



Torunn Lauvdal, Espen Rymoen og  
Bent-Ole Grooss

# Kommuner og lærere - «Farlige forbindelser»?

Om konsekvenser av plassering av  
forhandlingsansvaret for lærerne

**AFIs RAPPORTSERIE nr. 3/98**

# Kommuner og lærere - «Farlige forbindelser»?

Om konsekvenser av plassering av  
forhandlingsansvaret for lærerne

av

Torunn Lauvdal, Espen Rymoen og Bent-Ole Grooss

Oslo, april 1998

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET i samarbeid med

Stiftelsen Østfoldsforskning

Finansiert gjennom KS forskning

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE  
THE WORK RESEARCH INSTITUTE REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet 1998  
© Work Research Institute  
© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication, or part of thereof, may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

ISBN 82-7609-083-4  
ISSN 0807-0865

Trykkeri: Nordberg Aksidenstrykkeri AS

Rapporten kan bestilles fra/Distribution by:  
AKADEMIKA  
P.B.8134 Dep.  
N-0033 OSLO

Telefon: +47 22 11 67 70  
Telefax: +47 22 42 05 51



*Temaområde:*  
Arbeid og læring

*Rapport nr.:*  
3/98

*Tittel:*  
KOMMUNER OG LÆRERE - «FARLIGE FORBINDELSER»?  
Om konsekvenser av plassering av  
forhandlingsansvaret for lærerne

*Dato:*  
1998

*Forfattere:*  
Torunn Lauvdal, Espen Rymoen og  
Bent-Ole Grooss

*Antall sider:*  
193

*Resymé:*

Denne rapporten tar for seg spørsmål knyttet til hvilke konsekvenser det har for kommunene som arbeidsgivere at de må forholde seg til to ulike forhandlingsystemer og avtaleverk, lærernes på det statlige forhandlingsområdet og de andre ansatte på det kommunale området.

Forholdet mellom stat og kommune i styringen av grunnskolen, og forholdet mellom staten, Kommunenes Sentralforbund og lærerne i arbeidsgiver-spørsmålet drøftes innledningsvis. Videre sammenlignes aspekter ved lærernes avtaleverk med tilsvarende for førskolelærerne - på det kommunale forhandlingsområdet. Ut fra en intervjuundersøkelse belyses følgende spørsmål:

- Hvilke konsekvenser får det å håndtere to avtaleverk for kommunenes personaladministrasjon?
- Hva mener kommunale ledere ville være konsekvensen av en overføring av forhandlingsansvaret for lærerne til Kommunenes Sentralforbund?
- Hvilke konsekvenser mener de en desentralisering på forhandlingsområdet ville få?

Rapporten gir til slutt en beskrivelse av hva som har skjedd på forhandlingsområdet til lærerne i Sverige og Danmark etter at man der har overført forhandlingsansvaret til kommunesektoren.





## Innholdsfortegnelse

Sammendrag

English summary

|  |    |
|--|----|
| 1 INNLEDNING: BAKGRUNN OG MÅL FOR PROSJEKTET .....   | 1  |
| 2 STATENS ELLER KOMMUNENS GRUNNSKOLE?.....   | 3  |
| 2.1 Kommuneinstitusjonen i nasjonalstaten .....  | 3  |
| 2.2 Forskning omkring kommunal organisering og<br>styring av skolen på 90-tallet.....  | 16 |
| 3 STATENS ELLER KOMMUNENS LÆRERE? .....  | 23 |
| 3.1 Et historisk overblikk.....  | 23 |
| 3.2 Forslag til ny opplæringslov og tariffavtaler .....  | 28 |
| 3.3 Undervisningspersonalets avtaleverk og kommunal frihet.....  | 30 |
| 4 LÆRERNE OG FØRSKOLELÆRERNE; BESLEKTEDE<br>YRKESGRUPPER PÅ FORSKJELLIGE AVTALEOMRÅDER ..  | 33 |
| 4.1 Innledning.....  | 33 |
| 4.2 To ulike forhandlingssystemer .....  | 35 |
| 4.3 Innhold i avtaler på områder med relevans for kommunenes<br>arbeidsgiverrolle, personaladministrasjon og personalledelse.... | 36 |
| 4.4 Avtaler om arbeidstid .....  | 49 |
| 4.5 En begrensning .....   | 55 |
| 5 PRAKSIS. OM PERSONALADMINISTRASJON OG<br>-LEDELSE I FIRE KOMMUNER .....  | 57 |
| 5.1 Metode og utvalg av kommuner og informanter .....  | 57 |
| 5.2 Analyse og presentasjon av data.....   | 58 |
| 5.3 De fire kommunene: bakgrunnsinformasjon .....  | 59 |
| 5.4 Hvordan er personalarbeidet overfor lærere og førskolelærere<br>organisert i kommunene? .....                                | 67 |
| 5.5 Oppgaver og organisering knyttet til løpende<br>personaladministrasjon .....   | 71 |
| 5.6 Å kjenne et avtaleverk; en egen kompetanse.....  | 84 |
| 5.7 Synspunkter på de to ulike avtaleverk.....   | 87 |
| 5.8 To avtaleverk, rettferdighet mellom arbeidstakere og<br>forsøk på harmonisering .....  | 89 |

|  |     |
|--|-----|
| 6 FORHANDLINGSANSVARET FOR LÆRERNE; EN<br>DELUNDERSØKELSE .....  | 93  |
| 6.1 Bakgrunn for denne delundersøkelsen .....  | 93  |
| 6.2 Formålet med prosjektet .....  | 94  |
| 6.3 Utdyping av problemstillinger, metode og teori.....  | 95  |
| 6.4 Prinsipal-agent forhold i dagens grunnskole .....  | 99  |
| 6.5 Vurdering av enkelte beskrankninger i dagens avtaleverk .....  | 102 |
| 7 «HVA SÅ?».....   | 107 |
| 7.1 Innledning.....  | 107 |
| 7.2 Kommunal bakgrunnsinformasjon .....  | 107 |
| 7.3 Hvorfor overføre forhandlingsansvaret? .....   | 109 |
| 7.4 Økonomisk betydning av overføring. Forventede endringer<br>som følge av overføring av forhandlingsansvaret ..... | 110 |
| 7.5 Utvikling i retning av økt desentralisering .....  | 120 |
| 7.6 Beskrankninger i nåværende avtaleverk for lærerne .....  | 128 |
| 7.7 Avtaleverk som garantist for et likeverdig skoletilbud .....   | 132 |
| 7.8 Bemanningsproblematikken for førskolelærere .....  | 133 |
| 8 «SIDEBLIKK» .....  | 139 |
| 8.1 Innledning.....  | 139 |
| 8.2 «Moderna tider»: Endringer på de svenske lærernes<br>forhandlingsområde .....                                    | 140 |
| 8.3 En «revolusjon» på forhandlingsområdet.....  | 144 |
| 8.4 Erfaringer fra en svensk kommune.....  | 151 |
| 8.5 «Man kan kun gå på to ben». Om den danske utviklingen .....  | 158 |
| 8.6 «Folkeskolen år 2000» - partnerskap for kvalitetsutvikling.....  | 168 |
| 8.7 Erfaringer fra en dansk kommune .....  | 170 |
| 8.8 Sideblikk og refleksjoner.....   | 174 |
| 9 ERFARINGER OG REFLEKSJONER.....  | 175 |
| 9.1 Noen hovedtrekk fra undersøkelsen omkring konsekvensene<br>av det å administrere to avtaleverk .....             | 176 |
| 9.2 Kommunens rolle i forhold til grunnskolen .....  | 181 |
| 9.3 Etterord: Er etablering av tillit jobb nr 1? .....   | 186 |
| Litteraturliste .....  | 193 |







## Sammendrag

Rapporten tar i de to første kapitlene for seg en historisk oversikt over forholdet mellom stat og kommune i styringen av grunnskolen og forholdet mellom de to nivåene i spørsmål om forhandlingsansvar for lærerne.

I vårt system er kommuneinstitusjonene og statsorganene gjensidig avhengige av hverandre for å løse fellesoppgaver. Det er derfor, i spørsmål om styring av viktige samfunnsinstitusjoner som skolen, tale om en *arbeidsdeling* mellom stat og kommune. Med utviklingen av velferdsstaten, spesielt i de to første tiårene etter krigen, fulgte en sterk sentralisering av makt og myndighet innen skoleverket. Enhets-skoletanken ga en sterk legitimering av en slik sentral kontroll. Tanken var at det var staten som kunne stå for utjevning og sørge for at alle fikk et likeverdig tilbud. Oppmerksomheten ble rettet inn mot sentralplanet, mot sentrale politiske, administrative og korporative organer. Og skolen i kommunene ble styrt gjennom en detaljert særlovgivning, reglement og instruksjer, en nasjonal læreplan, og øremerkede økonomiske overføringer. Ved siden av den sterke statlige reguleringen, spilte lærerprofesjonen en viktig rolle både gjennom sin faglige autonomi og gjennom medvirkning i kollegiale organer på alle nivå.

I kommunene førte integrasjonen i velferdsstaten til en sterk sektorisering, med sterke bånd mellom stats- og kommuneforvaltning innenfor hver sektor.

På det politiske intensjonsplanet innevarslet slutten av 1960-tallet en endring, fra da av fulgte en sterkere vektlegging på verdien av det lokale styre av skolen og på skolens rolle i lokalsamfunnet. I praksis tok det svært lang tid før det reelt sett fant sted noen desentralisering av beslutningsmyndighet til kommunenivået. I den gradvise prosessen som har foregått i de tre tiårene som har gått, er der to sentrale milepæler: Iverksetting av nytt inntektssystem for kommunene i 1986 og iverksetting av ny kommunelov i 1993, og den etterfølgende endring av særlovene.

Ved innføring av nytt inntektssystem ga staten fra seg det som hadde vært sett som et av de sterkeste styringsmidlene man hadde overfor kommunene; de øremerkede økonomiske overføringene. Etter 1986 skjøt overføringen av beslutningsmyndighet over grunnskolen til kommunene fart. Dette gjaldt ihvertfall på det legale området, selv om et sentralt regelverk «hang igjen» og den statlige styringen også tok andre former. Og fortsatt gjelder nasjonale standarder og krav i grunnskoleloven som særlov.

Den nye kommuneloven vektla bl.a en nedtoning av bestemmelsene om statlig tilsyn og kontroll, sterkere helhetlig kommunal styring og et større spillerom for lokale variasjoner i administrativ og politisk organisering. Som følge av denne loven ble særloven på grunnskoleområdet igjen endret, tilpasset den nye situasjonen. Første fase fant sted i 1994, hvor bl.a bestemmelser i grunnskoleloven som omhandlet organisering på kommunenivå, ble luket bort. Den neste vil komme når en ny opplæringslov (Ot prp nr 36 (1996-97)) blir vedtatt i 1998.

Forskningsrapporter som tar for seg situasjonen omkring kommunal styring av grunnskolen på 90-tallet, konkluderer, desentraliseringen til tross, med at kommunenivået har i liten grad styring eller kontroll på virksomheten i skolene, det er skolene/lærerne som i stor grad legger premissene for utforming av skolens virksomhet. Dette gjelder spesielt når det er tale om skolens innhold. Mye tyder imidlertid på at man i kommunene etterhvert fokuserer mer på hvilke *muligheter* man har, at man søker muligheter mer enn begrensninger. Dette synes å gjelde spesielt for kommuner som deltok i frikommune- og pilotkommuneprosjektene.

Historien om forhandlingsansvaret for lærerne følger den samme utviklingen som spørsmålet om statlig eller kommunal styring av skolen. I 1949 fikk man en landstariff for lærerne og i 1960 ble forhandlinger om lønn og arbeidsforhold for undervisningspersonalet et statlig ansvar. Bakgrunnen for en overføring fra kommunale til statlige forhandlinger, var bl.a et ønske om enhetlig standard, noe som må ses i forhold til vektleggingen på en nasjonal enhetsskole.

Knyttet til den økende vektlegging på desentralisering, har også spørsmålet om *tilbakeføring* av forhandlingsansvaret for lærerne til kommunesektoren, representert ved Kommunenes Sentralforbund, blitt reist siden midten av 80-tallet. Etter at Stortingets undervisnings-

komité stilte seg positiv til overføring i 1987, har den stadig blitt ut-satt. Kommunenes Sentralforbund har argumentert for en overføring bl.a ut fra at etter nytt inntektssystem har kommunene selv betalt en økende del av kostnadene i grunnskolen, og lønnsutgifter utgjør størstedelen av kommunenes utgifter på sektoren. Derfor bør man ha forhandlingsansvaret for å ha innflytelse på denne utviklingen. Videre har KS hevdet at det å administrere to avtaleverk, det statlige og det kommunale, skaper forvirring og urettferdighet lokalt, og at det «statlige» avtaleverket skaper problemer når lærere skal samarbeide med yrkesgrupper ansatt på «kommunale» vilkår, og med «vanlig» arbeidsdag.

Lærerorganisasjonene har vært mot en overføring. De har sett sine egne og elevenes rettigheter best ivaretatt ved statlig forhandlings-ansvar. Deres viktigste argument har vært at forhandlingssystemet er nært knyttet til politisk styring at politikken i praksis realiseres gjennom forhandlinger og avtaleverket. De har derfor lagt vekt på at enhetsskolens muligheter er knyttet til en nasjonal styring av skolen. Forslaget om overføring har også møtt motstand fra LO.

Begrunnelsen for utsettelse av overføring fra regjeringen/KUF har handlet om at man har ønsket å utrede spørsmålet nærmere, man har ønsket å forenkle avtaleverket først, og det har vært begrunnet med at man først skulle gjennomføre nasjonale reformer.

Ett forhold som anses å ha hatt betydning for at overføringen enda ikke har funnet sted, er at når 80.000 lærere overføres til kommunal sektor, vil det svekke statssektorens tyngde på forhandlings-området.

Vi har foretatt en sammenligning mellom avtaleverket til det pedagogiske personalet i grunnskolen, på det statlige forhandlings-området, og det tilsvarende for førskolelærerne (ansatt i barnehager) på det kommunale forhandlingsområdet. Bakgrunnen har vært å belyse forholdet mellom det «statlige» og det «kommunale» avtale-verkene. Fokus ligger på avtaler med relevans for kommunens arbeidsgiverrolle; personaladministrasjon og personalledelse.

Førskolelærernes avtaleverk er enkelt. Det omfattes av hovetariff-avtalen for kommunesektoren, hovedavtalen for kommunalt ansatte og en særavtale som hovedsakelig omhandler arbeidstid. Lærernes avtaleverk er *ikke* enkelt. Det som gjør det så komplisert, er at det

omfatter en hel rekke særavtaler. Til tross for at det har pågått et for-  
enklingsarbeid, omfatter det fremdeles rundt 200 avtaler.

Fastsettelse av lønnsystemene til førskolelærerne er som for de andre  
på kommunalt forhandlingsområde todelt, med en sentral og en lokal  
lønnsfastsettelse. Den lokale lønnsfastsettelse skal legge kriterier som  
innsats, initiativ, ytelse og resultat til grunn for heving av lønn for  
enkeltpersoner eller grupper.

Førskolelærerne har tradisjonelt hatt en flat lønnsstige, de får ingen  
uttelling for videreutdanning og de har en kort karrierestige. Etter  
1996 er førskolelærernes system egentlig et minstelønnsystem, det vil  
si at det eneste som angis er minimumslønnen. Teoretisk sett vil deres  
lønn kunne variere stort fra kommunen til kommune. I praksis gjør  
den (enda) det i liten grad.

Fastsettelsen av lærernes lønn er også todelt, den foregår ved sentrale  
forhandlinger og «lokale» forhandlinger. Men de «lokale» for-  
handlingene foregår mellom lærerorganisasjonene sentralt og KUF, og  
det forhandles om tillegg for grupper innen yrkesgruppen, ikke  
individer. Dermed faller muligheten for å bruke individuell lønns-  
fastsettelse som insentiv i retning av måloppfyllelse bort.

Lærernes lønnsstige er lang sammenlignet med førskolelærernes, de  
får også lønnsmessig uttelling for videreutdanning. Selv om karriere-  
mulighetene for lærere heller ikke er store, er de likevel flere enn  
førskolelærernes.

En sammenligning av bestemmelser omkring tilsetting i de to avtale-  
verkene, viser at de ikke skaper så store forskjeller for tilsettings-  
prosedyrer og -kriterier de to yrkesgruppene imellom. De kan stort sett  
behandles likt.

Det har de siste årene vært fokusert sterkt på vedlikehold og utvikling  
av arbeidstakers kompetanse. Hovedavtalen for kommunesektoren,  
sist revidert i 1997, bærer sterkt preg av satsing på kompetanse-  
utvikling. Bestemmelsene om opplæring/personalutvikling bygger på  
en *handlingsplan* for kompetanseoppbygging og personalutvikling.  
Hver kommune skal ut fra hovedavtalen utarbeide en opp-  
lærings/utviklingsplan som skal inngå som en del av den samlede  
kommuneplan. Det er arbeidsgiver som har ansvaret for utarbeidelse  
av en slik plan.

Det pedagogiske personalet i skolen har tilsvarende bestemmelser i sin hovedavtale, og i tillegg kommer bestemmelser i arbeidstidsavtalen om opplæringsplan på den enkelte skole. Det som skiller lærerne ut fra andre kommunalt ansatte, er at deres tilpasningsavtale til hovedavtalen også berører opplæringsvirksomhet initiert av staten, ved siden av den kommunale virksomheten. Bestemmelsene om nasjonale opplæringsplaner avspeiler at skolen blir sett som en nasjonal insitusjon.

Når det gjelder medbestemmelse, og hvor medbestemmelse skal finne sted, er det også her et klart skille mellom disse to gruppene, et skille som er parallellt til kompetanseområdet. Førskolelærerne, sammen med andre på kommunalt avtaleverk, har ifølge deres hovedavtalen rett til medvirkning gjennom de tillitsvalgte og gjennom ordningen med arbeidsmiljøutvalg og administrasjonsutvalg i kommunen. Lærerne har på den annen side (ifølge deres tilpasningsavtale til hovedavtalen i staten) rett til medvirkning på mange nivå, fra skole til departement, idet avtalen sier at de har rett til medbestemmelse på det nivå hvor beslutning fattes. Igjen ser vi hvordan avtaleverket til lærerne omfatter både det statlige og det kommunale nivået.

Det er spesielt i avtalene omkring arbeidstid at man finner de største forskjellene mellom de to yrkesgruppene. Det skyldes at lærernes og ledernes arbeidstid styres av en omfattende og detaljert arbeidstidsavtale, en tilsvarende lesepliktavtale og avtale om ledelsesressurs. Det iøynefallende ved disse avtalene er spesifiseringen og de detaljerte beskrivelsene, i brøker og prosent, og vektingen av de ulike oppgaver. Jo mer detaljert og spesifisert et system er, jo stivere og mindre fleksibelt blir det. Dette må nødvendigvis gjøre planlegging og tilrettelegging av virksomheten i skolen komplisert.

Undersøkelsen som tok for seg hvilke konsekvenser disse ulike avtaleverkene fikk for kommunenes personaladministrasjon og -ledelse, viste at de lett skaper to «verdener» blant kommunens ansatte; lærerne og «de andre». Eksempelvis møter vi dette allerede i kommunenes administrasjonsutvalg, de utvalgene som bl.a skal trekke opp de mer overordnede linjer for kommunens personalpolitikk. Alle de fire kommunene hadde atskilte administrasjonsutvalg for de to avtaleområdene. I praksis innebærer det at det etableres et skille i personalpolitikken.

Samtidig viste undersøkelsen at man innen kommunene *ønsket* en harmonisering mellom de to gruppene. Dette syntes å være fundert i en rettferdighetstenkning, det ble nevnt mange områder hvor man mente at forskjellene på de gruppenes avtaler var urettferdige. Det gjaldt en rekke spørsmål fra permisjonsregler til tillitsvalgtsressurs.

Som avtaleverkene skulle indikere, var det liten forskjell i rekrutteringsprosedyrer og -kriterier overfor de to gruppene vi sammenlignet, lærere og førskolelærere. Tre av kommunene brukte «egnet» som kriterium, og brukte intervjuer, også ved tilsetting av lærere, noe som har vært omstridt blant lærernes organisasjoner.

I kommunene ble forhandlingssystemene for lønn betraktet som tidkrevende på hver sine måter. Det statlige skulle bare «administreres», det hadde man ikke innflytelse over, men det var mange forhold å passe på. For det kommunale hadde man lokale forhandlinger, som var tidkrevende, men som innebar at man hadde en viss innflytelse på lønnsutviklingen til de ulike gruppene.

Det lå et godt grunnlag for satsing på kompetanseutvikling i begge avtaleverkene. Den kommunale satsningen var likevel et spørsmål om økonomisk prioritering. Både personalet i barnehagene og det pedagogiske personalet i skolene fikk tilbud om etterutdanning både fra statlige instanser og fra kommunen. De statlige tilbudene var knyttet til prioriterte områder, og for barnehagepersonellet vedkommende var det tilbud som ble ønsket velkommen som tilskudd til begrensede kommunale etterutdanningsmidler. For skolens personale var intervjuetidspunktet spesielt, på grunn av iverksetting av Reform 97 var det et høyt aktivitetsnivå på etterutdanningsfronten.

I forhold til virksomheten på skolenivå kan detaljeringsgraden i lærernes avtaleverk, spesielt i arbeidstids- og leseplikt-avtaler, virke hemmende på omstillingsevne og fleksibilitet i organisasjonen. Samtidig skaper forskjellene i avtaler om arbeidstid problemer for samordning mellom ulike yrkesgrupper i skolen, f.eks i forbindelse med planlegging.

I den siste delen av undersøkelsen i kommunene stilte man noen hypotetiske spørsmål til rådmennene og skolesjefene: Hva om forhandlingsansvaret blir overført til KS, hva forventer dere vil skje da? Hva vil de økonomiske konsekvensene bli? Hva vil skje hvis man får

en økt desentralisering på forhandlingsområdet, altså flere forhandlinger i den enkelte kommune? Og samtidig: Hva er det i dagens situasjon som hindrer dem i å gjøre det de ønsker å gjøre?

Undersøkelsen viste at de fleste kommunale lederne var positive til overføring av forhandlingsansvaret. Dette gjaldt også skolesjefene.

I kommunene tenkte man seg samtidig både økte og reduserte utgifter som følge av en overføring av forhandlingsansvaret. Overføring medfører lokale forhandlinger i kommunen, og flere forventet økte utgifter her. Men samtidig forventet flere at en overføring kunne medføre at det totalt sett blir enklere å håndtere personalpolitikken i kommunen, man ville få kun ett sett av fellesbestemmelser, kun én hovedavtale osv. På den annen side ville lærerne bli en stor gruppe lokalt, og deres forhandlingsposisjon vis-a-vis arbeidsgiver lokalt vil være sterk, noe de fleste informantene mente ville få økonomiske konsekvenser for kommunen. Samtidig mente flere det ville bli reduserte kostnader i og med at man ikke behøvde å endre skolebudsjettene så ofte, og at det ville være mulig for kommunen å foreta avveininger mellom lønnsmidler til lærere og ressurser til andre formål i skolen.

I kommunene la man vekt på at desentralisering av forhandlingsansvaret ville gjøre det enklere å se det kommunale ansvar innen oppvekstsektoren i sammenheng, at det ville bli enklere å planlegge de kommunale tilbud, at det ville bli enklere å få til lokale særavtaler, og at det vil bli lettere for arbeidsgiver å bruke styringsretten sin. Samtidig avviste de fleste at samarbeidet med lærerne ville bli vanskeligere.

Hva i dagens situasjon så de som hindringer for utvikling lokalt? Ett eksempel er lærernes medinnflytelse i følge hovedavtalen. I en kommune ble det vist til at man brukte mye tid på diskusjoner med de tillitsvalgte for lærerorganisasjonene omkring spillereglene i avtaleverket, ja faktisk mer tid på slike diskusjoner enn på å diskutere faktiske problemer. Et annet problem som ble trukket frem var lærernes arbeidstidsavtale, og det at kommunenivået ikke hadde «styr på» denne tiden, at avtaleteksten var uklar, at det er mye strid om hva som skal betraktes som «bundet» tid. Et tredje eksempel som ble trukket frem var avtalen om ledelsesressurs. Tidligere var det slik at det var avtalefestet hva slags stillingskategorier man skulle ha innen ledelseskiktet på skolen. Etter den siste avtalen (nemndskjennelse) ble det

åpnet opp for at man lokalt kunne beslutte hvordan ledelsesressursen skulle brukes. Det striden har stått om, har vært hvordan de som har «nye» typer lederoppgaver med ledelsesressurs, skal avlønnes. Dette fordi lønssystemet kun er tilpasset de «gamle» ledelseskategoriene, som inspektør I, inspektør II osv.

Lærerorganisasjonene har hevdet at samspillet mellom styringsrett og de vilkår som nedfelles i tariffavtale, er avgjørende for en hensiktsmessig og enhetlig skoleutvikling. Det er argumentet de har brukt for å beholde staten som forhandlingsmotpart. Dette var de fleste av informantene i denne undersøkelsen uenige i. De fleste mente at nasjonale standarder kunne sikres gjennom lov, læreplaner etc, men det ble også pekt på at det nok er flere ting i avtaleverket som sikrer en viss form for nasjonalt minstemål i grunnskoletilbudet. Ett eksempel er den standardiserte lønna.

Analysene av lærernes forhandlingsområde og avtaler i Danmark og Sverige viser at det der har skjedd store endringer i løpet av nittitallet. I begge disse landene hadde man tidligere samme situasjonen som vi har i Norge i dag, lærerne var ansatt i kommunene men forhandlet med staten. Begge steder har det imidlertid funnet sted en overføring av forhandlingsansvaret til kommunesektoren, og det har skjedd dramatiske endringer i avtaleverket. En beskrivelse av disse endringene setter derfor den norske situasjonen i perspektiv eller relieff.

I 1989 vedtok den svenske Riksdagen at forhandlingsansvaret skulle overføres fra staten til Svenska kommunförbundet. Göran Persson, den gangen utdanningsminister, var den som drev vedtaket igjennom. De to lærerorganisasjonene stilte seg forskjellig til overføringen, Lärarnas Riksförbund var mot, bl.a fordi det var lokale forhandlinger på kommunesektoren, mens Lärarförbundet aksepterte overføringen (dog ikke uten motstand innad) ut fra de økonomiske uttellingene man fikk og ut fra garantier man fikk om en fortsatt likeverdig skolestandard.

De avtaler som den gangen regulerte lærernes lønn, arbeidstid og arbeidsbetingelser, lignet de man har i Norge i dag, de var standardiserte. De første årene etter overføringen ble det jobbet aktivt i Svenska Kommunförbundet med å utvikle grunnlaget for mer hensiktsmessige avtaler, og det ble skapt en diskusjon omkring hensiktsmessigheten og ulemper ved dette avtaleverket. I denne



diskusjonen ble det fokusert sterkt på lærernes profesjonalitet, særlig i forhold til målstyring av skolen. I 1995 var det så forhandlet frem en revolusjonerende ny avtale, som i utgangspunktet var en skoleutviklingspakke. Pakken bestod av en 5-årig kollektiv avtale med bestemmelser om lønn og arbeidstid, samt et utviklingsdokument «Satsning till två tusen». Det understrekes at pakkens to deler er «oskiljaktiga». Dette fremgår bl.a ved at lønnsavtalen medfører at deler av lønnen gjøres avhengig av deltakelse i skoleutvikling. Den nye avtalen innebærer et radikalt skift med hensyn til lønn og arbeidstid. Samtlige lærere går over fra tarifflønn til fast kontant lønn, og i tillegg gis det da tillegg gjennom lokale forhandlinger. Disse tilleggene består av ulike komponenter, muligheter for at lokale parter kan inngå avtale om resultatlønn og alternative lønnsformer, og altså en komponent som er reservert for dem som har bidratt særskilt til skolens utvikling og fornyelse. Når det gjelder lærernes arbeidstid, er en større komponent knyttet til arbeid på skolen, og avtalen innebærer at innen år 2000 skal reguleringen av undervisningsbelastningen bortfalle. Det betyr at den enkelte lærers undervisningsbelastning vil variere. I avtalen er det fastsatt et visst antall timer som årlig skal brukes til kompetanseutvikling.

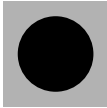
Det som karakteriserer denne avtalen er at svært mye skal forhandles frem på kommunenivået. Iverksettingen av utviklingspakkens intensjoner er derfor avhengig av at man får til en fruktbar prosess på dette nivået.

I Danmark ble forhandlingsansvaret overført til Kommunernes landsforening fra 1993, da etter mange og kompliserte forhandlingsrunder. De danske lærerorganisasjonene hadde tidlig begynt å samarbeide med Kommunernes landsforening om å få til en avtale. Bakgrunnen var at de hadde sett at en overføring ville komme uansett, og de ønsket å kunne påvirke situasjonen.

Et komplisert spørsmål i forhandlingene var spørsmålet om arbeidstid, og man kom opp med et system for arbeidstid og dokumentasjon av denne som lærerne etterhvert var i sterkt opprør til. Bakgrunnen for det systemet man utviklet, var at lærerne hadde vært anklaget for å ikke jobbe full tid, og de ønsket derfor å dokumentere at så var tilfelle. Men det systemet man utviklet medførte en byråkratisering av jobben, mye tid ble brukt til registrering, og systemet medvirket til store

konflikter, både mellom partene og innad i organisasjonene. Systemet ble videreutviklet i 1995, i retning av et mer fleksibelt system. Der har imidlertid fortsatt vært turbulens på forhandlingsområdet, bl.a har Danmarks Lærerforening hittil boykottet lokale lønnsforhandlinger. Dette til tross, partene synes nå å være mer innstilt på å samarbeide om utvikling av skolen. Et synlig tegn på det er et trepartssamarbeid, mellom lærerorganisasjonene, Kommunenes landsforening og Undervisningsministeriet, kalt «Folkeskolen år 2000», som er et samarbeid omkring kvalitetsutvikling i skolen.

I rapportens siste kapittel diskuteres de norske erfaringene i lys av det som er beskrevet fra Danmark og Sverige. Det rettes fokus mot det som kan kalles «underskudd på tillit» mellom alle parter i det norske systemet, og spørsmål reises om ikke den viktigste jobben for norsk skole er å etablere et nytt tillitsforhold mellom partene.



## English summary

Norwegian public sector is a two-level system, the central state and the municipalities. In order to solve welfare public tasks there must, however, be an institutional interdependence between municipality- and state institutions. One can thus speak of a «division of labour» between the two levels.

Within this two-level system, there are two different labour relation systems (bargaining and labour contracts) for public employees. State employees bargain with Ministry of Labour and Government Administration, municipal employees with the Norwegian Association of Local and Regional Authorities, as well as local authorities. There is, however, an exception: teachers employed by municipalities, bargain with state authorities, Ministry of Labour and Government Administration and Ministry of Education, Research and Church Affairs. The latter fact is the background for this report. The aim of the research was to study some aspects of this situation, seen from the point of view of local authorities, and with focus on their role as employer. One research question was: *What consequences does it have for the local authorities to administer two different labour relation systems, and thus two different systems of labour contracts?*

The study, conducted in four municipalities, showed that the two systems here led to a division between the teachers on the one side and the rest of the municipal employees on the other, and made a uniform personnel policy difficult. It could also easily create notions about unfair treatment etc. among employees, and establish myths about the other groups. The local authorities pursued however, as far as possible, a uniform personnel policy.

The different systems for bargaining on salaries, for the teachers' a uniform/standardised system, and for the other municipal employees a double system, central (group) contracts and local individual or group contracts, contributed further to the division between the two groups. To the local authorities, however, the systems had different advantages and implications. The «municipal» system was time consuming, but gave the local authorities a certain degree of freedom to reward

individual employees. The «state» system, on the other hand, gave no local freedom, and was time consuming due to many aspects and details in the contracts, local authorities had a «full job» in interpreting and follow up on the contracts.

On school level, standardised and detailed contracts on teachers' working time and teaching hours, led to a rigid and inflexible organisation.

Concerning education policy and governance, the report gives an historical overview of the development along the national-local level dimension. The two first decades after world war II witnessed a focus on the national level, with a detailed national curriculum, detailed rules and regulations etc. This was motivated by ideas of universalism and equal rights to education. In a changing political climate, this was, at least on a rhetorical level, changed in the late 60ties. Focus was on decentralisation, local governance, local democracy, community-based curricula etc. It did, however, take long time before these ideas were manifested in practical politics.

The Norwegian Association of Local and Regional Authorities has for a long time argued that due to decentralisation, responsibility for bargaining with teacher unions should be transferred to them. This has been heavily opposed by the teacher unions, and the decision has been postponed by changing governments. Another research question in this study was: *What do local authorities think could be gained/lost if this change took place?*

The interview study conducted among school administrative leaders and municipality top leaders, showed among other aspects that

- the leaders had a positive attitude towards transferring the responsibility for bargaining with the teachers unions to the Norwegian Association of Local and Regional Authorities.
- they assumed the local human resource management would be easier, due to uniform contracts
- some feared that teachers, as the far largest group of employees, would be powerful in local negotiations, and thus lead to raised wage costs.

- on the other side was a potential change expected to reduce costs in that one did not have to change budgets as often as is the situation today
- one expected increased possibilities to balance costs of wages against other costs of running the schools.

From being in the same situation as their Norwegian colleagues, Swedish and Danish teachers today bargain on the municipal sector. A study of the labour relations in education in these two countries was conducted, aiming at giving a comparative perspective to the Norwegian situation.

The study showed that in Sweden a «revolution» in teachers' labour relations had taken place in 1995, changing the wage system from a standardised tariff system, to a combination of guaranteed minimum wage and merit pay. The contract, named «On the Threshold of the 21<sup>st</sup> century» was negotiated by the teacher unions and the Swedish Association of Local Authorities. It was a combination of labour contract and agreements on collaboration on quality development in the Swedish schools. Thus: part of the merit pay was tied to participation in school-development projects. Simultaneously, they moved from standardised rules on teaching hours to flexible/negotiable hours, depending on other factors as class size, workload etc.

Denmark has witnessed turbulence on the teachers' labour relation scene since early nineties. Bargains over substituting the Ministry of Finance with the Danish Association of Local Authorities as employer representative at the bargaining table, had been complicated by accompanying negotiations on a working time contract.

The contract one finally agreed on, led to substantial dissatisfaction among teachers. The system was said to increase the bureaucratisation of teachers' work. This contract was re-negotiated, resulting in a somewhat more flexible system. Though accepting the transfer to the «municipal» sector, one of the teacher unions has, so far, opposed, and thus boycotted, local bargaining on salaries.

An «tripartite» agreement, a program called «Folkeskolen år 2000» with focus on quality improvement, was agreed upon by the Ministry of Education, Danish Association of Local Authorities and one of the

teachers' unions in 1997. This seems to imply an improved climate - towards more collaboration between the parties.



## INNLEDNING: BAKGRUNN OG MÅL FOR PROSJEKTET

En hoved-bakgrunn for dette prosjektet er at kommunalt ansatte kan deles i to grupper som på det arbeidsrettslige området har helt ulike sett med avtaler som regulerer deres forhold til sin arbeidsgiver. Den ene gruppen er *pedagogisk personale<sup>1</sup> og ledere i grunnskolen*. Deres forhandlingsmotpart er staten, og deres avtaleverk er fundert i lover som gjelder statlig ansatte, som f.eks Tjenestetvistloven. Den andre gruppen er alle andre ansatte i kommunen. Deres forhandlingsmotpart er Kommunenes Sentralforbund (heretter betegnet som KS), og deres avtaleverk fundert i f.eks Arbeidstvistloven. Skolens pedagogiske personale og ledere er altså de eneste yrkesgrupper som er ansatt i kommunene, men som forhandler med staten.

Dette forholdet har vært, og er, omstridt. Flere offentlige utvalg har foreslått overføring av forhandlingsansvaret for lærerne til KS, og KS har ved hver ny tariffperiode de siste årene bedt om en slik overføring. Men foreløpig har Regjeringen beholdt forhandlingsansvaret hos Staten. Diskusjonen om forhandlingsansvaret blir nærmere beskrevet i kapittel 2.

Dette prosjektets mål har vært tredelt:

1. Å belyse noen sider ved den nåværende situasjonen ved å studere ulike konsekvenser for kommunenes arbeidsgiverfunksjon, nærmere bestemt kommunens personaladministrasjon.
2. Å belyse noen sider ved:
  - hvilke beskrankninger som ligger i det sentrale forhandlings-systemet/dagens regelverk som kan virke hemmende på omstillingsprosesser i kommunene.
  - hvordan en med en eventuell overføring av forhandlingsansvaret kan få til lokale særavtaler som gjør kommunene bedre i stand til å tilby et godt og effektivt undervisningsopplegg.

---

<sup>1</sup> Pedagogisk personale i grunnskolen var frem til 1997 kun lærere, men etter innføring av Reform 97 er også førskolelærere ansatt i skolen.

3. Å beskrive noen erfaringer fra Danmark og Sverige etter at man der har overført forhandlingsansvaret for lærerne fra staten til henholdsvis Kommunernes Landsforening og Svenska Kommunförbundet.

Torunn Lauvdal ved Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har vært prosjektleder, og har utført analysene knyttet til målene 1 og 3. Forskningen knyttet til mål 2 er utført av Stiftelsen Østfoldforskning avd Halden ved Espen Rymoene og Bent Ole Grooss.

Prosjektet har hatt et begrenset omfang, noe som naturligvis har gitt begrensede muligheter for bredde og fordypning. Vi håper likevel at de analyser som blir presentert i rapporten vil, sammen med annen forskning på feltet, reise noen spørsmål og gi et bidrag til en nødvendig debatt om kommunens rolle i forhold til grunnskolen, og også til den løpende debatten om lærernes forhandlingssystem og avtaleverk.

Kapitlene 1,2,3,4,5,8 og 9 er skrevet av Torunn Lauvdal, AFI og kap 6 og 7 er skrevet av Espen Rymoene og Bent Ole Grooss, STØ



## 2

STATENS ELLER KOMMUNENS  
GRUNNSKOLE?

I dette kapitlet diskuteres spørsmålet om hvilke instanser som har (og har hatt) makt og innflytelse på virksomheten i grunnskolen. Spørsmålet er om skolen hovedsakelig styres fra statlig hold, slik at kommunene, som er skoleeiere, hovedsakelig blir iverksettere av en statlig skolepolitikk, eller om det er slik at kommunene har myndighet til å utforme *sin* grunnskole, med et innhold og en organisering som er tilpasset de lokale forhold. Spørsmålet om lærerprofesjonenes rolle blir også diskutert. Er det slik at vi har å gjøre med en virksomhet som i praksis blir styrt av de utøvende pedagoger og et profesjonsbyråkrati?

### 2.1 Kommuneinstitusjonen i nasjonalstaten

Kommuneinstitusjonen henter sin legitimitet på to grunnleggende nivåer. På den ene siden henter den sin rettslige legitimitet ved at kommunal myndighet konstitusjonelt er delegert statsmyndighet. På den andre siden henter den sin politiske legitimitet gjennom sine folkevalgte organer. Denne dobbelte legitimiteten har vært sett som det som har gitt kommuneinstitusjonen gjennomslagskraft (KS 1996), selv om den ikke er problemfri. Det er viktig å påpeke at i vårt system er kommuneinstitusjonene og statsorganene gjensidig avhengige av hverandre for å løse fellesoppgaver. På den ene siden er staten avhengig av kommunene og fylkeskommunene for å ivareta det nasjonale fellesskapets oppgaver. På den andre siden er kommunesektoren delvis avhengig av delegert myndighet fra nasjonalstaten og statlig finansiering for å løse sine oppgaver. Det handler om finansiering og produksjon av offentlige tjenester, og det handler om utøvelse av forvaltningsoppgaver. Det spørsmålet som ble stilt i overskriften til dette kapitlet blir derfor et rent retorisk spørsmål. Det er ikke snakk om at skolen styres og utformes av det ene eller det andre forvaltningsnivået. Spørsmålet som tas opp til diskusjon er hvordan *arbeidsdelingen* mellom stat og kommune har vært og er i dag når det gjelder et så sentralt område som grunnskolen.

### Et raskt blikk på skolehistorien

Karlsen (1991) sier at det med adskillig rett kan hevdes at sentralplanet har styrket sin makt og innflytelse i det meste av den tiden folke- eller grunnskolen har eksistert. Vektleggingen har variert i ulike epoker. Perioden før siste århundreskifte var f.eks et tydelig unntak fra denne tendensen. Skoleloven av 1889 ga en stor grad av kommunal sjølråderett. Lokale instanser skulle bl.a utarbeide og vedta lokale læreplaner, man fikk en delvis statsfinansierte, men kommunalt styrt folkeskole. Dette hadde bl.a sin bakgrunn i at de dominerende venstrepolitikere knyttet folkestyre til lokalnivået, de folkevalgte kommunestyre. Staten, det var for dem embetsmannsstaten, en stat styrt av kongens menn. Men etter innføring av parlamentarismen endret venstrepolitikernes holdning seg, og Johan Sverdrup, som hadde kjempet mot statsstyret innrømmet at statsmyndigheten ihvertfall i hovedspørsmål «maa tale det avgjørende Ord», fordi «staten har Overblikket, den har Midlerne, den har Magten» (Klem, 1931) - også i skolespørsmål.

Med utviklingen av velferdsstaten, og da spesielt i etterkrigstiden, fulgte på de fleste sektorer en sentralisering av makt og myndighet. Det gjaldt i særdeleshet innen skoleverket. Enhetsskoletanken ga en sterk legitimering av en slik sentral kontroll. Tanken var at enhets-skolen forutsatte en stat som hadde «overblikket, midlene og makten», som kunne stå for en utjevning og sørge for at alle fikk et likeverdig skoletilbud.

Og dette var spesielt synlig i den tidlige etterkrigshistorien. Karlsen (1991 s 107) sier således at «ikke minst i de to første tiår etter krigen kan det se ut som det ble tatt for gitt at planlegging, analyse og innovasjon måtte foregå sentralt i systemet». Oppmerksomheten var rettet inn mot dette planet, mot sentrale politiske, administrative og korporative organer. Og skolen i kommunene ble styrt gjennom en detaljert særlovgivning, reglement og instruksjer, en nasjonal læreplan, og øremerkede økonomiske overføringer.

De følgende sitater er hentet fra Odelstingets behandling av proposisjonen om ny lov om grunnskolen i 1969, altså for snart 30 år siden. Det første er fra representanten Finn Gustavsen, Sosialistisk folkeparti:

Sosialisters syn på skolen er diktert av tro på vanlige folks evne til å greie sine egne problemer hvis de får høve til å bestemme over sin egen situasjon. Vi tror ikke at embetsmenn og departement og fylkesfunksjonærer alltid er de rette til å utgreie spørsmål som gjelder den enkelte skole. Derfor går vi inn for en utstrakt desentralisering av makten også når det gjelder skolen. Denne desentralisering betyr en styrkelse av demokratiet. Makten går tilbake til folket og folkevalgte organer.

Det andre sitatet er fra representanten Jo Benkow fra Høyre:

...det er altså grunn til å glede seg over at en samlet komité, tilskyndet av departementet, i dag er i ferd med å løsne det autoritære grep om norsk skole. Mange av de som arbeider i skolen, har lenge hatt en synkende fornemmelse av at skoleverket har blitt ledet fra et sentrum langt borte. På lokalt hold har det ofte vært vanskelig å forstå begrunnelser, motiver og reaksjoner som for den enkelte skoleleder og lærer har virket nokså livsfjerne og lite tilpasset deres virkelighet. Vårt vidstrakte land og de mange lokale variasjoner har utvilsomt skapt konflikter mellom departement og skolekrets som vi i fremtiden må gjøre alt vi kan for å unngå.

Den desentralisering man tar sikte på, tror jeg helt sikkert vil bane veien for en utvikling som kan føre fram til små og mer levende lokalsamfunn med hva jeg kaller både sjel og personlighet. Jeg håper inderlig at denne lov også må tillate andre løsninger, individuelle forsøk og personlige initiativ, selv om loven ikke uttrykkelig hjemler en slik adgang.

Det vanket altså vakre ord både fra høyre- og venstresiden i Stortinget, en lovprisning av det lokale styre av skolen. Men saken var at den loven de var med å vedta, slettes ikke innebar den desentralisering av beslutningsmyndighet man skulle tro ut fra disse sitatene. En gjennomgang av loven viste at beslutninger som ble fattet lokalt, på skole- eller kommunenivå, i alt overveiende grad trengte godkjenning av statlige instanser, enten skoledirektør eller departement (Lauvdal 1994). Det var altså en lov som i all hovedsak videreførte grunnlaget for den statlige planlegging, analyse, innovasjon og kontroll som hadde preget skoleverket i lang tid. I den grad at det var tale om et

kommunalt sjølstyre, måtte det betraktes som et sjølstyre under strengt statlig tilsyn.

På den politiske formuleringsarena innevarslet imidlertid denne perioden, slutten av sekstitallet, likevel en styringsmessig ny vektlegging, med fokus på desentralisering av beslutningsmyndighet til lokalnivået, kommunene. Det gjaldt også for skolesektoren. Det startet en prosess som i praksis, selv om den har tatt lang tid, etterhvert har ført til at kommunene har fått større frihet til ihvertfall å beslutte omkring *organisering* av lokalpolitiske organer, sin egen administrasjon og utøvende virksomheter.

Utviklingen på skoleområdet var altså her resultatet av en mer generell styringspolitisk utvikling. Sentrale aktører i denne utviklingen var de ulike hovedkomitéer for reformer i lokalforvaltningen som var i aksjon fra slutten av 1970-tallet. Deres innstillinger la grunnlaget for de endringer som etterhvert kom, også på skoleområdet (Lauvdal, 1994).

I den gradvise prosessen mot større kommunalt sjølstyre på skoleområdet, er der to sentrale milepeler:

1. Innføringen av nytt inntektssystem for kommunene i 1986.

Ved denne omleggingen ga staten fra seg det som hadde vært sett som et av de sterkeste styringsmidler man hadde overfor kommunene, de øremerkede økonomiske overføringene.

Denne omleggingen ble på skoleområdet etterfulgt av endring av særlovgivningen. Endringen av grunnskoleloven i 1987 ble betegnet som «overføring av statens avgjerdsmakt til kommunane».

Det er her påpekt at grunnskoleloven av 1969, den politiske retorikken til tross, ga et solid grunnlag for statlig styring og kontroll. Lauvdal (1994) påpeker i en studie av utviklingen på skoleområdet mellom 1969 og 1991 at det ved utgangen av denne perioden, på det lovmessige området, hadde funnet sted en radikal endring. Men, som det også ble fremhevet i St.mld. 37 (1990-91) Om organisering og styring i utdanningssektoren, deler av det regelverk som departementet hadde utformet i den «sentralistiske» perioden, eksisterte fortsatt. Og den statlige styringen kunne ha tatt andre former, f.eks gjennom styring av lederutvikling i skoleverket, bevilgninger til pedagogisk utviklingsarbeid osv. Og endringer til tross, hevdet Gustav Karlsen i sin rapport fra 1991 at

«fortsatt bestemmer de sentrale myndigheter de økonomiske rammer, fortsatt gjelder standarder og krav i skoleloven som særlov, og fortsatt har staten forhandlingsansvar i forhold til lærerne». Det siste forholdet, forhandlingsansvaret for lærerne, drøftes nærmere i neste kapittel.

## 2. Iverksetting av ny lov om kommuner og fylkeskommuner i 1993

Den nye kommuneloven la vekt på:

- Nedtoning av bestemmelsene om statlig tilsyn og kontroll
- Et større spillerom for lokale variasjoner i administrativ og politisk organisering
- Større adgang til mer direkte deltakelsesformer for borgerne
- Videreføring av kravene om langsiktig og sektorovergripende planlegging, men med større forutsigbarhet av statlige påbud og signaler
- Forsterkning av de politiske ansvarsforhold i den kommunale styringen. (KS, 1996)

Som følge av den nye kommuneloven ble særlovgivningen igjen endret, tilpasset til den nye situasjonen. Første fase av tilpasningen av skolelovgivningen til ny kommunelov fant sted i 1994, den neste vil komme når en ny opplæringslov (Ot.prp nr 36 (1996-97)) blir vedtatt i 1998.

### Skiftende politiske vektlegginger

Selv om man kan diskutere *hvor* radikale endringene i retning av desentralisering på skoleområdet har vært, er det altså hevet over tvil at det har foregått en utvikling her de siste tiårene. Prosessen har gått sin gang, men den har vært påvirket av ulike politiske vektlegginger.

Når man skal diskutere politiske vektlegginger i denne sammenheng, er det viktig å påpeke at det ikke nødvendigvis handler om *nye* idéer, vanligvis finner vi idéene som politiske strømninger som eksisterer parallellt gjennom et historisk forløp, men som av ulike grunner får sterkere gjennomslag i en viss periode. Et eksempel:

Her er påpekt at de første tiårene etter krigen var det en sterk statlig styring. Et utvalg nedsatt av Kommunenes sentralforbund, Kvaløy-

utvalget (KS 1996), peker i sin rapport på at det innenfor regjeringen på 50-tallet var klare ideer om å flytte mer makt og selvstendighet til fylker og kommuner. Disse ideene ble sterkest anført av kommunalminister Ulrik Olsen. Man drøftet f.eks for alvor å fjerne fylkesmannsembetet og andre statlige embetsverk på fylkesplan. Disse idéene fikk imidlertid ikke gjennomslag, de aktiviserte sterke motkrefter bl. a blant fylkesmenn og andre embetsmenn. Tiden var ikke moden for at slike radikale idéer fikk *gjennomslag* i den nasjonale politikken.

Men, som påpekt, overgangen til 1970-tallet innvarslet en politisk vektlegging på desentralisering, også i forhold til skoleverket. Dette var bl. a et resultat av en generell kritikk mot velferdsstaten. Man fokuserte på at det eksisterende systemet innebar avstand og fremmedgjøring. Velferdspolitikken *innhold* kom i fokus, man ønsket en velferd orientert mot behov for nærhet, tilhørighet og mening. Den politiske løsning som ble fremhevet var en vektlegging på nærdemokrati og sosiale nettverk.

Skolepolitikkerne var raske til å fange opp disse ideene. I lov om grunnskolen av 1969 kom det således inn bestemmelser om demokratiske organ på den enkelte skole, foreldreråd, elevråd, lærerråd og råd for andre tilsatte, hvor alle disse rådene var representert i skolens samarbeidsutvalg. Problemet var imidlertid at disse organene ikke hadde noen reell makt og myndighet, slik at de i ettertid har vært sett som «skinnendemokratier» (Askheim, Fauske og Lesjø, 1992), som ofte kan være kontraproduktive i forhold til demokratiutvikling. Innføringen av en ny mønsterplan for grunnskolen i 1974, M-74, kan ses som et resultat av den samme vektleggingen. Denne planen stod i sterk kontrast til tidligere læreplaner, i den forstand at den ikke inneholdt minstekrav til hva elevene skulle lære, den var en rammeplan, med åpenhet for at lærerne skulle kunne forankre undervisningen i den lokale virkelighet og legge undervisningen opp ut fra elevenes forutsetninger og behov.

Inngangen til 1980-tallet innvarslet en ny endring av det politiske klima. Det fant sted en dreining mot en mer høyreorientert politikk preget av nyliberalisme og nykonservatisme. I denne perioden kom også en begynnende fokusering på konsekvenser av internasjonalisering av økonomien og på «kunnskapsintensive» økonomier med

kompetanse som en viktig produktivkraft. Dermed ble det fokusert på utdanningssystemets rolle i forhold til å styrke nasjonens konkurransevne. «Kunnskaper kommer til å bety stadig mer. Fremgangen for landet blir i større grad enn før bestemt av hvor mye vi satser på å vinne, bruke og formidle kunnskap» het det f.eks i stortingsmeldingen «Mer kunnskap til flere» som ble lagt frem i 1989. Dette førte for skoleområdets vedkommende til en fornyet vektlegging på nasjonal styring. Det ble viktig å sikre nasjonale standarder. Det medførte bl. a ønske om å legge inn endel krav om felles lærestoff i læreplanene, og det førte til en vektlegging på effektivitet og kvalitet i utdanningssystemet. Og: det la grunnlaget for nye store, sentralt initierte og utformet, reformer i skoleverket, Reform 94 i det videregående skolesystemet og Reform 97 i grunnskolen.

Den nye vektleggingen på utdanningens nasjonale betydning, *kunne* legge grunnlaget for en ny sentralisering. Telhaug, Wallum og Tønnessen (1990) viste også i sin studie av partiprogrammene på 1980 tallet, at der var en tendens til mindre vektlegging på desentralisering i skolepolitikken.

### Profesjonens rolle

Vi har sett at i perioden preget av sentral styring ble politiske, administrative og korporative prosesser etterhvert sterkt sammenvevd. I OECD-vurderingen av norsk utdanningsvesen fra 1976 ble dette påpekt. Der het det bl.a:

Den politiske prosessen i Norge tar form av kompliserte og meget vel utøvde forhandlinger mellom et stort antall korporativt organiserte interesser. Dette synes å være det grunnleggende forum for utforming av politiske retningslinjer (...) Vi fant av og til at de vi snakket med, avviste tanken på at der skulle finnes noe klart skille mellom «tekniske» og «politiske» spørsmål. På det tidspunkt da andre land har problemer med å holde en dominerende «teknisk» ekspertise i sjakk, synes Norge å være relativt fri for slike problemer. (...) Mens hele denne prosedyren gir Norge en bemerkelsesverdig effektiv og åpen beslutningsprosess i den offentlige sektoren, øker den ute i distriktene avhengigheten av sentrale institusjoner, ikke minst fordi stadig flere politiske beslutninger blir avhengige av hverandre.

Korporativ medvirkning gjennom høringsordninger og utvalgsdeltakelse har en lang tradisjon i norsk skolepolitikk. Perioden fra Lov om forsøk i skolen ble vedtatt på femtitallet og utviklingen av den nårige skolen var et unntak, da vek den bredere korporative deltakelse for en sterk styring fra det såkalte Forsøksrådet og departementet. Men på 1970-tallet ble dette systemet igjen utbygd. Selv om høringsrunder omfattet mange grupper, var deltakelse i utvalgsarbeidet hovedsakelig begrenset til folk som representerte fagprofesjonen. Til dette bildet hører utviklingen av de sakkyndige rådene knyttet til Kirke- og undervisningsdepartementet, deres rolle og veksten i deres oppgaver og administrasjon utover 70-tallet (Lauvdal, 1994, 1996, Telhaug og Korsvold, 1988). De sakkyndige rådene, som Grunnskolerådet, bestod i hovedsak av folk med praksis fra skoleverket. På samme måte som direktorater innen andre sektorer, kunne de sakkyndige rådene på skolesektoren ses som profesjonens «hot-line» til de sentrale myndighetene.

