

MASTEROPPGAVE

Mastergrad i organisasjon og ledelse - utdanningsledelse

Arbeidstid i skolen

Hvordan konstruerer ulike aktører sin forståelse av sammenhengen mellom skolepolitikk, skoleutvikling og økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid?

av

Ingrid Nissen Kjørsvik

Juni 2016



Boks 133, 6851 SOGNDAL, 57 67 60 00, fax: 57 67 61 00 – post@hisf.no –
www.hisf.no

Masteroppgave i:

Organisasjon og ledelse
- helse- og velferdsledelse og utdanningsledelse

Tittel:

Arbeidstid i skolen
Hvordan konstruerer ulike aktører sin forståelse av sammenhengen mellom
skolepolitikk, skoleutvikling og økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid?

Engelsk tittel:

Working hours in school
How do various stakeholders construct their understanding of the relationship between
education policy, school improvement and increased management and control of
teacher`s working hours?

Forfatter:

Ingrid Nissen Kjørsvik

Emnekode og emnenavn:

MR691 Masteroppgave i organisasjon og ledelse

Kandidatnummer:

19

Publisering i institusjonelt arkiv, HiSF Biblioteket.

Jeg gir med dette Høgskulen i Sogn og Fjordane tillatelse til å
publisere oppgaven i Brage dersom karakteren A eller B er
oppnådd.

Jeg garanterer at jeg er opphavsperson til oppgaven.
Opphavsrettslig beskyttet materiale er brukt med skriftlig
tillatelse.

Jeg garanterer at oppgaven ikke inneholder materiale som kan
stride mot gjeldende norsk rett.

JA: X

Dato for innlevering:

10. juni 2016

Eventuell prosjekttilknytning ved HiSF

Nei

Arbeidstid i skolen
Skolepolitikk
Skoleutvikling

Arbeidstid i skolen. Hvordan konstruerer ulike aktører sin forståelse av sammenhengen mellom skolepolitikk, skoleutvikling og økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid?

Formålet med denne masteroppgaven er å finne ut hvorfor KS sitt krav om økt binding av lærernes arbeidstid har møtt så sterk motstand hos lærerne, og hvordan ulike aktører har konstruert sin forståelse av sammenhengen mellom lærernes arbeidstid og skoleutvikling/skolepolitikk. I denne oppgaven har jeg tatt utgangspunkt i den nasjonale diskursen om arbeidstid for lærere og speilet denne diskursen mot dybdeintervjuer av politikere, skoleledere, lærere og tillitsvalgte i en kommune i Hordaland. Konklusjonen på oppgaven er at lærernes tydelige motstand mot økt styring og kontroll av arbeidstiden i skolen handler mer om motstand mot de ny-liberalistiske styringssystemene vi har i skolen i dag enn om skoleutvikling. Politikerne konstruerer også sammenhengen mellom økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid opp mot skolepolitikk og styringssystemer, mens bare skolelederne konstruerer sin forståelse av økt binding av arbeidstiden opp mot skoleutvikling. Alle er enige om at målet er en best mulig skole for elevene. De ulike aktørene har ikke samme oppfatning av hvilken skole som er best eller hvilke virkemidler som bør tas i bruk for å nå målet. Det kan derfor være nyttig at alle parter forsøker å arbeide sammen for å finne en felles forståelse for hvilken skole morgendagens samfunn trenger, og hvordan man best skal arbeide for å nå dette målet.

Working hours in school. How do various stakeholders construct their understanding of the relationship between education policy, school improvement and increased management and control of teacher`s working hours?

The purpose of this study is to find out why the demand of KS for increased binding of teacher`s working hours has met such strong resistance from teachers, and how different actors have constructed their understanding of the relationship between teachers` working hours and school development/education policy. I have based this task on the national discourse on working hours for teachers and mirrored it against depth interviews with politicians, school principals, teachers and teacher union workers of a municipality in Hordaland. The conclusion of the thesis is that the teachers` apparent resistance to increased management and control of working hours in the school system is more about resistance to the neo-liberal governance systems we have in school today than about educational development. Politicians also construct the correlation between higher management and control of teachers` working hours against school policy and management systems, while only headmasters construct their understanding of the increased binding of working hours toward school development. Everyone agrees that the goal is the best possible school for the students. The various players do not have the same conception of which school is best or which measures should be adopted to achieve the goal. It may therefore be beneficial for all parties to work together towards a common understanding of what school is needed in tomorrow society, and how best to work to achieve this goal.

Forord

Å skrive masteroppgave ved siden av full jobb har vært krevende, men også spennende og givende. Det var utfordrende å formulere en god problemstilling innenfor et tema jeg ville forske på, og det tok også tid å finne relevant forskningslitteratur. Når problemstilling og teori var under kontroll, opplevde jeg at resten av oppgaveskrivingen gikk lettere. Skrivning av oppgaven har vært en god opplevelse for meg, mye på grunn av at Høgskolen i Sogn og Fjordane (HiSF) var fleksibel i forhold til framdriftsplanen.

Takk til Heine Øvredal og Anne-Birthe Nyhammer for at jeg fikk teste ut gruppeintervju på dere, og takk for gode innspill til intervjuguiden.

Jeg vil rekke en stor takk til alle informantene for at dere var villige til å bruke av deres tid. Uten dere hadde det ikke blitt noen oppgave!

Jeg ønsker også å takke veilederen min, Simon Neby, for gode faglige råd underveis i prosessen.

Både min søster, Tone Hadler-Olsen, og min far, Per Nissen, fortjener en stor takk for god hjelp med korrekturlesing av oppgaven.

Til slutt vil jeg takke familie og venner for deres tålmodighet og forståelse for at arbeid med masteroppgave tar tid!

Os, 01.06. 2016

Ingrid Nissen Kjørsvik

Innholdsliste

Kap.1 Innledning	1
1.1 Arbeidstid i skolen.....	1
1.2 Problemstilling	1
1.3 Oppbygging av oppgaven.....	2
Kap. 2 Aktualitet - arbeidstid i skolen	3
2.1 De politiske diskursene rundt arbeidstid i skolen.....	3
2.2 Historikk om lærernes arbeidstid.....	8
2.3 Implementering av Kunnskapsløftet og nytt styringssystem.....	10
2.4 Skolereformenens fire veier	12
2.5 Politiske aktører.....	14
2.6. Civitas rapport om arbeidstidsavtaler i offentlig sektor	15
2.7 Tankesmien Agenda - innspill om skoledebatten.....	16
2.8 Oppsummering av aktualitet - arbeidstid i skolen.....	17
Kap. 3 Teoretisk tilnærming	19
3.1 Skolen som organisasjon og institusjon	19
3.2 Endring av institusjoner.....	22
3.3 Styringsbegrepet.....	28
3.4 Institusjonelle logikker	32
3.4.1 Den byråkratiske logikk	33
3.4.2 Den markedsøkonomiske logikk	35
3.4.3 Den profesjonelle logikk	39
3.5 Skolen i spenningsfeltet mellom ulike konkurrerende logikker	41
3.6 Oppsummering av teoretisk tilnærming	45
Kap. 4 Metodiske refleksjoner	47
4.1 Valg av metode og analytisk rammeverk	47
4.2 Kvalitative metoder	49
4.2.1 Dokumentanalyse	49
4.2.2 Kvalitativt forskningsintervju.....	52
4.3 Oppsummering av metode.....	59
Kap. 5 Arbeidstid i skolen - fra nasjonal diskurs til lokal empiri	61
5.1 Fra nasjonal diskurs til lokal empiri - KS sitt mandat i striden om lærernes arbeidstid.....	62

5.2 Fra nasjonal diskurs til lokal empiri - politikerrollen	64
5.3 Fra nasjonal diskurs til lokal empiri - skolelederrollen	70
5.4 Fra nasjonal diskurs til lokal empiri - lærerrollen	75
5.5 Oppsummering av empiri	81
Kap. 6 Drøfting, funn og konklusjoner	83
6.1 Drøfting av KS sitt mandat og resultatet av konflikten	84
6.2 Drøfting av sammenheng mellom empiri og teori - Politikerrollen	86
6.2.1. Drøfting av sammenheng mellom empiri og teori - politikere på høyresiden.....	86
6.2.2. Drøfting av sammenheng mellom empiri og teori - politiker (V)	88
6.3 Drøfting av sammenheng mellom empiri og teori - skolelederrollen.....	90
6.4 Drøfting av sammenheng mellom empiri og teori - lærerrollen.....	94
6.5 Oppsummering av sammenheng mellom empiri og teori	97
6.6 Avgrensing av oppgaven	98
6.7 Konklusjon	100
Epilog.....	I
Litteraturliste.....	III
Tabeller, figurer	XII
Vedlegg 1: Informasjonsskriv	XIII
Vedlegg 2: Intervjuguide.....	XIV
Vedlegg 3, Godkjenning fra personvernombudet for forskning.....	XVI

Tabeller, figurer

Figur 1: Arbeidstidsavtalen - intensjoner, forventninger og virkemidler	3
Tabell 1: Organisering av lærenes arbeidstid	9
Tabell 2: Ulike styringsformer.	29
Tabell 3: Utvikling av styringsregimer i perioden 1945-2010	29
Tabell 4: Kontinuitet og endring i lærerprofesjonaliteten	40
Tabell 5: Informanter til undersøkelsen.....	52

Kap.1 Innledning

1.1 Arbeidstid i skolen

Arbeidstid i skolen er et tema som skaper debatt og vekker følelser hos lærere, ledere, politikere og folk flest. Hensikten med denne oppgaven er å få søkelys på hvorfor arbeidstid i skolen har blitt et så viktig tema for både arbeidsgivere og lærere i norsk skole. Hvorfor mener mange arbeidsgivere at økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid er essensielt for å utvikle norsk skole, og hvorfor er flesteparten av lærerne negative til å få mer bunden arbeidstid? Formålet med oppgaven er å avdekke noe om hvordan arbeidsgivere og lærere tenker om sammenhengen mellom arbeidstid og skoleutvikling. Samtidig ønsker jeg i denne studien å være lydhør for om de sterke meningene og følelsene rundt temaet også kan ha sammenheng med politisk styring av skolen de senere år.

1.2 Problemstilling

Problemstillingen for oppgaven er:

Hvordan konstruerer ulike aktører sin forståelse av sammenhengen mellom skolepolitikk, skoleutvikling og økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid?

I denne oppgaven ønsker jeg å få fram en dypere forståelse av hvordan skoleeiere, skoleledere, tillitsvalgte og lærere oppfatter sammenhengen mellom skolepolitikk, skoleutvikling og økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid, eller mer presist hvordan de konstruerer sin forståelse av denne sammenhengen. Oppgaven belyser tanker rundt den nasjonale diskursen om lærernes arbeidstid og speiler disse tankene opp mot funnene som kommer fram i de kvalitative intervjuene av de ulike aktørene. Ved en slik framgangsmåte er målet å få en forståelse og danne seg et bilde av hvordan sammenhengen mellom skolepolitikk, skoleutvikling og økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid ser ut for den enkelte og for organisasjonen. Etterpå vil oppgaven analysere debatten i lys av organisasjonsteori, og til slutt vil den antyde noe om veien videre for skole-Norge.

1.3 Oppbygging av oppgaven

I *kapittel 1* forklares bakgrunnen for valg av tema, problemstillingen presiseres og det redegjøres for hvordan oppgaven er bygd opp rundt kapitler.

Kapittel 2 setter temaet *lærernes arbeidstid* inn i en meningsfull kontekst ved først å si noe om aktualitet og deretter noe om lærernes arbeidstid i et historisk perspektiv. Dette kapitlet legger også fram noen elementer fra de senere års skolepolitikk, slik som reformimplementering, New Public Management-tankegangens påvirkning på skolereformene og ulike aktører som påvirkere for skolepolitikken.

I *kapittel 3* presenteres aktuell teori, med fokus på hvordan organisasjonsteori, spesielt ny-institusjonell teori og teorier om institusjonelle logikker, kan gi ny innsikt til temaet. Organisasjonsteorien sier blant annet noe om hvorfor det er vanskelig å endre institusjonelle organisasjoner, som vi kan si skolen er. Dette kapitlet vil også ta for seg styringsbegrepet og ulike styringsformer norsk skole har blitt styrt etter.

I *kapittel 4* beskrives blant annet begrunnelse av forskningsdesign, dokumentanalyse og intervjuer av et strategisk utvalg av informanter. Undersøkelsens reliabilitet og validitet blir drøftet, samt etiske betraktninger rundt arbeidet med oppgaven.

Kapittel 5 har tittelen *fra nasjonal diskurs til lokal empiri*, og her speiles den nasjonale diskursen om lærernes arbeidstid i skolen opp mot lokal empiri fra politiker-, skoleleder- og lærerrollen.

I *kapittel 6* drøftes mulige sammenhenger mellom teori og empiri i politiker-, skoleleder- og lærerrollen.

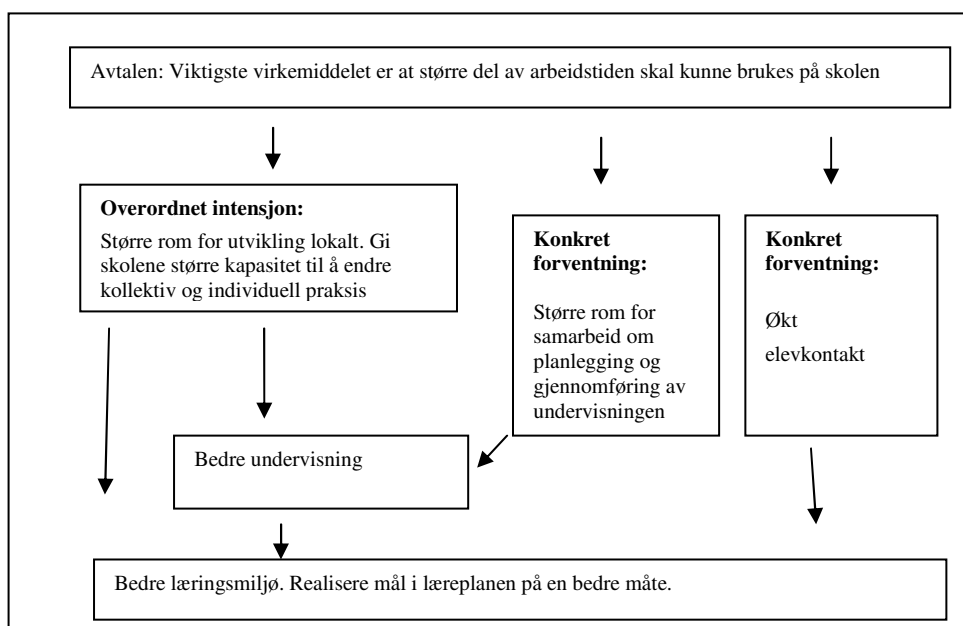
Kapittel 7 viser til den politiske debatten om hvor skolen er i dag og hvor veien går videre for skole-Norge.

Kap. 2 Aktualitet - arbeidstid i skolen

2.1 De politiske diskursene rundt arbeidstid i skolen

I Norden har det lenge vært en diskusjon om hvem som skal ha styringsretten over lærernes arbeidstid. I regjeringens melding til Stortinget (St.meld. nr. 30 (2003-2004) kan vi lese "Mye tyder på at lærernes arbeidstids- og lesepaktavtaler hemmer en fleksibel organisering av skoledagen og bruk av lærernes arbeidstid" (s.27). De politiske ytringene i denne meldingen til Stortinget var nok noe av bakkeppet for Fafo-rapport 507, *kompetanse, lønn og arbeidstid* (Seip, 2005). Rapporten viser til at alle de nordiske landene, med unntak av Finland, har beveget seg i retning av at arbeidsgiver skal ha større innflytelse over lærernes tidsbruk.

Arbeidsgivere i alle land har uttrykt ønske om at lærerne skal oppholde seg mer på skolen og være til ledelsens disposisjon. Begrunnelsen til arbeidsgiver er at mer tilstedeværelse for lærerne vil styrke skoleutviklingen og legge forholdene til rette for økt lærersamarbeid. Det blir også hevdet at mer bunden tid på arbeidsplassen kan skape nye relasjonsformer mellom lærer, elever og hjem, samt gi økt fleksibilitet og bedre ressursutnyttelse. Fafo-rapport 508 (Nicolaisen, Nyen og Olberg, 2006, s. 17) illustrerte intensjonen i den nye arbeidstidsavtalen:



Figur 1

Arbeidstidsavtalen - intensjoner, forventninger og virkemidler (Nicolaisen, Nyen og Olberg, 2006, s. 17).

Rapporten understreket at selv om økt elevkontakt, økt fleksibilitet og bedre ressursutnyttelse i skolen var et uttalt politisk mål, så var intensjonen samtidig at lærernes arbeidsvilkår og profesjonelle handlingsrom skulle bli ivaretatt. Rapporten viste imidlertid at flere lærere i undersøkelsen mente at det også fantes andre intensjoner med avtalen enn de som kom fram av avtaleteksten. Den skjulte agendaen, ifølge lærerne, var et behov for legitimering av lærernes arbeidstid overfor samfunnet ellers og en anledning for arbeidsgiver til økt kontroll. Behovet for en mer kollektiv orientert skole ble etter hvert enda sterkere fremhevet politisk. St.meld. nr.11 (2008-2009) skriver at "Det kollektive ansvaret for den enkelte skoles samlede oppgaver har økt. Skolen som lærende organisasjon er i utvikling. Dermed stilles det større krav enn tidligere til samarbeid mellom ledere og lærere og til samarbeid lærere imellom"(s. 14).

Forskerne fikk i oppgave å utarbeide en ny arbeidstidsundersøkelse som ble sammenlignet med undersøkelsen fra 2006. Fafø-rapporten: *Tidstyvene - en beskrivelse av lærernes arbeidssituasjon* (Jordfall, Nyen og Seip, 2009) gir lærerne spørsmålet: "Gir den eksisterende arbeidstidsavtalen for mye fellestid/bunden tid og for liten egentid på deres skole?" (s. 23). Svarene viste at 80 % av lærerne i videregående skole var helt eller delvis enige i spørsmålet, mens nesten 70 % av lærerne i grunnskolen mente det samme. Denne rapporten viser dermed at flertallet av lærerne ikke er enig med arbeidsgiver i argumentet om at det er ønskelig med mer fellestid på skolene. Rapporten viser videre til en spørreundersøkelse blant lærere i grunnskole og videregående skole hvor de får spørsmål om de har arbeidsoppgaver de ville ha gjort annerledes dersom de hadde mer innflytelse på jobben. I 2006 svarte 37 % av de spurte lærerne bekreftende på dette spørsmålet. Tre år senere, i 2009, svarte hele 62 % av lærerne bekreftende på samme spørsmål. Selv om vi må ta forbehold om feilkilder, som slike undersøkelser har, så viser tallene helt tydelig at lærerne opplever å ha vesentlig mindre autonomi i sin arbeidsutførelse i 2009 enn hva de opplevde å ha i 2006.

I 2010 ble arbeidstidsavtalen i skolen igjen satt på dagsorden politisk, denne gangen var det arbeidstid satt i sammenheng med ressursutnytting som fikk hovedfokus. Meld. St.19 (2009-2010) påpeker at om lag 80 % av ressursene i skolen brukes til å dekke lærernes lønnsutgifter. Meldingen hevder at god bruk av lærernes arbeidstid både i og utenfor klasserommet er viktig for å utnytte de samlede ressursene i skolen.

Kommunenes Sentralforbund (KS) opplevde nok det langvarige politiske presset for å endre lærernes arbeidstidsordninger som et tydelig mandat før lønnsoppgjøret 2014. Høsten 2013 sendte KS ut debatheftet *Tid for endring* (KS, 2013a) til sine medlemmer. Etter innholdet å dømme kunne det se ut som om dette heftet var preget av rapporten Mathilde Fasting (2013a) hadde skrevet om arbeidstidsavtaler i offentlig sektor. I forordet til debatheftet stiller arbeidslivsdirektør i KS, Per Kristian Sundnes, spørsmål ved om det er bestemmelser i avtaleverket i skolen som er til hinder for at oppgavene kan løses godt og effektivt. Om arbeidstidsforhandlingene med lærerorganisasjonene skriver KS at utålmodigheten blant skoleeiere og skoleledere for en modernisering av lærernes arbeidstid, tilpasset den utvikling som har vært i skolen og i samfunnet forøvrig de siste tiår, er stadig blitt større. Debattheftet viste også til Danmark og konflikten mellom KL¹ og lærerorganisasjonene i Danmark om økt styring av lærernes arbeidstid. Denne konflikten førte til at KL gikk til lockout mot lærerne, og 67 000 grunnskolelærere i Danmark ble stengt ute fra sine arbeidsplasser i april 2013. Etter fire ukers lockout grep regjeringen inn og avsluttet konflikten. Den gamle arbeidstidsavtalen ble da erstattet med en ny avtale som ga arbeidsgiver full styringsrett over lærernes arbeidstid. I januar 2014 skrev bladet Utdanning at de mest konkrete konsekvensene av ny avtale var at danske lærere nå må undervise i gjennomsnitt tre skoletimer mer per uke og være tilstede på skolen som en normalarbeidsdag (Norbeck og Ropeid, 2014). Før konflikten i Danmark var et faktum, skrev Kristin Clemet på bloggen sin:

Det helt uvanlige som nå skjer i Danmark, er at arbeidsgiverne, dvs. staten og kommunene, har bestemt seg for å stille krav om en fundamental endring i lærernes arbeidstidsavtale, og at de har bestemt seg for å løpe linen helt ut og ikke gi seg i forhandlingene. De ønsker at lærerne skal ha en arbeidstid som alle andre, dvs. ca. 37 timer i uken, at de skal tilbringe mer tid på skolen, og at skoleledelsen skal bestemme hvordan den enkelte lærer skal fordele sin tid mellom undervisning, forberedelse og andre oppgaver. (Clemet, 2013, 9. avsnitt)

Hun skriver videre at bildet som tegnes av skolen i Danmark ikke er så ulik skolen i Norge, og at det er liten tvil om at også arbeidsgiver i Norge gjerne ser at lærerne bruker mer av tiden sin til å undervise. Tilslutt i innlegget skriver Clemet at mange land følger med på hva som skjer i dansk skole, ikke minst fordi det er begrenset hvor mye mer ressurser man kan tilføre en sektor som allerede får veldig mye.

¹ KL er KS sin danske søsterorganisasjon

Enda tydeligere på ønske om effektivisering av skolen er Fasting i debattinnlegget *Lærerloft og arbeidstid*.

Dersom arbeidstiden benyttes på skolen, og ikke er bundet av ulike rigide arbeidstidsbestemmelser, kan det også bli enklere å dekke behovet for vikarer og utnytte lærernes arbeidstid på hver enkelt skole. Det vil være skoleleders ansvar å disponere og styre ressursene. (Fasting, 2013b, avsnitt 11)

Fasting skriver i det samme innlegget at lærere med lang erfaring eksempelvis kan benytte sin arbeidstid til flere undervisningstimer, mer elevkontakt eller til veiledning for mer uerfarne lærere. Dessuten hevder hun at økt tilstedeværelse ved skolen også gir gevinst i form av bedre samarbeid mellom kolleger.

Med konflikten i Danmark som bakteppe, gikk KS tidlig på nyåret ut og signaliserte at de ønsket å fjerne de sentrale forhandlingene rundt arbeidstid og utvide lærernes arbeidsår i vårens forhandlinger. Disse synspunktene ble formidlet i media og mange lærere startet å engasjere seg i debatten. I lønnsoppgjøret våren 2014 ble det ikke gjennomslag for fjerning av de sentrale forhandlingene om arbeidstid. I stedet la ny avtale opp til 7,5 timers bunden arbeidstid hver dag for alle lærere. Ledelsen i Utdanningsforbundet² anbefalte forslaget til ny tariff og arbeidstidsavtale, men 70 % av lærerne i egen organisasjon stemte i mot avtalen i uravstemning.

Streiken, som deretter ble iverksatt, ble kalt et læreropprør. Konflikten fikk mye medieomtale i de ukene den varte. KS, som hadde konflikten i Danmark i friskt minne, var nok innstilt på å vise lærerne sterk motstand i håp om å få gjennomslag for sine krav om å øke lærernes bundne arbeidstid. Paradoksalt nok var det uravstemningens tydelige nei til avtaleforslaget om arbeidstid, som ga streiken kraft og styrke. Det er mye som tyder på at det sterke signalet fra lærerne ved uravstemningen, i tillegg til sterk mobilisering i nyhetsbilde og ikke minst på sosiale media, fikk mange politikere til å bli usikre. Det var nok også vanskelig for KS at SV sin representant i styret, Ivar Johansen, tidlig gikk ut offentlig og erklærte at han mente lærernes nåværende avtale burde bli prolongert. Etter hvert engasjerte flere lokale politikere seg i konflikten, og det ble satt spørsmål ved om KS hadde et klart mandat fra kommunene i denne saken.

² Utdanningsforbundet er den største fagforeningen for lærere i Norge.

Forhandlingene endte med en ny arbeidstidsavtale fra august 2015, som lærerne i hovedsak så på som en midlertidig seier. Den nye avtalen understreket at arbeidsårets lengde skal forhandles mellom de lokale partene på kommune-/fylkeskommunenivå eller på den enkelte skole. Blir partene ikke enige er det den sentrale minimumsavtalen som gjelder.

Arbeidsgivers ønske om at arbeidstidsavtalen skal fremme lærersamarbeid kommer tydelig fram i B-rundskrivet om den nye arbeidstidsavtalen:

Avtalen skal blant annet bidra til en positiv samhandlingskultur for å utvikle skolen. Lokale forhandlinger om arbeidsårets lengde og arbeidstid på skolen skal ta utgangspunkt i skolens og lærernes behov og de oppgavene som skal løses individuelt og i fellesskap (B-rundskriv nr.: B/09-2014, 3. avsnitt)

En nylig rapport fra Utdanningsforbundet viser at det bare ved 10 % av skolene ble fremmet forslag om flere planleggingsdager enn de 6 dagene som har vært, og bare ved en tredjedel av disse skolene gikk kravet gjennom. Bare fire prosent av de tillitsvalgte svarer at lesepliktavtalen³ er blitt endret ved skolen (Utdanningsforbundet, 2016).

Selv om det bare ble stilt krav om utvidelse av skoleåret ved 10 % av skolene, så betyr ikke det nødvendigvis at arbeidsgiver er fornøyd med dagens avtale. Det er mer nærliggende å tenke at arbeidsgiver ikke trodde muligheten til å vinne fram mer med tilstedeværelsestid var sannsynlig og at de var mest opptatt av å roe situasjonen. Det har i mange år vært en uenighet mellom arbeidsgiver og arbeidstakersiden hvorvidt økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid vil føre til skoleutvikling og bedre læringsresultat for elevene, og det er liten grunn til å tro at denne kampen er over. Etter konflikten mellom lærere og arbeidsgiver (KS), har mange hevdet at det er en tillitskrise i skolen.

Utdanningsminister Isaksen opprettet, ett år etter konflikten om arbeidstid i skolen, et ekspertutvalg som skal analysere tillitskrisen mellom lærerorganisasjonene og arbeidsgiverne.⁴ Isaksen uttaler i den sammenheng at vi trenger et solid forskningsbasert kunnskapsgrunnlag om lærerrollen, slik at vi får en felles forståelse for hva denne rollen er. Ekspertgruppen, som skal beskrive læreryrket og foreslå hvilke grep som skal til for å styrke lærerrollen fremover, ledes av professor Thomas Dahl ved Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet, NTNU. Gruppen består ellers av syv professorer, en rektor og en dosent. Som en

³ Lesepliktavtalen bestemmer hvor mange timer, avhengig av fag, den enkelte lærer skal undervise i uken.

⁴ Hentet 28.03.2016 fra [tps://www.regjeringen.no/contentassets/4a979b8f7ab2446e85e12f9d52d3133b/mandat-for-ekspertgruppen-om-larerrollen.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/4a979b8f7ab2446e85e12f9d52d3133b/mandat-for-ekspertgruppen-om-larerrollen.pdf)

del av kunnskapsgrunnlaget skal ekspertgruppen beskrive hvordan lønnsutviklingen og arbeidstidsbestemmelsene har påvirket forståelsen av lærerrollen blant lærere, skoleeiere og nasjonale myndigheter. Det inngår likevel ikke i gruppens mandat å si noe om lønn og arbeidstid, når de skal gi anbefalinger for lærerrollen fremover. Utvalget skal levere inn ferdig rapport 15. august 2016. Utdanningsforbundet og Unio stiller seg undrende til at et professorutvalg skal legge grunnlaget for tillit mellom partene, og understrekes at tillitskrisen bare kan løses i dialog mellom partene i arbeidslivet og det politiske systemet.⁵

2.2 Historikk om lærernes arbeidstid

Historikken bak arbeidstidsavtalen til lærerne ble gjennomgått i Fafu-rapport 508 (Nicolaisen et al., 2006). Her går det fram at rammene for lærernes arbeidstid har vært ulik de fleste andre arbeidstakere, både i offentlig og privat sektor. Både skoledrift og læreryrket har fra gammelt av vært styrt gjennom et omfattende lov og avtaleverk. Tradisjonelt har lærernes arbeidstid vært definert ut i fra den tiden de skulle undervise, også kalt leseplikt. Dette varierer med skoleslag og hvilke fag læreren underviser. Utover undervisningstiden har lærerne tradisjonelt hatt stor frihet til selv å velge når og hvor de skulle utføre resten av oppgavene som lærer. På begynnelsen av 1970-tallet var det fortsatt bare lagt til fem obligatoriske planleggingsdager i tillegg til leseplikten.

Rapporten framhever at lærerne på 1970- og 1980-tallet ble pålagt flere oppgaver, og Lærerlaget og andre talsmenn for lærerne tok til orde for en ordning der lærernes arbeidsavtale skulle baseres på årsverk. Etter innstilling fra utvalget til å vurdere «Undervisningspersonalets fremtidige arbeidssituasjon» (UFA) i 1987, ble det på 90-tallet inngått en rekke særavtaler gjennom de såkalte UFA-1 og UFA-2 prosessene. Her ble lesepliktene og tilknyttede oppgaver presisert og utdypet gjennom innføring av årsrammer som fastsatte totalt antall timer til undervisning gjennom hele skoleåret, en tilhørende bundet tid - den såkalte 190-timersrammen som skulle fordeles med fem timer per uke - med tilstedeværelsesplikt for å ivareta fellesoppgaver⁶ og en ubundet tid til de øvrige oppgavene⁷. Samlet utgjorde en oppfylt årsramme, 190-timersrammen og tilknyttet ubunden tid ett årsverk.

⁵ Hentet 28.03.2016 fra <https://www.utdanningsforbundet.no/Hovedmeny/Om-forbundet/Nyheter/--Et-ekspertutvalg-kan-ikke-lose-tillitskrisen/>

⁶ Fellesoppgaver innebærer møtevirksomhet, kontakt med foreldre osv.

⁷ Øvrige oppgaver innebærer for- og etterarbeid, administrative oppgaver o.a.

Den samlede arbeidstiden endret seg fra 1717,5 timer, til 1702,5 timer⁸ og videre til 1687,5 timer⁹. I arbeidstidsavtalen av 01.01. 2002 ble 190-timersrammen redusert til 150 timer, blant annet på bakgrunn av at leseplikten ble økt. Dette var en viktig kursendring fordi man forlot prinsippet om at lærernes arbeidstid kun var definert av leseplikten. Endringen medførte at lærerne måtte oppholde seg på skolen, under arbeidsgivers styringsrett, utover undervisningstiden. Resten av arbeidstiden, den såkalt ubundne tiden, var til lærernes disposisjon og skulle gå til for- og etterarbeid og faglig ajourføring. Hva som defineres som undervisning er ikke tydelig i avtaleteksten. Denne uklarheten førte senere til arbeidsrettssak mellom Utdanningsforbundet og Staten om undervisningsbegrepet (Kunnskapsdepartementet, 2002a). Utdanningsforbundet sin tolkning av dommen er at undervisningsbegrepet ble knyttet opp til hvorvidt oppgaven forutsatte pedagogisk utdanning, var en del av lærerens pedagogiske opplegg og i hvilken grad oppgaven medførte for- og etterarbeid.

Det politiske presset for bedre utnyttelse av lærernes arbeidstid var kanskje noe av foranledningen til at det i 2004 ble det opprettet en ny arbeidsavtale mellom Kommunenes Sentralforbund (KS) og Utdanningsforbundet. Den såkalte skolepakke I og skolepakke II skulle gi lærerne høyere lønn mot økt leseplikt og mer bunden arbeidstid. Da lærerne har ulik leseplikt på barnetrinnet, ungdomstrinnet og videregående skole ble organiseringen av lærernes arbeidsår forskjellig for de ulike trinnene, og kan sammenfattes slik det er gjort under i tabell 1.1.

	Skoletid/fellestid	Selvstendig tid	Sum årsverk
Barnetrinn	1300	387,5	1687,5
Ungdomstrinn	1225	462,5	1687,5
Videregående skole	1150	537,5	1687,5

Tabell 1 Organisering av lærernes arbeidstid (St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 27)

I skoletid/fellestid inngår undervisning, planlegging, samarbeid, kontakt lærer/foresatt, kompetanseutvikling og for- og etterarbeid. Timetallet i skoletid/fellestid omfatter også den 39. skoleuke med 37,5 timer. I selvstendig tid inngår for- og etterarbeid og faglig ajourføring.

⁸ Den samlede arbeidstiden ble endret til 1702,5 timer fra 01. 01. 2001.

⁹ Den samlede arbeidstiden ble endret til 1687,5 timer fra 01. 01. 2002.

En av de siste endringene i arbeidstidsavtalen for lærerne kom KS og Utdanningsforbundet til enighet om i februar 2012, da lærerne ble pålagt en ekstra planleggingsdag i året. Denne dagen skulle tas fra fellestiden som arbeidsgiver allerede har styringsrett over, og skulle etter den formulerte intensjonen ikke påføre lærerne mer bunden arbeidstid. Utdanningsforbundet fikk på sin side gjennom et ønske om mer tid til kontaktlærere,¹⁰ ved en større tidsressurspott som skulle komme spesielt denne gruppen til gode.

2.3 Implementering av Kunnskapsløftet og nytt styringssystem

Debatten rundt lærernes arbeidstid kan også ha sammenheng med de reformene som har funnet sted i skole-Norge de tre siste tiår, og ikke minst innføringen av Kunnskapsløftet i 2006. Hølleland (2008) påpeker at behovet for å reformere utdanningen oppstår i hovedsak utenfor skolen, gjerne som følge av en politisk situasjon eller hendelse. Han understreker at utdanning er blant de viktigste politiske sakene i Norge, og partiene bruker gjerne reformer som virkemiddel for å markere sin utdanningspolitikk. Reformene skiller seg fra hverandre fordi de kommer fra ulike politiske partier med ulik ideologisk forankring, og det er ofte kompromisser, retorikk og andre politiske behov som til slutt bestemmer hvordan reformene blir seende ut.

I Norge har vi hatt store lærerplanreformer i 1971, 1974, 1987, 1994, 1997 og 2006. Arbeiderpartiet innførte Reform 94 og Reform 97, og da Høyre kom til makten i 2001 var det samtidig som PISA¹¹ 2000 ble offentliggjort. Denne internasjonale testen viste at norsk skole var middelmådig i lesing, matematikk og naturfag, og Høyre ga 1990-tallsreformene skylden for de svake skoler resultatene. Denne hendelsen ble derfor den direkte foranledningen til Kunnskapsløftet i 2006, og det var viktig for politikerne å markere et tydelig skille fra de to foregående reformene (Hølleland, 2007).

Kvalitetsutvalget, ledet av Oslo kommune sin utdanningsdirektør Astrid Søgne, ble opprettet av Trond Giske bare to uker før regjeringen gikk av. Den nye statsråden, Kristin Clemet, endret så utvalgets mandat, tidsfrist og sammensetning. Utvalget fikk nå til oppgave å vurdere innhold, kvalitet og organisering av hele grunnopplæringen og foreslå tiltak til forbedringer. I

¹⁰ Tidsressurspotten, fra 2012, skulle gi lærere med byrdefull undervisning lavere leseplikt. Denne ordningen skulle spesielt tilgodese kontaktlærerne.

¹¹ Programme for International Student Assessment (PISA). PISA måler 15-åringers kompetanse i lesing, matematikk og naturfag. Undersøkelsen gir også informasjon om andre forhold ved skolen, som elevenes interesser, holdninger og deres oppfatninger av undervisning og læringsmiljø. Resultater sammenliknes på tvers av land og over tid.

tillegg ba Clemet utvalget om å komme med en delinnstilling med forslag til et kvalitetsvurderingssystem for grunnopplæringen. Et slikt system som omfattet både individvurdering og vurdering av skolen som helhet, ble presentert i Norges offentlige utredninger (NOU 2002:10) *Førsteklasses fra første klasse*.. Systemet baserte seg på måling av skolens prosesskvalitet, strukturkvalitet og resultatkvalitet, og hovedtiltaket ble innføring av nasjonale prøver for elever på utvalgte klassetrinn.¹² Hølleland (2007) argumenterer at kunnskapsløftet ikke bare er en struktur- og innholdsreform, men også en *styringsreform*. Han påpeker at det nye styringsregimet som kom med Kunnskapsløftet, handlet om å desentralisere ansvar, bedre kvalitetskontrollen og gi økt innflytelse til brukerne. I denne tiden opprettet Clemet en ordning med bonus- eller demonstrasjonsskoler, der utviklingsorienterte skoler ble honorert med pengepremier. I tillegg ble det åpnet opp for en praksis der man lokalt kunne gi lærere individuelle lønnspåslag etter innsats og dyktighet, og i 2003 ble forhandlingsansvaret for lærernes lønns- og arbeidsbetingelser overført fra staten til kommunene. Det lokale handlingsrommet ble ytterligere forsterket ved at klassedelingsreglene¹³ ble erstattet av en ordning som ga skolene frihet til å dele elevene i grupper etter behov.

Reformen Kunnskapsløftet er klart preget av politikken og styringsstrategien New Public Management (NPM). En grunnleggende ide i NPM er at offentlig sektor ikke representerer noe grunnleggende annerledes enn privat sektor. Påvirkningen NPM- tenkningen har hatt på Kunnskapsløftet ser vi tydeligst ved den utstrakte bruk av desentralisering og delegering, stor tiltro til ledelse, bruk av belønning etter prestasjon, sterk fokus på kvalitet i alle ledd, kvalitetskontroll, konkurranse som motivasjonsmiddel, økt individuell valgfrihet og brukerstyring i forhold til offentlige tjenester (Imsen, 2007).

Sett i et større perspektiv har debatten trolig også sammenheng med den nyliberalistiske politikken som har påvirket skolepolitikken i alle land, kanskje med unntak av Finland. I boken *Finnish Lessons, what can the world learn from educational change in Finland* påpeker forfatteren Pasi Sahlberg (2011) at Finland er et av de få landene som har klart å stå imot de markedsbaserte utdanningsreformene, men fremhever at landet likevel scorer blant de beste på PISA-testene. Sahlberg, kaller den internasjonale trenden med mål- og resultatstyring for *global education reform movement* (GERM). Det som kjennetegner denne politikken sier han er "standardization, focus on core subjects, the search for low-risk ways to reach learning goals, use of corporate management models and test-based accountability policies" (s.131).

