

Saksframlegg

LÆRERES TIDSBRUK

Arkivsaksnr.: 11/21843

::: Sett inn innstillingen under denne linja

Forslag til innstilling:

1. Bystyret ber rådmannen arbeide videre med de foreslåtte tiltakene med tanke på å frigjøre tid til læringsarbeid i skolen.
2. Rådmannen bes komme tilbake med en oppfølgingssak til bystyret etter to år der effekten av tiltakene vurderes.
3. For øvrig tar bystyret saken til orientering og legger den til grunn for prioriteringer i økonomiplan og enkeltsaker.

::: Sett inn innstillingen over denne linja

... Sett inn saksutredningen under denne linja

1 Bakgrunn

Bystyret vedtok 9. desember 2010 Trondheim kommunes budsjett for 2011 og økonomiplan for 2011-14 med følgende under overskriften *Tidsbruk* (saksnr. 0161/10).

At lærerne får tilstrekkelig tid til å følge opp elevene betyr mye for et godt læringsutbytte. Vi vil redusere skolenes rapporteringskrav, slik at tida kan brukes mest mulig til undervisning. Tidsbrukutvalget konkluderte bl.a. med at kravet til dokumentasjon i grunnskolen er for omfattende og at skoleeier bør være tilbakeholden med lokale krav til kartlegging og dokumentasjon utover forskriftene i Opplæringsloven. Vi ber derfor om en sak der det gjøres rede for lokale krav til kartlegging og dokumentasjon utover forskriftene i opplæringsloven i trondheimsskolen med sikte på å frigjøre tid til undervisning.

Rådmannen ønsker i denne saken å gi en bred gjennomgang av læreres tidsbruk. Med utgangspunkt i *Meld. St. 19 (2009–2010) Tid til læring* og Tidsutvalgets rapport presenterer rådmannen en rekke utfordringer knyttet til en mer effektiv utnyttelse av læreres tid. Videre gjennomgår rådmannen kravene til kartlegging og dokumentering i lov og forskrift. Til slutt gir rådmannen en oversikt over aktuelle tiltak for å frigjøre tid til læringsarbeid i trondheimsskolen.

1.1 Lærerrollen

I *St.meld. nr. 11 (2008–2009) Læreren Rollen og utdanningen* defineres lærerrollen som summen av de forventninger og krav som stilles til utøvelsen av yrket. Læreren har avgjørende betydning for elevenes læring i skolen, og forventningene til dagens lærere er mer omfattende enn noen gang. Meldingen deler lærerrollen i tre hovedområder: 1) læreren i møte med elevene, 2) læreren som del av et profesjonelt

Trondheim kommune

fellesskap og 3) læreren i møte med foreldre og andre samarbeidspartnere.

Forventningene til dagens lærere er mer omfattende enn tidligere. Læreplaner for fag med kompetansemål og innføring av grunnleggende ferdigheter i alle fag vektlegger mer enn tidligere elevenes faglige læring og utvikling. Både læreplanverket og det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet legger stor vekt på å vurdere elevenes faglige læringsutbytte. Dokumentering av elevenes kompetanse på ulike trinn skal brukes i det daglige arbeidet med å styrke elevenes læring, og som grunnlag for mer langsiktig utviklingsarbeid. Det er lærernes oppgave å ivareta målet om mer læring i alle fag, og sørge for at arbeidet med fagene skal gi elevene et best mulig læringsutbytte.

Samtidig har læreres kollektive ansvar 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, til samarbeid lærere imellom og til skole-hjem-samarbeid. Det stilles også krav om at lærerne må videreutvikle og fornye sin kompetanse gjennom hele sitt yrkesaktive liv.

Mange lærere opplever at "juridifisering" av skolen, gjennom lov, reglement og rapportkrav, stjeler tid fra undervisningen. Endringen har gjort at relasjonen mellom skole og hjem har endret seg. Det har for eksempel blitt stilt spørsmål ved om økningen i enkeltvedtak skyldes at elevgrunnet i grunnskolen har endret seg radikalt, eller at skole og skolemyndigheter på forhånd ønsker å sikre seg juridisk mot krav fra elever/foresatte som begrunnes med at eleven ikke fikk den undervisningen vedkommende etter loven hadde krav på.

1.2 Læreres arbeidstidsavtale

Arbeidstidsavtalen mellom KS og lærerorganisasjonene setter rammene for lærernes arbeidstid. En eventuell reforhandling av denne avtalen vil være et forhold mellom partene i arbeidslivet. Det er dermed ikke opp til bystyret å vedta endringer i avtalen, men rådmannen finner det likevel naturlig å redegjøre for innholdet i avtalen, da den har betydning for en helhetlig vurdering av læreres arbeidssituasjon.

Avtalen fastslår at lærerne har et arbeidsår på 1687,5 timer, der 38 uker sammenfaller med elevenes skoleår. En uke (37,5 timer) avsettes til kompetanseutvikling og planlegging (den såkalte 39. arbeidsuke). De resterende 38 ukene har lærerne en arbeidsuke på 43,2 timer (5 dager à 8 timer og 41 minutter).

Arbeidsplanfestet tid, såkalt bunden tid, er underlagt arbeidsgivers styringsrett, og utgjør 1300 timer for lærere på barnetrinnet og 1225 timer på ungdomstrinnet. Her er det avsatt tid til undervisning, annet arbeid med elever, kollegialt samarbeid, for- og etterarbeid, samarbeid med foresatte og instanser utenfor skolen, faglig-administrative oppgaver og andre planlagte oppgaver. Det skal drøftes med tillitsvalgte hvordan tiden skal disponeres på den enkelte skole, og det utarbeides en arbeidsplan for hver enkelt lærer med oversikt over arbeidsplanfestet tid. Resten av læreres årsverk, såkalt ubunden tid, disponeres av læreren til for- og etterarbeid og faglig ajourføring.

