS 2213 kan i så måte fungere som en barriere i den forstand at den gir partene en avtale å falle tilbake på ved uenighet. Figur 5.5 presenterer årsakene til at det ikke har blitt inngått lokal avvikende avtale i de kommuner/fylkeskommuner og skoler der sentral avtale benyttes.

¹⁸ Skoleeiere=116 og skoleledere=502

Figur 5.5: Hva er årsaken(e) til at dere benytter dere av den sentrale avtalen?



N=377¹⁹

Ettersom det i denne undersøkelsen er lagt til svaralternativer som ikke var med i forrige undersøkelse er ikke disse opplysningene direkte sammenlignbare med dataene fra Rambølls evaluering fra 2009. Det viser seg imidlertid igjen, som i 2009, at følgende utgjør to sentrale årsaker til at det inngås sentrale avtaler:

- Krav fra organisasjonene
- Sentral avtale gir nok handlingsrom

I likhet med i forrige undersøkelse er andelen skoleledere som oppgir at den sentrale avtalen gir nok handlingsrom større enn andelen skoleeiere. Dette betyr ikke nødvendigvis, slik vi tolker det, at disse skolelederne ikke ønsker lokale avvik, men at den sentrale avtalen gir såpass stort handlingsrom at man har valgt å ikke "ta fighten" med de tillitsvalgte, slik en intervjurespondent uttrykker det. Prosessens tidkrevende aspekt er også en vesentlig faktor, og det i aller størst grad blant skoleeierne, slik det fremgår av figur 5.5. Disse funnene gjenspeiler i stor grad opplysningene gitt av informantene i de kvalitative intervjuene, som i ulik grad la vekt på det tidkrevende aspektet, at avtalen gir nok handlingsrom, og, mest av alt, organisasjonenes motstand.

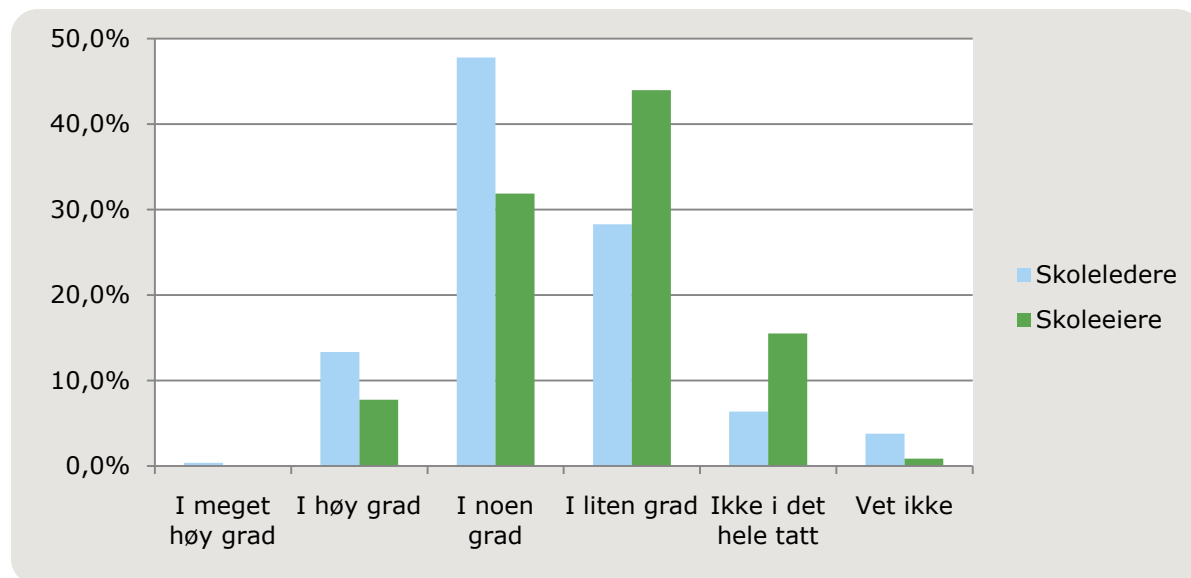
Slik det fremgår av figur 5.5 er også manglende enighet om avvikende lokal avtale en markant årsak til at sentral avtale benyttes. Det kvantitative datagrunnlaget forteller oss ikke hva denne uenigheten dreier seg om, men flere av informantene forteller i de kvalitative intervjuene at det i stor grad handler om uenighet vedrørende deres ønsker om utvidet arbeidsår og mer bunden tid og økt tilstedeværelse på skolen, og at uenigheten i stor grad henger sammen med krav fra arbeidstakerorganisasjonene.

¹⁹ Skoleeiere=54 og skoleledere=323

5.3 SFS 2213 og skoleutvikling

Rambølls forrige evaluering viste at arbeidsgiverne er delt i synet på hvordan SFS 2213 har innvirket på skoleutvikling. Dette er også tilfellet i denne undersøkelsen. Figur 5.6 viser i hvilken grad respondentene i breddeundersøkelsen vurderer at SFS 2213 er et nyttig verktøy i skoleutviklingen.

Figur 5.6: I hvilken grad har SFS 2213 vært et nyttig verktøy i skoleutviklingen?



N=618²⁰

Figur 5.6 viser at skoleledere er mer positivt innstilt enn skoleeiere med hensyn til nyttigheten av SFS 2213 i utvikling av skolen:

- 14 % prosent av skolelederne vurderer at den har vært et nyttig verktøy i høy eller meget høy grad
- Tilsvarende andel blant skoleeierne er 8 %

Samlet sett er det imidlertid flere som oppgir at avtalen *i liten grad* har vært et nyttig verktøy enn det er som oppgir at den har vært nyttig *i høy grad*. Disse observasjonene gjenspeiler funnene fra 2009. Andelen skoleeiere som oppgir at avtalen *i liten grad* er et nyttig verktøy er imidlertid enda større i denne undersøkelsen; 44 % oppgir dette mot 33 % i forrige undersøkelse. Denne økningen på 11 prosentpoeng samsvarer med en reduksjon i andelen skoleeiere som oppgir at avtalen *i noen grad* er nyttig for skoleutvikling. Skoleledernes svar samsvarer sett under ett i meget stor grad med funnene fra vår forrige undersøkelse.

De kvalitative intervjuene gjennomført i forbindelse med denne undersøkelsen gjenspeiler også de kvalitative funnene fra forrige evaluering; arbeidsgiverne har ulike syn på hvordan SFS 2213 har innvirket på skoleutvikling. De fleste erkjenner at avtalen er med på å bidra til tydeliggjøring av lærernes arbeidsoppgaver og at viktige temaer knyttet til utviklingsarbeid kommer frem i lyset og blir satt fokus på, men informantene er delt når det gjelder hvor nyttig denne prosessen er. Enkelte påpeker at SFS 2213 ved å sette fokus har bidratt til at man klarte å bli enige om felles mål for skolen. Andre synes at det økte fokuset på resultater i skolen har bidratt til utvikling, men mener at dette like gjerne kan tilskrives nasjonale prøver og andre tiltak, og ikke nødvendigvis arbeidstidsavtalen. Det påpekes også at SFS 2213 har bidratt til en større grad av kobling mellom mål og arbeidstid, og at dette kan bidra til utvikling. En skoleeier har observert at avtalen har bidratt til utvikling ved enkelte skoler, samtidig som den ikke har hatt noen innvirkning ved andre skoler. Dette har ifølge informanten med kultur å gjøre, og at forholdet mellom ledelse og tillitsvalgte påvirker måten man behandler avtalen på. Blant de som er positive oppgis det også at avtalen har styrket fokuset på skoleutvikling ved at den har bidratt til økt tilstedeværelse og at den binder opp tid til utviklingsarbeid, hvilket var vanskeligere å få til tidligere.

²⁰ Skoleeiere=116 og skoleledere=502

Andre mener derimot at den ikke binder opp *tilstrekkelig* med tid. Flere peker på at avtalens intensjoner er gode, og at den har kapasitet til å styrke fokuset på skoleutvikling, sette ting på dagsorden, problematisere sentrale temaer, konfrontert enkelte tanker om skolens rolle, og at den således har potensial til å skape prosesser og en dialog som i neste rekke kan være med på å påvirke og endre holdninger. Samtidig påpeker de samme arbeidsgiverne at de opplever få resultater i praksis, og at det er grenser for hvor lenge de kan holde en debatt gående som *potensielt* kan styrke fokuset på utvikling og kvalitet i skolen men som ser ut til å gi få konkrete resultater, og som i tillegg stjeler tid fra andre viktige oppgaver. En informant forteller blant annet at man bruker mye tid på informasjon om intensjonene som ligger i avtalen, men at dette ikke ser ut til å føre til konkrete resultater og at det fortsatt er like vanskelig å få gjennomført noe i praksis. En skoleeier sier også at både tillitsvalgte og skolene var fokuserte og motiverte for å realisere målene som ble satt for skolen i de innledende drøftingene og diskusjonene i 2007, men at denne entusiasmen og målrettetheten har blitt redusert etter hvert som man ikke har lykkes i å komme til enighet om de avvikene man har ansett som nødvendig for å heve kvaliteten i skolen. Igjen pekes det på manglende vilje til endring og utvikling og motstand fra arbeidstakerorganisasjonene som sentrale faktorer.