¹² Nasjonale prøver blir gjennomført i 2., 4. og 9. trinn i grunnskolen, samt i 2. trinn i Videregående opplæring.

¹³ Klassedelingsreglene fra før 2003 bestemte at det kunne maksimalt være 28 elever i en klasse i barneskolen og maksimalt 30 elever i en klasse i ungdomsskolen.

Sahlberg advarer sterkt mot denne politikken og ber andre land lære av finsk skolepolitikk som har fokus på at lærerne skal ha høy status, tydelig profesjonsrolle og god autonomi i yrkesutøvelsen. Ragnhild Lied, som var Utdanningsforbundets leder under streiken om arbeidstid høsten 2014, uttalte etterpå at streiken var en del av en global kamp for læreprofesjonens framtid. Videre utalte hun at det nå er sterke krav om utstrakt testing, økt konkurranse med fritt skolevalg og strammere kontroll. Hun sier samtidig at vi bare kan stå imot nasjonalt dersom vi samarbeider internasjonalt (Utdanningsforbundet, 2014).

2.4 Skolereformenes fire veier

NPM-styringen i skolen har de senere år blitt møtt med kritikk fra ulikt hold, men mange aktører er også kritiske til tidligere skolereformer. Hargreaves og Shirley (2012) viser i boka *Den fjerde vei* en vitenskapelig dokumentert beretning om hvordan en del reformtiltak i utdanningssektoren har ført skolen på *avveie* de siste tre tiårene. De viser til at *den første vei* var dominerende i velferdsstatens periode fra slutten av andre verdenskrig og til midten av 1970-tallet. Denne perioden var preget av høy tillit til lærerprofesjonen, men kritikerne mener at kvaliteten i skolen var tilfeldig og prisgitt enkelt-lærere.

Den andre vei er, ifølge Hargreaves og Shirley, åtti- og nitti-tallets skoler. I mange land var sentralisering og standardisering av skolen viktige stikkord for denne perioden i tillegg til markedsorientering, konkurranse og krav til forbedringer. Hargreaves og Shirley hevder at selv om elevene i noen tilfeller fikk bedre resultater på det de ble målt i, så ble kvaliteten, dybden og bredden i elevenes læring skadelidende. Den andre vei førte til en krise i skolen med redusert motivasjon for lærerne og tap av kreativitet i klasserommet.

Den tredje vei, som vi så på nitti-tallet, skulle være en blandingsmodell mellom tradisjonell statlig styring og større åpenhet for privatisering¹⁴ og inkludering av det sivile samfunnet i de offentlige oppgavene. Støtte til mer faglig oppdatering, bedre lederopplæring og forbedringer gjennom utbygging av faglige nettverk var tiltak som skulle motvirke det underskuddet på faglig motivasjon som oppsto i kjølvannet av *den andre vei*. Hargreaves og Shirley mener denne veien hadde mange gode intensjoner, uten at den klarte å riste av seg test- og målingshysteriet i skolen.

¹⁴ Større åpenhet for privatisering fra 1990-tallet, ga seg utslag i opprettelse av flere privatskoler i Norge.

Derfor introduserer de *en fjerde vei* som tar sterkt avstand fra det de kaller nyliberalismens markedsorientering og teknokratens testhysteri. Denne nye veien er bygget på en inspirerende og inkluderende visjon og et sterkt engasjement hos allmennheten, slik at det kan dannes tillit mellom skolen og dens omgivelser. Dessuten mener Hargreaves og Shirley at det trengs investeringer som gir resultater og et næringsliv som tar større ansvar for utdanningen. Elevmedvirkning og tilpasset opplæring er også viktige stikkord i den nye skoleutviklingen. Sist, men ikke minst, påpekes det at *den fjerde vei* bygger på prinsipper for økt profesjonalitet. Hargreaves og Shirley hevder at det er viktig med høyt kvalifiserte lærere, en sterk fagorganisasjon og levende læringsfellesskap i tillegg til dyktige skoleledere som utøver distribuert ledelse i integrerende nettverk. Distribuert ledelse handler i denne sammenheng om at kollektivt ansvar avløser linjeledelsens administrative ansvarsstyring. På den måten utvikler skolen lederevner hos flere, og det skapes dermed en reserve blant lærerne hvor man kan hente fremtidige ledere. Med et integrerende nettverk mener Hargreaves og Shirley profesjonsnettverk, som det offentlige tar initiativ til og finansierer, men ikke styrer. De påpeker at en av de største fordelene ved skolenettverk er at sterkere skoler kan hjelpe kollegaer på svakere skoler i samme skoleområde.

Den fjerde vei tenkningen kan minne om nettverk-perspektivet på reformimplementering, som Møller, Prøitz og Aasen (2009) viser til. Samfunnsøkonom Jan-Erik Støstad sin nyutgitte bok (2015) *En fjerde vei for velferden* minner mye om Hargreaves og Shirley (2012) *Den fjerde vei*. Støstad påpeker at de viktigste elementene i *Den fjerde vei for velferden* er større tillit til fag og fagfolk, full åpenhet om kvalitet, brukere i bedre medspill, service som fundament og en offensiv brukerkultur. Dette er alle elementer vi kjenner igjen fra filosofien til Hargreaves og Shirley. Den største forskjellen i innholdet vises kanskje i undertitlene. Hargreaves og Shirleys bok har undertittelen *En inspirasjon til endring i skolen*, mens Støstads bok har undertittelen *På sporet av framtidens helse, omsorg og skole*. Der Hargreaves og Shirley konsentrerer seg om skoleutvikling i et internasjonalt perspektiv, ønsker Støstad å gi et konkret innspill til hvordan Norge bør styre velferdstjenestene sine i framtiden.

I Norge har vi ikke fått signaler om at det vil bli innført noen ny skolereform i nærmeste framtid, men en omfattende fagfornyelse i norsk skole har allerede vært ute til høring.

Ludvigsen-utvalgets¹⁵ utredning om framtidens skole har i sitt mandat å utrede hva elevene vil ha behov for å lære i skolen i et 20–30 års perspektiv (Kunnskapsdepartementet, 2015). Ludvigsen-utvalget legger et bredt kompetansebegrep til grunn. I tillegg til de tradisjonelle, kognitive ferdighetene skriver de også om sosiale og emosjonelle kompetanser elevene bør få med seg. Ifølge utvalget passer et slikt bredt kompetansebegrep best til den komplekse problemløsningen som dagens samfunns- og arbeidsliv krever. De mener også at det samsvarer med bredden i skolens samfunnsmandat, slik det beskrives i formålsparagrafen og i hele læreplanverket. Ludvigsen-utvalget sin henvisning til skolens samfunnsmandat og ønske om et bredt kompetansebegrep kan tolkes som nye signaler vekk fra et snevert kunnskapssyn, som profesjonen mener har preget mål- og resultatstyringen under Kunnskapsløftet (Utdanningsforbundet, 2016).

2.5 Politiske aktører

Det finnes en mengde politiske aktører i norsk utdanningspolitikk, fra store internasjonale organisasjoner til enkeltpersoner som skriver leserbrev i lokalavisen. Av de større nasjonale aktørene opptrådte Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og lærernes fagorganisasjoner som motpoler under debatten om implementering av NPM-inspirerte styringssystemer i skolen. Karlsen (2006) påpeker at NHO la stor vekt på å utvikle styringssystemer som gjorde en mer næringslivsrettet skole mulig. Han viser til NHO- publikasjonen *Kunnskap er makt* (1991) som understreker sammenhengen mellom utdanning og næringsliv på denne måten:

Utdanning og kompetanse er også av vital betydning for verdiskapning i næringslivet. Uten tilstrekkelig kompetanse vil verdiskapningen bli mindre. Dette er grunnlaget for utløsning av fellesgoder og for etablering av et stabilt og godt arbeidsmarked.(s.4)

NHO ble på denne tiden i praksis en aktiv pådriver for innføring av målstyring med vekt på klare mål og statlig kontroll for å sikre at målene var nådd. Dette innebar også i følge Karlsen å svekke lærerorganisasjonenes makt. NHO ønsket å oppheve avtaler om leseplikt og arbeidstid mellom lærerorganisasjonene og staten, og i stedet la ledelsen på den enkelte skole fungere som arbeidsgiver og disponere lærerressursene på best mulig måte. NHO ble på den måten en av aktørene som påvirket politikerne til å styre etter NPM- teoriene, som nettopp tar

¹⁵ Ludvigsen-utvalget er et offentlig utvalg nedsatt av Kunnskapsdepartementet som skal vurdere i hvilken grad skolen dekker de kompetanser elevene vil trenge i framtiden.

utgangspunkt i å overføre styringsmekanismer fra det private næringsliv til offentlig sektor (Karlsen, 2006).

Lærernes fagorganisasjoner har vært kritisk til svekking av sentrale bestemmelser, i frykt for miste sin makt som påvirkningsaktør over skolepolitikken generelt. Dette er ikke minst viktig i kampen for å beholde lærernes autonomi over arbeidstiden, da fagforeningenes makt er mye sterkere sentralt enn lokalt. I kampen om å beholde autonomien over lærernes arbeidstid står nå alle fagorganisasjonene sammen, med unntak av skolelederforbundet som står på arbeidsgivers side i konflikten. Dette forbundet blir ofte tatt til inntekt for å snakke skoleledernes sak, mens de i virkeligheten bare organiserer under halvparten av dem (Fasting, 2013c). Skolelederne er delte i sine oppfatninger av hensiktsmessigheten av å øke lærernes tilstedeværelsesplikt på skolen, og noen har valgt å skifte fagorganisasjon under denne konflikten.

2.6. Civitas rapport om arbeidstidsavtaler i offentlig sektor

Civita skriver, på sin egen nettside¹⁶, at de er en partipolitisk uavhengig tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt forståelse og oppslutning om liberale verdier og løsninger. Civita påpeker at de vil fremme, ikke bare forklare, betydningen av liberale verdier. Dette vil de gjøre gjennom utredning og analyse, deltakelse i samfunnsdebatten, skolering, møter og publikasjoner. Deres mest sentrale verdier er det liberale demokrati, menneskerettighetene, en fri og åpen økonomi, et sterkt sivil samfunn og det personlige ansvar. Daglig leder for Civita er Kristin Clemet. Hun var utdannings- og forskningsminister i perioden 2001 - 2005 og viseadministrerende direktør i Næringslivets hovedorganisasjon fra 1998 til 2001. Hun har tidligere vært arbeids- og administrasjonsminister (1989-1990) og stortingsrepresentant for Høyre (1989-93).

Siviløkonom og idéhistoriker Fasting (2013a) viser i rapporten "Arbeidstidsavtaler i offentlig sektor" til at endring i arbeidstidsavtaler for sentrale arbeidstakergrupper kan gi bedre ressursutnyttelse, men at det også kan være positivt for arbeidstakerne og for kvaliteten av de

¹⁶ Hentet 31.03.2016 fra <https://www.civita.no/st-tt-civita>

tjenestene det offentlige tilbyr. De aktuelle arbeidstakergruppene, som Civita viser til, er lærere, politi og helsearbeidere. I forhold til lærernes arbeidstid slår rapporten fast at arbeidsgivernes primære ønske er å forenkle arbeidstidsbestemmelsene og få en større styringsrett over lærernes arbeidstid, ved at lærerne er mer tilstede på arbeidsplassen. Samtidig påpeker rapporten at lærerne på sin side ikke ønsker å gi fra seg sin selvstendige tid eller utvide arbeidsåret. Fasting legger heller ikke skjul på at det er et politisk ønske om at lærerne også skal undervise mer og ha mer tid til kompetanseheving. Rapporten legger vekt på at lærerne i Norge ligger på OECD-bunnen når det gjelder undervisningsplikt. Den sier også at dagens arbeidstidsavtale har kostnader, og nevner vikarbruk, overtid og merarbeid for administrasjonen som eksempler.

Fasting viser også til en undersøkelse fra OECDs internasjonale studie av undervisning og læring (TALIS) i 2009, som ble bearbeidet og analysert for norske forhold av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU). Denne undersøkelsen konkluderer med at en betydelig andel av norske lærere klarer å utføre jobben på færre timer enn det som forventes med utgangspunkt i et årsverk på 1 687,5 timer. Den viser videre til at 22,6 prosent av norske lærere bruker mindre enn de 1 225 timene som er arbeidsplanfestet tid innenfor 39 uker. Fasting viser også til konflikten om ny arbeidstidsavtale i Danmark som, etter *lock out*, resulterte i at danske KL fikk gjennomslag for det meste av sine krav. KL sine krav var at den nåværende arbeidstidsavtalen skulle bli erstattet med et blankt ark der det står at lærernes arbeidstid er 37 timer i uken. Resten skulle avklares lokalt, med lærere på den enkelte skole og skoleleder. Begrunnelsen for denne store endringen, skriver Fasting, er at danskene trenger ressursene som frigjøres for å kunne høyne kvaliteten i dansk skole. Hun sier samtidig at den tidligere situasjonen i Danmark ligner på den norske.

2.7 Tankesmien Agenda - innspill om skoledebatten

Tankesmien Agenda er navnet på en norsk tankesmie som ble stiftet våren 2014 med basis i sentrum-venstresiden av norsk politikk. Tanken bak Agenda var at den skulle favne videre enn eksisterende tankesmier som *Manifest*, *Res Publica* og *Progressiv*. Marthe Gerhardsen, som blant annet hatt ulike verv i Arbeiderpartiet, tiltrådte som daglig leder av Agenda i april 2014. Advokat Geir Lippestad er styreleder i Agenda og LO-medlem Gerd Kristiansen er

også medlem av styret. Agenda skriver på hjemmesiden¹⁷ sin at tankesmiens oppgave er å styrke det offentlige ordskiftet gjennom kunnskapsformidling, utredninger, meningsutveksling og forslag til nye politiske løsninger. Tankesmien Agenda hevder at de på kort tid har etablert seg som en tydelig stemme i sentrum-venstre av det politiske landskapet. De påpeker videre at de har satt agendaen med blant annet tema som ulikhet, grønn næringsutvikling, et rettferdig skattesystem og likestilling.

Siden tankesmien Agenda var etablert først i våren 2014, var de naturlig nok ikke en påvirkningsaktør foran forhandlingene om arbeidstid i skolen samme vår. I den senere tid har denne tankesmien vært mer aktiv i debatten. Rådgiver i Agenda, Ola Magnussen Rydje (2016) skriver i et innlegg i Dagbladet at vi må ta det kompliserte tilbake i skoledebatten. I innlegget hevder han at vi må slutte å behandle skolen som en oversiktlig og enkel institusjon vi med letthet kan måle, teste og styre. Han sier videre at i tillegg til å være vår mest kompliserte samfunnsinstitusjon, er også skolen den institusjonen som former oss mest som mennesker. Skolen skal sørge for at barna kan skape sin egen identitet og leve den ut i et samfunn hvor individ og fellesskap lever og arbeider sammen. Rydje mener prøveresultater er dårlig egnet til å si noe om skolepolitikken er vellykket, siden skolene har et mye bredere samfunnsmandat. Han mener man trenger mer kvalitativ og kvantitativ følgeforskning av enkeltskoler, elever og klasser. Kombinert med data fra annen forskning vil dette gi samfunnet en bedre og annen innsikt enn det prøveresultater alene kan gi. Rådgiver i Agenda, Sigrun Aasland (2015), omtaler Støstads (2015) nyutgitte bok *En fjerde vei for velferden* på tankesmiens hjemmeside og hevder at Norge trenger en ny velferdsmodell som gir brukere, ansatte og velgere tro på framtida.

2.8 Oppsummering av aktualitet - arbeidstid i skolen

Arbeidstid har vært et omstridt tema i skolen og i mange andre sektorer fra begynnelsen av 2000-tallet. At temperaturen har vært spesielt høy i skolen skyldes nok at lærere er en arbeidsgruppe som tradisjonelt har hatt stor autonomi rundt egen arbeidstid, og som derfor har mye å tape. Trenden har vært at arbeidsgiver ønsker mer styringsrett rundt arbeidstakernes arbeidstid, og dette har ført til langvarige spenninger mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i skolen.

¹⁷ Hentet 31.03. 2016 fra <http://www.tankesmienagenda.no/om-oss/>

Debatten rundt lærernes arbeidstid kan knyttes til den nyliberalistiske politikken med krav om utstrakt testing, økt konkurranse og strammere kontroll, som vi ser preger internasjonal skolepolitikk. NPM-tankegangen legger til grunn at arbeidsgiver ønsker mest mulig ytelse, kvantitativt og kvalitativt, for lønnsutbetalingene. Det er produksjonen, i vid forstand, og ikke tiden i seg selv som er av interesse for arbeidskjøperen. I norsk kontekst vil da arbeidskjøperen være "det offentlige" på vegne av samfunnet. Kvalitet og kompetanse blir stadig viktigere. Arbeidskraften kjøpes, og bruksverdien og utnyttingen av denne er viktig for kjøperen som ønsker optimal ytelse. Denne politikken legger også til grunn at arbeidstakerne ønsker å jobbe "minst mulig", og viser til rasjonelle aktører handler ut fra kalkulert egeninteresse også kalt *public choice* (March og Olsen, 1989). Kunnskapsløftet er en reform med bakgrunn fra denne nyliberalistiske politikken, og målet var at Norge skulle oppnå bedre resultater i PISA og andre internasjonale tester.

Kap. 3 Teoretisk tilnærming

En mulig fruktbar teoretisk tilnærming til hvordan politikere, skoleledere, tillitsvalgte og lærere ser sammenhengen mellom skolepolitikk, skoleutvikling og økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid, er å se diskursen i lys av ny-institusjonell teori, styringsteorier og teoriene om institusjonelle logikker. Ved å belyse problemstillingen fra et teoretisk ståsted, kan konflikten rundt lærernes arbeidstid løftes fra et debattnivå til et mer analytisk nivå.

Teorikapittelet vil først si noe om hvordan skolen kan forstås og endres i organisasjonsteoretisk forstand. Deretter tar kapittelet for seg hvordan skolen er påvirket av institusjonelle logikker. Hvordan ulike tilnærminger til styring også gir rammer, fortolkning og forståelse av feltet tas opp i slutten av kapittelet..

3.1 Skolen som organisasjon og institusjon

Institusjonell teori har sin historie fra 1850 tallet og representerer en klar tilnærming til studiet av sosiale, økonomiske og politiske fenomen. Scott (2014) viser til at da Webers skrifter om byråkratiet ble oversatt til engelsk i slutten av 1940-årene utløste det ny interesse for spørsmål rundt byråkrati og byråkratisering. Denne debatten førte interessen blant flere forskere videre til ulike spørsmål om organisasjoner. Selznick (1966) var den forskeren som utviklet den mest eksplisitte teoretiske forklaringen på institusjoner og deres relasjoner til organisasjoner (Scott, 2014). Selznick hevdet at organisasjoner over tid går gjennom en institusjonaliseringsprosess der de utvikler sine særegne kulturer. Han uttaler videre at: «The organization may be significantly viewed as an adaptive social structure, facing problems which arise simply because it exists as an organization in an institutional environment, independently of the special (economic, military, political) goals which called it into being» (Selznick, 1966, s. 251). Med dette påpeker han at organisasjonen også kan bli sett på som en adaptiv sosial struktur overfor problemer som oppstår, rett og slett fordi det eksisterer som en organisasjon i et institusjonsmiljø uavhengig av dets spesielle (økonomiske, militære, politiske) mål.

En annen forsker som påvirket tidlig institusjonell teori i sosiologi var Herbert Spencer (Scott, 2014). Scott viser til at Spencer, i likhet med Selznick, ser på samfunnet som et organisk system som utvikler seg over tid og at tilpasningen av systemet til dens omgivelser blir

oppnådd ved spesialiserte "organer" med strukturer som institusjonelle subsystemer. Ny-institusjonalismen, som fikk sin plass i organisasjonsteorien mot slutten av 1970 årene, hadde ifølge Scott mange likhetstrekk, men også noen klart avvikende oppfatninger fra tidligere institusjonell teori. Den kanskje mest tydelige forskjellen mellom gammel og ny teori er at ny-institusjonell teori kritiserer den reduksjonistiske tankegangen som var i tidligere økonomisk institusjonell teori. Der den rasjonelle institusjonalismen ser egeninteresserte aktører, ser ny-institusjonalismen sosialiserte aktører. Flere andre organisasjonsteorier påpeker også at mennesker er opportunistiske. Blant annet hevder Williamson (1981) og transaksjonskostnadsteorien (TCE) hevder at mennesker er opportunistiske og bare begrenset rasjonelle.

Eriksson- Zetterquist, Kalling, Styhre og Woll (2014) viser til at vi finner den samme filosofien i prinsipal-agentteorien, der det understrekes at utfører ikke alltid har samme mål som den som bestiller tjenesten. Selv der både bestiller og utfører er opptatt av å gi brukerne best mulige tjenester, kan man ofte tolke brukernes behov forskjellig. Innenfor agentteorien er det tatt en forutsetning om at individene vil utøve en nyttemaksimerende atferd. Kombinert med ulik målstruktur kan dette føre til at enkelte medarbeidere vil utnytte den friheten som ligger i eget handlingsrom til, i det skjulte, å arbeide mot mål som ikke er avklart med ledelsen. Eksempler på opportunistisk atferd kan være å prioritere personlige mål urimelig høyt i forhold til virksomhetens overordnede mål eller ved å skape en mest mulig behagelig arbeidssituasjon for seg selv (Eriksson-Zetterquist et al., 2014)

I masteroppgaven, der problemstillingen er hvordan ulike aktører konstruerer sammenheng mellom økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid opp mot skolepolitikk eller skoleutvikling, ser vi både i den nasjonale diskursen og i intervjuene av de ulike aktørene at det kan være nærliggende å koble denne diskusjonen opp mot tankegangen om den rasjonelle institusjonalismen versus tankegangen om ny-institusjonalismen. Hvorvidt de ulike aktørene hovedsakelig ser på lærerne som egeninteresserte eller sosialiserte aktører, kan bety stor forskjell for hvordan de ulike aktørene konstruerer sammenhengen mellom økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid opp mot skoleutvikling eller skolepolitikk.

For å kunne si noe om skolen som organisasjon og institusjon, er det viktig å forstå hvilke trekk som kjennetegner en organisasjon og en institusjon. Selznick definerer organisasjon slik:

The structural expression of rational action"- as a mechanic instrument designed to achieved specific goals- and organization viewed as an adaptive, organic system, affected by the social characteristics of its participants as well as by the varied pressures imposed by its environment (Selznick, 1948, s.25)

Denne definisjonen legger vekt på at organisasjoner først og fremst er styrt av rasjonelle handlinger, men sier også noe om at de er organiske, tilpasningsdyktige system som både blir påvirket av sosiale karakteristikk fra deltakerne og av press fra omgivelsene. Selznick (1957) påpeker at organisasjoner over tid kan bli omgjort til institusjoner ved at de blir infisert med verdier. Det at organisasjonene tar til seg ulike sett verdier gjør det vanskeligere å styre dem instrumentelt, siden de vil kjempe for å bevare sine egne unike verdier. Det blir videre påpekt at institusjonaliseringen av en organisasjon er en lang prosess, som blir påvirket av flere faktorer. Organisasjoner med presist definerte mål og god teknologi blir i mindre grad blir påvirket av institusjonalisering enn organisasjoner med diffuse mål og svak teknologi (Selznick, 1957).

Scott (2014) definerer institusjoner som: "Institutions are composed of cultural-cognitive, normative, and regulative elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life" (s. 48). Han understreker her at institusjoner kan sees i lys av regulative, normative og kulturelt-kognitive dimensjoner, som han ofte referer til som tre søyler. Sammen med assosierte aktiviteter og ressurser gir de stabilitet og mening til det sosiale liv. Ny-institusjonell teori vektlegger spesielt den kulturelt-kognitive dimensjonen ved institusjoner, som man kan se på som delt forståelse og regler som blir tatt for gitt i en kultur (Scott, 2014). Om hvordan kulturelle systemer opererer uttaler han:

Cultural systems operate at multiple levels, from the shared definition of local situations, to the common frames and patterns of belief that comprise an organization`s culture, to the organizing logic that structure organization fields, to the shared assumptions and ideologies that define preferred political and economic systems at national and transnational level. (Scott, 2014, s. 68)

Med dette viser han til at kulturelle systemer opererer på flere nivåer, fra den delte definisjonen av lokale forhold til de vanlig mønstre av tro som utgjør en organisasjons kultur. Han sier videre at kulturelle systemer organiserer denne logikken som struktur på

organisasjonens felt, til de delte og foretrukne politisk og økonomiske systemer på nasjonalt og overnasjonalt nivå.

Med Scotts teorier om organisasjoner og institusjoner som bakteppe, er det nærliggende å plassere skole/lærerkollegiet som både en organisasjon og institusjon. Skolen har også tradisjonelt vært preget av diffuse mål og svak teknologi, og vil derfor ifølge Selznick (1966) lettere bli påvirket av institusjonalisering enn organisasjoner med tydeligere mål og bedre teknologi. I masteroppgaven kan spesielt teorier rundt den kulturelt-kognitive dimensjonen rundt skolen som institusjon være nyttig, siden teorien sier noe om hvor dyptgripende sosiale praksiser kan være. Denne teorien kan være med å forklare hvorfor det er vanskelig å endre praksisen rundt lærernes arbeidstid, og hvorfor økt styring og kontroll av arbeidstiden kan møte motstand hos lærerne.

3.2 Endring av institusjoner

Når en formell organisasjon utvikler uformelle normer og verdier i tillegg til de formelle, får den institusjonelle trekk. Da snakker man gjerne om institusjonaliserte organisasjoner. Dette gjør en organisasjon mer kompleks og mindre fleksibel og tilpasningsdyktig overfor nye krav. Samtidig bygger slike organisasjoner opp et sterkere sosialt fellesskap, som gjør at de kan løse oppgaver bedre (Christensen, Lægroid, Roness, Røvik, 2009). Skolen kan, som tidligere nevnt, defineres som en institusjon. Siden skolen som organisasjon og institusjon har relativt lange historiske røtter vil de kulturelle normene og verdiene som preget organisasjonen i dens begynnende og formative år, ha stor betydning for utviklingsveiene den følger siden. Dette fenomenet blir både referert til som en variant av *historisk institusjonalisme* (Bukve 2012¹⁸), eller *sti-avhengighet* (Christensen et al., 2009), som er det begrepet jeg velger å bruke videre i oppgaven. Sti-avhengighet er en beskrivelse av motstand mot endring ved at utvikling følger tydelige spor som det er vanskelig å fri seg fra. Sti-avhengighet gir stabilitet og dybde, men gjør instrumentell endring vanskelig.

Organisasjonsteorien viser til hvordan endring av institusjonelle organisasjoner likevel kan skje, og det er gjennom bruk av *organisasjonsoppskrifter*, *virus*, *translasjon* eller gjennom

¹⁸ Bukve (2012) viser her til March og Olsen (1989) og Selznick (1959).

diskurs. Den første måten institusjonelle organisasjoner kan endres på er gjennom organisasjonsoppskrifter. Slike oppskrifter, som gjerne blir omtalt som moter eller myter, handler om sosialt skapte normer i institusjonelle omgivelser. Kulturperspektivet fokuserer på verdier og normer som har grodd fram i et historisk perspektiv, mens organisasjonsoppskriftene handler om mer skiftende verdier i omgivelsene (Christensen et al., 2009). Scott (2014) påpeker at Weber var blant de første teoretikerne som understreket betydningen av legitimitet i det sosiale liv. Parsons (1956) påpeker at organisasjoner ikke kan overleve ved kun å være effektivitetsorienterte, uten samtidig å søke legitimitet i omgivelsene. Meyer og Rowan (1991) påpeker at organisasjoner må demonstrere at man lever opp til modernitetsnormer om kontinuerlige framskritt, fornyelse og rasjonalitet for å bli akseptert. Disse normene kommer til uttrykk i et bredt repertoar av generelle ideer og mer tydelige oppskrifter på hvordan moderne, tidsriktige og dermed legitime organisasjoner bør se ut (Røvik, 2007). Christensen et al. (2009) argumenterer for at det mest kjente settet av organisasjonsoppskrifter i offentlig sektor i dag er de som går under betegnelsen New Public Management (NPM). Disse oppskriftene er hentet fra privat sektor og kjennetegnes av tro på profesjonell ledelse, oppsplitting av offentlige organisasjoner i selvstendige resultatenheter, økt konkurranse, samt bruk av kontrakter som politisk styringsinstrument.

Den andre måten institusjonelle organisasjoner kan endres på er gjennom det man kan betegne som *virus-smitte*. Grunnen til at virusbetegnelsen blir brukt som metafor på hvordan organisasjonsideer kan spre seg til institusjoner, handler om at det finnes slående likheter mellom organisasjonsideer og virus, både når det gjelder det faktum at de spres og om måtene de blir spredd på (Røvik, 2007). Christensen et al. (2009) hevder at når nye ideer eller oppskrifter kommer inn i organisasjonen, merkes det ofte først ved et nytt språk og begrepsapparat. Utrykket virus brukes som en metafor på en slags språksmitte, som ofte etter relativ lang "inkubasjonstid" kan slå ut i endrete rutiner og praksis. Et virus vil som hovedregel utløse forsvarsmekanismer, som en immunitetsreaksjon, hvis det forsøker å infisere en celle i vertsorganismen. Røvik (2007) hevder at det knapt er noen tvil om at organisasjoner også vanligvis har sterke forsvarsverk som kan mobiliseres mot inntrengende organisasjonsideer. Røvik skiller mellom det han betegner som ytre og indre forsvarsverk. Det ytre forsvaret hevder han kan sees som en samlebetegnelse på et sett mekanismer som kan føre til at ideer som fanges opp av ledelsen av ulike grunner ikke finner veien videre til organisasjonens praksisfelt. Det indre forsvaret er, i denne sammenheng, en samlebetegnelse

på et sett av hensyn som aktiveres og et tilhørende sett av argumenter som ofte anvendes hvis det ytre forsvaret ikke er tilstrekkelig. De tre hovedargumentene i det indre forsvarsverket er for det første argumentet om at ideen er for fremmedartet og/eller for enkel og ikke passer inn i praksisfeltets kompleksitet. Deretter argumentet om at ideene som skal implementeres, må passe i forhold til eventuelle normer, verdier og overordnede samfunnshensyn som noen organisasjoner har ansvar for å ivareta. Det tredje argumentet er hensynet til enkeltpersoners og/eller organisasjonsinterne gruppers interesser. Generelt er det liten legitimitet i å argumentere mot reformideer med henvisning til mulige negative konsekvenser for seg selv som enkeltperson. Det kan være noe mer legitimt å referere til konsekvenser for ulike gruppers interesser, noe som kan gi uttrykk i fagforeningsbasert opposisjon mot implementering av reformideer (Røvik, 2007).

Den tredje måten endring av institusjonelle organisasjoner kan forekomme på er gjennom translasjon eller oversettelse. Christensen et al. (2009) hevder at mens virusteorien handler om hva oppskriftene kan gjøre med organisasjonen, så handler oversettelsesteorien om hva organisasjonene kan gjøre med oppskriftene. Denne teorien ble opprinnelig utviklet av den franske samfunnsforskeren Bruno Latour. Hans tanker er at når oppskrifter blir spredd blir de kontinuerlig oversatt og omformet til stadig nye versjoner og varianter. Dette kan skje både som følge av rasjonell kalkulasjon, men også for å tilpasse seg lokale forhold og unngå konflikter. Innenfor oversettelsesteorien anvendes begrepet som en overføring av kompetanse internt i en virksomhet, mellom virksomheter nasjonalt eller globalt. Påstanden er at organisasjoners oversettelseskompetanse er en viktig ressurs for et å lykkes med kunnskaps- og ideoverføringer (Røvik, 2007). Nye ideer skal tilpasses og innpasses så langt det er mulig i forhold til det som finnes i organisasjonen fra før. Som oversetter bør man også reflektere rundt forutsetningen for en vellykket oversettelse. Det betyr at oversettelsen er bevist og rasjonell, og basert på grundig kunnskap om ideene og virkningsmekanismene.

Bukve (2012) hevder at i tillegg til organisasjonsoppskrifter, virus og translasjon kan diskursen muliggjøre institusjonsendring. Diskurs er ikke bare hva en sier, men også hvem man sier det til, hvordan man sier det, hvorfor man sier det og hvor i prosessen man sier det. Den kommuniserende diskursen handler om å presentere, forhandle, argumentere og legitimere politiske ideer ovenfor et publikum. I følge Bukve ser man den kommuniserende diskursen tydeligst i inntaksfasen til en ny reform, mens diskursen stort sett er koordinerende i

utføringsfasen. Den koordinerende diskursen går ifølge Bukve ofte mellom medlemmer i et kunnskapssamfunn, rundt et felles prosjekt. Han hevder at eliten vever gjerne den koordinerende og kommuniserende diskursen sammen i en masterdiskurs. Masterdiskursen handler om hvor samfunnet står, hvor det går og hvor det bør gå. Påvirkningen gjennom diskursiv interaksjon går gjerne fra samfunnselitene og nedover i samfunnet, men kan også nedenifra og opp som vi kan se i sosiale bevegelser.

Organisasjonsteorien påpeker at effekten av endring kan hovedsakelig betegnes som *dekopling* eller *institusjonell isomorfi*. Dekoplingsteorien er forestillingen om at organisasjoner som inkorporerer institusjonaliserte formelementer, vil sørge for å holde dem frikoplet fra praksisfeltet (Røvik, Eilertsen, Furu 2014). Meyer og Rowan (1991) uttrykker det på denne måten: "Because attempts to control and coordinate activities in institutionalized organizations lead to conflicts and loss of legitimacy, elements of structure are decoupled from activities and from each other " (s.57). I definisjonen her blir det lagt vekt på at fordi forsøk på å kontrollere og koordinere aktiviteter i institusjonaliserte organisasjoner fører til konflikter og tap av legitimitet, blir elementer av strukturen dekoplet fra aktiviteter og fra hverandre. Scott er en av flere teoretikere som mener at man ikke automatisk kan gå ut i fra dekopling vil skje når organisasjoner blir påvirket av nye oppskrifter. Han hevder at det er mer sannsynlig at organisasjoner dekopler når de blir konfrontert med eksterne myndighetskrav enn med normative eller kognitivt kulturelle krav. Han påpeker også at det er mer sannsynlig å kople struktur fra praksis når det er høye symbolske gevinster fra adopsjoner og samtidig høye omkostninger ved å omsette dem i praksis (Scott, 2014).

Teorien om institusjonell isomorfi handler om hvilke beveggrunner organisasjoner har for å adoptere institusjonaliserte ideer (Røvik, 2007). Sosiologene DiMaggio og Powell (1991) viser til Hawley`s (1968) som definerer at "isomorphism is a constraining process that forces one unit in a population to resemble other units that face the same set of environmental conditions" (s. 66). Med denne definisjonen understreker DiMaggio og Powell (1991) at isomorfi er en begrensende prosess som tvinger en enhet i en befolkning til å ligne på andre enheter som står overfor de samme miljøforhold.

I henhold til DiMaggio og Powell (1991) handler institusjonalisering om isomorfisme. Det vil si at bedrifter blir mer og mer like når de forsøker å inkorporere de samme trendene som

andre i markedet. Spesielt forsøker organisasjoner å kopiere andre organisasjoner i bransjen som de kan identifisere seg med og som de opplever har mer suksess eller større legitimitet enn dem selv (DiMaggio og Powell, 1991). DiMaggio og Powell hevder at byråkratisering og andre former for organisatoriske endringer oppstår som følge av prosesser som gjør organisasjoner mer like og dermed mer legitime uten nødvendigvis å gjøre dem mer effektive. I følge DiMaggio og Powell er det tre mekanismer som kan føre til institusjonell isomorfi forandring. Det kan enten være tvangsmessig isomorfi utenifra, som for eksempel fra politisk hold eller fra andre organisasjoner man er avhengig av. Det kan også være imitasjon av andre organisasjoner grunnet usikkerhet i egen organisasjon (mimetisk isomorfi), eller det kan være normativ isomorfi, som ofte skjer etter press fra profesjonen selv (DiMaggio og Powell, 1991).

Med organisasjonsteorien som bakteppe kan vi argumentere for at skolen er en institusjon som er historisk formet på måter som gjør dem motstandsdyktige for endringsforsøk. Skolen kan, i denne sammenheng, både være skolesystemet og den enkelte skole. Det er da snakk om to ulike analytiske nivå. Det ene er skolesystemet der den enkelte skole har definerte grenser og premisser å forholde seg til, og det andre nivået er den enkelte skole. Både skolesystemet og den enkelte skole kan være institusjonalisert, men vi kan ikke forvente samme karakteristika eller variasjon på tvers av analysenivå. De to nivåene inngår i konteksten til hverandre ved at skolesystemet regulerer og påvirker den enkelte skole, men enkelt-skoler kan også påvirke skolesystemet. Det er her rimelig å anta at jo mer detaljert nivå som blir analysert, jo mer variasjon vil en finne. Det er derfor lettere å si noe generelt om skolesystemet enn om enkelt-skoler. Mens institusjonalisering av skolesystemet handler i hovedsak om skolereformer og styring, så handler institusjonalisering av den enkelte skole om at skolene i tillegg er påvirket av synspunkter til lokale skoleeiere/politikere, skoleleder, lærerkollegiet og av enkeltlærere. Skal reformideer i norsk skole kunne nedfelle seg i faktisk endring av både skolesystemet og den enkelte skole er det derfor essensielt at endringen skjer langsomt og at den er kompatibel med skolens teknologi, verdigrunnlag og logikker. I ønske om å endre skolen som institusjon ser vi at både metodene med implementering av organisasjonsoppskrifter, virusssmitte og translasjon er tatt i bruk. I skolen ser vi spesielt settet av organisasjonsoppskrifter fra NPM- tenkningen igjen i satsingen som har vært på ledelse, definering av de ulike skoler som adskilte resultatenheter og økt konkurranse mellom skoler. I ansvarliggjøringen av enhetsledere ser vi at bruk av lederkontrakter har blitt stadig mer

vanlig. Et konkret eksempel på en organisasjonsutviklingside som er utledet av NPM-filosofien, og har blitt retningsførende i skolen i dag, er mål- og resultatstyring (Sørreime, 2016). Teorien om organisasjonsoppskrifter påpeker at organisasjoner ikke kan overleve ved bare å være effektivitetsorienterte uten samtidig å søke legitimitet i omgivelsene. Mål- og resultatstyringen i skolen legitimeres derfor ikke bare ut fra effektivitet, men ved argumenter om at denne styringsformen skaper best mulig læring for elevene. Overfører vi denne teorien til debatten rundt lærernes arbeidstid kan vi hevde at det er vanskelig for arbeidsgiver å argumentere for mer binding av lærernes arbeidstid bare ut fra et effektiviseringssynspunkt uten at det samtidig er legitimert i argumenter om å styrke samarbeidskulturen blant lærerne og fremme skoleutvikling.

