



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Meld. St. 19

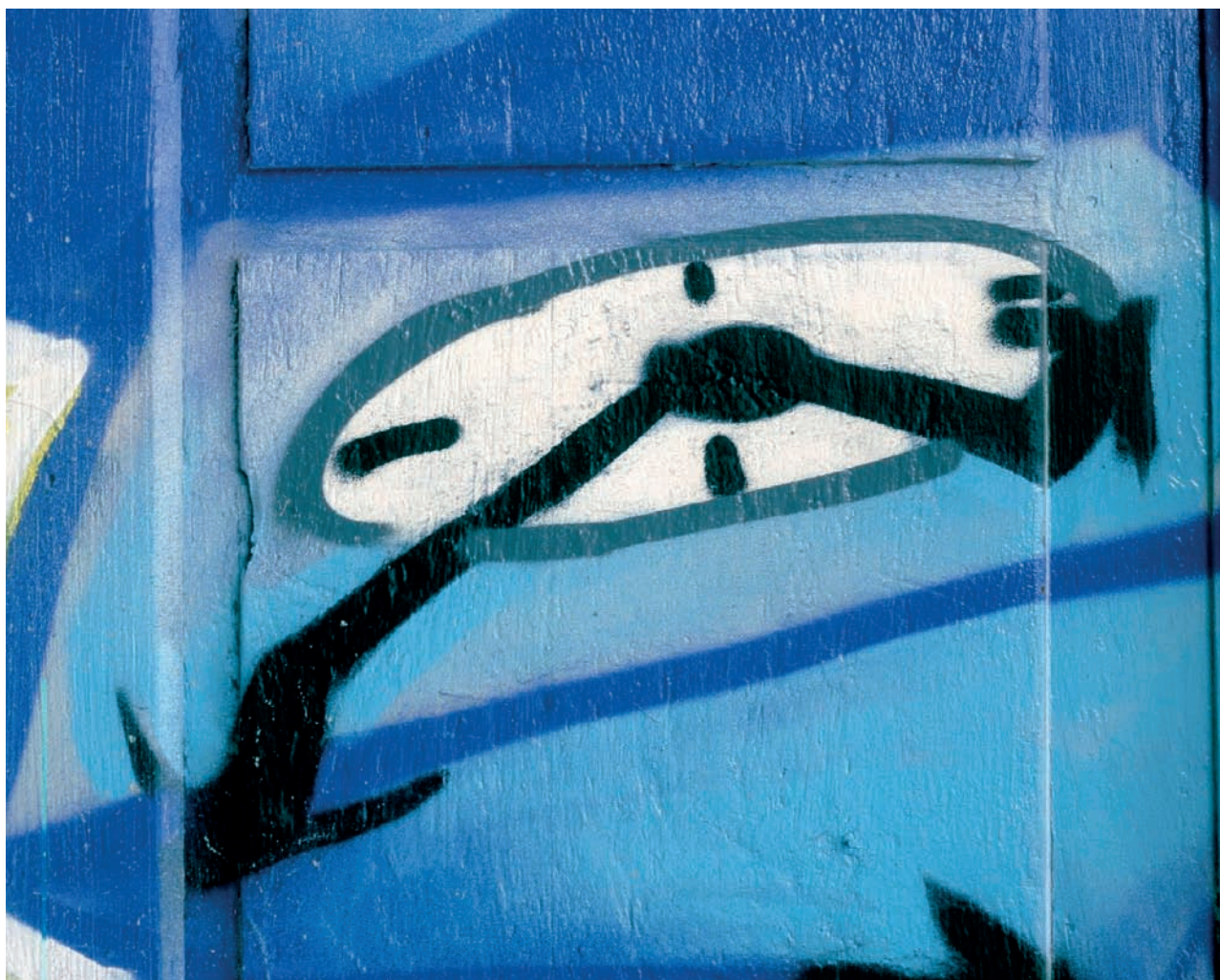
(2009–2010)

Melding til Stortinget

---

## Tid til læring

– oppfølging av Tidsbrukutvalgets rapport





DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Meld. St. 19

(2009–2010)

Melding til Stortinget

---

## Tid til læring

– oppfølging av Tidsbrukutvalgets rapport



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	5	3.3.1	Arbeidstidsavtalen .....	33
1.1	Tidsbrukutvalget .....	7	3.3.2	Kunnskapsløftet – fra ord til handling .....	33
1.2	Oppfølging av rapporten .....	8	3.3.3	Møter på skolen .....	34
1.3	Oppbygning av meldingen .....	8	3.4	Tiltak .....	36
1.4	Oppsummering av forslag fra Tidsbrukutvalget og departementets tiltak .....	9	<b>4</b>	<b>Støtte, veiledning og regelverksforståelse</b> .....	37
<b>2</b>	<b>Profesjonell ledelse – i kommuner, skoler og klasserom</b> .....	13	4.1	Tidsbrukutvalgets anbefalinger og høringsinstansenes syn .....	37
2.1	Tidsbrukutvalgets anbefaling og høringsinstansenes syn .....	14	4.2	Støtte, veiledning og regelverksforståelse – regjeringens politikk ..	38
2.2	Ledelse i skolen – regjeringens politikk .....	14	4.2.1	Regelverk og tilsyn .....	38
2.2.1	Skoleledelse .....	16	4.2.2	Spesielt om regelverket vedrørende vurdering og dokumentering .....	40
2.2.2	Ambisjoner og krav til kompetanse .....	17	4.2.3	Oversikt over rapporteringskrav som pålegges skoleeier .....	43
2.2.3	Rektorutdanning .....	18	4.3	Hva kan gjøres lokalt? .....	44
2.3	Klasseledelse .....	18	4.4	Tiltak .....	45
2.4	Kvalitet i opplæringen – et ansvar for skoleeier .....	20	<b>5</b>	<b>Sammenheng og helhet i barn og unges oppvekst</b> .....	46
2.4.1	Kartleggingsprøver .....	20	5.1	Tidsbrukutvalgets anbefalinger og høringsinstansenes syn .....	47
2.4.2	Nasjonale prøver .....	21	5.2	Regjeringens politikk .....	48
2.4.3	Brukerundersøkelser .....	22	5.2.1	Erfaringer fra forsøk med utvidet skoledag 2007/2008 .....	48
2.4.4	Skoleporten .....	23	5.2.2	Samhandlingsreformen .....	48
2.4.5	Oppfølging av kommuner .....	23	5.2.3	Skolehelsetjenesten og legemiddelhåndtering i skolen ....	49
2.5	Hva kan gjøres lokalt? .....	23	5.3	Hva kan gjøres lokalt? .....	50
2.6	Tiltak .....	25	5.4	Tiltak .....	52
<b>3</b>	<b>Bevisst tidsbruk</b> .....	26	<b>6</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	53
3.1	Tidsbrukutvalgets anbefalinger og høringsinstansenes syn .....	26	<b>Referanser</b> .....	54	
3.2	Bevisst tidsbruk – regjeringens politikk .....	27	<b>Vedlegg</b>		
3.2.1	Lærerutdanning .....	27	1	Rapport fra Tidsbrukutvalget .....	56
3.2.2	Kompetanseutvikling .....	29			
3.2.3	Arbeid med læreplaner .....	31			
3.2.4	Støttestrukturer – strategier og handlingsplaner .....	32			
3.3	Hva kan gjøres lokalt? .....	33			





DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Meld. St. 19

(2009–2010)

Melding til Stortinget

---

## Tid til læring

– oppfølging av Tidsbrukutvalgets rapport

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 11. juni 2010,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Innledning

Tidsbrukutvalget ble nedsatt i 2008 for å gjennomgå tiltak som kunne føre til bedre bruk av tiden i skolen. Utvalget pekte på tiltak som kunne gjennomføres av nasjonale myndigheter, av skoleier, skoleleder og lærerne. Regjeringen redegjør i denne meldingen for oppfølgingen av Tidsbrukutvalgets forslag, og fremmer tiltak som kan bidra til å få en mer effektiv utnyttelse av lærernes tid. Tidsbrukutvalget har en rekke anbefalinger også til skoleeiere og skoleledere. Regjeringen vil oppfordre til at disse anbefalingene blir fulgt opp lokalt.

#### **Bevisst tidsbruk, redusert byråkrati**

Regjeringen ønsker en sterkere bevissthet både hos nasjonale og lokale myndigheter om hvor mye tid som går med til å iverksette nye tiltak eller pålegg. De siste åra har ikke minst ønsket om tettere oppfølging av resultatene i skolen og oppfølgingen av regelverket ført til større krav til rapportering og dokumentering. Rapportering og dokumentasjon er nødvendig, men den totale tidsbruken og nye tiltak må vurderes opp mot hensynet til hvordan skolen skal arbeide med å opp-

fylle sitt samfunnsmandat og skape gode resultater for eleven. Verdien av kartlegging, prøver og tester vil forringes om mengden blir så stor at det går ut over muligheten til å følge opp resultatene gjennom arbeid med fagene.

#### **Gode lærere betyr mest**

Ingen andre er så viktige for elevenes læring som dyktige lærere som gjennomfører opplæringen med struktur, kunnskap og engasjement. At elevene får relevante og rettferdige tilbakemeldinger, og at lærerne tilpasser opplæringen til elevene og fagene, er avgjørende for læringen i skolen. Lærerne og lærernes tidsressurs er svært verdifulle. Det er derfor viktig å skape økt bevissthet om hvordan tiden brukes i skolen, blant sentrale og lokale beslutningstakere og blant skoleledere og lærere.

Om lag 80 prosent av ressursene i skolen brukes til å dekke lærernes lønnsutgifter. God bruk av lærernes arbeidstid både i og utenfor klasserommet er derfor spesielt viktig for å utnytte de samlede ressursene i skolen. Effekten på elevenes

læring av økt lærertetthet blir større dersom det samtidig blir mer bevissthet om god bruk av tid i skolen. At lærerne har nok tid til oppfølgingen og støtte til den enkelte elev og til undervisning av elevene i fellesskap, er avgjørende for å nå regjeringsens mål.

### Et bredt samfunnsmandat krever fleksibilitet i skolen

Skolen har et bredt samfunnsmandat. Skolens formålsparagraf understreker dette, se boks 1.1.

Skolen skal altså gjøre mer enn å utruste elevene med grunnleggende ferdigheter og fakkunnskaper. Skal tiden strekke til, kreves god planlegging og effektiv tidsbruk. Mange har tatt opp at de ser det som vanskelig å oppfylle den nasjonale fag- og timefordelingen og samtidig ivareta de kravene som stilles til skolen gjennom læreplanens generelle del og prinsipper for opplæringen. Det er viktig at skoleelevene får mulighet til å prøve ut alternative læringsarenaer, ha kontakt med lokalt arbeidsliv og få opplevelser med kunst og kultur. Kunnskapsdepartementet vil vurdere om det bør legges til rette for mer fleksibilitet innen dagens fag- og timefordeling, slik at det bedre kan legges til rette for varierte arbeidsmåter i skolen.

Regjeringens overordnede mål for grunnopplæringen er at alle elever skal gå ut av grunnskolen med grunnleggende ferdigheter, kunnskaper og holdninger som gjør dem i stand til å delta i videre utdanning og arbeidsliv. Alle elever og lærlinger

som er i stand til det, skal gjennomføre videregående opplæring med kompetansebevis som anerkjennes for videre studier eller arbeidslivet. Alle elever og lærlinger skal inkluderes og oppleve mestring. Bedre utnytting av tiden i skolen skal fremme disse målene. Hovedmålet med denne stortingsmeldingen er at sentrale og lokale beslutningstakere, skoleledere og lærere blir mer bevisst hvordan lærernes tidsressurs i skolen brukes for å fremme elvenes læring.

Departementet fremmer følgende delmål:

- Styrking av profesjonell skole- og klasseromsledelse og kommunal styring med skolen.
- Økt bevissthet både hos nasjonale og lokale myndigheter om konsekvensene for bruk av lærernes tid ved innføring av nye regler og tiltak.
- Økt vekt på faglig støtte og veiledning fra nasjonale myndigheter i arbeidet med læreplaner, vurdering og oppfølging av regelverk.
- Styrking av sammenheng og helhet i tiltak som gjelder barn og unges oppvekst, slik at skolen og lærerne i størst mulig grad kan konsentrere seg om kjerneoppgavene i skolen.

### Profesjonell ledelse i skolen og styring av skolesektoren

Regjeringen vil styrke den profesjonelle skole- og klasseromsledelsen. En egen rektorutdanning for nytilsatte rektorer ble etablert i 2009. Tilbudet skal

#### Boks 1.1 Formålet med opplæringa

Opplæringa i skole og lærebedrift skal, i samarbeid og forståing med heimen, opne dører mot verda og framtida og gi elevane og lærlingane historisk og kulturell innsikt og forankring.

Opplæringa skal byggje på grunnleggjande verdiar i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfridom, nestekjærleik, tilgjeving, likeverd og solidaritet, verdiar som òg kjem til uttrykk i ulike religionar og livssyn og som er forankra i menneskerettane.

Opplæringa skal bidra til å utvide kjennskapen til og forståinga av den nasjonale kulturarven og vår felles internasjonale kulturtradisjon.

Opplæringa skal gi innsikt i kulturelt mangfald og vise respekt for den einskilde si overtyding. Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.

Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrøng. Elevane og lærlingane skal lære å tenkje kritisk og handle etisk og miljøbevisst. Dei skal ha medansvar og rett til medverknad.

Skolen og lærebedrifta skal møte elevane og lærlingane med tillit, respekt og krav og gi dei utfordringar som fremjar danning og lærelyst. Alle former for diskriminering skal motarbeidast.

bygges ut fram mot 2011. De nye grunnskolelærer-utdanningene legger stor vekt på at lærerne er ledere i klasserommet. Faget *pedagogikk og elevkunnskap* er mer omfattende enn pedagogikkfaget i den tidligere lærerutdanningen. Lærerstudentene skal tidligere ut i praksis, samtidig som praksisperioden utvides. Det er innført krav om at alle kommuner årlig skal legge fram en rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen for sin kommune, samtidig som informasjonen fra nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i Skoleporten er forbedret. Departementet forventer at alle kommuner drøfter og utvikler strategier og tiltak for å heve kvaliteten i skolen. Departementet vil også styrke oppfølgingen av kommuner med spesielle utfordringer.

### Prioritering av tid

Den enkelte skole må være bevisst hvordan lærerne bruker fellestid, og vurdere hvordan arbeidet er organisert både i og utenfor klasserommet. Dette er et ansvar for både ledelsen og lærerne. God prioritering av tiden forutsetter lærere med høy faglig og didaktisk kompetanse. KS og Kunnskapsdepartementet har inngått en avtale med en målsetting om at alle nyutdannede lærere skal få et tilbud om veiledning fra høsten 2010. Veiledning av nyutdannede er viktig for å bidra til at lærere blir tryggere i ledelsen av læringsprosessene.

I 2008 ble det innført nye kompetansekrav for tilsetning i ungdomsskolen, og det vurderes om kompetansekravene skal økes ytterligere. Lærerutdanningen legges om fra høsten 2010 med en spesialisering mot 1.–7. eller 5.–10. klassetrinn. Det er etablert et varig system for støtte til videreutdanning for lærere, jf. St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren – rollen og utdanningen*.

### Støtte og veiledning

God regelverksforståelse bidrar til at skoleledere og lærere får mer tid til pedagogisk ledelse. God kunnskap om regelverket i den enkelte virksomhet bidrar også til effektiv ledelse og godt arbeidsmiljø. Som utgangspunkt bør derfor regelverket være så enkelt og tilgjengelig som mulig. Samtidig skal regelverket regulere et komplekst område. Dette skaper utfordringer og krever bevissthet i valget mellom skjønnspregede regler (rettslige standarder) kontra en mer presis og detaljert reguleringsform. Nasjonale myndigheter legger stor vekt på å gi støtte og veiledning for å bedre forståelsen og etterlevelsen av regelverket.

### Sammenheng og helhet i tiltak overfor barn og unge

Det pågår flere prosesser som har til hensikt å oppnå en bedre koordinering av tiltak som skal sikre alle barn en god oppvekst og en god start på den livslange læringen. Regjeringens mål er et godt samspill mellom institusjoner og personer i helse-, barneverns- og opplæringssektoren som kan sikre at det er et lag med sammensatt kompetanse rundt elever med særlige utfordringer. God koordinering av tjenestene er viktig for å skape gode oppvekstvilkår for barn og avlaste foreldrene, men er også en fordel for de ansatte. Dette er et viktig tema i oppfølgingen av Midtlyngutvalget, NOU 2009:18 *Rett til læring* og Flatøutvalget NOU 2009: 22 *Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*.

Regjeringen mener elevene vil ha stor nytte av at skoledagen og SFO/aktivitetsskole organiseres på en slik måte at de understøtter hverandre. Det har vært satt i gang flere forsøk med utvidet skoledag, og det innføres gratis leksehjelp på 1.–4. trinn fra høsten 2010. Departementet vil evaluere ordningene og spre gode erfaringer.

### 1.1 Tidsbrukutvalget

Kunnskapsdepartementet nedsatte Tidsbrukutvalget i desember 2008 som oppfølging av St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* hvor et tiltak var

å iverksette en kartlegging av tidsbruk og organisering blant lærere, skoleledere og skoleansvarlige i kommunene, og sette ned et utvalg for å avbyråkratisere skolen og sikre at tidsbruken er rettet mot undervisning og læring.

Utvalget overleverte sin rapport til kunnskapsministeren 15. desember 2009. Utvalget ble ledet av fylkesmannen i Buskerud, Kirsti Kolle Grøndahl, og hadde bred representasjon fra sektoren og representanter fra næringslivet og politikken.

Utvalget skulle foreslå tiltak som vil gi bedre utnyttelse av tidsressursene i skolen for at elevene skal få gode læringsvilkår og gode læringsresultater. Utvalget konsentrerte seg om å vurdere tidsbruken i den ordinære offentlige grunnskolen, og så ikke nærmere på lærernes tidsbruk i videregående skoler, privatskoler eller i grunnskoleopplæring for voksne. Tidsbrukutvalgets rapport følger som trykt vedlegg til meldingen. Mandat og sammensetning av utvalget går fram av rapporten.

Tidsbrukutvalget legger vekt på at beslutninger som tas på ulike nivåer (nasjonalt, kommunalt,



skoleleder og lærer), får konsekvenser for den enkelte lærers tidsbruk. I sin oppsummering har utvalget valgt å framheve ti sentrale områder som har særlig betydning for tidsbruken:

1. *God ledelse* er ifølge utvalget den viktigste forutsetningen for god tidsbruk i skolen. Dette gjelder både skoleledelse og klasseledelse.
2. *Tid til kjerneoppgaver* innebærer at skoleleder må sørge for at arbeidsplanfestet tid blir brukt målrettet og effektivt til skolens kjerneoppgaver, og at skoleleder må utvikle god og effektiv møtestruktur og møtekultur i samarbeid med lærerkollegiet.
3. Utvalget mener at *reformtretthet* preger skolen, og at tiden er kommet for konsolidering av læreplanverket. Utvalget mener antall nasjonale handlingsplaner og strategier må reduseres, og at den tidsmessige konsekvensen for lærerne må utredes før reformer eller strategier/handlingsplaner blir vedtatt.
4. Utvalget mener at *lover og forskrifter* må gjøres tydeligere og lettere tilgjengelige. Det må utarbeides veiledninger til læreplaner som angir kompetansemål på alle trinn og i alle fag.
5. Utvalget mener at kravet til dokumentasjon er for omfattende, og at nasjonale myndigheter må *tydeliggjøre nasjonale krav til kartlegging og dokumentasjon*. Skoleeier bør være tilbakeholden med lokale krav til kartlegging og dokumentasjon utover forskriftene i opplæringsloven.
6. Utvalget ser verdien av å inkludere *andre yrkesgrupper* enn lærere i skolen og mener skoleeier og skoleleder må legge til rette for at relevant kompetanse fra andre yrkesgrupper blir benyttet i skolen.
7. Ifølge utvalget må *skoleeier* sørge for nødvendig skolefaglig kompetanse på kommunenivå. Delegering av oppgaver og myndighet til den enkelte skoleleder må følges opp med ressurser og veiledning.
8. Utvalget peker på at *tidlig innsats* er vesentlig for elevenes læring, og ber skoleeier sørge for at tiltak for elever med spesielle behov blir satt inn tidlig.
9. Utvalget mener det må etableres gode rutiner for samarbeid og kommunikasjon mellom *hjem og skole*.
10. Utvalget mener at innholdet i *lærerutdanningen og kompetanseutvikling* gjennom karrieren er viktig for elevenes læring. Lærerutdanningen må fange opp utfordringene i praksisfeltet. Nyutdannede lærere må få relevant og systematisk veiledning og oppfølging. Det må utvi-

kles gode systemer for kontinuerlig kompetanseutvikling.

## 1.2 Oppfølging av rapporten

---

Alle anbefalingene i rapporten er enstemmige. Departementet mener dette styrker vurderingene og forslag til tiltak. Det er blitt gjennomført egne høringsmøter som departementet arrangerte i februar/mars 2010. KS, Utdanningsforbundet, Skolens landsforbund, Norsk skolelederforbund, Elevorganisasjonen, Norsk Lektorlag og Oslo kommune har bidratt med synspunkter. Høringsinstansenes syn er trukket inn i de ulike kapitlene.

Departementet slår fast at nasjonale myndigheter gjennom lovverk, finansiering og tilsyn påvirker kommunenes rammebetingelser for utføring av sine oppgaver. Departementet vil blant annet gjennom tilsyn, støtte og veiledning til kommunene, søke å bidra til god og hensiktsmessig tidsbruk i skolen. Hovedansvaret for god utnyttelse av tiden i skolen ligger hos lokale myndigheter og skolene selv. Det er KS og Oslo kommune som forhandler med organisasjonene om lærernes arbeidstid, og mange av mulighetene som utvalget peker på for å frigjøre tid til læring, krever lokale beslutninger og forankring.

Kommunal- og regionaldepartementet har i samarbeid med KS satt i gang en kartlegging av det samlede rapporteringsomfanget rettet fra staten mot kommunene. Våren 2011 vil kommunal- og regionaldepartementet legge fram en melding til Stortinget om forholdet mellom staten og kommunene, og prinsippene for den statlige styringen. Kunnskapsdepartementet vil be Utdanningsdirektoratet om å foreta en systematisk gjennomgang av informasjonsinnsamlingen fra skolene med sikte på å effektivisere og foreta prioriteringer.

Regjeringen redegjør i denne meldingen for aktuelle politiske tiltak som er svar på de utfordringene Tidsbrukutvalget peker på, og fremmer tiltak i samsvar med anbefalingene for å bidra til økt bevissthet om tidsbruk og sikre tid til læring.

Stortingsmeldingen er en direkte oppfølging av utvalgets anbefalinger. Meldingen konsenterer seg om tidsbruk i grunnskolen.

## 1.3 Oppbygning av meldingen

---

I *andre kapittel* beskrives regjeringens politikk for skoleledelse og klasseledelse i relasjon til effektiv bruk av tid. Betydningen av ledelse på alle nivåer og læreren som leder av læringsarbeidet vektleg-

ges, og følges opp med konkrete tiltak. Det gis også en presentasjon av nasjonalt kvalitetsvurderingssystem som støtte for skoleeieres og skolelederes arbeid.

I *tredje kapittel* rettes søkelyset mer spesifikt mot bevisst tidsbruk. Kapitlet omfatter også regjeringens politikk for å fremme kompetanse og bevissthet om tiden som ressurs i arbeid med læreplaner, lærerutdanning, kompetanseutvikling og andre støttestrukturer for opplæringen.

I *fjerde kapittel* belyses regelverksforståelse, tilsyn og hvordan nasjonalt nivå bidrar med støtte og veiledning for at skoleeiere, skolens ledelse og lærere skal kunne følge regelverket uten å bruke unødvendig tid på å forstå og tolke det.

I *femte kapittel* redegjøres det for regjeringens politikk for å samordne og styrke innsatsen i skolen og på tvers av sektorer for å utvikle bedre og mer helhetlige oppvekstmiljøer. I dette kapitlet pekes det på hvordan ulike yrkesgrupper kan og bør berike læringsmiljøet, og hvordan lærere og

rektor kan få avlastning slik at de kan konsentrere seg mer om det pedagogiske læringsarbeidet.

I *sjette kapittel* redegjøres det for de økonomiske og de administrative konsekvenser av tiltakene i meldingen.

#### 1.4 Oppsummering av forslag fra Tidsbrukutvalget og departementets tiltak

Tidsbrukutvalget har i sin rapport foreslått tiltak for lærere, skoleledere, skoleeiere og nasjonale myndigheter slik at lærerne kan bruke mer av sin arbeidstid på undervisning, vurdering og planlegging av undervisning. Tiltakene som er foreslått for nasjonale myndigheter listes her opp i venstre kolonne. I høyre kolonne gir vi en oversikt over hvordan Kunnskapsdepartementet følger opp forslagene i denne stortingsmeldingen.

Tabell 1.1 Nasjonalt utdanningstilbud for rektorer

<i>Tidsbrukutvalgets anbefaling</i>	<i>Departementet vil (kap. 2.6)</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• sikre at den nasjonale skolelederutdanningen har tilstrekkelig kapasitet og høy kvalitet. Utdanningen bør ha en praktisk tilnærming, og juridiske problemstillinger må være et viktig tema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• evaluere den nasjonale rektorutdanningens kapasitet, kvalitet og grad av praktisk tilnærming</li> <li>• videreutvikle rektorutdanningen på bakgrunn av evalueringer og definerte behov i sektoren</li> <li>• utvide tilbudet om rektorutdanning til å omfatte ansatte som ønsker å kvalifisere seg for rektorstilling, etter hvert som det blir ledig kapasitet</li> <li>• utvikle et langsiktig program for lederskolering i utdanningssektoren, herunder program for rekruttering til lederstillinger i dialog med KS</li> <li>• initiere en undersøkelse for å dokumentere og vurdere den tiden skoleledere har til disposisjon til pålagte oppgaver, og sammenligne med tid til ledelse i andre virksomheter</li> <li>• målrette tiltak for kommuner med svake læringsresultater</li> </ul>

Tabell 1.2 Konfliktløsning og uro i klassen

<i>Tidsbrukutvalgets anbefaling</i>	<i>Departementet vil (kap. 2.6)</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• utvikle tilbud om etter- og videreutdanning i klasseledelse</li> <li>• bidra til utvikling av kompetansemiljøer og utvikling av forskningsbasert kompetanse til skoleeiere og skoler</li> <li>• sørge for mer aktiv og tilgjengelig formidling av forskningsresultater</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• utvikle tilbud om skolebasert etterutdanning i klasseledelse</li> <li>• etablere Kunnskapsenter fra 1. januar 2011</li> </ul>

Tabell 1.3 Lærerutdanning

<p><i>Tidsbruketvalgets anbefaling</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sørge for at lærerutdanningen fanger opp utfordringer i praksisfeltet slik at nyutdannede har nødvendig kompetanse i klasseledelse, konfliktløsning, atferdsproblematikk, samarbeidslinjer, hjelpeapparat, hjem-skole-samarbeid og god kunnskap om lov og forskrifter</li> </ul>	<p><i>Departementet vil (kap. 3.4)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• styrke praksisdelen i lærerutdanningen</li> <li>• gi tilbud om kompetansegivende videreutdanning for erfarne lærere som ønsker å utdanne seg til mentorer fra høsten 2010</li> </ul>
--	--

Tabell 1.4 Kompetanseutvikling

<p><i>Tidsbruketvalgets anbefaling</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• bevilge midler til det varige systemet for videreutdanning av lærere</li> <li>• bevilge midler til utdanning av veiledere for nyutdannede lærere</li> </ul>	<p><i>Departementet vil (kap. 3.4)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• fortsatt dekke deler av kostnadene ved videreutdanning for lærere som underviser i fag de ikke har formell kompetanse i, de som har fordypning, og de som eventuelt vil la videreutdanningen inngå i en mastergrad</li> <li>• utvikle etterutdanningstilbud innenfor nasjonalt prioriterte områder</li> <li>• gi tilbud om kompetansegivende videreutdanning for erfarne lærere som ønsker å utdanne seg til mentorer fra høsten 2010</li> <li>• legge til rette for at forskning om ledelse og klasseledelse samles og gjøres tilgjengelig fra Kunnskapssenteret, som skal etableres i 2011</li> </ul>
---	---

Tabell 1.5 Arbeid med læreplaner

<p><i>Tidsbruketvalgets anbefaling</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• være tilbakeholden med store endringer i læreplanverket</li> <li>• utarbeide veiledninger som angir kompetansemål på alle trinn og i alle fag</li> <li>• sørge for at veiledninger til læreplaner foreligger før implementeringen</li> <li>• utrede den tidsmessige konsekvensen for lærerne før store endringer i skolen blir gjennomført</li> </ul>	<p><i>Departementet vil (kap. 3.4)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• vurdere justeringer av læreplanene på bakgrunn av evalueringen av Kunnskapsløftet</li> <li>• videreutvikle veiledninger for fag som bidrag til det lokale arbeidet med læreplanene</li> <li>• publisere eksempler fra lokalt arbeid med læreplaner som viser konkrete mål, innhold og arbeidsmåter</li> <li>• vurdere konsekvensene for lærernes tidsbruk ved innføring av nye omfattende tiltak, og i forbindelse med utvikling av nye eller ved revisjon av eksisterende handlingsplaner og strategier</li> <li>• gjennomføre en ny undersøkelse om lærernes og skoleledernes tidsbruk og organisering for å se om det har blitt noen forbedringer i tidsbruken</li> </ul>
---	--

Tabell 1.6 Statlige handlingsplaner og strategier

<p><i>Tidsbrukutvalgets anbefaling</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• redusere antall handlingsplaner og strategier</li> <li>• vurdere konsekvenser for tidsbruken i skolen ved innføring av reformer, handlingsplaner og strategier</li> </ul>	<p><i>Departementet vil (kap. 3.4)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• redusere antall handlingsplaner og strategier</li> <li>• vurdere konsekvensene for lærernes tidsbruk ved innføring av nye omfattende tiltak, og i forbindelse med utvikling av nye eller ved revisjon av eksisterende handlingsplaner og strategier</li> </ul>
---	--

Tabell 1.7 Krav til kartlegging og dokumentasjon

<p><i>Tidsbrukutvalgets anbefaling:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• tydeliggjøre nasjonale krav til kartlegging og dokumentasjon</li> </ul>	<p><i>Departementet vil (kap. 4.4)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• be Utdanningsdirektoratet om å foreta en systematisk gjennomgang av informasjonsinnsamlingen fra skolene med sikte på å effektivisere, og foreta prioriteringer</li> </ul>
--	--

Tabell 1.8 Tilsyn

<p><i>Tidsbrukutvalgets anbefaling</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• det er ønskelig at tilsyn fra sentrale myndigheter følges opp med veiledning, og krav til oppfølging av skoleeier</li> <li>• det bør vurderes hvorvidt tilsyn også bør omfatte læreplanrelaterte temaer og elevenes læringsutbytte</li> <li>• det bør gjennomføres statlig tilsyn med hvordan kommunene følger opp kravet om skolefaglig kompetanse</li> </ul>	<p><i>Departementet vil (kap. 4.4)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• fortsatt gjøre tilsynet mer målrettet og effektivt</li> <li>• videreutvikle veiledning knyttet til tilsynet</li> <li>• videreutvikle veilederkorpsstjenesten og gjøre tilbudet landsdekkende i 2011</li> </ul>
--	--

Tabell 1.9 Opplæringsloven

<p><i>Tidsbrukutvalgets anbefaling</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• gjennomgå lov- og regelverket med sikte på å gjøre det enklere, tydeligere og lettere tilgjengelig</li> <li>• gi veiledning om regelverket</li> <li>• følge opp med konkretisering og veiledning om konsekvensene av opplæringsloven mht. vurdering, kartlegging og dokumentasjon</li> <li>• gi skoleeiere god tid til gjennomføring av nye forskrifter</li> <li>• avklare hvilken vurderingsdokumentasjon som er tilstrekkelig i henhold til lovens krav</li> </ul>	<p><i>Departementet vil (kap. 4.4)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• i løpet av 2010 foreta en gjennomgang av deler av opplæringsloven for å vurdere om det er behov for et enklere regelverk, og dermed bidra til en bedre regeletterlevelse og sikring av elevenes rettigheter</li> <li>• Utdanningsdirektoratet vil i 2010 utarbeide et rundskriv med informasjon og veiledning om regelverket om individuell vurdering som et hjelpemiddel for kommunene</li> <li>• gi skoleeiere best mulig tid til høringsuttalelser og til å innføre nye lover og forskrifter</li> <li>• be Utdanningsdirektoratet om å foreta en systematisk gjennomgang av informasjonsinnsamlingen fra skolene med sikte på å effektivisere og foreta prioriteringer</li> </ul>
--	--

Tabell 1.10 Kommunal organisering og skolefaglig kompetanse

<p><i>Tidsbruketvalgets anbefaling</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>vurdere opplæringslovens bestemmelse § 13–1 om skolefaglig kompetanse</li> </ul>	<p><i>Departementet vil (kap. 4.4)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i løpet av 2010 foreta en gjennomgang av deler av opplæringsloven for å vurdere om det er behov for et enklere regelverk, og dermed bidra til en bedre regeletterlevelse og sikring av elevenes rettigheter</li> </ul>
--	--

Tabell 1.11 Andre yrkesgrupper inn i skolen

<p><i>Tidsbruketvalgets anbefaling</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>styrke skolehelsetjenesten</li> </ul>	<p><i>Departementet vil (kap. 5.4)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>vurdere kompetansen innen skolehelsetjenestearbeid</li> <li>videreutvikle lavterskeltilbud, som skolehelsetjenesten og helsestasjonene, som har til hensikt å behandle barn og ungdom på et tidlig tidspunkt</li> <li>avklare ansvarsforholdet mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet om håndtering av medisiner av elevene når de er i barnehagen, på skolen eller i SFO</li> <li>fortsette utprøving av ulike kombinasjonsmodeller skole–fritidsordninger som kan utnytte personalet fleksibelt (assistenter i skolen + jobbe i SFO)</li> </ul>
---	--

## 2 Profesjonell ledelse – i kommuner, skoler og klasserom



Figur 2.1

Et godt skoletilbud til elevene forutsetter at staten, skoleeiere, skoleledelse og skolens ansatte trekker i samme retning. Det må utøves tydelig ledelse på alle nivåer, parallelt med god kommunikasjon mellom nivåene for oppgaver som krever felles innsats. Ledelsens beslutninger, på alle nivåer i utdanningssektoren, kan ha avgjørende betydning for effektiv og god utnyttelse av tiden til beste for elevenes læring.

Regjeringen bestemmer målene for grunnopplæringen gjennom læreplanverket og formålsparagrafen i opplæringsloven. Dette er lover og forskrifter som skolen skal følge. Hvordan målene skal nås, hvilke læremidler som benyttes, og hvordan tiden utnyttes til beste for den enkelte elevs læring, er i stor grad læreres og skolelederes vurderinger og prioriteringer.

Skolens rammebetingelser, som antall ansatte, deres mulighet for etter- og videreutdanning og lokale systemer for oppfølging av skolene, er skoleeiers ansvar. Kommunen som skoleeier fastsetter ambisjonsnivået for utvikling i sin kommune og sine skoler gjennom politisk, administrativ og faglig styring av skolene. Mange skoleeiere følger opp sitt ansvar på en god måte, men flere skoleeiere må ha langt tydeligere ambisjoner. Arbeid med å tilsette gode skoleledere, støtte og kontinuerlig bidra til utvikling av ledelsen i skolene må prioriteres. God skoleledelse innebærer å ta ansvaret for elevenes læringsresultater og læringsmiljø. Dette krever kompetanse i styring og administrasjon, samar-

beid og organisasjonsbygging. Veiledning av lærere, utvikling og endring er sentralt for enhver leder. God skoleledelse kjennetegnes også ved god kommunikasjon, vektlegging av relasjonsbygging i kollegiet og en bevisst holdning til hvordan forholdene kan legges til rette for lærernes undervisning.

Skoleledere må evne å bygge opp skoler til lærende organisasjoner ved å være oppdatert og oppdatere, stimulere og dele på ansvar og oppgaver, være utprøvende og ta sjanser – hele tiden med elevens læring og resultater for øyet. En sentral utfordring for enhver skoleeier må være å etablere gode rutiner for kommunikasjon og rapportering mellom skole- og kommunenivå med formålstjenlige verktøy som sikrer informasjon og kunnskap om elevs og skolers utvikling og utfordringer. Samtidig må krav til rapportering fra skolene ha et omfang som oppleves rimelig og relevant, og gi grunnlag for den støtten og oppfølgingen skoleledelsen og lærere har behov for i det daglige arbeidet med elevenes læring og resultater.

Mange skoler synes å ha et for svakt støtteapparat rundt ledelsen og for liten kapasitet til å drive faglig utvikling og følge opp skolens resultater på en god måte. Regjeringen forventer at skoleeierne tar et sterkere ansvar for oppfølgingen av elevenes utbytte av opplæringen og læringsmiljøet, og vil samtidig legge til rette for mer støtte fra nasjonalt nivå til de kommunene som har særlig store utfordringer.