Arbeidstakerorganisasjonene og Trondheim kommune inngikk i 2008 en lokal avtale om arbeidstiden for pedagogisk personale i grunnskolen i Trondheim. Avtalen er senere prolongert med mindre endringer. I avtalen beskrives den felles kommunale tenkingen rundt arbeidsplanfestet tid, samt de omforente utviklingsmål partene legger til grunn i avtalen. Partene er enige om at "annen tid med elever" omfatter tilsyn og inspeksjon uten undervisning, tilsyn ved bespising, fysisk aktivitet uten for og etterarbeid, samt konflikthåndtering.

Avtalen forlenget en ordning der ekstra tid utenom kontaktlærerressursen til samarbeid skole/hjem fortsatt

Trondheim kommune

er 38 timer per år. Avtalen videreførte også en ordning der skolene kan velge å utvide arbeidsåret inntil 5 dager. Ordningen krever enighet mellom partene på skolenivå, og det skal på forhånd avtales hvordan utvidelsen kommer til fratrekk i lærernes arbeidsplanfestede tid. Skolene har i liten grad benyttet denne muligheten.

2 Tid til læring

Regjeringens *Meld. St. 19 (2009–2010) Tid til læring* bygger på Tidsbrukutvalgets rapport. I meldingen oppfordrer regjeringen til at utvalgets anbefalinger følges opp lokalt og setter opp sju punkter for hvordan man skal få til en mer effektiv utnyttelse av læreres tid:

- *Bevisst tidsbruk, redusert byråkrati:* Sterkere bevissthet nasjonalt og lokalt om hvor mye tid som går med til å iverksette nye tiltak eller pålegg.
- *Gode lærere betyr mest:* Dyktige lærere som gjennomfører opplæringen med struktur, kunnskap og engasjement, og gir relevante og rettferdige tilbakemeldinger, og opplæring tilpasset elevene og fagene, er avgjørende for læringen. Lærerne må også ha nok tid til oppfølging og støtte til den enkelte elev og til undervisning av elevene i fellesskap.
- *Et bredt samfunnsmandat krever fleksibilitet i skolen:* Skolen skal gjøre mer enn å utruste elevene med grunnleggende ferdigheter og faktakunnskaper. Skal tiden strekke til, kreves god planlegging og effektiv tidsbruk.
- *Profesjonell ledelse i skolen og styring av skolesektoren:* Regjeringen vil styrke den profesjonelle skole- og klasseromsledelsen gjennom rektorutdanning og nye grunnskolelærerutdanninger.
- *Prioritering av tid:* Man må være bevisste hvordan lærerne bruker fellestid, og vurdere organiseringen av arbeidet i og utenfor klasserommet. Dette er et ansvar for både ledelsen og lærerne. God prioritering av tid forutsetter høy faglig og didaktisk kompetanse.
- *Støtte og veiledning:* God regelverksforståelse bidrar til at skoleledere og lærere får mer tid til pedagogisk ledelse. God kunnskap om regelverket i den enkelte virksomhet bidrar også til effektiv ledelse og godt arbeidsmiljø.
- *Sammenheng og helhet i tiltak overfor barn og unge:* Bedre koordinering av tiltak sikrer alle barn en god oppvekst og en god start på den livslange læringen. Godt samspill mellom institusjoner og personer i helse-, barnevern- og opplæringssektoren, sikrer godt sammensatt kompetanse rundt elever med særlige utfordringer.

2.1 Tidsbrukutvalget

Tidsbrukutvalget var en oppfølging av *St.meld. nr. 31 (2007–2008) Kvalitet i skolen* hvor et tiltak var:

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

Utvalget konsentrerte seg om tidsbruken i den ordinære offentlige grunnskolen, og la vekt på at beslutninger som tas på ulike nivåer får konsekvenser for den enkelte lærers tidsbruk. Utvalget fremhevet ti områder med særlig betydning for tidsbruken:

1. God skole- og klasseledelse er den viktigste forutsetningen for god tidsbruk.

Trondheim kommune

2. Skoleleder må bruke arbeidsplanfestet tid målrettet og effektivt til skolens kjerneoppgaver, og samarbeide med lærerne om god og effektiv møtestruktur og møtekultur.
3. Skolen preges av reformtrettthet og tiden er kommet for konsolidering av læreplanverket. Antall nasjonale handlingsplaner og strategier må reduseres, og tidsmessige konsekvenser for lærerne må utredes før reformer eller strategier/handlingsplaner vedtas.
4. Lover og forskrifter må gjøres tydeligere og lettere tilgjengelige. Det må utarbeides veiledninger til læreplaner som angir kompetansemål på alle trinn og i alle fag.
5. Kravet til dokumentasjon er for omfattende. Nasjonale myndigheter må tydeliggjøre de nasjonale krav til kartlegging og dokumentasjon og skoleeier bør være tilbakeholden med lokale krav utover forskriftene i opplæringsloven.
6. Skoleeier og skoleleder må legge til rette for at relevant kompetanse fra andre yrkesgrupper blir benyttet i skolen.
7. Skoleeier må sørge for nødvendig skolefaglig kompetanse på kommunenivå. Delegeres oppgaver og myndighet til skolelederne, må dette følges opp med ressurser og veiledning.
8. Tidlig innsats er vesentlig for elevenes læring. Skoleeier må sørge for at tiltak for elever med spesielle behov settes inn tidlig.
9. Det må etableres gode rutiner for samarbeid og kommunikasjon mellom hjem og skole.
10. Innholdet i lærerutdanningen og læreres løpende kompetanseutvikling er viktig for elevenes læring. Lærerutdanningen må fange opp utfordringene i praksisfeltet. Nyutdannede lærere må få relevant og systematisk veiledning og oppfølging. Det må utvikles gode systemer for kontinuerlig kompetanseutvikling.