Grunnskolerådet hadde f.eks som oppgave å utarbeide forslag til læreplaner for grunnskolen. Det at representanter for profesjonen utformet skolens læreplaner, har en lang tradisjon i norsk skole, en tradisjon som ble brutt for første gang da statsråd Gudmund Hernes i samarbeid med utvalgte personer (utenfor skoleverket) utformet ny generell læreplan for grunnskolen, videregående opplæring og voksenopplæring i 1992.

Også på kommunalt nivå og virksomhetsnivået hadde lærerne sterk innflytelse. De deltok i det kommunale folkestyret gjennom at representanter for kommunens lærere (etterhvert tillitsvalgte) hadde lovfestet møte- og uttalerett i kommunenes skolestyrer/hovedutvalg helt frem til 1993.

Lærernes medvirkning gjennom kollegiale organer på den enkelte skole har også stått stekt. Ved mange skoler fungerte nok ofte lærerrådene mer som besluttende enn som rådgivende organer. I tillegg kommer de mer uformelle «forhandlings-» og drøftingsprosesser som har funnet sted i den daglige omgang mellom ledelse og personale. Torgersen (1994 s 164) sier om det:

I mange slags offentlige etater har det på det vanlige arbeidsorganisasjonsnivået vært betydelige innslag av kollegiale prosesser som dempet eller modererte enkle overordnings-under-



ordningsforhold. I skolen spilte lærerværelset en viktig rolle som ramme for de administrative vedtak fra skolens sjef, og tilsvarende fellesskap vil naturlig nok eksistere i flere sammenhenger.

I tillegg til dette, kom utbyggingen av arbeidstakeres medbestemmelse.

Torgersen (1994) hevder at medvirkningsordningene i offentlig sektor til dels har fått andre former enn de direkte «deltakerdemokratiske» ved at det i større grad har blitt spørsmål om *foreningsinnflytelse* og forhandlinger. Medbestemmelsesretten utøves altså gjennom organisasjonenes tillitsvalgte, på ulike nivå. Tillitsvalgte for undervisningspersonalet har rett til medbestemmelse på det nivå hvor beslutninger blir fattet. Det betyr at de har rett til medvirkning både på skolenivå, kommunenivå og statlig nivå, alt etter hvor beslutninger blir fattet. Der er imidlertid en viktig reservasjon, medbestemmelsen gjelder arbeidssituasjonen for undervisningspersonalet, men som det heter i Hovedavtalens §2, pkt 2:

Tillitsvalgte skal ikke delta i politiske beslutninger, beslutninger som fattes på grunnlag av lover, forskrifter, stortingsvedtak og politiske beslutninger på kommunalt/fylkeskommunalt nivå, samt beslutninger om spørsmål som i hovedsak gjelder virksomhetens samfunnsmessige rolle (forholdet til publikum).

Samlet førte alle disse deltakelses- og medvirkningsordninger til at styringen av grunnskolen, både på sentralt og kommunalt nivå i sterk grad var påvirket av lærerprofesjonen og lærerorganisasjonene.

1980-tallet innvarslet en generell kritisk holdning til profesjonenes rolle i offentlig sektor. I den engelskspråklige litteraturen ble uttrykket «provider capture» brukt (Lauvdal, 1996). Dette uttrykket sikter til en forestilling om at de som skal yte tjenester («the providers»), hadde «kapret» systemet og utformet det ut fra egen profesjonsinteresse mer enn brukernes og samfunnets behov. Ut fra den påvirkningsmulighet lærerprofesjonen hadde, stod denne gruppen «laglig til for hogg» i forhold til en slik kritikk. Med vekt på målstyring i utdanningssystemet, vekt på en revitalisering av folkestyret, brukerstyring, fornyelse og omorganisering av kommunal administrasjon og vekt på arbeidsgiverstyring, kom denne kritikken

klart til syne. I det reformarbeid som fulgte, ble profesjonene ofte sett på som bremseklosser (Fauske 1991). Lærerprofesjonens medvirkning ble også etterhvert redusert. Slik ble de sakkyndige rådene nedlagt i 1992, lærernes representasjon i de lokale skolestyrer/hovedutvalg falt bort, og etter tilpasning av grunnskoleloven til ny kommunelov i 1994, falt lærerrådene ved den enkelte skole bort.

Dette resulterte, fra lærernes side, i en sterkere fokusering og press på medvirkningsordningene etter hovedavtalen. Den påvirkning man ønsket å utøve, måtte kanaliseres gjennom tillitsmannsapparatet (Lauvdal, 1996).

#### «Sektorkommunen»

De politiske strukturer på kommunenivå har, frem til endringene det siste tiåret, vært svært stabile. Hagen (1991) påpeker således at faktisk var formannsskapsmodellen som politisk struktur enerådende i 150 år, fra formannsskapslovene av 1837 trådte i kraft og frem til Oslo i 1986 innførte et parlamentarisk styresett etter modell fra nasjonalt nivå.

Om utviklingen innen kommunene etter formannsskapslovene ble iverksatt, heter det i NOU 1990:13:

I de første årene den nye kommunelovgivningen var i funksjon var virksomheten beskjeden. De fleste saker ble avgjort i formannskapet, mens representantene sjelden hadde møte. Senere fikk imidlertid kommunestyret gradvis en mer fremtredende plass. Dette skjedde delvis ved bestemmelsen om at utvidelse av den kommunale aktivitet krevde kommunestyrets godkjenning. *På landet mistet dessuten formannskapet gradvis sin særlovskompetanse. Ved lovendringer først i fattigloven av 1845 og senere i Skoleloven av 1860, ble oppgavene lagt til egen kommisjoner, men med budsjettmyndighet hos formannskap og kommunestyre.*(S 33, vår utheving)

Denne modellen, med kommisjoner, som etterhvert ble til sektorstyrer og hovedutvalg, som særlovsorgan, med hovedansvar for styring av sin sektor, og hvor kommunestyre og formannskap kun hadde det økonomiske ansvar, har også holdt seg frem til de siste årenes reformer. Sektoriseringen innen kommunene var et resultat av sentral styring gjennom særlovgivning. Baldersheim (1993) bruker således

uttrykket *sektorkommunen* om organiseringen av kommunene frem mot iverksetting av det nye inntektssystemet for kommunene i 1986. Han sier om det: «Sektorkommunen var resultatet av integrasjonen av kommunane i velferdsstaten, med tette band mellom stats- og kommuneforvaltning, institusjonalisert gjennom øyremerkte tilskot og særlover med detaljerte organisasjonskrav til kommunane». En slik organisering i kommunene passet godt i en vekstperiode, og var hensiktsmessig med tanke på standardisering og utjevning av de offentlige tilbudene på lokalnivået. Men den ble spesielt problematisk etter innføring av nytt inntektssystem. Problemet ble at sektoriseringen førte til at det var vanskelig å se kommunens virksomhet i sammenheng, samtidig som at det var skapt sterke sektorband til regional og sentral statsforvaltning (KS, 1989). Her kan man også legge til at et aspekt ved hovedutvalgsmodellen forsterket sektoriseringen. Dette fordi sektorutvalgene hadde «sin» administrasjon som som regel var en fag-administrasjon. Det ble dannet sterke allianser mellom administrasjonen og politikerne. Etatsjefenes rolle kunne derfor ofte bli problematisk, de måtte leve med en dobbelt lojalitet, dels mot utvalg og dels mot rådmann. I en rapport fra KS hevdes det også:

I enkelte sektorer bidrog staten også til ytterligere lojalitetskonflikt, kanskje mest markant innenfor skolesektoren. Skolesejefen kunne ofte oppleve lojalitetskonflikt mellom hovedutvalget, rådmannen og skoledirektøren (som representant for den lokale statsforvaltningen). (KS, 1995, s 15)

Mye tyder på at skolesektoren var et av de områdene der den statlige sektorstyringen var spesielt markert, og disse problemene ble derfor ekstra tydelige der (se f.eks Rose 1993).

Samtidig må det påpekes at når det gjelder den kommunale skoleadministrasjonen, har *egenrekrutteringen* vært dominerende. Kravet om pedagogisk bakgrunn for å være skoleleder har lagt begrensninger for rekrutteringen. Som Askheim, Fauske og Lesjø (1992, s 115) peker på: «det typiske for norske skolesjefer er at de kommer i slike posisjoner etter en langvarig intern sosialisering i skoleverket der de har gått gradene». Vi kan slik snakke om «det profesjonelle byråkrati».

Det nye inntektssystemets tydeliggjøring av problemene med sektoriseringen, var noe av bakgrunnen for at det ble satt i gang forsøk med nye politiske og administrative styrings- og organisasjonsformer i kommunene, frikommuneforsøkene og pilotkommuneforsøkene, og at kommuneloven ble endret. Etter endret kommunelov har det også pågått store omstruktureringer i hele kommune-Norge. Og endringene går enkelte steder raskt. Trondheim, en av de kommunene som var tidlig ute med å prøve ut nye modeller, som hadde frikommuneprosjekter og var en av deltakerne i pilotkommuneprosjektet med omstruktureringen som ble kalt «Nye Trondheim», er således allerede i gang med en ny strukturendring, på folkemunne kalt «nyeste Trondheim» (se kapittel 4).

#### Målstyring og sikring av kvalitet: Stat og kommune felles interesser?

Det siste tiåret har vi altså sett en sterk tendens i retning av «kommunalisering» av beslutningsmyndighet innen velferdsstaten, og dermed også innen skoleområdet. Samtidig er det påpekt at det i den samme perioden har vært en tendens til en fornyet vektlegging på nasjonal styring og kvalitetssikring av skolen. Det kunne klart ligge et motsetningsforhold her. Innføring av mål- og resultatstyring i skoleverket på begynnelsen av 90-tallet kan ses som en «perfekt» løsning på denne situasjonen. Den innebar vekt på lokalt sjølstyre samtidig som man la vekt på behov for nasjonal styring og kontroll. Løsningen kunne ses som «perfekt» i den forstand at den forutsatte en kombinasjon av de to hensyn. Mål- og resultatstyrings-konseptet innebærer jo at sentralnivået formulerer de overordnede mål, at lokalnivået formulerer sine mål innenfor rammen av disse, at det er en forutsetning at lokalnivået har frihet til å utforme sin virksomhet slik at man får best mulig resultater, og at resultatene rapporteres tilbake til det overordnede nivå. Det overordnede nivå er innen målstyrings-konseptet altså primært interessert i at målene nås, og legger seg ikke opp i *hvordan* de nås. Dette konseptet synes å være akseptert både innen den statlige utdanningsforvaltningen og innenfor kommunale interesser. Kommunenes Sentralforbund, kommunenes interesseorganisasjon, har i sterk grad arbeidet for et økt kommunalt sjølstyre på skolesektoren. Vekten på målstyring ga dem et godt argument for større kommunal frihet uten detaljinnblanding fra statlig hold. Det

såkalt Ystmark-utvalget som var nedsatt av KS for å se på skolens plass i kommunene, sier således i sin rapport (KS 1996 s 27 ):

For å få til en reell kommunal vitalisering av grunnskolen, er det etter utvalgets mening bl.a vesentlig at det skilles klart mellom statlige og kommunale oppgaver og at staten tar konsekvensen av at målstyring er innført også for skoleverket.

Et annet sted i rapporten heter det:

Dagens grunnskolelov inneholder bindende bestemmelser om bl.a elevtall i klassen, undervisningstid, språkdelingstall, undervisningspersonalets sammensetning, lønn og arbeidstid, stillingsannonsering og ansettelse, oppsigelse m.v. Dette er elementer som etter utvalgets mening ikke hører hjemme i et målstyrings-system. Stikk i strid med intensjonene i kommuneloven innvirker slike normer på kommunens muligheter til en fleksibel og funksjonell organisering av tjenestetilbudet og på arbeidsgivers styringsmuligheter i langt sterkere grad enn for andre kommunale tjenester. (s 13).

Sentralt i forhold til den kommunale planlegging står plan- og bygningsloven. Den krever en helhetlig og enhetlig planlegging av alle kommunale ansvarsområder. For grunnskolen har det tre konsekvenser:

- fokus på resultater
- brukervedvirkning
- grunnskolen må ses i sammenheng med alle andre kommunale områder

I et mål- og rammestyringssystem står resultater sentralt. Askheim, Fauske og Lesjø (1992) peker på at innen kommunal planlegging har ideologien om resultatorientert planlegging stått sterkt. Denne planleggingsmodellen har tre elementer:

- vektlegging på strategisk planlegging
- økt bruk av handlingsprogrammer som knytter ressursfordeling til handlinger
- utregning av et resultatregnskap for virksomhetsområdene

I en slik sammenheng blir det sentralt å utvikle indikatorer for resultatmål på de ulike sektorene.

Brukermedvirkning i planleggingsammenheng har også vært mye omdiskutert i tilknytning til skolen. Spørsmålet har dreid seg om foreldremedvirkning i planlegging på kommune- og skolenivå. Men spørsmål om *brukerstyring* har også stått sentralt, bl.a i debatten om driftsstyrer ved den enkelte skole, og spørsmålet om foreldreflertall i slike styrer.

Når det gjelder spørsmålet om å se grunnskolen i sammenheng med andre kommunale områder, er det naturlig å se den i forhold til andre områder innen det en kan kalle oppvekst-området. Skolen har, fordi den var en skole for alle, alltid måttet forholde seg til og samarbeide med andre sektorer med omsorg for barn, det har handlet om pedagogisk-psykologisk tjeneste, barnevern, sosialomsorg osv. Men det har også skjedd en utvikling som har gjort at skolen ikke bare administrativt har måttet ses i sammenheng med andre områder, skolen har for de fleste kommuners vedkommende fått andre oppvekstinstitusjoner så og si innen sine egne institusjonelle vegger. Det gjelder for eksempel utviklingen av skolefritidsordninger, og fram til iverksetting av Reform 97, at mange kommuner hadde 6-årsbarnehager eller førskoletilbud knyttet til skolen. Det har ført til en samordning av tilbudene, ofte under en felles ledelse og mer og mer innen samme kommunale administrasjon.

Det har vært en utfordring for lærerne såvel som for ledere og kommuneadministrasjon.

## 2.2 Forskning omkring kommunal organisering og styring av skolen på 90-tallet

De foregående avsnitt har beskrevet hvilke formelle endringer som har funnet sted med hensyn til styring i skolesystemet. I det følgende skal vi trekke frem noen resultater fra forskning som har tatt for seg den styringsmessige situasjonen i skoleverket på 90-tallet, med fokus på forholdet mellom stat, kommune og profesjon. Hvordan beskriver forskningen situasjonen?

I rapporten «Mellom stat og profesjon» refererer Askheim, Fauske og Lesjø (1992) fra en undersøkelse av kommunen som skolepolitisk

aktør. Deres studie omfattet spørsmål knyttet til kommunen som skolepolitisk aktør i vid forstand, men deres hovedfokus var på kommunenes innflytelse på det *kunnskapspolitiske*, innholdsmessige området. Den ene delen av undersøkelsen var en surveyundersøkelse foretatt blant skolesjefene i 244 utvalgte kommuner. De konkluderer denne undersøkelsen bl.a med følgende:

Slik situasjonen fremstår utfra våre undersøkelser er den på mange måter en bekreftelse på at skolen/lærerne legger premissene for skolepolitikken. Kommun nivået har i liten grad styring eller kontroll på hvordan det undervises i sitt skoleverk (s 116)

De begrunner dette ut fra flere forhold:

- at vurdering av skolens virksomhet er i overveiende grad skoleintern og ufomell, at den interne vurderingen er lite utviklet, og at skolekontorene har liten oversikt over skolevurderingens innhold og formål.
- at læreplanene i kommunene i liten grad er standardisert, det lokale læreplanarbeidet er skolebasert, og kommunene har i liten grad knyttet noe evalueringsopplegg til læreplanene. De konkluderer derfor med at «det mangler datagrunnlag for å vurdere situasjonen i norsk grunnskole. Dette vanskeliggjør planmessig og politisk styring» (s 117). Man kan legge til at det vanskeliggjør det målstyringsopplegg som det er lagt opp til mellom stat og kommune, og det vanskeliggjør en resultatrettet planlegging som plan- og bygningsloven legger opp til.

En annen hovedkonklusjon er at:

Samlet innebærer empirien først og fremst at det i liten grad synes å være utviklet noen bevissthet om kommunenivået som aktør i skolepolitikken. Skolesjefene hadde i liten grad ambisjoner for hva som skulle legges i en kommunal skolepolitikk, de fleste var fornøyd med situasjonen som den var, de mente verken at den statlige styringen var for sterk eller at de enkelte skolene hadde for stor frihet. (s 117)

Samtidig påpeker de at det syntes som om det var på gang en prosess mot sterkere kommunal styring av utviklingsarbeidet i skolen. I noen

kommuner. Det området som var underlagt sterkest styring fra kommunenes side var lærernes etterutdanning. At området «mer ordnede arbeidstids/arbeidsforhold for lærerne» skåret høyest blant de sakene skolesjefene syntes var viktig i tiden fremover, tolket forskerne som iallefall et *ønske* fra skolesjefenes side om mulighet for sterkere styring.

I Askeim, Fauske og Lesjøs undersøkelse inngikk også en nærmere studie av Asker kommune, fordi denne kommunen hadde et program for sterkere kommunal styring og skolepolitisk profilering. Det handlet blant annet om en plan for styring av skolens innhold (lokal læreplan) og kvalitet (med vekt på evaluering), og det handlet om et forsøk med etablering av lokale skolestyrer ved hver enkelt skole. Disse skolestyrene hadde et flertall av foreldre.

En styrket kommunal styring på dette området må kunne ses som en svekking av profesjonens rolle. Studien av Asker viste at:

..konfliktlinjene som oppstår i første rekke blir mellom de profesjonelle og byråkratene. Området som særlig skaper konflikt, er forsøket på å samordne læreplanene for alle skolene i kommunen<sup>2</sup>. Her blir motstanden fra lærerorganisasjonene sterk siden de oppfatter det som om byråkratene trenger seg inn på deres domene. Konsekvensen slik organisasjonene ser det, vil innebære en svekkelse av deres status - en degradering av lærerprofesjonen (s 119).

Undersøkelsen viste at den tredje aktørgruppa i kommuneorganisasjonen, politikerne, syntes å ha en mer uklar rolle. Askheim, Fauske og Lesjø påpeker at studien av Asker blir en illustrasjon av det generelle hovedproblemet mellom lokalpolitikk og administrasjon. Når skoleverket kommunaliseres, styrker administrasjonen sin posisjon, mens politikernes rolle reduseres til det Brunsson og Jönsson (1979) kaller defensiv granskning. De opptre i liten grad som aktører, de «gransker» sakene som administrasjonen legger fram, og opptre i konflikter mellom byråkrati og profesjon som dommere eller som

---

<sup>2</sup> Det må imidlertid her tilføyes at studien viste at lærerorganisasjonenes syn ikke ble delt av menige lærere som deltok i undersøkelsen. I intervjuene stilte de fleste av lærerne seg positive til fagplanene, de mente bl. a at de var en støtte som gjorde det lettere å foreta valg og gjorde Mønsterplanen mer konkret.



meklere: de tilføyer ikke selv noe nytt, men prøver å finne fram til en avveining mellom faglige og administrative hensyn.

Nyhus (1996) gjorde i 1995-96<sup>3</sup> en studie kalt «Skolens plass i kommunene - en undersøkelse av kommunal skolepolitikk og forvaltning». Denne undersøkelsen ble foretatt i et utvalg på 43 kommuner, av dem var det 11 som hadde vært «frikommuner» eller «pilotkommuner». Undersøkelsen bestod av intervjuer med skole-sjefer, rådmenn og politikere. Et sentralt tema i intervjuene var hvilke endringer de hadde sett på skoleområdet i forhold til endrede statlige rammebetingelser, og hvordan dette hadde slått ut i den kommunale skolepolitikk og forvaltning.

Nyhus fant at de fleste av kommunene hadde, etter omorganisering som følge av ny kommunelov, endret fra å ha skolestyre og hovedutvalg til en komité-modell, og komitéene har fått et større politikk-område å arbeide med. Med den nye politiske strukturen var systematisk og formell kontakt med de andre «parter» i skolemiljøet blitt redusert (lærerorganisasjoner, rektorer, foreldre), mens kontakten ble opprettholdt i enkeltsaker. Det rapporteres god politisk interesse for skoleområdet. Grunnskolereformen, R-97, var den skolesak som ble diskutert mest både politisk og administrativt, men for politikerne var det mest spørsmål om skolestruktur og utbygging som ble drøftet, i mindre grad *innholdet* i reformen. Det ser altså fortsatt ut til at innhold og kvalitet i skolen i liten grad settes på den politiske dagsorden i kommunene. Rådmennene påpekte at politikerne kanskje er for lite opptatt av mål og innhold i skolen, og at det generelt er vanskeligere å snakke om mål for skolen enn på andre områder. Politikerne syntes skoleområdet er vanskelig, en av grunnene som ble trukket frem var at sektoren har sitt eget språk som de ikke forstår. De fleste politikerne svarte ja eller «tja» på spørsmål om det er *mulig* å drive kommunal skolepolitikk. Det heter i rapporten:

En har muligheter for å styre, men *statlig detaljregulering* og *økonomiske rammebetingelser* fremheves som det som særlig begrenser muligheten for å utøve politikk, samtidig som en *kan styre innenfor rammene* til en viss grad. Videre ble det påpekt at *de statlige reformene kommer for raskt* og at dette er til stort

---

<sup>3</sup> Altså etter at første fase av særlovgivningens tilpasning til ny kommunelov var iverksatt

hinder for god kommunal styring, og at skolepolitikken er *mye lovbestemt, avtalefestet og detaljregulert*. Kompetansen til skolepolitikkerne er mangelfull, og *forholdet til organisasjonene og manglende foreldreengasjement* er også elementer som gjør styringen vanskelig. (Ibid s 30, opprinnelig kursiv)

De fleste skolesjefene mente på sin side at det *er* mulig å drive en kommunal skolepolitikk innenfor de rammene en har, det er mer et spørsmål om å utnytte mulighetene. De av skolesjefene som ønsket mer kommunalt sjølstyre påpekte at det er for mye statlig detaljstyring, undervisningspersonalets avtaleverk med arbeidstidsordninger, krav til stillinger etc er for rigid og at det er viktig å se økonomiske rammer i forhold til statlig målstyring, og generelt at de økonomiske rammebetingelser var bedre.

Rådmennene var delt i sitt syn. De som mente at kommunal skolepolitikk ikke var mulig, viste til økonomiske overføringer, statlig avtaleverk for undervisningspersonalet, og statlig regelverk på bemanning, klassedeling, lønn, stillinger etc.

Når det gjelder ny administrativ organisering, viste undersøkelsen at skolesjefene<sup>4</sup> ser ut til å ha fått et større ansvarsområde, og at kommunene utvikler mer tverretattlig organisering. Rådmennene mente at kommuneloven har vært positiv for administrativ ledelse på skoleområdet, og for dem selv har området blitt greiere å forholde seg til, fordi det nå mer kan sammenlignes med andre kommunale områder.

Med hensyn til planlegging og resultatrapportering, svarte de aller fleste av skolesjefene at de hadde et relativt godt plansystem og enkelte var svært godt fornøyd med planverket i kommunen. De rapporterte om planer både på skole- og kommunenivå og disse hang sammen med årsbudsjett, handlingsplaner og kommuneplan. Skolesjefene hadde noe mindre kommentarer til målstyring og resultatrapportering, men et generelt inntrykk var at det ble rapportert i forhold til planene i forbindelse med budsjett og årsmelding.

Sammenlignet med undersøkelsen til Askheim, Fauske og Lesjø, kan dette tyde på at det har vært en utvikling med hensyn til planer og rapportering. Men her må vi gjøre en viktig reservasjon: Mens det i

---

<sup>4</sup> Med ulike betegnelser, og med ulike ansvarsområder

deres undersøkelse ble spurt spesielt om planer på skolens *innhold*, er det her spurt om planer mer generelt.

Vi så at Askheim, Fauske og Lesjø fant at etterutdanning var et område som i stor grad ble styrt på kommunalt nivå. I Nyhus' undersøkelse ga også skolesjefene uttrykk for at personal og kompetanseområdet var et område de hadde gode muligheter for å styre. De fremhevet at man kan styre gjennom rekruttering og gjennom å sette i verk kompetanseutviklingstiltak. Men, økonomiske rammer kan begrense mulighetene for kompetanseutviklingstiltak.

Som referert hadde 11 av kommunene i denne undersøkelsen deltatt i enten frikommuneprosjekter eller pilotkommuneprosjekter. Det er derfor viktig å notere seg hva som skilte disse kommunene fra de andre. Nyhus påpeker at i spørsmål knyttet til Reform 97 og konsekvenser for barnehagesektoren, kunne det synes som om disse kommunene fokuserte mer på *muligheter*. Det gjaldt bl.a muligheter for nye driftsformer, løse opp avdelingsstruktur, og for å arbeide med ledelse og samordning mellom barnehage og skole.

På to områder mente disse kommunene i sterkere grad enn de andre at de hadde styringsmuligheter: organisering av skoledagen og organisering av undervisning. Nyhus kommenterer: «Det kan altså virke som om disse kommunene - på lokalt nivå - går mer inn i skolens innhold og «indre liv» (s 47).

Dette er interessant, og er kanskje en bekreftelse på Baldersheim, Hovik og Tuftes (1995) påstand om at frikommuneforsøkene varslet en ny giv i reform- og forsøksvirksomheten i kommunesektoren, en mer «bottom up»-tilnærming til endring, med kommunene mer enn staten i førersetet:

Mens staten i etterkrigstiden har stått for en policyutformende rolle i forhold til kommunene, og kommunene en iverksettende rolle, er forholdet blitt snudd. Kommunene har fått en stifinnerrolle og staten en mer tilbaketrukket, regulerende rolle (s 6)

Det er vanskelig å trekke noen entydige konklusjoner om forholdet mellom stat og kommune og profesjon fra denne undersøkelsen. Syn på muligheten for kommunal styring av grunnskolen, varierer mellom kommuner og mellom de ulike grupper av informanter. Det at representanter for kommunene som hadde deltatt i frikommune- eller

pilokommune-prosjekter vurderte at de hadde større muligheter enn den andre, er interessant. Det tyder på at det fins muligheter, det gjelder kanskje å søke etter muligheter mer enn begrensninger. Men forutsetningen er også at man må ønske å gjøre noe med det.

Det som kommer frem i begge disse undersøkelsene, er at avtaleverket for undervisningspersonalet av flere grupper i kommunene blir sett som en hindring når man ønsker å utforme skolens organisering på kommunalt nivå, når man ønsker å samordne skolens virksomhet med f.eks barnehage og skolefritidsordning, og når man ønsker å disponere skolens ressurser på nye måter. Dette har også andre undersøkelser pekt på (Kielland, 1990, Lauvdal, 1996). Spørsmål omkring lærernes avtaleverk og forhandlingssystem og spørsmålet om hvem som skal ha forhandlingsansvaret for undervisningspersonalet i skolen, er tema for de to neste kapitler.

## 3

STATENS  
LÆRERE? ELLER  
KOMMUNENS

I dette kapitlet skal vi gå nærmere inn på diskusjonen om hvem som skal ha forhandlingsretten for undervisningspersonalet i skolen, gi et historisk overblikk og trekke frem de ulike aktørers syn på spørsmålet.

### 3.1 Et historisk overblikk

I 1949 gikk Statens lønnskomité inn for å innføre en landstariff for lærerne. Det førte til at lærerne etter det fikk sine lønnsvilkår fastsatt av Stortinget. Før denne tid hadde lærerorganisasjonene, på bakgrunn av stadige kamper mot kommunene om lønnsvilkår, arbeidet for en slik nasjonal standardisering.

I 1959 og 1960 ble undervisningspersonalet ved kongelig resolusjon ført inn under Tjenestetvistloven. Det innebar en plikt for staten til å forhandle med lærerorganisasjonene.

Bakgrunnen for overføring var ønske om enhetlig standard, at staten dekket 70-80% av kostnadene og et ønske om likebehandling av arbeidstakerne innen det offentlige.

Dette må ses på bakgrunn av sentraliseringstenkningen som var dominerende på den tiden, man skulle sikre en nasjonal enhetsskole gjennom nasjonal styring, og også gjennom at staten forhandlet med lærerorganisasjonene.

Knyttet til den voksende desentraliseringstenkningen har tilsvarende spørsmålet om at forhandlingsansvaret for lærerne skal være på kommunal sektor blitt reist siden midten av 80-tallet. Det ble første gang foreslått av Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen i 1982 (NOU 1982:27). Forslaget ble drøftet i Ot prp nr 63, 1986/87 hvor det ble fremmet forslag om endringer i grunnskoleloven som følge av innføring av nytt inntektssystem. Spørsmålet dreide seg om den kongelige resolusjon som hadde ført lærerne inn under tjenestetvistloven, skulle oppheves, slik at arbeidstvistloven kom i stedet for tjenestetvistloven. Det gikk der frem at departementet tok sikte på en slik endring, men at dette spørsmålet enda ikke var ferdigbehandlet i

departementet. Stortingets kirke- og undervisningskomité stilte seg positiv til en overføring, det ble fremhevet at fordelene ville være at alle kommunalt ansatte i så fall ville ha samme forhandlingssituasjon (Innst. O. nr. 17, 1987-88). Dette gjaldt spesielt fordi Kommunenes sentralforbund fra 1988 fikk fullmakt til å forhandle på vegne av kommuner og fylkeskommuner, og delegert myndighet til å inngå bindende tariffavtaler for sine medlemmer. I 1988 ble det nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra KS og KUD som skulle vurdere nærmere problemer forbundet med en overføring av forhandlingsansvaret til KS (Klingstedtutvalget). I tillegg til at utvalget foreslo en rekke endringer i lover og forskrifter, foreslo man også:

1. Avtaleverket må i hovedsak overføres til Kommunenes Sentralforbund.
2. Staten bør fortsatt ha ansvar for forhandlinger på følgende områder:

statlige skoler og institusjoner

folkehøgskoler

sentralt initierte forsøksavtaler

sensorhonorar

Forsøksavtaler vil også berøre det kommunale avtaleområde. Det må derfor utvikles samordningssystemer mellom departementet og Kommunenes Sentralforbund på dette felt (KS/KUD 1988, s 10)

Kommunenes Sentralforbund har siden den tid, ved hvert lønnsoppgjør, bedt om at en overføring skal skje. KS' argumenter har hovedsakelig gått langs følgende linjer:

-Å administrere to ulike avtaleverk, det statlige og det kommunale, skaper forvirring og urettferdighet lokalt.

Et eksempel som har blitt trukket frem er tillitsmannsordningene. Ifølge en utredning foretatt KS, har lærerne like mange årsverk til tillitsvalge som alle de andre kommunale ansatte til sammen (ca 800 årsverk hver). Dette til tross for at det er 80.000 lærere og 250.000 andre kommunalt ansatte.

-Det sentrale avtaleverket skaper problemer når lærere skal samarbeide med yrkesgrupper ansatt på "kommunale" vilkår, og med "vanlig" arbeidsdag.

KS har illustrert dette med henvendelser de har fått fra kommuner som angår forholdet mellom lærerne og ansatte under helse- og sosialetaten i forbindelse med HVPU-reformen, lærere og fritidspedagoger i skolefritidsordninger, samarbeid mellom lærere og lærerassistenter, samarbeid mellom lærere og førskolelærere om skoletilbud til 6-åringer, musikkskoleundervisning osv.

-Etter nytt inntektssystem har kommunene selv betalt en stor del av kostnadsutviklingen i grunnskolen. Lønnsutgifter utgjør størstedelen av kommunenes utgifter på sektoren. Derfor bør man ha forhandlingsansvaret for å ha innflytelse på denne utviklingen.

(Lauvdal, 1996)

Lærerorganisasjonene har på sin side hele tiden vært sterkt i mot en slik overføring. Norsk Lærerlag har argumentert ut fra at man mener at forhandlingssystemet er nært knyttet til politisk styring; at politikken i praksis realiseres gjennom forhandlinger og avtaleverket. De har lagt vekt på at enhetsskolens muligheter er knyttet til en nasjonal styring av skolen. Videre har de lagt vekt på at KS ikke er noen organisasjon med *politisk myndighet*, som departementet er. Deres konklusjon var derfor:

Samspeilet mellom styringsrettens premisser, dvs. lov, instruks og mønsterplan og de nasjonale mål regjering og Storting setter, og de vilkår de tilsatte tilbys gjennom tarifforhandlinger, er avgjørende for en hensiktsmessig og enhetlig skoleutvikling. (Norsk lærerlag, 1989, s13)

Norsk Undervisningsforbund brukte hovedsakelig de samme argumenter som NL. De understreket betydningen av at en nasjonal skolepolitikk krever styring og kontroll, og at tariffpolitikk og skolepolitikk henger nøye sammen (NUFO, 1991:2)

Dette må ses i forhold til lærerorganisasjonenes generelle motstand mot overføring av myndighet til kommunene på skolesektoren. Ut fra hvordan de vurderte konsekvensene for skolesektoren, var de mot innføring av det nye inntektssystemet for kommunene i 1985, og mot den etterfølgende endring av grunnskoleloven, og de var kritiske til

den nye kommuneloven i 1993. Lærerorganisasjonene har sett elevenes og sine egne interesser best tjent med statlig styring.

LO har også uttalt seg mot overføring av forhandlingsansvaret. I et brev fra LO til daværende kirke og undervisningsminister Stensnæs (12.12.89), begrunnet de sitt nei til overføring med at en overføring vil gjøre det vanskelig å sikre en enhetlig og likeverdig skoleutvikling over hele landet.

KS forventet at beslutning om overføring skulle finne sted i forbindelse med tariffoppgjøret i 1990. Men regjeringen Syse utsatte det på ubestemt tid, man ville først utrede spørsmålet.

Det ble nedsatt et nytt utvalg, det såkalte Grøholtutvalget. Det var et interdepartementalt utvalg som skulle gjennomgå innholdet i og ansvaret for lærernes tariffområde. Utvalget leverte sin innstilling i 1991. De konkluderte også med at forhandlingsansvaret måtte overføres, og begrunnet dette med at:

- overføring ville være i samsvar med det finansielle ansvarsprinsippet
- det ville innebære at alle sider av arbeidsgiveransvaret ble samlet
- etter deres vurdering er tariffavtaler i liten grad egnet som virkemiddel for å sikre nasjonal styring i skolesektoren. De hevdet at det motsatte har vært tilfelle: Særavtalene har *hindret* statens styring av skoleverket. Dette ble begrunnet ut fra særavtaleverkets utforming

Selv om Grøholtutvalget gikk inn for overføring, trakk de også frem et argument for å beholde forhandlingene i statssektoren. Dette var at overføringen av 80.000 lærere til kommunesektoren, kunne svekke statens rolle som førende part på arbeidsgiversiden i offentlig sektor.

Det siste spørsmålet har vært sett som et av de mer tungtveiende forhold som har virket inn på utsettelse av en endelig beslutning.

Avgjørelsen i dette spørsmålet hviler altså hos regjeringen. Lauvdal (1996) hevder at det kan synes som om argumentene som har vært ført fra de ulike regjeringers side har vært å si som barnebokfiguren Albert Åberg: "Jeg skal bare..". Argumentet i 1987 da det ble lagt fram for Stortinget, var at det ikke var ferdigutredet i departementet. Syse-



regjeringen ville først utrede. Da spørsmålet kom opp i 1994, avslo regjeringen nok en gang. På et møte mellom KS' leder Halvdan Skard og utdannings- og forskningsminister Gudmund Hernes bad Skard om skriftlig bekreftelse på status for saken. I brevet fra KUF het det:

Regjeringen har besluttet at forhandlingsansvaret for lærerne inntil videre skal beholdes i staten. Spørsmålet om overføring til kommunesektoren skal vurderes på nytt innen 1. januar 1996.

Når Regjeringen går inn for at forhandlingsansvaret fortsatt beholdes i staten har det bl.a. sammenheng med et pågående arbeid for å forenkle avtaleverket, og gjennomføringen av Reform-94. En ønsker videre å avvente arbeidet til det utvalget som er nedsatt for å gjennomgå nåværende lover og komme med forslag til ny skolelovgivning. Utvalget skal også vurdere avtaleverket for undervisningssektoren. (Brev fra KUF til KS, datert 13.7.94)

Det ligger altså implisitt i dette at man setter forhandlingene og avtaleverket i sammenheng med politiske reformer.

I 1995 anla Kommunenes Sentralforbund en rettssak mot staten for å få rettslig prøvet om staten «har kompetanse til ved avtale å forplikte landets kommuner og fylkeskommuner» som det het i KS' stevning til Oslo byrett. KS tapte denne saken.

Det er her trukket frem en rekke argumenter som har vært ført i marken for og mot overføring. I 1993 pekte Nergaard (1993) på en hel rekke argumenter som kunne tale for og mot at regjeringen besluttet at overføring skulle skje. I tillegg til argumenter *for* som vi allerede har pekt på her (at en overføring vil være logisk riktig i henhold til desentraliseringslinjen, at skole og andre kommunale tiltak for barn og unge blandes mer og mer, at lærerne lønnes over kommunebudsjettene samtidig som overføringssystemet har ført til at endel kommuner bare får en liten del av sine inntekter fra staten) peker hun på at:

- Reform 94 gir fylkeskommunen økt ansvar for den videregående opplæringen, blant annet ved at man skal ha et tilbud til alle.
- Nytt lønnsystem kan ikke gjennomføres etter intensjonene for undervisningssektoren når det gjelder lokale forhandlinger/lokal lønnsfastsettelse. Ved en videre desentralisering av lønnsdannelse og lønns-

system i kommunesektoren, vil man kunne få større forskjeller i forhandlingsordninger mellom lærere og andre kommunalt ansatte.

I tillegg til argumenter *mot* som her allerede er påpekt (at overføring av forhandlingsansvaret til kommunesektoren vil svekke statssektorens tyngde, det sterke presset fra lærerorganisasjonene og Kartellet/LO) peker hun på:

- bekymring for at man skal få regionale ulikheter i skoletilbudet på grunn av ulik ressursinnsats og lønnsevne,
- at fagdepartementet finner det nyttig å ha ansvar for særavtaleforhandlingene i en periode hvor man må få med de ansatte på en rekke skolepolitiske reformer,
- den «oppdragende effekt» overførings-«trusselen» kan ha på lærerne
- det tidvis vanskelige forhandlingsklimaet i kommunesektoren og uroen blant lærerne på siste halvdel av 1980-tallet (og, kan man føye til, på 90-tallet) som gjør at overføring kan bidra til økt konfliktnivå
- at KS vil kunne oppfattes som en svært politisk organisasjon. Organisasjonen er ikke bare arbeidsgiverforening, men også en interesseorganisasjon for kommunesektorens interesser vis-a-vis staten.

Hun hevder videre at i en situasjon med sterkt fokus på overføringsspørsmålet, får man en situasjon «*hvor de to store pressgruppene lokalpolitikere/rådmenn og skolefolk/arbeidstakerorganisasjoner mobiliserer mot hverandre overfor (og på) Stortinget*» (Nergaard 1993 s 140). Det er en situasjon som for enhver regjering nok kan beskrives med det engelske uttrykket «damn if you do, damn if you don't»!

### 3.2 Forslag til ny opplæringslov og tariffavtaler

I 1993 ble det nedsatt et utvalg som skulle foreslå ny lovgivning om opplæring. Ett av utvalgets mandater var å se på forholdet mellom lov og undervisningspersonalets avtaleverk. Det var fra flere hold store forventninger til at utvalget, og den kommende lov om opplæring, skulle «rydde av veien» endel av de bestemmelser i avtalene som bl.a

begrenset den kommunale frihet til organisering av opplæringsvirksomheten.

Om forholdet mellom lov og tariffavtale sier utvalget i sin innstilling (NOU 1995:18) bl.a:

«Lover og forskrifter er i større grad enn tariffavtaler gjenstand for en demokratisk prosess gjennom vedtakelse i et folkevalgt organ og/eller gjennom høring av partene. Dette tilsier at de nasjonale og individuelle interesser som gjør seg gjeldende i opplæringssektoren, i første rekke bør tas vare på gjennom lov- og forskriftsregulering. Dette gjelder både i kommunesektoren og privat opplæringsvirksomhet (s 50)

Utvalget påpekte at tariffavtalene mellom staten og lærerorganisasjonene omfatter i første rekke lønn, arbeidstid og stillingsstruktur. De hevdet videre at:

«Tariffavtalene for skoleverket legger vesentlige organisatoriske og økonomiske bindinger på opplæringsvirksomheten i kommuner og fylkeskommuner. Dette gjelder særlig krav om opprettelse av stillinger og om fordelingen av arbeidet blant undervisningspersonalet» (s 49).

Et eksempel:

Lovutvalget påpekte at når det gjaldt spørsmål om stillinger i ledelsen på den enkelte skole, så var det bare rektorstillingen som var hjemlet i lov og forskrift, men at tariffavtaler inneholdt bestemmelser om opprettelse av stillinger som undervisningsinspektør i grunnskolen og videregående skole, og stillinger som hovedlærer og studieinspektør i den videregående skolen. Et flertall i komitéen (unntatt lærerorganisasjonenes representanter), mente at de tariffestede bestemmelser kunne hindre en hensiktsmessig organisering, både av den enkelte skole og av skolevirksomheten i kommunen, og foreslo en lovfesting av kommunal frihet på dette området. En lovfesting var nødvendig, da lov vil gå foran bestemmelser i tariffavtaler, og som utvalget uttrykte det: «Fordi spørsmål om opprettelse av stillinger i skoleledelsen i dag regnes som tariffgjenstand i forhandlingene mellom staten og lærerorganisasjonene, må kommunenes kompetanse på dette området lovfestes» (s 192). Departementet støttet i sin odelsingsproposisjon lovutvalget i deres vurderinger av forholdet mellom

lov og tariffavtaler i forhold til å sikre nasjonale standarder, og uttalte at «Det er viktig å sørge for at tariffavtalene i skolen ikkje hindrar at ein kan utnytte den lokale arbeidskrafta og dei lokale ressursane best mogeleg og til beste for elevane» (Ot. prp. nr 36, 1996-97, s 19). Likevel fulgte ikke departementet opp forslaget fra utvalget om å «overstyre» tariffavtalene, med den begrunnelse at nye avtaler på dette punkt allerede innebar stor lokal frihet. En nemndskjennelse (etter behandling i voldgiftsnemnd) omkring ledelse i grunnskolen (Rundskriv F-32/96) fastslo nemlig at det skulle være lokal frihet til å bestemme bruken av ledelsesressursen. Men selv om det løste det konkrete problemet, innebærer ikke forslaget til opplæringsloven den mer *prinsipielle* «rydding» i forholdet til avtaleverket som mange hadde håpet på.

### 3.3 Undervisningspersonalets avtaleverk og kommunal frihet

Vi har sett at det i kjølvannet av frikommuneforsøkene ble tatt en rekke initiativ til endring i kommunene, også innen skolesektoren. Uavhengig av hvem det er som forhandler med lærerne, er det av interesse å se på hvilket spillerom dagens avtaleverk gir kommunene med hensyn til nye ordninger.

I 1989 startet Os kommune et forsøksprosjekt som innebar utstrakt bruk av teamarbeid blandt lærerne (Fosse, 1994). Organiseringen i team forutsatte tid til felles samarbeid utover de rammer som daværende arbeidstidsavtale for undervisningspersonalet gav. Os Lærerlag og lokallaget av Skolenes Landsforbund tok initiativ til å forhandle fram en avtale med Os kommune. Avtalen innebar en høy binding av lærernes arbeidstid, kontortid fra 8.00 til 16.00, et skoleår som ble forlenget med 2 uker, og at lærerne i tillegg jobbet en uke ekstra i hver ende av skoleåret. Kommunen skulle på sin side legge arbeidsforholdene til rette. Avtalen innebar også reservasjonsrett for den enkelte lærer. Norsk Lærerlag og NUFO sentralt mente denne avtalen gikk for langt i å binde opp arbeidstid uten at det ble gitt noen form for kompensasjon, og de reagerte også på at lærerne ved Os skole hadde inngått avtalen uten å forhandle med organisasjonene sentralt. Norsk lærerlag gikk imidlertid med på at forsøket fikk fortsette, mot endel endringer. Våren 1990 fikk NUFO medhold fra

KUF om at forsøket var tariffstridig. Men etter en del medieoppmerksomhet ga statsråd Stensnæs det sin støtte, og det ble avtalt med lærerorganisasjonene at forsøket skulle fortsette ut året, og at KUF ville invitere organisasjonene til forhandlinger for å få en generell rammeavtale om forsøk. Femte juli 1990 ble det så inngått en rammeavtale mellom KUF og de berørte lærerorganisasjonene om lokalt eller regionalt initierte forsøk som forutsetter avvik fra sentralt inngåtte tariffavtaler. Den er en prosedyreavtale «som fastsetter saksgang og forutsetninger som må oppfylles for at de sentrale parter skal kunne godkjenne at det gjøres avvik fra de sentralt inngåtte tariffavtaler, når slike avvik er nødvendig for å iverksette forsøket». Kravene i avtalen er at det først må foreligge en lokalt inngått protokoll mellom skolen, kommunen og lærerorganisasjonene og i denne protokollen skal det bl.a fremgå hvem som har ansvaret for drift av forsøket, hvilken målsetting det har, tidsramme og omfang og om hvilke sentrale bestemmelser eller avtaler man ønsker fraveket. Denne protokollen må så godkjennes av tariffparter sentralt for å oppnå status som tariffavtale. Det er viktig å merke seg at avtalen ga anledning til å avtale forsøk med enkeltorganisasjoner selv om en eller flere organisasjoner stemte mot. NUFO hadde en protokolltilførsel til avtalen der de beklaget dette.

En rapport (KUF, 1994) viser at det i perioden 1990-1994 var registrert totalt 49 forsøk hvor det var inngått avtaler i henhold til «5.juli-avtalen». Av disse omfattet 14 grunnskoler. Disse forsøkene ble av KUF gruppert som vist i tabell 1.1

Denne listen illustrerer på mange måter hva som var mulig og ikke mulig å gjøre innenfor det eksisterende sentrale avtaleverk i perioden (Lauvdal, 1996). Den viser altså at det var en rekke *områder* hvor man trengte dispensasjon. Samtidig viser listen at antallet forsøk med dispensasjoner totalt er relativt lite, antall kommuner tatt i betraktning. Det betyr at det er relativt få som har benyttet muligheten til å få dispensasjon for utprøving. Betyr det at eksisterende avtaleverk i liten grad er et problem for kommunene? En rekke

Tabell 3.1 Avtaler om lokale forsøk (Hentet fra KUF, 1994)

| Typer forsøk | Antall avtaler |
|--------------|----------------|
|              |                |

|  |    |
|--|----|
| Organisasjonsendringer                                   | 22 |
| Ansette rektor på åremål                                 | 10 |
| Arbeidstidsavtaler HVPU/integrering                      | 7  |
| Arbeidstidsavtaler andre typer skoler                    | 3  |
| Selvstyrte skoler  | 2  |
| Opprette driftsstyrer                                    | 2  |
| Endre skoleleders arbeidsvilkår                          | 1  |
| Valg av undervisningsinspektør                           | 1  |
| Flat leseplikt   | 1  |
| Organisering av barnevernsarbeid i tilknytning til skole | 1  |
| Sum  | 50 |

forskningsrapporter viser det motsatte, at kommunale ledere og politikere har vurdert det eksisterende avtaleverket som et problem for den kommunale frihet (Kielland, 1989, Askheim, Fauske og Lesjø, 1992, Nyhus, 1996, Lauvdal, 1996, Fimreite, 1996) og til dels vurdert at problemet ligger i at det er *staten* som er forhandlingsmotpart.

Det kan derfor være andre årsaker til at så få hadde søkt om dispensasjon, manglende pågangsmot til å sette i gang et apparat som innebærer forhandlinger lokalt og sentralt kan være ett forhold, det at lærere ofte også lokalt har vært motstandere av endringer, et annet.

Eller kan det skyldes at, som det ble diskutert i foregående kapittel, det faktisk er få kommuner som har store ambisjoner for påvirkning og utvikling av skolen i kommunen?

## 4

LÆRERNE OG FØRSKOLELÆRERNE;  
BESLEKTEDE YRKESGRUPPER PÅ  
FORSKJELLIGE AVTALEOMRÅDER

## 4.1 Innledning

Det ble i foregående kapittel pekt på at Kommunenes Sentralforbund anla sak mot staten om hvem som har forhandlingskompetanse overfor undervisningspersonell i kommunal grunnskole og fylkeskommunal videregående skole. Som referert fikk KS ikke medhold i sin påstand om at staten ikke hadde forhandlingskompetanse. I sin stevning hadde KS bl.a pekt på endel praktiske problemer kommunene måtte ha på grunn av den eksisterende situasjonen. I domsavsigelsen kommenteres disse på følgende måte:

Når det gjelder reelle hensyn forøvrig, konstaterer retten at dagens ordning utvilsomt medfører praktiske problemer for kommunene. Det vises her til de eksempler som er anført fra KS' side. *De fleste av disse praktiske problemer skyldes imidlertid de materielle bestemmelser som er fastsatt i avtaleverket.* (Oslo Byrett, 1995, s 21, vår utheving)

I NOU 1995: 18 (opplæringslovutvalgets innstilling) heter det også:

At staten og ikke kommunene/fylkeskommunene fører forhandlinger med lærerorganisasjonene, kan ha betydning for en samlet personalpolitikk i kommunene/fylkeskommunene. *Selv om det i en slik sammenheng kan være forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår for ulike grupper, kan kommunene/fylkeskommunene i stor grad føre en felles personalpolitikk for undervisningspersonalet og andre tilsatte. Det kan likevel være forskjeller vedrørende lønns- og arbeidsvilkår og andre forhold som ikke er knyttet til særlige forhold for vedkommende gruppe tilsatte.* (s 49, vår utheving)

Det disse to instanser peker på, er to forhold som berører problemstillingene som skal belyses i neste kapittel. På den ene siden pekes det på at det som eventuelt skaper problemer for den enkelte kommune, er *innholdet* i lærernes avtaleverk, ikke nødvendigvis det at

lærerne forhandler med staten. På den andre siden pekes det på at kommunene stort sett kan føre en felles personalpolitikk for undervisningspersonalet og andre ansatte, ulikheter i lønns- og arbeidsvilkår til tross, *hvis det da ikke er spesielle forhold nedfelt i avtaleverkene som gjør dette vanskelig.*

Før vi i neste kapittel skal se på erfaringene fra personalarbeidet i fire kommuner, med spesielt fokus på det å administrere både statlig og kommunalt avtaleverk, skal vi i dette kapitlet se nærmere på avtaleverket til lærerne på det statlige forhandlingsområdet sammenlignet med tilsvarende for en yrkesgruppe på kommunalt forhandlingsområde.

Som en illustrasjon på et kommunalt avtaleverk, har vi valgt å ta utgangspunkt i førskolelærernes avtaler. Dette fordi førskolelærerne som profesjon ligner lærerne, de tilhører gruppen høyskoleutdannede (som flertallet av lærerne også gjør), deres arbeidsoppgaver ligner hverandre osv. Samtidig er førskolelærerne og hoveddelen av grunnskolens lærere organisert i samme organisasjon, Norsk Lærerlag. Etter iverksetting av Reform 97 er det imidlertid viktig å foreta en presisering når det gjelder gruppen førskolelærere. Etter reformen arbeider førskolelærere også i skolen, og denne gruppen er nå inkludert på det statlige forhandlingsområdet. Den gruppen det her siktes til, og som skal danne utgangspunkt for sammenligning med lærerne, er *førskolelærere som arbeider i barnehager.*

Både lærernes og førskolelærernes virksomhet er regulert av særlover, henholdsvis Lov om grunnskolen og lov om barnehager, og er styrt av nasjonale planer, henholdsvis læreplan for grunnskolen og rammeplan for barnehager. Felles for begge gruppene er at deres arbeidsforhold reguleres av en rekke lover. De mest sentrale er Kommuneleien, Arbeidsmiljøloven (lærerne er imidlertid fritatt for denne lovens bestemmelser om arbeidstid), Ferieloven, Folketrykkløven, Forvaltningsloven, Likestillingsloven og Offentlighetsloven. Når vi skal se på forskjeller i avtaleverk for de to gruppene, kan dette derfor ikke ses isolert, man må se på konsekvensen av *kombinasjonen lovregulering/avtaleverk.*



## 4.2 To ulike forhandlingssystemer

Lærerne og førskolelærernes avtaleverk tilhører altså to forskjellige forhandlingssystemer. Lærernes forhandlingsmotpart er staten ved Administrasjonsdepartementet (ved hovedtariff- og hovedavtale-forhandlinger) og Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet (ved lokale forhandlinger/særavtaleforhandlinger) og deres forhandlinger/avtaler reguleres av Lov om offentlige tjenestetvister.

Førskolelærerne har Kommunenes Sentralforbund som sentral forhandlingsmotpart og den enkelte kommune i de lokale forhandlinger, og deres forhandlinger/avtaler reguleres av Lov om arbeidstvister.

Lærernes hovedavtale er Hovedavtale for ansatte i staten, med tilpasningsavtale for undervisningspersonalet i skoleverket (heretter forkortet til HAST), førskolelærernes hovedavtale er Hovedavtale for kommunalt ansatte (heretter forkortet til HAK).

### Avtaleområder for de to yrkesgruppene

Førskolelærernes avtaleområde er enkelt. Det omfattes av Hovedtariffavtalen for kommunesektoren, Hovedavtalen for kommunalt ansatte og en særavtale som hovedsaklig omhandler arbeidstid.

Undervisningspersonalets avtaleområde er *ikke* enkelt. I tillegg til Hovedtariffavtalen og Hovedavtalen for ansatte i staten med tilpasningsavtale for undervisningspersonalet, eksisterer det et meget stort omfang av særavtaler. Selv om det har foregått et forenklingarbeide over flere år (som fremdeles pågår), eksisterer det fortsatt over 200 ulike avtaler<sup>5</sup>. Som referert tidligere dekker hoveddelen av disse avtalene lønn og arbeidstid, men i tillegg også stillingsstruktur. Hovedgrupper av avtaler består av:

- hovedtariffavtalen
- lokale avtaler
- særavtaler, herunder tilpasning til fellesbestemmelsene og leseplikt/arbeidstidsavtaler

---

<sup>5</sup> Kilde: Ansatt i Lønns- og forhandlingsseksjonen, KUF

- hovedavtalen i staten og tilpasningsavtale for skoleverket<sup>6</sup>
- leirskoleavtale
- internatavtaler
- øvingslæreravtaler
- forsøksavtaler

#### 4.3 Innhold i avtaler på områder med relevans for kommunenes arbeidsgiverrolle, personaladministrasjon og personalledelse

I den utøvende delen av kommunens virksomhet er de ansatte den viktigste ressurs. I tillegg kommer at 75 % av de kommunale/fylkeskommunale budsjettene er bundet opp i utgifter knyttet til arbeidstakerne. Dette tilsier at arbeidsgiverrollen i kommunen har stor betydning.