## 2.1 Tidsbrukutvalgets anbefaling og høringsinstansenes syn

Tidsbrukutvalget understreker i sin rapport at god ledelse er avgjørende for lærernes tidsbruk og elevens læringsutbytte. Utvalget gjør dette med henvisninger og referanser til internasjonale studier i regi av OECD og norske studier i regi av SØF<sup>1</sup>, Fafo<sup>2</sup> og Quest Back<sup>3</sup>.

Utvalget framhever god ledelse som den viktigste forutsetningen for god tidsbruk i skolen. Det gjelder både skoleledelse og klasseledelse.

Tidsbrukutvalget gir som prioritert anbefaling at forholdene for norske skoleledere må endres slik at de kan bruke mer tid til pedagogiske oppgaver og mindre tid til administrative oppgaver. Utvalget viser til ulike regjeringers politikk med henvisninger til St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*, St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* og opplæringsloven § 13–10 for å vise at det er gitt retning og stilt krav om tydelig ledelse i sektoren og krav til skolefaglig kompetanse på skoleeiernivå for å fremme elevenes læring. Utvalget ønsker at det blir vurdert om det kan legges enda sterkere vekt på dette. Utvalget ber om at regjeringen vurderer om formuleringen i § 13–1 i opplæringsloven om krav til skolefaglig kompetanse hos skoleeier er tydelig nok med hensyn til samfunnets forventninger til skolen, skoleeiere og skoleledere.

Tidsbrukutvalget hevder i sin rapport at skoleeier er mer opptatt av budsjettkontroll enn av om ressursbruken bidrar til økt måloppnåelse, at skolefaglig kompetanse på kommunenivå ofte er mangelfull, og at mange kommuner har mangelfull lov- og regelverksforståelse.

Delegering av beslutningsmyndighet til skolene er utbredt, men det er i liten grad etablert rutiner for oppfølging av læringsresultater mellom skolenivå og skoleeier. Utvalget viser til undersøkelser fra 2009<sup>4</sup>, som viser at kun 35 prosent av kommunene oppgir at de har inngått lederavtaler med fast avgrensede resultatmål for skolene.

På denne bakgrunnen blir styrking av skolelederrollen og læreren som leder av læringsarbeid viktig. Likeledes blir det viktig å sette søkelys på kunnskap om hvorfor og hvordan skoleleders arbeid, oppmerksomhet og aktivitet bidrar til bedre læringsresultater, bedre lærings situasjoner og bedre utnyttelse av tidsbruken i skolen. Nasjonalt nivå oppfordres til å sette klasseledelse tydeli-

gere på dagsordenen med etter- og videreutdanningstilbud for lærere.

Høringsinstansene ga tilslutning til at oppmerksomheten i større grad må rettes mot sammenhengen mellom oppgaver og tidsbruk i skolen, og at tydelig ledelse og vilkår for god ledelse på alle nivåer i utdanningssystemet kan bidra til økt utbytte for elevene. Elevorganisasjonen er positiv til at et slikt arbeid er blitt gjort, fordi det er i elevenes interesse at all lærerens tid går med til arbeid som fremmer læring. Høringsinstansene var gjennomgående positive til at utvalget framhever betydningen av ledelse og tiden til å utøve ledelse i skolen. KS vil følge opp utvalgets anbefalinger og rette oppmerksomheten mot *Ledelse med avklart handlingsrom på alle nivå for å understøtte en kollektivt orientert skole der oppgavene styrer og prioriterer bruken av tid, slik at kjerneoppgavene, kompetanseutvikling, vurdering og videreutvikling av praksis styrkes*. Norsk Skolelederforbund slår fast at god ledelse er utgangspunktet for å utvikle gode læresteder, og peker på behovet for *administrativt og teknisk støtteapparat som har kompetanse om skolen som organisasjon og som kan støtte opp om rektor i forhold til økonomi, juss, personalarbeid og drifting av bygg og anlegg. Ren saksbehandling i forbindelse med for eksempel enkeltvedtak er meget tidkrevende og i alle fall når en ikke har tilstrekkelig kunnskap om et lov- og avtaleverk som stadig endres*. For å lykkes med utfordringene påpeker Norsk Skolelederforbund også behovet for *en skoleeier med skolefaglig kompetanse og de nødvendige fullmakter til å være en reell støtte for skolens ledelse og de ansatte*. Oslo kommune løfter fram rapportens fokus på betydningen av god ledelse og effektiv møtekultur som en viktig påpekning. Det er nødvendig at alle skoler har en nøye gjennomgang av bruk av lærernes fellestid. Dette er forhold som Utdanningssetaten regelmessig tar opp med rektorene – ikke minst i forbindelse med inngåelse av arbeidstidsavtaler og arbeidsplaner. Foreldreutvalget for grunnopplæringen ser det som vesentlig at temaer som omhandler hjem-skole-samarbeidet, får en god og grundig behandling i både lærerutdanningen og rektorutdanningen.

## 2.2 Ledelse i skolen – regjeringens politikk

Regjeringen har i flere dokumenter og gjennom ulike tiltak framhevet betydningen av ledelse på alle nivåer i skolen. Departementet vil i meldingen understreke skoleledelsens og klasseledelsens vilkår særskilt, og gi en beskrivelse av den pågående

<sup>1</sup> Strøm mfl. 2009a

<sup>2</sup> Jordfald mfl. 2009

<sup>3</sup> Tidsbrukutvalget 2009, vedlegg

<sup>4</sup> Strøm mfl. 2009b

profesjonaliseringen av skoleledelse i Norge med den rektorutdanningen som er startet opp. I tillegg beskrives andre initiativer som allerede er iverksatt for å bedre betingelsene for god ledelse.

Kvalitet i opplæringen forutsetter ledelseskompetanse på alle nivåer. Samspillet mellom elev og lærer skiller seg fra samspill og samarbeid mellom lærere og mellom lærere og skoleledelse. Ledelse i klasserommet, ledelse i skolen og styring av utdanning fra kommunalt nivå skal støtte opp om den enkelte elevs læring og realisere målene for grunnopplæringen. Grunnleggende for all ledelse i skolen er kunnskap om skolen som organisasjon, samfunnsmandatet, elevenes rettigheter og betingelser for læring og utvikling. Slik innsikt gir grunnlaget for pedagogiske beslutninger på alle nivåer, fra planlegging til gjennomføring. Skoleeiers ambisjoner for sine skoler konkretiseres med rammebetingelser for skolens virksomhet gjennom skolens målsettinger, budsjett, antall årsverk og kompetanseutvikling, men også i form av skolebygg og uteområder, inventar, utstyr og læremidler. Organisering og tilrettelegging fra skoleeiers side kan åpne for varierte tilbud for at skolene kan spare tid og avlaste skoleledelsen, for eksempel ved avtaler om samarbeid på tvers av kommunens virksomhetsområder. Det kan utvide skolens læringsarenaer og bidra til at ulike yrkesgrupper inngår i skolens arbeid og slik sett styrker samarbeidet om et helhetlig oppvekstmiljø.

Det kan være ulike hensyn og begrunnelser som styrer organisering og sammensetning av lærere i team, på trinn eller i faggrupper. De erfaringene som høstes, gir inspirasjon til å se nye løsninger og forbedringer. Organisering og samarbeid er sentrale faktorer for skolens tidsbruk, og en særlig utfordring for skoleledelsen.

I lærerutdanningen skal arbeid med faget *pedagogikk og elevkunnskap* gi innsikt i skolens oppgaver, organisasjon, formål og mandat, samt det normative og det kunnskapsmessige grunnlaget for læreres virksomhet. Faget skal bidra til kandidatens forståelse av de grunnleggende ferdighetene som sentrale elementer i elevens læring. Klasseledelse og lærerens ledelse av læringsarbeidet inngår i faget.

Kunnskap om og ferdigheter i ledelse skal gis tilstrekkelig oppmerksomhet i lærerutdanningen, og ikke være forbeholdt rektorutdanningen. Komponenter fra de ulike utdanningene bør ses i sammenheng og gjensidig berike både lærerutdanningen, etter- og videreutdanningen og rektorutdanningen. Vektleggingen av klasseledelse i den nye rammeplanen for grunnskolelærerutdanningen

legger godt til rette for dette. Gjennom utdanningene må det gis innsikt i og utvikles kunnskap om muligheter og ansvar for å utvikle en stadig bedre ledelses- og læringskultur.

God grunnopplæring som følges opp med systematisk samarbeid, refleksjon over praksis og kompetanseutvikling er viktige bidrag for å sikre høy kvalitet i skolen, for å beholde dyktige ledere og lærere og gjøre yrkene attraktive. Bevisstheten om en god balanse mellom muligheter, oppgaver og tidsbruk bør økes. En studie av skoleledelse i Skandinavia viser at skoleledere har fått økt ansvar kombinert med redusert autoritet i en situasjon der ressursene er begrenset.<sup>5</sup> Internasjonale studier om rektor og skoleleders rolle er samstemte i at arbeidspresset har økt, og at problemene med rekruttering til lederstillinger i skolen har økt. OECDs studie *Improving School Leadership*<sup>6</sup> viser likevel at dette problemet er mindre i Norge enn i land det sammenlignes med. OECD anbefaler at det ansvaret som legges til rektor og skoleledelsen, gjennomgås og revideres, og at man gjennom politiske vedtak sikrer at elevs læringsarbeid og -resultater står helt sentralt i skolelederens praksis. Økt vekt på at skoleleder skal ha tilstrekkelig kapasitet og tid til læringsarbeidet i skolehverdagen, er en av hovedkonklusjonene fra OECDs studie. I en bredt anlagt engelsk studie<sup>7</sup>, der intensjonen har vært å påvise sammenhenger mellom skolelederens holdninger og handlinger og elevs læringsutbytte, oppsummeres suksessfulle skolelederens arbeid i ti punkter. Beskrivelsene kan i norsk sammenheng kjennes igjen i definisjonen av pedagogisk ledelse, slik den er definert i evalueringen av Kunnskapsløftet:

Pedagogisk ledelse handler om den type ledelse som er knyttet til det som er kjernevirksomheten i organisasjonen. I skolen er det elevenes læring. Pedagogisk ledelse i skolen omfatter da de aktivitetene som både ledere, lærere, elever og andre tar initiativ til, for å påvirke hverandres motivasjon, kunnskap, læring, følelser og praksis. Denne definisjonen av begrepet innebærer at lærerne har en viktig pedagogisk lederrolle i forhold til elevgruppene, og at de formelle lederne i kraft av sin posisjon har et spesifikt ansvar for skolens samlede kvalitet og for utvikling av skolen som en lærende organisasjon. Det handler om å lede, legge til rette for, og involvere seg i skolens samlede læringsprosesser.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Møller 2009

<sup>6</sup> OECD 2008

<sup>7</sup> Day mfl. 2009

<sup>8</sup> Møller mfl. 2009



Denne definisjonen viser at skolen som organisasjon har helt særskilte oppgaver og utfordringer, som må prege hele virksomheten og virksomhetens ledelse på alle nivåer.

Departementet vil utvikle et program om skoleledelse som støtte for skoleeiere og deres arbeid med lederutvikling i sine lederkollegier og som et bidrag til det videre arbeidet med rektorutdanning og etterutdanning i klasseledelse.

Formidling av forskning om utdanningsledelse, klasseledelse og lærerens arbeid som leder av læringsarbeid vil inngå i oppgavene til Kunnskapssenteret, som skal etableres i 2011 (jf. omtale i kap. 3).

### 2.2.1 Skoleledelse

En bredt anlagt internasjonal studie om sammenhengen mellom ledelse og elevens læringsresultater viser at jo mer ledere fokuserer på sine relasjoner, sitt pedagogiske arbeid og sin egen læring om skolens kjernevirksomhet, desto større er deres innflytelse på elevenes læringsresultater.<sup>9</sup>

Rektor har det faglige, det pedagogiske og det administrative ansvaret for skolen, og utgjør sammen med resten av lederteamet den formelle ledelsen ved skolen. Ledelse som aktivitet utøves også av medarbeidere uten at de innehar formelle lederroller. Lærerne er ledere, først og fremst gjennom ledelse av klassen eller elevgruppen, men også som ledere i faglige samarbeidsfora og overfor foreldre. Skolelederens arbeidsoppgaver, hvordan tidsressursen for mange rektorer går med til administrativt arbeid framfor pedagogisk ledelse, er godt dokumentert gjennom skolelederundersøkelser og ulike internasjonale og norske studier.

Hvor mye tid en skoleleder skal bruke til administrativ og pedagogisk ledelse, er fastlagt i Særavtale for undervisningspersonalet i kommunal og fylkeskommunal grunnsopplæring (SFS 2213). I særavtalen heter det:

Kommunen/fylkeskommunen fastsetter, etter drøfting, samlet ledelsesressurs ved den enkelte skole. I utgangspunktet videreføres ledelsesressursen skoleåret 2005/06 som et minimum. Ved nye skoler eller ved større endringer i elevtall/undervisningsomfang eller andre vesentlige driftsmessige forhold, fastsettes ledelsesressursen med utgangspunkt i sammenlignbare skoler.

I grunnlaget for drøftingene om å øke ledelsesressursen, bør det tas hensyn til lokal sty-

#### **Boks 2.1 Et eksempel på tidsberegning for en skole som følger minimumsressursen for ledelse:**

En kombinert grunnskole (1–10) med 300 elever vil etter beregningsreglene ha en grunnressurs til ledelse på 143,5 prosent av hel stilling. Dersom skolen har en SFO-ordning, økes ledelsesressursen med 8 prosent av et årsverk. I tillegg kommer en ledelsesressurs beregnet ut fra volumet på spesialundervisningstimer ved skolen. Forutsatt at skolen har 100 timer per uke til spesialundervisning (enkeltvedtak), vil dette gi en ekstra ledelsesressurs på 25 prosent av et årsverk. Den samlede ledelsesressursen (minimumsressurs) for denne skolen vil dermed være 176 prosent. Ledelsesressursen kan fordeles på rektor, inspektør(er) og/eller avdelingsledere, alt etter som hvordan ledelsen ved den enkelte skole er organisert. (Det er bare stillingen som rektor som er lovregulert.)

ringsstruktur og delegering, og videre det behovet for styrking av pedagogisk og administrativ ledelse som følger av et mer rammepregget avtaleverk og de nasjonale føringene som er lagt for endringer i grunnsopplæringen.

Det er verdt å merke seg at særavtalen definerer en minimumsressurs. KS opplyser at en stor andel av norske kommuner setter av en større ledelsesressurs enn minimumskravet i særavtalen. Denne bestemmelsen gjelder i grunnsopplæringen, det vil si både i grunnskole og i videregående skole. Minimumsressurs til ledelse er forhandlingsgjenstand mellom partene sentralt, det vil si lærerorganisasjonene og KS. Ledelsesressurs ut over minimumsnormen fastsettes av skoleeier etter drøfting.

I beregningsgrunnlaget tas det ikke hensyn til antall årsverk på skolene. Det er kun antall elever som er grunnlaget for beregningene.

Departementet er ikke kjent med at det foreligger undersøkelser eller forskning om skoleverkets ledelsesressurs i forhold til andre sektorer det kunne være interessant å sammenligne seg med, og vil derfor initiere undersøkelser som kan få fram slike sammenligninger og dokumentere den tiden som brukes til ledelse i skolen.

<sup>9</sup> Robinson mfl.2008

### 2.2.2 Ambisjoner og krav til kompetanse

Rektor må ha ambisjoner for skolen og store forventninger til sitt personale. De aller fleste i lederstillinger i utdanningssektoren, på skolenivå og på kommunalt nivå, har skolefaglig bakgrunn. De fleste med mange års erfaring som lærer. Inntil 2004 var det et krav om lærerutdanning og tre års erfaring fra skoleslaget for å kunne tilsettes som rektor. I dag er det tilstrekkelig at «Den som skal tilsetjast som rektor, må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige leiareigenskapar», jf. opplæringsloven § 9–1. Departementet la til grunn at det er skolens eier som er mest kompetent til å vurdere behovet for kompetanse ved tilsetting ved den enkelte skole, og at det er skolens eier som må vurdere om søkeren oppfyller de kravene som stilles. Departementet la til grunn at skoleeiere vil legge vekt på søkerens og skoleledelsens samlede pedagogiske kompetanse ved ansettelse av rektor, også uten særlige lovbestemmelser om rektors kompetanse.<sup>10</sup> Erfaringen viser at skoleeiere i all hovedsak fremdeles tilsetter erfarne lærere i rektorstillinger, skoleledere med god innsikt i skolehverdagen, for å bidra til en enda bedre skole – for lærere og elever i dagens samfunn.

Skoleledelsen og rektors posisjon og rolle er helt sentral for å håndtere utfordringene i skolen. Rektors bruk av egen tid utfordres kontinuerlig, ikke bare med forventninger «utenfra», men også gjennom krav til dokumentasjon og administrasjon – som ofte får (eller tar) tid før rektor finner tid til pedagogisk ledelse.

I 2005 ble programmet *Teachers Matter: Attracting, Developing, and Retaining Effective Teachers*<sup>11</sup> avsluttet. I konklusjonen pekes det på læreres grunnleggende betydning for elevens resultater og utbytte av sin skolegang. Rapporten viser store forskjeller i læreres arbeidsforhold, og hvordan arbeidssituasjonen direkte påvirker deres mulighet for å gjøre en god jobb sammen med elevene. Det ble påpekt at rektorer og andre skoleledere har ansvaret for lærerens arbeidsforhold, og for å legge til rette for at lærerne kan gjøre en god jobb og være i stadig utvikling. Det ble også poengtert at tilrettelegging bør skje i samsvar med lærernes erfaringer, uttrykte behov og ønsker. Konklusjon og anbefalinger fra programmet *Attracting, Developing, and Retaining Effective Teachers* var den direkte foranledningen for *Improving School Leadership*-studien<sup>12</sup>, som Norge deltok i. I den

nasjonale bakgrunnsrapporten belyses skolelederes posisjon og utfordringer i Norge på bakgrunn av den beskjedne forskningen som er utviklet på området i en norsk kontekst. Det gis beskrivelser av forhold knyttet til elevenes læring, læreres og skolelederes kompetanse og attraktivitet og muligheter for utdanning.<sup>13</sup>

I sin sluttrapport til de 22 landene som deltok, anbefaler OECD at det enkelte land gjennomgår og definerer (redefinerer) de ansvarsområdene som tillegges skoleledelsen. Det framheves som grunnleggende for læring i skolen og «effektiv» ledelse å vektlegge støtte, evaluering og utvikling av læreres kompetanse. Skoleledere må ta del i prosessen med å sette mål for opplæringen og implementere gode vurderingssystemer. Strategisk bruk av ressurser, så vel læreres tid som skolens budsjett, må foretas med pedagogiske begrunnelser. For å lykkes med dette må skoleledelsens oppgaver fordeles formålstjenlig. I norsk sammenheng må dette forstås helhetlig med oppgaver for både skoleeier og skoleledelsen ved den enkelte skole, som gjensidig avhengige av hverandre og ansvarlige for skolens læringsmiljø og resultater. Sentralt i OECDs studie var formaliserte krav til skolelederes kompetanse. Det vises til et bredt spekter av uformell opplæring, som introduksjonskurs og veiledning, og formell utdanning, som lærerutdanning og/eller skolelederutdanning. Det vises også til hvordan profesjonalisering av lederarbeidet i skolene bør inngå i et løpende, systematisert arbeid, fra grunnutdanning som skoleleder og gjennom karrieren.

Internasjonalt er også rekruttering av skoleledere en stor utfordring. Dette ses i sammenheng med oppgaveportefølje, ansvar og utdanning.<sup>14</sup> OECD-rapporteringen viste at Norge har behov for bedre kunnskap og data om skolelederes arbeidsbetingelser fra rekruttering til seniortiltak, og innsikt i hvordan sentralt gitte utdanningspolitiske føringer operasjonaliseres og gir effekt på lokalt nivå. I rapporten gis det også beskrivelser av hvilke erfaringer vi har med skolering av og studier for skoleledere, og hvilke intensjoner og igangsatte tiltak som inngår i Kunnskapsløftet (ibid). Norge skilte seg ut ved ikke å ha noen spesifikke krav til formell utdanning.

Skolen trenger kompetente og tydelige skoleledere med positive holdninger til endring for å kunne utvikle seg til en lærende organisasjon. Dette er nødvendig for å møte utfordringene fra et mer kunnskapsdrevet samfunn.<sup>15</sup> Rektorer ved

<sup>10</sup> Ot.prp. nr. 67 (2002-2003)

<sup>11</sup> OECD 2005

<sup>12</sup> OECD 2008

<sup>13</sup> OECD 2003

<sup>14</sup> OECD 2008

utviklingsorienterte skoler holder seg informert om og viser interesse for lærernes arbeid med elevene. De fremmer aktivt lærernes utvikling og forbedringer i deres arbeid. De evner å holde elevene i fokus, dele makten og skape et klima der det å ta sjanser og være utprøvende blir verdsatt (ibid). De tar seg tid til å samtale med lærerne, elevene og samfunnet utenfor skolen. Skoleledere ved slike skoler evner å bygge opp skolen som en lærende organisasjon. Gode skoleeiere er ytterligere en viktig forutsetning for skoleutvikling, og dette innebærer blant annet et ansvar for å utøve god personalpolitikk, basert på god kommunikasjon der alle berørte parter involveres.<sup>16</sup>

### 2.2.3 Rektorutdanning

I St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* la departementet opp til å etablere en rektorutdanning for nytilsatte rektorer som mangler utdanning i ledelse. Rektorskolen ble igangsatt høsten 2009. Etableringen av rektorutdanningene, som i første fase er utviklet ved fire ulike institusjoner, vil med egen forskning og ved forskningsbasert utvikling av sine programmer bidra til at skoleledelse forsterker sin forankring og utvides som fagfelt i akademia. Omfanget av utdanningsforskning generelt og forskning om skoleledelse spesielt er økende i Norge. Når det parallelt etableres og utvikles spesifikk utdanning for rektorer, og som ved utvidelse kan inngå i en mastergrad, bidrar dette til at skoleledelse i økende grad posisjonerer seg som en egen profesjon. Dette forsterkes ved at skoleledere organiserer seg i egne fagforeninger eller egne avdelinger i sine organisasjoner.

Nytilsatte rektorer skal ha førsteprioritet til plassene i rektorutdanningen, men kapasiteten som bygges opp i løpet av 2010/2011, gir også rom for å ta opp andre rektorer som ikke har formell skolelederutdanning fra før. Søkertallene for opp-taket høsten 2009 viser at det er stor interesse for tilbudet. Antall søkere var 300, og 223 rektorer ble tatt inn til rektorutdanningen. De fleste er nytilsatte rektorer. Fra høsten 2010 vil det bli opprettet nye studieplasser, og utdanningen vil bli utvidet til andre ledere i skolen som ønsker å bli rektorer. Utdanningen gir 30 studiepoeng i universitets-/høgskolesystemet, og er et deltidsstudium som gjennomføres på 1½ til 2 år (avhengig av studie-sted). Selve studiet er gratis, og eventuelle vikarutgifter, reise- og oppholdsutgifter og utgifter til læremidler og lignende betales av skoleeier.

<sup>15</sup> Leithwood og Riehl 2005

<sup>16</sup> Årlestig 2008

Målet er at den enkelte rektor skal bli bedre i stand til å utføre lederoppgavene i den praktiske hverdagen. Gjennom utdanningen skal rektor få en klarere forståelse av rollen og få økt evne til å stå i den. Videre vil rektorene få kompetanse og redskaper til å løse de viktigste utfordringene som en rektor vil stå overfor. Etter opplæringen er det et mål at lederen skal ha fått sterkere identitet som leder.

Utdanningen bygger på følgende kompetansekrav for rektorer som skal dekkes i utdanningen: elevenes læringsresultater og læringsmiljø, styring og administrasjon, samarbeid og organisasjonsbygging, veiledning av lærere, utvikling og endring og forhold til lederrollen.

Tidsbruketvalget mener at juridiske problemstillinger må være et viktig tema i rektorutdanningen. Dette er i utdanningen dekket av området *styring og administrasjon*, som omhandler lov og forskrift, arbeidsgivers og arbeidstakers rettigheter og plikter, avtaleverk, normer og spilleregler i arbeidslivet, personalforvaltning og medbestemmelse.

Det er opprettet en ressursgruppe som skal bistå Utdanningsdirektoratet i arbeidet med å utvikle og forbedre rektorutdanningen. Ressursgruppen består av fagpersoner innenfor ledelse og organisasjon og representanter fra organisasjoner med interesser i rektorutdanningen. Rektorutdanningen skal evalueres. Sentralt i evalueringen er en vurdering av hvordan rektorutdanningen lykkes i å oppfylle målene for utdanningen, slik de er nedfelt i kompetansekravene.

Departementet planlegger at tilbudet om rektorutdanning også skal tilbys kandidater som ønsker å søke rektorstillinger, og fungere som et rekrutteringsprogram.

## 2.3 Klasseledelse

Lærerens arbeid i klassen innebærer pedagogisk ledelse for hele elevgruppen parallelt med læringsarbeidet for den enkelte elev. Skoleleders og klasseleders arbeid har mange likhetstrekk ved at lærerne har en viktig pedagogisk lederrolle overfor elevgruppene. En sentral oppgave for læreren som leder er å ta valg og beslutninger med grunnlag i mest mulig sikker viten. Dette vil sikre en kunnskapsbasert praksis i klassen og i skolen. Det inkluderende miljøet skolen står for – hele organisasjonens verdssystem – påvirker og påvirkes av hva som skjer og kan skje i den enkelte klasse.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Utdanningsdirektoratet 2006

Ledelse i klasserommet og skolelederes innsats for å støtte og styrke lærernes faglige arbeid med elevene har fått økt oppmerksomhet etter Norges deltakelse i internasjonale studier. Spesielt stor oppmerksomhet har PISA-undersøkelsene fra 2000, 2003 og 2006 fått. Blant annet ble norske klasserom karakterisert ved lavt prestasjonspress og høyt nivå av bråk og uro, rapportert av både elever og rektorer. PISA+-studien (2008)<sup>18</sup> satte søkelys på klasseromsorganisering som en av forklaringsfaktorene for de relativt svake faglige resultatene.

Noen av resultatene viste følgende:

- Stor variasjon i læringstrykk på tvers av klasserom og fag: Mange situasjoner synes å mangle fokus, retning og ikke minst lærerens aktive og systematiske introduksjon og oppsummering av aktiviteten.
- Læringen synes privatisert og overlatt til den enkelte elev. I klasser med hyppig bruk av arbeidsplaner blir dette spesielt framtrædende der læreren ofte får en perifer eller tilbaketrasket rolle.
- Det er sjelden at medelever brukes som læringsressurs.
- Kunnskaper og didaktisk/fagdidaktisk kompetanse hos lærerne: svak skolering i lesestrategier, smalt repertoar i bruk av læringsstrategier, mangel på tilgjengelig verktøy for å tilrettelegge gode læringssituasjoner.
- Mye aktivitet og oppgaveløsning, men ofte var aktivitetens hensikt og mål uklar for elevene. Stor variasjon i lærernes veiledningskompetanse.

Disse funnene viser at det er mye å vinne ved å utnytte tiden i klasserommet mer planmessig. Det handler ikke bare om mer tid, men om hvordan man utnytter den tiden man har til rådighet. Klasseledelse handler om oversikt og god disponering av tid, om organisering av læringsarbeidet, utnyttelse av rom og materiell og bevissthet om variasjon i læringsstrategier for klassen og den enkelte elev.

Resultatene fra undersøkelser som PISA+ kan gi grunnlag for innhold i så vel grunnopplæringen som i etter- og videreutdanningen. Det er formulert spesifikke mål i forskriften om rammeplan for de nye lærerutdanningene som krever kunnskap om klasseledelse og klassemiljø, og om utvikling av gode relasjoner til og mellom elever.

Tidsbrukutvalget anbefaler at sentrale myndigheter skal bidra med etterutdanning om klasseledelse for lærere på basis av forskning om hva som

virker, hva som gir trygghet og optimale læringsforhold, og fremmer mestring, læring og resultater. Departementets oppfølging er nærmere beskrevet i kapitlet om kompetanseutvikling.

Utdanningsdirektoratet har blant annet en femårig satsing for et *Bedre læringsmiljø (2009–2014)*. Satsingen inneholder nettbasert veiledning og materiell for skoler, kommuner og fylkeskommuner i arbeidet med å sikre elevenes rett til et godt fysisk og psykososialt læringsmiljø. Et godt læringsmiljø bidrar til gode arenaer for faglig læring og motivasjon for elevene. I et godt læringsmiljø opplever alle elevene at de blir sett og tatt på alvor. Et godt læringsmiljø er derfor grunnlaget for å hindre bråk og uro i klasserommet.

Det er utviklet materiell med forskningsbaserte råd for skolene om temaer som klasseledelse og relasjonskompetanse.<sup>19</sup> Satsingen omfatter også veiledning i regelverket for elevenes skolemiljø og materiell om relasjoner, forventninger, mobbing og samarbeid mellom hjem og skole.

I strategien *Kompetanse for utvikling 2005–2008* ble det slått fast at en hovedutfordring for skolen som lærende organisasjon er utvikling av læringsmiljøet og organisering av det, slik at det best mulig fremmer læring for elever og for personalet som profesjonelt fellesskap. Evalueringen av statens satsing på kvalitetsutvikling 2000–2003 viser at skoler med samarbeidsbasert arbeidsform og systematisk evaluering av egen praksis i større grad enn andre evner å gi elevene tilpasset opplæring. Det stilles store krav til lærernes kompetanse for å lykkes med tilpasset opplæring for den enkelte elev, så vel faglig som organisatorisk. Å lykkes med tilpasset opplæring i samlet klasse innebærer også å forebygge og redusere behovet for spesialundervisning, og å forebygge og redusere atferdsproblemer i skolen. Gjennom endring av opplæringsloven er skolene gitt større muligheter til å organisere opplæringen slik at den er bedre tilpasset lokale forutsetninger og behov. For å utvikle skolen som lærende organisasjon er det avgjørende at skoleledelsen bidrar til å styrke lærernes evne til å evaluere resultatene av sin egen praksis. God anvendelse av det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering forutsetter evne til å analysere og nyttiggjøre seg informasjonen om ressurser, læringsmiljø og læringsutbytte.

Bruk av IKT i undervisning og læring og i skolens administrative virksomhet kan gi administrative besparelser, muliggjøre kollektive arbeidsformer i den pedagogiske virksomheten og medføre andre gevinster. En robust, tilgjengelig og velfun-

<sup>18</sup> Lie 2008

<sup>19</sup> Utdanningsdirektoratet 2009

gerende infrastruktur er en forutsetning for dette. En velfungerende infrastruktur reduserer omfanget av plunder og heft, og den motvirker frustrasjon blant lærere fordi IKT-utstyr enten ikke er tilgjengelig eller ikke virker. Videre vil innføring av en felles elektronisk identitetsforvaltning, også kalt Feide, forenkle administrasjonen av elevers passord. Dette vil representere en forenkling både for skolens administrasjon og ikke minst for elevene selv.

Digitale læringsplattformer, også kalt LMS, er i dag i bruk ved de fleste norske skoler. Innføringen og den sterke utbredelsen av læringsplattformer gir også muligheter for å styrke samarbeidet mellom hjem og skole. Dels handler dette om at likelydende informasjon når ut til foresatte på samme tid, dokumentasjonen av informasjonsflyten blir enklere, og skoler har for eksempel gjennom SMS-baserte løsninger mulighet til å nå ut til så å si alle foresatte på kort tid dersom en situasjon skulle kreve det. IKT-løsninger som muliggjør personalisert tilgang til læringsplattformer og digitale mapper, vil over tid også gjøre det enklere for foresatte å kunne følge elevenes progresjon via nettbaserte løsninger. Det er dog viktig å huske på at en del av norske husholdninger ikke er på nett, slik at et nettbasert hjem-skole-samarbeid ikke må bli den eneste kanalen for dette samarbeidet.

IKT gir også god mulighet for samarbeid og deling mellom lærere. Mange lærere bruker i dag nettet aktivt for å utveksle erfaringer, ressurser og undervisningsopplegg. Den mest kjente delingsarenaen er den såkalte Del&Bruk. Del&Bruk er en delingsarena av og for lærere som per april 2010 har 4700 medlemmer og en lang rekke fag- og diskusjonsgrupper på tvers av det faglige spekteret i skolen.

## 2.4 Kvalitet i opplæringen – et ansvar for skoleeier

Den enkelte lærer og skoleleder må til enhver tid holde seg orientert om kvaliteten på undervisningen slik at elevene får opplæringen tilpasset til sitt læringsbehov. På nasjonalt nivå er det utviklet flere verktøy som skal bidra til at skoleeier og skolen på en effektiv måte skal kunne kartlegge elevenes kompetanse og utvikling. De kan vurdere sin egen skoles resultater og bruke informasjon fra andre skoler som det kan være naturlig å sammenligne seg med. Målet er å oppnå bedre resultater og mer effektiv bruk av tid for både skoleledere, lærere og elever.

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet skal bidra til å framskaffe kunnskap om tilstanden i sektoren, som grunnlag for å vurdere måloppnåelsen og bidra til kvalitetsutvikling. Beslutningstakere på alle nivåer må ha tilgang på relevant kunnskap. Lærere, rektorer, skoleeiere og nasjonale myndigheter har ulike behov for informasjon. Kunnskapen skal brukes til å vurdere måloppnåelsen, og må være pålitelig og relevant. Lærere, rektorer og skoleeiere må ha kompetanse til å vurdere informasjon om måloppnåelsen innenfor sitt ansvarsområde. De må også ha kompetanse og ressurser til å utforme og iverksette tiltak for å forbedre kvaliteten der hvor analyse av måloppnåelsen viser at det er behov for forbedring.

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet gir informasjon om

- resultater
- læringsmiljø
- gjennomføring
- ressurser

Informasjon hentes inn gjennom løpende statistikk fra nasjonale prøver, internasjonale undersøkelser og brukerundersøkelser. Informasjonen presenteres på Utdanningsdirektoratets nettside, Skoleporten ([www.udir.no/skoleporten](http://www.udir.no/skoleporten)).

### 2.4.1 Kartleggingsprøver

Formålet med kartleggingsprøver og kartleggingsmaterieell er å avdekke behov for individuell oppfølging og tilrettelegging på individ- og skolenivå. Kartleggingsprøver gir informasjon om hvilke elever som har svake ferdigheter og trenger ekstra oppfølging, og skal gi skolen og læreren et bedre grunnlag for å tilpasse opplæringen til disse elevene.

Kartleggingsprøvene er utformet spesielt for å identifisere de elevene som har svake ferdigheter. Det betyr at det er en høy andel elever som får alt eller nesten alt riktig. Det fastsettes en bekymringsgrense som identifiserer de svakeste elevene. «Bekymringsgrensen» beregnes på bakgrunn av de 20–25 prosent svakeste elevresultatene på prøven, basert på prestasjonene til elever fra et representativt utvalg skoler. Denne grensen må ikke tolkes absolutt.

Det samles ikke inn data fra kartleggingsprøvene nasjonalt. Prøvene er til bruk for lærerne i arbeidet med elevene. Dersom de brukes til rapportering, kan det anspore lærerne til å øve på den konkrete prøven, og dermed kan mye av hensikten falle bort.

For å følge med på hvordan prøvene fungerer, og vurdere behovet for oppdatering av prøvene, samler forskerne som har utarbeidet prøvene, inn resultater fra et utvalg skoler. Analysene av utvalgsundersøkelsene gir også informasjon til lærerne om hvor mange elever som har løst de ulike oppgavene, men er ikke egnet til å gi informasjon om utviklingen i elevenes ferdigheter over tid.

Figuren nedenfor angir kartleggingsprøver etter læreplanene i Kunnskapsløftet. I tillegg er det utviklet annet prøvemateriell som kan brukes i undervisningen.

#### 2.4.2 Nasjonale prøver

Formålet med nasjonale prøver er fastsatt av departementet og nedfelt i «Rammeverk for nasjonale prøver»<sup>20</sup>: *De nasjonale prøvene skal kartlegge i hvilken grad elevenes ferdigheter er i samsvar med læreplanens mål for de grunnleggende ferdighetene regning og lesing på norsk og engelsk, slik de er integrert i kompetansemål for fag i LK06 etter 4. og 7. årstrinn. Prøvene skal gi informasjon til elever, lærere, skoleledere, foresatte, skoleeiere, de regionale myndigheter og det nasjonale nivået som grunnlag for forbedrings- og utviklingsarbeid.*

Informasjonen fra prøvene må ses i sammenheng med annen informasjon om elevene som skolen har tilgang til.

Gjennomføringen av de nasjonale prøvene skjer på 5. og 8. trinn i regning, lesing og engelsk. Fra 2010 skal elever på 9. trinn gjennomføre de samme prøvene som elevene på 8. trinn, som vars-

let i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*. Alle prøvene gjennomføres og resultatene rapporteres i løpet av høsten 2010. De nasjonale prøvene er ikke prøver i fag, men i grunnleggende ferdigheter i alle fag. Prøvene i lesing og regning tar derfor ikke bare utgangspunkt i kompetansemålene i norsk og matematikk, men også i andre fag der mål for lesing og regning er integrert.

