

Sammenligning af håndtering af lærernes arbejdstid i Norge, Sverige og Finland

Resumé

Lærerkommissionen

August 2019



1. INDLEDNING OG METODE

Lærerkommissionen blev nedsat af Lærernes Centralorganisation (LC) og Kommunernes Landsforening (KL) i forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 2018. Kommissionen ledes af kommissionsformand Per B. Christensen og har derudover syv medlemmer med forskellig indsigt på skoleområdet.

Kommissionens arbejde består i at forestå en række afdækninger, analyser og undersøgelser vedr. lærere og underviseres arbejdstid. Arbejdet skal munde ud i en række anbefalinger og forslag til løsninger til LC og KL. Formålet hermed er at skabe størst kvalitet i undervisningen, understøtte et godt arbejdsmiljø og styrke den professionelle kapital. Derudover er formålet at tilvejebringe anbefalinger og forslag til løsninger, der skal indgå i de efterfølgende arbejdstidsforhandlinger mellem de centrale parter med henblik på at indgå en arbejdstidsaftale senest i marts 2021.

FORMÅL MED UNDERSØGELSEN

Formålet med denne undersøgelse er at undersøge forskellige måder at tilrettelægge arbejdstid for grundskolelærere i Norge, Sverige og Finland.

Det handler blandt andet om forhandlingsniveauer (centralt vs. lokalt), hvilke kategorier arbejdstid inddeles i, hvordan tiden planlægges mv. Udover lærernes arbejdstid undersøges også lærerprofessionens status i de tre lande.

ELEMENTER I UNDERSØGELSEN

Undersøgelsen har fokus på to primære elementer:

- 1) Grundskolelærernes arbejdstid og håndtering heraf, herunder et særligt blik for hvad der gælder for hhv. nyuddannede lærere og lærere på sprogcentre.
- 2) Lærerprofessionens status i de tre lande.

DATA OG METODE

Undersøgelsen bygger på primært kvalitative datakilder suppleret med viden fra aftaler og forskellige rapporter, herunder i enkelte tilfælde med inddragelse af kvantitativt data fra OECD.

Konkret er der indledningsvis gennemført en omfattende desk research af tilgængelige arbejdstids- og overenskomstaftaler, rapporter, artikler mv. for hvert af de tre lande.

Herefter er der gennemført casebesøg af 3 dages varighed i hvert land, hvor der er foretaget interviews med følgende parter:

- Repræsentanter for central arbejdsgiverorganisation (Kommuneforbund)
- Repræsentanter for lærerforeningerne centralt
- Kommunale arbejdsgiverrepræsentanter
- Lokale repræsentanter for lærerforeningerne
- Skolebesøg med deltagelse af rektor og tillids- eller lærerrepræsentanter hvis muligt
- Evt. forskere eller repræsentanter for relevante myndigheder

Datamaterialet er bearbejdet og analyseret grundigt og afrapporteret i form af en sammenlignende hovedrapport med tilhørende bilag, bl.a. med landebeskrivelser, arbejdstidsaftaler mv.

2. BAGGRUND FOR SAMMENLIGNING

For at sætte håndteringen af lærernes arbejdstid i kontekst er det vigtigt at have visse forskelle og ligheder mellem de tre lande for øje. Det gælder særligt skolesystemets indretning og styring i de tre lande samt forhold omkring deres respektive forhandlingsmodel.

Ansvaret for driften af grundskolerne er i både Danmark, Norge, Sverige og Finland placeret hos kommunerne, mens staten styrer området gennem f.eks. nationalt fastsatte minimumstimer, læringsmålsætninger og læseplaner. I Norge, Sverige og Danmark er der et nationalt tilsyn med skolevæsenet, mens det samme ikke er tilfældet i Finland.

Grundskolestrukturen i landene varierer, hvor Norge og Finland har en relativt skarp sondring mellem 1.-6- klasse og 7.-9. klasse, hvilket ikke gør sig gældende i samme grad i Danmark og Sverige. Hvad angår lærernes uddannelse er der i Norge og Sverige – efter finsk forbillede – indført specialiserede læreruddannelser, hvor man allerede ved valg af uddannelsesretning vælger enten en læreruddannelse rettet imod 0.-6./7. klasse eller en rettet imod 7.-9. klasse. I Norge er der – tillige efter finsk forbillede – for nylig indført en 5-årig læreruddannelse.

Hvad angår forhandlingsniveau forhandles der en arbejdstidsaftale på centralt plan i både Norge, Sverige og Finland. I Norge og Sverige er der mulighed for at fravige den centrale aftale i lokalt forhandlede aftaler – på kommune- eller skoleniveau eller (for Sverige) for den enkelte lærer.