I KS' personalhåndbok pekes det på at skal en kommune ivareta sitt styringsansvar og sine oppgaver, må en både ha tilstrekkelig kunnskap/kompetanse i organisasjonen og sikre fleksibilitet og endringsevne. Dette er et styrings spørsmål, både politisk og administrativt, det er et organisatorisk spørsmål og det er et spørsmål knyttet til kommunens arbeidstakere (det profesjonelle nivå). Arbeidstakerne utøver sin jobb ut fra sin profesjonelle kompetanse og sitt profesjonelle skjønn. Men samtidig er det arbeidsgivers ansvar å sette den enkelte arbeidstaker i stand til å utføre de oppgaver vedkommende er pålagt gjennom bl.a

- målrettet ledelse og styring
- vedlikehold, fornyelse og utvikling av kompetanse
- tilrettelegging av arbeidsmiljø

Kommuneloven pålegger i § 25 den enkelte kommune å opprette ett eller flere partssammensatte utvalg, såkalt *administrasjonsutvalg*, for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte (med mindre partene avtaler at slike saker

---

<sup>6</sup> Ny tilpasningsavtale er ferdigforhandlet i november, 1997, men den som var gjeldende da dette prosjektet ble gjennomført, var tilpasningsavtalen fra 1993

skal behandles på annen måte). Administrasjonsutvalget er sammensatt av representanter for kommunen (som er i flertall) og representanter valgt av og blant de tilsatte.

Representantene for kommunen kan være enten politikere eller representanter for administrasjonen, som etatsledere osv. Gravidahl og Hagen viser i en studie fra 1996 at de langt fleste kommuner har partssammensatte utvalg med politisk deltakelse. Det var bare 1,7% som ikke hadde ett eller flere slike utvalg med politisk deltakelse. Deres undersøkelse viste også at i 92,6% av de kommunene som hadde partssammensatte utvalg med politisk deltakelse, hadde alle disse utvalgene avgjørelsesmyndighet. Det tilsvarende tallet for partssammensatte utvalg uten politisk deltakelse var 89%. Uansett sammensetning, så er altså de partssammensatte utvalgene i stor grad tillagt beslutningsmyndighet.

I Hovedavtalen for kommunalt tilsatte, heter det i § 13-1:

a) Administrasjonsutvalget behandler og foreslår de overordnede retningslinjer for kommunens personalpolitikk, herunder blant annet utviklings- og omstillingsprosesser, utarbeidelse av personalpolitiske retningslinjer, reglementer, instruksjoner og rutiner.

Administrasjonsutvalget blir således viktig for å legge grunnlaget for en kommunes arbeidsgiverfunksjon/personalarbeid. Men det er også klart ut fra §24 i kommuneloven at myndighet til å treffe avgjørelser i personalsaker kan delegeres til administrasjonssjefen. Administrasjonssjefen kan så delegere ansvaret videre til etatsjefer eller virksomhetsledere. Det blir derfor viktig for det enkelte kommunestyre å finne frem til en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom administrasjonssjefen og administrasjonsutvalget (Overå og Bernt, 1993).

Utøvelse av kommunenes arbeidsgiverrolle skjer både sentralt i kommunen og på virksomhetsnivå. Det heter således i Personelhåndboka for kommunene (KPS, Personelhåndboken pkt 1.2.4.1):

En stor og viktig utfordring ligger i å knytte ansvaret for utøvelsen av arbeidsgiverrollen (personalpolitikken) direkte til linjelederansvaret. På denne måten oppnår en også samsvar mellom økonomiske virkemidler og ansvar, samtidig som arbeidsgiverrollen inngår som en sentral del av lederansvaret.

Dette betyr ikke at linjeledere må utvikle samme type spesialistkompetanse som finnes i personalavdelingen, men tvert imot skaffe seg redskaper og virkemidler til å utøve løpende personalledelse.

I det følgende skal vi beskrive innholdet i avtaler for henholdsvis førskolelærere og lærere på endel områder som får konsekvenser for personaladministrasjon og -ledelse i kommunene, enten på kommune- eller virksomhetsnivå. De områdene som blir trukket frem, er:

- lønn
- tilsetting
- pensjon
- ledelse/medbestemmelse
- arbeidstid
- kompetanseutvikling

#### Lønnssystem på kommunal sektor, sentral hovedtariffavtale og lokale lønnsavtaler

Lønnssystemet innen offentlig sektor har tradisjonelt vært uavhengig av person, basert på normer omkring like rettigheter, lik behandling, omsorg og felles ansvar. Lønn var knyttet til *posisjon*, der objektive kriterier som utdanning, ansvar, ansiennitet og erfaring dannet utgangspunkt for lønn. Men det må også påpekes at ved siden av disse objektive kriteriene har ulik sosial status til alle tider legitimert lønnsdifferanser (Høgsnes, 1989).

På kommunal sektor hadde man før 1990 et system med sentrale forhandlinger, men hvor det var åpning for lokale forhandlinger i tillegg. Dette var da opp til den enkelte kommune.

I 1990 fikk man et nytt lønnssystem på kommunal sektor. Dette systemet la opp til en desentralisering av en del av lønnsfastsettelsen, en desentralisering ned til den enkelte kommune. Det betyr at det ved hvert tariffoppgjør settes av en ramme til fordeling ved lokale forhandlinger. Tanken bak dette var en parallell til den desentraliseringstenkningen som er beskrevet i de foregående kapitler (KS, 1990). Hver kommune skal kunne bruke lønn som virkemiddel til å

stimulere en lokal utvikling i retning av økt effektivitet og måloppnåelse. De lokale forhandlinger skal legge kriterier som innsats, initiativ, ytelse og resultat til grunn for heving av lønn for enkeltpersoner eller grupper. Ansiennitet, utdanning og erfaring som kriterium for lønnsopprykk er tilsvarende svekket i dette systemet (Ringsrød, 1995). Lokale forhandlinger utføres innen et lønnsrammesystem.

Førskolelærerne har tradisjonelt hatt en flat lønnsstige. Deres lønn har kun vært avhengig av stilling og ansiennitet, ikke av utdanningsnivå. Etter 1996 er førskolelærernes system egentlig et minstelønnsystem, det vil si at det eneste som angis er minimumslønnen. Teoretisk sett vil deres lønn kunne variere stort fra kommunen til kommune. I praksis gjør den (enda) det i liten grad.

Førskolelærerne har også få karrieremuligheter, det er tre nivåer innen barnehagen, førskolelærer, avdelingsleder/pedagogisk leder og styrer. Et neste nivå ville evt være å få en konsulentstilling i den kommunale administrasjonen. De begrensede karrieremuligheter, sammen med det at man ikke får noen lønnsuttelling for å ta videreutdanning, oppleves av mange førskolelærere som et problem (Vedi og Børve, 1997).

Ringsrød (1995) gjorde en sammenligning av ingeniørenes og førskolelærernes vurdering og erfaringer med lokale lønnsforhandlinger i to kommuner. Det fremgår av denne studien at førskolelærernes tillitsvalgte i disse kommunene er fornøyd med resultatene de har oppnådd i forhandlingene, de har klart å heve nivået for deler av gruppen. Men de er som gruppe (eller organisasjon) lite tilfreds med det nye *systemet*. De argumenterer ut fra solidariske normer og de argumenterer for gruppekrav som det er vanskelig å få gjennomslag for i de lokale forhandlingene. De mener videre at de *individorienterte* lønnskriteriene ikke er egnet til å bedre effektiviteten i barnehagene.

#### Lærernes lønnsystem i henhold til statlig hovedtariffavtale, sentrale og lokale forhandlinger

Også i staten er systemet med kombinasjonen av sentrale og lokale forhandlinger innført (fra 1991). Dette må ses i forhold til moderniseringsprogrammet i statlig sektor. Lægneid (1991, s 1) sier om utviklingen:

Eit tradisjonelt krav til personalsystemet i staten har vore at det skal verna om rettsstatsverdiar knytta til etiske normer, likebehandling, nøytralitet, rettssikkerhet og stillingsvern.

Den nye forvaltningspolitikken slik den kjem til uttrykk i moderniserings- og fornyingsprogramma frå midten av 1980-åra har utfordra desse tradisjonelle verdiane. Vi står overfor auka krav om målstyring, sparing, økonomisering, effektivisering, fristilling og deregulering, desentralisering og fleksibilitet.

Tanken har vært at lønssystemene skulle understøtte en slik utvikling (NOU 1990:32). Læg Reid sier at det nye statlige systemet i stor grad ble en kopi av det som var innført på kommunesektoren i 1990.

Lærernes organisasjoner har vært skeptiske til lokale lønnsforhandlinger. Dette har bl.a vært knyttet til en vektlegging på en standardisert og solidarisk lønnspolitikk og til at det ikke er streikerett knyttet til lokale forhandlinger. Videre har man uttrykt en frykt for at for subjektive kriterier skal legges til grunn for avgjørelser om hvem som skal få lønnsuttelling. Begrepet «trynetillegg» har ofte vært brukt i den sammenheng.

I hovedtariffavtalen i staten 1996-1998 (s 5) heter det:

Statens lønssystem forutsetter at de lokale parter har en egen lønnspolitikk. Det enkelte departement/virksomhet bør med utgangspunkt i sine oppgaver, personalsituasjon og budsjett utarbeide en personalpolitikk der lønnspolitikken går inn som en innarbeidet del. De sentrale avtaleparter tilrår at partene lokalt søker å komme fram til en felles plattform om hvordan lønssystemet skal brukes - og hvilke lønsmessige tiltak som er nødvendig for å nå virksomhetens mål.

Situasjonen her er at for undervisningspersonalets del, er den *lokale* virksomhet ikke den enkelte kommune, men Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet. Departementet blir den «lokale» arbeidsgiverpart for hele skoleverket i Norge. Og det må sies at i forhold til de hundreder av kommuner og de tusener av skoler som finnes lokalt i dette land, kan ikke KUF sies å være særlig «lokalt»! Skal man ta intensjonene med det lokale forhandlingsystemet på alvor, må derfor de strategier og mål man ønsker oppfylt gjennom et slikt individorientert lønssystem, være *nasjonale* strategier og mål, ikke

de kommunale, eller de må bli et abstrakt «minste felles multiplum» eller «gjennomsnittssituasjon» for alle lokale virksomheter.

Samtidig innebærer dette systemet at forhandlingene må dreie seg om *grupper* innen yrkesgruppen. Selv om det i staten ellers legges opp til at det hovedsakelig er personer som skal vurderes med tanke på lokale opprykk, ut fra en stillingsvurdering og personvurdering (Statens personalhåndbok, s 154), kan ikke f.eks Norsk lærerlag overfor motparten KUF reise krav om heving av lønn for *en enkelt lærer* i f.eks Lindesnes kommune, selv om denne læreren aldri så mye har vist innsats, initiativ, ytelse og resultat som har bidratt til å oppfylle sin kommunes mål for skolesektoren. Mens Norsk lærerlag overfor sin lokale motpart, Lindesnes kommune, kan reise krav om at en *førskolelærer* som har bidratt til å oppfylle kommunens mål får lønnsmessig uttelling for det.

Selv om lærerne har vært skeptiske til de lokale forhandlinger, har man likevel valgt å benytte det nye lønssystemet fullt ut. Det heter f.eks i Lærerforbundets debattheft for Tariffoppgjøret i 1994 (Lærerforbundet, 1993, s 13):

Vi bør ikke komme i den situasjon at det nye lønssystemet ikke kan utnyttes til fordel for lærergruppene i lokale forhandlinger, ellers vil vi kunne få en for svak lønnsutvikling sammenlignet med andre grupper.

Lønnsystemet i staten er altså også basert på lønnsrammer. En lærer vil etter siste tariffoppgjør være plassert i lønnsramme 27. Denne rammen er gjengitt i tabell 3.1

Vi ser at der er tre alternativer innen denne lønnsrammen.

Tabell 4.1 Lønnsramme for lærer

| Tjenesteansiennitet |             |                |    |    |    |    |    |    |    |    |           |    |
|---------------------|-------------|----------------|----|----|----|----|----|----|----|----|-----------|----|
| Lønnsramme          | 0           | 1              | 2  | 3  | 4  | 5  | 6  | 7  | 8  | 9  | 10        |    |
| nr.                 | alt.        | Lønnstrinn     |    |    |    |    |    |    |    |    |           |    |
| LR27                | 1           | 17             | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | <b>26</b> | 27 |
|                     | 2           | 18             | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | <b>27</b> | 28 |
|                     | 2           | 19             | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 | <b>28</b> | 29 |
|                     | <b>4-10</b> | <b>(34-40)</b> |    |    |    |    |    |    |    |    |           |    |

| Tjenesteansiennitet |             |                |    |           |    |    |           |    |           |           |           |
|---------------------|-------------|----------------|----|-----------|----|----|-----------|----|-----------|-----------|-----------|
| Lønnsramme          | 11          | 12             | 13 | 14        | 15 | 16 |           | 20 | 24        | 28        |           |
| nr.                 | alt.        | Lønnstrinn     |    |           |    |    |           |    |           |           |           |
| LR27                | 1           |                |    | <b>28</b> |    |    | <b>29</b> |    | <b>30</b> | <b>31</b> | <b>32</b> |
|                     | 2           |                |    | <b>29</b> |    |    | <b>30</b> |    | <b>31</b> | <b>32</b> | <b>33</b> |
|                     | 2           |                |    | <b>30</b> |    |    | <b>31</b> |    | <b>32</b> | <b>33</b> | <b>34</b> |
|                     | <b>4-10</b> | <b>(34-40)</b> |    |           |    |    |           |    |           |           |           |

Etter lokale forhandlinger i KUF, kan det altså bli aktuelt å flytte *grupper* av lærere opp på et annet alternativ. Ved lokale oppgjør har f.eks lærere som har klassestyreransvar blitt overført til alternativ stige.

Vi ser av tabellen at ansiennitetsstigen er lang sammenlignet med førskolelærernes, med 16 trinn og topplønn etter 28 år. I tillegg til at ansiennitetsstigen er lang, får de også, til forskjell fra førskolelærerne, lønnsmessig uttelling for videreutdanning uavhengig av stilling (lærer, adjunkt, adjunkt med opprykk, lektor). Selv om karrieremulighetene for lærere heller ikke er særlig gode, er det likevel flere enn førskolelærernes (undervisningsleder, undervisningsinspektør, leder av filialscole og rektor). I tillegg kan man ha stilling som rådgiver eller sosiallærer. Dette er imidlertid ikke lederstillinger, de er ordinære lærerstillinger tillagt endel tilleggsfunksjoner.

### Tilsetting

Tilsetting er et område som, i likhet med mange andre personalområder, i stor grad reguleres av lovverk og forskrifter. Eksempler er kommuneloven (hvem som kan ha tilsettingsmyndighet), offentlighetsloven, forvaltningsloven, arbeidsmiljøloven, forskrift om parts-



offentlighet i saker om tilsetning i den offentlige forvaltning. For grunnskolen har særloven, grunnskoleloven, relativt detaljerte bestemmelser omkring tilsetning. Kvalifikasjonskrav for tilsetning i undervisningsstillinger styres av Lov om lærerutdanning. For barnehagepersonell finnes kvalifikasjonskravene i Lov om barnehager. I det følgende skal vi trekke frem tre områder for hensyn

### 1. Kvalifikasjoner

Et sentralt spørsmål for tilsetning er selvfølgelig spørsmålet om hva som skal legges til grunn for utvelgelse til stillinger. I Hovedtariffavtalen for ansatte i kommunene heter det i § 2 om kvalifikasjoner og andre forhold det skal legges vekt på: «Ved tilsetning og opprykk skal det i første rekke tas hensyn til søkerens kvalifikasjoner (teoretisk og praktisk utdanning samt skikkethet for stillingen)». Vi ser altså at mens det tidligere kun var utdanning og ansiennitet det ble lagt vekt på, trekkes i dag spørsmålet om «skikkethet» for stillingen inn. Hovedavtalen i staten, med tilpasningsavtale for skoleverket, har ikke bestemmelser om kvalifikasjoner ved tilsetning. Bakgrunnen er at for andre statsansatte reguleres dette av tjenstemannsloven. For lærerne reguleres dette forholdet gjennom grunnskoleloven. Til nå er det kun utdanning og praksis som gjelder som utvalgsriterier, men i forslaget til ny opplæringslov heter det i §10-5 Val mellom fleire søkjarar:

Når ein må velje mellom fleire søkjarar til den same stillinga, skal det leggjast vekt på utdanning og praksis, kva undervisningsbehov tilsetjinga tek sikte på å dekkje, og kor kvalifisert søkjarane elles er for stillinga. (Ot. Prp nr 36 (1996-97))

Ut fra behov for å undersøke «skikkethet» eller «kor kvalifisert søkjarane elles er», er det blitt vanlig å foreta intervju ved ansettelse i kommunene, det gjelder såvel i barnehager som i skolen. Dette har det vært strid om mellom kommuner og tillitsvalgte for lærerne, men hvis forslaget til ovennevnte paragraf i opplæringsloven blir vedtatt, vil prinsippet bli fastslått i lovs form. Etter avtaleverket kan ikke tillitsvalgte kreve å være med på intervjuer av søkere, men partene lokalt kan bli enige om det.

## 2. Likestilling

I Hovedavtalen for kommunesektoren heter det at «Når søkere av begge kjønn står kvalifikasjonsmessig likt, foretrekkes kvinnelig søker når dette kjønn er underrepresentert»

I den siste Hovedavtalen for staten (1996) knyttes fortrinnsrett til stilling til søkere fra det kjønn som har mindre enn 40% av de tilsatte i den aktuelle stillingsgruppen. Men det heter videre at det normalt ikke bør avtales kjønnskoteringsregler for menn.

For undervisningsstillinger og stillinger i barnehage ville det eventuelt være aktuelt med kvotering for *menn*, da det er stor overvekt av kvinner i disse stillingene. I 1995 var det i alt 54899 lærere, av disse var 36201 kvinner og 18698 menn. Det vil si at menn utgjorde bare 34% av antall ansatte i stillingskategorien. For lederstillinger ser dette bildet annerledes ut, selv om antallet kvinnelige rektorer har økt betydelig. I etatsjefskiktet er det fremdeles en betydelig overvekt av menn. For barnehagen er kjønnsfordelingen konsekvent skjev.

## 2. Ansiennitet i kommunen

I Hovedtariffavtalen for kommunalt ansatte heter det: «Når søkere for øvrig står kvalifikasjonsmessig likt, foretrekkes den søker som har lengst tjeneste i kommunen». Hovedavtalen for ansatte i staten med tilpasningsavtale for undervisningspersonalet har ikke tilsvarende bestemmelser, heller ikke særloven.

Vi ser altså at hvis en ser samlet på lovverk og avtaleverk som berører tilsetting for disse to gruppene, er det egentlig lite som skiller hvilke hensyn som må tas ved tilsetting. Dette gjelder særskilt hvis opplæringsloven slår fast at *skikkethet* også skal vurderes.

Selv om totaliteten av bestemmelser ikke fører til så store forskjeller for hvilke hensyn som skal tas, kan man imidlertid reise følgende spørsmål:

Fører det at den enkelte kommunes personaladministrasjon må forholde seg til et stort spekter av ulik lovgivning og avtaler for de ulike yrkesgrupper, til merarbeid og kompliserer tilsettingsprosesser?

Dette er et empirisk spørsmål som blir tatt opp i neste kapittel.

Selv om det er lite som skiller når det gjelder konkrete *hensyn* som må tas ved tilsetting, kan det være skiller hva selve tilsettings *prosessen* angår.

I tråd med kommunelovens §§ 24 og 25, har HAK utdypende bestemmelser om administrativ behandling og tilsettingsutvalg. Det heter i avtalen:

- a) Kommunen kan bestemme at avgjørelsesmyndighet i tilsettingsaker og andre administrative saker delegeres til administrasjonen.
- b) Det kan opprettes tilsettingsutvalg for hele eller deler av virksomheten. Antallet utvalg avtales mellom partene lokalt. Tilsettingsutvalg skal som hovedregel bestå av to representanter for de tilsatte innenfor vedkommende stillingskategori og i det området tilsettingsutvalget har myndighet.

Spørsmålet er altså hvilke organisasjoner som dermed får medbestemmelse på tilsetting innen de ulike sektorer, og hvordan medbestemmelse for undervisningspersonalet blir, i og med at de omfattes av en annen hovedavtale. Dette blir berørt nærmere under punktet om medvirkning.

### Tjenestepensjon

De to yrkesgruppene har forskjellige tjenestepensjonsordninger.

Lærerne er medlemmer av Statens pensjonskasse. Deres pensjonsforhold reguleres derfor av Lov om Statens Pensjonskasse. Det berøres også av hovedtariffavtalen i staten (HTAS pkt 4). I tillegg kommer også en *avtalefestet* pensjon (AFP), som bl.a innebærer at arbeidstakere, ut fra bestemte betingelser, har rett til å fratrukke seg straks begynnende pensjon ved fylte 63 år (fra 1.mars 1998 62 år). Disse arbeidstakerne kan gå av med hel eller delvis pensjon.

Førskolelærernes pensjonsforhold reguleres i hovedtariffavtale for kommunalt ansatte (HTAK, kap 2). Kommunene har mulighet for å velge tjenestepensjonsordning, men en forutsetning er at ordningene tilfredsstillende de krav tariffavtalen setter. De fleste kommuner bruker Kommunal Landspensjonskasse, noen bruker private forsikringselskaper. Også de kommunalt ansatte har avtalefestet pensjon (AFP).

## Ledelse og medbestemmelse

I personalhåndboken utgitt av KS heter det:

Styringen av offentlig sektor har i lang tid vært preget av to ufrevikelige hovedprinsipper: For det første at demokratiet som styreform innebærer at offentlig virksomhet skal styres av folkevalgte organer. Dessuten at man ut fra den demokratiske tradisjon skal sikre tilsatte i enhver virksomhet medbestemmelse/medinnflytelse over sin egen arbeidssituasjon og arbeidsplass. Både gjennom den daglige utøvelsen av arbeidsgiveransvaret og ved inngåelse av sentrale tariffavtaler blir hovedutfordringen: Å gi rom for reell medbestemmelse fra de tilsattes side i saker som vedrører deres arbeidssituasjon, uten at dette gir tilsatte i kommunal og fylkeskommunal virksomhet større påvirkningsmulighet på politiske beslutninger enn velgerne for øvrig.

Arbeidstakeres medbestemmelse reguleres av hovedavtalene i tillegg til lovverket. Men som det pekes på i sitatet over, utfordringen for offentlig sektor er å gi medbestemmelse som ikke påvirker spillerommet for politiske beslutninger. Dette peker også Hovedavtalen for ansatte i staten på, det heter således i § 1 pkt 9 at «Partene er enige om at rettighetene etter avtalen må utøves slik at det politiske demokrati ikke endres». Ved siden av demokratisk styring, er utfordringen å få til et samspill mellom arbeidsgiver og arbeidstaker som bidrar til å utvikle ledelse, medbestemmelse og arbeidsmiljø. Spørsmålet om ledelse og medbestemmelse berører spørsmålet om kommunen som arbeidsgivers styringsrett. Styringsretten innebærer at det er arbeidsgiveren som bestemmer over forhold som ikke er regulert gjennom avtaler eller begrenset i lover og forskrifter. Det ligger en utfordring i å få en balanse mellom styringsrett og medbestemmelse. Vi skal her trekke frem noen eksempler fra avtaleverkene som belyser den utfordringen.

### Hvor skal medbestemmelse skje?

I HAK § 10-2 Former for medbestemmelse, heter det at «medbestemmelse i henhold til denne avtale utøves ved representasjon i administrasjonsutvalg, arbeidsmiljøutvalg og gjennom ordningen

med tillitsvalgte, og i eventuelt andre organer hvor det fattes vedtak av vesentlig betydning for de tilsatte».

For undervisningspersonalet blir medbestemmelsen ikke bare begrenset til kommunen som arbeidsgiver. Det heter i § 8 i HAST: «Der Statens utdanningskontor eller fagdepartementet har avgjørelsesmyndighet, skal medbestemmelsesretten kunne utøves av lærerorganisasjonene i forhold til Statens Utdanningskontor/det aktuelle fagdepartement». Det betyr at når det fattes beslutninger i KUF som berører arbeidstakeres arbeidssituasjon, eksempelvis reformer som R94 og R97, har lærerorganisasjonene medbestemmelsesrett.

Når det gjelder medbestemmelse på kommunenivå, viser de følgende eksempler hvordan konflikter kan oppstå.

Det første eksempelet gjelder tilsetting. Som vi har referert, har kommunene etter kommuneloven og derav følgende endringer i særlovgivningen, anledning til å selv bestemme hvor tilsettingssaker skulle behandles. Spørsmålet det oppsto konflikt om, gjaldt undervisningspersonalets medbestemmelse i de tilfeller en kommune valgte å legge tilsettingssaker til et sentralt partssammensatt administrasjonsutvalg. Arbeidstaker-organisasjonenes representanter skal, etter den kommunale hovedavtalen, velges etter forhåndstallsprinsippet. Det kunne bety at undervisningspersonalet ikke kunne være med på avgjørelser omkring tilsetting innen sin yrkesgruppe.

For å sikre undervisningspersonalet de samme rettigheter som øvrig kommunalt ansatte, inngikk KUF og lærerorganisasjonene i 1993 en egen avtale om medinnflytelse ved tilsetting av undervisningspersonale. Der heter det bl.a at kommunene skal, før man fastsetter hvor tilsettingskompetansen av undervisningspersonalet legges, drøfte dette med de tillitsvalgte for berørte organisasjoner. Det heter videre at disse tillitsvalgte har som et minimum rett til å uttale seg om hvem som bør tilsettes før innstilling for tilsettingsmyndighet avgis, og at de tillitsvalgte har rett til tilsvarende medinnflytelse i tilsettingsorganer som øvrige kommunalt ansatte. Spørsmålet var *hvordan* dette skulle skje. Norsk lærerlag mente at i de tilfeller hvor tilsetting av undervisningspersonale fant sted i administrasjonsutvalget, burde arbeidstaker-representasjonen der utvides med et medlem fra undervisningspersonalet (Norsk lærerlag, 1994). KS på sin side mente at

dette ikke var mulig fordi det skulle være *faste* representanter i disse utvalgene. I B-rundskriv fra KS nr 7/94 het det derfor at

«Personer som søker stillinger som besettes av administrasjonsutvalget, må avfinne seg med at dette har den sammensetning det har, herunder eventuelt med at den organisasjon de er medlem av, ikke er representert i utvalget».

Dette kunne altså skape vansker i kommunene. Men inntrykket er at det i de fleste kommunene har vært etablert egne tilsettingsutvalg for det pedagogiske personalet, og dermed har ikke problemet blitt aktualisert.

Det andre eksemplet om styringsrett og medbestemmelse gjelder spørsmål om arbeidstid for lærerne. En ny avtale om arbeidstid for lærerne ble iverksatt i 1994 (se neste avsnitt). Denne fastslo en tredeling av lærernes arbeidstid, undervisningstid, arbeidsgiverstyrt tid og tid til for- og etterarbeid. I avtalen het det at

Organisering av skoledagen, oppsetting av arbeidsplaner, periodeundervisning, opplæringsplan, m.v. skjer etter drøftinger mellom rektor og de tillitsvalgte i samsvar med reglene i Hovedavtalen med tilpasningsavtale til skoleverket.

I forbindelse med iverksettingen av avtalen oppstod det strid om tolkningen av den. Et av stridspunktene (der var flere), med utgangspunkt i bestemmelsen som er sitert ovenfor, var hvem som kan sies å være arbeidsgiver, kommunen/fylkeskommunene eller lederen på den enkelte skole. Bakgrunnen var at endel fylkeskommuner hadde pålagt rektorene å tilse at lærerne som ikke hadde undervisning på eksamensdager, idrettsdager osv, måtte ta denne tiden igjen på andre dager ellers i året. Ved slike pålegg kunne fylkeskommunene spare store summer til vikarer. Lærerorganisasjonene bestred at fylkeskommunens ledelse hadde en styringsrett i dette tilfellet, de mente beslutningen måtte fattes på den enkelte skole. KS på sin side, pekte i heftet «Gode råd: Ny arbeidstidsavtale for lærere» (KS 1993, s 8) til endringen av grunnskoleloven etter ny kommunelov:

Lovendringen innebærer bl.a at kommuner og fylkeskommuner kan instruere rektor såvel på det faglige som det administrative området, slik som de kan med øvrige kommunale og fylkeskommunale ansatte.

I rundskriv F-8-93 presiserer KUF at den nye arbeidstidsavtalen ikke skal føre til endringer i forholdet mellom kommunale og fylkeskommunale myndigheter og skolene. Det understrekes at i forhold til personalet ved skolen er rektor representant for arbeidsgiveren. I det ligger at arbeidsgivers instruksjonsmyndighet overfor rektor naturligvis ikke er svekket.

Striden mellom KUF og lærerorganisasjonene endte i Arbeidsretten, hvor Lærerforbundet hadde lagt ned følgende påstand (blant flere): «Periodeundervisning kan *bare* iverksettes når det, ved drøftelser på den enkelte skole, er påvist at vedtaket om periodeundervisning er begrunnet i vedkommende skoles faglige opplegg». Lærerforbundet fikk medhold i at periodeundervisning bare kunne iverksettes når det var begrunnet i skolens faglige opplegg og etter drøftelser på vedkommende skole i samsvar med arbeidstidsavtalens bestemmelser. Dette rokker likevel ikke ved kommunens generelle instruksjonsrett overfor en rektor.

#### 4.4 Avtaler om arbeidstid

I dette avsnittet skal vi gå litt nærmere inn på avtaler om arbeidstid for henholdsvis førskolelærere i barnehage og undervisningspersonalet i skolen.

##### Særavtale om barnehager; bestemmelser om arbeidstid

Det ble innledningsvis i dette kapitlet vist til at førskolelærerne har kun en særavtale, Denne har hovedsakelig bestemmelser som regulerer arbeidstid.

For styrer i barnehage skal det innenfor den gjennomsnittlige alminnelige arbeidstid på 37,5 timer pr. uke avsettes tid til administrasjon på minimum 35% av styrers/daglig leders stilling. Administrasjonstiden omfatter tid til møter med personalet, foreldre, styret, rektor m.m.

For førskolelærere/avdelingsledere i barnehage er den ordinære arbeidstid 37,5 timer pr. uke, hvorav 33,5 timer pr. uke skal være lagt til institusjonen. Det betyr at 4 timer i uken er «ubunden tid», dvs tid den enkelte kan disponere selv til for- og etterarbeid.

Det heter videre i avtalen at tilsatte som gis ansvar for gjennomføring av aktiviteter, skal gis nødvendig tid til planlegging/tilrettelegging. Slik tilrettelegging/planleggingstid skal inngå i ukeplanene. Planlegging/tilrettelegging skal foregå innenfor den ordinære arbeidstiden. Det avsettes videre 37,5 timer pr. år til planlegging og samarbeid for personale ved den enkelte barnehage.

#### Særavtale om arbeidstid, leseplikt m.m.for undervisningspersonalet i skoleverket

Gjeldende avtale om arbeidstid for undervisningspersonalet i skoleverket ble inngått mellom lærerorganisasjonene og KUF i 1993. Som nevnt ovenfor, var det mye strid om fortolkning av avtalen da den skulle iverksettes, og det hadde også vært en lang og tung forhandlingsprosess forut for inngåelse av avtalen. Det startet med forhandlinger om prøveordninger med arbeidstid. Disse forhandlingene endte i brudd. I januar startet så regulære forhandlinger om arbeidstid, og KUF og alle lærerorganisasjonene unntatt NUFO<sup>7</sup> kom frem til en avtale i februar 93.

Vi skal her trekke frem de hovedtrekkene ved avtalen som var aktuelle for grunnskolen:

- Lærernes arbeidsår er fastsatt til 39 uker. Av disse skal 5 dager (1 uke) legges utenom elevenes skoleår og brukes til felles planlegging/evaluering. Lærernes årsverk er på 1717,5 timer pr år.
- Lærernes undervisningsplikt i grunnskolen er på 45 minutter av en arbeidsenhet på 60 minutter inklusive pausetid for elever og lærere. Det heter i avtalen at rektor kan organisere skoledagen i undervisningsblokker av ulik lengde, men det må tas hensyn til behovet for pausetid.
- I tillegg til undervisningsdelen, har læreren en tilstedeværelsesplikt på 190 timer i skoleåret. Disse timene fordeles med 5 timer pr uke, men det er åpent for at man på skolen kan samle noe tid i større enheter, f.eks til kompetanseutvikling.
- Avtalen innebærer at tiden som er avsatt til for- og etterarbeid (tiden utenom arbeidsenhetene og de 190 timene), kan skje innen-

---

<sup>7</sup> NUFO gikk i 1994 sammen med to andre organisasjoner og dannet Lærerforbundet



for rammen av et organisert samarbeid mellom lærere i team, grupper osv. Skolens rektor har ansvar for å legge til rette for dette samarbeidet. Avtalen presiserer imidlertid at den enkelte lærer måtte få tilstrekkelig tid til for- og etterarbeid i forbindelse med sin undervisning.

- Om periodeundervisning heter det i avtalen:

"Der det er begrunnet i skolens faglige opplegg, kan den ukentlige arbeidsbelastning variere. Bruk av periodeundervisning drøftes mellom partene på den enkelte skole".

For grunnskolens vedkommende er det imidlertid presisert at den ukentlige leseplikten kunne justeres med pluss-minus 2 t. i perioder.

- Organisering av skoledagen, oppsetting av arbeidsplaner, periodeundervisning, opplæringsplan m.v. skal skje etter drøftinger mellom rektor og de tillitsvalgte i samsvar med reglene i Hovedavtalen med tilpasningsavtale til skoleverket.

Avtalen innebærer at særavtaler om arbeidstid, leseplikt m.v. som ikke er berørt i denne, skulle prolongeres. Derfor er det også nødvendig å beskrive innholdet i den såkalte lesepliktavtalen.

Det som ligger som et grunnlag for beregninger av en lærers stilling, en grunnsten som de er bygget over, er den såkalte "leseplikten", som er det ukentlige antall enheter på 45 minutter en lærer *undervise*. Til grunn for leseplikten ligger en avtale fra 1977. Leseplikten varierer med klassetrinn det undervises på og (på ungdomstrinnet) med fag det undervises i.

I endel andre land er også spørsmålet om klassestørrelse et forhandlingsspørsmål. Det har det ikke vært i Norge. For grunnskolen er klassebegrepet, maksimalt antall elever i klassen, regulert i grunnskoleloven.

I lesepliktavtalen kommer også spørsmålet om "*konvertering*" inn. Arbeidstiden er i lesepliktavtalen knyttet til undervisningstimer. Når en del av jobben (fremdeles regnet ut fra undervisningstimer) brukes ("konverteres") til andre oppgaver enn undervisning, blir det som opprinnelig er en undervisningsenhet på 45 min., økt til 1 time og 20 minutter på barnetrinnet og 1 time og 40 min på ungdomstrinnet.

Økningen skyldtes at man ikke har for-og etterarbeid til denne arbeidstiden. Et eksempel er den såkalte klassestyrertimen. Hver lærer som har klassestyreransvar, får konvertert en leseplikttime pr uke til dette. Det betyr at hun får redusert leseplikten med en time, men må bruke 1 time og 20 min på klassestyrerfunksjonen.

Et annet sentralt eksempel er konverteringsordningene ved spesialundervisning. Til denne type undervisning er det nødvendig med en rekke ekstra arbeidsoppgaver, som diagnostisering, rapportskrivning, samarbeid med andre instanser m.v. Dette merarbeidet skal det kompenseres for. Leseplikten for spesialundervisning er i prinsippet den samme som for undervisning for øvrig, men på barnetrinnet skal 16% og på ungdomstrinnet 9% av leseplikten konverteres til de arbeidsoppgavene som er spesielle for denne undervisning.

### Særavtale om ledelse i skolen

Arbeidstid for skolens ledelse blir også berørt av lesepliktsystemet. En leder har riktignok en normalarbeidsuke (37,5 timer pr uke i 45,8 uker pr år). Men tidsressurs til lederoppgaver skal ut fra avtalen beregnes i prosent ut fra hel stilling (årsverk). Størrelsen på ledelsesressursen (minimumsressursen) beregnes ut fra bestemte regler som tar utgangspunkt i bl a skolens størrelse (antall årskull), om skolen har skolefritidsordning, og omfanget av spesialundervisning. Dekker ikke ledelsesressursen 100%, blir lederens resterende arbeidstid leseplikt.

Det nye ved avtalen om ledelse (egentlig en nemndskjennelse) fra 1996, er som vi har påpekt tidligere, at den gir bestemmelser om en *samlet* ledelsesressurs på en skole, mot at den tidligere hadde bestemmelser om hvilke lederstillinger man skulle ha, f.eks undervisningsinspektørstilling(er) ved skoler ut fra trinn og skolens størrelse.

For sosiallærer, rådgiver og kontaktlærerfunksjon i grunnskolen gjelder et tilsvarende system som for lederstillinger. En lærer som utfører sosialpedagogisk tjeneste/rådgivning i grunnskolens ungdomstrinn, får f.eks leseplikten redusert med 1 time i uka pr påbegynt 25 elever ved skolen.

Det iøynefallende ved disse avtalene om lærernes arbeidstid er spesifiseringen og de detaljerte beskrivelser, i brøker og prosent, og

vektingen av de ulike oppgaver. Sammenlignet med førskolelærernes avtale om arbeidstid blir dette iøynefallende. Og konsekvensene for ledelse, tilrettelegging av virksomheten er også åpenbar. Jo mer spesifisert et system er, jo *stivere* og mindre fleksibelt er det. Antallet bestemmelser, spesifiserings- og detaljeringsgraden, må nødvendigvis gjøre planlegging og tilrettelegging av skolens virksomhet, undervisning såvel som andre oppgaver, svært komplisert.

### Kompetanseutvikling

Det har de siste årene vært fokusert sterkt på spørsmålet om arbeidstakers kompetanse, og da vedlikehold og utvikling av kompetansen. Innstillingen fra det såkalte Buerutvalget (NOU 1997: 25: Ny kompetanse. Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk), vitner om det.

Den internasjonale Cranfield-undersøkelsen (Nordhaug, 1996) indikerer at satsingen på etter- og videreutdanning i Norge ligger lavere enn i land det er naturlig å sammenligne seg med. Undersøkelsen viser at dette ikke gjelder for privat sektor, men det er tallene for offentlig sektor, og da spesielt kommunesektoren som trekker ned. En undersøkelse omkring kompetanseutvikling i kommunesektoren foretatt av Larsen, Nyseth og Vrålstad (1997) angir at kommunenes og fylkeskommunenes *egne* utgifter til aktiviteter med opplæring som formål, utgjorde i 1996 omlag 7.2 % av de totale lønnsbudsjettene. NOU 1997:25 «Ny kompetanse» viser til tall fra SSB som viser at lærerne, sammenlignet med grupper med samme utdanningsnivå, i 1993 hadde en lavere deltakelse på kurs enn f.eks ingeniører, høyt utdannet helsepersonell, sykepleiere, og offentlige tjenestemenn. Utredningen refererer videre at av alle yrkesgrupper opplever lærerne det største gapet mellom ønsker om eller behovet for faglige utviklingsmuligheter og innfrielsen av disse ønskene og behovene.

Vi skal i dette avsnittet imidlertid se på hva avtaleverket for førskolelærere og lærere sier om kompetanseutvikling. Det er hovedsakelig hovedavtalene som tar opp dette spørsmålet, men det berøres også i særavtalen om arbeidstid for undervisningspersonalet i skolen.

Hovedavtalen for kommunesektoren som ble inngått i 1996, bærer sterkt preg av satsning på kompetanseutvikling, hvor der er særskilte bestemmelser for opplæring/personalutvikling som bygger på

prinsipper nedfelt i *en handlingsplan for kompetanseoppbygging og personalutvikling* som partene har blitt enige om, og som følger som vedlegg til hovedavtalen. Det fremgår av hovedavtalens §15 pkt 2 at det i hver kommune skal utarbeides en opplærings/utviklingsplan som skal inngå som en del av den samlede kommuneplan og ajourføres samtidig med denne. Planen skal inneholde en kartlegging av opplæringsbehov, kartlegging og beskrivelse av interne karriere-/utviklingsområder, tiltak samt en økonomisk del hvor det forutsettes at økonomiske konsekvenser av vedtatt opplærings-/utviklingsplan søkes innarbeidet i kommunens budsjett. Det fremgår at det er *arbeidsgiver* som har ansvaret for utarbeidelse av en slik plan. Videre understrekes det at gjennomføring av opplæring i henhold til denne avtalen, i utgangspunktet skal skje innenfor normal dagarbeidstid.

I den statlige hovedavtalen med tilpasningsavtale for ansatte i skoleverket som var gjeldende da undersøkelsen ble gjennomført (en ny avtale er som nevnt ferdigforhandlet i desember 97), omhandler §§22, 23 og 24 kompetanseutvikling for undervisningspersonalet. Det heter i § 22:

1. Det er viktig at mål og midler for personalutvikling inngår i virksomhetens planer og budsjett for skoleverket. Oppbygging, vedlikehold og utvikling av de tilsattes kompetanse er av avgjørende betydning for at virksomhetene skal ha evne og mulighet til å løse sine oppgaver og møte de omstillingsbehov den står overfor på kort og lang sikt. de tilsatte på alle nivåer i virksomheten må sikres mulighet til å mestre nye krav og fremtidige behov gjennom kompetansegivende arbeidsoppgaver og andre opplæringstiltak. Dette er også viktig for å gi de tilsatte mulighet til å kvalifisere seg til andre stillinger i virksomheten.
2. Det bør skje en jevnlig utveksling av vurderinger om behov, tiltak og ønsker når det gjelder kompetanseutvikling mellom den enkelte tilsatte og nærmeste overordnede. Medarbeidersamtaler er en viktig måte å få dette til på.

Det spesielle med lærernes situasjon, at de forhandler med staten, samtidig som skolen er i betydelig grad en *nasjonal* institusjon, avspeiles i tilpasningsavtalens §23 og 24, hvor bestemmelser for henholdsvis *sentral og lokal* opplæringsvirksomhet presenteres. § 23 angir hvilke saker som kan tas opp til drøftinger mellom lærer-

organisasjonene og KUF vedrørende *sentral* kompetanseutvikling for undervisningspersonalet. Saker som nevnes er årlige opplæringsplaner, opplæringsprogrammer, spesielle tiltak som bedrer kvinners mulighet for opplæring, og retningslinjer for tildeling av stipend. Tilsvarende heter det i § 24 at når det gjelder lokal opplæringsvirksomhet, har ledelsen ansvar for kompetanseutviklingen i virksomheten/driftsenheten, med medvirkning fra de ansatte i henhold til hovedavtalen og de lokale medbestemmelsesordninger.

I særavtalen om arbeidstid for undervisningspersonalet heter det i pkt 1.5:

Fastsetting av tid til kompetanseutvikling inngår i en opplæringsplan som settes opp av skolen og kommunen/fylkeskommunen i fellesskap for hvert skoleår. Lærernes kompetanseutvikling organiseres i størst mulig utstrekning utenfor elevenes undervisningstid slik at behovet for vikar blir minst mulig.

Dette indikerer derfor at opplæringstiltak skal finne sted innen rammen av lærernes bundne arbeidstid utenom undervisningen, den såkalte 190- timersrammen.

#### 4.5 En begrensning

Siktemålet med denne gjennomgangen av deler av avtaleverkene for henholdsvis førskolelærere og lærere har hovedsakelig vært å gi en *beskrivelse* av avtalene, og da som bakgrunn for den presentasjonen av erfaringer fra fire kommuner som følger i neste kapittel. Dette har preget kapitlets form, det har en overveiende beskrivende karakter. Videre *refleksjoner* omkring avtaler, deres sammenhenger og konsekvenser, vil bli trukket frem i avslutningskapitlet.



## 5

## PRAKSIS. OM PERSONALADMINISTRASJON OG - LEDELSE I FIRE KOMMUNER

I dette kapitlet skal vi beskrive erfaringene fra undersøkelsen omkring personaladministrasjon og -ledelse i fire kommuner. Hensikten med denne undersøkelsen har vært å belyse noen sider ved dagens situasjon hvor kommunene administrerer to ulike avtaleverk. Det vi har rettet fokus mot, er kommunenes personaladministrasjon og personalledelse overfor pedagogisk personale i grunnskolen og førskolelærere i barnehager, både sentralt i kommunen og på virksomhetsnivå. De problemstillingene vi skal belyse, er:

1. Hvordan beskriver ledere og personalmedarbeidere sine oppgaver knyttet til personalansvar for henholdsvis lærere og førskolelærere?

De oppgaveområder som undersøkelsen rettet seg mot var:

- Oppgaver knyttet til løpende personaladministrasjon; tilsetting, permisjoner, lønn og pensjon.
  - Ledelse og medbestemmelse
  - Utviklingsoppgaver og kompetanseutvikling
2. Hvordan vurderer ledere og personalmedarbeidere de to yrkesgruppens ulike avtaleverk?
  3. Hvordan vurderer ledere og personalmedarbeidere det å forholde seg til to ulike avtaleverk i utøvelsen av personalarbeidet?

### 5.1 Metode og utvalg av kommuner og informanter

Datainnsamlingen er hovedsakelig basert på intervjuer, men også dokumentanalyser.

De fire kommunene som deltok i undersøkelsen var Marnardal, Søgne, Asker og Trondheim. Trondheim kommune er delt inn i distrikter, og undersøkelsen ble foretatt i ett av dem: Byåsen distrikt. Som vi skal se, er det felles for de fire kommunene at både skole- og barnehageområdene administrativt hører inn under samme etat. Men etatene er

organisert forskjellig, stabene er selvfølgelig av forskjellig størrelse, da forskjellen i størrelsen på disse kommunene var stor, fra Asker med over 45 000 innbyggere til Marnardal med litt over 2000, og plassering av personaloppgaver og myndighet er forskjellig. Dette måtte det tas hensyn til ved utvalg av informanter.

Vi har intervjuet følgende grupper:

- Etatsledere/avdelingsledere
- Personalmedarbeidere
- Pedagogiske konsulenter/barnehagekonsulenter
- Enhetsledere (skole-barnehage)

## 5.2 Analyse og presentasjon av data

Gjennomgangen av bakgrunnsdata (se neste avsnitt) for disse fire kommunene viser at de er svært forskjellige. Det betyr at de har særegne problemer og særegne løsninger på personalområdet. Vi har likevel, ut fra våre problemstillinger, sett etter forhold på personalområdet som gjenfinnes i flere av kommunene. Vi har sett etter det som er felles, men også etter det spesielle, etter mangfoldet i oppgaver, problembeskrivelser, løsninger, synspunkter og vurderinger. Kun gjennom å vise en slik bredde, kan man få frem et nyansert bilde av situasjonen i disse kommunene.

### «Bare» fire kommuner - om representativitet

Utvalget av kommuner er lite. De representerer imidlertid et mangfold med hensyn til dimensjoner som størrelse, by/land, økonomi o.l. De er ikke representative for totaliteten av norske kommuner, men ingenting skulle tilsi at de er svært forskjellige fra andre kommuner.

Det disse analysene gjør, er å belyse problemstillingene knyttet til disse fire kommunene. Analysene tar sikte på å få frem kvalitative sider ved spørsmålet om personaladministrasjon og konsekvenser av det å forholde seg til to ulike avtaleverk. Slik sett vil de fungere som eksemplifiseringer, for selv om kommunene ikke kan sies å være representative, er det altså heller ingen grunn til å anta at de skiller seg spesielt ut fra andre kommuner. Analysene som presenteres, vil derfor



kunne danne utgangspunkt for diskusjon omkring problemfeltet i andre kommuner, og eventuelt: danne utgangspunkt for en senere bredere anlagt undersøkelse.

### 5.3 De fire kommunene: bakgrunnsinformasjon

De fire kommunene som deltok i undersøkelsen var altså Marnardal, Søgne, Asker og Byåsen distrikt i Trondheim. Vi ser det som sentralt at leseren blir «kjent» med kommunene, slik at man lettere kan se de analyser vi presenterer i sammenheng. Vi skal derfor i dette avsnittet trekke frem endel bakgrunnsinformasjon om kommunene, før vi i neste avsnitt presenterer hvordan de har organisert personalarbeidet overfor lærere og førskolelærere.

#### Marnardal kommune

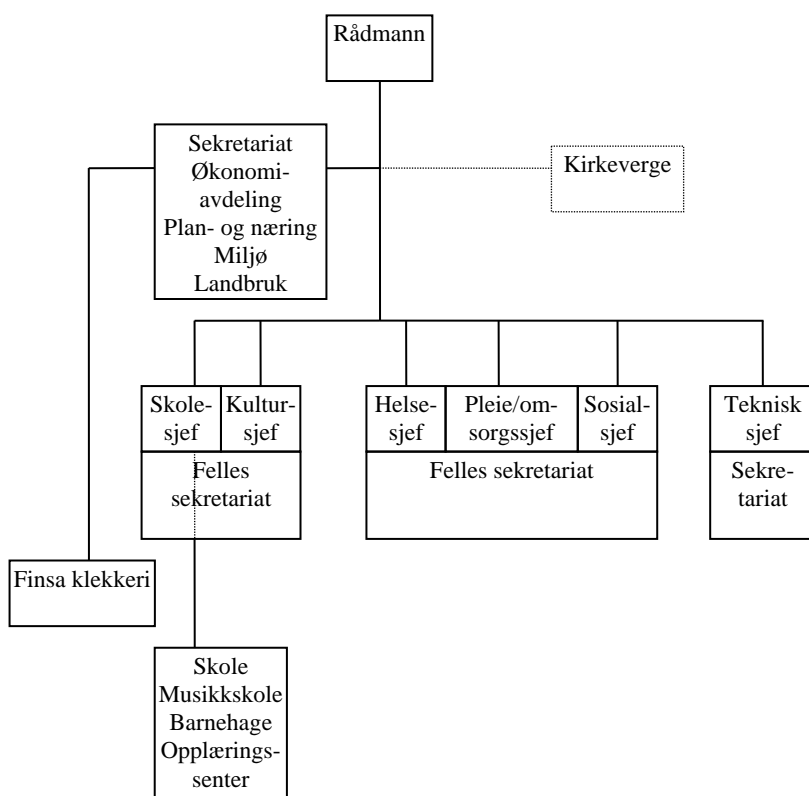
Marnardal er den minste av kommunene i utvalget, en liten innlands-kommune med rundt 2500 innbyggere. Kommunen har 3 skoler med tilsammen 300 elever og 588 lærerstillinger, og har 5 kommunale barnehager med 7 førskolelærere.

Den administrative organisering i kommunen har en etatsstruktur som vist på organisasjonskartet i fig.5.1.

---

<sup>8</sup> Omfatter både lærere og administrativt personell

Fig. 5.1. Administrativ modell for Marnardal Kommune



Undervisning/oppvekstetaten ledes av en skolesjef. Formannskapet tiltres av 2 representanter for de ansatte når det fungerer som administrasjonsutvalg.

#### Partssammensatte utvalg:

Under administrasjonsutvalget er det opprettet et administrativt ansettelsesutvalg som ansetter i alle stillinger med unntak av rådmann, formannskapssekretær, etatsjefer og linjeledere (rektorer, styre, formenn o.l.). Ved rektoransettelser og saker som direkte vedrører undervisningspersonalet, tiltres formannskapet i tillegg av 1 representant for lærerorganisasjonene. Ansettelsesutvalget er sammensatt av rådmann/formannskapssekretær, etatsjef/etatsrepresentant og to tillitsvalgte (fra administrasjonsutvalget).

Ved læreransettelser skal tillitsvalgte byttes ut med 2 representanter for lærerorganisasjonene.

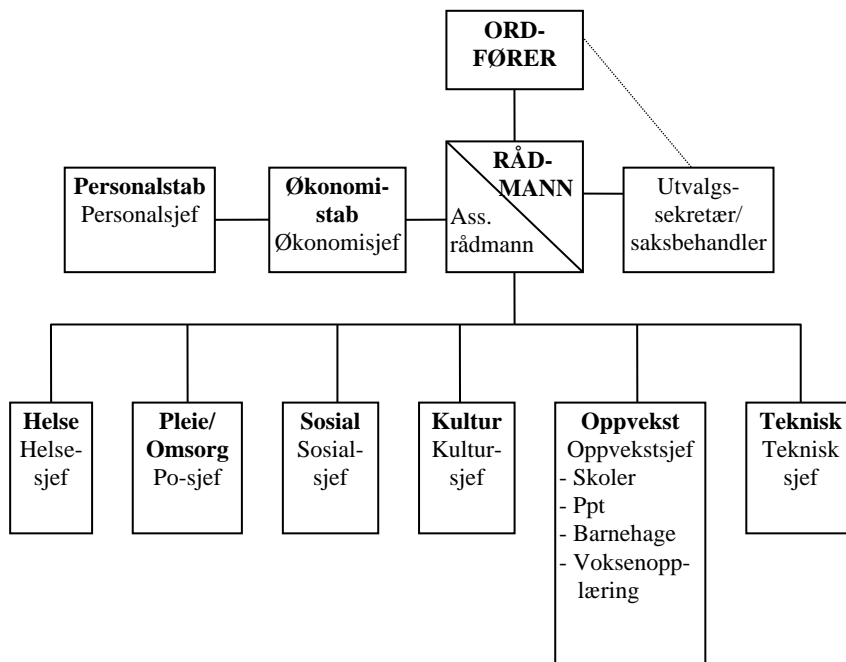
(Kilde: Administrativ organisering i Marnardal kommune. Vedtatt av kommunestyret 12.10.95)

### Søgne kommune

Søgne kommune er en kystkommune, nabokommune til Kristiansand og kan slik sett nok betegnes som en «sovekommune». Den har rundt 8500 innbyggere, 5 grunnskoler med rundt 1100 elever og 110 lærerstillinger, 3 kommunale barnehager og 11 private barnehager.

