

158

Folkeskolelærernes arbejdstid og partssamarbejdet

Nana Wesley Hansen

Oktober 2017

ISBN 978-87-93320-19-2

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier

Sociologisk Institut
Københavns Universitet
Øster Farimagsgade 5
1014 København K
Tlf: 35323299
Fax: 35323940
faos@sociology.ku.dk
www.faos.dk



Indholdsfortegnelse

Forord.....	3
1. Indledning	4
1.1 Baggrund for studiet og forskningsspørgsmål.....	5
1.2 Forskningsnotatets struktur	6
2. Data og metode.....	6
2.1 Kortlægning af lokale aftaler, fælles forståelser mv.....	6
2.2 Case-studier i 2011, 2014 og 2016.....	7
Udvælgelse af cases og komparation	7
Interview og dokumenter.....	9
2.3 Dokumenter.....	11
3. Arbejdstid før OK13 - aftalegrundlag	11
3.1 Arbejdstid et omstridt emne i overenskomstsysteet	11
3.2 Den centrale overenskomst A08.....	14
3.3 Aftaler og forhandling på kommune- og skoleniveau	15
4. Arbejdstid efter OK13 – lovgivning og fælles forståelse	16
4.1 Lov 409 og de grundlæggende regler for lærernes arbejdstid.....	16
4.2 Udviklingen i lokalaftaler, fælles forståelser mv. 2014-2016	18
Målsætninger i arbejdstidspapirerne.....	20
Fordelingen af arbejdstid: Undervisningstid, puljer og flexetid.....	21
Placeringen af arbejdstid: Tilstedeværelsen	23
4.3 Opsummering.....	25
5. Arbejdstid i to kommuner	26
5.1 Vest kommunen og Midt skolen.....	27
Ingen A08 aftale og dårligt samarbejde i 2011.....	27
Begrænset fælles forståelse og inddragelse i 2016.....	28
Fælles skemalægning på Midt skolen i 2011	30
Ledelsesret og skoleaftaler på Midt skolen i 2016	31
5.2 Nord kommunen og Nordstjerne skolen.....	33
A08 aftale og tillidsfuldt samarbejde i 2011	33
Administrationsgrundlag og samarbejde i 2016.....	34
Forhandlinger og lærerteams på Nordstjerne skolen 2011	36
Ledelsesret og besparelser på Nordstjerne skolen 2016.....	37
5.3 Opsummering og komparation.....	38
Forandring 2011-16 på kommuneniveau.....	39
Forandring 2011-16 på skoleniveau	41
Partsrelationen på to forskellige ledelsesniveauer.....	41
6. Konklusioner.....	42
7. Perspektivering: Effekterne af ny arbejdstid?	44
Referencer.....	48

Forord

Dette er en undersøgelse af, hvordan praksis har forandret sig i forhold til at regulere lærernes arbejdstid lokalt, og hvad denne forandring har gjort ved partsrelationen mellem ledere og tillidsrepræsentanter (TR). Før konflikten med lærerne ved overenskomstforhandlingerne i 2013 (OK13) blev arbejdstiden i folkeskolen forhandlet i overenskomstsyste­met på flere niveauer. I dag er reglerne meget anderledes og består af formuleringer fra Lov 409, som blev vedtaget af Folketinget i det politiske indgreb, der afsluttede lockouten af lærerne. Der foregår stadig lokal dialog og forhandling i kommunerne og på skolerne, men under meget anderledes rammevilkår.

Dette studie er finansieret af Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudiers programbevilling¹. Det udspringer af en videnskabelig interesse for at undersøge, hvad der sker, når man radikalt forandrer overenskomsten på et af de mest centrale emner for det danske overenskomstsyste­met, nemlig arbejdstid. Undersøgelsen er endvidere motiveret af, at FAOS tidligere har arbejdet med partsrelationerne lokalt på skoleområdet. Senest i et Ph.d. studie med fokus på lokalt samarbejde i kommunerne og herunder også skoleområdet, hvor data indsamledes i 2011 (Hansen 2015).

En stor tak til overenskomstparterne på folkeskoleområdet, skoleledere og TR i kommunerne og på skolerne, som har taget sig tid til at deltage i undersøgelsen. Tak til Seniorforsker Bente Bjørnholt og student Kasper Henriksen fra VIVE Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (tidligere KORA) for samarbejdet om at indsamle arbejdstidsaftaler fra skoleårene 2014/2015 og 2015/2016. Endelig en meget stor tak til min studentermedarbejder Sarah Ann Ansel-Henry, der har været en uvurderlig hjælp, og som har assisteret i alle faser af dataindsamlingen og analysearbejdet særligt omkring de lokale arbejdstidsaftaler. Tak også til Mikkel Mailand, FAOS, for konstruktive kommentarer til rapporten.

¹ Hovedbidragsyderne på programbevillingen i perioden 1. januar 2014 til 31. december 2018 er DI, CO-Industri, Dansk Arbejdsgiverforening, LO, Dansk Erhverv, HK Handel, HK/Privat, Dansk Byggeri, 3F's Byggegruppe og Beskæftigelsesministeriet.

1. Indledning

For stort set alle medarbejdergrupper i Danmark – både på det offentlige og private arbejdsmarked – reguleres arbejdstid gennem overenskomster mellem arbejdsmarkedets parter. Arbejdstid er på lige fod med løn et af kerneelementerne i ansættelsesrelationen og dermed også overenskomstsyste-
met.

Siden overenskomstfornyelsen i 2013 har folkeskolelærernes arbejdstid været reguleret gennem formuleringer fra Lov 409. Denne lov blev vedtaget af Folketinget ved det politiske indgreb, der afsluttede lockouten af lærerne og dermed konflikten mellem Lærernes Centralforening (LC)² og de offentlige arbejdsgivere, herunder Kommunernes Landsforening (KL) og Moderniseringsstyrelsen.

Traditionelt overgår et overenskomstemne, som er del af et politisk indgreb, til igen at være et overenskomstanliggende og derved blive en del af forhandlingsarenaen. Det gælder også for lærernes arbejdstidsregulering. Ved overenskomstforhandlingerne i 2015 kunne parterne imidlertid konstatere, at det ikke lykkedes at opnå enighed om en ny arbejdstidsaftale. Derfor reguleres arbejdstiden fortsat af bestemmelserne i lov nr. 409 (KL og LC 2016, s.58).

Emnet omkring lærernes arbejdstid er altså fortsat stærkt politiseret. Dette afspejler sig også i at LC – og herunder Danmarks Lærerforening (DLF) – og KL fortsat op til overenskomstforhandlingerne i 2018 er langt fra hinanden i forståelsen af, hvordan lærernes arbejdstid bedst indrettes.

Arbejdstid forhandles for mange medarbejdergrupper ved de centrale overenskomstforhandlinger og lokalt af ledere og TR. Det gjaldt også for arbejdstid på Folkeskolerne før 2013. Her forhandlede arbejdstid både på nationalt, kommune- og skoleniveau. På kommuneniveau var arbejdstid ofte det helt centrale forhandlingsspørgsmål mellem den lokale lærerkreds og den kommunale forvaltning.

Lærerne mistede deres arbejdstidsaftaler ved lovindgrebet, men det har fortsat været muligt at have dialog og indgå aftaler lokalt, hvis arbejdsgiverne har ønsket det. Efter lovindgrebet har man set flere eksempler på lokale arbejdstidsaftaler, men arbejdsgiverne – dvs. kommunerne – er mere tilbageholdende overfor aftaler og nye former for nedskrevne principper i form af fx dialogpapirer og fælles forståelser med de lokale lærerkredse, er i dag også med til at regulere lærernes arbejdstid.

Dette forskningsnotat er en kvalitativ analyse af, hvordan spørgsmålet om arbejdstid løses lokalt i kommunerne og på skolerne efter OK13. Forskningsnotatet fokuserer på, hvordan forandringen i reguleringen af arbejdstid har påvirket relationen mellem TR og skoleledere lokalt, og hvordan lærerkredse og TR på skolerne nu inddrages i planlægningen af arbejdstid.

² Lærernes Centralorganisation (LC) forhandler overenskomst for sine medlemsorganisationer, der alle repræsenterer lærere og undervisere. Danmarks Lærerforening (DLF) er den største blandt en række andre lærerforeninger, som er medlem af LC. LC forhandler de specielle krav som fx lønaftale, pension og arbejdstid. Danmarks Lærerforenings formand, Anders Bondo Christensen, er formand for LC.

Implementeringen af de nye arbejdstidsregler på skoleområdet sker parallelt med implementeringen af Folkeskolereformen af 2013. Fra 2014 og frem er der gennemført – og gennemføres fortsat – videnskabelige undersøgelser med fokus på implementeringen af reformen.³ Flere af disse undersøgelser peger på, at netop forandringen i arbejdstid har været helt afgørende for udfordringerne forbundet med implementeringen af reformen (Bjørnholt m.fl. 2015; Bjørnholt & Krassel 2016; EVA 2015; Nørgaard & Bæk 2016, Winther 2017).

Dette forskningsnotat viser, at disse udfordringer i mindre omfang skyldes konflikten om arbejdstid mellem lærere og arbejdsgiverne i 2013. Derimod handler det for skoleledere og TR lokalt om at få hverdagen til at fungere på skolen. Undersøgelsen bekræfter også tidligere resultater, der peger på vigtigheden af arbejdstid for skoleledelsernes muligheder for at kunne styre økonomien og motivere medarbejderne (Andersen 2014; Bjørnholt m.fl. 2015). Forskningsnotatet viser ydermere at partsrelationen mellem lokale fagforeningsrepræsentanter og de lokale ledelser er yderst sejlivet – selv når parterne har dårligt samarbejde. Desuden er partssamarbejdet brugbart for skolelederne, også efter at TR's aftaleret under den tidligere rammeaftale (A08) er fjernet, om end TR oplever, at de har mistet indflydelse.

Analysen i denne undersøgelse bygger på kvalitative data (se afsnit 2), og dette begrænser muligheden for at generalisere til alle kommuner og skoler. Forskningsnotatet indeholder dog også en analyse af udviklingen i lokale aftaler, fælles forståelser mv. generelt for alle kommuner, og undersøgelsens resultater er løbende blevet perspektiveret til andre undersøgelser med henblik på at sikre deres validitet.

1.1 Baggrund for studiet og forskningsspørgsmål

Casen om lærernes arbejdstid er forskningsmæssigt en unik mulighed for i faktisk tid at følge, hvordan en praksis omkring arbejdstid udvikler sig lokalt efter en større konflikt. Ikke tidligere har man i den offentlige sektor i Danmark, hvor fagforeningerne traditionelt anses for meget stærke, haft en situation, hvor man har flyttet et overenskomstemne tilbage til lovgivningsarenaen, som det sås ved OK 2013. Lærerens arbejdstid er efter indgrebet igen et overenskomstemne, men spørgsmålet er som nævnt i indledningen stærkt politiseret. Man har dog fortsat mulighed for lokal dialog og indgåelse af lokale arbejdstidsaftaler.

Ledelsesrummet – og det særligt for skolelederne på den enkelte skole – er blevet øget med indgrebet, og lærerne arbejder i dag anderledes med fokus på fx tilstedeværelse på skolen. Der er dog ingen, der hidtil har undersøgt, hvordan det øgede ledelsesrum forandrer skoleledernes og forvaltningens inddragelse af TR og den lokale lærerkreds i spørgsmålet om arbejdstid, og om dette påvirker andre områder af partssamarbejdet lokalt.

Analysen er på den baggrund fokuseret på to forskningsspørgsmål:

³ En stor del af disse undersøgelser er gennemført under Undervisningsministeriets Evaluerings- og følgeforskningsprogram der løber i perioden 2014-2018. Denne undersøgelse er ikke en del heraf.

- Hvordan udvikles praksis om arbejdstid lokalt efter fjernelsen af det tidligere kollektive regelsystem for arbejdstid på Folkeskoleområdet?
- Hvordan udvikler partsrelationen sig mellem ledere og TR på to forskellige ledelsesniveauer efter fjernelsen af et tidligere kollektivt regelsystem for arbejdstid og et deraf øget ledelsesrum?

1.2 Forskningsnotatets struktur

I næste afsnit præsenteres den anvendte metode og data til belysning af forskningsspørgsmålene. Herefter følger analysens resultater organiseret i tre sektioner.

I afsnit tre er praksis omkring arbejdstid i overenskomstsystemet på Folkeskoleområdet fra tiden før OK13 kort beskrevet. I afsnit fire fokuseres der på det nye lovgrundlag (Lov 409) og udviklingen i lokale aftaler, fælles forståelser, administrationsgrundlag mv. på kommuneniveau. Afsnit fem præsenterer resultaterne af case-analysen i to kommuner og på to skoler. Det er en komparativ analyse af praksis i planlægningen af arbejdstiden i 2011 og 2016 på to ledelsesniveauer, og en analyse af hvordan partsrelationen udvikler sig over tid. Afsnit seks præsenterer en samlet konklusion på analyserne.

2. Data og metode

Dette forskningsnotat er en analyse af reguleringen af arbejdstiden og partsrelationen på folkeskoleområdet i tiden før og efter OK13 og bygger på tre typer af kvalitativt data.

2.1 Kortlægning af lokale aftaler, fælles forståelser mv.

Alle lokalaftaler, dialogpapirer, fælles forståelser og administrationsgrundlag om arbejdstid på folkeskolerne i kommunerne for henholdsvis skoleåret 2014/2015 og 2015/2016 er indsamlet og kodet i perioden maj-september 2015 og marts-september 2016.⁴

Det er ”aftalepapirer”, som er formuleret af forvaltningen og/eller forvaltningen og den lokale lærerkreds i samarbejde. Papirerne er identificeret via DLF's og de lokale lærerkredses hjemmesider. DLF benævner dem alle ’lokale arbejdstidsaftaler’, men den juridiske status som aftaler er reelt uafklaret. I det resterende af dette notat kaldes de for nemheds skyld ’aftalepapirer’, men reelt er der en del heraf, der ikke er tænkt som ’aftaler’.

Papirerne er blevet systematisk kodet på 46 variable. Variablene er organiseret efter en række centrale temaer, herunder: Aktørerne i aftaleprocessen, målsætningerne for aftalen, rollefordeling ift. planlægning af arbejdstid udover skoleleder (fx høring af MED) og en række variable vedrørende organiseringen af arbejdstid.

⁴ Disse dokumenter er indsamlet og kodet i samarbejde med forskere fra det tidligere KORA – Det Nationale Institut for Kommunernes og Regionernes Analyse og Forskning. KORA gik pr. 1. juli sammen med SFI og hedder nu VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Sidstnævnte koder tager blandt andet udgangspunkt i bestemmelserne fra Lov 409 om fx opgørelser over præsteret tid. Derudover er der kodet for bestemmelser om puljer af tid til bestemte formål fx undervisning, og forberedelse mv. Dette handler om fordelingen af arbejdstid på opgaver, som har været et af de særlige stridspunkter omkring lærernes arbejdstid. Endelig fokuserer koderne på bestemmelser om stedsmæssig placering af arbejdstiden. Det vil sige afvikling af arbejdstiden på en bestemt enhed – navnlig skolen.

Kodningerne tager udgangspunkt i den offentliggjorte tekst. Det betyder, at hvis bestemmelser ikke er nævnt i teksten, men måske praktiseres lokalt, er de kodet som 'ikke nævnt' eller 'har ikke'.

2.2 Case-studier i 2011, 2014 og 2016

Case-studier er gennemført i henholdsvis 2011, 2014 og 2016 i de samme to kommuner og på samme to skoler.

Udvælgelse af cases og komparation

To rationaler har styret udvælgelsen af cases – dvs. kommuner og skoler – i dette studie. Et *pragmatisk rationale*, hvorved udvælgelsen af cases i 2016 har været styret af, hvilke cases som indgik i studiet i 2011. Et *rationale om at sikre minimum af variation* på en række variable, mens specifikt udvalgte variable varierer. Dette skal begrænse mængden af variation, og øge muligheden for at kunne fokusere undersøgelsen på bestemte variable. De to kommuner er således udvalgt med henblik på at være så ens som muligt, men med variation i typer af lokale arbejdstidsaftaler før og efter OK13. Tanken er at afsøge, om der er sammenhæng mellem godt samarbejde før og efter OK13, eller om begivenhederne i forbindelse med OK13 i sig selv har haft betydning for det lokale samarbejde.

Helt konkret er to mellemkommuner udvalgt med en række ens karakteristika. Begge kommuner er sammenlagte kommuner efter kommunalreformen, og rummer både større provinsby og landområder.⁵ Begge kommuner har en borgmester med samme partipolitiske tilhørsforhold i hele undersøgelsesperioden.

I relation til denne analyse er det som nævnt særligt værd at bemærke forskellen i historie omkring arbejdstidsforhandlingerne. I 2011 havde Nord kommunen et godt forhandlingsklima omkring arbejdstid på skoleområdet, og man havde indgået en lokalaftale inden for A08 aftalens rammer – der var den daværende centrale overenskomstaftale om arbejdstid på Folkeskolelærernes område, der blev afviklet ved OK13. I Vest kommunen havde man et mere anstrengt forhandlingsklima særligt omkring arbejdstid på skoleområdet, og man havde ikke formået at indgå en lokalaftale inden for rammerne af A08. I 2016 har Vest kommunen dog lavet en fælles forståelse med forvaltningen om reguleringen af arbejdstid, mens Nord kommunen har et administrationsgrundlag, udformet af forvaltningen.

⁵ I regeringens Landdistriktsredegørelse opdeles det kommunale landkort efter kommunesammenlægningen i fire kategorier af kommuner: by-, yder-, land-, og mellemkommuner (Regeringen 2009). I denne case-udvælgelse er altså valgt to *mellemkommuner*.

Derudover indgår endnu en variation, som ikke har været intenderet. På skoleområdet har udviklingen i antal ansatte set således ud:

Tabel 1: Udviklingen i antal ansatte i kommunerne på skoleområdet december 2007-2016 i % (Lærere m.fl. i folkesk. og spec.underv.)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nord	100	0,9	-1,9	1,3	-4,2	-6,8	-1,5	-0,8	-2,9	-4,2
Vest	100	3,8	-1,0	-7,5	-7,0	-0,1	0,3	3,6	0,4	3,3

Dette afspejler en forskel i økonomisk pres over tid, som det har været svært at tage højde for. Måden man håndterede det økonomiske pres i kommunerne minder dog noget om hinanden. I 2011 havde begge kommuner, som følge af de generelle økonomiske rammevilkår for kommunerne, gennemført flere effektiviseringsrunder. Herunder tiltag, der reducerede antallet af beskæftigede i kommunen, omorganisering af den centrale forvaltningsstruktur, og ny skolestruktur med henblik på at gøre den mere tidssvarende til den nye storkommune og tilpasse serviceniveauet til fremtidige små børneårgange. I 2011 var Vest kommunen under størst økonomisk pres og man oplevede her større besparelser på skoleområdet. Mens Vest kommunen oplevede det stærkeste økonomiske pres i 2011, var det i 2016 særligt Nord kommunen, der var under pres. I 2016 gennemførte Nord kommunen således endnu en ny skolestruktur og reducerede i den forbindelse i antallet af skoleledere og lærere.