2.2 Undersøkelser om lærernes oppgaver og tidsbruk

Tidsbrukutvalget konkluderte på bakgrunn av flere undersøkelser av lærernes oppgaver og tidsbruk:

- Senter for økonomisk forskning (SØF) og SINTEF Teknologi og samfunn: Kartlegging av tidsbruk og organisering i grunnskolen (vår 2009).
- FAFO: undersøkelse blant medlemmer i Utdanningsforbundet (vår 2009).
- OECD: Teaching and Learning International Survey (TALIS) (forelå høsten 2009).
- Tidsbrukutvalget: Elektronisk spørreundersøkelse, telefonintervjuer med sju skoleeiere, samt 13 skolebesøk.

Tidsbrukutvalget oppsummerte resultatene fra undersøkelsene under seks overskrifter:

Fordeling av arbeidstid på ulike oppgaver

Det er stor variasjon i lærernes tidsbruk, både totalt og i tid brukt til ulike oppgaver. TALIS-undersøkelsen bekrefter at noen skoleledere og lærere bruker langt mer arbeidstid enn det man med forsvarlighet kan forvente, mens andre bruker mindre arbeidstid enn det man ville forvente på bakgrunn av inngåtte avtaler. Undersøkelsene viser også at lærerne bruker mye tid på ikke-faglige aktiviteter som å løse konflikter, holde ro og orden og starte opp undervisningen. Lærerne bruker mye tid på kontakt med foreldre/foresatte, kontakt med enkeltelever utenom undervisningen, samt på praktiske oppgaver.

Lærernes oppfatninger om bruk av arbeidstiden

Lærerne ønsker å bruke mindre tid til (ikke-faglige) fellesmøter på skolen, dokumentasjon rundt enkeltelever, lokalt læreplanarbeid, oppfølging av og kontakt med enkeltelever, samt rapportering til

Trondheim kommune

skoleeier og skoleledelse. Samtidig ønsker lærerne å bruke mer tid til undervisningsrelaterte oppgaver, faglig oppfølging av elevene, faglige møter og kompetanseutvikling. Utdanningsforbundet mener det for mange lærere blir umulig at arbeidsplanfestet tid også skal kunne brukes til for- og etterarbeid, fordi stadig flere oppgaver presses inn i den arbeidsplanfestede tiden.

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

Lærerne mener de kan avlastes i forhold til omsorg for enkeltelever, konfliktløsning mellom elever, oppfølging av elever med spesielle behov og inspeksjon. De mener at andre yrkesgrupper kan ivareta praktiske oppgaver som rengjøring, søppeltømming, skifting av lypærer, følging til skoleskyss, matserving, administrative oppgaver, medisiner og kopiering. Eksempler på aktuelle yrkesgrupper er barnevernspedagoger, miljøarbeidere, helsefaglig personell som helsesøster og fysioterapeut, assistenter, fagarbeidere, kontoradministrativt personale og teknisk personale.

Skoleledelsens betydning for lærernes oppgaver og tidsbruk

Ledelse og organisering er viktig for læreres tidsbruk. Norske skoleledere er betydelig mer orientert i retning av administrativt enn pedagogisk lederskap. Mange skoleledere har liten tilgang på merkantile og administrative støttefunksjoner. Det er svak evalueringskultur i norsk skole på alle nivå, og lærere får lite konkrete tilbakemeldinger.

Skoleeiers betydning for lærernes oppgaver og tidsbruk

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

Nasjonale myndigheters betydning for lærernes oppgaver og tidsbruk

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

2.3 Lærernes oppgaver og tidsbruk i trondheimsskolen

Trondheim kommune er restriktiv med å fastsette lokale krav til kartlegging og dokumentering, utover kravene i lov og forskrift. Dette kommer fram i *Sak 122/10 Plan for skolevurdering* som bystyret vedtok i møte 23. september 2010 (Arkivsak 10/29532). Hovedstrategien i denne saken var å prioritere oppfølgingen av den informasjonen Trondheim kommune har og ikke øke antallet kartlegginger. Utover pålagte nasjonale undersøkelser, beskrives to kommunale undersøkelser:

1. *Medarbeiderundersøkelsen*: Gjennomføres annet hvert år og gir viktig innsikt i hvordan ansatte i Trondheim kommune opplever sin arbeidssituasjon. Undersøkelsen er et nyttig verktøy i utviklingen av gode ledere.
2. *Foreldreundersøkelsen*: Gjennomføres annet hvert år på 2., 5. og 10. trinn, gir innsikt i hvordan foresatte i trondheimsskolen oppfatter barnets læringsmiljø i skolen, og hvordan samarbeidet mellom hjem og skole fungerer.

Vedtatte Plan for skolevurdering åpner i tillegg for at skolene kan pålegges ulike større og mindre undersøkelser, blant annet ut i fra politiske prioriteringer og bestillinger. Rådmannen skiller mellom to typer informasjonsinnhenting: Styringsinformasjon som skal inngå i nasjonal statistikk, lokale styringsdokumenter, revisjonens arbeid og statlige tilsyn og medvirkningsinformasjon der hensikten er å innhente lærernes oppfatning i viktige spørsmål.

Trondheim kommune

Skolene mottar i tillegg jevnlig større og mindre spørreundersøkelser fra forskningsmiljøer og studenter, både i og utenfor Trondheim. Den enkelte lærer har selvfølgelig anledning til å la være å svare på disse undersøkelsene, men Trondheim kommune har, som vertskommune for universitet og høyskoler, et viktig ansvar for å legge til rette for forskning og utvikling.

For å forsikre seg om at det bildet som tegnes nasjonalt, også er representativt for trondheimsskolen, har rådmannen rådført seg med rektorene og utdanningsorganisasjonene. Rektorene mener det er viktig at lærerne og arbeidstakerorganisasjonene uttaler seg om dette forholdet, men at de i liten grad opplever at lokale krav til dokumentering er den store utfordringen i forhold til læreres tidsbruk. Derimot mener de at nasjonale føringer og lovpålagte krav har skapt store forventninger til hva lærere skal arbeide med.