Fig 5.2 viser den administrative strukturen for Søgne kommune, slik den er utformet etter 1. aug 1997. Vi gjennomførte imidlertid hoveddelen av intervjuene rett før denne endringen fant sted, slik at situasjonen på intervjutidspunktet må betegnes som et «interregnum». Oppvekstsjefen var fortsatt skolesjef, barnehageområdet var imidlertid lagt til etaten (overflyttet fra sosial etaten), og det var opprettet en stilling som pedagogisk konsulent for både barnehage og grunnskole.

Fig. 5.2. Administrativ modell for Søgne kommune



#### Partssammensatte utvalg:

Søgne kommune har to administrasjonsutvalg, et for personale under kommunalt avtaleverk og et for personale under statlig avtaleverk (lærere, rektorer). Administrasjonsutvalgene er sammensatt av tre politikere (personidentiske i de to utvalgene) og to tillitsvalgte. Den politisk valgte delen av administrasjonsutvalgene er også lønnsforhandlingsutvalg.

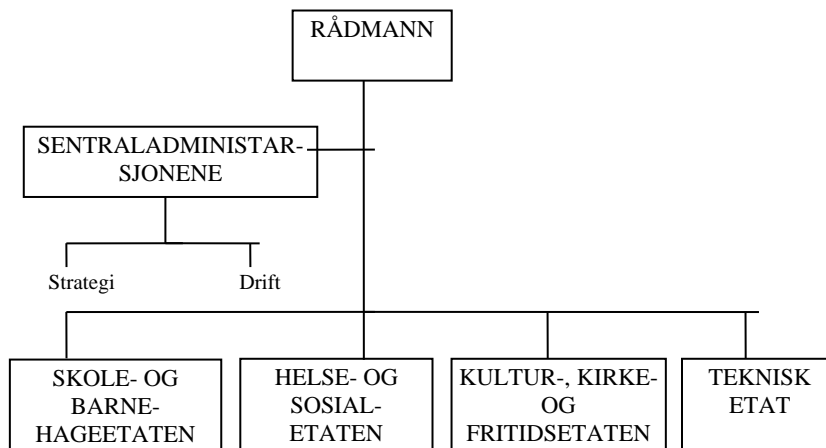
Ansettelsesutvalg for undervisningspersonale i grunnskolen består av etatsjef eller den han/hun bemyndiger, rektor ved angjeldende skole og en tillitsvalgt.

Ansettelsesutvalg for rektorer består av etatsjefen eller den han/hun bemyndiger, rådmannen eller den han/hun bemyndiger, samt en tillitsvalgt. (Kilde: Søgne kommune: Ansettelsesreglement)

## Asker kommune

Asker kommune har rundt 46000 innbyggere, 21 grunnskoler med rundt 5100 elever og 670 lærerstillinger og 95 barnehager, av dem var 16 kommunale. Kommunens administrasjon er organisert som vist i fig. 5.3. Den er altså en etatsmodell.

Fig. 5.3. Administrativ modell for Asker kommune

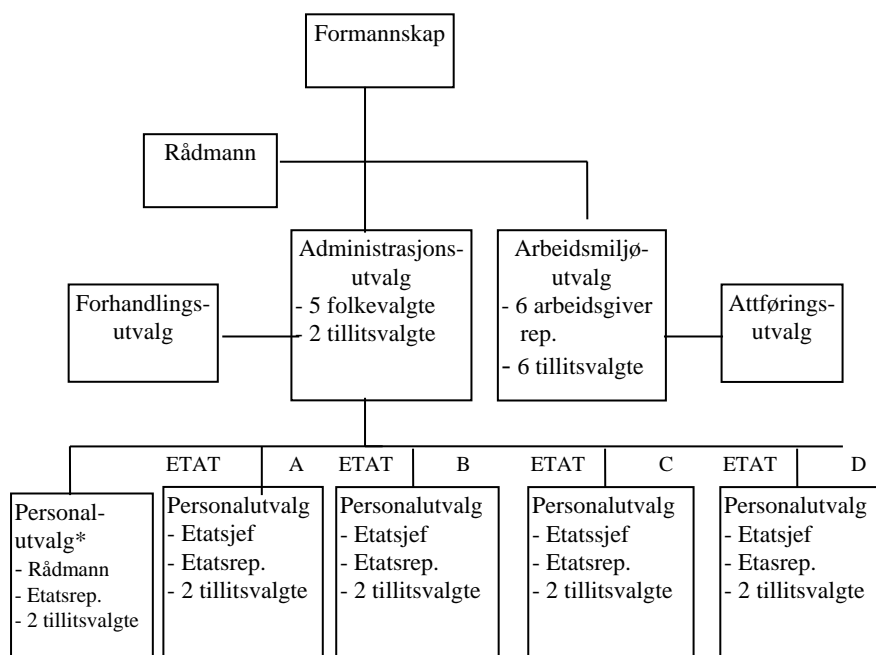


Skole- og barnehageetaten har 3 avdelinger, en barnehageavdeling, en grunnskoleavdeling og en avdeling for spesialtjenester. Personalfunksjonen er en stabs- og støttefunksjon for skole- og barnehagesjefen.

### Partssammensatte utvalg:

Fig 5.4 gir en oversikt over partssammensatte utvalg (samt forhandlingsutvalg og atferingsutvalg) i kommunen.

Fig. 5.4. Partsammensatte utvalg i Asker kommune



\* Dekker inn:  
 - Hovedadministrasjone  
 - Kommunekasse  
 - Kommunerevisjon

Personalutvalgene i skole- og barnehageetaten består ut fra dette av etatsjef, en etatsrepresentant og to tillitsvalgte. I instruks for etatsvise personalutvalg heter det bl.a:

- Ansattes representanter utpekes av de ansattes organisasjoner. Begge medlemmene er faste. Når det gjelder ansettelse og oppsigelse, kan imidlertid ett medlem variere fra sak til sak.
- Etatsjef er utvalgets formann. Ved stemmelikhet er formannens stemme avgjørende.
- Personalutvalget skal bl.a foreta ansettelse og oppsigelse, godkjenne årlig opplæringsplan for etaten, tildele stipend.

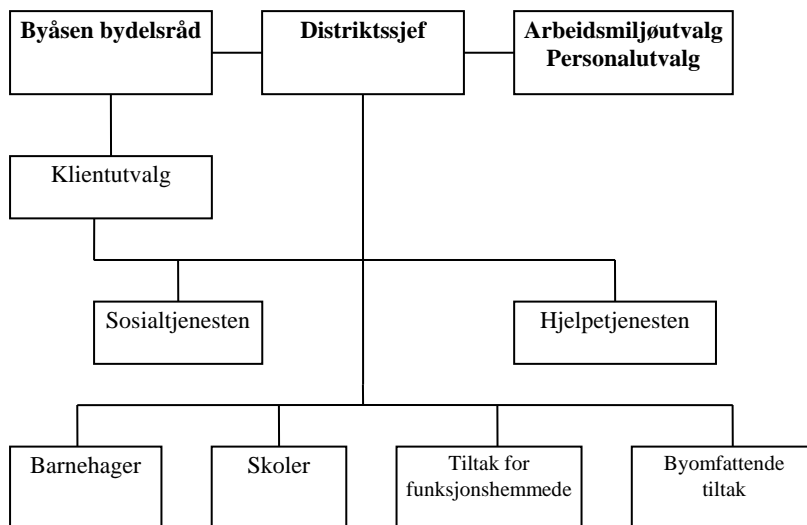
(Kilde: Asker kommune, personalsjefen: Instruks for etatsvise personalutvalg)

## Byåsen distrikt, Trondheim kommune

Byåsen distrikt er det nest største av Trondheims 6 administrative distrikter, og har i underkant av 30.000 innbyggere. Distriktet har 14 skoler med 592 lærerstillinger, og 17 ordinære kommunale barnehager med 68 førskolelærere. I tillegg kommer et stort antall kommunale familiebarnehager og private barnehager.

Et organisasjonskart over distriktets administrasjon innen Avdeling oppvekst er vist i fig 5.5.

Fig. 5.5. Organisasjonsplan for Byåsen distrikt, avdeling oppvekst



Det som er spesielt med strukturen i Trondheim sammenlignet med de andre kommunene i utvalget, er at beslutningsmyndighet i personalspørsmål formelt er delegert til leder på enhetsnivå, det vil i «vårt» tilfelle si rektor på skolene og styrer i barnehagene.

### Partssammensatte utvalg:

Sentralt i Trondheim er det to administrasjonsutvalg, ett for skolesektoren og ett for de andre kommunalt ansatte. Videre er der et

sentralt lønnsutvalg, som er kommunens forhandlingsutvalg i lønns- og tariffspørsmål.

I Avdeling oppvekst på distriktsnivå er det et personalutvalg og et arbeidsmiljøutvalg.

Personalutvalget har 5 medlemmer: enhetsleder, overordnet leder (distriktsleder), personalmedarbeider og to representanter for de ansatte innen overordnet leders myndighetsområde. De ansattes representanter velges blant de ansatte innen myndighetsområdet ved valg eller oppnevning av organisasjonene etter forholdstallsprinsippet. (Kilde: Trondheim kommune: Personalforvaltning og ledelse i Trondheim kommune)

### Likheter og ulikheter

Alle fire kommunene har en etatsstruktur, hvor barnehage- og skoleområdet er organisert i samme etat. I vår sammenheng er det sentralt, fordi det betyr at etatene har erfaring med å administrere personale med både statlig og kommunalt avtaleverk. Når vi har brukt betegnelsen «statlig» og «kommunalt» om avtaleverkene, så er det i overrensstemmelse med en terminologi som også er innarbeidet i kommunene.

Vi pekte i kapittel 3 på at det hadde vært endel strid mellom KS og lærerorganisasjonene omkring de partssammensatte administrasjonsutvalgene ved iverksetting av ny komune lov, knyttet til hvordan lærerne som gruppe skulle være representert. Vi ser at disse kommunene har «løst» dette ved å enten ha to administrasjonsutvalg, eller ved å bytte ut ansattes representanter når saker som gjelder pedagogisk personale skal behandles. Asker har imidlertid en bevisst policy på å holde de ulike arbeidstakergrupper sammen, behandle alle likt så langt det er mulig i forhold til avtaleverk. Et eksempel er at de har felles personalutvalg for alle ansatte innen skole- og barnehage-sektoren. De gjør det ikke slik at de skiller i to utvalg, de holder det sammen. Som ansattes representanter sitter en tillitsvalgt fra Norsk lærerlag og en fra Kommuneforbundet, og de deltar uansett saker.



## 5.4 Hvordan er personalarbeidet overfor lærere og førskolelærere organisert i kommunene?

Ovenfor har vi presentert noen bakgrunnsdata om de fire kommunene; størrelse, antall skoler/barnehager, administrativ organisering og hvilke partssammensatte utvalg de har. I dette avsnittet skal vi se litt nærmere på hvordan informantene tegner et bilde av organisering og ansvar for personaladministrasjon og ledelse overfor lærere og førskolelærere i disse kommunene.

### Marnardal

Undervisnings- og oppvekstetaten er en liten etat, den ledes av skolesjef, og består ellers av en konsulent i 80% stilling og kontorhjelp i 50% stilling. Konsulenten har ansvar for barnehagen og er pedagogisk konsulent for skolene. Personalarbeidet for førskolelærerne er det hovedsakelig konsulenten som tar seg av, mens skolesjefen tar seg av de overordnede personalspørsmål, men til dels også praktiske spørsmål knyttet til personalområdet. Han har f.eks som sin oppgave å beregne ansiennitet og kompetanse ved nytilsetting av lærere, og han har ansvaret for å skrive sluttmelding for pensjon. Kommunen har et relativt stabilt pedagogisk personale, som heller ikke er så stort, så skolesjefen tar disse oppgavene, sørger for formalitetene og er ellers godt kjent med personalet. Konsulenten gjør tilsvarende oppgaver for barnehageansatte. Lederne på virksomhetsnivå beskriver at de har det daglige personalansvar og ledelse for sitt personale, enten det nå gjelder pedagogisk personale, assistenter, ansatte i skole-fritidsordning eller vaktmestre. Rektorene beskriver likevel at de overlater det meste av formalitetene til skolekontoret, mens den barnehagestyrelsen vi intervjuet sier at hun gjør så mye hun kan selv, men samarbeider nært med konsulenten på skolekontoret.

Skolesjef og konsulent deler også til en viss grad på utarbeiding av planer for virksomhetene, men her arbeider de også i team. Det er viktig å se skolens og barnehagens aktiviteter i sammenheng, spesielt i en liten kommune, påpeker skolesjefen.

Skolesjefen understreker videre at han forsøker å redusere sin involvering i administrative (rutine-)oppgaver, og jobber mer mot planleggings- og utviklingsoppgaver. Inneværende år har det vært

arbeidet mye med etterutdanning av lærerne og førskolelærere som skal jobbe i skolen. Bakgrunnen er iverksetting av Reform 97 og de nye læreplaner. Her samarbeider Marnardal med andre kommuner i regionen om et felles opplegg for etterutdanning. Dette etterutdanningsarbeidet er koordinert av en konsulent i en av de andre kommunene.

Kommunen har en personalkonsulent i 50% stilling (den andre halvdel er hun formannskapssekretær), men hennes oppgaver berører i liten grad skole- og barnehageansatte.

Lærernes og førskolelærernes ordinære lønn beregnes av kommunens sentrale lønnskonto, mens spesielle utbetalinger, som timer til vikar osv., rapporteres inn av virksomhetene, påtegnes av skolesjefen og sendes videre til lønnskontoet.

## Søgne

Som referert tidligere var skole- og barnehageadministrasjonen i et «interregnum» på det tidspunkt vi foretok intervjuene. Det gjaldt også personalfunksjonen. Personaloppgaver i forhold til lærerne og førskolelærerne ble utført i skoleetaten, men ved overgang til ny struktur skulle mye av dette ansvaret overføres til den sentrale personalforvaltningen. Nyopprettet stilling som personalsjef i kommunen var under tilsetting. Innen skoleetaten var det spesielt én person som tok seg av de mer rutinemessige oppgaver med hensyn til lønn, registrering, ansiennitet osv. Etaten hadde også en økonomikonsulent som hadde utrednings- og saksbehandleroppgaver, bl.a i forhold til lønn. Skolesjefen påpekte at disse oppgavene på mange måter grep inn i den pedagogisk/administrative ledelse av undervisningssektoren. Dette er et organisatorisk spørsmål som påpekes i flere av kommunene: Det er vanskelig å skille administrative og utviklingsrettede oppgaver, de griper inn i hverandre. Den nyansatte pedagogiske konsulenten hadde ansvaret for pedagogisk utvikling både i barnehage og skole. Om fordelingen mellom kommunenivået og skolenivåets oppgaver på personalområdet sier en av rektorene:

Der er jo en slags arbeidsdeling mellom rektor og skolekontoret, det er dem som har det meste, for ikke å si alt av det mer direkte ansvaret som lønnsvilkår og tolking av avtaler. Så det slipper vi

her, det blir mer den daglige drift jeg blir stående ansvarlig for. I sånn en kommune som dette er det jo viktig at vi jobber på kommunalt nivå når det gjelder mye av personalarbeidet, for det er så oversiktlig, få skoler, derfor bør det meste være likt, bør ha like vilkår og like muligheter. Jo mer vi kan jobbe ut kommunale retningslinjer, jo mer tilfredsstillende er det for arbeidstakerne, for de har jo kontakt seg imellom, og der er forflytninger imellom skolene, og da bør de møte en enhetlig holdning fra kommunens side.

Utvelging av søkere for intervju til lærerstillinger, og gjennomføring av intervjuer skjer i et tilsettingsutvalg. Dette er i praksis et utvalg på den enkelte skole, der plassstillitsvalgte på skolen, rektor og en representant for skolekontor/personalkontor inngår. Den andre enhetslederen vi intervjuet pekte således på at i praksis er de fleste personaloppgaver, unntatt beregning av lønn, lagt på enhetsnivå. Permisjoner innvilges riktignok på kommunenivået, men det er enhetsleder som innstiller.

### Asker

Som referert er skole- og barnehageetaten i Asker delt inn i tre avdelinger, en for skole, en for barnehage og en for spesialtjenester. Personalfunksjonen er en stabs- og støttefunksjon for skole- og barnehagesjefen. Personalleders oppgaver er å ha det overordnede administrative personalansvar for alle ansatte innen etatens virksomheter, det betyr både førskolelærere og lærere, men også alle andre grupper, som assistenter i skole og barnehage, vaktmestre, rengjøringspersonell osv. Personalleder påpeker at det må være et nært samarbeid mellom henne og lederne for de tre avdelingene. Ansvar for pedagogisk utviklingsarbeid og kompetanseutvikling ligger hos avdelingslederne, men som det ble påpekt fra Søgne, er det nær sammenheng mellom disse oppgavene og de mer administrative personaloppgaver, slik at det tilsier et nært samarbeid med personalleder.

På grunn av kommunens størrelse og antall ansatte på skole- og barnehagesiden, har personalenheten flere ansatte i tillegg til personalleder. Deres oppgaver er til en viss grad spesialisert, dvs de har ansvaret for sine delområder innen personaladministrasjonen.

## Byåsen distrikt i Trondheim kommune

Som nevnt tidligere er det spesielle ved Trondheim kommune at alt personalansvar for ansatte i virksomhetene ligger hos enhetslederne, styrerne i barnehage og rektorene på skolene. Enhetsleder lyser f.eks ut stillinger og tilsetter personale. Personalkonsulenten på distriktsnivå har et mer overordnet ansvar, og samtidig ansvar for tilsetting av ledere og ansatte i distriktsadministrasjonen. Hun påpeker at overgangen til at enhetsledere har personalansvar har vært en stor overgang:

De var jo vant til at veldig mye foregikk på nivået over. Nå har de fått masse nye oppgaver, og ikke noe særlig nye ressurser. Omorganiseringen av kommunen var jo begrunnet i at man skulle spare ressurser. Jeg har hatt veiledning i forhold til enhetslederne, opplæring og implementering av nye tiltak. Det var klart at når f.eks tilsettinger skulle ned på virksomhetsnivå, måtte de ha opplæring. Min jobb har bl.a også vært å gi dem tro på at det var en jobb som faktisk var bestemt at de skulle gjøre. De måtte ha opplæring i f.eks utvelgelse.

Personalkonsulenten har altså siden endringen i 1992 vært en ressursperson for enhetslederne i deres nye personalfunksjon. I tillegg til personalkonsulenten er det en ansatt på distriktet som har spesielt ansvar for driftsoppgaver som lønn, kompetanse, ansiennitet osv, og lederne vi intervjuet påpekte at når de var usikre, henvendte de seg til henne for å få råd og avklaring.

Distriktet har også en barnehagekonsulent og pedagogisk konsulent for skolene, som stiller med overordnede oppgaver som utviklingsarbeid og kompetanseutvikling.

Et viktig aspekt ved denne strukturen er at de største enhetene, som skolene, har merkantilt personale på virksomhetsnivået. Rektorene vi intervjuet pekte på hvor viktig denne funksjonen var, spesielt med tanke på at de selv skulle ha tid til sine pedagogiske lederfunksjoner. Styrerne i barnehagene hadde imidlertid lite slik hjelp. Den ene styreren vi intervjuet, som var leder for en barnehage med fire avdelinger og et personale på 18-20 ansatte, hadde f.eks kun hjelp til forberedelse og punching av regninger, tilsvarende ca 2 timer annen hver uke.

## 5.5 Oppgaver og organisering knyttet til løpende personaladministrasjon

Vi skal i det følgende beskrive spørsmål knyttet til oppgaver og organisering av løpende personaladministrasjon i disse kommunene, som tilsetting, permisjoner, lønn og pensjon. Fokus ligger for det første på forskjeller og likheter i disse oppgavene overfor henholdsvis lærere og førskolelærere. Dette for å illustrere hvordan de ulike avtaleverk slår ut i forhold til oppgavene i kommunene. For det andre beskriver vi spørsmål knyttet til organisering av personaladministrasjon, f.eks på hvilket nivå oppgavene blir utført. Dette for å belyse hvor «kompetanse» i avtaleverket må ligge.

### Rekruttering

Det går et skille mellom disse kommunene med hensyn til hvor utvelgelse av kandidater til ledige lærer- og førskolelærerstillinger foretas, og hvilke kriterier som legges til grunn ved utvelgelse. I to av kommunene foretas utvelgelse av lærere på skolenivå, i de to andre er det en prosess som kjøres sentralt i kommunen. Men også her er enhetslederne sterkt inne i bildet. I tre av kommunene legger man vekt på egnethet ved lærertilsetting, og foretar intervjuer, i den tredje kommunen er det fortsatt utdanning og ansiennitet som er de sentrale kriterier.

I alle kommunene legges det vekt på egnethet ved tilsetting av førskolelærere.

I Søgne kommune har man ved tilsetting av lærere et tilsetningsutvalg som er nært knyttet til den enkelte skole. Når det skal tilsettes lærere ved skole A består tilsetningsutvalget av tre personer; plassstillitsvalgt og rektor ved skole A pluss en representant fra skolekontoret. Dette tilsetningsutvalget intervjuer søkere til lærerstillinger, og rektorene er godt fornøyd med ordningen med det å foreta intervjuer. Den ene rektoren sier om det:

Skikkethet må være det overordnede kriteriet, hvis de har den formelle utdanningen så er det skikkethet som er det beste kriteriet, ikke noe annet. Vi fikk skolestyret til å fatte vedtak over hvilke tilsetningskriterier vi skulle jobbe ut fra, og der var

skikkethet ett av de 3-4 pkt som skulle danne grunnlag for tilsetting. Og det syntes vi var ganske spenstig at vi fikk dem til å vedta det. For det har jo ikke nettopp vært god fagforeningspolitikk tidligere. Det har blitt bedre og bedre forståelse for det.

Rektorene i denne kommunen peker på en annen side ved det at tilsetting i praksis foretas på den enkelte skole: Her som i de fleste andre kommuner har man høy gjennomsnittsalder på lærerne. Den sørlandske kystkommunen er et populært sted å bo, og man har derfor fått et svært stabilt personale i skolene. Man trenger yngre lærere, og den ene rektoren forteller at han har valgt ut søkere ut fra det: «Så mener jeg bestemt at det er et tilsettingskriterium i seg selv å være yngre, sånn at i den stillingsbeskrivelsen som går forut for en tilsetting, som er rektors ansvar, i år la jeg det inn, som et kriterium». Det var der ingen protester på, de tillitsvalgte aksepterte det. Dermed har de fått inn flere unge lærere de to siste årene, noe denne rektoren ser som en åpenbar styrke.

Tilsetting på skolenivå blir også sett som en styrke av rektorene og personalkonsulenten i Avdeling oppvekst i Byåsen distrikt. Det er enhetsleder som foretar intervjuene, men de tillitsvalgte blir invitert til å bli med. Personalkonsulenten sier om det:

Når det gjelder tilsetting av lærere, f.eks, så starta vi opp da med å intervju, vi sa det *skal* være intervju. Så sloss vi nå endel med lærerorganisasjonene i forhold til det, og også med endel rektorer som syntes det var bortkasta arbeid, til at vi nå er kommet dithen at vi har hatt det som prioritert oppgave å kvalitetssikre saksbehandlingen.

Kvalitetssikringen ligger i at enhetsleders innstilling må være godt begrunnet, slik at organisasjonene og distriktssjefen kan foreta en vurdering på bakgrunn av den, og ikke bare være sandpåstrøere. Hun bemerker:

Når du skal ta i bruk intervju og kriteriet personlig egnethet, og skal føre i pennen at noen er egna og andre ikke, så må det være slik at det ikke bare blir intuisjon og magefølelse når du sitter i intervju med en person, som sier at jeg vil ha den personene, det må faktisk være seriøs vurdering. Du skal følge din vurdering, men sjekke ut at det ikke bare blir syensing.

Hvis etatsleder eller organisasjonene er uenige i rektors innstilling, og man ikke kommer til enighet, går saken til det sentrale administrasjonsutvalget i Trondheim kommune. Våre informanter forklarte at det den første tiden var en rekke slike saker som gikk videre oppover i systemet, men at det nå hører til sjeldenhetene i dette distriktet. På enkelte distrikter skjer det imidlertid ofte. Personalkonsulenten i Byåsen distrikt mener at dette har med de tillitsvalgtes trygghet i sin posisjon å gjøre. Nye, kanskje usikre tillitsvalgte, har lettere for å sende saker oppover i systemet. Her er der imidlertid et skille mellom lærertilsetninger og tilsetting av annet personale på skolene. Hvis det ikke blir enighet omkring rektors innstilling til tilsetting på det *kommunale* avtaleområdet, går saken til et personalutvalg på *distriktet*. Dette består av enhetsleder som har saken, distriktssjef, personalkonsulent og to tillitsvalgte. De tillitsvalgte kommer fra Norsk lærerlag og Kommuneforbundet, uansett hvilken organisasjon søkeren tilhører. Dette blir altså en parallell til personalutvalget i Asker.

Vi viste til at i Søgne kommune foregår tilsetting av lærere i et tilsettingsutvalg der rektor og plasstillitsvalgt på skolen sitter sammen med en representant for skolekontoret, og rektorene var godt fornøyd med den innflytelse de da fikk på utvelgingsprosessen. Men når det gjelder ansatte på det «kommunale» området, har ikke rektorene her den samme innflytelsen. En av rektorene i Søgne sier således:

Det er noe av det problemet vi ser nå ved tilsetninger, for sånn som det har fungert til nå så er det et tilsettingsutvalg som utgår fra nåværende personalkontor som tilsetter de som skal inn på kommunale vilkår, da. Og da går den over hodet på meg, jeg har ikke den innflytelsen over hvem jeg mener bør tilsettes. Jeg har innstillingsmyndighet, men jeg er ikke med der og da i intervjupanelet, og det er jeg svært misfornøyd med. For skal en føre en personalpolitikk så innebærer det også å tilsette personalet på en måte, slik at det virker godt sammen og dekker kompetanse.

I Asker kommune foretas tilsetting av både lærere og førskolelærere sentralt i skole- og barnehageetaten, men da i nært samarbeid med rektorene og barnehage-styrene. Etter at enhetslederne har laget sine «ønskelister», foretas det intervjuer hvor to og to ledere utgjør

«intervjuteam», og lager innstilling, og så foretas tilsetting av personalutvalg på bakgrunn av disse intervjuene.

Vi har påpekt at kommunene legger ulike kriterier til grunn for tilsetting. I Asker peker en av konsulentene som har lang fartstid på lærertilsettinger at det har skjedd en utvikling på dette området, hvor man har beveget seg mer i retning av å legge mer vekt på fagutdanning også i barneskolen. Tidligere var det slik at «en lærerskole var en lærerskole», mens de nå legger vekt på at lærerne skal ha en mer spesialisert faglig (videre)utdanning i tillegg. Også i de andre kommunene kjenner man igjen tankegangen. Men ofte blir det lagt mer vekt på den totale sammensetningen på en skole eller i et team. Personalkonsulenten i Byåsen sier om det:

Vi tenker det at alle enheter skal ha en personalplan. De skal se sitt personale som en helhet, og det har vi snakka mye om, for det er lett å tenke veldig kortsiktig. At man trenger noen til å ta de timene i norsk på sjuende klassetrinn og så ansetter man ut fra det. Men det må tenkes på litt lengre sikt, og det bør selvfølgelig henge sammen med virksomhetsplanen og de prioriterte områdene.

Men hun peker samtidig på at dette er idealet, målet, virkeligheten er ikke helt slik (enda).

Også de barnehagestyrerne i Byåsen som vi intervjuet, var godt fornøyd med at de fikk foreta tilsetting av eget personale. En av dem sier om det:

Det er veldig viktig! Da kan man jo skrive i annonsen på en sånn måte at man får det man vil ha. Jeg synes nok det er en vanskelig del av jobben min, den er utfordrende, jeg skulle gjerne vært litt sikrere, men jeg liker den godt. Det betyr så utrolig mye!

I Marnardal har man ikke tatt i bruk intervjuer ved lærertilsettinger enda. Det har man gjort i barnehagen. En av barnehagestyrerne i denne kommunene peker på at det ikke er like lett å skaffe førskolelærere i de indre bygder på Agder. Styrerne må være aktive, ofte hender det at man tar direkte kontakt med folk for å få dem til å søke. Hun peker på at det har betydd en god del at det arrangeres desentralisert utdanning for førskolelærere, det gjør det lettere å



rekruttere folk til distriktene. Dette er noe som også gikk frem av Vedi og Børves undersøkelse i kommuner vdr førskolelærermangelen i kommunale barnehager (Vedi og Børve, 1997).

Men også «sentrale» kommuner, som Asker, har hatt problemer med å rekruttere førskolelærere, som del av et pressområde må man konkurrere med nabokommunene. For Askers vedkommende betyr det at man har valgt å gi direkte lønnsinnplassering for førskolelærerne. Man bruker høyere lønn for å trekke til seg førskolelærere. Dette er mulig innefor det kommunale tariffsystemet, men som vi så i kapittel 3, er det altså ikke muligheter for i lærernes tariffsystem. Styrene i Byåsen sier at Trondheim, som et «utdanningssentrum», med en sentral førskolelærerutdanningsinstitusjon som Dronning Mauds Minde, ikke har hatt store problemer med rekrutteringen av førskolelærere til sine barnehager.

### Lønn

Vi pekte i kapittel 3 på forskjellene i lønssystemene til lærere og førskolelærere, og forskjellene i forhandlingssystemer, det at lærerne kun har «sentrale» lokale forhandlinger og at de forhandler for grupper, ikke individer, mens førskolelærerne inngår i de lokale forhandlinger med alle andre arbeidstakerne på kommunalt område. I disse lokale forhandlingene stilles det krav for enkeltpersoner, men det kan også her stilles gruppekrav.

I intervjuene i disse fire kommunene fremgår det at man ser stor forskjell på det å administrere lønn for førskolelærerne versus lærerne. Den store forskjellen ligger ifølge dem i at førskolelærernes lønnsituasjon er mer oversiktlig enn lærernes, det blir justeringer ved hvert tariffoppgjør, og resten har man kontroll på selv, ved lokale forhandlinger. Selv om disse ikke er helt uproblematisk. Det kan f.eks være vanskelig å få gjennomslag for førskolelærerne i den «store massen» av kommunalt ansatte. Og det kan være vanskeligheter ved at man f.eks i kommunen har forhandlet frem et ekstra tillegg for styrerne, og så skjer det ved de sentrale forhandlingene at avdelingslederne får hevet sitt lønnstrinn, og dermed må man starte på nytt igjen for å få frem den ekstra hevingen for styrerne (som gjør det attraktivt å være styrer) ved de lokale forhandlingene. Det blir mange slike runder, hevdes det.

Et forhold som gjør det vanskelig for kommunene å administrere lønn for lærerne, er at det kommer så mange endringer. Tarifforhandlingene er en ting, men så kommer det de lokale forhandlinger i KUF, hvor grupper av lærere skal ha tillegg. Og som regel gis disse tilleggene med «tilbakevirkende kraft», de blir gjort gjeldende fra et tidligere tidspunkt. Ett eksempel er at lærere som er klassestyrere på bestemte klasstrinn har fått ekstra tillegg. En personalmedarbeider sier om det:

Dette med klassestyrere, det er egentlig mye arbeid. Det betyr mange meldinger opp og ned. Når det er oppgjør i staten så går det nesten alltid tilbake i tid. Slik som nå da klasseforstandere i 3. og 6. klasse skal ha tillegg. Og det er fra 1. september i fjor. Det er alltid fra 1. september, ikke 1. august. Alltid finurlige datoer. Det må være at de som sitter og forhandler ikke har erfaring med å sitte og regne det ut! Da må vi grave tilbake og finne ut hvem som var klasseforstander. Og slik det fungerer i denne kommunen, så er det ikke alltid at bare én lærer er klasseforstander for en klasse. Det er kanskje tre lærere som er klasseforstandere for to klasser, f.eks. Og da kan vi ikke sette det inn i lønnsramme, da må vi gi dem utbetaling to ganger i året. Sånne ting er det hele tiden.

### Utvikling og medvirkning

En av rektorene vi intervjuet hadde fått anledning til å starte opp med en helt ny skole, til å legge et bestemt pedagogisk syn til grunn for virksomheten, og så plukke ut sitt personale ut fra det. Ved denne skolen jobbet rektor nært sammen med lærerne om planlegging og drift av skolen. Vårt spørsmål var derfor: Hva med det formelle medbestemmelsesystemet? Ble det brukt? Han sier om det:

Vi har jo en plasstillitsvalgt. Og hun har 1 time betalt av kommunen. Vi har møter når en av oss føler behov for det. I fjor hadde vi et fast tidspunkt. I år har vi ikke lagt det inn på planen. Nå er det snart november, og vi har til dags dato ikke hatt møte. Jeg har ikke hatt behov for møte, hun har det heller ikke, fordi hun stikker ofte hodet innom som de andre lærerne gjør, og tar opp ting, er det greit? Men hun er jo klubbleder og har klubbmøter, kollegene her, og informerer om kurs og seminarer og møter etc etc. vi har ikke hatt behov for formelle

møter. Men vi et at det kan oppstå, og da har vi et apparat parat. Bli det nødvendig så kan vi bruke det.

### Kompetanseutvikling for personalet i skolen

Vi har i foregående kapittel pekt på at kompetanseutvikling har vært et område lærerorganisasjonene har lagt vekt på, at det i forbindelse med arbeidstidsavtalen kom inn en bestemmelse om at det skulle utarbeides opplæringsplaner på den enkelte skole, og at dette med kompetanse også har stått sentralt i de siste hovedavtalene både på statlig og kommunalt område. I intervjuene med rektorer og pedagogiske konsulenter ble dette berørt. Ett spørsmål gikk på hvor initiativet til etterutdanning skulle ligge, hos ledelsen eller den enkelte lærer. Inntrykket var at det nok har vært mest vanlig at det var den enkelte lærer som tok initiativet. En av rektorene i Søgne sier imidlertid:

Nei det er en umulig måte å gjøre det på. Det blir litt for lettvent, kurskostnader er en ting, en annen er vikarkostnader, det blir så kostbart, ustrukturert. Det er ikke noen måte å gjøre det på. Årlig velger vi ut 2-3 fagområder, som på en måte skal være behovsretta. Ut fra hvilke fagområder hvor man har behov. Ut fra langtidsplanen for skolen setter vi opp 2-3 områder, så kan den enkelte søke til den pedagogiske styringsgruppa som innvilger eller eventuelt avslår kurs. Vi innvilger kurs innenfor de satsingsområdene. Men hvis der er kurs som går på pågående prosjekt, da går det utenom den prosedyren.

Asker kommune har et allsidig opplæringsprogram. Skolesektoren har i løpet av de siste 7 årene hatt et stort engasjement i opplæring av de ansatte. Kommunen har utarbeidet en katalog for tilbudene som gis. Grunnskoleleder i kommunen beskriver hvordan opplegget fungerer i deres kommune. Hun viser en felles kurskatalog for hele skole- og barnehageetaten og sier at i år er første gang de har tatt et felles grep for alle ansatte på sektoren. Men de har hatt kurskatalog for lærerne siden 91, og et system for opplæring av ansatte. Men det systemet har mange ben å stå på. Det første er hva de kaller *internveiledere*. Fagpersoner i den sentrale etaten forvalter oppgaver som ligger under rektors ansvar. De forholder seg til internveiledere på de enkelte skolene. Disse veilederne har sine bestemte fagfelt. Et eksempel på område er IT, et annet språklige minoriteter, et tredje

spesialpedagogikk. Et annet ben er kompetansegivende kurs eller etterutdanningskurs, og som er kurs de kjøper av høyskolene. De har nå vært relatert til grunnskolereformen. De tilbyr grupper av lærere kurs i en avgrenset periode fra februar til april. Om opporganiseringen rundt disse kursene sier grunnskoleleder:

Da krever vi at skolene legger timeplanen til rette slik at lærerne skal kunne slippe avgårde fra kl 13, og ha kurs hver torsdag i en ni ukers periode fra 13 til 16. Så da får de etterutdanningen innen arbeidsdagen sin uten at det krever vikarer.

Dette er en avtale vi har. Den gjør vi i mai hvert år. Nå har vi gjort den for flere år. Planen er ferdig i juni året før. Det betyr at i august kan rektor spørre hvem vil gå på matematikk-kurs i februar til april neste år. Og så har han selvfølgelig noen han helst vil skal gå der også da! Og så lager de en plan for etterutdanningstilbudet.

Et annet eksempel på tiltak er bruk av nettverk. De har f.eks i fem år hatt nettverk for lærerne i førskoletilbudet og i 1. klasse. Grunnskoleleder sier at det var for å sikre at de fikk maksimal effekt ut av 6-årsreformen.

I tillegg til å videreføre kompetanseutviklingen for lærerne, har de i det samlede opplegget nå også fått med alt som gjøres på barnehage-sektoren, assistenter og avdelingsledere der, og alle åpne tilbud, samt tilbud til SFO-personalet. Grunnskoleleder kommenterer: «Nå har vi klart å ta et helhetlig grep for alle de 1300 menneskene som i en eller annen form er knyttet til skole- og barnehageetaten som arbeidstakere. Den siste delen er da lederopplæringen».

Dette er et eksempel på hvordan en kommune kan ta et samlet grep om etterutdanningstilbud, og samtidig bruke (for lærerne) arbeidstidsavtalen til å legge en fast tid avsatt til kursvirksomhet for en bestemt periode.

En rektor i en av de andre kommunene kommenterer at etterutdanning for andre ansatte i skolen kompliseres av at det kun er det pedagogiske personalet som har en arbeidstidsavtale:

Arbeidstidsavtalen er OK i forhold til det pedagogiske personalet på statlige vilkår. Men det vanskeliggjør den samlingsprosessen i personalet som er utrolig viktig. Og som

ikke alltid har vært like lett. Der er en vei å gå for å få gehør for at de andre har samme behov for etterutdanning som lærerne. For eksempel kurs om L-97 og lek og læring. Der skal alle, assistenter og barne- og ungdomsarbeidere, være med for å ha maksimal nytte av dem. Vi må skolere dem på det som går på deres arbeidsfelt. I likhet med det pedagogiske personalet. Det er viktig at de kurses i det samme. De må forstå «dialekten», på en måte.

Dette er også noe andre rektorer peker på. En sier om det:

Assistentene er en gruppe som har fått veldig lite skoling. Det synes jeg er veldig synd. Jeg synes jo at de på kommunalt avtaleverk har veldig lite tilbud, sammenlignet med de på statlig. Assistentene fikk en halv dag i forhold til Reform 97. Og det var på initiativ fra meg. Det var ingen som hadde tenkt på at de hadde behov for det, og jeg kjempet ganske lenge for å få midler til det. Det var forståelse for det, men det var ikke noe konkret initiativ i forhold til det.

Selv om du på kommunalt område har vektlegging på kompetanseutvikling i Hovedavtalen?

Ja, men de er en gruppe som ikke har gjort seg gjeldende på noe vis, for de er ikke på Rådhuset! De er ikke i det gode selskap. Innen helse og omsorg er det annerledes, for der er de så mange flere, så da blir de en gruppe, mens på skolene har det vært bare noen få.

Når det gjelder videreutdanning, kompetansegivende utdanning av lengre varighet, har flere av disse kommunene stipendordninger for sine lærere. Stipendene er knyttet til bestemte prioriterte områder.

Situasjonen på etterutdanningsfronten for skolens pedagogiske personale er litt spesiell inneværende år, da på grunn av Grunnskole-reformen R-97, hvor deler av etterutdanningen dekkes gjennom bevilgninger fra staten.

De førskolelærerne som jobber i skolen, og som ikke enda har tatt videreutdanning i 6-10 årspedagogikk, er forpliktet til å ta en slik utdanning ved siden av jobben. Her har kommunene forskjellige ordninger med tilpasset videreutdanningstilbud fra høyskolen i regionen. Marnardal kommune har f.eks her, sammen med andre

kommuner i sin region, avtale om slik videreutdanning med Høgskolen i Agder. Trondheim har et samarbeid med sin høgskole, osv.

### Kompetanseutvikling for personalet i barnehagen

Barnehagekonsulenten i Byåsen distrikt peker på at der for tiden er mange førskolelærere som tar videreutdanning i 6-10 årspedagogikk. Bakgrunnen er at de vil ha mulighet for å kunne jobbe i skolen, sier hun. Det fins flere tilbud, men felles for dem er at de er på frivillig basis, og må tas på fritida. Denne videreutdanningen er litt spesiell, idet de som tar den gjør det for å ha mulighet for å komme *ut* av barnehagen. Men hva med den etterutdanningen som er rettet inn mot de som fortsatt skal jobbe i barnehagen? En ting er gjennomgående for det styrerne og barnehagekonsulenter forteller, og det er at det har vært lite midler til kompetanseutvikling innen kommunen, men at de har fått midler til etterutdanning og utviklingsarbeid fra staten, oftest gjennom fylkesmannen. Det synes altså som om staten også tar et utviklings- og kompetansehevingsansvar for denne gruppen kommunale arbeidstakere. En slik del av kompetansehevingen var knyttet til innføring av rammeplan for barnehagen, andre deler i forhold til nasjonale satsningsområder eller landsomfattende prosjekter. Byåsen deltar f.eks i et utviklingsprogram i regi av Barne- og familiedepartementet. Barnehagekonsulenten sier om det:

Ja, og der kan du si vi har jobba under bra vilkår, vi har, og vi er fortsatt med i BFD's utviklingsprogram for barnehager. Vi har forut for det vært med i det en kanskje kan kalle et pilotprosjekt, et samarbeidsprosjekt, 8 kommuner var med, nå er det 50 på det nye programmet. Så vi har jobba i fire år i tett samarbeid med BFD. Det har medført bl.a at vi har fått, foruten endel faglig inspirasjon, endel uttelling når det gjelder penger. Som vi har brukt på kompetanse. De midlene har vi stort sett prøvd å dreie i retning av at det skal ut på barnehagene, at det er der skoen trykker, det er der vi skal sette inn ressursene også. Vi har bl.a konsentrert oss om å skolere alle førskolelærerne på pedagogisk veiledning. Så vi har faktisk vært gjennom en runde med samtlige styrere og samtlige pedagogiske ledere. Med et sånn 50 timers kurs som vi nå tar en oppfølgingsdag på nå i

høst. Det har vært i samarbeid med fylkesmannen og delvis med Dronning Mauds Minde (høyskolen).

Hvorfor fylkesmannen?

Fordi det kurset vi bruker er en sånn kurspakke som fylkesmannen kjører til alle styrere som går på veiledning, og jeg har vært med i det kursteamet, så du kan si jeg har to roller. Både kurset øvrige styrere i fylket og våre egne. Fylkesmannen er inne i bildet fordi at fylkesmannen har en spesiell rolle i dette programmet, bindeleddet mellom oss og departementet.

Dette illustrerer det Bernt (1997) kaller statens «moderne» styringsmidler, hvor staten styrer gjennom kompetanseutvikling.

En av barnehagestyrerne i Byåsen kommenterer det at lærerne får lønnsuttelling ved etterutdanning, mens førskolelærerne ikke gjør det, på følgende måte:

Det har jo vært noe som førskolelærerne har vært litt såre for, opp gjennom alle år. At uansett hvor mye videreutdanning vi tar, så betyr det ingen ting! Men de fleste jeg kjenner, min generasjon, da, de har tatt enormt med videreutdannig. På eget initiativ. Jeg skjønner ikke at de orka å gjøre det uten at de får noe igjen for det. Det tyder jo på en veldig interesse for yrket, og et veldig behov for å vedlikeholde og utvikle den kompetansen en har. Det er livsnødvendig!

Hun snakker videre om kommunens rolle i forhold til etter- og videreutdanning:

Jeg vet ikke hvilke tanker de har gjort seg om det lenger opp i kommunen, men jeg synes jo det har vært et veldig forsømt område. Og det gjelder ikke bare førskolelærere, men assistentene. Og når jeg snakker med venner, sykepleiere og hjelpepleiere, så er de nesten rystet over det lave nivået vi har. Jeg hadde en hjelpepleier som jobbet her som assistent en periode, og hun begynte å spørre etter kurs, skal vi ikke på kurs snart? Og så sa jeg at det er litt opp til oss sjøl, men hun fikk jo se hvilket budsjett vi hadde, og var helt rystet over at det ikke var bedre, hun sa det var helt andre forhold på sykehjem og sykehus. Så der tar de det mer på alvor. Så, men Trondheim har kommet i siget. De har begynt. Og det har kommet endel tilbud.

Helst nå i Nye Trondheim, at hvert distrikt føler ansvar. Særlig for styrerne i de nye oppgavene. Som går på, nå skal vi ha økonomistyring, og ellers har det vært litt på data, regnskap, tilsetting, sånne administrasjonsting.

I tillegg til at kommunene, i henhold til Hovedavtalen, har ansvar for vedlikehold og fornyelse av denne arbeidstakergruppens kompetanse, synes det å gi førskolelærerne mulighet til å utvikle seg å være et av de forhold som kan medvirke til at førskolelærerne blir i barnehagen (Vedi og Børve, 1997). Det synes derfor viktig at kommunene, ved siden av eller i samarbeid med staten, satser på dette området.

### Voksende bevissthet om seniorpolitikk

I disse kommunene påpekes det et personalområde som det i den siste tiden har vært en gryede bevissthet om; hensynet til eldre arbeidstakere og deres behov. Til nå har det vært et forsømt område, men med den høye gjennomsnittsalder blant lærerne som vi finner i mange kommuner, innser man at det må satses på dette området. Det er særlig rektorene som ser problemet til daglig som fokuserer på spørsmålet. I flere av disse kommunene opplever imidlertid rektorene at det hittil har vært liten oppmerksomhet på dette spørsmålet sentralt i kommunen. «Der er ingen politikk for det. Du har jo regelverket, men ikke satt av penger f.eks. Det er jo først da du kan gjøre noe alternativt» sier f.eks en av rektorene.

Om fornying av kompetanse for denne gruppen sier en rektor:

Planen for etterutdanning på kommunenivået, den retter seg ikke inn direkte mot aldersgruppa, den er mer behovsretta. Faglig behovsretta. Det som vi tenker på lokalt, her på skolen, vi forsøker å ha tanke for å tilrettelegge arbeidstiden for de eldste. De over 60 får lettelse i inspeksjonen til dømes. Så det går mer på praktiske ting de føler belastende. Sentralt, i avtaleverket, er det jo også avtalefasta bestemmelser om reduksjon i leseplikt for de over 60.

En annen av rektorene har valgt en annen tilnærming i tiltak overfor eldre arbeidstakere som hun ser står i fare for å bli utbrent. Hun velger å sette dem helt ut av situasjonen de har vært i før, og gi dem nye utfordringer:



Jeg har valgt å gi dem en utfordring i stedet for å ta fra dem oppgave, så har jeg nok heller lagt på dem oppgaver, men noe helt annet. Teamlederoppgaver. f.eks. I stedet for undervisning. Og enkeltelever i stedet for klasse, integrerte elever i stedet for klasse. Jeg har tenkt det slik at hvis jeg tar fra noen oppgaver, så er det et nederlag, en forsterkning av noe, da blir det bare enda verre. Så jeg har tenkt, OK, da er alternativet det motsatte. Prøve så langt det går an innen deres kompetanseområde. Så vil det vise seg om det går bra.

### Lederne på virksomhetsnivå og avtaleverket

Vi spurte rektorene i skolene og styrerne i barnehagene om når de hadde behov for å kjenne avtaleverket. For enhetslederne i Trondheim var situasjonen spesiell, fordi de hadde hele personalansvaret for sine ansatte, mens lederne i de andre kommunene kunne overlate noe til kommunenivået. De sistnevnte peker på at det spesielt dreier seg om at lederne må kjenne til avtaler omkring arbeidstid, men de må også ellers kjenne innholdet i særavtaler og nye tariffavtaler. Det er mye å holde rede på, spesielt for skolelederne, og de opplever at der er situasjoner hvor de trenger hjelp. Det kan gjelde tolkninger av avtaler, f.eks i situasjoner hvor rektor og plasstillitsvalgt er uenige. De går da som regel til sin overordnede og ber om hjelp til tolkning. En av rektorene i Søgne uttrykker det slik:

Ja, da spør jeg stort sett skolesjefen om han kjenner regelverket i den og den saken. Hvis det er brakt opp i tillitsmannsapparatet så er det på en måte plasstillitsvalgte og rektor som blir enige om at dette er vi usikre på og må ha en tolkning på, så går tillitsvalgte til sin hovedtillitsvalgt. For å løfte det opp på det nivået eller be om råd derfra.

Selv om man fra distriktsledelsens side i Byåsen mener at enhetslederne nå skal være hovedsakelig «selvgående», sier enhetslederne vi intervjuet at de av og til trenger hjelp med tolkninger. Det gjelder også på det kommunale området. En av barnehagestyrerne sier om det:

Jeg synes den er ganske komplisert. Hvis du tenker sånn som hovedtariffavtalen, så synes jeg mange ganger det er vanskelig å tolke den. Den er ikke klar nok. Vi har begynt å etterlyse

opplæring. Hvordan skal vi forholde oss til ulike yrkesgrupper, hva er det som er riktig? Og forvirringen er stor, særlig hvis du får arbeidstakere fra andre kommuner, som praktiserer på andre måter. Det synes jeg er veldig frustrerende. For jeg synes det er min plikt å gi folk riktig lønn, og jeg vet det er viktig for arbeidstakerne, og jeg blir ganske nervøs egentlig når jeg tenker på konsekvensene, her sitter du og fastsetter lønn for et menneske, og du gjør en feil, og det ikke blir oppdaget og sjekket, på et eller annet tidspunkt, så kan en gå rundt med et feil lønn, i flere år. Det plager meg veldig å tenke på.

Trondheim kommune har utarbeidet en omfattende personalhåndbok, og vi spør om den er til hjelp for dem som ledere:

Ja, de synes jeg. Og den er mye i bruk. Jeg bruker den ganske ofte, f.eks når folk kommer og spør om de har krav på permisjon med eller uten lønn, for , ja det kan være ulike ting, det kan være eksamen, flytting, og de tingene der. For det viser seg at det er ikke alle som har krav på de tingene der, der er kanskje skille mellom fast ansatte og deltidsansatte, vikarer og sånn, og da er det veldig greit å slå opp i den.

Greit oppslagsverk. Det føles frustrerende at det er så mye vi skal vite! Litt mye på en person. Det kan oppleves som at folk forventer at vi skal ha svar på alt. Så det kan jo ringe et eller annet menneske til meg og si du på fredag har jeg eksamen ikke sant, og da må jeg få fri! Så må jeg sjekke det. De skjønner det, jeg sier at det er komplisert. Du føler press, altså.

Dette illustrerer at det å ha kjennskap til de ulike avtaleverk utgjør en viktig del av ledernes kompetanse, det er viktig for at de skal utføre sin personalledelse. Samtidig kan det være både mye å holde rede på, og avtalene er til dels vanskelig å tolke.

## 5.6 Å kjenne et avtaleverk; en egen kompetanse

Vi beskrev at i Søgne kommune var planen å flytte personaladministrasjonen for lærerne over til det sentrale personalkontoret i kommunen. Skolesjefen understreket at det ikke var helt klart hvilke oppgaver som skulle overføres, om de skulle overføre utregning, beregning av lønn etc. Kommunen ville ihvertfall trenge en over-

gangsfase, mente han, til personalavdelingen fikk kompetanse på området, for, som han uttrykte det:

For eksempel så legger vi ut et visst antall timer til hver skole og så får vi oppgaver tilbake om hvordan timene blir organisert og delt på den enkelte lærer. Så har hvert fag på ungdomstrinnet en vektning i lønssammenheng. Avlønningen er regulert i et ganske detaljert avtaleverk som det er nødvendig å sette seg inn i.

Dette illustrerer at det å ha kjennskap til lærernes avtaleverk er en kompetanse i seg, en kompetanse det for mange har tatt lang tid å bygge opp. Skolesjefen i Marnardal beskriver også betegnende at det å ha kjennskap til alle detaljer i avtaleverket, det var før i tida en «eksklusiv vitenskap for skolesjefene». Den gamle skolesjef-rollen var nettopp å ha kjennskap til alle bestemmelser og fortolkninger.

Personalkonsulenten i Søgne gir på sin side uttrykk for at hun er spent på overføringen, for de kjenner lite til det statlige avtaleverket.

Personalkonsulenten i oppvekstavdelingen i Byåsen distrikt sier om lærernes avtaler:

Arbeidsmessig sett så er jo det kurant. Det er jo bare å lese teksten. Hvis en tenker arbeidet og hvor mye tid jeg har brukt på det. Nå er det klart at jeg kom fra det statlige området og kunne det, og jeg ser jo at andre personalkonsulenter som kommer andre veien, de strever litt mer med det. Og om de strever litt mer med det statlige enn jeg gjorde med å lære meg det kommunale, det vet jeg ikke..

Var det mye arbeid å lære seg det kommunale?

Ja, jeg hadde vært pedagogisk konsulent tidligere. Jeg hadde ikke jobbet så mye med personal. Og regler og avtaler, ja, det tok en stund å lære det. Du må ha vært igjennom et par år for å lære det skikkelig; det er mange ting å forholde seg til.

## Informasjon og kommunikasjon

I spørsmålet om kommunenes kjennskap til innholdet i avtaleverket, dukker selvfølgelig også spørsmålet om informasjon fra de sentrale forhandlingsparter opp. Personalmedarbeiderne i kommunene hevder

at informasjonen omkring nye avtaler etc på det kommunale området stort sett er god. De påpeker at her er det greit, sentrale forhandlinger pågår en gang i året, lokale forhandlinger likeså, og informasjonen fra Kommunenes Sentralforbund fungerer stort sett bra. Det påpekes også at dataprogrammet KPS, Kommunenes personalsystem, utarbeidet av Kommuneforlaget, er et godt hjelpemiddel.

Men informantene er ikke like godt fornøyd med informasjonen de får fra staten omkring resultatet av lærernes forhandlinger. Rundskrivene kommer sent, og kommunene opplever stadig at de tilltsvalgte fra lærerorganisasjonene er godt informert gjennom sin organisasjon lenge før kommunens personalledelse har fått informasjon ad formell vei. Dette oppleves som et problem.