Tabel 2: Oversigt over variation i case-udvælgelsen

	<i>Nord kommune</i>	<i>Vest kommunen</i>
Mellemkommune med by og landområder	Mellemkommune	Mellemkommune
Strukturreformen	Sammenlagt	Sammenlagt
Politisk lederskab	Ens	Ens
Økonomisk pres på skoleområdet 2011	Højt	Lavt
Økonomisk pres på skoleområdet 2016	Lavt	Højt
Lokalaftale før OK13 (A08)	Ja	Nej
Lokalaftale efter OK13	Administrationsgrundlag	Fælles forståelsespapir

I studiet fra 2011 indgik 4 skoler i alt. Ud af disse er to skoler – en fra hver kommune – udvalgt i de senere dataindsamlingsrunder. De to skoler er begge by

skoler, der blev sammenlagt med en anden skole 2011. På daværende tidspunkt havde de relativt ens rammevilkår i forhold til elevgrundlag og forandring.

I den ene kommune er de to skoler, som oprindeligt indgik i dataindsamlingen i 2016 blevet sammenlagt med hinanden. Den skole som indgår i 2016-dataindsamlingen i denne kommune har således et langt større elevgrundlag. På dataindsamlingstidspunktet i 2016 er den fælles skoleleder og de to daglige ledere på de to skoleenheder og de to TR blevet interviewet.

Tabel 3: Oversigt over skoler

	2011	2016
Midt skolen	Sammenlagt	ca. 500 elever
Nordstjerne skolen	Sammenlagt	Sammenlagt igen, over 800 elever

Interview og dokumenter

Data fra 2011 stammer fra et Ph.d. studie om det kollektive samarbejde i kommunerne og på skolerne (Hansen 2015). Studiet fokuserede på både kollektive forhandlinger og andet samarbejde. Data fra 2011 inkluderer interview med både ledelse og TR på alle ledelsesniveauer om partsrelationerne, samarbejde og forhandling. Herudover indsamledes en mængde dokumenter omkring de lokale MED-udvalg og aftaler. I 2014 interviewedes repræsentanterne på skoleområdet igen i den ene kommune og skole i forbindelse med et EU-projekt, hvor en række spørgsmål om arbejdstid blev inkluderet. Disse data er indgået som pilot til den del af studiet, som blev gennemført i 2016.

I 2016 blev der igen lavet interview i de to kommuner og på begge skoler. Så vidt muligt er de samme personer interviewet, som oprindeligt indgik i undersøgelsen fra 2011. Dette viste sig dog svært, da kommunerne har undergået strukturelle forandringer, som har resulteret i en vis udskiftning i både TR og lokale ledere.

Herudover er de centrale nationale aktører på overenskomstområdet for lærernes arbejdstid blevet interviewet i 2014 og igen i 2016. Navnlig repræsentanter fra staten har dog været svære at få i tale om lærernes arbejdstid. Repræsentanter fra Undervisningsministeriet ønskede ikke at medvirke i interview i 2016, mens også Moderniseringsstyrelsen afslog at medvirke i 2015. Begge med henvisning til, at overenskomstområdet for folkeskolelærere ikke var deres kerneområde. I korrespondancen med disse blev det forsøgt klargjort, at interviewet handlede bredere om samarbejdsrelationerne til Danmarks Lærerforening. Da parterne har siddet med i en række udvalg med stor betydning for forandringen i folkeskolelærernes arbejdstid er det naturligt en mangel, men skyldes sandsynligvis den stærke politisering af emnet.

I alt er der gennemført 38 semi-strukturerede kvalitative interview med 47 personer. Heraf er 4 interview gennemført som gruppeinterview. Af de 47 per-

soner er 25 repræsentanter for lønmodtagersiden på skoleområdet og 22 repræsentanter ledelse og arbejdsgivere.

Interviewpersonerne fordeler sig med 10 på nationalt partsniveau, 21 på kommunalt partsniveau og 16 på skoleniveau. To af personerne interviewet på kommunalt niveau indgik både i forvaltningen og fungerede også som skoleledere på interviewtidspunktet. De repræsenterer derfor både kommune- og skoleniveauet i interviewene.

Tabel 4: Oversigt over interview og niveauer

		<i>2011</i>	<i>2014</i>	<i>2016</i>
Nationalt 10	Undervisningsministeriet		1	-
	Moderniseringsstyrelsen		-	
	KL		1	1
	DLF		1	1
	Skolelederforeningen		1	1
	BUPL			3
Kommune 21	Skoledirektør	1		1
	Skoleleder	3	1	4
	Lærerkredsformand og næstformand	4	1	3
	BUPL FTR	1		2
Skole 16	Skoleleder	2	1	6
	DLF TR	2	1	4
Total 47		13	8	26

I 2011 var interviewguiden struktureret bredt vedrørende det lokale partsamarbejde, men fremhævede flere emner, der muliggør komparativ analyse af data. Dette indebærer et sæt spørgsmål, der beder informanter om at beskrive kollektive forhandlingsprocesser, som på skoleområdet altid førte til en snak om arbejdstidsforhandlingerne. Desuden indeholdt interviewene flere spørgsmål om relationerne mellem parterne lokalt.

I interviewene fra 2014 indgik spørgsmål om, hvordan praksis har ændret sig vedrørende planlægningen af arbejdstid på skolerne efter 2013, og om mulige innovative løsninger, nye aktører og brug/ikke brug af kollektive aftaler eller administrative beslutninger. Desuden blev der stillet spørgsmål til betydning af lærerkonflikten i 2013 for forholdet mellem de lokale parter.

Interviewene i 2016 fokuserede på fem temaer. Første tema handlede om at kortlægge ændring i praksis vedrørende arbejdstid på skolerne. I interviewet stilledes åbne spørgsmål om, hvordan arbejdstiden blev planlagt på skolen. Derefter fulgte et sæt spørgsmål om eksempler på innovation, nye aktører involveret i tilrettelæggelse af arbejdstiden, mulige kollektive aftaler eller administrati-

ve beslutninger om regulering af arbejdstiden. Det andet og tredje tema involverede spørgsmål om forholdet mellem de involverede parter i regulering af arbejdstiden på nationalt, kommunalt og skoleplan, og mellem de tre niveauer. Disse spørgsmål berørte også betydningen af konflikten i 2013 for relationerne. Det fjerde tema inkluderede spørgsmål vedrørende effekterne af ændringerne af arbejdstidsregulering med hensyn til arbejdsmiljø, undervisningens kvalitet og mulige andre effekter. Det femte tema involverede et specifikt spørgsmål om betydningen af den nationale sektors kollektive aftaleniveau og særligt betydningen af bilag 4 fra overenskomsttrunden i 2015, som indeholder 15 punkter om, hvordan arbejdstiden kan håndteres på skoleniveau (se nedenfor i afsnit 4.1).

I sammenhæng med case-studierne i de to kommuner og på skoleniveau er der ved hver dataindsamlingsrunde indsamlet dokumenter om den generelle situation på skoleområdet i kommunen, arbejdstidsaftaler, dialogpapirer, fælles forståelser og administrationsgrundlag, og der er set nærmere på de kommunale nøgletal fra Økonomi og Indenrigsministeriet for de enkelte kommuner.

For at sikre fortsat anonymitet af kommuner og skoler opgives disse tal imidlertid ikke i rapporten. Desuden er enkelte faktuelle oplysninger om casene og interviewpersonerne – fx kønnet på enkelte interviewpersoner og antallet af ansatte mv. – blevet justeret med henblik på at sløre deres identitet, uden at dette skulle have betydning for præsentationen af analysens resultater.

2.3 Dokumenter

Data inkluderer ydermere lovgivning på skoleområdet, centrale og decentrale aftaler fra tiden før og efter OK13, kommunale nøgletal og andre dokumenter i form af relevante forskningsnotater, rapporter og officielle dokumenter om lærernes arbejdstid.

3. Arbejdstid før OK13 - aftalegrundlag

Målet med dette og det følgende afsnit – der begge fokuserer på regelgrundlaget for arbejdstiden før og efter OK13 – er at give et overblik over rammer og praksis på tværs af alle kommuner, som kan udgøre et bagtæppe for analysen i case-studierne.

Dette afsnit giver et overblik over udviklingen i aftalegrundlag og regler for arbejdstid i folkeskolen i tiden før OK13 og lærerkonflikten. Da der hersker stor uenighed mellem de centrale overenskomstparter om tolkningen af praksis og holdninger til arbejdstid lokalt før OK13, er det ikke uproblematisk at give sig i kast med at skrive om dette emne. Afsnittet er derfor forsøgt holdt kort og med fokus på at give et billede af praksis mellem overenskomstens parter både nationalt, på kommune- og skoleniveau.

3.1 Arbejdstid et omstridt emne i overenskomstsyste

Arbejdstid er et emne, der står helt centralt i udviklingen af Danmarks Lærereforening og den professionsforståelse, som foreningen over årene har udviklet.

Arbejdstid har samtidig været et omstridt punkt i overenskomstforhandlingerne mellem lærerne og de offentlige arbejdsgivere igennem en lang årrække.

I 1993 overgik Folkeskoleområdet aftalemæssigt fra staten til de kommunale arbejdsgivere. I den forbindelse forhandlede man sig frem til nye arbejdstidsregler baseret på nøjagtig dokumentation af arbejdstiden opgjort i undervisning, forberedelse og øvrig arbejdstid – det såkaldte *UFØ-system*. Et centralt princip i dette system var, at én lektion på 45 minutters undervisning (U-tid) automatisk udløste 45 minutters forberedelse (F-tid, der reelt dækkede over bl.a. forberedelse, elevpauser, teamsamarbejde mv.).

Begge parter havde det fra start af svært med UFØ-systemet. De statslige og kommunale arbejdsgivere ønskede mere fleksibilitet og øget ledelsesret bl.a. med henblik på at kunne styre ressourceforbruget i folkeskolen bedre. Men også Danmarks Lærerforening havde internt store udfordringer med at finde fælles fodslag ift., hvordan systemet kunne ændres og blødes op, så fagligheden fik større råderum (Due og Madsen 1990, 203-214; Due og Madsen 1999, 2007; Hansen 2013).

Arbejdstidsaftalen fra 1993 blev forsøgt genforhandlet af flere omgange frem til 1999, hvor man for første gang opnåede et gennembrud. Den efterfølgende aftale, der trådte i kraft i 2000 har senere fået navnet A05. A05 afskaffede opdelingen i U-, F- og Ø-tid og fjernede den direkte sammenhæng mellem tid til undervisning og forberedelse (Due og Madsen 2007). Der var dog stadig tale om en central arbejdstidsaftale med begrænset rum for lokale fravigelser, og en aftale der regulerede tid i kraft af akkorder. Lokalt skulle kommuner og lærerkredse forhandle tid til bl.a. funktionen som klasselærer, kursusdeltagelse, lejrskoler mv. Kunne man ikke blive enige om akkorder for disse opgaver lokalt rummede A05 en række tilbagefaldsbestemmelser, som var temmeligt rigide. A05 skelnede mellem *skoletid* og *individuel* tid. Under skoletid hørte blandt andet undervisningstimer og diverse møder. Denne tid kunne tilrettelægges af skolelederen. Individuel tid omfattede blandt andet forberedelsestid og var lærerens egen tid at råde over, med en pulje på 375 timer ud af et år.

Aftalen var ikke synderligt populær blandt kommunale arbejdsgivere og også nogle lærere fandt den besværlig (Due og Madsen 2007). Da man samtidig i 1999 på det amtskommunale forhandlingsområde indgik en ”*Rammeaftale om decentrale arbejdstidsaftaler*” mellem de amtskommunale arbejdsgivere og forhandlingsfællesskabet KTO, som åbnede mulighed for at aftale arbejdstid lokalt for alle medarbejdergrupper i kommunerne, initieredes de efterfølgende år forsøg med lokale aftaler. Udbredelsen var dog begrænset på lærerområdet, men det er disse aftaler, der senere er blevet kaldt KTO-aftaler.

På baggrund af Danmarks utilfredsstillende placering i internationale sammenligninger af elevresultater, blev interessen for lærernes arbejdstid yderligere skærpet fra starten af 00-erne. Ved kommunernes økonomiforhandlinger med staten i foråret 2005 aftalte stat og kommuner på den baggrund at gennemføre en analyse af Folkeskolelærernes arbejdstid. Til det formål nedsattes et udvalg med repræsentanter fra Finansministeriet, Undervisningsministeriet og Kommunernes Landsforening. I en delrapport om folkeskolelærernes arbejdstid fra 2006 fremgår det, at: ”*Lærernes aftaleret på arbejdstiden må anses for det for-*

hold, der i praksis har været den væsentligste barriere mod ændringer af lærernes arbejdsforhold, fordi aftalerne ikke blot har reguleret rammerne for arbejdstiden, men også har omfattet indhold og ressourceanvendelse.”

(Moderniseringsstyrelsen 2006)

Denne forståelse med fokus på manglende ledelsesrum og binding af ressourcer synes at være gennemgående for arbejdsgivernes standpunkt i forhold til lærernes arbejdstid op til overenskomstrunden i 2008, og igen frem til overenskomstrunden i 2013.

For DLF har forståelsen af udfordringerne for lærernes arbejdstid været noget anderledes. DLF har skullet sikre aftaler, som både beskyttede lærerne mod vilkårlighed i deres arbejdstid, og som sikrede den nødvendige fleksibilitet til at faglighed og profession kunne udvikles (Due og Madsen, 1990; 2007). En problematik, som også har gjort, at arbejdstidsspørgsmålet flere gange har resulteret i større opgør og formandsskifte i DLF (Due og Madsen 2007). For DLF har arbejdstid aldrig været et rent ledelsesanliggende, men primært et anliggende for den enkelte lærer i forhold til at udøve sin profession (Ibid.)

I DLF's øjne nåede man dog langt med at sikre professionsforståelsen ved overenskomstaftalen mellem LC og KL i 2008, hvor man opnåede en ny rammeaftale om lærernes arbejdstid. Intentionen i A08 aftalen, som den kom til at hedde, var at skabe bedre rammer for kvaliteten i undervisningen og for udviklingen af folkeskolen som en attraktiv arbejdsplads. A08 skulle således understøtte:

- *fokus på kerneopgaven - den samlede undervisningsopgave*
- *dialog og samarbejde om mål, indhold og resultater i undervisningen*
- *rum for den professionelle lærer*
- *klar og tydelig ledelse*
- *fleksibilitet, enkelthed og smidighed i arbejdstilrettelæggelsen*

(KL & LC 2011)

I den fælles evaluering gennemført af overenskomstparterne i 2009-2010 fremgår det endvidere, at: *”A08 giver lærerne ansvaret for selvstændigt at varetage undervisningsopgaven inden for de prioriteringer, mål og rammer, som ledelsen fastsætter i samarbejde med dem. Det indebærer, at lærerne/teamene har plads til at udøve deres professionelle virke. Lærerne/teamet har ansvaret for at tilrettelægge, planlægge, udføre og evaluere undervisningen og de opgaver, der knytter sig til undervisningen.”*

(KL & LC 2011)

Ifølge A08 er det altså lærernes ansvar at arbejdstilrettelægge inden for de rammer som udstikkes af skolelederen. Af samme evaluering fremgår det endvidere, at projektgruppen bestående af både repræsentanter fra DLF og KL er enige om, at A08 faktisk har gjort planlægningen af skoleåret lettere for skolen som helhed og den enkelte lærer; At A08 har skabt øget fokus på kerneopgaven – altså undervisningsopgaven – frem for administration; Samt at skolelederne er blevet mere optagede af at udvikle dialogen med lærerne om mål, retning, prioritering og resultater.

A08 gav imidlertid også udfordringer lokalt, og i nogle kommuner var man ikke i stand til fuldt ud at udnytte den mulighed for lokal fleksibilitet, som lå i aftalegrundlaget. Der er også et mindre antal kommuner, som aldrig opnåede lokalaftale under A08.

I 2010 var overenskomstparterne i stand til fortsat at samarbejde om arbejdstid. Danmark performede dog fortsat mellemgodt på skoleområdet i de internationale målinger og på den baggrund aftalte stat og kommuner ved økonomiforhandlingerne i 2011, at der igen skulle drøftes effektiviseringer af lærernes arbejdstid. Dette mandede atter ud i en arbejdsgruppe med repræsentanter fra Finansministeriet, Ministeriet for Børn og Unge (nuværende Undervisningsministerie) og KL (Regeringen og KL, 2011). Formålet var at: *"forberede overenskomstforhandlingerne på det offentlige område i 2013, herunder at understøtte de fælles mål om en øget undervisningsandel af arbejdstiden i folkeskolen."* (Mailand, 2014).

Den videre proces om lærernes arbejdstid op til overenskomstforhandlingerne i 2013 er stærkt omdiskuteret og er blevet behandlet både akademisk (Mailand 2014, 2015, 2016; Høgedahl & Ibsen 2015) og journalistisk (Mathiasen 2017).

Uomtvisteligt er det dog, at konflikten om lærernes arbejdstid blev tæt koblet til Folkeskolereformen. Ikke bare i optakten, men også under implementeringen har folkeskolereform og nye arbejdstidsregler gået hånd i hånd. Forandringer i praksis om arbejdstid lokalt må derfor også forstås i sammenhæng med den mere generelle udvikling af folkeskolen. Dette vendes der tilbage til i afsnit 5, der præsenterer analysen af praksisforandringen i to kommuner og på to skoler. I de næste afsnit ses der først på aftalegrundlaget centralt, og hvilke muligheder dette efterlader til lokal arbejdstidsstyring før og efter OK13.