Virussmitten ser vi tydelig i språket i skolehverdagen der skolen har blitt en resultatenhets, rektor har blitt enhetsleder/resultatenhetsleder og elevene har blitt brukere. Ved å ta i bruk det nye språket skjer det gjerne en endring til at man langsomt aksepterer et nytt meningsinnhold til begrepet. Det er for eksempel nærliggende å tenke at det ligger andre krav og forventninger til en resultatenhetsleder enn til en rektor. Teorien sier at organisasjoner vil forsøke å motsette seg slik smitte med både et ytre og et indre forsvarsverk. I konflikten rundt mer styring og kontroll av lærernes arbeidstid høsten 2014 kunne man høre alle tre hovedargumentene som det indre forsvaret til en organisasjon har. Det var for det første argumentet om at styring og kontroll av lærerens arbeidstid ikke passet inn i skolens kompleksitet og læreryrkets egenart. Det var også flere argumenter om at mer binding av arbeidstiden ville gjøre læreren dårligere i stand til å utfylle sin lærergjerning og oppfylle skolen sitt samfunnsmandat. Tilslutt var det noen argumenter om at mer binding av arbeidstiden ville gå utover læreryrkets fleksibilitet og lærerne sine interesser. Spesielt fagorganisasjonene var oppmerksom på at dette argumentet har ganske liten legitimitet i samfunnet. Det ble derfor nevnt i sammenheng med at man ved å gjøre læreryrket mindre attraktivt kunne få problemer med rekruttering av lærere i framtiden. På den måten forsøkte organisasjonene å argumentere med at innføring av mer styring også kan få negative konsekvenser for samfunnet på sikt.

Endring av skolen gjennom translasjon blir i hverdagspråket ofte omtalt som å gjøre "ting" til sitt eget. I skolen kan det være en dyktig rektor som tilpasser nye krav utenifra, slik at det passer med skolens kultur og verdier. I effekten de ulike reformene har fått i skolen kan man se eksempler både på dekopling og isomorfi. Scott (2014) hevder at det er mer sannsynlig at

organisasjoner dekopler når de blir konfrontert med eksterne myndighetskrav enn med normative eller kognitivt kulturelle krav. Det betyr i skolehverdagen at pålegg skolen blir påført av styringsmyndigheter utenifra har større sjanse for å bli dekoplet, enn initiativ fra profesjonen selv. Når skolereformer blir omtalt, blir det ofte stilt spørsmål ved om hvorfor disse reformene ikke når klasserommet. Svaret kan være at hvis nye reformer/oppskrifter bryter med institusjonaliserte normer og verdier, kan skolen svare med dekopling av de nye oppskriftene. I konflikten mellom lærerne og KS høsten 2014 ble den nasjonale diskursen om arbeidstid i skolen viktig. Å ha en god kommunikasjonsstrategi rundt temaet var viktig for begge parter for å nå fram med egne synspunkter. Spesielt ble den kommuniserende diskursen, som handler om å presentere, forhandle, argumentere og legitimere politiske ideer ovenfor et publikum, essensielt i denne konflikten. Lærerne mobiliserte stort og mange var svært aktive med å argumentere for profesjonens syn i aviser og ulike sosiale medier. Endring gjennom isomorfi kan i skolehverdagen sees ved at spørsmål om endring av atferd kan komme både som pålegg fra styresmakter, som ønske fra leder/ansatte om å imitere andre skoler eller som et mer reflektert ønske fra profesjonen om å lære av andre skoler som har lyktes.¹⁹

3.3 Styringsbegrepet

Den overordnede diskursen om arbeidstid i skolen har en klar sammenheng med hvilken styringsform man ønsker. En vanlig oppfatning er at styring handler om å fatte beslutninger og gjennomføre dem i praksis, og man kan på den bakgrunn påpeke at styring handler om å påvirke og endre samfunnet på en bevisst og planmessig måte (Røiseland og Vabo, 2012). Styring er en kjerneoppgave i alle politisk virksomhet, og ordet demokrati blir vanligvis oversatt med folkestyre. Styringsbegrepet kan også være knyttet til markedet, og da vil den basere seg på den spontane tilpasningen som skjer mellom tilbud og etterspørsel i et marked (Røiseland og Vabo, 2012). Bouckaert, Peters og Verhoest (2010) argumenterer for at de klassiske koordineringsmekanismene hierarki og marked har blitt supplert med nettverk. I tabellen nedenfor presenteres koordineringsmekanismene som teoretiske idealtyper, mens koordinering i praksis kan være en blanding av flere typer.

¹⁹ Å lære av andre skoler som har lyktes blir ofte kalt *benchmarking* eller *best practise*.

	Hierarki	Marked	Nettverk
Formål	Bevisst designe og kontrollere mål	Spontant skape resultater	Bevisst designe og kontrollere mål eller spontant skape resultater
Retningsgiver, type kontroll og evaluering	Ovenifra-og-ned-baserte normer og standarder, rutiner, overvåking, inspeksjon, intervensjon	Tilbud og etterspørsel, prisme-kanisme, egeninteresse, profitt og tap som evaluering, rettsapparat, usynlig hånd	Felles verdier, felles problemanalyse, konsensus, lojalitet, gjensidighet, tillit, uformell evaluering -rykte
Myndighetenes rolle	Ovenifra-og-ned-etablerte regler og styring, avhengige aktører er kontrollerte av regler	Skaper og vokter markedet, kjøper varer, aktørene er uavhengige	Tilrettelegger for nettverk, styrer og leder nettverk og deltar i nettverk
Påkrevde ressurser	Autoritet Makt	Forhandlinger Informasjon Makt	Gjensidig samarbeid Tillit
Teoretisk basis	Webers byråkrati	Neo-institusjonell økonomi	Nettverksteori

Tabell 2: Ulike styringsformer: Bouckaert, Peters og Verhoest, 2010, s.35.

I perioden fra 1945 til 2010 gikk utvikling av styringsregimer fra offentlig administrasjon via NPM til samstyring. Det kan illustreres slik:

Regime	Periode	Teoretiske røtter	"Staten"	Paradigme vektlegger	Verdigrunnlag
Offentlig administrasjon	1945-	Statsvitenskap Offentlig politikk	Enhetlig	Politikkutforming og iverksetting	Offentlig sektors etos
New Public Management	1980-	Rasjonell aktør, ledelse-teori	Regulerende	Ledelse av organisasjonsressurser	Kostnadseffektivitet, konkurranse, markedsplass
Samstyring	1990-	Institusjonell teori, nettverksteori	Plural og pluralistisk	Forhandlinger om verdier, mening og relasjoner	Divergerende og omstridt

Tabell 3: Utvikling av styringsregimer i perioden 1945-2010 Hentet fra Røiseland og Vabo (2012, s. 19) som har bearbeidet det etter Osborn (2010, s. 10)

Offentlig administrasjon representerer, ifølge Røiseland og Vabo (2012), et styringsregime som har preget samfunnsstyringen i hele etterkrigstiden og fram til ca. 1980. Under denne perioden var det politikernes oppgave å utforme politikken, mens byråkratiets oppgave var å iverksette den. Mot slutten av 1970-tallet vokste det seg fram en høyrebølge i mange vestlige land, og denne bølgen utgjorde en tidlig start på det som senere har blitt kjent som New Public Management (NPM). NPM er ikke et enhetlig reformprogram, men en helt grunnleggende idé i NPM er at offentlig sektor ikke representerer noe grunnleggende annerledes enn privat sektor. I praksis kom imidlertid NPM mest til å handle om import av ideer fra privat til offentlig sektor.

Samstyring²⁰ representerer ifølge Røiseland og Vabo (2012) et nytt styringsregime fra omkring 1990. Dette regimet overtar ikke for de to andre, men framstår heller som et supplement. De definerer *samstyring* som: "Den hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening". Bakgrunnen for samstyring er en oppfatning av at produksjon av tjenester så vel som iverksetting av offentlig politikk har blitt så kompleks og fragmentert at den enkelte organisasjons mulighet for å utforme og iverksette effektive tiltak alene er redusert. I et teoretisk perspektiv kan, i følge Røiseland og Vabo, samstyring oppfattes som en reaksjon mot den omfattende spesialiseringen og desentraliseringen som ble oppmuntret av NPM-filosofien.

*Helhetlig styring*²¹ er også et relativt nytt begrep, som har som ambisjon å oppnå horisontal og vertikal koordinering for å unngå situasjoner hvor politikken på ulike områder underminerer hverandre. Målet er å gjøre bedre bruk av begrensede ressurser, skape synergier gjennom å bringe ulike interessenter sammen og tilby innbyggerne en helhetlig fremfor en fragmentert tilgang til tjenester (Røiseland og Vabo, 2012). Der helhetlig styring refererer til organisasjonsteoriens tradisjonelle søkelys på koordinering, tar samstyring utgangspunkt i behovet for samfunnsmessig koordinering og nettverksteori. Innholdsmessig omfatter begge teoriene både vertikale og horisontale relasjoner med både offentlige og private aktører, og kan derfor sees på som overlappende.

²⁰ Samstyring blir noen steder oversatt med New Public Governance

²¹ Helhetlig styring blir også gjerne kalt *joined-up-government* eller *whole-of-government*.

Den norske skole har nok i ulik grad og til ulike tider vært styrt av alle tre styringsformene, men den rådende styringsfilosofi i offentlig sektor i dag har sitt utspring fra NPM-filosofien og omtales ofte som mål- og resultatstyring. Målstyring innebærer med andre ord at det styres etter mål, med fokus på resultater, og det brukes fordi det påvirker atferd og prioriteringer. Det pågående offentlige ordskiftet om mål- og resultatstyring er mangefasettert. I forenklet form kan man si at det dels dreier seg om en ideologisk og dels om en akademisk debatt, men at det er glidende overganger mellom de ulike posisjonene og argumentene (Utdanningsforbundet, 2013). Utdanningsforbundet påpeker at det er stor enighet om at det er behov for *mål* for utdanningen, og at det er behov for *styring* av utdanningssektoren. Spørsmålet er, ifølge Utdanningsforbundet, hva som er formålstjenlig styring, hvem som skal styre og hvordan vi kan unngå styringspraksis som motarbeider utdanningens brede samfunnsfunksjon og profesjonsutøvernes faglige og etiske ansvar, handlingsrom og skjønnsutøvelse. Det legitime behovet for å kontrollere innhold og praksis i en så viktig samfunnsinstitusjon som utdanning, må kombineres med profesjonsfaglig styring og profesjonelt handlingsrom som sikrer det faglige og etiske grunnlaget for profesjonsutøvelsen.

Hargreaves og Shirley (2012) har, slik oppgaven tidligere har vist til, delt ulike styringsepoker i det de kaller første, andre, tredje og fjerde vei for styring. Der *den første vei*, fra slutten av andre verdenskrig og til midten av 1970 tallet, var preget av høy tillit til lærerprofesjonen og lite kontroll. *Den andre vei* er, ifølge Hargreaves og Shirley, åtti- og nitti tallets skoler med sentralisering og standardisering av skolen, samt markedsorientering, konkurranse og krav til forbedringer. *Den tredje vei* som vi så på nitti-tallet, skulle være en blandingsmodell mellom tradisjonell statlig styring og større åpenhet for privatisering og inkludering av det sivile samfunnet i de offentlige oppgavene. Tilslutt introduserer Hargreaves og Shirley (2012) *en fjerde vei* som tar sterkt avstand fra det de kaller nyliberalismens markedsorientering og teknokratens testhysteri. Denne nye veien er bygget på en inspirerende og inkluderende visjon og et sterkt engasjement hos allmennheten, slik at det kan dannes tillit mellom skolen og dens omgivelser.

Styringsdebatten viser tydelig at diskursen rundt økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid, har en klar sammenheng med hvilke form for styring man ønsker. Profesjonen selv er opptatt av at styringen av skolen ikke må gå på bekostning av dens egen faglige og etiske ansvar, handlingsrom og skjønnsutøvelse. I debatten om arbeidstid i skolen er det derfor

nærliggende å tenke at motstand mot økt styring og kontroll av arbeidstiden kan ha sammenheng med ønske om profesjonell autonomi i yrkesutførelsen. Dette er viktig for lærerne fordi de arbeider i en institusjonalisert organisasjon og har sin egen yrkesidentitet med klare verdier, normer og meninger for yrkesutøvelsen (Scott, 2014).

3.4 Institusjonelle logikker

Motsetningsfulle praksiser og overbevisninger, som eksisterer på overordnet nivå i institusjoner i moderne, vestlige samfunn, blir i denne teorien omtalt som institusjonelle logikker. Disse logikkene er sosialt konstruert av institusjonelle aktører, kan reproduseres eller endres gjennom politiske beslutninger og fungerer som institusjonell mal for stater, organisasjoner og profesjoner. Teorien representerer en meta-teoretisk ramme for å analysere sammenhenger mellom institusjoner, organisasjoner og individer. Institusjonelle logikker dannes over tid, og får form i lys av de betingelsene en organisasjon arbeider innenfor.

Friedland og Alford (1991) bruker begrepet institusjonelle logikker for å beskrive motsetningsfulle praksiser og overbevisninger, som eksisterer på overordnet nivå i institusjoner i moderne, vestlige samfunn. I ny-institusjonell teori antok man til å begynne med at det fantes en dominant logikk som gjaldt innenfor hvert felt, og som medvirket til stabilitet og institusjonalisering (Eriksson-Zetterquist et al., 2014). Som et alternativ mente Friedland og Alford (1991) at det fantes multiple, mer eller mindre kompatible logikker som eksisterer i ulikt omfang og på ulikt nivå.

Thornton, Ocasio og Lounsbury (2012) viser til Thornton og Ocasio (2008) som definerer en institusjonell logikk som " the socially constructed, historical patterns of cultural symbols and material practices, including assumptions, values, and beliefs, by which individuals and organizations provide meaning to their daily activity, organize time and space, and reproduce their lives and experiences"(s. 185). Institusjonelle logikker blir her definert som sosialt konstruerte, historiske mønstre av kulturelle symboler og praksis, inkludert antagelser, verdier og overbevisninger, der enkeltpersoner og organisasjoner gir mening til deres daglige aktivitet, organisere tid og rom, og gjengir deres liv og erfaringer.

Eriksson-Zetterquist et al. (2014) viser videre til March og Olsen (1989) som beskrev to ulike logikker for organisatorisk handling. Det er *logic of appropriates* og *logic of consequences*. *Logic of appropriateness* tar utgangspunkt i at man tar avgjørelser om hvordan man skal handle ut ifra sosial normer og verdier, der handlingsvalget blir tatt ut fra spørsmålet om hva gjør en person som meg i en situasjon som dette. *Logic of consequences* gir legitimitet til valg tatt på grunnlag av rasjonalitetshensyn, og handlingsvalget er tatt ut fra spørsmålet hvordan skal jeg oppnå det jeg ønsker. Organisasjoner kan inneholde flere ulike institusjonelle logikker, som også kan konkurrere mot hverandre. Christensen et al. (2009) påpeker at offentlige organisasjoner er vevd inn i et komplekst politisk og samfunnsmessig nettverk av organiserte interesser. Forfatterne hevder at vi står ovenfor konkurrerende logikker, lojaliteter og påvirkningskilder, som er forankret i organisasjonens politiske og administrative ledelse, nedfelt i organisasjonens kultur, tradisjon og forankret i omgivelser og ytre handlingsmiljø.

Scott (2014) beskriver institusjonelle logikker som "They are the basis of taken-for-granted rules guiding behaviour of field-level actors, and they refer to the belief system and related practices that predominate in an organizational field"(s.139). Sagt med andre ord antar vi at ulike organisasjoner utvikler sine spesifikke måter å forstå sitt arbeidsfelt på og sine vurderinger av hva som er viktig og riktig å gjøre knyttet til dette arbeidet. Disse forståelses- og vurderingsmåtene er det vi vil kalle institusjonelle logikker.

3.4.1 Den byråkratiske logikk

Byråkrati-begrepet, som betegnelse på en organisasjonsform, ble først brukt systematisk av den tyske sosiologen Max Weber i begynnelsen av dette århundre (Hegland, 1970). Gjennom sine historiske studier og gjennom studium av samtidens organisasjonsformer både innenfor industri og offentlig forvaltning kom Weber til den erkjennelse at organisasjonene i de vestlige, industrialiserte samfunn tenderte mot å bli utpreget rutinepregete og formaliserte, med upersonlige og «saklige» relasjoner mellom medlemmene av et pyramideformet hierarki. Slike «byråkratier» er ifølge Weber den logiske og ubønhørlige konsekvens av sterke «rasjonaliserende» tendenser i den moderne kapitalisme.

Hegland viser til Weber og mener det som kjennetegner en moderne byråkratisk organisasjon er en offisiell og stabil arbeids- og myndighetsdeling mellom personer som innehar stillinger i

kraft av sine kvalifikasjoner. Den byråkratiske organisasjon er bygget opp som et pyramideformet hierarki hvor de høyere posisjoner kontrollerer de lavere, og det kreves en spesiell opplæring og utdanning for utøvelse av lederskap og administrasjon innenfor byråkratiet. Administrasjon og ledelse foregår etter generaliserte regler som er mer eller mindre stabile og uttalte, og som derfor kan læres. Der er et skarpt skille mellom den «offisielle» og den «private» sfære, slik at arbeidsmessige og økonomiske forhold i byråkratiet er adskilt fra organisasjonsmedlemmenes private affærer. De offisielle aktiviteter krever organisasjonsmedlemmenes fulle arbeidskapasitet, og kan ikke rangeres som noe sekundært i forhold til for eksempel private interesser.

Bukve (2012) viser til at for Weber var byråkratiet en organisasjonsform der autoriteten til lederne hvilte på at den var hjemlet i lov og regelverk. Lederne i byråkratiske organisasjoner var derfor ikke ledere i kraft av egen person, men som forvaltere av et upersonlig og skriftliggjort regelverk. Sentrale verdier i byråkratiet er rettstrygghet og likebehandling. Litt forenklet kan vi si at den byråkratiske logikk er sentrert rundt systemer, regler og strukturer som vektlegger standardisering av atferd. Den byråkratiske logikk har regelstyring som utøvende prinsipp og denne logikken forutsetter at forvaltningen er lojal og effektiv og at vedtatte mål lar seg iverksette og implementere (Karlsen, 2006).

Faktorer som kan virke byråkratifremmende er først og fremst den historiske utviklingen av stadig større enheter, og at den byråkratiske styringsmodellen er det enkleste middelet til å håndtere de planleggings- og koordinasjonsproblemer økende størrelse av organisasjoner medfører (Hegland, 1970). Hegland setter derimot spørsmål ved om byråkratisering er et egnet svar på de krav til styring og kontroll som en økende kompleksitet stiller. Det mener han bare viser at man tyr til den lettvinteste utvei, selv om dette kan føre til en ond sirkel hvor en stadig strengere regelstyring og en stadig strammere, upersonlig kontroll avføder menneskelige reaksjoner som møtes med en intensivert anvendelse av byråkratiske teknikker.

Den store svakheten ved byråkratiet er, ifølge Hegland, dens upersonlige preg og dets ubetingede krav om rasjonell ressursutnyttelse for å fremme organisasjonens mål. Dette kan føre til at individet unnsår seg en personlig tilslutning til organisasjonen, og arbeidet bare blir et middel og ikke et mål i seg selv. I skolen har de senere års krav til tettere oppfølging av resultater i skolen og oppfølging av regelverket ført til større krav til rapportering og

dokumentering. I forbindelse med Tidsbruksutvalgets arbeid og Stortingsmeldingen *Tid til læring* (Meld. St. 19, 2009-2010) ble det gjort undersøkelser av lærernes og skoleledernes tidsbruk og arbeidsbelastning. Her slås det fast at lærerne bruker mye tid på rapportering og dokumentasjon, og at kravene har tiltatt de senere årene. I hverdagspråket er økt byråkratisering i mange sammenhenger blitt et negativt ladet begrep som omhandler alt det som ligger på siden av og forstyrrer kjerneaktiviteten i virksomheten. Det er viktig å ha klart for seg at et slikt populistisk bruk av byråkratibegrepet har liten sammenheng med Weber sin byråkratimodell.

Den britiske professor Paul du Gay uttaler at det er en farlig utvikling at det tradisjonelle byråkratiet har blitt et skjellsord for alt vi ikke liker ved store organisasjoner (Jørgensen, 2016). Da mener han at vi har glemt byråkratiets fremste funksjon, nemlig å belyse alle saker grundig og å sikre likebehandling. Tilhengere av NPM-tenkningen, som er inspirert av den private sektors mer resultatorienterte måte å fungere på, har ytret ønske om å minske byråkratiet i offentlige organisasjoner. Det kan være funksjonelt i noen sammenhenger, men jeg vil argumentere for at det i andre sammenhenger kan få katastrofale følger hvis man i byråkratier fokuserer for entydig på resultatet. Følgene kan da bli at man overser prosedyrer som kan skape forståelse, viden og konsensus som skal sikre avbalanserte beslutninger. På den måten kan byråkratiet i sin mest positive form være med på å sikre demokratiet i et samfunn (Jørgensen, 2016).

3.4.2 Den markedsøkonomiske logikk

Det er få tenkere som har preget sin ettertid i samme grad som Adam Smith. Egil Bakke (2001) skriver i artikkelen *Adam Smith - den seirende ideolog* at markedsøkonomien som Smith forfektet i 1776 raskt slo igjennom og at de landene som tidlig la hans ideer til grunn for sin politikk utgjør i dag "den rike verden". Artikkelen viser til at markedsmekanismen av mange blir tolket som egoisme, mens Adam Smith i virkeligheten var en moralfilosof som anbefalte måtehold.

Bukve (2012) viser til at den rene markedsposisjonen tar utgangspunkt i at markedet er byråkratiet overlegent som styringssystem, og at offentlig sektor derfor bør bygges ned. Den

markedsøkonomiske logikken er opptatt av privatisering og fri konkurranse mellom tjenesteytere. Denne logikken har ført til en tanke om at folk derfor bør kunne kjøpe utdanning, helsetjenester etc. på et marked der de selv velger leverandør og omfang av tjenestene.

Karlsen (2006) viser til at markedstenkningen med vekt på deregulering, fristilling, konkurranse og brukerhensyn er en global trend. Denne logikken har nok preget det norske helsevesenet i enda større grad enn skolen, og det har derfor vært en del forskning om konkurrerende logikker mellom markedsøkonomitanken og den profesjonelle logikk i norsk og utenlandsk helsevesen. Men den norske skole har også de senere tiår vært preget av omfattende og hyppige skolereformer, som har hatt utgangspunkt i logikken om markedsøkonomi. Møller et al. (2009) sier i rapporten *Kunnskapsløftet - tung bør å bære?* at den internasjonale reformbølgen New Public Management fra rundt 1980, først og fremst var samfunnsøkonomisk begrunnet. Gjennom reformene ville myndighetene styrke nasjonal konkurransekraft i møtet med en stadig mer globalisert verden. Med kunnskapsløftet knyttes norsk utdanningspolitikk opp mot den internasjonale reformbølgen. Denne ideologien snakker om offentlig sektor som stivbeint, ineffektiv, uøkonomisk og preget av særinteresser (Dalby, 2005).

Utgangspunktet for implementeringen av NPM var kritikk av offentlige ytelser og den sosialdemokratiske velferdsstaten. Karlsen (2006) viser til at mange mente at offentlig sektor var for stor og byråkratisk. NPM ble i denne sammenheng en samling av virkemidler for å rasjonalisere og effektivisere. Vektlegging av individualisme og tilhørende valgfrihet var et hovedelement i NPM, og målet var bedre service og tjenesteyting med større valg for publikum. Hovedbegrunnelsen for innføring av New Public Management var altså at NPM skulle bidra til styringsformer som igjen vil gi bedre offentlige tjenester rettet mot kundenes behov.

Det var Hood (1991) som lanserte begrepet New Public Management (NPM) og mange knytter begrepet til "thatcherismen" og Reagan. NPM har vært en inspirasjon for reformarbeid i mange land, spesielt innenfor EU og New Zealand/Australia (Opstad, 2006). Dalby (2005) hevder at NPM ikke på samme måte har fått gjennomslag i Norge og Skandinavia som i de anglosaksiske landene og i USA. Han mener dette kan skyldes oppslutningen om den

skandinaviske velferdsmodellen, mindretallsregjeringer, styrken i lokaldemokratiet, landenes økonomiske situasjon og fagbevegelsens stilling og styrke. Det betyr at implementeringen av NPM av ulike grunner har møtt større motstand i Skandinavia enn i flere andre land, og dermed har heller ikke disse landene blitt møtt med like gjennomgripende systemskifte som vi kan se i USA og de anglosaksiske landene.

Markedstenkningen ser vi igjen i forandring av begreper i skolesystemet. De nye begrepene i gir assosiasjoner til bedriftsøkonomi, og selv om bruken av dem har møtt en del motstand blir de sakte og sikkert implementert i hverdagsspråket. I dette nye språket har skole blitt virksomhet/resultatenhet, rektor har blitt til blitt virksomhetsleder eller enhetsleder/resultatenhetsleder, ansatte er ressurser eller human kapital, og elever har blitt brukere. Andre nye ord i skolehverdagen som gir assosiasjoner til markedsøkonomisk tenkning er *læringsutbytte*, *læringstrykk*, *benchmarking*, *best practice*, *effektivisering*, *evidens*, *omdømmebygging* og *standardisering*.

Selv om NPM reformene ikke har fått like stor gjennomslagskraft i de skandinaviske landene, som i mange andre land, så vil mange hevde at offentlige ansatte her i landet har fått merke denne politikken «på kroppen». I denne sammenheng vil jeg trekke fram en artikkel i sykepleien (2010/03) som er skrevet av professor i filosofi Arne Johan Vetlesen (2010). I artikkelen, med tittelen *Empati under press*, diskuterer filosofiprofessoren hva slags omkostninger de siste års reformer har fått for de ansatte i helsevesenet og i norsk skole. Ledere i norske kommuner har i mange år blitt sendt på kvalitetsledelsesseminarer eller har arbeidet med andre kommuner i såkalte effektiviseringsnettverk. Målet har vært å øke kvaliteten og redusere kostnadene i tjenesteproduksjonen. Vetlesen mener det på den måten oppstår et dilemma mellom krav som stilles ovenfra om økt effektivitet og det som både faglig og moralsk integritet tilsier er forsvarlig. Sykepleieren opplever ofte dårlig samvittighet for å ha for lite *tid* med hver enkelt pasient, mens lærerne synes det er vanskelig å få nok *tid* til hvert barn i barnehage og skole. Fokuset på *tid* er en effekt av markedsrettingen, da bruk av *tid* lett kan måles og synliggjøres. Tidsbruk blir dermed en synlig og målbar ressurs, og når tjenestene skal effektiviseres betyr det ofte mindre bruk av tid til å utføre pålagte oppgaver. I arbeid med mennesker oppleves dette dilemmaet i mange tilfeller som et moralsk problem for den enkelte arbeidstaker istedenfor som systemfeil, og den enkelte arbeidstaker blir satt i en

no win situation der man enten må ta belastningen med for lite effektivitet eller med for lite tid og dermed for dårlig kvalitet på tjenesten.

Nyliberalismen generelt og NPM-inspirerte reformer spesielt fremholder individuelt ansvar på alle nivåer i organisasjonen som en av reformens viktigste goder. Poenget er at individualiseringen etterlater ansvaret til den enkelte medarbeider på gulvet uten at det følger beslutningsmakt eller ressurser med dette personbundne ansvaret for utført jobb som står i forhold til ansvaret (Vetlesen, 2010). Vetlesen hevder at motstand mot nye kvalitet- og kontrollsystemer av arbeidsgiver vil tvert imot bli betraktet som arbeidstakernes motstand mot å miste egne privilegier. Han viser her til et hefte utgitt av Helsetilsynet²² i 1998, kalt "Kvalitetsstyrte helseorganisasjoner- til deg som leder". I det heftet kan vi se at motstanden relateres til medarbeidernes egeninteresser og settes i kontrast til hjelpemottakernes interesser. Å gjøre motstand mot kvalitetsavgjørelser blir med andre ord ensbetydende med å gjøre motstand mot forbedringer for hjelpemottakerne. Denne utviklingen har derfor en slags "tvingende effekt" på det diskursive planet, da det er vanskelig å argumenterer mot mottakerens retter og behov. I artikkelen om *Empati under press* uttrykker Vetlesen sitt syn på denne retorikken på følgende måte:

Når den administrative ledelsen tolker fagpersonellens motstand mot omlegginger som et uttrykk for personalets egeninteresser (eller profesjonsinteresser), og videre går ut ifra at slike interesser er i konflikt med hva som er til mottakernes (pasientenes) beste, er dette etter mitt syn ren hersketeknikk. Man splitter personell og mottakere, og setter sistnevntes påståtte interesser opp mot førstnevnte. Budskapet er at den som motsetter seg nye rutiner, begår et svik mot de hjelpetrengende mottakerne, altså mot den svake part. Dette er det moralske stinget i ledelsens tolkning av forandringsmotstand hos dem som jobber på gulvet. (Vetlesen, 2010, avsnitt 8)

Denne retorikken finner vi også i diskursen om arbeidstid i skolen, der arbeidsgiver gjerne setter elevenes interesser opp mot lærernes. Fagorganisasjonene forsøker å møte denne diskursen med å hevde at elever og lærere har sammenfallende interesser, og at hovedmålet også for profesjonen er å få mulighet til å skape en best mulig skole for elevene.

²² Helsetilsynet. Statens helsetilsyn og fylkesmennene er de statlige tilsynsmyndighetene for sosiale tjenester, barnevern-, helse- og omsorgstjenester.

3.4.3 Den profesjonelle logikk

I 2001 publiserte Eliot Freidson sin siste bok *Professionalism, the third logic*. I denne boken presenterer han den profesjonelle logikk som den tredje idealtipe i arbeidslivet ved siden av Adam Smiths frie marked og Max Webers byråkrati. Som idealtipe eksisterer den profesjonelle logikk ikke i ren empirisk form, og skiller seg fra andre logikkformer ved å tilstrebe kontroll gjennom autonomi. Freidson viser til flere delvis overlappende kjennetegn for profesjonell atferd, som monopolisering på utførelsen av arbeidet, spesialisering, kontroll over høyt spesialisert arbeid basert på profesjonens viten og evner, og utviklingen av en særegen profesjonsidentitet der utdanningssystemene tillegges en sentral rolle. Han viser videre til at profesjonens spesialiserte kunnskaper og samfunnets behov for deres kunnskap er selve maktfundamentet for den profesjonelle logikk. Litt forenklet kan vi si at den profesjonelle logikk er knyttet til en faglig ledelse, profesjonell identitet, profesjonelle normer/verdier, faglige standarder, autonomi og at den fører til standardisering av kunnskaper.

Læreryrket har de siste årene blitt omtalt som fagprofesjon både av lærerne selv og deres organisasjoner, men også av arbeidsgiver. Maursethagen (2015) viser til Etzioni (1969) som hevder at det i profesjonsteorien har vært en diskusjon om læreryrket er en profesjon eller en semi-profesjon. Forfatteren viser til at tidligere kriterier for å kunne kalle et yrke for en profesjon var autonomi i utførelsen av yrket, bruk av forskningsbasert kunnskap og det å ha egne etiske standarder. Selv om læreryrket i stadig større grad blir omtalt som fagprofesjon av både lærerne selv og arbeidsgiversiden, så er det mye som tyder på at partene legger ulike definisjoner av profesjonsbegrepet til grunn for sin argumentasjon.

I KS sin eierstrategi for barnehage og skole skriver KS at de vil være en sentral premissgiver i drøftingen av lærer- og skolelederprofesjonalitet med vekt på forbedring, kompetanseanvendelse og definering av hva som ligger innenfor og utenfor normer for god profesjonspraksis (KS, 2013b). En nyere profesjonsmodell er i følge Maursethagen (2015) at profesjonsutøveren har formelle kvalifikasjoner og spesialisering som er basert på et forskningsbasert kunnskapsgrunnlag. Videre at nyutdannede får et program som støtter inntredelse i profesjonen. Dessuten har utøveren høy grad av autoritet når beslutninger fattes, men blir også ansvarliggjort for resultater. Til slutt sier denne modellen at profesjonsyrker har

høy lønn, høy prestisje og høy status. Denne tenkningen blir støttet av den nederlandske professoren, Theo Van der Krogh (2007) som viser til Noordegraf (2006):

The managers of professionals in (semi-)public 'hybrid' organisations should be aware of the specific character of their 'fields', while at the same time respecting and guarding professional standards (instead of accepting standards set from a business or market perspective), and being accountable accepting the realities of scarce resources, emancipated clients and public pressures (s. 191)

Her blir det understreket at lederne for fagfolk i (semi-) offentlige 'hybridorganisasjoner' bør være klar over den spesielle karakter av sine "felt", men må på samme tid respektere og vokte faglige standarder (i stedet for å akseptere standarder satt fra en bedrift eller markedspektiv), og være ansvarlig ved å akseptere realitetene av knappe ressurser, frigjorte kunder og offentlige trykk. I tabellen på neste side forsøker Granlund, Maursethagen og Munthe (2011) å beskrive endringer i myndighetenes konstruksjoner av lærerprofesjonalitet over tid.

Kontinuitet i lærerprofesjonalitet	Lærerprofesjonalitet i endring
God kompetanse hos læreren er helt sentralt	Fra å ha kompetanse til også å vise kompetanse
Brede kompetanseområder	Spesialisering: fra allmennlærer til vekt på fag og trinn
Både fag og pedagogikk er viktig	Akademisering: mer forskning og fagfordypning
Erfaringsbasert kunnskap	Styrking av yrkesrettingen av lærerutdanningen
Autonomi over klasseromspraksis	Autonomi, men økt ekstern kontroll
Tillit og skjønn	Tillit og skjønn, men økt ekstern kontroll
Lærer som leder, formidler og veileder	Læreren som leder, mer vekt på læringsutbytte
Mange arbeidsoppgaver	Lærerens oppgave er primært undervisning
Refleksjon, grunnleggende syn på undervisning	Forskningsbasert og forskningsinformert praksis

Tabell 4 Kontinuitet og endring i lærerprofesjonalitet (Granlund, Maursethagen & Munthe, 2011, s. 42).

Utdanningsforbundet, som er lærernes største fagforening, har et noe annet fokus på hva de definerer som lærerprofesjonalitet (Maursethagen, 2015). Fagorganisasjonen er kritisk til at markedsøkonomisk tenkning skal definere hvordan utdanningssektoren skal styres og ledes, og mener at bruk av tester og evalueringer ikke vil føre til bedre kvalitet i skolen. De mener tvert imot at denne utviklingen vil føre til et smalere og mer instrumentalistisk syn på læring

og en deprofesjonalisering av lærerne. Lærerprofesjonen sitt alternativ er bruk av mer fag- og forskningsbasert kunnskap, økt fokus på profesjonsetikk og ikke minst at lærerprofesjonen selv skal ta et mer aktivt ansvar for kvaliteten i skolen.

Denne debatten om profesjonalitet viser at myndighetene forsøker å redefinere profesjonalitetsbegrepet slik at den nye profesjonaliteten de ønsker fagprofesjonene skal ha, i større grad enn før er tilpasset markedsøkonomitenkningen med mål og resultatstyring. Elstad og Helstad (2014) viser til at profesjonsbegrepet er et vagt begrep som gir positive assosiasjoner og konkluderer med at: "Dersom noen ønsker å innføre standardiseringer i læreryrket, ytre evalueringer av lærerarbeidet eller økning av bunden tid for lærere, er det dermed hensiktsmessig å presentere endringene som ledd i tiltak for økt *profesjonalisering* av lærerstanden" (s. 53). Profesjonen selv, ved deres fagorganisasjoner, kjemper for å beholde en mer tradisjonell definisjon av profesjonsbegrepet. På denne måten blir kampen mellom markedslogikken og den profesjonelle logikken fordekt til å handle om kampen mellom ny og gammel profesjonsrolle.

3.5 Skolen i spenningsfeltet mellom ulike konkurrerende logikker

En kan forvente at den norske skolen i dag lever i spenningsfeltet mellom ulike konkurrerende logikker. Det er først og fremst spenning mellom hensynet til å arbeide for skolens samfunnsmandat, slik den er beskrevet i den generelle del av læreplanen, og det stadig større krav om bedre målbare resultater på nasjonale prøver og annen form for testing. Det kan også registreres spenningen mellom arbeidsgiver sin tenkning, preget av markedsøkonomisk logikk med mål og resultatstyring og lærernes egen logikk, preget av profesjonslogikken. Det er her viktig å presisere at utviklingen vi ser med *deprofesjonalisering* av fagprofesjoner og økt byråkratisering og markedsøkonomisk tenkning er en internasjonal trend som brer om seg i de fleste samfunnsområder.

Hegland (1970) påpeker at det er lett å se klare skiller mellom den byråkratiske og profesjonelle logikk. Han understreker at der byråkratene retter sin lojalitet mot organisasjonen retter de profesjonelle sin lojalitet mot profesjonen. Videre resonerer Hegland at der den byråkratiske autoritet er knyttet til posisjonen og til formelle bestemmelser er den profesjonelle autoritet knyttet til faglig ekspertise. Videre slår han fast at der de profesjonelles

normer er basert på profesjonens yrkesetikk er byråkratenes normer basert på de byråkratiske regler. Til slutt nevner han at der byråkratenes verdier vanligvis har med teknisk-økonomisk effektivitet å gjøre, har de profesjonelles verdier en faglig basis (Hegland, 1970).

Det institusjonelle perspektivet kan gi oss et større bilde av kompleksiteten i forsøket på å endre skolen som institusjon, ved at den gir oss innsikt i at tankesett er dypt forankret og bare langsomt forandres. Deretter ved at teorien slår fast at nye arbeidsformer og tankesett krever institusjonell forankring. Teorien påpeker også at møte mellom ulike logikker kan være krevende, men at det er mulig å oppnå institusjonalisert balanse mellom logikker.

Scott, Ruef, Mendel og Caronna (2000) viser til at den samme utviklingen over de tre primære logikkene, byråkrati-, marked- og profesjonalitetslogikk også fantes i amerikansk helsevesen fra 1948 til 1993. I den undersøkelsen vises det til at det er økningen av den byråkratiske logikk som minsker den profesjonelle logikk, og at den markedsøkonomiske tenkningen kunne dra veksler på denne utviklingen. I det norske helsevesenet har argumentet vært ganske annerledes. Her hevdes det at det er et sammenfall mellom den medisinsk-profesjonelle logikken og den markedsorienterte/NPM-baserte logikken som gjør at disse to til sammen påvirker endringer i størst grad, men like fullt uten at den byråkratiske logikken forsvinner.

Reay og Hinings (2009) beskriver i sin artikkel "*Managing the rivalry of competing institutional logics*" beskriver hvordan kampen mellom markedsøkonomistyring og profesjonstankegangen i helsevesenet i Alberta (Canada) utviklet seg over en periode på 18 år. Denne studien viser at selv om motstanden hos legene var stor over å bli styrt av *business-like health care*, så klarte de lokalt over tid å finne samarbeidsformer som gjorde det mulig å kombinere disse to logikkene. Dette var mulig fordi begge parter så samarbeidet som nødvendig for å utføre et faglig godt arbeid til det beste for pasientene, og fordi begge parter etter hvert klarte å finne lokale løsninger som ivaretok begge partenes interesser.