Rektorene mener arbeidstidsavtalen legger vesentlige premisser for hvordan lærere kan fokusere på læringsarbeidet. Videre mener de det er viktig å synliggjøre hvordan nasjonale krav tas ned og praktiseres lokalt i kommunen, samt at man bør tydeliggjøre hvordan lærernes profesjonsrolle er i endring. Rektorene peker på at lærerne ikke kjenner godt nok til oppdaterte lover, forskrifter, nasjonale og lokale føringer, samt at enkelte lærere oppfatter ulike kartlegginger av elevenes læring som en administrativ oppgave, ikke som læringsarbeid. Videre mener rektorene det er viktig å avklare hvilke forventninger det er realistisk at foreldre har til læreres tilgjengelighet.

Bystyret vedtok i 25. januar 2007 en oppholdstid på minimum 3421 timer på ungdomstrinnet. Dette tilsvarer seks timer per dag. Innenfor denne rammen har de fleste skolene 3 timer tilrettelagt fysisk aktivitet per uke, i tillegg til kroppsøving. Pausetid og skolemåltid har alltid vært lagt inn i skoledagen og lærere har hatt oppgaven med tilsyn i denne tiden. For å effektivisere læreres tidsbruk, foreslår rektorene på ungdomstrinnet at pålegget om tilstedeværelse 30 klokketimer i uken kan reduseres. Samtidig kan man erstatte det lokale kravet om tilrettelegging for fysisk aktivitet med en ordning der rektorene prioriterer ut fra den enkelte skoles behov. Fysisk aktivitet vil dermed være opp til skolen og rektor og kunne variere gjennom skoleåret.

Læreres arbeidstid ble diskutert i møte med utdanningsorganisasjonene og i etterkant av dette fikk rådmannen et notat fra Utdanningsforbundet om læreres tidsbruk. Utdanningsforbundet gir i notatet uttrykk for at det ikke er nødvendig å gjennomføre en egen undersøkelse blant lærere i trondheimsskolen. De mener Tidsbrukutvalgets rapport og stortingsmeldingen om tidsbruk i skolen dokumenterer utfordringene. På spørsmål om hvilke eksempler på kartlegging og dokumentering utover forskriftene i opplæringsloven organisasjonene kjenner til, nevner de følgende:

- ”LUS [LeseUtviklingsSkjema – et kartleggingsverktøy som brukes til vurdering av leseferdigheter og leseutvikling]
- *Oppmelding av elever. Spes.ped.håndboka med pedagogisk rapport. Har den ført til mer kartlegging og rapportering? Vi har fått meldinger på at det er mer omfattende enn tidligere.*
- *Testing/kartlegging - M-prøver [kartleggingsprøve i matematikk], Carlsten [lesetest som avdekker leseforståelse, lesehastighet, bokstavkunnskap og ord/setningsdiktat], div. Innlegging av resultater for å lage statistikk.*
- *Tidlig trygg [Tidlig trygg i Trondheim er en befolkningsundersøkelse om 4-åringers mentale helse som gjennomføres i samarbeid mellom Trondheim kommune og Senter for utviklingspsykologi]*

Trondheim kommune

ved NTNU Samfunnsforskning AS]. *De som har flere enn 2 elever får en kompensasjon, men det er en oppgave som spiser av tiden.*”

Videre sier Utdanningsforbundet at mange saker tar tid fra kjerneoppgavene planlegging, gjennomføring og vurdering av undervisning, og gir følgende eksempler:

- *”Tilsyn har økt pga utvidet skoledag, fysisk aktivitet og skolemåltid.*
- *Leksehjelp er en ny oppgave som tar tid å organisere og gjennomføre.*
- *Mobbesaker/elevsaker. Dokumentasjon/referat fra møter*
- *Nedskrivning av telefonsamtaler. Dokumentasjon av all foreldrekontakt. Foreldresamarbeid.*
- *Kontaktsamtaler*
- *Dokumentasjon/referatskriving fra ansvarsgruppemøter*
- *Fraværsføring på It's learning*
- *Intern skademelding*
- *Dokumentasjon/arkivering av elevsamtaler*
- *Tilpasset plan”*

Underveisvurdering er en lovpålagt oppgave, men Utdanningsforbundet mener det er hensiktsmessig å diskutere omfanget av vurderingen i lys av lærernes tidsbruk. Hvor mye lærerne dokumenterer underveisvurderingen, varierer fra skole til skole. I følge Utdanningsforbundet gir noen skoler månedsmelding med måloppnåelse i alle fag for hver enkelt elev, med oversikt over fravær, orden og oppførsel og annet. Utdanningsforbundet mener slik dokumentering av underveisvurdering fører til en stor arbeidsmengde for lærerne som går langt utover kravet til dokumentering.

3 Kartlegging og dokumentering i lov og forskrift

Mye informasjon hentes inn gjennom det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, kartleggingsprøver, nasjonale prøver og brukerundersøkelser som Elevundersøkelsen. Innhentingene begrunnes i behovet for at aktørene i opplæringen, fra Stortinget og nasjonale myndigheter til den enkelte lærer, skal ha kunnskap om kvaliteten på opplæringen og for at en lokalt skal kjenne skolens og elevenes resultater, slik at undervisningen kan rettes inn mot den enkelte elevs behov. Kunnskapsdepartementet mener dette er sentralt for arbeidet med å øke kvaliteten i skolen.

Kravene til dokumentering synes å øke, særlig knyttet til elevenes rettigheter. Elever har gjennom opplæringsloven et sett med rettigheter, for eksempel knyttet til spesialundervisning, fysisk og psykososialt læringsmiljø, skoleskyss og eksamen. Enkeltvedtakene som skal fattes i slike saker gir i henhold til forvaltningsloven elevene og foreldrene klageadgang. Er ikke vedtaket tilstrekkelig godt begrunnet, er det utfordrende å påvise at elevenes rettigheter er overholdt. Forvaltningslovens krav om at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, gjør det nødvendig at lærerne bidrar i dokumentering og utforming av begrunnelse.