Det fremgår også av intervjuene at det er flere som mener rammene i SFS 2213 er for begrenset til å drive ordentlig utviklingsarbeid, og at nåværende avtale sementerer kvaliteten og kompetansenivået i skolen. Det hevdes at økt kvalitet i skolen fordrer økt tilstedeværelse på skolen og mer tid til lærersamarbeid, planlegging, og kompetanseheving. En respondent sier blant annet at kompetanseutvikling ikke har vært et tema fordi det er for vanskelig å binde opp mer tid til det. Slik avtalen er i dag må det gjennomføres kompetansehevingstiltak i løpet av skoleåret, hvilket tar lærerne vekk fra undervisningen og reduserer kvaliteten i undervisningen som tilbys, ifølge flere informanter. Samtidig oppgis det som et ytterligere hinder at det er det kostbart å hyre inn vikarer til å dekke opp for lærerne som er på kurs. Flertallet av arbeidsgivere vi har snakket med mener at det er behov for endringer i den sentrale avtalen for å være i stand til å drive skoleutvikling i tilstrekkelig grad. Hvilke endringer som etterspørres blir presentert nærmere i kapittel 7.

5.4 Oppsummering

Breddeundersøkelsen viser at det blant respondentene som har inngått lokale avvikende avtaler er skolelederne som i størst grad synes at lokale avtaler fungerer godt og som er mest tilfreds med avtalen. Skoleeierne er imidlertid også i stor grad positive, og de som ikke synes avtalen fungerer godt eller er utilfreds er i mindretall i begge respondentgrupper. Vi har også sett at det ikke er noen klar sammenheng mellom skolestørrelse og tilfredshet med lokal avvikende avtale, slik datamaterialet la grunnlag for å anta i Rambølls forrige evaluering.

Det har også blitt vist at respondentene har ulike syn på i hvilken grad SFS 2213 har lagt til rette for inngåelse av lokale avvikende avtaler. Den største andelen respondenter oppgir at den har lagt til rette *i noen grad*, mens den nest største gruppen oppgir at den har lagt til rette *i liten grad*. Andelen som oppgir at SFS 2213 legger til rette for inngåelse av lokale avtaler i høy eller meget høy grad har blitt redusert i forhold til evalueringen i 2009. I likhet med den forrige undersøkelsen viser det seg at *krav fra organisasjonene* og en oppfatning av at *sentral avtale gir nok handlingsrom* utgjør to sentrale årsaker til at det inngås sentrale fremfor lokale avvikende avtaler. I tillegg er *manglende enighet* og det *tidkrevende* aspektet i forbindelse med å komme til enighet utbredte årsaker til at sentrale avtaler inngås.

Kapitlets tredje del presenterte data som viste at skoleledere er mer positivt innstilt enn skoleeiere med hensyn til nyttheten av SFS 2213 som et verktøy i skoleutviklingen. Flertallet blant begge respondentgrupper mener imidlertid at avtalen har vært nyttig *i noen* eller *i liten* grad. De kvalitative intervjuene gjenspeiler også de kvalitative funnene fra forrige evaluering, som viste at arbeidsgiverne har ulike syn på hvordan SFS 2213 har innvirket på skoleutvikling. De fleste erkjenner at avtalen er med på å bidra til tydeliggjøring av lærernes arbeidsoppgaver og at viktige temaer knyttet til utviklingsarbeid kommer frem i lyset og blir satt fokus på, men informantene er delt når det gjelder hvor stor nytteverdi denne prosessen har i praksis.

I kapittel 6 ser vi nærmere på hvordan prosessene med å utarbeide lokale utviklingsmål og å inngå lokale arbeidstidsavtaler ifølge respondentene har utviklet seg de siste årene.

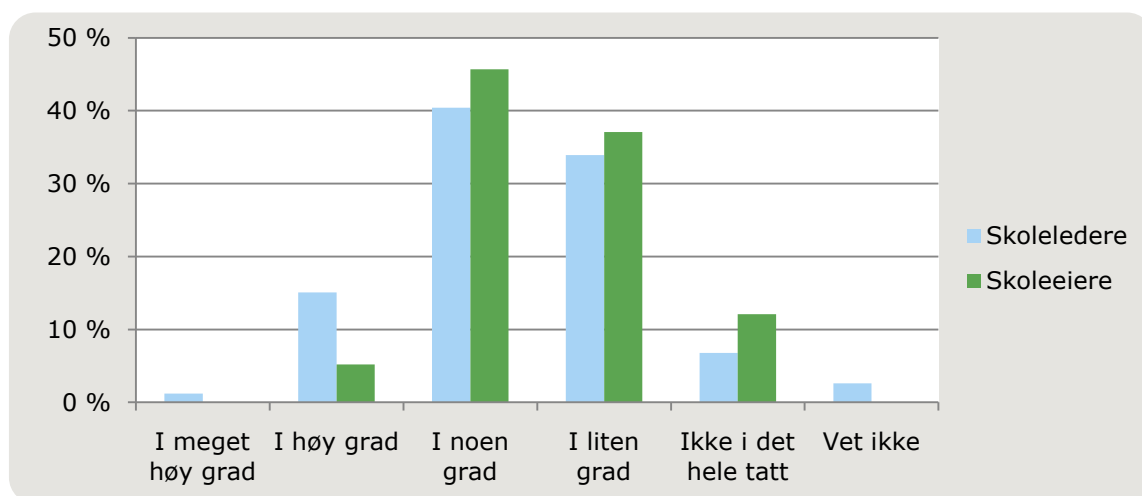
6. UTVIKLING SIDEN FORRIGE UNDERSØKELSE

Det har i diskusjonen og analysen av dataene som har blitt presentert gjennom hele denne rapporten blitt vist til likheter og forskjeller i forhold til Rambølls forrige evaluering som ble utført i 2009. I dette kapittelet fokuserer vi nærmere og mer eksplisitt på respondentenes synspunkter om hvordan prosessen med å utarbeide lokale utviklingsmål og å inngå lokale arbeidstidsavtaler har utviklet seg de seneste årene.

6.1 Prosessen med å utarbeide lokale utviklingsmål

Vi ser først på respondentenes synspunkter vedrørende prosessen med å utarbeide lokale utviklingsmål har utviklet seg de siste årene. Figur 6.1 viser respondentenes syn på hvordan arbeidstidsavtalen har innvirket på arbeidet med å utarbeide lokale utviklingsmål.

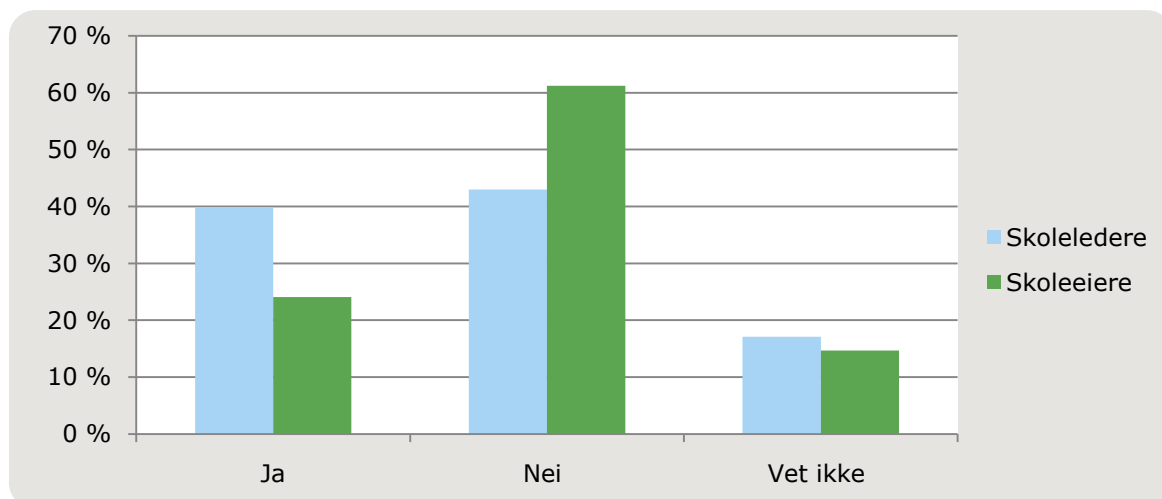
Figur 6.1: I hvilken grad mener du at arbeidstidsavtalen SFS 2213 har bidratt til å styrke arbeidet med å utarbeide lokale utviklingsmål?



N=618²¹

Som figur 6.1 viser at respondentene i størst grad mener at SFS 2213 har bidratt til å styrke arbeidet med å utarbeide lokale utviklingsmål *i noen grad*. Den nest største respondentgruppen oppgir at den har bidratt *i liten grad*. Dette er i samsvar med funnene fra Rambølls forrige evaluering. Nedenfor illustrerer figur 6.2 hvordan prosessen med utarbeiding av lokale utviklingsmål oppfattes å ha utviklet seg de to siste årene.

Figur 6.2: Er prosessen med utarbeiding av lokale utviklingsmål blitt mer formålstjenlig de to siste årene?