Resultatene presenteres fordelt på mestringsnivåer, tre nivåer på 5. trinn og fem nivåer på 8. trinn. Skolenes og kommunenes resultater fra de nasjonale prøvene beregnes relativt til et nasjonalt gjennomsnitt og kan derfor ikke si noe om norske elevers absolutte læringsnivå og utviklingen over tid. For den enkelte skole og kommune gir resultatene informasjon om andelen elever på ulike mestringsnivåer, og de kan sammenligne sin egen fordeling med gjennomsnittet for landet eller andre kommuner eller skoler. Den enkelte kommune/skole kan også tolke store endringer i sitt relative mestringsnivå som tegn på forbedring eller forverring av læringsutbyttet over tid. Eleven og elevenes foresatte skal få tilbakemelding fra læreren om resultatene fra prøvene, og hvordan resultatene blir fulgt opp i opplæringen. Prøveresultatene skal også være et tema i elevsamtalen.

De nasjonale prøvene ble første gang gjennomført i 2004. Prøvene ble i 2004 og 2005 til dels sterkt kritisert. I første rekke ble publiseringen av resultater omdiskutert, men også at arbeidet med prøvene var tidkrevende for lærerne. Universitetet i Oslo v/Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling (ILS), som hadde ansvaret for å evaluere prøvenes kvalitet og pålitelighet, anbefalte i den siste evalueringen en pause i de nasjonale prøvene for å

<sup>20</sup> Utdanningsdirektoratet 2009

Tabell 2.1 Kartleggingsprøver som gjennomføres i 2010

Trinn	Prøve
1. trinn	Leseferdighet (obligatorisk) Våren 2010
2. trinn	Leseferdighet (obligatorisk) Våren 2010
2. trinn	Tallforståelse og regneferdighet (obligatorisk) Våren 2010
3. trinn	Tallforståelse og regneferdighet (frivillig) Våren 2010
3. trinn	Leseferdighet (obligatorisk) Våren 2010
Vg1 (elektronisk)	Regning (obligatorisk) Uke 35, 36 og 37 (30. august–17. september)
Vg1 (papirprøve)	Lesing (obligatorisk) Uke 35, 36 og 37 (30. august–17. september)
Vg1 (elektronisk m/lytteprøve på CD)	Engelsk (frivillig) 30. august–17. september

gi tid til en «gjennomgripende utredning og debatt». Dette ble fulgt opp i den politiske plattformen for regjeringen fra 2005 (Soria Moria-erklæringen) hvor det heter: *Regjeringen vil forbedre de nasjonale prøvene, men begrense omfang og kostnader.*

Det ble besluttet å ta en pause i de nasjonale prøvene inntil et nytt og bedre system av prøver var på plass. I det videre arbeidet ble det et klart mål for regjeringen at prøvene skulle være til nytte i lærernes arbeid med elevene, selv om formålet med prøvene klart var definert å skulle gi informasjon om elevprestasjoner til bruk på systemnivå. Det var også et klart mål å komme fram til mindre tidkrevende prøver for skolene og lærerne.

Selv om de nasjonale prøvene også har pedagogisk verdi for lærerne, er kartleggingsprøver mer direkte innrettet mot lærernes behov for vurderingsverktøy. Departementet mener det vil øke nytten av de nasjonale prøvene om lærernes pedagogiske bruk av prøvene kan styrkes. Dette vil også kunne bidra til at prøvene er mer relevante og ikke oppfattes som en aktivitet som tar oppmerksomhet bort fra undervisningen. Fra høsten 2010 vil prøvene på 8. trinn også bli gjennomført på 9. trinn. Det er ikke ønskelig med et økt antall nasjonale prøver. Gjennom dagens prøvesystem har skoleeiere og skoler verktøy til å vurdere elevenes grunnleggende ferdigheter i lesing, regning og i engelsk.

Verken SØF<sup>21</sup> eller Fafos<sup>22</sup> undersøkelser tyder på at lærerne gjennomgående mener at de bruker

for mye tid på prøver. Dette tyder på at prøvene oppfattes som nyttige. Skal de ha verdi, må oppfølgingsarbeidet vært godt. Både nasjonale og lokale myndigheter og skoleledere har ansvar for at summen av tid brukt på prøver ikke blir så stor at det går ut over mulighetene for en tilstrekkelig oppfølging av elevresultatene som kommer fram på prøver.

Det er også et viktig mål for skolen at elevene skal ha en bred kompetanse og tilegne seg blant annet kulturell og sosial kompetanse. Ikke all kompetanse lar seg teste gjennom rene ferdighetsprøver, og slike prøver må ikke få en så dominerende plass i skolen at vi taper dette av syne.

### 2.4.3 Brukerundersøkelser

Det er utviklet flere brukerundersøkelser som er tilgjengelige for kommunene og skolene: elevundersøkelsen, lærlingundersøkelsen, lærerundersøkelsen, instruktørundersøkelsen og foreldreundersøkelsen. Av disse er det bare elevundersøkelsen som er obligatorisk for skolene å gjennomføre (på 7. og 10. trinn og Vg1). Formålet med Utdanningsdirektoratets brukerundersøkelser er at elever, lærere og foresatte skal få si sin mening om læringsmiljøet og trivsel på skolen.

Brukerundersøkelsene er verdifulle redskaper for skoler og skoleeiere for å blant annet kunne arbeide med både læringsmiljø og hjem-skole-samarbeid. Det er viktig at skolens ledelse deltar aktivt i forberedelser til og i gjennomføring og oppfølging av undersøkelsene. I veiledningen til brukerundersøkelsene er det foreslått at det utarbeides en lokal plan for gjennomføring av brukerundersø-

<sup>21</sup> Strøm mfl. 2009

<sup>22</sup> Jorfald mfl. 2009

Tabell 2.2 Nasjonale prøver som gjennomføres i 2010

Nasjonal prøver i	Gjennomføres	Reserveuker
Lesing 5. trinn (papirprøve)	Tirsdag 14. sep.	
Lesing 8. trinn (papirprøve)	Tirsdag 14. sep.	
Lesing 9. trinn – samme prøve som på 8. trinn (papirprøve)	Tirsdag 14. sep.	
Engelsk 5. trinn (elektronisk prøve)	Uke 38 (20.–24. sep.)	Uke 39
Engelsk 8. trinn (elektronisk prøve)	Uke 39 (27. sep.–1. okt.)	Uke 40 eller 41 <sup>1</sup>
Regning 5. trinn (elektronisk prøve)	Uke 42 (18.–22. okt.)	Uke 43
Regning 8. trinn (elektronisk prøve)	Uke 43 og 44 (25. okt.–5. nov.)	Uke 45
Regning 9. trinn – samme prøve som på 8. trinn (elektronisk prøve)	Uke 43 og 44 (25. okt.–5. nov.)	Uke 45

<sup>1</sup> Det er satt opp to reserveuker for engelskprøven på 8. trinn fordi høstferien kommer på ulike tidspunkter på forskjellige steder i landet. De skolene som har høstferie i uke 40, kan bruke uke 41 som reserveuke, mens de skolene som har høstferie i uke 41, kan benytte seg av uke 40.

kelsene, og det gis forslag til hva en slik plan bør inneholde. En god gjennomføringsplan sørger for at ansvaret er forankret hos både skoleledelse og lærere/dem som skal sørge for gjennomføring av undersøkelsene. Det bidrar til at elever, lærere og foreldre blir bevisste på formålet med denne typen undersøkelser, og at gjennomføringen skjer uten praktiske problemer. Videre vil en slik gjennomføringsplan bidra til at resultatene blir fulgt opp på en systematisk måte, slik at de kan brukes til videre kvalitetsutvikling for den enkelte skole.

#### 2.4.4 Skoleporten

Målet med Skoleporten er at skoler, kommuner, fylkeskommuner, foreldre, elever og andre interesserte skal få tilgang til relevante og pålitelige nøkkeltall for grunnopplæringen. Skoleporten presenterer statistikk i form av nøkkeltall på både skole-, kommunalt/fylkeskommunalt, fylkes- og nasjonalt nivå. Her har man samlet informasjon om elevenes læringsutbytte, gjennomføring i videregående opplæring, elevens vurdering av læringsmiljøet på skolen og innsatsen i skolen.

#### 2.4.5 Oppfølging av kommuner

Alle kommuner lykkes ikke like godt med å utvikle elevenes grunnleggende ferdigheter. Analyser av nasjonale prøver i 2007, 2008 og 2009 viser at det er til dels stor spredning i resultatene mellom landets kommuner. Det er et mønster i hvilke typer kommuner og skoler som har størst utfordringer med å utvikle elevenes ferdigheter i lesing, regning og engelsk. Kommunene med svakest elevresultater preges av å være små og med lavt utdanningsnivå i befolkningen.

Departementet ønsker å sikre at støttende tiltak når fram til de kommunene som har størst utfordringer med å utvikle elevenes grunnleggende ferdigheter. Samtidig ønsker departementet å se nærmere på hvilke virkemidler som er til rådighet og hvilke spesifikke tiltak som etterspørres i de kommunene som har størst utfordringer med grunnopplæringen. Målet er å bedre resultatene i kommuner som skiller seg ut med store andeler elever på lave mestringsnivåer, og dermed sikre et mer likeverdig opplæringsstilbud til elevene.

Utdanningsdirektoratet er bedt om å benytte resultatene på nasjonale prøver i 2007, 2008 og 2009 til å identifisere og støtte kommuner i deres arbeid med svake elevresultater over tid. I første trinn skal fylkesmennene gis i oppdrag å utarbeide en kort vurdering av skolesektoren for de kommu-

nene som er valgt ut i fylket. I andre trinn skal Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene følge opp den enkelte kommune med dialog og støttende tiltak, basert på hva kartleggingen formidler av behov.

### 2.5 Hva kan gjøres lokalt?

Innledningsvis i dette kapitlet vises det til at kommunen som skoleeier fastsetter ambisjonsnivået for utvikling i sine skoler gjennom politisk, administrativ og faglig styring. I kapitlet er nasjonale føringer gjennom lov og forskrifter knyttet til lederutfordringene i opplæringen belyst, med spesiell vekt på skoleleders og klasseleders muligheter, utfordringer og krav til kompetanse. Flere studier belyser spenningsforholdet mellom sentral og lokal styring og utforming av rammebetingelsene for skoler og skoleeiere. OECDs TALIS-studie viser at Norge har særlige utfordringer for samhandling mellom nivåene fordi det er en svakt utviklet oppfølgingskultur.<sup>23</sup> Ved økt handlingsrom for skoleeiere og skoler kan det skapes økt kraft på det lokale nivået, men det kan samtidig føre til vakuum mellom forvaltningsnivåene, slik at samspillet om skoleutvikling kan bli dårligere enn før.<sup>24</sup> Det er nødvendig med god samhandling og gode systemer i kommunen og på skolen for oppfølging når ansvar og oppgaver delegeres fra kommunalt nivå til skolenivå.

De endringene i styring av sektoren som har funnet sted de siste to tiårene, har gitt kommunene som skoleeier en handlefrihet som skoleeierne utnytter ulikt. Blant andre belyser Anne Homme med sin doktoravhandling *Den kommunale skolen*<sup>25</sup> hvor ulikt skoleeiere og skoleledere løser sine oppgaver. Det påvises klare variasjoner mellom de kommunene som studeres. Kommunenes valg av organisasjonsmodeller påvirker utformingen av skolepolitikken.

Departementet får gjennom høringen og Tidsbrukutvalgets anbefalinger bekreftet at Skole-Norge er mangesidig; ikke minst reflekteres dette i hvordan skoleledere og lærere beskriver sine skolehverdager. Nyere undersøkelser, blant annet satt i gang av Tidsbrukutvalget, men også i analyser fra TALIS, bekrefter at det er store variasjoner. Noen skoleledere og lærere bruker langt mer arbeidstid enn det man med forsvarlighet kan forvente, mens andre bruker mindre arbeidstid enn

<sup>23</sup> Vibe mfl. 2009

<sup>24</sup> Roald 2010

<sup>25</sup> Homme 2008



det man ville forvente på bakgrunn av inngåtte avtaler. Det bør undersøkes nærmere hva disse forskjellene skyldes, og hvordan de kan avhjelpes. Når resultatene i undersøkelsene avslører så store forskjeller, kan det gi grunnlag for konstruktive diskusjoner ved den enkelte skole, i kommunens skolelederkollegium og i skoleadministrasjonen.

Med en samlet lederressurs på 176 prosent skal rektor og undervisningsinspektør ha personalmessig, faglig og økonomisk ansvar for ca. 25 lærerårsverk, andre ansatte, ansvaret for 300 elever, og skolens oppfølging overfor deres foreldre. I tillegg kommer samarbeid i rektorkollegiet i kommunen, med kommunenivå og samarbeidspartnere i lokalmiljøet. Mange kommuner har avsatt mer ressurser til ledelse enn det som følger av minimumsressursen. Dette kan tyde på at minimumsressursen til ledelse, jf. side 14, etter disse kommunenes oppfatning er lav i forhold til de administrative og pedagogiske oppgavene skoleledelsen skal fylle.

Det er avgjørende at det finnes tilstrekkelig skolefaglig kompetanse på kommunalt nivå. Det er store forskjeller i hvordan kommunene er organisert, og hvordan skolefaglig og pedagogisk kompetanse i sentraladministrasjonen er prioritert. Dette kan innebære at mange skoleledere ikke får den nødvendige støtte og hjelp fra skoleeiernivå i skolespørsmål som klagesaker fra foreldre eller vurdering av særskilte tiltak for elevene, og at skoleeier mangler kompetanse til å analysere skolens resultater og utvikling. Kommunen må ha tilstrekkelig bemanning og kompetanse til å styre, støtte, utvikle og følge opp skolene på en god måte.

I løpet av 2010 vil departementet foreta en gjennomgang av deler av opplæringsloven. Formålet er å vurdere om det er behov for regelverksendringer for å gjøre reglene mer tilgjengelige og dermed lettere å anvende og tidsbesparende for skoleeiere og skoleledere. Dette omtales nærmere i kapittel fire.

Tidsbrukutvalgets gjennomgang av områder som bør få økt oppmerksomhet for å utnytte tiden bedre, viser at skoleeiere, skoleledere og lærere selv må ta tak i sin egen praksis, egne rutiner, forventninger og krav. Det samme kom til uttrykk fra høringsinstansene som er representanter for skoleeiere, skoleledere og lærere.

Utdanningsforbundet uttalte at

det er skoleeier som sitter med nøkkelen: Det er skoleeiers ansvar å følge opp med ressurser og veiledning når oppgaver og myndighet blir delegert til skolenivå. Skoleledere må gis tid til å utføre sine kjerneoppgaver, overordnet ledelse av elevenes læringsarbeid. De må slippe å bruke sin tid og kompetanse på vakt-

### Boks 2.2 Portal for kvalitetsvurdering i Malvik kommune

Systemet viser i tillegg formell samhandling mellom skoler og skoleeier om krav til og oppfølging av skolens ledelse og skoleeier. Samtidig konkretiserer systemet hvilke krav som stilles til skolebasert vurdering i kommunen, og oppfølging av denne.

Systemet er også tiltenkt en tidsbesparende effekt for alle ansatte: Det inneholder maler, prosedyrer og felles kommunale retningslinjer, for eksempel innenfor spesialundervisning, nasjonale prøver og elevundersøkelsen. For lærere og skoleledere er dessuten systemet tenkt å være et oppdatert oppslagsverk, med lenker til relevante lover, forskrifter og planer skolens ansatte må forholde seg til i hverdagen.

Systemet oppdateres og vedlikeholdes av rådmannen.

<http://www.malvik.kommune.no/archive/tjenester/skole/kvalitetsvurdering/index.htm>

mestertjenester og merkantile oppgaver. Oppretting og utvikling av gode støttesystemer og støttefunksjoner for rektor er en kommunal oppgave.

KS har utgitt heftet *Hvordan lykkes som skoleeier? Kom nærmere!*<sup>26</sup> for å bistå kommunene med å være tydelige i sin skoleeierrolle. Heftet bygger på rapporten *Hvordan lykkes som skoleeier. Om kommuners og fylkeskommunens arbeid for å bedre elevens læringsutbytte.*<sup>27</sup> I rapporten pekes det på behov for mer synlige skoleeiere, et nytt kunnskapsgrunnlag for styring av skolene, politikere med ambisjoner og innsikt i skolens virksomhet og behov.

Det legges vekt på betydningen av å legge forholdene til rette for en tettere samhandling mellom politisk nivå, administrativt nivå og skolene selv, og å nærme seg et samarbeidssinnhold som er mer konsentrert om elevenes læring. Rektor er skoleeiers representant ved den enkelte skole og er en del av skoleeierfunksjonen i kommunen. Det er rektor som utøver arbeidsgivers styringsrett på den enkelte skole.

<sup>26</sup> KS FoU 2010

<sup>27</sup> PricewaterhouseCoopers 2010

## 2.6 Tiltak

Departementet har i dette kapitlet sett på tidsbruken i opplæringen i et styrings- og ledelsesperspektiv, beskrevet utfordringer og påpekt behovet for styrking av skolefaglig kompetanse og pedagogisk ledelse på alle nivåer. Flere forhold tilligger skoleeiers styring, og må vurderes i kommunene.

Departementet vil

- evaluere den nasjonale rektorutdanningens kapasitet, kvalitet og grad av praktisk tilnærming
- videreutvikle rektorutdanningen på bakgrunn av evalueringer og definerte behov i sektoren
- utvide tilbudet om rektorutdanning til å omfatte ansatte som ønsker å kvalifisere seg for rektorstilling, etter hvert som det blir ledig kapasitet
- utvikle et langsiktig program for lederskoleing i utdanningssektoren, herunder program for rekruttering til lederstillinger i dialog med KS
- utvikle tilbud om skolebasert etterutdanning i klasseledelse
- initiere en undersøkelse for å dokumentere og vurdere den tiden skoleledere har til disposisjon til pålagte oppgaver, og sammenligne med tid til ledelse i andre virksomheter
- målrette tiltak for kommuner med svake læringsresultater
- etablere Kunnskapsenter fra 1. januar 2011

### Boks 2.3 Samarbeid mellom nivåene i Oslo kommune

Utdanningsetaten i Oslo er Norges største kommunale etat med 171 undervisningssteder, 80 590 elever og lærlinger, 12 500 medarbeidere og 1800 lærebedrifter med 3941 løpende lærekontrakter. I Oslo kommune har Utdanningsetaten de siste årene arbeidet systematisk med dokumentasjon av resultater, rapporteringsrutiner, analyse og oppfølging for å øke læringsutbyttet til den enkelte elev og lærling. I bystyrets budsjett ligger foringene på Utdanningsetatens satsingsområder. Direktør for Utdanningsetaten rapporterer til kommunaldirektøren i byrådsavdelingen, som ledes av byråden. Styringslinjen internt i etaten er slik: Direktøren har en områdedirektør som følger opp sitt område av skoler og er rektors nærmeste overordnede. Rektor følger opp lærerne og det interne arbeidet ved sin skole og rapporterer også til sitt driftsstyre.

I Kvalitetsportalen Oslo på Utdanningsetatens hjemmeside publiseres informasjon om resultater og ressursbruk knyttet til den enkelte skole. Formålet med portalen er å gi skoleeier, den enkelte skole og allmennheten en sammenstillet informasjon som grunnlag for arbeidet med kvalitetsvurdering og -utvikling.

[http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/kvalitetsportalen\\_oslo/](http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/kvalitetsportalen_oslo/)

### 3 Bevisst tidsbruk



Figur 3.1

Regjeringen vil bidra til en sterkere bevissthet hos både nasjonale og lokale myndigheter og blant lærere om prioritering av tiden i klasserommet og av oppgaver som lærerne og skolen ellers utfører. Den enkelte lærer må ha tilstrekkelig tid til for- og etterarbeid for å kunne motivere elevene, sikre høy faglig kvalitet og gi gode tilbakemeldinger. Rektor må ha tid til pedagogisk ledelse og skoleutvikling.

De siste årene har elevenes læringsutbytte fått mer oppmerksomhet i skolene og hos myndighetene. Sammen med større bevissthet om elevens rettigheter har dette medført en tettere oppfølging av resultatene i skolen. Parallelt har omfanget av tilsyn fra nasjonale myndigheter økt. Rapportering og dokumentasjon er nødvendig for å vurdere om vi når målene med opplæringen, og for å sikre at elevenes rettigheter blir ivaretatt. Omfanget må vurderes opp mot hensynet til at skolene kan ivareta kjerneoppgavene sine.

Tidsbrukutvalget mener at lærernes kompetanse og samspillet med elevene er de enkeltfaktorene som har størst betydning for elevenes motivasjon og læringsutbytte. I tråd med mandatet ser Tidsbrukutvalget det som viktig at forholdene legges til rette slik at lærerne kan bruke mest mulig av tiden på skolens kjerneoppgaver: undervisning, vurdering og planlegging av undervisningen. God faglig kompetanse og formidlingsevne er en forutsetning for at lærerne skal kunne bidra til at elevene utvikler sine evner og får et godt utbytte av opplæringen. Derfor er lærerutdanningen og kompetanseutvikling for lærere et sentralt satsingsområde for regjeringen.

#### 3.1 Tidsbrukutvalgets anbefalinger og høringsinstansenes syn

Tidsbrukutvalget mener at skoleleder må sørge for at arbeidsplanfestet tid blir brukt målrettet og effektivt til skolens kjerneoppgaver, og at skoleleder må utvikle god og effektiv møtestruktur og møtekultur i samarbeid med lærerkollegiet. Videre sier utvalget at tiden er kommet for konsolidering av læreplanverket. Antall nasjonale handlingsplaner og strategier må reduseres. Konsekvensen for lærernes tidsbruk må utredes før reformer eller strategier/handlingsplaner blir vedtatt. Videre sier utvalget at lærerutdanningen må fange opp utfordringene i praksisfeltet. Nyutdannede lærere må få relevant og systematisk veiledning og oppfølging. Det må utvikles gode systemer for kontinuerlig kompetanseutvikling.

KS er tilfreds med at lærerne ønsker å bruke mer tid på skolens kjerneoppgaver, og deler utvalgets syn på at et mindre sammenpresset arbeidsår vil bidra til å lette lærernes belastning. Dette mener de kan øke oppmerksomheten om kjerneoppgavene i den tiden elevene er på skolen. Vedrørende erfaringene med arbeid med læreplaner lokalt mener KS at veiledninger skulle ha kommet samtidig som læreplanverket, og at det i ettertid er lett å se at *arbeidet fra statens side forut for reformen kunne vært mer detaljert, både med mål på hvert årstrinn og vurderingskriterier for det enkelte mål*. KS vil i sitt arbeid og overfor sine medlemmer ha oppmerksomhet på økt kvalitet for å oppnå bedre læring, det vil si å spisse lærernes oppgaver og

tidsbruk i retning av kjerneoppgavene, kompetanseutvikling og vurdering av praksis.

*Oslo kommune* mener det er viktig å sette søke-lyset på bruk av tid blant lærerne, som for andre yrkesgruppe, men at tidsregistreringen bør følges av en analyse av de utfordringene skolen har for å belyse om tiden anvendes på de formål som har behov for økt innsats. Når det gjelder arbeid med læreplaner lokalt, mener de at det skulle ha vært vurdert om læreplanene burde ha kompetansemål på det enkelte årstrinn. Variasjonen i tidsbruk både totalt og i tid brukt til ulike oppgaver er et svært viktig funn, og dette bør medføre varsomhet med hensyn til konklusjoner og anbefalinger.

*Utdanningsforbundet* mener at Utdanningsdirektoratets arbeid med veiledninger til læreplanarbeidet er til stor nytte ute på skolene, og foreslår at veiledningene utvides til å omfatte alle fag, alle områder i faget og inkluderer alle klassetrinn.

I tillegg mener de at veiledningene bør si noe om hva som er rimelig å kreve av kommune- og skolenivået når det gjelder felles og enhetlig operasjonalisering av læreplanen, og hva som bør overlates til lærere enkeltvis eller i samarbeid. De sier videre at arbeidet med læreplaner ikke er kommet like langt på de ulike skolene og i kommunene, og at veiledningene som kommer fra sentralt nivå, må være veiledende og frivillig å ta i bruk. Læreplananalyse og arbeid med læreplaner i lærerutdanningene må vektlegges, og lærerne må selv kunne bidra til god møtekultur, til sin egen og felles kompetanseheving og godt samarbeid om skoleutvikling.

*Norsk Skolelederforbund* viser til reformtrettthet blant skoleledere og lærere, og at dette gjelder spesielt arbeidet med læreplaner på lokalt nivå. Videre viser de til behovet for å sikre mulighet til kompetanseutvikling. *Elevorganisasjonen* etterlyser fokuset på elevenes og elevrådenes medvirkning i læringsarbeidet og det øvrige arbeidet på skolen. *Elevråd og elevene er de viktigste ressursene for å lære hva som er viktig å bruke tid på i skolen.* Elevorganisasjonen etterlyser i tillegg en grundigere drøfting av lærernes arbeidsoppgaver satt opp mot det utvalget mener er lærernes jobb. De ønsker sterkere fokus på hva vi vet, på bakgrunn av forskning, hva som bidrar til bedre læring for eleven, framfor fokus på hva lærerne mener de bruker for mye tid til. *Det er et gjennomgående fokus på hva det er krav om og hvem som stiller ulike krav, og ikke hva slags funksjon disse arbeidsoppgavene skal ha i det pedagogiske arbeidet.* Elevorganisasjonen stiller seg positiv til tiltakene som omhandler lærernes kompetanse, etter- og videreutdanning, forbedring av lærerutdanningen og veiledning av nyutdannede lærere. I tillegg mener de det er viktig at

lærere får god kompetanse til å arbeid med læreplaner som krever mye av både lærere og skoler.

*Norsk Lektorlag* støtter utvalgets forslag om at departementet heretter skal utrede konsekvenser for tidsbruk ved nye reformer. I prinsippet mener de at alle skolens oppgaver og tiltak bør vurderes ut fra en analyse av den tidsressursen som står til disposisjon. De mener at arbeidet med veiledninger og vurderingskriterier til de nasjonale læreplanene i fagene bør følges opp så raskt som mulig av nasjonale myndigheter.

*Skolenes Landsforbund* ønsker nasjonale læreplaner på alle trinn slik at elevene får en lik utdanning uavhengig hvor de bor i landet. De foreslår videre at lærerne på den enkelte skole setter seg ned for å drøfte sin egen tidsbruk.

### 3.2 Bevisst tidsbruk – regjeringens politikk

Gjennom St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* har regjeringen lagt fram målsettinger for opplæringen. De tre hovedmålsettingene er følgende:

1. Alle elever som går ut av grunnskolen, skal mestre grunnleggende ferdigheter som gjør dem i stand til å delta i videre utdanning og arbeidsliv.
2. Alle elever og lærlinger som er i stand til det, skal gjennomføre videregående opplæring med kompetansebevis som anerkjennes for videre studier eller i arbeidslivet.
3. Alle elever og lærlinger skal inkluderes og oppleve mestring.

Disse tre målsettingene angir samtidig regjeringens syn på skolens kjerneoppgaver. Det som skjer av aktiviteter i skolen, skal bidra til å nå disse målene. Regjeringens oppgave er først og fremst å legge rammebetingelsene til rette for at man lokalt skal kunne gjøre gode prioriteringer. Det gjelder virkemidler som læreplaner, lærerutdanning, kompetanseutvikling, regelverket og andre støttestrukturer for opplæringen.

#### 3.2.1 Lærerutdanning

En bedre lærerutdanning vil ha betydning for hvordan lærerne bruker tiden i klasserommet.

Fra studieåret 2010/2011 blir den tidligere allmennlærerutdanningen erstattet av to grunnskolelærerutdanninger som gir kompetanse til å undervise henholdsvis på trinn 1–7 og på trinn 5–10. I tillegg til de strukturelle endringene innebærer denne omleggingen ny rammeplan og nasjonale

retningslinjer for fag med økte krav til faglig kvalitet, bedre praksis, økt profesjonsretting og en mer forskningsbasert utdanning, jf. St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren – rollen og utdanningen* og Innst. S. nr. 185 (2008–2009).

Lærerutdanning foregår på to læringsarenaer: ved lærerutdanningsinstitusjonen og i skolen. For å oppnå en bedre og mer skolenær lærerutdanning er det nødvendig at samarbeid basert på gjensidighet mellom skoleeier/skoler og lærerutdanningsinstitusjonene videreutvikles og styrkes. De to lærerutdanningsarenaene må samarbeide om en praksisopplæring og undervisning av fagene i grunnutdanningen som sikrer kopling til praksisfeltet. Dette samarbeidet må også omfatte lærernes videre kompetanseutvikling i yrket, skoleutvikling og skolerettet forskning.

Kunnskapsdepartementet har fastsatt forskrift om rammeplan for de nye grunnskolelærerutdanningene som ble gjort gjeldende 1. mars 2010. Forskriften gir grunnlaget for hvordan de nye lærerutdanningene skal utformes ved universiteter og høyskoler med presiseringer av hvilket læringsutbytte kandidaten skal ha etter fullført grunnskolelærerutdanning. De to grunnskolelærerutdanningene skal være integrerte og forskningsbaserte profesjonsutdanninger med god praksisforankring. Det skal være rom for faglige valg i bredde og dybde. Dette stiller krav til både fagtilbudet og kompetansen i fagmiljøet. Institusjonene er oppfordret til å utvikle ulike fagprofiler på sine utdanninger slik at det blir en god nasjonal og regional arbeidsdeling.

Nasjonale retningslinjer for arbeid med fagene og praksisopplæringen i lærerutdanningene er utarbeidet av et nasjonalt rammeplanutvalg i et bredt samarbeid med faggrupper. Institusjonene er ansvarlige for å utvikle lærerutdanningene og samarbeide om tilbudet innenfor nasjonale føringer. I tråd med overordnet forskrift om rammeplan og nasjonale retningslinjer skal den enkelte institusjon utarbeide programplaner for grunnskolelærerutdanningene med bestemmelser om faglig innhold, praksisopplæring, organisering, arbeidsformer og vurderingsordninger.

Alle undervisningsfag skal være profesjonsrettede lærerutdanningsfag og omfatte fagdidaktikk med grunnleggende ferdigheter i faget. Alle undervisningsfag og skoler relevante fag og emner skal være forskningsbaserte og forankret i et forskningsaktivt miljø. Praksis i grunnskolen skal være en integrert del av alle fagene i lærerutdanningene og fordeles på alle fire årene. Praksisopplæringen skal være veiledet, vurdert og variert, og ha tydelig progresjon, slik at studentene trenes i

ulike undervisningssituasjoner. Det legges vekt på kvalitetssikring av praksisskoler, praksislærere og praksisopplæringen. Praksislærere skal ha gjennomgått videreutdanning i veiledning. Samarbeidet mellom lærerutdanningsinstitusjon og skoleeier/praksiskole skal nedfelles i formell avtale.

Tidsbrukutvalget har påpekt hvor viktig det er at den nye lærerutdanningen fanger opp utfordringene i praksisfeltet, og har spesielt bedt om at det settes søkelys på lærernes erfaring og kompetanse til beste for lærerstudentene på områder som konfliktløsning og atferdsproblematikk, samarbeidslinjer og hjelpeapparat, hjem-skole-samarbeid samt lov og forskrifter. Dette er ivarettatt i de retningslinjene som er utarbeidet for lærerutdanningene, og inngår i forskriften. Hele utdanningen er tuftet på helhet og sammenheng mellom teori og praksis, og på et nært samspill mellom profesjonsfeltet og det samfunnet skolen er en del av.

Tydelig klasseledelse bidrar til gode forhold mellom elever og lærere, og gir konsentrasjon om skolearbeidet. Verdien av lederskap kommer til å stå sentralt i den nye lærerutdanningen gjennom det nye faget *pedagogikk og elevkunnskap*, som vil være obligatorisk for alle. Faget skal blant annet handle om lærerens ferdigheter i å lede klasser og undervisningsforløp slik at alle elever har utbytte av læringsarbeidet. I dette faget vil lærerstudenten utvikle sin kunnskap om sammenhenger mellom lærerens ledelse av læringsarbeid, utvikling av et godt læringsmiljø og et inkluderende læringsfellesskap.

Læreryrket er utfordrende i et samfunn som preges av mangfold og endring. Grunnskolelærerutdanningene skal kvalifisere for å utøve omfattende og sammensatte oppgaver. Konsentrasjon om kjerneoppgavene, effektiv utnyttelse av egen tidsbruk til beste for elevens læringsarbeid og effektiv bruk av tid er skolens utfordringer. Grunnlaget for å håndtere utfordringer som å utnytte tiden effektivt og utøve god klasseledelse legges i profesjonsutdanningen.

I utvikling av de nye grunnskolelærerutdanningene arbeides det parallelt med kvalitet og kapasitet. Departementet samarbeider tett med lærerutdanningsinstitusjonene for å sikre at regjeringens mål om en forbedret grunnskolelærerutdanning nås, og at søkning til lærerutdanningen skal øke.

Det er et økende behov for flere lærere i årene som kommer. GNIST er navnet på et femårig samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet, Utdanningsforbundet, KS, LO, NHO, Pedagogstudentene, Studentenes Landsforbund, Norsk Studenunion, Elevorganisasjonen, Norsk Lektorlag, Skolenes Landsforbund, Norsk Skolelederforbund



og Nasjonalt råd for lærerutdanning. GNIST er en bred satsing for å styrke kvaliteten på lærerutdanningen og videreutvikle lærerprofesjonen. Partnerskapet jobber for å øke statusen til lærerne og rekruttere flere gode lærere for framtiden.

Det er et omfattende arbeid å etablere de nye grunnskolelærerutdanningene. Det arbeides på flere fronter for å sikre høy kvalitet og kontinuerlig utvikling av utdanningene i tråd med skolens behov. Det er viktig å sikre det forskningsbaserte grunnlaget for lærerutdanningen. Forskerskolen NATED (National Graduate School in Educational Research), som delfinansieres av Norges forskningsråd, og der alle sju universiteter og Høgskolen i Oslo samarbeider for å sikre høy kvalitet i utdanningsforskningen, er ett eksempel. Forskningen omfatter blant annet språkutvikling, læring og undervisning i og utenfor skoler og utdanningsledelse. Et annet eksempel er den nasjonale nettverksbaserte forskerskolen i lærerutdanningene som har til hensikt å styrke forsknings- og utviklingsarbeidet i fagmiljøene – Nasjonal forskerskole for læreutdanning (NAFOL). Samlet kan disse programmene bidra til å styrke det forskningsbaserte kunnskapsgrunnlaget i lærerutdanningen.

I 2010 avsluttes første del av programmet Praksisrettet Forsknings- og Utviklingsarbeid for barnehage, grunnpoplæring og lærerutdanning (PraksisFoU), som har disponert 150 mill. kroner til 27 prosjekter siden 2006. Det har vært en forutsetning at ett eller flere lærerutdanningsmiljøer har vært aktive deltakere i alle prosjektene. Tema for grunnpoplæringen har vært læringsprosesser og læringsutbytte, organisering og læring, yrkespraksis og lærerutdanning. Forskningsprogrammet har blant annet bidratt til at forskningsbasert kunnskap formidles til skolesektoren for å kunne tas i bruk i skolen, og det er utviklet en samlet plan for kunnskapsdeling og formidling. Forskningsrådet får nå i oppdrag å sette i verk et nytt, tilsvarende program, Praksis FoU II, som skal samarbeide tett med Utdanning 2020.

### 3.2.2 Kompetanseutvikling

En forutsetning for å bruke tiden på det som gir mest læring for elevene, er at lærere har faglig kompetanse og ferdigheter i å lede opplæringen. Derfor er kompetanseutvikling et sentralt element i arbeidet for bedre utnyttelse av tiden i skolen.

Etterutdanning er et kommunalt ansvar. Staten har likevel gjennom flere år bidratt med midler til både etter- og videreutdanning. Regjeringen vil fortsatt prioritere dette høyt, og finansiere utvikling av tilbud og deltakelse i videreutdanning. Sta-

ten dekker også en andel av vikarkostnadene for de som deltar. På etterutdanningsfeltet vil staten prioritere å utvikle gode tilbud som man kan benytte seg av lokalt. Kommunene må betale mesteparten av kostnadene ved deltakelse i etterutdanningen. Staten har likevel bidratt og vil fortsatt gi støtte til etterutdanning, særlig til kommuner med særskilte utfordringer.

Tidsbrukutvalget ser det som sentralt at lærerens posisjon som leder av klassen styrkes, og anbefaler at nasjonale myndigheter fortsetter å bevilge midler til et varig system for videreutdanning av lærere og bevilger midler til utdanning av mentorer for nyutdannede lærere. Videre foreslår utvalget at det utvikles tilbud om etterutdanning i klasseledelse. Utvalget peker også på at det bør arbeides for å utvikle forskningsbasert kompetanse til skoler og skoleeiere, og at det må utvikles gode kompetansemiljøer.