At noen oppfatter arbeid med enkeltvedtak som byrdefyllt på skolenivå, kan ha sammenheng med arbeidsdelingen mellom skoleeier og rektor. Enkeltvedtak om spesialundervisning ble tidligere i større grad fattet på kommunenivået. I opplæringsloven med forskrifter er kun enkeltvedtak om bortvisning og standpunktarakter som må fattes på skolenivå. Allerede tidlig på 90-tallet ble delegasjonen til rektorene økt. Dette er fastholdt og videreutviklet, ut fra en forståelse av at avgjørelser bør tas nærmest mulig der tjenesten utføres.

Trondheim kommune

Opplæringsloven stiller krav om at kommunen skal ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i loven blir overholdt. Fylkesmannens tilsyn med kommunene fastslår om kravene til enkeltvedtak og kravene til forsvarlig system blir brutt. Tilsynet gir statlige myndigheter anledning til å påpeke feil som avdekkes og kreve at kommunene retter dette opp. Oppmerksomheten om elevenes rettsikkerhet har økt, og det gjennomføres derfor flere og mer omfattende tilsyn enn tidligere.

3.1 Regelverket om kartlegging, vurdering og dokumentering

Læreres arbeidsoppgaver påvirkes av nasjonale lover, forskrifter og avtaleverk og av beslutninger på skoleeier- og skolenivå. Den viktigste endringen de seneste årene knytter seg til Kunnskapsløftet i 2006. Læreplanene gir kompetansemål for fag og bolker av trinn, men gir lærerne stor frihet i å velge innhold og arbeidsmåter. Tilsvarende har også den nye vurderingsforskriften fra 2009 påvirket læreres tidsbruk. Under gis en gjennomgang av regelverket om kartlegging, vurdering og dokumentering i Opplæringslova og Forskrift til opplæringslova.

Skolebasert vurdering

§ 2-1 i forskriften fastsetter at skolen jevnlig skal vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå målene i generell del og fagdelene av læreplanen (skolebasert vurdering). Formålet er at opplæringsstedet skal skaffe seg kunnskap om egen virksomhet og systematisk vurdere egne resultater.

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

§ 2-2 i forskriften pålegger skoleeier å medvirke til å etablere administrative systemer og å innhente statistiske og andre opplysninger som trengs for å vurdere tilstanden og utviklingen innenfor opplæringen. § 2-3 bestemmer at skoleeier skal sørge for at nasjonale undersøkelser om motivasjon, trivsel, mobbing, elevmedvirkning, elevdemokrati og det fysiske miljøet blir gjennomførte og fulgt opp lokalt. §2-4 bestemmer at elever skal delta i prøver, utvalgsprøver og andre undersøkelser fastsatt av departementet.

Individuell vurdering

Kapittel 3 om individuell vurdering i forskriften ble endret i 2009. Rundskrivet *Udir-1-2010 Individuell vurdering i grunnskolen og videregående opplæring etter forskrift til opplæringsloven kapittel 3* utdyper og presiserer disse bestemmelsene. Av § 3-1 følger at en elev har rett til vurdering. Retten omfatter både underveisvurdering og sluttvurdering, samt dokumentasjon/dokumentering av opplæringen. Begrepet «dokumentasjon» brukes i denne sammenhengen om dokumentasjon for gjennomført opplæring (vitnemål, kompetansebevis mv.), mens begrepet «dokumentering» benyttes i forbindelse med underveisvurdering.

Etter § 3-1 fjerde ledd skal det være kjent for eleven hva som er målet for opplæringen, og hva som blir vektlagt i vurderingen av hennes eller hans kompetanse. Dette innebærer at eleven skal kjenne til kompetansemålene i læreplanene for fag og de målene som utarbeides lokalt. I denne sammenhengen vises det til lokalt arbeid med vurderingskriterier. Jf. § 3-2 første ledd er formålet med vurdering i fag å bidra til læring og gi informasjon om elevens kompetanse underveis og ved avslutningen av opplæringen. Vurderingen skal gi god tilbakemelding og informasjon til eleven.

§ 3-11 har bestemmelser om underveisvurderingen som skal være et redskap i læreprosessen, blant annet for å tilpasse opplæringen til eleven og til å øke elevens kompetanse i faget. Vurderingen skal gis løpende og systematisk, og kan være både skriftlig og muntlig. Eleven gis rett til samtale med kontaktlærer om sin utvikling i forhold til kompetansemålene i fagene minst én gang per halvår.

Trondheim kommune

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

§ 3-13 regulerer halvårsvurderingen i fag. Dette er en del av undervisvurderingen, og skal vise elevens kompetanse i forhold til kompetansemålene i læreplanverket. Halvårsvurderingen skal gi rettledning om hvordan eleven kan øke sin kompetanse i faget. Halvårsvurdering gis uten karakterer gjennom hele grunnopplæringen.

§ 3-16 fastsetter nærmere krav til dokumentering av undervisvurdering. Bestemmelsen er ny, men innebærer i følge Utdanningsdirektoratet ikke større krav enn tidligere bestemmelser. Første ledd gjelder dokumenteringen av karakterer som fastsettes i forbindelse med halvårsvurdering. Elevene skal hvert halvår få dokumentert den karakteren som fastsettes i halvårsvurderingen i fag og i orden og oppførsel. Dette skal gjøres skriftlig. Annet ledd har regler som angår andre former for undervisvurdering enn halvårsvurdering med karakterer. Det skal kunne dokumenteres at vurderingen er gitt, men det settes ikke opp nærmere krav til hvordan dette skal skje. Det er derfor rom for å lage gode lokale løsninger. Det understrekes at kravet til dokumentering av halvårsvurdering ikke innebærer noe krav om skriftlige utredninger. Et minimumskrav er at det dokumenteres at undervisvurdering ved hjelp av en liste der det framgår når den enkelte elev har fått slik vurdering.