3.2 Den centrale overenskomst A08⁶

Arbejdstidsaftalen A08 gjaldt frem til overenskomstforhandlingerne i 2013. I A08 skelnes der mellem tid til *'undervisningsopgaven'* og *'andre opgaver'*. Forberedelsestid var således ikke knyttet i et bestemt omfang til undervisningstimerne, men indgik i den samlede *'undervisningsopgave'*. A08 rummede altså ikke centrale bestemmelser for et maksimalt undervisningstimetal eller for en bestemt omregningsfaktor mellem undervisningstid og forberedelsestid. De enkelte lærerkredse og kommunerne var derimod forpligtede ifølge aftalen til at fastsætte en maksimal undervisningstid, som gjaldt alle lærere i kommunen (Hansen 2013).

Blandt *'andre opgaver'*, som ikke regnes for en del af undervisningsopgaven hørte fx fællesmøder (pædagogisk råd og pædagogiske dage), klasselærerfunktion, skolebiblioteksvirksomhed, efter- og videreuddannelse, tværkommunale udviklingsprojekter mv. Ifølge A08 skulle lærerkredsen og kommunen lokalt aftale en omregningsfaktor for disse opgaver, som skulle bruges til at nedsætte undervisningstimerne med, når læreren havde *'andre opgaver'* (Hansen 2013).

⁶ Dette afsnit bygger overvejende på læsning af A08 aftalen og tidligere arbejde (Hansen 2013).

Herudover kunne man lokalt aftale akkorder for bestemte typer af opgaver, hvis det blev fundet nødvendigt på kommune- eller skoleniveau.

Svarende til de fleste andre medarbejdergrupper var lærernes samlede arbejdstid i et skoleår – ifølge A08 – 1924 timer inkl. ferie og søgnehellidage for en fuldtidsansat. Dette udgjorde en årsnorm, hvor man dog lokalt kunne fastsætte regler om opdeling af skoleåret i kortere normperioder.

Hvor arbejdstiden for mange kontoransatte planlægges som 37 timers arbejdsuger i 46 uger henover et år (fratrasket ferieugerne), blev lærernes arbejdstid ofte planlagt som arbejdsuger med flere ugentlige arbejdstimer henover 40-43 uger. Dette skyldtes at eleverne i folkeskolen undervises i 40 uger henover et skoleår, og man hertil lagde 1-3 ugers forberedelsestid blandt lærerne forud for eller efter endt skoleår.

Ifølge A08 blev arbejdstidens placering på skolen eller udenfor skolen bestemt efter nærmere drøftelse med skolens leder.

Hvis den lokale forhandling ikke lykkedes, gjaldt den tidligere arbejdstidsaftale, som kaldes A05 indgået ved overenskomststrunden i 1999. Ifølge DLF havde 78 kommuner indgået A08 aftaler i 2013, mens 7 kommuner tidligere havde indgået KTO-aftaler (Hansen 2013). KTO-aftalerne var forsøgsaftaler, der gik forud for A08 aftalen og derfor rummer nogle af de samme principper. Både A08 og KTO-aftalerne kaldtes for '*professionsaftaler*', som skulle understrege aftalernes intention med at sikre, at man lokalt inden for rammeaftalen kunne finde frem til, hvordan lærerne bedst kunne udføre deres professionelle pædagogiske arbejde. 85 kommuner ud af landets samlede 98 kommuner havde altså såkaldte professionsaftaler før OK13.

3.3 Aftaler og forhandling på kommune- og skoleniveau⁷

De lokale arbejdstidsforhandlinger i kommunerne under A08 foregik rent praktisk mellem lærerkredsens formand/kvinde og skoleledelsen. Sidstnævnte var som oftest repræsenteret ved kommunens forvaltning fx med den siddende direktør på skoleområdet som forhandlingsleder.

Lærernes arbejdstid har – grundet historien i aftalegrundlaget og den generelle samfundsmæssige interesse i skolen – til tider også været et lokalpolitisk emne. I nogle tilfælde ville politikere deltage i selve forhandlingen, mens politikere (herunder også borgmestre) i nogle tilfælde også har defineret, om man overhovedet valgte at forhandle lokalt eller ej. Forhandlingerne foregik med års mellemrum, og ofte aftalte parterne arbejdstid for flere skoleår fremadrettet.

Parterne havde mulighed for at opsiges lokalaftalen i overensstemmelse med et aftalt opsigelsesvarsel og derefter genforhandle den. Dette kunne fx ske hvis de kommunale budgetter eller den kommunale skolepolitik ændrede sig, og man fandt det nødvendigt at justere på den maksimale undervisningstid og/eller omregningsfaktoren. I tiden efter OK08, hvor også de økonomiske rammer for kommunerne er blevet væsentligt strammet, blev økonomi ofte udgangspunktet

⁷ Dette afsnit bygger overvejende på læsning af tidligere lokale aftaler, interview med de centrale overenskomstparter og tidligere undersøgelser lokalt (Hansen 2015).

for forhandling af det maksimale undervisningstimetotal og for omregningsfaktoren for andre opgaver i forhold til at reducere undervisningstimetallet.

Herudover var det, som nævnt, også muligt at aftale akkorder for andre opgaver, dvs. et givent antal timer til en bestemt beskrevet opgave, hvis det fandtes hensigtsmæssigt for opgavens særlige karakter. Det kunne fx være for arbejdet som klasselærer, hvor man aftalte tid til denne opgave pr. elev, eller det kunne være en sats for tid per skole i kommunen til TR arbejde.

Inden for rammerne af den kommunale arbejdstidsaftale kunne den enkelte skoleleder herefter udforme en plan for skolelærernes arbejdstid for et givent skoleår. Denne opgave kunne uddelegeres til en skemalægger eller det enkelte lærerteam. Skemaet blev fastlagt under hensyntagen til den kommunalt aftalte årsnorm og fag, som defineret i folkeskoleloven.

Udformningen af årsplanen skete reelt ofte i tæt samarbejde med den lokale TR. I den forbindelse forhandlede skolelederen også arbejdstid for skolens lærere med skolens TR. Tidligere undersøgelser har peget på, at skoleleder og TR i tiden før OK13 havde et tæt samarbejde generelt, med møder på ugentlig basis (Hansen 2015, 188-189; KL, Uddannelsesforbundet og DLF 2012). Mens nogle ledere og TR havde sat deres møder i system på skoleniveau, holdt andre mere uformelle møder, hvor man lige 'stak hovederne sammen'.

4. Arbejdstid efter OK13 – lovgivning og fælles forståelse

Hvor forrige afsnit så på arbejdstidsreguleringen før OK13, ser dette afsnit nærmere på aftalegrundlaget for lærernes arbejdstid i folkeskolen i tiden efter OK13 og frem til 2016. Afsnittet præsenterer også resultaterne af analysen af udviklingen i lokale aftaler, fælles forståelser, administrationsgrundlag mv. lokalt i kommunerne. Dette tager udgangspunkt i kodningen og analysen af samtlige af disse papirer formuleret i kommunerne for skoleårene 2014/2015 og 2015/2016.

4.1 Lov 409 og de grundlæggende regler for lærernes arbejdstid

Lærerens arbejdstid udgør fortsat 37 timer om ugen inden for en normperiode på et år. Det svarer grundlæggende til det, man havde før OK13. Årsnormen nævner dog ikke specifikt de 1924 timer, som normalt regnes for en årsnorm, men beregnes som 7,4 gange antallet af kalenderdage (frataget fridage og sønehelligdage)⁸.

En helt afgørende forskel er dog, at der ikke i Lov 409 skelnes i typer af arbejdstid – fx fordelt til skolen og læreren eller på forskellige typer af opgaver – som set i tidligere overenskomstreguleringer. Der er altså ikke tid, som læreren selv råder over, i forhold til at løse bestemte opgaver. Derimod er arbejdstiden noget, som skolelederen tilrettelægger.

Ifølge loven skal arbejdstiden tilrettelægges normalt på hverdage, mandag til fredag, i dagtimerne. Desuden opgøres arbejdsdage som tiden mellem møde-

⁸ Dette anses af DLF som en forringelse, da det for nogle år kan omregnes til flere timer end de 1924.

tidspunkt, og det tidspunkt den ansatte kan forlade tjenestestedet. Det er særligt sidstnævnte bestemmelse i § 7, som danner baggrund for forståelsen af, at lærerne har fuld tilstedeværelse på skolen, om end dette ikke ellers nævnes direkte i lovtæksten.

Loven foreskriver ydermere, at skolelederen forud for hver normperiode skal lave en opgaveoversigt til den enkelte lærer. Dette er en værnsregel, som skal sikre skolelærerne mod grænseløst arbejde (Mailand 2014, 125). Det er også et dialogværktøj, som skal understøtte skolelederens direkte dialog med den enkelte lærer om arbejdstid. Samme bestemmelse gjaldt også i A08 aftalen, men var dengang tænkt som et planlægningsværktøj indenfor rammerne af de lokalt aftalte undervisningsmaksimum og omregningsfaktoren. Opgaveoversigten i lov 409 skal overordnet angive de arbejdsopgaver, som læreren påtænkes at løse i normperioden. Normperioden på et år var også udgangspunktet i A08, her var det dog fremhævet, at man kunne indgå lokalaftale om kortere normperioder.

Ifølge Lov 409 skal skolelederen herudover også være opmærksom på den enkelte lærers præsterede timer i løbet af normperioden og drøfte eventuelle justeringer af opgaver/prioriteringer med den enkelte lærer efter behov. Opmærksomheden på præsterede timer var ikke nævnt i A08 aftalegrundlaget. Endelig indeholder Lov 409 en række bestemmelser om deltid, lejrskoler, overarbejde mv. som minder meget om de tidligere regler, undtagen bestemmelserne vedrørende aldersreduktion, da den såkaldte 60-årsregel gradvist udfases som følge af Lov 409⁹.

Reglerne i Lov 409 har fra start af kunne fraviges eller suppleres ved lokalaftale i overensstemmelse med den også tidligere nævnte 'Rammeaftale om decentrale arbejdstidsaftaler fra 1999' (Lov 409, § 2). I regeringens bemærkninger til lovforslaget fremgår det, at der principielt ikke er nogen begrænsning på de lokale fravigelser og supplementter til reglerne, men også at det ikke er meningen, at man skal indgå aftaler som begrænser ledelsesretten (Bemærkninger til lovforslaget L215, s. 47, pkt. 3.1.4.2). I tiden efter OK13 var KL også skeptiske overfor muligheden for at indgå juridisk bindende lokale aftaler. Dette fremgår tydeligt af et brev udsendt til alle borgmestre i maj 2013, hvor man råder borgmestrene til ikke at sætte de nye frihedsgrader over styr gennem aftaler med den lokale lærerkreds (KL 2013).

Ved overenskomstforhandlingerne i 2015 blev lærernes arbejdstid igen diskuteret af aftaleparterne. Parterne var fortsat langt fra hinanden og lærernes arbejdstid er fortsat formuleret som i Lov 409. Imidlertid blev man enige om et fælles politisk papir, der indgår som *bilag 4* til det resterende i overenskomsten mellem LC og KL (Hansen & Mailand 2015).

I bilag 4 har parterne formuleret 15 punkter om planlægningen af skoleåret, arbejdstidens tilrettelæggelse og opgørelse, som kan danne baggrund for planlægningen af skoleåret. Blandt andet udtrykker parterne ønske om: ”at der på skolerne finder en drøftelse sted omkring de overordnede principper for arbejdstidstilrettelæggelsen. Parterne er opmærksomme på adgangen til at indgå

⁹ Lærerne fik en lønkomensation ved indgrebet på knap 300 mio. kr. for udfasningen af 60-årsreglen (Mailand 2014: 125).

lokale arbejdstidsaftaler, der fraviger eller supplerer de centrale arbejdstidsbestemmelser.”

Sidste sætning er et ekko af teksten i Lov 409 om lokalaftaler, men bilag 4 er i sin helhed et udtryk for en mere positiv opfattelse af mulighederne for lokal dialog og forhandling hos KL (Hansen & Mailand 2015).

Særligt DLF har sidenhen henvist til papiret som rettesnor for det lokale niveau i dialogen omkring planlægningen af arbejdstiden – og herunder indgåelse af lokale aftaler. En del af teksten fra bilag 4 er da også ofte at finde i de lokale aftaler, fælles forståelser mv., som sidenhen er indgået lokalt i kommunerne. De lokale parter har således fundet inspiration i bilag 4. Hvorvidt det har haft direkte betydning for omfanget af lokale arbejdstidsaftaler, fælles forståelser og administrationsgrundlag kan denne analyse dog ikke svare på, men som det vil fremgå af nedenstående afsnit, er antallet af aftalepapirer stigende. KL har været mindre tilbøjelige til at henvise til papiret, som rettesnor for det lokale niveau.¹⁰

4.2 Udviklingen i lokalaftaler, fælles forståelser mv. 2014-2016

Allerede for skoleåret 2014/2015, hvor starten gik på implementeringen af den nye Folkeskolereform og arbejdstidsreglerne, indgik man lokale aftaler mv. i kommunerne. Ud af de 98 kommuner indgik 38 % af kommunerne en lokalaftale eller fælles forståelse. 15 % formulerede et administrationsgrundlag, mens de resterende 47 % ikke havde et officielt formuleret papir omkring reguleringen af arbejdstiden, som altså må formodes at basere sig rent på bestemmelserne i Lov 409.

Over tid er andelen af lokalaftaler og fælles forståelser steget til at omfatte over halvdelen af kommunerne. 55 % havde i 2016 denne type af lokal regulering, mens kun 12 % havde lavet et administrationsgrundlag. Godt en tredjedel af kommunerne havde fortsat ikke formuleret et kommunalt papir for reguleringen af arbejdstiden. I tiden efter 2016 er antallet af lokale aftaler og fælles forståelser fortsat steget.¹¹

Tabel 5: Kommunale papirer med lokal regulering af arbejdstiden

	2014/15	2015/16
Lokalaftale	9 %	12 %
Fælles forståelse	29 %	43 %
Administrationsgrundlag	15 %	12 %
Intet aftalepapir	47 %	33 %
Total	100 %	100 %
N	98	98

Ser man nærmere på indholdet i de tre typer af kommunale papirer, skulle man formode at lokalaftalerne var de mest vidtgående i forhold til at sikre fx forbe-

¹⁰ Der er fortsat diskussion og uenighed om status af bilag 4 mellem parterne.

¹¹ I august 2017 var der ifølge DLF 72 kommuner med lokale aftaler (DLF 2017).

redelsestid, mens administrationsgrundlagene var de mest restriktive. Tidligere kvalitativ undersøgelse af enkelte aftaler indikerer dog, at dette ikke tilfældet (Nørgaard og Bæk 2016, 9). I vores kodning finder vi også, at benævnelsen af de kommunale papirer som henholdsvis aftaler, fælles forståelse eller administrationsgrundlag har meget lidt med indholdet at gøre. Derimod bærer benævnelsen en signalværdi i forhold til kommunens – og dvs. de lokale politikeres – syn på lokale arbejdstidsaftaler.

Administrationsgrundlag signalerer, at man ikke har villet indgå en aftale med lærerkredsen, men udelukker ikke at lærerkredsen i nogen tilfælde har været tæt inddraget i processen omkring indholdet. På samme måde kan en fælles forståelse signalere, at den kommunale ledelse gerne vil dialoge, men ikke aftale i overenskomstmæssig forstand. Fra lærerkredsens side kan man også sende signaler. Ved at fravælge at underskrive en fælles forståelse signalerer man fx, at dette ikke er en aftale. Eller omvendt kan kredsen have valgt at underskrive et administrationsgrundlag, for netop at signalere, at dette er at opfatte som en aftale.

Langt hovedparten – 77 % af papirerne i skoleåret 2015/16 – er underskrevet af både den lokale lærerkreds og den kommunale ledelse. Stort set alle de lokale aftaler og langt de fleste fælles forståelser er underskrevne, mens få af administrationsgrundlagene er underskrevne. I det resterende af dette forskningsnotat, vil de samlet set kaldes 'aftalepapirer', også selvom nogle af papirerne egentlig ikke er tænkt som aftaler.

Tabel 6: Underskrifter på de kommunale aftalepapirer

	2014/15	2015/16
Forvaltning/byrådsmedlem og lærerkreds	73 %	77 %
Ingen underskrift	27 %	23 %
Total	100 %	100 %
N	52	66

En del af aftalepapirerne nævner, hvorvidt og hvordan lærerkredsen har været inddraget i processen. For skoleåret 2015/16 har knap halvdelen af papirerne været drøftet med kredsen, eller de er blevet hørt. I endnu en tredjedel af tilfældene har kredsen spillet rollen som aftalepart. For de resterende 19 % vedkommende ved vi ikke fra aftalepapirets tekst, hvordan kredsen har været inddraget.

Fra skoleåret 2014/15 til skoleåret 2015/16 er tendensen, at forvaltningen oftere enten drøfter eller hører kredsen om arbejdstiden, end de nævnes som egentlig aftalepart i aftaleteksten.

Tabel 7: Lærerkredsens rolle i forhold til aftalepapiret

Lærerkredsens rolle	2014/15	2015/16
Hørt, drøftet	25 %	47 %
Aftalepart	40 %	35 %
Ikke nævnt i aftalen	19 %	8 %
Nævnt ikke præciseret	15 %	11 %
Total	100 %	100 %
N	52	66

Hovedtendensen er altså, at der over tid er kommet flere lokale papirer, der sætter rammerne for arbejdstiden på skolen i tillæg til loven. Særligt andelen af fælles forståelser er stigende. Der syntes altså for langt de fleste kommuners vedkommende at være et ønske om dialog med lærerkredsen, men også at sende et signal om, at man ikke laver lokale arbejdstidsaftaler som før.