Der har indenfor de seneste år været en varierende grad af konflikt mellem parterne. Finland fremstår som det mest konsensusorienterede land, mens der i Norge var strejke blandt lærerne i 2014 baseret på arbejdstid. I Sverige var de centrale parter i 2011 i Arbejdsretten baseret på en uenighed om, hvorvidt den centrale arbejdstidsaftale satte en grænse op for, hvor mange undervisningstimer en lærer i Sverige kan pålægges. Sagen blev afgjort til arbejdsgivernes fordel.

3. TILRETTELÆGGELSE AF LÆRERNES AR- BEJDESTID

HVORDAN OPDELES LÆRERNES ARBEJDESTID

Der er forskelle på arbejdstidsaftalerne mellem de tre nordiske lande – både i forhold til, hvordan arbejdstiden er tilrettelagt og muligheden for/pligten til at differentiere mellem medarbejdergrupper.

Forskellene kan i første omgang forstås ud fra landenes respektive måder at fastlægge lærernes arbejdstid på i de centrale aftaler. Overordnet set er der tre forskellige måder at kombinere tre elementer af arbejdstid, der markerer forskellen på tværs af landene:

- 1) **Årsværk** som ramme for arbejdstiden
- 2) Fast defineret **undervisningstid**
- 3) Krav om **fysisk tilstedeværelse på skolen**

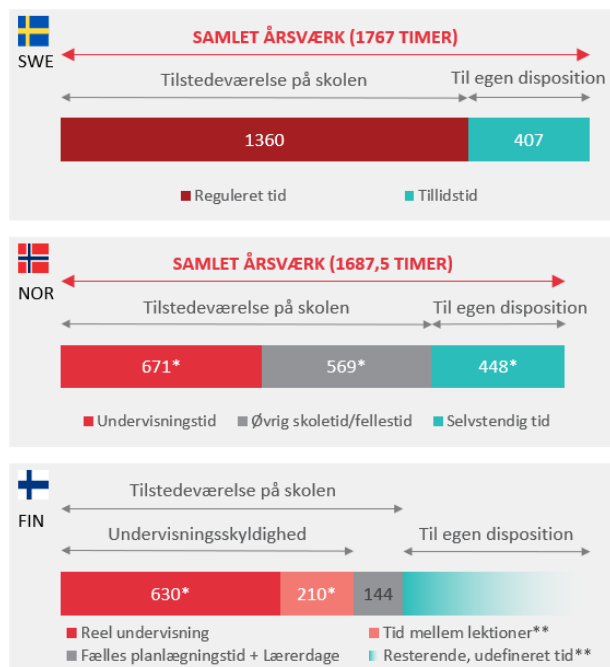
I **Norge** bruges alle tre elementer i forhold til lærernes arbejdstid. Inden for en fast årsværksnorm har lærerne både et fast defineret antal timer afsat til undervisning samt et antal timer, som lærerne skal være på skolen.

I **Sverige** bruges to af elementerne: Inden for en fast defineret årsværksnorm har lærerne et fast defineret antal timer, hvor skolelederen kan kræve lærernes tilstedeværelse på skolen. I Sverige bliver lærernes undervisningstid ikke defineret i den centrale arbejdstidsaftale. Det er op til den enkelte skoleleder at fastsætte.

I **Finland** bruges også to af elementerne i forhold til lærernes arbejdstid. I den centrale aftale er det således (primært) en fast defineret ramme for undervisningstid, der udgør lærernes arbejdstid. Der til kommer et mindre antal timer, som er afsat til

opgaver, der kræver lærernes fysiske tilstedeværelse på skolen.

Figur 1 - Organisering af lærernes arbejdstid (opgjort ved antal klokketimer)



I alle tre lande har lærerne i arbejdstidsaftalerne tid, som de selv disponerer over (til fx for- og efterarbejde, faglig ajourføring o.lign.), men omfanget af denne tid varierer mellem landene.

DIFFERENTIERET UNDERVISNINGSTID

Der bliver i både **Finland** og **Norge** differentieret i de centralt fastsatte rammer for undervisningstiden baseret på forskellige parametre. For det første bliver der i begge lande differentieret på baggrund af, hvilke fag, lærerne underviser i. Nogle fag (fx modersmålsundervisning) medfører således mindre undervisningstid og dermed mere forberedelsestid, mens andre fag (fx idræt) medfører mere undervisningstid.