§ 3-17 har bestemmelser om sluttvurdering i fag. Sluttvurdering i grunnskolen er standpunkt- og eksamenskarakterer. Sluttvurdering er enkeltvedtak etter forvaltningsloven og kan påklages.

Foreldresamtale, dialog med kontaktlærer mv.

§ 3-8 i forskriften slår fast at eleven har rett til jevnlig dialog med kontaktlærer omkring sin utvikling i lys av opplæringslovens § 1-1, generell del og prinsipp for opplæringen i læreplanverket. Etter § 3-9 har foreldre rett til en planlagt og strukturert samtale med kontaktlærer minst to ganger i året (foreldresamtale). § 3-11 tredje ledd fastsetter at elevens halvårlige samtale *kan* gjennomføres sammen med halvårsvurderingen uten karakterer, og sammen med foreldresamtalen.

Spesialundervisning

Kapittel 5 i Opplæringslova har regler om spesialundervisning. Retten til spesialundervisning er en av de mest sentrale rettighetsbestemmelsene i loven. Av hensyn til elevens rettssikkerhet gis det detaljerte regler om saksbehandlingen. Når foreldrene, eleven selv eller skolen mener at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, er det skolen som vurderer elevens behov og eventuelt prøver ut nye tiltak innenfor de ordinære rammene, som et tilpasset opplæringstilbud. Dersom dette ikke er tilstrekkelig for at eleven skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, foretas en tilmelding til PP-tjenesten.

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

§ 5-5 fastslår at det skal utarbeides en individuell opplæringsplan for elever som får spesialundervisning. Dette er i praksis en oppgave for skolen. Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringen. Skolen skal hvert halvår utarbeide en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling. I *Meld. St. 18 (2010–2011) Læring og fellesskap* foreslår regjeringen å erstatte dette kravet med en bestemmelse om at vurdering av elevens utvikling skal samles skriftlig minst én gang i året i elevens individuelle opplæringsplan.

Trondheim kommune

Årlig tilstandsrapport

Opplæringsloven § 13-10 annet ledd pålegger den enkelte kommune å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen. Rapporten skal omfatte læringsresultater og læringsmiljø, og skal behandles politisk i kommunestyret. Plikten er utformet slik at det er mulig å tilpasse arbeidet til det ordinære plan-, budsjett- og rapporteringsarbeidet i kommunen.

3.2 Rapporteringskrav overfor skoleeier

Følgende er en gjennomgang av hva skoleeiere er pålagt å rapportere til Utdanningsdirektoratet. Kunnskapsdepartementet mener at de opplysningene som samles inn, er nødvendige for at lokale og nasjonale myndigheter skal kunne følge utviklingen innenfor skolesektoren. Informasjonen er viktig for prioriteringen og innretningen av statlige utviklingstiltak og vurderingen av behovet for kompetanseutvikling. Disse rapporteringene utføres i begrenset grad av lærere.

Innhenting av statistikk

Data fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) innhentes fra skoleeiere og skoler i perioden 1. oktober-15. desember. Videre rapporterer kommunene årlig ressursdata til Statistisk sentralbyrå (SSB) gjennom KOSTRA.

Nasjonale prøver

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

Elevundersøkelsen

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

Utvalgsundersøkelser – ikke obligatoriske

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

Utdanningsdirektoratet iverksetter en rekke forskningsbaserte evalueringer på oppdrag fra departementet. Disse omfatter ofte surveys og kvalitative studier. Utdanningsdirektoratet har ikke myndighet til å pålegge verken skoleeiere eller skoler å svare på disse, men er avhengig av tilstrekkelig høy svarprosent for at de skal bli representative.

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

4 Rådmannens vurdering

Lærerrollen vil alltid være i endring, både på grunn av endringer i rammebetingelsene, samfunnsutviklingen og som følge av lærerens egen utvikling. Utøvelsen av rollen vil preges av lokalsamfunnet, av ledelse og kolleger på egen skole og av elever og foresatte, og av på hvilke trinn og i hvilke fag læreren underviser. Skal man sikre at forventningene til skolen realiseres, er det en forutsetning at lærerne har god innsikt i egen

Trondheim kommune

rolle og skolens betydning i samfunnet, og at de utøver sin rolle i tråd med skolens styringsdokumenter og verdigrunnlag.

Lærerens hovedoppgave er å legge til rette for og lede elevenes læring. Samarbeid med kolleger, ledelse, hjem og instanser utenfor skolen og deltakelse i utviklingen av skolen som organisasjon skal støtte opp om dette. Elevundersøkelsen og TALIS-undersøkelsen dokumenterer at norske elever i liten grad får systematiske tilbakemeldinger og oppfølging. Tettere oppfølging av enkeltelever, solid dokumentering av elevenes utfordringer og progresjon – systematisk og kontinuerlig – og tett koblet mot skoleledelse, er vesentlige suksessfaktorer for at elever lærer, fullfører og består opplæringen.

4.1 Arbeidstidsavtalen

Læreres arbeidstidsavtale er et forhold for avklaring mellom partene i arbeidslivet og er ikke noe bystyret skal ta stilling til. Rådmannen mener likevel det er naturlig å omtale dette temaet i en helhetlig gjennomgang av temaet tidsbruk.

Rådmannen mener lærernes komprimerte arbeidsår er belastende, men erkjenner at lærernes arbeid i det vesentlige er knyttet til elevenes tilstedeværelse. Rådmannen er enig med Tidsbrukutvalget i at partene bør vurdere et mindre komprimert arbeidsår. I tråd med lokal avtale om arbeidstidsordning, ønsker rådmannen at flere skoler inngår lokale avtaler om å utvide arbeidsåret med inntil 5 dager. Rådmannen ønsker også en utvidelse av ordningen, og ser blant annet for seg at man kan legge til rette for kompetanseheving/etterutdanning av lærere, planlegging av undervisning, skolebasert vurdering, etc. utenfor elevenes skoleår.