Klasseledelse, i betydningen læreren som leder av læringsarbeidet, sosialt samspill og kontinuerlig arbeid med læringsmiljøet, er helt sentralt i grunntutdanningen for lærere, og framheves spesielt i det nye faget pedagogikk og elevkunnskap. Samtidig er dette forhold som inngår som løpende del av skolens arbeid. Ethvert kollegium, enhver lærer og skoleleder vil ha behov for refleksjon over sin egen og felles praksis. Temaer som klasseledelse og læringsmiljø settes derfor på dagsordenen i skoleutviklingsprosjekter og etterutdanningstiltak. Departementet vil initiere og dekke kostnader til utvikling av tilbud om skolebasert etterutdanning i klasseledelse. Tilbud som vil belyse sammenhenger og effekter av lærerens lederarbeid, forberedelse og gjennomføring av undervisning.

Effektiv utnyttelse av tiden i klasserommet krever kompetente lærere som kan sitt fag, og som styrer tidsbruken og læringsprosessene i klasserommet. God fagkompetanse gjør at læreren kjenner et bredt spekter av kilder til og arbeidsmåter for faget, kan treffe rasjonelle og raske valg av fagstoff og legge opp til variert undervisning med stor grad av tilpasset opplæring. Det faglige samarbeidet i kollegiet må stimuleres og støttes med skoleledelsens engasjement slik at lærerkollegene lett og fleksibelt kan dra nytte av hverandres sterke sider, og utnytte tiden godt med god arbeidsdeling og konsentrasjon om elevenes læring.

Det har vært og er et mål for regjeringen å sikre og styrke kompetansen i skolen ved å satse på ny grunnskolelærerutdanning og samtidig prioritere etter- og videreutdanning høyt. Lærere med høy faglig og pedagogisk kompetanse er en viktig forutsetning for elevenes motivasjon, mestring og læringsutbytte. Kompetente lærere bidrar til motivasjon og

gode elevresultater, noe som igjen fører til at flere elever gjennomfører grunnopplæringen med fagbrev eller søker seg til høyere utdanning. Sammenlignet med kolleger i andre land deltar norske lærere lite i etter- og videreutdanning. Lærere er blant de profesjonsutdannede i Norge som i minst grad tar i bruk forskningsbasert kunnskap i utøving av yrket. I Norge oppgir 70 prosent av lærerne at de gjerne skulle deltatt mer i etter- og videreutdanning.<sup>1</sup> Arbeidspress, mye ekstraarbeid med å tilrettelegge for vikarer og problemer med å finne egnede vikarer oppgis som de viktigste grunnene til at lærere ikke deltar så mye som de gjerne ville. I tillegg vises det til mangel på egnede tilbud.<sup>2</sup> Lærerne oppgir i undersøkelsen til SØF<sup>3</sup> at de bruker i gjennomsnitt 50 minutter per dag til utenomfaglige aktiviteter som å løse konflikter, holde ro og orden og starte opp planlagt aktivitet. Tidsbrukutvalget foreslår i den sammenhengen at etterutdanning i klasseledelse vil være et av de mest egnede virkemidlene for å lykkes med effektiv utnyttelse av skoletimene, og derved øke elevenes konsentrasjon og læringsresultater. Departementet vil følge opp denne anbefalingen ved å utvikle tilbud om etterutdanning i klasseledelse. Etterutdanning i klasseledelse vil med fordel kunne gjennomføres i skolen, på skolens egen arena og i samarbeid med forskningsbaserte fagmiljøer. Innholdet i en slik kompetanseutvikling vil være aktuelt for hele kollegier, og være en direkte støtte for skoleledelsen ved å ta utgangspunkt i praksis og erfaringer ved egen skole.

Grunnlaget er gitt i strategien *Kompetanse for kvalitet*, som skal sikre en varig satsing på videreutdanning for lærere, og er utarbeidet i samarbeid med lærerorganisasjonene, KS og Nasjonalt råd for lærerutdanning. Staten finansierer utvikling av studietilbudene og tilbyr kommuner og fylkeskommuner et visst antall gratis studieplasser. I tillegg gir de statlige utdanningsmyndighetene tilskudd til en andel av vikarkostnadene til skoleeiere som har fått tildelt studieplasser. Skoleeier dekker en tilsvarende andel av vikarkostnadene. De resterende 20 prosent er lærerens eget bidrag. Det er tatt utgangspunkt i at 60 studiepoeng krever et års arbeid, som tilsvarer et studieår, og at de som deltar i videreutdanning, må frigjøres fra deler av sine ordinære oppgaver. I statsbudsjettet for 2010 er det lagt opp til at 2500 lærere kan ta videreutdanning på deltid i 2010. Per 1. mai 2010 er det om lag 1650 søkere. Sammen med partene vil departementet drøfte hvordan en kan øke deltakelsen i videreut-

danningen. Videreutdanningen er i første rekke målrettet mot fagområder og emner det på landsbasis særlig er behov for å styrke. Strategien vil gi deltakerne videreutdanning i et omfang på inntil 60 studiepoeng i det enkelte fag eller område. Prioriteringene for perioden 2009–2012 er presentert i strategien *Kompetanse for kvalitet*.<sup>4</sup>

I St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren – rollen og utdanningen* settes det som mål at alle nyutdannede lærere i grunnskole og videregående opplæring tilbys veiledning fra skoleåret 2010/2011. Veiledningen skal gis av kvalifiserte mentorer. Utdanningsdirektoratet fikk tildelt i alt 33 mill. kroner i 2009 til finansiering av videreutdanning for lærere som vil kvalifisere dem som mentorer i en overgangsordning inntil en ny nasjonal mentorutdanning er på plass høsten 2010. Dette gjennomføres ved lærerutdanningsinstitusjoner etter søknad, og i nært samarbeid med skoleeierne, slik det er nedfelt i avtalen med KS sentralt. Mentorene vil utgjøre bemanningen i den ordningen som er under utarbeiding for iverksettelse fra høsten 2010. Betegnelsen «mentor» brukes i stortingsmeldingen i betydningen *en erfaren kollega som fungerer som veileder for nyutdannede*, til forskjell fra for eksempel en praksisveileder for ennå ikke kvalifiserte lærerstudenter. Mentorutdanningen skal gis som et videreutdanningstilbud til lærere, og utformes slik at den egner seg som deltidsstudium ved siden av arbeid som lærer innenfor en ramme på inntil 30 studiepoeng. Det skal være en avsluttende vurdering, som med bestått karakter kvalifiserer for arbeid som mentor for nyutdannede lærere.

Veiledning av nyutdannede lærere vil bidra til at nye lærere får hjelp til å kople læring fra utdanningen sammen med de utfordringene de møter i en hektisk skolehverdag, slik at de vil kunne etablere effektive og gode rutiner tidlig i sin lærergjerning. Forskning viser at erfarne lærere utnytter den tiden som er til rådighet, mest effektivt.<sup>5</sup> Veiledning for nyutdannede vil kunne bidra til at slike forskjeller reduseres. I tillegg vil det gi lærerutdanningsinstitusjonene bedre kontakt med praksisfeltet på en måte som kan stimulere grunnopplæringen.

Et Kunnskapssenter for utdanning skal etableres fra 1. januar 2011. Norges forskingsråd har fått i oppdrag å etablere senteret. Kunnskapssenteret skal sammenstille og formidle resultater fra norsk og internasjonal utdanningsforskning. Således vil formidling av forskning blant annet om utdanningsledelse, klasseledelse og lærerens arbeid

<sup>1</sup> Vibe mfl. 2009

<sup>2</sup> Hagen mfl. 2006

<sup>3</sup> Strøm mfl. 2009b

<sup>4</sup> Strøm mfl. 2009b

<sup>5</sup> Strøm mfl. 2009b

som leder av læringsarbeid være sentralt for Kunnskapsenteret. Senteret skal også ha i oppgave å identifisere mangler i kunnskapsgrunnlaget og kommunisere behovet for ny forskning til Norges forskningsråd, forskningsmiljøer og til den sentrale utdanningsadministrasjonen.

### 3.2.3 Arbeid med læreplaner

Gjennom nye læreplaner fra 2006 har den enkelte kommune og den enkelte skole fått større handlingsrom til å planlegge, organisere og tilpasse opplæringen til lokale forhold. De siste læreplanene for grunnopplæring under Kunnskapsløftet ble fastsatt og publisert i 2008. Utdanningsdirektoratet publiserer læreplanene i læreplandatabasen Grep på [www.udir.no/grep](http://www.udir.no/grep). Etter 2008 har utfordringen vært å gjennomføre reformen.

Tidsbrukutvalget påpeker at det har vært tidkrevende arbeid for skoleledere og lærere å følge opp de sentralt gitte læreplanene i Kunnskapsløftet. Utvalget hevder at verken det nasjonale nivået eller skoleeier har tatt tilstrekkelig hensyn til hvor mye tid det ble behov for til konkretisering og planlegging for lærerne, og ber om at tidsbruken vurderes ved utforming av framtidige reformer. Utvalget oppfordrer nasjonale myndigheter til å utvikle veiledninger som angir kompetansemål på alle trinn og i alle fag.

I St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* ble det varslet at departementet ville utarbeide veiledning i lokalt arbeid med læreplaner og utarbeide veiledende læreplaner i fag.

I den sammenhengen er det utviklet en generell veiledning for lokalt arbeid med læreplaner og fagspesifikke veiledninger i norsk, matematikk og kroppsøving som ble ferdigstilt til høsten 2009. Flere veiledninger for fag ble ferdigstilt i mai 2010. Det gjelder veiledninger i samfunnsfag, engelsk, naturfag, fremmedspråk, finsk som 2. språk, grunnleggende norsk for språklige minoriteter og veiledning i morsmål for språklige minoriteter.

Veiledningene som er utarbeidet, synliggjør helhet og sammenheng mellom alle delene i læreplanen, og viser eksempler på hvordan kompetansemålene er utgangspunkt for konkretisering av innhold, arbeidsmåter og vurdering. Veiledningene viser også eksempler på progresjon på alle trinn, inkludert progresjon i grunnleggende ferdigheter. I tillegg synliggjør de hvordan lærerne kan planlegge og tilrettelegge for tilpasset opplæring, og gir råd om hvordan de kan utvikle de grunnleggende ferdighetene i arbeid med fagene.

Læreplanene er i all hovedsak blitt positivt motatt i sektoren, og departementet forventer at den

tiden som brukes til arbeid med lokale læreplaner, går ned etter hvert som lærere har fått erfaring i og kunnskap om å ta planene i bruk. Veiledninger til læreplaner i fellesfag vil på lengre sikt kunne frigjøre tid for lærerne. Departementet vil vurdere ytterligere utarbeidelse av veiledninger for fag når man har fått erfaringer med hvordan de veiledningene som er utarbeidet, brukes blant lærerne.

I tillegg til veiledningene skal Utdanningsdirektoratet publisere gode eksempler på lokalt arbeid med læreplaner. Mangel på læremidler medfører til undervisning i kvensk/finsk og i og på samisk utfordringer for tidsbruken i skoler og for lærere med samisk undervisning og undervisning på samisk.

Parallelt med innføringen av nye læreplaner er det iverksatt en bredt anlagt evaluering av Kunnskapsløftet der flere forskningsmiljøer er involvert. Delrapporter fra prosjektet som evaluerer Kunnskapsløftet, viser at det fortsatt er et stykke vei å gå før Kunnskapsløftets målsettinger er oppnådd lokalt. Delrapport 2 fra NIFU STEP og ILS/UIO<sup>6</sup> påpeker for eksempel at de grunnleggende ferdighetene i begrenset grad reflekteres i opplæringen, men at så vel lærere som rektorer i grunnskolen er positive i sin holdning til prinsippene i Læreplanverket i Kunnskapsløftet. Alle rektorene som ble intervjuet, oppfatter at Kunnskapsløftet har sterkere fokus på faglig kunnskap og læringsmål, noe som får konsekvenser for deres lederstrategier. Det understrekes at Kunnskapsløftet har betydd en bevisstgjøring om målene for opplæringen og om vurdering. Det samtales mer om resultatene som oppnås. Evalueringen viser videre at selv om det lokale arbeidet med læreplanene på mange måter kan ha bidratt til økt grad av profesjonalitet i personalet ved både små og store skoler, mener lærerne at mer av innholdet både kan og bør bestemmes sentralt for å unngå at læreplanene blir for lokale.

Delrapport 2 i forskningsprosjektet Sammenhengen mellom undervisning og læring (SMUL)<sup>7</sup> viser at de fleste lærere er positive til kompetansemålene i læreplanene i Kunnskapsløftet. Sluttrapport i prosjektet skal komme 2012. Forskerne har gjennomgått planleggingsdokumenter fra skoleeiere, skoler og lærere. De finner at det er klare forskjeller på grunnskolen og videregående opplæring når det gjelder skoleeiers involvering i planleggingen av innholdet i opplæringen. Mens de fleste skoleeiere for grunnskolen har bidratt til å utvikle læreplaner lokalt, er det i videregående

<sup>6</sup> Møller mfl. 2009

<sup>7</sup> Hodgson mfl. 2010



skole ingen skoleeiere som har gjort dette. I grunnskolen har bidragene fra skoleeier gitt betydelig støtte til læringsarbeidet.

De fleste lærerne er positive til at læreplanene inneholder kompetansemål, men mange lærere opplever målene som vage og omfattende, mens andre synes de er klare og greie å arbeide etter. Det kan synes som en del av lærerne har problemer med, eller ikke ser behovet for, å bryte ned kompetansemålene til mer konkrete læringsmål. Forskerne hevder at det i grunnskolen ser ut til å være en større forståelse for at det er en tett kopling mellom mål og vurdering, og at kompetansemålene må konkretiseres for lettere å kunne måles, selv om noen lærere hevder at det blir for mye måling.

Lærebøker og tilhørende materiell synes å ha stor betydning for lærernes planlegging. Læreboka brukes som en av de viktigste ressursene for planlegging av undervisningen, og den er ofte styrende i utviklingen av lokale planer.

Blant lærerne på barnetrinnet blir vektleggingen av grunnleggende ferdigheter utelukkende positivt mottatt, og i grunnskolen finner forskerne eksempler på at enkelte skoleeiere har utviklet planer som skal støtte lærerne i arbeidet med de grunnleggende ferdighetene. På ungdomstrinnet er lærerne også gjennomgående positive, men her er det flere som er kritiske til hvordan dette kan omsettes til praksis. Lærerne i videregående opplæring legger ikke like stor vekt på grunnleggende ferdigheter. De digitale ferdighetene er vektlagt på begge nivåene. Forskerne finner likevel at de grunnleggende ferdighetenes plass blir mindre når læreplanen settes ut i praksis. Forskerne finner få tegn på planlegging for en systematisk progresjon i elevenes tilegnelse av grunnleggende ferdigheter.

Når det gjelder planprosessen på den enkelte skole, er det klare forskjeller på grunnskolen og videregående skole. Mens planlegging i grunnskolen hovedsakelig skjer i lærerteam, er planleggingen i videregående skole mer individuell. Lærerne i grunnskolen opplever at dette letter arbeidsbyrden, men samtidig opplever noen at de underviser etter planer eller konkrete opplegg som de bare i begrenset grad kjenner grunnlaget for.

### 3.2.4 Støttestrukturer – strategier og handlingsplaner

På en rekke områder finnes det statlige tverrdepartementale handlingsplaner. Bakgrunnen for disse vil være å intensivere arbeidet på et område gjennom en koordinert og tverrfaglig innsats. Regjeringen ønsker blant annet en helhetlig oppvekstpoli-

tikk for å utjevne sosiale forskjeller. Kunnskapsdepartementet vil sikre at det er god sammenheng mellom deltakelsen i slike initiativer og de ordinære oppgavene i sektoren, samtidig som ansvarslinjene og skolenes metodefrihet respekteres.

Tidsbrukutvalget foreslår at nasjonale myndigheter må redusere antall handlingsplaner og strategier, og prioritere tydeligere hvilke utfordringer og mål som er de viktigste. De viser til de mange statlige handlingsplaner og strategier på ulike områder, der Kunnskapsdepartementet enten har sine egne handlingsplaner og strategier, eller der de i tillegg deltar med handlingsplaner og strategier under andre departementers arbeidsområder.

Forventningene til skolen er store fra skolens brukere og nærmiljø, fra politikere og beslutningstakere lokalt, regionalt og nasjonalt. Det kan være samferdsel med trafikkopplæring, helse med holdningsskapende kampanjer, nærings- og gründervirksomhet fra alle samfunnets «sektorer», som kommer i tillegg til de målsettingene i læreplanverket om ligger til grunn for virksomheten i skolen. Alle initiativene har de beste hensikter og gode begrunnelser, dels som tilskudd og bidrag til den opplæringen som skal finne sted i skolen, og dels som ny inspirasjon for å gi innsikt og påvirke holdningene hos barn og unge. Det er i grunnskolen «hele» befolkningen kan nås. Derfor etableres det også samarbeid på tvers av samfunnsområdene, ofte med strategier og handlingsplaner på tvers av sektorene.

Strategien *Gi rom for lesing 2003–2007* hadde som mål å få til en nasjonal, bredt anlagt dugnad for å stimulere leselysten i befolkningen generelt og i opplæringen spesielt. Strategien inneholdt 27 tiltak av større og mindre omfang. Tiltakene er i dag innarbeidet som en løpende del av praksis, og har bidratt til at fagmiljøene har utviklet et bredt tilbud om etter- og videreutdanning. Strategien for 2006–2009, *Et felles løft for realfagene*, er nylig avløst av en ny strategi for styrking av realfag og teknologi 2010–2014: *Realfag for framtida*. Et konkret eksempel på samarbeid på tvers av sektorer er kultur- og skolesektorens felles satsing for å stimulere elevenes skapende evner, utvikle samarbeid mellom kunstnere, elever og lærere, og gi elevene kunstopplevelser innenfor alle kunstuttrykk på et profesjonelt nivå, *Skapende læring. Strategi for kunst og kultur i opplæringen, 2007–2010*. Det er ingen tvil om at et slikt samarbeid bidrar til opplevelser og innsikt som kan være helt grunnleggende for elevens dannelse og utdanning, samt utvikler evner og ferdigheter i ulike fag. Dette dokumenteres i så vel internasjonal<sup>8</sup> som nasjonal faglitteratur<sup>9</sup>. 2009 var «det europeiske året for innovasjon og kreativitet»,

samt satsingsområde for UNESCO og i det nordiske samarbeidet.

Det er etablert åtte nasjonale sentre med spisskompetanse på ulike områder innenfor opplæringen. Sentrene er knyttet til universiteter og høyskoler. Alle sentrene har oppgaver som omfatter faglig utvikling, formidling og støtte til kunnskapsbasert praksis. I den grad de nasjonale strategiene er videreført, ble ansvaret for oppfølgingen overført til de nasjonale sentrene fra 2008. I tillegg samarbeider Kunnskapsdepartementet med flere andre departementer om gjennomføringen av tiltak som er forankret i ulike tverrdepartementale strategi- og handlingsplaner. Det gjelder for eksempel innenfor fysisk og psykisk helse, rus, tobakk, rasisme, hiv-forebygging, kjønnslemlesting og tvangsekteskap.

I St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* vises det til gjennomførte og pågående evalueringer av enkelte strategier. Det vises til at de nasjonale strategiene som treffer opplevde behov i sektoren, har større muligheter til å lykkes fordi de får bedre lokal forankring og blir gitt prioritet fra lokalt hold. Evalueringene av gjeldende nasjonale strategiplaner viser at de fleste strategiene er preget av for ambisiøse og lite konkrete målsettinger, og av for mange og for detaljerte tiltak. Det er vanskelig å evaluere flere av strategiene fordi målsettingene i liten grad er operasjonalisert. Flere av evalueringene peker på de utfordringene som ligger i at planene er store og sammensatte. Planene omfatter mange og svært ulike tiltak og prosjekter, og de retter seg mot forskjellige nivåer i sektoren. Departementet besluttet i sammenheng med St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* å redusere antallet strategiplaner for å bidra til tydeligere styringssignaler fra statlige utdanningsmyndigheter.

Det vil til enhver tid være en viktig avveining å vurdere omfanget av de støtte- og veiledningstiltakene som tilbys skolene med hensyn til uttrykte behov, og i hvilken grad intensjoner oppnås og om tiden benyttes formålstjenlig. Tidsbrukutvalget mener det er grunn til å se på omfanget av statlige handlingsplaner og strategier, og oppfordrer til at antallet reduseres. Kunnskapsdepartementet vil følge opp dette ved å være tilbakeholden med å legge fram handlingsplaner og strategier.

### 3.3 Hva kan gjøres lokalt?

#### 3.3.1 Arbeidstidsavtalen

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

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

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

#### 3.3.2 Kunnskapsløftet – fra ord til handling

*Kunnskapsløftet – fra ord til handling* er et statlig program som skal styrke skolesektorens evne til å utvikle skolene i tråd med målene i Kunnskapsløftet. Underveis ble programmet utvidet til også å omfatte målet om bedre læring ved hjelp av tidlig innsats og bedre gjennomføring i videregående opplæring. Hovedvirkemiddelet i satsingen er støtte til skoleutviklingsprosjekter som er basert på et trekantsamarbeid mellom skoler, skoleeiere og eksterne kompetansemiljøer. Programmet har hatt en samlet økonomisk ramme på ca. 195 mill. kroner for perioden 2005–2009, hvorav 125 mill. kroner er tildelt som direkte prosjektstøtte til 100 prosjekter. Disse prosjektene har involvert 270 skoler, 40 barnehager, 90 kommuner, 14 fylkeskommuner og 110 kompetansemiljøer. Programmet har vært drevet av Utdanningsdirektoratet, som har hatt et eget sekretariat.

Fafo og Universitetet i Karlstad<sup>10</sup> har evaluert programmet. Evalueringen viser at de fleste skolene har økt sin evne til å drive forbedringsarbeid i skoleorganisasjonen. De har også bedret evnen til systematisk vurdering av skolens praksis.

<sup>8</sup> Bamford 2006

<sup>9</sup> Borgen mfl. 2006

<sup>10</sup> Blossing mfl. 2010

Ståstedsanalysen og organisasjonsanalysen, som er utviklet i programmet, spiller en vesentlig rolle.

Det enkelte prosjekt har hatt en varighet på om lag to år. Forskerne peker på at endring av undervisningspraksis og arbeidet i klasserommet trenger lengre tid for å lykkes.

Evalueringen finner at støtten til skolene primært har vært rettet mot skolenes evne til å drive forbedringsarbeid i skolen som organisasjon, og at dette arbeidet i mindre grad har påvirket det læringsarbeidet som skjer i det enkelte klasserom.

Det stilles spørsmål ved om det burde vært reist sterkere krav til å rette oppmerksomheten mot selve undervisningen. Samtidig viser forskerne at det kan være flere grunner til å rette oppmerksomheten mot arenaer utenfor klasserommet. Det vil oftest være mer konfliktfyllt å skulle forandre kjernevirksomheten enn aktiviteter i randsonen.

Enkelte prosjekter har vært preget av top-down-styring i implementeringsfasen. Initiativ til deltakelse har vært opplevd som krav utenfra, og det har derfor tatt tid å forankre prosjektet internt.

Evalueringen stiller også spørsmål ved trekant-samarbeidet mellom skole, eksternt kompetansemiljø og skoleeier med den sterke vektleggingen av den eksterne kompetansen og skoleeiernivåets betydning. Forskerne mener disse to samarbeidspartene kan ha vært tillagt for stor betydning på bakgrunn av at de ikke er delaktige i det daglige arbeidet på skolenivå. Et hovedfunn i Rambøll Managements sammenstilling av sluttrapporter fra 2007-porteføljen, derimot, er at aktiv eierutøvelse kombinert med tett involvert ledelse ved skolen er en nøkkel til vellykket utviklingsarbeid. Slik sett støtter erfaringene fra denne porteføljen de antakelsene som ligger til grunn for programmet som helhet, nemlig at god skoleutvikling forutsetter et velfungerende system, og at utvikling av læring og læringsmiljø på skolenivå styrkes dersom systemet utvikles også på skoleeiernivå.

Tidsbrukutvalget oppsummerer at lærerne ønsker å bruke mindre tid til fellesmøter på skolen (ikke-faglige), dokumentasjon rundt enkeltelever, lokalt læreplanarbeid, oppfølging av og kontakt med enkeltelever og rapportering til skoleeier og skoleledelse. Lærerne ønsker derimot å bruke mer tid til undervisningsrelaterte oppgaver, faglig oppfølging av eleven, faglige møter og kompetanseutvikling. I programmet *Kunnskapsløftet – fra ord til handling* har det vært et hovedpoeng å utvikle pedagogisk og organisatorisk praksis i sammenheng slik at praksisen støtter opp om elevenes læring. Det har også vært et poeng å utvikle dialogen om læring både vertikalt og horisontalt slik at

innholdet i de ulike møtene danner en sammenheng og støtter opp om læringsarbeidet. Erfaring fra prosjektene tyder på at det tar tid før praksisen endres i full skala, og at lærerne i mange tilfeller parallelt opprettholder gammel praksis samtidig med at ny praksis utvikles. Mange har opplevd at tidsbruken øker i utprøvsingsperioden, men når ny praksis er implementert og gammel praksis lagt bort, går tidsbruken ned, og innholdet i møtene oppleves både som kompetanseutvikling for lærerne og som støtte til læringsarbeidet i klasserommet.

### 3.3.3 Møter på skolen

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

Knut Roald setter i sin doktoravhandling<sup>11</sup> søkelyset på skole- og kommunenivåets arbeid med kvalitetsvurdering når det nasjonale nivået i økende grad tar i bruk mål-, resultat- og ansvarsstyring. Han mener at den norske skolen står overfor vesentlige utfordringer når det gjelder både faglig kunnskapsnivå, sosial utjevning og frafall i den 13-årige grunnopplæringen. Målet for studien har

#### Boks 3.1 Rektor ved Strandebarm skule, Kvam kommune

*For å rydda oss meir tid til samarbeid i personalet innførte me ein ordning med 9 elevfrie dagar i året frå skuleåret 2008/2009. Kvar onsdag i tre veker hadde elevane fleire timar enn «vanleg» veke. Den fjerde onsdagen fekk dei då fri. Det er tilbod om SFO for dei minste elevane desse onsdagane. Den elevfrie onsdagen brukte personalet til felles planlegging og samarbeid frå kl. 0800 til 1500. Fellestid frå fire veker vart samla til denne dagen. Ordninga vart vidareført inneverande skuleår, og me har no, i samråd med elevar og foreldre, bestemt oss for å halda fram også neste år. Dei elevfrie onsdagane gjev oss høve til å gjera utviklingsarbeid på skulen i lengre bolkar, i staden for korte ettermiddagsøkter der dei fleste er trøytte etter skuledagen.*

<sup>11</sup> Roald 2010

vært å utvikle kunnskap om de organisasjonslæringsprosessene som finner sted mellom skole og skoleeier i arbeidet med kvalitetsvurdering. For å kunne etablere et kunnskapsutviklende kvalitetsvurderingsarbeid mellom skoler og skoleeier synes det som at følgende forutsetninger må være til stede:

- et bredt tilfang av både kvalitativ og kvantitativ informasjon

### **Boks 3.2 Tid til samarbeid ved Grønnåsen ungdomsskole, Tromsø:**

Skoledagen ble endret til fire undervisningsøkter i stedet for seks. Nå er hver økt 70 min og altså litt for lang. Den økte undervisningstiden tas fra læreres daglige planleggingstid innenfor tilstedeværelsestiden. Elevene får avspasere en halv dag hver fjerde uke. Den tiden elevene er borte, bruker vi til lærersamarbeid. Det gir rom for faglig samarbeid om lærestoffet og samkjøring av arbeidet med ny fireukers periodeplan. Lærere opplever at lengre undervisningsøkter gir rom for mer variasjon, mer tid til arbeid med lærestoffet, og det gir mer ro over skoledagen. Elevene setter pris på å ha færre fag per dag. Vi merker imidlertid at fag som kun får én økt undervisning per uke, blir sårbare når ukedager faller bort.

### **Boks 3.3 Skoleledere ved Greveløkka og Rollsløkken skole, Hamar kommune**

Teamene har en viktig funksjon i arbeidet med skoleutvikling og trenger derfor oppmerksomhet. Alle lærere har fått forelesninger om skolen som en lærende organisasjon. Dette er viktig kunnskap som har blitt knyttet opp mot teamenes refleksjoner og arbeid på egen skole. For å høre er ikke det samme som å gjøre! Forelesninger må følges opp. Teamlederne har vært «tett på» sine team slik at planlagte emner og temaer blir drøftet og knyttet opp mot lærernes praksis i klasserommet. Teamene har utviklet mål for hvordan de skal arbeide sammen. Disse målene er konkrete og målbare. Når vi både forstår og handler, kan vi få til en god utvikling av skolens praksis. Dette krever oppfølging fra ledelsen, både teamlederne og rektorene.

### **Boks 3.4 Organisering av planlegging av undervisningen. Åsen 1–7-skole, Nedre Eiker kommune**

Ved å velge et navn som PUFF sier vi samtidig noe om vårt fokus: sammenheng mellom vurderingsarbeid – planlegging – undervisning:

P – Planmessig

U – Utvikling av

F – Ferdigheter og

F – Fagkompetanse

Arbeidet med å etablere faste årsplaner som sikrer kompetansemålene i fagene har vært tidkrevende, men har blitt et nyttig verktøy for lærerne. Tilbakemeldingene fra lærerne er entydige om at dette er tidsbesparende, samtidig som det gir trygghet for ivaretagelse av kompetansemålene. Kompetansemålene i de ulike fagene ses i forhold til hverandre, slik at temaer i fagene «som passer sammen», kommer i samme periode.

Skolen har utarbeidet en utviklingsstige for grunnleggende ferdigheter. Her er det 10 nivåer som synliggjør ferdigheter eleven skal beherske innenfor lesing og skriving. Mål for grunnleggende ferdigheter (GF-stigen) er satt inn i planene slik at de passer til temaene det arbeides med. Disse målene er styrende for arbeid i flere fag. Dette har gitt lærerne et felles fokus og sikrer trening på ferdighetene og at ferdigheter elevene mestrer, tas i bruk.

### **Boks 3.5 Hamar kommune: Samarbeid mellom Greveløkka og Rollsløkken skole**

Prosjektet er ledet av rektorene på begge skoler. Det har vært en viktig faktor for prosjektets framdrift og måloppnåelse. Skal vi få til et felles løft for lesing, må ledelsen være tydelig på prioriteringer og tidsbruk. Det er krevende prosesser å få alle med i et felles utviklingsløft. Da må ledelsene være «tett på», kjenne til fagfeltet for å kunne gjøre de riktige strategiske valgene, sette opp datoplaner, konkretisere planene osv., slik at alle forstår hvor vi skal, hvilke mål vi har satt oss, og på hvilken måte vi skal arbeide framover.

- bruk av både interne og eksterne kvalitetsvurderinger
- utvikling av *møtearenaer* og *møteformer* som er egnet for produktivt arbeid med kvalitetsvurdering

Studien viser at utvikling av nye samarbeidsformer mellom skole- og kommunenivå kan mobilisere analyse- og utviklingskraft både ovenfra og nedenfra i den kommunale organisasjonen. Ulike former for komplementære møtearenaer blir prøvd ut på flere måter. Både skole- og kommunenivået søker å utvikle mer ansvarliggjørende og skapende arbeidsformer i elev- og foreldresamtalen, lærer-team, klassetrinnsmøter, kollega- og ledermøter på skolene, kommunale rektormøter, dialogmøter mellom den enkelte skole og kommuneledelsen m.m. I studien er det flere eksempler på strategiske grep for å skape lærende møteformer, for eksempel at alle møtedeltakerne forbereder seg på å definere problemstillinger, å søke prioriteringer framfor vedtak, at hver deltaker spiller inn sine refleksjoner, at det gjennomføres gruppedrøftinger før plenumsmøter, å vurdere positive resultater før negative, avtale kritikkfase, etterspørre sammenhenger og løsningsforslag, skifte på ansvaret for møteledelse, oppsummeringer og referat.

På den enkelte skole bør det være høy bevissthet om hvordan lærerne bruker fellestid, og om hvordan arbeidet er organisert både i og utenfor klasserommet. Dette blir spesielt støttet av høringsinstansene, som forslår at lærerne selv må bidra til god møtekultur, og at skoleleder har ansvaret for å utvikle god og effektiv møtestruktur og møtekultur i samarbeid med lærerkollegiet.

### 3.4 Tiltak

Regjeringen vil legge vekt på hensynet til at lærernes tid er det viktigste for elevenes læring i arbeid med læreplaner, lærerutdanning, kompetanseutvikling og andre støttestrukturer i opplæringen.

Departementet vil

- styrke praksisdelen i lærerutdanningen
- gi tilbud om kompetansegivende videreutdanning for erfarne lærere som ønsker å utdanne seg til mentorer fra høsten 2010
- fortsatt dekke deler av kostnadene ved videreutdanning for lærere som underviser i fag de ikke har formell kompetanse i, de som har fordypning, og de som eventuelt vil la videreutdanningen inngå i en mastergrad
- utvikle etterutdanningstilbud innenfor nasjonalt prioriterte områder
- vurdere justeringer av læreplanene på bakgrunn av evalueringen av Kunnskapsløftet
- videreutvikle veiledninger for fag som bidrag til det lokale arbeidet med læreplanene
- publisere eksempler fra lokalt arbeid med læreplaner som viser konkrete mål, innhold og arbeidsmåter
- vurdere konsekvensene for lærernes tidsbruk ved innføring av nye omfattende tiltak, og i forbindelse med utvikling av nye eller ved revisjon av eksisterende handlingsplaner og strategier
- redusere antall handlingsplaner og strategier
- gjennomføre en ny undersøkelse om lærernes og skoleledernes tidsbruk og organisering for å se om det har blitt noen forbedringer i tidsbruken
- legge til rette for at forskning om ledelse og klasseledelse samles og gjøres tilgjengelig fra Kunnskapssenteret, som skal etableres i 2011



## 4 Støtte, veiledning og regelverksforståelse



Figur 4.1

Et hensiktsmessig, forståelig og robust regelverk er av betydning for tidsbruken i skolen.

God regelverksforståelse bidrar til at skoleledere og lærere får frigjort mer tid til pedagogisk arbeid. Som utgangspunkt bør derfor regelverket være så enkelt og forståelig som mulig. Nasjonale myndigheter legger stor vekt på å gi faglig støtte og veiledning når det gjelder oppfølging av regelverket.

### 4.1 Tidsbrukutvalgets anbefalinger og høringsinstansenes syn

Tidsbrukutvalget mener at opplæringsloven med forskrift bør ha en utforming og språkbruk som gjør den tilgjengelig for ulike brukergrupper, og anbefaler en gjennomgang av regelverket med sikte på å gjøre det enklere, tydeligere og lettere tilgjengelig. Utvalget viser til at nasjonale myndigheter bør følge opp tilsynet med veiledning og konkrete krav til oppfølging av skoleeier, og anbefaler at det vurderes om tilsyn også bør omfatte læreplanrelaterte temaer og elevenes læringsutbytte. Utvalget anbefaler at det bør gjennomføres statlig tilsyn med hvordan kommunene følger opp kravet om skolefaglig kompetanse.

*Norsk Skolelederforbund* peker i sin høringsuttalelse på at rektor har behov for støtte i kompliserte regelverksspørsmål.

*Utdanningsforbundet* viser til følgende:

Dokumentasjonskravet som mange opplever, og tiden dette tar, i noen skoler [har] fratatt

lærerne muligheten til å kunne planlegge god undervisning og gi god undervisningsvurdering. Det er vurderings- og dokumentasjonsbestemmelsene i forskrift til opplæringsloven som må regulere arbeidet.

Utdanningsforbundet mener at nasjonale myndigheter må tydeliggjøre nasjonale krav til kartlegging, dokumentasjon og rapportering og be skoleeier om å være tilbakeholden med lokale krav utover forskriften til opplæringsloven.

Fra høringsuttalelsen til *KS* gjengis følgende:

*KS* har et noe mer nyansert syn på krav til dokumentasjon enn hva utvalget foreslår. *KS* mener at det er det samlede kravet til dokumentasjon som må vurderes i forhold til lærernes tidsbruk. En maksimal begrensning av lokalt bestemte dokumentasjonskrav til fordel for kun statlige dokumentasjonskrav, vil være uheldig for det lokale kvalitetsarbeidet. Når det gjelder omfanget av dokumentasjon og rapportering, er det viktig å se at dokumentasjon og rapportering har ulike funksjoner på de ulike nivåene i styringssystemet. Hva som tjener barns og elevs læring og utvikling er svært sammensatt. Elever, foreldre, lærere, skoleledere, kommunens administrative og politiske ledelse, statlig nivå og innbyggerne generelt trenger ulik kunnskap. Eksempelvis trenger kommunestyre informasjon om læringsresultater for å fatte beslutninger om blant annet skolens økonomi, og lærere trenger informasjon om læringsresultater for bedre å kunne legge til rette for læring. Det er viktig at det ikke dokumenteres og rapporteres mer informasjon enn den som skal brukes i forhold til læring, til

ledelse og styring og til informasjon til innbyggerne. Når dokumentasjon og informasjon har ulike funksjoner, er det viktig å samordne omfanget. For kommunale/fylkeskommunale skoleeieres vedkommende fremkommer dette av opplæringsloven § 13–10.