Er det mulig å tenke seg en utvikling i det norske skolesystemet som gjør det mulig å kombinere de konkurrerende logikkene? Eller vil norsk skole også i årene fremover være preget av kamp mellom hvem som skal ha definisjonsmakten over *den gode skole*? Et eksempel på kampen om definisjonsmakten ser vi ved at arbeidsgiver nå forsøker å redefinere profesjonsbegrepet, som til nå har vært lærernes kamparena. I kampen om å endre

arbeidsbestemmelsene for lærere i retning mer bunden tid knytter KS profesjonsbegrepet til arbeidsfellesskap på skolen og til lærere som anvender felles strategier i undervisningen (Elstad og Helstad, 2014). Her bruker KS den kollektivt baserte logikken, som baserer seg på at det er det kollektive samarbeidet i lærerkollegiet som fremmer god undervisning og støtter enkel-lærernes arbeid i klasserommet. Her er hovedfokuset at lærerne først og fremst trenger tid til samarbeid og skoleutvikling, og at resultatet av det kollektive vil bli bedre undervisning.

Utdanningsforbundet derimot knytter profesjonsbegrepet til autonomi og tillit til lærerens individuelle vurderinger og prioriteringer i yrkesutøvelsen. Utdanningsforbundet legger da hovedvekten på den individorienterte logikken som legger vekt på betydningen av gode enkelt-lærere og deres individuelle arbeid med egen undervisning. Her er hovedfokuset at læreren trenger god nok tid til sitt eget for- og etterarbeid, og kollektive oppgaver er noe som stjeler tid fra eget arbeid. Et annet viktig poeng er om lærerne først og fremst er imot mer samarbeidstid eller om de er skeptiske til innholdet i denne tiden som arbeidsgiver ønsker å styre? Karlsen (2006) frykter at strømmen av nye reformer i skolen bare medfører flere møter, ny planlegging, mer kursing av «bedrevitere», økt arbeidspress og i verste fall tiltakende mismot. Han viser til Henrik Windinge (2001) som mener at mange lærere med rette oppfatter dette som avsporing og tidsspille fra deres egentlige virksomhet; oppdragelse og undervisning.

Fra et instrumentelt perspektiv kan man si at manglende gjennomføring av reformer kan skyldes motstand mot endringsplanene fra aktører innenfor eller utenfor organisasjonen. Man tenker ikke da på styring av lærernes arbeidstid som en egen reform, men mer som et ledd i den *deprofesjonaliseringen* vi ser av læreryrket. Mange lærere tilbringer i dag opp mot 37 timer i uken på arbeidsplassen, og mange av disse timene i samarbeid med andre lærere. Den store forskjellen er at de vil selv bestemme når de skal arbeide på skolen og hjemme, og kanskje enda viktigere er at de ønsker å bestemme hva de mener er viktig å bruke tiden til. Boka «Læring og undervisning i kunnskapssamfunnet» er opptatt av forskjellen mellom frivillig kollegialt samarbeid og toppstyrt samarbeid. Hargreaves (2003) mente at dette positive, frivillige samarbeidet ved mange skoler etter hvert ble kapret av hierarkiske kontrollsystemer som gjorde samarbeidet mellom lærerne tvungent eller kunstig.

Det fenomenet kalte Hargreaves for *kunstig kollegialitet* og uttrykker det slik:

Kunstig kollegialitet neglisjerer, presser ut eller undergraver aktivt alle muligheter for lærerne til å sette i gang sine egne felles prosjekter, læringsutveksling og kollektive undersøkelser på områder som aksjonsforskning, teamundervisning eller læreplanutvikling. Ved å fylle den kollegiale agendaen med krav om hva som skal gjøres kollektivt og med hvem det skal gjøres sammen med, hemmer den kunstige kollegialiteten ethvert uformelt, faglig initiativ. (Hargreaves, 2003, s. 193)

Hargreaves understreker at enten den kunstige kollegialiteten innføres av overivrige skoleledere eller av skolemyndigheter på ville veier, kan den føre til at lærerne utfører gruppearbeid under press, men understreker at den sjelden fører til noen varig, bærekraftig forbedring.

Skal vi klare å tenke oss en vei videre i norsk skolesystem som gjør det mulig å kombinere de i dag konkurrerende logikkene, så tenker flere på Hargreaves og Shirleys (2012) *Den fjerde vei* og Støstads (2015) *En fjerde vei for velferden*. Forfatterne av disse bøkene ønsker en utvikling basert på større tillit til fagprofesjonene, full åpenhet om kvalitet, brukermedvirkning og service. *Den fjerde vei* tenkningen kan minne om nettverks- perspektivet på reformimplementering, som er beskrevet tidligere i oppgaven (Møller et al., 2009). Bukve (2012) viser også til et lignende tredje alternativ, i tillegg til markedsmodell og byråkratisk modell. Han snakker da om å modellere forvaltningen som et likeverdig samarbeid mellom selvstendige aktører for å realisere felles mål og verdier. Samarbeid i nettverk må baseres på avtaler og tillit, istedenfor hierarkisk styring og upersonlige markedsmekanismer. Mye av styringen må derfor skje gjennom samordning i nettverk og partnerskap. I denne modellen vil ikke politikere og administrativ ledelse lenger trone på toppen som målgivere og strateger, men de må også tilpasse seg andre interessentgrupper som fagforeninger, lokalt næringsliv, foreldre, elever, media og lokalsamfunn. Bukve hevder at det er mange eksempler på at en slik nettverksorganisering har fått mer å si i offentlig forvaltning de siste tiårene. Bukve viser til Kjær (2014) som mener at utviklingen fra hierarkisk styring til nettverksbaserte styringsformer kan sees som et paradigme for moderne offentlig forvaltning.

3.6 Oppsummering av teoretisk tilnærming

Problemstillingen, hvordan ulike aktører konstruerer sammenheng mellom økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid opp mot skolepolitikk/skoleutvikling er i dette kapitlet sett i lys av ny-institusjonell teori, institusjonelle logikker og tanker rundt styringsbegrepet.

Siden skolen som organisasjon og institusjon har relativt lange historiske røtter vil de kulturelle normene og verdiene som preget organisasjonen i dens begynnende og formative år ha stor betydning for utviklingsveiene den følger siden. Dette fenomenet gir stabilitet og dybde i de uformelle verdiene og normene i skolen, men kan også fungere som bremseklosser på utvikling. Endring av skolen kan likevel skje hvis endringene er compatible med skolens teknologi, verdigrunnlag og handlingslogikker. Endring skjer gjerne i form av implementering av nye *organisasjonsoppskrifter*, *virus-smitte* eller *translasjon*, og effekten av endring kan være *dekopling* eller *isomorfi*.

Fra etterkrigstiden og fram til midten av 1970-tallet var styringen av norsk skole preget av full tillit og liten kontroll av profesjonen. På 1980-1990-tallet gikk utviklingen mot sentralisering, standardisering, markedsorientering, konkurranse og krav til forbedringer. Blandingsmodellen mellom tradisjonell statlig styring og større åpenhet for privatisering kom på 1990-tallet.

Ulike aktører²³ mener at morgendagens skole bør bli preget av større tillit til profesjonen, en inkluderende visjon og et sterkt engasjement hos allmennheten. Motsetningsfylte praksiser og overbevisninger som eksisterer på overordnet nivå i institusjonelle organisasjoner blir omtalt som institusjonelle logikker. Tre konkurrerende logikker i skolen er den byråkratiske logikk, den markedsøkonomiske logikk og den profesjonelle logikk. Flere og flere av debattens aktører stiller nå spørsmål ved om det er mulig å kombinere de konkurrerende logikkene. Svaret ligger kanskje i, samarbeid i nettverk basert på avtaler og tillit.

²³ Ulike aktører er for eksempel Hargreaves og Shirley, tankesmien Agenda, Utdanningsforbundet m.m.

Kap. 4 Metodiske refleksjoner

Valg av forskningsmetode gjøres med utgangspunkt i prosjektets formål og problemstilling. Denne masteroppgaven ønsker å utvikle en dypere forståelse av hvordan politikere, skoleledere, tillitsvalgte og lærere oppfatter sammenhengen mellom skoleutvikling/skolepolitikk og økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid. Utforming av forskningsdesign ved valg av metode, utvalg og innsamling av data er essensiell for forskningsetikk og studiens troverdighet.

4.1 Valg av metode og analytisk rammeverk

Teorien rundt ny-institusjonell teori, institusjonelle logikker og tanker rundt styringsbegrepet er i denne oppgaven valgt for å gi en nyttig forståelsesramme og fortolkning av problemstillingen. Disse teoriene sier noe om hvorfor det er vanskelig å endre en institusjonell organisasjon som skolen er, hvordan endring kan skje og mulig effekt av endring. Tanker rundt styringsbegrepet og konkurrerende institusjonelle logikker i skolen kan også belyse problemstillingen ytterligere. Videre har jeg tenkt at en kombinasjon av en fenomenologisk og en hermeneutisk tilnærming kan være fruktbar, da begge fokuserer på hvordan flere personer opplever en bestemt type livserfaring eller en bestemt type fenomen (Ringdal, 2001).

I en *hermeneutisk tilnærming* legges det vekt på at det ikke finnes en egentlig sannhet, men at fenomener kan tolkes på flere nivåer (Thagaard, 2013). Forskeren vil alltid starte sitt arbeid med et visst antall ubevisste antakelser, som man kan sammenfatte til forståelseshorisont (Kvarv, 2014) Tolkningsprosessen videre er en veksling mellom å betrakte helheten og delene, en prosess som også blir kalt den hermeneutiske sirkel (Kvale og Brinkmann, 2009) Hermeneutikken bygger også på prinsippet om at mening bare kan forstås i lys av den sammenheng, det vi studerer er en del av (Thagaard, 2013). Hermeneutikk handler om forståelse og mening, og at man i større grad søker en forståelse mer enn en forklaring av de fenomener man forsker på (Aadland, 2011). Det som Kvarv (2014) hevder er hermeneutikkens styrke, og kanskje i visse sammenhenger en svakhet, er at den ikke har utspring i dogmer. Det betyr at den er åpen for ulike måter å forstå verden og menneskers

handlinger på. Teoriens bidrag til denne masteroppgaven er å forsøke å belyse problemstillingen fra et teoretisk ståsted, slik at man kan løfte konflikten rundt lærernes arbeidstid fra et debattnivå til et mer analytisk nivå.

Fenomenologi betyr læren om det som viser seg, og en *fenomenologisk tilnærming* tar utgangspunkt i den subjektive opplevelsen og forsøker å forstå fenomenet fra informantens ståsted (Kvarv, 2014). Dette perspektivet er åpent for intervjupersonens erfaringer, fremhever presise beskrivelser, søker etter beskrivelsens sentrale betydning med så få fordommer og forbehold som mulig (Kvale og Brinkmann, 2009). En fenomenologisk tilnærming fokuserer på denne måten på informantens livsverden og man forsøker å forstå fenomenet fra informantens perspektiv. Fenomenologien tar som et utgangspunkt at realiteten er slik informanten oppfatter at den er. En fenomenologisk studie innebærer å beskrive personers oppfatning av den opplevde verden omkring et fenomen (Kvale og Brinkmann, 2009).

I denne undersøkelsen kan det være formålstjenlig å benytte kvalitative metoder, da hensikten med undersøkelsen er å skape en forståelse av hvordan ulike aktører konstruerer sammenhengen mellom økt styring og kontroll av arbeidstid og skoleutvikling/skolepolitikk. Kvalitative metoder bygger på teorier om menneskelig fortolkning (hermeneutikk) og erfaring (fenomenologi). Kvalitative metoder kan derfor egne seg spesielt godt til undersøkelser der hensikten er å oppnå en mening om sosiale fenomener (Thagaard, 2013). Ved å bruke kvalitativt design med en hermeneutisk-fenomenologisk tilnærming vil jeg forsøke å forstå både følelsene og opplevelsene rundt konflikten om lærernes arbeidstid ut i fra informantens ståsted, men også tolke dem ut i fra teori og egen *forforståelse*²⁴. Styrken ved kvalitative metoder, og casestudiet spesielt, er indre validitet som handler om kvalitet og troverdighet (Andersen, 2013). Svakheten ved å bruke kvalitative metoder kan være at det kan settes spørsmål ved ytre validitet, det vil si hvor representative funnene er på landsbasis (Andersen, 2013).

Masteroppgaven er å betrakte som casestudie, da det er snakk om en intensiv studie av en eller noen få enheter. De fleste casestudier handler om hendelser og begivenheter som ligger forholdsvis nær i tid (Andersen, 2013). Et annet kriterium er at studiet av fenomenet må

²⁴ Forforståelse (tysk *Vorverständnis*) er den forutgående forståelse, som gjør det mulig for oss å forstå en tekst (eller en annen meningsfull størrelse). Begrepet er kjent fra Rudolf Bultmanns teologi og fra Hans-Georg Gadamer's hermeneutiske filosofi. Begrepet blir ofte oversatt med forutinntathet eller fordom.

knyttet til den vide konteksten og ikke kan skilles fra denne. I denne oppgaven vil jeg argumentere for at caset er den institusjonelt betingede *diskursen rundt lærernes arbeidstid*. I realiteten befinner caset i undersøkelsen seg på flere nivåer, et nasjonalt systemnivå og et lokalt nivå på den enkelte skole. De teoretiske perspektivene har dels forholdt seg til system/feltnivået og dels til organisasjonsnivået. System/feltnivået tolkes ved analyse av den nasjonale diskursen rundt arbeidstid i skolen, mens organisasjonsnivået/enkeltskolene tolkes hovedsakelig ved hjelp av samtaleintervju med ulike aktører.

4.2 Kvalitative metoder

Kvalitative metoder omfatter ulike former for systematisk innsamling, bearbeiding og analyse av materiale fra samtale, observasjon eller skriftlig tekst. Denne undersøkelsen benytter i analysen av den nasjonale diskursen skriftlig tekst i form av fagbøker, politiske dokument og debattinnlegg fra aviser og internett. Funnene fra analysen av den nasjonale diskursen blir speilet opp mot funn i samtaleintervjuer med et strategisk utvalg av informanter.

Det er nærliggende å tenke at dokumentanalysen av den nasjonale diskursen i stor grad handler om skolefeltet/skolesystemet, mens samtaleintervjuene er mer preget av egen organisasjon/skole. Dokumentanalysen og samtaleintervjuene kan derfor sees som analyse på to ulike nivå som gjensidig påvirker hverandre og er i samme kontekst.

4.2.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en type kvalitativ innholdsanalyse der forskeren samler inn data som skal analyseres for å få frem viktige sammenhenger og relevant informasjon om de forholdene i samfunnet som vi ønsker å studere (Grønmo, 2004). Ordet dokument kan brukes om både skriftlige og muntlige kilder som ikke er generert av forskeren selv, men som kan være relevant for forskerens sin analyse. Skriftlige kilder kan være alt fra offentlige dokumenter, faglitteratur og til debattinnlegg i media. Muntlige kilder kan være lydopptak av muntlige fremstillinger, samt visuelle framstillinger som i film og bilder.

I denne undersøkelsen er det kun vist til skriftlige dokumenter i den nasjonale diskursen. Jeg fikk tillatelse til å ta lydopptak av et foredrag med Trond Giske på Høyskolen i Bergen der han presenterte boka *La læreren være lærer*, men jeg velger å ikke vise til dette opptaket i

oppgaven da det etter min vurdering ikke kom fram noen vesentlige nytt stoff på foredraget som ikke allerede var nevnt i boken.

Ved gjennomføring av datainnsamling for dokumentanalyse er systematisk vurdering av kildekritikk vesentlig og innebærer å vurdere teksten sin tilgjengelighet, relevans, autensitet og troverdighet (Grønmo, 2004). Det er viktig at forskeren har god kontroll på egen forforståelse og teoretiske referanseramme for å forebygge feiltolkninger. Begrepet refleksivitet kan forstås som uttrykk for en slik aktiv holdning. Ved å holde et åpent sinn gjennom forskningsprosessen etterstrebes det å finne muligheter og løsninger som ikke er åpenbare. Dette kan by på utfordringer, spesielt når man forsker innenfor sitt eget fagområde. Ved at forskeren vedkjenner seg sine egne holdninger og handlinger i formidling av forskningsprosessen vil leseren kunne foreta sin egen vurdering av arbeidet (Malterud, 2009).

Jeg har fulgt med på den nasjonale diskursen om arbeidstid i skolen gjennom flere år, og forsøker å beskrive diskursen så ærlig og sannferdig som mulig. For å øke troverdigheten blir det vist til et ganske stort antall referanser fra ulike typer dokument. I denne oppgaven er dokumentene analysert kvalitativt, noe som innebærer at jeg som forsker fortolker meningsinnholdet i det som blir skrevet. Ved dokumentanalyse er det viktig at vi har et bevisst forhold til hvem som har skrevet dokumentet, hvem mottaker er ment å være og hva som er formålet med dokumentet. Disse forholdene vil ha betydning for hvordan materialet bør leses og hvordan det kan brukes for å belyse problemstillingen.²⁵

Konflikten rundt lærernes arbeidstid høsten 2014 fikk stor oppmerksomhet i nyhetsbildet i de ukene konflikten varte. I etterkant har også ulike aktører uttalt seg i bøker, politiske dokument og i debattinnlegg i media. Når jeg som forsker skal gjøre kvalifiserte valg av hvilke dokumenter jeg velger å benytte i oppgaven, så er nettopp min vurdering av dokumentets tilgjengelighet, relevans, autensitet og troverdighet vesentlig. Hensikten med datainnsamling i dokumentanalysen er at dataene skal være med å belyse bestemte problemstillinger. I denne undersøkelsen skal dokumentene belyse oppgavens problemstilling som er: "Hvordan konstruerer ulike aktører sin forståelse av sammenhengen mellom skolepolitikk, skoleutvikling og økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid?" I analyse av fagbøker rundt temaet var det viktig for meg å velge bøker som ser konflikten rundt arbeidstid i skolen fra de ulike aktørenes synsvinkler. Valget falt derfor på Giske (2015), som ser konflikten rundt lærernes arbeidstid fra politikernes ståsted, og har mange tanker rundt den skolepolitiske

²⁵ Hentet 20.03 fra <http://www.holbergprisen.no/holbergprisen-i-skolen/dokumentanalyse.html>

debatten. Neste valg var Horn (2015) som har hatt ulike roller i skoleverket, men som mest tydelig ser konflikten fra skoleleder sin side. Det siste valget er Malkenes (2014), som representerer lærerne, og er spesielt kritisk til styring av Oslo-skolen. I debatten rundt arbeidstid i skolen har bøkene til Malkenes og Giske fått stor fokus, mens Horns bok ikke har fått like mye oppmerksomhet. Siden skolelederne er en gruppe som stort sett har holdt seg taus i konflikten rundt lærernes arbeidstid, ble det viktig for meg å forsøke å finne en fagbok som kunne løfte skolelederstemmen fram.

De viktigste forutsetningene for god datakvalitet er at data må baseres på sann informasjon, og første steg i enhver analyse av dokumenter er derfor å fastslå dokumentets autensitet. Fagbøker og offentlige dokumenter må vurderes kritisk i forhold til hvem har skrevet dokumentet, hva de ønsker å oppnå og hvem er målgruppen. Det er grunn til å være ekstra kritisk ved henvisning til web-sider, og det er viktig å ha helt klart for seg hvilke type hjemmeside dataene er hentet fra. I denne undersøkelsen er det hentet data fra web-sider som er talerør for politiske partier og interesseorganisasjoner. Det er også hentet data fra nyhetskilder, fortrinnsvis fra aviser som publiserer artikler og debattinnlegg på nett. Noe data er hentet fra informasjonskilder som leksika og noe fra personlige hjemmesider. Artiklene og debattinnleggene med forfatter er referert til i referanselisten, mens data fra enkelte sider uten henvisning til forfatter er referert i fotnote. Sekundærreferansene er ikke med i litteraturlisten. All innsamling av data fra web er datert når dataen ble hentet, da web-sider ofte endres.

En underliggende forutsetning i all dokumentasjonsanalyse er å se flere kilder i sammenheng og la dem supplere og utfordrere hverandre. Kryss-sjekking, verifisering og metodetriangulering²⁶ er en forutsetning i dokumentanalyse som i annen analyse. Det er viktig å presisere at dokumenter ikke presenterer noe nøyaktig bilde av hvordan en organisasjon fungerer, eller i hvilken grad den oppfyller sine målsetninger. Dokumenter kan gi viktige innblikk i regler, rutiner og måloppnåelse, men er først og fremst en viktig kilde til selvpresentasjon. Dokumenter presenterer altså, som alle andre data, en versjon av virkeligheten. De er ikke adskilt fra andre organisasjonsmessige prosesser, men har sin egen logikk og må vurderes som en egen type materiale (Syvertsen, 1998).

Reliabilitet eller pålitelighet i en undersøkelse regnes som høy hvis uavhengige målinger gir samme resultat. Slike målinger er ofte ikke mulig i kvalitative undersøkelser. For at undersøkelsen skal framstå som pålitelig er det derfor viktig å være mest mulig transparent i

²⁶ Metodetriangulering er en kritisk vurdering og sammenkobling av resultater fra flere kilder.

forskningsprosessen. Validitet eller gyldighet betyr at vi måler det vi sier vi måler. Her er det viktig å stille kritiske spørsmål underveis i forskningsprosessen og å se egne funn opp mot annen forskning. Generaliserbarhet er ikke målet med kvalitativ forskning, men det er noe leseren må forsøke å vurdere. Forskeren kan i noen sammenhenger beskrive en moderat generalisering i tid og rom (Grønmo, 20014).

4.2.2 Kvalitativt forskningsintervju

I tillegg til dokumentanalysen er det i denne oppgaven innhentet data ved hjelp av forskningsintervjuer. Hensikten med intervjuene er å avdekke informantenes egne oppfatninger, meninger, motiver og tenkemåte (Aadland, 2011). Det krever at informanten kommer til ordet og får gjengi sine tanker så korrekt og upåvirket som mulig. I følge Aadland (2011) skjer det best i semi-strukturerte eller ustrukturerte intervjuer. I denne undersøkelsen ble det valgt å bruke semi-strukturerte intervjuer basert på en intervjuguide, siden det kan være utfordrende å holde fokus på tematikken for undersøkelsen i et ustrukturert intervju. I en kvalitativ undersøkelse ønsker man et utvalg av informanter som kan gi mest mulig relevant informasjon om det fenomenet man ønsker å undersøke (Thagaard, 2013). I debatten rundt arbeidstid i skolen er det viktig at ulike stemmer blir hørt, og i denne undersøkelsen ble det etablert et *strategisk utvalg* av informanter.

Informanter	Ant.	Funksjon/verv	Betegnelse i oppgaven
Politiker Venstresiden	1	Leder av parti på venstresiden politisk	Politiker (V)
Politiker Høyresiden	2	Leder av parti på høyresiden politisk Nestleder av parti på høyresiden politisk	Politiker (LH) Politiker (NIH)
Skoleledere Ungdomsskole	2	Rektor Inspektør	Skoleleder (RU) Skoleleder (IU)
Skoleledere Barneskole	2	Rektor Assisterende rektor	Skoleleder (RB) Skoleleder (ARB)
Tillitsvalgte Kommunenivå	2	Hovedtillitsvalgt i Utdanningsforbundet Lokallagsleder i Utdanningsforbundet	Tillitsvalgt (HTV) Tillitsvalgt (LLL)
Lærere Ungdomsskole	2	Ung lærer Erfaren lærer	Lærer (UU) Lærer (EU)
Lærere Barneskole	2	Ung lærer Erfaren lærer	Lærer (UB) Lærer (EB)

Tabell 5: Informanter til undersøkelsen

Utvalget bestod av en politiker fra venstresiden, to politikere fra høyresiden, to skoleledere i ungdomsskolen, to skoleledere i barneskolen, to tillitsvalgte på kommunenivå, en ung og en erfaren lærer fra ungdomsskolen og en ung og en erfaren lærer fra barneskolen.

Undersøkelsen ble foretatt i en mellomstor kommune på Vestlandet. Det ble avholdt syv intervjuer med til sammen 13 informanter.

Det ble utarbeidet en intervjuguide, som ble testet i et prøveintervju og siden omarbeidet flere ganger. Intervjuguiden er det viktigste redskapet for å styre samtalen og disponere tiden best mulig. Før jeg skrev intervjuguiden tenkte jeg over hvilke spørsmål som kunne belyse problemstillingen i oppgaven. Jeg fant ut at det kunne være hensiktsmessig å konsentrere intervjuet rundt 4-5 nøkkelspørsmål, men også ha noen oppfølgingsspørsmål klare. Før planleggingen av intervjuene startet, var jeg så heldig at jeg fikk anledning til å være observatør når to Fafo-forskere hadde gruppeintervju med to hovedtillitsvalgte i Utdanningsforbundet. Det opplevdes nyttig, og forskerne kom med praktiske og konstruktive tips om gjennomføring av intervjuer. Et tydelig råd var at det kunne være hensiktsmessig å benytte gruppeintervju, men med kun to informanter om gangen når det bare var en person som intervjuet. Begrunnelsen fra FaFo-forskerne var at man lettere fikk dynamikk i en gruppesamtale og at samtalen ofte fløt lettere.

Dette rådet tok jeg til etterretning, og testet ut gruppeintervjuet med to lærere fra egen kommune i et prøveintervju. Prøveintervjuet fungerte fint, og begge informantene synes at gruppeintervju med to informanter fungerte godt. Den ene informanten kommenterte at hun fikk tid til å tenke mens den andre informanten snakket, og at hans svar også stimulerte hennes idéer og tanker om temaet. De mente begge at det å bli intervjuet alene kanskje kunne føles litt mere kunstig. Prøveintervjuet ble arrangert så realistisk som mulig ved at informantene fikk tilsendt informasjonsskriv på forhånd, underskrev samtykke til å bli intervjuet, ble informert om rettigheter til å trekke seg underveis og at opplysningene skulle bli behandlet konfidensielt. Det var også betryggende å få benyttet anledningen til å teste ut kvaliteten på lydopptakeren. Intervjuguiden ble diskutert med informantene etter at prøveintervjuet var over. De syntes den fungerte bra og hadde ingen store innsigelser til spørsmålene som var stilt.

Når man skal skrive en forskningsoppgave er det viktig å ha et reflektert forhold til sin egen forforståelse eller forkunnskaper om temaet. Denne undersøkelsen har en hermeneutisk-

fenomologisk tilnærming, og da er det en vesentlig forutsetning for å tolke og forstå at forskeren har selvinnsikt i sin egen forforståelse (Aadland, 2011). I denne undersøkelsen var forkunnskapene mine som intervjuer påvirket av jobb som lærer gjennom mange år, en teoretisk bakgrunn gjennom masterstudiet og kanskje mest spesielt et verv som hovedtillitsvalgt for Utdanningsforbundet. Gjennom mitt verv som hovedtillitsvalgt har jeg vært en part i konflikten rundt lærernes arbeidstid i skolen, og våren 2015 var jeg forhandlingsleder for Utdanningsforbundet i egen kommune i forhandlinger rundt lokale arbeidstidsordninger. Gjennom rollen som hovedtillitsvalgt har jeg fulgt med og engasjert meg i debatten om lærernes arbeidstid i flere år, noe som har gitt meg en god innsikt i temaet. Det som er spesielt for Utdanningsforbundet i denne konflikten rundt arbeidstid i skolen, er at organisasjonen sentralt anbefalte en tariffavtale våren 2014, som 70 % av lærerne stemte imot i uravstemming. Det er lite tvil om at det var forslaget om å binde 37 timer av lærernes arbeidsuke til skolen, under rektors styringsrett, som skapte de voldsomme protestene. I spørsmålet rundt økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid i tariffoppgjøret våren 2014 viste deg seg derfor at Utdanningsforbundet sentralt undervurderte den sterke motstanden blant lærerne i denne saken. Som hovedtillitsvalgt for Utdanningsforbundet lokalt i en kommune, er det derfor ekstra interessant å forsøke å forstå hvorfor forslag om økt binding av arbeidstid skapte så sterke reaksjoner blant lærerne. Arbeidstid i skolen er nok et tema som vil være aktuelt i skolepolitikken mange år framover, og som hovedtillitsvalgt tenker jeg det er viktig med en best mulig *forståelse* av hvordan politikere, skoleledere og tillitsvalgte oppfatter konflikten rundt arbeidstid i skolen.

Det å forske på eget fagfelt har både fordeler og ulemper. Den største fordelen jeg ser i min oppgave er at jeg som forsker er genuint opptatt av problemstillingen rundt arbeidstid i skolen og synes temaet er viktig. Det betyr mye for min motivasjon for å arbeide med oppgaven. En annen klar fordel er at jeg har mye forkunnskap om temaet, og at jeg som lærer har god kjennskap til skolekulturen. Som hovedtillitsvalgt i en kommune har jeg også kunnskap om politikerrollen og skolepolitikk. Ulempen med å forske på eget felt er først og fremst at man kan være forutinntatt og ha vanskelig med å se problemstillingen med nye øyne. Den faren er absolutt til stede, og er noe man må være ytterst oppmerksom på. I mitt tilfelle tror jeg det kan oppveies noe ved at jeg er oppriktig nysgjerrig på hvordan de ulike aktørene tenker rundt temaet og ved at jeg virkelig ønsker en mer helhetlig forståelse for problemstillingen. Det ble ikke lagt skjul på denne aktuelle forforståelsen i møtet med informantene, men det ble heller

ikke lagt nevneverdig vekt på det. For at informantene skulle kunne møte en mest mulig nøytral intervjuer foretok jeg en vurdering om at det ikke var fornuftig å forske i egen kommune, der spesielt min rolle som hovedtillitsvalgt er godt kjent. Informantene ble likevel gjort kjent med at jeg som intervjuer har min bakgrunn som hovedtillitsvalgt for Utdanningsforbundet, da jeg ikke ønsket at de kunne få en opplevelse av at opplysninger ble holdt skjult for dem. Dette er informasjon som lett ville ha kommet fram hvis informantene hadde snakket med personer i min kommune eller hvis de hadde *googlet* navnet mitt på internett.

Før forskningsintervjuene fikk alle informantene tilsendt et informasjonsskriv der det ble opplyst at forskningsprosjektet var godkjent hos personvernombud for forsknings- og studentprosjekter (NSD). Det ble videre understreket i skrevet at nasjonale etiske retningslinjer legger vekt på at det må være et fritt og informert samtykke fra informantene, uten press og med full mulighet for informantene å trekke seg ut underveis. Informantene fikk også beskjed om at de skulle kjenne formålet med forskningen, forskningsmetodikken, mulig risiko og ubehag ved å delta. Det ble også informert om at forskningsetikken setter strenge krav til konfidensialitet og håndtering av konfidensielt materialet. Det ble i skrevet understreket at identiteten til hvilken kommune som er med i undersøkelsen, skoler og selvfølgelig navn på informanter vil bli holdt skjult, og at data vil bli håndtert på en forsvarlig måte. For at informantene skulle ha mulighet til å forberede seg til intervjuet, ble nøkkelspørsmålene fra intervjuguiden listet opp i informasjonsskrivet.

Intervjuene ble i størst mulig utstrekning tilpasset det best mulige tidspunktet for informantene å delta. Alle informantene ønsket å bli intervjuet på egen arbeidsplass, da dette var mest praktisk for dem. Gjennomføring av samtaleintervjuene ble, uten unntak, en lærerik og god erfaring. Informantene ga også bare positive tilbakemeldinger om opplevelsen av å bli intervjuet. Flere av informantene kommenterte at det var sjelden man fikk mulighet til å reflektere så grundig rundt spørsmål som opptar en. Alle intervjuene var gruppeintervjuer med to informanter om gangen, bortsett fra intervjuet med en politiker fra venstresiden.²⁷ Fordelene med å gjennomføre intervjuer med to informanter om gangen var, ifølge informantene selv, at intervjusituasjonen opplevdes trygt og mer avslappet. De ga også uttrykk for at de ble inspirert av hverandre og fikk tid til å tenke når den andre informanten

²⁷ Fra politisk venstreside ble det bedt om to informanter, men i en travel hverdag ble det praktisk bare mulig for dem å få stilt opp med en informant.

snakket. Ulempen kan selvsagt være at de to informantene som ble intervjuet sammen ble påvirket av hverandres synspunkt og kanskje ikke snakket like fritt som hvis de ble intervjuet alene. Dette ble forsøkt ivaretatt ved at jeg kontaktet en person, og ba dem om å spørre en ny informant på samme arbeidsplass om å stille opp i intervjuet sammen med dem. Den nye informanten måtte da tilfredsstillende vilkårene undersøkelsen hadde om strategisk utvalg. I praksis kontaktet jeg for eksempel en erfaren lærer på en skole og ba personen om å spørre en ung/uerfaren lærer til å stille i intervju sammen med seg. På den måten valgte informantene selv hvem de stilte på intervju sammen med, innenfor for gitte kriterier til utvalg. I intervjusituasjonene viste det seg at informantene, som valgte hverandre på den måten, kjente hverandre godt og at alle arbeidet relativt tett sammen. Det er derfor nærliggende å tenke at de informantene som valgte å bli intervjuet sammen hadde mange sammenfallende synspunkt, og at de var trygge nok til å uttrykke egne meninger der det ikke var samsvar. Det var også det inntrykket jeg satt igjen med som forsker etter intervjuene. Alle intervjuene ble gjennomført i en avslappet og trivelig atmosfære, og jeg oppdaget ingen tegn på at noen av informantene var ukomfortable i intervjusituasjonen.

I intervjusituasjonen var jeg på forhånd bevisst på å forsøke å være åpen og lyttende for informasjon som kom fram, og ikke falle for fristelsen til å diskutere egne synspunkt og meninger om temaet. Dette ble aldri opplevd som noe problem i intervjusituasjonene. Tvert imot opplevde jeg det som spennende å intervju og lytte aktivt til informantenes meninger. Det var på mange måter befriende å få lov til å lytte aktivt til andre menneskers opplevelse og meninger om et tema som man selv engasjerer seg i, i en sammenheng der man selv ikke skulle mene noe om temaet. Utgangspunktet som intervjuer var å ha en åpen og aksepterende holdning til alle meningene som kom fram, og med en ekte nysgjerrighet på hvorfor informanten hadde disse synspunktene og hva de begrunnet dem med. Flere av informantene påpekte at det ble stilt åpne spørsmål, og at intervjuer var flink til å komme med oppfølgende spørsmål slik at informantene fikk utdypet sine meninger om temaet. I ettertid synes jeg at erfaringen som intervjuer, ble en nyttig erfaring på hvor utviklende det kan være å aktivt lytte til andre menneskers meninger, uten nødvendigvis å debattere med dem.

Under intervjuene så jeg det som mest hensiktsmessig å ta lydopptak, for å få med alle detaljene i det som ble sagt. Bruk av video kunne også være aktuelt, og med den metoden ville også kroppsspråket kunne analyseres. Jeg konkluderte med at mange av informantene vil binde seg mer ved videoopptak enn ved kun lydopptak, noe som kunne gi et dårligere resultat.

Ut ifra de betraktningene valgte jeg derfor å bare bruke lydopptak ved samtaleintervjuene. Etter hvert intervju var målet mitt å transkribere lydopptaket fortest mulig, mens jeg ennå husket tilleggsinformasjon som kroppsspråk o.l. Det var hensiktsmessig å ta transkriberingsjobben fortløpende og før gjennomføring av nye intervju. På den måten fikk jeg en ny, grundig gjennomgang av intervjuet med en gang, samtidig som transkriberingsjobben ikke følte uoverkommelig. Det transkriberte intervjuet ble sendt til de involverte informantene for godkjenning. Jeg valgte å transkribere alle intervjuene selv, fordi jeg med da kunne "høre" hver enkelt informant når jeg leste gjennom den transkriberte teksten etterpå. Jeg visste hvilke ord og formuleringer de selv hadde lagt betydning i, og dermed var det tydeligere for meg hva de mente ved bearbeidingen av materialet.

Analysen av kvalitative data kan gi oss kunnskap om kvaliteter, egenskaper og karaktertrekk ved ulike fenomener, og metoden man velger å benytte vil variere ut i fra om man ønsker nye beskrivelser, nye begreper eller nye modeller (Malterud, 2009). I denne undersøkelsen ønsker jeg nye beskrivelser og har derfor valgt å følge prinsipper og prosedyrer for metoden temasentrerte analytiske tilnærminger. Analyser av materialet som er basert på temasentrerte tilnærminger, innebærer at man studerer informasjon om hvert tema fra alle informantene. Et hovedpoeng er å gå i dybden på de enkelte temaene. Sammenligning av informasjon fra alle informantene kan gi en dyptgående forståelse for hvert enkelt tema (Thagaard, 2013). Ulempen ved å benytte temasentrert tilnærming kan være at innholdet i intervjuet lett kan bli pulverisert og stykket opp. For ikke å miste det helhetlige perspektivet har det derfor vært viktig for meg å hele tiden gå tilbake til lydopptakene og det transkriberte materialet for å sikre at forståelsen av sammenhengen i intervjuet blir ivaretatt. Et grunnleggende premiss for temasentrerte analyser er at vi har informasjon om de samme temaene fra alle informantene, da hovedpoenget med analysen nettopp er å sammenholde eller sammenligne informasjon fra ulike informanter (Thagaard, 2013). I denne undersøkelsen ble det ivaretatt ved at intervjuguiden ble fulgt og at alle informantene derfor fikk de samme spørsmålene i samme rekkefølge. Thagaard anbefaler at man systematiserer det transkriberte materialet med beskrivende matriser som grunnlag for temasentrerte analyser og tolkende matriser som grunnlag for teoriutvikling. I denne undersøkelsen valgte jeg å systematisere materialet bare som grunnlag for den temasentrerte analysen. Tolking av funn opp mot teori ble deretter utført gjennom en kontinuerlig prosess gjennom hele skrivearbeidet.

At undersøkelsen har reliabilitet betyr at det har pålitelighet internt. Det betyr at leseren kan stole på at forskeren har gjort ting slik det blir beskrevet, og at leseren reelt kan gjøre seg opp en mening om det. Det betyr i dette prosjektet at forskningen må ha blitt utført på en

tillitsvekkende måte for at oppgaven skal framstå som troverdig, slik at man kan stole på svarene til informanten. Dette ble forsøkt sikret ved at jeg allerede i forespørselen om intervju la ved et informasjonsskriv om forskningsprosjektet. Avgjørelsen om å informere om min bakgrunn som hovedtillitsvalgt i informasjonsskrivet var nettopp for ikke risikere å miste informantenes tillit ved å holde tilbake informasjon. Politikerne fra høyresiden kommenterte etter intervjuet at de synes det var ryddig at denne opplysningen kom fram før intervjuet, og at de opplevde at jeg som intervjuer kom med åpne, ikke-ledende spørsmål.