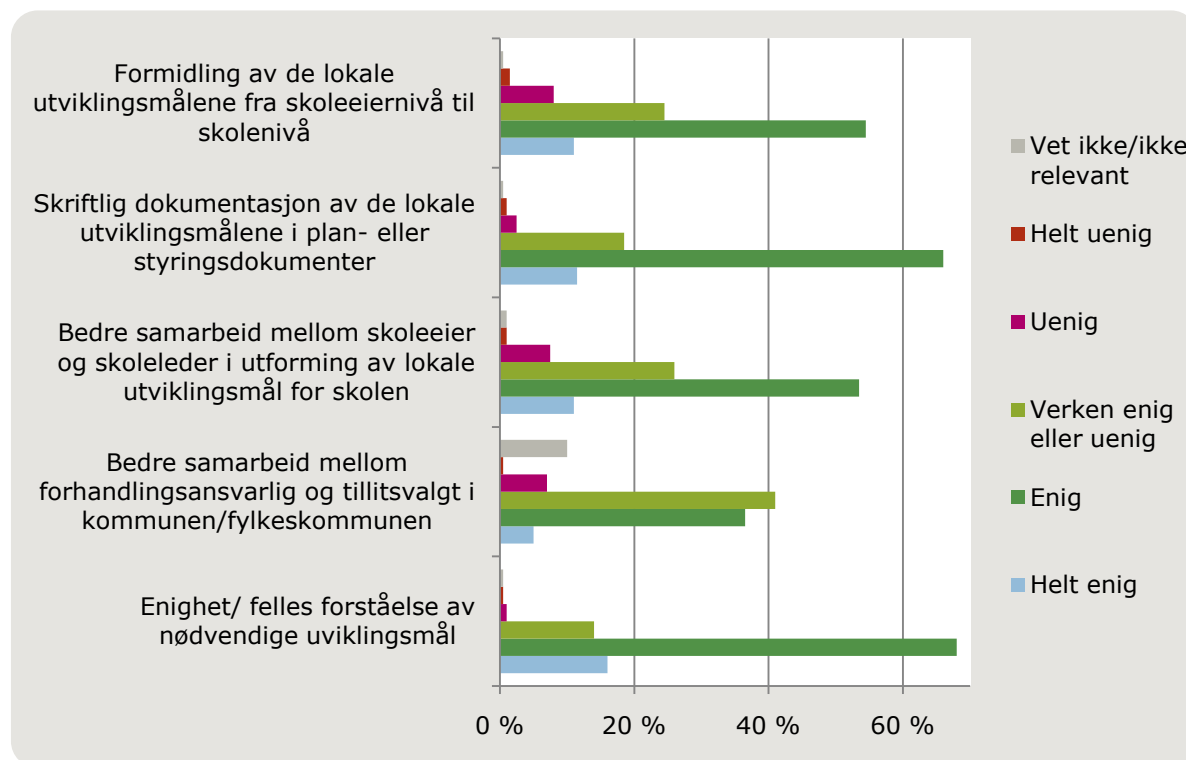


N=618²²

²¹ Skoleeiere=116 og skoleledere=502

Slik det fremgår av figur 6.2 utgjør andelen respondenter som sier at prosessen med utarbeiding av lokale utviklingsmål ikke har blitt mer formålstjenlig de to siste årene den største gruppen både blant skoleeiere og skoleledere, og er i den forstand i samsvar med at funnene i figur 6.1 gjenspeiler funnene fra Rambølls evaluering i 2009. Dataene viser også, i den grad respondente mener at prosessen *har* blitt mer formålstjenlig, at skolelederne er mer positive enn skoleeierne. Under ser vi nærmere på hvilke faktorer respondentene vurderer som sentrale bidrag til denne prosessens formålstjenlighet. Figur 6.3 illustrerer skoleledernes vurderinger.

Figur 6.3: Til skoleledere: Hvor enig eller uenig er du i at følgende har bidratt til at prosessen med utforming av lokale utviklingsmål er blitt mer formålstjenlig?



N=200

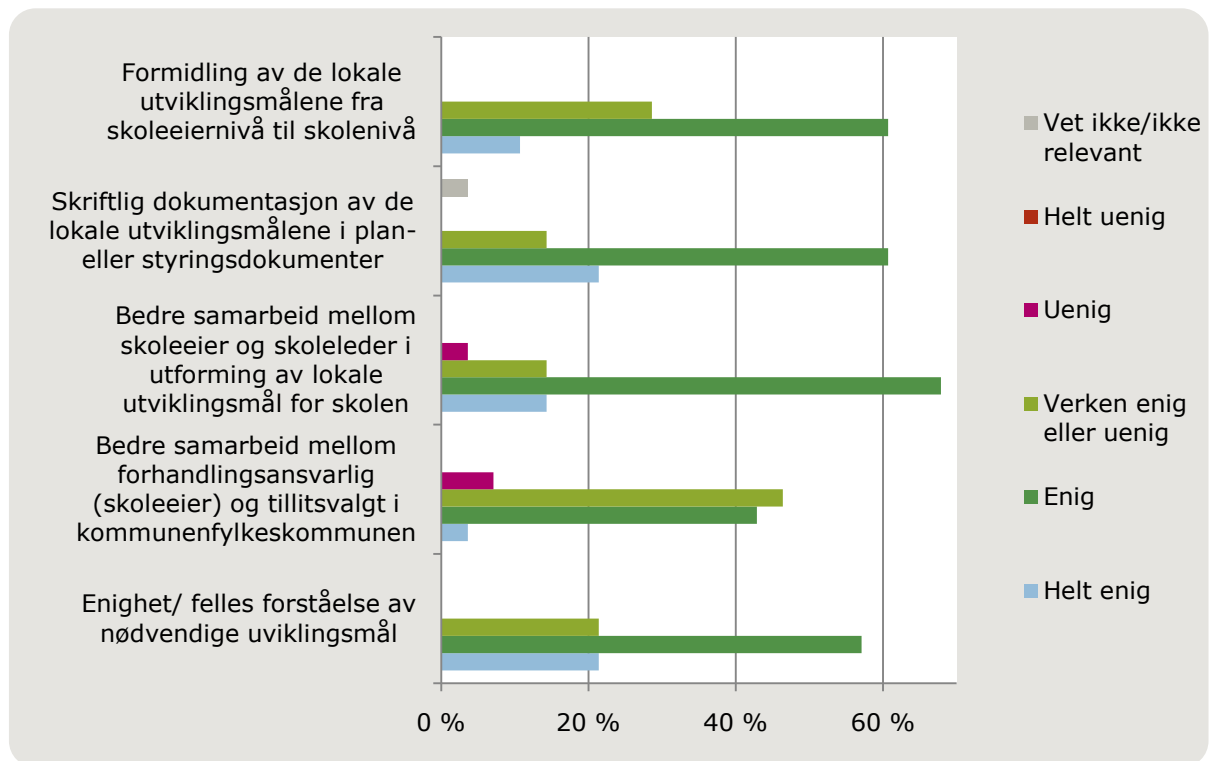
Som det fremgår av figur 6.3 er skolelederne i størst grad enige i at følgende har bidratt til at prosessen med utforming av lokale utviklingsmål er blitt mer formålstjenlig:

- Enighet/felles forståelse av nødvendige utviklingsmål
 - 84 % av respondentene er enig (68 %) eller helt enig (16 %) i dette
- Skriftlig dokumentasjon av de lokale utviklingsmålene i plan- eller styringsdokumenter
 - 78 % av respondentene er enig (66 %) eller helt enig (12 %) i dette

Det er også stor grad av enighet om at formidling av de lokale utviklingsmålene fra skoleeiernivå til skolenivå (66 % er enig eller helt enig i dette) og at bedre samarbeid mellom skoleeier og skoleleder i utforming av lokale utviklingsmål (65 % er enig eller helt enig i dette) blant skoleledere blir ansett som viktige bidrag til mer formålstjenlige prosesser. Under ser vi på skoleeierens vurderinger.

²² Skoleeiere=116 og skoleledere=502

Figur 6.4: Til skoleeiere: Hvor enig eller uenig er du i at følgende har bidratt til at prosessen med utforming av lokale utviklingsmål er blitt mer formålstjenlig?



N=28

Figur 6.4 viser at skoleeierne vurderinger til en viss grad samsvarer med skoleledernes synspunkter. De to faktorene skoleeierne i størst grad sier seg enige i at har bidratt til en mer formålstjenlig prosess er følgende:

- Skriftlig dokumentasjon av de lokale utviklingsmålene i plan- eller styringsdokumenter
 - 82 % av respondentene er enig (61 %) eller helt enig (21 %) i dette
- Bedre samarbeid mellom skoleeier og skoleleder i utforming av lokale utviklingsmål for skolen
 - 82 % av respondentene er enig (68 %) eller helt enig (14 %) i dette

Det er videre stor grad av enighet om at enighet/felles forståelse av nødvendige utviklingsmål (78 er enig eller helt enig i dette) og at formidling av de lokale utviklingsmålene fra skoleeiernivå til skolenivå (72 % er helt enig eller enig i dette) bidrar til en mer formålstjenlig prosess i forbindelse med utarbeidelse av lokale utviklingsmål.

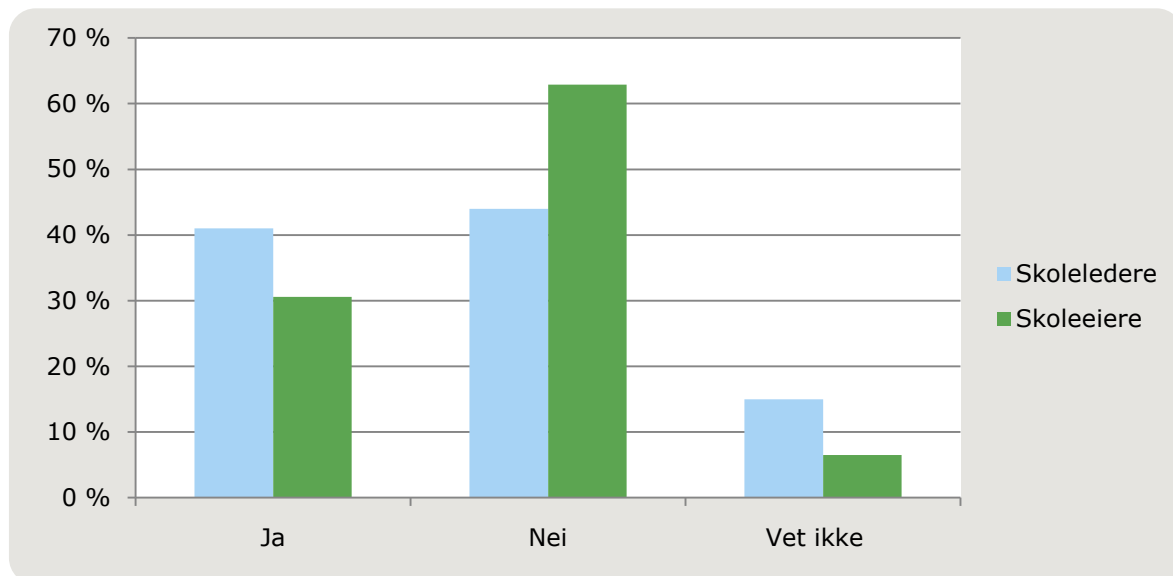
Totalt sett kan det dermed oppsummeres at samarbeid mellom skoleeier og skoleleder, formidling av utviklingsmål fra skoleeier- til skolenivå, skriftlig dokumentasjon av de lokale utviklingsmålene i plan- eller styringsdokumenter og enighet og felles forståelse av nødvendige utviklingsmål alle oppfattes som viktige og sentrale forutsetninger for en prosess som på en mer konstruktiv og formålstjenlig måte kan lede fram til utarbeidelsen av lokale utviklingsmål.