### Om å holde seg orientert og oppdatert i en liten kommune

Det er klart at større kommuner med større staber har bedre mulighet til å holde seg oppdatert i forhold til avtaleverk og endringer i dette enn små kommuner med liten administrasjon. Dette er et aktuelt spørsmål for Marnardal kommune. Vi så at skolesjefen i Marnardal påpekte at han ønsket å bruke mest mulig av sin tid til planleggings- og utviklingsoppgaver innen sektoren. For denne kommunen har det derfor vært til stor hjelp å abonnere på en tjeneste der man er online koblet til et datasystem for beregning av lønn. Både skolesjefen og den som er ansvarlig for lønnsutbetalingene i kommunen påpeker at dette er en stor fordel, for som den lønnsansvarlige påpeker: «da blir vi automatisk oppdatert på alle ting som skjer innen avtaleverket, både kommunalt og statlig».

Ellers arrangeres det også lokale kurs omkring disse spørsmålene. På det tidspunkt vi intervjuet rektorene i Søgne og Marnardal, skulle de nettopp delta på et slikt kurs arrangert av lærerorganisasjonene lokalt. En av rektorene sier om det: «Jeg synes det er veldig OK med en felles kursing, for det har noe å gjøre med felles forståelse, og vi får mulighet til å diskutere det, så det er bra. Jeg får liten tid til å sette meg ned i fred og ro, du blir hele tiden avbrutt. Så derfor er det bra, en veldig hensiktsmessig måte å gjøre det på».

## 5.7 Synspunkter på de to ulike avtaleverk

Personalkonsulentene i Byåsen distrikt kommenterte lærernes avtaleverk på følgende måte:

Hvis vi ser på tida som går med til administrasjon, så bruker jeg nok mindre tid på den statlige delen. Alt der blir jo styrt av andre. Og vi har veldig liten diskusjon på ting der, i forhold til organisasjonene, fordi så mye er fastlagt. Det diskusjonen går på, er tolking.

Og det som frustrasjonen bl.a hos meg går på, det er at det er så stivbeint og rigid at det ikke er noe å diskutere på. Som eksempel kan jeg nevne at vi har jobbet med å få til lederteam på noen skoler. Men så har vi en avtale mellom KUF og lærerorganisasjonene som sier at det kan vi nok gjøre, men da må vi holde oss til de bestemte stillingskategorier som er i staten. Da må temaleder være/ha lønn som undervisningsinspektør. Andre muligheter finnes ikke. Da blir jeg irritert. Avtalen stenger for å få til noe som kanskje alle sammen tror på og ønsker.

Det oppleves også frustrerende at vi sender signaler til KUF om en del saker som vi ønsker å få endret fordi dette hindrer aktiviteten. Men det skjer ingen endring, eller veldig langsomt. Eksempel på dette var at vi ønsket å opprette stillinger som spesialpedagogisk veileder/koordinator på hver skole. Dette var ikke en definert stillingskategori i staten. Denne saken ble kjørt helt til topps, men lite skjedde.

Vi vet at det sitter et par tre personer og forhandler på et område som er kjempedigert med mange særavtaler. De blir aldri ferdig. Og så står vi liksom og stamper i det og er maktesløse. Men sånn er det på det kommunale avtaleområdet også, der KS er forhandlingsmotpart. Det blir noe av det samme forholdet når det gjelder sentralt inngåtte avtaler.

En av rektorene snakket om et ønske om lokale forhandlinger for lærerne i forhold til visjonene han har for sin skole. Vi har valgt å trekke frem et langt utdrag av det han sier, fordi det godt perspektiverer forholdet mellom avtaleverk, ledelse og pedagogiske prioriteringer, samtidig som det peker hen mot den beskrivelsen av situasjonen vi i dag finner i Sverige, og som blir drøftet i kapittel 8:

Lokale forhandlinger. Det skulle jeg gjerne hatt! Jeg skulle gjerne hatt noen incitament, og jeg tror at jeg ville fått et rimelig bra flertall for det i personalet, på at det hadde vært bra. Det går på at det er en del forskjeller. Det lærerne er redde for er at det skulle være trynetillegg. Det går igjen i organisasjons-sammenheng. Trynetillegget. I det øyeblikket man sier det, så sier man også noe om den tilliten man har til skolens ledelse. Og det glemmer man. Jeg tenker bare på meg selv, her, rektor med 50 mennesker, og 350 unger. Så sitter det en kollega av meg et helt annet sted med 12 elever og to lærere og ligger nesten akkurat på samme lønnstrinn. Og så sier de at ja, selv med en liten skole har vi mye samarbeid. Det er tull! Og det samme ville det være i enkelte sammenhenger i skolehverdagen. På den enkelte skole. En lærer har en kjempeklasse på 27 elever, den er strøken, det er ingen elever med T-timer, ingen ekstratimer, klassen er som smør. Altså kan jeg ikke bruke bare antall elever som parameter. Så sitter en annen lærer med en klasse på 18 elever, med 4 elever som har T-timer. En elev er svært utagerende. Hun har elev- og foreldrekonferanser ustoppelig. Må ringe hjem til den ene eleven hver dag i en periode. De to lærerne har samme lønn. Det må være positivt galt!

Samme leseplikt, samme lønn. Det er galt! Men jeg kan ikke gjøre noe med det. Vel, jeg kan gjøre litt. Litt med leseplikt. Men ikke noe med lønn.

Hvor stor fleksibilitet har du med hensyn til leseplikt?

Ikke mye. Men en har jo alltid sånne små irrganger, da. Og sånn som jeg har nå, når jeg ikke legger hele administrasjonsressursen ut, så har jeg noe. Men bruk av rammetimetallet, det er morsomt. Det er den største pedagogiske utfordringen en rektor har det, å bruke rammetimetallet. Men du skal være åpen på det, innad i skolen. Det ligger muligheter til bruk av rammene til skolens beste, men man må si noe om det i kollegiet. Hvis jeg ville gi en lærer reduksjon i leseplikten med 2-3 timer fordi vedkommende har store belastninger. Men det ville jeg drøftet med tillitsvalgte. Det hadde dette kollegiet akseptert. Det er jeg sikker på. Men hvis jeg da i tillegg hadde

sagt at den læreren som har kjempegod erfaring med sosial kompetanse, f.eks, frigjort henne til å gå rundt i klassene, at hun da fikk ekstra ressurser. Jeg har tenkt på det. Jeg ønsker da at hun blir en prosjektleder, og vil argumentere for at hun får lønn deretter. Jeg ønsker å bruke administrasjonsressursen til det. Jeg ser ikke bort fra at vi gjør det neste år.

Jeg tror organisasjonene hadde tjent på å gå ut og være litt mer tillitsfulle til hva den enkelte skoles ledelse bedriver. Vi er arbeidsgivere, og da bør vi få den tilliten at det ikke er snakk om trynetillegg, det er snakk om et kollektivt ansvar som drøftes med tillitsvalgte og så går man inn i en prosess og så sier man, den læreren bør nå få to lønnstrinn og en redusert leseplikt. Jeg ser ikke bort fra at det lille konkurransemomentet også kunne vært sunt i et personale! Det er lov å være god!

## 5.8 To avtaleverk, rettferdighet mellom arbeidstakere og forsøk på harmonisering

Vi refererte til personalkonsulenten i Søgne som hadde gjort seg endel tanker om hvordan det ville bli å administrere personalsaker for alle arbeidstakerne i kommunen, også lærerne. Hun beskriver et tilfelle hun nettopp har vært i berøring med, som illustrerer forholdet mellom de to avtaleverk, eller rettere sagt to ulike prinsipper for lønnsfastsettelse: det at i det kommunale er lønn knyttet til stilling, mens i undervisningspersonalets avtaler er det knyttet til utdanning og ansiennitet:

Det er ikke så lenge siden vi ansatte en førstekonsulent på skolekontoret her, og da kom det opp dette med lønnsnivået til vedkommende, for at etter hans bakgrunn, han hadde vært rektor i mange år, og søkte seg da over til denne stillingen. Men så kom det krav da fra lærerorganisasjonen at han skulle plasseres høyere opp, og vi hadde det oppe i forhandlingsutvalget, men vi syntes ikke det var riktig, i forhold til andre førstekonsulenter, vi har jo ikke så mange av dem, at den skulle ligge tre fire lønnstrinn over fordi han kom fra skole. Han hadde jo sjøl valgt da å gå over, og måtte ta det økonomiske med det. Ofte så har det vært slik, at når der har vært en stilling inne på

skolekontoret, så skal den være høyere lønns plasser enn de andre kommunale stillingene på grunn av at de ser det i forhold til skolen og ikke i forhold til den andre delen av kommunen, at de identifiserer seg med sitt system.

Hun trekker videre frem en rekke eksempler på problem som hun har observert fra sin posisjon, fra sidelinja, områder hvor lærernes rettigheter synes å være bedre enn tilsvarende for andre kommunalt ansatte, og som vil være vanskelig hvis man skal forsøke å harmonisere dem. Hun peker på permisjonsrettigheter, at lærerne har flere muligheter til å få permisjoner. De har diskutert hva de skal gjøre med det kommunale permisjonsreglementet, det er vanskelig ut fra rettferdighetshensyn, det er vanskelig å forklare andre ansatte at lærerne de har et annet avtaleverk. Velferdspermisjon er et annet eksempel. Hun sier om det: «de bruker det de kan av det kommunale, personalhåndboka, der de kan det. Så de tar liksom det beste fra begge kantene». På spørsmål om lærerne kan det, om de har rett til å bruke det kommunale personalreglementet, sier hun at de ikke har lagt inn noe unntak for pedagogisk personell. Et tredje område hun peker på, er rettigheter for tillitsvalgte:

Jeg vet at der er en god del å gjøre innenfor dette med lærerorganisasjonene og deres rettigheter til å møte og hvor mye frikjøpt tid og sånn de har, jeg har inntrykk av at det er et vespesbol, de har nok vært ganske heldig. Jeg så det jo her i en del sammenhenger. Lærerlaget kan sitte og lese på søkerlistene og bruke mye tid, mens for de andre er det bare så vidt de har tid til å skumme igjennom.

Det hun diskuterer her, er flere områder hvor spørsmålet om rettferdighet mellom de ulike arbeidstakergrupper står i fokus. Det man kan diskutere, er hvorvidt rettferdighet i form av at alle har like rettigheter fortsatt er et mål i kommunesektorens personalpolitikk, eller er det ikke mer slik at systemet med individuell lønnsfastsetting representerer en vektlegging på ulikhet som en «motor» i arbeid mot større produktivitet?

Vi spurte også rektorene i Søgne hvordan de så på den forestående overføringen. En av dem svarer slik:



Det ser jeg på som positivt. Under tvil. For en er jo alltid usikker på det en ikke har prøvd. Faren er jo at der blir større avstand og mindre forståelse for det som er særegent for sektoren. Men fordelene er at du får en enhetlig holdning, og du får bedre mulighet til å se kommunale arbeidstakere, eller de ansatte på kommunale vilkår, på lik linje med de som står på statlige vilkår. Ihvertfall i større utstrekning.

Han peker her på det som han anser som bra ved en felles administrasjon på området, at man får mer like betingelser, samtidig som han er opptatt av at det som er særegent for sektoren må ivaretas.

Personalleder i skole- og barnehageetaten i Asker er sterkt opptatt av hva man kan kalle en funksjonell harmonisering av personalarbeidet mellom de ulike arbeidstakergruppene. Deres politikk er å forsøke å integrere og skape mest mulig likhet mellom gruppene. Som personalleder uttrykker det: «Så lenge ikke lov eller tariffavtale er til hinder for det, så behandler vi alle likt». Et eksempel er at de har felles personalutvalg for alle ansatte innen skole- og barnehagesektoren. De gjør det ikke slik at de skiller i to utvalg, de holder det sammen. Som ansattes representanter sitter en tillitsvalgt fra Norsk lærerlag og en fra Kommuneforbundet, og de deltar uansett saker.

Innen etaten har de et felles ansettelsesreglement. De praktiserer prøvetid ved ansettelse av lærere på linje med andre arbeidstakere i kommunen. Dette hadde man også prøvd på Byåsen, men måttet gi seg på det. Personalkonsulenten i Byåsen sier om det:

Jeg har kjempet en kamp og jeg har skrevet i tilsettingsbrev også for lærere, men har måttet gi meg på det. At det ikke er prøvetid for lærere. Det synes jeg er en katastrofe, for å si det rett ut. Vi hadde et system med årsvikarer. Og det var jo en slags prøveordning. Men nå er jo ikke det noe mer, og jeg synes at det at alle andre som blir tilsatt skal ha prøvetid og ikke lærere, det er forferdelig. Men det har jeg måttet gi meg på. Og hadde vi hatt bedre tid kunne jeg tenkt meg å prøvd ut det, for sjøl om at det ikke står at det kan være, står det heller ikke at det ikke kan være.

Og nettopp det siste argumentet bruker personalleder i Asker: «Noen må vise meg at det er galt! Vi bryter ikke Arbeidsmiljøloven!»



## 6

FORHANDLINGSANSVARET FOR  
LÆRERNE; EN DELUNDERSØKELSE

## 6.1 Bakgrunn for denne delundersøkelsen

Regjeringen har besluttet at forhandlingsansvaret for lærerne forblir hos staten kommende avtaleperiode. For Kommunenes Sentralforbunds (KS) videre arbeid med saken, er det behov for ytterligere utredninger og dokumentasjon. I følge prosjektanbudet fra KS burde prosjektet ta utgangspunkt i dagens system med delt forhandlingsansvar og bl.a. inneholde:

- kortfattet kartlegging og oppsummering av erfaringene i Sverige og Danmark
- vurdering av eventuelle gevinster ved å overføre forhandlingsansvaret for lærerne til kommunesektoren, særlig sett i forhold til å utløse utviklingspotensiale i skolesektoren, muligheter for å se skole og andre kommunale sektorer bedre i sammenheng, og for eksempel å foreta avveininger mellom ressursbruk til lærerlønn og andre innsatsfaktorer
- vurdere konsekvenser av to parallelle avtaleverk (kommunalt og statlig) side om side ved iverksettelse av Reform -97.
- vurdere lederrollen ved de endringer som skjer i skolesektoren fremover
- utrede muligheter og konsekvenser ved overføring av forhandlingsansvaret for deler av undervisningspersonalet (f.eks skoleledere).

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) fikk i oppdrag av KS å gjennomføre prosjektet. Med forespørsel fra Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) og med aksept fra KS, fikk Stiftelsen Østfoldforskning (STØ) i oppdrag å gjennomføre «økonomidelen» i prosjektet for AFI som oppdragsgiver. I AFIs prosjektbeskrivelse står det at det kun er de økonomiske konsekvenser av det å administrere to avtaleverk som her

skal belyses. Men vi har valgt en problemstilling med en bredere samfunnsøkonomisk vinkling og drøfting.

## 6.2 Formålet med prosjektet

Som påpekt i tidligere kapitler: Selv om grunnskolens lærerpersonale er kommunalt ansatt, så er avtaleverket statlig og forhandlingene foregår mellom staten og lærerorganisasjonene. Dette innebærer at forhandlinger kan skje uavhengig av kommunene og at kommunene kanskje må revidere sine budsjetter etter de nasjonale forhandlingene. Dermed svekkes kommunenes rolle som arbeidsgiver overfor lærerne og kommunenes muligheter til økonomisk styring og omstilling. Fra KS sin side blir det blant annet hevdet følgende:

- Det er uheldig at KS ikke har forhandlingsansvaret for lærerne da kommunene sitter med det økonomiske ansvaret
- Hvis KS har forhandlingsansvaret for lærerne, vil kommunene kunne utnytte de kommunale ressursene på en bedre måte.
- To systemer side om side er dyrt, noe som fører til merarbeid og er tungt å håndtere.

Om kommunene vil kunne utnytte de kommunale ressursene på en bedre måte, hvis KS har forhandlingsansvaret for lærerne, vil være det sentrale i STØs undersøkelse.

Videre har Administrasjonsdepartementet (AD) gitt svar til KS om at staten blir arbeidsgiver for førskolelærerne i skolen. Til nå har KS hatt arbeidsgiveransvaret for førskolelærerne, mens staten er arbeidsgiver for lærerne. På bakgrunn av svaret fra AD uttaler Jan Andersen-Gott i KS følgende til Kommunal Rapport, fredag 25. april 1996:

Jeg er svært skuffet over avgjørelsene i AD. For det første mener vi det er naturlig at så vel lærere som førskolelærere burde ha kommunen som arbeidsgiver, ikke staten. Kommunene bør ha forhandlingsrett for sine egne ansatte. Derfor er det et skritt i feil retning når staten tar over også førskolelærerne i skolen.

Vi frykter selvsagt at førskolelærerne i barnehagen vil forsvinne til skolene. Det vil bli et stort problem med den førskolelærer mangelen vi har allerede i dag.

Dette er noen påstander fra KS sin side som må utredes nærmere. Hovedformålet med vårt prosjekt vil være å gi en dokumentasjon/utredning av problemstillinger ved overføring av forhandlingsansvaret for lærerne til KS med utgangspunkt i dagens system. KS ønsker dermed å være mer aktiv og ha større innflytelse i arbeidsgiverpolitikken i skolen. Vi anser derfor en del av prosjektet vil være å konkretisere noen mål/kritiske faktorer, beskrankninger som bør testes. Det er viktig å presisere at undersøkelsen vil fokusere på avtaleverket og dens effekter.

Diskusjon rundt den offentlige enhetsskolens eksistens eller privat konkurranse vil ikke spesielt bli tatt opp, da KS og lærerorganisasjonene slutter opp om enhetsskolens prinsipper.

### 6.3 Utdyping av problemstillinger, metode og teori

Problemstillingene i dette notatet vil fokusere på hva som skjer, kan skje og mulige effekter. Hovedproblemstillingene vil være:

- Kommunaldepartementet og Finansdepartementet påpeker at kommunene må kunne omstille seg. Hvilke beskrankninger ligger så i det sentrale forhandlingsystemet/dagens avtaleverk som kan virke hemmende på omstillingsprosesser i kommunene?
- Med nåværende avtale er det ingen lokale forhandlingsmotparter. Hvordan kan en med overføring av forhandlingsansvaret få til lokale særavtaler som gjør kommunene bedre i stand til å tilby et godt og kostnadseffektivt undervisningsopplegg?

I forbindelse med overføring er det viktig å understreke at en overføring i seg selv ikke medfører noen endringer i dagens avtaleverk. Men at overføring medfører at rettighetene, lønns og arbeidsforholdene for alle kommunalt ansatte reguleres av ett avtaleverk.

Prosjektet skal konkretisere mål/kritiske faktorer, beskrankninger i nåværende sentrale forhandlingsystem/dagens avtaleverk mellom staten og lærerne, som virker hemmende på omstillingsprosesser i kommunene.

Effektene på personalpolitikken i kommunene er et sentralt punkt. Forhandlings situasjonen for lærerne er i dagens system hovedsakelig definert mellom den enkelte skole og organisasjonene ved de tillits-

valgte, jfr. § 12 i Hovedavtalen med tilpasningsavtale for undervisningspersonale i grunnskolen og videregående skole. For alle andre kommunalt ansatte, er det en forhandlingssituasjon hvor det er lokale forhandlinger mellom kommunen og de lokale lag av arbeidstakerorganisasjonene.

I vurdering av personalpolitikken i kommunene må prosjektet kartlegge de formelle og faktiske samarbeidsforhold mellom arbeidstakersiden og arbeidsgiversiden i kommunene. De faktiske forhold vil beskrive om kommunene har kommet frem til lokale løsninger i dagens system med to avtaleverk. Ved overføring av forhandlingsansvaret, vil det være aktuelt å kartlegge om det vil kunne føre til større planleggings- og styringsmuligheter for kommunen.

Under vil vi beskrive tre temaer som vi anser som spesielt aktuelle ved en vurdering av eventuelle gevinster ved overføring av forhandlingsansvaret fra staten til KS/kommunene:

1. Gevinster ved en utvikling i retning av økt desentralisering
2. Forbedret incitamentstruktur
3. Bemanningsproblematikken for førskolelærere

Hvilke gevinster kan oppnås ved en utvikling i retning av økt desentralisering?

Generelt vil en økt desentralisert beslutningsstruktur fra stat til kommune føre til større forskjeller mellom kommunenes tilbud. Det vil derfor ofte være en avveining mellom minimumsstandarder (individuell valgfrihet) og egalitære mål (utjevne forskjeller). Ved minimumsstandarder er det lite statlige inngrep. Ønsker staten å utjevne forskjeller mellom kommunene, vil det føre til større offentlige inngrep og mindre hensyn til lokale preferanser.

Ved å overføre forhandlingsansvaret for lærerne til kommunesektoren, kan det gi rom for kommunene til å se alle kommunale sektorene bedre i sammenheng, noe som kan lette planleggingen for kommunene. Videre vil det kunne være lettere for kommunene å foreta avveininger mellom for eksempel ressursbruk til lærerlønn og andre innsatsfaktorer i skolesektoren. For å kunne teste denne type påstander, er det viktig å gå inn på kritiske faktorer i avtaleverket. Ved

å konkretisere effekter som blir påvirket i avtaleverket, vil en kunne sette rammer på hva slags type desentralisering vi her snakker om.

Vil det gi en bedre incitamentstruktur?

I et prinsipal-agent forhold kalles den som handler agent, og den som vedkommende handler på vegne av kalles prinsipal. Utfra forholdet mellom prinsipaler og agenter søker en å gi beslutningsregler for hvordan forholdet bør reguleres. Det gjelder da for prinsipalen å finne et incitamentsystem for agenten som er utformet slik at agentens handlinger også sammenfaller med prinsipalens interesser (incitamentsforenlighet). Fra befolkning til stats- og kommunebyråkratiet vil det være et hierarki av prinsipal-agent relasjoner.

I det generelle forholdet mellom stat og kommune eksisterer det incitamentsproblem og risikodelingsproblem. Korrekte incitamenter krever at kommunene blir konfrontert med de samfunnsmessige alternativkostnadene ved å disponere ressurser til bestemte formål. En overføring av forhandlingsansvaret til kommunene vil kunne påvirke incitamentstrukturen for staten, kommunene og de kommunalt ansatte inklusive lærerne.

Det sentrale her vil være å prøve å kartlegge hvilke regler i avtaleverket som hindrer incitamentsforenlighet. Også her er det viktig å konkretisere kritiske faktorer som kan bli påvirket i avtaleverket for å gi KS innspill i forhold til staten når de skal forhandle.

### Bemanningsproblematikken

Ved gjennomføringen av reform 97, vil førskolelærere og lærere arbeide side om side på den samme skolen. Tidligere hadde kommunene forhandlingsansvar for førskolelærerne. Det ble i 1996, som tidligere nevnt, avgjort at førskolelærere som arbeider i skolen skal ha staten som arbeidsgiver. Det ble videre svart fra AD at førskolelærerne i skolen skal få samme lønn og arbeidsvilkår som lærere. Hervik-utvalget har beregnet at ekstrakostnadene med å overføre førskolelærerne til statlige tariffer blir på ca. 330 mill.kr., gitt at de får en økning på kr. 20 000 i gjennomsnitt for å undervise i skolen.

Hvis førskolelærere i grunnskolen skal ha samme lønn som lærere, vil dette kunne komme til å ha konsekvenser også for barnehagesektoren,

ved at flere førskolelærere søker seg over til skolen. Dette er imidlertid et bemanningsspørsmål både for skolen og barnehagen. Det er også viktig å se dette i forhold til skolefritidsordningen, selv om det i denne ordningen ikke er krav om pedagogisk utdanning. Videre kan dette også bli et organisatorisk spørsmål for kommunene. Vi tenker da på diskusjonen rundt felles administrasjon og samlokalisering av barnehage, skolefritidsordning, musikkskole, fritidsklubb o.l..

I undersøkelsen vil vi søke å få svar på i hvilken grad de får dekket inn bemanningsbehovet i de to sektorene og kartlegge evt. organisatoriske spørsmål. Det vil her også være hensiktsmessig å si noe om det faktiske utdanningsnivået til de ansatte i barnehagene. På bakgrunn av dette, vil vi diskutere hvilke konsekvenser de forskjellige løsningene kan få med hensyn til dagens avtaleverk og ved overføring av forhandlingsansvaret.

## Metode

Det er gitt fra oppdragsgiver å avgrense datagrunnlaget til 6 case-kommuner som vi vil studere nærmere. Ved å konsentrere oss om noen utvalgte case-kommuner har vi muligheter til å samle inn data fra ulike lokale informanter, vi får mulighet til å innhente både kvalitative og kvantitative data samt at vi får mulighet til å gå i «dybden» i de utvalgte kommunene. Vi finner det hensiktsmessig å benytte de kommunene som AFI allerede har kontakt med i prosjektet; Byåsen i Trondheim, Marnardal, Søgne og Asker. I tillegg har vi benyttet Aurskog-Høland og Råde.

I forhold til denne analysen, hvor hovedformålet er å få frem og utdype problemstillinger, vil en case-undersøkelse være hensiktsmessig. Blant annet kan problemstillingene utdypes gjennom oppfølgingsintervju. Det vil primært være skolesjefen og rådmannen i kommunene som vil bli intervjuet.

Det er viktig å understreke det metodiske poenget at en ved kun å spørre representanter fra planfunksjonen (aktør) i kommunen kun vil få frem de aktuelle aktørenes oppfatning om eller fortolkning av et fenomen. Videre er det en kvalitativ metode slik at det ikke er mulig å gjøre noen statistiske beregninger av mulige sammenhenger. Det kan bare foretas en drøfting av de ulike aspektene. Men gjennom



resonnementer, kan det sannsynliggjøres at noen faktorer har større betydning enn andre.

Det ikke ble foretatt intervjuer med andre aktører i kommunene eller med politikere. Det hovedmønsteret som kom frem gjennom intervjuene, ble derfor preget av at det var representanter fra planfunksjonen (rådmann, skolesjef) som ble intervjuet.

En rekke spørsmål var svært hypotetiske og dermed vanskelig å gi et konkret svar på. På bakgrunn av dette, vil det være vanskelig å tallfeste gevinster og kostnader i forbindelse med en overføring av forhandlingsansvaret. Gevinster/kostnader vil derfor i hovedsak bli drøftet verbalt og antydning om det vil bli økte eller reduserte gevinster sett fra kommunens side.

#### 6.4 Prinsipal-agent forhold i dagens grunnskole

Kommunene er økonomisk, administrativt og personalmessige ansvarlig for at alle barn i Norge får et utdanningstilbud fra 1. til 10. klasse. Under vil vi peke på sentrale punkter som kommunene må forholde seg til i styringen av grunnskolen og så vil vi sette disse punktene i lys av identifisering av prinsipaler/agenter i grunnskolen.

Følgende sentrale punkter må kommunene forholde seg til i styringen av grunnskolen:

1. Innhold (læreplaner)
2. Struktur (klassedeling, skolekretser, etc)
3. Avlønning
4. Materiell (læremidler)
5. Arbeidsmiljø (permisjon, etterutdanning, lokaler)

Et prinsipal-agent forhold beskriver, som nevnt, en situasjon hvor en eller flere handler (agent) på vegne av andre (prinsipal). En søker derfor å gi beslutningsregler for hvordan forholdet mellom prinsipaler og agenter bør reguleres for at både prinsipalenes og agentenes overordnede målsetninger skal nåes. Fra befolkning til stats- og kommunebyråkratiet, vil det være et hierarki av prinsipal-agent relasjoner.

Følgende prinsipaler/agenter kan identifiseres i grunnskolen:

- Befolkning
- Storting
- Regjering
- Departementet
- Statens utdanningskontor
- Kommunene
- Skolene
- Lærerne

Stortinget vil være agent for befolkningen, men prinsipal for regjeringen. Regjeringen vil være agent for Stortinget, men prinsipal for departementene. Regjering og Storting er lovgivende myndighet og prinsipal i forbindelse med definisjon av hva grunnskolen skal inneholde og i hvilken grad bestemte forhold skal reguleres i loven, eller hvorvidt de skal desentraliseres. Desentraliseringen kan skje gjennom at fagdepartementet gis anledning til å utforme forskrifter og rundskriv med hjemmel i loven. En annen type desentralisering kan skje gjennom overføring av ansvar og myndighet, f. eks offentlige oppgaver som utføres i kommunene og som delfinansieres gjennom statlige overføringer til den enkelte kommune.

For grunnskolene har vi i dagens system både bestemmelser i loven som beskriver maksimum klassestørrelse, hvilke fag det skal undervises i og en styring gjennom utarbeidelsen av fagdepartementale forskrifter og rundskriv (opprettelsen av funksjoner og stillinger). Samtidig er finansieringen av grunnskolene kommunenes ansvar, og kommunene får gjennom de statlige rammeoverføringer finansiert deler/hele grunnskoletilbudet. Det statlige engasjement på grunnskolesektoren er i stor grad detaljstyrt når det gjelder innhold og avlønning (punkt 1 og 3), mens finansiering er delegert til den enkelte kommune. Men kommunene antas å ha et større handlingsrom i forhold til staten, når det gjelder struktur, materiell og arbeidsmiljø (punktene 2, 4 og 5).

Statens utdanningskontor er statens regionale rådgivnings- og overvåkningsetat. Utdanningskontorets rådgivningskompetanse kan være

viktig i forbindelse med forståelsen og implementering av endringer i lov, forskrifter, rundskriv som kommer fra sentrale enheter.

Fungerer lov og avtaleverk om hverandre eller er de to adskilte systemer? Vi skal ikke svare på dette spørsmål. Men for vårt vedkommende er det et poeng å betrakte lovverk og avtaleverk som to adskilte systemer. Formålet med et slikt valg er at det tvinger frem en avklaring av interesser i forhold til begge.

Innenfor prinsipal-agent teori er det sentralt punkt å definere hvordan prinsipal (regjering og storting) finner et incitamentsystem for agenten (læreren) som på optimalt vis fremmer prinsipalens interesser.

I grunnskoletilbudet er det lagt opp til at alle elever skal få samme opplæring. Hvert skoletrinn har sine læreplaner. Dette sikrer at elever som flytter umiddelbart vil kunne gå over i den klasse som vedkommende tilhører aldersmessig. «Sluttkompetanse» kontrolleres delvis i en eksamenssituasjon som er identisk for alle. Vitnemålet følger et karaktersystem som er likt for alle. Den overordnede målsetningen er derfor at kvaliteten på skoletilbudet er likt i hele Norge; «samme undervisningstilbud til alle i Norge uavhengig av sted, med de samme lærerplaner, innenfor samme tidsramme»

Krav til grunnskoletilbudet som vi finner i grunnskolelov, forskrifter, rundskriv kan vurderes å være «forholdsregler» for å sikre at grunnskoletilbudet blir likt uavhengig av sted. Incitamentstrukturen i grunnskolen består av en rekke nasjonale krav, som kommunene og skolene må forholde seg til.

I avtaleverk gis det bestemmelser for lærernes lønns- og arbeidsforhold og deres medbestemmelse i forhold til ulike type saker. Lærerne følger statens lønnstabell og statens lønnsreglement. Dette sikrer at lærerne uavhengig av hvor de arbeider vil få de samme lønns- og arbeidsbetingelser. Lønn reguleres av utdanningen (grunnutdanning og videreutdanning) til den enkelte lærer. Dvs «samme lønns- og arbeidsforhold uavhengig av arbeidssted i Norge»

At staten er arbeidsgivers forhandlingsmotpart overfor lærerne sikrer at alle får de samme lønns- og arbeidsbetingelser. Incitamentstrukturen består av avtaleteksten. Problemet oppstår på grunnlag av detaljrikdommen i avtaleteksten og fortolkningsmulighetene i forskjellige avtaler. Detaljbestemmelser i avtaleverk (hovedavtale,

hovedtariffavtale og de enkelte særavtaler) kan vurderes å være «garantister» for lik lønn uavhengig av skolens lokalitet. Men samtidig kan det altså være bestemmelser i dagens avtaleverk som virker hemmende på kommunens handlingsrom.

## 6.5 Vurdering av enkelte beskrankninger i dagens avtaleverk

Grunnskolen blir i stor grad, som tidligere nevnt, detaljstyrt gjennom lover, forskrifter og avtaler. Gjeldende grunnskolelov av 13. juni 1969 §27 sier følgende:

Kommunen syter for at skolen blir styrt i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og læreplan og ser til at undervisningspersonalet er sammansatt så formålstenlig for fagkrinsen som råd er, og at skolen er på høgd med dei krav som gjeld til kvar tid.

Den sterke detaljstyringen må sees på som en forutsetning for enhets-skolen og dermed som garantist for likeverdige skoletilbud. Som følge av kommuneloven av 1992, har kommuner fått et nytt organisatorisk grunnlag for sin virksomhet (rammestyling). På bakgrunn av kommuneloven, ble det vurdert som nødvendig med en revisjon av gjeldende lovverk på opplæringssektoren. Samtidig ble det vurdert å være enklere å skape et helhetlig og bedre opplæringstilbud gjennom en felles opplæringslov ved at grunnskolelov, lov om videregående skoler, lov om fagopplæring i arbeidslivet, privatskoleloven og deler av voksenopplæringsloven skulle samles i den nye opplæringsloven med felles formålsparagraf (Jfr. Ot. prp. nr. 36 (1996-1997)).

Den foreslåtte opplæringsloven stiller forslag om endringer, hvor noen av disse endringer vil ha stor betydning for hvordan kommunene kan styre fremtidens grunnskoler. Vi tenker i denne forbindelse spesielt på: Opphevelsen av departementets adgang til å gi pålegg om stillinger, tjenester og funksjoner (Grunnskolelovens § 12)

I case-studien vil vi fokusere på kommunenes styring i henhold til struktur, materiell og arbeidsmiljø. I det følgende vil derfor beskrive 3 kritiske faktorer/beskrankninger, som vi anser som sentrale, for å få et bilde av hvordan disse faktorene påvirker den kommunale virkelighet

i kommunens styring av grunnskolen og for å kunne plassere beskrankningene i forhold til deres opphav (lov/avtaleverk). Samtidig vil denne kunnskap være betydning når vi senere skal studere case-kommunene.

1. Kommunenes mulighet til å bruke/definere den administrative ressurs på skolene (definisjon av stillinger)
2. Kommunens mulighet til å kunne forhandle/drøfte løsninger på kommunalt nivå (5. juli avtalen, manglende mulighet for kommunale særavtaler, medbestemmelse)
3. Manglende styring av lærernes ubundne tid og tid til organisert arbeid - Arbeidstidsavtalen

Punkt 2 faller sammen med endringer i lovproposisjonen, men skyldes også at tariffavtalen bare definerer et begrenset antall av stillingskategorier.

### Kommunale forhandlinger/særavtaler

I dagens system foregår det forhandlinger/drøftinger på 4 nivåer:

- Forhandlinger mellom staten representert ved Administrasjonsdepartementet og sentrale lærerorganisasjoner
- Lokale forhandlinger mellom staten representert ved KUF og sentrale lærerorganisasjoner.
- Drøftinger/informasjon og samarbeid mellom kommunal ledelse og hovedtillitsvalgte i den enkelte kommune
- Drøftinger/informasjon og samarbeid mellom rektor og plasstillitsvalgt på den enkelte skole

I forhandlinger mellom staten ved Administrasjonsdepartementet og LO Stat, AF Stat, YS Stat og Norsk Lærerlag og lokale forhandlinger ved KUF og de samme arbeidstakerorganisasjoner inngår:

- Hovedavtale i Staten
- Hovedtariffavtale i Staten
- Lønnsregulativets fellesbestemmelser, tilpasningsavtale for skoleverket

- Tilpasningsavtale for undervisningspersonale i grunnskolen og videregående skole
- Arbeidstidsavtale for undervisningspersonalet i skoleverket
- x-antall andre særavtaler

Det vil si at alle forhandlinger om lønns- og arbeidsforhold foregår på statlig nivå, uten kommunal mulighet for påvirkning.

På kommunalt nivå er det informasjon/drøftinger/samarbeid mellom kommunal skoleetat og hovedtillitsvalgt. På virksomhetsnivå er det informasjon/drøftinger/samarbeid mellom plasstillitsvalgt og rektor/adm. ledelse på den enkelte skole.

Den detaljerte planleggingen av lærernes tid er drøftingssak, jf § 12, punkt j: Oppsetting av arbeidsplan (tjenesteliste, vaktplan, turnuslister ol.). Likeledes er årsplaner/halvårsplaner drøftingsaker jf. § 12, punkt d. Herunder kommer også arbeidstidsavtalen. Poenget her, er at de reelle drøftinger mellom arbeidstakersiden og arbeidsgiversiden foregår på virksomhetsnivå, altså på den enkelte skole.

Kommunen kan derfor vurderes å sitte i et forhandlingsmessig vakuum, hvor spillereglene for samarbeid mellom lærerne og kommunen bestemmes på nasjonalt nivå og hvor handlingsrommet for lokalt samarbeid er lite samtidig med at de reelle drøftinger, som har betydning for organisering av lærernes arbeidstid, avgjøres på virksomhetsnivå (på den enkelte skole). Innholdet i de aktuelle saker som er gjenstand for drøfting eller samarbeid, og bestemmelsene for tvisteløsninger gir i sum den enkelte kommune et lite handlingsrom.

### Arbeidstidsavtalen

Arbeidstidsavtalen er sentral fordi det gir retningslinjer for hvordan lærerne skal bruke sin tid. Avtalen har status som særavtale. Avtalen fastlegger at lærernes arbeidsoppgaver skal løses innenfor et årsverk på 1717,5 timer. Arbeidstiden til lærerne er delt i 3 deler:

1. Leseplikt (årsramme)
2. Organiserte oppgaver
3. Tid til for- og etterarbeid og faglig ajourføring m.m.

Leseplikt er angitt i ukentlig gjennomsnittlig antall undervisningstimer (arbeidsenheter av 60 minutter). Barneskoletrinnet har 25 timer ukentlig leseplikt, mens ungdomsskoletrinnet har mellom 24 og 20,4 timer ukentlig leseplikt. På denne bakgrunn beregnes årsrammen (leseplikt \* 38 uker).

I tillegg til arbeidsenheten har lærerne en tilstedeværelsesplikt på 190 timer i skoleåret, fordelt med 5 timer pr. uke (38 uker \* 5 timer = 190). I tillegg skal lærerne være til stede 5 dager utenom skoleåret til felles planlegging/evaluering, kompetanseutvikling. I sum benevnes dette som tid til organiserte oppgaver.

Tid til for- og etterarbeid og faglig ajourføring er residualet mellom det totale årsverket minus årsrammen og tid til organiserte oppgaver. Avtalen sier i punkt 1.4 (F-3070, side 6):

Arbeidet med å forberede og evaluere undervisningen kan med fordel skje innenfor rammene av et organisert samarbeid mellom skolens lærere i team, avdelinger eller grupper. Lærerne har ansvar for å delta i dette samarbeidet slik at målsettingene i lov, fag- og læreplaner kan bli realisert.

Ulike fortolkningen av arbeidstidsavtalen har ført til interesselister mellom lærerorganisasjonene og kommunene. Vi skal ikke gå nærmere inn på disse, men bare konstatere at uklarhetene i avtaleteksten finnes.





# 7

## «HVA SÅ?» Vurderinger omkring en eventuell over- føring av forhandlingsansvaret

### 7.1 Innledning

Vi skal i dette kapitlet presentere data fra de 6 undersøkelses-kommunene. Vi vil beskrive problemstillingene sett fra det kommunale utgangspunkt, og vi vil trekke inn konkrete saker fra de enkelte kommuner når disse understøtter analysene. Dataene som presenteres er ledernes vurderinger, slik vi har oppfattet de kommunale representanters argumentasjon.

Dataene er strukturert etter en gjennomgående mal, som er blitt brukt i forbindelse med intervjuene. Dette har muliggjort en identifisering av forskjeller og likheter i vurderingene internt i kommunene og fra kommune til kommune.

### 7.2 Kommunal bakgrunnsinformasjon

Tabell 7.1 viser antall innbyggere, skoler og barnehager, antall lærerårsverk, antall førskolelærere ansatt i skolene og i de kommunale barnehager. Som vi ser av tabellen, har vi intervjudata fra forskjellige kommuner med tanke på størrelse og beliggenhet.



Store kommuner har muligheter til å etablere en større grad av spesialistfunksjoner i den kommunale organisasjon enn små kommuner, noe vi også har fått bekreftet i vår undersøkelse. Særlig er detaljkunnskaper i forbindelse med håndtering av 2 avtaleverk mere uttalt i de større kommuner enn i de små.

Som vist i kapittel 4, var kommunene organisert på forskjellig måte. For eksempel hadde Råde og Aurskog-Høland i den politiske utvalgsstruktur valgt å behandle kultur og oppvekst sammen. I Byåsen distrikt i Trondheim var det bydelsorganisering. Det var derfor ikke noen rådmann for det enkelte bydelsdistrikt. Byåsen distrikt, avdeling for oppvekst rapporterte til kommunalråden for oppvekst, som igjen var underlagt rådmannen<sup>9</sup>.

### 7.3 Hvorfor overføre forhandlingsansvaret?

10 av 12 informantene mente det var bra at KS arbeidet for å få overført forhandlingsansvaret for lærerne. Kommunene<sup>10</sup> hadde den prinsipielle oppfatning at kommunene burde ha forhandlingsansvaret for alle sine ansatte, dels fordi at de avtaleverk forskjellsbehandler lærerne til forhold for andre kommunalt ansatte.

Det prinsipielle standpunkt tar utgangspunkt i at kommunen vurderte det som naturlig at kommunen måtte forhandle for alle sine ansatte. Følgende kommentarer kom frem under dette spørsmålet:

En arbeidsgiver som mangler forhandlingsrett overfor sine ansatte, mangler vesentlige virkemidler i personalpolitikken.

Har du ansvar må du ha styring.

At staten har forhandlingsrett kan sidestilles med en situasjon hvor foreldre ikke selv bestemmer hvor mye familiens barn skal ha i ukelønn. Samtidig er det uheldig at staten ikke har beregnet

---

<sup>9</sup> I Byåsen har vi derfor vært i kontakt med distriktsleder i avdeling for oppvekst i Byåsen, som representant for «skolesjefen» og økonomisk planlegger under kommunalråden for oppvekst, som representant for rådmannen. Når vi i teksten referer til synspunktene for skolesjefene og rådmennene er det synspunktene fra disse representanter, som gjelder for Byåsen distrikt.

<sup>10</sup> I den følgende presentasjonen har vi valgt å presentere data fra kommunen slik at hvis der var samsvar mellom rådmannens og skolesjefens uttalelser, blir de presentert som *kommunens* syn. Hvis det ikke var samsvar, presenteres deres uttalelser hver for seg.

de økonomiske konsekvenser av de avtaler som er inngått. Dette får stor betydning når opp til ¾ deler av budsjettene innen oppvekstsektoren går til lærerlønninger.

To avtaleverk har ført til at lærerne har fått andre lønns- og arbeidsvilkår enn øvrige kommunalt ansatte, noe som vanskeliggjør en enhetlig personalpolitikk i kommunene. Den statlige avtale for lærerne ble vurdert å være detaljert og rigid. Samtidig som det var vanskelig å få gehør for endringer i de statlige forhandlinger. Flere kommuner hadde forventninger i forbindelse med en overføring at nettopp de lokale hensyn ville bli tatt mer hensyn til.

Det var også kommuner som mente at dagens avtaleverk var stabilt og gav dermed grunnlag for å skape en ensartet struktur. I to kommuner registrerte vi en viss skepsis overfor KS sitt ønske om å overta forhandlingsansvaret for lærerne. Den ene kommunen var opptatt av at avtaleverket skulle sikre at det ikke skulle oppstå regionale forskjeller, at arbeidstidsavtalen var tilpasset skolens behov og at avtaleverket sikret bemanningen i skolene. En annen kommune var i utgangspunkt usikker på KS sitt motiv og usikker på hvordan en overføring av forhandlingsansvaret konkret ville slå ut for kommunen og hvor stor detaljeringsgrad ville bli ved en overføring. Altså hvilket ansvar den enkelte kommune ville få i forbindelse med en overføring.

#### 7.4 Økonomisk betydning av overføring. Forventede endringer som følge av overføring av forhandlingsansvaret

Fire kommuner mente at en overføring av forhandlingsansvaret vil ha som naturlig konsekvens at dagens avtaleverk for lærerne ville bli endret.

I Råde og Aurskog-Høland eksemplifiserte man dette med lærernes motstand mot veiledningsplikten overfor lærlingene. Innenfor andre sektorer har dette aldri vært noe problem. Selv innen barnehagene, hvor lærlingordningen også var av forholdsvis ny dato, hadde det ikke vært noen problem med inntak av lærlinger. For lærerne var dette et problem, fordi arbeidsoppgaven ikke var beskrevet av det sentrale avtaleverk. De krevde at dette var en arbeidssituasjon som måtte ha en avtalefestet ordning:

Problemstillingen er i bunn et prinsipielt spørsmål om hvem som skal bestemme hva lærerne skal bruke sin tid til. Altså styringsretten over arbeidstiden.

Asker, Marnardal og Aurskog-Høland kommuner mente at det ville være naturlig å behandle lærerne på samme måte som andre kommunalt ansatte.

I Aurskog-Høland ble det nevnt at det ville være naturlig å se lønn i skolesektoren i sammenheng med lønnsnivå i andre kommunale sektorer. Skolesjefen i Aurskog-Høland konkretiserer dette med at rektorer har vært lønnsdrivende og at dette kunne medføre at kommunale stillinger på et overordnet nivå i skoleetaten måtte justeres opp. For kommunen kan dette være innledningen til revurdere hele den kommunale lønnskabal. En overføring av forhandlingsansvaret vil altså kunne ha som naturlig konsekvens at avtalen blir tilpasset de kommunale vilkår.

I Asker så man for seg at man ville få «en større oppmyking av lærernes arbeidsår». I dagens system har lærerne et komprimert arbeidsår, hvor de skal arbeide mye på kort tid. Dette beskriver forventninger om endringer i arbeidstidsavtalen.

I Byåsen var distriktssjefen av den oppfatning at en overføring av forhandlingsansvaret ikke ville føre til noen endringer i avtaleverket, fordi avtaleverkene ikke er så veldig forskjellige.

I Søgne mente man at avtaleverket over tid ville bli endret. Dette fordi opparbeidede rettigheter ikke automatisk ville bli opphevet gjennom en overføring av forhandlingsansvaret.

#### **Bedre utnyttelse av de kommunale ressurser**

Aurskog-Høland og Byåsen mente at en overføring ville føre til bedre utnyttelse av de kommunale ressurser og at det ikke ville bli brukt like mye til lønn. Kommunene Aurskog-Høland, Søgne og Byåsen vurderte at dagens lønssystemet ikke var bra, fordi det kunne oppmuntre lærerne til å ta utdanning som kanskje ikke var relevant i skolene. De mente at lønssystemer burde være slik at man lønnet lærerne i forhold til den kompetanse som ble brukt, og ikke bare om lærerne har tatt mere utdanning.

Søgne vurderte at kommunen ville kunne utnytte de kommunale ressurser på en bedre måte hvis man fikk økt handlingsrom og større innflytelse på avtaleverket enn i dagens situasjon.

#### Form og innhold i samarbeidet mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden

Informantene mente at formen på det formelle samarbeid mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden antakelig ikke ville bli endret som følge av en overføring av forhandlingsansvaret. Etablerte rutiner ville bli videreført, men forhandlingssituasjonen ville bli endret. Den ville bli mere reell og man ville ha et åpent utgangspunkt for forhandlinger og færre bindinger sentralt som satt grenser for resultatet.

I Byåsen mente distriktsleder at samarbeidet ville endre seg i positiv retning i forbindelse med en overføring av forhandlingsansvaret. Arbeidsgiver ville få en følelse av å ha mere makt/styring i forhold til lærerne. Det ville ikke bli flere møter som en konsekvens av en overføring av forhandlingsansvaret.

I Aurskog-Høland, Søgne, Asker mente de at temaene som tas opp idag ikke ville være de samme som etter en overføring. Byåsen og Marnardal mente at temaene ville være de samme.

Det ble blant annet gitt følgende kommentar på dette spørsmålet:

Idag brukes for mye av tiden til å finne ut hvordan man skal oppfylle kravene i sentrale avtaler. I en fremtid med en overføring av forhandlingsansvaret vil fokus på temaene være rettet mot lokale problemer. De viktigste temaer i dagens system er tariffavtalene, de sentrale forhandlingsresultater, mens det etter en overføring vil være en større fokus mot å løse de lokale problemer innen den kommunale økonomiske ramme.

Temaene vil bli endret gjennom at overføring av forhandlingsansvaret vil føre til at man vil diskutere/forhandle om lønn.

Temaene vil bli endret som følge av at «man vil flytte nivået: fra regelfortolkning til forhandlinger om rammevilkår for skolen/barnehagen».

I Byåsen så man, som nevnt, ikke at en overføring ville føre til endring i temaer som ble tatt opp og begrunnet det på følgende måte:

De viktigste temaene er og vil i fremtiden være drøftinger i forbindelse med omstillingsprosesser, kompetanseoppbygning, nye avtaler og tolkningen av disse, enkeltsaker, løsninger av oppståtte konflikter og tilsettingssaker.

I Marnardal mente man også at lokale forhandlinger ville bli et tema ved overføring.

I Asker kommune mente man at omfanget av det kommunale samarbeid ville bli større på grunn av at forhandlingene etter en overføring også ville kunne omfatte lønns- og arbeidsforhold. Dette kan bety økte kostnader ved at det må avsettes av mere tid til forhandlinger lokalt enn det gjøres idag.

Marnardal, Søgne og i Byåsen mente at gjennomføringen av lokale forhandlinger ville medføre økt samarbeide i kommunene.

I Aurskog-Høland antok man at *«omfanget av samarbeidet vil bli større, da kommunen må bruke mere tid på avtaleverket for lærerne og gjennom at kommunen må forholde seg mere aktivt i forhold til KS.»* Samtidig kunne samarbeidsformen bli endret i den forstand at forhandlingene med lærerne ville bli mere integrert med det samarbeid som kommunen ellers har i forhold til sine ansatte. *«Lærerne og deres organisasjoner vil møte på linje med andre kommunale ansatte. Dette antas å ville forenkle samarbeidssituasjonen.»*

#### Endringer i kommunale planer som følge av forhandlingsansvaret

Endringer i forhandlingsresultatet for lærerne har stor betydning for kommunenes økonomi, fordi lønnen er hovedutgiftsposten. På tross av at de sentrale forhandlinger skal medfører 100% dekning av de kommunale merutgifter i forbindelse med avtale, er det ikke alltid kommunene får 100% kompensasjon.

Jo mere lønn som spiser av utgiftene innen grunnskolesektoren, jo mindre spillerom for andre utgiftsposter. Det er arbeidstidsavtalen og tariffbestemmelsene som har betydning for økonomien i kommunen. En reduksjon av leseplikten med 1 time får store konsekvenser og er forholdvis vanskelig å beregne konsekvensen av. (Aurskog-Høland).

Man må ha kjennskap til lærernes leseplikter, lønnstrinn. Man må ha oversikt over antallet av lærere som er ansatt og antallet av nye lærere som må rekrutteres fordi leseplikten er blitt redusert. Man kan stille spørsmålsteget ved om det er mulig å beregne de totale kostnader av en avtaleendring på makronivå?

I Råde hadde man lagt opp de kommunale budsjetter på en slik måte at det er avsatt en sentral pott til eventuelle justeringer i budsjettet for oppvekstsektoren som følge av avtaleendringene. I Aurskog-Høland satte man av en sum på budsjettet og «håpet» at dette skulle være tilstrekkelig. I Årsmeldingen 1996 fra Marnardal stod det blant annet følgende:

Vårt økonomiske opplegg for lønnsendringer var ikke forberedt på å takle en del spesielle utslag i 1996 av tariffopplegget for lærere og førskolelærere.

Et annet problem er forsinkelsesprosessen i forbindelse med avtaleinngåelse. Dels fordi den skaper merarbeid, dels fordi de økonomiske konsekvenser av avtalen kan medføre at den inngås med tilbakevirkende kraft, noe som fratrar kommunen muligheten for å spre utgiftene jevnt i den aktuelle avtaleperioden.

Endringer i kommunale planer hadde medført at enkelte tilbud innen sektoren er blitt nedprioritert. Vi har konkrete erfaringer fra Aurskog-Høland og Byåsen, jfr. tabell 7.2.



Tabell 7.2: Endringer i kommunale planer som har medført nedprioritering av tilbud i Aurskog-Høland og Byåsen

|                                    | Aurskog-Høland | Byåsen |
|------------------------------------|----------------|--------|
| Inventar og undervisningsutstyr.   | X              | x      |
| Delingstimer (større elevgrupper). | X              | x      |
| Antall valgfag                     | x              | x      |
| Leirskoletilbudet                  | x              |        |
| Færre stillinger                   | x              |        |
| Større antall elever pr. klasse    |                | x      |
| Økt egenbetaling                   |                | x      |

I Marnardal er musikkskolen blitt nedprioritert av økonomiske hensyn. I Råde har man vurdert ressurser til pedagogisk veiledning og spesialundervisning. I Søgne vurderte man at avtaleendringen for leirskoleaktiviteten medførte at denne har blitt nedprioritert. Dette er et konkrete eksempler på en avtale som får som konsekvens at et bestemt tilbud nedprioriteres, fordi det blir for dyrt å gjennomføre.

#### Utnyttelse av personalressurser

Rådmannen i Aurskog-Høland mente at en overføring åpner for at man kan utnytte personalressursene på en bedre måte gjennom å gi arbeidet et annet innhold. Etter en overføring vil det kunne være mulig at lærerne arbeider sammen med andre med annen kompetanse i skolesituasjonen. F.eks. vil det være mulig å integrere barne- og ungdomsarbeidere i undervisningssituasjonen. Men i dagens situasjon sitter man med et system som gjør at *«hver lærer vil selv bestemme hvem som skal drive med undervisning i skolene»* og *«lærerne som gruppe er sterkest imot å ta imot nye medarbeidergrupper i undervisningssituasjonen»*. (Aurskog-Høland).

I Byåsen distrikt mente distriktsjef at mye ansvar kunne delegeres ned. I dagens system gjør rektor og undervisningsinspektører endel arbeid som de ikke har god nok kompetanse til (administrativt arbeid, økonomisk planlegging). Distriktet hadde etablert trinnledere ved siden av undervisningsinspektør ved en ungdomsskole. I utgangs-

punktet var det meningen at *«trinnsledere gis lønn som undervisningsinspektør for den del av stillingen som er avtalt til oppgaven som trinnsleder. Forøvrig beholder de sin undervisningsstillings ordinære lønn»* (Brev 30.10.97, Trondheim kommune, avd. oppvekst). Det var rundt dette tvisten oppstod mellom Trondheim kommune og lærerorganisasjonene. For KUF sa at det var opp til den enkelte kommune å opprette og benevne ulike funksjoner, men avlønning skulle følge de gjeldende stillingskategorier og tariffavtaler, dvs ingen mulighet for å dele stilling i forhold til administrative og pedagogiske oppgaver.