Validitet er et mål på hvor godt spørsmålene svarer på det vi ønsker å måle. Validiteten vil i stor grad være avhengig av hvor god jobb som er gjort for å finne de riktige spørsmålene i intervjuguiden, og om vi som forskere har klart å formulere spørsmål som er relevante i forhold til det som skal kartlegges. Intern og ekstern validitet handler henholdsvis om den logiske konsistensen i undersøkelsesopplegget, operasjonaliseringer, analyser og til slutt funn, og hvorvidt funnene og argumentene fra denne studien kan være gyldige i andre situasjoner. For at forskningsresultater skal ha allmenn interesse, må resultatene stå fram som troverdige. De må også kunne bekreftes av teori eller annen forskning og være overførbare til andre situasjoner. I denne oppgaven argumenteres det for gyldigheten for de funnene som kommer fram i den empiriske undersøkelsen ved å speile det opp mot den nasjonale diskursen om arbeidstid i skolen.

Etiske retningslinjer knyttet til en forskningsprosess kan kategoriseres i tre prinsipper: Informert samtykke, konfidensialitet og konsekvenser av å delta i forskningsprosjekter. (Thagaard, 2013). Forskeren forplikter seg altså til å ha intervjuobjektene samtykke om at de deltar frivillig og er informert om undersøkelsens formål. Det ble i denne studien ivaretatt ved at det ble sendt ut informasjonsskriv om undersøkelsen på forhånd og ved at alle informantene skrev under på et samtykkeskjema. I dette skjemaet ble det opplyst om at undersøkelsen var frivillig og at alle informanter har anledning til å trekke seg fra undersøkelsen når som helst og uten begrunnelse. Videre må ikke informasjon som kommer frem, kunne tilbakespores til enkeltpersoner. For å ivareta konfidensialiteten i denne oppgaven er kommune og informanter anonymisert. Lydsporene og transkriberingen av intervjuene vil ikke være tilgjengelige for andre enn forsker. Lydsporene vil også slettes etter at prosessen med oppgaven er avsluttet.

Endelig må forskeren "arbeide ut fra en grunnleggende respekt for menneskeverdet" (Thagaard, 2013, s. 30). Dette innebærer at forskeren i sin analyse ikke utsetter informanten for skade eller andre belastninger. I denne oppgaven har varsomhet i analyseprosessen vært

viktig, og målet er at alle informantene opplever at det de har uttalt blir framlagt på en respektfull måte som de selv kan kjenne seg igjen i.

4.3 Oppsummering av metode

I masteroppgaven ønsker jeg å utvikle en dypere forståelse av hvordan politikere, skoleledere, tillitsvalgte og lærere oppfatter sammenhengen mellom skoleutvikling/skolepolitikk og økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid. Teorien rundt ny-institusjonell teori, institusjonelle logikker og tanker rundt styringsbegrepet er valgt for å gi en nyttig forståelsesramme og fortolkning av problemstillingen. Jeg har sett det som formålstjenlig å benytte kvalitative metoder, da slike metoder kan egne seg spesielt godt til undersøkelser der hensikten er å oppnå en mening om sosiale fenomener. Ved å bruke kvalitativt design med en hermeneutisk-fenomenologisk tilnærming vil jeg forsøke å forstå både følelsene og opplevelsene rundt konflikten om lærernes arbeidstid ut i fra informantenes ståsted, men også tolke dem ut i fra teori og egen forforståelse.

Opgaven er å betrakte som casestudie, siden det er en intensiv studie av en eller noen få enheter. De fleste casestudier handler om hendelser og begivenheter som ligger forholdsvis nær i tid (Andersen, 2013). Et annet kriterium er at studiet av fenomenet må knyttes til den vide konteksten og ikke kan skilles fra denne. I denne oppgaven vil jeg argumentere for at caset er den institusjonelt betingede *diskursen rundt lærernes arbeidstid*. I realiteten befinner caset seg på to nivåer, et nasjonalt systemnivå og et lokalt nivå på den enkelte skole. De teoretiske perspektivene har dels forholdt seg til system/feltnivået og dels til organisasjonsnivået. System/feltnivået tolkes ved analyse av den nasjonale diskursen rundt arbeidstid i skolen, mens organisasjonsnivået/enkeltskolene tolkes hovedsakelig ved hjelp av samtaleintervju med ulike aktører.

For tolkning av diskursen rundt lærernes arbeidstid på system/feltnivå har jeg valgt å benytte dokumentanalyse, siden det finnes mange ulike typer skriftlig materialet som kan belyse problemstillingen fra ulike ståsted. For å få et inntrykk av hvordan ulike aktører i skole-Norge opplever konflikten rundt arbeidstid, har jeg valgt å benytte kvalitative intervju med deltakere om gangen. Målet med dybdeintervjuer av ulike aktører er å finne en forståelse for hvordan aktørene tenker og opplever problemstillingen.

Det har vært viktig for meg, både i dokumentanalysen og i de kvalitative intervjuene, at funnene framstår ærlige og redelige. Et generelt etisk prinsipp i all forskning er at deltakerne ikke skal ta skade av å være med i forskningsprosjekter. Dette prinsippet er fulgt i denne undersøkelsen, ved at alle aktører og alle synspunkter som kommer fram i oppgaven er omtalt på en respektfull måte.

Kap. 5 Arbeidstid i skolen - fra nasjonal diskurs til lokal empiri

Debatten om kvalitet i skolen startet for alvor da resultater fra den første runden med PISA-resultater kom i 2001. PISA-sjokket ble en *flying start* for en Høyre-regjering, skriver Clemets statssekretær Bergesen (2006) i sin memoarbok *Kampen om kunnskapsskolen*. I realiteten var Norge midt blant de rike OECD²⁸-landene på PISA-testen, men likevel ble det oppfattet som en nasjonal tragedie. Sjøberg (2015) uttalte at dette var en reaksjon på at vi i Norge er vant til å være på toppen av alle rangeringer, så alt annet måtte forstås som en katastrofe for "verdens rikeste land". Sjøberg viser videre til at PISA-sjokket ble utgangspunktet for *Kvalitetsutvalget*, som i en slags felles sjokktilstand la grunnlaget for en rekke reformer i norsk skole. Høyre var pådriveren, men de andre partiene fulgte med på lasset. Selv med SV i ministerposisjon fra 2005 til 2013 ble politikken og reformene i store trekk videreført. I artikkelen antyder Sjøberg at dette er noe av årsaken til at SV nesten ble utradert ved valget i 2013. Lærerstanden var kjernevelgerne til SV, og Sjøberg mente at de følte seg sveket.

Reformen *Kunnskapsløftet* kom i 2006 og etter hvert også nasjonale prøver, begge direkte legitimert av PISA og andre internasjonale tester, spesielt TIMSS²⁹ og PIRLS³⁰. Språk og grunnbegreper i både Kunnskapsløftet og de nasjonale prøvene følger i stor grad PISA sine grunnbegreper og rammeverk (Sjøberg 2007, 2014). Etter hvert ble kommunene seg mer bevisst sin rolle som *skoleeiere* og arbeidsgivere, og har ifølge Sjøberg begynt å oppføre seg som nettopp bedriftseiere. Mange kommuner har fulgt opp de nasjonale føringene med sine egne systemer for rapportering, kontroll og evaluering. Dessuten er kommunene forpliktet til å lage tilstandsrapporter til statlige myndigheter. Parallelt med Kunnskapsløftet kom også kravet om mer bindingstid for lærere i norsk skole, og i 2006 ble den første undersøkelsen om arbeidstid for lærere utarbeidet. Dette kravet ble, som oppgaven allerede har vist til, forsterket gjennom flere Stortingsmeldinger i årene fremover.

²⁸ OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) er en videreføring av OEEC (Organisation for European Economic Co-operation), som ble opprettet i 1948 for å gjennomføre Marshallhjelpen.

²⁹ TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) måler elevenes kompetanse i matematikk og naturfag på 4./5. og 8./9. trinn.

³⁰PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) er en internasjonal undersøkelse av leseferdigheter hos elever på 4. og 5. trinn i en lang rekke land spredt over hele verden.

Teoridelen av oppgaven viser til ny-institusjonell teori, som sier noe om hvorfor det er vanskelig å endre skolen som en institusjonalisert organisasjon. Det kan være nyttig å ha et reflektert forhold til denne kunnskapen, for å forstå utfordringene kravet om økt styring og kontroll har ført til i skolen. Teorien om institusjonelle logikker er viktig, fordi den kan bidra til å forklare de ulike aktørenes synspunkter i diskursen rundt arbeidstid i skolen. Det er vesentlig å ha en klar forståelse av at alle aktørene som er intervjuet i undersøkelsen befinner seg i forskjellig kontekst, og har sin egen forankring ut i fra sin egen posisjon og den kulturen aktøren befinner seg i. Styringsteoriene sier noe om hvem, hvorfor og hvordan skolen skal styres. Det kan være nyttig å ha med seg disse betraktningene, siden det finnes flere ulike oppfatninger om hvilken styringsfilosofi som er best egnet for norsk skole.

5.1 Fra nasjonal diskurs til lokal empiri - KS sitt mandat i striden om lærernes arbeidstid

Den nasjonale diskursen om i hvilken grad KS hadde medlemmene sine i ryggen da de krevde endringer i lærernes arbeidstidsavtaler begynte før forhandlingene våren 2014, og kom opp igjen med full styrke i kritikken mot KS etter streiken. I en artikkel i NRK-yrting setter leder av Skolenes Landsforbund spørsmål ved om KS har et klart mandat fra kommunepolitikere rundt i landet når de krever mer styring av lærernes arbeidstid (Finborud, 2014). KS hevder at det er et økende krav fra kommuner og rektorer om å kunne styre mer av lærernes arbeidstid, og viser til en spørreundersøkelse utført av konsulentfirmaet Rambøll blant 1300 skoleledere og skoleeiere. Svarprosenten på denne undersøkelsen var på rundt 50 %, og flertallet av dem som svarte var enig i at rektor bør ha styring over de ansattes arbeidstid. I etterkant viser en undersøkelse, gjennomført av LO Aktuelt, at 92 % av de spurte kommunene aldri har behandlet saken politisk. KS innrømmer at de ikke vet hvem som har besvart spørreundersøkelsen på vegne av kommunene.

Ulike debattinnlegg i flere medier har også stilt spørsmål ved KS sitt mandat i striden rundt lærernes arbeidstid. Et eksempel var når Bergens Tiende publiserte et debattinnlegg av adjunkt Bjørn Sørhøy (2014) med overskriften *Tvilsomt mandat*. Dette innlegget viser til en undersøkelse blant ordførere foretatt av Kommunal Rapport³¹. Konklusjonen på denne undersøkelsen var at de fleste ordførerne mente at arbeidstidsavtalen i skolen ikke er til hinder for å bedre kvaliteten i skolen.

³¹Kommunal Rapport er en ukeavis og en nettavis som gis ut i Oslo av Kommunal Rapport AS, som igjen er heleid av Kommunenes Sentralforbund (KS).

Etter denne kritikken bestilte KS en evalueringsrapport fra Agenda Kaupang og Burson Marsteller (2015) om KS sin håndtering av mandatprosessen og kommunikasjonsarbeidet i forbindelse med forhandlingene om lærernes arbeidstid og tariffoppgjøret 2014.

Hovedkonklusjonen om mandatprosessen ble at 70 % av respondentene i spørreundersøkelsen mener det bør gjøres endringer i måten kommuner/fylkeskommuner involveres i KS sine prioriteringer og forberedelser til sentrale forhandlinger. Respondentene var i stor grad enige i at KS bør være enda klarere på formålet med å utgi strategiheftet og holde strategikonferanser for kommunene. I tillegg mente informantene at KS bør legge bedre til rette for at medlemmene kan påvirke forhandlingsmandatet.

Informantene til denne masteroppgaven hadde ulikt synspunkter om KS sitt mandat. Politiker (LH) i intervjuundersøkelsen var klar på at KS hadde et tydelig mandat fra kommunene til å hevde at rektorene hadde behov for mer styring av ressursene i skolen. Hun påpekte at arbeidstid i skolen et av temaene som var ute til høring forut for KS sin strategiske arbeidsgiverkonferanse i alle kommuner. Politiker (NIH) understreket at i deres kommune ble det gjort vedtak i formannskapet, som så ble sendt inn til KS.

Politiker (V) mener at norske kommuner har et demokratiproblem og er redd for fagforeningsknusing. Han var også kritisk til om hvorvidt politikerne i hovedstyret i KS formidlet synet til partiet vedkommende representerte inn i styret. Dette uttrykte han på denne måten:

Og så tror jeg vi må ta veien eller turen innom - hvem er det som nå sitter i KS styrene og hva skjer med dem når de blir rekruttert inn via et parti inn i KS. Jeg kjenner jo ikke igjen mine partikolleger sine standpunkt.

Hovedtillitsvalgt (HTV) i kommunen påpekte at når 92 % av kommunene aldri har behandlet spørsmålet om lærernes arbeidstid politisk og det i tillegg blir satt spørsmål om i hvilken grad politikere i hovedstyret representerer sitt eget parti sine meninger inn mot hovedstyret, er det grunn for å trekke KS sin legitimitet i tvil. Det spørsmålet uttrykker hun på følgende måte:

Ja, for hva er det da? Ikke er de partipolitiske, ikke har de snakket med noen i kommunen sin. Nå er det på en måte et sentralt KS da, som på en måte har full kontroll på det her. Og det er... En tilsatteorganisasjon som har skapt sin egen forankring uten noe som helst er det umulig å forholde seg til i et demokratisk samfunn.

Oppsummert kan man konkludere med at KS ikke hadde et klart mandat fra kommune når de forhandlet om lærernes arbeidstid, men at noen politiske føringer var gitt fra ulike hold.

5.2 Fra nasjonal diskurs til lokal empiri - politikerrollen

KS sin manglende forankring for sitt krav om mer binding av lærernes arbeidstid, førte til at flere politikere gikk aktivt ut og støttet lærerne i denne striden. SV sin representant i hovedstyret gikk tidlig ut offentlig med en uttalelse om at han ikke stod bak hovedstyret sitt krav i denne saken. I følge evalueringen av KS sin håndtering av striden rundt lærernes arbeidstid, ble det en utfordring at stadig flere politikere gikk offentlig ut og støttet lærerne i denne kampen (Agenda Kaupang og Burson Marsteller, 2015). Evalueringsrapporten viser til at SV-leder Audun Lysbakken var den første som tok lærernes side i konflikten. Han ble fulgt opp av Trond Giske (AP) og Henrik Aasheim (H), som begge tok avstand fra KS sin håndtering av konflikten. Agenda Kaupang og Burson Marsteller skriver videre i evalueringsrapporten at situasjonen ikke ble bedre når sentrale politikere som statsråd Røe Isaksen la hovedansvaret på KS for å finne en løsning på konflikten. Presset på KS var intenst. Selv etter at streiken var over fortsatte presset på KS. Flere storbyer truet med å velge bort KS i tarifforhandlinger, og i stedet skape eget tariff-felleskap for storbyene. I Giskes nyutgitte bok *La læreren være lærer* uttaler han om lærerstreiken:

At konfliktnivået ble så sterkt, kan KS i stor grad takke seg selv for, godt hjulpet av innspill fra Civita og andre. Formelt handlet konflikten om bindingsbestemmelsene i særavtalen. Men i realitetene stakk det mye dypere. Det var et opprør mot det mange lærere opplevde som manglende frihet og handlingsrom til å gjøre jobben (Giske, 2015, s. 248)

Giske (2015) uttalte at lærernes skepsis til forslagene fra KS i tillegg kan ha en sammenheng med at KS ønsker å svekke lesepliktbestemmelsene. Svekkelse av disse bestemmelsene kan det være den siste barrieren mot kutt i ressursene til skolen, siden lesepliktbestemmelsene bestemmer hvor mange timer en lærer skal undervise. Tidligere i oppgaven ble det vist til at svekkelse av lesepliktavtalen i Danmark medførte at hver enkelt lærer i snitt ble pålagt å undervise tre timer mer i uken. Giske er også skeptisk til standardisering av lærerrollen, og påpeker at ingen reformer eller utviklingstiltak i skolen blir vellykket uten at de er forankret hos lærerne selv. Giske mener at en kunnskaps- og forskningsbasert opplæring kombinert med egen praksis og eget skjønn, vil, sammen med profesjonsetikken, gjøre læreren rustet til sin profesjonsoppgave. Giske påpeker at han var uenig i landsmøtevedtaket i Arbeiderpartiet om

å overføre forhandlingsansvaret for lærerne til KS, og han mener at tiden er moden for at staten kommer tilbake som forhandlingspart. Arbeiderpartiet på fylkesnivå har i noen tilfeller kommet med like tydelig kritikk, og i Fylkestingsprogrammet fra Hordaland Arbeiderparti (2015) kan man lese:

KS har svikta i si rolle som arbeidsgjevartpart for lærarane, og det har vore konflikt i kvart einaste hovudoppgjør sidan 2008. Det har bygd seg opp en mistillit mellom partane som forsterkar konfliktklimaet, og svekkar skolen. Vi meiner difor at staten bør overta forhandlingsansvaret for lærarane. Ved at staten tar over ansvaret får vi også større moglegheiter til å sjå alle virkemidla i samanheng, og sikre nødvendige lærarløft og andre tiltak. (S.3)

Politisk ser vi et klart skille mellom venstre og høyresiden i politikken når det gjelder uttalelser om lærerrollen og arbeidstid for lærere. SV sin representant i KS styret, Ivar Johannesen, gikk tidlig ut og støttet lærerne i denne konflikten. Han har også, i etterkant av konflikten, etterlyst en tillitsreform i skolen. Andre partier var ikke like tydelige under konflikten, men har i ettertid kommet med tydelig kritikk av arbeidsgiver og ikke minst av arbeidsgiverorganisasjonen KS sin håndtering av konflikten.

Som en motvekt til den liberale tankesmien, Civita, opprettet venstresiden i 2014 sin tankesmie, Agenda, med Marthe Gerhardsen som daglig leder. Fagsjef i tankesmien Agenda, Sigrun Aasland, skriver at markedet fungerer utmerket for de fleste varer og tjenester, men at velferdstjenester ikke er som andre tjenester. Velferdstjenester dekker grunnleggende behov, og er ofte sammensatte og vanskelige å måle. Aasland sier videre at måling og indikatorer kan gi oss trygghet, men at de kan gi en falsk trygghet. I fravær av gode mål måler vi det som er enklest, sier hun. I skolen er karakterer og nasjonale prøver nyttige, men for snevre kvalitetsmål for å vurdere skolens samfunnsmandat.

Sigrun Aasland skriver under overskriften *En fjerde vei for velferden* (Aasland, 2015) at vi trenger en ny velferdsmodell som gir brukere, ansatte og velgere tro på framtida. Hun viser til at Støstads (2015) bok med samme tittel gir en retning i dette arbeidet. I kronikken understreker hun at en ny vei for velferden må bygge på økt tillit til fag og fagpersoner og hun hevder at det er farlig for framtidens velferdstjenester hvis gode profesjonsnormer fortrenges. Aasland (2015) viser til at de ansatte må ha stort nok rom for skjønn. Hun påpeker samtidig at politikerne må sette rammer og forventninger slik at fagpersonene i sykehusene, sykehjemmene og skolene har holdninger og handlingsrom til brukernes beste, og at de

utnytter ressursene godt. Ikke minst er det viktig å få opp en tyngre innsats for å spre erfaringer og beste praksis. Aasland konkluderer med at alt dette krever tillit, og sier at en langt tydeligere tillits- og åpenhetsnorm kan utnytte den norske modellens fortrinn med godt samarbeid mellom partene i arbeidslivet og krav til stadig utvikling på en enda bedre måte.

I evaluering av Kunnskapsløftet viser rapporten til at lærerne og lærerorganisasjonene har hatt sterk innflytelse på norsk skolepolitikk i etterkrigstiden (Sandberg og Aasen, 2008).

Rapporten hevder likevel at allerede med Gudmund Hernes og 90-tallsreformene fikk lærerorganisasjonene sin makt svekket. Siden er organisasjonenes og dermed profesjonenes mulighet for å vinne fram med sine interesser og ideologi ytterligere svekket. Under statsråd Kristin Clemet tapte Utdanningsforbundet sak etter sak i relativt harde oppgjør. Vi kan nevne etableringen av kvalitetsportal, nasjonale prøver, overføring av forhandlingene om lønns- og arbeidsvilkår til kommunene, individuell avlønning av lærere gjennom prestasjonslønn og avvikling av en rekke sentrale regler til fordel for valgfrihet og brukerstyring.

Høyre skriver på sin hjemmeside³² at Høyres mål er at Norge skal ha verdens beste skole. Dette vil de oppnå gjennom å prioritere lese- og regneferdigheter, tidlig innsats, ha forutsigbare rammebetingelser, åpenhet om resultatene i skolen, ny nasjonal realfagsstrategi, øke etter- og videreutdanning av lærere og styrke lærerutdanningen. Høyresiden har, spesielt gjennom tankesmien Civita, vært tydelige på at skolelederne trenger styring over ressursene i skolen. De har heller ikke lagt skjul på at målet med å endre lærernes arbeidstidsavtale har vært bedre bruk av ressursene i skolen. Fasting uttaler i Civita om lærernes arbeidstidsavtale følgende:

Etter min mening er arbeidstidsavtalene i offentlig sektor meget viktige, fordi de betyr svært mye for hvordan de viktigste oppgavene blir løst. Jeg mener at avtalene både i skolen, i helse- og omsorgssektoren og i politiet bør forenkles, og at en forenkling vil gi en bedre bruk av ressursene – til beste for elever, pasienter og publikum generelt. (Fasting, 2013 c, 6. avsnitt)

Leder i Norsk lektorlag, Gro Elisabeth Paulsen, har et klart poeng, da hun i et debattinnlegg i Stavanger Aftenblad (2014) påpeker at striden ikke først og fremst handler om timer eller dager, men om hvordan kunnskapsarbeid bør ledes og om hva slags lærere skolen trenger etter Kunnskapsløftets brudd med 1990-tallets skolereformer.

³² Hentet 31.03. 2016 fra <http://www.hoyre.no/nb-no/politikk/temaer/skole-og-forskning>

KS har tatt utsagn fra flere skoleforskere til inntekt for sitt syn om mer binding av arbeidstiden. Til avisen *Tidens Krav* uttaler Sundnes (2014), forhandlingsleder i KS, at en kan få inntrykk av at KS ønsker seg rigide ordninger og detaljstyring ovenfra. Sundnes påpeker til avisen at KS er opptatt av å gi rom for ledelse, lokale løsninger og et godt samarbeid, i tråd med skoleforskeres anbefalinger. Skoler med god ledelse og lærere som samarbeider skaper trivsel og gir gode resultater.

I 2000 ble partene, den gang med staten som den ene forhandlingspart, enige om å prøve ut alternative arbeidstidsordninger ved å binde mer av lærernes tid til skolen. Thomas Dahl, forsker ved Program for lærerutdanning, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) ledet evalueringen av forsøkene. Resultatet var helt tydelig: Hvor mange timer lærerne tilbrakte på skolen var ikke av størst betydning, men hvordan de brukte tiden de hadde i fellesskap. I artikkelen *Lærere som samarbeider gir bedre skoler* hevder Thomas Dahl (2014) at KS sitt argument om rektors styringsrett for å oppnå mer samarbeid, kan vitne om en gammeldags måte å tenke ledelse på. Professor Eirik Irgens, som også deltok i forsøkene med å prøve ut alternative arbeidstidsordninger, hevder i samme artikkel at en del av utspillene fra KS synes å avspeile en oppfatning av at det er den ene sterke lederen som må sikres handlingsrom og styringsrett. En av Norges mest profilerte skoleforskere, Thomas Nordahl, mente at lærerstreiken var ødeleggende for norsk skole og at det ikke er fornuftig å kreve så rigid arbeidstid som KS vil ha. Det er en overdreven tro hos noen på at det går an å regulere kvalitet gjennom bindende arbeidstid, men det er det ikke noe forskningsmessig grunnlag for, sier han (Nordahl, 2014) Det Nordahl konstaterer at fungerer er at lærere samarbeider ved å drøfte sin egen praksis ut fra forskningsbasert kunnskap. Han viser blant annet til resultatene fra det store skoleforskningsprosjektet «Lærende regioner», finansiert gjennom Forskning og innovasjon i utdanningssektoren (FINNUT) (Amundsen, 2015).

Blant informantene i denne undersøkelsen hadde politiker (V) stor forståelse for lærernes frustrasjoner og sinne under konflikten om arbeidstid. Han uttrykket det på denne måten:

Hvis du da begynner som leder å introdusere systemer som oser av mistillit og undergraver menneskesynet eller arbeidets karakter, som ikke reflekterer arbeidets karakter i skolen, miljøet i skolen. Hvem hadde ikke blitt forbanna da. Hvis du er oppegående så vil du reagere på det og det gjør skolefolkene med rette.

Politiker (LH) derimot synes det var vanskelig å si noe om hvordan lærerne opplevde kravet fra KS om mer binding av arbeidstiden, men sier at det var tydelig at det ble et opprør.

Politiker (NIH) uttalte at han synes reaksjonen fra lærerne på kravet om mer bunden arbeidstid var litt underlig, da de lenge hadde visst at dette temaet skulle opp til forhandling.

Samtidig uttalte begge at KS sin måte å kommunisere på ikke helt traff målgruppen, og at de kanskje gikk litt vel hardt ut. Samtidig kan de ikke se at lærere skal være så mye mer spesielle enn andre arbeidstakergrupper. Politiker (LH) uttrykte det slik:

Ja, jeg synes og at det egentlig er rart at vi har en yrkesgruppe som til de grader kan bestemme selv når de vil være på jobb eller ei....Og jeg tenker vel at det å være lærer ikke nødvendigvis er så veldig mye mer spesielt enn andre yrkesgrupper som for så vidt er spesielle.

Politiker (V) var ellers kanskje den av informantene som så tydeligst sammenheng mellom mer binding av lærernes arbeidstid og skolepolitikk. Politiker (V) påpeker at han har blitt mer radikal overvåken på NPM- styringsreformene i løpet av årene, og sier at han ser en klar sammenheng mellom disse styringssignalene som kommer utenifra og arbeidstid i skolen. Politiker (V) sier at han var blind for NPM- styringssystemene på åttitallet, men etter at han oppdaget hva disse systemene gjorde for tenkningen, miljøet og menneskesynet har han begynt å arbeide aktivt imot dem. Som et eksempel sier han at han er skeptisk til LEAN³³ prinsippene, som har som hovedformål å skape merverdi med mindre innsats av ressurser. Den har sin opprinnelse fra arbeid i industrien og politiker (V) mener det kan fungere for produksjon av biler, men ikke for arbeid med elever. Politiker (V) beskriver innføringen av NPM-reformene på denne måten:

Det er dette som er "the silent take over". At de blåste ut hjernene på folk, pøste inn med styringssystemene og kom..På en måte, uten at det stod i noen program, uten at det stod noen steder i noen partier sitt program. Så ble dette tenkningen. Det sivet inn. Det var som, - det gikk inn under radaren til folk. De visste ikke hva som drev inn med disse her når de flødde over hele verden, hele Europa. Dette har jo blitt videreført med langt verre konsekvenser i mange av verdens land og nasjoner. New Zealand og Amerika og andre sånne ting. Men det er jo Reagan, det er "triple mix economy. Det er alt dette her og det er den der styringsmetodikken som egnert seg for å produsere en bil, men ikke elever.

Politiker (V) påpeker at man videre må bygge opp en nasjonal respekt for klasserommet, men da skal klasserommet og de som jobber der gjøre alt de kan for at hvem som helst skal kunne "kikke inn". Han påpeker at det ikke er noe behov for å diktere metoder eller årsverk, så lenge man er trygg på at det på enhver skole foregår en levende diskusjon om kompetanse, læringssystem og læringsmetoder. Politiker (V) uttaler at det å ha en klasse er en situasjonsbetinget ledelsesjobb. Han sier videre at det er et uttalt politisk mål at man skal satse på lærerutdanningen, men setter spørsmål ved hvordan og hvorfor politikerne skal satse på den. Han uttaler: "Hvis det er å bli sånn samlebåndsfolk, så må vi jo si at dette er en ulykke for landet". På spørsmål om hva han mente om KS sin omtale av rektor som rådmannens

³³ Lean-Slank produksjon er i hovedsak hentet fra TPS (Toyota Production System). Dette systemet er kjent for å søke og redusere syv former for sløsing (seven wastes) i en kontinuerlig forbedringsprosess, men det finnes forskjellige synspunkter på hvordan resultater best kan oppnås.

forlengede arm i skolen³⁴ svarte han at hvis det betydde at rektor blir oppfattet som agenten til rådmannen, så vil det synet føre til at rektor vil miste de ansatte sin tillit og ikke være i stand til å lede skolen. I stedet har politiker (V) stor tro på partsamarbeidet med ledelse og tillitsvalgte. Politiker (V) uttaler at i KS har mange blitt enige om å styre veldig hardt fordi kommunesektoren er, også etter politiker (V) sitt syn, dypt og kritisk underfinansiert. Som representant i KS i landstyret og fylkesstyret mener han det sjelden er satt av god nok tid til å diskutere en helhetlig skolepolitikk, men sier at mange av dem han snakker med i KS er enig i at de ikke er god nok på skole. Politiker (V) viste i sin argumentasjon til tankesmien Agenda, og mente hans syn på styring gikk i retning av deres filosofi og det som kan kalles nettverk eller *governance*.

Politiker (LH) var opptatt av at det var viktig for rektorene å få mer kontroll på lærernes arbeidstid. Hun mente dette var essensielt hvis elevenes behov skulle settes i fokus. Politiker (LH) mente samtidig at lærerne kjempet for egne opparbeidete rettigheter, og så disse rettighetene som en motsetning til elevenes behov.

For Utdanningsforbundet bør ha en debatt, en strategidebatt med seg selv om hva som er viktig for dem. Er det viktig for dem å stå og kjempe på for at de ikke skal få bunden arbeidstid eller er det viktig for dem at elevene skal stå i fokus.

Politiker (LH) var opptatt av at et godt partsamarbeid er essensielt for å drive skoleutvikling og uttalte:

Jeg tror at skal en få til organisasjonsutvikling, så handler det om en stor porsjon tillit til hverandre. Evne til samarbeid og samhandling. Det er klart at den type konflikt som har vært nå er ikke av det gode i så måte. Og det er jo litt avhengig av... Det er jo derfor rektorene var i den skvisen som de var. For de visste at skulle de få til det gode kollegiet, den gode utviklingen av skolen som de skal drive framover så.. Det handler om at man har nok midler og ressurser som skal til for å gi påfyll der det er påkrevd for den enkelte lærer eller rektor eller hvem det måtte være. Ja, det er i hvert fall to viktige sider med det.

³⁴ Begrepet skoleleder som rådmannens forlengede arm i skolen er benyttet i et KS-notat om arbeidstidsavtalen.

På spørsmål om hvordan skoleeier på høyresiden så på samarbeidet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver fremover i forhold til skoleutvikling, så uttaler skoleeier (LH) følgende:

Vi står foran veldig krevende tider i vårt land. Og det er klart at skolen er en utrolig viktig premissgiver for de nye arbeidstakerne som skal komme der framme. Og vi er jo dønn avhengig av at vi alle spiller på lag. Kanskje.. Jeg opplever skolen som om de opplever seg selv som veldig spesielle. De kan ikke være med i samme prosessene som andre går gjennom i samfunnet. Hadde blant annet en diskusjon i driftsstyret nå der vi skal gå inn på sånne LEAN prosesser. Det er sikkert et FY ord i mange sammenhenger, men skolen ville forbeholde seg retten til ikke å delta i de prosessene der fordi skolen er så spesiell. Og det er jo litt sånn det samme med arbeidstid. Vi er så spesielle, at vi må ha noe for oss selv...Jeg tror det hadde vært sunt hvis en ikke tviholdt i så stor grad på det der at en er så spesielle, men at en heller så seg selv som en viktig del av samfunnsutviklingen og at en er med å bidrar til den samfunnsutviklingen som vi alle ser for oss at vi ønsker og vil ha. Og det handler om å greie å opprettholde den levestandarden som vi har her i landet. Og skole og samfunn er nødt til å spille på lag.

Politiker (NIH) var opptatt av at ledernes lojalitet var opp mot arbeidsgiver, men han trodde den lojaliteten ble satt på en hard prøve under konflikten. Vi ser at det er store partipolitiske forskjeller i spørsmålet om mer bunden tid til lærerne. Høyresiden ønsker mer kontroll over lærernes arbeidstid, mens venstresiden er skeptisk til mer styring. Fagmiljøene viser til at det ikke er noe forskningsmessig belegg for å hevde at mer styring av lærernes arbeidstid bidrar til bedre kvalitet i skolen.

5.3 Fra nasjonal diskurs til lokal empiri - skolelederrollen

Den nasjonale diskursen om skoleledere og lærernes arbeidstid har handlet mye om rektors styringsrett. En tydelig stemme i denne debatten har vært professor Johan From, som også er leder for skolelederutdanningen ved Handelshøyskolen BI. I en kronikk hevder han at lærernes organisering av arbeidstid er en anakronisme og fullstendig meningsløs i lys av dagens krav og forventninger om deltagelse, involvering og muligheter for faglig utvikling (From, 2013). I egen blogg skriver han:

Det er en hverdag for norske rektorer å oppleve at tiltak for endring av undervisning og klasseledelse renner ut i sanden og aldri når inn i klasserommet. At rektorene nå ser behovet for mer råderett over hva lærerne skal bruke tiden sin på, er derfor naturlig. Behovet for dette kommer ikke til å avta i årene som kommer. I dette perspektivet reiser spørsmålet om arbeidstiden til lærerne en viktig skolepolitisk debatt. (From, 2014, 7. avsnitt)

Kravet om at rektorene må ha mer råderett over lærernes tid kom fra flere kanter. Debattinnlegget i Dagbladet *Jeg vil bestemme over lærernes arbeidstid* av Marlen Faanesen, skolesjef i Eidsvoll, vakte stor oppmerksomhet (Faanesen, 2014). I avisinnlegget stiller hun spørsmål ved hvordan rektorene kan ha resultatansvar for hele skolen når 1/3 av arbeidstida til

lærerne er utenfor rektors styringsrett? Det samme argumentet bruker fylkesleder i skolelederforbundet, Ellen Tinnan, da hun på organisasjonens hjemmeside hevder at fordi rektor blir gjort 100 % ansvarlig for skolens resultater må vedkommende også ha mulighet til å bruke alle skolens ressurser for å oppnå gode resultater (Tinnan, 2014).

Rektorene selv har vært ganske tause i denne debatten. Kun et fåtall har ytret seg offentlig. Børre Steinar Børresen, er en av dem som har uttalt seg i media flere ganger. Ved skolestart 2014 uttaler han til Nettavisen at meglers skisse, som først ble akseptert, ga skolelederne bedre rammer til å drive skoleutvikling (Børresen, 2014). Han mener lærernes største frykt er at KS sine ønsker er en ren besparelse for kommunene, og mener staten bør garantere for øremerkede midler som vil gi bedre rammevilkår for skolene. Trond Hofvind (2014), tidligere tillitsvalgt i Utdanningsforbundet Hordaland, uttaler til Bergens Tiende at politikerne må slutte å skyve skolelederne foran seg. Han viste derimot til at skolelederne i Utdanningsforbundet fra Bergen og nabokommuner uttrykker i en uttalelse (19. mars) tvert imot «uro over den situasjonen som har oppstått når KS i sitt tilbud ... har teke bort alle sentrale avgjerder som sikrar like resursar til skulane ...» (Hofvind, 2014, 11. avsnitt). På skolelederforbundet sin hjemmeside står det "Skolelederforbundet deler også lærerorganisasjonenes bekymring for at ressursinnsatsen i skolen skal innskrenkes"(Furu, 7. avsnitt).

Frode Nilsen (2014), rektor ved Gimle oppveksttun, uttaler til Bergen Tidende at KS tar feil når de tror lærerne må bindes mer til skolen med tvang, fordi så mye av lærerens arbeid må utføres i fellesskap. Han sier videre:

Jeg mener KS ikke kan vise til relevant forskning som viser at økt binding fører til en bedre samarbeidskultur, og derved en bedre skole. Det er imidlertid stort belegg for å si at ledere som gir sine medarbeidere tillit og ansvar og følger dem tett opp, får motiverte, ansvarsfulle medarbeidere som løser oppgavene sine godt. Slike medarbeidere har ikke behov for en bundet arbeidstid, men tvert imot behov for å kunne bruke arbeidstiden sin fleksibelt, og kraftsamle arbeid når det er behov for det. (Nilsen, 2014, 10. avsnitt)

En tidligere lærer, rektor og byråkrat i Undervisningsdepartementet, Kjell Horn (2015), har nylig utgitt boka «Skolen som kamparena». Horn sier at skolelederjobben har skiftet fra å være den *fremste av likemenn* til å bli *rådmannens forlengede arm*. Han ytrer i boken bekymring for at avstanden mellom rektorer, som er ekstremt lojale ovenfor skoleeier, og lærere, som har lojaliteten rettet mot elevene, har blitt betenkelig stor. Horn er selv medlem av skolelederforbundet, men beklager at hans eget forbund stilte seg på KS sin side i konflikten om arbeidstid. Det begrunnes med: "For en skole der lærerne føler seg overvåket og

mistenkeliggjort, og der rektor spiller på lag med skoleeier på bekostning av samarbeidet med lærerne, kan ikke bli noe god skole" (Horn, 2015, s. 364). Horn mener at de fleste lærere oppfatter binding av arbeidstiden som en massiv mistillit til dem som fagpersoner og en manglende forståelse for læreryrkets egenart. Et allment kontrollregime, sier han, gjør at alle føler generell mistillit som demotiverende og et hinder for å gjøre jobben med glede. Han hevder videre at ikke bare konflikten rundt arbeidstid, men også målstyringshysteriet har skapt giftige samarbeidsklimaer ved enkelte skoler. Horn viser til situasjonen i Oslo og Sandefjord som eksempler på den problemstillingen.

Ut i fra den offentlige debatten kan det se ut som om det ikke hovedsakelig er skolelederne selv som uttaler at de trenger mer styring over lærernes arbeidstid, men ulike aktører som snakker på deres vegne. Det kan se ut som om de få rektorene som har uttalt seg offentlig for det meste har støttet lærerne i kampen mot bunden arbeidstid. Man kan stille spørsmål om hvorvidt kostnaden for skoleleder ved å gå offentlig ut mot lærerne kan være for stor med tanke på samarbeid videre. På samme måte kan offentlig støtte til lærernes kamp mot bunden arbeidstid bli oppfattet som illojalt av skoleeier. Skoleledernes mangel på offentlige ytringer i denne saken kan selvsagt ha flere forklaringer, og fører til at man vet lite om hva majoriteten av skolelederne mener. Arbeidsgiverorganisasjonen, KS, har i sin argumentasjon for å utvide lærernes bundne arbeidstid argumentert for at dette utspillet er kommet etter et uttalt ønske fra skolelederne, og de viser her til skolelederforbundet som støttet KS sitt framlegg i denne saken. Det faktum som arbeidsgiver underkjenner i denne sammenheng er at skolelederforbundet representerer under halvparten av skolelederne i Norge. Videre finnes det ingen undersøkelse som sier noe om hva skolelederne i Utdanningsforbundet mener om saken. Det vi vet er at flere lokale lag av skoleledere i Utdanningsforbundet har gått ut i media med sterk støtte til lærerne, og vi vet også at skoleledere har skiftet organisasjon på grunn av uenighet i denne saken.