I neste del retter vi fokuset mot prosessen med å utarbeide og inngå lokale arbeidstidsavtaler, og hvordan respondentene vurderer at dette har utviklet seg de seneste årene.

6.2 Prosessen med å inngå lokale arbeidstidsavtaler

Slik det fremgår av denne undersøkelsen er det er mindretall av respondentene i breddeundersøkelsen som har inngått lokale avvikende avtaler. Det har også blitt vist at det er ulike grunner til dette. På den ene siden er mange arbeidsgivere av den oppfatning at det er tilstrekkelig handlingsrom i den sentrale avtalen, mens en markant andel på den andre siden viser til motstand fra organisasjonene, tidsbruk, og manglende enighet om lokale avvik som årsaker til dette. Figur 6.5 viser respondentenes oppfatninger av hvorvidt prosessen med å utarbeide lokale avtaler har blitt mer formålstjenlig de to siste årene.

Figur 6.5: Er prosessen med utarbeiding av lokale arbeidstidsavtale(r) blitt mer formålstjenlig de to siste årene?



N=162²³

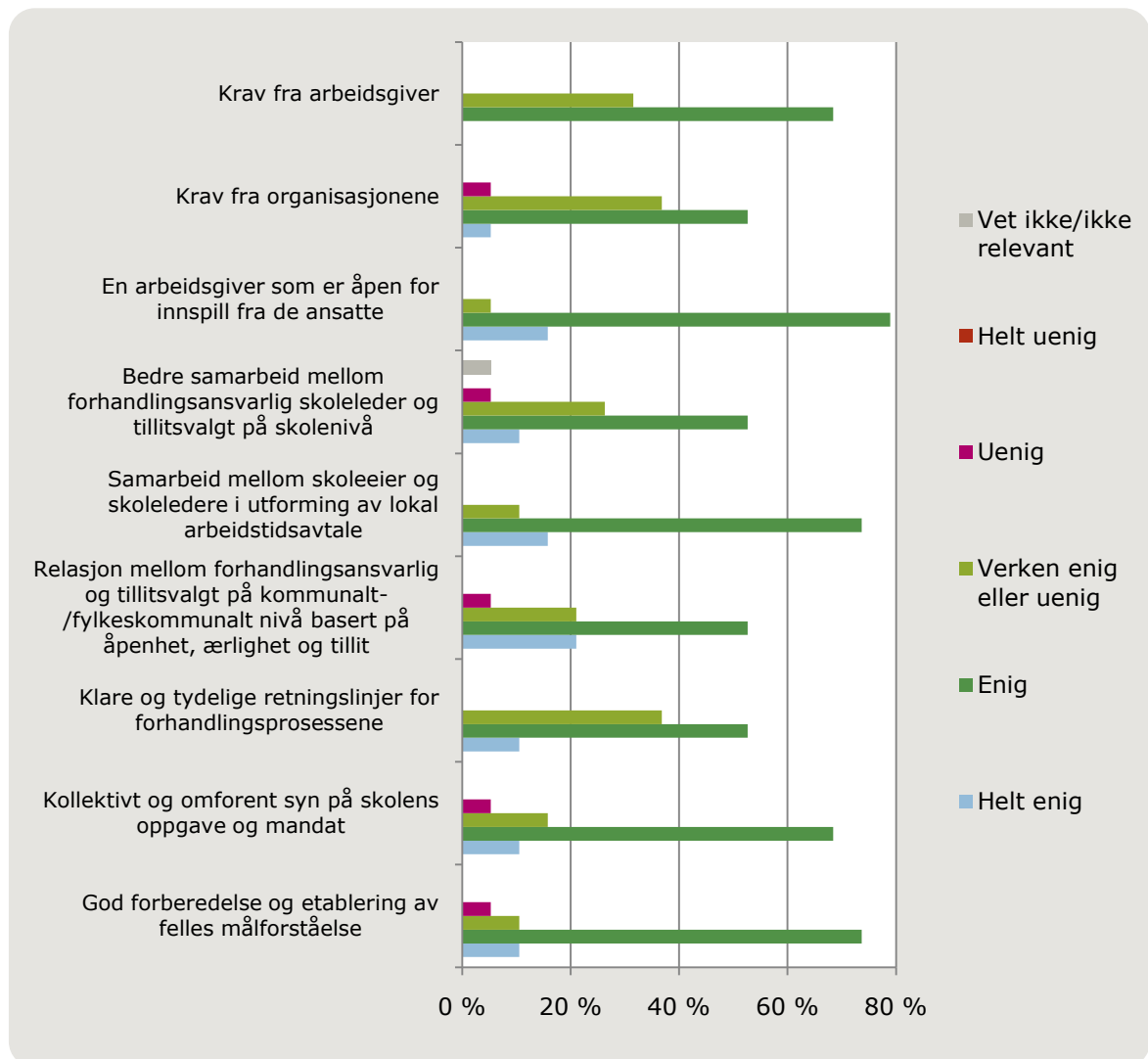
Slik det fremgår av figur 6.5 er den største andelen på både skoleleder- og skoleeiersiden negative til spørsmålet om prosessen med utarbeiding av lokal arbeidstidsavtale har blitt mer formålstjenlig de to siste årene:

- Blant skoleeierne svarer 63 % nei på dette spørsmålet, mens 31 % mener prosessen *har* blitt mer formålstjenlig
- Svarfordelingen er jevnere blant skolelederne, hvor 44 % svarer nei og 41 % svarer ja

I det følgende ser vi nærmere på hvilke faktorer som har innvirket på de to respondentgruppens syn på dette temaet. Vi ser først på skoleeiernes vurderinger, som presentert i figur 6.6.

²³ Skoleledere=100 og skoleeiere=62

Figur 6.6: Til skoleeiere: Hvor enig eller uenig er du i at følgende har bidratt til at prosessen med utforming av lokal arbeidstidsavtale(r) er blitt mer formålstjenlig i din kommune/fylkeskommune?



N=19

Skoleeierne er, slik figur 6.6 illustrerer, i aller størst grad enige i at følgende har bidratt til at prosessen har blitt mer formålstjenlig:

- En arbeidsgiver som er åpen for innspill fra de ansatte
 - 95 % av respondentene er helt enig (16 %) eller enig (79 %) i dette
- Samarbeid mellom skoleeier og skoleledere i utforming av lokal arbeidstidsavtale
 - 90 % av respondentene er helt enig (16 %) eller enig (74 %) i dette
- God forberedelse og etablering av felles målforståelse
 - 84 % av respondentene er helt enig (10 %) eller enig (74 %) i dette

Påstanden som flest skoleeiere er *helt enig* i er imidlertid:

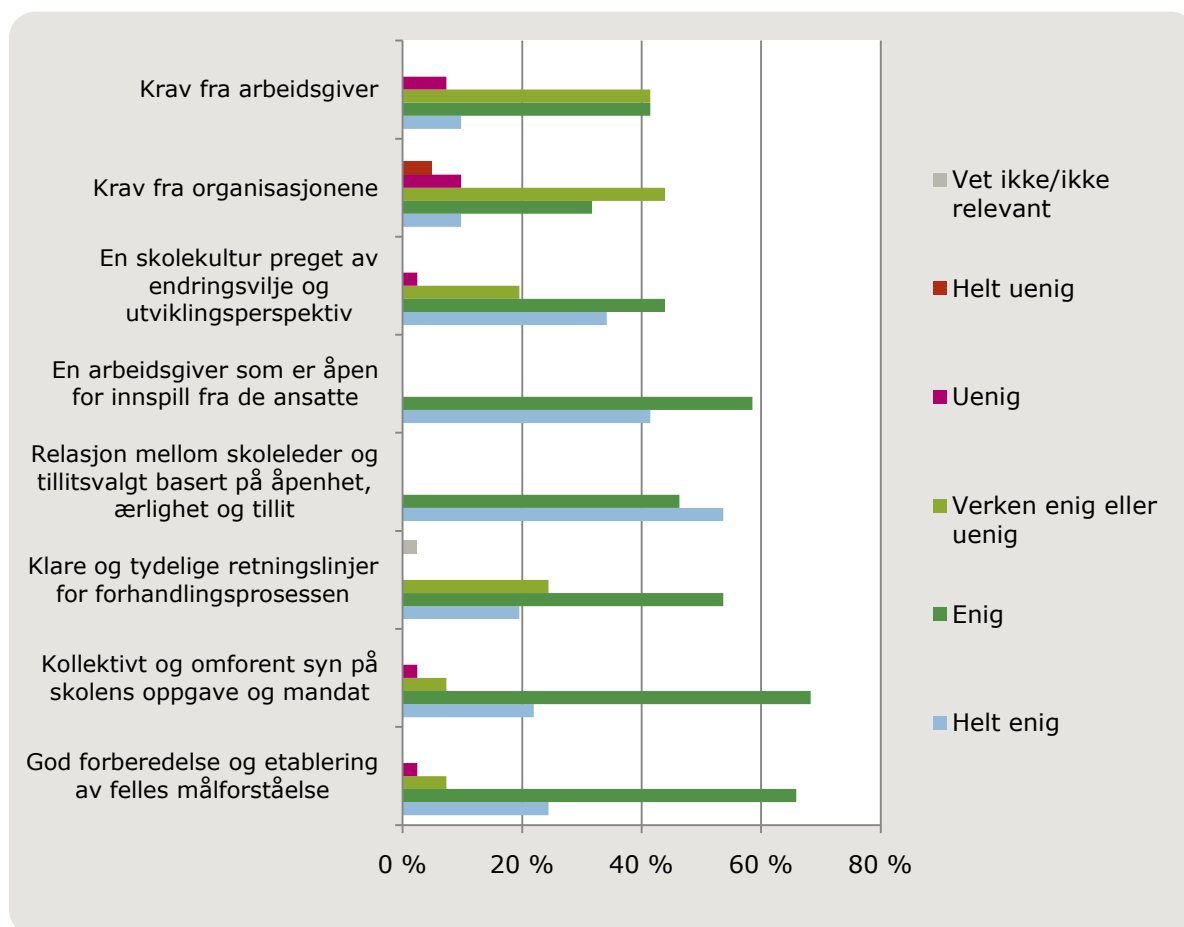
- Relasjon mellom forhandlingsansvarlig og tillitsvalgt på kommunalt/fylkeskommunalt nivå basert på åpenhet, ærlighet og tillit
 - 21 % av respondentene er *helt enig* i dette

Figur 6.6 fremstiller skoleeierne som svært positive til utviklingen av formålstjenligheten med lokale forhandlinger de siste årene. Det er imidlertid kun 19 skoleeiere som har besvart dette spørsmålet, hvilket svekker grunnlaget for generelle observasjoner basert på disse dataene. Data innsamlet i de kvalitative intervjuene er derfor et verdifullt bidrag for å balansere og utdype arbeidsgivernes vurderinger om dette temaet.

Et sentralt punkt slik det fremgår av intervjuene med skoleeiere er at den sentrale avtalen på mange måter låser den lokale prosessen, i form av at de tillitsvalgte bruker den sentrale avtalen og argumenterer for at den er god nok og det dermed ikke er behov for en lokal avvikende avtale. Dette bidrar til å hindre dialog, argumentasjon og resonnementer. Samtidig peker flere på at formålstjenligheten ved de lokale prosessene er svært person- og kulturavhengig, og at det må eksistere en endringsvilje hos de tillitsvalgte for at lokale prosesser skal ha noen hensikt. Eksempelvis vises det til at enkelte skoler med svært etablerte lærermiljøer har vanskeligheter med å få til endringer. En annen skoleeier hevder at forståelsen av avtalen har blitt bedre på begge sider av forhandlingsbordet, men at det fortsatt er like vanskelig å få gjennomslag for endringer. Felles for skoleeierne er at de i stor grad peker på manglende endringsvilje blant de tillitsvalgte og motstand fra organisasjonene som årsaker til at prosessen ikke har blitt mer formålstjenlig. De manglende utsiktene til å bli enige bidrar som tidligere diskutert til at man ofte lar debatten ligge og heller velger å prolongere tidligere avtaler, hvilket heller ikke kan sies å signalisere økt formålstjenlighet.

Under ser vi på skoleledernes vurderinger av hva som bidrar til å skape gode prosesser rundt utforming av og forhandling av den lokale arbeidstidsavtalen ved sin skole. Ordlyden i dette spørsmålet er noe annerledes enn spørsmålet som danner grunnlag for figur 6.6, og sier ikke nødvendigvis noe om den faktiske utviklingen de seneste årene, men snarere hva skoleledere oppfatter som viktige faktorer for å skape gode prosesser rundt utforming og forhandling av lokal arbeidstidsavtale. Dette illustreres i figur 6.7.

Figur 6.7: Til skoleledere: Hvor enig eller uenig er du i at følgende bidrar til å skape gode prosesser rundt utforming og forhandling av den lokale arbeidstidsavtalen på din skole?



N=41

Figur 6.7 viser at 100 % av skolelederne er enig eller helt enig i at følgende bidrar til å skape gode prosesser rundt utforming og forhandling av den lokale arbeidstidsavtalen ved sin skole:

- En arbeidsgiver som er åpen for innspill fra de ansatte
- Relasjon mellom skoleleder og tillitsvalgt basert på åpenhet, ærlighet og tillit

Sistnevnte scorer aller høyest på svaralternativet *helt enig*, hvilket 54 % av skolelederne oppgir at de er.

På motsatt ende av skalaen er skolelederne i mest uenig i at følgende bidrar til å skape gode prosesser:

- Krav fra arbeidsgiver
- Krav fra organisasjonene

I den grad prosessen med utforming av lokal arbeidstidsavtale har blitt mer formålstjenlig signaliserer disse funnene dermed at det er relasjonelle aspekter, åpen debatt, samarbeidsvilje og felles målforståelse som blir ansett som de viktigste bidragene til dette.

6.3 Oppsummering: Motstand fra organisasjonene som sentral barriere

Den største andelen av respondentene på både skoleleder- og skoleeiersiden mener at prosessen med utarbeiding av lokale avvikende arbeidstidsavtaler ikke har blitt mer formålstjenlig de to siste årene. Funnene i undersøkelsen signaliserer at i den grad prosessen har blitt mer formålstjenlig, så er det relasjonelle aspekter, samarbeidsvilje, åpenhet og felles målforståelse som har utgjort sentrale og viktige bakgrunnsfaktorer for dette.

Respondentene i breddeundersøkelsen er mest uenig i at krav fra organisasjonene har bidratt til gode og mer formålstjenlige prosesser. Dette gjenspeiles i stor grad i funnene fra de kvalitative intervjuene, hvor motvillige organisasjoner blir nevnt som et markant hinder mot konstruktive og formålstjenlige prosesser. En skoleleder oppgir at det ikke har blitt mer samarbeidsvilje fra de tillitsvalgtes side, og at man ikke får til vesentlige endringer utover mindre justeringer. Flere skoleledere påpeker at de har prolongert tidligere avtaler i påvente av sentrale endringer fremfor å gå inn i lokale forhandlingsprosesser med lite håp om å komme til enighet om endringene de ønsker. Dermed oppleves ingen bedring i de lokale prosessenes formålstjenlighet. En skoleleder påpeker at partene på fylkeskommunalt plan i hans fylke har lagt til rette for et mer formålstjenlig og konstruktivt rammeverk og for at skolene skal involveres mer i forhandlingsprosessen, men at dette gir få resultater så lenge motvilligheten fra organisasjonene vedvarer. Flere påpeker at prosessen ikke kan bli mer formålstjenlig så lenge det ikke er større interesse fra organisasjonene til å oppnå enighet. Det er utbredt enighet om at avtalen kun gir muligheter dersom det er gode forhandlingsforhold lokalt, og at begge parter er åpne for endring og utvikling. De fleste opplever, med visse unntak, at dette ikke er tilfellet ved deres skole.

Enkelte er imidlertid mer positive enn andre. En arbeidsgiver sier at de tillitsvalgtes holdninger har endret seg i takt med økt informasjon om og økt forståelse for innholdet i arbeidstidsavtalen, og at mens det var en stor overgang da avtalen først ble introdusert har prosessen nå blitt svært effektiv og at lærerne nå i stor grad aksepterer ledelsens krav om tilstedeværelse. Andre påpeker også at man tilegner seg mer erfaring for hvert år man har disse lokale rundene. Det hevdes samtidig at selv om forståelsen og erfaringen øker for hver drøftingsrunde som gjennomføres er det ikke sikkert at dette tilflytter arbeidstakerne, og at organisasjonene og de tillitsvalgte henger fast i gamle tenkemåter. Et fåtall av skolelederne vi har snakket med har opplevd vesentlige materielle endringer siden skoleåret 2007-2008.

I det neste og avsluttende kapittelet ser vi på hvilke perspektiver respondentene har i forhold til en fremtidig sentral avtale.