Det er en utfordring at den bundne tiden fylles med stadig nytt innhold, og at presset på læreres kjerneoppgaver blir stadig større. Dette beskriver også Utdanningsforbundet i sitt innspill til KUF-komiteen om *Meld. St. 19 (2009–2010) Tid til læring*. Rådmannen mener en større del av arbeidsplanfestet tid bør underlegges arbeidsgivers styringsrett. Arbeidsgiver må prioritere hvilken praksis lærere skal gå bort fra, for å skape rom for ny praksis. En utvidelse av den bundne tida, vil for eksempel bidra til at det blir enklere å legge til rette for samarbeid mellom lærere enn i dag.

I forhold til arbeidsgivers styringsrett, er det viktig at skolelederne setter av nok tid til de oppgavene lærere skal utføre. Dette gjelder for eksempel tid til læreplanarbeid, til gjennomføring av og etterarbeid ved kartlegging og dokumentering, oppfølging av elever med spesielle behov, samarbeid og kommunikasjon mellom hjem og skole.

4.2 Profesjonalisering av lærerrollen

Lærerrollen er stadig i endring, og det har vært en del friksjon knyttet til utviklingen av denne nye rollen. ”Den nye lærerrollen” innebærer blant annet tydeligere forventninger til dokumentering og systematikk. Som eksempler på kartleggingsverktøy skolene bruker utover krav i lov og forskrift, nevner Utdanningsforbundet flere pedagogiske verktøy (kapittel 2,3). Rådmannen mener at systematisk oppfølging av elevenes læringsutvikling er en svært viktig del av læreres oppgaver. Rådmannen mener også at gode pedagogiske kartleggingsverktøy er en forutsetning for tidlig innsats og oppfølging, blant annet overfor de elevene som ikke har en ønsket læringsutvikling.

Bedre koordinering av tiltak som sikrer alle barn en god oppvekst og en god start på den livslange læringen er også viktig. Godt samspill mellom institusjoner og personer i helse-, barneverns- og opplæringssektoren kan sikre at det er et lag med sammensatt kompetanse rundt elever med særlige utfordringer. Det må også etableres gode rutiner for samarbeid og kommunikasjon mellom hjem og skole som styrker både hjem og

Trondheim kommune

skole i arbeidet med elevens læring.

Tidsbrukutvalget peker på en rekke sammenhenger mellom læreres tidsbruk og kompetanse. Det er viktig at lærere har beredskap til å sette seg inn i aktuell forskning og videreutvikle og fornye sin kompetanse gjennom hele sitt yrkesaktive liv, slik at de er i stand til å fylle den nye lærerrollen, samtidig som de legger til side gammel praksis som blir overflødig. Der lærerne og skolen mangler kompetanse er det viktig å prioritere deltakelse i kompetansebyggende tiltak, samt sikre gode rutiner for erfaringsdeling. Skole er en kunnskapsbedrift, og faglig ajourføring er derfor viktig.

Kompetanseutfordringene i forhold til lærere og skoleledere er mange: Klasseledelse, relasjonell kompetanse, håndtering av konflikter og atferdsproblemer, forebygging av mobbing, oppfølging av elever med spesielle behov, kompetanse om lov og forskrifter, profesjonalisering i forhold til læreres arbeid med vurdering for læring og grunnleggende ferdigheter, styrking av rådgivningen ved skolen, samt oppdatering av læreres faglige og didaktisk-faglige kompetanse. Dette er områder for etterutdanning, men statens reduksjoner av slike tilskudd tilsier at innsatsen vil bli redusert.

Rådmannen ser at den generelle kompetansen om kravene til kartlegging og dokumentering i lov og forskrift er for lav, og vil derfor lage en oversikt over hvilke krav som foreligger, slik at skoleledere, lærere, tillitsvalgte og folkevalgte er kjent med disse. Videre er det viktig at skoleeiers forsvarlige system i henhold til opplæringsloven § 13-10 har til hensikt å lette lærernes tidsbruk, blant annet gjennom utarbeidelse av gode maler, rutiner og retningslinjer som effektiviserer tidsbruken. Lærerne kan også gjøres bedre kjent med hvilke krav til kartlegginger som foreligger fra nasjonalt nivå, jf Plan for skolevurdering.

På lengre sikt er det viktig at kommunen samarbeider med de ulike lærerutdanningene om å styrke kvaliteten på både den teoretiske og praktiske delen av utdanningen, blant annet knyttet til de utfordringene rådmannen ser i tilknytning til den nye lærerrollen. Rådmannen vil også peke på betydningen av et godt samarbeid med universitet og høyskoler om å bringe fram ny og viktig kunnskap om forhold som påvirker elevenes læring. Tidlig trygg i Trondheim er et eksempel på et forskningsprosjekt som vil gi oss kunnskap om tidlig innsats og forebygging, blant annet knyttet til hvilke barn som på et tidlig stadium trenger tilbud og oppfølging for sosiale eller følelsesmessige vansker.

Rådmannen er enig med Tidsbrukutvalget om at arbeidsplanfestet tid må brukes målrettet og effektivt til skolens kjerneoppgaver, og at skoleleder i samarbeid med lærerkollegiet må utvikle god og effektiv møtekultur, både i fellesmøter og i team-/trinnsmøter. I møtetiden må skolebasert vurdering prioriteres slik at skolen jevnlig vurderer i hvilken grad organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen medvirker til at skolen når målene fastsatt i Læreplanverket. Rådmannen vil fortsatt legge til rette for effektivisering av læreres tidsbruk gjennom å tilby dataverktøy som støtter lærerne i deres arbeid. Dette hører naturlig med til en profesjonalisering av lærerrollen.