For kommunen var det en subsidiær løsning å ha 4 stillinger som undervisningsinspektører, hvor 3 av dem skulle fungere som trinnsledere. Kommunen mente at det var rimelig at bare den tiden som trinnsledere brukte til administrative oppgaver skulle lønnes som undervisningsinspektør. Distriktsleder satt igjen med en oppfatning om at de sentrale avtaler var for rigide og at løsningen ville være å få funksjonsstillinger for spesielle oppgaver. Hovedproblemet var ifølge distriktsleder ikke den enkelte skole, men regelverket. I den konkrete sak hadde kommunen måtte akseptere at trinnslederne fikk lønn som inspektør.

#### Administrasjon av to avtaleverk

To avtalesystemer kan medføre økte kostnader, fordi det er to adskilte avtaler og fordi kommunen må bygge opp kompetanse på to helt forskjellige avtaleverk. Oppbygging av kompetanse i forhold til de to avtaleverk kan sees som investeringskostnad. For store kommuner (Asker og Byåsen) kan det være store administrative kostnader forbundet med administrasjon av avtaleverket. Følgende kommentarer fra de store kommunene ble gitt under dette spørsmålet:

Ekstraarbeidet med at statlig område krever et mere nitidig arbeid, hvor kommunen bl.a. skal beregne stillingsstørrelsene, hver enkelt lærers kompetanse/utdanning. (Asker)

To avtalesystemer skaper merarbeid og ekstra kostnader. Ved læreroppkjørene må det regnes ut i etterkant sentralt og så ut i distriktene på hva kostnadene blir for lærerne. Det er også komplisert i forhold til stillingskategoriene. (Byåsen)

Utbetaling av lønn for lærerne var i noen kommuner delegert til skolekontoret. Det vil si at lærernes lønn administreres ikke sentralt i den enkelte kommune. Kommunene mente de brukte relativt mer tid på lønnsberegninger til lærerne i forhold til andre kommunalt ansatte, dels fordi lærerne skal ha lønn etter utdanning. Dette krevde at kommunen holdt seg oppdatert i forhold til hver enkelt lærers kompetanse. Dels fordi det var vanskelig å håndtere personalsaker for undervisningspersonalet. I tillegg nevnte Byåsen at når lærere ikke fungerte i jobben sin, så var det vanskelig å omplassere dem f.eks. gjennom å flytte dem over i andre kommunale sektorer. Slike enkelt-saker tok mye tid og krefter.

Det var generelt vanskelig å få konkrete data på hvor store administrative ressurser den enkelte kommune brukte i forbindelse med administrering av to avtaleverk. Dette fordi personer som arbeidet på området også har andre oppgaver. Men også fordi ekstra-arbeidet kom i perioder, ved implementering av forhandlingsresultatene, ved nyansettelser. Samtidig «sparte» kommunene personalressurser gjennom at de ikke hadde noe ansvar i forbindelse med inngåelse av lokaler avtaler.

I sum var kommunene usikre på om en overføring av avtaleverket for lærerne ville føre til reduserte administrative kostnader. I Avdeling oppvekst i Trondheim kommune vurderte økonomisk planlegger at *«et felles avtaleverk vil påvirke de administrative kostander, ikke nødvendigvis redusere dem.»* (Byåsen)

Ved en eventuell overføring av forhandlingsansvaret hadde kommunene forventninger om at KS ville være en bedre forhandlingspartner på vegne av kommunene enn det staten er idag. Blant annet fordi det ble antatt at forhandlingsresultatene i større grad vil holde seg innenfor den kommunale økonomisk ramme.

Aurskog-Høland så for seg at avtaleverket burde forhandles på sentralt nivå i KS. Søgne mente at avtaleverket burde innrettes slik at kommunene fikk en slags hørings- og uttalelsesrett i forbindelse med innføring av nye sentrale avtaler for lærerne. Dette krever at kommunikasjonen mellom KS og kommunen må utbygges.

I Marnardal ønsket kommunen at avtaleendringene var klare før behandlingen av de kommunale budsjetter. I dagens system er det en

«dårlig» timing. Forsinkelsene er vanlig. Samtidig så skolesjefen behovet for god informasjon om avtaleendringer fra Statens utdanningskontor. I små kommuner trenger man på flere områder støtte fra regional statsfunksjoner, da kommunens kompetanse ikke kan spres på alle områder.

Oppsummerende kan vi si at de kommunale lederne mente at overføring av forhandlingsansvaret også kan gi kommunen ekstra kostnader. Det ligger merarbeid i forbindelse med forhandlingssituasjonen og i forbindelse med inngåelse av lokale avtaler. Men samtidig vil en overføring kunne medføre at det totalt sett vil bli enklere å håndtere personalpolitikken i kommunen. Overføring kan føre til innsparing gjennom at kommunen bare skal forholde seg til ett avtaleverk, ett sett av fellesbestemmelser. Endelig vil en overføring føre til at lærerne blir en stor personalgruppe lokalt. Dette kan føre til en styrket forhandlingsposisjon for lærerne lokalt.

#### Lønn etter utdanning/kompetanse mot lønn etter funksjon

Det finnes eksempler på at kommunale etatssjefers lønn er blitt justert i forhold til lønnsbetingelsene for rektorer i skolene. Dette er især en aktuell problemstilling i små kommuner, hvor lønnen og det personalmessige ansvaret i sammenheng gir etatssjefen lavere lønns plassering i forhold til større kommuner. Vi registrerte at denne problemstilling hadde vært aktuelt i Aurskog-Høland, i Råde og i Marnardal. I Marnardal hadde rektorer i kommunen høyere lønn enn skolesjefen. På bakgrunn av denne konkrete «urettferdighet» hadde skolesjefen søkt om å få justert sin lønn i forhold til rektorenes lønn i kommunen. Rådmannen hadde registrert dette kravet fra skolesjefen. For rådmannen var det ingen sammenheng mellom skolesjefens lønnsfastsettelse og rektorenes lønn. Lønnen reguleres av to forskjellige avtaleverk. Rådmannen måtte også ta hensyn til andre etatssjefers lønn. Fastsettelse av lønn til kommunale etatsledere måtte ifølge rådmannen være i tråd med størrelsen på det budsjett som ble forvaltet og antall personer etatssjefen hadde under seg.

Samtidig kunne man stille spørsmål om rektorers lønn også burde ses i sammenheng med personalansvar og kompleksitet i undervisningstilbudet, ikke bare utdanning og ansiennitet.

På spørsmål om det ville få betydning for kommunen om alle kommunalt ansatte fikk lønn etter funksjon isteden for lønn etter utdanning mente man i Aurskog-Høland at man gjennom avlønning etter funksjon kunne ha forventninger om at anvendbar kompetanse i større grad ville kunne belønnes, og at lønn etter funksjon sikret kommunen mot at enhver kompetanse førte til lønnsøkning.

Rådmannen i kommunen henviste til at det ellers i den kommunale organisasjon ble stilt krav om at tilleggsutdanning eller videreutdanning skulle være relevant i forhold til de arbeidsoppgaver som ble gjennomført.

Skole- og barnehagesjefen i Asker kommunen vurderte at det ville få stor betydning for kommunen om alle ansatte fikk lønn etter funksjon.

Dette ville føre til at alle i kommunen vil bli opptatt av målstyring. Jobben som skal gjøres er det avgjørende for utviklingen.

Skolesjefen i Marnardal sa at lønn etter utdanning/kompetanse mot lønn etter funksjon er et viktig premiss som måtte avklares før det egentlig var mulig å vurdere de økonomiske effektene ved en overføring av forhandlingsansvaret. At dette er sentralt følger av faktorene man må kjennskap til for å kunne beregne de økonomiske konsekvenser av forhandlingsresultatet. Som igjen stiller krav om en oppdatering av alle læreres kompetanse/utdanning.

Vi vurderte at prinsippet for lønnsfastsettelse representerte en sentral faktor, som vil være av avgjørende betydning for den kommunale administrasjon av lærerlønninger. Lønnsfastsettelse etter funksjon vil medføre at lønn til lærere vil følge samme prinsipper som for andre kommunalt ansatte. Dette vil gi reduserte administrative kostnader gjennom at kommunen i større grad ville kunne sentraliserer personalfunksjonen. Behovet for eget lønnskonto for lærerne under statlige vilkår vil falle bort. Det vil kunne sikre at lønn til skoleledere vil bli sett i forhold til det personalansvar den enkelte ledere har og antas derfor å kunne løse problemet med eksemplet om høyere lønnede rektorer i forhold til kommunale etatssjefer i små kommuner ( det kan være omvendt i større byer).

### Oppsummering økonomisk betydning

Oppsummeringsmessig ble de enkelte kommunene bedt om å vurdere den økonomiske betydning av en rekke forhold. Dette er presentasjon av den antatte økonomiske betydning i forhold til en rekke spesifiserte utsagn. Som det fremgår av tabell 7.3 vurderte kommunene at det vil få økonomiske konsekvenser for kommunen om forhandlingsansvaret blir overført. Det var noen variasjoner i materialet, men alternativet «noen betydning» var hyppigst. Søgne mente at de administrative kostnader i forbindelse med lokale forhandlinger ville være store. Aurskog-Høland mente at den styrkede forhandlingsposisjon til arbeidstakersiden ville få stor betydning for økonomien, mens Byåsen vurderte at dette ikke ville ha noen betydning i det hele tatt. Aurskog-Høland vurderte også at det ikke vil være noen økonomiske betydning for kommunene å gjennomføre lokale forhandlinger.

Tabell 7.3 Kommunenes vurdering av økonomisk betydning i forhold til felles avtaleverk, styrket forhandlingssituasjon for arbeidstakere og administrative kostnader i forbindelse med lokale forhandlinger.

|                              | Ingen | Liten | Noen | Stor |
|------------------------------|-------|-------|------|------|
| Felles avtaleverk            | 0     | 2     | 4    | 0    |
| Styrket forhandlingsposisjon | 1     | 0     | 3    | 1    |
| Lokale forhandlinger         | 1     | 1     | 3    | 1    |

### 7.5 Utvikling i retning av økt desentralisering

#### Utløsning av et større utviklingspotensiale i skolene

Det var ikke enighet blant kommunene om at en overføring av forhandlingsansvaret ville utløse et større utviklingspotensiale i skolene. Rådmannen i Marnardal var ikke enig i at en overføring vil utløse et større utviklingspotensiale enn det som finnes i dag. Kommunen har det samme pedagogiske ansvaret uansett hvor forhandlingsansvaret ligger. Distriktslederen i Byåsen kunne heller ikke se at en overføring av forhandlingsansvaret i seg selv ville utløse et større utviklingspotensiale. Skolesjefen i Søgne så et utviklingspotensiale ved en overføring ville føre til en opphevelse av deler av det detaljerte avtaleverket. I Råde så man at kommunen ville få et større handlingsrom ved en overføring av forhandlingsansvaret, blant annet i forbindelse

med instruksjonsretten overfor arbeidstakerne, men det kom an på avtalens innhold ved overføring. *«En overføring av dagens avtale vil ikke i seg selv føre til et større handlingsrom».* (Råde)

Asker mente at en overføring av forhandlingsansvaret ville kunne utløse et utviklingspotensiale, fordi det ville muliggjøre en større fleksibilitet og en større variasjon enn det som finnes idag.

Skolesjefen i Aurskog-Høland vurderte at en overføring ville føre til at man fikk etablert et mere reelt samarbeidsklima mellom arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden. Og at det der igjennom vil være interessant å finne løsninger på personalpolitiske problemer. *«Ved overføring vil kommunen få et sett av nye virkemidler.»* (Aurskog-Høland). Rådmannen i Aurskog-Høland så mulige effekter ved økt sambruk/økt integrering av skolenes tilbud. F.eks. kunne spesialtjenester som bare finnes i skolene kunne få impulser ved å ha hele kommunen som arbeidsfelt, ikke bare ved den enkelte skole.

Utløsning av et større utviklingspotensiale var avhengig av at handlingsrommet for kommunene i avtaleverket ble større enn det er i dagens system.

#### Se kommunale sektorer i sammenheng

Byåsen var ikke enig i at det ved en overføring ville være lettere å se de kommunale virksomheter i sammenheng. Det eneste hinder i dagens system var at forskjellige arbeidsvilkår har skapt misunnelse/uro. Det hadde oppstått vanskelige arbeidssituasjoner når medarbeidergrupper med forskjellige avtalevilkår skulle arbeide innen samme tilbud.

Dette hadde man også opplevd i Marnardal. Et ad-hoc utvalg hadde arbeidet for finne en bedre utnyttelse av ressursene ved kommunens opplæringscenter og aktivitetshus. Voksenopplæringscenteret hørte inn under undervisnings- og kulturutvalget, mens aktivitetssenteret hørte inn under helse, sosial og omsorgsutvalget. Slik vi vurderte utvalgets arbeid hadde men diskutert og kartlagt hvordan en samordning av voksenopplæringstilbudet til voksne psykisk utviklingshemmede og det totale bo- og aktivitetstilbud til psykisk utviklingshemmede kunne etableres uten at det ble gjennomført en organisasjonsmessig

sammenslåing. Hindringen for sammenslåing var at personalet som arbeidet med de samme klientene hadde forskjellige arbeidsvilkår.

I Aurskog-Høland mente de at statlige avtalevilkår vanskeliggjør igangsetting av tilbud hvor ansatte på kommunale vilkår skal arbeide sammen med ansatte på statlige vilkår. Arbeidet som skulle utføres ble lønnet ulikt, de hadde ulik medbestemmelsesrett ifølge hovedavtalene. Misnøye/misunnelse oppstod og gjorde det vanskelig å sette igang tilbud hvor undervisningspersonalet skulle arbeide sammen med ansatte på kommunale vilkår. «*Den manglende overordnede enhet skaper forskjellsbehandling*».

I Søgne så skolesjefen at en overføring vil føre til at man ser mer helhet i kommunens personalpolitikk og at det vil bli lettere å håndtere bemanningsproblematikk.

I Asker så man at kommunen også i dagens system hadde mulighet til å kunne se de ulike virksomheter i sammenheng. At ingen av dagens begrensninger er uovervinnelige, men at en overføring vil gjøre det lettere.

Som et konkret eksempel, hadde Asker gjennomført en inndraging av veilederstillingen innenfor ordinær spesialundervisning på den enkelte skole. «*Når det gjelder integrering av funksjonshemmede elever og forsterkede tilbud på hjemmeskolen, ønskes Arnestad skole bygd ut til et ressurscenter slik at alle de andre Askerskolene kan hente kompetanse og veiledning herfra, når de får enkeltelever som trenger spesialtilpasning utover det som til vanlig gis i den ordinære skolen*». (Asker kommune, personalutvalg for skoler og barnehager, 1.4..1996.)

### Avveininger mellom lærerlønn og andre innsatsfaktorer

Denne avveining er avtalefestet som et drøftingstema i hovedavtalen mellom lærerne og staten. Overføring av forhandlingsansvaret har ingen betydning for kommunens mulighet til å foreta disse avveininger. Lærerlønninger vil antakelig også på lang sikt utgjøre den samme andel av de kommunale budsjetter uavhengig av hvem som har forhandlingsansvaret.

I Aurskog-Høland mente man at gjennom en overføring til kommunene ville det bli vanskeligere for lærerne å forhandle om lønn,



fordi forhandlingene da vil bli vurdert ut fra et kommunalt perspektiv, dvs.opp mot den kommunale økonomiske rammen. Vi vurderer at kommunen her gir uttrykk for et ønske om også å kunne foreta avveininger mellom lærerlønn/lærerressurs og andre innsatsfaktorer.

I Søgne så man ingen automatikk i at en overføring ville gjøre det lettere å foreta avveininger mellom ressursbruk til lærerlønninger og andre innsatsfaktorer. Men det ville bli lettere om kommunen fikk anledning til å også bruke andre profesjoner i undervisningssituasjonen. Det kunne ligge store økonomiske gevinster for Søgne i forbindelse med en slik avveining, fordi kommunens lærere hadde lang ansiennitet og dermed høy lønn. Skolesjefen i Søgne så at det ville bli lettere å foreta avveininger, men at forutsetningen for dette var at det blitt gitt rom for det i avtaleverket og at budsjettet muliggjorde omdisponering.

#### Lokale særavtaler

Skolesjefen i Aurskog-Høland mente at det ville bli mulig for kommunen å få til lokale særavtaler som ville få som konsekvens at kommunen fikk mulighet til å finne gode lokale løsninger. F.eks. ville det åpne opp for en mere fleksibel bruk av lærerne tid, at kommunen kunne legge opp til andre løsninger enn de som er mulig mellom kl. 9.00 og 15.00. Rådmannen var på dette punkt noe mere usikker på om overføring vil føre til en større grad av lokale særavtaler, da han så at mye vil være overlatt til KS sentralt. Altså om det ble gitt åpninger i avtaleverket for å inngå lokale avtaler.

I Råde vurderte skolesjefen at en overføring av forhandlingsansvaret ville gi en økt mulighet for inngåelsen av lokale avtaler. Kommunen hadde ikke hatt noen bred gjennomgang av grunnlaget for lokale avtaler, men lærlinge-problematikken kunne være et eksempel på et problem som man kunne ha løst lokalt. I Marnardal hadde man løst lærlinge-problematikken gjennom en interkommunal avtale og redusert leseplikt for lærerne.

Skole- og barnehagesjefen i Asker hadde den oppfatning at en overføring av forhandlingsansvaret ville kunne føre til at kommunen ville kunne sette seg ned lokalt og finne lokale løsninger på lokale problemer. «*Alt stoppes i dagens situasjon*»

Skole- og barnehagesjefen uttrykte videre at organisasjonene ikke vil gå inn i forhandlinger/ drøftinger i forhold til kommunale endringsforslag, spesielt i forhold til lønns- og arbeidsvilkår. Bakgrunn for skole- og barnehagesjefens negative vurdering av lærerorganisasjonenes samarbeidsvilje baserte seg til dels på at lærerorganisasjonene fikk stoppet en kommunal søknad til KUF om prøveordninger om endringer i arbeidstidsbestemmelsene og leseplikter for lærere i 1992. Og til dels av negativ mottagelse av skole- og barnehageetatens ønske om gjennomføring av tiltak i Asker kommunes handlingsplan for 1998-2001: «*Søke samarbeid med relevante parter med tanke på konkurranseutsette undervisningsdelen av en grunnskole*».

### Større handlingsrom

Det kommunale handlingsrom vurderes å bli større etter en overføring av forhandlingsansvaret. Dette følger som en naturlig konsekvens av gjennomgangen av ovenstående hypoteser.

Som krysskontroll i intervjuet og som en gradering av viktigheten/relevansen av de ulike problemstillinger/hypoteser ble det gjennomført en vurdering av enighet i forhold til en rekke utsagn (jfr. tabell 7.4). Alle intervjuobjektene telles her.



Intervjuobjektene var enten helt enige eller delvis enige i forhold til utsagnene. I forhold til vurdering av samarbeidet med lærerorganisasjonene var flertallet uenige i at det ville bli vanskeligere som følge av en overføring. Bare Aurskog-Høland er enig i forhold til dette utsagn. Dette har etter vår vurdering klar sammenheng med kommunens forsøk på gjennomføring av en omorganisering, som ble stanset etter at man hadde erfart lærernes motstand mot den foreslåtte omorganisering.

Skolesjefen i Aurskog-Høland vurderte at forhandlingsklimaet ville bli forverret på kort sikt og at lærerne sannsynligvis ville ta kampmidler i bruk. Dette var dog en prosess som kommunen måtte igjennom. Etter en overgangsperiode ville samarbeide bli uproblematisk. Kort sikt defineres av skolesjefen til 10 år. Rådmannen vurderte også at det i en overgangsfase ville være en del uro og at samarbeidet ville være vanskelig i denne periode. Han vurderte at overgangsperioden ville være betydelig kortere, nemlig mellom et ½ til 2 år. Samtidig vurderte rådmannen at arbeidstakerorganisasjonene ville få en mere markert kraft i de lokale sammenhenger, men en redusert kraft overfor KS.

Det økte handlingsrommet som kommunene forventer å få ved en overføring av forhandlingsansvaret, vil resultere i en økt desentralisering av beslutningsstrukturen som igjen kan føre til endringer i organiseringen av grunnskoletilbudet i kommunene.

#### Desentralisert beslutningsstruktur

Skolesjefen i Marnardal vurderte at det allerede i dagens system finnes en desentralisert beslutningsstruktur, som kan benyttes til å gjennomføre endringer i organiseringen av grunnskoletilbudet i kommunen. Men kanskje ville en overføring aktualisere ulike tiltak. Tiltak som ville kunne være aktuelle i en fremtid ville for eksempel være å samordne skole og barnehage for å utnytte personalressursene bedre. Et annet mulig tiltak ville være å vurdere antallet av skoler i forhold til den kommunale økonomi. Det kan også gjøres under dagens system.

Skolesjefen i Råde mente at en overføring ikke umiddelbart ville føre til en endring i organisering av grunnskoletilbudet i kommunen. Det

ville fremdeles være statlige pålegg for å sikre en nasjonal standard, som ville begrense det kommunale handlingsrom.

Ved en overføring av forhandlingsansvaret, mente skolesjefen i Aurskog-Høland at det ville det bli lettere for kommunen å gjennomføre konkrete omstillingstiltak og organisasjonsendringer. Han henviste til at styringsretten til arbeidsgiver ville bli sterkere framhevet.

I Asker mente man at en økt desentralisert beslutningsstruktur etterhvert ville føre til at kommunen ville endre organisering av grunnskoletilbudet. Dette ville skje gjennom konkurranseutsetting, gjennom alternative skoler hvor det ville bli lagt opp til alternative løp for den enkelte elev frem mot eksamen.

Begrunnelse for konkurranseutsetting var en kombinasjon av motivasjon og ønsket om effektivisering av tjenestetilbudet. Begrunnelsen for iverksettelse av alternative utdanningsløp var en oppfatning om at det var mulig å øke elevenes sosiale og faglige kompetanse gjennom spesielle løp, som avviker fra normen, men som når det samme mål.

Byåsen så også mulighetene for å gjennomføre en større grad av konkurranseutsetting av enkelte tilbud, og dermed oppnå en effektiviseringsgevinst samtidig som dette ville være et motivasjonsfremmende tiltak.

### Oppsummering økt desentralisering

En overføring ville, ifølge de kommunale informanter, i noen grad utløse et utviklingspotensialet i kommunene. Det ville øke kommunenes mulighet til å se de kommunale sektorer innen oppvekstsektoren i sammenheng, men det ville i liten grad øke kommunenes mulighet til å avveie ressursbruk til lærerlønninger i forhold til andre innsatsfaktorer. Videre ville det i større grad gi kommunene mulighet for å inngå lokale særavtaler. I sum ville handlingsrommet for kommunene bli større.

Tabell 7.4 ga et bilde av de forventninger som kommunene hadde i forbindelse med overføring av forhandlingsansvaret. Lokale særavtaler var mest tydelig og entydig uttalt som det forhold som kommunene forventet å få innflytelse over. Det gjenstår å se om over-

føring av forhandlingsansvaret vil åpne for definisjon av lokale avtaler, som svarer til kommunenes forventninger.

Svarene vi har kartlagt beskriver at kommunene på ulike måter benytter det handlingsrommet som finnes i dagens avtaleverk. Samtidig gir noen av de konkrete saker et bilde av hvilke beskrankninger som har vært til hinder blant annet for gjennomføring av kommunale omorganiseringsplaner.

Vi skal i neste avsnitt beskrive de konkrete beskrankninger som de kommunale informanter har nevnt overfor oss i samtaler omkring overføring av forhandlingsansvaret for lærerne.

## 7.6 Beskrankninger i nåværende avtaleverk for lærerne

Kommunene så beskrankninger i forhold til

- Bestemmelsene om medinnflytelse i hovedavtalen
- Arbeidstidsavtalen
- Definisjonen av stillinger
- Avtale om samlingsstyring
- Lønns- og tariffbestemmelsene

### Bestemmelsene om medinnflytelse i hovedavtalen

I Aurskog-Høland vurderte rådmannen at bestemmelsene om medinnflytelse medfører at lærerne er med på å bestemme hvordan politikken innen grunnskoleområdet praktisk skal gjennomføres. Rådmannen vurderte at kommunen brukte mere tid på drøftinger omkring spillereglene i avtaleverket enn på substans, altså de aktuelle lokale problemer. Ved ett avtaleverk, ville det åpnes for at spillereglene og praktiseringen av dem fører til at alle kommunalt ansatte ble behandlet likt. En annen konsekvens av et statlig avtaleverk var at det politiske nivå var langt fra den kommunale administrasjonen av skolene.

Det at forhandlinger av lønns- og arbeidsvilkår foregår i statlig regi og er uten kommunal påvirkning legger, i følge skole- og barnehagesjefen i Asker, en selvfølgelig beskrankning på omstillingsprosesser i

kommunen. *«I enhver omstillingsprosess er lønns- og arbeidsforhold de viktigste.»*

Kommunene ble i 1992 av KUF invitert til å komme med forslag til *«prøveordninger om endringer i arbeidstidsbestemmelser og leseplikter for lærere»*. Asker svarte på denne henvendelse uten å kontakte de aktuelle fagorganisasjoner og uten å informere disse om søknaden. Organisasjonene fikk kjennskap til henvendelsen og tok selv initiativ til å få kopi av kommunens søknad til KUF. Organisasjonenes reaksjon var at de krevde at søknaden ble trukket tilbake på grunn av at de ikke hadde fått anledning til å drøfte søknaden med kommunen, slik hovedavtalen beskrev at de hadde rett til.

Skole- og barnehagesjefen på sin side var av den oppfatning at søknaden fra kommunen skulle danne et grunnlag, slik at *«KUF og de sentrale lærerorganisasjonene skulle drøfte seg frem til enighet og omfang av eventuelle forsøk»*. Han vurderte altså at behovet for drøfting på lokalt nivå ikke var nødvendig på det aktuelle stadium. Først når kommunen eventuelt ble spurt om å bli kontaktet av KUF for å avtale videre fremdrift i saken, ville det være aktuelt å starte drøftinger med de lokale lærerorganisasjoner. Resultatet ble at søknaden ble trukket tilbake.

Det er tydelig at disse to representanter vurderer at bestemmelsene om medinnflytelse gir lærerne en for stor medvirkning i forbindelse med utvikling av undervisningssektoren. Samtidig har vi registrert at andre intervjuobjekter mener at det bør være et godt og reelt samarbeid mellom kommunen og de lokale lærerorganisasjoner.

### Arbeidstidsavtalen

Arbeidstidsavtalen gir en begrenset mulighet for videreutdanning for lærerne, slik man hadde fortolket avtalen i Søgne kommune. Kommunen vurderte for eksempel å «kjøpe» lærerne fri for å kunne øke lærernes kompetanse i EDB. Konkret ble det vurdert å gi lærerne 10 timer videreutdanning. Om denne utdanningen skulle tilleggs-kompenseres ville det for Søgne kommune koste kr. 150 000,-. Tiden kunne ifølge Skolesjefen i Søgne ikke legges inn i 190 timers-rammen. *«Kommunen har ikke styr på denne tiden»*.

190-timers-rammen disponeres på individuelt grunnlag i drøftinger mellom lærerne og administrativ leder på den enkelte skole. For Søgne sin del gikk en del av denne tiden (1 time pr. uke) til felles informasjonsmøte for hele lærerkollegiet. 2-3 timer ble brukt til planlegging f.eks. innenfor de ulike skoletrinn. Den resterende del kunne binde den enkelte lærer til bestemte oppgaver. Kommunen kunne ikke pålegge skolene at en del av denne tiden skulle avsettes til f.eks. deltagelse i kommunale opplæringstiltak, f.eks. EDB-opplæring.

Avtaleteksten gir ingen tydelige retningslinjer for bruken av denne tidsressurs og hvem som egentlig har styringsrett med tiden. Tiden kan brukes til felles kompetanseutvikling jf. avtaleteksten punkt 1.3. Problemet er at avtaleteksten i arbeidstidsavtalen er åpen for fortolkninger.

I Byåsen har man hatt konkrete planer om gjennomføring av tiltak som har hatt som konsekvens at lærerne måtte endre på sine arbeidsrutiner og hvor avtaleverket for lærerne var til hinder for gjennomføring av omstillingsprosessen. Byåsen har hatt et utviklingsprosjekt som definerte at alle elever skulle ha prosjektundervisning. I forbindelse med gjennomføring av dette har det vært uenighet omkring hvor tid til prosjektet skulle plasseres. Kommunen har vurdert at tiden faller innenfor 190- timers rammen. Andre arbeidsoppgaver som lærerne hadde definert under 190-timers rammen, har derfor blitt overført til den ubundne tid. Stridens kjerne står på hva som skal defineres inn i 190-timers rammen, og hva som skal defineres inn under den ubundne tid.

Asker kommune mente at arbeidstidsavtalen ikke gav kommunen styring over lærernes ubundne tid. «Lærerne teller minutter i dagens system.» For eksempel satte rektor opp innholdet i 190- timers rammen (opplæring, samarbeid og utvikling), undervisningstiden var fastsatt og kommunen hadde ikke noen styringsrett overfor den enkelte lærers ramme til for- og etterarbeid (540 timers rammen).

I Aurskog Høland vurderte Skolesjefen at arbeidstidsavtalen gav en definisjon av hva lærerne skulle bruke sin tid til. Men avtalen var uklar i forhold til hvem som skulle styre lærernes tid. I prinsippet burde dette være rektor.



### Definisjonen av stillinger

Beskrankningen gjennom den rigide definisjon av stillingene til administrasjon i skolene ble nevnt av de fleste kommuner som vi var i kontakt med. Ønsket var blant annet å:

- avlønne lærerne i forhold til de administrative oppgavene som de faktisk utfører, altså den prosentandel av stillingen som går med til administrative oppgaver
- ha mulighet til å tilsette personale i skolens ledelse som har en mer rendyrket administrativ kompetanse enn den som kan hentes fra det pedagogiske personalet

Beskrankningen kan løses opp gjennom en lovendring, men samtidig gir svarene fra kommunene antydninger om forventninger til at problemet også kan løses gjennom en overføring av forhandlingsansvaret. Altså at dette er et viktig område som KS må ta tak i en eventuell fremtidig forhandlingssituasjon, om ikke lovendringen blir gjennomført.

### Avtale om samlingsstyring

Aurskog-Høland nevnte at samlingsstyreravtalen som en annen konkret avtale som kommunen vurderte som unødvendig og kostbar. Avtalen medførte at lærerne med ansvar for f.eks. bibliotek eller naturfaglokaler fikk en godtgjøring for dette arbeid. Dette var opprinnelig en avtale mellom lærerne og KS, men ble sagt opp av KS og overtatt av staten.

### Lønns- og tariffbestemmelsene

De sentrale beskrankninger er arbeidstidsreglementet og lønns- og tariffbestemmelsene. Skole- og barnehagesjefen i Asker var av den oppfatning at lønns- og tariffbestemmelsene ikke burde være like, men at det måtte bli mulig å vurdere lønns- og arbeidsvilkår i forhold til kommunens økonomiske situasjon.

Skole- og barnehagesjefen så det som en dyp urettferdighet at lærerne skulle ha den samme lønn uavhengig av hvor de var ansatt i Norge. Skole- og barnehagesjefen uttalte et behov for å skape en forskjell mellom sentrale byområder og distriktene i avlønningsspørsmålene. Dette begrunnet han med at: *«det er betydelig mere ressurskrevende å*

*gjennomføre et undervisningsopplegg for 25 elever i et tett bebygd område med flere nasjonaliteter i klassesituasjonen og en antatt større grad av individuelle tilpasninger, enn å gjennomføre et undervisningsopplegg for rundt 15 av elever i et distrikt med bare nordmenn og et begrenset antall elever med behov for spesialtilpassede undervisningstilbud.».* Forskjell i lærerlønn basert på parametre som geografisk struktur, antall elever i klassen og kompleksitet i klasse-sammensetning ville være et mere rettferdig system, ifølge skole- og barnehagesjefen.

I Søgne ble det nevnt at overtidsbestemmelsene for administrativt personell var et eksempel på regler i fellesbestemmelsene som virket hemmede på omstillingsprosesser i kommunen.

## 7.7 Avtaleverk som garantist for et likeverdig skoletilbud

I Aurskog-Høland kunne man ikke se at noen av de nåværende bestemmelser i hovedavtale, hovedtariffavtale eller særavtalene garanterte at skoletilbudet i det enkelte kommunen nådde en form for nasjonalt minstemål, et likeverdig skoletilbud.

Garantiene for et likeverdig skoletilbud lå ifølge kommunen i lærerplanene og mønsterplanen. *«Lønn er ikke noen garanti for at alle får et likeverdig skoletilbud»*, sier skolesjefen.

Følgende faktorer i avtaleverket mellom staten og arbeidstakerorganisasjonene medvirket ifølge skolesjefen i Råde til å utvikle/opprettholde et likt grunnskoletilbud:

- Konvertering av adm. ressurser
- Innrettelse av lederressurs
- Forbud mot lokale lønnpålegg (rike kommuner skal ikke kunne lokke til seg de dyktigste lærerne)

Dette kan sikres gjennom rettslige standarder og bør ikke være en del av avtaleverket.

Rådmannen vurderte at lærerplanene var med til å sikre et likt grunnskoletilbud. Detaljstyring i det statlige avtaleverk var ikke noen garanti for likt skoletilbud. *«Detaljstyringen er det første som*

*Kommunenes Sentralforbund bør ta tak i ved en overføring av forhandlingsansvaret». Ifølge rådmannen i Råde ville rammestyring gi like store garantier for et likeverdig skoletilbud.*

Skolesjefen i Søgne så flere forhold i dagens avtaleverk som sikret en form for nasjonalt minstemål i grunnskoletilbudet, nemlig: sentral norm for lønn (unngå kommunale lønnspålegg), rådgiver/sosiallærerfunksjonen, klassestyrerfunksjonen.

Ifølge Skole- og barnehagesjefen i Asker fantes det ikke en enhets-skole i dagens Norge.

Distriktsleder i Byåsen så ikke at det i dagens avtaleverk var noe som sikret at skoletilbudet nådde en form for minstestandard, men vurderte at lov om lærerutdanning dannet et viktig bidrag.

Skolesjefen i Marnardal hadde ikke kjennskap til bestemmelser i dagens avtaleverk som sikret at skoletilbudet nådde en form for nasjonalt minstemål. *«Skolesjefen vurderte at «et felles avtaleverk er ingen garantist for enhetsskolen, men det hindrer at det oppstår regionale forskjeller».*

## 7.8 Bemanningsproblematikken for førskolelærere

Førskolelærere i skole, rekrutteringsproblemer i barnehagen?

Når førskolelærerne har fått bedre vilkår ved å jobbe i skolene, har dette ført til at førskolelærerne har søkt seg over til skolene. Antall førskolelærere, andel førskolelærere med 6-10 års pedagogikk, antall ubesatte førskolelærerstillinger, bevegelsene av førskolelærere fra barnehagene til skolene, og kommunenes tilrettelegging av spesielle ordninger for førskolelærere/lærere som vil ta utdanning i 6-10 år pedagogikk er vist i tabell 7.5



Ingen av kommunene har hatt problemer med å rekruttere førskolelærere til stillingene i skolen. De små kommunene, som Marnardal og Råde, hadde gjennom stipendordninger hjulpet interesserte kandidater til å ta videreutdanning i 6-10 års-pedagogikk. I Aurskog-Høland gav kommunen støtte til den del av utdanningen som kunne defineres som etterutdanning.

I alle kommuner unntatt Asker har det vært en naturlig bevegelse av førskolelærere over i skolene.

Byåsen hadde registrert at 6 førskolelærere har flyttet fra barnehagene og til skolene i forbindelse med innføring av grunnskolereformen høsten 1997. Tidligere hadde førskolelærere i fra barnehagene søkt over til de kommunale 6-års-tilbud. Av de resterende 20 førskolelærere som hadde stillinger på skolene, kom flertallet fra 6-års-tilbud. Man mente at hovedårsaken til søkningen skyldtes arbeidsvilkårene (lesepliktavtalen).

I forbindelse med at førskolelærerne i skolene fikk statlige vilkår, kom det krav om lønnsøkning for førskolelærere i kommunal sektor med tilleggsutdanning og spesielle funksjoner (spes.ped.). Begrunnelse var at tilleggsutdanning i barnehagene måtte lønnes i nærheten av det som førskolelærerne med tilsvarende utdanning i skolene fikk i lønn, for å beholde denne type kompetansen i de kommunale barnehagene. Dette ble vurdert i ledermøtet i Byåsen distrikt. Det ble tatt beslutning om ikke innvilge dette lokale lønnspålegg. Argumentet var at man ikke ville la seg presse til å justere lønnen for ansatte under kommunale vilkår, på grunnlag av lønns- og arbeidsbetingelser som ansatte har under statlige vilkår.

Distriktsleder i Byåsen mente at den største bevegelse av førskolelærere fra barnehagen er overstått. En harmonisering av lønninger til førskolelærerne under kommunale vilkår var derfor ikke aktuell. Dels på grunn at distriktsleder ikke forventet å se den store bevegelsen i fremtiden, dels på grunn av det prinsipielle standpunkt, som var blitt tatt i ledermøtet i oppvekstsektoren i bydelen.

Problemstillingen i Asker, var at man hadde gode førskolelærerlønninger i Asker og som kunne konkurrere med lønns- og arbeidsforhold i skolene. Derfor hadde man ikke sett noen «flukt» fra barnehagen til skolen. I Asker-regionen hadde kommunen sett seg nødt til

inngå lokale lønns- og arbeidsvilkår (lokale lønnspålegg) for førskolelærerne for å få besatt stillinger i barnehagene med kvalifiserte førskolelærere.

Rekrutteringsproblemet i kommunen var mere et resultat av den spesielle arbeidsmarkedssituasjon som Asker befant seg i, enn et resultat av at førskolelærere hadde begynt i skolene.

I Aurskog-Høland hadde kommunen på intervjutidspunktet 6,5 ubesatte førskolelærerstillinger i barnehagene. Aurskog-Høland er en kommune med befolkningen spredt mellom relativt mange små tettsteder. Nabokommunene har større tettsteder og ligger nærmere Oslo. Når førskolelærere har søkt stillinger i Aurskog-Høland samtidig med stillinger i nabokommunene, har de arbeidssøkende førskolelærere valgt stillinger i større tettstedene i nabokommunene. Det har derfor vært vanlig at kommunen har hatt problemer med å rekruttere førskolelærere. Opprettelsen av stillinger for førskolelærere i skolen hadde forsterket rekrutteringsproblemet for førskolelærere i Aurskog-Høland. Ifølge Barnehagekonsulenten i kommunen satset man på førskolelærere, som hadde et tilknytningsforhold til kommunen fra tidligere (oppvekst, familie, etc.).

Andelen av førskolelærere med den nødvendige kompetanse (6-10 års pedagogikk) til å undervise på hele barnetrinnet var høyest i Råde, Marnardal og Aurskog-Høland. Byåsen kom deretter. Asker og Søgne hadde på intervjutidspunktet en liten andel av førskolelærere som hadde denne kompetanse. Asker hadde ventet på lærerutdanningens formelle godkjenningsprosedyrer vedrørende undervisningsopplegget for 6-10 års pedagogikk. Kommunen hadde oppfordret førskolelærere og lærere som ønsket å ta denne utdanning å vente til utdanningen var formelt godkjent. Konkret hadde man håndtert dette gjennom å utvide tiden som de ansatte hadde til rådighet for å gjennomføre denne utdanning.

#### Nye organisatoriske løsninger innen oppvekstsektoren

En overføring ville ifølge distriktssjefen i Byåsen ikke føre til nye organisatoriske løsninger i oppvekstsektoren. Muligheten for å få til nye organisatoriske løsninger ville være uavhengig av hvem som forhandlet frem avtalen. *«Det som åpner for nye organisatoriske løsninger er en annen arbeidstidsavtale.»*

Økonomisk planlegger for avdeling for oppvekst sa at kommunen jobbet kontinuerlig med nye organisatoriske løsninger. En overføring ville dog føre til at det kommunale handlingsrommet ville bli større. *«Hvis kommunen får større frihet til å kunne iverksette tiltak, vil dette handlingsrommet bli utnyttet!».*

I Søgne vurderte rådmannen at det ville åpne opp for nye organisatoriske løsninger, men sa samtidig at dagens avtaleverk ikke har vært til hinder for organisasjonsløsninger. Skolesjefen så at en overføring ville åpne opp for muligheten for andre organisasjonsmodeller enn idag. Generelt ville en overføring gi muligheten for utøvelsen av større fleksibilitet og dermed vurdere andre organisasjonsmodeller for tilbudet innen oppvekstsektoren.

Råde mente at en overføring av forhandlingsansvaret ville åpne opp for nye organisatoriske løsninger i forbindelse med planleggingen av tilbudene innen oppvekstsektoren, under forutsetning at overføring medførte endringer i avtaleverket.

Det ville kunne åpne opp for nye organisatoriske løsninger innen oppvekstsektoren som følge av en overføring, hvis kommunen fikk kontroll over lønn og arbeidstid og mulighet for lokale avtaler. Ifølge skole- og barnehagesjefen i Asker ville *«enhver overføring av makt øke det kommunale handlingsrommet»*. Og det er ikke tvil om at økt handlingsrom, makt eller kommunal handlefrihet vil føre til endringer i forhold til de organisatoriske løsninger.

Skolesjefen i Aurskog-Høland vurderte at: *«en overføring av forhandlingsansvaret vil føre til at kommunen i større grad vil kunne utjevne ulikheter i arbeidstidsordningen og avlønningssystemet og at dette ville åpne opp for nye organisatoriske løsninger og dermed skaper grobunn for å opprette samarbeidsforhold med lærerne»*. Skolesjefen så frem til dette og mente at *«skolen har mye å lære av barnehagen når det gjelder voksensamarbeid samtidig i samme rom, når ungene er til stede»*

Rådmannen vurderte at det ville kunne bli lettere å opprette regionale enheter rundt grunnskolen, hvor rektor var administrativ leder for alle oppveksttilbudene i et definert distrikt. Problemet var at slike organisatoriske løsninger ville kreve en administrativ kompetanse som de fleste rektorer ikke hadde.

Mulige tiltak var:

- Samlokalisere tilbud/felles bruk av bygningsmasse
- Bruke personalet på tvers av ulike tilbud innen oppvekstsektoren.
- Musikkskolen tas inn i barnehagene
- Felles administrasjon
- Engasjement av administrativ kompetanse



# 8

## «SIDEBLIKK»

### NOEN ERFARINGER FRA LÆRERNES FORHANDLINGSOMRÅDE OG AVTALER I DANMARK OG SVERIGE

#### 8.1 Innledning

Går vi ti år tilbake i tid, hadde man samme situasjonen på lærernes forhandlingsområde i alle de nordiske land: Lærerne forhandlet med staten, men var ansatt i kommunene. Men dette har endret seg i alle de andre nordiske landene, sist på Island inneværende år. I dette kapitlet skal vi trekke frem noen erfaringer fra lærernes forhandlingsområde i våre naboland Danmark og Sverige etter at man der har overført forhandlingsansvaret for lærerne fra staten til henholdsvis Kommunernes Landsforening og Svenska Kommunförbundet.

Vi har intervjuet representanter for arbeidstakersiden, Svenska kommunförbundet og Kommunernas landsforening, og for arbeidstakersiden, hvor vi valgte de lærerorganisasjoner som hadde flest medlemmer fra grunnskolen/folkeskolen, henholdsvis Lärarförbundet og Danmarks lærerforening.

Videre har vi foretatt noen få intervjuer i en kommune i hvert av de to landene, Sundbyberg, en forstad til Stockholm, og Fredriksberg, en av kommunene i Stor-København. Vi intervjuet hvert sted en representant for kommunens grunnskoleadministrasjon, en skoleleder og to lærere. Disse intervjuene kan ikke si noe om den generelle situasjonen i svenske og danske kommuner og skoler anno 1997, de er kun tenkt å illustrere, eller eksemplifisere, dagens situasjon. Kanskje kan de beskrives som noen «snapshots» fra situasjonen i dag.

## 8.2 «Moderna tider»: Endringer på de svenske lærernes forhandlingsområde

I desember 1989 ble det gjort vedtak i Riksdagen om overføring av forhandlingsansvaret for lærerne fra staten til kommunesektoren. Det trengtes en beslutning i Riksdagen, da grunnlaget for at staten hadde forhandlingsansvaret var hjemlet i lov, den såkalte Ställförträdarelagen. Göran Persson, den gangen utdanningsminister, var den som drev vedtaket igjennom med knapt flertall i Riksdagen.

Lærerorganisasjonene stilte seg forskjellig til overføringen. Lärarnas Riksförbund (LR) var mot, de knyttet dette bl. annet til systemet med lokale forhandlinger som de forbant med kommunesektoren. LR var generelt i opprør det året, det handlet om lønnsforhandlinger og det handlet om arbeidstidsforhandlinger. Det handlet vel om mye av den samme situasjonen som de norske lærerne var i på slutten av 1980-tallet, de følte seg truet på alle kanter, redusert status i samfunnet generelt, svekket lønnsituasjon, de følte deres profesjonelle autonomi var truet osv. På det tidspunkt lovendringen ble behandlet i Riksdagen, var LR gått ut i streik, og den dagen behandlingen pågikk, var tilhørerbenkene i Riksdagen full av streikende lærere. Stemningen var meget opphisset. De borgerlige partiene stemte mot lovendringen, den gikk gjennom med Sosialdemokratene og VPK's stemmer. De borgerlige partiene foreslo tilogmed et mistillitsvotum til Göran Persson i forbindelse med denne behandlingen. Senere, en tid etter at saken var avgjort, forlangte de også høringer i Konstitutionsutskottet for å få belyst påstander om at Persson hadde lovet lærerne et stort lønnstillegg for at de skulle akseptere avtalen.

Sveriges Lärarförbund, på sin side, tok lenge ikke stilling til overføringen. De forhandlet om lønn og arbeidstid (med staten) det samme året, uten å trekke inn overføringsspørsmålet. De fullførte forhandlingene og var fornøyd med dem. Og rett før beslutningen i riksdagen sa ledelsen at de aksepterte overføringen. Til Lärartidningen sa Solveig Paulsson fra Sveriges Lärarförbund bl.a:

Vi har fått full pott med råge, både økonomisk och när det gäller garantier för den likvärdiga skolstandard. Den enda förändringen är att vi får föra våra centrala förhandlingar med

Kommunförbundet i stället för med SAV<sup>11</sup>. (Lärartidningen 31/89, s 7)

Dette skjedde til tross for at organisasjonen tidligere ved flere forbundskongresser hadde vedtatt at man ønsket en statlig regulering. Beslutningen førte til en storm av protester fra medlemmer, og en del medlemmer meldte seg ut på grunn av denne.

Iverksettingen av overføringsbeslutningen fant sted i 1991. Fra den tid var lærernes forhandlingsarena en kommunal arena fullt og helt.

Våre informanter i Svenska kommunförbundet påpekte at den første tiden var komplisert, ikke minst i kommunene. Parallellt med det vi har beskrevet fra Norge, var skolesektoren relativt løsrevet fra resten av kommunen. Personalforvaltningen var også sektorisert, med den følge at personalkontorene rundt i kommunene hadde dårlig innsyn i skolen. Det måtte de få etter overføringen. «Nå må vi lære hverandre å kjenne», var mottoet.

I Svenska kommunförbundet jobbet man svært strategisk de første fire årene, målet var å få til nye arbeidstids- og lønnsavtaler, avtaler de mente var en forutsetning for å få til en dynamisk skole for 90-årene. Det kom en ny læreplan for gymnasieskolan, en læreplan som forutsatte en større fleksibilitet i organisering, og dermed i lærernes arbeidstid.

I 1991 ga Kommunförbundet ut heftet «Ska avtalen styra 90-talets skola? Et diskusjonsmaterial om lärarnas löner och arbetstider», som trakk opp en rekke aktuelle spørsmål. På det tidspunktet hadde lærerne en arbeidstidsavtale som ligner den man har i Norge i dag. Den var tredelt, årsverket på 1750 timer var delt i undervisningstid, arbeidsplatsförlagd tid, og den tiden læreren selv hadde til disposisjon, den såkalte «förtroendetid». Undervisningstiden utgjorde 1/3 og förtroendetiden 1/2 av den totale arbeidstiden. Det diskusjonsheftet gjorde, var å ta opp spørsmålet om arbeidstid og lønn bl. a i forhold til lærernes *profesjonalitet*. I det hele virker det som om det i Sverige på dette tidspunktet, i relasjon til målstyringen, ble lagt større vekt på lærernes profesjonelle rolle enn det ble i Norge. I Norge la man større vekt på *ledernes* rolle, det syntes her hos oss å ligge en større skepsis til lærernes profesjonalitet. Mens man her la stor vekt på *styring* og

---

<sup>11</sup> Statens arbeidsgiverorganisasjon

ledelse, så man i Sverige mer lærernes selvstendighet som en forutsetning for iverksetting av skolens overordnede mål. Det følgende sitat fra ministeren i Utbildningsdepartementets budsjettproposisjon for 1992 illustrer dette:

Lärarna har en avgörande betydelse för att skolan ska kunna utvecklas kvalitativt. Ansvar för att välja innehåll och arbetssätt för att uppnå de nationellt fastställda målen ankommer på läraren. Detta ansvar gäller såväl de kunskapsmål som fastställs i kursplanerna för respektive ämne som de övergripande mål som läroplanen anger. De nya villkoren som skolan kommer att ställas inför ökar kraven i flera avseenden (...) För att stärka professionalismen måste lärarna tillerkännas en ökad självständighet. Den fortgående decentraliseringen kräver samtidigt en hög grad av förståelse för målen för verksamheten. Dessa krav måste bilda utgångspunkten för professionaliseringen. Enligt min mening är det viktig att lärarna ges ett större inflytande över utvecklingen av yrkesrollen.

Diskusjonsheftet fra Svenska kommunförbundet diskuterte nettopp lærernes profesjonalitet i lys av samfunnsutviklingen, og la vekt på at endringer også kom *nedenfra*:

När samhället förändras så påverkas skolans inre arbete. Det sker ibland som en direkt följd av politiska beslut. Många förändringar växer dock fram underifrån när lärarna utformar sin undervisning för en ny generation elever. (Svenska kommunförbundet, 1992, s 10)

Heftet diskuterte videre spørsmål om kommunenes økonomi og skolenes produktivitet, men diskuterte samtidig *pedagogisk* effektivitet. Det ble understreket at det lå en fare i å konsentrere interessen kun om kostnadsreduksjon, da kan spørsmål om kvalitet og resultat fort bli borte. Det ble fremhevet at sannsynligvis ville det være gjennom å endre arbeidsorganisasjon og ivareta lærernes kompetanse på en bedre måte, at man oppnår de største produktivitetsendringene. Man diskuterte videre spørsmål knyttet til daværende organisering av arbeidstid ut fra en argumentasjon om at det bl.a:

- Var urettferdig: Fordi undervisningstiden var så standardisert, førte den til at lærere som underviste like mye ofte hadde ulik arbeidsbyrde. Noen av de eksempler som ble trukket frem var:

Varje lärare vet att arbetsinsatsen varierar kraftigt för olika typer av undervisning t ex för arbetsformer som storföreläsning, lektionsgenomgång, läxförhör, grupparbete, film/video, studiebesök, enskild handledning, laboration, skrivning osv. Arbetsbelastningen påverkas också av att elevernas studiemotivation och förkunskaper varierar mellan och inom olika elevgrupper och av antalet elever i en grupp. (Ibid, s 17)

- Ga feil signaler: Lærere som jobbet hardt og engasjerte seg for å forbedre og utvikle undervisningen ble «belønnet» med lengre arbeidstid, eller sagt på en annen måte: Den som *ikke* engasjerte seg fikk en arbeidstidsforkortning sammenlignet med de andre!
- Forhindret produktivitetutvikling: Lærerne fikk ikke, innen rammen av sin totale arbeidstid, undervise mer enn det som følger av avtalen. Alternativet ble i stedet større klasser, færre gruppetimer og mindre spesialundervisning.
- Vanskeliggjorde en nødvendig utvikling av arbeidsorganisasjon og lærerrolle: det ble ikke tatt hensyn til at nye oppgaver og undervisningsformer vokser fram. «Malen» undervisningstid pr lærer styrte arbeidsfordeling og organisasjon.

På tilsvarende måte diskuterte man hvorvidt det kollektive, standardiserte lønssystemet lærerne hadde, var hensiktsmessig i forhold til læreres mulighet for å påvirke sin lønn og arbeidsgivers mulighet for å belønne et godt resultat. Man argumenterte deretter for et nytt fleksibelt lønns- og arbeidstidssystem.

Dette notatet dannet så utgangspunkt for diskusjoner i kommunene, og tilsvarende for diskusjoner mellom Svenska kommunförbundet og lærerorganisasjonene.

Kommunförbundet var svært aktive i de årene som fulgte, det handlet om «intensiv propaganda», som de selv uttrykker det i vårt intervju med dem, og et forankringsarbeid omkring disse ideene både i kommunene og blant lærerne.

### 8.3 En «revolusjon» på forhandlingsområdet

Etter omfattende forhandlingsrunder kom Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet og arbeidsgiversiden; Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet og Pastoratsförbundet, i 1995 frem til en felles skoleutviklingspakke som på mange måter var revolusjonerende. «Pakken» hadde to deler: En ny 5-årig kollektiv avtale med bestemmelser for læreres lønn og arbeidstid (kalt Avtal 2000) og et utviklingsdokument «En satsning till två tusen». Det understrekes at pakkens to deler er «oskiljaktiga», men med formelt ulik status, en kollektiv avtale og et (forpliktende) utviklingsprogram.

Går man inn på avtalens ulike deler ser man at den er radikal på mange måter.

#### Lønnsavtalen

Lønnsavtalen la bl.a opp til:

1. At samtlige lærere 1.jan 1996 gikk over fra tarifflønn til fast kontant lønn.
2. Lokale forhandlinger

De grunnleggende prinsippene for disse lokale lønnsfastsettelsene, målsetting og kriterier, ligner de man har på det kommunale avtaleområdet i Norge, men går lenger med hensyn til kriterier. Det heter i avtalen (Løneavtal 95 § 2):

För arbetstagare som följer särskilda bestämmelser om arbetstider mm för lärare samt förskollärare, fritidspedagoger och kyrkomusiker tillämpas nedanstående principer:

Lönebildning och lönesättning skall bidra till att kommunen/kyrkokommunen når målen för verksamheten. Lönesättningen skall stimulera till förbättringar av effektivitet, produktivitet och kvalitet.