KS uttaler videre at det statlige tilsynet med kommunesektoren skal være en lovlighetskontroll. Etter KS' oppfatning bør det i tilsynet framover legges sterkere vekt på læringseffekt, slik at tilsynet ikke kun oppleves som en avviksrapportering. KS gir også uttrykk for at den årlige tilstandsrapporten og det forsvarlige systemet for å vurdere om kommunene og fylkeskommunene oppfyller kravene i opplæringsloven, bør være av en slik kvalitet at det sikrer egenkontrollen.

Med hensyn til lovverk, dokumentasjon og kartlegging sier *Elevorganisasjonen* blant annet dette i sin høringsuttalelse:

Elevorganisasjonen synes det er svært problematisk at utvalget ikke har tatt tydeligere stilling til hva slags dokumentasjon som er vesentlig for det pedagogiske arbeidet og hva som ikke er det, eventuelt hva slags dokumenteringsarbeid som kan bli gjort av andre enn læreren selv. De fleste krav om dokumentasjon og kartlegging er gitt for en grunn, og en eventuell fjerning eller overføring av dette arbeidet skal være godt begrunnet.

*Oslo kommune* er av den oppfatning at Tidsbrukutvalgets rapport ikke er forankret i en analyse av de særlige utfordringer norsk grunnopplæring står overfor, og uttaler i denne sammenheng følgende:

Det er en kjent sak – fra diverse undersøkelser, blant annet Elevundersøkelsen og senest TALIS, at norske elever er på «topp» når det gjelder fravær av systematisk tilbakemelding (dokumentasjon) og oppfølging. Vår erfaring fra Osloskolen er at tettere oppfølging av enkeltelever, solid dokumentasjon av elevenes utfordringer og progresjon – systematisk og kontinuerlig – og tett kobling mot skoleledelsen er vesentlige suksessfaktorer for at elever klarer seg, fullfører og består opplæringen. I den sammenheng blir noen av de «ønsker» som fremkommer – heller noe som mange lærere bør gjøre mer av – enn mindre!

*Norsk Lektorlag* er i sin høringsuttalelse opptatt av at krav til kartlegging og dokumentasjon må dimensjoneres i forhold til tidsbruk.

*Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)* viser til at en felles forståelse av regelverket for alle i skolesamfunnet vil bidra til et godt samarbeid og bedre utnyttelse av lærernes tid.

## 4.2 Støtte, veiledning og regelverksforståelse – regjeringens politikk

### 4.2.1 Regelverk og tilsyn

Opplæringsloven trådte i kraft 1. august 1999. Loven regulerer i hovedsak grunnskoleopplæring og videregående opplæring i offentlige skoler og lærebedrifter. Det er fastsatt én felles forskrift til hele opplæringsloven (forskrift 23.06.2006 nr. 724). Forskriften er omfattende, og består av 25 kapitler og vel 250 paragrafer.

I tillegg kommer læreplanverket, som også har status som forskrift.

Til grunn for opplæringsloven lå blant annet NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring* fra Oppføringslovutvalget. Utvalget avveide bruken av skjønnspregede regler (rettslige standarder) versus mer presise, for eksempel tallfestede, plikter og rettigheter. Utvalget pekte på at valget av reguleringsform må tilpasses den virkelighet en bestemmelse skal regulere. Utvalget uttalte i denne sammenhengen at også rettigheter som i større eller mindre grad er basert på skjønnsmessige kriterier, i siste instans vil kunne defineres og kreves oppfylt ved domstolene, og dermed ha en funksjon både som rettslig styringsmiddel og som en beskyttelse av grunnleggende behov hos enkeltindivider.

En rekke sentrale bestemmelser i opplæringsloven er utformet ved rettslige standarder. Som eksempel vises til lovens § 1–3 første ledd om tilpasset opplæring, der det heter at opplæringen skal «[...] tilpasses den enkelte elevs evner og forutsetninger».

God veiledning om regelverket fra nasjonale myndigheter er viktig. Veiledning kan foretas på forskjellige måter, blant annet gjennom rundskriv og veiledere med informasjon om gjeldende rett og nasjonale myndigheters syn på hvordan regelverket skal forstås og praktiseres. Hensiktsmessig veiledning kan også gis gjennom muntlige samlinger med informasjon om regelverket, for eksempel på regionalt nivå.

Departementet mener at gode og systematiske tilsyn gjennomført av nasjonale myndigheter er viktig. Statlig tilsyn med kommunale plikter er en formell lovlighetskontroll, det vil si en kontroll av hvorvidt kommunene oppfyller plikter de er pålagt i eller i medhold av lov. Tilsyn vurderes som et sterkt statlig styringsvirkemiddel overfor kommunene, og må ses i sammenheng med andre statlige virkemidler på området. Som utgangspunkt skal statlig tilsyn bare benyttes der andre kontroll og påvirkningsmekanismer ikke ivaretar rettssikker-

het og samfunnsikkerhet i tilstrekkelig grad. Det er generelt lagt til grunn at tilsyn ikke skal innføres på nye områder uten at det er vurdert som hensiktsmessig og nødvendig gjennom en riskiko- og sårbarhetsanalyse og kost- og nytteanalyse, jf. Meld. St. 7 (2009–2010), se Ot. prp. nr. 97 (2005–2006) og Innst. O. nr. 19 (2006–2007).

Gode og systematiske tilsyn gjennomført av nasjonale myndigheter er viktig. Tilsyn bidrar til

- økt regelverksforståelse
- informasjon og veiledning rundt regelverket
- mer ensartet praksis blant skoleeierne
- å lukke rettsstridige situasjoner og avvik
- å synliggjøre problematiske områder
- å gi kunnskap om rettstilstanden i sektoren
- å belyse svakheter i lovverket

Det følger av opplæringsloven § 14–1 at departementet har ansvar for å føre tilsyn med at loven med tilsvarende forskrifter blir fulgt. Dette må også ses i sammenheng med statsrådets konstitusjonelle ansvar. På nasjonalt nivå er dette oppfølgingsansvaret delegert til Utdanningsdirektoratet, som igjen har delegert den praktiske oppfølgingen på regionalt nivå til fylkesmennene. Selv om det praktiske ansvaret er delegert, har departementet det overordnede ansvaret.

Siden 2006 har en viktig del av tilsynet vært drevet som såkalt felles nasjonalt tilsyn. Dette innebærer at departementet hvert år har utpekt et felles tema innenfor lovverket som alle fylkesmennene skal føre tilsyn med det året. I tillegg er det valgt ut enkelte prioriterte tilsynsområder. Disse tilsynene blir så utført på grunnlag av en felles metodikk (systemrevisjonsmetoden), og direktoratet har årlig gjennomført kursing av det personalet hos fylkesmennene som har det praktiske tilsynsansvaret, og dessuten gitt instruksjoner og gjennomført annen oppfølging for å bidra til kvalitet og enhet i tilsynet.

Skoleeierne har ubetinget plikt til å oppfylle lov- og forskriftsfastsatte krav. Det er et mål at tilsynet skal bidra til læring. Tilsynsvirksomheten har etter 2006 i stadig større grad blitt gjennomført på en måte som skal gi kommunene og skolene god veiledning om hvordan de skal oppfylle opplæringsloven med forskrifter. Kontroll er en viktig faktor i tilsynet, men departementet anser det som viktig at flest mulig skoleeiere skal etablere best mulige interne kontrollsystemer. Det følger av opplæringsloven (§ 2–3 for grunnskolen) at læreplanene har status som forskrift, og som sådan kan også læreplanrelaterte temaer omfattes av tilsynet.

Tilsyn på dette området vil prøves ut før det tas beslutning om videre oppfølging. Utdanningsdi-

rektoratet har lagt til rette for pilotering av tilsyn med lov- og forskriftsfastsatte plikter knyttet til læreplanarbeid. Piloteringen blir gjennomført av fylkesmannen i Møre og Romsdal i 2010. Resultatet av piloteringen vil legges til grunn for hvordan dette arbeidet videreføres.

Det legges fortsatt opp til å gjøre tilsynet mer effektivt og målrettet. Felles nasjonale tilsyn videreføres, og metodikken videreutvikles med vekt på målrettet oppfølging av tilsynsobjektene og koordinering av fylkesmennenes rettsanvendelse.

Arbeidet med utforming av metodikk, informasjonssinnhenting og risikovurderinger i forbindelse med nasjonalt tilsyn 2009 danner grunnlaget for en mer effektiv tilsynsmodell.

Resultatene fra fylkesmennenes nasjonale tilsyn fra 2006 og fram til nå har avdekket store utfordringer knyttet til skoleeiernes etterlevelse av regelverket. Erfaringene fra tilsynsvirksomheten i perioden 2006 til 2009 tilsier at det er nødvendig å endre innretningen på tilsynsvirksomheten. Det felles nasjonale tilsynet 2010 vil dreie seg om elevenes psykososiale miljø. Det vil bli gjennomført over en lengre periode og i flere faser med vekt på målrettet oppfølging av tilsynsobjektene og koordinering av fylkesmennenes rettsanvendelse. Det skal særlig legges vekt på å sikre at avvik som avdekkes av tilsynet, faktisk rettes opp innen rimelig tid. Reglene om saksbehandling og reaksjoner i kommuneloven kapittel 10A kommer her til anvendelse. I 2010 vil nasjonalt koordinerte tilsyn med blant annet voksnes rett til opplæring og samiske elevers rett til opplæring videreføres og oppskaleres i flere utvalgte embeter. I løpet av første halvår 2010 vil direktoratet komme med en redegjørelse for gjennomføringen av de nasjonalt koordinerte tilsynene i 2010 og 2011.

Blant annet på bakgrunn av resultatene fra fylkesmennenes nasjonale tilsyn fra 2006 og fram til nå, vil departementet i løpet av 2010 foreta en gjennomgang av deler av opplæringsloven for å vurdere om det er behov for et enklere regelverk. Dette vil bidra til en bedre regeletterlevelse og sikring av elevenes rettigheter og dessuten forenkle tilsynet. I dette arbeidet vil departementet vurdere fordeler og ulemper ved ulik lovgivningsteknikk på grunnopplæringsens område, herunder vurdere hensiktsmessigheten av skjønnsmessige bestemmelser. Avveiningen mellom hensynet til lokalt selvstyre og ønsket om mest mulig lik praksis uavhengig av geografi vil også være en del av vurderingstemaet.

Kunnskapsdepartementet vil tilstrebe å gi skoleeier best mulig tid til høringsuttalelser og til å innføre nye lover og forskrifter. Når nye lover og



forskrifter sendes på høring, vil Kunnskapsdepartementet oppfordre skoleeiere til å inkludere skoleledere i arbeidet med høringsuttalelser. Eventuell innføring av tilsyn med nye plikter som tas inn i lov eller forskrift, skal vurderes etter de prinsipper som er lagt til grunn i Meld. St. 7 (2009–2010).

Utdanningsdirektoratet har i 2009 etablert et veilederkorps som skal hjelpe skoler og skoleeiere med spesielle utfordringer med å komme i gang med målrettede og effektive utviklingsprosesser. Dette finansieres med omprioritering av midler fra *Kunnskapsløftet – fra ord til handling*. I arbeidet med veilederkorpset står fire av direktoratets fem strategiske satsningsområder for 2009–2012 sentralt: økt faglighet, bedre kommunikasjon med sektoren, å styrke og forplikte skoleeieren og bidra til bred opplutning i sektoren.

#### 4.2.2 Spesielt om regelverket vedrørende vurdering og dokumentering

Det samles inn informasjon på skolen som skal danne grunnlag for å vurdere kvaliteten på opplæringen, læringsutbyttet, ressursituasjonen og miljøet. Denne informasjonen samles inn primært av kommunene selv og statlige myndigheter og har ulike formål. Det bør derfor med jevne mellomrom vurderes om nytteverdien av informasjonsinnsamlingen forsvarer belastningen på skoleeierne.

Mye informasjon hentes inn gjennom det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, gjennom kartleggingsprøver, nasjonale prøver og brukerundersøkelser som Elevundersøkelsen. Denne formen for informasjonsinnhenting eller dokumentasjon er begrunnet i behovet for at aktørene i opplæringen, fra Stortinget og nasjonale myndigheter til den enkelte lærer, skal ha kunnskap om kvaliteten på opplæringen og for at en lokalt skal kunne kjenne skolens og elevenes resultater slik at undervisningen i størst mulig grad blir rettet inn mot den enkelte elevs behov. Departementet oppfatter denne informasjonsinnhenting som helt sentral for det videre arbeidet med å øke kvaliteten i skolen.

Enkelte kommuner oppfatter det slik at kravene til dokumentasjon, særlig knyttet til elevenes rettigheter, øker. Elever har gjennom opplæringslovene et sett med rettigheter, knyttet til for eksempel spesialundervisning, skoleskyss og eksamen. Ofte gjør kommunene enkeltvedtak i saker som knytter seg til disse temaene. Elevene og foreldrene har dermed klageadgang i henhold til forvaltningsloven. Dette forholdet er vesentlig for muligheten til å sikre elevenes rettigheter. Dersom enkeltvedtak ikke er tilstrekkelig dokumentert, vil det være

utfordrende for kommunen å påvise at elevenes rettigheter er overholdt. Utover kravet om sakkyndig vurdering i enkelte saker, foreligger det ikke eksplisitte krav til dokumentasjon i enkeltvedtak utover det som fremgår av forvaltningsloven § 17 om at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

At enkelte oppfatter arbeid med enkeltvedtak som byrdefyllt på skolenivå kan også ha sammenheng med arbeidsdelingen mellom skoleeier og rektor. Det er grunn til å tro at enkeltvedtak om for eksempel spesialundervisning i større grad ble fattet på kommunenivået tidligere. I opplæringsloven med forskrifter er det svært få steder det legges opp til at enkeltvedtak må treffes på skolenivået. Enkeltvedtak om bortvisning og standpunkt karakter er eksempler på enkeltvedtak som må treffes på skolenivået. Det er således som oftest skoleeier som gjennom delegasjon legger opp til denne arbeidsdelingen.

Opplæringsloven stiller krav om at kommunen skal ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i loven blir overholdt. Gjennom tilsyn etter opplæringsloven med kommuner og fylkeskommuner er det slått fast at både kravene til enkeltvedtak og kravene til forsvarlig system ofte blir brutt. Tilsynet gir statlige myndigheter anledning til å påpeke feil som avdekkes og kreve at kommunene retter dette opp. Oppmerksomheten om elevenes rettssikkerhet er økt, og det gjennomføres flere og mer omfattende tilsyn enn tidligere. Dette bidrar også til å gjøre flere skoleeiere oppmerksomme på de krav til forvaltningen som skal sikre elevenes rettssikkerhet.

Utdanningsdirektoratet gjennomfører tiltak innenfor det juridiske området for å bidra til en mer effektiv forvaltning også lokalt. På tilsynsområdet er det utarbeidet en egen metodehåndbok som blant annet legger vekt på å minske belastningen for skoleeier. I tillegg gjennomføres det kurs for fylkesmennene med sikte på å effektivisere tilsynet for både staten og kommunene. Det er likevel grunn til å se nærmere på hvilken byrde informasjonsinnsamling og dokumentasjon samlet sett representerer for skolen. Det bør foretas en systematisk gjennomgang av hvilken informasjon som samles inn, hvor stort omfanget er, hvilket formål informasjonen brukes til, hvem som bruker den og om det finnes mer effektive måter å fremskaffe informasjonen på. Det må videre stilles krav til nytteverdien av denne informasjonsinnsamlingen i forhold til skolens kjerneoppgaver og nasjonale målsettinger. Departementet vil be Utdanningsdirektoratet om å foreta en systematisk gjennomgang av informasjonsinnsamlingen fra skolene

med sikte på å effektivisere og eventuelt foreta prioriteringer.

Nedenfor gis en oversikt over regelverket om kartlegging, vurdering og dokumentasjon.

### Skolebasert vurdering

Forskrift til opplæringsloven fastsetter i § 2–1 at skolen jevnlig skal vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå målene i generell del og fagdelene av læreplanen (skolebasert vurdering). Formålet med skolebasert vurdering er at opplæringsstedet selv skal skaffe seg kunnskap om sin egen virksomhet og systematisk vurdere sine resultater. Skoleeier har ansvaret for at den skolebaserte vurderingen gjennomføres.

### Rapportering fra skoleeier, nasjonale undersøkelser om læringsmiljøet mv.

Forskriftens § 2–2 pålegger skoleeier å medvirke til å etablere administrative systemer og å innhente statistiske og andre opplysninger som trengs for å vurdere tilstanden og utviklingen innenfor opplæringen. Tilsvarende bestemmer § 2–3 i forskriften at skoleeier skal sørge for at nasjonale undersøkelser om motivasjon, trivsel, mobbing, elevmedvirkning, elevdemokrati og det fysiske miljøet blir gjennomførte og fulgt opp lokalt.

### Prøver, utvalgsprøver og andre undersøkelser

Paragraf 2–4 i forskriften bestemmer at elever skal delta i prøver, utvalgsprøver og andre undersøkelser fastsatt av departementet. Skoleeier har ansvaret for at disse blir gjennomført.

### Nytt kapittel 3 i forskriften om individuell vurdering

Kapittel 3 i forskriften ble endret med virkning fra skoleåret 2009/2010, og har bestemmelser om individuell vurdering. Det følger av § 3–1 at en elev har rett til vurdering. Retten omfatter både en rett til undervisvurdering og sluttvurdering, samt en rett til dokumentasjon/dokumentering av opplæringen. Begrepet «dokumentasjon» brukes i denne sammenhengen om dokumentasjon for gjennomført opplæring (vitnemål, kompetansebevis mv.), mens begrepet «dokumentering» benyttes i forbindelse med undervisvurdering.

Etter § 3–1 fjerde ledd skal det være kjent for eleven hva som er målet for opplæringen, og hva som blir vektlagt i vurderingen av hennes eller

hans kompetanse. Dette innebærer at eleven skal kjenne til kompetansemålene i læreplanene for fag og de målene som utarbeides lokalt. I denne sammenhengen vises det til lokalt arbeid med vurderingskriterier. Formålet med vurdering i fag er å bidra til læring og gi informasjon om elevens kompetanse både underveis og ved avslutningen av opplæringen, jf. § 3–2 første ledd. Vurderingen skal videre gi god tilbakemelding og informasjon til eleven.

### Undervisvurdering

Forskriftens § 3–11 har bestemmelser om undervisvurdering. Denne typen vurdering skal være et redskap i læreprosessen, blant annet ved at læreren bruker den for å tilpasse opplæringen til eleven. Undervisvurdering skal bidra til å øke elevens kompetanse i faget.

Vurderingen skal gis løpende og systematisk, og kan være både skriftlig og muntlig. Det følger av tredje ledd i § 3–11 at eleven har rett til samtale med kontaktlærer om sin utvikling i forhold til kompetansemålene i fagene minst én gang per halvår. Etter § 3–16 annet ledd i forskriften skal det kunne dokumenteres at undervisvurdering er gitt.

§ 3–12 i forskriften fastslår at eleven skal delta aktivt i vurderingen av eget arbeid, egen kompetanse og egen faglig utvikling (egenvurdering). Denne egenvurderingen er en del av undervisvurderingen.

Halvårsvurdering i fag er regulert i forskriftens § 3–13. Slik vurdering er en del av undervisvurderingen, og skal vise elevens kompetanse i forhold til kompetansemålene i læreplanverket. Halvårsvurderingen skal også gi rettledning om hvordan eleven kan øke sin kompetanse i faget. Det skal gis halvårsvurdering uten karakterer gjennom hele grunnopplæringen.

§ 3–16 fastsetter nærmere krav til hvordan undervisvurderingen skal dokumenteres. Bestemmelsen er ny, men innebærer ikke større krav til dokumentering enn hva som gjaldt etter tidligere bestemmelser. Første ledd i § 3–16 gjelder dokumentering av karakterer som fastsettes i forbindelse med halvårsvurdering. Elevene skal hvert halvår få dokumentert den karakteren som fastsettes i halvårsvurdering i fag og i orden og oppførsel. Dette skal gjøres skriftlig, men det er ikke lenger krav om at det gjøres på karakterkort eller i karakterbok.

Annet ledd i § 3–16 har regler som angår andre former for undervisvurdering enn halvårsvurdering med karakterer. Det skal kunne dokumente-

res at undervisvurdering er gitt, men det settes ikke opp nærmere krav til hvordan dette skal skje. Det er derfor rom for å lage gode lokale løsninger. Det understrekes at kravet til dokumentering av halvårsvurdering ikke innebærer noe krav om skriftlige utredninger. § 3–16 krever ikke annet enn at det dokumenteres at undervisvurdering er gitt. Et minimumskrav til dokumentering vil kunne være en liste der det framgår når den enkelte elev har fått sin undervisvurdering.

### Sluttvurdering i fag

Forskriftens § 3–17 har bestemmelser om sluttvurdering i fag. Sluttvurderinger i grunnskolen er standpunkt karakterer og eksamens karakterer. Sluttvurdering er enkeltvedtak etter forvaltningsloven og kan påklages.

### Foreldresamtale, dialog med kontaktlærer mv.

Foreldre til elever i grunnskolen har etter forskriften § 3–9 rett til en planlagt og strukturert samtale med kontaktlærer minst to ganger i året (foreldresamtale).

Tredje ledd i forskriften § 3–11 fastsetter at elevens halvårslige samtale med kontaktlærer *kan* gjennomføres sammen med halvårsvurderingen uten karakterer, og sammen med foreldresamtalen.

Forskriften § 3–8 slår fast at eleven har rett til jevnlig dialog med kontaktlærer omkring sin utvikling i lys av opplæringsloven § 1–1, generell del og prinsipp for opplæringen i læreplanverket.

Eleven har ifølge § 13–10 i opplæringsloven rett til to ulike former for nødvendig rådgivning, både sosialpedagogisk rådgivning og yrkes- og utdanningsrådgivning. Retten til nødvendig rådgivning innebærer at eleven skal få informasjon, rettledning, oppfølging og hjelp til å finne seg til rette på skolen. Dette innebærer hjelp med personlige, sosiale og emosjonelle vansker som har innvirkning på opplæringen. Retten til rådgivning omfattes også av at eleven settes stand til å ta avgjørelse i tilknytning til framtidige yrkes- og utdanningsvalg gjennom informasjon og veiledning. Begge former for rådgivning skal medvirke til å utjevne sosiale ulikheter, forebygge frafall og integrere etniske minoriteter. Skoleeier har ansvar ifølge § 22–4 for å oppfylle elevenes rettigheter. Ansvarer innebærer blant annet at begge former for rådgivning skal utføres av personale med relevant kompetanse for de to områdene.

Departementet vil ellers vise til at Utdanningsdirektoratet i 2010 vil gi et rundskriv med nærmere

informasjon og veiledning om regelverket om individuell vurdering. Dette vil kun være ment som et hjelpemiddel for kommunene.

Departementet viser også til *Vurdering for læring*, som er en ny satsing i regi av Utdanningsdirektoratet fra 2010. Denne nasjonale satsingen er en oppfølging av prosjektet *Bedre vurderingspraksis*, som ble avsluttet våren 2009. Satsingen retter seg mot kjernevirksomheten i skolen: planlegging, gjennomføring og vurdering av opplæringen, og skal støtte lærerne i å utvikle en vurderingspraksis som fremmer læring. En hovedintensjon med å gjennomføre en fireårig satsing er å oppnå en praksisendring som er varig, og som når flest mulig. Utdanningsdirektoratet skal sørge for at det i løpet av en fireårsperiode blir igangsatt kompetanseutvikling i vurdering for læring hos en rekke skoleeiere og skoler over hele landet. Samarbeid mellom skoleeiere, skoler, regionale ressurspersoner og kompetansemiljøer vil være vesentlig i denne satsingen. Målsettingen med satsingen er å videreutvikle læreres og instruktørers vurderingspraksis gjennom økt kompetanse og forståelse for vurdering som redskap for læring. Temaet *Vurdering for læring* bygger blant annet på fire prinsipper som er forankret i kapittel 3 i forskrift til opplæringsloven. Disse prinsippene vil bli vektlagt i satsingen:

- Elever og lærlinger skal forstå hva de skal lære, og hva som er forventet av dem.
- Elever og lærlinger skal få tilbakemeldinger som forteller dem om kvaliteten på arbeidet eller prestasjonen deres.
- Elever og lærlinger skal få råd om hvordan de kan forbedre seg.
- Elever og lærlinger skal være involvert i sitt eget læringsarbeid ved blant annet å vurdere eget arbeid og egen utvikling.

### Spesialundervisning

Opplæringsloven kap. 5 har regler om spesialundervisning. Rett til slik undervisning har elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.

Retten til spesialundervisning er en av de mest sentrale rettighetsbestemmelsene i loven, og av hensyn til elevens rettssikkerhet gis det detaljerte regler om saksbehandlingen. Når foreldrene, eleven selv eller skolen mener at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, er det skolen som vurderer elevens behov og eventuelt prøver ut nye tiltak innenfor de ordinære rammene, med sikte på å gi eleven et tilpasset opplæringstilbud. Dersom det konkluderes med at dette ikke er tilstrekkelig til at eleven får et tilfredsstillende

utbytte av opplæringen, jf. opplæringsloven § 5–1 første ledd, skal det foretas en tilmelding til PP-tjenesten.

Vedtak om spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp skal alltid bygge på sakkyndig vurdering gjennomført av PP-tjenesten, jf. § 5–3 i opplæringsloven. Dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige erklæringen, plikter kommunen/fylkeskommunen å gi en individuell begrunnelse. Vedtak om spesialundervisning er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og kan gjøres til gjenstand for klage mv.

For elever som får spesialundervisning, skal det utarbeides en individuell opplæringsplan, jf. opplæringsloven § 5–5, noe som i praksis vil være en oppgave for skolen. Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringen. Skolen skal hvert halvår utarbeide en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling.

Departementet vil ellers vise til NOU 2009: 18 *Rett til læring* (Midtlyngutvalget). Departementet vil komme tilbake til oppfølgingen av denne i en egen sak til Stortinget.

Det vises også til NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*, som er på offentlig høring med høringsfrist 1. september 2010.

### Årlig tilstandsrapport

Opplæringsloven § 13–10 annet ledd pålegger den enkelte kommune å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen. Rapporten skal omfatte læringsresultater og læringsmiljø. Fylkeskommunens rapporter skal også omfatte informasjon om elevenes gjennomføring av videregående opplæring. Den årlige rapporten skal behandles politisk i kommunestyret. Plikten til å utarbeide en årlig tilstandsrapport er utformet slik at det er mulig å tilpasse arbeidet til det ordinære plan-, budsjett- og rapporteringsarbeidet i kommunen, jf. Ot.prp. nr. 55 (2008–2009) kapittel 4. Utdanningsdirektoratet har utformet en funksjon for generering av tilstandsrapporten i Skoleporten. Denne kan benyttes av skoleeiere som ønsker det og vil lette arbeidet med rapporten. Analysen av resultatene må imidlertid gjøres lokalt.

#### 4.2.3 Oversikt over rapporteringskrav som pålegges skoleeier

Departementet har foretatt en gjennomgang av hva skoleeiere er pålagt å rapportere til Utdanningsdirektoratet. Departementet mener at de

opplysningene som samles inn, er nødvendige for at både lokale og nasjonale myndigheter skal kunne følge utviklingen innenfor skolesektoren. Informasjonen er også viktig for prioriteringen og innretningen av statlige utviklingstiltak og vurderingen av behovet for kompetanseutvikling.

Rapporteringen til nasjonale myndigheter blir bare i begrenset grad utført av lærere.

### Innhenting av statistikk

Data fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) innhentes fra skoleeiere og skoler i perioden 1. oktober–15. desember.

### KOSTRA

Både kommuner og fylkeskommuner rapporterer årlig ressursdata til Statistisk sentralbyrå (SSB) gjennom KOSTRA og FylkesKOSTRA.

### Nasjonale prøver

Rapportering av resultater fra nasjonale prøver skjer via Prøveadministrasjonssystemet (PAS). Resultater fra de elektroniske prøvene i engelsk skjer automatisk når elevene har gjennomført prøvene. Når det gjelder papirbaserte prøver, må skolene registrere resultater for hver enkelt elev inn i PAS etter gjennomføring og retting av prøvene.

### Elevundersøkelsen

Det er obligatorisk for alle skoler å gjennomføre elevundersøkelsen en gang i året. Resultatene fra undersøkelsen rapporteres automatisk når elevene svarer på undersøkelsen.

### Utvalgsundersøkelser – ikke obligatoriske

#### Koordinert informasjonsinnhenting

For å innhente informasjon mest mulig effektivt har Utdanningsdirektoratet etablert et system der ulike spørsmål samles i en felles survey 1–2 ganger årlig. Dette er utvalgsundersøkelser, og en tredel av kommunene samt alle fylkeskommunene trekkes hver gang. Det er frivillig å svare på disse, men tilstrekkelig representativitet krever relativt høy deltakelse.

#### Forskning og evaluering

Utdanningsdirektoratet iverksetter en rekke forskningsbaserte evalueringer på oppdrag fra departementet. Disse omfatter ofte surveys og kvalitats-

tive studier. Utdanningsdirektoratet har ikke myndighet til å pålegge verken skoleeiere eller skoler å svare på disse, men er avhengig av tilstrekkelig høy svarprosent for at de skal bli representative.

#### *Internasjonale studier*

Norge deltar i en rekke internasjonale studier i regi av OECD og IEA. De fleste av disse studiene innebærer både testing av elever samt surveys til elever, lærere og rektorer. Disse gjennomføres som utvalgsundersøkelser, og er ikke obligatoriske.

### **4.3 Hva kan gjøres lokalt?**

Statlige myndigheter fastsetter regelverket i form av lov og forskrift, og fører tilsyn for å sikre at dette følges opp lokalt. Kommunene har ansvaret for å gjennomføre opplæringen innenfor regelverket. Denne ansvarsdelingen stiller krav til et godt samspill mellom det statlige og det lokale nivået.

En viktig forutsetning for at dette samspillet skal fungere, er at lokale myndigheter har en god forståelse av regelverket. I denne sammenhengen er støtte, veiledning og god styringsinformasjon fra nasjonale myndigheter viktig.

Skoleeierne har stor frihet til å organisere og utføre opplæringen, noe som krever god kjennskap til den enkelte skole. Det følger av opplæringsloven § 13–10 annet ledd at kommunen skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i lov og forskrift faktisk blir fulgt. Systemet må være i stand til å avdekke regelbrudd og sørge for at tiltak for å rette opp eventuelle feil blir satt i verk.

#### **Boks 4.1 System for elevvurdering. Rektor ved Åsen 1–7-skole, Nedre Eiker kommune**

Utviklingsstigen for grunnleggende ferdigheter (GF-stigen) er basis for vurderingsarbeidet sammen med kriterier for fagene. Det sikrer sammenheng mellom vurdering og undervisning og gjør at det blir mindre «ekstra». Tilbakemelding fra lærerne viser at å legge GF-stigen inn i årsplanene sikrer et fokus på opptrening av ferdigheter som ikke eksisterte tidligere. At lærerne slipper å lage disse målene selv, er et stort pluss. Den har også resultert i at alle lærerne på trinnet har samme fokus i samme periode og elevene får trene og bruke ferdighetene i flere fag.

At det er en felles utviklingsstige sikrer lik progresjon og like forventninger til elevene, og lærerne føler en trygghet i arbeidet ut mot elevene og foresatte. Stigen skiller seg klart fra stegmodeller i fag, da den ikke står isolert til ett fag. Det er også mål som gir rom for refleksjon og egenvurdering rundt måloppnåelse. Høyt nivå på GF-stigen kan også indikere høy/lav måloppnåelse i forhold til kompetansemål i fagene.

#### **Boks 4.2 Kirkenær skole, Ringsaker**

*Elevvurdering:* Vi har på læringsplattformen Fronter laget en side med individuelle utviklingsplaner med vurderingsskjema og oppsummeringsskjema. Hver elev har sine sider. På vurderingsskjemaet skriver lærerne inn vurderinger og resultater fra prøver i de ulike fagene. Dette gjør lærerne underveis i året. Før utviklingssamtalen skriver faglærerne en kort samlet vurdering av elevene, og eventuelle spørsmål de ønsker at kontaktlærer drøfter med elevene og foreldrene. Kontaktlæreren har ansvar for å fylle ut oppsummeringsskjemaet. Der skriver vi hvilke tilpasninger elevene får, forslag til hvilke mål de skal ha, hva skolen har ansvar for å gjøre, hva foreldrene skal følge opp, og hva elevene skal følge opp. Dette tar vi opp i samtalen, og blir enige om endelig innhold i oppsummeringsskjema.

### **Boks 4.3 Åsen skole, Nedre Eiker kommune**

Oversikten over måloppnåelsen til den enkelte elev og trinnet er ivaretatt i et dataprogram skolen har utviklet. Elevprofilen som dette programmet lager, er et nyttig tidsbesparende verktøy i utviklingssamtalen med foresatte.

### **Boks 4.4 Foreldremedvirkning for å øke læringsutbyttet i matematikk. Garnes 1–7-skole, Bergen kommune**

Vi starter med å informere foreldrene på trinnet på det første foreldremøtet om høsten. På det neste møtet inviterer vi veiledere som gir råd til foreldrene om hvordan de kan jobbe med lekser i faget hjemme, og hvordan de kan skape gode holdninger til faget. Foreldrene ønsket en lekseperm med forskjellige typer oppgaver, grubliser og datalekse. Lekser blir nå gitt i en perm som deles ut på mandager og samles inn fredager. Dette er det flere av trinnene som nå gjør. Vi føler at dette letter rettingsarbeidet for oss lærere. Samtidig får vi en bedre oversikt over hvor elevene står. Vi får også større variasjon i oppgavene, og vi repeterer stoff der elevene har større utfordringer. Vi bruker noe tid på å finne relevante oppgaver, men det svarer seg i lengden.

Vi ser at foreldrene gjør en veldig god innsats hjemme, og den muligheten vi har hatt når det gjelder å bruke foreldrene som ressurs og deres engasjement, har vært ubetalelig. Dette har og ført til at vår jobb som lærere har blitt lettere. Lekser blir fulgt opp, og elevene blir jobbet med på en positiv måte i hjemmet. Våre elever går nå på 6. trinn og har i løpet av to år utviklet et veldig positivt forhold til faget matematikk. De jobber godt på skolen og hjemme, og de har gode resultater på nasjonale prøver og andre tester.

## **4.4 Tiltak**

Departementet har i dette kapitlet omtalt regelverk, tilsyn og rapportering, og sett på hvordan nasjonale myndigheter bidrar med støtte og veiledning.

Departementet vil

- i løpet av 2010 foreta en gjennomgang av deler av opplæringsloven for å vurdere om det er behov for et enklere regelverk, og dermed bidra til en bedre regeletterlevelse og sikring av elevenes rettigheter
- be Utdanningsdirektoratet om å foreta en systematisk gjennomgang av informasjonsinn-samlingen fra skolene med sikte på å effektivisere, og foreta prioriteringer
- Utdanningsdirektoratet vil i 2010 utarbeide et rundskriv med informasjon og veiledning om regelverket om individuell vurdering som et hjelpemiddel for kommunene
- fortsatt gjøre tilsynet mer målrettet og effektivt
- videreutvikle veiledning knyttet til tilsynet
- gi skoleeiere best mulig tid til høringsuttalelser og til å innføre nye lover og forskrifter
- videreutvikle veilederkorpsstjenesten og gjøre tilbudet landsdekkende i 2011



## 5 Sammenheng og helhet i barn og unges oppvekst



Figur 5.1

Sammenheng og helhet i barn og unges oppvekst er av stor betydning. En helhetlig forståelse av eleven innebærer at man knytter sammen faglig, sosial og personlig utvikling. Når ulike yrkesgrupper med ulikt perspektiv og ulik kompetanse knyttes tettere til en elevgruppe, vil den helhetlige tilnærmingen lettere kunne sikres. Bevisst bruk av ulik kompetanse vil være til hjelp for både lærere og elever. Det vil i en slik sammenheng alltid være en pedagogisk vurdering som ligger til grunn for hvor langt man kan gå uten at læreren mister den nødvendige kontakten med elevene. Kontaktlæreren må fortsatt ha god kjennskap til den enkelte elev og elevens fagprestasjoner. Læreren er den mest sentrale personen for elevene, og må kunne vurdere hvilken hjelp som i størst mulig grad bidrar til elevens utvikling. For eksempel vil et team rundt læreren gir muligheter til å styrke betydningen av andre yrkesgrupper i skolen. Den enkelte skoleeier må legge til rette for å utvikle samarbeidet på den enkelte skole og sørge for nødvendig kompetanseutvikling både for lærerne og for andre yrkesgrupper som har sitt virke i skolen.

Det er i dag ingen formelle hindringer for å bruke andre yrkesgrupper enn lærere i skolen, men de vil ikke være kvalifisert for tilsetning i undervisningsstillinger. I kommunene er aktuelle yrkesgrupper allerede til stede, men de er oftest ikke direkte tilknyttet den enkelte skole. Det er skoleeiers ansvar å sørge for forsvarlig bemanning for å oppfylle kravene i lov, forskrifter og regelverk. Departementet vil ikke forskriftsfeste kompetansekrav til andre yrkesgrupper enn undervisningsper-

sonalet i skolen. Lokale behov avgjør hvilken kompetanse den enkelte skole trenger i støtteapparatet.