7. PERSPEKTIVER PÅ FREMTIDIG SENTRAL AVTALE

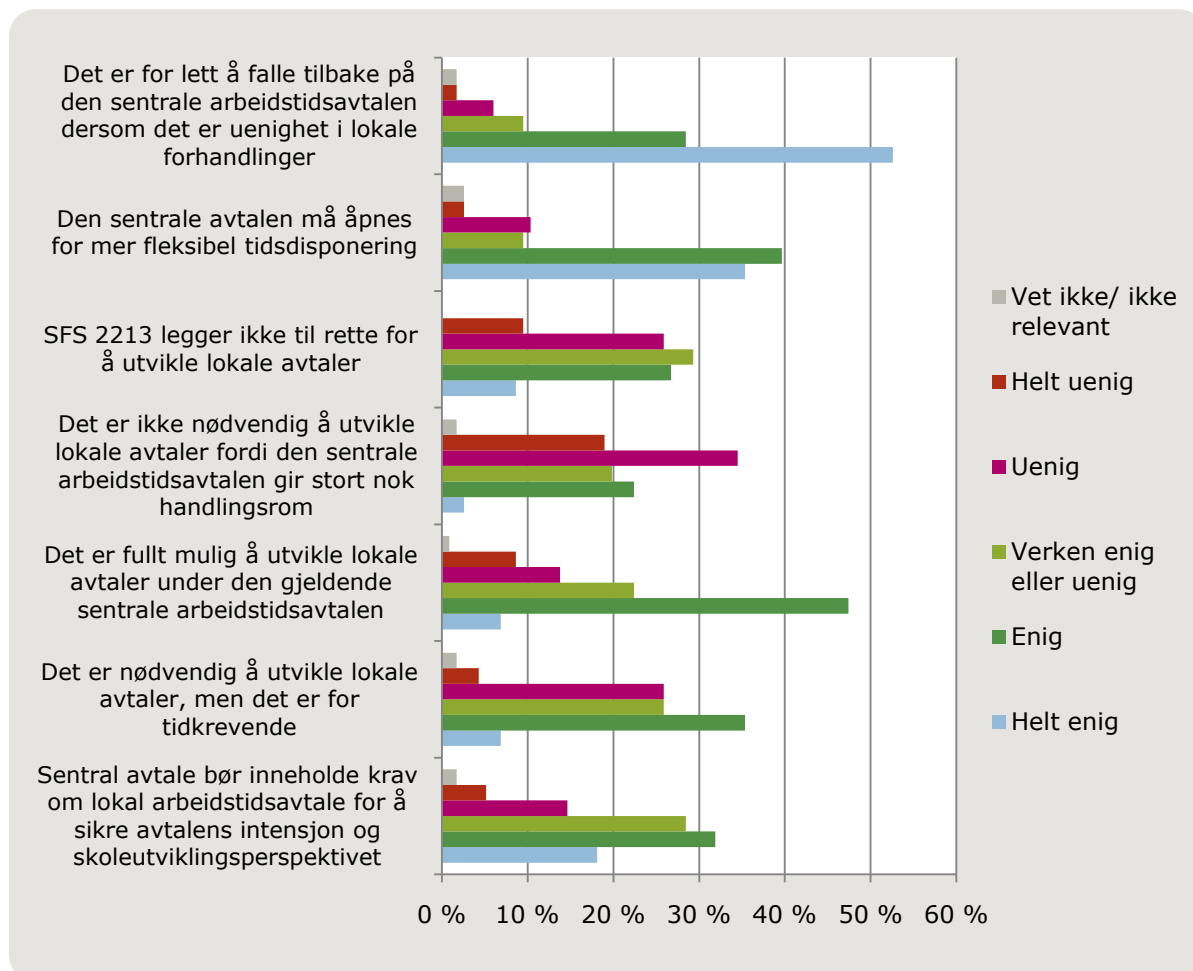
I dette avsluttende kapittelet ser vi på respondentenes perspektiver med hensyn til en fremtidig sentral arbeidstidsavtale. Vi ser først på gjeldende holdninger til Sentral avtale, etterfulgt av et nærmere fokus på hvilke bestemmelser, endringer og forbedringer arbeidsgiver etterspør i en ny sentral avtale.

Undersøkelsen viser at det er noe variasjon med hensyn til arbeidsgiveres syn på SFS 2213. Det er imidlertid tydelig at en markant andel av respondentene etterspør endringer som gir større handlingsrom lokalt. Ettersom disse endringene i mange tilfeller ikke oppnås lokalt på grunn av utfordringene og barrierene diskutert tidligere, fremgår det, spesielt av de kvalitative intervjuene, at det er et utbredt ønske om en avtaleendring sentralt som legger til rette for en utvidelse av arbeidsåret og en økning av arbeidsplanfestet tid.

7.1 Gjeldende holdninger til Sentral arbeidstidsavtale

Før vi flytter fokus over på elementer som etterspørres i en ny avtale presenterer vi arbeidsgivers holdninger til dagens arbeidstidsavtale. Skoleeiernes syn illustreres i figur 7.1.

Figur 7.1: Til skoleeiere: Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om arbeidstidsavtalen SFS 2213?



N=116

Slik det fremgår av figur 7.1 er skoleeierne mest *enig* i følgende utsagn:

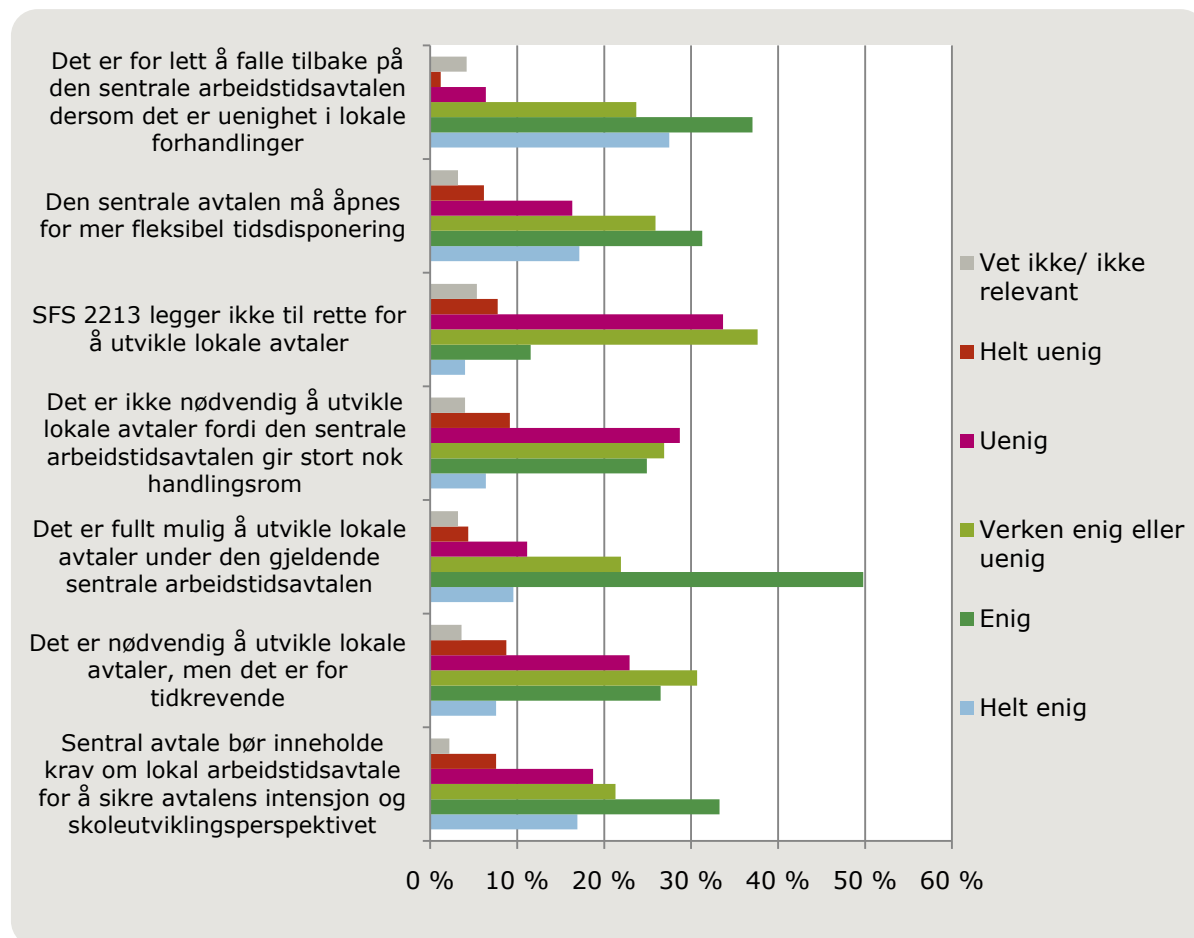
- Det er for lett å falle tilbake på den sentrale arbeidstidsavtalen dersom det er uenighet i lokale forhandlinger.
 - 81 % av skoleeierne er helt enig (53 %) eller enig (28 %) i dette
- Den sentrale avtalen må åpnes for mer fleksibel tidsdisponering
 - 75 % av skoleeierne er helt enig (35 %) eller enig (40 %) i dette

Utsagnet respondentene er mest *uenig* i er følgende:

- Det er ikke nødvendig å utvikle lokale avtaler fordi den sentrale arbeidstidsavtalen gir stort nok handlingsrom
 - 53 % av skoleeierne er uenig (34 %) eller helt uenig (19 %) i dette
- SFS 2213 legger ikke til rette for å utvikle lokale avtaler
 - 36 % av skoleeierne er uenig (26 %) eller helt uenig (10 %) i dette

Figur 7.2 viser skolelederens holdninger til de samme utsagnene.

Figur 7.2: Til skoleledere: Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om arbeidstidsavtalen SFS 2213?



N=502

Figur 7.2 viser at skolelederne i likhet med skoleeierne i størst grad er enige i det samme utsagnet:

- 65 % av skolelederne er helt enig (28 %) eller enig (37 %) i at det er for lett å falle tilbake på den sentrale arbeidstidsavtalen dersom det er uenighet i lokale forhandlinger.
- Nest størst oppslutning er det om utsagnet at det er fullt mulig å utvikle lokale avtaler under den gjeldende sentrale arbeidstidsavtalen. Dette er 60 % av skolelederne helt enig (10 %) eller enig (50 %) i.