I **Norge** differentieres der derudover på baggrund af lærernes anciennitet. Ældre lærere har således ret til reduceret undervisningstid, og det samme gælder lærere, der er i gang med deres første år i jobbet (dvs. typisk nyuddannede lærere).

I **Sverige** sker eventuel differentiering som led i rektors almindelige ledelsesret. Der er ikke konkret viden om, i hvilket omfang dette gør sig gældende i almindelig praksis på skolerne.

MULIGHED FOR LOKALE AFTALER

Der er i både Norge og Sverige mulighed for lokalt at afvige fra dele af den centrale arbejdstidsaftale.

I **Norge** er der krav om, at man på de enkelte skoler årligt forhandler om organiseringen af lærernes arbejdstid (fx hvor meget af lærernes arbejdstid, de skal være tilstede på skolen). De centralt definerede rammer for arbejdstiden, jf. ovenfor,

fungerer således som en "tilbagefaldsorganisering", som gælder, hvis parterne lokalt ikke kan blive enige.

I **Sverige** er det også muligt at afvige fra den centralt definerede organisering af arbejdstiden helt ned på lærerniveau. Den enkelte lærer kan således indgå en individuel arbejdstidsaftale med sin skoleleder.

I både Norge og Sverige bliver muligheden for at afvige fra de centralt definerede rammer dog kun brugt i begrænset omfang. Adspurgte peger en række af de interviewede parter på, at det bl.a. kan skyldes, at man lokalt ønsker at undgå potentielt konfliktoptrappende arbejdsklima, der kan opstå i forbindelse med lokale forhandlinger, at man oplever det som for ressourcekrævende at indgå reelle forhandlinger, eller at man mange steder er tilfreds med den centrale aftale.

I **Finland** er der ikke mulighed for at afvige fra den centrale arbejdstidsaftale. Dette forklares med henvisning til, dels at den nuværende centrale aftale er meget kompleks og dermed kan være vanskelig at overskue/håndtere lokalt, og dels at man ønsker at prioritere ensartede betingelser for skolerne.

INITIATIVER FOR NYUDDANNEDE LÆRERE

I alle tre lande er der enighed om, at det kan være hårdt at starte op som nyuddannet lærer, og der arbejdes med forskellige initiativer til at støtte nye lærere under opstarten. Det varierer dog, hvor systematisk og formaliseret dette er.

Kun i **Norge** er der skrevet en bestemmelse møntet på nye lærere direkte ind i den gældende arbejdstidsaftale. I Norge gælder det således, at man har ret til at få reduceret undervisningstiden med 6 pct. fra skoleårets begyndelse det første år efter fuldført uddannelse.

Derudover arbejdes der på andre måder med at understøtte nye lærere i deres arbejde uden for arbejdstidens rammer. I Norge arbejdes der fx også med et relativt omfattende formaliseret program/kursusrække for nyuddannede lærere og statslige tilskud til vejledningsindsatser målrettet nye lærere.

I **Sverige** har man i Skoleloven indført en bestemmelse om, at kommuner skal tilbyde nyuddannede lærere et 1-årigt introduktionsforløb med en erfarne lærer som mentor.

I **Finland** er der ikke på samme måde formaliserede indsatser for nyuddannede lærere, der i derimod i højere grad er afhængige af, at der lokalt på de enkelte skoler tages initiativ til at tage imod

dem. Det italesættes dog som et relevant behov, som der med fordel kunne arbejdes videre med fra centralt hold.

LÆRERE I SPROGCENTRE

I Danmark er sprogcentre uddannelsesinstitutioner, der bl.a. udbyder erhvervsrettet danskundervisning for voksne udlændinge.

I både **Sverige** og **Finland** hører sprogcentre under beskæftigelsesforvaltningerne, og sprogcenterlærernes arbejdstidsforhold reguleres ikke i samme arbejdstidsaftale som grundskolelærere. I Sverige dækker arbejdstidsbestemmelserne i de 'Allmene Bestämmelser', dvs. de regler der dækker alle kommunale ansatte. Lokalt kan man dog aftale noget andet, fx at anvende den centrale arbejdstidsaftale for lærere i stedet.

I Finland vinder private udbydere indpas, mens noget sprogundervisning finder sted på voksengymnasier og højskoler. Her er lærerne dækket af en anden arbejdstidsaftale end grundskolelærere.

I **Norge** er der en igangværende diskussion om, hvordan sprogskolelæreres arbejdstid bør håndteres. Uenigheden består grundlæggende i, hvorvidt sprogcenterlærernes arbejde kan sammenlignes med grundskolelæreres arbejde – fx med hensyn til arbejdsårets længde (som følger grundskoleårets længde) og rammen for undervisningstid

(skal man regulere undervisningen på sprogcentre efter rammen med mest eller mindst undervisningstid?). Arbejdsretten skal muligvis afgøre tvisten, men det er endnu ikke afklaret, hvorvidt eller hvornår det evt. vil foregå.