4.3 Tiltak for å frigjøre tid til læringsarbeid

Rådmannen mener det først og fremst er nasjonale føringer og krav som har skapt forventninger til hva lærere skal arbeide med, og at lokale krav til dokumentering i mindre grad er den store utfordringen i forhold til læreres tidsbruk. Rådmannen foreslår likevel fire tiltak som vurderes å ha betydning for tid til læringsarbeid i trondheimsskolen.

1. Fortsette å være tilbakeholden med lokale krav til kartlegging og dokumentering

Rådmannen vil fortsatt være tilbakeholden med lokale krav til kartlegging og dokumentering, ut over det som kreves i forskriftene til opplæringsloven. Plan for skolevurdering åpner for at skolene kan

Trondheim kommune

pålegges ulike større og mindre undersøkelser, blant annet ut i fra politiske prioriteringer og bestillinger. Det er viktig at man begrenser antallet slike ad-hoc-undersøkelser til skolene. De undersøkelsene som må gjennomføres, bør i sterkere grad knyttes til arbeidet med Kvalitetsmeldingen, slik at man kan koordinere henvendelsene til skolene bedre. Selv om rådmannen skal være tilbakeholden, er det naturlig at skolene deltar i kartlegginger knyttet til tidlig innsats og forebygging.

2. **Praktisere vurderingsforskriften mer enhetlig i Trondheim kommune**

Rådmannen tar på alvor tilbakemeldingen fra Utdanningsforbundet om at skolenes praksis i forhold til dokumentering av undervisvurdering varierer, og vil sammen med rektorene sikre en mer enhetlig praktisering av vurderingsforskriften i Trondheim kommune. Praksisen bør legge seg tettere mot lovens minimum.

3. **Skolens bemanning**

Rådmannen vil diskutere med rektorene og tillitsvalgte hva som er hensiktsmessig bemanning ved skolene. I prinsippet kan andre yrkesgrupper ivareta praktiske oppgaver som ligger utenfor læreres kjernevirksomhet, eller yrkesgrupper med særlig kompetanse kan gjøre arbeidsoppgaver lærerne mangler kompetanse i forhold til. Det siste gjelder for eksempel i forhold til konfliktløsning og uro i elevgruppene, samarbeid i krevende elevsaker m.v. Det bør også vurderes hvordan det administrative apparatet på skolene kan gi lærere mer tid til læringsarbeid.

I forskriftens § 1-1a. *Rett til fysisk aktivitet* er tilbudet om fysisk aktivitet forskriftsfestet for 5.-7. trinn. Tilbudet er ikke forskriftsfestet for 8.-10. trinn, og rådmannen vil derfor vurdere nærmere om vi bør kutte i oppholdstiden knyttet til fysisk aktivitet. Dette kan redusere lærernes bundne tid knyttet til tilsyn. Forskriftens § 1-1a, tredje ledd er tydelig på at krav om pedagogisk kompetanse ikke gjelder i forhold til fysisk aktivitet. Fysisk aktivitet kan i tråd med dette på ungdomstrinnet organiseres av personale uten pedagogisk kompetanse.

Samlet sett er det en utfordring at tilsetting av andre yrkesgrupper, som sosialrådgivere, merkantile eller assistenter, vil måtte gjøres på bekostning av lærertetthet. Tettere oppfølging av enkeltelever gjennom økt lærertetthet antas å være en vesentlig suksessfaktor for å styrke elevenes læringsutbytte. Samtidig kan assistanse til lærerne gi mer konsentrasjon om læringsarbeidet.

For øvrig vil rådmannen generelt arbeide videre med å forenkle og effektivisere innsamlingen av ulike styringsdata, blant annet gjennom bruk av digitale verktøy. Rådmannen oppfordrer også skolene til å arbeide med effektivisering av tidsbruken.

4.4 **Videre oppfølging**

Rådmannen følger opp utfordringer knyttet til tidsbruk i skolen i flere saker framover. Rådmannen vil legge fram en sak om *skoleeierrollen* der Trondheim kommunes rolle som skoleeier diskuteres. Her behandles forhold som kvalitetssikring og kvalitetsutvikling, opplæringslovens § 13-10 om ansvarsomfang og kravene til et forsvarlig system for vurdering og oppfølging, og opplæringsloven § 2-1 om skoleeiers ansvar for at skolebasert vurdering gjennomføres i tråd med forutsetningene. Saken drøfter hvordan Trondheim kommune skal framstå som skoleeier i forhold til å tilby støtte og tiltak overfor den enkelte skole, både de skolene som lykkes bra og de skoler som lykkes mindre bra.

Rådmannen legger videre fram en sak om *oppfølgingen av forvaltningsrevisjon skoleledelse* innen 01.11.2011. Her behandles forhold som skolelederens tidsbruk, tid til pedagogisk ledelse, balansen mellom pedagogisk, administrativ og personalpolitisk skoleledelse, betydningen av interne skolevurderinger,

Trondheim kommune

økonomirapportering i nytt økonomisystem (ERV), omfanget av administrative oppgaver og behovet for annet administrativt personale, oversikt over merkantile ressurser, nødvendig kompetanse og fordelingen av merkantil ressurs skolene imellom, mentorordning til støtte for rektorer, merkantil bistand også innen fagområdene, samt systematisk tilbakemelding på alle plan.

Rådmannen i Trondheim, 04.05.2011

Jorid Midtlyng
kommunaldirektør

Jan A. Hårvik
rådgiver

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg:

Innspill fra Utdanningsforbundet Trondheim: Læreres tidsbruk - datert 16.03.2011

Innspill fra Utdanningsforbundet Trondheim: Læreres tidsbruk - 15.04.2011

Protokoll fra drøftingsmøte 15.04.2011: Læreres tidsbruk

[... Sett inn saksutredningen over denne linja](#)