Lönesättningen skall vara differentierad efter individuella eller andra grunder.

Lönerna skall bestämmas med hänsyn till arbetsuppgifterna, arbetstagarens bidrag till verksamhetsförbättringar, utbildningskraven, ansvaret och svårighetsgraden i

arbeidsoppgifterna och den enskilde arbetstagarens sätt att uppfylla dessa krav.

Ledningsförmåga, omdöme, initiativ, ekonomiskt ansvar, samarbetsförmåga samt idériedom och innovationskraft skall beaktas vid lönesättning.

Lönen bör öka med stigande ansvar och svårighetsgrad samt med arbetstagarens prestation och duglighet.

Samma principer för lönesättning skall gälla för kvinnor och män liksom för yngre och äldre arbetstagare.

3. Angitte spillerom for lokale «løneoversynsförhandlingar»  
Avtalen angir bestemte prosentvise spillerom for de lokale forhandlingene for hvert år fra 1995 til 1998. Eksempelvis skulle lærerne få en generelt lønnsforhøyelse i 1995 på 1%, i 1997 lokale forhandlinger med en ramme på 2,7% av «den fasta kontanta lønen», osv. Avtalen skiller seg her fra den på det kommunale området i Norge, idet den gjelder for en 5-årsperiode, og idet den fastsetter visse prosenter *kun for denne gruppen*. I det norske kommunale systemet bestemmes det ved hvert tariffoppgjør en pott som gjelder lokale forhandlinger for *alle* arbeidstakergrupper i kommunen.
4. Ett års prøvetid ved nyansettelser
5. Garantilønn fra 1.1.97. Denne har, med hensyn til ansettelsestid, to trinn, en etter 12 mnd prøvetid og en etter fem års sammenhengende ansettelse. Ellers differensieres det mellom stilling som førskolelærer/fritidspedagog/ morsmålslærer, lærer i offentlig skole, lærere i spesialskele og lærere som underviser i allmenne fag i videregående skole eller voksenopplæring.
6. Øvrige forhandlinger: Overenskommelse om lønn kan treffes med den enkelte arbeidstaker.
7. Lokale parter kan inngå kollektive avtaler om resultatlønn og alternative lønnsformer.
8. Den mest unike delen av lønnsavtalen er imidlertid er den som heter «Særskild løneoversyn kopplad till utveckling av skolan och förändrade arbetsformer». Det finnes ingen tilsvarende del i noen avtale inngått med andre organisasjoner (Svenska kommun-

förbunförbundet, 1995). Det man har gjort i denne delen av avtalen, er at man har blitt enige om at det, fra og med 1996 til og med 2000, hver vår gjennomføres et spesielt «löneöversyn» i kommunene, fastsatt til bestemte prosenter for hvert år, og *lønnsøkningen innen denne rammen skal gå til dem som har bidratt særskilt til skolens utvikling og fornyelse* samt til å nå virksomhetens mål.

Dette er en illustrasjon på at avtalene og utviklingsprogrammet er «oskiljelig», de belønningssystemer den legger opp til knyttes opp mot forbedringsarbeid og utvikling. Og her ligger det spennende nye: Å se lønn og arbeidstid så direkte i forhold til skoleutvikling og profesjonell utvikling.

### Arbeidstidsavtalen for lærerne

Arbeidstidsavtalen har tatt utgangspunkt i at lærerne har samme totale årsarbeidstid som andre ansatte. Den gjennomsnittlige årsarbeidstiden, utenom ferie, er regnet til 1767 timer. Av dette totale årstimetallet er 1360 timer regulert av arbeidsgiver, den resterende tiden er «förtroendearbeidstid» som læreren selv disponerer.

Innen rammen av de 1360 timene fastlegger avtalen at:

1. Et visst antall timer skal gå til kompetanseutvikling
2. En netto årsundervisningstid på 624 timer i årskurs 1-6 og 576 timer i årskurs 7-9.

Til forskjell fra den tidligere avtalen har denne en mye større grad av regulert arbeidstid. og til forskjell fra den arbeidstidsavtalen de norske lærerne har, med *fast ukentlig* leseplikt og kun en liten mulighet for avvik, regulerer den svenske avtalen kun hvor mange netto timer en lærer skal undervise *pr år*. Den åpner dermed opp for at undervisningsmengden kan variere fra periode til periode innen skoleåret. Avtalen åpner også opp for at arbeidstakers undervisningstid kan økes, «om», som det heter i avtalen, «annan eller andra arbetstagares undervisningstid minskar i motsvarande omfattning». Den siste tilføyelsen er en sikring mot at arbeidsgiver ikke jevnt over øker alle lærernes undervisningstid. I tillegg plikter arbeidstaker å undervise opp til 72 timer utover det som er nevnt ovenfor.



Det er også verdt å merke seg at avtalen fastslo at *bestemmelsene som fastlegger undervisningstid, opphører ved utgangen av 1999*. Det vil si at etter den tid er det *bare den ytre rammen* for den arbeidsgiverstyrte delen av arbeidstiden, og hvor mye som skal brukes til kompetanseutvikling, som reguleres av avtalen. Resten må altså utformes lokalt. Dette er en gjennomgripende forandring, ikke minst fordi undervisningstid har vært en *institusjon* i skoleverket, og undervisningstid fordelt i faste tilmålte leksjoner tradisjonelt har vært et så sentralt organiserende prinsipp i skolens virksomhet. I sine kommentarer til avtalen peker Svenska kommunförbundet på at dette må ses i forhold til den siste læreplanens undervisningsbegrep:

Begreppet undervisning har traditionellt definerats som att «lära ut» resp «förmedla kunskaper». Den senaste läroplanen definerar däremot undervisning som «arbete som planeras av lärare och elever tillsammans och som genomförs under lärares ledning».

(...)

Det er mot denna bakgrund som den centrala regleringen av lärarnas undervisningstid upphör att gälla. I planerings- och organisationsdiskussioner kan med fördel ett vidare begrepp användas, «**pedagogiskt arbete med eleverna**» (Svenska kommunförbundet, 1995, s 41, opprinnelig utheving)

### En satsning till två tusen

Heftet «En satsning till två tusen» beskriver den andre delen av pakken: et utviklingsprogram for skoleverket. Det beskriver hvordan de ulike partene, lærerorganisasjonene, kommunförbundet, kommuner, skoler hver for seg og sammen skal drive frem utvikling i svensk skole og førskole frem mot tusenårsskiftet. Det beskriver en kongressbeslutning i Lärarförbundet i 1995 om en faglig satsning de kalte «Lärarna lyfter Sverige», og som i utstrakt grad handler om planer om støtte til utviklingsprosjekter i kommunene, om seminar, kurs, konferanser, debattskrifter. Det beskriver et tilsvarende program hos Lärarnas Riksförbund, bl.a prosjektet «Lärarroll i förändring», som konkretiserer behovet for fornyelse bl.a på bakgrunn av Avtal 2000. Forbundet satser også i inneværende kongressperiode på en kraftig innsats på å lære opp sine tillitsvalgte, med vekt på utviklings-

arbeid og spørsmål om kvalitetssikring i skolen. Det understrekes også i heftet at partene, hver for seg og sammen vil arbeide for et systematisk arbeide med kvalitetssikring i skolen.

### Godkjenning og implementering

Det rådet stor spenning til hvorvidt denne avtalen ville bli akseptert blant medlemmene i lærerorganisasjonene. Den økonomiske uttellingen lærerne fikk ved forhandlingene var betydelige, overskriften i Lärarnas tidning (Läraförbundets medlemsblad) rett etter avtalen var inngått, var nok således illustrerende: «Størsta lønelyftet betalas med systemskiften». Selv om det i begge leire hevet seg kritiske røster, ble avtalen godkjent både av Läraförbundet og Lärarnas Riksförbund. Läraförbundet hadde uravstemning, i Lärarnas riksförbund ble avtalen godkjent sentralt.

Lærerorganisasjonene hadde gått en lang vei på få år, Lärarnas Riksförbund fra å streike og være i opprør over overføringen i 1989, med en spesiell frykt for individuelle lønner, til å akseptere en meget radikal avtale i 1995/96, som innebar både lokale forhandlinger med individuell lønnsfastsettelse, utvidet regulert arbeidstid og etterhvert bortfall av lesepliktsystemet. Kerchner and Koppich (1993) beskriver en utvikling man har sett i USA, hvor arbeidsgiversiden og lærerorganisasjonene har gått fra en tradisjonell konfliktlinje eller arbeidsgiver-arbeidstaker konflikt, «see you on the barricades», til en strategi som mer handler om et partnerskap mot et felles mål, en «meet-and-confer» strategi. Det som skjedde i Sverige i 1995 synes å avspeile en tilsvarende utvikling. Samtidig som det handler om lønn. Ved hver milepel, 1989 og 1995, hadde en viktig del av pakkene vært betydelige lønnsøkninger. En tjenestemann i det norske KUF, sa i forbindelse med både den danske og den svenske overføringen av lærerne til kommunesektoren at arbeidsgiversiden måtte betale dyrt for at lærerne skulle akseptere overgangen, at man «kjøpte» lærernes aksept. Det var nok tilfelle, men en annen tolkning av den samme situasjonen er at skulle man få lærerne, som i lang tid hadde tapt status og hengt etter lønnsmessig, til å fremstå som en stolt profesjon med pågangsmot til å ta fatt på utviklingsarbeid og som hadde tillit til arbeidsgiversiden, trengtes en solid påskjønnelse i form av lønnsløft.

Hvordan har det gått siden? Man er nå midt i avtaleperioden. Ennå er det ikke gjort noen systematisk undersøkelse eller oppsummering av erfaringene<sup>12</sup>. Men leser man f.eks gjennom de to siste årgangene av Lärarnas tidning, treffer man på stadige rapporter om hva som har skjedd ved forhandlingene ute i kommunene. De vitner om en stor spredning på resultatene, i noen kommuner har man vært vel forlikt, i andre har det vært konflikter. Sverige har hatt en anstrengt økonomi de siste årene, og det har spesielt gjort seg utslag i dårlig kommuneøkonomi. Noen kommuner har av den grunn sett avtalen bare som en mulighet for å spare penger. Et annet problem som er referert er at selv om Lärarnas Riksförbund sentralt aksepterte individuell lønnsfastsettelse, har endel av deres tillitsvalgte motarbeidet dette på lokalt nivå.

Når det gjelder utviklingsarbeidet, refererer Lärarnas tidning om stor aktivitet, både på lokalt og sentralt nivå. Lærerorganisasjonene sentralt synes å jobbe langs flere linjer, internt ved å styrke kompetansen blant medlemmene og ved å løfte frem de gode eksemplene, ved å utvikle policy for så å jobbe eksternt mot utdanningsmyndigheter, arbeidsliv osv. Et eksempel er at Lärarnas Riksförbund sammen med sin hovedorganisasjon SACO har etablert et handlingsprogram som heter «En skola i världsklass», og har i forbindelse med dette tatt initiativ til et samarbeid omkring en satsning på skolens kvalitet sammen med politiske partier, arbeidslivets parter, næringslivet, foreldreorganisasjoner og elevorganisasjoner (Lärarnas tidning 3/97, s 8). Samtidig antydes det at arbeidet i forlengelsen av Avtal 95 på flere måter har ført de to lærerorganisasjonene nærmere sammen (Leder, Lärarnas tidning 1/97). Ett eksempel er at det er etablert et «samverkansråd» bestående av de to forbundenes presidier, og dette rådet utgjør også en felles forhandlingsdelegasjon.

Inntrykket er at de sentrale parter slettes ikke ønsker å reversere utviklingen, snarere tvert imot. Et utredningsarbeid som tar for seg det indre arbeid i skolen, foreslår f.eks at timeplanene skal falle bort, det eneste man ønsker å ha, er en garantert undervisningstid for eleven, ikke for faget. Tanken er at det er læreplanen og den lokale skoleplanen som skal styre innholdet (Lärarnas tidning 6/97 s 5)

---

<sup>12</sup> Ved Lärarförbundet er de nå (høsten 97) i gang med et slikt arbeid

Inntrykket våre informanter sitter med så langt, er at når det gjelder det å tenke utviklingsarbeid og nye måter å organisere skoledag og arbeidstid på, har det gått mye lettere i grunnskolen, mens det enda har skjedd lite i gymnasieskolan.

I to hefter, «Avtal 2000 Så arbeider vi», presenterer Lärarförbundet en rekke artikler som har vært publisert i bladet «Lärafackligt» i løpet av året 1997. Det som blir presentert i disse artiklene er *de gode eksemplene* fra kommuner rundt om i landet. Disse vitner om at på tross av, eller kanskje helst på grunn av, at implementeringen kan være problematisk, legger Lärarförbundet vekt på optimismen og de gode eksemplene. Dette synes å stå i skarp kontrast til den «elendighets»beskrivelse og skremselspropaganda som preger de *norske lærerorganisasjonenes* medlemsblad.

Denne totalpakken har klart krevd en sterkere grad av *profesjonalisering* av partene i kommunene. Kommunens representanter har vært nødt til å ha god innsikt i skolens indre arbeide og -utvikling, de lokale tillitsvalgte har måttet bli mer profesjonelle forhandlere, de har måttet få en større kompetanse i det å kommunisere og synliggjøre skolens praksis, samtidig som lærere og deres leder har blitt stilt overfor større utfordringer i det å organisere arbeidet med elevene, utforme sin arbeidstid, og delta i utviklingsarbeid. I tillegg til at deres respektive organisasjoner har bidratt med kompetanseoppbygging, må man, hvis man skal ta et «learning by doing» perspektiv, anta at prosessene, hvor kompliserte de enn måtte være, har bidratt til en større grad av bevissthet om skolen og profesjonelt lærerarbeid, og til en større grad av kompetanse i ulike roller. Og nettopp denne kompetansen, eller profesjonaliteten, om man vil, vil nok, sammen med økonomiske betingelser være en av hovedforutsetningene for at man i år 2000 skal si at intensjonene med avtalen og utviklingsprogrammet ble oppfylt.

På sentralt hold er det etablert et partssammensatt støtteteam på 10 personer (3 fra Lärarförbundet, 3 fra LR og 4 fra SK) som skal støtte de lokale parter i deres utforming av avtaler og utviklingsarbeid. De reiser ut til kommunene på oppfordring. Ifølge en av Lärarförbundets teamdeltakere er behovene ute i kommunene hovedsakelig knyttet til to områder:

1. Man vet ikke helt hvordan man skal utforme ting, man ønsker å få inspirasjon og idéer fra sentralt hold.
2. Man har havnet i en skyttergravssituasjon med fastlåste forhandlinger, og trenger hjelp til å komme ut av situasjonen.

### Statens rolle

Hva har så *statens* rolle blitt i denne situasjonen, med en desentralisert skole, forhandlinger om lønn, arbeidstid og andre arbeidsbetingelser, samt program for skoleutvikling, som finner sted på kommunesektoren, og der deler av disse forhandlingene ligger ute i kommunene?

I et intervju med Lärarnas tidning (1997) sier direktøren for Skolverket (den sentrale skoleforvaltning ved siden av ministeriet), at enkelte kommuner synes å mene at staten har abdisert overfor skolen, men at det slettes ikke er tilfelle. En klar indikasjon på det siste er Regjeringens nasjonale utviklingsplan for den svenske skolen, «Kvalitet och likvärdighet» (1997), og berører, som tittelen henviser på, de kanskje to mest sentrale nasjonale hensyn i styringen av skolen: kvalitet og likeverdighet. Planen er en melding til Riksdagen. Det påpekes i meldingen at det i endel kommuner finnes store svakheter i styringen, politikerne har ingen informasjon om effekter av deres beslutninger eller om skolen når de målene som finnes. Den foreslår bl. a. at hver skole skal avgi en offentlig kvalitetsrapport over egen virksomhet, at det statlige Skolverket får styrket sin stilling og utvidede oppgaver, og at det skal etableres en ny kontrollorganisasjon med statlige utdanningsinspektører, knyttet til Skolverket.

### 8.4 Erfaringer fra en svensk kommune

Sundbyberg stad kan sies å være en forstad til Stockholm, eller som det heter i et kommunalt dokument «en liten kommun i ett storstadsområde». Sundbyberg har, som alle svenske kommuner skal ha, en kommunal skoleplan, «Skolor med lärande och arbetsglädje», en plan for perioden 1995-98.

Vi intervjuet en representant for kommunens ungdoms- og utbildningsförvaltning, to rektorer og en lærer (som også hadde vært

tillitsvalgt i en tidligere periode). I tillegg har vi gjennomgått endel kommunale plandokument, policydokument og lokal kollektiv avtale.

Representanten for kommuneadministrasjonen beskriver at overgangen til kommunale forhandlinger for lærerne bare var en av flere endringer som førte til en helt ny situasjon ofr kommunen:

Då går vi tilbake till 89-90 för kommunaliseringen den kom ju från och med 1.januari 1991. Den stora förändringen det innebar för vår del, som kommun, så är ju egentligen kommunaliseringen av lärarna en del av det hela, en annan viktig del är ju då vi startade upp med mål- och resultatstyrning. Och en tredje del är förändrat bidrag til kommunerna, ett nytt sätt att ge statsbidraget.

Han beskriver hvordan den statlige Skolöverstyrelsen og Läns-skolnämnden ble nedlagt, og hvordan Skolverket, som et ledd i måtstyringstenkningen kun var interessert i resultater, ikke i prosessen i kommunene. Han beskriver hvordan de fikk nye målstyrte læreplaner og kursplaner, hvordan vurderingssystemet ble tilpasset mål- og resultatstyringen, og hvordan kommunen så har utviklet sin skoleplan ut fra de nasjonale planene.

Kommunen har et grundig plansystem, man har en plan som gjelder for ungdoms- og utbildningsnämndens valgperiode, og tanken er at de årlige planprosessen skal starte med den enkelte arbeidsenhets (team av lærere) planlegging av sitt arbeid, «sen är det meningen att rektor tar arbetsplanen, sätter pengar på den, och gör handlingsplanen för det budgetåret som kommer», og så til slutt er det meningen av kommunens forvaltning skal lage skoleplanen på bakgrunn av skolenes planer relatert til kommunens mål. Det er tenkt som en «nedenfra»-planlegging. Men der, som alle andre steder, fungerer ikke alltid planprosessen så strømlinjeformet som det var tenkt. De legger imidlertid vekt på at arbeidsenhetene fortar en grundig planlegging av sitt arbeide.

Tilsettingsprosessen er også betydlig endret etter overføringen av lærerne til kommunesektoren, en endring som ligner den norske. Det beskrives hvordan man tidligere hadde et sinnrikt system for beregning av tjenesteansienniet, hvor ansienniteten ved siden av utdanning var det eneste som talte ved tilsetting. I dag intervjuer man

søkere, og det sentrale kriteriet er hvem som er mest «pedagogisk lämplig». Så kom 1996 med Avtal 2000:

Och det var nog ingen förberedd på att det skulle komma. För det var mycket hemligheter kring det. Det läckte ingenting ut från förhandlingarna. Utan plötsligt så kom det nån gång i januari eller februari ett avtalsförslag. Sen tycker jag det slog ner som en bomb helt och hållet. Lärarförbundet de gick ju ut med det här och lät sina medlemmar rösta, för dom var nog osäkra på om lärarna verkligen skulle ta det här. Dom drev övertalningskampanjer i lärarfackpressen inför det här, se det positiva i det, se den nya skolan, se år två tusen, det trängs ett nytt sätt att arbeta på. Och medlemmarna röstade ja. Medan Lärarnas Riksförbund, där var det styrelsen som fattade beslut, där var ingen omröstning. Och jag tror att det kanske är där det finns en större besvikelse från medlemmarna, kring detta avtal.

Han beskriver hvordan han mener det har blitt et større gap mellom LR sentralt og medlemmene ute på skolene. «Dom känner sig inte riktig hemma, och känner sig inte riktigt företrädda» sier han. Det har gjort, mener han, at de som blir stående midt i mellom, de tillitsvalgte i kommunen, har en nesten umulig rolle, for de skal bygge bro mellom det sentrale og lærerne:

Där man centralt från LR pratar ungefär samma språk som arbetsgivaren, att «det här är viktigt, det här är bra, det här är ett fint avtal, det är nånting som kommer att göra att skolarbetet blir bättre i framtiden», och medlemmar som säger «detta är det sämsta som kunde hända. Nu har vi ingenting att luta oss på, arbetsgivaren vill få oss att arbeta mer och mer, och det är ingen som säger stopp, för det gör det här med undervisnings-skyldigheten, den säger stopp». Så det är den här klyftan. Vi har hatt många fackliga företrädare som hoppar av och säger vi vill inte ha det här, dom vill inte företräda.

I Sundbyberg startet man raskt med å forsøke å få en lokal avtale på plass. Det viktigste for dem var at man fikk en avtale som understøttet det de ønsket med skolen i kommunen (nedfelt i skolplanen). De startet med en visjon for skolen:

Ja, då har vi sagt att för at en sån här skola skall fungera, så skall vi ha väl fungerande arbetslag, en grupp lärare som gemensamt tar ansvar för att eleverna skall nå målen. Och då skal man vara flexibel med sitt arbete och sin undervisning. Kring varje elev. Att samarbeta så att *eleverna* når målen. Behøver den mer av svenska under en period, mer av matematik, mera av något annat ämne, så diskuterer man, då försöker man lösa det så och så. Och hela tiden med eleven, inte det gamla sättet egentligen då, nu överdriver jag lite, då tänker man på sitt ämne, hur skall jag med mitt ämne nå därifrån och hinna med kursen till juni i sommar. Men så skall jag inte tänka i det nya, utan det är underordnat, egentligen, målen är naturligtvis där, men det är *eleven* som skall dit, kunnskapsmässigt, inte följa boken eller kursen så att den där veckan är det det och det.

Och vad eleverna, vad dom gör eller inte, ja det är bra om dom gör det, jag skall försöka hjälpa dom, det var det gamla sättet. Men kunde han inte, OK, jag kan inte ta mera ansvar. Det var det gamla sättet.

Ut fra denne visjonen var det klart at det var arbeidet i arbetslaget som man skulle premiere lønnsmessig. De har to runder med lokale lønnsforhandlinger. Den ene delen kaller de høstforhandlingene, han beskriver kriteriene for vurdering slik: «Den handler om hur du er som lærare i din arbeidsroll, gentemot elever, kolleger, det är det her med ämnet, utvecklingen inom det».

Den andre forhandlingsrunden, vårforhandlingene, er som vi har sett knyttet til skoleutvikling. Om det sier representanten for kommuneadministrasjonen:

Det är hur du bidrar till skolutveckling. Och hur du bidrar till skolans utveckling, det är at du går inn i ett arbeidslag, du tar ansvar for schemadelar, du tar ansvar for økonomiske delar, du tar ansvar for elevvårdsdelar, delar av detta, gentemot en viss grupp elever, tillsammans, og vi säger også at då går det inte at arbeide med undervisningsskyldighet, då släpper vi det här med usken (undervisningsplikten, vår anm.), og gör man det, så har vi ett eget avtal som säger at då får man extra betalt for det. Och det är ju så, det är ju krassa virkligheten, at når man



sätter pengar på saker och ting, lön på det, då blir det här plötsligt mycket mer intressant. Och då ser vi också att vi kan styra genom lönen. Den individuella lönesättningen, för här är ju helt och hållet individuell lönesättning, alla gamla såna här statliga avtal är borta.

Hvem er det så som vurderer lærerne ut fra disse kriteriene? Det er rektorene. Og alle våre informanter pekte på at lærernes kritikk gikk på at rektorene, som i Sverige er leder på flere enheter, ikke kunne vite hvordan de fungerte som lærere, rektorene var jo ikke inne i deres klasserom. Rektorene ga uttrykk for at de hadde møtt stor mistenksomhet blant lærerne, men de mente selv at de hadde god anledning til å vurdere lærerne, det finnes så mange anledninger til å «samle informasjon»:

Men det är ju så att om man arbetar nära varann på en skola, så, det är ju så många möten med människor, med lärare, med andra, så man har ju ganska klart för sig, om man bara har gjort några besök ute i klassrummen, hur en lärare fungerar i sitt arbete, och hur den också bidrar till att det händer saker på skolan, nyheter kommer in, att man vill nånting, kan vi inte prova det här, kan vi inte göra ett prosjekt kring det här, kan vi inte utveckla det här. Kan vi inte utveckla det här läromedlet mera, eller sprida det till kolleger, så här gör jag, det här är en bra ide. Och det märker man ju som skolledare, som rektor.

Det er slik dette systemet fungerer i dag, det er basert på en lokal avtale mellom kommunen og lærerorganisasjonene, mens i bunnen ligger en lønnpolicy for Sundbyberg stad som gjelder for alle kommunens ansatte. Det tok et helt år å få forhandlet ferdig avtalen mellom kommunen og lærerorganisasjonene, og den første runden med lønnsforhandlinger tok også lang tid. Representanten for ungdoms- og utbildningsforvaltningen sier om utviklingen:

Så att första gången vi gjorde den här förhandlingen då, med individuell lönesättning, så tog det väldigt lång tid, det tog flera veckor, en och en halv månad, eller så, innan det blev klart. För att det var så känsligt att skriva under på att nu får man faktiskt olika löner. Så den här gången vi gjorde det, nu för hösten, gick det ganska fort. På tre dagar gjorde vi hela vårförhandlingen då, för att nu vet man att det behöver förberedas från skolledarnas

sida, och lägga upp kriterierna klart att det är det här vi tar upp, det är det vi premierar. Och så sätter man då olika siffror på olika lärare. Och sen har man då ett möte där man går igenom varför man har satt lönen på det och det sättet. Och så förhandlar då varje rektor kring sina lärare. Och sen kommer man med ett bud tillbaka, nej, säger då den fackliga när han har tänkt, den där måste ha det och den det, höjning eller så. Nytt varv, och så hittar man så småningom rätt. Det gick ju bra, tre dagar att lösa det på tycker jag är bra.

Vi ser ut fra deres beskrivelse at den lokale avtalen er en konkretisering av intensjonene i den sentrale avtalen, med vekt på at lønn skal fungere som et insentiv for lærernes arbeide med å utvikle skolen. Det som også synes sentralt, er at man i Sundbyberg har knyttet avtalen så tett opp mot intensjonene i læreplanene og målene for skolen, og forsøker å bruke lønn som «gulrot» for å få lærerne til å arbeide med forbedring og utvikling. Et tydelig eksempel er det at lærerne ble tilbudt ekstra 400 kr pr mnd hvis de allerede nå ga avkall på en fast undervisningsforpliktelse (noe som vi så i følge avtalen allikevel skulle være gjennomført ved årsskiftet 1999/2000). Læreren vi intervjuet sa at på hennes skole hadde alle lærerne gjort dette, pengene betyde jo endel, så de hadde «tatt sjansen».

I tillegg til kommunens overgripende lønnpolicy og den lokale avtale med lærerorganisasjonene, fikk altså hver enhet i oppdrag å jobbe videre med en egen lønnpolicy, da i nært samarbeid med fagorganisasjonene. Et viktig spørsmål er om disse kriteriene blir formidlet klart og tydelig til de ansatte. Det virket, ut fra intervjuet med læreren, som om det rådet en god del usikkerhet blant lærerne omkring kriteriene. Man var usikre på hva som ble lagt til grunn.

Både rektorene og representanten for kommuneadministrasjonen ser svært positivt på avtalene og de lokale forhandlingene. De vurderer dem som et godt redskap for utvikling. Den ene av dem uttrykker det slik:

Ja, jag tycker nog faktiskt att det är bra. Det är mycket bra. Det är förändringen som vi har gjort i och med denna individuella lönesättning. Det jag kan se, fördelarna är ju det att man kan börja fokusera på målen, säga att nu får ni tillsammans arbeta, för det första att man får i hop lärarlag, för där har det varit

motstånd, speciellt på högre stadier. Där har vi fått några lärarlag nu som säger «OK vi släpper usken också». Och det gör ju att lönesättningen den skyndar på den här processen, för trots allt så vill man ha mer pengar i plånboken. Så krass er verkligheten. Och då gör man vissa steg som man inte skulle gjort annars. För att komma åt dom här pengarna.

Vi så at en frykt fra mange lærere rundt om i Sverige gikk på at kommunene skulle benytte avtalen til å spare penger, og at enkelte kommuner også hadde gjort nettopp det. Hva med Sundbyberg? Representanten for kommunen sier at komunen er slettes ingen rik kommune, den har harr lite ressurser over mange år nå. Det betyr at de allerede har vært en av de kommunene med lavest lærertetthet pr elev:

Så när vi nu går in i avtalet, så kan vi inte som jag ser göra några effektiviseringar mer, vi ligger så lågt som vi kan göra. *Utan det som läraravtalet kan ge, är kvalitetsförbättringar på den nivå som vi är.* Vi kan inte gå ut och säga att nu skall vi spara.

Der kvalitetsforbedringen ligger, mener han, er i den nye organiseringen av lærernes arbeid

Utan snarare att när lärarna då arbetar på ett annat sätt, så arbetar dom nog mer tillsammans med eleverna, men dom har kanske inte lika många lektioner som man förbereder. Utan i arbetslaget säger man att nu är jag tillsammans med den här gruppen och hjälper dom och stöder dom, och så har du en lite större grupp, då blir det att man blir mer med eleverna, då blir det kvalitetsökning. Men vi kan inte spara mer än vad vi gör i Sundbyberg, det går inte. Det är tillräckligt stora protester och tillräckligt stora bekymmer ändå här. Många som säger det är för stora grupper man jobbar med, och då hoppas ju jag att på det här sättet skall man kunna hjälpa eleverna mera. Några skolor har också minskat grupperna när dom släppte usken. Dom började arbeta mer på ett annat sätt tillsammans med förskollärare fritidspedagoger och var mer tillsammans och planerade ihop, och då kunde man säga att i stället för att ha 30 elever, har man 20, och då arbetar man i stället några timmar mer med eleverna. Jag kan tänka mig att det finns kommuner som vill prova besparingar, men inte här.

Det han beskriver her, og som rektorene i sine beretninger bekrefter, er at avtalen har åpnet opp for mer fleksibel organisering, og dermed mulighet for en økt pedagogisk effektivitet der eleven står i fokus og intensjonene i de nye læreplanene fokuseres. Lærerens beskrivelse av hvordan hun arbeider sammen med sin gruppe, og hvordan arbeidet på hennes skole organiseres, bekrefter denne utviklingen. Men alle er selvfølgelig klar over at alt ikke dermed er fryd og gammen, men de understreker at man har startet en prosess. Læreren påpeker at hun synes hennes kolleger er mer slitne, det har tatt på å gå gjennom prosessen, og for lærerne å skulle vurderes, spenningen om «hvordan blir jeg vurdert?», den har berørt personalet.

Denne gjennomgangen av erfaringene fra Sundbyberg viser en interessant lokal konkretisering av den sentrale avtalen, en konkretisering som såvidt vi kan vurdere, synes å ta avtalens og utviklingsprogrammets intensjoner på alvor. Ut fra vårt lille «snapshot» kan man ikke vurdere hvordan dette systemet fungerer og hvor vellykket det vil være, men det ville være et viktig og interessant forskningsprosjekt å følge utviklingen videre.

## 8.5 «Man kan kun gå på to ben»<sup>13</sup>. Om den danske utviklingen

Vi skal starte med en spesiell form for «historieskriving» om utviklingen i dansk skole det siste tiåret. Den er en sammenskriving av resultatene fra den kvalitative delen<sup>14</sup> av en større medlemsundersøkelse utført blant Danmarks Lærerforenings medlemmer i 1996 (Bysted kommunikation A/S, 1996, s 4):

For seks år siden kom de nye regler for skolens styrelse. Vi mistede lærerrådet, fik skolebestyrelser og skoleledelser. For os var det en oplevelse af, at vores egen fælles ledelse af skolens hverdag åbenbart ikke blev anset for at være god nok. Nu skulle

---

<sup>13</sup> Uttrykket er hentet fra tittelen på en rapport utarbeidet av Jesper Due og Jørgen Sten Madsen (1990)

<sup>14</sup> Undersøkelsen bestod av flere deler, kvalitativ del 1: intervjuer og fokusgrupper, en kvantitativ del: spørreskjemaundersøkelse, og kvalitativ del 2: prosessforløp på lærerværelse og intervjuer med lærerstudenter

bestyrelsen og ledelsen tage fat. Vi ventende så på at se, hvad der ville komme ud af det.

Så fikk vi en ny arbeidsgiver. Kommunen trådte inn på arenaen, og samtidig fikk vi nye arbeidstidregler og en ny overenskomst. Da vi oplevde reglerne i praksis, blev vi skuffede. De skapte mer bureaucrati og kollegial splittelse end synliggjørelse av lærernes arbeide. Det var KL<sup>15</sup>, der løb DLF<sup>16</sup> over ende.

For to år siden fikk vi en ny folkeskolelov. Den var god nok og full av intentioner. Men politikerne i Folketinget glemte åbenbart, at man ikke kan løfte folkeskolen, uden at anstrengelsen koster noget. Hvor var ressourcen til alt det nye henne?

For et år siden stemte vi to gange over våres overenskomst. Afstemningerne skapte bitter diskussion mellem lærerne og i foreningen.

Og i den periode alt dette er sket, har vi haft tre formænd for foreningen. Samtidig er skolen blevet kritiseret i mediene. Vi har brakt os selv helt ud i defensiven.

Forfatterne av rapporten hevder at forløpet beskrives ganske likt av lærerne. Men den aktuelle hverdag de beskriver, deres egen skole (som de oftest bruker som referanse), varierer sterkt:

Nogle skoler betegner sig selv som velfungerende med en løbende pædagogisk udvikling og god trivsel. Andre skoler er i stagnation med faldende trivsel og uden væsentligt pædagogisk initiativ. Det er klart flest skoler i den sidste kategori. (Ibid, s 4)

En av de mest sentrale konklusjoner i denne medlemsundersøkelsen var at den kollegialt faglige samtale, og dermed fundamentet for pedagogisk utvikling av folkeskolen, er gått i stå. Lærerne har reagert på de ytre forandringer ved å trekke seg tilbake til klasseværelset.

Vi skal i det følgende beskrive noen trekk ved den utvikling som har funnet sted på lærernes forhandlingsområde, og konsekvensene for skolens hverdag. Men samtidig må vi, som det også fremgår av det ovenstående, se denne utviklingen i forhold til hva som ellers har

---

<sup>15</sup> Kommunernes Landsforening

<sup>16</sup> Danmarks lærerforening

skjedd på skoleområdet. To signifikante forhold er trukket frem i undersøkelsen, de nye regler for styring av skolen (1989) og ny folkeskolelov (1994). Den første, spørsmålet om nye styringsregler, ble det ført forhandlinger om mellom de berørte parter, forhandlinger som brøt sammen, og der resultatet var at Folketinget gjennomførte et nytt styringssystem, med lokale styrer ved hver skole og bortfall av lærerrådene. Samtidig ble det lagt vekt på en styrking av ledelsen ved skolene. I forbindelse med en tidligere medlemsundersøkelse blant Danmarks lærerforenings medlemmer (Due og Steen Madsen, 1990) ble det omtrent samtidig med vedtaket i folketinget gjennomført en intervjuundersøkelse. Den viste at det var en utbredt utilfredshet med dette vedtaket blant lærerne, en utilfredshet som var vendt mot politikerne og spesielt undervisningsministeren. Due og Steen Madsen (ibid, s 35) pekte på at tendensen kunne sammenfattes i utsagnet «Lederne skal styrkes og lærerne skal tømmes». De tilføyer:

Man kan si at der var en utbredt tendens til at «*male fanden på væggen*» både blant medlemmene og i organisationens ledelse. Det siste måske i et forsøg på at samle medlemmene mod den ytre fjende (ibid, s 35).

Samtidig var der en mindre gruppe av lærerne som mer så bekymringene og kritikken som «*stort ståhei for ingenting*», som så mer fortrøstningsfullt på endringen. Kanskje endte det med uendrede forhold, kanskje endog til det bedre?

Staten var lærernes forhandlingsmotpart. Men til forskjell fra dagens situasjon for de norske lærerne, hadde de danske lærerorganisasjonene også Kommunernes Landsforening som motpart. Bakgrunnen for at også KL var part i forhandlingene var ifølge Due og Steen Madsen (1996) at etter oppgaver og beslutningsmyndighet ble lagt ut til kommunene, og etter overgangen fra sentral detaljstyring til mål- og rammestyring i løpet av 80-tallet, ble lærernes plassering på det statlige forhandlingsområde stadig mer uholdbar. Så selv om KL ikke formelt var part i avgjørelsene om lærernes forhold, så kunne KL ikke holdes utenfor når disse beslutninger direkte berørte kommunenes forhold. Lærerorganisasjonene hadde derfor i praksis tre forhandlingsmotparter, Finansministeriet, som var det formelt ansvarlige vedrørende lønns- og arbeidsforhold, og ofte også Undervisningsministeriet, pluss altså KL.

Due og Steen Madsen (ibid) hevder at denne situasjonen var en av årsakene til at Danmarks Lærerforening (DLF) og Lærernes Centralorganisation (LC) etterhvert ønsket en overføring til kommunesektoren. De opplevde situasjonen som uholdbar, spesielt fordi de ulike arbeidsgivere konkurrerte med å underby hverandre. Våre informanter i Danmarks Lærerforening hevdet også at en av grunnene til at de gikk inn i (hemmelige) forhandlinger med KL, var at de visste at det var bare et spørsmål om tid før overføringen ville komme, og de ønsket selv å være på offensiven og påvirke utfallet. De gikk derfor inn i forhandlinger med KL bak finansministeriets rygg, - i flere omganger. Første gang ble finansministeren klar over hva som foregikk, og stoppet det hele. Finansministeriet var skeptisk til overføring bl.a ut fra at det ville føre til at maktbalansen mellom stat og kommunesektor som arbeidsgivere ville bli forrykket, spørsmålet var om statens dominans på arbeidsgiverområdet kunne opprettholdes.

Etterhvert endret Finansministeriet holdning til spørsmålet, og man startet felles forhandlinger, men disse brøt sammen. Det ble etterhvert startet nye hemmelige forhandlinger mellom lærerorganisasjonene og Kommunernes Landsforening. Forhandlingsrundene var kompliserte, for det handlet ikke bare om overføringsspørsmålet, det handlet om en hel pakke av vanskelige spørsmål. Det gjaldt særlig spørsmålet om arbeidstid, som man hadde prøvd å finne løsning på ved flere tidligere anledninger, uten resultat, og det var lønn, ansettelsesformer og pensjon. I mars 1992 klarte disse partene å komme til enighet, og man ble enige om at forliket skulle legges frem for Finansdepartementet som et forslag som kom fra Lærernes Centralforening, og der deres forhandlingsleder ba om et møte med alle parter. Forslaget ble etterhvert akseptert av alle parter, og den samlede «lærerpakken» som den ble kalt, trådte i kraft i 1993. Lønnsøkningene som var del av pakken, var gode (selv om man i DLS hadde forventet at de skulle bli enda bedre). Den gjennomsnittlige stigning var på 8000 kr, men det var store variasjoner mellom ulike grupper (Due og Steen Madsen, 1996).

#### «Working time blues<sup>17</sup>»: Ny avtale om arbeidstid

Som referert var en ny avtale om tjenestetid en del av «lærerpakken» fra 1993. Arbeidstidens organisering har lenge vært et av de

vanskeligste spørsmål i forhandlinger mellom danske lærerorganisasjoner og arbeidsgiver. I 1990 fikk man et system med en tredeling av arbeidstiden, den såkalte UFØ-modellen, med en inndeling i *undervisning, forberedelse og øvrig tid*. Denne modellen ble videreført og utviklet i 1993, altså etter lange og vanskelige forhandlinger. Bakgrunnen for at dette feltet har vært så komplisert, i Danmark som i Norge, er at det for begge parter står mye på spill med utfallet. Kommunens største utgift til skolen er lønn, og antallet timer som legges på den enkelte lærer vil bety færre lærere og innsparing for kommunen. For lærerne har det handlet om frihet i organisering av egen arbeidstid, men også for de danske organisasjonene også om frykt for oppsigelser. Men for lærerne handler det nok om mye mer enn ren organisering av arbeidstid, det synes som om friheten til å organisere egen arbeidstid er blitt et symbol på lærernes selvstendighet og profesjonelle autonomi. Når arbeidsgiver vil kontrollere tiden, oppfattes det som et angrep på deres profesjonalitet. Fra Danmarks Lærerforenings side, ble det i forkant av forhandlingene lagt vekt på at lærerne ikke skulle utføre skjult «gratisarbejde», og man gikk derfor inn for en dokumentering av hva de ulike deler av årsverket ble brukt til, altså en registrering av timer. Dette er en problematikk som også er kjent i det norske systemet. Etter de såkalte UFA-forhandlingene på slutten av 80-tallet, gikk lærerne i flere kommuner inn for en slik timeregistrering, nettopp for å dokumentere at lærerne arbeidet et fullt årsverk (Lauvdal, 1996). Mens det etter forhandlingene om ny arbeidstidsavtale i 1993, fra organisasjonenes side ble fokusert sterkt på at man skulle *unngå* en slik «timetelling». Lærerne og deres organisasjoner har her hatt en sterk ambivalens. Due og Steen Madsen (1996, s 461) beskriver f.eks hvordan lederne den første tiden etter iverksetting av avtalen i 1993 slet med å få en EDB-registrering til å fungere:

De skulle starte fra bunden - og det gav anledning til vanskeligheter, som ingen av forhandlerne hadde forestillet sig. Da skolelederne endelig lærte programmet, kastede de seg ud i det med fynd og klem. *På samme tidspunkt gik der agurk i lærerne, som lige plutselig ikke kunne løfte en finger uden at stille spørgsmålet: Er der Ø-tid til det? For i næste øyeblik at*

---

<sup>17</sup> Uttrykket er lånt fra tittelen på en artikkel av Klette (1997)



*sige, at det var fullstendig urimeligt, at der skulle finde en optælling sted. (Vår kursiv)*

Ambivalensen har altså på den ene siden vært å skulle imøtekomme en kritikk fra almenheten om at lærerne jobber så lite, med lange ferier osv, med dokumentasjon på at man faktisk jobber like lenge som andre, og på den andre siden frustrasjon over den byråkratisering man opplever at hele tidsregistreringssystemet medfører. Samtidig som arbeidstiden synes å symbolisere noe mye mer, og at frustrasjonen over byråkratisering dermed også handler om frykt og frustrasjon for reduksjon av det egne yrkets status og frihet (Se også Lauvdal, 1996, 1997, Klette og Nordberg, 1996, Klette, 1997, Deichman-Sørensen, Blichfeldt og Lauvdal, 1997).

Den arbeidsavtalen som ble inngått i 1993, ble revidert i 1995. Det kom da inn noen endringer, men hovedtrekkene er de samme. Avtalen er svært detaljert og spesifisert. Vi skal derfor trkke frem noen av disse hovetrekene (fra 95-avtalen):

Den årlige arbeidstid er på 1924 timer, inklusive ferie og fridager.

Arbeidstiden planlegges for en periode - normperioden - på grunnlag av at timetall tilsvarende et gjennomsnitt på 37 timer i uka. Et skoleår kan altså deles inn i slike normperioder, planlagt arbeidstid for alle lærerne i en slik periode. Kommunalbestyrelsen kan fastsette regler for oppdeling av skoleåret i normperioder. En normperiode skal igjen inndeles i planperioder.

For hver normperiode utarbeides en arbeidsfordelingsplan for den enkelte lærer. Denne angir hvilke aktiviteter som er planlagt, og forventet tidsbruk til de forskjellige oppgaver.

3 % av normperiodens samlede arbeidstid behøver ikke være disponert. Denne ikke- disponerte tid deles i to deler, en som disponeres av leder, en som disponeres av lærer.

I arbeidsfordelingsplanen kan fastlegges inntil 150 timer pr år , hvor læreren kan være disponibel for vikararbeid. Disse plasseres på møteplanen.

For hver planperiode skal det utarbeidet en møteplan og et tidsregnskap.

Tiden deles i tre grupper:

### 1. Undervisningstid

Læreren kan normalt høyst tillegges 750 timer årlig til undervisning (det tilsvarer 1000 leksjoner på 45 minutter), og høyst 21 timer undervisning pr uke (28 leksjoner a 45 min).

### 2. Forberedelsestid

Forberedelsesfaktoren i forhold til undervisning er 1:1. Dvs til 1 time undervisning medregnes 1 time forberedelse.

Inkludert i forberedelsestiden er:

- planlegging, forberedelse, etterbehandling og evaluering av undervisningen (alene eller sammen med kolleger)
- vurdering og bedømmelse av elevenes arbeid
- pauser (frikvarter)

Forberedelsestiden er delt inn i tre grupper; løpende, individuell forberedelse, forberedelsesdager (lærere med minst 450 timers undervisning skal f.eks ha 20 forberedelsesdager), og felles forberedelse på skolen.

### 3. Andre oppgaver (Ø-tid)

Lærere kan pålegges å delta i pedagogisk/administrative oppgaver og/eller særlige hvern i tilknytning til kommunens folkeskolevirksomhet.

I tillegg kommer 70 timer årlig for hver lærer til angitte oppgaver, og 75 timer til de som har klassestyrerfunksjon.

Det er kommunalbestyrelsen som fastsetter omfanget av de ressurser som skal medgå til denne typen oppgaver.

Dette systemet var lærerne etterhvert svært i mot, de mente det førte til en byråkratisering av arbeidet. Det gjaldt spesielt systemet med timetelling. I DLF's medlemsundersøkelse (Bysted kommunikation A/S, 1996 s 33) kom dette klart frem:

Kritikken av arbeidstidsreglerne som timeoptælling er massiv, selv om et lille mindretal er blidere stemt. Lærere har haft en forventning til, at registreringen ville påvirke den offentlige oppfattelse af lærernes arbejde positivt (aflive påstanden om, at lærerne ikke bestiller noget). Men kun få mener, at

arbejdstidsreglerne har haft denne forventede politiske virkning. Til gengæld er det store flertal enige om, at arbeidstidreglerne har påvirket forholdet mellom kolleger og til ledelsen negativt.

Opposisjonen mot dette systemet synes å være årsaken til at medlemmene i DLF ved uravstemning i 1995 to ganger forkastet avtaleutkast. Etter at det første avstemningen viste at 67% av medlemmene stemte nei, trakk formannen i DLF seg og nestformannen ble konstituert som formann. Etter at Kommunernes Landsforening hadde signalisert at også de var parat til å vurdere arbeidstidsreglene nok en gang, og denne gangen med den hensikt å finne en enklere, smidigere og mindre byråkratisk modell, startet nye forhandlinger (Due og Steen Madsen, 1996). Et meglingsforslag fikk tilslutning fra partene. Dette innebar innføring av såkalte *akkorder og timerammer* på den tiden som ikke er undervisningstid eller forberedelsestid.

En akkord er beskrevet som «en aftale om, at der afsættes et bestemt antal arbejdstimer til en næmere beskrevet opgave. Timerne anses som medgået til formålet og indregnes i arbeidstidsoppgørelsen». Slike akkorder kan inngås sentralt, på kommunenivå og på skolenivå.

Ved en timeramme forstås «at skolelederen fastsetter det forventende tidsforbruk til en oppgave på baggrund av en beskrivelse av denne, med henblik på at opnå enighet med den/de berørte lærer(e) om, at timerne holdes uden for mødeplanen» (Læreraftalerne 95, Arbejdstidsaftale §5)

Til forskjell fra en detaljert timeføring, innebærer altså en akkord at en bestemt oppgave blir definert å skulle utføres på et visst antall timer, men ingen stiller deg til regnskap for den tiden, heller ikke *når* du utfører oppgaven.

En spørreskjemaundersøkelse på skolene utført av Kommunernes Landsforening i april i år (KL, 1997), tok for seg spesielt bruken av skoleakkorder og timerammer. Denne undersøkelsen viste bl a at lærernes arbeidstid fordelte seg med 63% til undervisning og forberedelse, 13% ferie og fridager, 1 % avspasering, 6% til sentrale akkorder (tid til klasselæreroppgaver er et eksempel) 4 % til *kommuneakkorder* og 13% til *tid som defineres på skolen*.

Kommuneakkordene omfattet ofte oppgaver som tillitsrepresentant og sikkerhetsrepresentant.

Av tiden som defineres på skolen, gikk 53 % til skoleakkorder og 11% til timerammer.

Av oppgaver som lå innenfor skoleakkordene, var de hyppigste tilsynsoppgaver og foreldresamarbeid, dernest deltakelse i pedagogisk råd.

Denne undersøkelsen viste også at lederne var fornøyd med akkord- og timerammesystemet.

I intervjuene spurte vi representantene for Danmarks lærerforening og Kommunernes Landsforening om hva de tenkte om dette systemets fremtid, hva med neste runde forhandlinger? Ingen ga uttrykk for at de nå (på kort sikt) ønsket å utvikle et helt annet system, det var mer tale om en videreutvikling av det eksisterende. Men samtidig er det viktig å påpeke at i forbindelse med forhandlingene i 95 ble man enige om at man skulle kjøre forsøk med andre arbeidstidsordninger. I Landsforeningen ga man uttrykk for at man hadde store forhåpninger til forsøkene, at de kunne vise vei for nye måter å organisere arbeidstiden på. De påpekte at det er for mye *individuell* tid i skolen i dag, det er ønskelig med mer kollektive ordninger. Mange skoler er i gang med å prøve ut ulike modeller, hevdet de. Ett av forsøkene går på fast arbeidstid. Slike ordninger setter, som vi har sett i Norge, noen krav til fysiske rammer, som f.eks kontorfasiliteter. Det er svært få danske skoler som har slike fasiliteter i dag.

Representantene for Kommunernes Landsforening pekte på at de ved neste forhandlingsrunde ønsket å få en reduksjon av forberedelsestiden til lærerne (1:1-forholdet). De begrunnet dette med at det var behov for at lærerne tilbrakte mer tid sammen med elevene, og dette måtte, av økonomiske hensyn, tas innen lærernes eksisterende ramme. I dag er situasjonen slik at 1/3 av lærernes arbeidstid går til undervisning, og dette mener arbeidsgiversiden er for lite. Representantene for Danmarks Lærerforening sa på sin side at «forberedelsestiden er urørlig». Kommunernes Landsforenings representanter var klar over at det kom til å bli tøffe runder, de tror 1999 blir et «grimt år», men at man blir nødt til å stille et slikt krav.

### Lønssystemet: mot desentral lønn og prestasjonslønn

Helt frem til 1995 ble lærernes forhandlinger holdt utenfor de andre kommunale arbeidstakeres forhandlinger. Folkeskolepuljen, som den ble kalt, ble holdt for seg selv. Men det var ikke kun sentrale forhandlinger. Her må imidlertid bemerkes at for hovedstadsområdet og de største byene er det en lang tradisjon for forhandlinger om ekstra honorarer på kommunenivå. Det gjaldt da spesielle godtgjørelser for spesielle funksjoner. Etter 95 ble imidlertid lærerne slått sammen med de øvrige kommunalt ansattes desentrale pulje. I en prosess der gruppe etter gruppe av arbeidstakere fikk lokale forhandlinger om lønn, var turen i 1995 kommet til lærerne. De lokale forhandlinger, knyttet til en del av lønnen, utover en grunnlønn, innebærer individuell lønnsfastsetting basert på tre forhold: *kvalifikasjonstillegg, funksjonstillegg og resultatlønn*. DLF har imidlertid i de to årene som er gått boikottet de lokale forhandlingene, slik at for tiden føres det ingen lokale forhandlinger for denne gruppen. Det betyr at alle andre ansatte i skolen, fra lederne til pedagogiske medhjelpere, skolebetjenter, rengjøringspersonale forhandler lokalt, men ikke lærerne. I avsnittet om erfaringene fra Fredriksberg kommune, kommer vi nærmere inn på erfaringene omkring dette.

### Kommunernes Landsforenings erfaringer med overføringen og de nye avtalene

En av de grunnleggende premisser for Kommunenes Sentralforbund i deres argumentasjon for overføring av forhandlingsansvaret for lærerne, har vært at overføringen vil forenkle arbeidet i KS og i kommunene. Hvilke erfaringer har man i Kommunernes Landsforening så langt? Vår informanter sier at *for deres vedkommende har arbeidsmengden har slettes ikke blitt mindre, snarere tvert imot*. En av grunnene er, som de uttrykker det «lærerne kom over med mange regler». Mange avtaler/bestemmelser fra det statlige området, er overført til det kommunale.

Det blir problematisk, fordi mange av disse avtalene har man problemer med å tolke, for som en av KL's representanter uttrykker det: «nå er alle de folk som har inngått disse avtalene borte, kompetansen er overført til kommunene, men Landsforeningen har ikke kjennskap til de reglene, for det er ikke oss som har laget dem». De har altså problemer med fortolknings-kompetansen. Videre

beskriver de et kjent fenomen, at når det har funnet sted en desentralisering, vil de lokale aktører, kommunene og lærerorganisasjonene lokalt, fortsette å være rettet inn mot å få sentrale avklaringer, de fortsetter med det de har vært vant til. Kommunernes Landsforening har derfor hatt et stort press fra medlemmer med mye spørsmål om hvordan den og den avtalen skal forstås. Etter den siste avtalen ble inngått i 95, har det imidlertid roet seg ned.

Et annet problem de beskriver, er at det fra grasrotnivå hevdes at Kommunernes Landsforening (såvel som sentralt i Lærerforeningen) sentralt ikke kjenner til dansk folkeskole. De sliter med legitimiteten, med andre ord. Noe våre informanter i Kommunernes Landsforening mener er fullstendig feil, de kommer fra lønnsavdelingen og har primært forhandlingskompetanse, men Landsforeningen har en skolekontor som har god kjennskap til skolen, og som inngår i KL's forhandlingsgruppe under forhandlinger med lærerne.

Ett annet sentralt spørsmål er selvfølgelig, hva ville man med de forhandlinger som ble ført, og hva har man oppnådd?

Våre informanter i Kommunernes Landsforening ler og sier «utover problemer, mener du?», og føyer til at det viktigste nok var at man fikk startet en prosess i retning av å kunne bruke arbeidstid mer fleksibelt, og ikke minst: Mer målrettet mot å oppfylle de intensjoner som ligger i folkeskoleloven.