Foreldrene er en viktig ressurs for skolens arbeid. God kommunikasjon mellom hjem og skole forutsetter at både lærerens og foreldrenes forventninger er tydelige og blir forstått av begge parter. Det er viktig at de ansatte på skolen ser foreldrene som medspillere og ikke som motparter. Foreldrene betyr mye for elevenes læringsutbytte, og de er også en viktig ressurs for skolen i arbeidet med å sikre et godt psykososialt læringsmiljø. Samarbeidet mellom skole og hjem settes ofte på prøve når barn og unge mistrives på skolen, blir borte fra skolen, viser negativ atferd eller utsettes for mobbing og trakassering av medelever eller lærere. Det er i slike situasjoner kvaliteten på den forebyggende innsatsen kommer til syne. For å skape trygghet og gode samarbeidsrelasjoner er det viktig at skolen framstår som tydelig med uttalte forventninger, klare regler og tydelige konsekvenser, og at det har vært satsset på å utvikle sosial kompetanse blant elevene. I dette arbeidet må foreldrene trekkes aktivt med.

Gjennom et godt samarbeid skole–hjem vil elevens motivasjon for skolegang og opplevelse av trygghet og tilhørighet styrkes. Når skole og hjem jobber på samme lag og drar i samme retning, øker det helheten og sammenhengen i barn og unges hverdag. Involverte og engasjerte foreldre er et stort pluss for læringsmiljøet. Når foreldrene opplever å bli møtt på en positiv og inkluderende måte av skolen, påvirker det hvordan foreldrene og



deres barn og unge ser på skolen. Skolen må derfor se på foreldrenes synspunkter og interesse rundt opplæringen og skolegangen til sine barn og unge som noe positivt. Samtidig er det nødvendig at foreldrene anerkjenner den viktige jobben som de ansatte på skolen er satt til å gjøre, og slutter opp om skolens planer, mål og visjoner slik de er blitt nedfelt og vedtatt politisk og i demokratisk valgte samarbeidsorganer på den enkelte skole.

## 5.1 Tidsbrukutvalgets anbefalinger og høringsinstansenes syn

I Tidsbrukutvalgets rapport er det identifisert oppgaver i skolen som andre yrkesgrupper enn lærerne kan ivareta. Slike oppgaver er blant annet praktiske oppgaver (ordinære vaktmesteroppgaver), følging til skoleskyss, matservering, administrative oppgaver og medisinerer. Tidsbrukutvalget mener at disse oppgavene er praktiske oppgaver som lærere i dag bruker unødvendig mye tid på, og som kan overlates til andre yrkesgrupper i skolen. Hensikten er å avlaste lærerne, slik at de kan konsentrere seg om sine kjerneoppgaver.

Tidsbrukutvalget summerer opp forskning og undersøkelser som viser oppgaver der andre yrkesgrupper kan erstatte eller avlaste lærerne. Det dreier seg om omsorg for enkeltelever, konfliktløsning mellom elever, oppfølging av elever med spesielle behov, inspeksjon i skolegården og kopiering.

Disse oppgavene kan utføres av fagpersoner som barnevernsarbeidere, helsefaglig personale (helsesøster og fysioterapeut), assistenter/fagarbeidere knyttet til elever med spesielle behov. Kontoradministrativt personale og teknisk personale kan fylle støttefunksjoner innenfor administrativt arbeid og for eksempel på IKT-området. Tidsbrukutvalget konkluderer med at skolehelsetjenesten må styrkes, og at dette er et initiativ nasjonale myndigheter må ta.

Høringsinstansene gir full tilslutning til at oppmerksomheten blir rettet mot oppgaver og tidsbruk i skolen.

*Norsk Skolelederforbund* slår fast at god ledelse er utgangspunktet for å utvikle gode læresteder, og peker på behovet for et

administrativt og teknisk støtteapparat som har kompetanse om skolen som organisasjon og som kan støtte opp om rektor i forhold til økonomi, juss, personalarbeid og drifting av bygg og anlegg. Ren saksbehandling i forbindelse med f.eks. enkeltvedtak er meget tidkrevende og i alle fall når en ikke har tilstrekkelig kunn-

skap om et lov- og avtaleverk som stadig endres.

*Utdanningsforbundet* uttalte følgende:

Det er skoleeiers ansvar å følge opp med ressurser og veiledning når oppgaver og myndighet blir delegert til skolenivå. Skoleledere må gis tid til å utføre sine kjerneoppgaver, overordnet ledelse av elevenes læringsarbeid. De må slippe å bruke sin tid og kompetanse på vaktmestertjenester og merkantile oppgaver. Oppretting og utvikling av gode støttesystemer og støttefunksjoner for rektor er en kommunal oppgave.

Lærerne har, ut fra sin profesjonelle innsikt, ansvar for å vurdere tidsbruk til ulike oppgaver, men rammeforholdene for å kunne gjøre dette må da være til stede.

Felles holdinger i personalet og gode systemer og rutiner for oppfølging, samt tilgjengelige ressurspersoner for skolene, som PP-tjeneste, helsesøster, miljøarbeider, er avgjørende for at tiltak skal kunne virke. Det er særlig behov for personale med kompetanse til å ta seg av elever med store sosiale og emosjonelle vansker – og at slikt personale er tilgjengelig i krisesituasjoner.

Om oppfølging av utvalgets rapport lokalt uttaler KS:

De lokale parter vet selv best hva som er viktigst for dem. KS mener derfor at skoleeiere må sette rapporten (fra Tidsbrukutvalget) på den lokalpolitiske dagsorden, og på den måten berede grunnlag for gode prosesser mellom de lokale parter ut fra de lokale forhold. Den økonomiske begrensningen som ligger der for både arbeidsgiver- og arbeidstakerinteressene tilsier at partene lokalt må ta utgangspunkt i prioriterte lokale utviklingsmål, oppgaver og oppgavefordeling – med det felles mål å løfte skolen lokalt i form av læringsarbeid og læringsresultater.

Lærerne skal håndtere en rekke ulike arbeidsoppgaver i skolen. Likevel opplever

Elevorganisasjonen at behovet for nye yrkesgrupper i skolen ikke er så stort som det gjerne framstilles. Tjenestene og ansatte som allerede finnes og er vanlige i skolen må styrkes, synliggjøres og faktisk ha ressurser til å gjennomføre de oppgaver skolen har som ikke er direkte fag- og læreplanrelatert. Eksempler på slike tjenester og andre ansatte er skolehelsetjenesten, rådgivertjenesten, PPT og miljøarbeidere.

Flere høringsinstanser framhever økt voksentetthet som grunnleggende for å frigi tid til samarbeid og kollektiv refleksjon i kollegiet, noe som

igjen vil styrke lærernes kompetanse og trygghet for arbeidet med den enkelte elev. Tilsvarende framheves avlastning for rektor som vesentlig for å styrke rektors arbeid som pedagogisk leder og samarbeidspart for lærerne. Det vises til administrative funksjoner, avlastning og støtte i form av juridisk og økonomisk kompetanse, drift av bygg og anlegg og saksbehandling blant annet i forbindelse med enkeltvedtak.

Tidsbrukutvalget viser til at det er stor variasjon i lærernes tidsbruk, både innenfor hver enkelt skole og mellom skoler.

Departementet får gjennom høringen og Tidsbrukutvalgets anbefalinger bekreftet at Skole-Norge er mangesidig, ikke minst reflekteres dette i skolestørrelser, og i hvordan skoleledere og lærere beskriver sin skolehverdag. Bruk av tiden må i stor grad diskuteres lokalt og vil avhenge av lokale forhold som kompetanse, elevgrunnlag og skolestruktur.

Gjennom vurdering av utvalgets rapport og høringsinstansenes syn har departementet fått et bredt tilfang av innspill til hvordan tidsressursene i skolen kan disponeres for å styrke elevenes læring. Tidsbrukutvalget har i stor grad bygget sine vurderinger på hva lærerne mener de bør bruke mer eller mindre tid på. Det trenger ikke nødvendigvis å være samsvar mellom hva lærerne ønsker å bruke tid på, og hva som gjør at elevene lærer mer. Det kan for eksempel være slik at lærere ikke ser verdien av dokumentasjon og rapportering, dersom det som rapporteres, ikke blir brukt eller får konsekvenser.

## 5.2 Regjeringens politikk

Regjeringens mål er en helhetlig oppvekstpolitikk, og den vil legge forholdene til rette for godt samarbeid på tvers av sektorer som på ulike måter skal ivareta barn og unges behov. Dette forutsetter at alle yrkesgrupper som arbeider med barn og unge, har kjennskap til hverandres oppgaver og roller. Andre yrkesgrupper enn lærere har spesifikk kompetanse som lærerne kan dra nytte av for å gi elevene et helhetlig tilbud på skolen.

Regjeringen vil stimulere til at mer av lærernes tid kan frigjøres til undervisning, og har styrket timetallet på barnetrinnet og ønsker å styrke det spesialpedagogiske støtteapparatet og rådgivningstjenesten. Regjeringen vil videre sikre at alle skoler arbeider systematisk mot mobbing, og vil fortsette sin innsats for psykisk helse og prioritere barn og unge.

Staten har begrensede muligheter for å påvirke hvilke yrkesgrupper som arbeider i skolen, men kan påvirke sammensetningen av personalet gjennom å vise til gode eksempler og formidle dokumentasjon om gode ordninger blant annet gjennom statistikker og kartlegginger. Staten gir tilskudd til kompetanseheving for ulike deler av personalet gjennom midler avsatt til etter- og videreutdanning.

### 5.2.1 Erfaringer fra forsøk med utvidet skoledag 2007/2008

I løpet av skoleåret 2007/2008 gjennomførte 34 skoler i elleve kommuner *Forsøk med utvidet skoledag*. Forsøkets målgruppe var 1.–4. trinn i grunnskolen. Målet var å kunne vurdere hvordan en utvidet skoledag kan bidra til å styrke elevenes læring samt motvirke reproduksjon av sosial ulikhet i skolen. Mange av prosjektskolene brukte SFO-ansattes kompetanse bevisst inn i den utvidede dagen, i hovedsak ved å involvere SFO-ansatte og bruke deres kompetanse i satsingen på mat og fysisk aktivitet, og noen steder også i leksehjelpordningen. Prosjektskolene som utnyttet SFO, lyktes i å skape et læringsmiljø der lærerne i større grad konsentrerte seg om elevene i undervisningssituasjonen. Selv om prosjektets tittel er utvidet skoledag, er effekten mer tid til elevens læring.

### 5.2.2 Samhandlingsreformen

St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen* (godkjent i statsråd 19. juni 2009) legger stor vekt på folkehelsearbeid og forebyggende helsetjenester. I kapittel 7.6.4 om helsestasjons- og skolehelsetjenesten står det:

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal ha et helhetlig perspektiv på forebyggende arbeid som innebærer utstrakt tverrfaglig arbeid. Dette er av avgjørende betydning i arbeidet med å forebygge psykiske plager og håndtere sammensatte sosiale problemer. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten bør være et lavterskeltilbud for barn og unge som bidrar til forebygging og tidlig hjelp til barn og unge med psykiske problemer. Målet er å utvikle skolehelsetjenesten til et lavterskeltilbud som blant annet skal bidra til at barn og unge med problemer skal få hjelp på riktig nivå så tidlig som mulig.

Kapasiteten i skolehelsetjenesten er ikke tilstrekkelig utbygd i mange kommuner. Det gjelder særlig tilbudet i videregående skoler, jf. St.meld. nr. 20 (2006–2007), Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller. Skolehelsetjenesten er en sentral aktør i det forebyg-

gende arbeidet fordi den gjennom skolen har en kontaktflate mot alle barn som gir en helt spesiell mulighet til å fange opp de som trenger hjelp.

Regjeringen vil prioritere det forebyggende helsearbeidet langt høyere enn i dag, ikke minst for å bidra til reduserte helseforskjeller mellom ulike grupper. Helsestasjonen, skolen og barnehagen er viktige arenaer for å fremme god folkehelse. Regjeringen vil legge vekt på økt tverrfaglig samarbeid. Tilbudet til barn og unge vil bli prioritert.

Helse- og omsorgsdepartementet har gitt Helse- og omsorgsdepartementet i oppdrag å utrede alternative tiltak for å styrke kapasiteten i skolehelsetjenesten, herunder en mulig *nasjonal minstenorm for bemanning* og alternativt *lokal normering* etter modell av *Lokal normering av legetjenester i sykehjem*. Helse- og omsorgsdepartementet er i den sammenhengen bedt om å drøfte valg av virkemidler sett i forhold til samsamlingsreformen og satsingen på forebyggende kommunale helsetjenester.

Disse tiltakene vil bidra til å utnytte andre kommunale tjenesters kompetanse på en bedre måte. Dette vil skape et bedre læringsmiljø, mindre uro og bråk i timene og derved mer effektiv bruk av tid til elevenes læring.

### 5.2.3 Skolehelsetjenesten og legemiddelhåndtering i skolen

Tidsbruketvalget konkluderer med at det på nasjonalt nivå må arbeides for å styrke skolehelsetjenesten, og mener det er et initiativ nasjonale myndigheter må ta. Høringsinstansene understreket også hvor viktig skolehelsetjenesten er for læringsutbyttet i skolen.

Opplæringsloven § 9a-1. *Generelle krav: Alle elever i grunnskolar og vidaregåande skolar har rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring.*

Opplæringsloven (kap. 9a) gir skolen ansvaret for det fysiske og det psykososiale miljøet uavhengig av skolens økonomiske situasjon. Denne loven gir skoleledelsen og skolens eier hovedansvaret for elevenes arbeidsmiljø, og åpner for statlig tilsyn.

Sosialpedagogisk rådgivning er knyttet til sosiale spørsmål som eleven har, og ved personlige vansker som kan ha betydning for elevens funksjon i skolen. Den enkelte elev har krav på informasjon om rådgivningen og at rådgivningen skal være tilgjengelig for eleven. Rådgiverne vil slik kunne være til god støtte for skolen og den enkelte

lærer i arbeidet med å skape en trygg og inkluderende skolehverdag for alle elever.

Skolehelsetjenesten er en lovpålagt tjeneste som skal tilby helseundersøkelser, veiledning og rådgivning i forbindelse med mestring av fysiske, psykiske og sosiale forhold. Kommunene har et selvstendig ansvar for å oppfylle disse lovkravene.

Skolehelsetjenesten har som formål

- å fremme psykisk helse
- å fremme gode sosiale og miljømessige forhold
- å forebygge sykdommer og skader

Skolehelsetjenestens rolle i skolen kan innebære

- å bidra som kunnskapsformidler gjennom individuell veiledning, planlegging, deltakelse i undervisning eller prosjektarbeid med grupper av elever.
- å bidra til skolens oppdragerrolle. Dette handler blant annet om livsstilsveiledning og tiltak som fremmer sosial fungering.
- å bidra til at elevene blir i stand til å gå videre i skolesystemet og yrkeslivet. Oppfølging av elever med stort fravær er en viktig del av dette.
- å hindre at skolen er en risiko for elevenes helse.
- å bidra til at elever med helseproblemer får tilpasset skolegang

Ansatte i skolen har ikke medisinsk eller helsefaglig kompetanse, og skolehelsetjenesten bør derfor være en nær samarbeidspartner for skolens ledelse og det pedagogiske personalet, slik at man sammen kan nå mål gjennom felles tiltak. Elever med ulike vansker kan ha svært stor nytte av at skolehelsetjenesten og skolen samarbeider tett om det psykososiale miljøet. Skolehelsetjenesten kan gi den enkelte klasse tilpasset informasjon og råd etter avtale med elever og foreldre.

Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet utarbeidet i juni 2008 et felles rundskriv om håndtering av legemidler i barnehage, skole og SFO. Kunnskapsdepartementet legger vekt på at det å administrere legemidler samt vurdere virkning og bivirkninger ikke er oppgaver som læreren har fagkompetanse til. Kunnskapsdepartementet mener det er betryggende om skolehelsetjenesten i samråd med læreren danner seg et bilde av behovene i den enkelte elevgruppe. Helse- og omsorgsdepartementet har et helsefaglig perspektiv på situasjonen som er nødvendig i tillegg til lærerens pedagogiske kompetanse.

I St.meld. nr. 20 (2006–2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller* (HOD) kommer

det til uttrykk at skolehelsetjenesten i mange kommuner er for dårlig utbygget, og at kapasiteten må utvides ved at det ansettes flere. For å bidra til å redusere sosiale forskjeller i helsetjenestebruk vil regjeringen videreutvikle og styrke skolehelsetjenesten. I stortingsmeldingen er hovedmålet at alle barn skal ha like muligheter til utvikling uavhengig av foreldrenes økonomi, utdanning samt etniske og geografiske tilhørighet. For å nå dette målet settes ulike delmål. For helsestasjons- og skolehelsetjenesten har regjeringen følgende mål:

- tidlig identifisering og god oppfølging av barn i risikogrupper
- økt tilgjengelighet til skolehelsetjenesten

Det som skiller skolehelsetjenesten fra all annen helsetjeneste, er muligheten til å samarbeide tett med skolen om systematiske og langsiktige tiltak, som kan påvirke elevenes evne til å mestre hverdagens krav og fullføre skolegangen. Skolehelsetjenesten har i tillegg et godt utgangspunkt for tverrfaglig samarbeid med andre yrkesgrupper. Elever på barnetrinnet, i ungdomsskolen (og senere i videregående skole) har ulike behov for helsetjenester. En større grad av faglig spesialisering er derfor noe som kan vurderes i helsesøsterutdanningen.

Betydningen av helsetjenesten i skolen ble understreket av de høringsinstansene som har uttalt seg om tidsbrukrapporten. Helsetjenesten er særdeles viktig for å identifisere elever med særskilte behov og drive forebyggende arbeid som kan bidra til at nødvendige tiltak settes inn tidlig. Å få helsefaglig og spesialpedagogisk hjelp til elever med særskilte behov vil være av avgjørende betydning når det gjelder å avlaste lærerne.

Departementet vil også peke på barnevernets rolle som samarbeidspartner for skolen.

### 5.3 Hva kan gjøres lokalt?

Departementet mener det er en rekke grupper med ulik kompetanse som kan ha viktige oppgaver i skolen. Eksempler på dette er

- rådgivere uten lærerutdanning (minoritetsrådgivere, sosionomer, barnevernspedagoger)
- helsepersonale (helsesøster, psykolog). Økende integrering fører til økt behov for oppfølgende helsetjenester og medisinerings av elever. Dette er oppgaver som ligger utenfor lærernes vanlige arbeidsoppgaver
- kunstnere og kulturarbeidere knyttet til SFO, men også i et forpliktende samarbeid i skolen
- sosionomer, barne- og ungdomsarbeidere mv., lokale idrettsledere og andre fra lag og organisasjoner som kan bidra med fysisk aktivitet og gjennomføring av måltider
- I tillegg bør skolen bruke ressurser i nærmiljøet og tilbud som den kulturelle skolesekken eller den naturlige skolesekken. Dette vil være personer som ikke ansettes i skolen, men som har spisskompetanse som skolen kan ha nytte av.

Departementet anbefaler skoleeierne å legge til rette for at opplæringen knytter til seg personer med ulik yrkesbakgrunn: for eksempel merkantil hjelp, helsefaglig eller sosialpedagogisk kompetanse, miljøarbeidere eller barne- og ungdomsarbeidere. Slik kompetanse vil kunne avlaste lærerne, være konfliktdependende og medføre mindre bråk og uro i klassen som ofte er en følge av manglende oppfølging av ulike psyko-sosiale problemer.

### **Boks 5.1 Prosjekt helhetlig skoledag – assistenter/fagarbeidere ved Sten-Tærud skole i Skedsmo kommune tar over det praktiske arbeidet**

Skolens tilbud gir en obligatorisk skoledag for alle elever fra 1. til 4. trinn hver dag fra kl. 08.30 til 14.00. Innenfor dette tidsrommet ligger en midttime med felles måltid og fysisk aktivitet.

Et langsiktig mål med prosjektet har vært å forberede elevene på livslang læring, forberede de på livet og ha fokus på motivasjon i skolen. Men samtidig har det også vært viktig å beholde og rekruttere kvalifisert personale til ikke-pedagogisk arbeid, altså integrere SFO i skolen og sikre en god og stabil arbeidskraft. Skolen har også hatt sosial utjevning som et mål ved at alle barna fra 1. til 4. trinn får delta på felles aktiviteter og spise sammen i et felles måltid. Nå kommer SFO-personalet inn i klasserommet, eller pedagogene følger klassen til SFO-lokalet hvor de (SFO-personalet) tar ansvar for spisingen og på- og avkledningen.

Dette gir gode effekter for både pedagogene i skolen og SFO-ansatte. Pedagogene får tid midt på dagen til felles planlegging, tid til samarbeid med andre, foreldresamtaler, elevsamtaler og lignende. SFO-ansatte får en større stillingsprosent, mer variasjon og utfordring i arbeidsoppgavene, noe som har ført til at flere SFO-ansatte ved skolen har tatt fagbrev. Skolen har stabile og fornøyde ansatte på SFO, og vurderer å innlemme lekselesing med og uten pedagog i tilbudet.

Den viktigste erfaringen skolen har gjort ut fra dette prosjektet, er at de merker at elevene er mer opplagte i den tiden som kalles skoletid, og spesielt god effekt har skolen hatt på den siste delen av skoledagen. Elevene får ca. 4 timer mer med læring per uke med pedagog, nå når disse ikke-pedagogiske oppgavene er lagt på andre. Dette er en stor gevinst for skolen uten at de egentlig har økt timetallet til elevene ved skolen.

### **Boks 5.2 Mobilt team – akutthjelp til skolene**

Mobilt team er en avdeling i «Alternativt skoletilbud» i Kristiansand kommune.

Her jobber lærere og miljøarbeidere med god kompetanse og lang erfaring i arbeid med adferdsvansker sammen i Mobilt team, som:

- hjelper skolene i konkrete og akutte situasjoner med adferds- og samspillproblematikk.
- kan bidra med observasjon av elevgrupper og enkeltelever.
- kan gi veiledning til lærere og assistenter/fagarbeidere og foreldre.
- kan gi undervisning av enkeltelever, grupper og trinn.
- kan bistå med avlastende ordninger for enkeltelever i perioder.
- kan bistå med å tilrettelegge for samarbeid med hjem og andre instanser.
- er inne på skolen i kortere eller lengre perioder – alt etter behov.
- samarbeidet mellom den enkelte skole og Mobilt team tar alltid utgangspunkt i skolens bestilling.

**Boks 5.3 Andre yrkesgrupper**

Rektor ved Flekkerøy skole, Kristiansand kommune har god erfaring med å involvere assistenter:

- hvert trinn drives av et team som består av pedagoger og minst en assistent som fortrinnsvis har fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget. Trinnene er på 40 til 65 elever.

*Assistenten er en uvurderlig del av teamet og brukes på følgende måte:*

- Deltar i samarbeid på trinnet og er med på skolens planlegging og evaluering.
- Planlegger og gjennomfører praktisk-pedagogiske opplegg og aktiviteter for elevgrupper og elever med spesielle behov.
- Er aktiv i sosialpedagogisk arbeid på trinnet.
- Deltar i arbeidet med IOP.
- Er med i ansvarsgrupper rundt enkeltelever.
- Har direkte kontakt med foreldre. Skriver kontaktbok, ringer.
- Deler ut dosert medisin.
- Inspeksjon.
- Legger til rette for fritidsaktiviteter.
- Hjelper elever med skolearbeid og lekser. Tar ansvar for melk og frukt og andre praktiske oppgaver.

*Assistenten har ikke:*

- Ansvar for planlegging og gjennomføring av undervisning.
- Ansvar for vurderingsarbeid og faglig dokumentasjon.
- Ansvar for utarbeidelse av IOP.

**5.4 Tiltak**

Departementet har i dette kapitlet pekt på ulike muligheter til å bruke andre yrkesgrupper med ulik faglig bakgrunn for å støtte lærerne i deres arbeid. Andre yrkesgrupper kan både styrke læringsmiljøet og avlaste lærerne med en del oppgaver, slik at lærerne kan få mer tid til undervisning og samarbeid med elevene.

Departementet vil

- fortsette utprøving av ulike kombinasjonsmodeller skole–fritidsordninger som kan utnytte personalet fleksibelt (assistenter i skolen + jobbe i SFO).
- vurdere kompetansen innen skolehelsetjenestearbeid
- videreutvikle lavterskeltilbud, som skolehelsetjenesten og helsestasjonene, som har til hensikt å behandle barn og ungdom på et tidlig tidspunkt.
- avklare ansvarsforholdet mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet om håndtering av medisiner av elevene når de er i barnehagen, på skolen eller i SFO

## 6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Et viktig formål med meldingen er å gi økt bevissthet omkring tidsbruk på alle nivåer i grunnopplæringen. De foreslåtte tiltakene skal bidra til en bedre utnyttelse av tiden, noe som vil bidra til å frigjøre tid til konsentrasjon om elevenes læringsarbeid. Det er et videre mål at de foreslåtte tiltakene samlet sett vil bidra til en bedre utnyttelse av ressursene i skolen.

Gjennomføring og omfang av de tiltakene som er omtalt i meldingen, vil bli tilpasset de årlige budsjettforslagene og Stortingets behandling av disse.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 11. juni 2010 om tid til læring blir sendt Stortinget.

---



## Referanser

- Bamford, A. (2006): *The Wow Factor*. Basert på UNESCO-rapport
- Blossing, U., A. Hagen, T. Nyen og Å. Söderström (2010): *Kunnskapsløftet – fra ord til handling: Sluttrapport fra evalueringen av et statlig program for skoleutvikling*. Fafo.
- Borgen, J.P.S. og Brandt, S.S. (2006): *Ekstraordinært eller slevfølgelig?* Fafo-rapport 5/2006.
- Day, C., Sammons, P., Hopkins, D., Herris, A. Leithwood, K., Qing, G., Brown, E., Ahtaridou, E. & Kington, A.: (2009): *The Impact of school leadership on Pupils Outcomes*. Final Report, National College for School Leadership.
- Hagen, A., T. Nyen og D. Hertzberg (2006): *Evaluering av «Kompetanse for utvikling». Strategi for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen 2005–2008*. Fafo-notat. Delrapport 1.
- Hodgson, J., W. Rønning, A.S. Skogvold og P. Tomlinson (2010): *På vei fra læreplan til klasserom*. NF-rapport nr. 3/2010. Delrapport nr. 2 fra prosjektet Sammenhengen mellom undervisning og læring (SMUL). Nordlandsforskning.
- Homme, A.D. (2008): *Den kommunale skolen*. Avhandling for graden dr.polit. Universitetet i Bergen
- Jordfald, B., T. Nyen og Å. Arup Seip (2009): *Tidstypene – En beskrivelse av lærernes arbeidssituasjon*. Fafo-rapport 2009:23.
- Lie, S. (2008): *PISA+: Lærings- og undervisningsstrategier i skolen*. Sluttrapport KUL-programmet, Norges forskningsråd.
- KS FOU (2010): *Hvordan lykkes som skoleeier? Kom nærmere?*
- Langfjæran, D., J.S. Jøsendal og Ø.G. Karlsen (2009): Sluttrapport fra FOU-prosjektet: *Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte*. PricewaterhouseCoopers/KS.
- Leithwood, K. & C. Riehl (2005): What do we already know about Educational Leadership? W.A. Firestone og C. Riehl (eds.): *A new Agenda for research in Educational Leadership*. New York og London: Teacher College Press.
- Møller, J. (2009): Approches to school leadership in Scandinavia. *Journal of Educational administration and History*, vol. 41, no. 2.
- Møller, J., T.S. Prøitz og P. Aasen (2009): *Kunnskapsløftet – tung bør å bære? Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon*. Rapport 42/2009. UIO/NIFU STEP.
- OECD (2003): *Attracting, Developing and Retaining effective Teachers*. Country Background Report for Norway, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2005): *Attracting, Developing and Retaining effective Teachers*. Final Report: teachers matter. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2007): *Improving School Leadership*. Country Background Report for Norway, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2008): *Improving School Leadership. Volume I: Policy and Practice*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- PricewaterhouseCoopers/KS (2010): *Kom nærmere*. Sluttrapport fra FoU-prosjektet *Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte*.
- Roald, K. (2010): *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeigar*. Avhandling for ph.d.-graden. Universitetet i Bergen.
- Robinson, V. M. J., Lloyd C. A., and Rowe K. J. (2008) The Impact of Leadership on Student Outcomes: An Analysis of the Differential Effects of Leadership Types, *Educational Administration Quarterly* (EAQ) (Vol. 44, No. 5, pp. 635–674)
- Strøm, B., L.E. Borge, O.H. Nyhus og P. Tovmo (2009a): *Ressurser og tidsbruk i grunnskolen i Norge og andre land*. Nr. 02/09. SØF.
- Strøm, B., A.B. Johannesen og O.H. Nyhus (2009b): *Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Resultater fra spørreundersøkelse*. Nr. 03/09. SØF.
- Strøm, B., L.E. Borge og H. Haugsbakken (2009c): *Tidsbruk og organisering i grunnskolen*. Sluttrapport. Nr. 04/09. SØF.
- Utdanningsdirektoratet (2006): *Forebyggende innsatser*

<http://www.udir.no/Rapporter/Forebyggende-innsatser-i-skolen-2006/>  
Utdanningsdirektoratet (2009): *Bedre læringsmiljø* (2009–2014)  
[http://www.udir.no/Artikler/\\_Satsingsomrader/Bedre-laringsmiljo2/](http://www.udir.no/Artikler/_Satsingsomrader/Bedre-laringsmiljo2/)  
Utdanningsdirektoratet (2009): *Rammeplan for nasjonale prøver*

Vibe, N., P.O. Aamodt og T.C. Carlsen (2009): *Å være ungdomsskolelærer i Norge. Resultater fra OECDs internasjonale studie av undervisning og læring (TALIS)*. NIFU STEP.Årlestig, H. (2008): *Communication between Principals and Teachers*. Avhandling for ph.d.-graden. Umeå Universitet.

---

**Vedlegg 1****Rapport fra Tidsbrukutvalget**

15. desember 2009

**1 Innledning****1.1 Mandatet og Tidsbrukutvalgets forståelse av mandatet**

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

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

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

**1.2 Utvalgets sammensetning og arbeid**

*Utvalget har hatt følgende sammensetning:*

Kirsti Kolle Grøndahl, leder, fylkesmann i Buskerud

Knut Andersen, direktør, Telenor

Lasse Arntsen, kommunalsjef, Malvik kommune

Anne Finborud, 1. nestleder, Skolenes landsforbund

Eva Lian, direktør for utdanning i KS

Knut Even Lindsjørn, leder av Kultur- og utdanningskomitéen i Oslo  
Linda Jorid Nilsen, adjunkt, Langnes ungdomsskole i Tromsø  
Venke Krogstad Nome, rektor, Flekkerøy skole i Kristiansand  
Lars Arne Ryssdal, direktør, Oljeindustriens Landsforening  
Per Aahlin, nestleder, Utdanningsforbundet

*Utvalgssekretariat for perioden desember 2008 – 15. august 2009*

Gudrun Vik, leder, seniorrådgiver, Direktoratet for forvaltning og IKT

Elisabeth Løvaas, førstekonsulent, Kunnskapsdepartementet

Ulla Werner, avdelingsdirektør, Kunnskapsdepartementet

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

Ulla Werner, leder, avdelingsdirektør, Kunnskapsdepartementet

Alette Schreiner, avdelingsdirektør, Kunnskapsdepartementet

Vidar Kåsin, seniorrådgiver, Kunnskapsdepartementet

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

**1.3 Tidsbrukutvalgets datainnsamling og metodebruk**

På oppdrag av Kunnskapsdepartementet har Senter for økonomisk forskning (SØF)<sup>1</sup> i samarbeid med SINTEF Teknologi og samfunn gjennomført prosjektet «Kartlegging av tidsbruk og organisering i grunnskolen» våren 2009. SINTEF Tekno-

<sup>1</sup> Strøm mfl. 2009a

logi<sup>2</sup> og samfunn har gjennomført den kvalitative studien av tidsbruk og organisering, mens SØF har hatt ansvaret for den kvantitative kartleggingen av ressursbruk og tidsbruk og analysen av data fra spørreundersøkelsen til lærere, rektorer og kommuner.

FAFO<sup>3</sup> har gjennomført en undersøkelse blant medlemmene av Utdanningsforbundet våren 2009 på oppdrag fra Utdanningsforbundet.

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

Utvalget har i tillegg gjennomført sin egen data-innsamling gjennom følgende aktiviteter:

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

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

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

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

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

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

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

#### 1.5 Kort oppsummering av konklusjoner og forslag til tiltak

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

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

##### – God ledelse

God ledelse framstår som den viktigste forutsetningen for god tidsbruk i skolen. Det gjelder både skoleledelse og klasseledelse.

##### – Tid til kjerneoppgaver

Skoleleder må sørge for at arbeidsplanfestet tid blir brukt målrettet og effektivt til skolens kjerneoppgaver. Skoleleder må utvikle god og effektiv møtestruktur og møtekultur i samarbeid med lærerkollegiet.

##### – Reformtretthet

Tiden er kommet for konsolidering av læreplanverket. Antall nasjonale handlingsplaner og strategier må reduseres. Den tidsmessige konsekvensen for lærerne må utredes før reformer eller strategier/handlingsplaner blir vedtatt.

##### – Tydeligere regelverk

Lover og forskrifter må gjøres tydeligere og

<sup>2</sup> Haugsbakken mfl. 2009

<sup>3</sup> Jordfald mfl. 2009

<sup>4</sup> Vibe mfl. 2009

lettere tilgjengelig. Det må utarbeides veiledninger til læreplaner som angir kompetansemål på alle trinn og i alle fag.

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

## 2 Sentrale utviklingstrekk

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

### 2.1 Styringsprinsipper

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

At dette styringsprinsippet har gjort sitt inntog i grunnskolen, framgår også av St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*. Her står det i kapittel 3.3.2, under tittelen Frihet, tillit og ansvar – et systemskifte: *forestillingen om at staten kan skape et likeverdig skoletilbud gjennom detaljregulering og -styring, erstattes med tillit til at den enkelte lærer, skoleleder og skoleeier selv har de beste forutsetningene for å vite hvordan god læring kan skapes og gjennomføres, innenfor rammen av nasjonale mål*. Dette påvirker arbeidsoppgavene og til dels rollene til aktørene på de ulike nivåene.

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

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

### 2.2 Demografiske utviklingstrekk

I skoleåret 2007/2008 var det i underkant av 620 000 elever fordelt på 2941 kommunale grunnskoler. Som tabell 1.1 viser er variasjonen i størrelse stor.

Veksten i elevtallet tilsier at det er behov for en vekst i lærerårsverk på ca. fem prosent fram til 2020. I tillegg må et stort antall årsverk erstattes

Tabell 1.1 Fordeling av små, mellomstore og store skoler i prosent

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

Kilde: Utdanningsspeilet 2008

som en følge av naturlig aldersavgang blant undervisningspersonalet. Dette vil i seg selv utgjøre en utfordring for kommunene som skoleeiere og for skolene. Sammen med en økning i elevenes time-tall og regjeringens mål om økt lærertetthet vil dette kunne føre til mangel på lærere i grunnskolen. Den samlede veksten i etterspørselen etter lærere i grunnskolen fra 2006 til 2020 vil i henhold til St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren Rollen og utdanningen* utgjøre hele 13 prosent.

### 2.3 Økt kunnskap om individuelle rettigheter

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

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

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

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

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

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

### 2.4 Ny og endret informasjons- og kommunikasjonsteknologi

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

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

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

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

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

### 2.5 De ulike aktørene i utdanningssektoren

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

#### 2.5.1 Statlige myndigheter

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

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

Tabell 1.2 Grunnskolenes styringskjede

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

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

### 2.5.2 Kommunene

Kommunene har et bredt ansvar for offentlige velferdstjenester. Til grunn for dette ligger prinsippet om at oppgavene bør løses så nær innbyggerne som mulig. Inntektssystemet skal gi lokale folkevalgte muligheter til å prioritere ressursene i samsvar med innbyggernes preferanser og i samsvar med lokale forhold. Kommunenes brede oppgavertfølge, herunder grunnskolen, gjør at kommunene kan se ulike tjenesteområder i sammenheng. Rammestyring, både finansielt og på lovsiden, skal legge til rette for at dette prinsippet kan realiseres, samtidig som nasjonale mål blir nådd. Ansvar for gjennomføringen av opplæringen i offentlige grunnskoler tilligger kommunene. Det er kommunestyret som er skoleeier. Gjennom det til enhver tid gjeldende delegasjonsreglementet bestemmer kommunestyret hvem som har den delegerte myndigheten som skoleeier. Det er viktig at kommunen er tydelig i sin skoleeierrolle. Kommunen som skoleeier og arbeidsgiver har både rett og plikt til å lede og fordele arbeidet i grunnskoleopplæringen. Rektor er skoleeiers representant på den enkelte skole og er en del av skoleeierfunksjonen i kommunen. Det er rektor som utøver arbeidsgivers styringsrett på den enkelte skole.