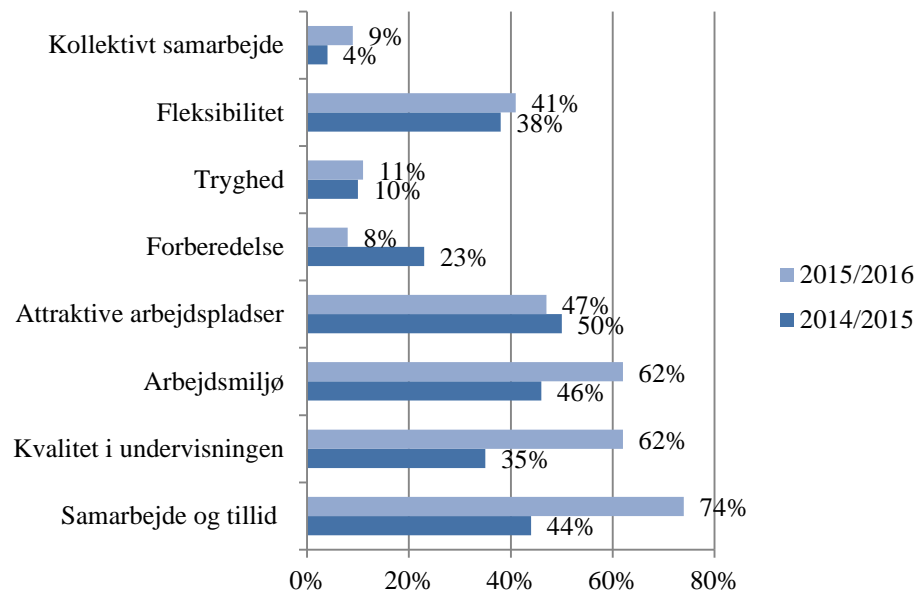
Målsætninger i arbejdstidspapirerne

Stigningen i andelen af lokale aftalepapirer skyldes flere ting. Fra medarbejder-siden har DLF og deres lokale kredse udvist interesse for at indgå lokale aftaler på kommune niveau for at sikre lighed i reguleringen af arbejdstiden på tværs af skoler, og undgå vilkårlighed i lærernes arbejdstid. Fra de kommunale politikere og forvaltningers side er der sandsynligvis flere bevæggrunde. Herunder kan være en interesse i at styre udgifterne til lærernes arbejdstimer, sikre godt samarbejde med den lokale kreds, og skabe ro for implementeringen af folkeskole-reformen. Derudover kan der være en række lokale politiske begrundelser for, at man laver den ene eller den anden form for kommunal regulering.

I et forsøg på at afklare yderligere, hvorfor man lokalt – dvs. skoleledelserne og lærerkredsene – har valgt at indgå 'aftaler', har vi kodet aftalepapirerne, for hvilke målsætninger de nævner som baggrund for udformningen af lokalaf-tale, fælles forståelse og administrationsgrundlag mv.

En lang række af bevæggrunde nævnes i aftalepapirerne, herunder ønsket om at øge fleksibiliteten i arbejdstilrettelæggelsen, forbedre samarbejde, tillid og social kapital, forbedre kvaliteten i undervisningen, sikre attraktivt lærerarbejde og forbedre arbejdsmiljøet.

Figur 1: Målsætninger nævnt i aftalepapirerne i skoleårene 2014/15 og 2015/16.



Over tid er det især målsætningerne om at forbedre samarbejde og tillid, kvaliteten i undervisningen og arbejdsmiljøet som nævnes i aftalepapirerne.

Det kan skyldes, at netop disse punkter er fremtrædende i det tidligere nævnte bilag 4 fra OK15, der netop opfordrer til dialog, fælles forståelse og aftaler mellem skoleledelserne og lærerkredsene. Her står: ”Med det formål at skabe størst mulig kvalitet i undervisningen, understøtte et godt arbejdsmiljø og styrke den sociale kapital, vil parterne i fællesskab tage initiativ til at fremme nedenstående forhold vedr. planlægningen og afvikling af skoleåret 2015/2016 og så længe arbejdstiden reguleres af Lov 409.” Dette betyder ikke nødvendigvis, at bilag 4 har været den direkte årsag til, at man har lavet et kommunalt aftalepapir, men vidner om, at bilag 4 bliver brugt som inspiration i formuleringerne af aftalepapirerne.

Folkeskolereformen lægger vægt på, at pædagoger inddrages i undervisningen. På den baggrund kunne nogle kommuner måske have ønsket at inddrage BUPL i udviklingen af rammerne for arbejdstid på skolerne. Stort set ingen af aftalepapirerne nævner BUPL. For skoleåret 2015/16 er der 8 kommuner, som nævner BUPL. Af disse er det kun seks kommuner, som har haft fælles drøftelser om implementeringen af folkeskolereformen og arbejdstid med TR fra DLF, BUPL og ofte også FOA. Pædagogernes fagforeninger er altså kun i meget begrænset omfang inddraget i drøftelser om tilrettelæggelsen af undervisningen.

Fordelingen af arbejdstid: Undervisningstid, puljer og flex tid

For at forstå, hvorvidt og hvordan de lokale aftaler, fælles forståelser mv. begrænser ledelsesretten, er det væsentligt at se nærmere på indholdet i papirerne. Dette afsnit fokuserer på bestemmelser om fordelingen af arbejdstiden.

Klassiske arbejdstidsaftaler på det private arbejdsmarked, der vedrører fordelingen af arbejdstid er fx flekstidsaftaler og aftaler om ugentlig varieret arbejds-

tid (Ilsøe 2010, s. 38). Førstnævnte tilgodeser medarbejderens behov for fleksibilitet i forhold til at balancere arbejds- og familieliv, mens sidstnævnte tilgodeser arbejdsgiverens behov for fleksibilitet i forhold til svingende ordrebøger og produktion. I relation til lærernes arbejdstid vedrører dette emne imidlertid også fleksibilitet i forhold til *fordelingen af arbejdstid på opgaver* på fx undervisnings- og forberedelsestid. Dette har været et af de store stridspunkter i reguleringen af lærernes arbejdstid mellem KL og DLF.

Som det fremgår af ovenstående er fordelingen af lærerens arbejdstid på opgaver netop det, der har kendetegnet tidligere tiders arbejdstidsoverenskomster. Detaljeringsgraden og fleksibiliteten har dog forandret sig meget fra UFØ-systemets tid til A08-aftalen, og de lokale aftaler, som blev lavet under denne rammeaftale. Alligevel er der noget af tankegangen omkring fordeling af arbejdstid på opgaver, som består efter OK13.

Helt overordnet har vi kodet aftalepapirerne for sprogbrug, hvor der differentieres i opgaver. Specifikt har vi kodet for undervisnings-, forberedelses- og øvrig tid. Som det fremgår af tabel 8, var der få af de lokale aftalepapirer, som skelnede mellem forskellige typer af tid i skoleåret 2014/15. Allerede i skoleåret efter, er der imidlertid godt en tredjedel af aftalerne, som anvender sprogbrug med tid fordelt i opgaver.

Tabel 8: Ordlyd i teksten: Undervisnings- (U), Forberedelses- (F) og Øvrig (Ø) tid

	2014/15	2015/16
Skelner mellem U, F og Ø	6 %	23 %
Skelner mellem U og Ø	2 %	9 %
Ikke nævnt i aftalen	92 %	68 %
Total	100 %	100 %
N	52	66

Som nævnt ovenfor har KL været særlig bekymret for, at man lokalt skulle indgå aftaler, der laver bindinger på arbejdstiden. Ifølge KL er der sandsynlighed for, at kommunen binder ressourcer, hvis man indgår aftaler, der indeholder bestemmelser om en maksimal undervisningstid på under 800 timer om året, eller hvis man afsætter individuelle puljer af tid på mere end 290 timer om året.

Af samtlige kommuner er det kun godt 20, som i de to skoleår har haft bestemmelser med et maksimalt undervisningstimental nedskrevet i en aftale. Heriblandt har halvdelen haft et undervisningsmaksimum på 800 timer eller under i skoleåret 2015/16 og altså derved muligvis bundet ressourcer i arbejdstiden. Der er endnu færre kommuner, som har planlagt med individuelle puljer af undervisningstid til lærerne. Blandt disse kommuner er det kun en som har planlagt med pulje på over 290 timer i skoleåret 2015/16.

Tabel 9: Bestemmelser om undervisningsmaksimum for lærerne

	2014/15	2015/16
800 timer eller under	8 %	11 %
over 800 timer	14 %	10 %
ikke nævnt	78 %	79 %
Total	100 %	100 %
N	98	98

Det er altså de færreste kommuner, som laver bindinger på arbejdstiden. Derimod syntes der at være en stigende erkendelse over tid af, at lærerne har brug for fleksibilitet i forhold til selv at råde over en del af arbejdstiden med henblik på blandt andet at håndtere familie-arbejdsliv balancen, og skabe motivation hos medarbejderne (Bjørnholt m.fl. 2015).

Dette fremgår af nedenstående tabel 10, der viser udbredelsen af bestemmelser om flekstid. For skoleåret 2014/15 er der i halvdelen af aftalepapirerne lavet bestemmelser om flekstid. Dette stiger til 61 % i skoleåret 2015/16. Flekstid refererer til bestemmelser, som tillader medarbejderne frit at disponere over dele af arbejdstiden i forlængelse af hovedarbejdstiden på arbejdspladsen – ofte om morgenen og eftermiddagen.

Tabel 10: Bestemmelser om flekstid for lærerne

	2014/15	2015/16
Har ikke flekstid	50 %	39 %
Har flekstid	50 %	61 %
Total	100 %	100 %
N	52	66

På langt de fleste arbejdspladser vedrører flekstid fordelingen af arbejdstiden, men flekstidsbestemmelser er også en måde, hvorpå, man kan øge fleksibiliteten i forhold til placeringen af arbejdstiden, da dele af tiden er frit for medarbejderen at råde over i forhold til, hvornår de møder ind og går hjem. Placeringen af arbejdstiden er emnet for næste delafsnit.

Placeringen af arbejdstid: Tilstedeværelsen

I relation til de lokale aftalepapirer om lærernes arbejdstid, vedrører placeringen af lærernes arbejdstid helt overvejende bestemmelser om, hvor hovedandelen af arbejdstiden skal afvikles, og det særligt med henblik på om dele af arbejdstiden kan udføres andre steder end på skolen.

Som tidligere nævnt satte Lov 409 nye rammer for fuld tilstedeværelse på skolen. Det indgår som et vigtigt element i forhold til at understøtte folkeskole-reformens intentioner om flere undervisningstimer for eleverne og mere tilstedeværelse af lærerne på skolen.

Dette er imidlertid et brud med lærernes tidligere arbejdstidsregulering, som lod det være op til den enkelte lærer og lærerteam at beslutte, hvor de dele af arbejdstiden, som ikke var undervisningstimer, skulle paceres.

Ud af de 52 aftalepapirer fra skoleåret 2014/15 havde 40 % bestemmelser om fuld tilstedeværelse på skolen i arbejdstiden. Blandt de 46 andre kommuner uden aftalepapirer ved vi ikke præcist, hvor mange som også understregede fuld tilstedeværelse. Af medier fremgår det dog, at flere kommuner læste Lov 409 med den intention, at der skulle være fuld tilstedeværelse på skolen.

Over tid er denne tendens fortsat, og 45 % af de kommuner som har aftalepapir i skoleåret 2015/16 har bestemmelser om fuld tilstedeværelse. Af de kommuner med aftalepapirer, som har bestemmelser om delvis tilstedeværelse, er disse formuleret på lidt forskellige måder. I flere af aftalepapirerne er der tale om bestemmelser, hvor hovedparten af arbejdstiden fx de 32 arbejdstimer lægges på skolen, mens de restende timer op til 37-40 timer ugentlig er til fri rådighed for lærerne. En anden måde at skabe fleksibilitet på er via bestemmelser om, at lærerne efter aftale med skolelederen kan lægge arbejdstimer udenfor skolen.¹²

Tabel 11: Bestemmelser om tilstedeværelse i dagtimerne

	2014/15	2015/16
Nævnes ikke	4 %	8 %
Fuld tilstedeværelse	40 %	45 %
Delvis tilstedeværelse	54 %	39 %
tilstedeværelsen bestemmes lokalt	2 %	8 %
Totalt	100 %	100 %
N	52	66

Det er også muligt, at skolelederne på den enkelte skole – uafhængigt af hvad forvaltningen har dikteret, eller hvad der står i et kommunalt aftalepapir – tilvejebringer mere fleksibilitet i tilstedeværelsen. Andre undersøgelser med fokus på forandringen i skoleledelse peger på, at dette er tilfældet. Bjørnholt m.fl. (2015) skriver således om en opblødning i tilstedeværelsen allerede første skoleår, og at denne bl.a. skyldes et ønske hos skolelederne om at imødekomme lærernes ønsker om, at prioritere egen tid og hensynet til medarbejdernes motivation og familieliv. Der ses også i denne undersøgelse en tendens blandt skolelederne til at imødekomme hensynet til forældre, herunder til forældresamtaler uden for traditionel arbejdstid. Ifølge Kjer og Rosdahl (2016) skal den øgede fleksibilitet også ses på baggrund af den tillid, som skoleledere viser lærerne. Tillid frem for kontrol er således karakteristisk for skoleledernes tilgang til lærerne. Begge undersøgelser fremhæver dog, at der set i forhold til den betydelige ændring, som Lov 409 medførte, er tale om mindre tilpasninger.

¹² I tilfælde, hvor den lokale aftalemulighed med skolelederen i aftalepapiret er formuleret som noget, der kan indgås helt exceptionelt har vi som udgangspunkt kodet aftalepapiret som havende 'fuld tilstedeværelse'.

4.3 Opsummering

Dette afsnit har fokuseret på udviklingen i aftalepapirer på kommunalt niveau, hvor lærerkredse og de kommunale skoleledelser interagerer. Allerede fra første skoleår efter reformen begyndte mange kommuner at formulere aftalepapirer med lokale standarder for organiseringen af lærernes arbejdstid. Over tid er antallet af disse aftalepapirer steget. To tredjedele af alle kommunerne har i dag et kommunalt aftalepapir. Særligt aftalepapirer af typen 'fælles forståelser' er populære.

Den lokale lærerkreds er tæt inddraget i formuleringerne. Ifølge aftalepapirernes tekst indgår kredsen som aftalepart i over en tredjedel af tilfældene, mens de i yderligere knap halvdelen af tilfældene er blevet hørt eller har været med til at drøfte papiret for skoleåret 2015/16. Hovedparten af de kommunale aftalepapirer er da også underskrevet af begge parter. Til trods for at pædagoger og skolelærere skal arbejde sammen på skolen, er der ikke tegn på at arbejdstid er et emne, som man ofte samarbejder om i kommunerne på tværs af faggrupper. BUPL er fx kun nævnt i nogle få af aftalepapirene.

Der er ikke noget entydigt mønster i indholdet i aftalepapirerne, men der er politisk signalværdi i at kalde det aftale vs. fælles forståelse vs. administrationspapir, og hvorvidt man har valgt at underskrive dem. Kun ganske få kommuner har villet signalere villighed til at lave egentlig decentral aftale inden for rammerne af overenskomstsyste­met, men mange signalerer villighed til dialog og fælles forståelse, hvor lærerkredsen fortsat er den helt afgørende samarbejdspartner ift. at organisere lærernes arbejdstid. Den formelle juridiske status af papirerne er dog fortsat uafklaret.

Motivationen for at lave aftalepapirer varierer, og kan kun delvist belyses gennem læsning af aftalepapirerne. Særligt målsætninger om at aftalepapirerne skal forbedre samarbejde, tillid og social kapital samt forbedre kvaliteten i undervisningen og styrke arbejdsmiljøet fremhæves i mange aftalepapirer. Dette har udgangspunkt i formuleringer, som indgår i det såkaldte bilag 4 fra OK15. Bilag 4 har således inspireret indholdet i mange af aftalerne, uden at bilag 4 kan siges at være årsag til, at man har formuleret et aftalepapir.

Som nævnt er KL blevet mere positive overfor lokale aftaler, om end de ikke udviser egentlig interesse for at fremme lokale aftaler (Hansen og Mailand 2015). KL anbefaler også fortsat kommunerne, at de undgår at binde ressourcer via lokalaftaler. Det er også langt de færreste af de lokale aftalepapirer, som binder sådanne ressourcer.

Udviklingen i de lokale aftalepapirer vidner om en anden tendens, nemlig at kommunerne kun syntes at have flyttet sig en smule i forhold til fortolkningen af tilstedeværelsen på skolen. Faktisk er der flere af aftalepapirerne med bestemmelser om fuld tilstedeværelse. En udbredt forståelse i mange kommuner for skoleåret 2014/15 var, at tilstedeværelsen skulle være på skolen i den fulde arbejdstid. Dette var et skarpt brud med lærernes tidligere valgfrihed til at bruge dele af deres arbejdstid udenfor skolen fx til forberedelse af undervisningen hjemme. Mange kommuner har fortsat en intention om fuld tilstedeværelse, men nogle har også lavet bestemmelser, som åbner op for fleksibilitet i form af

puljer af tid og mulighed for individuelle aftaler på skolen. Der er en klar stigende tendens til at man laver flekstidsbestemmelser. Kommunerne er altså fortsat optagede af fuld tilstedeværelse, men mere åbne for flekstidsbestemmelser.

Trods det, at man jo har 'frigjort' sig fra overenskomsten om arbejdstid på skoleområdet, er der to tendenser, som indikerer, at tidligere normer for håndtering af arbejdstiden stadig er i spil. For det første synes de kommunale arbejdsgivere og lærerkredse relativt hurtigt at vende tilbage til en klassisk form for social dialog, der minder meget om lokal forhandling, om end rammerne er anderledes. Dette vidner om robusthed i de kollektive relationer – dvs. mellem ledelse og TR – og de normer som guider styringen af arbejdstid lokalt. Samtidig er der også tale om en væsentlig forandret retorik omkring den kollektive praksis. Man 'aftaler' i mindre omfang, men søger derimod at opnå 'fælles forståelse' som kollektivt styringsværktøj til lærernes arbejdstid. For det andet synes måden, man taler om tid på undervisningsområdet – hvor man deler tid op i forskellige typer af opgaver – fortsat at spille en rolle i måden man organiserer arbejdstiden.

Der er relativt lidt overblik over, hvorvidt skolelederne på de enkelte skoler følger de kommunale aftalepapirer, eller om de vælger at administrere anderledes. Fra kvalitative undersøgelser i forbindelse med følgeforskningsprogrammet af reformens implementering, er der evidens for, at skolelederne allerede i løbet af det første skoleår blødte op på den fulde tilstedeværelse og viser lærerne tillid (Bjørnholt m.fl. 2015; Kjer og Rosdahl 2016). En anden undersøgelse peger endvidere på, at skolelederne nu bruger mere tid på personaleledelse med allokering af lærernes arbejdstid (Kjer m.fl. 2015; Kjer & Winter 2016, 15). Arbejdstid er altså et emne, som fylder meget på den enkelte skole for både ledere, TR og det pædagogiske personale.

5. Arbejdstid i to kommuner

I dette afsnit præsenteres resultaterne af case-studierne i to konkrete kommuner og på to skoler. Formålet med denne del af analysen er at undersøge, hvordan praksis i reguleringen af arbejdstid har forandret sig over tid, og hvordan partsrelationen har udviklet sig lokalt.