## 8.6 «Folkeskolen år 2000» - partnerskap for kvalitetsutvikling

Til tross for at det har vært mye konflikter, og at nye sannsynligvis vil dukke opp ved neste korsvei, som forhandlingene i 1999, har undervisningsministeriet, Kommunernes Landsforening og Danmarks Lærerforening i år gått inn i et forpliktende samarbeid om det toårige programmet «Folkeskolen år 2000». Det settes her fokus på en rekke av folkeskolens områder, hvor målet er *å styrke og synliggjøre kvalitetsutviklingen i folkeskolen.*

Arbeidet med dette programmet har nettopp startet, men tanken er at man i fellesskap skal bearbeide spørsmål med tanke på kvalitetsforbedring. Det heter således i notatet:

Arbeidet med fokusområdene vil klargøre forventninger, stille krav og give den nødvendige støtte til at fortsætte udviklingen af skolen. Det følger op på allerede igangværende initiativer, men fordrer også nye.

Parterne er enige om, at der for hvert fokusområde skal opstilles mål og efterfølgende aftales vurderings- og evalueringsmetoder. Ligeledes vil det blive aftalt mellem parterne, hvorledes disse i fællesskab i perioden kan følge og understøtte arbejdet med de udvalgte fokusområder.

Som en del av dette prosjektet, utarbeidet Danmarks Lærerforening et foreningsnotat kalt «Kvalitetsvurdering og evaluering» (Danmarks lærerforening, 1997) , som dannet grunnlag for behandling av spørsmålet på Danmark lærerforenings kongress i år. I intervjuet i Fredriksberg kommune sier den tillitsvalgte for Lærerforeningen om dette prosjektet:

Det skal være en sådan treenighet, ikke, det skal være Danmarks Lærerforening, Kommunernes Landsforening og Ministeriet. Og så skal der være noget der skal foregå centralt, nogle centrale initiativer, og så, det er clouet i det her, alle medlemmer skal være med i det, vi skal gøre noget på de enkelte skoler, også, så man får udviklet skolen.

Man planlegger altså et felles prosjekt som ligner det svenske, men som (foreløpig?) ikke har den klare, konkrete kombinasjon av utviklingsprosjekter koblet opp mot avtaler.

Samtidig er det nok viktig å peke på, som representanten for skoleadministrasjonen i Fredriksberg gjør, at dansk skole har en tradisjon for utvikling *nedenfra*:

Vi har jo i Danmark en modsat tradition i forhold til Sverige: det meste skoleudvikling er startet fra bunden, og det er snarere sket på trods af end på grund af det centrale, og den tradition vil man nødig opgive, og det tror jeg det er klogt at ikke opgive. I modsætning til Sverige hvor Skolöverstyrelsen satte alt mulig i værk, og så troede de at det blev som det skulle, men det blev det jo aldrig! Men samtidig er det jo rigtigt at man har erkent at der er et sådant politisk præs for å følge med i hvad der foregår, og stille nogle kvalitetskrav til det der foregår, så

Lærerforeningen har netop på kongressen accepteret at gå in og bli evaluert. Det er nyt. Danmarks lærere har aldrig tidligere ladet sig evaluere.

## 8.7 Erfaringer fra en dansk kommune

Fredriksberg er en av kommunene innen stor- København. Kommunen har 7 ordinære folkeskoler med elever fra børnehaveklasse til 10. klasse. Hver skole har en skolebestyrelse, der foreldrene er i flertall. Kommunalbestyrelsen har fastsatt en minimumstimeplan for hvert enkelt fag og klassetrinn, og kommunen har, som andre danske kommuner, utarbeidet en lokal leseplan innenfor rammen av Undervisningsministeriets veiledning. Det som skiller Fredriksberg fra de fleste andre kommuner, er at den ikke er medlem av Kommunernes Landsforning. Dette gjør kommunen spesielt interessant fordi på den ene siden er representanter fra kommunen med når der forhandles på sentralt nivå, det betyr at de har direkte kontakt med de problemer vi har berørt ovenfor, og på den andre siden skal de selv iverksette det som er forhandlet frem.

Vi hadde et gruppeintervju med en representant for kommunens skoleadministrasjon, leder på en skole, og en lærer og tillitsvalgte fra denne skolen.

Temaer som ble berørt i intervjuet var spørsmål om lokale lønnsforhandlinger, partenes synspunkter på dette, kompetanseutvikling, kvalitet og utviklingsarbeid, og ikke minst: arbeidstid og hvordan systemet med organisering av lærernes arbeidstid fungerer, hva som er avtalt i kommunen og hva som er avtalt på skolen.

Vi har i avsnittet ovenfor referert noen av deres uttalelser omkring kvalitetsutviklingsprosjektet. Dette knyttet de i intervjuet nært til spørsmål om lokale lønnsforhandlinger, fordi, som vi har referert, de lokale tilleggene skal være tredelt, kvalifikasjonslønn, funksjonslønn og resultatlønn eller kvalitetslønn, som det også kalles.

Der har, på grunn av Lærerforeningens boikott av de lokale lønnsforhandlinger, ikke vært ført forhandlinger om lønn lokalt i kommunen. Lærerforeningens motstand går på at de ønsker lønn til grupper, ikke individuell lønn, og de er skeptiske til resultatlønn, frykter, som de norske lærerne, at det skal handle om «trynetillegg».



De penger som var avsatt til lærernes lokale forhandlinger, er dermed gått til andre grupper. Representanten for skoleadministrasjonen sier at kommunen gjerne forhandler lokalt «men det skal være spesifikt til personer, og hvor Lærerforeningens udspil normalt er at det skal være til grupper. Ensartet. Så der står en meningsforskell på det der». Dette til tross for at de har en lang tradisjon for lokale forhandlinger:

Vi kan jo si at vi lokalt på Fredriksberg har haft en gammel tradition for å lave aftaler med vores lokale kreds, mere end hvad man har gjort andre steder i landet. Om forskellige honorarer. Altså, før vi fik ny tjenestetid, da hadde vi et stort system af honorarer, løn for bestemte opgaver, og dem forhandlede vi jo lystelig i hundrede år! Det er en gammel tradition, at Lærerforeningen her på Fredriksberg har forhandlet forskellige ekstra honorarer til hvad enten det skulle være, at være gårdvakt og passe på eleverne i frikvarterene eller det var for å passe samlingerne eller hvad det nu var. Men den stoppede da vi fik ny tjenestetid. Og så lagde vi det hele over i tid i stedet for.

Partene synes å være enige om at de lokale lønnsforhandlinger for lærerne vil komme fra neste avtaleperiode, fra 1999. De diskuterer mye hva som skal være grunnlag, kriterier, for kvalitetslønn. Man har såvidt begynt å diskutere spørsmålet internt i kommuneledelsen, og bakgrunnen er at skolelederne nå for første gang skal forhandle om resultatlønn, og diskusjonen om kriterier for deres resultatlønn fører tankene hen på hva som skal være resultatkriterier i skolen rent generelt. Representanten for kommuneledelsen sier de mener det må henge sammen med handlingsplaner og virksomhetsplaner, hva man har satt som mål og hva man har oppnådd. Slike spørsmål må trekkes inn. Og den tillitsvalgte legger på sin side vekt på at lærerne har den samme diskusjonen internt i sin organisasjon: «Der har vi snakket om at det er viktig at diskutere de der begreber igjennem før de faller på plads, så man ved, hvad det er man taler om».

I kommuneledelsen har man også reist spørsmål om forholdet mellom kvalifikasjonslønn og kompetanseutvikling, er det f.eks rimelig at en lærer som får videreutdanning betalt av arbeidsgiver innenfor arbeidstiden, i neste omgang skal honoreres med kvalifikasjonslønn?

Og hvilke kvalifikasjoner skal godtgjøres, og hvilken etterutdannig skal honoreres?

Der er mange spørsmål som må avklares.

Funksjonslønn er det som bekymrer dem minst i denne sammenhengen: «da vil man kunne ta nogle opgaver og si at hvis du har den funksjon, så koster det det og det, det blir forholdsvis nemmest».

Informantene er opptatt av kompetanseutvikling. Det finnes ikke noen avtaler som f.eks konkretiserer omfang av etterutdanning. Men der er lang tradisjon for at arbeidsgiver betaler etterutdanning, spesielt når lærere blir bedt om å ta etterutdanning på områder hvor skolen har behov. Den tillitsvalgte peker på at den nylig avholdte kongressen i Danmarks Lærerforening fokuserte sterkt på kompetanse og kvalitetsutvikling. Mer enn tidligere.

Lokalt er de opptatt av hvordan elevene opplever den optimale lærings situasjon. Tillitsvalgte peker på at de større elevene har gitt uttrykk for at de ønsker fordypning og konsentrasjon i arbeidet, og tilføyer: «Og det er jo et spørsmål om ikke man også skal derhen og tenke i retning av innlærning og den innholdsmessige siden av saken». De er altså underveis i en diskusjon om hensiktsmessig organisering, kvalitet og vurdering, spesielt med tanke på elevenes lærings situasjon.

Med hensyn til lærernes arbeidstid, har informantene mye de skal ha sagt. De beskriver nåsituasjonen, og hvordan det har vært, de beskriver problemer med organiseringen av tid, med timeføringen, men trekker også frem positive sider ved denne.

På skolen har man i stor utstrekning ønsket å gå over til at lærernes bundne tid, Ø-tiden som den kalles, i hovedsak skal utgjøres av akkorder, og ikke timetelling. Tillitsvalgte beskriver timetellings systemet som stivt, læreren beskriver det som «drepende», og skolelederen beskriver det betegnende slik:

Jeg kan fortælle dig hvordan vi gjorde det for to-tre år siden. Da var det sådan, at hver eneste måned kom lærerne inn med sit skema, og skrev man hadde været til foreldremøde i to timer, man hadde været oppe og støvet uglen af oppe i biologilokalet, så hadde man gjort noget andet, og så skrev man op de timerne. Og så sat viceinspektøren som har med det at gøre hos os, og skrev det ind. Og det gjorde alle lærere, de 45 lærere, hver

eneste måned avleverede de en arbeidsseddel, og ene det at få folk til at aflevere de sedler! Og få lærerne til at huske, og innberette, har jeg nå brukt to timer, eller har jeg brukt to og en halv, det ga frustrasjon. Nå afleverer de nesten aldri.

Men alle er enige i at bakgrunnen for at man valgte å gå inn på et slikt registreringssystem, var ønsket om dokumentasjon av sin arbeidstid utad, samtidig som man var opptatt av rettferdighet lærerne imellom.

Alle parter er fornøyd med at man nå har tatt i bruk akkorder i større grad, det gir rom og mindre byråkrati. Men samtidig påpeker læreren

Men ulempen er også at man kommer nemt til at arbeide gratis, for de blir jo bare lagt inn under, uden at man tenker, man gjør det jo bare, fordi det skulle lige klares. Og pludselig så har man brukt en masse timer og det hadde man ikke overvejet.

Med hensyn til organisering av arbeidstid står man lokalt svært fritt. Representanten for kommuneledelsen sier at de kan i prinsippet lage lokale avtaler om nesten hva som helst hvis man blir enige om det lokalt. De kan ha 8-4 organisering av arbeidsdagen hvis de vil. De kan praktisere periodeundervisning så mye de vil, hvis de ønsker det. Men det betyr ikke at mulighetene er utnyttet, kommunen har foreslått forsøk med en kontortidsløsning, men ikke fått noen skole med på det. Skoleleder trekker frem eksempler på periodelesning, men samtidig understreker representanten for kommuneledelsen: «Men når du spør om lærerne aksepterer det så må vi vel erke at der er et stykke vej endnu. Man kan godt lige den årsrytme. Og det er jo også endel administrative problemer med å skulle endre fra måned til måned».

Den «danske historien» viser at der har vært noen faser i forhandlingene om arbeidstid. Man har gått en runde via at lærerne ønsket å dokumentere, de fikk en fase med timetelling og mye byråkrati som førte til frustrasjon, gikk så over til å tenke akkord, synliggjøring av oppgavene men ikke så detaljert. Mens man nå ser en sterkere vektlegging på kvalitet og vurdering, hos begge parter. Vi spurte våre informanter i Fredriksberg om man kunne tenke seg at det har vært nødvendig å gå alle disse rundene, for å komme frem til en situasjon der man mer fokuserer på overordnede mål og kvalitet. Den tillitsvalgte svarer til det:

Ja, det er nok riktig. Tror jeg. Det var liksom en nødvendig utvikling for at komme dertil. Og så, mener jeg, de samfunnsmessige krav, kravet til en arbeidskraft der er god, fleksibilitet, innsikt og fordybelse, altså de der begreber. Derfor tror jeg det kommer til os på den måte. De der fælles prosjekter, de er eksemplariske på den måte. Det er både Ministeriet og Kommunernes Landsforening, det er arbeidsgiverne, ikke, og det er også lærerne selv der prøver å løse de ting.

De understreker også at kommunen er blitt mer opptatt av det innholdsmessige i skolen, politikerne har hatt målsetningsdiskusjoner og standarder, og erfaringene fra Fredriksberg kommune er at politikerne er meget opptatt av det innholdsmessige i skolen.

### Lærerorganisasjonenes «to ben»

Vi satte som overskrift på beskrivelsen av de danske erfaringene «Man kan kun gå på to ben». Uttrykket er hentet fra en rapport av Due og Madsen (1990), og sikter til at dagens lærerorganisasjoner både er profesjonsorganisasjon og fagforening, og at en forutsetning for at en organisasjon kan holde sammen og bevege seg fremover, er at der er balanse mellom de fagpolitiske og de profesjonelle interesser. Due og Madsen antyder i en senere rapport (1996) at denne balansen ble forrykket ved forliket om ny tjenestetid, og det skapte stor uro. Kanskje innevarsler det som har skjedd de siste årene, med oppmyking av tjenestetidsavtalen og partssamarbeidet omkring skoleutvikling og kvalitet, at man igjen er i ferd med å opprette en ny balanse, men på et annet plan enn tidligere?

## 8.8 Sideblikk og refleksjoner

Vi har i dette kapitlet tegnet noen bilder av hva som har skjedd på forhandlingsområdet til lærerne i våre naboland. «Bildene» forteller om ulike strategier, ulike reaksjoner og ulike forløp, som også er svært forskjellige fra hva som har skjedd i Norge. Men der er likevel mange paralleller, og mange felles temaer som diskuteres. I neste kapittel skal vi drøfte disse nærmere.

## 9

## ERFARINGER OG REFLEKSJONER

Vi skal i dette kapitlet forsøke å trekke noen tråder fra de erfaringene vi har trukket frem fra undersøkelsene, og reflektere litt omkring dem i lys av perspektiver på kommunens rolle i forhold til skolens og barnehagens virksomhet, og perspektiver på arbeidsgiverfunksjon og avtaleverk i en slik sammenheng.

Å trekke tråder fra de tre undersøkelsene er ingen enkel oppgave. Dels fordi de hadde ulike problemstillinger, ulikt fokus og (delvis) forskjellige informanter, og dels fordi dataene hadde kvalitativ karakter, og, i forhold til dette feltets kompleksitet, hadde et begrenset omfang. Det siste oppveies til en viss grad ved at resultatene relateres til andre undersøkelser, bl.a de som ble presentert i kapittel 2.

Vi drøfter først resultatene fra de to «norske» delundersøkelsene, AFI's undersøkelse av hvilke konsekvenser dagens todelte forhandlingssystem hadde for kommunens personaladministrasjon og -ledelse og STØ's undersøkelse av beskrankninger i det sentrale forhandlingssystemet for lærerne og mulige konsekvenser av overføring av forhandlingsansvaret til KS. Fokus i drøftingene vil primært ligge på konsekvensene for *kommunenivået*, men også til en viss grad for virksomhetsnivået. Vi vil her se på hvordan kommunene ivaretar sin arbeidsgiverrolle, og hvordan de ivaretar sitt styringsansvar og sine oppgaver i forhold til de kommunale virksomhetene, da spesielt grunnskolen. Vi vil videre se på kommunenes arbeidsgiverrolle i lys av det at lærerne forhandler med staten og de andre kommunalt ansatte med Kommunenes Sentralforbund.

I neste omgang drøfter vi erfaringene fra den norske «scenen» i forhold til det som er beskrevet fra våre naboland, og vi løfter deretter frem noen felles problemstillinger i lys av mer prinsipielle eller overordnede perspektiver.

## 9.1 Noen hovedtrekk fra undersøkelsen omkring konsekvensene av det å administrere to avtaleverk

Undersøkelsen av konsekvenser av et todelt forhandlingssystem, og av lærernes avtaleverk for den kommunale personaladministrasjon og ledelse viste bl.a at:

Etter kommuneloven er det partssammensatte administrasjonsutvalget et viktig utvalg for kommunens arbeidsgiverrolle. Dette utvalget skal trekke opp de mer overordnede linjer for kommunens personalpolitikk. På grunn av at det eksisterer to ulike avtaleverk, har kommunene som deltok i undersøkelsen enten en ordning med to ulike administrasjonsutvalg, ett for pedagogisk personale og ett for alle andre ansatte i kommunene, eller de har en ordning hvor de ansattes representanter byttes ut når man behandler saker som angår det pedagogiske personalet. Allerede her se vi at situasjonen med to avtaleverk får konsekvenser for kommunene, i den forstand at det blir vanskelig å trekke opp en enhetlig personalpolitikk i kommunen. Enten får man et skille der de to hovedutvalgene trekker linjer for hver sin gruppe, eller man får en situasjon hvor lærernes tillitsvalgte ikke får innflytelse over hovedlinjene i kommunens personalpolitikk, bare på spesielle saker som gjelder deres yrkesgruppe. Tilsvarende så vi for andre partssammensatte utvalg, som tilsetningsutvalg.

Vi så at våre informanter i flere av disse kommunene ønsket en tilnærming eller harmonisering mellom behandlingen av de to gruppene. I Asker var dette en spesielt uttalt side ved personalpolitikk innen skole- og barnehageetaten.

Undersøkelsen viste også at man i disse kommunene var opptatt av at alle kommunale arbeidstakere skulle ha så like rettigheter som mulig. Spørsmålet om rettferdighet stod sentralt. Vi påpekte at den nye lønnspolitikken på kommunesektoren egentlig legger vekt på ulikhet som en drivkraft, og det synes å stå i motsetning til denne likebehandlings-tenkningen. Men ved nærmere «ettertanke» gjør den ikke det, for når man bruker ulikebehandling som drivkraft eller «gulrot», så er det en ulikebehandling (individuelle lønnstillegg) som er knyttet til ulik innsats, ikke om du tilfeldigvis er lærer eller førskolelærer.

Når ulike grupper får ulike rettigheter ut fra forskjellige avtaleverk, så gir det ofte grobunn for irritasjon, misunnelse og mytedannelse som kan skape stor splittelse.

I spørsmålet om rekruttering, viste undersøkelsen at når man sammenlignet lærere med førskolelærere, var der i praksis ikke var så store forskjeller i mulige strategier for å rekruttere nye medarbeidere. Dette gjaldt spesielt etter at det, ikke uten kamp med de lokale tillitsvalgte for lærerorganisasjonene, har myket opp på de standardiserte utdanning/ansiennitet som eneste kriterier for utvelgelse. Kommunene hadde begynt å bruke «egnethet» som et sentralt utvelgelseskriterium også for lærerne, og gjennomførte intervjuer forut for tilsetting. Én forskjell går imidlertid på muligheten for å tilby høyere lønn for å trekke til seg godt kvalifiserte arbeidstakere. Dette kan man gjøre innen det kommunale avtalesystemet, men ikke overfor lærerne. En av kommunene, Asker, brukte således høyere lønn som virkemiddel for å sikre seg tilgang på nok kvalifiserte førskolelærere.

Vi så også at i to av kommunene var leder på virksomhetsnivå (både skole og barnehage) den som foretok utlysning og stod sentralt i utvelgelse av nye medarbeidere. Dett gjorde at de hadde gode muligheter til å søke etter og velge ut ønskede medarbeidere, f.eks ved å la yngre søkere gå foran mer erfarne, ut fra behovet for en bedre alderssammensetning i personalet.

Et område det hadde stått strid om i en av kommunene, Trondheim, var spørsmålet om prøvetid ved læreransettelser, noe som var en selvfølge for andre kommunalt ansatte. Ledelsen i Byåsen distrikt hadde ikke klart å få gjennom at lærerne skulle ha en slik prøvetid, noe ledelsen betegnet som en «katastrofe». At dette er et stort problem, er det vel vanskelig å være uenig i, gitt det ansvar en lærer har overfor barna i skolen.

Med hensyn til forhandlingsystemene for lønn er der to grunnleggende forskjellige prinsipper som ligger til grunn i lærernes system og systemet for andre kommunalt ansatte. Det går på spørsmålet om nasjonal standardisering ut fra få bestemte kriterier (som utdanning og ansiennitet for lærerne), eller på den andre siden en viss normering, men deretter lokale forhandlinger ut fra kriterier knyttet til individuell funksjon og prestasjon.

Informantene vurderte at for personaladministrasjonen, og omfanget av arbeid, var disse systemene tidkrevende på hver sine måter. Lærernes lønssystemer skulle bare administreres, idet alt var utformet sentralt. Her hadde kommunene ingen innflytelse, men detaljeringsgraden og omfanget av endringer ble opplevd som stort. De lokale forhandlinger, på den annen side, var tidkrevende, men innebar at man hadde en viss innflytelse på lønnsutviklingen til de ulike grupper.

I forhold til virksomheten på skolenivået var det spesielt to forhold som var fremtredende:

- Detaljeringsgraden i lærernes avtaleverk, spesielt i bestemmelsene om arbeidstid/leseplikt, virker hemmende på omstillingsevne og fleksibilitet i organisasjonen. Likevel er der et visst spillerom, og det ble sett som en viktig del av lederkompetansen å være i stand til å se og utnytte de muligheter som finnes.
- Forskjellene i avtaler om arbeidstid gjorde at det var vanskelig å samordne de ulike yrkesgrupper som arbeider i skolen, f.eks i forbindelse med planlegging av virksomheten.

Kompetanseutvikling er et område som har fått økende oppmerksomhet, også i kommunene. For lærernes vedkommende var tidspunktet for undersøkelsen litt spesiell på dette området, idet Reform 97 førte til ekstra høy aktivitet på dette området. Både for lærerne og førskolelærerne var det godt grunnlag i avtaleverket for satsing på kompetanseutvikling. For førskolelærerne handlet det om en hovedavtale der partene var enige om en handlingsplan for etterutdanning, og for lærerne en hovedavtale som la vekt på kompetanse og en arbeidstidsavtale der det ble slått fast at hver skole skal ha sin opplæringsplan.

Vi så at både for lærere og førskolelærere spilte statlige initiativer, fra departementer formidlet gjennom utdanningsdirektør eller fylkesmann, en viktig rolle.

Spørsmålet om videreutdanning må relateres til de to gruppenes lønnsavtaler. Lærernes avlønning er knyttet til utdanningsnivå, uavhengig av om den utdanningen man har anvendes i undervisningen, mens førskolelærere får omtrent ingen lønnsmessig



uttelling for å ta tilleggsutdanning. Dette oppleves ofte urettferdig av førskolelærerne.

Et personalområde hvor man rapporterte om en økende oppmerksomhet i kommunene, var spørsmålet om seniorpolitikk og tiltak overfor eldre arbeidstakere. I skolen har dette blitt spesielt fokusert på grunn av lærerpersonalenes «demografi», i de fleste kommuner har personalene en høy gjennomsnittsalder. Lærernes avtaleverk har, i tillegg til bestemmelser som gjelder alle arbeidstakere, flere bestemmelser for å ivareta gruppen eldre lærere.

Noen hovedtrekk fra undersøkelsen av synspunkter på konsekvensene av en eventuell overføring av forhandlingsansvaret til Kommunenes Sentralforbund

Mens den første delen av undersøkelsen tok sikte på å beskrive situasjonen med å administrere to avtaleverk i kommunene, tok den andre sikte på å stille noen hypotetiske spørsmål til rådmennene og skolesjefene i de samme kommunene (pluss to til): Hva om forhandlingsansvaret blir overført til KS, hva forventer dere vil skje da?

- Hva vil de økonomiske konsekvensene bli? Hva vil skje hvis man får en økt desentralisering på forhandlingsområdet?

Det er vanskelig å svare på hypotetiske spørsmål omkring en fremtidig situasjon. Men de forventninger som kommer frem i svarene er jo ikke rene gjetninger tatt ut av løse luften, de er basert på erfaringer, de *avspeiler derfor på mange måter de erfaringer man sitter med*, i dette tilfelle erfaringer med to forskjellige avtaleverk, observasjon av positive og negative sider ved det statlige avtaleverket, erfaringer med det kommunale, erfaringer med at Kommunenes Sentralforbund forhandlet med de kommunalt ansattes organisasjoner osv. Og, fordi svarene var forankret i dagens situasjon, var det naturlig å spørre: hva er det med dagens avtaleverk som hindrer dere i å gjennomføre det dere *ønsker* å gjøre?

Undersøkelsen viste at 10 av de 12 kommunale lederne som ble intervjuet, var positive til overføring av forhandlingsansvaret. Dette gjaldt både for rådmenn og skolesjefer.

De konsekvenser som ble trukket frem på økonomisiden, var både økte og reduserte utgifter for kommunen. Overføring medfører lokale

forhandlinger i kommunen, og flere forventet økte utgifter her. Men samtidig forventet flere at en overføring kunne medføre at det totalt sett blir enklere å håndtere personalpolitikken i kommunen, man ville få kun ett sett av fellesbestemmelser, kun en hovedavtale osv. Men samtidig ville lærerne bli en stor gruppe lokalt, og deres forhandlingsposisjon vis a vis arbeidsgiver lokalt vil være sterk, noe de fleste informantene mente ville få økonomiske konsekvenser for kommunen. Samtidig mente flere det ville bli reduserte kostnader i og med at man ikke behøvde å endre skolebudsjettene så ofte, og at det ville være mulig for kommunen å foreta avveininger mellom lønnsmidler til lærere og ressurser til andre formål i skolen.

Med hensyn til hvilke konsekvenser økt desentralisering av forhandlingsansvaret ville få for kommunene, la informantene hovedsakelig vekt på at det ville bli enklere å se det kommunale ansvar innen oppvekstsektoren i sammenheng, at det ville bli enklere å planlegge de kommunale tilbud, at det ville bli enklere å få til lokale særavtaler, og at det vil bli lettere for arbeidsgiver å bruke styringsretten sin. Samtidig avviste de fleste spørsmålet om de trodde at samarbeidet med lærerne ville bli vanskeligere.

Hva var det så i eksisterende avtaleverk for lærerne som de så som hindringer for utvikling lokalt? Et eksempel lærernes medinnflytelse i følge hovedavtalen. En rådmann mente at man brukte mye tid på diskusjoner med de tillitsvalgte for lærerorganisasjonene omkring spillereglene i avtaleverket, ja faktisk mer tid på slike diskusjoner enn på å diskutere faktiske problemer. Et annet problem som ble trukket frem var lærernes arbeidstidsavtale, og det at kommunenivået ikke hadde «styr på» denne tiden, at avtaleteksten var uklar, at det er mye strid om hva som skal betraktes som «bundet» tid.

Et tredje eksempel som ble trukket frem var avtalen om ledelsesressurs. Tidligere var det slik at det var avtalefestet hva slags stillingskategorier man skulle ha innen ledelseskiktet på skolen. Etter den siste avtalen (nemndskjennelse) ble det, som det også ble pekt på fra AFI's undersøkelse, åpnet opp for at man lokalt kunne beslutte hvordan ledelsesressursen skulle brukes. Det striden så har stått om, har vært hvordan de som har «nye» typer lederoppgaver med ledelsesressurs, skal avlønnes. Dette fordi lønssystemet kun er tilpasset de «gamle» ledelseskategoriene, som inspektør I, inspektør II osv.

Som det ble påpekt i kapittel 2, har lærerorganisasjonene hevdet at samspillet mellom styringsrettens premisser, og de vilkår som nedfelles i tariffavtale, er avgjørende for en hensiktsmessig og enhetlig skoleutvikling. Det er argumentet lærerorganisasjonene har brukt for å beholde staten som forhandlingsmotpart. Dette var de fleste av informantene i denne undersøkelsen uenige i. De fleste mente at nasjonale standarder kunne sikres gjennom

lov, læreplaner etc, mens én av skolesjefene pekte på at der nok var flere ting i avtaleverket som sikret en viss form for nasjonalt minstemål i grunnskoletilbudet. Ett eksempel var sentrale normer for lønn. En annen av skolesjefene sa at «et felles avtaleverk er ingen garantist for enhetsskolen, men det hindrer at det oppstår regionale forskjeller».

## 9.2 Kommunens rolle i forhold til grunnskolen

Både i undersøkelsene i de norske kommunene og i studien av erfaringer fra Danmark og Sverige, er spørsmålet om *kommunenivåets* rolle i forhold til virksomheten i grunnskolen sentral.

Vi så i kapittel 1 på forholdet mellom stat og kommune, og på kommunens oppgaver innen velferdsstaten. Et spørsmål som stadig blir diskutert, er hvilken rolle kommunen skal ha i forhold til de offentlige virksomheter som har stor nasjonal interesse og er nasjonalt styrt. Grunnskolen er et eksempel. Vi har sett at grunnskolen er en av de eldste oppgavene for kommunene, en oppgave som var sterkt medvirkende til etablering av kommunene. Men grunnskolen er av sentral nasjonal interesse, den har alltid vært sterkt styrt fra statens side, og det er knyttet sterke, lovfestede rettighetsaspekter til den. Vi har beskrevet skolesektoren som at den tidligere var «en stat i staten», mens desentraliseringsreformene de siste tiårene har gitt kommunen en mer vital funksjon i forhold til ikke bare økonomi og drift, men også i forhold til kvalitetssikring av skolens virksomhet. Samtidig dukker debatten om kommunene egentlig skal drive grunnskolen, opp. Ut fra et perspektiv på at det lett oppstår et motsetningsforhold mellom det kommunale demokratiet og kommunens rolle som tjenesteytende

forvaltningsnivå<sup>18</sup>, drøfter Bernt (1997) kommunenes forhold til grunnskolen. Han sier om det:

På samme måte som sosialhjelpen, er også grunnskolen forankret i kommunene av historiske grunner. I dagens utdannings-Norge er det imidlertid ikke mange som seriøst vil hevde at det her bør være rom for kommunal differensiering når det gjelder standard på og innhold av den undervisning som gis. Det betyr ikke at man behøver avvise ethvert spillerom og tilløp til fleksibilitet når det gjelder opplegg av undervisningen, men dette må i tilfelle oppfattes som et *pedagogisk spørsmål* som naturlig finner sin avgjørelse ved den enkelte skole. I denne situasjon er den kommunale skoleforvaltning i beste fall et unødvendig institusjonelt mellomledd mellom sentrale skolemyndigheter og den enkelte skole. Det betyr selvsagt ikke at man ikke trenger lokale organiseringsnivåer i grunnskolen, men det er på den ene siden ikke gitt at disse rasjonelt faller sammen med kommunegrensene, og på den annen nokså opplagt at dette er virksomhet som i det vesentlige ikke skal hente legitimitet fra et mandat fra velgerne i kommunen, men fra sin evne til å oppfylle de standardkrav til undervisningen og rammene for denne. Ved å klippe over båndene til kommunen ville det også være lettere å etablere ryddige forhold omkring økt foreldreinnflytelse og engasjement ved den enkelte skole, fordi det ikke ville bli den samme konkurransen mellom to ulike typer demokratiske nivåer, skolen og kommunen (Bernt, 1997, s 199-200)

Han peker her på en rekke reelle problemer vi kjenner igjen fra debatten - og forskningen - på kommunen og skolen. Et eksempel er kritikken mot kommunene at de ikke tar nok ansvar overfor grunnskolen, og da spesielt knyttet til ansvar i forhold til innhold og kvalitet (ref kap 1). Spørsmålet er om der er, eller skal være, et lokalt spillerom. Vi har sett at etter de siste reformene i Norge er det nasjonale nivåets innholdsstyring gjennom læreplaner sterk, og det levner lite

---

<sup>18</sup> Hans poeng er at de statlig definerte velferdsoppgaver skygger for de resterende områder for kommunal prioriteringsfrihet. Dessuten: Det er et problem for de politiske plan i kommunen at borgernes oppmerksomhet i dominerende grad fokuseres på ytelser som i liten grad er gjenstand for kommunal politisk styring og kontroll (Bernt, 1997, s 198)

rom for kommunalt utformede læreplaner. Dette er annerledes i våre naboland, hvor som vi har sett, det utarbeides kommunale planer innenfor rammen av målstyrte nasjonale læreplaner. Og sammenligner man de norske og de svenske læreplanene, er det stor forskjell, de svenske tar målstyringskonseptet på alvor, og kun formulerer mål, mens detaljeringsgraden er mye større i de norske planene.

Den mest ytterliggående konsekvens av en argumentsjon som den Bernt fremfører, kunne være at man gjør som man har gjort på New Zealand, kutter ut alle organiseringsnivåer mellom departementet og den enkelte skole.

På den andre siden har man argumenter for vitalisering av kommunen i skolesammenheng. Det såkalte Ystmarksutvalget oppnevnt av KS (KS, 1996) hadde f.eks som ett av sine mandater å utrede hva man kunne gjøre for å vitalisere kommunepolitisk engasjement for skolen.

Hva er så styrken i å ha et lokalt/regionalt nivå over skolenivået? Slik vi ser det, er det i dagens situasjon kanskje først og fremst det å være det leddet som kvalitetssikrer skolens virksomhet. Mye tyder på at kvalitetssikringen bør ligge *over* skolenivået, samtidig som det nok er viktig at det er en annen instans enn et regionalt statlig organ (som f.eks Statens utdanningskontorer). Dette fordi man kan argumentere for at det skjer noe positivt i den «oversettelse» som en mellomliggende instans som *ikke* er en del av staten må foreta ( se Blichfeldt, Deichman-Sørensen og Lauvdal, 1998).

#### Kommunene: «Slappe» skoleeiere?

I dagens situasjon, etter ny kommunlov, er kommunene pålagt kvalitetssikringsoppgaver. I grunnskolelovens § 27 heter det f.eks:

Kommunen syter for at skolen blir styrt i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og læreplan, ser til at undervisningspersonalet er samansett så formålstenleg for fagkrinsen som råd er, og at skolen er på høgd med dei krav som gjeld til kvar tid.

Dette blir fulgt opp i forskriften til Grunnskoleloven, der det heter i § 4-1:

I samband med kommuneplanlegginga og den årlege budsjett-behandlinga skal kommunen leggje fram plan for skoleverket i

kommunen. Planen skal vise til aktuelle tiltak for å sikre ein tidshøveleg skole, fysisk økonomisk pedagogisk og sosialt.

(...)

Kommunen skal medverke til innsamling av statistiske opplysningar som trengst for å vurdere utviklinga i skolen.

I forbindelse med at et utvalg nedsatt av KUF skulle se på et nasjonalt vurderingssystem for grunnskolen (KUF, 1997) utførte Statens Utdanningskontor i Sør-Trøndelag og NTNUs Program for skoleforskning en undersøkelse om kommunenes evaluering av skolesektoren (Johannessen og Jørgenvåg, 1997). I rapporten heter det bl.a:

Undersøkelsen avslører at svært få kommuner har klare planer og tydelige beslutninger om evaluering av skolesektoren. Få kommuner har tatt initiativ eller stilt klare krav til skolene om bestemte typer vurderingstiltak. (...) Svært få kommuner synes å ha brydd seg om de internasjonale undersøkelsene om norske elevers prestasjoner. (s 25)

Denne undersøkelsen bekrefter altså det bilde tidligere undersøkelser har vist (ref kap 1), at kommunene, så langt, engasjerer seg lite i den mer innholdsmessige og kvalitetsmessige side ved grunnskolen. Skyldes det manglende initiativ eller manglende interesse, skyldes det manglende tradisjon (kommunenes oppgaver på dette området er noe nytt), eller skyldes det manglende rammebetingelser? Kan det f.eks skyldes vanskelige rammebetingelser knyttet til arbeidsgiverrolle og avtaleverk?

#### Kommunal virksomhet, arbeidsgiverrolle og forhandlings-system/avtaleverk

Når man snakker om rammebetingelser, synes en ting klart: Skal kommunene ivareta sine styringsoppgaver og sine oppgaver, skal de sikre at de kommunale tjenester holder høy kvalitet, forutsetter det på den ene side fleksibilitet og endringsevne og på den andre at man til enhver tid har tilstrekkelig kompetanse i organisasjonen. Her er arbeidsgiverrollen sentral og avtaleverket sentralt. Arbeidsgiverrollen innebærer målrettet ledelse og styring, tilrettelegging av arbeidsmiljø og vedlikehold, fornying og utvikling av kompetanse. Dette påvirker i

høy grad profesjonalitets- og kompetansenivået. Men samtidig har vi sett at avtaleverkene i høy grad påvirker kommunens arbeidsgiverrolle, og de påvirker i høy grad kommuneorganisasjonens fleksibilitet og omstillingsevne.

### Lærerne, «Nei-folk» på barrikadene?

I Norsk Skoleblads<sup>19</sup> presentasjon av innstillingen fra det ovenfornevnte utvalget oppnevnt for å se på et nasjonalt vurderingssystem, lyder overskriften «Inspektørene kommer», og sikter til et forslag fra utvalget om å kjøre et forsøk med inspektører i skolen, men på neste side i presentasjonen heter det i en ny overskrift «Fire av fem kommuner tar ikke ansvar for skolen». Det heter videre i ingressen: «Det store fraværet av kommunal evaluering av skolen viser at kommunene ikke tar det ansvaret de har fått for grunnskolens organisering og drift». Denne koblingen av overskrifter antyder at det er kommunenes skyld at «inspektørene kommer». For en forsker som har fulgt lærernes forhandlingssystem over noen år, vil dette i beste fall kunne beskrives som en svært skjev tildeling av «skyld». For det første har det vært en «politikk» fra lærerorganisasjonenes side at evalueringen skulle foretas internt på skolen, såkalt skolebasert vurdering. Men NTNU's undersøkelse viste at kun i 23% av kommunene foretar skolene en slik egenvurdering. I striden som oppsto i forbindelse med implementering av arbeidstidsavtalen som ble inngått i 1993, motsatte lærerorganisasjonene seg at kommunenivået skulle kunne komme inn og legge føringer på hvordan lærernes bundne arbeidstid ble brukt. I det hele har lærerorganisasjonene vist stor skepsis i forhold til kommunenivået, både når det gjelder spørsmål om ressurser til skolen, og når det gjelder kommunens styring. Bakgrunnen synes å være at man ser sine egen og elevenes interesser best tjent med en todeling: Statlig overordnet styring og profesjonell frihet til utførelse lokalt på den enkelte skole eller kanskje helst i det enkelte klasserom.

De norske lærerorganisasjonene har, som vi pekte på i kap 2, hovedsakelig kjørt en konfliktlinje de siste tiårene, en linje som stort sett har handlet om å motsette seg alt nytt. De har konsekvent vært i mot alle desentraliseringsendringer, de har motsatt seg endringer som har gått

på å myke opp stillingsstrukturer (som f.eks forhandlingene om ledelsesressurs), de har vært i mot at egnethet ble brukt som ansettelseskriterium, de har kjempet mot prøvetid ved læreransettelser osv osv. Denne konfliktlinjen har ført til mange arbeidsrettssaker og nemndskjennelser i forbindelse med de sentrale forhandlinger, og de har ført til mange harde kamper ute i kommunene. Bakgrunnen for lærernes «konservatisme» synes å være en redsel for svekket status og muligheter, og de har derfor sett seg best tjent med så mye *standardisering* som mulig. De har ment at å «holde på det man har» er den viktigste strategien. Det har ført til en svært defensiv holdning, som står i skarp kontrast til deres søsterorganisasjoner i Sverige, som nå på 90-tallet på en helt annen måte synes å ha «tatt sjansen» på større fleksibilitet, mindre låste rammer, og individuelle belønningssystemer, og at de danske lærerne, etter store konflikter (og fortsatt nølende?), nå har inngått i en partnerskap med kommuner og stat med tanke på utvikling av skolen.

### 9.3 Etterord: Er etablering av tillit jobb nr 1?

Har der vært grunn til lærernes skepsis? Det blir det neste spørsmålet man kan stille.

Med oppblomstringen av neoliberalistiske ideer på 1980-tallet, var hele offentlig sektor utsatt for kritikk. Dette rammet også i sterk grad lærerne (Lauvdal, 1996). Samtidig som lærerne var i en situasjon hvor de hadde fått lønnsmessige etterslep og svekket status. Dette er noe vi finner igjen både i Norge, Danmark og Sverige. De hadde således mye å forsvare. Men som vi pekte på i kap 6, så synes det som om myndighetene, i målstyringsøyemed, i Sverige la større vekt på og tillit til lærernes profesjonalitet enn tilsvarende i Danmark og Norge. Det syntes i disse to landene å bli lagt mer vekt på ledelse og styring ovenfra. Dette til tross for at man i dansk skole synes å ha en sterk tradisjon for utvikling *nedenfra*. Og en overdrevet management-tenkning har nok vært utbredt i mange kommuner.

Dette har nok vært noe av bakgrunnen for at lærerne har følt sin stilling truet. Men så har de altså i disse tre landene valgt ulike *strategier* for å ivareta sine interesser.

---

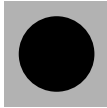
<sup>19</sup> Norsk Skoleblad er organ for Norsk Lærerlag



Når det gjelder situasjonen i Norge, kan man bare konstatere at forholdet mellom stat, kommune og lærere synes å bære preg av en vond sirkel, hvor negative innspill resulterer i negative innspill, og hvor det i stor grad synes å være *underskudd på tillit*. Skal man få til en kvalitetsutvikling i kommunene, skal man få til en satsning på hardt tiltrengt kompetanseutvikling innen skoleverket, i det hele tatt: skal man få til et samarbeid om kvalitativt gode skoler for ungene, blir det, etter vårt syn jobb nr 1 å etablere større tillit i disse relasjonene, for i neste omgang å komme over på en konstruktiv utviklingorientering.

Man må, som vi har sett så mange steder ellers, få en overgang fra en ensidig «see you on the barricades» til «let's meet and confer» i relasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Det betyr blant annet at de norske lærerorganisasjonene bør, som sine danske og svenske kolleger, satse på en utvikling der de «går på to ben», arbeidsrettslige interesser og profesjonelle interesser. Og tilsvarende: skal man få til et fruktbart «trepartssamarbeid» som vi har sett i våre naboland, må også arbeidsgiversiden, den statlige og den kommunale, bli mer enig seg imellom. Det bør være mulig å spørre om ikke barn og unge vil være mest tjent med at KUF og KS går over fra å si «see you in court», til «let's meet and confer»!





## Litteraturliste

- Askheim, O.P., H. Fauske og J.H. Lesjø, 1992: *Mellom stat og profesjon. En undersøkelse av kommunen som skolepolitisk aktør*. Rapport nr 13 - 92 Østlandsforskning, Lillehammer
- Baldersheim, H., 1993: Kommunal organisering: Motar sel, men ressursar avgjer? I P. Lægred og J.P. Olsen: *Organisering av offentlig sektor*. Oslo, Tano
- Baldersheim, H., S. Hovik, G. Tufte og M. Øgård, 1995: *Kommunal organisering. Sluttrapport fra forskerne*. Oslo, Kommuneforlaget
- Bernt, J.F., 1997: Statlig kontroll med kommunene - en trussel mot eller en forutsetning for det kommunale folkestyrets legitimitet. I Baldersheim, H., J.F. Bernt, T. Kleven og J. Rattsø: *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo, Tano Aschehoug
- Blichfeldt, J.F., T. Deichman-Sørensen og T. Lauvdal, 1998: *Evaluering av Reform 94 Organisering og samarbeid. Underveisrapport V - høsten 1997* AFI-notat 1/98
- Brunsson, N. och S. Jönsson, 1979: *Politik och administration*. Stockholm, Liber Förlag
- Bysted kommunikation A/S, 1996: *Medlemsundersøgelsen 1996 Danmarks Lærerforening*. København, Bysted kommunikation A/S
- Danmarks Lærerforening, 1997: *Kvalitetsvurdering og evaluering - et foreningsnotat*. København, Danmarks Lærerforening
- Deichman-Sørensen, T., J.F. Blichfeldt og T. Lauvdal, 1997: *Kunnskap, kvalitet, kontroll: Kampen om opplæringsboka*. I Lødding, B. og K. Tornes: *Idealer og paradokser. Aspekter ved gjennomføringen av Reform 94*. Oslo, Tano Aschehoug
- Due, J. og J. Steen Madsen, 1990: *«Man kan kun gå på to ben». Lærerne mellom profession og fagforening*. København, Danmarks Lærerforening

- Due og Steen Madsen, 1996: *Forligsmagerne. De kollektive forhandlingers sosiologi*. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Fauske, H., 1991: *Profesjonene - Bremskloss eller syndebukk*. FAFO-rapport 118/1991
- Fimreite, A.L., 1996: *Desentralisering, toppstyring og lokalt selvstyre. En studie av endring i to norske og to britiske kommuner som følge av Frikommuneforsøket og Education Reform Act 1988*. LOS-senteret Rapport 9603
- Fosse, A.M., 1994: «*Det er ikkje mi reform..*» *Utvikling av ein grunnfest («grounded») teori om eigarskap, bygd på skuletilsette sine opplevingar av dei tidlege fasane i Reform 94*. Hovedoppgave ved Psykologisk institutt, Universitetet i Oslo
- Gravdal, H.P. og T.P. Hagen, 1997: *Ny kommunelov, ny organisering? Organisasjon og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner i 1996*. NIBR Notat 1997:105 Oslo, NIBR
- Hagen, T.P., 1991: «*Moderne*» *kommunale styringsmodeller*. NIBR-Rapport 5/1991. Oslo, NIBR
- Høgsnes, G. og A. Mastekaasa, 1989: *Lønn, tilfredshet og sosiale sammenligninger, noen data fra et prøveprosjekt*. ISF Arbeidsnotat 89:1, Oslo, Institutt for samfunnsforskning
- Innst.O nr 17, 1987-88 *Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteen om lov om endring i lov 13. juni nr 24 om grunnskolen*
- Johannessen, V. og R. Jørgenvåg, 1997: *Evaluering av grunnskolen. En nasjonal undersøkelse om kommunenes evaluering av skolesektoren*. PS-skrift nr 6, 1997. NTNU, Program for skoleforskning.
- Karlsen, G., 1992: *Desentralisert skoleutvikling*. Avhandling for graden dr.polit. Universitetet i Trondheim, 1992
- Kerchner, C.T. and J. Koppich, 1993: *A Union of Professionals. Labour Relations and Educational Reform*. New York, Teachers College Press

- Kielland, E., 1989: Økt markedsorganisering av skolesektoren? Endringer i organisering av skolen. I *Norsk Pedagogisk Tidsskrift* 3/89
- Klem, G., 1931: *Politiske forutsetninger for skoleloven av 1896*. I serien: Avhandlinger fra universitetets historiske seminar, Oslo, Grøndal & Søn
- Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet, 1994: *Forsøksavtalen i skoleverket - en kartlegging av bruk og resultater*. Oslo, KUF
- Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet, 1997: *Nasjonaløt vurderingssystem. Forslag fra utvalg oppnevnt av Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet*. Oslo KUF
- Klette, K., 1997: Working Time Blues: On How Norwegian Teachers Experience Restructuring in Education. Presented at the PACT Conference Oslo May 19-22, 1997
- Klette, K. og A. Nordborg, 1996: *Synspunkter på og praktiseringen av arbeidstidsavtalen i skolen*. Oslo, Norsk Lærerglag
- Kommunenes Sentralforbund: *Personalhåndbok for kommunene*
- Kommunenes Sentralforbund, 1989: *Kommunen i 90-åra*. Oslo, Kommuneforlaget
- Kommunenes Sentralforbund, 1993: *Gode råd: Ny arbeidstidsavtale for lærere*. Oslo, Kommuneforlaget
- Kommunenes Sentralforbund 1996 a: *Skolen, knutepunkt eller floke i lokalmiljøet? Skolen i kommunalpolitisk perspektiv*. Oslo, Kommuneforlaget
- Kommunenes sentralforbund, 1996 b: *Tem løven. Regional statsforvaltning og lokalt folkestyre*. Oslo, Kommuneforlaget
- Kommunernes Landsforening, 1995: *Læreraftalerne 1995*. København, Forlaget Kommuneinformation
- Kommunernes Landsforening, 1997: Spørgekemaundersøgelse om skoleakkorder og timerammer. København, Kommunernes Landsforening

- Larsen, K.A., T. Nyseth og K. Vrålstad, 1997: *Kompetanseheving i kommunesektoren*. NF Rapport 10/97, Bodø, Nordlandsforskning
- Lauvdal, T., 1994: *Pedaogikk politikk og byråkrati. Om statlig styring av grunnskolen og reformintensjoner i den statlige forvaltning på grunnskoleområdet 1969-1991* Dr.politavhandling, Universitetet i Trondheim
- Lauvdal, T., 1996: *Makt og interesser. Styring og forhandlingsystem i skolesektoren*. Oslo, Universitetsforlaget
- Læg Reid, P., 1991: *Prestasjonslønssystem og resultatmåling i staten*. Los-senter notat 91/38
- Läraryrket, Lärarnas riksförbund, Svenska kommunförbundet, 1995: En satsning till två tusen. Stockholm, Svenska kommunförbundet
- Lärartidningen 31/89
- Lärarnas Tidning 6/97
- Nergaard, K., 1993: *Samarbeid og selvstendighet. Norsk Lærerslags alliansesituasjon*. Fafo-rapport nr 157 Oslo, Fafo
- Nordhaug, O. og P. Gooderham m.fl, 1996: *Kompetanseutvikling i næringslivet*. Oslo, Cappelen Akademisk forlag
- Norsk Lærerslag, 1989: *Ansvar og styring i norsk skole. Norsk Lærerslags argumentasjon mot overføring av forhandlingsansvaret for lærerne til Kommunenes Sentralforbund*. Oslo, Norsk Lærerslag
- Norsk lærerslag, 1994: *Kommunelov, skolelover og avtaleverket - medbestemmelse ved tilsetting av undervisningspersonale. Veiledningshefte*. Oslo, Norsk lærerslag
- Norsk Skoleblad nr 1 1998
- NUFO, 1991: *Skal KS forme norsk skole. En nasjonal skolepolitikk krever styring og kontroll*. NUFO hefte 1991:2
- NOU 1982:27 *Kirke- og undervisningsdepartementet. Funksjonsfordeling og administrasjon*
- NOU 1990:13 *Ny lov om kommuner og fylkeskommuner*

- NOU 1990:32 *Statens lønnskomité av 1988*
- NOU 1995:18 *Ny lovgivning om opplæring*
- NOU 1997:25 *Ny kompetanse*
- Nyhus, L., 1996: *Skolens plass i kommunene: En undersøkelse av kommunal skolepolitikk og -forvaltning*. ØF-notat nr 04/1996. Lillehammer, Østlandsforskning
- OECD, 1976: *OECD-vurdering av norsk utdanningsvesen*. Oslo, Aschehoug
- Oslo Byrett, 1995: Dom i sak nr 94-4395 A/75
- Ot.prp nr 36 (1996-97): *Om lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa*
- Ot.prp nr 63 (1986/87) *Om lov om endring i lov 13. Juni 1969 nr 24 om grunnskolen*
- Overå, O. og J.F. Bernt, 1993: *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.september 1992 nr 107 med kommentarer*. Oslo, Kommuneforlaget
- Ringsrød, R., 1995: *Kommunesektorens nye lønssystem, et virkemiddel til hva? En sammenligning av ingeniører og førskolelæreres vurdering og erfaringer med lokale lønnsforhandlinger*. Hovedoppgave i sosiologi, Institutt for sosiologi og statsvitenskap, Universitetet i Trondheim.
- Rose, L. (red), 1991: *Det er lov å prøve seg. Forsøk, reorganisering og ledelse i kommunene*. Oslo, Tano
- St.mld 37 1990-91: *Om organisering og styring i utdanningssektoren*
- Svenska kommunförbundet, 1992: *Ska avtalen styra 90-talets skola? Ett diskussionsmaterial om lärarnas löner och arbetstider*. Stockholm, Svenska kommunförbundet
- Svenska kommunförbundet, 1995: *Löneavtal 95*. Stockholm, Svenska kommunförbundet
- Svenska kommunförbundet, 1995: *Arbetstider m.m. för lärare*. Stockholm, Svenska kommunförbundet

Telhaug, A.O. og T. Korsvold, 1988: *Fra eksamenskommissjoner til politiske råd. Skoleverkets sakkyndige råd i vekst og oppbrudd*. Universitetet i Trondheim

Telhaug, A.O., A.L. Wallum og R.T. Tønnessen, 1990: *En ny skolepolitikk? En analyse av utdanningspolitikken i parti-programmene 1981-1989*. Trondheim, Norsk senter for barneforskning

Torgersen, U., 1994: *Profesjoner og offentlig sektor*. Oslo, Tano

Undervisningsministeriet, Folkeskoleafdelingen, Kommunernes Landsforening og Danmarks Lærerforening: *Folkeskolen år 2000*. København, Undervisningsministeriet

Vedi, C. og H.E. Børve, 1997: *Søkelys på førskolelærermangelen i kommunale barnehager*. SINTEF rapport. Trondheim, SINTEF IFIM



# Arbeidsforskningsinstituttet

## Kommuner og lærere - «Farlige forbindelser»?

Denne rapporten tar for seg spørsmål knyttet til hvilke konsekvenser det har for kommunene som arbeidsgivere at de må forholde seg til to ulike forhandlingssystemer og avtaleverk, lærernes på det statlige forhandlingsområdet og de andre ansatte på det kommunale området. Forholdet mellom stat og kommune i styringen av grunnskolen, og forholdet mellom staten, Kommunenes Sentralforbund og lærerne i arbeidsgiverspørsmålet, drøftes innledningsvis. Videre sammenlignes aspekter ved lærernes avtaleverk med tilsvarende for førskolelærerne - på det kommunale forhandlingsområdet. Ut fra en intervjuundersøkelse belyses følgende spørsmål:

- Hvilke konsekvenser får det å håndtere to avtaleverk for kommunenes personaladministrasjon?
- Hva mener kommunale ledere ville være konsekvensen av en overføring av forhandlingsansvaret for lærerne til Kommunenes Sentralforbund?
- Hvilke konsekvenser mener de en desentralisering på forhandlingsområdet ville få?

Rapporten gir til slutt en beskrivelse av hva som har skjedd på forhandlingsområdet til lærerne i Sverige og Danmark etter at man der har overført forhandlingsansvaret til kommunesektoren.



P.O. Box 8171 Dep. N-0034 Oslo, Norway  
Telefon: +47 22 46 16 70    Telefax: +47 22 56 89 18