### 2.5.3 Lærerne

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

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

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

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



## 2.6 Arbeidstidsavtalen

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

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

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

## 3 Presentasjon av forskning og undersøkelser om lærernes oppgaver og tidsbruk

### 3.1 Om de ulike undersøkelsene

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

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

FAFO-undersøkelsen er gjennomført blant medlemmene av Utdanningsforbundet våren 2009 på oppdrag fra Utdanningsforbundet. Ifølge FAFO er over 90 prosent av lærerne i grunnskolen medlemmer av Utdanningsforbundet, og forskerne

mener derfor at problemet med manglende representativitet er lite.

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

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

### 3.2 Ressurssituasjonen

Alle undersøkelsene viser at det er stor variasjon i lærernes tidsbruk, både innenfor hver enkelt skole og mellom skoler. I TALIS-undersøkelsen<sup>7</sup> peker forskerne på at et viktig funn er at det meste av variasjonene i tidsbruk ikke finnes mellom de deltagende landene, men mellom individuelle lærere.

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

SØF finner imidlertid at store skoler har noe færre lærertimer og kontaktlærere per elev og færre årsverk til administrativ og pedagogisk ledelse per undervisningsårsverk. På den annen side finner de at store skoler gjør mer bruk av assistenter, kontorteknisk personale og IKT-personale per undervisningsårsverk enn mindre skoler. En mulig tolkning av disse sammenhengene er at store skoler drar fordel av arbeidsdeling og spesialisering (stordriftsfordeler)<sup>9</sup>.

### 3.3 Fordeling av arbeidstid på ulike oppgaver

SØF har kartlagt fordelingen av lærernes arbeidstid på ulike oppgaver. De skiller mellom undervis-

<sup>5</sup> Haug 2006

<sup>6</sup> Klette og Lie 2007

<sup>7</sup> Vibe mfl. 2009

<sup>8</sup> Strøm mfl. 2009

<sup>9</sup> Strøm mfl. 2009a

Tabell 1.3 Faktisk og ønsket fordeling av arbeidsplanfestet tid utenom undervisningen. I prosent

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

Kilde: Strøm mfl. sluttrapport nr. 04/09

ning, oppgaver innenfor arbeidsplanfestet tid utenom undervisning og oppgaver innenfor selvstendig tid. FAFO-undersøkelsen ser også på andel tid brukt på ulike oppgaver, men ser bare på hvordan lærerne bruker sin arbeidstid utenom undervisningen. I TALIS-undersøkelsen er lærerne bedt om å oppgi antall timer brukt på ulike oppgaver i en «typisk» arbeidsuke.

Tabell 3.1 viser at lærerne oppgir at de bruker om lag 30 prosent av arbeidsplanfestet tid utenom undervisningen til planlegging av undervisningen, vel 20 prosent på fellestid og møter for skolen som helhet, 15 prosent på retting av oppgaver og skriftlige tilbakemeldinger og ti prosent på samarbeid mellom skole og hjem. Læreplanarbeid og faglig ajourføring tar en mindre del av tiden. Det er imidlertid store forskjeller i tidsbruken mellom lærerne. Spredningen kan illustreres ved at den fjerdedelen av lærerne som bruker minst andel av arbeidsplanfestet tid på møter og planlegging på skolenivå, bruker ti prosent eller mindre på dette, mens den fjerdedelen som har høyest bruk, bruker 30 prosent eller mer til dette<sup>10</sup>.

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

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

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

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

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

### 3.3.1 Pedagogisk arbeid

I FAFO-undersøkelsen er lærerne spurt om hvor stor andel av arbeidstiden de bruker på ulike oppgaver. Andelene kan ikke sammenliknes direkte med tallene til SØF, siden FAFO ser på all arbeidstid utenom undervisningen. 30 prosent av lærerne sier de bruker inntil 20 prosent av arbeidstiden utenom undervisning til pedagogiske oppgaver,

<sup>10</sup> Strøm mfl. 2009a

mens nesten like mange sier de bruker 21–30 prosent av denne arbeidstiden til slike oppgaver, mens 15 prosent av lærerne sier de bruker mer enn 50 prosent av denne arbeidstiden på pedagogiske oppgaver.

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

SØF finner at lærerne i gjennomsnitt bruker ti prosent av den arbeidsplanfestede tiden og litt mer av den selvstendige tiden (til sammen vel 20 prosent av tid utenom undervisning) på samarbeid med foreldre/foresatte. FAFO finner at vel 30 prosent av lærerne bruker mer enn 20 prosent av arbeidstiden utenom undervisningstiden på elevkontakt. Nær 70 prosent av grunnskolelærerne må flere ganger i uka ta vare på elever sosialt, mens nær 50 prosent daglig eller flere ganger i uka må gripe inn og løse konflikter. Oppfølging av enkeltelever overfor PP-tjenesten og andre instanser er også relativt hyppige aktiviteter for mange lærere. SØF finner også at vel 30 prosent av lærerne mener de bruker mye tid på å informere og svare på spørsmål fra foreldre/foresatte og elever via SMS, e-post og telefon.<sup>11</sup> Over halvparten av lærerne i denne undersøkelsen mener foreldre og foresatte har store forventninger til oppfølgingen av den enkelte elev<sup>12</sup>.

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

### 3.3.2 Kompetanseutvikling

TALIS-undersøkelsen viser at mellom 80 og 90 prosent av norske lærere hadde deltatt i en eller annen

form for faglig og yrkesmessig oppdatering i løpet av de siste månedene. Dette plasserer Norge like under gjennomsnittet for de landene som deltok i undersøkelsen. På spørsmål om antall kursdager oppgir de norske lærerne 9,2 dager per år i gjennomsnitt. Over 70 prosent av de norske lærerne uttrykker ønske om å delta i mer faglig og yrkesmessig utvikling, mens gjennomsnittet for landene i undersøkelsen er 50 prosent.

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

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

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

I skolelederundersøkelsen fra 2005<sup>13</sup> oppgir nær 80 prosent av skolelederne at de har etablert rutiner for oppfølging av nytilsatte lærere. Bare ca. 40 prosent av skolelederne i TALIS-undersøkelsen svarer ja på et tilsvarende spørsmål. TALIS viser også at Norge er et av de landene der det i liten grad er etablert formelle innkjøringsprosesser for nyutdannede lærere, eller mentorordninger der en ny lærer får en erfaren lærer som veileder<sup>14</sup>.

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

<sup>12</sup> Strøm mfl. 2009 b

<sup>13</sup> Møller mfl. 2006

<sup>14</sup> Vibe mfl. 2009

### 3.3.3 Ikke-faglige aktiviteter og praktiske oppgaver

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

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

Observasjonsstudier<sup>15</sup> utført i norske skoler tyder også på at mye tid går med til ikke-faglige aktiviteter. Observasjonene av opplæringen på de første trinnene i grunnskolen i 27 klasserom over tre år viste at rundt 50–60 prosent av tiden ble brukt til fag. Forskerne peker på at det ofte er bråk og uro i store deler av timen, og at det også går med tid til venting på instruksjoner og hjelp fra læreren. En klasseromsundersøkelse<sup>16</sup> fra ungdomstrinnet tyder også på at relativt mye tid går med til ikke-faglige aktiviteter som administrasjon, organisering og andre gjøremål.

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

Også SØF finner at mange lærere bruker mye tid på praktiske oppgaver. Over 30 prosent mener

de bruker mye tid på rydding og klargjøring av klasserom, rengjøring og andre praktiske ting. 20 prosent er også enig i at de bruker mye tid på drift og vedlikehold av IKT utstyr og bruk av programvare.

#### Oppsummering

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

### 3.4 Lærernes oppfatninger om bruk av arbeidstiden

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

FAFO har gjentatt enkelte spørsmål fra Levekårsundersøkelsen fra 2006. Respondentene ble bedt om å kommentere følgende utsagn: «Det er vanligvis ikke tid til å utføre arbeidsoppgavene på en skikkelig måte.» I 2006 mente snaut halvparten av lærerne at påstanden stemte godt eller svært godt, mens om lag 75 prosent av lærerne mente det samme i 2009. På spørsmålet «Hvor ofte har du for mye å gjøre?», svarte 60 prosent av lærerne i 2006 at de hadde for mye å gjøre daglig eller et par ganger i uka. I 2009 svarte nesten 90 prosent av lærerne det samme. I SØF-undersøkelsen svarer over halvparten av lærerne at de er svært uenig i denne påstanden: «Jeg har bedre tid til å planlegge undervisningen nå enn for fem år siden.»

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

<sup>15</sup> Haug 2006

<sup>16</sup> Klette og Lie 2007

I undersøkelsen til SØF er lærerne bedt om å oppgi ønsket fordeling av den arbeidsplanfestede tiden utenom undervisningen. Her svarer lærerne at de ønsker å bruke betydelig mer tid på å planlegge undervisningen og på faglig ajourføring, jf. tabell 1.3. Drøyt halvparten av lærerne opplever at de har for liten tid til å planlegge undervisningen.

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

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

I QuestBack-undersøkelsen er lærere og skoleledere bedt om å oppgi hvilke to oppgaver de ønsker at mer eller mindre av arbeidstiden skal benyttes til, jf. tabell 1.4 og tabell 1.5. Undervisning har førsteplass hos lærere og 4.-plass hos skolelederne når det gjelder oppgaver de ønsker å bruke mer tid på. På skolebesøkene som utvalget gjennomførte, uttrykte lærerne som ble intervjuet,

også at de ønsket mer tid til å ivareta undervisningen og mer tid til den enkelte elev. Lærere og skoleledere ønsker at lærerne skal få mer tid til kompetanseutvikling. Undervisningsplanlegging og samarbeid med kolleger vektlegges også av mange lærere.

Ifølge SØF-undersøkelsen ønsker lærerne først og fremst å bruke mindre tid på møter og planlegging for skolen som helhet, jf. tabell 1.3. De ønsker også å bruke noe mindre tid på læreplanarbeid og dokumentasjon, men disse oppgavene legger beslag på en mye mindre del av tiden, henholdsvis sju og åtte prosent av arbeidstiden. Det er relativt stor variasjon, både i faktisk brukt tid og i ønsket tidsbruk. Tabell 1.5 viser lærernes syn på hvordan skolen prioriterer tid til ulike oppgaver, og bekrefter at det er møter og planlegging på skolenivå lærerne synes det brukes for mye tid på, mens nærmere 70 prosent ønsker mer tid til møter på fagnivå.

Nær halvparten av lærerne i FAFO-undersøkelsen mener at de bruker for mye tid på fellesmøter der det gis informasjon. Det framgår ikke om det er selve informasjonen som er unødvendig, eller om det brukes for lang tid på å gi den, eller om andre informasjonskanaler burde vært brukt. Undersøkelser tyder på at samarbeid i mange skoler i dag

Tabell 1.4 «Topp ti»-liste over oppgaver lærerne ønsker å bruke mer tid på

Lærere (5 147 respondenter)		Skoleledere (778 respondenter)	
Aktivitet	Antall	Aktivitet	Antall
1 undervisning klasse/gruppe	2 007	1 individuell/differensiert undervisning	252
2 individuell/differensiert undervisning	1 860	2 kompetanseutvikling kollektive utviklingstiltak	225
3 kompetanseutvikling individuelle utviklingstiltak	1 557	3 muntlig tilbakemelding til elever og foresatte	205
4 undervisningsplanlegging	1 130	4 undervisning klasse/gruppe	191
5 samarbeid med andre lærerkolleger	1 026	5 kompetanseutvikling individuelle utviklingstiltak	181
6 kompetanseutvikling kollektive utviklingstiltak	847	6 å dokumentere elevvurderinger	171
7 muntlig tilbakemelding til elever og foresatte	530	7 skriftlig tilbakemelding (elev/foresatte)	124
8 å løse konflikter og motvirke problematferd	519	8 samarbeid med andre lærerkolleger	96
9 å undervise elever med særskilte behov	516	9 å løse konflikter og motvirke problematferd	93
10 retting av og tilbakemelding på elevarbeider	496	10 å holde ro og orden	86

Kilde: QuestBack-undersøkelsen

Tabell 1.5 Oppgaver lærerne synes det brukes for mye, passe eller for lite tid til på sin skole

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

Kilde: Strøm mfl. sluttrapport nr. 04/09

ofte handler om å planlegge heller enn å drøfte hvordan opplæringen kan forbedres mer direkte. En kvalitativ studie av lærere på ungdomstrinnet gir en indikasjon på at det er relativt uvanlig at lærere sitter sammen og drøfter faglig hvordan de kan løse konkrete utfordringer i klasserommet.<sup>17</sup>

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

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

I en undersøkelse<sup>18</sup> blant skoleeiere, skoleledere og lærere ved et utvalg barne- og ungdomsskoler drøftes skolens erfaringer og arbeid med nye læreplaner og bruken av ulike vurderingsmidler. En åpnere læreplan har skapt behov for mer planlegging, uten at skolene har det nødvendige grunnlaget for planlegging som forventes.

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

Når lærere og skoleledere spørres om hvilke oppgaver de ønsker at det skal benyttes mindre tid

på innenfor den avtalefestede tiden, bekrefter QuestBack-undersøkelsen i stor grad det inntrykket som kommer fram over.

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

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

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

### Oppsummering

#### *Lærerne ønsker å bruke mindre tid til*

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

#### *Lærerne ønsker å bruke mer tid til*

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

<sup>17</sup> Munthe 2007

<sup>18</sup> Langfeldt mfl. 2009

Tabell 1.6 «Topp ti»-liste over oppgaver lærerne ønsker å bruke mindre tid på

Lærere (5 147 respondenter)		Skoleledere (778 respondenter)	
Aktivitet	Antall	Aktivitet	Antall
1 pålagte møter/samarbeid om adm. og organisatoriske oppgaver	1 782	1 frukt- og matservering utenom undervisningstiden	200
2 lokalt læreplanarbeid	1 332	2 samarbeid med frivillige organisasjoner	171
3 å rapportere til skoleledelse/skoleeier	1 250	3 helse- og sosialfaglige instanser	153
4 rene informasjonsmøter	1 162	4 pålagte møter/samarbeid om adm. og organisatoriske oppgaver	145
5 samarbeid med frivillige organisasjoner	683	5 å svare på undersøkelser	139
6 helse- og sosialfaglige instanser	665	6 undervisning i klasse/gruppe	129
7 Inspeksjon	662	7 frukt- og matservering	108
8 løse konflikter og motvirke problematferd	580	8 inspeksjon	103
9 å dokumentere elevvurderinger	566	9 lokalt læreplanarbeid	100
10 frukt- og matservering utenom u-tiden	543	10 å tilrettelegge bruk av IT-utstyr	83

Kilde: QuestBack-undersøkelsen

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

#### 3.5.1 Praktiske oppgaver

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

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

#### 3.5.2 Oppfølging av enkeltelever

Mangelfull tilgang på spesialpedagogisk kompetanse ser ut til å være en utfordring for mange

lærere. SØF finner at lærere på skoler der andelen elever med spesialundervisning ligger over gjennomsnittet, i litt større grad enn andre lærere sier at de mangler nødvendig spesialpedagogisk kompetanse ved skolen. Dette gjelder 42 prosent av lærerne på skoler med høy andel spesialundervisning mot 35 prosent av de øvrige lærerne.

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

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

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

#### 3.5.3 Avlastning fra andre yrkesgrupper

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



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

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

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

#### Oppsummering

##### *Oppgaver der lærerne kan få avlastning*

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

##### *Oppgaver som andre yrkesgrupper kan ivareta*

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

##### *Forslag til andre yrkesgrupper*

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

### 3.6 Skoleledelsens betydning for lærernes oppgaver og tidsbruk

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

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

<sup>19</sup> OECD 2008

Tabell 1.7 Rektors tidsbruk målt i prosent av arbeidstiden som rektor

Gjøremål	Prosent
administrative oppgaver	28
pedagogisk ledelse	19
personalledelse	17
dokumentasjon og rapportering til staten	6
dokumentasjon og rapportering til kommunen	11
annen kontakt med kommunen og aktivitet i kommunal regi	10
annet arbeid	9

Kilde: Strøm m.fl. sluttrapport nr. 04/09

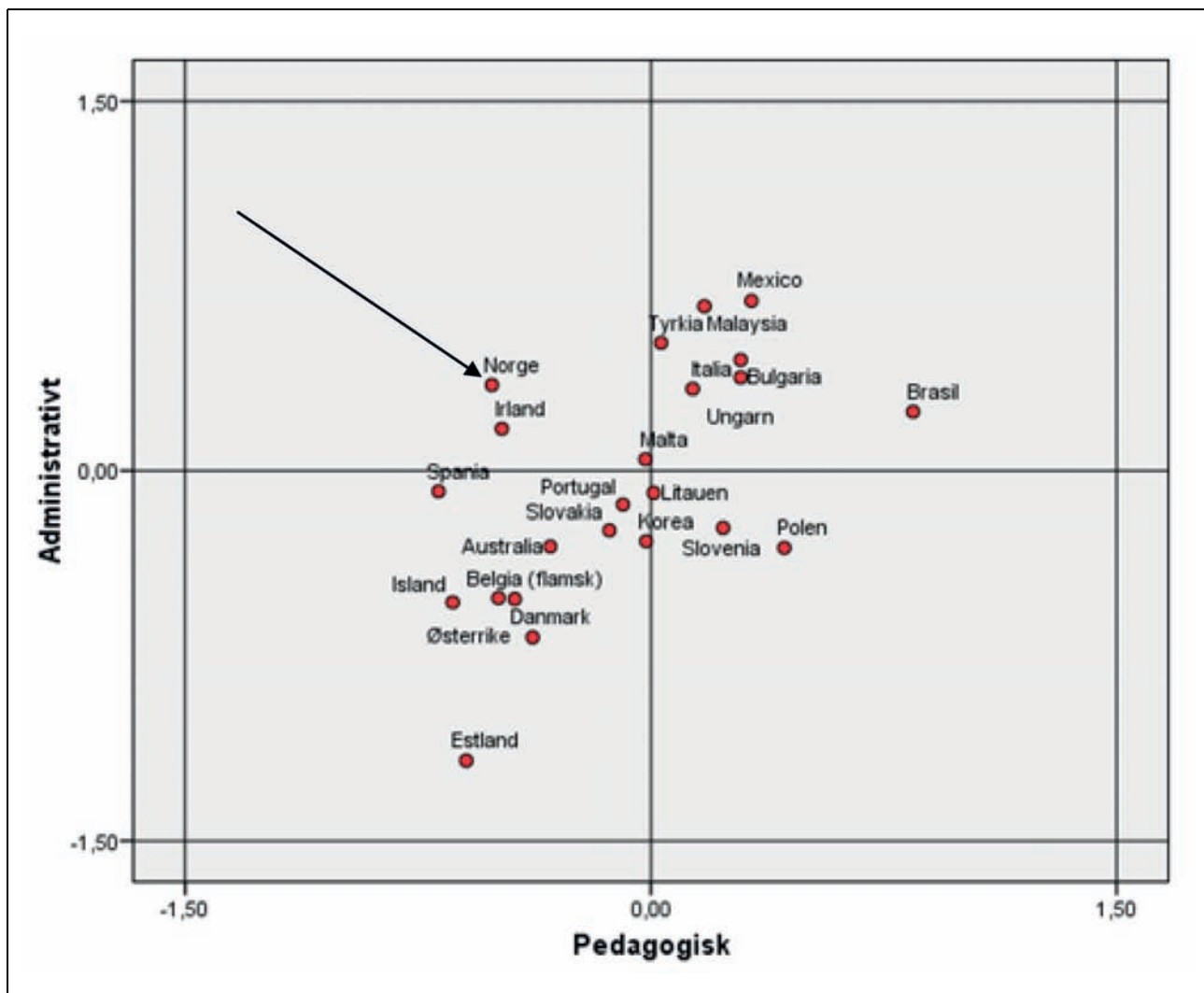
### 3.6.1 Tidsbruk og holdninger

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

Som det går fram av figur 1.1, framstår norske rektorer i TALIS-undersøkelsen som betydelig mer orientert i retning av administrativt enn pedagogisk lederskap. Norge skiller seg fra de fleste andre landene i undersøkelsen. Forskerne<sup>20</sup> understreker imidlertid at disse ledelsesformene ikke behøver å stå i motsetning til hverandre.

<sup>20</sup> Vibe mfl. 2009

Lærernes svar på spørsmål om skoleledelsen bekrefter bildet av at Norge skårer lavt når det gjelder skoleledelsens engasjement i undervisningen. Den sterke vektleggingen av administrative oppgaver kan ha blitt forsterket av at flere administrative oppgaver er overført fra skoleeier til skolen de siste årene, og at et større ansvar for skolens drift dermed er blitt lagt på rektorene. De fleste skoleledere ønsker å prioritere pedagogisk ledelse, men det viser seg at denne delen av lederoppgaven ofte taper i konkurransen med de administrative oppgavene. Når det gjelder tidsbruk, skiller imidlertid ikke de norske rektorene seg ut på noen måte i forhold til de landene det er sammenliknet med i rapporten. Norge plasserer seg i en gruppe land som prioriterer pedagogisk lederskap noe lavere enn gjennomsnittet, samtidig som de bruker noe mindre tid enn gjennomsnittet på læreplan- og undervisningsrelaterede oppgaver.



Figur 1.1 Pedagogisk og administrativt lederskap i 23 land

Kilde: NIFU STEP

Et tydelig pedagogisk lederskap ser ut til å fremme samarbeid mellom lærerne. Lærere som har en rektor som legger vekt på undervisningsledelse, opplever oftere å få tilbakemelding både fra rektor og fra kolleger. I en undersøkelse om skoleeiers satsing på ledelse og rektors rolle finner SINTEF<sup>21</sup> at på skoler der ledelsen er utviklingsorientert og jobber systematisk med å utvikle skolens praksis, peker lærerne på at de har et godt arbeidsmiljø, gode muligheter for faglig utvikling og god innflytelse på sin egen arbeidssituasjon.

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

### 3.6.2 Evaluering og tilbakemelding

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

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

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

### 3.6.3 Organisering

TALIS-undersøkelsen viser at norske lærere samarbeider mye, sammenliknet med lærere i andre land. Dette samarbeidet har hovedsakelig karakter

av praktisk tilrettelegging, arbeidsdeling og koordinering, og i moderat grad av det som kan betegnes som profesjonelt samarbeid.<sup>23</sup> Forskerne peker på to konsekvenser av dette: For det første bidrar ikke denne typen samarbeid til lærernes faglige og profesjonelle utvikling. For det andre oppstår det i liten grad en felles undervisningskultur ved den enkelte skole. Disse forholdene knyttes til at det faglige lederskapet ved skolene synes mindre utviklet enn det administrative.

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

Et stort antall av lærerne som deltok i de sentralt initierte forsøkene med ny arbeidstid<sup>25</sup> i 2001–2002, rapporterte at de var meget fornøyd med endringene i arbeidssituasjonen. Mange av forsøksskolene hadde gått fra et individuelt til et mer kollektivt ansvar for undervisningen, ved å samarbeide og dele på ansvaret for undervisningen. Det påpekes at teamorganisering er en tidkrevende arbeidsform, men at det kan gi nytte i form av at lærerne får økt pedagogisk handlingsrom og økt innflytelse på sin egen arbeidssituasjon. En betydelig større andel mente forsøket hadde hatt positiv betydning for arbeidsmotivasjonen.

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

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

<sup>21</sup> Dahl 2004

<sup>22</sup> Vibe mfl..2009

<sup>23</sup> Vibe mfl..2009

<sup>24</sup> Vibe mfl..2009

<sup>25</sup> Bungum mfl. 2002

### 3.6.4 Støttefunksjoner

I skolelederundersøkelsene fra 2001 og 2005<sup>26</sup> har Møller og Sivesind kartlagt skolenes tilgang på administrative og merkantile støttefunksjoner. 60 prosent av skolelederne svarte i 2005 at de ikke har tilstrekkelig merkantilt personale ved sin skole<sup>27</sup>, mens tilsvarende tall i 2001 var 74 prosent. Det er ledere ved fådelt skoler og barneskoler som er minst fornøyd med skolens kontor bemanning. Kartleggingen viser også at stillingsressursene til administrative og merkantile støttefunksjoner øker med skolestørrelsen, og at 15 prosent av rektorene i 2005 ikke hadde noen slik ressurs. Vaktmestertjenesten er også en viktig støttefunksjon både for skoleleder og lærere. Halvparten av rektorene mener at vaktmestertjenesten ikke fungerer tilfredsstillende for deres behov; dette svarte 60 prosent i 2001<sup>28</sup>.

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

### Oppsummering

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

## 3.7 Skoleeiers betydning for lærernes oppgaver og tidsbruk

### 3.7.1 Styling og delegering

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

Svarene fra rektorer og kommuner i spørreundersøkelsen til SØF<sup>29</sup> gir jevnt over et inntrykk av stor grad av frihet for den enkelte skole i forhold til kommunen når det gjelder fordeling av skolebudsjettet, ansettelse av personell, faglig og pedagogisk opplegg og disponeringen av lærernes arbeidsplanfestede tid utenom undervisningen. Derimot har de liten innflytelse på fordelingen av midler til bygg og anlegg. Resultatene fra kasusstudiene<sup>30</sup> tyder også på at det er stor grad av frihet for den enkelte skole når det gjelder organisering av aktiviteten og disponeringen av tidsressursene.

I skolelederundersøkelsene fra 2001 og 2005<sup>31</sup> er rektorene spurt om forholdet til kommunenivået. Over 70 prosent av rektorene svarer at de har god kontakt med kommunenivået om de oppgavene som er delegert, og like mange sier de opplever kommunenivået som en støtte i deres arbeid som leder.

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

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

Det er lite målrettet styring av bruken av ressurser i skolen både fra skoleeier og nasjonalt nivå. Dette blir bekreftet i en ny doktorgradsavhandling<sup>32</sup>. Ifølge avhandlingen handler i stor grad ressurs- og økonomistyring i grunnskolen om budsjettkontroll – i mindre grad om å sikre at fordelingen av ressurser fører til økt læringsutbytte for elevene. Disponeringen av den største utgiftsposten, lærerlønn (og dermed lærernes tid), får mindre oppmerksomhet.

<sup>26</sup> Møller mfl. 2006

<sup>27</sup> Helt eller delvis uenig i at de har tilstrekkelig merkantilt bemanning

<sup>28</sup> Helt eller delvis uenig i at vaktmestertjenesten fungerer godt

<sup>29</sup> Strøm mfl. 2009b

<sup>30</sup> Haugsbakken mfl. 2009

<sup>31</sup> Møller mfl. 2006

<sup>32</sup> Friestad 2009

Skolelederne i undersøkelsen måtte hver måned sende signerte regnskapsrapporter til kommunen, men det var svært liten oppfølging av elevenes læring ellers spørsmål om prioritering av ressurser ut fra mål. På kommunenivå var det liten eller ingen etterspørsel etter resultatinformasjon om den enkelte skole.

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

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

### 3.7.2 Skolefaglig kompetanse

En rapport fra OECD 2006<sup>33</sup> viser at kommunene i liten grad har et faglig støtteapparat som kan gi skolene nødvendig faglig-pedagogisk oppfølging. Disse rapportene tyder på at mange skoler ikke får den bistanden de trenger for å utvikle seg og styrke kvaliteten på opplæringen.

### 3.7.3 Lov- og regelverkskompetanse

Riksrevisjonens undersøkelser av grunnskolen fra 2006<sup>34</sup> avdekket at det mangler ved oppfølging av opplæringsloven i mange kommuner, og at kommunen som skoleeier har mangelfull kunnskap om viktige deler av undervisningstilbudet når den skal vurdere om skolene har et forsvarlig opplæringstilbud.

Fylkesmennes tilsyn har avdekket at de fleste kommuner og fylkeskommuner ikke har forsvarlige systemer for å vurdere om opplæringsloven blir oppfylt, og for å følge opp resultatene av slike vurderinger. Tilsynet i 2006 viser at 38 av 55 kommuner som har vært underlagt tilsyn, ikke har gode nok systemer eller mangler systemer for kon-

troll av sin egen virksomhet på opplæringsområdet. Mangelen på systemer innebærer at kommunene i liten grad sikrer at aktiviteter planlegges, organiseres og utføres i samsvar med opplæringsloven. Resultatet av tilsynet i 2007 og 2008 bekrefter disse hovedinntrykkene.<sup>35 36</sup>

### Oppsummering

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

## 3.8 Nasjonale myndigheters betydning for lærernes oppgaver og tidsbruk

### 3.8.1 Tilsyn

OECD påpekte i rapporten *Equity in Education* fra 2006<sup>37</sup> at staten mangler egnede ordninger for å føre tilsyn med og følge opp lokale skolemyndigheter. De påpeker samtidig at tilsynet sjelden er tilstrekkelig for å løse problemer, og at det mangler tiltak for å følge opp den enkelte skole.

Riksrevisjonens undersøkelse fra 2006<sup>38</sup> viser at staten i begrenset grad gjennomfører tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven, for eksempel om det stilles nødvendige ressurser til rådighet, om gruppene er pedagogisk forsvarlige, om det gis tilpasset opplæring, og om kommunene har et forsvarlig system iht. opplæringsloven § 13–10. De mener også at staten i liten grad foretar risikobaserte kontroller av enkeltskoler.

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

### 3.8.2 Sentrale satsinger

De siste årene har det blitt lagt fram en rekke statlige handlingsplaner og strategier på ulike områder. Per dags dato har Kunnskapsdepartementet sju handlingsplaner og strategier. I tillegg deltar Kunnskapsdepartementet med til sammen 16

<sup>33</sup> OECD 2006

<sup>34</sup> Riksrevisjonen 2006

<sup>35</sup> St.meld. nr. 31 (2007–2008) Kvalitet i skolen

<sup>36</sup> Brev til KD fra direktoratet av 26.08.2009

<sup>37</sup> OECD 2006

<sup>38</sup> Riksrevisjonen 2006

handlingsplaner og 10 strategier under andre departementers arbeidsområder. I vedlegg 7 er det gitt en oversikt over alle regjeringens tverrdepartementale handlingsplaner og tiltak rettet mot skolen.

Evalueringer<sup>39</sup> viser at mange av strategiene er preget av svært ambisiøse og lite konkrete målsettinger. Tiltak og prosjekter forankres på forskjellige nivåer i sektoren, hos enkeltlærere, skole, rektor, skoleeiere eller hos kompetansemiljøer. Flere av strategiene omfatter også mange og ulike tiltak som dels overlapper hverandre og dels peker på andre utfordringer enn dem man forsøker å møte gjennom Kunnskapsløftet.

SINTEF<sup>40</sup> viser at mye ressurser går med på skolene til å forholde seg til eksterne satsinger og eksternt initiert utviklingsarbeid. Dette gjelder ikke bare oppfordringer og tiltak fra kommunens side, men også fra andre eksterne aktører som vil ha innpass i skolen.

#### Oppsummering

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

## 4 Tidsbrukutvalgets vurderinger og forslag til tiltak

### 4.1 Styrket fokus på kjerneoppgavene i skolen

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

En grunnleggende forutsetning for kvalitet og god tidsbruk i skolen er at myndighetene stiller til rådighet ressurser som gjør det mulig å utføre de oppgavene som er fastsatt for grunnskolen, og for å nå de målene som settes for den enkelte skole.

*Tidsbrukutvalget* vil derfor innledningsvis understreke myndighetenes ansvar for finansiering av grunnskolen.

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>39</sup> St.meld. nr. 31 (2007–2008) Kvalitet i skolen

<sup>40</sup> Haugsbakken mfl. 2009

#### 4.1.1 Fellesmøter på skolen

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

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

##### Tiltak for skoleleder:

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

##### Tiltak for lærer:

- bidra aktivt til god møtekultur

#### 4.1.2 Konfliktløsning og uro i klassen

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

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

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

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

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

*Tidsbrukutvalget* vil anbefale at skoleledere sørger for at skolen har et felles system og rutiner for håndtering og oppfølging av elever når problemer oppstår, og sørger for at personalet har kompetanse på klasseledelse og håndtering av konflikter og atferdsproblemer. Det er viktig at skolelederne

utvikler en «vi-kultur», slik at enkeltlærere ikke står alene med utfordringene.

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

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

##### Tiltak for nasjonale myndigheter:

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

##### Tiltak for skoleeiere:

- styrke voksentettheten i grunnskolen
- bruke andre yrkesgrupper mer målrettet

##### Tiltak for skoleledere:

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

##### Tiltak for lærere:

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

#### 4.1.3 Oppfølging av enkeltelever

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

Det samme gjelder oppfølging av enkeltelever i forhold til samarbeidende tjenester i kommunen: pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), pedagogisk veiledningstjeneste (PVT) eller liknende kommunale støttefunksjoner som barnevern og helse-tjenesten, ut fra hvordan kommunene organiserer



sine sektorer og samarbeidende tjenester. I tillegg er barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) og kompetansesentrene viktige samarbeidspartnere.

Skoleeier har ansvar for en egen PP-tjeneste eller en tjeneste i samarbeid med andre skoleeiere.

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

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

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

#### **Tiltak for skoleeiere:**

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

#### **Tiltak for skoleleder:**

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

#### **Tiltak for lærere:**

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

#### *4.1.4 Hjem-skole-samarbeidet og samarbeid med elevene*

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

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

#### **Tiltak for skoleledere:**

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

#### **Tiltak for lærere:**

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

#### *4.1.5 Læreplanarbeid*

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

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

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

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

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

#### **Tiltak for nasjonale myndigheter:**

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

#### **Tiltak for skoleeiere:**

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

#### **Tiltak for skoleledere:**

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

#### **Tiltak for lærere:**

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

#### *4.1.6 Krav til kartlegging og dokumentasjon*

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

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

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

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

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

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

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

Lov- og forskriftsverk om kommunen som forvaltningsnivå stiller omfattende krav til rutiner og retningslinjer for saksbehandling, dokumentasjon og arkivering. Arkivlov, forvaltningslov, offentlighetslov og personopplysningslov er eksempler på lovverk som har stor innvirkning på tidsbruk primært på skoleeier- og skoleledernivå, men som også vil gripe direkte inn i den enkelte lærers arbeidssituasjon.

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

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

#### **Tiltak for nasjonale myndigheter:**

- tydeliggjøre nasjonale krav til kartlegging og dokumentasjon

#### **Tiltak for skoleeiere:**

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

#### **Tiltak for skoleledere:**

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

#### **4.1.7 Arbeidsårets lengde**

Lærerne har en årsverksramme som er lik den andre arbeidstakere i Norge har. I den sentrale avtalen utføres årsverket på 39 uker, hvorav 38 av disse ukene sammenfaller med elevenes skoleår. I og med at kjerneaktiviteten er å planlegge og å gjennomføre undervisningsarbeid, samt gi elevene tilbakemelding på deres læringsarbeid, er arbeidsåret komprimert slik at lærernes arbeid i all hovedsak utføres når elevene er på skolen. Lærernes årsverk er delt inn i arbeidsplanfestet tid og selvstendig tid (for- og etterarbeid og faglig ajourføring).

Lærernes undervisningsoppgaver utføres innenfor arbeidsplanfestet tid.

#### *Vurdering av hovedfunnene i undersøkelsen*

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

#### *Tidsbrukutvalgets konklusjoner og forslag til tiltak*

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

#### **4.1.8 Kompetanseutvikling**

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

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

#### *Kompetanseutvikling*

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

Kompetanseutvikling har vært et viktig satsingsområde for nasjonale myndigheter. Siden 2005 er det bevilget nærmere 1,4 milliarder kroner til kommuner, fylkeskommuner og andre skoleeiere til reformrelatert kompetanseutvikling. Den fireårige strategien «Kompetanse for utvikling» er

nå erstattet med «Kompetanse for kvalitet – Strategi for videreutdanning av lærere 2009–2012».

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

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

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

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

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

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

*Tidsbrukutvalget* vil understreke behovet for at skoleeier sørger for introduksjonsprogram for nytilsatte lærere. Programmet bør inneholde ret-

ningslinjer for oppfølging og informasjon fra skole til nytilsatt og informasjon fra kommunenivået.

#### **Tiltak for nasjonale myndigheter:**

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

#### **Tiltak for skoleeiere:**

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

#### **Tiltak for skoleledere:**

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

#### **Tiltak for lærere:**

- prioritere deltakelse i kompetanseutvikling
- dele sin kompetanse med kolleger

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

### *4.2.1 Oppsummering av forskning og undersøkelser*

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

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

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

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

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

Disse oppgavene kan utføres av

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

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

Allerede i dag er det flere yrkesgrupper i skolen. Det er ingen formelle hindringer for å bruke andre yrkesgrupper enn lærere i skolen. Disse gruppene er imidlertid ikke kvalifisert til tilsetning i undervisningsstilling, men må tilsettes i andre typer kommunale stillinger. *Tidsbrukutvalget* mener at skoleeier må tilrettelegge for at relevant kompetanse fra andre yrkesgrupper kan benyttes i skolen.

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

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

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

*Tidsbrukutvalget* er av den oppfatning at lærerne må melde behov for avlastning eller støtte fra andre yrkesgrupper. Det er en forutsetning at

de ulike yrkesgruppene på skolen, lærerne inkludert, har en god dialog, og at de samarbeider med hverandre. Skolens ledelse har ansvaret for at det gis rom for slikt samarbeid.