Utsagnene som møter størst uenighet er disse:

- SFS 2213 legger ikke til rette for å utvikle lokale avtaler.
 - 42 % av skolelederne er uenig (34 %) eller helt uenig (8 %) i dette
- Det er ikke nødvendig å utvikle lokale avtaler fordi den sentrale arbeidstidsavtalen gir stort nok handlingsrom
 - 38 % av skolelederne er uenig (29 %) eller helt uenig (9 %) i dette

Sistnevnte punkter gjenspeiles til en viss grad av datamaterialet fra intervjuene, hvor det ble observert ulike synspunkter med hensyn til hvorvidt handlingsrommet i sentral avtale er stort nok og hvorvidt avtalen legger til rette for og muliggjør inngåelse av lokale avtaler. Som vi har vært inne på tidligere kan sistnevnte uenighet sannsynligvis tilskrives at det ikke er den sentrale avtalen i seg selv som legger til rette for lokale avtaleinngåelser, men snarere lokale kontekster og forholdene i de enkelte forhandlingene. Det tilsynelatende paradokset som ligger i funnet om at det er stor enighet i at sentral avtale ikke gir nok handlingsrom og at det er for lett å falle tilbake på sentral avtale ved uenighet i lokale forhandlinger samtidig som et flertall av både skoleeiere og skoleledere er av den oppfatning at det er fullt mulig å utvikle lokale avtaler under den gjeldende sentrale avtalen ble også kommentert i forrige evaluering, og ble da tolket i retning av at selv om det er mulig å komme til enighet om lokal avtale er det for enkelt å falle tilbake på den sentrale i tilfeller av uenighet. Dette understøttes av det faktum at flertallet av lokale avtaler fortsatt er basert på den sentrale, og dette er derfor en tolkning vi støtter oss på også i denne undersøkelsen.

Den største uenigheten i evalueringen fra 2009 gjaldt utsagnet om at det ikke er nødvendig å utvikle lokale avtaler fordi den sentrale arbeidstidsavtalen gir stort nok handlingsrom. Samlet sett gjenspeiles dette i stor grad i denne undersøkelsen. Synspunkter vedrørende avtalens handlingsrom diskuteres nærmere under.

7.1.1 Avtalens handlingsrom

I likhet med i Rambølls forrige evaluering er det også i denne undersøkelsen variasjon i arbeidsgivernes vurderinger av hvorvidt den sentrale arbeidstidsavtalen gir tilstrekkelig handlingsrom. Som illustrert i figur 5.5 oppgir 35 % av skoleeierne og 47 % av skolelederne tilstrekkelig handlingsrom i sentral avtale som årsak til at det ikke er inngått lokal avvikende avtale. Samtidig viser figur 7.1 og 7.2 at 25 % av skoleeierne og 31 % av skolelederne er enige eller helt enige i at det ikke er nødvendig å utvikle lokale avvikende avtaler fordi den sentrale arbeidstidsavtalen gir stort nok handlingsrom er, mens andelen som er uenige eller helt uenige i dette henholdsvis 54 og 38 %. Disse tallene er i stor grad sammenlignbare med funnene fra 2009.

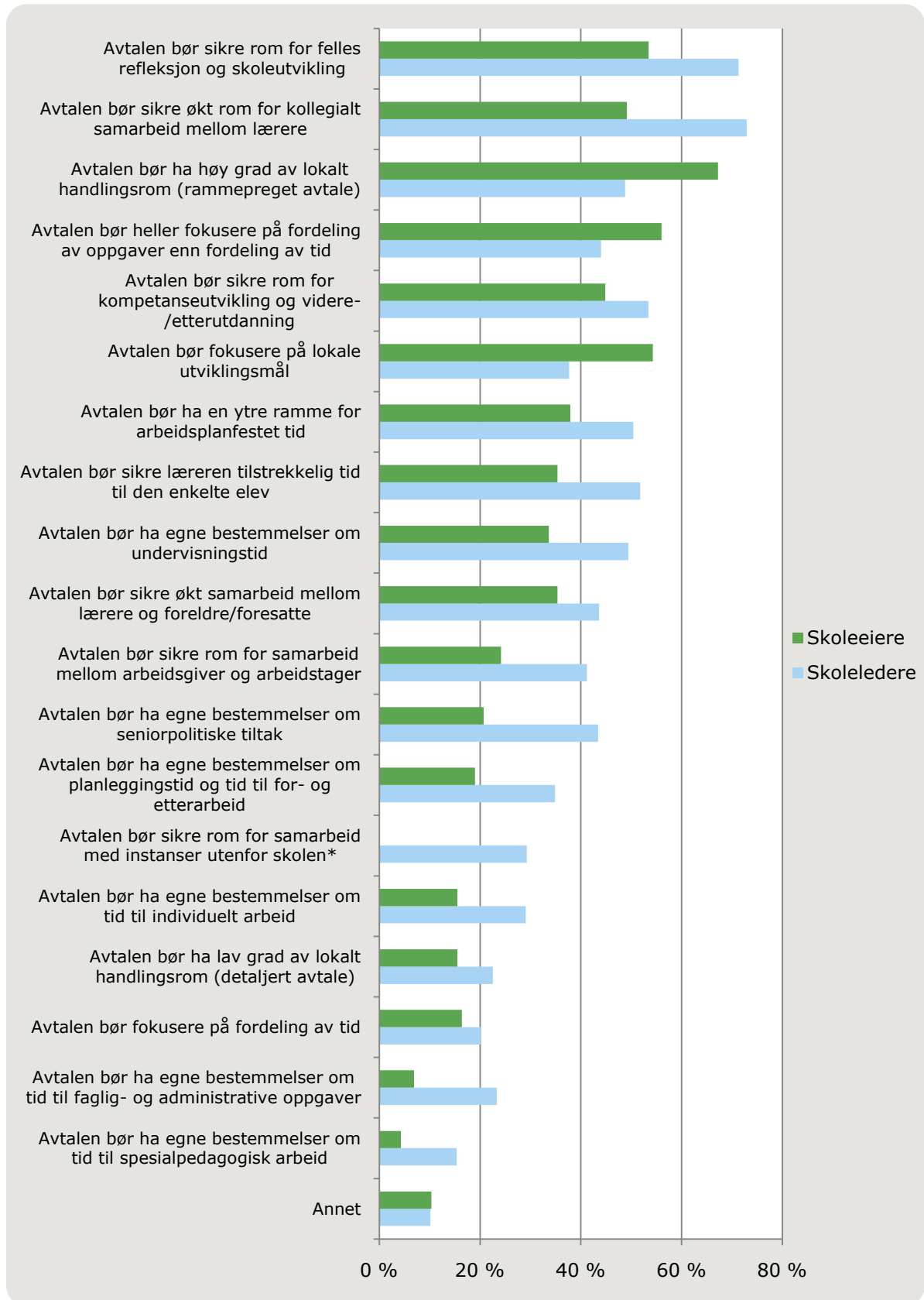
I den kvalitative datainnsamlingen oppgir flertallet av arbeidsgiverne at den sentrale avtalen ikke gir nok handlingsrom. Det fremgår at både skoleeiere og skoleledere ønsker å styre mer av lærernes tid, og at det flere oppfatter som et begrenset handlingsrom gjør det vanskelig å oppfylle avtalens intensjoner. Enkelte skoleledere forteller imidlertid også at de oppfatter SFS 2213 som en avtale som gir nok handlingsrom til å drive en god skole, og at det de har behov for av samarbeid, planlegging og kompetanseheving finner man rom for innenfor den sentrale avtalen med god hjelp av konstruktive drøftinger med tillitsvalgte, god planlegging i avdelingene, og fleksible og samarbeidsvillige ansatte. Blant skoleeierne blir det påpekt at de tillitsvalgte i forhandlingene argumenterer for at den sentrale avtalen gir nok handlingsrom, men at man som arbeidsgiver ikke er enig i dette. Det fremgår også at skolekultur spiller en viktig rolle på dette området, og at avtalen behandles og tolkes ulikt fra skole til skole, og dermed vil handlingsrommet også oppfattes ulikt. En skoleeier kan fortelle at flere skoleledere sier at de får til det de ønsker innenfor rammene i den sentrale avtalen, og at man inngår flere uformelle avvik fra sentral avtale og får til lokal praksis ved hjelp av gode relasjoner, men vedgår samtidig at det er vanskelig å vurdere om dette er på grunn av eller til tross for bestemmelsene i den sentrale avtalen.

Samtidig som en vesentlig andel arbeidsgivere anser at det er tilstrekkelig handlingsrom i sentral avtale er det betydelig etterspørsel etter sentrale endringer blant skoleeiere og skoleledere. Dette er tema for neste avsnitt.

7.2 Etterspurte elementer i ny avtale

Etter foregående gjennomgang av gjeldende holdninger til SFS 2213 i sin nåværende form følger nå en presentasjon av hva som etterlyses i en sentral arbeidstidsavtale som kan bidra til god skoleutvikling og som fungerer etter intensjonene. Figur 7.3 illustrerer hva respondentene i breddeundersøkelsen vurderer at en velfungerende sentral arbeidstidsavtale bør kjennetegnes av.

Figur 7.3: Hva bør kjennetegne en velfungerende sentral arbeidstidsavtale som bidrar til å sikre en god skoleutvikling?



N=618²⁴

²⁴ Skoleeiere=116 og skoleledere=502

* Denne påstanden var kun åpen for vurdering av skoleledere i spørreundersøkelsen

Slik det fremgår av figur 7.3 er skoleeierne aller mest opptatt av at avtalen bør være rammepreget og ha høy grad av lokalt handlingsrom. 67 % av respondentene etterlyser dette. Deretter ønskes det blant skoleeierne at avtalen heller bør fokusere på fordeling av oppgaver enn fordeling av tid (56 %), at avtalen bør fokusere på lokale utviklingsmål (54 %), og at avtalen bør sikre rom for felles refleksjon og skoleutvikling (53 %).