Dybdeintervjuene av fire skoleledere i denne oppgaven tegner et bilde av en gruppe som har stor forståelse for lærerne sin kamp mot bunden arbeidstid, samtidig som de opplever seg litt i en "skvis" mellom kommunal ledelse og lærerne på egen skole. Skoleleder (RU) i intervjuundersøkelsen var tydelig på at han mente motstanden fra lærerne skyldes en følelse av mistillit fra KS til dem som arbeidstakere. Skolelederne mente konflikten også bunnet i

manglende forståelse fra arbeidsgiver om læreryrkets egenart. Skoleleder (RU) formulerte det slik:

KS var i utgangspunktet opptatt av at lærerne ikke jobbet nok, og at de skulle være på jobb som andre folk. Og helst skulle de ha vanlig ferie. Så de tok ikke, på en måte, yrkets egenart med seg. I hvert fall ble det oppfattet sånn. Da tror jeg folk fort kom i forsvarsposisjon.

Skoleleder (RU) påpekte videre at lærerne, tradisjonelt sett, har vært et litt fritt yrke. KS tok ikke hensyn til den kulturen. Skoleleder (RU) mener derfor at det ble en konflikt om oppfatning om hva arbeidstid er og hvilken rolle du som arbeidsgiver og arbeidstaker har. For som skoleleder (RU) uttalte:

For du snur ikke en kultur og en oppfatning i løpet av to måneder. Så da må du jobbe langsiktig. Jeg tror det var en krasj, rett og slett, om oppfatning av hva arbeidstid er og hva rolle du som arbeidsgiver og arbeidstaker har.

Skolelederne i undersøkelsen ønsket alle litt utvidet bunden arbeidstid, men så ikke noe behov for normalarbeidsdag i skolen. Både skoleleder (RU) og skoleleder (IU) så ikke noe behov for flere planleggingsdager, men hadde ønsket et par timer mer møtetid i uken. Skoleleder (RB) og skoleleder (ARB) derimot så ikke behov for mer ukentlig møtetid, men skulle gjerne ha hatt en planleggingsdag eller to etter skoleårets avslutning. Alle skolelederne er innforstått med at slik stemningen er blant lærerne etter streiken høsten 2014 så er det ikke verdt å ta opp kampen om mer binding av arbeidstiden. Ambisjonene til skolelederne i denne intervjuundersøkelsen er at de ønsket at fellestiden på skolen skal få så god kvalitet at lærerne, ikke bare ønsket mer av denne tiden, men at de ser et reelt behov for mer samarbeidstid.

Ingen av skolelederne trodde mer påtvunget tid ville ha noen positiv effekt på skoleutvikling. Skoleleder (ARB) er inne på mange av de samme argumentene som rektor Frode Nilsen på Gimle oppveksttun hadde om effekten av å påtvinge lærerne mer bunden arbeidstid.

Skoleleder (ARB) uttaler:

Vi ser for eksempel at hvis ledelsen bare kommer trekkende med noe og bare trer det ned over hodet til lærerne, så er det veldig mye motstand og ikke mye godt som skjer. Men i andre saker der ting blir jobbet opp fra gulvplanet og gjerne Utdanningsforbundet har kommet inn og jobbet sammen med de som skal tenke og lede skolen på et litt overordnet plan, så får de jo til ting. For de får jo på en måte bygget opp motivasjon og enighet om at dette er en vei vi har lyst til å gå. Og det tenker jeg er litt, hvis man kan overføre det inn i arbeidstidskampen da, så er det kanskje litt av nøkkelen.

På spørsmål om hvorfor mer binding av arbeidstiden var viktig for KS uttalte skoleleder (RB) at hun trodde KS over tid, i mange internasjonale undersøkelser, ser at skolen har stått på stedet hvil og at den ikke har fått effekten av ulike tiltak de har satt i verk. KS viser til forskning som sier at lærerne trenger å samarbeide mer og utvikle skolen som en lærende organisasjon. Det er trolig derfor KS ønsker å binde mer av lærernes tid, sier hun. Dette har bare blitt kommunisert ut feil mener skoleleder (RB). KS ønsker også en bedre skole, konstaterer denne skolelederen til slutt.

Skoleleder (ARB) tar ordet og er enig med skoleleder (RB), men han tror at det også ligger et effektiviseringsønske bak forslaget. Han uttaler:

Nei, altså. Jeg bare tenker at det er jo en mulighet for at de som sitter i KS og har ansvar for forhandlingene har en slags skjult agenda eller meninger om skolen som de ikke kan offentlig gå ut å sette ord på.

På mitt spørsmål om hva det kan være, understreker skoleleder (ARB) at det er bare synsing fra hans side, men at han tror mye av for- og etterarbeidet med elever er ganske usynlig for folk flest. Derfor er det lett å tenke at lærerne ikke arbeider så mye og at de har mye å gå på. Skoleleder (ARB) tror også at mange i KS tenker den tanken uten at de sier det høyt. Det er dette som er ullent, sier han. At de også har en oppfatning som de vet ikke er saklig, men som er med å prege dem. Skoleleder (ARB) mener selv det er stor forskjell på hvor mye tid lærerne bruker på for- og etterarbeidet til undervisningen, og uttaler:

Vi ser høy arbeidsmoral og stor omtanke for elevene. Vi ser noen jobber 43,5 timer i uken og vel så det, mens andre kutter svinger over en lav sko og helt sikkert ikke burde ta ut den avspaseringen som de tar ut. Akkurat som i alle andre yrker, så er det stor forskjell i hvor mye tid og krefter folk legger i jobben. Sånn er jo bare virkeligheten, og nå har jeg jo jobbet på ulike skoler opp igjennom og det har vært sånn alle steder. Det er derfor jeg har vært så provosert i alle retninger i denne debatten, for jeg har mye sympati for de lærerne som er veldig profesjonell i den innstillingen de har til jobben som skal gjøres, til utviklingen de trenger og passer på at de har tid nok til elevene. De som på en måte selv ser oppgavene og hva som må gjøres. Det er jo ikke de vi engster oss for, men jeg kjenner at vi av og til blir veldig provosert over at folk snakker veldig høyt i denne arbeidstidskampen, men i neste sving være uvillig til å ringe foreldre etter kl. 16 eller for å jobbe en søndag ettermiddag eller når man er ferdig på jobb kl. 15.15. Vi har jo noen av dem også.

Hun sier videre at det handler om at de som står utenfor må ha respekt for læreryrkets natur, men at lærere også må se og være villige til å arbeide på andre måter enn det de har gjort til nå. Skoleleder (ARB) tror at en skole styrt av målstyring på en karikert måte ikke blir noe god skole. Hun mener at man må ta utgangspunkt i at den skolen Norge har i dag er god uten at

man mister utviklingsperspektivet. Det viktigste er at man slipper elever ut herfra med lærelyst, leselyst og med en tro på at de kan bidra og lære mer. Skoleleder (ARB) tilføyer:

Så hvis vi da skal gå i den fellen å tro at elevene er såne små produksjonsenheter som vi skal fylle med kunnskap og så skal vi slippe de sånn litt utslitt og mett ut i samfunnet. Det tror ikke jeg er god samfunnsøkonomi, og heller ikke god samfunns-helse. Det er noe med å ha en skole som må ha lov til å utvikle mennesker inn i det samfunnet som venter på deg.

Samtidig understreker de at arbeidstidsavtalen er et nyttig verktøy for å skape en plattform til å lede ut i fra. Skoleleder (ARB) var, ikke overraskende, tydelig på at de var i et "mellomlandskap" her. Skoleleder (ARB) så behov for noe mer tid til felles arbeid på skolen, men utrykte samtidig stor støtte til lærerne. De var alle kritiske til måten KS kommuniserte på, og skoleleder (ARB) kommenterte at internopplæringen lederne hadde i forkant av de lokale forhandlingene var et godt eksempel på hvordan denne kommunikasjonen var. Hun påpekte at selv om det var bare skoleledere som var på dette kurset, så klarte KS å provosere de fleste av dem. Dette til tross for at de gjerne stod nærmere enn gjennomsnittslæreren med hensyn til ønske om forandring. For, som skoleleder (ARB) uttrykker, det er en arroganse i måten de kommuniserer at de ønsker å binde mer tid. Det tror hun er hele tabben her. Det som skaper temperatur er at lærerne opplever at de må kontrolleres mer, men hun som skoleleder har troen på at skoleeier ikke vil kontrollere mer, men gjøre det mulig å skape felles skoleutvikling. Intervjuundersøkelsen avdekket at skolelederne opplevde en forventning om å vise lojalitet til kommunal ledelse. For mange av dem gikk likevel sympatien til lærerne på skolen. Det var også det poenget politiker (LH) antydte, da hun mente at denne konflikten satte lojaliteten hos mange skoleledere på prøve.

5.4 Fra nasjonal diskurs til lokal empiri - lærerrollen

Den nasjonale diskursen om lærerrollen har den senere tid vært preget av at det foregår en dobbeltkommunikasjon fra myndighetene overfor norske lærere (Sjøberg, 2015). På den ene siden ustanselig ros og påpekning av at lærerne har verdens viktigste yrke, men på den andre siden stadig mer mistro, kontroll, rapportering, ønske om fastere arbeidstid, mer testing etc. Lærerstreiken høsten 2014 blir av mange betegnet som et grasrotopprør etter at lærerne stemte ned meklingsforslaget som Utdanningsforbundet først hadde godtatt. Det er liten tvil om at det var forslaget om økt binding av lærernes arbeidstid som utløste de sterke følelsene.

Frustrasjonen mange lærere opplevde i denne konflikten førte til utallige debattinnlegg på ulike media. Ikke minst ble aktiviteten på ulike grupper på *facebook* heftig, og her ble lærerne kritisert for å være usaklige og for å gå til personangrep på KS sine representanter i hovedstyret.

Forfatter, journalist og medarbeider i Manifest senter for samfunnsanalyse, Magnus Marsdal (2011) er kjent for boken «Kunnskapsbløffen» med undertittelen *Skoler som jukser og barn som gruer seg*. Den store misnøyen blant lærerne i konflikten om lærernes arbeidstid forklarer han (2012) med at lærernes frustrasjon hadde vart lenge og at mange lærere følte seg "overkjørt". I følge Marsdal er det ikke nødvendigvis den enkelte lærer som føler seg "overkjørt" personlig. Det er mer snakk om profesjonens fagtradisjon, metoder og verdier som trenges til side av juristers og bedriftsøkonomers målestokker og språk. I artikkelen hevder han at businessinspirert skolestyring har skapt en byråkratibølge som driver flinke folk ut av læreryrket. Oslo, som ifølge Marsdal, er Høyres utstillingsvindu for skolepolitikken får bunnkarakter i boken *Kunnskapsbløffen*. Osloskolen begynner å likne en *resultatfabrikk*, der lærerne skal produsere måltall for å bevise byrådets suksess.

Tre år senere ble lektor Simon Malkenes (2014) sin bok *Bak fasaden i Osloskolen* utgitt. Siktemålet med boken var å rette systemkritikk av den nyliberale skolen, og ekstremvarianten av denne som, også i følge denne forfatteren, er Osloskolen. Boken har fått mye oppmerksomhet etter at den ble utgitt, og mange lærere har gått aktivt ut i media med støtte til synspunktene som har blitt forfektet i boken. Malkenes er i boken sterkt kritisk til økonomi og markedstenkning i norsk skole. Han viser til at OECD er en mektig og sentral pådriver i internasjonal, så vel som i norsk skolepolitikk. I følge OECD kan norsk skole bli mer kostnadseffektiv ved å legge ned små skoler, gjøre klassene større, teste mer og offentliggjøre resultater på skole- og lærernivå. Samtidig advarer OECD med at økte bevilgninger ikke gir bedre skole. Malkenes kritiserer målstyringstanken der rektorer og lærere gjøres ansvarlige for å nå overordnede mål, og skolen blir sett på som en kunnskapsbedrift som skal produsere resultat. Han hevder at Osloskolen er preget av kommandoliberalisme, der lærer, elev og fagforening bare får opptre på utdanningsetatens premisser i en målstyrt, resultatorientert og konkurrerende kunnskapsbedrift. Han sier også at i den nyliberalistiske forståelsesrammen blir alle aktører gitt roller der de handler ut fra ønske om å maksimere egennytte og minimere det som ikke gagnar en selv.

Oslo-skolen, ledet av utdanningsdirektør Astrid Søgne, har av Marsdal (2011) og Malkenes (2014) blitt omtalt som et utstillingsvindu for nyliberalistisk skolepolitikk. Politikere på høyresiden viser til gode resultater på nasjonale prøver, mens kritikerne har gjennom mange avisdebatter vist til juks og *teach to test* mentalitet. Aftenposten hadde som eksempel et debattinnlegg med tittelen *Å ta Høyre i juks om Oslo-skolen* (Malkenes, 2015). Gunhild Nohre-Walldèn (2015) skriver på vegne av gruppen *Foreldreopprør mot Osloskolen* et debattinnlegg i Aftenposten *Juks og tillitskrise i Oslo-skolen*. I undertittelen stiller hun spørsmålet *Vil skolen elevens beste, eller er skolens resultater viktigst?* Denne debatten ble for alvor aktualisert da Oslo-skolene ble kritisert for å øve til kartleggingsprøvene.

Universitetslektor Sture Nome uttaler til Aftenposten at kartleggingsprøvene skal fortelle skolen hvilke elever som trenger ekstra hjelp, og at en praksis med å øve til disse prøvene kan være katastrofal for de svakeste elevene. Dette kan nemlig medføre at de ikke får den faglige støtten som de har behov for (Mellingsæter, 2014). Dette bekymret fylkesmannen i Oslo og Akerhus, Grethe Hovde Parr, og hun uttaler til VG at Fylkesmannen vurderer tilsyn etter feil bruk av kartleggingsprøver i Oslo-skolen (Ertesvåg, 2015). Malkenes sin kritikk mot norsk skolepolitikk får støtte blant flere forskere, politikere på venstresiden, lærere og etter hvert også en del foreldre. Kristin Clemet (2015) forsvarer kvaliteten på Oslo-skolen og stilte spørsmål i Aftenposten om Osloskolen er verdens beste. Suksessen bak de gode resultatene i Osloskolene mener hun handler om ansvarliggjøring i alle ledd. Byrådssekretær Morten Bakke (2015) skriver i et debattinnlegg til Aftenposten at Osloskolen er ingen eksperimentalskole, men at de gjør det de vet virker. Bakke viser til at Oslo har landets beste fylkesvise resultater med landets mest krevende elevflokk. Han viser videre til at 4 av 10 elever har minoritetsbakgrunn og at Osloskolene har 150 ulike nasjonaliteter. Bakke hevder at prøver ikke er et mål, men et hjelpemiddel for å sikre elevenes faglige utvikling og deres grunnleggende rett til utdanning.

Lærerinformantene i intervjuundersøkelsen var alle tydelige på at de ikke ønsket styringssystemer som i Oslo-skolen. De tillitsvalgte nevnte Sogn og Fjordane som et fylke som har fått til gode resultater ved hjelp av satsing på en sterk lærerprofesjon. Tillitsvalgt (HTV) viste videre til resultatene fra FINNUT- prosjektet *Lærende regioner*. Dette prosjektet viste til at det ikke finnes noen universaloppskrift på den gode skole (Jakobsen, 2015). Forskning har påvist at tre fjerdedeler av variasjonen i skolerresultatene til elever kan forklares

med foreldrenes sosioøkonomiske bakgrunn. Det er sannsynligvis dette som forklarer hvorfor det alltid er skolene i Oslo og Akershus som gjør det best på nasjonale prøver, sier forskerne i undersøkelsen. Det store paradokset er at elevene Sogn og Fjordane gjør det like bra, selv om foreldrene her har langt lavere inntekt og utdanningsnivå enn landsgjennomsnittet. Noe av forklaringen, mener forskerne, er at læreren blir møtt med respekt av samfunnet her og at skole blir oppfattet som viktig.

Respekten for læreryrket var et viktig punkt for alle lærerne i denne undersøkelsen, og spesielt ble det fra lærerne satt spørsmålstegn ved arbeidsgivers respekt og forståelse for læreryrkets egenart. På spørsmål om hvorfor de tillitsvalgte trodde motstanden mot bunden arbeidstid ble så stor, svarte tillitsvalgt (HTV):

Det gikk jo på nesten hele lærersjelen. Man opplever at en har en forhandlingsmotpart som ikke kjenner skole. Som viser mistillit til at lærere gjør den jobben de skal. Mange lærere, som jeg kjenner, bruker enormt mye tid på for- og etterarbeid. Langt utover det de får betalt for. Bruker søndager, og kvelder og bruker egen innsats i forhold til økonomi for å få tak i det de trenger til formingsopplegg, for å forberede seg. Så egentlig er jo problemstillingen den motsatte, og så blir en møtt med at en trur en kan effektivisere tiden til folk med å få de til å binde tiden på arbeidsplassen. Har ikke tillit til at en jobber nok eller godt nok, og da er det ganske provoserende og vi får en dårligere skole. Vi så hva som skjedde i Danmark med skolesystemet der.

Under intervjuene kom det også fram at flere av lærerne opplevde denne mistilliten som en krenkelse, noe som ble uttrykt fra lærere og også fra skoleledere. Det kunne tolkes ut fra utsagn som "man blir på en måte personlig angrepet". Lærer (EB) beskrev følelsen på denne måten:

Det er mangel på tillit. Når noen ikke har tillit til deg, så er det jo det... Jeg vil jo si at det er nesten ærekrenkende. Vi vet at vi gjør jobben vår og de rundt oss vet at vi gjør jobben vår. Det er de som er litt langt vekke som tviler på at vi gjør jobben vår. Slik opplever vi det, og det er krenkende synes jeg. Sårende. At de ikke har tillit.

På spørsmål om hvordan aktørene oppfattet KS sitt formål med å øke lærernes tilstedeværelsesplikt, så svarer de fleste lærerne at det har de aldri forstått. De mener likevel at det kan ha sammenheng med at arbeidsgiver vil ha mer kontroll, og at de ikke har tillit til at lærerne arbeider de timene de skal. Lærer (EU) påpeker at mens andre yrkesgrupper får fleksitid og hjemmekontor, så skal lærerne gå motsatt vei. Flere av lærerne i intervjuundersøkelsen påpeker at en del av argumentasjonen for tilstedeværelsesplikt på skolen har vært begrunnet ut fra behovet for tilgjengelighet for elever og kollegaer. Lærerne

argumenterer med at i dagens digitale samfunn forutsetter ikke elevkontakt at man er fysisk til stede. Mange lærere har utstrakt kontakt med elever på *mail*, meldinger, telefoner og *facebook*. Lærer (EB) uttrykker det slik:

Nå får du hele tiden SMS-er og e-poster og folk forventer at du svarer de. Så direkte-kommunikasjonen med foreldre gjennom telefon og media har økt enormt. Så tilgjengeligheten din er blitt mye mer krevende for å si det sånn. For det er noe med tilpasset opplæring og alt sånt. Foreldrene forventer at de skal ha svar på sin unge og det skal de ha umiddelbart. Så det går veldig mye tid til.

Lærerne mener at det for mange foreldre og elever oppleves mer nyttig å kunne nå læreren på kveldstid enn i skoletiden. Dersom en ønsker at læreren skal være tilgjengelig på kveldstid mener flere av lærerne i intervjuundersøkelsen at det er urimelig og samtidig øke tilstedeværelsen på dagtid. Lærerne påpeker at kollegasamarbeid også skjer i større og større grad digitalt ved *samskriving* i delte dokumenter og mailkorrespondanse.

Lærer (EU) mener at KS sitt formål med å øke lærernes tilstedeværelsesplikt er at arbeidsgiverne vil at vi skal klatre på OECD rapporten³⁵. Dersom de tror at mer bunden arbeidstid gir bedre resultater og bedre kvalitet i skolen, så har jo KS en edel hensikt. Men jeg tror ikke det sier han videre, i hvert fall ikke sånn læreryrket er. Deretter viser lærer (EU) til konflikten i Danmark og mener at arbeidsgivere i Norge også ønsker å spare penger. Han uttrykker det slik: "Alle vet jo at skolen ikke blir bedre med at lærere må undervise mer og være mer tilstede på skolen. Det ville bare bli et *rotterace* og *kjør*". Lærer (EU) er enig i at skolen trenger et løft. Han påpeker at skolen må få opp resultatene til elevene, heve statusen til lærerne og bedre rekrutteringen til yrket. Lærer (EU) mener imidlertid at mer bunden arbeidstid vil gi det motsatte resultat. Tillitsvalgt (LLL) mente binding av arbeidstid kanskje handler om at arbeidsgiver ikke tror at lærerne arbeider effektivt nok eller godt nok. Tillitsvalgt (HTV) nevner også at arbeidsgiver ikke har forståelse for egenarten til yrket, men også at det muligens ligger et system bak som handler om å drive skole på en annen måte enn det lærerne mener er bra. Både lærere og skoleledere viste til at politikerne trolig ønsket en bedre skole med mer samarbeid og fokus på utviklingsarbeid, samtidig som de hadde en skjult agenda med et ønske om effektivisering.

³⁵ OECD (1988) *Review of Educational Policy in Norway. Examiners Report and Questions*. OECD, Education Committee: Paris. Hentet 14.05.2016 fra http://www.udir.no/Upload/Rapporter/2011/5/OECD_country_report_norway.pdf?epslanguage=no

De lærerne jeg intervjuet mente at det å være profesjonell i jobben sin betyr å utøve den på en best mulig måte, og følge opp læreplaner og oppgaver. Lærer (UL) likte bedre å snakke om den gode lærer, og synes begrepet profesjonell lærer høres kaldt og umenneskelig ut. Lærer (UL) påpekte at den gode lærer må ha både faglig og menneskelig kompetanse, og ikke minst engasjement. Noen lærere kom inn på sammenhengen mellom å ha autonomi og være profesjonell. Lærer (EB) formulerte det slik:

Og da er det jo det at vi kanskje er mer profesjonelle hvis vi kan styre tiden selv, når vi er mest opplagt og hodet er mest klart for å få best resultat i andre enden. Enn at noen sier at nå mellom kl. 14 og kl. 15 skal du produsere og lage neste time. Da mister engasjementet og da mister du profesjonaliteten.

I diskusjonen rundt den profesjonelle lærer, fokuserte lærerne på ungdomsskolen først og fremst på viktigheten av fagkunnskap, det å kunne møte den enkelte elev og gi dem gode tilbakemeldinger. Lærer (UU) påpekte at tid og kapasitet var det som satte begrensningene for hvor godt en klarte å utføre yrket. Men også lærerne på ungdomsskolen var opptatt av fleksibilitet. Lærer (EU) sa det slik: "En profesjonell lærer, er en flink lærer, en dyktig lærer. Han må bli vist tillit fra arbeidsgiver. Ellers så er det ikke så lenge han er dyktig og flink, tror jeg". De tillitsvalgte nevnte at profesjonalitet handler om fag og kunnskap, men også om samarbeid med kollegaene. Tillitsvalgt (HTV) advarte mot at skolene kunne bli for strømlinjeformede og tone ned autonomien til den enkelte lærer. Lærerne viste på denne måten til Utdanningsforbundet (eller lærernes) sin definisjon på profesjonalitet, der det blir lagt mest vekt på den individuelle lærerrollen. Skolelederne var tydelige på at en profesjonell lærer var faglig trygg, flink til å møte alle elever og god til å samarbeide med kollegaene sine. Men samtidig var flere av skolelederne tydelig på den kollektive profesjonsrollen. Skoleleder (RU) sa det på denne måten:

Å være en profesjonell lærer er en lærer som er faglig trygg, som føler han har en slags myndighet i jobben sin. At han skal være autonom og skal være en kraft i seg selv og skal få lov til å ha den kraften. Og så skal han være opptatt med å gjøre andre god. Du jobber som et profesjonelt kollegium og ikke bare som enkeltindivid. At du er med å løfter på en måte kompetansen i hele personalet. Da må du ha personlig egnethet. Du må ha den sosiale biten inne og den faglige, at du er trygg på det du formidler. Det er den profesjonelle lærer som klarer å tenke litt forbi bare seg selv.

Begge politikerne på høyresiden mente begrepet " den profesjonelle lærer " handler om faglig dyktighet og kompetanseheving. Politiker (NIH) framhevet at rektorene trengte mer tid til å lede, nettopp for å legge vekt på profesjonaliteten. Politikerne på høyresiden viste da til den

kollektive profesjonaliteten, som også skolelederne viste til. Oppsummert avdekket intervjuundersøkelsene at lærerne mente at KS sitt ønske om økt binding av arbeidstiden skyldes mistillit til dem som arbeidstakere og et ønske om effektivisering av skolen. Lærerne frykter at mer bunden tid også kan medføre flere oppgaver eller, på sikt, pålegg om å ta vikartimer uten ekstra godtgjørelse. De mente den profesjonelle lærer trenger autonomi for å gjøre en god jobb.

5.5 Oppsummering av empiri

Oppgaven har tidligere vist til at KS ikke hadde noen klart mandat fra kommunene når de startet forhandlingene om lærernes arbeidstid. Noe som førte til at flere politikere gikk aktivt ut og støttet lærerne i konflikten om arbeidstid høsten 2014. Fra den nasjonale politiske diskursen kan man se at det var venstresiden som gikk tydeligst ut og støttet lærerne i denne kampen. Aktuelle forskningsmiljøer engasjerte seg også i den nasjonale diskursen om arbeidstid i skolen, og viste til at det ikke er noe fagmessig belegg for å hevde at mer styring av lærernes arbeidstid bidrar til bedre kvalitet i skolen. Det er samsvar mellom den nasjonalpolitiske diskursen og politikerinformantene i intervjuundersøkelsen.. Politiker (V) viste sterk motstand mot nyliberalistisk styringsfilosofi og støttet lærerne i konflikten rundt arbeidstid, mens politiker (LH) mente skolelederne trengte mer styring på ressursene sine. Hun mente lærerne var mer opptatt av egne interesser enn å tenke på elevenes beste.

Analysen viser også at skolelederne forholdt seg ganske tause i den nasjonale diskursen rundt lærernes arbeidstid. Det var derimot flere aktører³⁶ som snakket på deres vegne, og hevdet at skolelederne ønsket seg mer styring og kontroll over lærernes arbeidstid. Alle skolelederne i intervjuundersøkelsen påpekte at de kunne ønske seg noe mer tid til pedagogisk utviklingsarbeid på skolen, men understreket samtidig at de hadde stor sympati for lærerne i denne konflikten. Strategien deres for å få lærerne til å ønske å binde noe mer tid på skolen, var å lage fellestiden på skolen av så god kvalitet at lærerne selv så behov for mer samarbeidstid.

³⁶ Flere aktører kan være Skolelederforbundet, Civita, politikere m.m

I den nasjonale diskursen rundt arbeidstid i skolen ble mistillit det store mantraet. Flere røster i media hevdet at lærerne opplevde seg overkjørt, ikke først og fremst som enkelt-personer men på vegne av profesjonens fagtradisjon, metoder og verdier. Den ny-liberalistiske styringsfilosofien, som spesielt Oslo-skolen er styrt etter, har fått mye kritikk både fra politikere, lærere og foreldre. Blant lærerinformantene i intervjuundersøkelsen ble funnene fra den nasjonale diskursen bekreftet. Ingen av lærerne som ble intervjuet ønsket å arbeide under ny-liberalistisk styringsfilosofi. Både lærere og tillitsvalgte viste til at Sogn og Fjordane var et fylke som hadde oppnådd gode resultater ved godt partsamarbeid og tillit til lærerprofesjonen. Våre lærerinformanter viste også sterke følelser knyttet til konflikten rundt lærernes arbeidstid. Lærer (EB) ga uttrykk for at hun opplevde diskursen rundt arbeidstid i skolen ikke bare som mistillit, men også som en personlig krenkelse.

Det man kan konkludere med er at politikerne fra høyre- og venstresiden, både nasjonalt og lokalt, har ulike syn på styring og kontroll av lærernes arbeidstid. Høyresiden er tydelig på at de ønsker økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid, mens venstresiden er mer skeptisk. Skolelederne nasjonalt har vært ganske tause i den nasjonale diskursen om arbeidstid i skolen, men mye tyder på at mange ønsker noe mer binding av arbeidstiden til lærerne for å få tid til skoleutvikling og kollektivt samarbeid. Lærerne viser stor motvilje mot dagens styresystem i norsk skole og ønsker en mer profesjonsbasert styring, med mer fokus på skolens samfunnsmandat og mindre på testresultater.

Kap. 6 Drøfting, funn og konklusjoner

I dette kapittelet vil oppgaven knytte lokal empiri opp mot den nasjonale diskursen rundt arbeidstid i skolen. Det gjøres ved hjelp av teori som analyserer og forklarer aktørenes konstruksjon av sammenhengen mellom økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid opp mot skoleutvikling eller skolepolitikk. I oppgaven har jeg blant annet funnet mulige koblinger mellom teorier om rasjonell institusjonalisme og arbeidsgivers ønske om økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid. Lærernes motstand mot mer bunden arbeidstid kan blant annet forstås ved hjelp av teorier om endring av institusjoner og om institusjonelle logikker.

Arbeidsgivers ønske om mer styring og kontroll av lærernes arbeidstid kan knyttes til NPM-politikken og mål- og resultatstyringen vi har i skolen i dag. Styringssystemene i skolen har historisk gått fra offentlig administrasjon via NPM-styring til nettverksstyring, som kan sees på som et supplement til de andre to styringsformene. I denne oppgaven argumenterer jeg for at teorier om rasjonell institusjonalisme kan forklare arbeidsgivers ønske om økt styring og kontroll av arbeidstakerne. Disse teoriene ser på arbeidstakerne primært som egeninteresserte aktører og viser til *public choice*, *prinsipal-agent teorien* og markedsøkonomisk logikk. *Public choice* handler om at rasjonelle aktører handler for å maksimere egennytte og i denne sammenheng arbeide "minst mulig". *Prinsipal-agent teorien* understreker at utfører ikke alltid har samme mål som den som bestiller tjenesten. Selv i tilfeller der både bestiller og utfører er opptatt av å gi brukerne best mulige tjenester, kan man ofte tolke brukernes behov forskjellig. Den markedsøkonomiske logikken er preget av nyliberalistisk tankegang som fremholder individuelt ansvar på alle nivåer i organisasjonen. Hensynet til brukerne blir gjerne satt opp mot hensyn til arbeidstakerne. Logikken tar også utgangspunkt i at markedet er byråkratiet overlegent som styringssystem, og er opptatt av privatisering og fri konkurranse mellom tjenesteytere.

Ut fra institusjonell organisasjonsteori kan man argumentere for at skolen er en institusjon preget av *sti-avhengighet*. Slike institusjoner er vanskelig å endre. Mulig endring må skje langsamt og gjerne ved bruk av *organisasjonsoppskrifter*, *virus*, *translasjon* eller *diskurs*. Effekten av endring av institusjoner kan for eksempel bli *dekopling* eller *isomorfi*. I denne oppgaven argumenterer jeg for at teorier om endring av institusjoner kan være noe av

forklaringen på lærernes motstand mot mer binding av arbeidstiden. Et annet vesentlig argument er at lærerne kan være negative til den nyliberale styringsfilosofien som krever mer styring og kontroll av arbeidstakerne. Lærernes motstand mot økt styring av arbeidstiden kan også ha sammenheng med den profesjonelle logikk. Denne logikken er knyttet til en faglig ledelse, profesjonell identitet, profesjonelle normer/verdier, faglige standarder, autonomi og at den fører til standardisering av kunnskaper.

6.1 Drøfting av KS sitt mandat og resultatet av konflikten

KS er kommunenes arbeidsgiver-, interesse- og medlemsorganisasjon. Som arbeidsgiverorganisasjon har KS fått fullmakt av medlemmene til å inngå sentrale tariffavtaler på deres vegne. Oppgaven har tidligere vist at KS ikke hadde lokalpolitikere i ryggen når de forhandlet om lærernes arbeidstid våren 2014. Likevel er det mye som tyder på at KS opplevde det politiske presset fra sentrale politikere, over flere år, som et tydelig mandat. I tillegg hadde KS fått mange bekreftende svar fra kommuner på høringen som spurte medlemmene om mer binding av lærernes arbeidstid kunne være positivt for kvaliteten i skolen³⁷. Civita-rapporten om arbeidstidsavtaler i offentlig sektor³⁸ og endringen av arbeidstidsavtalen for danske lærere, ga trolig også KS et håp om å få endret norske læreres arbeidstidsavtaler.

I ettertid har det blitt stilt spørsmål ved hvorfor KS ikke klarte å endre norske læreres arbeidstidsavtale på samme måte som KL klarte å endre avtalen til de danske lærerne. Kristin Clemet (2012) skriver at årsaken til at den danske regjeringen var villig til å stå bak en slik konflikt, var at Danmark skulle gjennomføre en større reform av skolen uten at de hadde ressurser nok til å gjennomføre den. Løsningen ble at danske lærere ble tvunget til å være med å finansiere skolereformen ved endring av sin arbeidstidsavtale. At KL kunne varsle lockout av lærerne i folkeskolen var, i følge Clemet, i seg selv temmelig spesielt og noe hun vanskelig kan se kan bli gjennomført i Norge. Grunnen til at KL kunne gjøre det, var at de på forhånd hadde sikret seg full oppbakking fra den rødgrønne regjeringen. Clemet sier videre at situasjonen om lærernes arbeidstid i Danmark minner om overføringen av forhandlingsansvaret fra Staten til KS her hjemme. Det skjedde i 2003, da hun selv var

³⁷ Høring til kommunene om læreres arbeidstid viste seg å ikke være politisk behandlet i de fleste kommuner.

³⁸ Civita-rapporten om arbeidstidsavtaler i offentlig sektor ble skrevet av Mathilde Fasting (2013).

utdanningsminister. Dette var en reform som, i følge Clemet majoriteten av politikerne hadde ønsket seg lenge, men som ingen hadde hatt mot til å gjennomføre. Da Høyre gjennomførte det, som mindretallsregjering, var det bare mulig fordi de på forhånd hadde sikret seg passiv støtte i Stortinget.

En annen mulig grunn til at KS ikke nådde fram med sine krav i konflikten rundt lærernes arbeidstid kan være at de, som tidligere vist, kom dårlig ut i den nasjonale diskursen rundt konflikten om lærernes arbeidstid. Bukve (2012) påpeker at en måte som kan muliggjøre endring av institusjoner er den kommuniserende diskursen som handler om å presentere, forhandle, argumentere og legitimere politisk ovenfor et publikum. Evalueringsrapporten³⁹ etter konflikten rundt lærernes arbeidstid kritiserer KS for å ha gått inn i striden med lærerne uten en helhetlig kommunikasjonsstrategi. Konsulentene bak rapporten mente det var strategisk feil av KS å ikke analysere kommunikasjonsutfordringer i opinionen, trusler mot eget omdømme, motpartens kommunikasjonsposisjon, og bruk av egnede medier og egne kanaler. Linda Eline Eriksen (2015) har i sin masteroppgave i nordisk språk og litteratur utført en retorisk analyse av konflikten mellom KS og lærerorganisasjonene i 2014. I konklusjonen viser hun (2015) til at KS sin argumentasjon tar utgangspunkt i et premiss begge parter er enige om, å skape en best mulig skole. Svakheten i KS sin retorikk, ifølge Eriksen, er at forsøket med å identifisere seg med mottakerne ved å ta hensyn til deres virkelighetsoppfatning, langt på vei har sviktet. Istedenfor fremstod KS sine talspersoner ofte kritisk, nedlatende og personlig provosert.

Etter den kritiske evalueringsrapporten har KS trolig tatt selvkritikk med hensyn til hvordan de argumenterte i media under denne konflikten. Både i den nasjonale diskursen og blant informantene i undersøkelsen ble KS stilt til ansvar for det høye konfliktnivået mellom partene. Selv politikerne på høyresiden som støttet økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid, mente at KS sin kommunikasjon mot lærerne var uheldig. Politiker (LH) mente at den uhensiktsmessige kommunikasjonsformen fra KS medførte at politikerne trakk seg, slik at KS ble stående igjen alene i konflikten. På spørsmål i kommunal rapport om manglende mandat fra lokalpolitikere, svarte Gunn Marit Helgesen⁴⁰ at det er viktig å erkjenne at mens KS har jobbet med lærernes arbeidstid i mange år, så velges det mange nye politikere hvert fjerde år. Politikerne er ikke så oppdatert på problemstillingen rundt lærernes arbeidstid som KS, og derfor må KS være veldig tydelige på hva dette handler om (Krossli, 2015).

³⁹ KS bestilte evalueringsrapporten fra Agenda Kaupang og Burson Marsteller.

⁴⁰ Gunn Marit Helgesen var KS sin leder i hovedstyret.

Oppsummert kan man, med støtte i evalueringsrapporten, konkludere med at KS ikke vant fram i konflikten fordi de ikke hadde sikret seg et tydelig nok mandat fra politikerne, og fordi de ikke hadde en helhetlig kommunikasjonsstrategi.

6.2 Drøfting av sammenheng mellom empiri og teori - Politikerrollen

Kommunestyret/fylkestinget er den formelle skoleeieren, men delegerer utøvelsesansvaret for å styrke skolens kvalitetsarbeid til administrasjonen. Administrasjonen skal både tilrettelegge styringsinformasjon for politikerne, men også støtte skoleledere og lærere i deres arbeid for å bedre elevenes læring.⁴¹ Som aktører i intervjuundersøkelsen er politikerne skoleeiere, med hovedansvar for utformingen av kommunens skolepolitikk. I intervjuundersøkelsen er det spennende å observere hvor ulike oppfatninger politikere/skoleeier på høyre- og venstresiden har om skolepolitikk, både nasjonalt og lokalt. Problemstillingen i undersøkelsen setter spørsmål ved hvorvidt ulike aktører konstruerer sammenhengen mellom økt styring av lærernes arbeidstid og skolepolitikk/skoleutvikling. I det følgende vil jeg se nærmere på hvordan de ulike aktørene konstruerer denne sammenhengen.

6.2.1. Drøfting av sammenheng mellom empiri og teori - politikere på høyresiden

I konflikten rundt lærernes arbeidstid har aktører som NHO og Civita i lengre tid forsøkt å påvirke politikere til å mene at arbeidsgiver trenger mer styring og kontroll. Dette er i tråd med tidligere høyrepolitikk under statsråd Clemet, med etablering av kvalitetsportal, innføring av nasjonale prøver, overføring av forhandlinger om lønn og arbeidsvilkår til kommunene, prestasjonslønn til lærere og avviking av en rekke sentrale regler til fordel for valgfrihet og brukerstyring. Kravet fra arbeidsgiver om mer bunden arbeidstid for lærerne kan derfor sees som en naturlig oppfølging av en skolepolitikk med klare mål, der underliggende nivå får frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å nå målene. Denne styringsformen har sitt hovedfokus på at målene med virksomheten oppfylles, og om det skjer med effektiv ressursbruk. Dette stiller igjen krav om kontroll og rapportering fra det underliggende ledd.