Skolehelsetjenesten er en lovpålagt tjeneste som skal tilby helseundersøkelser, veiledning og rådgivning med hensyn til mestring av fysiske, psykiske og sosiale forhold. Kommunene har et selvstendig ansvar for å oppfylle disse lovkravene. Helsedirektoratet har påpekt at bemanningen i skolehelsetjenesten minst bør dobles før kapasiteten er tilfredsstillende. *Tidsbrukutvalget* er av den oppfatning at skolehelsetjenesten må styrkes, og at det er et initiativ nasjonale myndigheter må ta.

#### Tiltak for nasjonale myndigheter:

- styrke skolehelsetjenesten

#### Tiltak for skoleeiere:

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

#### Tiltak for skoleledere:

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

#### Tiltak for lærere:

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

### 4.3 Vurdering av rollen til nasjonale myndigheter

*Hva forskning og undersøkelser sier (se kapittel 3.8)*

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

#### 4.3.1 Statlige handlingsplaner og strategier

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

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

#### Tiltak for nasjonale myndigheter:

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

#### Tiltak for skoleeiere:

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

#### 4.3.2 Tilsyn

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

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

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

#### Tiltak for nasjonale myndigheter:

- det er ønskelig at tilsyn fra sentrale myndigheter følges opp med veiledning, og krav til oppfølging av skoleeier

- det bør vurderes hvorvidt tilsyn også bør omfatte læreplanrelaterte temaer og elevenes læringsutbytte
- det bør gjennomføres statlig tilsyn med hvordan kommunene følger opp kravet om skolefaglig kompetanse

#### 4.3.3 Opplæringsloven

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

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

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

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

*Tidsbrukutvalget* viser til at Kunnskapsdepartementet har fastsatt nye forskrifter til opplæringsloven og privatskoleloven om individuell vurdering i grunnopplæringen som trådte i kraft 1. august 2009. *Tidsbrukutvalget* merket seg at veiledning til den nye vurderingsforskriften kom sent, og at det tar mye tid for rektorer og lærere å sette seg inn i den nye forskriften. Et tydelig, klart forskriftsverk som kan tolkes mest mulig enhetlig, er viktig for elevens rettsikkerhet. Profesjonelt vurderingsarbeid krever utvikling av faglig fellesskap blant lærerne for å bygge vurderingskultur og bedre vurderingskompetanse.

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

#### **Tiltak for nasjonale myndigheter:**

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

#### **Tiltak for skoleeiere:**

- sørge for felles praktisering av vurderingsforskriften i kommunen

#### **Tiltak for skoleledere:**

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

#### **Tiltak for lærere:**

- bidra til felles praktisering av vurderingsforskriften

#### *4.3.4 Ny lærerutdanning*

Fra opptak og studiestart i 2010 vil lærerstudenter ikke lenger utdanne seg til allmennlærere, men til grunnskolelærere for enten 1. til 7. trinn eller for 5. til 10. trinn. Studenter som tas opp til lærerutdanning i 2010, vil bli første kull i den nye grunnskolelærerutdanningen. *Tidsbrukutvalget* er kjent med at det arbeides med ny rammeplan for grunnskolelærerutdanningen.

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

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

#### **Tiltak for nasjonale myndigheter:**

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

#### **4.4 Vurdering av rollen til skoleeier og skoleleder**

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

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

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

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

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

#### *4.4.1 Nasjonalt utdanningstilbud for rektorer*

Det er satt i gang en nasjonal satsing på utdanning av rektorer med oppstart høsten 2009. Utdanningen er i første omgang ment for nytilsatte rektorer, dvs. de som har vært i stillingen i mindre enn to år. På lengre sikt vil den også gjelde for rektorer som ikke har slik utdanning. Målsettingen for rektorutdanningen er at den enkelte rektor skal bli bedre i



stand til å utføre lederoppgavene i den praktiske hverdagen. Gjennom utdanningen vil rektorene få en klarere forståelse av rollen, og få økt evne til å stå i den. Videre vil rektorene få kompetanse og redskaper til å løse de viktigste utfordringene som en rektor står overfor.

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

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

#### **Tiltak for nasjonale myndigheter:**

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

#### *4.4.2 System for kvalitetsvurdering*

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

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

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

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

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

Skoleeier må også tydeliggjøre de faktiske kravene som stilles til skolebasert vurdering i kommunen og til oppfølging av disse vurderingene på skole- og skoleeiernivå. *Tidsbrukutvalget* mener at det er en alvorlig svakhet at mange kommuner ikke har et forsvarlig kvalitetsvurderingssystem. Samtidig er *Tidsbrukutvalget* fornøyd med at det nå er innført krav til en årlig rapport om kvalitetsutvikling som skal drøftes av kommunestyret hvert år. I den sammenhengen blir det viktig at skoleeieransvaret tydeliggjøres som en del av folkevalgtopplæringen.

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

#### **Tiltak for skoleeiere:**

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

#### *4.4.3 Kommunal organisering og skolefaglig kompetanse*

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

Mens det tidligere var lovregulert at kommunene skulle ha en skolesjef, står de i dag fritt til å beslutte hvordan de vil organisere skoleeierfunksjonen. Følgelig er det stor variasjon i hvordan dette gjøres. En rapport fra OECD 2006<sup>41</sup> viser at kommunene i liten grad har et faglig støtteapparat som kan gi skolene nødvendig faglig-pedagogisk oppfølging. Rapporten tyder på at mange skoler ikke får den bistanden de trenger for å utvikle seg og styrke kvaliteten på opplæringen.

*Tidsbrukutvalget* vil anbefale at nasjonale myndigheter vurderer om opplæringslovens bestem-

<sup>41</sup> OECD 2006

melse §13–1 om skolefaglig kompetanse er tydelig nok. Vi mener at skoleeier, ved utstrakt delegering, nøye må vurdere ansvar og oppfølging av oppgaver med hensyn til ledelse og administrasjon. Samtidig er det viktig at skoleeier til enhver tid sørger for at skolelederne har den nødvendige kompetansen.

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

#### **Tiltak for nasjonale myndigheter:**

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

#### **Tiltak for skoleeiere:**

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

#### **4.4.4 Medbestemmelse og organisasjonsutvikling**

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

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

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

#### **Tiltak for skoleledere:**

- praktisere gode medbestemmelsesordninger

#### **Tiltak for lærere:**

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

## **5 Tiltakenes økonomiske og administrative konsekvenser**

### **5.1 Effektivisering**

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

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

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

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

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

### **5.2 Økonomiske konsekvenser**

*Tidsbrukutvalget* foreslår tre tiltak som vil kreve vesentlige offentlige bevilgninger: etterutdanning

av lærere, økt voksentetthet og økt bruk av andre yrkesgrupper i skolen. Størrelsen på de budsjettmessige konsekvensene vil avhenge av hvordan de ulike tiltakene dimensjoneres.

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

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

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

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

### 5.3 Administrative konsekvenser

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

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

---

#### Undervedlegg 1

### **KD-oppnevnt utvalg for bedre tidsbruk i skolen 2009**

---

#### *Utvalgets mandat*

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

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

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

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

1. Mange lærere melder at mye tid går med til andre oppgaver enn undervisning. Disse oppgavene «stjeler tid» fra undervisningsplanlegging og fra arbeid med vurdering av elevenes arbeid og tilbakemelding til elevene. Dermed

blir undervisningen skadelidende. Oppgaver som ofte nevnes er rapportering og dokumentasjon, møter, administrative oppgaver og rapportskrivning. Mange opplever omfanget av ikke-undervisningsrelaterte oppgaver som problematisk.

2. Undersøkelser har vist at mye undervisningstid går med til aktiviteter som ikke fører til læring, for eksempel ved begynnelsen og slutten på timer og ved at det brukes tid til aktiviteter som ikke knyttes til målene i læreplanen. Andre undersøkelser tyder på at bråk og uro i timene forstyrrer læringsarbeidet.

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

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

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

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

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

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

---

Undervedlegg 2**Presentasjoner på møter  
i Tidsbrukutvalget**

Utvalgsmøte	Tema	Virksomhet	Navn
23.01.09	Utvalgets oppdrag og mandat	KD	Statsråd Bård Vegar Solhjell Avd.dir. Kjersti Flåthen
05.03.09	KDs forskningsoppdrag Det sentrale styringsopplegget	SØF <sup>1</sup> Utdannings- direktoratet	Professor Bjarne Strøm Direktør Petter Skarheim Divisjonsdirektør Erik Bolstad Pettersen Avd.dir. Laila Fossum Divisjonsdirektør Hege Nilssen
	Det kommunale styrings- opplegget Arbeidstidsavtalen <sup>3</sup>	Malvik kommune  Skolenes landsforbund KS Utdanningsforbundet	Lasse Arntsen <sup>2</sup>  Anne Finborud Eva Lian Per Aahlin
15.04.09	Det kommunale styrings- opplegget  SØF delrapport <sup>4</sup>	Utdanningsetaten Oslo kommune  SØF SINTEF	Utdanningsdirektør Astrid Søgner Ass.dir. Kjell Richard Andersen Lars Erik Borge Thomas Dahl Siri Mordal
18.05.09	Lærers oppgaver  Skoleleders rolle	Langnes Ungdoms- skole, Tromsø  Flekkerøy skole, Kristiansand	Adjunkt Linda Jorid Nilsen <sup>5</sup>  Rektor Venke K. Nome <sup>6</sup>
02.06.09	FAFO-rapport 2009:23 Tidstyvene  SØF og SINTEF sluttrapport <sup>7</sup>	FAFO  SØF	Prosjektleder Torgeir Nyen Bård Jordfald Professor Bjarne Strøm
22.06.09	Opplæringsloven	KD	Seniorrådgiver Cato Aaro
25.09.09	Presentasjon av TALIS <sup>8</sup>	NIFU STEP	Per Olaf Aamodt og Nils Vibe
26.10.09	Midtlyngutvalget	KD	Rådgiver Jens Rydland

<sup>1</sup> Senter for økonomisk forskning AS

<sup>2</sup> Utvalgsmedlem

<sup>3</sup> Arbeidstidsavtalen ble presentert av medlemmer fra utvalget

<sup>4</sup> SØF-rapport 02/09 Ressurser og tidsbruk i grunnskolen i Norge og andre land

<sup>5</sup> Utvalgsmedlem

<sup>6</sup> Utvalgsmedlem

<sup>7</sup> SØF-rapport Tidsbruk og organisering i grunnskolen: 03/09: Resultater fra spørreundersøkelsen, og 04/09: Sluttrapport

<sup>8</sup> Teaching and Learning International Survey – OECD

Undervedlegg 3**Elektronisk spørreundersøkelse –  
QuestBack-undersøkelse**

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

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

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

Oversikten med forklaring inngikk i den elektroniske spørreundersøkelsen der respondentene fikk flere spørsmål der svaralternativene var de oppgavene som er listet opp i oversikten. For å

velge blant de 42 oppgavene i høyre kolonne måtte de først velge den hovedkategorien oppgaven sorterte inn under. Så ble de ledet videre til denne hovedkategoriens underkategorier. De fikk aldri krysse av for mer enn to svaralternativer. Dette gjaldt for valgene i både andre og tredje kolonne.

#### Undervedlegg 4

### **Elektronisk spørreundersøkelse (QuestBack-undersøkelse) adressert til lærere**

Publisert fra 19.03.2009 til 04.05.2009. 5 147 respondenter

#### **1. Jeg er**

Alternativer	Prosent	Verdi
1 under 30 år	8,1 %	419
2 30–39 år	32,0 %	1 648
3 40–49 år	26,0 %	1 337
4 50–59 år	26,0 %	1 336
5 60 år eller over	7,9 %	407
Total		5 147

#### **2. Jeg er**

Alternativer	Prosent	Verdi
1 kvinne	72,0 %	3 705
2 mann	28,0 %	1 442
Total		5 147

#### **3. Jeg er kontaktlærer**

Alternativer	Prosent	Verdi
1 ja	75,2 %	3 873
2 nei	24,8 %	1 274
Total		5 147

#### **4. Jeg underviser mest på**

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1–4 trinn	29,5 %	1 520
2 5–7 trinn	33,1 %	1 705
3 8–10 trinn	37,3 %	1 922
Total		5 147



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

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	17,9 %	919
2 delvis uenig	36,1 %	1 852
3 delvis enig	37,8 %	1 941
4 helt enig	8,1 %	418
Total		5 130

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

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	10,6 %	542
2 delvis uenig	33,4 %	1 704
3 delvis enig	47,1 %	2 404
4 helt enig	9,0 %	459
Total		5 109

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

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	14,1 %	722
2 delvis uenig	34,2 %	1 753
3 delvis enig	41,2 %	2 109
4 helt enig	10,5 %	535
Total		5 119

**8. En bedre skoleledelse ville redusert tidspresset mitt**

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	14,1 %	719
2 delvis uenig	26,0 %	1 324
3 delvis enig	39,4 %	2 008
4 helt enig	20,6 %	1 051
Total		5 102

**9. Vår kommune er en god og kompetent skoleeier**

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	19,5 %	993
2 delvis uenig	34,7 %	1 771
3 delvis enig	34,5 %	1 758
4 helt enig	5,0 %	255
5 vet ikke	6,4 %	325
Total		5 102

**10. Skoleeier har delegert for mange oppgaver til skolen**

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	2,5 %	129
2 delvis uenig	6,0 %	307
3 delvis enig	31,9 %	1 622
4 helt enig	52,4 %	2 667
5 vet ikke	7,1 %	362
Total		5 087

**11. Jeg har for mange oppgaver innenfor arbeidstidsavtalen**

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	2,6 %	135
2 delvis uenig	8,4 %	430
3 delvis enig	40,7 %	2 076
4 helt enig	48,2 %	2 462
Total		5 103

**12. Noen av mine oppgaver burde overlates til andre yrkesgrupper**

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	8,0 %	407
2 delvis uenig	17,8 %	909
3 delvis enig	37,3 %	1 904
4 helt enig	37,0 %	1 890
Total		5 110

**13. Hvis enig, hvilke oppgaver?**

Tidsbrukutvalget mottok 74 sider med tilbakemeldinger på spørsmål 13

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

Alternativer	Prosent	Verdi
1 i undervisningsfag	27,0 %	1 370
2 i elevers læring (pedagogikk/didaktikk)	20,7 %	1 049
3 i klasseledelse	11,5 %	583
4 ny kompetanse ville ikke hjelpe	40,8 %	2 070
Total		5 072

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

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

Alternativer	Prosent	Verdi
1 undervisning	8,1 %	407
2 prøver	9,4 %	473
3 annen klasseledelse	19,1 %	964
4 annen tid sammen med elevene	22,2 %	1 121
5 møter/samarbeid på eget initiativ	3,9 %	196
6 pålagte møter/samarbeid	71,3 %	3 601
7 kompetanseutvikling	3,7 %	189
8 elevvurdering	13,6 %	688
9 annet individuelt arbeid	9,0 %	456
10 samarbeid eksterne	24,3 %	1 226
Total		5 053

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

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

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

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

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

Alternativer	Prosent	Verdi
1 å holde ro og orden	51,9 %	498
2 å føre fravær	9,0 %	86
3 å tilrettelegge bruk av IT-utstyr	49,7 %	477
4 frukt og/eller matservering	43,4 %	416
5 annet	16,2 %	155
Total		959

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

Alternativer	Prosent	Verdi
1 frukt og matservering	48,8 %	543
2 inspeksjon	59,5 %	662
3 løse konflikter og motvirke problematferd	52,1 %	580
4 annet	9,3 %	103
Total		1 113

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

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

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

Alternativer	Prosent	Verdi
1 lokalt læreplanarbeid	37,2 %	1 332
2 ukeplaner/lekseplaner	3,6 %	129
3 rene informasjonsmøter	32,5 %	1 162
4 administrative og organisatoriske oppgaver	49,8 %	1 782
5 faglige problemstillinger	1,1 %	39
6 å rapportere til skoleledelse/skoleeier	34,9 %	1 250
7 svare på undersøkelser	27,7 %	992
Total		3 578

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

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

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

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

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

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

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

Alternativer	Prosent	Verdi
1 foresatte	5,2 %	59
2 SFO	9,9 %	112
3 pedagogiske fagmiljøer	17,7 %	199
4 helse- og sosialfaglige instanser	59,1 %	665
5 frivillige organisasjoner	60,7 %	683
Total		1 126

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

Alternativer	Prosent	Verdi
1 undervisning	62,3 %	3 184
2 prøver	1,5 %	78
3 annen klasseledelse	6,1 %	313
4 annen tid sammen med elevene	16,0 %	819
5 møter/samarbeid på eget initiativ	21,1 %	1 080
6 pålagte møter/samarbeid	1,2 %	62
7 kompetanseutvikling	39,7 %	2 028
8 elevvurdering	17,5 %	893
9 annet individuelt arbeid	24,6 %	1 256
10 samarbeid eksterne	2,3 %	120
Total		5 107

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

Alternativer	Prosent	Verdi
1 undervisning klasse/gruppe	63,5 %	2 007
2 individuell/differensiert undervisning	58,8 %	1 860
3 elever med særskilte behov	16,3 %	516
Total		3 161

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

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

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

Alternativer	Prosent	Verdi
1 å holde ro og orden	45,7 %	139
2 å føre fravær	2,0 %	6
3 å tilrettelegge bruk av IT-utstyr	52,3 %	159
4 frukt og matservering	2,0 %	6
5 annet	40,5 %	123
Total		304

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

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

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

Alternativer	Prosent	Verdi
1 samarbeid med andre lærerkolleger	95,4 %	1 026
2 samarbeid med assistenter	31,1 %	334
3 samarbeid med andre yrkesgrupper på skolen	10,3 %	111
Total		1 075

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

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

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

Alternativer	Prosent	Verdi
1 individuelle utviklingstiltak	77,8 %	1 567
2 kollektive utviklingstiltak	42,0 %	847
Total		2 015

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

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

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

Alternativer	Prosent	Verdi
1 undervisningsplanlegging	90,3 %	1 130
2 å klargjøre undervisningsrom og utstyr	25,2 %	315
3 retting og tilbakemelding på elevarbeider	39,6 %	496
Total		1 251

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

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

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

Tidsbrukutvalget mottok 80 sider med tilbakemeldinger på spørsmål 39

Undervedlegg 5**Elektronisk spørreundersøkelse  
adressert til skoleledere**

Publisert fra 19.03.2009 til 04.05.2009. 778 respondenter

**1. Jeg er**

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

**2. Jeg er**

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

**3. Jeg er tilsatt som**

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

**4. Min skole har**

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



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

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

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

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	2,2 %	17
2 delvis uenig	3,8 %	29
3 delvis enig	46,2 %	356
4 helt enig	47,9 %	369
Total		771

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

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

**8. En bedre skoleledelse ville redusert lærernes tidspress**

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

**9. Vår kommune er en god og kompetent skoleeier**

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

**10. Skoleeier har delegert for mange oppgaver til skolen**

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

**11. Lærerne har for mange oppgaver innenfor arbeidstidsavtalen**

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

**12. Noen av lærernes oppgaver burde overlates til andre yrkesgrupper**

Alternativer	Prosent	Verdi
1 helt uenig	8,0 %	62
2 delvis uenig	18,0 %	140
3 delvis enig	43,7 %	339
4 helt enig	30,3 %	235
Total		776

**13. Hvis enig, hvilke oppgaver?**

Tidsbrukutvalget mottok 11 sider med tilbakemeldinger på spørsmål 13

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

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

Spørsmål 15 og 16 utgår. Se forklaring i vedlegg 3

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

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

**18. Undervisning: her bør de få gjøre mindre av**

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

**19. Prøver: her bør de få gjøre mindre av**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**24. Kompetanseutvikling: her bør de få gjøre mindre av**

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

**25. Elevvurdering: her bør de få gjøre mindre av**

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

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

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

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

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

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

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

**29. Undervisning: her bør de få mer tid til**

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

**30. Prøver: her bør de få mer tid til**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**35. Kompetanseutvikling: her bør de få mer tid til**

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

**36. Elevvurdering: her bør de få mer tid til**

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

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

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

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

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

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

Tidsbrukutvalget mottok 12 sider med tilbakemeldinger på spørsmål 39

\_\_\_\_\_

Undervedlegg 6**Intervjuguide for skoleeiere**

---

## Fakta

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

## Skoleeiers oppgaver og arbeidsformer

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

## Lærernes og skoleledernes utfordringer sett fra skoleeiers ståsted

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

20. Har skoleeier gode råd å komme med til Tidsbrukutvalget?

Undervedlegg 7**Intervjuguide for skolebesøk**

---

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



Undervedlegg 8**Fra studieturer til Danmark og England****Danmark – avbyråkratisering av folkeskolen***Monsterudutvalget*

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

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

Kjerneoppgavene til skolen skal være elevene og undervisningen. Sitat fra undervisningsminister Bertel Haarder:

*«Ingen ønsker, at lærerne skal drukne i irrelevante krav. Kerneoppgaven er eleverne og undervisningen, og det er godt indimellem at få set på, om der er kommet for mange ekstra og unødvendige opgaver ind, som tager fokus fra det væsentlige og generer i det daglige.»*

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

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

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

1. august 2006 blev den *skriftlige elevplanen* innført i den danske folkeskoleloven. Elevplanen

skulle styrke grunnlaget for undervisningens planlegging og tilrettelegging. Dette for å forbedre utbyttet av undervisningen for den enkelte elev, og for å styrke samarbeidet mellom skole og hjem. Elevplanen skulle utarbeides til alle elever på alle klassetrinn, og skulle inneholde opplysninger om resultater av den løpende evalueringen av undervisningen.

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

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

*Henvisning til spesialundervisning forenkles*

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

*Fraværsregistrering*

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

*Kvalitetsrapporter*

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

*Regjeringens «Afbureokratiseringsprogram»*

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

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

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

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

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

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

## England

### *TDA – andre yrkesgrupper inn i skolen*

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

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

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

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

Avtalen er gjennomført som en lov, slik at myndighetene kan sanksjonere mot skoler som ikke følger avtalen, f.eks. ved at budsjettet tas fra skolene. Alle lærerorganisasjonene har undertegnet

avtalen, bortsett fra National Union of Teachers, NUT, men avtalen gjelder uansett for alle lærere.

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

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

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

### *Ofsted – tilsyn*

Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (Ofsted) er Storbritannias inspektorat (tilsyn) for tjenester overfor barn og unge, inkludert alle former for undervisning/opplæring. Ofsted ble etablert i 1992 som et uavhengig inspektorat. De begynte med skoler, men etter hvert utvidet porteføljen seg til alt fra fosterhjem til voksenopplæring. I 2008 var kun 8000 av over 40 000 tilsyn rettet mot skole. Store endringer ble gjennomført i 2005. Målsettingen da var å øke kvaliteten i alle ledd, fokusere på brukerne og effektiv ressursbruk. Ofsted bruker private aktører til inspeksjoner (1000 inspektører). Typisk bakgrunn er erfarne lærere, rektorer og personer med erfaring fra statlig styring. Det er konkurranse om stillingene.

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

Brukernes (elever og foresatte) synspunkter og oppfatninger i forkant og under tilsynet er i ferd med å tillegges større vekt. Ofsted kommer på sko-

lebesøk på svært kort varsel, og de fokuserer kun på basisfagene.

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

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

lærernes oppgaver, men de er likevel stort sett fornøyd og innrømmer at arbeidssituasjonen er blitt betydelig bedre for lærere.

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

#### *National Union of Teachers (NUT)*

NUT har ikke undertegnet den sentrale avtalen, da de mener de 22 oppgavene aldri har vært en del av

#### Undervedlegg 9

### Regjeringens tverrdepartementale handlingsplaner

Regjeringens tverrdepartementale	Handlingsplaner
<b>Handlingsplan for likestilling i barnehage og grunnopplæringen.</b>	2008–2010 Koord.dep: Kunnskapsdepartementet
	<i>11 av 23 tiltak rettet mot skolen:</i> Blant tiltak finnes: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Informasjon og ressursmaterieell til bruk i skolen.</li> <li>– Fokus på mobbing på grunn av kjønn og seksuell orientering.</li> <li>– Utdannings- og yrkesrådgivernes holdninger til kjønnsroller og utradisjonelle yrkesvalg skal også kartlegges.</li> <li>– Tiltakene er i stor grad forebyggende.</li> </ul>
<b>Handlingsplan for bærekraftig utvikling.</b>	2006–2010 Koord.dep: Utdanningsdirektoratet
	<i>Utdanningsdirektoratet sin plan:</i> På skolenivå er det nevnt følgende: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Utvikle lokale planer der bærekraftig utvikling er satt inn i en helhetlig strategi for skolen.</li> <li>– Bidra til at det planlegges og gjennomføres relevante oppgaver som ledd i opplæringen.</li> </ul>

Regjeringens tverrdepartementale		Handlingsplaner	
<b>Handlingsplan for entrepenørskap i utdanningen fra grunnskole til høyere utdanning.</b>	2009–2014	Koord.dep: Kunnskaps- departementet	<i>3 av totalt 14 tiltak rettet mot skolen:</i> Tiltakene går ut på: – Oppfølging av at entrepenørskap blir arbeidet med i ulike fag. Det utarbeides en veiledning for dette. – Det skal også etableres et nettsted for digitale læremidler i entrepenørskap i grunnopplæringen.
<b>Handlingsplan for fysisk aktivitet.</b>	2005–2009	Koord.dep: Helse- og omsorgs- departementet	<i>10 av 108 tiltak (6 tiltak i samarbeid med andre departementer):</i> – Tiltakene går blant annet på å spre kunnskap og styrke undervisningen om fysisk aktivitet. – Det ble fra skoleåret 2009/2010 innført 2 timer ekstra fysisk aktivitet fra 5.–7. trinn.
<b>Handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen.</b>	2007–2011	Koord.dep: Helse- og omsorgs- departementet	<i>11 av 73 tiltak er rettet mot skolen:</i> Tiltakene skal blant annet: – Bidra til at barn og ungdom får kunnskap om mat, matlaging, kosthold og helse. – Praktisk opplæring i mat og helse og at skolen legger til rette for sunne og gode kostvaner. – Gratis frukt, skolemelk, og styrking av mat og måltidstilbudet er del av dette.
<b>Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering.</b>	2007–	Koord.dep: Arbeids- og inkluderings- departementet	<i>5 av 40 tiltak:</i> Blant tiltakene som har påvirkning på skolen er: – Minoritetsrådgivere ved videregående skole. – Oppfølging av barn på grunnlag av språkkartlegging på helsestasjon. – Nye lærerplaner for opplæring i norsk og morsmål blant nasjonale minoriteter. – Flere ressurser til skoler med mer enn 25 % minoritetsspråklige elever.
<b>Handlingsplan mot fattigdom.</b>	2007–	Koord.dep: Arbeids- og inkluderings- departementet	<i>5 av 22 tiltak:</i> I hovedsak er det to tiltak som berører skolen. – Unge som ikke benytter seg av retten til videregående opplæring eller faller ut av opplæringen, skal få alternative tilbud om oppfølging gjennom Oppfølgingstjenesten. – Voksnes muligheter til å tilegne seg grunnleggende ferdigheter skal bedres, for å forhindre at arbeidssøkere og arbeidstakere støtes ut fra arbeidslivet fordi de mangler slike ferdigheter.

Regjeringens tverrdepartementale		Handlingsplaner	
<b>Handlingsplan for samiske språk.</b>	2008–	Koord.dep: Arbeids- og Inkluderings- departementet	<i>9 av 26 tiltak i planen:</i> Blant tiltak med påvirkning på skolen er: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes gjennomføring av retten til undervisning i samisk.</li> <li>– Kartlegging av elevenes vurdering av samiskopplæringen.</li> <li>– Nettverk for fjernundervisning.</li> <li>– Samiske læremidler.</li> <li>– Informasjonstiltak om rett og plikt til samiskopplæring.</li> </ul>
<b>Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo.</b>	2009–	Koord.dep: Arbeids- og Inkluderings- departementet	<i>3 av 10 tiltak:</i> Tiltakene som er rettet mot skolen gjelder: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Undervisning tilpasset situasjonen til rom.</li> <li>– Spre kunnskap i skolen til majoritetssamfunnet om rom.</li> </ul>
<b>Handlingsplan mot tvangsekteskap.</b>	2008– 2011	Koord.dep: Barne- og likestillings- departementet	<i>4 av 38 tiltak:</i> Blant tiltak rettet mot skolen finnes: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Styrkning i den sosialpedagogiske tjenesten.</li> <li>– Ressursmaterieell om seksualitet til bruk i undervisningen.</li> <li>– Foreldrenettverk.</li> <li>– Utarbeiding av gode rutiner for å nå barn som ikke møter opp etter ferien.</li> </ul> Tiltakene sammenfaller i stor grad med handlingsplan mot kjønnslemlestelse.
<b>Handlingsplan mot kjønnslemlestelse.</b>	2008– 2011	Koord.dep: Barne- og likestillings- departementet	<i>3 av 38 tiltak:</i> Blant tiltak rettet mot skolen finnes: <ul style="list-style-type: none"> <li>– En styrkning i den sosialpedagogiske tjenesten.</li> <li>– Ressursmaterieell om seksualitet til bruk i undervisningen.</li> <li>– Foreldrenettverk.</li> </ul>
<b>Regjeringens handlingsplan: Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner.</b>	2009– 2012	Koord.dep: Barne- og likestillings- departementet	<i>6 av 60 tiltak:</i> Blant tiltak rettet mot skolen er <ul style="list-style-type: none"> <li>– Videreføring av manifest mot mobbing.</li> <li>– Ressursmateriellet om seksualitet.</li> <li>– Styrket seksualundervisning med fokus på nye samlivsformer.</li> <li>– Boken «Gay kids i Norge» vil også tilpasses lærerplansmålene som omhandler seksuell orientering og variasjoner i familieformer.</li> </ul>
<b>Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne.</b>	2009– 2014	Koord.dep: Helse- og omsorgs- departementet	<i>2 tiltak som berører skolen:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Bedre fysisk tilgjengelighet for barn og unge med nedsatt funksjonsevne.</li> <li>– Sikre at digitale læringsplattformer i skoleverket ivaretar behovene for brukere med nedsatt funksjonsevne.</li> </ul>
<b>Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering.</b>	2009– 2012	Koord.dep: Barne- og likestillings- departementet	<i>5 av 61 tiltak:</i> Tiltakene rettet mot skolen: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Satsingen «Bedre læringsmiljø».</li> <li>– Styrke innsatsen mot mobbing.</li> <li>– Utdanningsdirektoratet vil utvikle en veileder for arbeid med kulturelt mangfold.</li> </ul>

Regjeringens tverrdepartementale		Handlingsplaner	
<i>Vendepunkt.</i> <b>Handlingsplan mot vold i nære relasjoner.</b>	2008– 2011	Koord.dep: Justis- departementet	<i>7 av 50 tiltak:</i> Blant tiltakene rettet mot skolen er: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Behovet for å styrke kompetansen til lærere når det gjelder å avdekke vold.</li> <li>– Gi støtte til barn som har vært utsatt for det.</li> <li>– Kunnskap om hvilke instanser som kan bistå når det avdekkes tilfeller av vold.</li> </ul>
<i>Gode krefter.</i> <b>Kriminalitetsforebyggende handlingsplan.</b>	2009–	Koord.dep: Justis- departementet	<i>4 av 35 tiltak:</i> Tiltakene som er rettet mot skole: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Videre innsats mot mobbing.</li> <li>– Økt fullføring gjennom tidlig innsats for innlæring av grunnleggende ferdigheter.</li> <li>– Styrket samarbeid mellom foreldre og skole.</li> <li>– Styrking av kompetansen om skolemegling.</li> </ul>
Regjeringens tverrdepartementale		Strategier	
<i>Et felles løft for realfagene.</i> <b>Strategi for styrking av realfagene</b>	2006– 2009	Koord.dep: Kunnskaps- departementet	<i>KDs egen strategi.</i> Strategiens mål er å styrke kompetansen, øke rekrutteringen og fremme positive holdninger. Blant målene for strategien finner man: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Forslag om en økning av timeantallet i realfag i grunnskolen.</li> <li>– Øke skoleleders og lærernes kompetanse.</li> <li>– Øke relevansen og motivasjonen for realfag gjennom samarbeid mellom barnehage, skole og næringsliv.</li> </ul>
<b>Nasjonal strategi mot ulykker med personskader.</b>	2009– 2014	Koord.dep: Helse- og omsorgs- departementet	– Tiltak rettet mot skolen går i hovedsak ut på forebygging av ulykker på skolen.
<i>Likeverdige opplæring i praksis.</i> <b>Strategi for bedre læring og deltagelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning.</b>	2007– 2009	Koord.dep: Kunnskaps- departementet	<i>KDs egen strategi.</i> Blant tiltakene rettet mot skolen finnes: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Forsøk med morsmål som andre språk.</li> <li>– Veiledningsmaterieil for norsklærere.</li> <li>– Utarbeide og tilby etterutdanningstilbud i andrespråksdidaktikk for nivåbaserte læreplaner i grunnleggende norsk.</li> <li>– Igangsette forsøk med ikke-europeiske språk som fremmedspråk.</li> <li>– Kartlegging og utredning av elevens ferdigheter og behov.</li> <li>– Leksehjelp og sommerskole i grunnopplæringen.</li> <li>– Samarbeid med foreldre.</li> <li>– Skoleomfattende arbeid for å utvikle læringsmiljø som fremmer skolefaglig og sosial læring.</li> <li>– Gjennomføring i videregående opplæring, motvirke frafall.</li> </ul>

Regjeringens tverrdepartementale		Strategier	
<i>Språk åpner dører.</i> <b>Strategi for styrking av fremmedspråk i grunnopplæringen.</b>	2005– 2009	Koord.dep: Kunnskaps- departementet	<i>KDs egen strategi.</i> Tiltakene går blant annet ut på: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Opplæring i andre fremmedspråk enn engelsk.</li> <li>– Differensiert og tilpasset opplæring.</li> <li>– Praktisk tilnærming til språk.</li> <li>– Økt kunnskap om språkfag og konsekvenser ved språkvalg.</li> <li>– Samt økt kunnskap om behovet for andre fremmedspråk enn engelsk.</li> </ul>
<i>Skapende læring.</i> <b>Strategi for kunst og kultur i opplæringen.</b>	2007– 2010	Koord.dep: Kunnskaps- departementet	<i>KDs egen strategi.</i> Tiltak går ut på: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Implementering og arbeid rundt «Den kulturelle skolesekken»</li> <li>– Bedre samarbeid mellom skole og kulturliv.</li> <li>– Økt leselest og litteraturformidling i skolene.</li> </ul>
<i>Kompetanse for kvalitet.</i> <b>Strategi for videreutdanning av lærere.</b>	2009– 2012	Koord.dep: Kunnskaps- departementet	Målet ved planen er: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Å styrke elevenes læring og motivasjon i grunnopplæringen ved å øke lærernes faglige, fagdidaktiske og pedagogiske kompetanse gjennom målrettet og landsdekkende gjennomføring av videreutdanning.</li> </ul>
<i>Barnas framtid.</i> <b>Nasjonal strategi for barn og unges miljø og helse.</b>	2007– 2016	Koord.dep: Helse- og omsorgs- departementet	<i>Tiltak rettet mot skolen er sentrert rundt det fysiske og psykiske miljøet:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Fysisk aktivitet.</li> <li>– Sunt mattilbud.</li> <li>– Likeverdig opplæring.</li> <li>– Helsestasjon og skolehelsetjenester.</li> <li>– Tiltak mot mobbing.</li> </ul> Tiltakene er en samling av alle departements innsats for barn.
<b>Strategi mot seksuelle og fysiske overgrep mot barn.</b>	2005– 2009	Koord.dep: Barne- og likestillings- departementet	<i>Tiltak rettet mot skolen er:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Innføring av obligatorisk politiattest for personer som utfører oppgaver overfor barn og unge.</li> </ul>
<i>Aksept og mestring.</i> <b>Strategiplan for forebygging av hiv og seksuelt overførbare sykdommer.</b>	2009– 2014	Koord.dep: Helse- og omsorgs- departementet	<i>Tiltak rettet mot skolen går i hovedsak ut på:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Forebygging og bedre kunnskap om hiv og seksuelt overførbare sykdommer</li> </ul>

Regjeringens tverrdepartementale	Strategier
<b>Regjeringens strategi for forebygging.</b> 2009–	<p><i>Tiltak rettet mot skolen er:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Styrket samarbeid mellom ungdomskole og videregående skole for å forebygge frafall i videregående skole.</li> <li>– Styrke rådgivningen i grunnpoplæringen.</li> <li>– Forsøk med praksisbrev.</li> <li>– Tiltak rettet mot ungdom som faller utenfor utdanning og arbeidsliv.</li> <li>– Program for inkluderende lærings- og oppvekst miljø.</li> <li>– Frukt og grønt i skolen.</li> <li>– Fysisk aktivitet i skolen.</li> </ul> <p>Tiltakene er en oppsummering av tiltak fra andre planer og strategier.</p>

### Referanser

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



Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Post og distribusjon  
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no  
www.publikasjoner.dep.no

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:  
Fagbokforlaget  
Postboks 6050, Postterminalen  
5892 Bergen  
E-post: offpub@fagbokforlaget.no  
Telefon: 55 38 66 00  
Faks: 55 38 66 01  
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på  
www.regjeringen.no

Illustrasjonsfoto: www.colourbox.no

Trykk: 07 Aurskog AS 06/2010