Blant skolelederne etterlyses i aller størst grad en avtale som sikrer økt kollegialt samarbeid mellom lærere (73 %) og som sikrer rom for felles refleksjon og skoleutvikling (71 %). Deretter har ønsket om en avtale som sikrer rom for kompetanseutvikling og videre-/etterutdanning (53 %), sikrer læreren tilstrekkelig tid til den enkelte elev (52 %) og som har en ytre ramme for arbeidsplanfestet tid (50 %) størst oppslutning blant skolelederne. Totalt sett er elementene som etterlyses i størst grad blant skoleeiere og skoleledere dermed følgende:

- Rom for felles refleksjon og skoleutvikling
- Rom for kollegialt samarbeid mellom lærere
- Rammepreget avtale med høy grad av lokalt handlingsrom
- Fokus på fordeling av oppgaver fremfor fordeling av tid

10 % av både skoleeiere og skoleledere har oppgitt *annet*, hvilket inkluderer følgende ønsker:

- Avtalen bør ikke inneholde krav til undervisningstid. Det bør være opp til arbeidsgiver å fordele dette
- Avtalen bør gi rektor styringsrett over ansattes arbeidstid
- Regulering av arbeidstid for lærere bør bli mer lik andre arbeidstakere
- Det må arbeides for at hele årsverket blir en del av arbeidsplanfestet tid
- Avvikle inndelig i bunden, ikke bunden, og undervisningstid
- Minst mulig detaljerte bestemmelser om tidsressurser og årsrammer. Styringsretten må kunne utøves på samme måte som for andre ansatte
- Rikelig tid til for- og etterarbeid, samt lavere undervisningstid
- All arbeidstid bør være bunden tid
- Fast tilstedeværelse 08.00-15.30
- Opplever nåværende avtale som svært medarbeiderorientert. Ikke brukerorientert
- Arbeidstidsavtalen bør samordnes med normal arbeidstid for resten av samfunnet
- Lærerne trenger mer tid til felles refleksjon
- Avtalen bør være mest mulig lik en normalarbeidsdag med fleksitid som ellers i arbeidslivet
- Større muligheter til individuelle arbeidsplaner med utgangspunkt i oppgaver og ansvar
- Tid til individuelt for- og etterarbeid bør legges utenfor arbeidsplanfestet tid
- Avtalen bør åpne for lokale avvik, forutsatt at partene er enige. Avtalen bør beskytte undervisningstid, som er under sterkt press på grunn av økende byråkratisering i skolen. Etter- og videreutdanning, lokalt utviklingsarbeid, samarbeidstid m.m. er selvsagt viktig, men det er ubetinget viktigst å prioritere primæroppgaven, som er undervisning
- Arbeidsgiver må kunne disponere den ansattes tid fullt ut

Når det gjelder ulikheter mellom arbeidsgivere i kommune/grunnskole og arbeidsgivere i fylkeskommune/videregående skole, viser breddeundersøkelsen at det er større forskjeller mellom kommune og fylkeskommune på skoleeiersiden enn blant skoleledere med hensyn til hva som bør kjennetegne en velfungerende sentral arbeidstidsavtale²⁵. Blant skoleeierne er de største forskjellene å finne med hensyn til følgende synspunkter:

²⁵ Forholdet mellom antallet representanter for kommune og fylkeskommune er også skjevare på skoleeiersiden. Blant de 116 skoleeierne som har besvart dette spørsmålet er 11 representanter for fylkeskommune og 105 representanter for kommune, mens fordelingen blant de 502 skolelederne er henholdsvis 97 og 405.

- Andelen som oppgir at avtalen bør ha høy grad av lokalt handlingsrom (rammepreget avtale) er 36 prosentpoeng blant skoleeiere på fylkeskommunalt nivå (100 %) enn på kommunalt nivå (64 %)
- Andelen som oppgir at avtalen heller bør fokusere på fordeling av oppgaver enn fordeling av tid er 29 prosentpoeng høyere blant skoleeiere på fylkeskommunalt nivå (82 %) enn på kommunalt nivå (53 %)
- Andelen som oppgir at avtalen bør ha egne bestemmelser om tid til for- og etterarbeid er 21 prosentpoeng høyere blant skoleeiere på kommunalt nivå (21 %) enn på fylkeskommunalt nivå (0 %)

Blant skolelederne er følgende vurderinger kilde til størst ulikhet mellom kommune og fylkeskommune:

- Andelen som oppgir at avtalen bør fokusere på lokale utviklingsmål er 15 prosentpoeng høyere blant skoleledere i videregående skole (50 %) enn i grunnskole (35 %)
- Andelen som oppgir at avtalen bør ha egne bestemmelser om undervisningstid er 12 prosentpoeng høyere blant skoleledere i grunnskole (52 %) enn i videregående skole (40 %)
- Andelen som oppgir at avtalen bør sikre læreren tilstrekkelig tid til den enkelte elev er 11 prosentpoeng høyere blant skoleledere i grunnskole (54 %) enn i videregående skole (43 %)

Funnene i det kvantitative datagrunnlaget, slik de er illustrert i figur 7.3, støttes i stor grad opp av de kvalitative intervjuene, der mer tid tilbrakt på felles arenaer og økt lærersamarbeid samt mer tid til videreutdanning og planlegging utgjør sentrale elementer i informantenes ønsker for en lokal avvikende avtale ved sin skole og i sin kommune/fylkeskommune. De fleste skolelederne vi har snakket med ønsker å styre mer av lærernes tid for å være i bedre stand til å utføre oppgavene og oppnå resultatene de ønsker og på den måten oppnå en bedre skole. Flere er også opptatt av at det må legges til rette for økt lokalt handlingsrom slik at ulike skoler med ulike behov kan tilpasse seg etter sine individuelle forhold. Dette innebærer at skoleledere får større beslutningsmyndighet og at det man blir enige om lokalt ikke overprøves fra et overordnet hold. Andre mener derimot at mer sentral styring vil føre til større effektivitet i skolen, og at det vil frigjøre tid til å gjøre jobben skolene først og fremst er satt til å gjøre.

Skoleeierne fikk i den kvantitative breddeundersøkelsen også mulighet til å vurdere hvilke konkrete bestemmelser en sentral avtale bør inneholde for å fungere etter intensjonen. I aller størst grad etterspørres en utvidelse av arbeidsåret utover 195 dager/39 uker, utvidet arbeidsplanfestet tid utover 1300/1225/1150 timer, og en endring av krav om undervisningstid. Dette er fullstendig i samsvar med datagrunnlaget fra de kvalitative intervjuene. Det fremgår at flere ønsker å redusere eller fjerne kravet til undervisningstid. Andre ønsker å gi skoleleder større fleksibilitet til å vurdere hvilken grad av undervisningstid som kreves for ulike fag. Flertallet av skolelederne og skoleeierne vi har snakket med etterspør en utvidelse av arbeidsåret og mer arbeidsplanfestet tid, og oppgir hovedsakelig følgende formål med dette:

- Mer tid til planlegging
- Mer tid til kompetanseheving og utviklingsarbeid
- Mer tid brukt til lærersamarbeid

Det hevdes blant annet at nåværende avtale er til hinder for mer samarbeidstid, som flere anser som sentralt for å heve kvaliteten og resultatoppnåelsen i skolen. Andre begrenser seg til å ønske en mer tydelig avtale som klargjør hvilken tid som er arbeidsplanfestet. Dette for å unngå forkløkkingssspørsmål og potensielle konflikter. En skoleleder eksemplifiserer ved å vise til at organisasjonene bruker utydigheten i dagens avtale til å definere all kontakt med elever som undervisningstid. Dette er arbeidsgiver ikke enig i, hvilket skaper uro og tidkrevende konflikt. Enkelte skoleledere oppgir imidlertid på sin side at de ikke ønsker endringer i sentral avtale, og at man har tillit til at lærere organiserer sin egen tid og selv legger til rette for tilstrekkelig planlegging og kompetanseheving.

7.3 Oppsummering: Etterspørsel etter handlingsrom gjennom sentral avtaleendring

Denne undersøkelsen viser at det er en andel arbeidsgivere som vurderer at SFS 2213 gir tilstrekkelig handlingsrom til å legge til rette for at lærere gjør den jobben de er satt til på en god måte og at skolen produserer de resultatene som er ønsket. Breddeundersøkelsen viser også at dette er en av grunnene til at flertallet av skoleeiere og skoleledere velger å inngå sentral avtale.

Samtidig er det en markant andel som oppgir at de ønsker større handlingsrom lokalt, både blant de som benytter sentral avtale og blant de som har inngått lokal avtale men ønsker større endringer. Ettersom det ofte er store utfordringer og barrierer forbundet med å komme til lokal enighet om de bestemmelsene ønsket om økt handlingsrom innebærer, er det flere arbeidsgivere som etterlyser at disse endringene innføres sentralt. Dette fremgår særlig av de kvalitative intervjuene vi har utført, hvor flere av informantene påpeker at de anser mulighetene for å komme til enighet lokalt så minimale at de heller velger å prolongere eksisterende avtale fremfor å åpne for tidkrevende drøftinger med liten garanti for konstruktive løsninger. I sum oppgir de fleste at de ikke har lyktes i å komme til lokal enighet om endringene de ønsker, og at det derfor er behov for en avtaleendring som inkorporerer disse bestemmelsene fra sentralt hold. Informantene tilkjenner at en slik utvikling verken bidrar til å fremme skoleutviklingen eller realisere arbeidsavtalens øvrige intensjoner, men at de likevel velger å gjøre det slik i påvente av en avtaleendring fra sentralt hold som sikrer de bestemmelsene og det handlingsrommet de etterspør.