Først beskrives skiftet i måden man håndterede lærernes arbejdstid fra 2011 til 2016, og hvordan partsrelationen mellem ledelse og TR udviklede sig i samme tidsrum for de samme to kommuner og samme to skoler. På kommuneniveau fokuseres der på skiftet i det lokale aftalegrundlag og partsrelationerne mellem forvaltning og lærerkreds. På skoleniveau fokuseres der på skoleledernes håndtering af deres øgede ledelsesrum i forhold til arbejdstid, brug af kommunale aftalegrundlag, og hvordan de inddrager TR eller andre aktører i processen omkring arbejdstid.

Afsnit 5 afsluttes med en sammenligning af udviklingen i de to kommuner og på de to skoler. Dette er en sammenligning af både udviklingen over tid, inden for de enkelte cases, og en sammenligning af praksis omkring arbejdstid på henholdsvis kommune og skoleniveau.

5.1 Vest kommunen og Midt skolen

Ingen A08 aftale og dårligt samarbejde i 2011

I Vest kommunen var man i 2011 ikke lykkedes med at indgå lokalaftale efter A08. Den lokalaftale, som fandtes, refererede tilbage til A05 aftalen og bestemmelserne heri om omfang af skoletid og individuel tid på 375 timer, som læreren selv råder over til fx forberedelse. Herudover var der en række lokale bestemmelser om, hvordan den centralt aftalte pulje på 155 timer skulle forhandles mellem skoleleder og TR på skolen samt en række akkorder til lejrskole, TR arbejde mv.

Lærerkredsen var på mange måder tilfreds med lokalaftalen, og man var på dataindsamlingstidspunktet i 2011 bekymret for, at forvaltningen ville opsige aftalen og presse på for øget undervisningstid og dermed mindre tid til andre opgaver. Dette skete imidlertid ikke, og aftalen var derfor gældende frem til OK13. I 2010 og 2011 havde man forsøgt at forhandle en A08 aftale på plads. Senest havde man afholdt omkring seks forhandlingsmøder uden at nå til enighed. Ifølge både forvaltning og lærerkreds skyldtes det bl.a. stor uenighed om efter- og videreuddannelse og pres på undervisningstiden grundet besparelser. Kredsformanden udtrykker det således, hvor han medgiver, at man kunne have opnået stor lokal tilpasning af arbejdstiden: ”Ja, hvis vi blev enige om det. Det er så det, der er problemet. A08 kunne godt være en mulighed, hvis ikke det var i sparetider. Dengang de lavede A08 aftalen centralt, så var det på det ressourcgrundlag, der var dengang. Det er jo halveret siden, så vi kan slet ikke begynde at lave sådan noget der, altså ift. resourcesammenhængen. Det kan vi ikke.”

Det skal også nævnes, at det på dataindsamlingstidspunktet i 2011 var Vest kommunens skoleområde, der var under det stærkeste effektiviseringspres, og oplevede størst reduktion i antallet af lærere, når man sammenligner de to kommuner (se tabel 1).

Fra lærerkredsen forhandlede formand, næstformand og sagsbehandleren, og fra forvaltningen forhandlede en kommunal forhandlingskonsulent og to skoleledere. Lederen af hele skoleområdet deltog ikke direkte, men havde det endelige mandat til at indgå aftale på vegne af kommunen. Hverken forvaltning eller lærerkredsen var tilfredse med selve forhandlingsforløbet, og begge parter syntes at have oplevet, at den modsatte part ikke overholdt den forhandlingsproces, man havde aftalt. Det til trods for, at man havde haft en ekstern konsulent med til de seneste forhandlinger, netop med henblik på at sikre en god proces.

Af alle de samarbejds- og forhandlingsprocesser som pågik i 2011, var forhandlingerne om arbejdstid den eneste, der vedrørte hele skoleområdet, hvor parterne var tvunget til at indgå en aftale via overenskomst. De dårlige erfaringer i denne forhandlingsproces syntes at give genklang i alle andre samarbejdsrelationer. Om det var arbejdstidsforhandlingerne, som skabte relationerne i andre fora eller omvendt, kan data imidlertid ikke klart identificere. Parterne fortsatte dog alligevel med at samarbejde både formelt i fx MED-systemet og i

forskellige skoleudviklingsprojekter. Også det mere uformelle samarbejde bestod – hvor man fx holder kaffemøder uden dagsorden – dette var dog begrænset mellem lærerkredsen og lederen af skoleområdet.

Kredsformanden beskriver hans oplevelse af partsrelationen således: *”Der er meget, meget lidt tillid, og det er så mærkeligt, eller jeg synes, jeg har kæmpet nu i alle de der år med at få opbygget et godt samarbejde. Fuldstændig ligegyldigt, hvor konstruktivt og positivt jeg kommer, så bliver den altid vendt på en eller anden måde. (...) Ja, og så, det er selvfølgelig også noget med, at de ikke vil have os med til ret mange ting. De vil helst være fri, og hvis de så inviterer os med til noget, så er det altid sådan for syns skyld, får jeg fornemmelsen af.”*

Lederen af skoleområdet oplevede situationen noget anderledes og henviste en del af det dårlige samarbejde til det, som han oplevede som en usikkerhed hos lærerkredsen i forbindelse med forandring: *”vi har sat skolerne fri, og det skaber også usikkerhed i en lærerforening, som sidder og kontrollerer alting, og som ikke forstår, at deres fornemste opgave ikke er at sidde og kontrollere i forhold til skolerne. (...), fordi de er jo ikke gearret til at håndtere forandring i den forening, vel.”*

Dette udsagn relaterer sig særligt til det udviklingsarbejde man igennem en årrække havde haft på skoleområdet, hvor kredsen og de lokale TR også havde været inddraget. I forhold til mere daglige sagsbehandlingsemner, fx vedrørende afskedigelser, anså man imidlertid fagforeningen for at være en meget professionel samarbejdspartner, og en af de bedst lokalt organiserede fagforeninger i kommunen.

Det politiske niveau nævnes på intet tidspunkt i interviewene fra 2011 i relation til arbejdstidsforhandlingerne på kommuneniveau, men det fremgår meget klart, at der er tætte relationer mellem enkelte politikere på skoleområdet og lærerkredsen. Direktøren for hele børne- og ungeområdet – dvs. chefen for lederen af skoleområdet – som også mødtes jævnligt med kredsformanden, gav dette eksempel på, hvor velinformeret kredsen ofte var i forhold til fx skolelederne, men også hvordan kredsen var en samarbejdspartner, man reelt kunne stole på: *Så siger skolelederne til hinanden: ”Ved du godt, at der er nye besparelser på vej.” ”Næ, hvem siger det?” ”Det siger kredsen.” Nå, så ved kredsen det igen før lederen, og så bliver de sure. Så jeg vil ikke sige, der ikke ryger en finke af panden på det, men fundamentalt set har vi stor tillid til dem (kredsen, red.).”*

Lærerkredsen ansås for velorganiseret, professionel, med højt informationsniveau og med adgang til politikere og højere ledelsestrin i kommunen. På den baggrund syntes uoverensstemmelserne mellem lærerkreds og skoleforvaltning at udgøre en reel magtkamp om, hvem der skal definere skolen og dens udvikling lokalt. Hvor arbejdstid spillede en central rolle, særligt i forbindelse med besparelser, med afsmittende effekter på andet samarbejde omkring udvikling af skolen.

Begrænset fælles forståelse og inddragelse i 2016

På baggrund af det anstrengte samarbejde om arbejdstid i denne kommune, kunne man formode, at forandringerne i arbejdstid og implementeringen af re-

formarbejdet efter OK13 konflikten kunne have forværret relationerne mellem kredsen og forvaltningen yderligere. Dette er imidlertid ikke tilfældet.

Efter OK13 startede man i Vest kommunen tidligt med at formulere et administrationsgrundlag, med et klart politisk signal om, at man i kommunen på ingen måde ønskede at indgå aftale med kredsen. Kredsen var dog blevet hørt i processen og kredsformanden beskriver processen således: *”Altså vi er blevet hørt, men noget af det er jeg absolut uenig i. Så der er ikke noget som helst fælles i det. Det er udelukkende byrådets beslutning. Der har ikke været forhandlinger, det har bare været drøftet på nogle møder, og så har politikerne så besluttet det.”*

Afvisningen af kredsen kommer her fra politisk side, mens samarbejdet med forvaltningen faktisk syntes at være blevet forbedret. Kredsformanden gav allerede i interviewet fra 2014 således klart udtryk for, at man følte sig mere inddraget end tidligere i processen omkring implementeringen af reformen. I 2016 udtrykker han det således: *”... det lyder jo mærkeligt, med alt det andet jeg også har sagt. Men vi har en lidt speciel situation i vores kommune fordi, forvaltningen ikke har været specielt vilde med at samarbejde med os nogensinde. Og det fornemmer jeg faktisk, at de har mere brug for nu end tidligere.”*

Den samme samarbejdsgruppe omkring udviklingen af folkeskolen, som fungerede i 2011, eksisterede fortsat, og var nu involveret i arbejdet med at implementere reformen. Flere aktører var involveret i denne gruppe, hvoraf kredsen kun var én – om end vigtig – part. Lederen af skoleområdet var imidlertid stadig skeptisk overfor samarbejdet med kredsen. Uden at give konkrete eksempler refererer han direkte til den magtkamp, som længe syntes at have udspillet sig om skoleområdet i denne kommune: *”Jeg ved ikke, om det er sådan, men jeg oplever en tilspidsning i en magtkamp om ledelse af folkeskolen også lokalt – altså ikke mellem TR'ene og så mig eller skolen – men mere mellem den lokale lærerkreds og mig.”*

Trods de fortsat noget anstrengte partsrelationer havde man to år senere, i 2016, opnået en fælles forståelse om lærernes arbejdstid mellem kredsen og den kommunale ledelse. Den fælles forståelse rummer anvisninger til dialogen mellem skoleleder og medarbejdere om bl.a. opgaveoversigten og opgavefordelingen og sikring af sammenhængende tid til forberedelsen. Derudover rummer den fælles forståelse også konkrete bestemmelser om flekstid inden for rammerne af fuld tilstedeværelse, som er udgangspunktet for lærernes arbejdstid i denne kommune. I interviewene fremgår det tydeligt, at det ovennævnte bilag 4 har været en inspirationskilde til at starte dialogen og indgå en fælles forståelse.

Den fælles forståelse er i kredsens øjne en klar forbedring, men er fortsat ikke en 'aftale', som kredsen vil underskrive. Kredsformanden udtrykker det således: *”... nu forhandler vi, og vi gør det, som vi hele tiden har gjort, men vi behøver jo ikke at nå frem til noget (...) derfor bliver det lidt et skuespil, sådan opfatter jeg det i hvert fald. Vi kan jo så altid overveje, om vi så vil være med, men vi kommer jo trods alt nogle små skridt hvert år. Så derfor gør vi det.”*

Lederen af skoleområdet bekræfter, at man har ønsket at efterkomme intentionerne i det tidligere beskrevne bilag 4 fra OK15: *”... vi synes ikke, der er grund til at lave bindende aftaler. Det har vi heller ikke politisk dækning for at*

kunne gøre, men vi tænker så, ved at understrege – ved at tage nogle drøftelser med lærerkredsen – at så har vi udtrykt noget af det, der står i bilag 4 temmelig tydeligt og sagt, at det er vores fælles forståelse af det her.” Den kommunale ledelse understreger yderligere, at målet med at lave en fælles forståelse er at sikre en vis standard for alle lærerne i kommunen i arbejdstidsplanlægningen og især sammenhængene tid til forberedelsen.

Praksis omkring regulering af arbejdstid i kommunen har på den ene side forandret sig, men synes samtidig at trække på gamle normer fra det kollektive aftalesystem. Trods en oplagt mulighed for helt at ekskludere lærerkredsen lokalt, vælger forvaltningen fortsat at indgå i samarbejde. Fravalget af egentlig forhandling er politisk, men ønsket om en fælles forståelse stammer fra forvaltningen selv, der ellers udtrykker skepsis overfor samarbejdet. Dette indikerer, at normerne omkring den kollektive forhandlingspraksis er robuste. Som lærerkredsformanden udtrykker det, 'gør vi det, man altid har gjort'. Noget er dog forandret, og arbejdstid er ikke noget man i denne kommune 'aftaler' sig til – som man skulle før – men derimod noget man styrer gennem 'fælles forståelse' for at sikre en vis standard på tværs af skolerne og opnå en 'ordentlighed' i lærernes arbejdstid. Sidstnævnte refererer tilbage til forvaltningens formuleringer i interviewene, hvor man ønsker at sikre sammenhængende tid til lærerens forberedelse.

Hverken skoleledelse eller lærerkredsen i Vest kommunen havde fuldt overblik over, hvordan arbejdstiden blev løst på de enkelte skoler. Der var dog enighed om, at der generelt var stor variation i, hvordan den enkelte skoleleder valgte at løse udfordringen. I de næste par afsnit ses der nærmere på, hvordan en specifik skole løste arbejdstid før og efter OK13.

Fælles skemalægning på Midt skolen i 2011

På Midt skolen planlagde skolelederen i 2011 arbejdstiden i tæt samarbejde med den lokale DLF-TR. Med udgangspunkt i den lokale aftale, som refererede tilbage til A05 aftalen, forhandlede man skoletiden (herunder undervisningstiden for den enkelte lærer) som akkord. Det vil sige en aftale om et bestemt antal arbejdstimer til en nærmere beskrevet opgave. Skolelederen og TR havde kendt hinanden i årevis. I udgangspunktet havde de haft ugentlige møder med hinanden, som så var blevet til 14-dages møder, henover tid var det blevet til en helt uformel mødepraksis, hvor man lige stak hovederne sammen.

Skolelederen var meget kritisk overfor DLF. Særligt UFØ-systemet anså han for at have frataget lærerprofessionen sin faglige stolthed og gjort den enkelte lærer til en 'lønarbejder'. Skolelederen havde dog samtidig et ovenud godt samarbejde med sin TR, som ifølge skolelederen var den, som var tættest involveret i tids- og skemaplanlægningen. *”Ja, det er vores TR, og han er inddraget meget i vores skoleplanlægning. Han har jo nogle rigtig gode planlægningskompetencer, og dem bruger vi...”*

Skolens DLF-TR var rutineret med mange års erfaring. I sin praksis som TR var det især balancen mellem at repræsentere lærerne og gøre det bedste for skolen som 'skolens mand', der optog ham. I forhold til planlægningen af ar-

bejdstiden formulerer han det således: ”... jeg tænker ikke kun, at vi skal lave det, så lærerne har det bedst. Vi skal lave det sådan, at det er godt for skolen, og dermed mener jeg også, at det bliver bedst for lærerne. Fordi (...) nogen gange, når jeg har skullet diskutere tidsdeling til nogen opgaver, så har jeg godt kunne tildele lærerne lidt mere tid, end der var nødvendigt, men det synes jeg ikke, at der er grund til.

I forhold til besparelserne på skoleområdet i kommunen, som også påvirkede skolens budget, vurderede TR effekterne på forhandlingerne om arbejdstid som værende moderate. Som det fremgår af ovenstående, havde besparelserne imidlertid stor betydning for interaktionen mellem parterne på kommune niveau.

Endvidere fremgår det af denne TR's beskrivelse, at det er op til lærerne selv at dokumentere deres arbejde i den tid, som de selv administrerer, men at viljen til dokumentation er begrænset, da lærerne hellere vil fokusere på deres pædagogiske arbejde: ”Jamen altså, det er spidset lidt til, for der er færre midler, men altså, som jeg siger, så skar vi ned på vores akkorder sidste år, så siger jeg, jamen så har vi jo den mulighed at lave en timeramme, hvor læreren så skal tælle op, hvor meget tid de bruger, og det gjorde vi jo så, men der kunne lærerne ikke overholde det system, for de gider jo ikke tælle op. Men altså, det er sådan set fair nok altså, så får man halvtreds timer til en opgave, og hvis man ikke har beskrevet den, så blev de skåret ned med ti procent eller sådan noget, det skete for mange ikke, der var nogen, der havde timeramme og talt op, og de kunne vise, at de havde brugt, så. Ej, jeg synes altså, at der er ikke så meget at diskutere i forhold til det, det har kørt nogenlunde.”

Samarbejdet mellem TR og skoleleder om arbejdstid var altså på denne skole tættere, end hvad man kunne forvente. Dels havde man overenskomstforhandling med legitime interessemodsætninger, som man fandt fælles løsninger på. Dels var der et mere udbygget samarbejde omkring planlægningen af arbejdet på skolen, hvor TR grundet sine særligt gode administrative kompetencer havde fået tildelt dele af ledelsesansvaret omkring skemaplanlægningen.

Ledelsesret og skoleaftaler på Midt skolen i 2016

Denne praksis var forandret i 2016, men TR var fortsat inddraget. Den tidligere TR var gået på pension og en ny TR havde taget over i skoleåret 2014/15. Som den nye TR forklarer: ”I det store hele tror jeg, at det er de samme emner, forskellen tror jeg ligger i, at man i foråret før reformen brugte mere tid på at forhandle i forhold til timetal og med opgaver osv. (...) Det har jeg ikke så meget indflydelse på i dag, det er nogle andre ting man ligesom... TR rollen er blevet en anden efter reformen.”

At TR rollen er forandret, taler flere af interviewpersonerne om i de to kommuner og skoler, men når der i interviewene spørges nærmere ind til, hvordan den er forandret, er svarene begrænset til, at man har mistet indflydelse i kraft af manglende aftaleforpligtelse om arbejdstid under en rammeoverenskomst.

Også skolelederens rolle var forandret. I relation til arbejdstid nævner han selv et markant øget tidspres, som følge af den øgede tilstedeværelse, hvor sene

eftermiddage og uger omkring sommerferien før var relativt rolige, er der nu altid interaktioner med lærerne: ”(...) jeg har aldrig nogensinde ro. Altså hvis jeg skal sidde og lave nogle store skrivarbejder (...) så er det lørdag eller søndag, der bliver brugt til det. Det er jo også det samme med sekretærene, ikke. De er nødt til simpelthen nogle gange næsten at låse døren for at få tid til at lave alle de administrative opgaver, fordi lærerne kommer ind hele tiden. Lærerne er her hele tiden.”

Samarbejdet mellem skoleleder og TR var fortsat meget tæt med ugentlige møder, og skolelederen var glad for sin nye TR. TR var den primære samarbejdspartner på skolen, som skolelederen diskuterede arbejdstid med. Skolelederen udformede selv oplæg til årsplanen, som han dernæst diskuterede med TR. Efterfølgende tog han en snak med hver enkelt lærer omkring deres arbejdsopgaver.