⁴¹ Hentet 26.03.2016 fra <http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/utdanning-og-oppvekst/skole/084013kortversjon-skoleeier.pdf?id=2767>

Under selve konflikten rundt arbeidstid i skolen forholdte de fleste politikerne på høyresiden seg tause, og viste til at det var en konflikt mellom partene i arbeidslivet. Bare Henrik Aasheim (H) gikk tydelig ut og tok avstand fra KS sin håndtering av konflikten. På spørsmål om hvordan politikerne på høyresiden i undersøkelsen oppfatter konflikten rundt lærernes arbeidstid er de tydelige på at rektor trenger styringsrett over ressursene (lærerne) i skolen, og de forventer at skoleleder viser lojalitet til arbeidsgiver i hvordan skolen blir styrt. Det er i samsvar med mål- og resultatstyringen som vi finner i skolen i dag og forutsetter et hierarkisk system der toppledelsen fastsetter mål og også i siste hånd er ansvarlig for resultatoppnåelse (Karlsen, 2006).

På spørsmål om hvorfor politikere på høyresiden tror at lærerne har så sterke følelser rundt tema arbeidstid, så svarer de at lærerne gjennom år har opparbeidet seg rettigheter og sedvaner rundt arbeidstid som de ønsker å beholde. De mener det er klart at alle kjemper for sine rettigheter. Politiker (LH) uttaler også at hun mener lærerne er mer opptatt av egne rettigheter enn å sette elevene i fokus. Dette er påstander som kan settes i direkte sammenheng med *public choice teorien* til March og Olsen (1984) i tidligere institusjonell teori. Denne teorien hevder at rasjonelle aktører handler ut fra kalkulert egeninteresse. I skolen kan man for eksempel tenke at den fleksible arbeidstiden lærere har hatt til nå er et gode læreren ikke vil gi slipp på, selv om en opprettholdelse av arbeidstiden går utover kvaliteten på tilbudet til elevene. Den samme filosofien finner vi i *prinsipal-agentteorien*, der det understrekes at utfører ikke alltid har samme mål som den som bestiller tjenesten. Teorien understreker at selv der begge parter er opptatt av å gi brukerne best mulige tjenester, kan man ofte tolke brukernes behov forskjellig. Dette blir kalt målforskyving. I skoleverket kan man i noen tilfeller tenke at lærere kan ha en annen vurdering enn arbeidsgiver om hva som er den gode skole, og man hører ofte lærere uttale at lojaliteten deres først og fremst går mot elevene. Det at arbeidsgiver ønsker mer styring og kontroll over lærernes arbeidstid kan både skyldes at de støtter seg til *public-choice* teorien og mistenker lærerne for ikke å arbeide et helt årsverk. Det kan også skyldes at de mistenker prinsipal-agent teori/ målforskyving, og vil ha mer kontroll med hva arbeidstiden blir brukt til.

I skoledebatten finner vi argumenter som bygger på byråkratisk logikk, markedslogikk og profesjonslogikk. Argumentet til politikere på høyresiden i undersøkelsen om at lærere ikke er mer spesielle enn andre arbeidstakere, bygger opp under markedslogikken. Det samme gjør uttalelsen fra politiker (LH) om skolen som premissgiver for nye arbeidstakere. Skolen som

samfunnsinstitusjon blir her underkommunisert, mens skolens betydning for morgendagens næringsliv får fokus i denne tenkningen.

Man kan derfor konkludere med at kravet fra arbeidsgiver om mer bunden arbeidstid for lærerne kan sees som en naturlig oppfølging av tidligere skolepolitikk. Spesielt høyresiden i politikken har lagt stadig mer vekt på hierarkisk styring og kontroll av skolen. Dette samsvarer med rådende skolepolitikk i Norge i dag, med mål- og resultatstyring. Poenget illustreres i intervjuundersøkelsen ved at politikere på høyresiden argumenterer for økt binding av lærernes arbeidstid ved å vise til markedsøkonomisk logikk, der mer bunden arbeidstid i hovedsak handler om mer styring, kontroll og effektivisering av tjenester. Lærernes motstand mot denne styringen setter politikere på høyresiden i sammenheng med *public choice* og *prinsipal-agent teorien*, som sier at lærerne kjemper for egne rettigheter uten å sette elevene i fokus.

6.2.2. Drøfting av sammenheng mellom empiri og teori - politiker (V)

Innføring av NPM baserte styringsprinsipper i det offentlige fra åtti/nitti-tallet skjedde i hovedsak med alle partier sin velsignelse. I konflikten rundt lærernes arbeidstid har oppgaven vist at politikere som f. eks. Giske (2015) har tatt selvkritikk på partiets tidligere skolepolitikk. Flere partier på venstresiden i politikken har etter hvert tatt tydeligere avstand fra markedslogikken sin styring av velferdstjenestene. Tankesmien Agenda viser til Støstad (2015) under diskusjon om velferdssamfunnets framtid. Denne filosofien ligger tett opp til synspunktene SV har forfektet når de i den senere tid har tatt til ordet for en åpenhets- og tillitsreform inspirert fra København. På initiativ fra SV, vedtok Oslo bystyre i november 2014 å innføre en lokal tillitsreform som en prøveordning i utvalgte bydeler.

På spørsmål om hvordan politiker (V) oppfatter konflikten rundt arbeidstid i skolen var han tydelig på at han hadde stor forståelse for motstanden fra lærerne i denne saken. Politiker (V) var tydelig kritisk til nyliberal politikk og innføringen av nye styringsreformer, under NPM spesielt. Han påpekte at han først og fremst var uenig i menneskesynet som ligger bak denne styringsideologien. Politiker (V) ser målstyring i en klar sammenheng med NPM, og tolker kravet om mer styring av lærernes arbeidstid som mistillit mot profesjonen. Han påpeker at man må få en respekt for læreryrkets egenart, og en nasjonal respekt for klasserommet.

Utsagnene kan knyttes direkte opp mot den profesjonelle logikk som sier at lærernes faglige kompetanse skal i prinsippet være løsrevet fra egeninteressen og være rotfestet i faglig integritet og følge vitenskapelige normer for kunnskapsproduksjon og kunnskapsformidling (Karlsen, 2006). Politiker (V) understøtter den profesjonelle logikken videre med å hevde at det ikke burde være behov for å diktere metoder eller årsverk, så lenge man er trygg på at det på enhver skole foregår en levende diskusjon om kompetanse, læringssystem og læringsmetoder. Politiker (V) viste til slutt til tankesmien Agenda, og mente at sitt eget syn på styring gikk i retning mot det som kan kalles nettverk eller *governance*.

På spørsmål om hva politiker (V) tenker om KS sitt utsagn om at rektorer skal være rådmannens forlengede arm i skolene, svarer han at rektorene aldri må bli oppfattet som agenter for rådmannen. Det mener han vil føre til at rektorene vil miste lærernes tillit. Dette utsagnet fra politiker (V) understreker videre at han støtter seg på den profesjonelle logikk, som er knyttet til faglig ledelse istedenfor hierarkisk ledelse (Freidson, 2001).

Politiker (V) hevder også at KS er blitt enig om å styre lærerne hardt fordi kommunesektoren er dypt og kritisk underfinansiert. Videre mener han at målet med mer binding av lærernes arbeidstid handler delvis om effektivisering av arbeidstiden. Dette argumentet kan man, som tidligere vist i oppgaven, finne belegg for i St. meld. nr. 30 (2003-2004) og i St. meld. nr. 37 (1990-91). Politiker (V) er derved tydelig på at han er kritisk til den ny-liberalistiske styringsfilosofien som er opptatt av kutt i tjenester og markedslogikk.

Oppsummert kan en si at innføring av NPM-baserte styringsprinsipper i det offentlige før og rundt årtusenskiftet i hovedsak skjedde med alle partiers velsignelse. I ettertid har flere partier fra venstresiden i politikken tatt tydeligere avstand fra markedslogikkens styring av velferdstjenestene. Politiker (V) i vår undersøkelse er en av dem som innrømmer at de NPM-baserte styringssystemene gikk under "radaren" uten at hverken politikere eller folk flest så konsekvensene av denne politikken. Han påpeker at han senere har arbeidet aktivt mot denne politikken. Politiker (V) er dermed en av flere politikere på venstresiden som er kritisk til de ny-liberalistiske styringssystemene. Politiker (V) argumenterer alternativt for profesjonslogikken, med tillit til at de ansatte selv har den beste kompetansen til å vurdere eget arbeid og tillit til at profesjonen vil utføre den til samfunnet og brukernes beste. Politiker (V) uttaler også at KS er blitt enige om å styre skolen veldig hardt, fordi kommunesektoren er

dypt og kritisk underfinansiert. Med den uttalelsen mer enn antyder politiker (V) at det kan være en sammenheng mellom økt styring av lærernes arbeidstid og ressurstildeling til skolen. Politiker (V) er den aktøren i undersøkelsen som uttaler helt konkret at han ønsker seg styring gjennom nettverk, som et alternativ til styring gjennom hierarki eller marked.

6.3 Drøfting av sammenheng mellom empiri og teori - skolelederrollen

Empirikapittelet viser til at skolelederne selv har forholdt seg ganske tause i den nasjonale diskursen rundt lærernes arbeidstid, men at ulike aktører i stor grad har talt på deres vegne. KS har vist til at mer styring av lærernes arbeidstid har vært et uttalt ønske fra skolelederne over lang tid, uten at de har konkrete tall som underbygger det argumentet. Det er vesentlig å ha klart for seg at Skolelederforbundet, som var på arbeidsgivers side i konflikten om lærernes arbeidstid, representerer under halvparten av skolelederne i Norge.

Skolelederne, som valgte å uttale seg offentlig om konflikten rundt lærernes arbeidstid, var først og fremst bekymret for en mulig svekkelse i lesepliktavtalen til lærerne (Børresen, 2014 og Hofvind, 2014). Flere skoleledere mistenker KS for at de ved å svekke lesepliktavtalene til lærerne ønsker å gi kommunene et større handlingsrom for å kunne kutte i skolebudsjettene. Skolelederforbundet Lillehammer støtter lærernes krav om sentrale lesepliktavtaler og de deler også lærerorganisasjonenes bekymring for at ressursinnsatsen i skolen skal innskrenkes til tross for at organisasjonen er på arbeidsgivers side i denne konflikten (Furu, 2014). Skolelederne i Danmark har, etter konflikten om lærernes arbeidstid, styringsrett over hvor mange timer den enkelte lærere skal undervise. Det har ført til at lærerne i Danmark i gjennomsnitt må undervise tre timer mer i uken, men samtidig er de individuelle forskjellene store (Norbeck og Ropeid, 2014).

KS krevde ikke noe svekkelse i lesepliktavtalen for lærere i sitt forslag til ny arbeidstidsavtale i 2014, bortsett fra et punkt om at vikartimer utført i bunden arbeidstid ikke skulle utløse overtidslønn for lærerne. Frykten fra skoleledere om at KS ønsker en svekkelse av lærernes lesepliktavtale kan muligens ha sitt utspring i flere uttalelser fra tankesmien Civita (Clemet, 2013 og Fasting, 2013b). Clemet skrev på sin blogg at en svekkelse av lesepliktavtalen kunne gi skolelederne mulighet til å gi erfarne lærere flere undervisningstimer enn uerfarne. Hun

mente også at en oppmykning av regelverket kunne løse problemet med sykdom blant ansatte, fordi lærere da kan bli pålagt å ta vikartimer uten ekstrabetaling. Historien viser også at NHO allerede for ti år siden ønsket å oppheve avtaler om leseplikt og arbeidstid mellom lærerorganisasjonene og staten, og i stedet la ledelsen på den enkelte skole fungere som arbeidsgiver og disponere lærerressursene på best mulig måte (Karlsen, 2006). Mye tyder derfor på at skolelederne har grunn til å frykte at KS, på et senere tidspunkt, kan komme med et krav om en svekkelse i lesepliktavtalene for lærerne.

Skolelederne i undersøkelsen var alle tydelige på at de ønsket en sentral arbeidstidsavtale med noe mere bunden arbeidstid for lærere og at de samtidig ønsket å beholde en sentral lesepliktavtale. Det står i kontrast til argumentet fra KS og politikere fra høyresiden i undersøkelsen om at skolelederne ønsker mer styring på ressursene sine. På spørsmålet om styring og kontroll av lærernes arbeidstid viser diskursen nasjonalt og intervjuene i undersøkelsen at skolelederne ønsker noe mer binding av lærernes arbeidstid for å få mer tid til kollegialt samarbeid rundt skoleutvikling, men ikke på langt nær så mye tid som KS krevde i forhandlingene. Skolelederne, i undersøkelsen, understreket at spørsmålene rundt arbeidstid må bli arbeidet opp fra gulvplanet og i samarbeid med lærernes organisasjoner. Lederne poengterer at det de vinner med denne styringsformen var at de får bygget opp motivasjon og enighet om vei og retning i utviklingsarbeidet. De var alle tydelige på at hvis de som ledere styrer ovenifra og ned, vil det bare føre til mye motstand uten noen konstruktive endringer. Alle skolelederne i undersøkelsen ønsker at økt binding av arbeidstid skal bli bestemt sentralt, siden de mener at det vil bli for krevende å forhandle det fram lokalt.

Resultatet partene ble enige om ved underskriving av ny arbeidstidsavtale etter streiken høsten 2014 ble derimot at arbeidstid nettopp skal forhandles lokalt i den enkelte kommune og på den enkelte skole. Denne avtalen følger opp tankegangen bak mål- og resultatstyringen, som vi har i skolen i dag. Direktoratet for økonomistyring skriver på sin hjemmeside⁴²:

Hensikten med mål- og resultatstyring er å øke effektiviteten og få mer ut av ressursene ved at underliggende nivå får frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å nå målene. Styring og kontroll skal i mindre grad skje gjennom detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter og enkeltoppgaver. I stedet skal oppmerksomheten i større grad rettes mot om målene med virksomheten oppfylles, og om det skjer med effektiv ressursbruk. Med utgangspunkt i mål fastsatt i dialog med overordnet nivå, har ledelsen på hvert nivå selv ansvar for å utlede hvordan målene skal nås og hva som må prioriteres i styringen. (4. avsnitt)

⁴² <http://www.dfo.no/no/Forvaltning/Okonomiregelverket/Ord-og-begreper/Glossary/M/Mal--og-resultatstyring/>

Mål- og resultatstyringssystemet overlater på den måten ansvaret for en effektiv ressursutnyttelse til den enkelte leder. Dette kan føre til et dobbelt press på skolelederne ved at arbeidsgiver forlanger effektiv drift og egne ansatte forlanger gode arbeidsforhold. Situasjoner som krever nedbemanning kan være ekstra utfordrende for mellomlederne. På Regjeringen.no⁴³ står det:

Som leder vil det kunne føles vanskelig å gjennomføre store omstillinger som får konsekvenser for de ansatte, og det kan ofte være mere naturlig å stå på den tilsattes side. Mellomledere opplever ofte en situasjon med krysspress mellom krav fra toppledelsen om rask gjennomføring, og motstand både nedenfra i organisasjonen og tidvis fra nærmiljøet. (5. avsnitt)

Dette er et press som kan være vanskelig å leve med, og kan være en av grunnene til at det i Norge er vanskelig å rekruttere til lederstillinger i skolen. En annen grunn kan være endring av selve rektorrollen de siste ti-femten årene. Aftenposten påpeker i en artikkel at rektor var tradisjonelt en slags opphøyd førstelærer, nesten i en slags kombinasjon av leder og tillitsvalgt. Det hevdes videre at nå er røttene nedover svekket og lojalitetsbåndene oppover styrket og innskjerpet. Hyppige og store reformer med ny metodikk og nye læreplaner har sammenheng med politikernes markeringsbehov, men det blir rektorene som får den tvilsomme æren av å være innspillenes budbringer inn i skolen hevder artikkelforfatteren (Madsen, 2010) En siste grunn kan være at det ofte er vanskeligere å lede en kunnskapsorganisasjon enn andre typer organisasjoner, blant annet fordi kunnskapsmedarbeidere gjerne er selvstendige og uavhengige, kraftfulle, kompetente og først og fremst faglig orientert (Krokan, 2009).

Man kan, ut i fra det foregående, stille spørsmål ved om KS har rett i at skolelederne ønsker mer styring og et større handlingsrom til å bestemme over lærernes arbeidstid? Skolelederne i undersøkelsen var tydelige på at de ikke ønsket det, og var redd for at lokale drøftinger rundt arbeidstid ville føre til uro og misnøye blant lærerne på skolen. Hva andre skoleledere mener om saken er vanskelig å vite, da bare et fåtall har ytret seg offentlig i diskursen rundt lærernes arbeidstid. Mye kan tyde på at skolekulturen der rektor er *den fremste blant likemenn* fremdeles eksisterer i større eller mindre utstrekning på de fleste skoler. Skolelederne som ble intervjuet i denne undersøkelsen viste stor forståelse for skolen som institusjon og hvorfor

⁴³ Hentet 05.05.2016 fra https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/lover_regler/retningslinjer/2014/personalpolitikk-ved-omstillingsprosesse/3/3-3/id713142/

endring av skolen er vanskelig. På spørsmål om arbeidstid i skolen var det tydelig at skolelederne i undersøkelsen hadde stor sympati og forståelse for lærernes opplevelse av mistillit fra arbeidsgiversiden. Flere av skolelederne mente konflikten bunnet i manglende forståelse fra arbeidsgiver om læreryrkets egenart og en manglende forståelse fra KS om at man ikke kan snu en kultur i løpet av to måneder. Skolelederne viste i intervjuundersøkelsen en klar forståelse for at det tar tid å endre skolen som institusjon, slik som det kan argumenteres for ut i fra organisasjonsteorien. Skoleleders kritikk av arbeidsgivers manglende forståelse for læreryrkes egenart kan tyde på at de selv har en klar forankring i profesjonslogikken. Noen av skolelederne uttalte at de selv ble provosert av KS sin ordbruk og måten de kommuniserte på ovenfor lærerne. Skolelederne ga uttrykk for at de opplevde seg noe presset i denne situasjonen, med forventninger om lojalitet både ovenfra og nedenifra.

Skolelederne, i undersøkelsen, så derimot behov for en ny og mer kollektivorientert profesjonsrolle for lærere. De ønsket alle noe mere bunden arbeidstid for lærerne for å kunne utvikle denne nye profesjonsrollen. Dette ønsket skolelederne å få gjennomført ved å øke kvaliteten på planleggingstiden i skolen. Håpet er at lærerne da vil ønske og oppleve et reelt behov for å avsette mer tid til kollektivt samarbeid på skolen. Det kan virke som om skolelederne er den av informantgruppene som tydeligst knytter mer binding av lærernes arbeidstid opp mot skoleutvikling og den kollektive profesjonsrollen. Mål- og resultatstyringen i skolen ansvarliggjør skolelederne for resultater på egen skole i mye større utstrekning enn tidligere styringssystemer gjorde, og det kan være noe av grunnen til at skoleledernes har et så sterkt fokus på skoleutvikling. Skolelederne, som ble intervjuet i undersøkelsen, uttaler at de ønsker seg noe mer tid til kollektivt utviklingsarbeid. Her viser skolelederne til den kollektivt baserte profesjonslogikken, som KS også støtter seg til. Denne logikken baserer seg på at det er det kollektive samarbeidet i lærerkollegiet som fremmer god undervisning og støtter enkelt-lærernes arbeid i klasserommet. Man kan reise spørsmålet om slike logikker er lokale eller globale fenomener. Denne intervjuundersøkelsen er fra en kommune hvor hovedfokuset blant skolelederne var at lærerne først og fremst trenger tid til samarbeid og skoleutvikling, og at resultatet av det kollektive vil bli bedre undervisning.

Oppsummert kan vi si at skolelederne selv har forholdt seg ganske tause i den nasjonale diskursen rundt lærernes arbeidstid, men at ulike aktører har talt på deres vegne. KS har under hele konflikten vist til at mer styring av arbeidstiden har vært et uttalt ønske fra skolelederne

over lang tid, uten at de har konkrete tall som underbygger det argumentet. Skolelederne uttaler i den nasjonale diskursen at de frykter at en framtidig svekkelse i lesepliktavtalen vil gi kommunene mulighet for å kutte i skolebudsjettene. Skolelederne i undersøkelsen uttaler at de ønsker seg noen flere timer bunden arbeidstid for lærere i sentral avtale, men de ønsker ikke å ta kampen lokalt. Mye kan tyde på kravet om mer lokal styring av egne ressurser er et politisk ønske uten forankring i ledergruppen. Skolelederne i undersøkelsen kobler deres ønske om noe mer binding av lærernes arbeidstid opp mot skoleutvikling og viser til den kollektive profesjonsrollen.

6.4 Drøfting av sammenheng mellom empiri og teori - lærerrollen

Den nasjonale diskursen om mål- og resultatstyring i skolen viser at lærerne som profesjon er svært kritiske til den ny-liberalistiske styringsfilosofien som dominert skolepolitikken de tre siste tiår. At lærerne er kritiske til denne styringsfilosofien ser vi tydelig uttalt i Marsdal (2011) og Malkenes (2014) sine bøker og gjennom utallige debattinnlegg i ulike media. Istedenfor ønsket lærerne *profesjonbasert* - eller *nedenfra-og-opp* styring, der lærere og skoleledere er premissgiverne og regulering skjer gjennom yrkesnormer og profesjonskunnskap.

Øyvind Sørreime, tidligere rektor og sentralstyremedlem i Utdanningsforbundet, uttaler til bladet Utdanning at til tross for langvarig og massiv motstand i lærerprofesjonen er det norske utdanningssystemet i ferd med å utvikle seg til et test-, måle- og mistillitsregime (Utdanning, 2016:6, s. 48). Sørreime henviser til Hargreaves og Shirley (2012) og uttaler at store deler av lærerprofesjonen erfarer dagens mål- og resultatstyringssystem som en stor hindring for økt kvalitet i skolen. Sørreime kobler innføring av dette styringssystemet mot teorien om organisasjonsoppskrifter (Rørvik, 2007). Sørreime hevder videre at mål- og resultatstyring som organisasjonsutviklingside har fått et stort nedslagsfelt fordi politiske nivåer har besluttet at offentlige virksomheter skal kunne identifiseres som likeverdige med virksomheter i privat sektor. Videre hevder han at skolen som organisasjon blir oppfattet på en måte av politikere og på en annen måte av lærerprofesjonen. Der politisk nivå oppfatter skolen som en organisasjon tilnærmet lik alle andre virksomheter, mens lærerprofesjonen mener skolen er ulik de fleste andre virksomheter i samfunnet. Sørreime argumenterer for at en av grunnene til at lærerprofesjonen ikke har blitt hørt, er at de har vært mer opptatt av å protestere mot mål- og resultatstyring enn å introdusere noe alternativ. Han mener derfor at lærerprofesjonen har

en utfordring i å lykkes med å skape, samordne, formidle og vinne fram med profesjonens kunnskap, kompetanse og verdier som grunnlag for et alternativt styringssystem. Linn Herning, fra alliansen *For Velferdsstaten*⁴⁴, er en annen debattant som er opptatt av styringssystemene i offentlig sektor. Hun uttaler til Morgenbladet at vi har fått et *elfensbenstårn*⁴⁵ i offentlig sektor (Herning, 2016). Dette uttrykket blir ofte brukt nedsettende i forbindelse med personer som isolerer seg fra samfunnet og fra menneskelig engasjement. I denne sammenheng er uttrykket benyttet for å illustrere politikere som ikke lytter til de som står i velferdstjenestenes førstelinjer. Herning understreker at virkelighetsforståelsen mellom de som gjør jobben og de som leder, kontrollerer og analyserer den er påfallende stor. Hun hevder at den offentlige debatten er blitt en maktkamp der styringseliten bruker sine maktposisjoner. Kravet om lojalitet oppover og null kritikk utad står skremmende sterkt uttaler Herning. Som et alternativ til det rådende styringssystemet vi har i Norge i dag viser hun til tillitsreformen helse- og omsorgsborgermester Thomsen har fått innført i hjemmetjenestene i København.

I denne intervjuundersøkelsen mente informantene i lærergruppen at arbeidsgivers ønske om å binde mer av arbeidstiden deres, handlet om mistillit til dem som mennesker og som profesjon. Lærerne som ble intervjuet var også tydelige på at de ikke ønsket styringssystemer som vi ser i Oslo-skolen. Tillitsvalgte viste til Sogn og Fjordane som et eksempel på et fylke som hadde fått til gode resultater i skolene med styring gjennom tillit og partssamarbeid. Flere lærere uttalte i intervjuene at selv om KS begrunnet mer binding av arbeidstiden med et ønske om bedre skolerresultater, så mistenker lærerne arbeidsgiver for å være mer opptatt av å effektivisere arbeidstiden og redusere kostnadene til skolen. Alle lærerne var opptatt av læreryrkets egenart og viste til en individuell profesjonsrolle, selv om de også så betydningen av samarbeid. Samarbeidet ønsker de helst å gjøre på egne premisser, og de mener at det ikke er noe behov for mer binding av arbeidstiden for å oppnå kollektivt samarbeid.

Teoristudien viser at mange lærere er kritiske til mål- og resultatstyring som vi har i skolen i dag. Mange røster har argumentert for at PISA undersøkelser og nasjonale prøver sier lite om kvaliteten i norsk skole, da skolens mandat er langt mer omfattende enn bare å se seg blind på faglige mål. Man kan ut i fra organisasjonsteorien argumentere for at skolen som institusjon er vanskelig å endre, og skal endring skje må den være kompatibel med de normer og verdier

⁴⁴ Alliansen For velferdsstaten er en allianse som kjemper for å opprettholde og videreutvikle velferdsgoder og rettigheter. Hentet 02.04. 2016 fra <http://www.velferdsstaten.no/hvem-er-vi/>

⁴⁵ "Elfensbenstårn" er opprinnelig et uttrykk som omhandlet dikterens opphøyde fjernhet fra tidens problemer, først brukt i 1837 av kritikeren Sainte-Beuve om dikteren Alfred de Vigny. Hentet 02.04.2016 fra <https://snl.no/elfensbenst%C3%A5rn>

som er i skolekulturen. Det har tydelig skjedd en styringsendring av norsk skole de siste tre tiår, og endringen har skjedd både gjennom implementering av nye organisasjonsoppskrifter som for eksempel mål- og resultatstyring, som virusssmitte gjennom språk- og begrepsendring og isomorfisk endring gjennom å etterligne *best practice* og gjennom en nasjonal diskurs om hvilken retning politikerne ønsker å styre skolen. Da denne styringsendringen trolig står i konflikt med grunnleggende verdier i norsk skole, har endringsforsøkene blitt møtt med både åpen og fordekt motstand. Det er nærliggende å tenke at når arbeidsgiver pålegger lærerne å arbeide på en måte som de mener er etisk betenkelig vil noen lærere vise åpen motstand, mens flere vil motarbeide påleggene i det stille. Et eksempel på åpen motstand er de to Sandefjord-lærerne som ble truet med oppsigelse fordi de nektet å fylle ut et omfattende vurderingsskjema om elevene. Fordekt motstand kan knyttes til begrepet løse koblinger eller frakobling, som er begreper som blir brukt når reformer blir forsøkt implementert uten å nå klasserommet (Rørvik, 2007). Som oppgaven har vist til tidligere kan også *prinsipal-agent* teorien forklare hvorfor ikke reformer eller politisk ønskede metoder når klasserommet. Man kan for eksempel tenke seg at lærere, som synes elevene har for stort press og for mange tester, ikke vil øve så mye til de nasjonale prøvene som arbeidsgiver ønsker at de skal gjøre.

I likhet med skolelederne frykter også lærerne at KS, i forlengelsen av arbeidsgivers krav om mer bunden arbeidstid, vil de komme med krav til svekking av den sentrale lesepliktavtalen. Dette kan medføre at lærere må undervise flere timer i uken. Civita, med Kristin Clemet og Mathilde Fasting, har vært tydelige på at effektivisering av arbeidstiden er arbeidsgiver sitt fremste mål med å forandre avtalen. Siden arbeidsgiver vanskelig kan argumentere bare ut fra effektivisering, søker de samtidig legitimitet i argumenter om å styrke det kollektive samarbeidet mellom lærerne og fremme skoleutvikling. Lærerinformantene er tydelige på at de ikke trenger mer bunden tid for å samarbeide med lærerkolleger, dette samarbeidet skjer like gjerne i ubunden tid. Motstanden flere av lærerinformantene har mot økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid kan minne om argumentene Hargreaves (2003) har mot det han kaller kunstig kollegialitet. Lærerne kan gjerne avtale møtetider med andre lærere utenom fellestiden hvis de selv opplever at det kan være nyttig. De kan derimot yte motstand dersom arbeidsgiver skal bestemme hvem de skal samarbeide med og hva de skal samarbeide om. Dette blir av mange oppfattet som påtvunget og meningsløst.

6.5 Oppsummering av sammenheng mellom empiri og teori

Oppsummert kan man hevde at både den nasjonale diskursen om mål- og resultatstyring i skolen og intervjuene av lærerne i undersøkelsen viser at lærerne er svært kritiske til den ny-liberalistiske styringsfilosofien som har dominert skolepolitikken de tre siste tiår. Lærerne ønsket derimot en mer profesjonsbasert styring av skolen og argumenterte ut fra en profesjonell logikk. Denne logikken er knyttet til faglig ledelse, profesjonell identitet, profesjonelle normer/verdier, faglige standarder og autonomi for yrkesutøveren.

Problemstillingen for oppgaven er: "Hvordan konstruerer ulike aktører sin forståelse av sammenhengen mellom skolepolitikk, skoleutvikling og økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid?". Intervjuundersøkelsen har vist at alle informantene, bortsett fra skolelederne, først og fremst koblet mer bunden arbeidstid for lærerne opp mot den ny-liberalistiske skolepolitikken, som ønsker å gi arbeidsgiver mer styring og kontroll over lærernes arbeidstid. Det var bare politikerne fra høyresiden som i intervjuene uttrykket støtte for denne politikken, mens politiker (V) og lærerinformantene var tydelige motstandere av slike styringssystemer.

Skolelederne har også forståelse for at lærerne kunne vise motstand mot opplevelsen av å bli styrt og kontrollert, men de mente selv at noe mer bunden arbeidstid kunne gjøre det kollektive samarbeidet og skoleutviklingen lettere. Skolelederne er derfor den eneste informantgruppen som først og fremst knyttet mer binding av lærernes arbeidstid opp mot skoleutvikling. En grunn kan være krysspresset de opplever, der de må være lojale både mot skoleeier og mot en mer profesjonsbasert logikk. Det at hverken politikere, tillitsvalgte eller lærere i særlig grad knyttet konflikten rundt lærernes arbeidstid til skoleutvikling er et viktig funn i denne undersøkelsen, siden behovet for skoleutvikling har vært hovedargumentet fra arbeidsgiversiden for binding av arbeidstiden. Det kan tyde på at konflikten handler mer om hvilke styringssystemer vi ønsker i skolen, enn om hvordan vi skal få til skoleutvikling.

Tankegangen til politikerne kan muligens være at det er deres oppgave å sørge for at skolelederne får handlingsrom til å styre ressursene i skolen slik de mener er mest hensiktsmessig, og at de også overlater innholdssiden til dem. Mer handlingsrom og lokal frihet er blant de klassiske nyliberale ideene, slik man ser i mål- og resultatstyringen av skolen. Denne styringsfilosofien fører til mer kontrollbehov, noe lærerne i konflikten om arbeidstid opplevde som mistillit. Ulempen med en slik filosofi, er at skolelederne er avhengige av at de som skal utføre tjenesten er med på laget, hvis ikke er faren for dekopling

stor. Blant skolelederinformantene i undersøkelsen var det tydelig at de så denne sammenhengen helt klart, og at de derfor ønsket sentrale retningslinjer rundt arbeidstid for lærerne. Arbeidsgiver kan tvinge gjennom en reform med 37 timer bundet til skolen, men muligheten for at det som Hargreaves kaller kunstig kollegialitet blir rådende er absolutt tilstede. En annen fare, hvis lærerne er motstandere av rådende skolepolitikk, er at lærerne arbeider mot egne mål og ikke etter de målene arbeidsgiver ønsker.⁴⁶

Et annet interessant funn i oppgaven er de ulike tolkningene arbeidsgiver og profesjonen selv legger i begrepet den profesjonelle lærer. Oppgaven har tidligere vist til at mye kan tyde på at myndighetene forsøker å redefinere profesjonalitetsbegrepet. Det redefinerte profesjonalitetsbegrepet ønsker at fagprofesjonene i større grad skal være tilpasset markedsøkonomitenkningen med mål og resultatstyring. Elstad og Helstad (2014) viser til at profesjonsbegrepet er et vagt begrep som gir positive assosiasjoner, og konkluderer med at: "Dersom noen ønsker å innføre standardiseringer i læreryrket, ytre evalueringer av lærerarbeidet eller økning av bunden tid for lærere, er det dermed hensiktsmessig å presentere endringene som ledd i tiltak for økt *profesjonalisering* av lærerstanden" (s.53). Det kan dermed se ut som om arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene har en kamp om definisjonsmakten til hva som kjennetegner begrepet den *profesjonelle lærer*, uten at denne debatten har fått mye fokus. Ingen av informantene i denne undersøkelsen, hverken politikere, skoleledere, tillitsvalgte eller lærere hadde i intervjuene noen klar formening om de ulike definisjonene av profesjonsbegrepet.

Alle informantene, bortsett fra politikerne på høyresiden, var bekymret for at svekkelse av leseplikten kunne gi rom for nedskjæringer i skolen. Både politiker (V), skolelederne, tillitsvalgte og lærerne uttrykte bekymring for at arbeidsgiver ønsker en slik svekkelse, og at det kan tvinge skoleledere til å pålegge lærere flere undervisningstimer i uken dersom skolen skulle få mindre økonomiske ressurser grunnet dårlig kommuneøkonomi.

6.6 Avgrensning av oppgaven

Spørsmålet om arbeidstid i skolen kan sees i mange perspektiver. Fra et mer samfunnsøkonomisk perspektiv kunne jeg ha valgt å se mer på kost/nytte effekten av binding

⁴⁶ Prinsipal-agent teorien viser til lærere som arbeider hovedsaklig mot egne mål og ikke arbeidsgivers mål.

av arbeidstid. Den innfallsvinkelen ville hatt et helt annet fokus og skapt en annen debatt enn den problemstillingen som ble valgt i oppgaven. Allmennhetens rettsoppfatning kunne også vært en vinkling. Da kunne jeg ha undersøkt hvorvidt allmennheten synes lærernes arbeidstid er rimelig og rettferdig i forhold til andre arbeidstakere.

I arbeidstidsdebatten i media så vi også at temaet engasjerer flere aktører enn de som var informanter i intervjuundersøkelsen for denne masteroppgaven. Jeg kunne derfor også ha valgt å undersøke hva foreldre, elever og den allmenne samfunnsdebattant mener om temaet. Sett i et større samfunnsperspektiv har jeg valgt en forholdsvis snever tilnærming, siden jeg bare ser tematikken ut fra aktører internt i skolesystemet. En annen avgrensing av oppgaven er skoleslag. Arbeidstidsbestemmelsene er like aktuelt for lærerne i videregående skole, og de var også involvert i streiken i 2014. Ved å intervjuere lærere fra dette skoleslaget kan det tenkes at andre synspunkter også ville gjøre seg gjeldende. Lærere i videregående skole har hatt og har en større fleksibilitet i arbeidstiden, og vil trolig ha enda sterkere motforestillinger enn lærerinformantene i intervjuundersøkelsen.

En helt annen vinkling på temaet rundt arbeidstid i skolen kunne ha vært å undersøke effekten av streiken. Hvordan er lærernes arbeidstid på skolene i dag? Skjedde det noe endring i arbeidstiden etter arbeidstidsforhandlinger på den enkelte skole våren 2015? Hvordan er stemningen og samarbeidet mellom skolelederne og lærerne etter konflikten? Hvordan er samarbeidet mellom lærerne? Dette er spørsmål jeg bare i liten grad har berørt i masteroppgaven.

Temaet *arbeidstid i skolen* kunne ha vært vinklet på mange ulike måter. Jeg har hatt fokus på å forstå hvorfor debatten rundt arbeidstid i skolen har utløst så sterke følelser og skapt så stor konflikt mellom partene. For at intervjuundersøkelsen ikke skulle bli for omfattende valgte jeg å avgrense informantene til aktører som har sin rolle i drøftinger rundt arbeidstid i kommunen. Politikere i kommunen er hovedansvarlig for lokal skolepolitikk og i noen kommuner legger de gjerne føringer for hva arbeidsgiver skal mene om lærernes arbeidstid i forhandlingene på kommunalt nivå. Tillitsvalgte på kommunenivå forhandler arbeidstid med kommunalsjef/oppvekstsjef. Skoleledere og lærere ved deres tillitsvalgte forhandler om arbeidstid på skolenivå. Barne- og ungdomsskolelærerne ble valgt som skoleinformanter da de forholder seg til kommunepolitikere som skoleeiere. Det hadde absolutt vært interessant og relevant å intervjuere kommunalsjef/oppvekstsjef skole, men denne aktøren ble valgt vekk av kapasitetshensyn. Hvorvidt de enkelte informantene er representative for den gruppen som de tilhører må også problematiseres. Det er ikke gitt at stemmene som blir hørt er representative, det har derfor vært svært viktig å se deres uttalelser i lys av ulike debattanter i media. Selv

med et begrenset intervjumateriale finner jeg svarene interessante, siden både teori og dokumentanalysen støtter opp under funn som ble gjort.

6.7 Konklusjon

Formålet med masteroppgaven har vært å finne ut hvorfor KS sitt krav om økt binding av lærernes arbeidstid har møtt så sterk motstand hos lærerne, og hvordan ulike aktører har konstruert sin forståelse av sammenhengen mellom lærernes arbeidstid og skoleutvikling/skolepolitikk. Jeg har i denne oppgaven tatt utgangspunkt i den nasjonale diskursen om arbeidstid for lærere og speilet denne diskursen mot dybdeintervjuer av politikere, skoleledere, lærere og tillitsvalgte i en kommune i Hordaland.

Både dokumentanalysen og intervjuundersøkelsene viser at politikerne konstruerer sammenhengen mellom økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid opp mot skolepolitikk og ny-liberale styringssystemer. At politikernes oppfatninger er betinget av partitilhørighet ser vi tydelig både i debattinnlegg i media, og i intervjuene med politikerinformantene. Høyresiden støtter bruk av ny-liberalistiske styringsformer. De argumenterer for at mer binding av arbeidstiden vil føre til bedre skoleutvikling og gjøre lærerne mer tilgjengelige for elevene. Lærernes motstand mot mer binding av arbeidstiden begrunner de med at lærerne er mer opptatt av egne rettigheter enn å tenke på elevenes beste. Videre mener de at lærergruppen ikke er mer spesiell enn andre yrkesgrupper, og at skolen kan sammenlignes med andre virksomheter. Politikere fra venstresiden har etter hvert blitt mer kritiske til den ny-liberalistiske styringsformen vi har i samfunnet i dag. Flere politikere fra venstresiden har, i etterkant av streiken om arbeidstid for lærerne, kritisert KS sin håndtering av denne konflikten. Noen av venstrepolitikere mener staten må ta tilbake forhandlingsansvaret for lærerne. Andre etterspør en tillitsreform for kommunalt ansatte. Flere politikere på venstresiden frykter at kravet om økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid handler om effektivisering av arbeidstid, og er redd lesepliktavtalen for lærerne kan bli utfordret ved neste "korsvei".