4. LÆRERPROFESSIONENS STATUS

Når det kommer til lærerprofessionens status i de nordiske lande, er der både lighedstræk og forskelle. Lighedstrækkene er især blandt Norge og Sverige – og i nogen grad Danmark – at der bliver italesat udfordringer med dalende attraktivitet og en fremskrevet lærermangel. I Finland er der derimod en velanset lærerprofession med højt uddannelsesniveau og stor tiltrækningskraft.

ANSEELSE OG ATTRAKTIVITET

Lærerne er generelt tilfredse med deres arbejde i de tre lande. Dette viser OECD's 'Teaching and Learning International Survey' (TALIS) fra 2013, hvor lærere i 7.-9. klasse er spurgt til deres jobtilfredshed. Der er dog noget større variationer i forhold til, om lærerne oplever, at samfundet værdsætter lærerprofessionen. Her er Sverige i bunden, hvor kun 5 pct. af lærerne oplever, at professionen

er værdsat af samfundet, mens Finland topper med 59 pct. af lærerne.

En anden indikator på lærerprofessionens status i de fire lande er søgning til læreruddannelsen. Her viser opgørelser fra 2014-2018, at den finske læreruddannelse er den mest attraktive. Her er der historisk optaget 10-15 pct. af ansøgerne, men et dalende antal ansøgere resulterer i, at 26 pct. blev optaget i 2018. I den anden ende af spektret er Danmark, hvor 84-89 pct. er blevet i optaget i perioden 2014-2018. Norge og Sverige placerer sig midt i mellem. Dalende søgning til læreruddannelsen har været et fokusområde i Norge og Sverige siden slutningen 1990'erne.

ARBEJDSFORHOLD

Det er en gennemgående tendens for alle de nordiske lande, at lærerne oplever en forandring og forøgelse af deres arbejdsopgaver. I Sverige opleves for eksempel en stigende arbejdsbyrde, hvor der peges på et stigende arbejde knyttet til dokumentation, sagshåndtering og forældrekontakt. Samme udviklingstendenser genkendes i Norge og Finland.

Lærermanglen kæder flere af særligt arbejdsopgaverrepræsentanterne sammen med ændringen i arbejdsforhold og opgavetyper. Her betyder

arbejds miljø på skolerne særligt meget i Sverige. Af andre forklaringer er demografisk udvikling, generationsforskydninger og dårlig medieomtale. Disse udfordringer er mindre tilstedeværende i Finland og mest i Sverige.

LØN

Løn er også et parameter, der kan have indflydelse på lærerprofessionens status. Det er dog et område, hvor international sammenligning er vanskelig bl.a. på grund af forskelle i købekraft, historiske og kulturelle forhold mv. Vi har valgt at basere sammenligningen på tal fra OECD, som må anses for at være en af de mest valide kilder til international sammenligning. Dette til trods skal tallene nedenfor, jf. OECD, fortolkes med forsigtighed.

OECD sammenligner den faktiske gennemsnitsløn for lærere med to øvrige grupper: 1) Arbejdsstyrken med en videregående uddannelse (uanset længde, dvs. alt fra laborant til ph.d.) og 2) Arbejdsstyrken med en sammenlignelig uddannelse (i Danmark fx andre professionsbachelor). Ingen af sammenligningerne tager dog højde for forskelle i sektorer, fx offentlig eller privatansættelse eller lignende.

OECD's opgørelse viser, at lærere i de lande, der er tal for, tjener mindre end både den øvrige arbejdsstyrke med videregående uddannelse og andre med sammenligneligt uddannelsesniveau. Sidstnævnte findes der dog ikke danske tal for.

TILTAG FOR AT HØJNE PROFESSIONSSTATUS

I særligt Norge og Sverige har man igennem de seneste år arbejdet med en række tiltag for at højne professionsstatus. Det gælder bl.a.:

- Oprettelse af en 5-årig læreruddannelse på masterniveau (Norge)
- Oprettelse af en professionsetisk platform og råd (Norge)
- Indført lærerlegitimation til uddannede lærere (Sverige)
- Undersøgt muligheden for at iværksætte et professionsprogram (karriereprogram) for lærere (Sverige)

Herudover har der været nedsat forskellige ekspertgrupper og kommissioner ift. at komme med forslag til, hvordan man kan styrke lærerrollen og tiltrække de rette ressourcer til professionen.