I overensstemmelse med de kommunale bestemmelser tog skolelederen udgangspunkt i fuld tilstedeværelse. I denne kommune betød det 39 timer på skolen. Allerede i løbet af det første skoleår havde man imidlertid indført en fleksitidsordning på skolen for at sikre lærerne fleksibilitet. Derudover planlagde skolelederen, bl.a. arbejdstiden, ud fra et princip om lighed for alle i antallet af undervisningstimer. I 2016 var dette antal 26 lektioner. Som han forklarer: ”Vi har ikke været inde og diskutere, om matematik giver mere forberedelse end håndarbejde eller sådan noget. Jeg har sagt, altså jeg vil gerne tage den diskussion, for jeg synes, det er en relevant diskussion, men jeg har også sagt (...) Den må komme fra lærerforeningen og kommunen. Jeg vil ikke åbne den. For den kan aldrig nogensinde løses. Og jeg ville aldrig nogensinde kunne få 100 procent lærere, som vil bakke op omkring løsningen.” Derimod tilbød skolelederen rum for individuelle dialoger, hvis enkelte lærere kom i knibe, så man kunne lave individuelle løsninger.

Det emne, som fyldte mest i skolelederens dialog med TR om arbejdstid, var forberedelsen. Ikke fordi TR problematiserede denne, men fordi dette var, hvad der optog lærerne. For skolelederen var TR således et helt afgørende supplerende link mellem sig selv og lærerne. Supplerende forstået på den måde, at skolelederen også selv opsøgte kollektive input fra lærerne gennem tavleopslag, spørgeskemaer mv. TR's rolle var – som det er traditionelt – at holde klubmøder, hvor man kunne have kollektive diskussioner, og melde en samlet position eller bekymring tilbage til skolelederen.

På skolen havde man på den baggrund allerede forud for det fælles forståelsespapir lavet en række aftaler, og den kommunale fælles forståelse havde derfor begrænset betydning. Som TR forklarer: ”Jamen, vi skeler jo til det, men på vores skole synes jeg, at vi har været godt med fra starten af. Altså, det har ikke været os, de der ting, der står i det, er møntet på. For vi har gjort mange af de ting på forhånd. For eksempel med 6. ferieuge var vi inde og lave regler allerede inden det kom. I forhold til fix og fleks har vi også på forhånd lavet nogle aftaler, som egentlig på mange måder, synes jeg, er bedre end dem (i det fælles forståelsesnotat red.). (...) der kæmper jeg lidt for nogle gange, at holde fast på de aftaler vi har (på skolen red.) i stedet for at komme ned på det niveau de

andre skoler er på. Det lukkes så også, når vi så har aftalt noget, så er begge parter jo reelle overfor det, vi har aftalt.”

En aftale skal her forstås som nedskrevne papirer, som man ikke underskriver, men som begge parter respekterer som aftaler. Som på det kommunale niveau vælger man altså tidligt på skoleniveau at gøre brug af en kendt kollektiv forhandlingstradition i planlægningen af arbejdstiden på skolen inden for de nye rammer, som Lov 409 udstikker.

Til forskel fra samarbejdet på det kommunale niveau var der på denne skole et godt og tillidsfuldt samarbejde mellem skoleleder og TR, både før og efter OK13. Det til trods for at skolelederen på denne skole netop forholdt sig kritisk til DLF og herunder især arbejdstidsaftalen. TR har bibeholdt sin rolle, som den primære medspiller i forhold til at planlægge arbejdstiden, men ser sin rolle radikalt forandret med fraværet af arbejdstidsforhandlinger inden for en rammeoverenskomst. Skolelederen har taget sin ledelsesret på sig, og bruger TR anderledes efter OK13. Skolelederen har dog fortsat brug for tæt dialog med TR og er indstillet på at indgå fleksible lokale aftaler, til gavn for lærerne. Det er fortsat TR, som udfylder rollen som forhandlingspartner i forhold til at løfte denne opgave.

5.2 Nord kommunen og Nordstjerne skolen

A08 aftale og tillidsfuldt samarbejde i 2011

I Nord kommunen var både forhandlingsresultat og partsrelationen anderledes positiv mellem kredsen og forvaltningen i 2011 end i Vest kommunen. Her havde man forud for 2011 indgået lokalaftale inden for rammerne af A08, som begge parter var tilfredse med. Man havde aftalt et undervisningsmaksimum på ca. 25 lektioner om ugen, og en omregningsfaktor for opgaver i tilknytning til undervisningen, samt enkelte akkorder for fx lejrskoler, klasselærertid, IT-opgaver og TR arbejdet.

Grundet udskiftning af lederen af skoleområdet i kommunen havde man indledt forhandlingerne i 2011 med deltagelse af kommunaldirektøren. Efter de første møder havde kommunens konsulenter overtaget forhandlingen. Endelig havde lærerkredsen sidst i forhandlingerne forhandlet med både skolekonsulenter og den – under processen – nyansatte skolechef. Trods disse skift og et kommunalt ønske om at effektivisere og skabe finansiering til skoleudvikling havde man forhandlet sig frem til et resultat, som begge parter var tilfredse med. Resultatet indeholdt en forandring i omregningsfaktoren for andre opgaver, så man fik mindre tid herfor, men også mere tid til specifikke opgaver fx klasselærerarbejdet.

Både forvaltning og lærerkredsen oplevede forhandlingerne som uproblematisk. Lærerkredsformanden beskriver deres forhandlingsproces således: ”... *det er noget med, at vi siger tingene direkte, og det har vi altid gjort og haft det bedste resultat med og være åbne i dialogen. Selvfølgelig skal vi også altid kunne argumentere, og hvis vi kender nogle af problemstillingerne i forvejen, skal vi også kunne dokumentere, hvorfor vi siger, som vi gør.”* Lederen af skoleom-

rådet beskriver sine første møder omkring arbejdstid med kredsen således: "(...) altså, der findes ikke nogen anden faggruppe i Danmark man har sådan en arbejdstidsaftale, som man har med lærerne.(...) Det er virkelig meget specielt, (...) så det er den faglige organisation, jeg er allermost i kontakt med. Det er det, helt klart. Men det er også, jeg synes, at det er en god, professionel fagforening, altså, det er det. Det er en god samarbejdspartner."

På trods af den gode samarbejdsrelation er der også spor af et andet syn på lærerkredsen, hvor lederen af skoleområdet (ligesom skolelederen i Vest kommunen) fremhæver foreningens manglende evne til at håndtere forandring. I dette citat henvises der til forandring som følge af en ny skolestruktur, der skal give besparelser og styrke det faglige niveau: "Jeg tror faktisk, at de har det ligesom de fleste mennesker, at de gerne vil udvikling, men de vil ikke forandring. (...) Men det er nogle begavede mennesker. Jeg er helt sikker på, at de godt ved, at der er behov for at gøre noget – det kan godt være, at vi ikke er helt enige om hvad – men behovet for at gøre noget, det er jeg helt sikker på, at de godt ved."

Lederen af skolerådets syn på lærerkredsen og DLF er således dobbelt. På den ene side er kredsen en professionel og god samarbejdspartner, som man kan lave resultater med. På den anden side har de (ifølge forvaltningen) svært ved forandring. Denne dobbelthed afspejler en diskurs om DLF og lærerne, som blev yderligere forstærket i 'kampen om skolen' under OK13 konflikten, hvor de repræsenteres som netop værende uvillige til forandring og særlige i forhold til arbejdstid. I 2011 i Nordkommunen er der dog mere tale om diskurs, end om en beskrivelse af den faktiske relation med den lokale lærerkreds, som man ellers har stor tillid til og laver forhandlingsresultater med.

I denne kommune er der et vist effektiviseringspres i 2011, som dog er langt mindre, end det man havde i Vest kommunen.

Administrationsgrundlag og samarbejde i 2016

I perioden frem til 2016 har der været udskiftning på stort set alle poster i Nord kommunen, men de gode relationer mellem lærerkredsen og forvaltningen er fortsat. Lærerkredsen har fået ny formand – hun blev også interviewet i 2011, da hun var næstformand i foreningen – og der er fortsat fokus på at bibeholde gode relationer til forvaltningen. På forvaltningsniveau har man endnu engang ansat en ny leder af skoleområdet. Denne havde ikke haft mulighed for at medvirke til at udforme det administrative grundlag, som nu dannede baggrund for reguleringen af arbejdstiden på skolerne i kommunen. I sammenhæng med lederen af skoleområdet er de to skoleledere, som var involveret i formuleringsprocessen, derfor også interviewet.

I denne kommune ønskede byrådet ikke at indgå lokalaftale med lærerkredsen. Tidligt i processen fremlagde lærerkredsen et forslag til en arbejdstidsaftale, men dette blev blankt afvist, og man måtte starte forfra. I 2016 er der en gensidig forståelse for, at de rammer som byrådet har udstukket, ikke giver rum for en aftale, som lærerkredsen kan acceptere og skrive under på. Administrationsgrundlaget er således heller ikke underskrevet af kredsen og lærerkredsfor-

manden understreger, at det netop ikke opfattes som en aftale. Alligevel har lærerkredsen været tæt involveret i processen. Forvaltningen beskriver processen således: *"... altså planlægningsgrundlaget er lavet af mig og en chef og kredsen sammen. Så kan man sige, at meget af det, det er mig, der har skrevet det, men det er noget, vi har lavet sammen gennem møder(...)."*

I Nord kommunen ser kredsen da også positivt på administrationsgrundlaget, som der var enighed om mellem kreds og forvaltning på mange punkter, var langt bedre, end hvad man andre steder kaldte for fælles forståelse eller aftale. Lærerkredsformanden formulerer det således: *"Det, som vi er glade for, det er, at der er en god fleksibilitet. Det vi kalder 32-8, altså 32 timers tilstedeværelse og 8 timers fleksibel. Det er ret højt i forhold til, hvad vi ser rundt omkring i landet. Men der er to områder, som vi meget gerne vil have beskrevet, og det er at få forberedelsestiden til at hænge sammen med undervisningstiden. Det andet er, at der kommer tid på opgaverne (i opgaveoversigterne til de enkelte lærere, red.)."*

Over tid har man også fået fokus på nogle af de punkter, som er formuleret i bilag 4. Bilaget har ikke direkte betydning for formuleringerne i administrationsgrundlaget, med det har givet anledning til, at kredsen og forvaltningen drøfter bl.a. den opgaveoversigt, som skolelederne ifølge Lov 409 er pålagt at udforme og varslingsbestemmelserne for opgaver til lærerne. Bilag 4 har ledt til, at begge parter nu er opmærksomme på, hvordan man løser disse ting på skolerne og vil gribe ind, hvis det ikke synes at fungere. Forvaltningen opfatter papiret således: *"Det er jo et samarbejdsblad, og det prøver vi at tage alvorligt ved at sige, at vi prøver at løse opgaverne, når de opstår."*

I Nord kommunen har man i 2016 et stærkt øget økonomisk pres på skoleområdet (se tabel 1) som følge af dårlig kommunal økonomi i det hele taget. Dette har ledt til endnu en runde af skolesammenlægninger, til trods for, at man allerede gennemførte en sådan i 2011, og at man er i fuld gang med at implementere Folkeskolereformen. Relationen mellem lærerkreds og forvaltning er altså fortsat stærkt samarbejdsorienteret, og man har fortsat traditionen med at mødes ca. en gang om måneden og derudover holde ad hoc møder. Den kommunale skoleledelse beskriver samarbejdet og dets grænser således: *"Eller sagt på en anden måde, det som lærerkredsen gerne ville, altså lave en aftale med kommunen, det er et 'no go'. Så det samarbejde vi har mellem os og lærerkredsen, det er udmærket faktisk, set i den der kontekst, at vi ikke kan lave en overordnet aftale med højest tid til undervisning og sådan noget."*

Lærerkredsen bekræfter det tætte samarbejde, og beskriver processen med forvaltningen således: *"Så vi er tit sammen og snakker om de problemer og udfordringer der er for lærerne. Så har vi jo så fundet ud af, at der er nogle af tingene, der er gode at skrive ned."*

Ligesom i Vest kommunen har praksis omkring reguleringen af arbejdstid i Nord kommunen forandret sig radikalt, men trækker samtidig på gamle normer fra det kollektive aftalesystem. Trods en oplagt mulighed for helt at ekskludere lærerkredsen lokalt, vælger forvaltningen fortsat at indgå i samarbejde inden for de rammer, som den lokale politiske arena har udstukket. Som i Vest kommunen er fravalget af aftale politisk, men ønsket om at samarbejde med kredsen stam-

mer fra forvaltningen. Trods et stærkt øget effektiviseringspres i Nord kommunen er de gode samarbejdsrelationer noget, som fortsat præger relationerne mellem lærerkredsen og forvaltningen.

Heller ikke i Nord kommunen har hverken lærerkredsen eller forvaltningen fuldt overblik over, hvordan arbejdstiden planlægges på skolerne. Også her henviser man til den decentrale skoletradition, og at der på den baggrund er stor variation i måden, hvorpå skolelederne planlægger arbejdet. I de næste afsnit gives et eksempel på, hvordan skiftet har været i reguleringen af arbejdstiden på en af kommunens skoler

Forhandlinger og lærerteams på Nordstjerne skolen 2011

På Nordstjerne skolen havde man et godt forhandlingsmiljø og samarbejde mellem skoleleder og TR i 2011. Skolelederen lavede den overordnede fagfordeling ud fra folkeskolelovens retningslinjer og skolebestyrelsens principper. I 2011 havde skolelederen blandt andet fokus på mere læsning på skolen i overensstemmelse med nationale retningslinjer for læsning.

Rollen som skemaplanlægger lå hos de enkelte lærerteam, som samarbejdede om en gruppe af klasser. For skolelederen var skemalægningen i teams et helt afgørende princip, som skulle understøtte det faglige indhold i timerne. Som skolelederen forklarer det: *"Altså, prøv at vend den lidt om, (...) hvad er det, vi vil lære ungerne. Så hvordan skal dagen så se ud? Så altså, indhold skal komme før struktur, som jeg bliver ved med at sige."* TR's rolle var derfor begrænset til arbejdstidsaftalen, som TR selv udtrykker det: *"Det er ledelsen, der ikke enerådigt, men tæt på, går ind (og planlægger red.). Vi melder så ind i vores jævnlige samtaler med ledelsen (dvs. teams, red.), hvordan vi ønsker og hvor vi ønsker at være henne, men det er ledelsen, der slår sømmene i. Min opgave er at lave en arbejdstidsaftale, der hænger sammen så godt som muligt."*

Ligesom på Midt skolen – nævnt ovenfor – mødtes TR og skoleleder jævnligt, og også på Nordstjernen havde interaktionen omkring arbejdstid i 2011 udviklet sig henimod mere uformelle mødestrukturer. Skolens TR beskriver forhandlingsprocessen således: *"Altså, man kan sige, vi evaluerer løbende, og så gør vi det, når vi nærmer os i forhold til arbejdstid, så kigger vi på aftalen, 'hvad skal laves om', 'er der noget der skal laves om'. Og så justerer vi. Det gør ledelsen og jeg sådan lidt ping pong over et stykke tid. Det kan være alt fra tre-fire uger til tre-fire måneder, afhængig af, hvad der ligesom sker. Ofte justerer vi, og så skriver vi aftale. Det kører sådan rimelig stille og roligt. Der er ikke nogle konflikter omkring det (...) ikke her på stedet."* Skolelederen vurderede også, at arbejdstid netop på denne skole var mindre konfliktfyldt og følelsesladet, end det havde været på skoler, han tidligere havde arbejdet på. Arbejdstidsforhandlingerne havde dog karakter af et klassisk overenskomstmæssigt interesseremodsetningsforhold. Som TR udtrykker det: *"Altså, det er klart, ledelsen gør, hvad de kan for at få tingene igennem så billigt som muligt; hvis de kan. Jeg prøver, at få det igennem så dyrt som muligt. Men i bund og grund*

er vi enige om, hvor det er vi skal hen, og der skal nødvendig tid til det. Så det er forholdsvist enkelt altså. Det er små justeringer.”

Samarbejdet mellem TR og skoleleder om arbejdstid var altså på denne skole konstruktivt, men begrænset til overenskomstforhandling med legitime intersemodsætninger, som man fandt fælles løsninger på. Selve skemaplanlægningen var derimod lagt ud i lærerteams, dvs. hos lærerne selv.

Ledelsesret og besparelser på Nordstjerne skolen 2016

I 2016 blev arbejdstiden på Nordstjerne skolen planlagt radikalt anderledes. En væsentlig kontekst for beskrivelserne af praksis på Nordstjerne skolen er, at man i denne kommune havde oplevet to runder af skolesammenlægninger. Den skole som indgik i materialet i 2011 er egentlig den samme skoleenhed, men Nordstjernen ser helt anderledes ud i 2016. I 2011 var skolen en enhed med én TR og én skoleleder. I 2016 består skolen af to afdelinger med egen TR og to daglig ledere under en fælles skoleleder. Samtlige TR, daglig ledere og skoleledere er interviewet. På alle poster har der dog været udskiftning siden dataindsamlingen i 2011. Skolen er fortsat en by-skole, men elevgrundlaget er ca. fire gange så stort. Man havde fortsat teamsamarbejde, men det var en ekstern skemaplanlægger, som nu lagde de egentlige skemaer. De to daglige ledere planlagde ellers arbejdstiden for hver af deres afdelinger.

I 2016 har de økonomiske rammevilkår i Nord kommunen som nævnt også ændret sig, og dette syntes særligt at påvirke skolen. Den samlede skoleledelse – dvs. de to daglige ledere og skolelederen – havde holdt fælles møder, hvor man havde fundet fælles tolkninger af kommunens administrationsgrundlag for at sikre lige vilkår for lærerne på de to afdelinger. Dernæst var det op til de daglige ledere at se på, hvad de havde råd til at tildele de forskellige lærerfunktioner af tid, inden de planlagde de enkelte læreres faktiske tjenestetid. Begge daglige ledere inddrog TR og AMR (arbejds miljørepræsentanten) i den proces, og begge gjorde brug af et regneark, som ikke var tilgængeligt for lærerne, men som cirkulerede mellem skoleleder og TR. Som den ene TR udtrykte det: *”Jeg er blevet vist det ’hemmelige regneark’ i 11 forskellige udgaver, for der var noget økonomi, der besværliggjorde planlægningen, så de hele tiden skulle spare mere. Vores daglige leder prøvede febrilsk at få det til at gå op uden at skulle fyre nogen. Det lykkedes, men nu skal der så spares mere.”*

Undervejs i planlægningen måtte skoleledelsen erkende, at der ikke var økonomi til at bibeholde det gennemsnitlige undervisningstimetal, og de måtte sætte det op for alle med én time. I 2016 planlagdes der således med 27 lektioner. Disse økonomiske overvejelser og den oprindelige udformning af regnearket var TR ikke inddraget i, og det oplevedes som at være sat uden for indflydelse. For TR var det derfor retfærdigheden i timefordelingen, som særligt kom i fokus.