Skolelederne konstruerer, ifølge dokumentanalysen og intervjuundersøkelsene, sin forståelse av behovet for økt binding av arbeidstiden opp mot skoleutvikling. De gir uttrykk for at de ønsker noe mere binding av lærernes arbeidstid for å ha tid nok til felles planlegging og

kollegialt arbeid rundt skoleutvikling. Hovedfokusert blant skolelederne er at lærerne først og fremst trenger tid til samarbeid, for å få bedre undervisning. Skolelederne har forståelse for at lærerne opplever kravet om mer binding av arbeidstiden som mistillit og har stor sympati for lærernes synspunkter. Samtidig føler de seg forpliktet til å arbeide lojalt etter overordnede instruksjoner. Flere skoleledere ønsket at forhandlingene rundt arbeidstid skal skje sentralt, da det er for krevende å ta kampen lokalt. Skoleledere frykter også at stram kommuneøkonomi kan føre til nedskjæringer i skolen hvis regelverket rundt lærernes leseplikt blir svekket.

Intervjuundersøkelsene og dokumentanalysen viser tydelig at lærernes motstand mot økt styring og kontroll av arbeidstiden i skolen handler først og fremst om motstand mot de ny-liberalistiske styringssystemene vi har i skolen i dag. Dagens styringssystemer medfører større handlefrihet lokalt i arbeidet med læreplaner og valg av arbeidsmåter, men fordrer samtidig sterkere nasjonal styring med forsterket bruk av tilsynsfunksjoner og resultatkontroll. Skolens kvalitet blir, ved bruk av mål- og resultatstyring, først og fremst målt ved testing av elever i *nasjonale prøver*, *PISA* m.m.. Kritikken mot ensidig vektlegging av tester som vurderingsform går på at skolens samfunnsmandat er mye mer omfattende enn bare gode testresultater. Det økte kontrollbehovet, som kravet om mer binding av arbeidstiden trolig er en del av, opplever mange lærere som et uttrykk for mistillit. Dessuten mener flere lærere at innføring av mål- og resultatstyring i skolen har ført til økt byråkratisering i form av strengere krav til dokumentasjon av arbeidet. Generelt gir lærerne uttrykk for at de ønsker mer tid til for- og etterarbeid til undervisning, og frykter at økt binding av arbeidstiden vil gi dem mindre tid til det de oppfatter som sine kjerneoppgaver. Stadig nye oppgaver kommer inn i skolen, og lærerne frykter at kjerneoppgavene i skolen kan bli skadelidende. Lærerne ønsker en best mulig skole for elevene, men store deler av lærerprofesjonen erfarer dagens mål- og resultatstyringssystem som en hindring for økt kvalitet i skolen. Mange lærere er trolig også redde for at dersom kravet om økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid blir innført, så vil det neste kravet fra arbeidsgiver bli å åpne opp regelverket slik at lærerne kan pålegges å undervise flere timer i uken.

Konklusjonen på oppgaven er at lærernes tydelige motstand mot økt styring og kontroll av arbeidstiden i skolen handler mer om motstand mot de ny-liberalistiske styringssystemene vi har i skolen i dag, enn om behovet for skoleutvikling. Politikerne konstruerer også sammenhengen mellom økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid opp mot skolepolitikk

og styringssystemer, mens bare skolelederne konstruerer sin forståelse av økt binding av arbeidstiden opp mot behovet for skoleutvikling. Alle er enige om at målet er en best mulig skole for elevene. De ulike aktørene har derimot ikke samme oppfatning av hvilken skole som er best eller hvilke virkemidler som bør tas i bruk for å nå målet.

Epilog

Oppgaven har i liten grad sagt noe om hvordan veien videre går for skole-Norge. Konflikten om arbeidstid i skolen ble i flere ulike media framstilt som en tillitskrise mellom lærerne og KS. Ingen er tjent med at denne tillitskrisen fortsetter, så jeg håper både lærerne, KS og hele det norske samfunnet kan bli enige om hva slags skole vi ønsker for barna våre. Tanker om veien videre for skole-Norge er ikke en del av oppgavens problemstilling, men underveis i arbeidet ble jeg nysgjerrig på hva de ulike aktørene tenkte om framtiden for skolen. Jeg valgte derfor å stille det spørsmålet som et siste punkt i intervjuguiden. På mitt spørsmål om hvordan aktørene ser på framtiden for skole-Norge, mente alle at veien videre må bygges gjennom dialog og partsamarbeid. Flere av aktørene var tydelige på at de for morgendagens skole ønsket styring i form av nettverk, i stedet for gjennom hierarki og marked. Lærerne var den informantgruppen i undersøkelsen som var mest skeptisk til om en slik dialog er mulig i nærmeste framtid. Begge de unge lærerne var tydelige på at de kom til å se seg om etter annet arbeid hvis ikke styringssystemene i skolen ble forandret. Dette er signaler samfunnet må ta på alvor når vi vet at nesten halvparten av de unge lærerne forlater yrket innen fem år, samtidig som vi vet at Norge vil mangle langt over 20 000 lærere i 2020 (Andreassen, 2015).

Utdanningsminister Torbjørn Isaksen er også bekymret for tillitskrisen i norsk skole. Derfor satte han høsten 2015 sammen et ekspertutvalg som skal analysere lærerrollen og forsøke å komme fram til en felles virkelighetsbeskrivelse av læreren og lærerens rolle i skolen. Isaksen hevder at et problem under konflikten, høsten 2014, var at virkelighetsforståelsen til partene var så langt fra hverandre (Almendingen, 2015). Isaksen uttaler videre at målet med å etablere utvalget er å overvinne den dype tillitskrisen mellom kommunene og lærerne som ble demonstrert ved konflikten om arbeidstid, høsten 2014. Utdanningsforbundets leder, Steffen Handal, uttaler i samme artikkel i kommunal-rapport at ekspertutvalgets avhandling kan være et viktig bidrag til debatten. Samtidig understreker han at den manglende tilliten som har vært mellom lærerne og KS bare kan gjenopprettes mellom partene i arbeidslivet.

Andre signaler som kan tyde på at politikerne har et ønske om å gjenopprette tilliten i skolen er NOU-rapporten (2015:8) om fremtidens skole. Denne rapporten påpeker at det ikke er tilstrekkelig å forstå endringsprosesser som hierarkiske prosesser som foregår *ovenfra og ned*.

NOU- rapporten hevder at skolesystemet må forstås som *et løst koblet system* som består av ulike subsystemer med egne kulturer, handlemåter og verdier. Utvalget skriver videre at aktørene på ulike nivåer bør oppleve at forventningene er formulert direkte til dem. De må forstå hva som er intensjonen med endringene og kjenne seg inkluderte i prosessen. Strategien må derfor inkludere alle aktørene, fra departementet og til den enkelte lærer. Som støttespillere for elevenes læring er også foreldrene målgruppe for strategien.

Alle informantene i intervjuundersøkelsen mener at veien videre i skole-Norge må gå gjennom dialog og samarbeid. Det er et langvarig og krevende arbeid å bygge opp nye styringssystemer basert på samarbeid og tillit, men mye tyder på at ulike krefter arbeider for at det skal bli en realitet. Prøveprosjektet byrådet i Oslo har satt i gang med en tillitsreform i hjemmetjenestene i utvalgte bydeler,⁴⁷ er også spennende i denne sammenheng. I de senere år har norske forskere og skoleledere "valfartet" til de kanadiske provinsene Alberta og Ontario, for å lære av de vellykkede skolesatsingene som *Den fjerde vei* i stor grad tar utgangspunkt i. Så det er tydelig at dette alternative styringssystemet har vakt interesse og nysgjerrighet også i Norge.

Målet er en best mulig skole for elevene. Aktørene har ulik oppfatning av hvilken skole som er best. Det strides også om hvilke virkemidler som bør tas i bruk for å nå målet. Det kan derfor være nyttig at alle parter forsøker å arbeide sammen for en felles forståelse av hvilken skole morgendagens samfunn trenger, og hvordan en best skal arbeide for å nå dette målet

⁴⁷ Hentet 07.05. 2016 fra <http://lo-oslo.no/forside-pdf/2015-08-faktaark-tillitsreform.pdf>

Litteraturliste

- Aadland, E. (2011) *Og eg ser på deg...* Oslo: Universitetsforlaget.
- Aasland, S. (2015, 08.09) *En fjerde vei for velferden*. Hentet, 05.03. 2016, fra <http://www.tankesmienagenda.no/innlegg/en-fjerde-vei-for-velferden/>
- Agenda Kaupang og Burson Marsteller (2015, 26.03) *Evaluering av tariffoppgjøret 2014*. Hentet, 06.03.2016, fra <http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/arbeidsgiver/tariff-lov--og-avtaleverk/bm-evaluering-ks-tariff-2014-offentlig.pdf?id=20092>
- Almendingen, B.(2015, 04.08) *Sa nei til å sitte i utvalg*. Kommunal-rapport. Hentet, 28.05. 2016. fra <http://kommunal-rapport.no/skole/2015/08/sa-nei-til-sitte-i-tillitsutvalg>
- Amundsen, B. (2015, 27.04) *Sånn får vi god skole, mener skoleforskeren*. Hentet, 06.03. 2016, fra <http://forskning.no/samfunn-barn-og-ungdom-samfunnskunnskap-skole-og-utdanning/2015/04/sann-far-vi-god-skole-mener>
- Andersen, S. (2013) *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. 2.utgave. Oslo: Fagbokforlaget.
- Andreassen (2015, 08.05) *Lærerne flykter fra skolen*. Hentet, 06.03.2016, fra <http://www.uib.no/aktuelt/88423/1%20C3%A6rerne-flykter-fra-skolen#>
- B-rundskriv nr.: B/09-2014. *Undervisningspersonalet - særavtale om arbeidstid for undervisningspersonalet SFS 2213 og andre aktuelle bestemmelser*. Hentet, 28.05. 2016, fra <http://www.ks.no/globalassets/blokker-til-hvert-fagomrade/arbeidsgiver/tariff-lov--og-avtaleverk/b-rundskriv-9-2014---undervisningspersonalet---arbeidstid-og-diverse-bestemmelser.pdf?id=15427>
- Bakke, E. (2001) *Adam Smith - den seirende ideolog*. Magma (4/2001). Hentet 06.03. 2016 fra <http://www.magma.no/adam-smith-den-seirende-ideolog>
- Bakke, M. (2015, 25.08) *Osloskolen er ingen eksperimentsskole, vi gjør det som vi vet virker*. Hentet, 06.03. 2016, fra http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Osloskolen-er-ingen-eksperimentsskole_-vi-gjor-det-som-vi-vet-virker-8137805.html
- Bergesen, H.O. (2006) *Kampen om kunnskapsskolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bouckaert, G., Peters, G., Verhoest, K. (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management* Houndmills: Palgrave Macmillan.

- Bukve, O. (2012) *Lokal og regional styring*. Oslo: Det norske Samlaget.
- Børresen, B. (2014, 10.08) *Unødvendig streik gir endelig nødvendig skolesatsing?* Hentet, 06.03. 2016, fra <http://www.nettavisen.no/na24/rektor---unødvendig-streik/8476584.html>
- Christensen, T., Lægred, P., Roness, P. og Røvik, K.A. (2009). *Organisasjonsteori for Offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Clemet, K. (2012, 05. 12) *Skolerevolusjon i Danmark? Om en dypt bevart hemmelighet*. Hentet, 06.03. 2016, fra http://clemet.blogg.no/1354655906_skolerevolusjon_i_dan.html
- Clemet, K. (2013, 27.03) *Lockout i dansk folkeskole*. Hentet, 03.02. 2016, fra http://clemet.blogg.no/1364339532_lockout_i_dansk_folke.html
- Clemet, K. (2015, 11. 04) *Kristin Clemet: Er Oslo-skolen verdens beste?* Hentet, 28.05. 2016, <http://www.aftenposten.no/meninger/kommentarer/Kristin-Clemet-Er-Oslo-skolen-verdens-beste-7976666.html>
- Dahl, T. (2014) *Lærere som samarbeider gir bedre skoler*. Hentet, 06.03. 2016, fra <http://gemini.no/2014/04/laerere-som-samarbeider-gir-bedre-skoler/>
- Dalby, K. (2005): *Omstilling i kommunene med fokus på New Public Management*. Hentet, 06.03. 2016, fra http://www.fagforbundet.no/forsida/omstilling/arkiv/Rapporter/?article_id=7488
- DiMaggio og Powell (1991) *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. I Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (Red) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago and London. The University of Chicago press.
- Elstad, E. og Helstad, K. (2014) *Profesjonsutvikling i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksen, L.E. (2015) *En retorisk analyse av konflikten mellom KS og lærerorganisasjonene i 2014* (Mastergradsavhandling, Universitet i Oslo). Hentet, 31.03.2016, fra <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/49320/En-retorisk-analyse-av-konflikten-mellom-KS-og-lrerorganisasjonene-i-2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A. og Woll, K. (2014) *Organisasjonsteori*. Oslo: Cappelen Damm.
- Ertesvåg, Frank (2015, 01.12) *Fylkesmannen bekymret for prøvebruk i Oslo-skolen*. Hentet, 06.03. 2016, fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/skole-og-utdanning/fylkesmannen-bekymret-for-proevebruk-i-oslo-skolen/a/23570487/>
- Faanesen, M. (2014, 29.01) *Jeg vil bestemme over lærernes arbeidstid*. Hentet, 06.03. 2016, fra

- <http://www.dagbladet.no/2014/01/29/kultur/meninger/debattinnlegg/kronikk/lerere/31542021/>
- Fasting, M. (2013a) *Arbeidstidsavtaler i offentlig sektor*. Hentet, 05.03. 2015, fra <https://www.civita.no/?s=arbeidstid+i+offentlig+sektor>
- Fasting, M. (2013, 13.12b) *Lærerløft og arbeidstid*. Hentet, 04.02. 2016, fra <https://www.civita.no/2013/12/13/laererloft-og-arbeidstid>
- Finborud, A (2014) *Står ikke bak lærerkrav*. Hentet, 06.03. 2016, fra <http://www.nrk.no/norge/star-ikke-bak-laererkrav-1.11621086>
- Freidson, Eliot (2001): *Professionalism, the third logic; On the practice of knowledge*. Chicago: University of Chicago Press. 35
- Friedland, R. og Alford, R.R. (1991) *Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions*. I Powell, W.W. og DiMaggio, P.J. (red.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- From, J. (2013, 21.08) *skolepolitikk på avveie*. Hentet, 06.03.2016, fra <https://www.bi.no/bizreview/artikler/skolepolitikk-pa-avveie/>
- From, J (2014, 27.01) *Lærernes arbeidstid- en viktig skolepolitisk sak?* Hentet, 06.03. 2016, fra <http://jfskole.blogspot.no/>
- Furu, M. (2014, 05.02) *Arbeidstid i skolen*. Hentet, 06.03. 2016, fra: <http://www.skolelederforbundet.no/pc-1613-605-Arbeidstid-i-skolen.aspx>
- Giske, T. (2015) *La læreren være lærer*. Oslo: Gyldendal.
- Granlund, L., Maursethagen, S. & Munthe, E. (2011). *Lærerprofesjonalitet i spenningsfeltet mellom policy og profesjon*. HiO– rapport (2/2011)
Hentet fra <http://www.utdanningsforbundet.no/upload/Pdf-filer/Publikasjoner/EksterneProsjekt/Rapport-2-Lærerprofesjonalitet%2008.02.pdf>
- Grønmo, S. (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hargreaves, A. (2003) *Læring og undervisning i kunnskapssamfunnet*. Trondhjem: Abstrakt forlag.
- Hargreaves, A., & Shirley, D. (2012), *Den fjerde vei*. Oslo: Gyldendal.
- Hegland, T. J. (1970). *Byråkratiets egenskaper og problemer*. *Ledelse og Erhvervsøkonomi / Handelsvidenskabeligt Tidsskrift* 34. Hentet, 29.05. 2016 fra <https://tidsskrift.dk/index.php/ledelseogerhvervsøkonomi/article/view/29494/56949>

- Herning, L. (2016, 01. 04) *Vi har fått et elfenbenstårn i offentlig sektor, skriver Linn Herning*. Hentet, 02.04. 2016, fra <https://morgenbladet.no/ideer/2016/03/linn-herning-om-resultatstyring-og-maktkamp-i-offentlig-sektor>
- Hofvind, T. (2014, 21.03) *La staten overta*. Hentet, 06.03. 2016, fra <http://www.bt.no/meninger/kronikk/La-staten-overta-3083558.html>
- Hood, C. (1991) *A public management for all seasons?* Public Administration, 69/1, s 3-19. Hentet, 24.05.2016, fra http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x/epdf?r3_referer=wol&tracking_action=preview_click&show_checkout=1&purchase_referrer=onlinelibrary.wiley.com&purchase_site_
- Hordaland Arbeiderparti (u. d.) Fylkesprogram 2015-2019. Hentet, 06.03. 2016, fra http://apps.o5.no.s3.amazonaws.com/dna/org/level1_1/level2_1_12/main_site/20150429120345-uwq2/fylkestingsprogrammet.pdf
- Horn, K. (2015) *Skolen som kamparena*. Oslo: Kolofon forlag.
- Hølleland, H. (2007) *Innføring i Kunnskapsløftet*. I Hølleland (red.) (2007). Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Hølleland, H. (2008) *Reformer som skaper reformer*. Bedre skole (4/2008) Hentet, 08.04.2016, fra https://www.utdanningsforbundet.no/upload/Diverse/Utdanningsakademiet/Bedre%20Skole/Nr%204-08/BedreSkole-4-08_Holleland.pdf
- Imsen, G. (2007) *Styringsstrategier og likhetsidealer i norsk skole- i utakt?* I Hølleland (red.) (2007). Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Jakobsen, S.E. (2015, 19.03) *Lærdommen fra skolen i Sogn og Fjordane*. Hentet, 06.03 .2016, fra http://www.forskningsradet.no/prognett-finnut/Nyheter/Lerdommen_fra_skolen_i_Sogn_og_Fjordane/1254007354483&lang=no
- Jordfall, B., Nyen, T., Seip, Å., A (2009) *Tidstyvene. En beskrivelse av lærernes arbeidssituasjon*. Fafo - rapport 2009. Hentet, 05.03. 2015, fra http://www.fafo.no/media/com_netsukii/20113.pdf
- Jørgensen, A.S.(2016) *Et forsvar for bureaukratiet*. Henter, 27.05. 2016 fra <http://www.djoefbladet.dk/blad/2016/06/et-forsvar-for-bureaukratiet.aspx>
- Karlsen G.K. (2006) *Utdanning, styring og marked*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Krogh, T. (2007) *Towards a New Professional Autonomy in the Public Sector*. University of Twente: the Netherlands.
- Krokan, A. (2009,07.01) *Utdanningsdirektoratet vil ha rektorskoler og beskriver rektorkompetanse*. Hentet, 05.05. 2016, fra <http>

[//www.krokan.com/arne/2009/01/07/utdanningsdirektoratet-vil-ha-rektorskoler-og-beskriver-rektorkompetanse/](http://www.krokan.com/arne/2009/01/07/utdanningsdirektoratet-vil-ha-rektorskoler-og-beskriver-rektorkompetanse/)

Krossli, J.I. (2015. 29.04) *Kritisk evaluering av lærerstriden*. Hentet, 06.03. 2016, fra <http://kommunal-rapport.no/lonnsoppgjor/2015/04/kritisk-evaluering-av-laererstriden>

KS (2013 a) *Tid for endring*. Oslo: kommuneforlaget.

KS (2013 b) *KS` eierstrategi for barnehage og skole 2013 - 2016*. Oslo: Kommuneforlaget.

KS (2014). *Undervisningspersonalet - særavtale om arbeidstid for undervisningspersonalet*. Hentet, 24.05. 2016, fra <http://www.ks.no/PageFiles/65800/B>

Kunnskapsdepartementet (2002a) *Arbeidsrettsdom. Sak nr. 34/2001, lnr.29/2002*, Utdanningsforbundet (advokat Roar Bjerknæs) mot Staten v/ Utdannings og Forskningsdepartementet (advokat Erlend Haaskjold). Hentet, 05.03. 2015, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/aktuelt/nyheter/2003/dom-i-arbeidsretten-sak-342001.html?id=27>

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.

Kvarv, S. (2014) *Vitenskapsteori - tradisjoner, posisjoner og diskusjoner*. 2.utg. Oslo: Novus forlag.

Madsen, P. A (2010, 15.11) *Rektorrollens ubehag*. Hentet, 05.05. 2016, fra <http://www.aftenposten.no/meninger/kommentatorer/madsen/Rektorrollens-ubehag-6273349.html>

Malkenes, S. (2014) *Bak fasaden i Osloskolen*. Oslo: Res Publica.

Malkenes, S. (2015, 27.08.) Debatt: *Å ta Høyre i juks om Osloskolen*. Hentet, 06.03. 2016, fra <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Debatt-A-ta-Hoyre-i-juks-om-osloskolen-8140799.html>

Malterud, K. (2009) *Kvalitative metoder i medisinsk forskning* (andra opplagan). Lund: Studentlitteratur.

March og Olsen (1984) *The New Institutionalism in Organizational Factors in Political Life*. Hentet, 05.03.2016, fra https://www.researchgate.net/publication/231775271_6_James_G_March_and_Johan_P_Olsen_1984_The_New_Institutionalism_Organizational_Factors_in_Political_Life_American_Political_Science_Review_78_September_734-49_Cited_456_times

March og Olsen (1989) *The logic of appropriateness*. Hentet, 06.03. 2016, fra https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2004/wp04_9.pdf

- Marsdal, M.(2011) *Kunnskapsbløffen. Skoler som jukser og barn som gruer seg*. Oslo: Forlaget Manifest.
- Marsdal, M (2012.12.08.) *Jeg gikk ikke sju år på universitetet for å bli funksjonær*. Hentet, 06.03. 2016, fra <http://www.manifesttidsskrift.no/jeg-gikk-ikke-syv-ar-pa-universitetet-for-a-bli-funksjonaer/>
- Maursethagen, S. (2015) *Læreren i endring*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Meld. St. 19 (2009-2010). (2010). *Tid til læring*. Hentet, 05.03.2015, fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Meld-St-19-20092010/id608020/>
- Mellingsæter, H. (13.05. 2014) *Advarer Osloskolen mot å øve på kartleggingsprøver*. Hentet, 06.03. 2016, fra <http://www.osloby.no/nyheter/Advarer-osloskolen-mot-a-ove-pa-kartleggingsprover-7564466.html>
- Meyer og Rowan (1991) *Institutionalized organizations: Formal structure as myth and seremony* . I Walter W. Powell and Paul J. Dimaggio (Red) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago and London. The University of Chicago press.
- Møller, J., Prøitz T.S., Aasen, P. (2009) *Kunnskapsløftet - tung bær å bære?* Rapport (42/2009, s. 179). Hentet, 05.03.2015, fra <http://www.nifu.no/Norway/Publications/2009.pdf>
- Nicolaisen, H., Nyen, T., Olberg, D. (2006) *Lærernes arbeidstid. Evaluering av avtale om arbeidstid for undervisning i skoleverket 2004 - 2005*, Fafo- rapport 508. Hentet, 05.03.2015, fra <http://www.fafo.no/pub/rapp/508/508/.pdf>
- Nilsen, Frode (2014, 29.08.) *Mer styring gir ikke mer læring*. Hentet, 06.03. 2016, fra <http://www.bt.no/meninger/kronikk/Mer-styring-gir-ikke-mer-laring-3185596.html>
- Nohre-Walldèn, G. (2015, 08.05.) *Juks og tillitskrise i Osloskolen*. Hentet, 06.03. 2016, fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/Juks-og-tillitskrise-i-Osloskolen-7982697.html>
- Norbeck og Ropeid (2014) *9 måneder siden lockouten: Danske lærere i avmakt*. Hentet, 06.03. 2016, fra <http://www.utdanningsnytt.no/4/Meny-B/Samfunn/Internasjonalt/Danske-larere-i-avmakt/>
- Nordahl, T. (2014, 12.08) *Forsker kritisk til lærerstreiken og KS` krav*. Hentet, 06.03. 2016, fra: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/skole-og-utdanning/forsker-kritisk-til-larerstreiken-og-ks-krav/a/23272855/>
- NOU 2002:10 (2002). *Førsteklasses fra første klasse*. Hentet, 17.04. 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2002>
- NOU 2015: 8 (2015) *Fremtidens skole. Fornyelse av fag og kompetanser*. Hentet, 28.05.2016, fra

<https://nettsteder.regjeringen.no/fremtidensskole/files/2015/06/NOU201520150008000DDDPDFS.pdf>

- Opstad, L (2006) *Økonomistyring i offentlig sektor*, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Osborne, S. (2010) *The new public governance?* London: Routledge.
- Parsons, T. (1956) *Family, Socialization, and Interaction Process*. Book reviews. Hentet, 27.05. 2016, fra <http://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1086/221811>
- Paulsen, G.O. (2014,19.08) KS og kunnskapen. Hentet, 06.03. 2016, fra no/meninger/KS-og-kunnskapen-3487160.html
- Reay, T. og Hinings, C.R. (2009) *Managing the rivalry of competing institutional logics*. *Organization Studies* June 2009 vol. 30 no. 6 629-652 37
- Ringdal, K. (2001) *Enhet og mangfold – Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Rydje, M. O. (2016, 02.02) *Fordumming og forenkling av skolen*. Hentet, 05.03. 2016, fra <http://www.dagbladet.no/2016/01/26/kultur/debatt/meninger/kronikk/sskolepolitikk/42883849/>
- Røiseland, A. og Vabo S.I (2012) *Styring og samstyring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik K.E. (2007) *Trender og translasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A., Eilertsen T.V og Furu E.M. (red) (2014) *Reformideer i norsk skole*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Sahlberg, P. (2011) *Finnish Lessons, what can the world learn from educational change in Finland*. New York, Teacher College Press, Columbia University.
- Sandberg, N. og Aasen, P. (2008) *Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger*. Rapport (42/2008). Hentet, 06.03.2016, fra <http://www.nifu.no/files/2012/11/NIFUrapport2008-42.pdf>
- Scott, W. R., Ruef, M., Mendel, P.J., og Caronna, C.A. (2000) *Institutional change and healthcare organizations*. Chicago: University of Chicago Press.
- Scott, W.R. (2014) *Institutions and organizations .Ideas, Interests and Identities* .(4. utg.). Thousand Oaks: SAGE.
- Seip, Å, A (2005) *Kompetanse, lønn og arbeidstid*. Fafo- rapport 507 (s. 10). Hentet, 05.03. 2015, fra <http://www.fafo.no/pub/rapp/507/507/.pdf>

- Selznick, P. (1948) *Foundations of the Theory of Organization*. American Sociological Review, Volume 13, Issue 1 (Feb, 1948), 25-35. Hentet, 27.05.2016, fra https://www2.bc.edu/~jonescq/mb851/Mar19/Selznick_ASR_1948.pdf
- Selznick, P. (1957) *Leadership in administration*. Book review. Hentet, 27.05.2016 fra <http://www.newfoundations.com/EGR/Selznick.html>
- Selznick, P. (1966) *TVA and the grass roots*. (3.utg.). New York: Harper and Row, Publishers.
- SFS 2213 (2015, 01.08) *SFS 2213 - Undervisningspersonalet i kommunal og fylkeskommunal grunnopplæring - for perioden 1.8.2015 - 31.12.2017*. Hentet, 05.03.2016, fra <http://www.kf-infoserie.no/HMS2/personal/SFS-2213-1-8-15-31-12-17.pdf>
- Sjøberg, S. (2007) *Internasjonale undersøkelser: Grunnlaget for norsk utdanningspolitikk? I Hølleland (red.) (2007). På vei mot kunnskapsløftet. Begrunnelser, løsninger og utfordringer*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Sjøberg, S.(2014) *Pisafisering av norsk skole. En suksesshistorie fra OECD*. I Hølleland (red.) (2007). På vei mot kunnskapsløftet. Begrunnelser, løsninger og utfordringer. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Sjøberg, S.(2015) *Lærerne: Fra profesjon til målstyrt funksjonær? Pedagogisk profil (2/2015)*. Hentet, 06.03.2016, fra https://sveinsjoberg.files.wordpress.com/2015/05/sjc3b8berg_lc3a6rere-fra_profesjon_til_funksjonc3a6r_ped_profil_2_2015.pdf
- St. meld. nr.37 (1990-91). (1991). *Om organisering og styring i utdanningssektoren*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 30 (2003–2004). (2004). *Kultur for læring*. Hentet, 05.03.2015, fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/>
- St.meld. nr. 11 (2008-2009).(2009). *Læreren Rollen og utdanningen*. Hentet, 05.03.2015, fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-11-2008-2009-/id544920/>
- Støstad, J.E. (2015) *En fjerde vei for velferden*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Sundnes, P. (2014, 15.07) *Lærernes arbeidstid*. Hentet, 06.03. 2016, fra <http://www.tk.no/leserbrev/larernes-arbeidstid/o/1-113-7476786>
- Syvertsen, T. (1998) *Dokumentanalyse i medievitenskapen: Tilgang, kildekritikk, problemstillinger*. Hentet, 03.05. 2016, fra http://www.academia.edu/5410482/Dokumentanalyse_i_medievitenskapen_Tilgang_kildekritikk_problestillinger_1998_
- Sørhøy, B. (2014, 28.07) *Tvilsomt mandat*. Hentet, 06.03. 2016, fra <http://www.bt.no/meninger/kronikk/Tvilsomt-mandat-3164999.html>

- Sørreime Ø., (2016, 01. 04) *Mål og resultatstyringsystemet i skolen*. Utdanning (6/2016, s. 48-52).
- Thagaard, T. (2013) *Systematikk og innlevelse*. 4. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thornton, P., Ocasio, W., Lounsbury, M. (2012) *The Institutional Logics Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Tinnan, E. (2014) *KS og lærernes arbeidstid*. Hentet, 06.03. 2016, fra <http://www.skolelederforbundet.no/pc-1615-605-Ja-til-styringsrett-over-arbeidstid.aspx>
- Utdanningsforbundet (Temanotat 4/2013) *Målstyring eller styring etter mål*. Hentet, 03.04.2016, fra https://www.utdanningsforbundet.no/upload/Publikasjoner/Temanotat/Temanotat%202013/Temanotat_2013_04.pdf
- Utdanningsforbundet (2014,19.09) *Lærerstreiken i et internasjonalt perspektiv- Unite for Quality Education*. Hentet, 05.03. 2015, fra <https://www.utdanningsforbundet.no/Hovedmeny/Lonn-og-arbeidsvilkar/Lonnsoppgjoret-2014/Streiker/Nyheter/Larerstreiken-i-et-internasjonalt-perspektiv---Unite-for-Quality-Education/>
- Utdanningsforbundet (2016) *Et spørsmål om tid. Rapport fra undersøkelse om arbeidstid i skolen*. (Rapport 1/2016) Hentet, 05.03.2016, fra https://www.utdanningsforbundet.no/upload/Publikasjoner/Rapporter/Rapport_1.2016_Et_sp%c3%b8rsm%c3%a51%20om%20tid.%20Rapport%20fra%20medlemsunders%c3%b8kelse%20om%20arbeidstid%20i%20skolen.pdf
- Vetlesen, A.J. (2010/03) *Empati under press*. Hentet 06.03. 2016 fra <https://sykepleien.no/forskning/2010/03/empati-under-press>
- Williamson, O.E. (1981) *The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach*. American Journal of Sociology, Volume 87, Issue 3 (Nov., 1981), 548-577. Hentet, 26.05.2016 fra https://www2.bc.edu/~jonescq/mb851/Feb19/Williamson_AJS_1981.pdf

Tabeller, figurer

Figurliste

Figur 1: Arbeidstidsavtalen - intensjoner, forventninger og virkemidler. Fafo-rapport 508 (Nicolaisen, Nyen og Olberg, 2005, s.17) s.3

Tabelliste

Tabell 1: Organisering av lærernes arbeidstid (St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 27) s. 9

Tabell 2: Ulike styringsformer: Bouckaert, Petersog Verhoest, 2010, s.35. - s. 29

Tabell 3: Utvikling av styringsregimer i perioden 1945-2010 Hentet fra Røiseland og Vabo (2012, s.19) som har bearbeidet det etter Osborn (2010, s.10) s.30

Tabell 4: Kontinuitet og endring i lærerprofesjonaliteten (Granlund, Mausethagen & Munthe, 2011, s. 42) s. 41

Tabell 5: Informanter til undersøkelsen s. 53

Vedlegg 1: Informasjonsskriv

INFORMASJONSSKRIV

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

Hvordan konstruerer skoleeiere, skoleledere og lærere sin forståelse av sammenhengen mellom skolepolitikk, skoleutvikling og økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid?

Bakgrunn og formål

Jeg er en mastergradstudent i faget "Utdanningsledelse" ved høyskolen i Sogn og Fjordane, HISF, og skal i den forbindelse skrive en avsluttende masteroppgave. Det overordnede tema for oppgaven er lærernes arbeidstid, og hvilken opplevd sammenheng skoleeiere, skoleledere og lærere mener det er mellom skolepolitikk, skoleutvikling og økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid.

Gjennom kvalitative intervjuer med både skoleeiere, skoleledere og lærere ønsker vi kunnskap om følgende:

- **Under lærerstreiken, høsten 2014, kom det tydelig fram at KS sitt krav om ytterligere binding av lærernes arbeidstid møtte stor motstand blant mange lærere.**
 - hvordan tror du/dere skoleledere og lærere opplevde dette utspillet fra KS?
- **Hvorfor tror du/dere at det var viktig for KS å øke lærernes tilstedeværelsesplikt på arbeidsplassen og i hvilken grad tror du/dere det er støtte for dette synet blant skoleledere og lærere?**
 - hva tror du/dere KS ønsker å oppnå med dette kravet?
- **Hvilken sammenheng opplever du /dere det kan være mellom skolepolitikk og økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid?**
 - mener du/ dere at det kan være noen sammenheng mellom de siste års skolereformer/ skolepolitikk og ønske om økt styring og kontroll over lærernes arbeidstid?
- **Hvilken sammenheng opplever du/dere at det kan være med skoleutvikling og økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid?**
 - mener du/dere at kollektivt arbeid er viktig for skoleutvikling, og mener du/dere lærerne har nok tid til å samarbeide og arbeide med skoleutvikling, med dagens tilstedeværelsesplikt?

Vedlegg 2: Intervjuguide

Åpning: Uformell, løst prat (ca.5 min.)

Rammesetting: Informasjon (5-10 min.)

- fortelle litt om meg selv, bakgrunn, studie
- fortelle litt om hva intervjuet skal brukes til
- forklare taushetsplikt og anonymitet
- spørre om noe er uklart, om informantene har noen spørsmål
- informere om opptak og sørge for samtykke til opptak, START OPPTAK

Erfaringer : Overgangsspørsmål (ca. 5 min.)

- spør etter hvor gammel informanten er og hvor lenge han/hun har arbeidet i skolen
- Hvor lenge har vedkommende arbeidet på denne arbeidsplassen?
- På hvilket klassetrinn arbeider informanten nå og hvilke klassetrinn pleier vedkommende å undervise
- Hvilke utdannelsesbakgrunn har informanten?

Fokusering : Nøkkelspørsmål (40-50 min.)

1. Under lærerstreiken høsten 2014 kom det tydelig fram at KS sitt krav om ytterligere binding av lærernes arbeidstid møtte stor motstand blant mange lærere.

- hvordan tror dere lærerne opplevde dette utspillet fra KS?
- hvordan tror dere skoleledere opplevde dette utspillet fra KS?
- hvorfor tror du/dere at denne motstanden ble så tydelig?
- hvorfor tror du/dere at det ble så mange og sterke følelser rundt dette temaet?
- hva tenkte du/dere om kravet til mer binding av lærernes arbeidstid?

2. Hvorfor tror du/dere at det var viktig for KS å øke lærernes tilstedeværelsesplikt på arbeidsplassen og i hvilken grad tror du/dere det er støtte for dette synet blant lærere og skoleledere?

- hva tror du/dere KS ønsker å oppnå med dette kravet?
- tror du/dere at det er lærere som er enige med KS i kravet om økt tilstedeværelse?
- tror du/dere at det er skoleledere som er enige med KS i kravet om økt tilstedeværelse?
- er du/dere enige med KS i kravet om økt tilstedeværelse?

3. De siste år har det vært økende fokus på fagprofesjonen og den profesjonelle lærer.

- hva legger dere i begrepet den profesjonelle lærer?
- hvordan mener dere skolen tilrettelegger slik at lærerne kan arbeide som profesjonelle yrkesutøvere?

4. Hva er kvalitet i skolen og hva tenker du/dere er de viktigste kriteriene for å få til organisasjonslæring som fører til bedre kvalitet i skolene?

- hva handler kvalitet i skolen om for dere?
- hva tenker du/dere er viktigst med tanke på rammevilkår?
- hva tenker du/dere er viktigst med tanke på organisering/styring?
- hvilke pedagogiske tiltak tror du/dere har størst betydning for utvikling av bedre kvalitet?
- hva er de tre viktigste kriteriene for å få bedre kvalitet på elevenes undervisning?

5. Hvordan tenker dere lærere og arbeidsgiver kan samarbeide rundt arbeidstid i årene framover?

- hva kan motivere for et slikt samarbeid?
- hva kan vanskeliggjøre et slikt samarbeid?
- noen tanker om hvordan et slikt samarbeid kan foregå?

Avslutning: Takke for hjelpen og litt småprat (ca. 5 min.)

Vedlegg 3, Godkjenning fra personvernombudet for forskning

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr. 985 321 884

Simon Neby
Avdeling for samfunnsfag Høgskulen i Sogn og Fjordane
Postboks 133
6851 SOGNDAL

Vår dato: 04.06.2015

Vår ref: 43258 / 3 / KH

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 26.04.2015. Meldingen gjelder prosjektet:

43258	<i>Arbeidstid til besvær. Hvordan konstruerer skoleeiere, skoleledere og lærere sin forståelse av sammenhengen mellom skolepolitikk, skoleutvikling og økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid?</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Høgskulen i Sogn og Fjordane, ved institusjonens øverste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Simon Neby</i>
Student	<i>Ingrid Nissen Kjørsvik</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 20.06.2016, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Kjersti Haugstvedt

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Avdelingskontorer / District Offices
OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uo.no
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyre.svarsa@svt.ntnu.no
TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@svu.it.no

Personvernombudet for forskning



Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 43258

Utvalget informeres skriftlig om prosjektet og samtykker til deltakelse. Informasjonsskrivet er godt utformet.

Forventet prosjektslutt er 20.06.2016. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres. Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

- slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel)
- slette/omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. bosted/arbeidssted, alder og kjønn)
- slette lydopptak