Der var ikke tale om en kamp på skolen mellem TR og daglig leder eller skolelederen. Grundlæggende anså TR deres ledere for at være meget samarbejdsorienterede. Blot var de bundet ind af nogle økonomiske og politiske

rammer, som umuliggør aftaler. Dette fremgik af de to TR's dialog under interviewet:

TR 1: *"(...)Jeg tror bare, at sådan som man kan se generelt på vores ledelse, altså helt øverst, men også på vores daglige leder, at hvis de havde ordentligt råderum og de måtte forhandle og lave aftaler med os, så havde vi fået nogle super gode aftaler.(..)."*

TR 2: *"De vil også gerne lave en god skole."*

TR 1: *"Det vil de. Og de vil rigtig gerne lave, så vi kan få rigtig meget. Hvis vi synes, at eksempelvis det her med tiden, at det kan blive regnet ind med forberedelsestid, og de også kunne se, jamen det er der tid og overskud til, så ville de gøre det. Det er jeg overbevidst om. De er meget presset."*

TR 2: *"Det er også min erfaring."*

Skolelederne bekræfter ønsket om at inddrage TR mere. Som skolelederen for den samlede skole udtrykker det: *"Den nye Lov 409, der har man jo stort set sat tillidsmandssystemet ud på et sidespor, fordi man har villet styrke ledelsen. Så vores opgave er også at finde ud af, hvordan man øvrer vi, så vi får inddraget medarbejderne, via tillidsmanden, i at lave nogle fornuftige aftaler i det her. Fordi diktater tror vi ikke meget på inden for skoleverdenen."*

På Nordstjerne skolen har man ligesom på Midt skolen et godt og tillidsfuldt samarbejde mellem skoleleder og TR – både før og efter OK13. Det til trods for et stærkt øget økonomisk pres og strukturelle omlægninger af skolen. De daglige ledere og skolelederen har taget deres ledelsesret på sig og bruger TR anderledes efter OK13. TR har dog bibeholdt sin rolle som den primære medspiller i forhold til at planlægge arbejdstiden med de daglige ledere på skolen, men ser deres rolle radikalt forandret med fraværet af arbejdstidsforhandlinger inden for en rammeoverenskomst.

Grundet skolesammenlægningerne er vejen til skolelederen for hele skolen også blevet længere for de to TR. Den tætte dialog med ugentlige møder er noget de fortsat har med de daglige ledere af afdelingerne, men ikke med skolelederen. Helt overordnet har den samlede skoleledelse fortsat en positiv indstilling til TR systemet og ideen om at indgå lokale kollektive aftaler.

5.3 Opsummering og komparation

I dette afsnit sammenlignes udviklingen i de to kommuner og de to skoler. Reelt er der tale om sammenligning på to dimensioner. En sammenligning af udvikling over tid inden for de enkelte cases og en sammenligning af praksis omkring arbejdstid på henholdsvis kommune og skoleniveau. Nedenstående tabel opsummerer:

Tabel 12: Oversigt over den sammenlignende analyse af lokal aftaler og partsrelationer om arbejdstid

Vest kommunen		Nord kommunen	
2011	2016	2011	2016
Lokal aftale A05	Fælles forståelse	Lokal aftale A08	Admin.-grundlag
Forhandling	Drøftelse & forhandling	Forhandling	Drøftelse & forhandling
Anstrengt samarbejde	Anstrengt samarbejde, nødvendiggjort, begrænset af politisk mandat	Tillidsfuldt samarbejde	Tillidsfuldt samarbejde, begrænset af politisk mandat.
Midt skolen		Nordstjerne skolen	
2011	2016	2011	2016
Skoleaftaler	Ledelsesret	Skoleaftaler	Ledelsesret
TR som skema-planlægger	Skoleaftaler (før kommunal fælles forståelse)	Skemaplanlægning i lærerteams.	Inddragelse af TR i opgaveplanlægningen
Tæt lokalt samarbejde	Tæt lokalt samarbejde	Tæt lokalt samarbejde	Tæt lokalt samarbejde

Forandring 2011-16 på kommuneniveau

I interviewene fra 2011 fremgår det tydeligt, at kredsen er en magtfaktor i begge kommuner, som er yderst velinformeret, og som inddrages i flere former for samarbejde, uanset om de opleves som konstruktive medspillere eller ej. I begge kommuners forvaltninger kan man i 2011 også finde en dobbelthed i partsrelationen til kredsen, hvor man på den ene side har stor tillid til kredsen, som beskrives som en professionel fagforening. Mens forvaltningen samtidig også oplever, at de har det svært med forandring, og som nogle man må kæmpe med i forandringen af skolen.

I 2016 har forvaltningen egentlig mulighed for helt at ekskludere lærerkredsen for indflydelse på arbejdstiden. Alligevel vælger begge kommuners forvaltninger at have dialog med kredsen og inddrage dem i de retningslinjer, som udarbejdes om arbejdstid for skolerne i kommunen.

Sammenligner man de to aftalepapirer, er der langt flere bestemmelser i administrationsgrundlaget i Nord kommunen, og mange af disse bestemmelser efterlader rum til lokal dialog og fleksibilitet for skolelederne og lærerne på de enkelte skoler. I Vest kommunens fælles forståelse er der flekstidsbestemmelser og derudover en række beskrivelser af, hvordan man ønsker lokal dialog, men den efterlader mindre rum til, at lærerne selv kan administrere deres arbejdstid.

Dette er et godt eksempel på det, som allerede er blevet beskrevet i ovenstående analyse af udviklingen i lokale aftaler, fælles forståelser mv. Nemlig at

navnet på aftalepapiret ikke afslører indholdet, men derimod alene har en signalværdi.

Helt overordnet er der karakteristika ved relationerne i de to kommuner, som følger med over tid, trods de mange forandringer i de regulative rammer for lokal forhandling og dialog.

I Vest kommunen havde man relativt dårligt forhandlingsmiljø før OK13. Dette har overraskende forbedret sig i tiden efter OK13, da man føler sig nødsaget til at finde fælles løsninger i forhold til at skabe rammer for lærerne i en turbulent tid. Deres nye lokale fælles forståelse bærer dog fortsat præg af, at det er begrænset, hvad man kan have dialog omkring mellem forvaltning og lærerkreds, og mistilliden mellem parterne består.

Anderledes syntes det gode forhandlingsklima i Nord kommunen at gå igen i tiden efter OK13, hvor man trods politisk diktat om fravær af aftale med kredsen alligevel er i dialog om mange elementer omkring arbejdstid. Selvom kredsen ikke ønsker at underskrive, er de godt klar over, at deres administrationsgrundlag på mange måder er mere omfattende end de fælles forståelser, man har forhandlet sig frem til i andre kommuner.

I interviewene fra 2011 nævner hverken repræsentanter fra forvaltningen eller lærerkredsen de lokale politikere i forbindelse med beskrivelserne af deres lokale arbejdstidsforhandlinger eller indbyrdes relationer. Dette gælder for begge kommuner. Forhandling af arbejdstiden var et emne, som forvaltningen forhandlede med lærerkredsen inden for rammerne af de eksisterende overenskomstaftaler indgået mellem KL og LC. I 2016 er det overvejene byrådene som sætter rammerne for, hvordan arbejdstid planlægges på skolerne. Arbejdstid er overgået fra overenskomstarenaen til den lokale politiske arena.

Dette har også affødt et øget politisk fokus hos lærerkredsene i tiden efter OK13. Det er her, man ved, at man skal påvirke, hvis man virkelig vil have lavet noget om på skolerne, men der synes også i begge kommuner at være en erkendelse, at politikerne ikke umiddelbart er til sinds at opgive deres nye interesseområde.

I begge kommuner er der spurgt ind til relationen til BUPL. Begge lærerkredse understreger, at man har et godt samarbejde, men at dette ikke omfatter arbejdstid, da pædagogerne ikke kan eller skal definere lærerarbejdet. Forvaltningerne fortæller ligeledes, at man på intet tidspunkt har overvejet at inddrage BUPL på nogen måde i relation til lærernes arbejdstid.

Praksis omkring reguleringen af arbejdstid i begge kommuner har på den ene side forandret sig, men syntes samtidig at trække på gamle normer fra det kollektive aftalesystem. Trods en oplagt mulighed for helt at ekskludere lærerkredsen lokalt vælger forvaltningerne fortsat at indgå i samarbejde.

Fravalget af egentlig forhandling er politisk, mens ønsket om en fælles forståelse eller samarbejde om administrationsgrundlag stammer fra forvaltningen selv. Dette indikerer, at normerne omkring den kollektive forhandlingspraksis er robuste, samtidig med at de formelle indflydelsesmuligheder i kraft af tabet af aftalepligt under en rammeoverenskomst er forsvundet.

Forandring 2011-16 på skoleniveau

Fra tidligere undersøgelser står det klart, at der både før og efter OK13 er stor variation i, hvordan man planlægger arbejdstid på skolen. De to udvalgte skoler i dette studie illustrerer en del af denne variation.

Måden man planlagde arbejdstid på i 2011 var meget forskellig på de to skoler. På Midt skolen var skoleleder og TR hovedaktørerne. Det samme gjaldt i forhold til arbejdstidsforhandlingerne på Nordstjerne skolen, men skemalægningen var lagt ud til de enkelte lærerteams.

I 2016 er der fortsat variation. Begge skoleledere har påtaget sig deres øgede ledelsesrum i forhold til arbejdstiden. På den ene skole har skolelederen fokus på at sikre lighed mellem lærerne, fleksibilitet og mulighed for individuel dialog. På den anden skole har skolelederne fokus på økonomien og gør brug af et timeregnskab fordelt på opgaver for at kunne holde styr på økonomien i arbejdstidsplanlægningen. Her har man ligeledes fokus på at øge fleksibiliteten for lærerne.

Begge skoleledere gør brug af det kommunale aftalepapir, men det er ikke det, der har dikteret måden, man har håndteret arbejdstiden på skolen. På Midt skolen havde man allerede forud for aftalepapiret indgået lokale aftaler om at øge fleksibiliteten. På Nordstjerne skolen fortolker man administrationsgrundlaget i ledelsesteamet på skolen med henblik på at sikre lighed for lærerne på tværs af afdelingerne, men derudover er det i høj grad skolens økonomi, som bestemmer arbejdstidsplanlægningen. Den konkrete skemalægning varetages af ledelsen på begge skoler.

Case-studiet peger ydermere på, at der både i 2011 og i 2016 er tæt dialog mellem skoleleder og TR, når man skal udforme arbejdstid. Lærernes TR er skoleledernes foretrukne partner i arbejdstidsplanlægningen, også selvom man ikke længere skal forhandle arbejdstid med hinanden som før. TR oplever at have mistet indflydelse, men at de fortsat tages alvorligt af deres skoleledere, som gerne vil indgå aftaler.

Partsrelationen på to forskellige ledelsesniveauer

På både kommune- og skoleniveau er der tendens til, at tillidsforholdet i partsrelationerne mellem ledelse og lærerkreds/TR fra tiden før OK13 påvirker relationerne efter OK13. På tværs af niveauer er der tendens til, at skoleledelserne fortsat ser lærerkredsen og TR som de primære samarbejdspartnere, man diskuterer arbejdstid med.

Som den tidligere analyse har vist, er der dog også en kvalitativ forskel på samarbejdet på de to niveauer. På kommuneniveau spiller den politiske arena en stor rolle, og man kan fortsat finde eksempler på kamp om skolen. På skoleniveau syntes man derimod at have en fælles dagsorden om at få tingene til at fungere til skolens bedste (Hansen 2015, 214-217).

I interviewene fra 2016 på kommuneniveau er der enkelte skoleledere, der også varetager ledelsesopgaver på forvaltningsniveau, men langt de fleste udsagn kommer fra kredsen eller forvaltningsledere. Særligt kredsen er ubekendt med, hvordan de enkelte skoleledere generelt planlægger arbejdstid. Heller ikke

forvaltningen synes at have fuldt overblik. I begge kommuner fremhæves den decentrale skolestruktur med tradition for, at man lokalt på den enkelte skole selv bestemmer, hvordan man håndterer forandringer.

Tidligere undersøgelser har vist, at Lov 409 har medført, at skolelederne oplever at have fået større autonomi med hensyn til at lede og fordele arbejdet på skolen, og at det er en udvikling, som skolelederne vurderer positivt. Samme undersøgelser kan ikke se klare tegn på, at lokale arbejdstidsaftaler/forståelsespapirer på kommunalt niveau har påvirket skoleledernes oplevelse af autonomi (Bjørnholt m.fl. 2015; Kjer & Rosdahl 2016). I denne case-analyse spiller de kommunale aftalepapirer en vis rolle for, hvordan skolelederen håndterer arbejdstid, men som nævnt ovenfor er det ikke dét, der har dikteret måden, man har håndteret arbejdstiden på skolen.

Både forvaltning og lærerkredsen taler om, at TR rollen er forandret på skolerne som følge af, at aftalepligten er væk. I interviewene er der spurgt videre ind til, hvordan forvaltning og lærerkredse så forholder sig til den nye TR rolle, og her syntes overaskende nok ikke at være sket forandringer. Man gør grundlæggende som man plejer ift. TR, hvilket betyder, at man holder fællesmøder, informerer mv. Dette er egentlig noget overaskende. Eftersom planlægningen af arbejdstid er lagt ud til skolelederne, kunne det jo netop være TR, som havde den helt afgørende rolle i fagforeningens arbejde med at påvirke lærernes arbejdstid.

6. Konklusioner

Formålet med analyserne i dette forskningsnotat har været at undersøge:

- Hvordan praksis om arbejdstid lokalt udvikles efter fjernelsen af det tidligere kollektive regelsystem for arbejdstid på Folkeskoleområdet?
- Hvordan partsrelationen udvikler sig mellem ledere og TR på to forskellige ledelsesniveauer efter fjernelsen af et tidligere kollektivt regelsystem for arbejdstid og et deraf øget ledelsesrum?

Analysen bygger på kvalitative data, og dette begrænser muligheden for at generalisere til alle kommuner og skoler. Analysens resultater er så vidt muligt søgt valideret igennem kodningen af alle de kommunale aftalepapirer, en løbende triangulering af resultaterne med andre videnskabelige analyser, og ved at udvælge kommune-cases så ens som muligt, men med variation på udvalgte variable. I denne undersøgelse er der fokuseret på variation i partsrelation og aftalegrundlag før og efter OK13, med det formål at kunne sammenligne en kommune med godt samarbejde versus en kommune med mere anstrengt samarbejde. Derudover er der også en variation i økonomisk pres over tid.

Fuld tilstedeværelse, men brug for fleksibilitet og tid til forberedelse

Analysens resultater viser, at organiseringen af arbejdstiden i kommunerne sker indenfor rammerne af Lov 409 med vægt på fuld tilstedeværelse og mere un-

dervisningstid. *Lærernes arbejdstid er efter OK13 i særlig grad blevet et lokalpolitisk emne.* Det er således byrådet, der sætter rammerne for, hvordan arbejdstiden løses på kommunalt niveau. *De to punkter, som særligt volder kommuner og skoler udfordringer, er fleksibilitet i tilstedeværelsen og at sikre sammenhængende tid til forberedelse.* Løsningen herpå er blandt andet flekstidsbestemmelser, som er i stærk stigning. Herudover planlægger flere kommuner med mindre puljer af tid, som lærerne selv råder over eller med mulighed for individuelle aftaler med skolelederne. Grundlæggende har man dog fortsat på kommunalt niveau fokus på at sikre tilnærmelsesvis fuld tilstedeværelse.

Robust kollektiv praksis, men ny retorik

Trods at man har 'frigjort' sig fra overenskomsten om arbejdstid på skoleområdet, er der tre tendenser, som indikerer, at tidligere normer for håndtering af arbejdstiden stadig er i spil.

For det første er mange kommunale arbejdsgivere og lærerkredse relativt hurtigt vendt tilbage til en klassisk form for social dialog, der minder om lokal forhandling, om end rammerne er anderledes. Analysen af de lokale aftalepapirer viser, at langt de fleste kommuner, relativt hurtigt i tiden efter OK13, vælger at lave en form for kommunal styring af arbejdstiden gennem nedskrevne papirer. Den lokale lærerkreds er tæt inddraget i formuleringerne. Ifølge aftalepapirerne indgår kredsen direkte som aftalepart i over en tredjedel af tilfældene, mens de i yderligere knap halvdelen af tilfældene er blevet hørt eller har været med til at drøfte papiret for skoleåret 2015/16. Hovedparten af de kommunale aftalepapirer er også underskrevet af begge parter.

For det andet er de to kommune-cases gode eksempler på forskelligheden i, hvordan kredsen inddrages. Navnet på aftalepapiret fortæller ikke, hvordan kredsen er inddraget, men er alene et udtryk for den lokale politiske indstilling til det at indgå en 'aftale'. Derimod afhænger *den faktiske inddragelse af lærerkredsen af forvaltningens tidligere erfaringer med samarbejdet med kredsen, og hvilke kollektive relationer, man har opbygget over tid før OK13 lokalt.*

For det tredje synes *måden man taler om tid på undervisningsområdet – hvor man deler tid op på forskellige opgaver – fortsat at spille en rolle* i måden man organiserer arbejdstiden. Det til trods for, at Lov 409 netop ikke skelner mellem forskellige typer af tid i forhold til opgaver. Der er ikke længere tale om et akkordsystem, hvor man skal forhandle tid til enkelte opgaver, men i aftalepapirerne, såvel som i skolelærernes faktiske arbejdstidsplanlægning spiller opgaver stadig en rolle i organiseringen af arbejdstiden.

Der er altså tale om robusthed i den kollektive praksis og de normer, som guider styringen af lærernes arbejdstid lokalt. *Samtidig er der også tale om en væsentlig forandret retorik omkring den kollektive praksis.* Man 'aftaler' i mindre omfang, men søger derimod overvejende at opnå 'fælles forståelse' som kollektivt styringsværktøj. 'Fælles forståelse' kan imidlertid dække over forskellige kollektive processer. Herunder forhandling, aftale, drøftelse og ren og skær høring uden indflydelse.

Retorisk mudrer udtrykket 'fælles forståelse' den klassiske forståelse i det danske overenskomsts system af, at medarbejdere og arbejdsgivere har legitime

interesseforskelle i forhold til fx løn og arbejdstid, som de kan forhandle og finde løsninger på.

Stor variation på skolen, men TR spiller fortsat en rolle

Der er ikke overblik over, hvorvidt skolelederne på de enkelte skoler følger de kommunale aftalepapirer, eller om de vælger at administrere anderledes. Fra kvalitative undersøgelser i forbindelse med følgeforskningsprogrammet af reformens implementering, er der evidens for, at skolelederne allerede i løbet af det første skoleår blødte op på den fulde tilstedeværelse (Bjørnholt m.fl. 2015; Kjer og Rosdahl 2016). De to skole-cases som er inkluderet i nærværende studie bekræfter denne tendens og illustrerer variationen i, hvordan man både før og efter OK13 planlagde lærernes arbejdstid på skolen. Analysen viser imidlertid også, at *TR fortsat spiller en stor rolle på skolerne i forhold til at planlægge arbejdstiden*. I nærværende studie er der ikke fundet indikationer af, at andre aktører på nogen måde er tilsvarende tæt inddraget i processen omkring planlægningen af arbejdstiden.

Skolelederne i dette studie går ikke på kompromis med deres ledelsesret, men ser en fordel i at diskutere arbejdstid med TR som en del af en kollektiv proces i tillæg til deres egne individualiserede dialogprocesser med lærerne på skolen. Som på kommunalt niveau bygger *denne praksis på tidligere positive erfaringer med partsrelation*. Skoleledernes traditionelt tætte samarbejde med lærernes TR fortsættes.

Partssamarbejdet er altså brugbart for skolelederne, også efter at TR's aftaleret under den tidligere rammeaftale (A08) er fjernet, omend TR oplever, at de har mistet indflydelse. TR og skolelederen skal ikke længere forhandle arbejdstid inden for en rammeoverenskomst, og *TR må nu finde nye måder at påvirke lærernes arbejdstid*. *Det sker gennem hyppig dialog med skolelederne*.

Partsrelationen er sejlivet og brugbar

Analysen af samarbejdet i de to kommuner og på de to skoler viser altså samlet set, at *partsrelationen mellem lokale fagforeningsrepræsentanter og de lokale ledelser er sejlivet*. Det gælder selv i tiden kort efter en arbejdsmarkedskonflikt (dvs. OK13), når en større reform skal implementeres, og når der er stort økonomisk pres lokalt. Det gælder endda i de tilfælde, hvor parterne reelt har begrænset tillid og dårligt samarbejde.

7. Perspektivering: Effekterne af ny arbejdstid?

Denne undersøgelse har ikke målt effekter og kan således ikke konkludere på effekterne af forandringerne i arbejdstid. På baggrund af de kvalitative interviews og tidligere forskningsresultater præsenteres her nogle perspektiver og forslag til videre forskning på området.

Forandringen i arbejdstid sværere end reformen i sig selv

Både ledere og TR på kommune og skoleniveau skelner mellem *reformen* – som flere syntes har rigtig gode elementer og som ikke i sig selv volder særligt store udfordringer – og *forandringen i arbejdstid*, som ses som hovedårsag til de udfordringer, man oplever på skoleområdet. Dette resultat skyldes muligvis, at denne undersøgelse netop har fokuseret på forandringen i arbejdstid, og ikke på forandringerne som følge af folkeskolereformen. Fra undersøgelser med fokus på implementeringen af folkeskolereformen fremstår arbejdstid dog som et helt afgørende punkt for udfordringerne med implementeringen af reformen (Bjørnholt m.fl. 2015; Kjer m.fl. 2015; Kjer & Winter 2016; Nørgaard og Bæk, 2016).

Forandring i arbejdstid er en af flere ting, der kan påvirke sygefravær

Særligt i Nord kommunen, som er hårdt økonomisk presset i 2016, nævnes højt arbejdspress som en negativ effekt af forandringen i arbejdstid. Dette skyldes den øgede undervisningstid, og deraf færre timer til andre arbejdsopgaver (herunder forberedelse og mødetid). Der syntes dog at være en erkendelse af, at dette er en effekt af det lokale økonomiske pres på skoleområdet i kommunen.

At reform og forandret arbejdstid går hånd i hånd med besparelser og øget arbejdspress, bekræftes af forvaltningen, men de refererer ikke til dokumentation af forringet arbejdsmiljø eller lignende. På den enkelte skole fra denne kommune, som indgår i materialet, bekræfter skolelederen imidlertid, at arbejdspress kan læses i den nyligt gennemførte APV (arbejdspladsvurdering red.).

Helt generelt er der dog noget, der tyder på, at de mange forandringer i folkeskolen påvirkede folkeskolelærernes sygefravær i negativ retning i tiden lige efter OK13 (Drescher m.fl. 2016). Dette er ikke overraskende set i lyset af, at man gennemfører en reform. Tal fra KL viser, at det gennemsnitlige sygefraværet er faldet 1,2 dagsværk fra 2015 til 2016, men dog stadig ligger en smule højere end i 2013 (KL 2017). I tillæg til reform og forandringer i arbejdstid spiller lokale økonomiske forhold sandsynligvis også en rolle for arbejdsmiljøet lokalt.

Ingen direkte sammenhæng mellem rekruttering og arbejdstidsaftaler

Flere af interviewpersonerne – ledere såvel som TR – nævner også arbejdstid og gode lokale forhold gennem aftaler med stor fleksibilitet som et element, der kan påvirke rekrutteringen af lærere til kommunen. Der syntes dog at være en erkendelse af, at der ikke er systematisk evidens for at arbejdstidsaftaler alene kan øge rekrutteringen. Ifølge en undersøgelse fra Danmarks Statistik sættes der da også netop spørgsmålstegn herved, men undersøgelsen peger på, at lærere er mindre tilbøjelige til at forlade skoler i kommuner med lokalaftale (Drescher m.fl. 2016). Ovenstående resultater fra den kvalitative undersøgelse viser da også tydeligt, at andre forhold såsom den lokale økonomi og forandringer i skolestrukturen i høj grad også påvirker oplevelsen af forandringerne i arbejdstiden lokalt.

Sværere at få tid til samarbejde lærere og pædagoger imellem

Enkelte DLF-TR og BUPL-TR på kommunalt og skole niveau peger på, at forandringerne i arbejdstid har gjort det sværere at planlægge samarbejdet med pædagogerne. For begge case-kommuner gælder, at man allerede forud for folkeskolereformen havde integreret pædagogerne i undervisningen i indskolingen. En udvikling som ifølge både lærerkreds og forvaltning opfattedes positiv og velfungerende i begge kommuner. Efter OK13 forandringerne i arbejdstiden oplever man imidlertid i begge kommuner, at det er sværere at finde tid til at mødes med pædagogerne fra SFO'en. Denne udfordring bekræftes i andre analyser af reformimplementeringen (Bjørnholt m.fl. 2015; Flarup & Ejersbo 2016, 26).

Bedre fysiske rammer på skolen

Flere skoleledere fremhæver det positive ved, at man kommunalt har investeret i at lave fysiske rammer på skolen, hvor lærerne kan mødes og forberede sig, og at det i sig selv har været positivt. Dette er en afledt positiv effekt af den fulde tilstedeværelse på skolen. Som nævnt ovenfor er fuld tilstedeværelse udgangspunktet for arbejdstidsplanlægningen i Vest kommunen, mens minimum 32 timers tilstedeværelse er udgangspunktet i Nord kommunen. De fysiske rammer nævnes dog ikke i interviewene med TR, som overvejende fokuserer på behovet for mere fleksibilitet. Oplevelsen blandt det pædagogiske personale af de fysiske rammer for arbejdet på skolen kunne være interessant at få nærmere belyst kvalitativt såvel som kvantitativt i fremtidige undersøgelser.

Forskellige muligheder for at øge fleksibiliteten i tilstedeværelsen

Synet på den øgede tilstedeværelse på skolen varierer. Enkelte skoleledere fremhæver tilstedeværelse som positiv for samarbejdet. Alle informanter synes dog at være enige om, at der er behov for en vis fleksibilitet i form af fx fleks-tid, som begge kommuner har indført, og mulighed for individuelle aftaler.

Lærerkreds og TR ønsker mere fleksibilitet, mens skolelederne understreger, at de jo ikke holder øje med lærernes tilstedeværelse, men har tillid til at de gør deres arbejde. Dette bekræfter tidligere undersøgelser om skoleledernes tillidsfulde tilgang til lærerne (Bjørnholt m.fl. 2015; Kjer og Rosdahl 2016). Som det fremgår af både case analysen og kodningen af de lokale aftalepapirer, syntes man dog på forvaltningsniveau politisk at være bundet af fuld tilstedeværelse. Der er altså en vis forskel i tilgangen til fleksibilitet på de to ledelsesniveauer.

Forberedelsestiden under pres men effekt uklar

I forhold til forberedelsestiden er der ligeledes en fælles erkendelse blandt parterne lokalt om, at denne er under pres. I Vest kommunen er forvaltningens løsning en henvisning til skolelederne om at planlægge med sammenhængende forberedelsestid. I Nord kommunen er løsningen den samme, men også at lærerne får en mindre andel timer, som de selv kan råde over (de ovenfor nævnte 8 timer). Lærerkredsene vil gerne have mere tid til forberedelse helt generelt, men dette er ikke muligt inden for de lokale politiske og økonomiske rammevilkår. Lærerkredsens argument er, at man med mere forberedelsestid kan sikre bedre

kvalitet i undervisningen. Der er dog enighed om, at man endnu ikke har dokumentation til at kunne vurdere konsekvenserne af forandringerne i arbejdstid for kvaliteten i undervisningen, da reformen endnu ikke er fuldt implementeret.

Fra professionel til lønmodtager

Derimod er der i materialet – særligt blandt lærerkredsene og TR – en forestilling om to forskellige typer folkeskolelærerne. Begge har eksisteret forud for OK13, men de oplever forandringen i arbejdstiden væsentligt forskelligt.

Den ene type brænder for lærerfaget og ønsker at udvikle faget og lave ny og spændende undervisning. Denne *professionsorienterede lærertype* er blevet ekstremt presset på arbejdstiden og fungerer dårligt med alene at skulle afvikle deres arbejde på skolen. De forbereder sig fortsat ud over de arbejdstimer, som de bliver betalt for, men er stressede og demotiveres af arbejdstidsreglerne.

Den anden type har tidligere oplevet selvstændigheden i arbejdstiden som stressende og er egentlig tilfreds med de nye arbejdstidsregler, som muliggør at levere sit arbejde alene i dagtimerne inden for rammerne af en i gennemsnitlig 37 timers arbejdsuge. Denne *lønmodtagerorienterede lærer* holder simpelthen op med at forberede sig, når der ikke er flere arbejdstimer at tage af, og går måske således på kompromis med kvaliteten i undervisningen.

Med udgangspunkt i disse to lærertyper opleves forandringen i arbejdstid som en *'lønmodtagerliggørelse' af lærerprofessionen*. Interview med lærere, som forlader faget bekræfter, at nogle lærere oplever ikke at kunne udfolde sig i folkeskolen i dag, som den lærer de gerne vil være (Vaaben m.fl. 2013). At reform og forandringerne i arbejdstid har haft betydning for lærere, som har fravalgt Folkeskolen bekræftes af anden undersøgelse, som dog også konstaterer, at der ikke er tale om mobilitet, som ikke tidligere er set på området (Epinion 2017).

Andre undersøgelser synes også at bekræfte dobbeltheden i oplevelsen af de forandrede arbejdstidsregler (Bjørnholt m.fl. 2015, 7). Samme undersøgelse peger også på, at arbejdstidsreglerne i det hele taget, i de første år efter OK13, havde en negativ betydning for lærernes motivation og jobtilfredshed, som følge af manglende fleksibilitet, men at mange skoleledere formåede at implementere reglerne, så det opfattedes af lærerne som mere understøttende (Ibid; Andersen m.fl. 2014)

Hvorvidt denne forestilling om forskellige lærertyper holder stik for hele lærerprofessionen, om der reelt er tale om flere typer, der responderer på flere forskellige former for fleksibilitet i arbejdstid, er endnu et emne, som med fordel kunne udforskes yderligere både kvalitativt og kvantitativt. Forandringen i arbejdstid har dog uden tvivl fundamental betydning for lærernes egen selvforståelse og forståelsen af deres profession.

Referencer

Andersen LB, Boye S & Laursen R, 2014, *Baggrundsnotat: Folkeskolelærernes motivation og opfattelse af arbejdstidsreglerne*, Aarhus Universitet, LEAP.
http://ps.au.dk/fileadmin/Statskundskab/Billeder/Forskning/Forskningsprojekter/LEAP/Dokumenter/Baggrundsnotat_Folkeskolelaerernes_motivation_og_opfattelse_af_arbejdsreglerne.pdf

Bemærkninger til lovforslaget, L 215, Fra fremlæggelsen af L215 til 1. behandling.

Bjørnholt B, & Krassel KF, 2016, *Midtvejs i folkeskolereformen. En midtvejsmåling af den kommunale styring i forbindelse med folkeskolereformen*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Bjørnholt B, Boye S, Flarup LH & Lemvig K, 2015, *Pædagogiske medarbejderes oplevelser og erfaringer i den nye folkeskole*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Epinion, 2017, *Læreruddannedes mobilitet på arbejdsmarkedet. Analyse af læreruddannedes rejse gennem arbejdslivet*. København: Epinion for Undervisningsministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet

EVA, 2015, *Ledelse tæt på undervisning og læring. Erfaringer fra fire skoler med gode ledelsespraksisser*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.

DLF, 2017, *Kommuner med lokalaftale eller fælles forståelse*, August 2017.
http://www.dlf.org/media/10114588/kommuner-med-lokalaftale_faelles-forstaaelse.pdf

Drescher M, Grunnet-Lauridsen J, Thorsen T, Zimmermann M, Christensen LPS, Mortensen LH og Knudsen ES, 2016, Folkeskolelærere skifter oftere job efter nye arbejdstidsregler og folkeskolereform. *DST analyse*. 16. november. 2016:21

Due J & Madsen JS, 1990, "Man kan kun gå på to ben." *Lærerne mellem profession og fagforening. En sociologisk undersøgelse af Danmarks Lærerforenings medlemmer og tillidsrepræsentanter*. København. Danmarks Lærerforening.

Due J & Madsen JS, 1999, OK1999: Ændrede arbejdsformer – Nye arbejdstidsregler. *Analyse til Mandag Morgen 15. marts 1999*. København: FAOS.

Due J & Madsen JS, 2007, OK 2008: Lærernes arbejdstidsregler som joker i overenskomstspillet. *Forskningsnotat udarbejdet for Månedsmagasinet Undervisere (FAOS, Forskningsnotat nr. 87, oktober 2007)*. København: FAOS.

Flarup LH og Ejersbo N, 2016, *Inddragelse af pædagoger i skoledagen De økonomiske overvejelser og konsekvenser*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Hansen NW, 2013, Folkeskolelærernes arbejdstidsregler. *Fakta*. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet. http://faos.ku.dk/pdf/temasider/ok/ok-2013/Fakta_L_rernes_arbejdstidsregler.pdf

Hansen NW, 2015, *Kollektivt samarbejde under kommunernes effektivisering*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Hansen NW & Mailand M, 2015 Vindstød uden stormstyrke - Overenskomstfornyelsen 2015 I den offentlige sektor. *Forskningsnotat Nr. 140*. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet

Høgedahl L & Ibsen F, 2015, Konfliktrettens anvendelighed I den offentlige sektor set I lyset af OK 2013. *Økonomi og Politik* 88(4): 35-50

Ilsøe A, 2010, Between trust and control: company-level bargaining on flexible working hours in the Danish and German metal industries. *Industrial Relations Journal* 41(1): 34-51

Kjer, M.G., S. Baviskar & S.C. Winter, 2015, *Skoleledelse i folkeskolereformens første år. En kortlægning*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 15:40.

Kjer MG & Rosdahl A, 2016, *Ledelse af forandringer i folkeskolen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Kjer MG & Winter SC, 2016, *Skoleledelse i folkeskolereformens andet år. En kortlægning*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

KL, 2013, *Borgmesterbrev IX – Folkeskolen skal udvikles via kommunale beslutninger. Brev af 23. maj 2013, s. 1-5*

KL, 2017, *Lærernes sygefravær (KRL-data)*. Kommunernes Landsforening

KL, Uddannelsesforbundet & DLF, 2012, *AUA projekt. Implementering af A08. Folkeskolen, ungdomsskolen og de kommunale sprogcentre*. København, november.

KL og KTO, 1999, *Rammeaftale om decentrale arbejdstidsaftaler*

KL og LC, 2008, *Aftale om arbejdstid mv. for lærere i folkeskolen og ved specialundervisning for voksne 2005* (A05)

KL og LC, 2011, *Aftale om arbejdstid for lærere i folkeskolen 2008* (A08)

KL og LC, 2016, *Overenskomst for lærere m.fl. i folkeskolen og ved specialundervisning for voksne.*

Lov 409, *Lov om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte på det offentlige område*, LBK nr.409 af 26/04/2013

Lov 747, *Folkeskoleloven*, LBK nr. 747 af 20/06/2016

Mailand M, 2014, *Overenskomstforhandlinger under pres – OK2013 i den offentlige sektor*. København: FAOS, Københavns Universitet

Mailand M, 2015, Lærerkonflikten under OK2013: Fra forberedelse til lovindgreb og perspektiver. *Økonomi og Politik* 88(4): 22–33.

Mailand M, 2016, Proactive employers and teacher's working time regulation: Public sector industrial conflicts in Denmark and Norway. *Economic and Industrial Democracy*. Ahead of print. Pp. 1-18

Mathiasen, Anders Peter, 2017, *Søren og Mette i benlås. En kritisk krønike om folkeskolen, lærerlockouten og new public management*. Politikens Forlag

Nørgaard E & Bæk TA, 2016, *Økonomisk, personalemæssig og faglig styring i folkeskolen*, København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Regeringen, 2013, *Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti), Venstre og Dansk Folkeparti om et fagligt løft af folkeskolen*. 7. juni 2013

Vaaben NK, Böwadt PR & Pedersen R, 2016, *Hvorfor stopper lærerne i Folkeskolen? Rapport*. København, Professionshøjskolen UCC.

Winter SC (Red.), 2017, *Gør skoleledelse en forskel? Ledelse af implementeringen af Folkeskolereformen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd