



Bjørn Andersen

***Implikasjoner av kostnadskutt i videregående skole og disses
samsvarer med new public management-teori.***

Masteravhandling 2015

Avhandlingen er innlevert som del av
«Executive MBA-studiet» ved
Handelshøgskolen ved Universitetet i Stavanger

UNIVERSITETET I STAVANGER

MASTERGRADSSTUDIUM I

EXECUTIVE MBA

MASTEROPPGAVE

SEMESTER:

Vårsemester 2015

FORFATTER:

Bjørn Andersen (Kandidatnr. 222451)

VEILEDER:

Førsteamanuensis Thomas Laudal

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

*Implikasjoner av kostnadskutt i videregående skole og disses
samsvarer med new public management-teori.*

EMNEORD/STIKKORD: New public management (NPM), prinsipal-agent teori,
accountability, økonomisk handlingsrom

SIDETALL: 58 (inkludert litteraturliste)

KOPERVIK, 9. mar. 2015

Forord

Allerede i løpet av de første årene som rektor ble jeg anbefalt av Prof. Johan From ved BI å ta en MBA. Dette fordi graden inneholder fag som jeg ville ha nytte av i jobben, og være et tillegg til den utdanningen jeg hadde i fra før. Derfor var det fantastisk å få støtte fra Fylkesdirektør for opplæring i Rogaland fylkeskommune, Joar Loland, til å ta fatt på Executive MBA ved Universitetet i Stavanger (UiS). Fagene jeg har tatt ved UiS har vært svært interessante og høyst relevante i forhold til jobben som rektor.

En av utfordringene som skolene/rektorene trolig vil møte i økende grad i fremtiden er at den økonomiske rammen som tildeles blir redusert. Dette vil gi et redusert handlingsrom, hvis rektor/skolen ikke finner nye muligheter for omfordeling av ressurser. Derfor er det viktig for en rektor å ha best mulig kunnskap om økonomi og strategisk tenkning, som kan kobles sammen med erfaringen fra den daglige skoledriften. Videre vil kunnskaps- og erfaringsdeling mellom skoleeier og rektorene gjør at fylkeskommunen kan utnytte disponible ressurser til beste for elevenes læring.

Grunnen til at jeg har tatt tak i problemstillingen som er analysert i denne oppgaven, er at organisering av pedagogiske ressurser er den enkeltfaktoren som har størst betydning for skolens økonomi. Organiseringen blir derfor ofte diskutert, men i liten grad analysert. Dermed oppstår myter om hvordan praksis er, som ikke nødvendigvis stemmer. I den hektiske hverdagen som skoleleder er det vanskelig å sette av tid til en slik analyse. Da jeg først hadde bestemt meg om å ta en MBA, var dette en analyse som ville knytte de ulike fagene i graden sammen, til en problemstilling som ikke bare er interessant for meg. Både fylkesdirektøren og rektor-kolleger har signalisert interesse for resultatene fra studien.

Resymé

Oppgaven omhandler hvordan tiltak i de videregående skolene i Rogaland i forhold til økonomistyring kan beskrives ved elementer i New Public Management (NPM). Kutt i tildelingene til skolene begrenser det økonomiske handlingsrommet for rektor. Opplæringen er lovregulert og gir elever og foresatte, samt ansatte, ulike rettigheter som må ivaretas også når de økonomiske rammene blir mindre. Det er derfor interessant å se på hvordan skolene løser denne utfordringen. Siden 85% av skolens budsjett er lønnsmidler, er det der det er størst potensial for kutt. Over tid har skolene i Rogaland tatt kutt på områder som ikke er ”elevkritiske”, men når det nå skal kuttet ytterligere, må skolene ta andre grep. Her har jeg derfor sett på hvordan skolene planlegger beskjefligelsen av det pedagogiske personalet, som et uttrykk for hvordan rektorene utnytter ressursene på en best mulig måte. Dette er også fulgt opp med spørsmål direkte til rektorene om hvordan de opplever det økonomiske handlingsrommet.

Funn gjort i denne studien viser at det er stor forskjell mellom skolene i hvordan beskjefligelsen planlegges. Over halvparten av skolene reduserer antall årstimer til lærerne i fagene som er analysert, i forhold til antall undervisningstimer elevene har rett på. Reduksjonen er opp til 23% på en skole. Friheten rektorene har til å utnytte skolens økonomiske midler for å nå mål / skape resultater, gjør at håndteringen av de pedagogiske ressursene blir veldig forskjellige skolene imellom. Funn her viser at rektorene opplever ulik grad av økonomisk handlingsrom.

Takk til bidragsytere.

Først og fremst vil jeg takke Fylkesdirektør for Opplæring, Joar Loland, som har gitt meg tilgang til data for oppgaven og som har motivert meg til å gjennomføre mastergraden. Ellers er jeg veldig takknemlig for den økonomiske støtten jeg har fått for å finansiere studiet fra Rogaland fylkeskommune, Rogaland kurs- og kompetansesenter (RKK) og foreldrene mine.

Jeg er også takknemlig for veldig god veiledning fra 1.amanuensis Thomas Laudal ved UiS.

Jeg ønsker å takke ledergruppen på Kopervik videregående skole som har tatt noen ekstra tak på jobb, når jeg har vært opptatt med studiet. Jeg har brukt en stor del av fritiden min de siste årene på MBA studiet og dermed har dette gått noe ut over innsatsen min i hjemmet vårt. Derfor vil jeg takke Janne, Selina og Bjørn Andreas for tålmodigheten de har vist meg i denne perioden.

Kopervik 9. mar. 2015

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	7
1.1 Avhandlingens oppbygging.....	7
1.2 Avhandlingens rasjonale.....	8
1.3 Hensikten med studien.....	9
2 Teori	10
2.1 Teoretiske hovedperspektiver.....	10
2.1.1 New Public Management.....	10
2.1.2 Accountability.....	14
2.1.3 Prinsipal-agent teori.....	16
2.2 Oppsummering teori.....	17
3 Design og metoder	18
3.1 Forskningsdesign.....	18
3.1.1 Troverdighetskriterier.....	18
3.2 Metodevalg.....	18
3.2.1 Datainnsamling.....	19
3.2.2 Dataanalysens utfordringer.....	22
3.2.3 Forskningsetiske aspekter.....	23
4 Resultater	24
4.1 Studieforbereidende programområder (ST).....	24
4.2 Yrkesfaglige programområder.....	26
4.3 Opplevd handlingsrom.....	29
5 Diskusjon	32
5.1 Resultatvurderinger.....	41
5.2 Implikasjoner av resultatene fremover.....	49
6 Konklusjon	50
6.1 Evaluering av forskningsspørsmål.....	50
6.2 Begrensninger og muligheter fremover.....	54
6.3 Fra hode til hale.....	56
6.4 Behov for ny forskning?.....	56
7 Referanser	57

1 Innledning

Rektorene på de videregående skolene har stor frihet i å drive skolene. Denne friheten gjelder både organisatorisk og økonomisk. Rogaland fylkeskommune tildeler en økonomisk ramme for hvert skoleår, og det er opp til den enkelte rektor å bruke disse midlene på en best mulig måte. Resultatene til skolene blir målt og fulgt opp av skoleeier.

Tidligere var det slik at skolene brukte de pengene de fikk øremerket tildelt og hvis de trengte mer, kunne de søke om dette. Nå gis et rammetilskudd og det er lite penger sentralt å søke om. Overskudd og underskudd tar skolene med seg over i neste års tildeling.

De siste 10 årene har de økonomiske rammene blitt relativt sett mindre for hvert år. Det kuttet årlig etter osthøvel-prinsippet og etter hvert blir det vanskeligere å opprettholde samme aktivitet som tidligere. Skolene er nå inne i en 3-års periode hvor de videregående skolene i Rogaland samlet sett skal spare 75 mill. kr.

Opplæringen er en lovpålagt oppgave, hvor elever og foresatte bl.a. har rett på informasjon om opplæringstilbudet. Elevene og foresatte har i dag liten eller ingen informasjon om hvordan kostnadskutt påvirker opplæringstilbudet. Selv om det er fritt skolevalg i Rogaland, er det bare resultatene (eksempelvis fullført-/bestått prosent, slutterprosent, karakterutvikling o.l.) som er offentlig informasjon. Det finnes ikke noen oversikt i fylkeskommunen som viser hvilke implikasjoner kuttene i tildelingene har overfor opplæringstilbudet til elevene. Det er derfor interessant å se nærmere på hvordan skolene løser utfordringen med reduserte tildelinger.

For å kunne studere dette nærmere har jeg fått tilgang til data som ligger i fylkeskommunens databaser, da dette ikke er informasjon som ligger offentlig tilgjengelig.

1.1 Avhandlingens oppbygging

Basert på teori om New Public Management (NPM) vil oppgaven se på hvilke deler av teorien som er relevant i forhold til dagens skole og hvordan kostnadskutt gjennomføres for

de videregående skolene i Rogaland. Konsekvensene av kostnadskutt som allerede er vedtatt og fremtidige kostnadskutt, blir vurdert i forhold til teorien om accountability og dernest i opp mot Prinsipal-agent teorien. For å beskrive praksisdelen vil styringsstrukturen for de videregående skolene i Rogaland bli vurdert. Dette også som grunnlag for å beskrive handlingsfriheten skolene / rektorene har for å skaffe seg et økonomisk handlingsrom når tildelingen reduseres. Handlingsfriheten knyttes så opp mot rektorenes mulighet for å påvirke resultatene skolene produserer, og videre i forhold til accountability. Systematiske forskjeller i bruken av pedagogiske ressurser blir analysert, for å se på om skolene i Rogaland har samme praksis eller eventuelt hva forskjellene er.

1.2 Avhandlingens rasjonale

Forventninger til skolene er store. Internasjonale undersøkelser som PISA, TIMMS med flere har satt fokus på at ikke alt er nødvendigvis så bra i norsk skole. Norge bruker over OECD gjennomsnittet med penger på skolen, mens resultatene er middelmådige. Mange har sett på hva som kan forklare dette, uten at noen har funnet ett konkret svar. Hatties forskning (Hattie 2009) sier noe om hva som er viktig for å lykkes med læringen. Flere av de faktorene som Hattie viser til er knyttet opp mot læreren (eksempelvis lærerens troverdighet, lærenes tydelighet, lærer-elev relasjon). Flere har satt dette sammen til at læreren er det viktigste for læringen til elevene. Hatties forskning viser i alle fall at læreren er en nøkkelperson for å få til læring.

Utdanningsdirektoratet (Udir) gir fag- og timefordeling for alle utdanningsprogram i Norge. Fag- og timefordelingen sier hvor mange timer elevene skal ha (som minimum) og skolene eller skoleeier har ingen mulighet for å gi elevene færre timer med opplæring enn det som er beskrevet der. Timetallet er en rettighet som eleven har.

Fenomenene som kan beskrives som NPM, har foruten å endre lærerens rolle også påvirket styringsstrukturen i skolen, hvor mer makt er tillagt rektor og hvor enkeltlærere får mindre makt. Hverdagen som lærer (i forhold til fleksibilitet med hensyn til arbeidstid og pedagogisk frihet) er radikalt forandret de siste 20 årene. Nå blir det aller meste målt og veid gjennom statistikker og prognoser. Dette gir skoleeier datagrunnlag for styring. Skolene er fristilte og i stedet for detaljstyring, skjer styringen av de videregående skolene i Rogaland gjennom en

styringsdialog (som omfatter rektorsamlinger, skolebesøk og resultatsamtaler med rektor).

De vgs i Rogaland har over flere år fått redusert økonomisk handlingsrom ved at det er kuttet litt hvert år. 85% av skolenes ressurser er knyttet opp til lønnsmidler, og da særlig lærere. Hvis skolene skal opprettholde samme aktiviteten som før (dvs. samme antall klasser/elever) samtidig som de skal redusere ressursbruken, er det rimelig å anta at reduksjonen kommer i form av færre betalte lærertimer. Det er ikke mange i Rogaland fylkeskommune som har en oversikt over hva skolene gjør for å gjennomføre kostnadskuttene, samtidig som kvaliteten på opplæringen skal ivaretas. Derfor er det av interesse for flere å studere dette nærmere. Både for å vite hva som skjer, men også for å lære av hverandre.

1.3 Hensikten med studien

Hensikten med studien er å se på hvilke implikasjoner de økonomiske reduksjonene får i videregående skole. Dette gjøres ved å kartlegge systematiske forskjeller i hvordan de videregående skolene planlegger beskjefteigelsen av lærere i tilsvarende fag. Dette fordi beskjefteigelse kan si noe om ressursbruken på den enkelte skole i forhold til sammenliknbare fag på andre skoler. Det jeg ønsker å vise med denne undersøkelsen er hvordan skolene gjør systematiske grep for å utnytte de tildelte midlene på en best mulig måte. Skolenes praksisen sees opp mot teorien om NPM, accountability og prinsipal-agent teorien, både for å forklare det som skjer, men også for å se på de utfordringene / konsekvensene dette kan ha for fremtiden.

Spørsmålet jeg ønsker å finne svar på er følgende: *Hvilke implikasjoner får kostnadskutt i vgs og hvordan samsvarer disse med new public management-teori?*

2 Teori

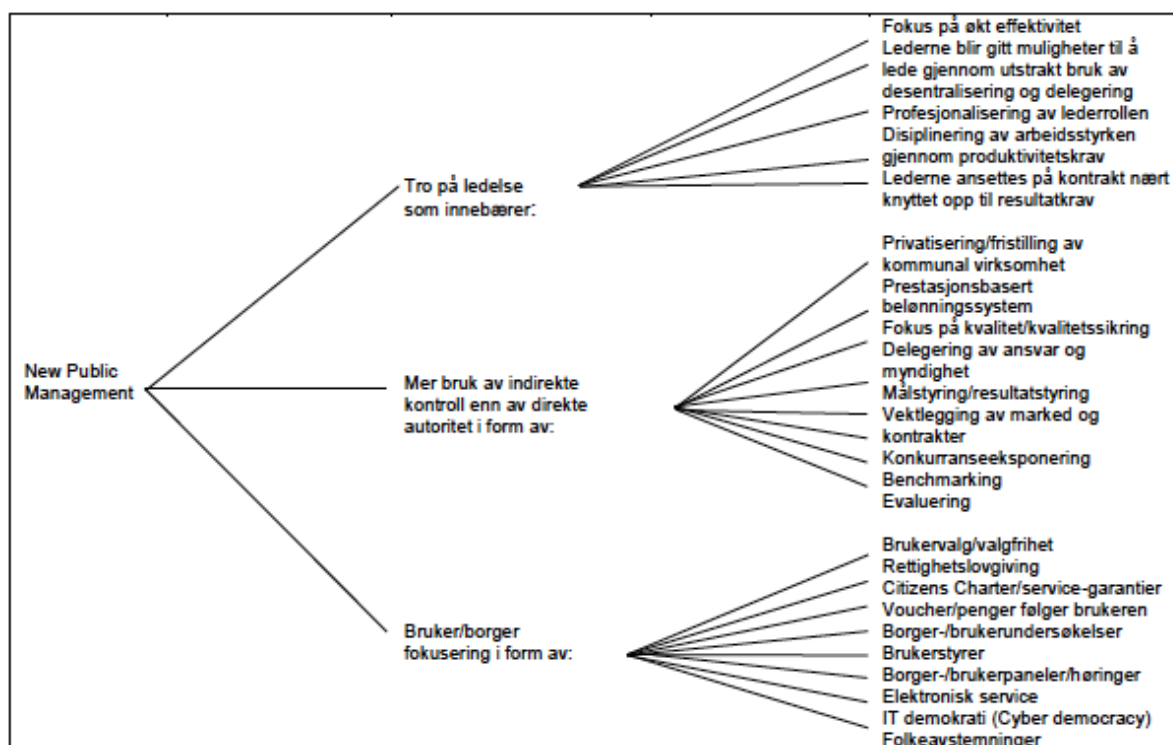
2.1 Teoretiske hovedperspektiver

2.1.1 New Public Management

Frem til begynnelsen av 80-tallet var det regelstyring som dominerte i den offentlige sektoren i Norge. Tradisjonelt har utdanningssektoren vært sterkt styrt gjennom lover, forskrifter, øremerking av økonomiske ressurser og direkte myndighet overfor den enkelte skole. Fra 80-tallet spredte en bølge med reformer innover den offentlige sektor, også skolen. Det ble da en overgang fra regelstyring til målstyring. Reformene var preget av et markedsfokus og er relatert til det som heter New Public Management (NPM) (Hood 1995). Hovedhensikten med NPM var å rasjonalisere og effektivisere den offentlige sektoren. Samtidig som NPM vektlegger mer konkurranse mellom offentlige og private virksomheter, vektlegges også verdien av mer samarbeid mellom offentlige og private virksomheter. Der det offentlige tilbudet ikke strekker til, skal private aktører kunne overta. Konkurranse skal bidra til best mulig kvalitet i de tjeneste som tilbys brukerne.

NPM-teorien vektlegger at styringen skal skje i en desentralisert modell. Myndighetenes kontroll og kvalitetssikring skal innrettes mot mål og resultater. Videre er delegert beslutningsmyndighet, valgfrihet og brukerstyring viktige prinsipper innen NPM.

Øgård (Øgård 2005) har laget en oversikt over de viktigste elementene i NPM som har relevans for den offentlige sektoren:



Figur 2.1 New Public Management (Øgård 2005)

Etter 80-tallet ble det mer bruk av indirekte kontroller enn direkte (detalj-)styring av de offentlige enhetene. I den sammenheng er det blitt mer fristilling av den offentlige sektoren og det er i større grad blitt satt fokus på mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring innebærer at organisasjonene skal definere konkrete mål, som det skal rapporteres på oppnådde resultater i forhold til. Organisasjonene blir deretter fulgt opp på disse resultatene. Det opprettes ulike belønnings- og straffesystemer, hvor organisasjonene som når målene blir belønnet, mens organisasjonene som ikke når målene blir straffet (Christensen and Lægred 2001). Mål- og resultatstyring betyr derfor at organisasjoner får frihet til å disponere egne midler, men blir vanligvis underlagt en del rapportering som utgjør mulighet for kontroll fra eier.

Mål- og resultatstyring er en økonomisk styringsteknikk som inneholder ulike tiltak på kostnadskutt og budsjett disiplin. Et av disse tiltakene er rammebudsjettering. (Christensen and Lægred 2001). Rammeoverføring til norske kommuner ble iverksatt i 1986. Det ble da opp til kommunene selv å bestemme hvordan midlene skulle prioriteres. Forutsetningen var at prioriteringene var innenfor de lover og budsjettforutsetninger staten la opp til. Kommunene ble da mer fristilt og fikk ansvar for egne prioriteringer. Staten fraskrev seg det politiske

ansvaret for de konsekvenser som kravene om omstilling, økt produktivitet og effektivitet medførte (Hansen and Negaard 2006).

I følge Hood (Hood 1991) er desentralisering av makt, oppsplitting og reduksjon av organisasjoner sentrale element av NPM. Oppsplittingen av budsjettet til mindre økonomisk fristilte enheter, innebærer at lederne på disse mindre enhetene får økt kontroll over budsjettene som de er ansvarlige for (Kaul 1997) (Walsh 1995). Tanken med denne oppsplittingen er at en skal få mindre og mer kost-effektive offentlige tjenester (Larbi 1999) og dette skjer ofte ved å redusere antall ansatte ("downsizing").

Christensen et al. (Christensen, Egeberg et al. 2007) har beskrevet NPM som et sett av 6 ulike elementer som i større eller mindre grad virker sammen. Som nevnt over er en av dimensjonene som de trekker frem knyttet til kostnadskutt og budsjett-disiplin. En forskergruppen fra Universitetet i Cantabria (Alonso, Clifton et al. 2013) har sett på om NPM-reformer fører til kostnadskutt og reduksjon i antall stillinger. Forskergruppen har brukt data fra 15 EU-land i perioden 1983-2011. De fant at NPM-reformer fører til reduksjon i offentlige utgifter ved desentralisering, mens antall stillinger opprettholdes.

NPM-teorien legger opp til at lederne får ansvar for økt effektivisering og lederne i offentlige enheter blir mer sammenliknbare med ledere i private virksomheter (Walsh 1995). NPM introdusert konkurranse mellom de offentlige enhetene, samt konkurranse mot de private aktørene. Dermed ble sammenlikningen mellom offentlige enheter (benchmarking) også relevant. I tillegg til dette får brukerne av de offentlige enhetene en annen makt. Det blir lagt opp til brukervalg, hvor brukerne kan velge friere hvilke enheter de vil benytte og dette valget skal kunne bli tatt på bakgrunn av offentlig informasjon om hvilke resultater de offentlige enhetene har.

Sammenlikner vi teorien med dagens situasjon i de videregående skolene i Rogaland, er det slik at skolene er fristilte, både økonomisk og organisatorisk. Dette innebærer bl.a. at skolene tar med seg overskudd/underskudd fra ett år til det neste. Tildelingen som fylkeskommunen gir er basert på en budsjettmodell (hvor antall klasser, lærere og hvilke utdanningsprogram som skolene har danner grunnlaget). Det er imidlertid få bindinger mellom tildelingsmodellen og hva skolene kan benytte midlene til. Ett eksempel på binding er at budsjettmodellen beregner hvor mye skolen skal bruke av midler på administrasjon og ledelse. Dersom en skole

ønsker å bruke mer enn dette, må skolen søke fylkesdirektøren om det. Dersom skolen ønsker å bruke mindre, er det ikke nødvendig å søke om dette. For øvrig er det slik at skolene ansetter selv, mens fylkeskommunen sentralt har ansvar for oppsigelser. Dette siste er knyttet til at det er fylkeskommunen som er arbeidsgiver når skolene tilsetter og dermed har oppsagte ansatte fortrinnsrett på tilsvarende stillinger i fylkeskommunen. Midlene som tildeles skolene er i liten grad øremerket og det er få midler skolene kan søke på, som tillegg til de midlene som er gitt i tildelingen. Omsøkte midler i løpet av året er ofte refusjonsbaserte og dermed øremerket til gitte formål.

Når det gjelder fagtilbudet er det politisk ledelse som bestemmer klassestrukturen i Rogaland. Dette innebærer at det blir styrt hvilke skoler som skal tilby de ulike utdanningsprogrammene. Dermed er det en del fellesfag og programfag skolene må tilby elevene. Friheten til å tilby ulike valgfrie programfag er større. Skolene må tilby noen valgfrie programfag, men kan velge programfag som har mange elever i forhold til lærerressurser (eksempelvis korsang med ”ubegrenset” antall elever pr lærer/dirigent), i stedet for programfag med få elever (friluftsliv med kajakkpadling – maksimalt 6 elever om gangen pr lærer/instruktør). Skolene kan velge å ha mange eller få valgfrie programfag.

All den tid elevene som søker plass i videregående skole har en lovnad om å få innfridd ett av tre valg (”fritt skolevalg”), vil klassestrukturen endres hvert år basert på elevenes søkning. Dermed er det en reell konkurranse mellom de videregående skolen, både offentlige og private, om elevene. Lav søkning kan føre til at utdanningsprogram eller klasser blir lagt ned på en skole, som igjen fører til reduserte tildelinger og derav oppsigelser av ansatte. Hele budsjettmodellen er basert på antall klasser og antall elever, og derfor vil en nedgang i elevtall/klasetall gi reduksjon i tildelingen. Da vil midlene til også ikke-pedagogiske stillinger (eksempelvis merkantilt personell, administrasjon og ledelse) bli redusert.

Fylkesrådmannens oppfølging av skolene skjer gjennom en styringsdialog. Denne dialogen består av resultatsamtaler med rektorene (en gang pr år), rektorsamlinger (ca. annenhver måned), møter i strategisk ledergruppe (SLG) (ca. annenhver måned) og skolebesøk (en gang pr år). I resultatsamtalene (som er mellom fylkesdirektør og rektor) legges det mål for hva skolene/rektorene skal få til i løpet av året. Disse målene følges så opp året etterpå, samt at nye mål settes (jfr. mål- og resultatstyring). Rektorsamlingene brukes til å diskutere strategiske og pedagogiske utfordringer, samt til å informere om administrative vedtak/rutiner.

For rektorene er rektor-samlingene viktige for erfaringsutveksling. SLG har en rektorrepresentant fra hver region og disse setter bl.a. opp hvilke saker som skal tas på rektorsamlingene. Skolebesøkene tar i hovedsak for seg skolens resultater i forrige skoleår. Det er 2-3 representanter fra sentraladministrasjonen i fylkeskommunen som kommer på skolebesøk for å møte ledergruppen ved skolen. Fylkesrepresentantene har da noen områder (som er bestemt av SLG) som de har gått i dybden av. Ledergruppen må svare for dårlige resultater, samt forklare positive resultater. Hensikten med skolebesøkene er læring på tvers av skolene. Derfor er det også 1-2 rektorer fra andre skoler i regionen som er med som veiledere på skolebesøkene. Rektorene har lokale lønnsforhandlinger hvert år, hvor måloppnåelse i forhold til satte mål utgjør en faktor for disse forhandlingene.

NPM-teorien kan forenklet oppsummeres å dekke fenomener som har følgende fellesnevner (Hood 1995); i) tendens til utskilling av mer selvstendige resultatenheter, ii) mer kontrakts- og markedsbaserte styringsmekanismer, iii) mer vektlegging av prestasjonsmåling. Basert på denne beskrivelsen av elementene i NPM vil oppgaven teste ut følgende hypotese:

Hypotese 1: NPM-teori beskriver hvordan målbare variabler gjør det enklere å definere effektivitet og resultatenheter. Dette har indirekte stimulert til mer kostnadskutt enn om det eldre mål-plan-systemet med sentral økonomikontroll var blitt beholdt.

2.1.2 Accountability

Accountability er en del av NPM og er basert på tanken om at de som produserer resultater er de som er ansvarlige for dem og som må stå til ansvar overfor de som har gitt dem mandatet. Accountability forutsetter et handlingsrom. Hvis det ikke er handlingsrom, vil ikke de som har ansvaret for resultatene ha mulighet for å gjøre grep for å bedre resultatene. Prinsippet med accountability er relatert til at rektorene må kunne gjøre rede for hvordan offentlig midler brukes. Dermed blir dette et sterkt styringsverktøy, hvor fokuset på resultater er større enn noen gang. Jo mer komplisert målstrukturen er, desto vanskeligere blir det å bruke accountability-systemer. Skolen er således et godt eksempel på denne kompleksiteten, all den tid skolens resultater (dvs. hvordan elevene gjør det) er knyttet opp til mange andre elementer enn det skolen kan styre. Eksempelvis har forskning vist at foresattes utdanningsnivå og

lønnsnivå er de faktorene som korrelerer best med hvordan elevene gjør det i norsk skole (Bakken 2010).

Hensikten med accountabilitysystemer er at resultatene skal bli bedre over tid. Fokuset på resultater har imidlertid også noen uønskede aspekter. Det vil være en fare for at resultatpresset gir insentiver for opportunistisk atferd. Ett eksempel på dette er offentliggjøringen av nasjonale prøver på 8./9. trinn i Norge i desember 2014. Resultatene viste at Oslo-skolene hadde de beste resultatene i landet. Det som kom frem rett etter at disse resultatene ble offentliggjort, var at Oslo-skolene hadde holdt de svakeste elevene borte fra de nasjonale prøvene. Dermed får Oslo-skolene et helt annet grunnlag for resultatene enn de de sammenlikner seg med.

I tillegg til at accountability kan kobles opp mot elevresultater i skolen, hvor resultatene er indikatorer for kvaliteten i skolen (som gir elevene ”added value”), kan også accountability omtales i forhold til de økonomiske resultatene. Økonomi-styringen i skolen er knyttet opp mot rektors ansvar til å bruke ressursene på en best mulig måte. Fritt skolevalg gjør at pengene i større grad følger elevene. Rektorrollen blir derfor en slags salgsperson, som i forsøket på å få elever må skape differensierte produkter og sørge for rask respons på endrede betingelser. Fritt skolevalg er en form for markedslogikk som utfordrer rollen på en annen måte enn tidligere. Det frie skolevalget i vgs gjør at elevene kan velge å søke tilbud på skoler som ikke nødvendigvis er nærmest der eleven bor, slik det er i grunnskolen. De flinkeste elevene (elevene med de beste karakterene får innfridd første valget sitt siden de blir plassert først) kan dermed velge de mest attraktive utdanningstilbud på beste skolene. Enkelt private skoler (eksempelvis Akademiet i Sandnes) gir karaktergarantier til elever som starter på skolen. Disse garantiene kan utfordre skolens økonomi dersom resultatene uteblir. Høsten 2014 ble rektor på Akademiet i Sandnes kritisert av lærere for å manipulere elevresultatene ved at elevene fikk bedre karakterer enn hva lærerne mente de skulle hatt. Saken endte med at rektor sluttet.

En kan også snakke om profesjonell accountability. Lærerne utgjør en profesjon som har satt noen normer for yrkesutøvelse. Eksempelvis er det noen normer (i tillegg til retningslinjer og forskrifter) i forhold til vurdering og karaktersetting. Det var slike normer som ble utfordret og skapte problemer på Akademiet i Sandnes. Lærerne må kunne stå til ansvar for de vurderingene de gjør og de karakterene som settes. Elevklager fører til at andre lærere

etterprøver lærernes vurderinger, som igjen synliggjør ulik praksis. Kontrollsystemer utarbeides slik at resultater kan sammenliknes på tvers av skoler. Karakterene elevene har med seg inn i skolen, sammenliknes med standpunktskarakterer etter endt skoleår, samt at standpunkt-karakterer sammenliknes med eksamenskarakterer (både for lokal- og sentralgitte eksamener).

Ett positivt element med accountability i skolen, er at den utfordrer slakket i skolen. Presset som oppstår bidrar som oftest til forbedringer. I en skolen vil det være ulike grader av accountability, nærmest som et hierarki; skoleeier står ansvarlig for resultatene opp mot nasjonale myndigheter – rektorene står ansvarlig for resultatene opp mot skoleeier – lærerne står ansvarlig for resultatene opp mot rektor – elevene står ansvarlig for resultatene opp mot lærerne. Siste delen av dette er det imidlertid noe uenighet om. Flere forskere (bl.a. Prof. Eyvind Elstad ved UiO) har gitt uttrykk for at lærere ikke kan stå til ansvar overfor elevenes resultat.

Basert på det som her er skrevet om accountability vil følgende hypotese bli testet:

Hypotese 2: Økonomiske kutt for skolene gir (en opplevelse av) mindre handlingsrom og derfor mindre mulighet for å påvirke resultatene, dvs. økonomiske kutt fører til redusert accountability.

2.1.3 Prinsipal-agent teori

Prinsipal-agent teori (P-A teori) er basert på at agenten (som utfører oppdraget for andre) utfører oppdraget på en annen måte enn det som i utgangspunktet var avtalt med prinsipalen (som gir oppdraget/bestillingen). Ofte settes utførelsen for agenten opp mot kontrakten agenten har (Eisenhardt 1989). Prinsipalens problem er hvordan få oppdraget utført med den kvalitet prinsipalen ønsker seg, til en gitt kostnad. Utfordringen med dette kan være asymmetrisk informasjon og/eller interessemotsetninger. Årsaken til asymmetrisk informasjon er skjulte egenskaper (eks kvaliteten på opplæringen som blir gitt) eller skjult atferd (eks rektors atferd i samspill med de ansatte og lærerens atferd i samspillet med elevene). Det er veldig vanskelig å kontraktsfeste alle egenskapene og atferd. P-A teori er dermed relatert til risiko og usikkerhet. Hvis all informasjon er avklart og det ikke er noe usikkerhet (eller risiko) er det lett å lage en optimale kontrakt. Jo større usikkerheten blir,

desto vanskeligere blir det å lage optimale kontrakter (Rolstadås 2014). Når det er ukontrollerbare / utenforliggende faktorer som påvirker resultatene, er det svake insentiver for agenten. I slike tilfeller vil agenten i begrenset grad påta seg ansvaret for resultatene, siden usikkerheten er stor.

Som nevnt over, er den effekten som har størst korrelasjon til elevenes resultat foresatt utdannings- og lønnsnivå (Bakken 2010). Allikevel ansvarliggjøres skolen i forhold til elevresultatene. Dette vil kunne forklare hvorfor lærerne i noen grad distanserer seg fra resultatene når disse blir sammenliknet på skolenivå, fylkesnivå eller nasjonalt nivå. Når det er svak/manglende samsvar mellom mål og myndighetsområde, vil også insentivene for agenten kunne svekkes (Salanié 1997). Graden av handlingsfrihet vil sammen med mandat / myndighetsområde kunne avgjøre om agenten har mulighet for å nå målene.

Basert på det som her er skrevet om P-A teori vil oppgaven teste følgende hypotese:

Hypotese 3: Reduserte økonomiske rammer over tid har gitt et mål-middel avvik, som har gitt rektorene svakere insentiver til å oppfylle kontrakten de har med skoleeier. Konsekvensen av dette er en praksis som er i gråsonen (eller verre) av regelverk / tariffavtaler.

2.2 Oppsummering teori

Dagens skole er i stor grad preget av NPM reformer (Holte 2010). NPM-elementer som mål- og resultatstyring, benchmarking, fristilling av skolene, fritt skolevalg for elevene / konkurranse mellom skolene (både offentlige og private) bidrar til at rektorene må ha et fokus på effektivisering og resultatoppnåelse. Rektor må stå ansvarlig for resultatene skolen får (accountability), selv om kompleksiteten i resultatoppnåelsen i stor grad er preget av faktorer utenfor skolen. Dette gjør at skolene kan ha et prinsippal-agent problem som resultat av asymmetrisk informasjon og interessekonflikter. For at skolens ledelse skal kunne ta ansvar for resultatene, må det foreligge et visst handlingsrom, som kan påvirke resultatene. Et økonomisk handlingsrom gjør at skolens ledelse eksempelvis kan sette inn ressurser der det er behov, for å sikre et minimumsnivå av resultater. Hvis handlingsrommet er tatt bort, vil insentivene for skolens ledelse være svake og da er det mismatch mellom mål og myndighetsområde. Et forsterket press på resultater gjennom resultatstyring, vil kunne øke faren for opportunistisk atferd.

3 Design og metoder

3.1 Forskningsdesign

Det er i utgangspunktet gjort en antagelse om at fristillingen av skolene fører til ulik praksis på å gjennomføre kostnadskutt i videregående skole. Studien er derfor basert på dataauthenting av beskjeftigelsesinformasjon fra alle de videregående skolene i Rogaland for skoleåret 2014/15. Disse data er blitt analysert slik at tilsvarende data fra ulike skoler kan sammenliknes. Tolkningen av resultatene (dvs. praksisen) sees opp mot teorien om NPM, accountability og prinsipal-agent teorien, både for å forklare det som skjer, men også for å se på de utfordringene / konsekvensene dette kan ha for fremtiden. Studien som er gjort her er av en mer eksplorativ karakter (Ghauri and Grønhaug 2002). Utgangspunktet er å utforske hvilke praksis skolene har vedrørende bruken av pedagogiske ressurser, for så å følge opp med spørsmål direkte til rektorene. Rektorene vil da kunne være med å gi forklaringer på funn som blir gjort underveis i studien.

3.1.1 Troverdighetskriterier

Dataene som er hentet ut fra det skoleadministrative systemet SATS er grunnlagsdata bl.a. for lønnsutbetalingene til lærerne i fylkeskommunen. Det er derfor rimelig å anta at disse dataene er korrekte. Feil i disse registreringene vil gi feilaktig lønn, noe som både arbeidsgiver og arbeidstaker vil være opptatt av at er korrekt. Dataene blir sammenliknet for like fag innenfor samme utdanningsprogram, men på forskjellige skoler. Det er derfor ikke grunn til å tro at dataene som sammenliknes her er ulike typer data, men at data er høyst sammenliknbare. Differansen mellom disse dataene er knyttet til hvordan de ulike skolene planlegger bruken av de pedagogiske ressursene, og det er nettopp dette jeg ønsker å studere.

3.2 Metodevalg

Analyse av skolenes håndtering av de økonomiske utfordringene kunne vært gjort på flere måter. En måte ville eksempelvis være å intervjuet skoleledere, ansatte og elever. Imidlertid kan spørsmål knyttet til ressursbruk være vanskelige å få objektive svar på, kanskje særlig sett fra skoleleders ståsted. Dessuten kan det være slik at både ansatte (lærere) og særlig elever, i

liten grad er kjent med hvordan den enkelte skole håndterer de økonomiske utfordringene. Det er mulig at tillitsvalgte i større grad er kjent med dette, men det er heller ikke sikkert. Utfordringen har derfor vært å kunne finne mest mulig objektive data for analyse av problemstillingen. Således antas datamaterialet som her er blitt benyttet å være objektiv og samtidig være en indikator på likheter/forskjeller. Analyse av et så stort materiell som beskjeftigelsesoppsettet til ca. 2600 pedagogisk ansatte i Rogaland fylkeskommune gir et godt statistisk grunnlag. Metodevalget som her er benyttet antas derfor å være den beste/mest objektive måten å studere hvordan skolene gjør grep for å imøtekomme økonomiske utfordringer.

I prosessen med bearbeidingen av innsamlede data, dukket det opp et behov for å spørre rektorene om hvordan de opplevde det økonomiske handlingsrommet. Rektorene ble spurt ved hjelp av en direktesendt e-post om de kunne gi en tilbakemelding på følgende spørsmål: *På en skala fra 1 som er «ingen handlingsrom» til 10 som er «mer handlingsrom enn de fleste organisasjoner»*

- 1) I hvilken grad opplever du som rektor at du har et økonomisk handlingsrom pr dags dato på din skole?*
- 2) I hvilken grad tror du det vil være et økonomisk handlingsrom for rektor om 5 år på din skole?*

Alle rektorene med ett unntak som ble spurt gav tilbakemelding på disse to spørsmålene. Siden det ikke er av betydning hvem som svarte hva, er svarene anonymisert slik at hverken skole eller rektor kan gjenkjennes.

3.2.1 Datainnsamling

I denne studien har jeg fått tilgang til alle de videregående skolars data når det gjelder beskjeftigelse til ansatte. Det er foretatt en uthenting av data fra det skoleadministrative systemet SATS, og jeg har valgt å se bort fra de to fylkeskommunale skolesentrene. Skolesentrene driver en annen form for opplæring enn de videregående skolene all den tid disse tar seg av elever som ikke kan gå på ordinær videregående skole. En sammenlikning mellom skolesentrene og de videregående skolene ville kunne gitt et uriktig bilde av ressursbruken. Derfor er det data fra 25 offentlige videregående skoler i Rogaland som er brukt i analysen. Uthenting har blitt gjort på følgende parametre:

Parameter i SATS	Beskrivelse
Konto3	Skolenummer eksempelvis 6233
Faggruppe	Skolens navn på de ulike faggruppene. Eksempelvis 1ENG5-1STA som er NVB-koden (1ENG5) + gruppenavn 1. klasse stud.spes. gruppe A
Fag	Fagkoder (NVB-kode; Nasjonal Vitnemåls dataBase) bestemt av Utdanningsdirektoratet. Eksempelvis 1ENG5 som er engelsk i første år på videregående skole (vg1)
Beskrivelse	Tekstbeskrivelse av hvilket fag det er . Eksempelvis Engelsk, Vg1, Studieforberevende utdanningsprogram
Periode% (oppg.)	Stillingsprosentene i et fag kan deles i ulike periode hvis det eksempelvis undervises i moduler. I så fall vil periodeprosenten kunne være ulik årsprosenten.
Årets% (oppg.)	Hvor mye undervisning i faget utgjør i løpet av året (oppgitt i prosent). Eksempelvis 26% som finnes ved å dele årstimer (lærer) på årsrammen: $(182/700)*100 = 26\%$
Årstimer (lærer)	Hvor mange timer undervisning som ligger på læreren (oppgitt i 45 min enheter). Eksempelvis 182 timer.
Årstimer (fag)	Hvor mange undervisningstimer (45 min enheter) elevene skal ha som minimum i henhold til læreplan for faget. Eksempelvis 187 timer, som tilsvarer ca. 5 undervisningstimer pr uke, når en fordeler 187 timer på 37,5 uke.
Årsramme	Lesepliktbestemmelsene gir en oversikt over hvor mange undervisningstimer (45 minutter) det skal være i det enkelte fag for at det skal utgjøre et fullt årsverk for lærerne. Det er dette som kalles årsrammen. Årsrammen for engelsk vg1 i programområde for studiespesialisering er 700. Det betyr at en lærer som utelukkende underviser engelsk på vg1 og innenfor dette programområdet, skal ha 700 undervisningstimer á 45 minutter pr. skoleår. Fordelt på 38 skoleuker, gir det en gjennomsnittlig ukentlig undervisning på 18,42 timer á 45 min.
Skole	Skolenavn. Eksempelvis KOPERVIK

Disse dataene er hentet ut fra SATS i Excel-ark, som gjør det mulig å sortere data og samle de fag som skal brukes i analysen. Det er valgt ut 3 fag fra studieforbereende programmer og 3 fag fra yrkesfaglige programmer. Fagene som er valgt er fag som mange elever og skoler har. Alle elever som tar studieforbereende program må ha engelsk og geografi i vg1. Dermed vil data kunne innhentes fra alle skoler som har studieforbereende program. Matematikk R1 er et valgfritt programfag som de aller fleste elever som tar spesiell studiekompetanse velger. Tilsvarende er det slik at alle elever på teknologi og industriell produksjon (TIP) må ta faget Dokumentasjon og kvalitet, og alle på Helse og oppvekst må ta faget Helsefremmende arbeid. De aller fleste elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer tar praktisk matematikk (1P) i vg1. Unntaket er at noen utdanningsprogram tilbyr teoretisk matematikk (1T), men det gjelder svært få elever.

Det er valgt fag med ulikt omfang, dvs. med ulik mengde årstimer. Tas antall årstimer (fag) som faget i følge læreplanen skal ha på årsbasis og deles på 37,5 uker, finnes hvor mange timer faget har på timeplanen pr uke. Eksempelvis vil et fag med 187 årstimer (å 45 min) være fordelt med 5 timer på timeplanen pr uke. Fagene som er valgt å analysere her har følgende spredning i forhold til omfang: geografi er et 2 timers fag, 1P matte er 3 timers fag, helsefremmende arbeid er et 7 timers fag, og de øvrige 3 fagene er 5 timers fag. Disse 6 fagene som er valgt å analysere representerer en viss bredde, dekker et relativt stort antall skoler og elever, og gir dermed et godt grunnlag for sammenlikning.

I fag som er delt mellom 2 eller flere lærere (og derfor har en oppdeling i stillingsprosent og timer som avviker mye fra årstimetallet i faget) er de ulike stillingene for samme faggruppe summert. På skoler hvor det er mange faggrupper er årstimene (lærer) for alle gruppene summert og deretter delt de på antall faggrupper, for å finne et gjennomsnittstall for faget på en gitt skole. Generelt kan det sies at avviket mellom ulike faggrupper på en og samme skole er minimal (dvs. ± 1 time). I de tilfeller hvor skolene har halve klasser (og derav halv lærerressurs tildelt fra fylkeskommunen) er disse gruppene ikke tatt med, siden disse avviker i organiseringen på et generelt nivå og utgjør en marginal gruppe.

I første del av resultatoppsettet under (Kap. 4) presenteres en oversikt over hvor mange timer med undervisning som planlegges i lærernes beskjeftigelse på ulike skoler. Det er her tatt utgangspunkt i 3 fag på studieforbereende utdannings-program og deretter 3 fag fra yrkesfaglige utdanningsprogram. Alle disse 6 fagene er som vist tidligere, fag som mange

skoler har og derav med mange elever. Fagene på studieforbereende program er i utgangspunktet klasser med 30 elever, mens de yrkesfaglige har klasser med 15 elever. Mange av skolene som presenteres i resultatdelen har flere klasse med samme fag. Det er derfor beregnet et snitt i de ulike klassene på antall undervisningstimer som er planlagt på hver skole.

Skolene er i alle tilfeller nummerert etter avtagende antall planlagte undervisnings-timer. Det betyr at skole 8 i ett fag ikke nødvendigvis er samme skole som skole 8 i et annet fag. Hvilken skole som har hva, er med andre ord ikke av betydning i denne sammenheng.

Figurene og tabellene i kapittel 4 viser hvordan de ulike skolene planlegger å bruke de pedagogiske ressursene i forskjellige fag. Resultatene viser dermed hvordan skoler har ulik praksis på dette og tallene gir indikasjoner på omfanget av reduksjonene, som igjen kan kobles opp til omfanget av ekstra økonomisk handlingsrom som skapes. I siste del av kapittel 4 presenteres resultatene fra to spørsmål som er sendt på e-post til alle rektorene på vgs i Rogaland. Igjen er skolene nummerert i stedet for å bli navngitt, da det er irrelevant for problemstillingen som undersøkes hvilke skoler/rektorer det er som gir disse tilbakemeldingene. Disse svarene sees så opp mot hvilken praksis skolene har for reduksjon av årstimer, for å se på om det er noen sammenhenger der.

3.2.2 Dataanalysens utfordringer

Ulike skoler har ulike faggruppering. Dette kan være basert på i hvor stor grad av tilrettelegging det er for en gitt gruppe. Eksempelvis kan 3 ordinære klasser (a 15 elever) deles opp i 4 eller 5 faggrupper. Dermed er ressursbruken på disse elevene mye høyere enn det som er vanlig, selv om antall årstimer pr lærer er lavere enn det som er vanlig. Det er derfor sett på hvor mange klasser som er opprettet på de ulike skolene (dvs. klassestrukturen som er politisk bestemt for hvert år) for å sikre at slike skolevise oppdelinger ikke gir feil i sammenlikningen mellom skolene.

En annen utfordring er at større fag (dvs. fag som har mange årstimer) ofte blir delt mellom flere lærere. Dette må til for at kabalen med stillingsstørrelsene skal gå opp, for eksempel i 100% stillinger. Oppdelingen mellom flere lærere er derfor kanskje i større grad basert på

hvordan skolen skal få stillingsprosentene til en gitt gruppe lærere til å gå opp, enn eksempelvis en lik fordeling mellom lærerne. Disse valgene kan også være basert på kompetanse og erfaringer med de ulike lærerne. Det er med andre ord mange faktorer som kan spille inn på hvordan skolen gjør fordelingen av ett stort fag på flere lærere. Ved å summere årstimer (lærer) for en og samme faggruppe antar en at denne utfordringen blir ivaretatt i analysen.

Når rektorene blir spurt om hvordan de opplever det økonomiske handlingsrommet, må det tas høyde for at rektorene har ulik bakgrunn for å gi et svar på dette. Noen av rektorene har ikke vært særlig lenge i jobben, mens andre har vært rektor opp mot 20 år. Samtidig er det slik at de aller fleste av rektorene som er tilsatt de siste 5 årene har en skolelederutdanning. De færreste av de rektorene med lang erfaring har det. Nesten alle rektorene har en pedagogisk utdanning og har jobbet som lærer før de ble rektor.

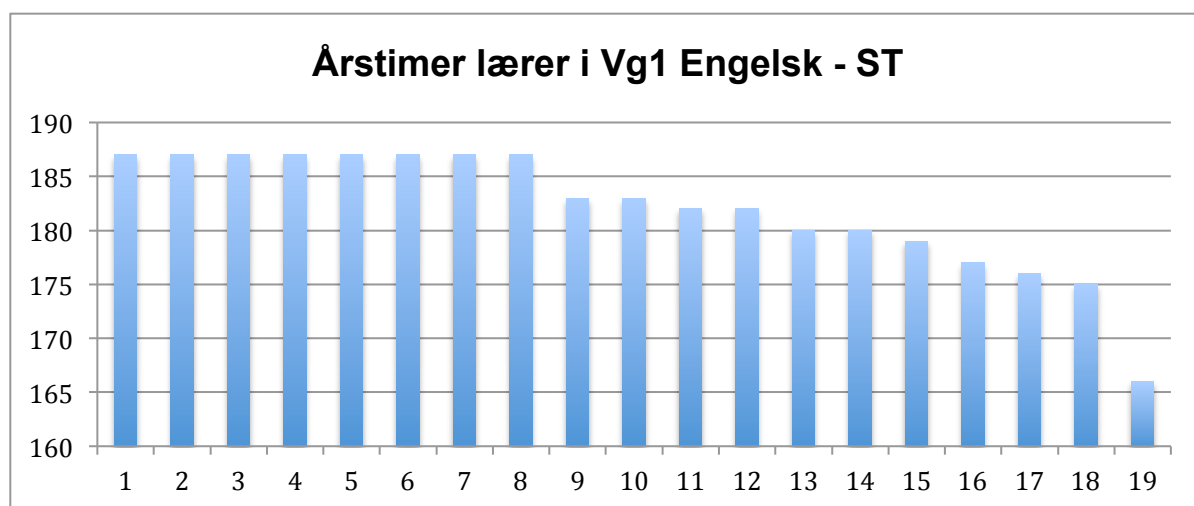
3.2.3 Forskningsetiske aspekter

For å kunne analysere disse dataene må man ha tilgang til dataene for alle skolene. Dette er det kun ansatte sentralt i fylkeskommunen som har. Dataene er derfor innhentet med tillatelse fra fylkesdirektøren for opplæring i Rogaland. Det er bestemt å ikke oppgi skolenavn (eller skolenummer), siden det ikke er av betydning for analysen. Skolene sorteres og nummereres ikke etter navn eller nummer, for å unngå direkte kobling til skolenavn. Hensikten med analysen er ikke å beskrive praksis på enkeltskoler, men å se helheten i fylkeskommunen. De to skolesentrene i Rogaland er ikke tatt med i undersøkelsen. Dette fordi undervisningen på disse to skolesentrene avviker fra det som kan kalles vanlig undervisning og derfor ikke er relevant i sammenlikningen.

4 Resultater

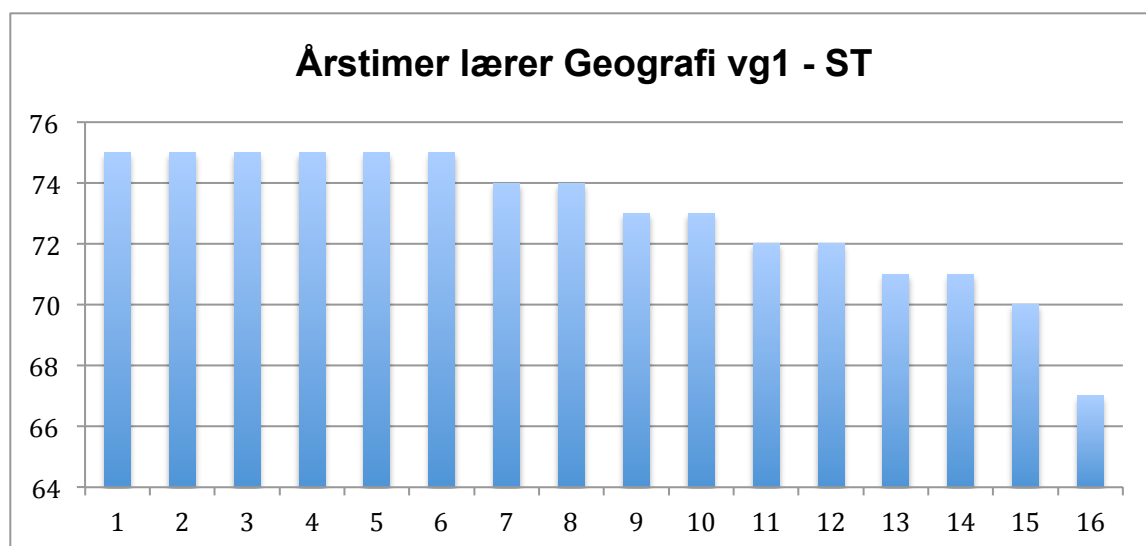
4.1 Studieforberedende programområder (ST).

Figur 4.1 viser en oversikt over planlagt forbruk av årstimer for faget engelsk, som er et av fellesfagene innen studieforberedende utdanningsprogram, og som derfor alle elever på dette utdanningsprogrammet skal ha i vg1. Læreplanen i faget sier at elevene minst skal ha 187 timer (å 45 min = 140 timer å 60 min) med opplæring i faget. Resultatene viser at bare 8 av 19 skoler planlegger å bruke så mange timer med lærere i faget. Den skolen (skole 19) med færrest årstimer planlegger å bruke 166 årstimer.



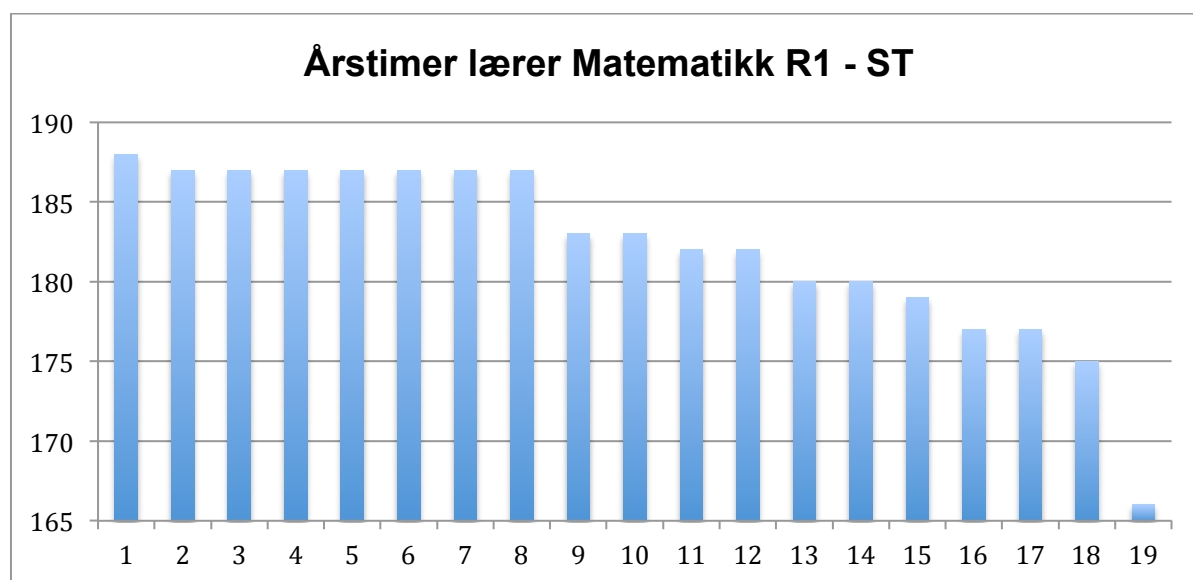
Figur 4.1. Engelsk vg1 – 140 timer => 187 undervisningstimer (å 45 min)

Figur 4.2 viser en oversikt over planlagt forbruk av årstimer for faget Geografi, som er et fellesfag som alle vg1 klasser på studieforberedende utdanningsprogram skal ha. 6 av skolene planlegger å bruke 75 årstimer for lærerne i faget, som tilsvarer det antallet timer med undervisning som læreplanen beskriver som minimum for elevene i dette faget. De øvrige skolene planlegger en reduksjon. Den skolen med færrest årstimer for lærerne (skole 16) planlegger å bruke 67 timer.



Figur 4.2. Geografi vg1 – 56 timer => 75 undervisningstimer (å 45 min)

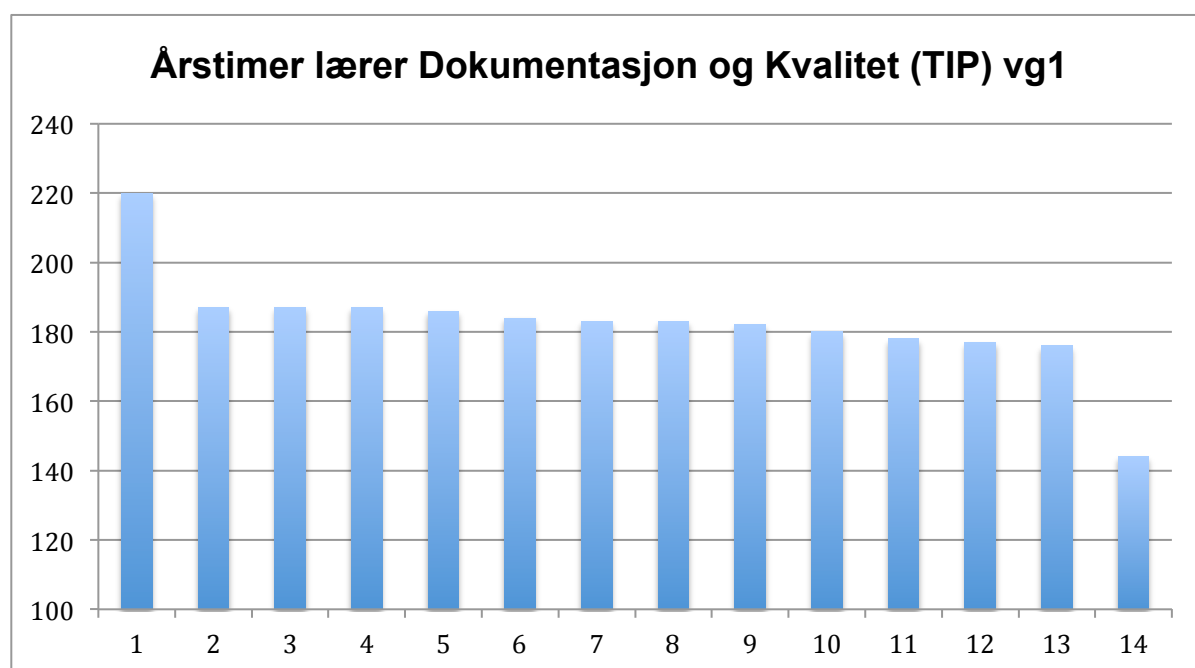
Figur 4.3 viser en oversikt over planlagt forbruk av årstimer for faget matematikk R1, som er et av programfagene innen studiespesialisering med realfag. De fleste elever som velger studiespesialisering med realfag, velger faget R1 på vg2. Det er en skole (skole 1) som legger opp til 188 årstimer i faget, og den skolen med færrest årstimer (skole 19) planlegger å bruke 166 årstimer. Elevene skal i følge læreplanen ha minst 187 årstimer i faget.



Figur 4.3. Matematikk R1 – 140 timer => 187 undervisningstimer (å 45 min)

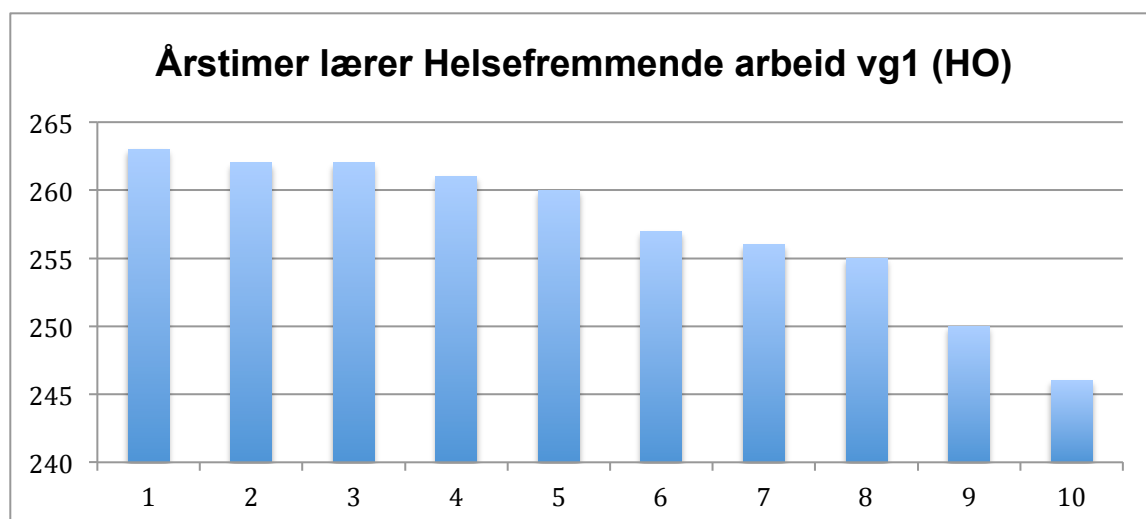
4.2 Yrkesfaglige programområder.

Figur 4.4 viser en oversikt over planlagt forbruk av årstimer for faget Dokumentasjon og kvalitet, som er et programfag som alle vg1 klasser på Teknologi og industriell produksjon (TIP) skal ha. Det er relativt stor forskjell mellom høyeste antall årstimer (skole 1: 220) og minste antall årstimer (skole 14: 144). 144 timer av 187 betyr en reduksjon på 23%. Den skolen med høyest antall årstimer planlegger et forbruk som er større enn det som er minstekravet i læreplanen (187 årstimer) for faget.



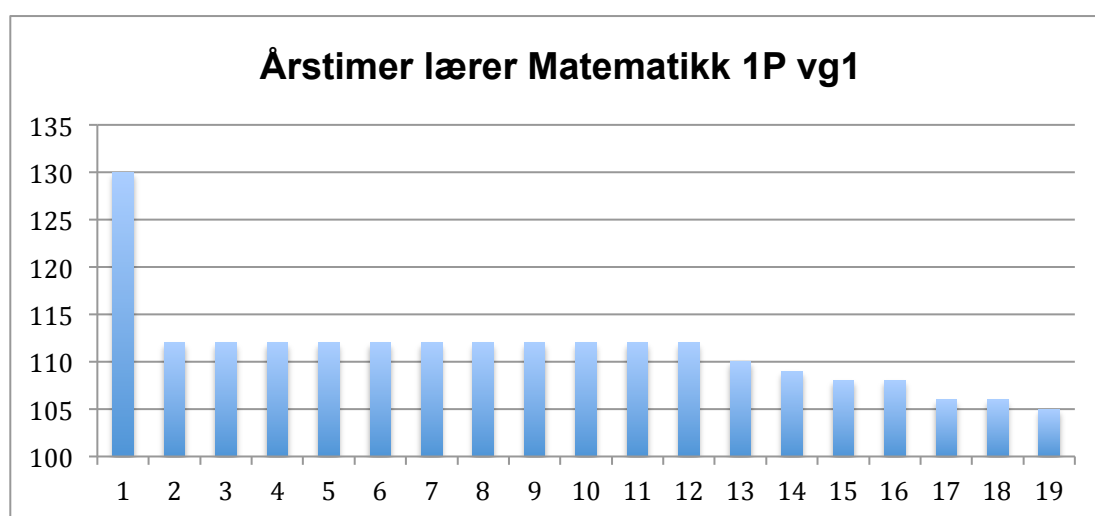
Figur 4.4. Dokumentasjon og Kvalitet (TIP) vg1 – 140 timer => 187 undervisningstimer (å 45 min).

Figur 4.5 viser en oversikt over planlagt forbruk av årstimer for faget Helsefremmende arbeid, som er et programfag som alle vg1 klasser på Helse- og Oppvekst (HO) skal ha. Faget er et av de store yrkesfagene med hele 263 årstimer, dvs. i snitt 7 timer undervisning pr uke. Det innebærer at de fleste skoler deler faget opp på flere ansatte, hvor en lærer eksempelvis har 3 timer og en annen har 4 timer. Bare en av skolene (skole 1) planlegger å bruke 263 årstimer. Den skolen som har størst reduksjon i antall årstimer (skole 10), planlegger å bruke 246 årstimer for lærer i faget.



Figur 4.5. Helsefremmende arbeid (HO) vg1 – 197 timer => 263 undervisningstimer (å 45 min).

Figur 4.6 viser at en skole (skole 1) har planlagt en større bruk av antall årstimer for lærer enn det som er årstimer i faget. Denne skolen planlegger bruk av 130 timer, mens minstekravet i læreplanen for antall årstimer i faget er 112. Dette er for øvrig en av de store videregående skolene i fylket med mange paralleller. Et opplæringstilbud med økt årstimer for lærer på 16% over det som er minstekravet, tilsier en kraftig satsing på nettopp dette faget og må sees i sammenheng med satsingen for å få ned strykprosenten i matte. Dette kan også være grunnen til at flertallet av skolene planlegger å bruke 112 årstimer for lærer i faget, og derfor ikke tar en reduksjon her. Kun 7 av 19 skoler planlegger et redusert årstimetall i matte 1P. Disse er for øvrig 7 skoler som har lagt inn reduksjon i de aller fleste fag (se tabell 4.1 under).



Figur 4.6. Matematikk 1P Vg1 – 84 timer => 112 undervisningstimer (å 45 min)

Tabell 4.1 oppsummerer hvor mange prosent av timene i de ulike fagene reduksjon i årstimene for lærerne blir for de ulike skolene. Kun to skoler (skolenr 7 og 11) har alle de valgte fagene, mens det for øvrig er en viss deling i studieforbereende fag og yrkesfag. Tabellen viser at skolenr 1 har samme reduksjon på 5,3 % i fagene matematikk 1P, dokumentasjon og kvalitet (DOK/KVAL), engelsk, geografi (Geo) og matematikk R1 (vg2). Skolenr 3 har som tabellen viser en stor reduksjon på DOK/KVAL, men ikke på de to andre. Skolenr 9, er skolen som har 40 minutters undervisningstimer i stedet for 45 minutters. Denne skolen planlegger å ha eksempelvis 5 undervisningsøkter pr uke i et 187 timers fag, i likhet med andre skoler. Men siden de legger inn at hver undervisningsøkt er 40 min i stedet for 45 min, vil antall timer pr år bli 166 (å 45 min) i stedet for 187. Ulik prosenttall for de 3 fagene til skolenr 9 skyldes avrunding av antall timer.

Skole	1P	HFA	DOK/KVA L	Engelsk	Geo	R1
Skole 1	5,3		5,3	5,3	5,3	5,3
Skole 2		1,1	3,2	3,7	6,7	5,3
Skole 3		0	23,0			0
Skole 4	6,3	6,5	5,9	5,8		
Skole 5	3,5	4,2	1,6			
Skole 6				2,7	2,7	2,7
Skole 7	1,8	2,7	2,1	3,7	4	3,7
Skole 8	1,8	0		2,1	1,3	2,1
Skole 9				11,3	10,7	11,3
Skole 10				6,4	5,3	6,4
Skole 11	3,5	3	2,7	2,7	2,7	2,8
Skole 12				4,3	4	4,2
Skole 13		2,3	2,1	2,1	1,3	2,1
Skole 14						3,7
Skole 15	5,3	5	4,8			

Tabell 4.1. Oversikt over hvor stor reduksjonen årstimer i årstimer for læreren er pr fag pr skole i prosent.

Tabell 4.1 viser at 15 av 25 undersøkte skoler har gjennomført en reduksjon i antall årstimer for lærer for de undersøkte fagene. Rektorene har dermed hentet inn midler som kan omfordeles til andre tiltak. En stor yrkesfaglig skole vil ha et budsjett for fastlønn for pedagogisk personalet på 50 mill. kr. eller høyere pr år. En reduksjon av årstimene på 6% for alle fag vil dermed gi et ekstra økonomisk handlingsrom på 3 mill. kr. pr år. Disse midlene kan benyttes til å styrke undervisning for elever som trenger ekstra oppfølging (dvs. både flinke og mindre flinke elever), ekstra faggrupper (dvs. utvidet fagtilbud for elever) eller til andre driftsutgifter/investeringer. Beløpet på 3 mill. kr. tilsvarer størrelsesmessig ca. 1/3 av driftsbudsjettet til en stor yrkesfaglig skole.

4.3 Opplevd handlingsrom.

Rektorene ble spurt ved hjelp av en direkte sendt e-post om de kunne gi en tilbakemelding på følgende spørsmål:

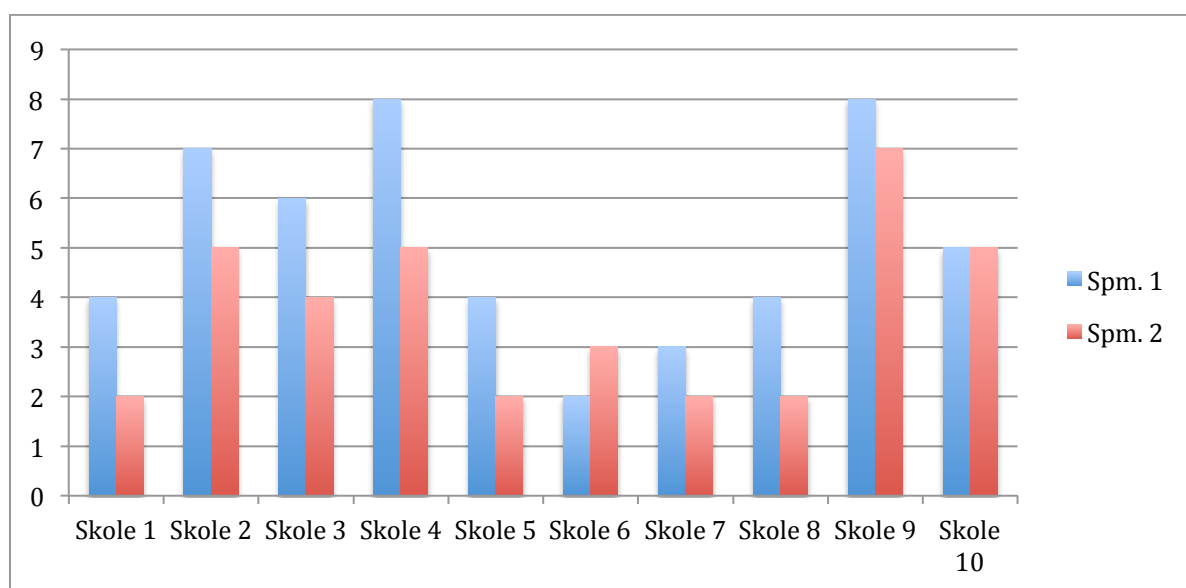
På en skala fra 1 som er «ingen handlingsrom» til 10 som er «mer handlingsrom enn de fleste organisasjoner»

- 3) *I hvilken grad opplever du som rektor at du har et økonomisk handlingsrom pr dags dato på din skole?*
- 4) *I hvilken grad tror du det vil være et økonomisk handlingsrom for rektor om 5 år på din skole?*

Alle rektorene med ett unntak svarte på disse spørsmålene. I snitt var skåren i tilbakemeldingen på spørsmål 1 5,5 og tilsvarende 4,2 på spørsmål 2. Svarene ble deretter sortert etter om det var skoler som hadde redusert antall årstimer til lærerne eller ikke. Figur 4.7 viser svarene til rektorene på skolene som har redusert årstimene til lærerne, mens figur 4.8 viser svarene til rektorene på skolene som ikke hadde redusert årstimene til lærerne.



Figur 4.7. Svar på spørsmål om opplevd økonomisk handlingsrom for skoler med redusert årstimetall til lærerne.



Figur 4.8. Svar på spørsmål om opplevd økonomisk handlingsrom for skoler som ikke har redusert årstimetallet til lærerne.

Det må bemerkes at skole 13 i figur 4.7 har kommentert at grunnen til at opplevd økonomisk handlingsrom nå er satt til verdien 1 (dvs. ingen handlingsrom), er at skolen hadde et stort underskudd i forrige år som de sliter med å kvitte seg med nå.

For øvrig viser figurene over at de fleste rektorene tror at den økonomiske situasjonen om 5 år er verre enn pr dags dato. Svarene fra rektorene viser at de som allerede har gjennomført

reduksjon i antall årstimer for lærerne er mer positive både til dagens situasjon og på fremtiden, enn de som ikke har redusert årstimene:

	Spm. 1	Spm. 2
Med reduksjon	5,8	4,6
Ikke reduksjon	5,1	3,7

Tabell 4.2: Gjennomsnittsverdi for svarene vist i figur 4.7 og 4.8

5 Diskusjon

Forventninger til skolene er store. Internasjonale undersøkelser som PISA, TIMMS mfl. har satt fokus på at ikke alt nødvendigvis er så bra i norsk skole. Norge bruker over OECD gjennomsnittet med penger på skolen, mens resultatene er middelmådige. Mange har sett på hva som kan forklare dette, uten at noen har funnet ett konkret svar. En logikk som mange i skolen legger til grunn, er at jo flere timer elevene får undervisning av en kompetent lærer, desto mer og bedre læringsutbytte får elevene.

I 30 år har det vært en stor debatt om skolens effektivitet og hvordan den kan bli bedre. Rutters boks "Fifteen thousand hours" (Rutter 1979) er en av noen få bøker som virkelig bidro til denne debatten. Boken omtaler studier på forskjeller mellom skoleprestasjoner på 12 skoler i London. Rutter viste med sin forskning hva som kjennetegner skoler som gir en stor "added value", dvs. bidrar mer til elevers læring enn forventet. Til tross for at Rutter (med flere) har omtalt betydningen av sosiale prosesser i skolens indre liv, har skoledebatten hatt et fokus på mer kvantifiserbare ting som skole-/klassestørrelse, alders- og kjønnsblanding i klasser, fritt skolevalg med mer. I senere år har resultater fra mer enn 15 års forskning på millioner av elever gitt debatten et annet lys. Hatties forskning (Hattie 2009) sier noe om hva som er viktig for å lykkes med læringen, og viser med all tydelighet at disse kvantifiserbare tingene i liten/ingen grad har betydning for elevers læring. Flere av de betydningsfulle faktorene som Hattie viser til er knyttet opp mot læreren (eksempelvis lærerens troverdighet, lærenes tydelighet, lærer-elev relasjon). Flere har satt dette sammen til at læreren er det viktigste for læringen til elevene. Hatties forskning viser i alle fall at læreren er en nøkkelperson for å få til læring. I oktober 2014 kom det en rapport som har sett på undervisningen i Kina vs. UK (Coe 2014). I denne rapporten vises det til hvilke resultater Kina har oppnådd i internasjonale tester (PISA, TIMMS og PIRLS) sammenliknet med UK og andre EU land. Forfatterne av rapporten påpeker at "chalk and talk" (kritt og snakk), dvs. tradisjonell undervisning som læreren har på tavlen, kanskje gir mer og bedre læring enn samarbeidslæring mellom elever, hvor elevene i mye større grad styrer aktiviteten. Igjen viser dette viktigheten av læreren for læringen til elevene.

Formålet med skolen er at elevene skal lære. Skoleeier, rektorer og lærere er derfor stadig på jakt etter hvordan elevens læringsutbytte skal forbedres. Hatties og Coes forskning tilsier at

skolene bør legge til rette for at elevene får flest mulig timer sammen med (dyktige) lærere. Det betyr at ressurser som ikke blir brukt ved undervisning som ikke blir avholdt (pga alternative skoledager), bør omfordeles til annen undervisning, slik at elevene får mest mulig undervisning sammen med lærer.

I Opplæringslovens §3-4 står det: ”*Departementet gir forskrifter om trinn og programområde, om fag, om mål for opplæringa, om omfanget av opplæringa i faga og om gjennomføringa av opplæringa*”. Kunnskapsdepartementet definerer læreplaner som beskriver dette. Læreplanene er hjemlet i loven og har status som forskrift. Utdanningsdirektoratet (Udir) gir i tillegg fag- og timefordeling for alle utdanningsprogram i Norge. Fag- og timefordelingen sier hvor mange timer elevene skal ha (som minimum) og skolene eller skoleeier har ingen mulighet for å gi elevene færre timer med opplæring enn det som er beskrevet der. Timetallet er en rettighet som eleven har. I grunnskolen ble det for skoleåret 13-14 gitt rom for omfordeling av inntil 5% av timene, men denne omfordelingen kan ikke knyttes opp mot økonomiske insentiver. Eksempelvis er Utdanningsforbundet i Oslo negativ til denne ordningen. Dette fordi Utdanningsforbundet er opptatt av at fagene skal ha en fordeling med et minstetall, at fag- og timefordelingen sikrer likeverdige tilbud, at økt fleksibilitet kan skape problemer ved flytting og at grunnlaget for nasjonale prøver endres. Det er nå ute en høring på om det skal bli lov til å flytte hele fag mellom trinn i f.o.m. skoleåret 15-16. Dette er med på å vise at Norge har en strengere styring fra myndighetene på fag- og timefordeling enn andre land. Grunnen til denne strenge styringen fra myndighetene er at det legges til grunn en logikk om at hvis resultatene i ett fag skal bli bedre må det settes inn flere timer i dette faget. Det har eksempelvis flere ganger blitt vedtatt satsing på matte, som i realiteten har betydd at elevene får en time mer med matte pr uke enn tidligere. Kritiske røster til dette sier at det ikke blir bedre resultater med å gi mer av det som ikke virker, men at innholdet i de timene som allerede gis må revurderes.

Antall timer elevene har av undervisning må skilles fra antall timer lærerne underviser i et fag. Mange blander disse sammen i den tro at dette er 1:1 forhold, noe det ikke er i praksis. Skoleruten som beskriver dato for første skoledag, ferier og siste skoledag i et skoleår, viser hvordan elevene skal få sine 190 skoledager som de har krav på. I tillegg til at elevene skal ha 190 skoledager, skal disse dagene være fordelt på 38 uker (ref. §3-2 i Opplæringslova). Som nevnt over, stiller læreplanene krav til et minste timeantall. Elevene har eksempelvis rett på 140 timer (å 60 min) opplæring i matematikk i vg1 på studieforbereende programområder.

Dette tilsvarer 187 undervisningstimer á 45 min. Disse 187 timene skal igjen fordeles på 38 uker, hvor det trekkes bort en halv uke til skolestart, skoleavslutning med mer. 187 timer fordeles derfor på 37,5 uker, som gir et snitt på 5 timer (á 45 min) pr uke. Timeplanene legger derfor opp til 5 timer matematikk pr uke. I tillegg til første og siste skoledag er det en del dager hvor oppsatt timeplan ikke blir fulgt.

Eksempelvis vil en aktivitetsdag en onsdag gjør at elevene ikke har de 2 timene med matematikk, som timeplanen sier. Elevene har allikevel undervisning som kan knyttes opp mot læreplanmål i kroppsøving denne dagen. Mattelæreren mister samtidig sin undervisning denne dagen, selv om denne læreren er med elevene hele dagen. Avviket mellom antall undervisningstimer for lærer og antall timer med opplæring som elevene har rett på kan også skyldes at elevene får et pedagogisk opplæringstilbud som de gjennomfører uten lærer. Eksempler på dette kan være prøver, oppgaveløsning, se film/opplæringsvideo, lese tekster, selvstudie for eksempel i studiesenter osv. På studieforberevende utdanningsprogram spesielt, vil mye av dette avviket være knyttet til prøver og eksamen, og forberedelser til disse ("lesedager"). Slik aktivitet er en del av læreplanmål og regnes som undervisning for elevene. I løpet av ett skoleår, vil det være mange timer på timeplanen (ca. 6 % av timene på studieforberevende program) som ikke blir avholdt slik timeplanen legger opp til. Utfordringen skolene da har, er å sørge for at avvik fra timeplanen blir kompensert slik at elevene får et timetall i de enkelte fag som er nærmest mulig det timetallet som læreplanen sier elevene skal ha (som et minimum). Selv om dette er et minimumstall, er det en kjent sak for alle i skolen at elevene ikke får alle de timene de har rett på i løpet av et skoleår. Grunnen til dette er kort fortalt at elevene har timer/dager med aktivitet som ikke kan knyttes til læreplanmål. Fylkesmannen i Rogaland ba i 2008-10 om å få en dokumentasjon på hvor stort avviket var mellom antall timer elevene skulle få av undervisning mot hva læreplanen sier. Eksempelvis ble det dokumentert at en klasse på vg1 elektro hadde 40 timer i løpet av ett skoleår med aktivitet som ikke var knyttet til mål i læreplanen for elektro. Dette oppsettet tok kun hensyn til planlagt aktivitet og ikke til annen aktivitet som oppstår i løpet av året eller timer som elevene har uten lærer. Alle de videregående skolene rapporterte på dette, uten at det ble noe mer ut av det. All den tid dette er så pass godt kjent både i og utenfor skolen, kan det dermed sies at det er en stilltiende aksept for dette.

I Forskrift til opplæringsloven § 20-4 står det følgende: *"Skolen skal i starten av opplæringsåret på Vg1 og Vg2 halde eit foreldremøte der foreldra informerast om skolen,*

innhaldet i opplæringa, medverkinga til foreldra, rutinar og anna som er relevant for foreldra. Foreldra til ikkje myndige elevar skal få munnleg eller skriftleg informasjon om eleven og foreldra sine rettar etter opplæringslova og forskrifta og anna viktig informasjon om eleven". Dette kan forstås som at skolene har en plikt til å holde de foresatte orientert om avviket mellom undervisningstimene elevene har krav på og det de faktisk får i de ulike fag. I praksis er det få eller kanskje ingen skoler som gjør dette. Det er heller ikke noe system for å rapportere på slike avvik.

Spørsmålet om hva undervisning er i forhold til en ansatt, er omtalt i en dom i Arbeidsretten fra 2002. Der fastslås at undervisning er knyttet til at det er et opplegg som er utarbeidet av en pedagog og at det foreligger for- og etterarbeid knyttet til dette. Dommen slår også fast at tilstedeværelse sammen med elevene ikke alene er grunnlag for å si at det er undervisning. Fra nevnte dom heter det videre at:

"Dersom arbeidsoppgaven inngår som ledd i utførelsen av vedkommende lærers pedagogiske opplegg, vil både de rent passive tilsynsfunksjoner og andre gjøremål som kan utføres av ufaglærte, kunne bli å måtte regnes som "undervisning" i de aktuelle bestemmelsenes forstand."

Dette betyr at selv om det er ufaglærte som utfører oppgavene, kan det defineres som undervisning for elevene, dersom dette er en del av et undervisningsopplegg.

NPM-teori beskriver hvordan endringer har påvirket styringsstrukturen i skolen, hvor mer makt er tillagt rektor og hvor enkeltlærere får mindre makt. Hverdagen som lærer (i forhold til fleksibilitet med hensyn til arbeidstid og pedagogisk frihet) er radikalt forandret de siste 20 årene. Nå blir det aller meste målt og veid gjennom statistikker og prognoser. Dette gir skoleeier grunnlag for styring. Når skoleeier stilles til ansvar for resultater og kvalitet i skolene, og skoleledere og lærere i større grad stilles til ansvar for egne skoler som resultatenheter, står skoleeier og ledelsen på skolene også mer enn tidligere til ansvar for resultater og kvalitet på skolene. Dette gjelder også ved samarbeid mellom profesjonene og det som foregår i klasserommet for å fremme læring (Colbjørnsen 2008). Et slikt desentralisert beslutningsansvar med større valgfrihet og større resultat- og konsekvensansvarlighet er en stor utfordring for både skoleeier og skoleledelse, og tolkninger av styring, ansvar og organisering kan bli svært forskjellige. Dette avhenger i stor grad av

hvor mye frihet skoleeier gir de enkelte skoler. Skolene i Rogaland er fristilte og i stedet for detaljstyring, skjer styringen av videregående skoler i Rogaland gjennom en styringsdialog (som omfatter rektorsamlinger, skolebesøk og resultatsamtaler med rektor). Skole-besøkene er revisjonspreget, ved at skoleeier har sett på noen tall (eksempelvis eksamensresultater) og sammenliknet disse med andre tilsvarende skoler. Skolens ledelse må da på skolebesøket svare for tallene, samt legge frem planer/tiltak for eventuelt å rette opp i problemene.

En utfordring med denne styringsdialogen er at den stort sett kun ser på "out-put". Det som skjer fra skolene får den årlige rammetildelingen på x-millioner og frem til tallene for fullført- og bestått prosenten, sluttertall, eksamenskarakterer og lignende foreligger, er nærmest en "black-box". Rektors/skolens frihet i å forvalte midlene som er til rådighet er relativt stor, og foruten månedlig rapportering på over-/underforbruk, er det liten styring fra fylkeskommunen ned på skolene. Skolene står også fritt til å ha kursvirksomhet, hvor kompetansen til ansatte benyttes mot ekstra betaling. Det er noen få skoler i Rogaland som er relativt store på kursvirksomhet, mens de fleste skoler har liten/ingen aktivitet. Midler akkumulert ved kursaktivitet har lenge vært holdt utenfor regnskapene som rapporteres til fylkeskommunen og sånn sett vært en egen buffer for skolene. Etter hvert har ønsket om innsyn i denne aktiviteten gjort at skolene nå i mye større grad rapporterer til fylkeskommunen på kursaktivitet. For den enkelte skole vil kursaktivitet kunne utgjøre en forskjell i økonomisk handlingsrom, men siden dette i liten grad er mulig å dokumentere gjennom offentlige dokumenter / regnskap, er dette ikke tatt med i vurderingene her.

Så lenge skolene har de ressursene de trenger for å gi best mulig læring for elevene, kan denne friheten synes å være bra. Rektor har i følge Stortingsmelding 30 ansvar for at ressursene brukes effektivt til å gi best mulig læring. Problemstillinger kan imidlertid dukke opp ved at ressursene ikke brukes til maksimal læring, enten fordi midlene brukes til andre formål eller fordi skolene ikke har tilstrekkelige ressurser.

Lenge har det vært slik at økonomien i videregående skoler i Rogaland har vært bedre enn økonomien i grunnskolene. Reduksjonene i bevilgningene til videregående skoler har imidlertid over tid gjort at forskjellen mellom grunnskole og vgs reduseres. Begge skoleslag har mesteparten av ressursene knyttet opp til faste lønnsutgifter, og dermed vil reduksjoner i tildeling oftest gi utslag i færre undervisningstimer for lærere. I perioden 2014-2016 skal det kuttes 75 mill. kr fra vgs i Rogaland. En arbeidsgruppe som så på hvordan dette kunne gjøres,

vurderte først strukturelle kutt, men dette fikk ikke tilslutning hos rektorene. Resultatet ble igjen at størstedelen av kuttene gjøres i tildelingene til skolene ("oste-høvel prinsippet"), og at det blir opp til den enkelte skole å bestemme hvordan kuttene skal effektueres.

Fylkesrådmannen i Rogaland har beskrevet situasjonen for de videregående skolene i Rogaland i en sak til fylkestinget mai -14 (Rogaland 2014) :

"Fylkesrådmannen berømmer skolene for stor budsjettdisiplin og vilje til å snu alle steiner i jakten på økonomiske innsparinger. Samtidig er det viktig å understreke at skolene melder tilbake at budsjettreduksjoner over flere år gjør at skolene nærmer seg en grense for hva de opplever som forsvarlig i forhold til samfunnsmandatet om å levere opplæring av høy kvalitet til alle. Skolene har samlet sett gått i underskudd både i 2012 og 2013, og tærer nå på tidligere akkumulerte overskudd. Skolene er økonomisk selvstyrte og gjør sine egne prioriteringer innen tildelt rammebudsjett. Hittil har skolene i stor grad kuttet på områder som ikke direkte er «elevkritiske», men nå ser en av skolenes tilbakemeldinger at innsparingskravene for årene som kommer vil medføre at det også må spares ressurser direkte knyttet mot opplæringen. Fylkesrådmannen ser absolutt skolenes utfordringer i at det stilles stadig krav til tilpasset opplæring, gjennomføring og gjennomstrømming, samtidig som ressursrammene til den enkelte skole settes under press. Innsparingskravene som nå legges på skolene vil som tidligere nevnt medføre stillingskutt og fare for overtallighet både på lærernivå og for andre ansattgrupper. Fylkesrådmannen er innforstått med at skolene fram til nå har tatt kutt fortrinnsvis på drift, samtidig som en har brukt lønnsmidler til å opprettholde driftsnivået. Handlingsrommet er nå under sterkt press, og når vi vet at ca. 85 % av skolebudsjettene er lønnsmidler så kan ikke de innsparinger som det nå legges opp til gjennomføres uten at det fremover får konsekvenser for lønnsbudsjettet og dermed stillinger.

Konsekvenser av innsparingsforslagene kan bli mindre ressurser til vikarutgifter, og følgelig flere timer uten lærer. Flere klasser må slås sammen til større grupper og lærertettheten går dermed ned. Dette pluss reduksjon i antall klasser for ikke rettselever kan gå utover andelen elever fullfører og består videregående skole innen 5 år. Reduksjon i ressurs til elevrettede tjenester vil medføre mindre bibliotekstøtte og mindre mulighet for IKT-støtte. Rektorene er opptatt av å formidle at innsparingene får alvorlige konsekvenser, og fylkesrådmannen viser i denne forbindelse til svar fra en regionsgruppe om konsekvenser av innsparinger på skolene. De andre regionsgruppene stiller seg bak beskrivelsen."

Rektor på en skole kan ha ulike grunner for å ha et visst handlingsrom. Det er opplagt at dersom rektor skal kunne ta ansvar for de resultater skolen produserer, må det være mulig å påvirke resultatene. I dette ligger det at det må være en viss grad av handlingsrom for rektor. Handlingsrommet kan brukes direkte i konkurranse om elever og ansatte. Dette for både å få de beste og mest motiverte elevene og tilsvarende lærerne. Flinke elever og lærere skaper bedre resultater eksempelvis ved at fullført og bestått prosenter går opp og antall sluttere går ned. Handlingsrom kan også brukes på velferdstiltak og fagtilbud over for både elever og ansatte, for at de skal være mer fornøyde med det valget de har tatt. Dette vil kunne slå positivt ut på de årlige elev- og personalundersøkelsene. Samtidig vil et økonomisk handlingsrom kunne bidra til at skolen har en reserve i en nedgangsperiode eller ved kutt i tildelingene fra fylkeskommunen. De fleste skoler opplever svingninger over tid på elevsøkning til skolen. En økonomisk reserve vil kunne bidra til at viktige ansatte beholdes i en kortere nedgangsperiode, i stedet for å si opp vedkommende for deretter å prøve å rekruttere vedkommende året etterpå.

Det er flere måter å redusere utgiftene på, for å skape et økonomisk handlingsrom. Siden 85% av årsbudsjettene for en skole er knyttet til lønnsmidler, vil potensialet for kostnadskutt i hovedsak dreie som om å redusere lønnsutgifter. Det kan gjøres ved at en ansetter ansatte med lav utdanning fremfor høyere utdannede. Rogaland fylkeskommune beregner gjennomsnittlig lønn på skolene og kompenserer for høyere gjennomsnittslønn. Dermed vil det være en dårlig løsning på lang sikt å kun satse på lærere med kort utdanning.

En annen måte å redusere lønnsutgifter på er å la være å sette inn vikarer når ansatte blir syke. Fra tid til annen vil en skole ha problemer med å skaffe vikarer. Eksempelvis når en lærer ringer om morgen for å si at han/hun er syk, kan det være vanskelig å finne vikarer til de første timene samme dag. Noen skoler har hatt prinsipp om at det kun settes inn vikar i den første av en dobbeltime, for å holde vikarutgiftene nede. Avdelingslederne som stort sett har ansvar for å finne vikarer vil også kunne vurdere behovet en gitt klasse har for vikar. Hvis det er flinke elever som har konkrete arbeidsoppgaver å jobbe med, kan det holde at det settes inn en lærer som har tilsyn med klassen. Det å ha tilsyn med en klasse betyr at læreren sjekker fravær i starten av timen og kommer innom litt senere for å sjekke at elevene har noe å jobbe med. Den kostnadsmessige forskjellen med tilsyn kontra vikartime er at en tilsynstime betales med kr 40,- pr time, mens en vikartime for en lektor kommer opp mot kr 1000,- pr time. Et sykefravær på 4% med full lærerdeknning av lektorer utgjør dermed 28.000,- pr stilling pr år

(årsramme på 700 timer). På sikt er dette ikke noen god løsning. Som vist til tidligere er en av de viktigste faktorene for elevenes læring læreren. Stort fravær av lærer, vil således kunne gi dårligere elevresultater.

En tredje måte å kutte kostnader, og som skolene kanskje er mest bevisste på, er antall faggrupper som startes. Innenfor et utdanningsprogram er det noen fag skolen er forpliktet til å gi elevene undervisning i, i tillegg til valgfrie programfag som skolene i større grad selv bestemmer. Men selv innenfor de pålagte fagene vil skolene kunne gjøre grep for å holde kostnadene nede. Hvis en skole eksempelvis har 51 elever som skal ha et yrkesfag hvor normalen er 15 elever, vil det naturlige være at det opprettes 4 grupper á 12/13 elever. Alternativet er at det opprettes 3 grupper á 17 elever. Elevene får det tilbudet de har rett på i begge tilfeller, men kostnadene for skolen er veldig forskjellige. Hvis dette er et 5 timers fag, vil faget utgjøre 27% stilling (5 undervisningstimer pr uke, 187 pr år med årsrammen på 700 timer). Forskjellen mellom å ha 3 grupper eller 4 grupper blir dermed kostnadene på en 27% stilling, som kommer opp mot kr 200.000,- når det tas med 40% overhead. Tilsvarende vil det være ved opprettelse av valgfrie programfag. En skole som oppretter valgfrie programfag hvor det er mange elever pr lærer (eksempelvis korsang) vil kunne spare ressurser sammenliknet med skoler som oppretter faggrupper med få elever.

Problemet med denne løsningen er for det første at svake elever vil kunne trenge et annet undervisningsopplegg enn sterke elever. Derfor vil det kunne være en fordel om gruppene er mindre enn vanlig. Hattie viser i sin forskning at reduserte klassestørrelser ikke gir noen effekt på læringen. Forutsetningen for denne påstanden er imidlertid at undervisningen er lik i begge gruppene. Med en mindre gruppe vil læreren kunne følge bedre opp hver enkelt elev og derav potensielt skape bedre resultater.

Et programtilbud som er marginalisert av hensyn til økonomi, vil også kunne være negativt i forhold til rekruttering av både elever og lærere. På sikt vil en skole gjøre seg attraktiv med produktifferensiering og derav en viss bredde i tilbudet.

En fjerde variant for å holde ressursbruken lavest mulig er å ikke ha lærer i alle undervisningstimer som elevene skal ha, hvis antall elever i gruppen er lav. Hvis en skole eksempelvis tilbyr fremmedspråk innen fransk som et 4 timers fag (4 timer pr uke), kan skolen velge å gi elevene tilbud om lærer i 2 eller 3 av disse timene, mens elevene må jobbe

selvstendig (med oppgaver gitt av faglærer) i de øvrige timene. På denne måten vil kostnaden med faget være tilsvarende lavere, samtidig som oppfølgingen av elevene er bedre enn i en vanlig klasse (hvor det er 30 elever). Hvis elevene/foresatte ikke er fornøyd med dette tilbudet, vil alternativet kunne være at skolen velger å ikke tilby faget. Konsekvensen for disse få elevene vil da være at de enten må skifte til et annet fremmedspråk eller å søke seg over til en annen skole (som kanskje er langt fra der eleven bor og hvor vennene ikke går). Elever og foresatte vil kunne oppleve et slikt tilbud som nettopp det det er; et redusert tilbud. Dette vil ikke være positivt for attraktiviteten og omdømmet for skolen. Lærerne i disse fagene vil også oppleve at de ikke får tilstrekkelig tid sammen med elevene til å presentere innholdet i faget, selv om enkeltoppfølgingen av elevene vil kunne være vel så god som i en full klasse.

Den mest vanlige varianten som benyttes på skolene er at alle lærerne får fullt ut årstimetallet, og at avviket mellom utbetalte timer og leverte timer, ble benyttet til vikartimer. Dette gjør at skolen ikke får ekstra utgifter ved vikartimer. Samtidig lønnes alle ansatte for alle timer om de har de eller ikke. Det kan dermed være store forskjeller lærere imellom på hvor mange timer de må ta som vikarer.

Disse ulike variantene for å holde kostnadene nede, er vanskelig å dokumentere omfanget av. Det er ikke systemer i fylkeskommunen som per dags dato kan sjekke ut disse faktorene for skolene underveis eller i ettertid. Det er imidlertid en femte variant av å holde kostnadene nede for skolene, og det er den varianten som er studert i denne oppgaven. Når skolene planlegger et skoleår er fordelingen av undervisningen til lærerne en stor del av planleggingen. Beskjeftigelsen skal summeres opp til den stillingsprosenten som den enkelte ansatte har (i de fleste tilfeller 100%). Samtidig skal de ulike fagene fordeles ut på lærere som har relevant kompetanse, og personalmessige forhold skal ivaretas. Dette gjør at skolene skal ha en beskjeftigelsesoversikt for alle ansatte ved starten av skoleåret. Beskjeftigelsesoversikten for hver ansatte sier hvilke fag og hvilke faggrupper den enkelte lærer har fått tildelt for kommende skoleår. Det er denne beskjeftigelsen som danner grunnlag for fastlønn for de ansatte. Noen endringer kan komme i løpet av året, men i hovedsak ligger beskjeftigelsen ganske fastlåst i løpet av skoleåret. Vikartimer legges ikke inn i beskjeftigelsen, men hvis det er ekstraundervisning med grupper av elever fast gjennom skoleåret, legges dette inn. Støttetiltak i perioder for elever som sliter (såkalte B-timer) legges normalt heller ikke inn i beskjeftigelsen. Støttetiltak gjennom hele året eller tiltak som planlegges på lik linje med ordinær undervisning, ligger ofte i beskjeftigelsen.

Hvis reduksjonen i beskjeftigelse kun ”tar bort” de undervisningstimene som lærerne faktisk ikke får anledning til å undervise, vil en reduksjon ikke gå ut over opplæringstilbudet for elevene. Hvis det opprettes alternative skoledager for å redusere lærernes mulighet for å undervise, vil dette kunne gå ut over opplæringstilbudet til elevene. Det samme vil være tilfelle om reduksjonen er større enn det eventuelle ”slakket” som finnes mellom teoretisk og praktisk antall timer med undervisning.

Rektor har anledning til å legge opp til mer eller mindre med alternative dager. Dette er på mange måter en variabel som rektor kan bruke for å rettferdiggjøre timetrekket overfor lærerne. Kravet som stilles er imidlertid at disse alternative dagene skal knyttes til læreplanmål. Tidligere utdanningsminister Kristin Halvorsen gikk i sin tid ut å sa at skolene burde ha et solidaritetsprosjekt /OD-dag, selv om dette ikke passer inn i læreplanmål for alle elever. Dermed er det åpnet opp for at det kan arrangeres alternative dager som ikke er direkte knyttet opp mot læreplanmål.

Et annet eksempel er aktivitetsdager. Når hele skolen er på skidag, kan dette knyttes opp mot læreplanmål i kroppsøvningsfaget. Rektor som pedagogisk leder kan imidlertid arrangere dette (for- og etterarbeid), samtidig som lærerne blir med elevene på turen. Lærerne kan da ikke telle dette som undervisning (jfr. dommen i Arbeidsretten – Åkra ungdomsskole), men dette kan regnes som undervisning som elevene kan telle med i deres rettigheter for undervisning.

5.1 Resultatvurderinger

Resultatene som er presentert i Kap. 4 gir en indikasjon på hva skolene gjør i forhold til reduksjon i årstimene for lærerne. Det er trukket ut 3 fag for studiespesialiserende utdanningsprogram og 3 fag på yrkesfaglig utdanningsprogram.

Resultatene viser at 15 av 25 skoler praktiserer en reduksjon i årsrammen til lærerne for disse 6 fagene. Studien viser at det er en skole som underviser i 40 min enheter (eksempelvis 187 undervisningstimer á 40 min tilsvarer 166 undervisningstimer á 45 min ($187 \cdot (40/45) = 166$)) og dermed får færre timer i beskjeftigelsen. Reduksjonen i årstimene er imidlertid tillagt studiesenter, hvor lærerne har beskjeftigelse på å hjelpe elevene. Skolen har totalt lagt ut 46.430 årstimer med undervisning i tillegg til at de har lagt ut 4.925 timer med ”tilpasset

opplæring”. Det antas at ”tilpasset opplæring” er den undervisningen som gis i studiesenteret. Totalt har derfor skolen planlagt brukt 51.355 timer med lærere. Hvis alle fag er redusert med 11% (40/45 min enheter), så tilsvarer det at skolen skal gi elevene 52.168 timer med opplæring ($52.168 \times 0.89 = 46.430$). Differansen er dermed på 813 timer. Hva disse 813 timene eventuelt brukes til vites ikke. Skolen har relativt høyt inntakssnitt på elevene og derfor er det rimelig å anta at elevene er mer selvdrevne enn mange andre elever. Studien viser også at det er yrkesfaglige skoler som har en reduksjon av årstimene for lærerne på rundt 6%. Yrkesfaglige skoler benytter seg også av studiesenter til tross for at disse skolene ofte har langt mindre skoleflinke/selvdrevne elever.

Reduksjon i årstimene for lærerne er et tiltak som gir et økonomisk handlingsrom for rektor. Så hvorfor gjør ikke alle skolene dette? Avviket mellom det som i praksis kan undervises (med et visst antall dager/timer med alternative opplegg) og årstimer for lærere i fag, er tidligere beregnet til å være mer enn 5%. Her er det en viss forskjell mellom yrkesfag (som har flere dager/timer med aktiviteter som ikke er tradisjonell klasseromsundervisning) og studieforbereidende (som kanskje i større grad har en fast timeplan uke for uke). Det er derfor rimelig å anta at avviket er mer enn 5%, siden alle skoler har dager med alternativt undervisningsopplegg. Det at noen skoler trekker bort opp mot 6% kan indikere at det i realiteten er det som faller bort med vanlig undervisning på den gitte skolen. Språklærer Christiane Delord mener å kunne dokumentere at nærmere en tredjedel av undervisningen i ungdomsskolen faller bort (Frank Ertesvåg 2015). I samme artikkel viser Tor Henning Olssen, leder i Telemark Lektorlag, til at kun 75% av timene han skulle hatt undervisning de siste 10 årene, er blitt gjennomført. Basert på dette burde alle rektorer trukket inn 5-6% av ressursene, for å nytte de til annen undervisning, dvs. omfordeling av ressursene for å ha et handlingsrom. Studieverksted er en form av opplæring som gjør at elevene har pedagogiske gjøremål, som de styrer selv, samtidig som mengden med lærer-ressurser som benyttes kan redusere.

Det kan være flere grunner til at skolene ikke gjennomfører reduksjon av årstimene for lærerne. En grunn til dette kan være at skolen har skaffet seg nok handlingsrom gjennom andre tiltak, som nevnt over. En annen grunn kan være knyttet til rekruttering og å beholde lærere. Det å ikke ta hensyn til hvor mye lærerne underviser, er det samme som å gi lærerne en høyere timelønn. Ved å gi lærerne disse betingelsene, vil dette derfor kunne ha et fortrinn i rekruttering av ansatte.

Det kan videre være at incentivet til lærerne om å finne utplasseringsplasser reduseres hvis dette fører til at lærerne blir trukket for denne perioden. Verdien av å være utplassert i bedrift må derfor ses på i forhold til tellingen av timene til læreren.

En mulighet er at skoleeier gjør en vurdering av antall undervisningstimer lærerne i praksis har mulighet til å være sammen med elevene, og bruker dette som grunnlag for en tildeling av ressurser. Problemet med dette er at det vil variere litt fra skole til skole, hvor mye lærerne kan være sammen med elevene. Eksempel på dette er i hvor stor grad ulike skoler klarer å finne utplasseringsmuligheter for elevene. Ved en skole vil det kunne være 1 måned med opplæring i bedrift, mens en annen skole kun klarer noen få dager.

Det kan stilles spørsmål om hvor langt en rektor kan gå for å trekke inn midler andre veien. Er det eksempelvis greit at det trekkes inn 23% av undervisningstimene i ett fag (se skole 3 i tabell 4.1)? Kan det tenkes at rektor (pga økonomiske hensyn) kan be alle lærerne om å kun undervise (dvs. være sammen med elevene) i halvparten av timene elevene har på timeplanen, samtidig som lærerne lager til pedagogiske opplegg som elevene jobber med når læreren ikke er til stede? Argumentet vil her kunne være at elevene (på studieforberedende) skal forberedes til studier på universitet/høyskole og derfor må de lære seg studere på egenhånd. Sett i forhold til at læreren er en viktig del av elevenes læring (Hattie 2009) (Coe 2014), er det vanskelig å argumentere for at en stor bruk av selvstudie for elevene, er en god løsning. Hvis argumentet er at handlingsrommet for rektor er for stort, vil dette kunne løses med etablering av skolestyrer. Skolestyre bestående av foresatte, representanter for det kommunale skolekontoret og politikere vil kunne være med å hjelpe rektor i valg som skal gjøres for å kunne utnytte midlene best mulig. Det er en stor debatt om effektiviteten og funksjonaliteten av skolestyrer innenfor forskningslitteraturen (Barney, Wright et al. 2001). Tidligere var det skolestyrer, men disse er blitt avvirket som et resultat av fristillingen av skolene.

Et system for telling av timer kontinuerlig gjennom skoleåret, gir rektor og skoleeier en mulighet for å følge med på hvor mye undervisning elevene har hatt i hvert enkelt fag gjennom året. På den måten kan rektor/skoleeier følge med på om det eksempelvis er ett fag som blir mer rammet av alternative skoledager (for eksempel hvis disse treffer på flere mandager enn andre dager i uken). Uansett hvordan det strategisk tenkes om hvor mye undervisnings som skal gis til elevene, så bør det være en oversikt over hvor mye de faktisk har hatt. Sammenliknet med økonomi, er det ikke tilstrekkelig å bruke budsjetter uten å ha

kontinuerlig regnskap, for til slutt se hva som skjedde når året var slutt. Teknologisk er det fullt mulig å gjennomføre en dokumentering fra time til time på hva elevene har av undervisning. Dette kan gjøres i SkoleArena, som er et program alle skoler bruker. Denne dokumentasjonen ville vært av større verdi for skoleeier enn mye av det andre som dokumenteres. Basert på Hatties og Coes forskning (Hattie 2009) (Coe 2014) er det viktigere å vite hvor mange timer elever har undervisning med en kompetent lærer enn hvor mye fravær elevene har.

Beskjeftigelsesoversiktene som fylkeskommunen allerede har, gir som vist over, indikasjoner på systematiske grep som skolene gjør for å utnytte skolens ressurser og kunne derfor blitt brukt opp mot skolerresultater. Rogaland fylkeskommune stiller i liten grad spørsmål om ressurser som skolene bruker. Foruten om over- / underforbruk, snakkes det lite om hvordan skolene bruker ressursene de har fått tildelt. Dette kan knyttes til at skolene er økonomisk fristilte enheter. Fylkesdirektøren har frem til nå vektlagt andre indikatorer mer enn økonomi. Eksempelvis var det for noen år siden fargekoder (grønt = bra, gult = ok, rødt = må forbedres) på de ulike områdene som ble tatt opp i resultatsamtalene med rektor, med unntak av området som gjaldt økonomi. Ressursbruken innenfor rammene, kan oppfattes å være en fast størrelse som ikke gir grunnlag for debatt i tilknytning til resultatene. Ressursbruken burde nok i større grad knyttes opp mot resultater. Det er rimelig å anta at både input (eksempelvis rammestørrelse) og hvordan denne input'en benyttes (leverte undervisningstimer), har stor betydning for out-puten. Det er altså ikke tilstrekkelig å se på hvor mye ressurser som brukes, men kanskje heller se på hvordan ressursene brukes.

Det er i dag resultat- og målstyring i skolene. Foruten om å dokumentere resultatene, som er viktig i seg selv, er det enkle grep som skal til for å kunne få mer innsikt i resultatene. Best-practice har vært viktig lenge. Mange skoler/-eiere har reist til Finland og Canada for å lære hva som skal gjøres for å få bedre resultater. Internasjonale undersøkelser har vist at Norge får relativt sett lite igjen for pengene som puttes inn i skolen. Mer ressurser inn i skolene gir ikke nødvendigvis bedre resultater (ref. Kristin Clemet). Da må det sees nærmere på hvordan ressursene brukes i skolene, og sette dette opp mot resultatene. På den måten kan kunnskap om eventuelle sammenhenger tilegnes. De internasjonale undersøkelsene gir grunnlag for å tenke at Norge kanskje ikke har optimalisert bruken av ressursene i skolene. Det er ikke tilstrekkelig å se på hvor mye en elev koster i Rogaland. Det interessante er å finne ut hvordan

maksimal læring for hver krone som puttes inn i skolen, kan nås. For å gjøre det, må det være en oversikt over hvor mange timer undervisning elevene faktisk har sammen med lærerne sine.

Det kan være flere årsaker til at en skole velger å bruke flere årstimer på lærer enn det som kreves i faget. Den mest vanlige grunnen er at elevene er svakt presterende og har behov for ekstra undervisning for å bestå faget. En annen og mindre vanlig grunn kan være at skolen har fått en reduksjon i antall klasser, men velger å beholde alle ansatte av hensyn til rekrutteringsvansker og/eller at det antas å være en kortvarig reduksjon.

Hovedgrunnen til hvorfor bare en skole bruker dokumentasjonssystemet som allerede er tilgjengelig er nok knyttet til fagforeningens kamp rundt arbeidstids-avtalen. Fagforeningene har stått opp mot KS sitt krav om økt tilstedeværelse i skolen og større fleksibilitet i arbeidsfordelingen mellom lærerne. Et dokumentasjons-system vil kunne vise med relativt stor nøyaktighet hvor mange timer den enkelte lærer har. Dette vil igjen kunne brukes mot lærerne i forhandlingene.

Den 19. desember 2014 publiserte Utdanningsforbundet en artikkel på forbundets nettside (Hulthin 2014) om at Kunnskapsministeren har planer om å følge opp lærerstreiken ved å sette i gang en kartlegging av undervisningstimetallet for elever i vgs. Dette initiativet blir positivt mottatt av forbundet som ønsker at skolene ikke skal ha lov til å benytte seg av ”borttelling av timer” for lærerne. ”Borttelling av timer” vil si at skolene teller antall timer som lærerne faktisk underviser pr måned og holder et regnskap for alle timer som ikke blir undervist. De timene som ikke blir undervist som resultat av for eksempel aktivitetsdag, ”skylder” lærerne skolen. Disse timene må tas på et senere tidspunkt og kan eksempelvis være vikartimer (uten ekstra betaling). Dette fører da til at lærerne må undervise flere timer enn tidligere, for samme lønn. Det understrekes at Kunnskapsministeren vil kartlegge elevenes undervisning, mens Utdanningsforbundet er opptatt av lærernes undervisning. Dette er som tidligere nevnt ikke det samme, selv om fagforeningene vil hevde at dette er to sider av samme sak.

Utdanningsforbundet skriver at Kunnskapsdepartementet (KD) har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å gjennomføre denne kartleggingen. Formålet er å se om det er samsvar mellom det antallet undervisningstimer forskrift til opplæringsloven sier at elevene skal ha i det enkelte fag og det antallet timer fylkeskommunene og de videregående skolene planlegger

og gjennomfører. Grunnen til at Kunnskaps-ministeren ønsker å gjennomføre denne kartleggingen er i følge Dagsavisen (Nordland 2014) at to tilsyn i 2008 viste at fylkeskommunene ikke oppfylte lovens krav til forsvarlig system for oppfyllelse av elevens rett til minste årstimetall. Kunnskaps-ministeren uttaler i følge avisen at det mest alvorlige problemet er at skolene forsøker å spare penger ved å planlegge for færre timer enn de skal. Resultatene fra kartleggingen antas tidligst å være ferdige i årsskifte 2015/16.

Denne kartleggingen kan få betydning for kravet om et system som dokumentere antall undervisningstimer elevene får. Hvis det er slik at kravet om minste antall timer som elevene har undervisning (dvs. timetallet i læreplanen) blir innskjerpet, vil det få betydning for en del ”trivselstiltak” som i dag gjennomføres i skolen. Eksempel vil OD-dagen kunne bli tatt bort, selv om tidligere utdanningsminister Kristin Halvorsen sendt brev til skolene om at de burde ha dette. En annen utfordring med eventuelle endringer i mulighet for bruk av ressurser, er at handlingsrommet som skolene frem til nå har kunnet bruke, vil bli redusert. Det kan gi store økonomiske og faglige utslag, dersom tidligere innsparte midler er brukt til støtteundervisning for elever med ekstra behov.

Det faktum at 15 av 25 rektorer gjennomfører reduksjon i årstimene til lærerne for å skape et økonomisk handlingsrom avviker veldig fra hvordan styringen var tidligere. På slutten av 90-tallet var det slik at fylkeskommunen ved fylkesdirektøren hadde et relativt stort budsjett som de fordelte til skolene i løpet av skoleåret. Rektorene måtte få aksept fra fylkesdirektøren for å kunne gjøre større innkjøp, og derfor få tilført disse midlene fra fylkesdirektøren som budsjettendringer. Det meste var styrt fra fylkesdirektøren. I tillegg var det slik at skolene som hadde penger igjen på budsjettet i desember, handlet inn småutstyr for å bruke opp pengene. Dette ble gjort for å dokumentere at skolene trengte alle pengene som var tildelt, og at behovet var minst like stort året etter. Videre var det slik at økonomiske kutt var målrettet (”øremerket”) ved at det eksempelvis ble gitt mindre penger til skolene for å drifte biblioteket. Dermed måtte alle skolene redusere kostnadene på biblioteket.

I dag deles så å si hele den økonomiske rammen ut til skolene og fylkesdirektøren har i liten grad mulighet for å gi noe økonomisk støtte til skoler som trenger mer midler for å gå i balanse. Overforbruk fører i dag til at etterkommende års tildeling blir redusert for å tilbakebetale overforbruket, mens dette tidligere ble rettet opp med ekstra tildelinger. Hvis overforbruket er stort kan det gjøres avtale om å betale dette tilbake over flere år. Ubrukte

midler blir også overført til året etter. Skolene kan dermed spare opp midler til større investeringer noen år frem i tid. Skolene er selvstendige økonomiske enheter, hvor rektorene har som mandat å bruke midlene som tildeles på en slik måte at best mulig resultater oppnås. Dermed er det også opp til rektorene å bestemme hvor det skal kuttes kostnader når rammene blir reduserte. Det kan derfor sies at måten økonomiske kostnadskutt blir gjennomført på i dagens skole, er i tråd med elementene som beskrives ved NPM.

Resultatene over viser at rektorer som allerede har gjennomført reduksjon i årstimetallet for lærerne er mer positiv til det økonomisk handlingsrommet som eksisterer og til det fremtiden synes å bringe. Hvis reduksjonen i årstimetallet måtte gjøres for å få økonomien til å gå i balanse, ville ikke en reduksjon i årstimetallet gitt en opplevelse av økonomisk handlingsrom. At disse rektorene gir uttrykk for å ha et større økonomisk handlingsrom enn de øvrige rektorene, kan tolkes slik at disse rektorene opplever at reduksjonen i årstimer for lærerne gjør at det er en større mulighet for å påvirke resultatene, dvs. større grad av accountability. Dette gjennom en mulighet til å omfordele midlene for å skape bedre resultater, som er i tråd med mandatet til rektor.

Opplevelsen av økonomisk handlingsrom varierer en del rektorene imellom. Det kan tenkes at det er rektorer som har funnet løsninger på hvordan de skal skaffe skolene økonomisk handlingsrom med andre tiltak enn reduksjon av årstimetallet. Det vil i så fall kunne forklare at skårene til noen av rektorene i figur 4.8 er så pass høye. Hvis så er tilfellet, vil opplevelsen av de som har funnet løsninger på å skaffe skolene ekstra handlingsrom, kunne skille seg enda mer fra de som ikke har gjort det. Skole 9 i figur 4.8 er en skole med stor kursvirksomhet. Det kan være med å forklare høy skår.

Det som er spesielt er at 8 av de 15 skolene som har gjort denne reduksjonen tilhører samme region. Rogaland fylkeskommune har delt inn fylket i 3 geografiske regioner, hvor alle vgs innenfor regionsgrensene defineres som en region. Dette tyder på at erfaringsutvekslingen mellom rektorene i en region har hatt betydning for det som er gjort av reduksjoner, mer enn noe annet. Det er for eksempel ikke slik at de økonomiske kuttene som denne ene regionen har fått i tildelingene frem til nå, har vært større enn for de andre regionene (jfr. ”ostehøvel-prinsippet”). Resultatene viser også at rektorene i denne ene regionen er mer positive enn rektorene i resten av fylket. Det er rimelig å tro at dette henger sammen med at disse rektorene allerede har skaffet seg et økonomisk handlingsrom. Det kan også tenkes at disse

rektorene ser potensial for ytterligere innsparinger om det blir behov for dette.

Muligheten for å få gjennomført reduksjon i årstimetallet for lærerne kan tenkes å være lettere innen en region når det store flertallet av skolene gjennomfører en slik reduksjon. Dermed vil lærere som sammenlikner situasjonen sin med naboskolen finne ut at dette gjelder også der. Rektor legitimerer en reduksjon på en helt annen måte enn om det kun var en skole som gjennomførte reduksjonen. Dette kan bety at det ikke er knyttet til åpenhet om reduksjonen (innad i organisasjonen), som har betydning for om reduksjoner gjennomføres, eller om rektor har en opplevelse av økonomisk handlingsrom. Skolene er godt egnet til å kunne dele informasjon om "best-practice" (Olson 1971). Konkurransen skolene i mellom bør ikke stå på informasjon om hvordan økonomiske midler kan frigjøres, men mer på hvordan de frigjorte midlene brukes på en best mulig måte overfor elevgruppen den enkelt skole har. Det ligger på mange måter i "kontrakten" rektorene har med skoleeier at det skal være en delingskultur hvor rektorene lærer av hverandre. Dette er også grunnlaget for rektorsamlingene som arrangeres jevnlig. Resultatene som er funnet her kan tyde på at delingen innad i regionene er større enn mellom de 3 ulike regionene.

De aller fleste rektorene er mer negative til det økonomisk handlingsrommet i fremtiden, sammenliknet med dagens situasjon. Dette viser at varsler om økonomiske kutt i fremtiden gjør at rektorene mister troen på mulighetene for omdisponering av midler. Dette betyr igjen at muligheten til å påvirke resultatene i fremtiden, dvs. at graden av accountability, reduseres.

Fylkesrådmannen viser i sitt saksfremlegg til at rektorene varsler om at fremtidige kutt vil få konsekvenser for elever og lærere, siden det økonomiske handlingsrommet allerede er under sterkt press. Svarene fra rektorene viser et gjennomsnitt over middels i forhold til dagens situasjon, men under middels 5 år frem i tid. Om 5 år vil virkningen av alle de vedtatte kuttene være gjennomført. Dette kan sammen tolkes slik at rektorene som gruppe, har et visst økonomisk handlingsrom i dag, men at de tror dette vil bli redusert. Det er dermed ikke grunnlag for å tro at situasjonen nå er så ille at rektorer ikke har insentiver til å følge opp kontrakten til skoleeier. Det er heller ikke i denne undersøkelsen blitt gjort funn som skulle tilsi at noen av skolene har en praksis som er i gråsonen (eller verre) av regelverk / tariffavtaler. Det at rektorene vurderer den fremtidige situasjonen til å være under middels i forhold til økonomisk handlingsrom, gir grunnlag for en bekymring på hvordan det vil bli om det skulle komme ytterligere kutt. Således kan innspillene til fylkesrådmannen være et varsel

om at situasjonen nærmer seg en grense (med de vedtatte kuttene) for at rektorene skal kunne stå til ansvar for de resultatene som skolene produserer. Hvis det ikke er et økonomisk handlingsrom ved nye kutt, vil dette kunne undergrave accountability, samtidig som det kan gi prinsippal-agent problemstillinger.

5.2 Implikasjoner av resultatene fremover

Basert på funnene som er beskrevet i denne oppgavene anbefales det at fylkeskommunen følger opp dokumentasjonsdelen av undervisningen som elevene faktisk får. Det er som beskrevet et system for dette i dag, men om ikke det skal brukes, bør skoleeier i alle fall legge opp til at den nye skoleadministrative systemet som skal implementeres de neste årene, gjør dette mulig. Det er nok stor enighet innad i skolen om at antallet timer som elevene har sammen med en lærer som underviser i et fag, vil kunne korreleres til læringsutbytte hos elevene. Denne sammenhengen bør derfor monitoreres. En effekt av å monitorere dette kan være at denne oversikten skaper både en større åpenhet og diskusjon blant rektorene m.fl. om hvordan de pedagogiske ressursene kan brukes til beste for elevenes læring.

Ved å følge med på denne ressursbruken av pedagogisk ansatte vil fylkeskommunen også kunne følge med på effekten av nye økonomiske kutt. I verste fall vil det bli så mange kutt at det vil gå ut over kvaliteten på opplæringen, ved at elevene i liten grad har undervisning med en pedagog.

Informasjonen om hvor mange timer undervisning elevene faktisk får, bør også være av interesse for skoleledelsen på en skole. Slik informasjon kan benyttes som en indikator for å justere underveis i gjennom skoleåret. Informasjonen kan dermed brukes til å optimalisere relasjonen mellom innsats og (lærings-)utbytte, samt å sikre at eventuell slakk i systemet tas bort. På den måten kan rektor ivareta ansvaret for at ressursene brukes effektivt til å gi mest mulig læring (ref. Stortingsmelding 30).

6 Konklusjon

Resultatene som er beskrevet i denne studien viser at det er store forskjeller i hvordan de videregående skolene planlegger bruken av de pedagogiske ressursene. Det er rimelig å anta at nye reduksjoner i tildelingen vil bidra til at enda flere skoler reduserer i årstimene til lærerne. Som vist er det en skole som reduserer årstimene med opptil 11%, da store deler av dette legges til studieverksted. De øvrige skolene som reduserer årstimene, har mer moderate reduksjoner, og disse reduksjonene er i større grad knyttet til at dette er timer som lærerne ikke klarer å undervise. Midlene som hentes inn ved reduksjon av årstimene, kan i større eller mindre grad deles ut igjen til lærerne, som støtteundervisning både for flinke og mindre flinke elever. Sånn sett er det i tråd med ansvaret som ligger på rektor i forhold til å utnytte ressursene til mest mulig læring. Siden bare 15 av 25 skoler benytter seg av reduksjonen i årstimer for lærerne, viser det at mange skoler fortsatt har denne muligheten for ekstra økonomisk handlingsrom igjen. Utfordringen med dette systemet er imidlertid at få eller ingen utenom skoleledelsen har oversikt over hvordan disse ressursene brukes. Denne oversikten foreligger hverken underveis i skoleåret eller etter endt skoleår. Dermed utgjør dette en ukjent faktor, samtidig som dette kan være en vesentlig faktor for læringsutbytte for elevene.

Rektorene gir tilbakemeldinger på to spørsmål om opplevd handlingsrom, som viser at gjennomsnittsskåren ligger midt mellom ”ingen handlingsrom” og ”mer handlingsrom enn de fleste organisasjoner”. Det betyr at rektorene opplever et visst økonomisk handlingsrom slik situasjonen er i dag, til tross for flere kutt de senere år. Det må imidlertid påpekes at variasjonen i svarene er stor, dvs. opplevelsene rektorene imellom varierer en del. Det er også slik at rektorer som allerede har gjennomført reduksjon i årstimetallet er mer positive til at det er et økonomisk handlingsrom enn de som ikke har redusert årstimetallet.

6.1 Evaluering av forskningsspørsmål

Denne studien har til hensikt å se på hvilke implikasjoner kostnadsuttak har for skolene. Dette gjøres ved å sette opp 3 ulike hypoteser som knytter teorien om NPM, accountability og prinsippal-agent teori opp mot praksisen i vgs. Under er det en vurdering av hypotesene basert på funn som er vist og diskutert over.

Hypotese 1: NPM-teori beskriver hvordan målbare variabler gjør det enklere å definere effektivitet og resultatenheter. Dette har indirekte stimulert til mer kostnadskutt enn om det eldre mål-plan-systemet med sentral økonomikontroll var blitt beholdt.

De videregående skolene er fristilte økonomiske enheter, hvor rektorene har relativ stor frihet. Friheten rektorene har til å gjøre egne prioriteringer for å skape best mulig resultater (dvs. resultat- og målstyring), er en endring fra tidligere praksis, og som kan beskrives av elementene i NPM. Rektorene har mulighet for å disponere de pedagogiske ressursene på en slik måte at skolen kan spare penger, for fremtidig satsing, eller omdisponere midler for å skape bedre resultater. Studien viser med tydelighet at rektorene i ulik grad bruker friheten til å gjøre prioriteringer av ressursene. I tillegg til den studerte muligheten for å frigjøre ressurser, pekes det på flere andre muligheter, som ikke lar seg dokumentere på samme måte. Når fylkeskommunen må redusere bevilgningene til skolene, har dette de senere år blitt gjort ved ”ostehøvel”-metoden. Dermed er det opp til rektorene å finne områder hvor skolens reduserte bevilgning kan hentes inn. Friheten til å gjøre tiltak for å gjennomføre kostnadskutt er på samme måte overlatt til rektorene. De gangene det har vært forsøkt med strukturelle (dvs. ”øremerkede” kutt), har dette stort sett blitt stoppet. Rektorene ønsker ikke å bli fortalt hvor de skal kutte og det er nok lettere for skoleeier å gjennomføre kutt uten å si hvor det skal kuttes. Utfordringen med at rektorene hele tiden må finne nye måter å frigjøre ressurser gjør at det blir mange varianter av kostnadskutt, og få er kjent med det som skjer. Ressursbruken vil logisk sett kunne kobles opp til skolens resultater og derfor er det interessant for bl.a. skoleeier å vite hvordan ressursene benyttes for å skape best mulig resultater.

Nye digitale systemer gjør det mye lettere å følge opp skolens resultater og sammenstille dette med ressursbruken. Systemene finnes i fylkeskommunen og dermed ligger alt til rette for å bruke dette. Slike sammenstillinger vil kunne utfordre ressursbruken på den enkelte skole på en helt annen måte enn det eldre mål-plan systemet kunne. Det vil da være mulig å sammenlikne med de beste skolene, som premieres med at overskudd som genereres kan følge med året etterpå. Dermed stimuleres alle til å gjennomføre tiltak for å generere overskudd, samtidig som det er fokus på resultater forøvrig. På den andre siden kan de digitale systemene allerede nå danne grunnlag for vurderinger når kostnadskutt skal gjennomføres fra fylkeskommunen. Eksempelvis vil overskudd som skolene genererer kunne fortelle skoleeier om at det er rikelig med ressurser i skolen, og derfor gjennomføre kutt. Før

fristillingen av skolene var tradisjonen at skolene gjennomførte innkjøp i desember for å bruke opp midlene. Ordningene som nå finnes stimulerer på en helt annen måte kostnadskutt både internt på skolene og for skoleeier.

Hypotese 2: Økonomiske kutt for skolene gir (en opplevelse av) mindre handlingsrom og derfor mindre mulighet for å påvirke resultatene, dvs. økonomiske kutt fører til redusert grad av accountability.

Økonomiske kutt som allerede er gjennomført gir rektorene og skolene en erfaring med hva dette innebærer. I stor grad er det opp til rektor/skolen å finne ut hvordan generelle kutt i tildelingen skal kunne gjennomføres. Varsler om økonomisk kutt synes å gi en opplevelse av redusert handlingsrom i forhold til tanker om fremtiden. Noen skoler har benyttet seg av reduksjon av årstimetall for lærere for å kompensere for redusert handlingsrom som allerede gjennomførte kutt har medført. Rektorene på disse skolene er mer positive til nå-situasjonen. For øvrig viser skårene at det fortsatt er et økonomisk handlingsrom og derfor er det ikke noe som tyder på at graden av accountability for rektorene i Rogaland fylkeskommune, er redusert. Reduksjon av årstimetallet er ikke den eneste måten skolene kan benytte for å skape økonomisk handlingsrom. Etter hvert som økonomiske kutt er gjennomført, er det mange kreative ordninger som benyttes. Oste-høvel kutt bidrar til at kreativiteten øker, ved at rektorene stadig finner nye måter å gjøre dette på. Rektorene som har gjennomført reduksjon i årstimetallet ser nok at det er mulighet for å omdisponere enda mer ressurser enn det som gjøres i dag. Det vil kunne forklare at de er mer positive til nåsituasjonen. Men det er også der en grense for hvor mye som kan omdisponeres.

Uansett hvilke grep rektorene tar for å skape økonomisk handlingsrom, er det rimelig å anta at rektorene ser en grense for hva som kan hentes inn av ressurser, før det går ut over resultatene. Dermed er det naturlig at framtidsutsiktene med nye kutt gir rektorene bekymringer. Studien indikerer at deling mellom rektorene i en region er god i forhold til hvordan reduksjon i årstimer kan brukes. Dette kan tas videre ved at rektorene i hele fylket har en større åpenhet om hva den enkelte skole gjør for å skape økonomisk handlingsrom. Åpenheten om hvordan ressurser frigjøres bør ikke være grunnlaget for konkurransen mellom skolen, men heller hvordan de frigjorte ressursene brukes for å skape resultater. Siden disse to faktorene henger så tett sammen kan det allikevel være vanskelig. Skoleeier bør benytte anledningen mens det ennå er en opplevelse av økonomisk handlingsrom til å skape denne åpenheten, uten at den

blir utnyttet for nye kutt fra skoleeier. Hvis det siste skjer, vil det helt klart kunne påvirke graden av accountability.

Til tross for at de videregående skolene har vært igjennom flere kutt de siste år, gir resultatene i denne undersøkelsen ikke grunnlag for å si at kuttene frem til nå har ført til en lavere grad av accountability. Det er allikevel grunnlag for å si at ytterligere kutt kan bidra til en redusert accountability.

Hypotese 3: Reduserte økonomiske rammer over tid har gitt et mål-middel avvik, som har gitt rektorene svakere insentiver til å oppfylle kontrakten de har med skoleeier. Konsekvensen av dette er en praksis som er i gråsonen (eller verre) av regelverk / tariffavtaler.

Undersøkelsene som er gjort i forbindelse med denne oppgaven gir ikke grunnlag for å tro at reduksjonen i tildelingene til nå er så ille at rektorer ikke har insentiver til å følge opp kontrakten til skoleeier. De rektorene som har benyttet seg av redusert årstimetall for lærerne, gir imidlertid uttrykk for en litt mer positiv opplevelse av situasjonen nå og fremover. Om situasjonen var slik at rektorene opplevde at de ikke hadde midler til å nå de satte mål, er det rimelig å anta at opplevelsen av økonomisk handlingsrom var mer negativ enn det som er dokumentert her. Det kan allikevel sies at konkurransesituasjonen mellom skolene, kombinert med resultat- og målstyring har gjort at praksis når det gjelder ressursbruk er noe det snakkes lite om. Det samme er informasjon om hvordan den enkelte skole frigjør ressurser. Tidligere praksis med sentralstyrt økonomi, gav kanskje skoleeier en større følelse av kontroll av hvordan pedagogiske ressurser ble brukt. Erfaringer fra tidligere praksis viser imidlertid at bruken av driftsmidler (og andre ledige midler) ikke var god. Dagens modell med mulighet for å spare midler til fremtidig investeringer er bedre, men forutsetter at rektorene kan stole på at skoleeier ikke tar inn overskudd. Etter fristillingen av skolene, har dette vært uproblematisk, men når økonomien blir strammere, kan dette bli mer problematisk. Da vil praksis kunne bli endret, som resultat av at insentivene til rektorene svekkes. For at resultat- og målstyring skal være effektiv, må det være et handlingsrom for rektorene til å kunne påvirke resultatene, dvs. en viss grad av accountability.

Hovedhensikten med NPM var å rasjonalisere og effektivisere den offentlige sektoren. Fristillingen av skolene er således et godt eksempel på at skolene har mulighet for å styre ressursene, med omdisponeringer, for å skape best mulig resultater. Hvis skoleeier bruker de

digitale systemene som er bygget opp de senere år (som en del av resultat- og målstyring) til å detaljstyre skolene, i sin iver for å iverksette nye kostnadskutt, vil mange av elementene i NPM stå for fall. Som vist over finnes det mange måter å gjøre kostnadskutt i skolen, uten at dette er mulig å dokumentere. Dette viser at prestasjonsmålinger og kostnadsmonitorering har sine begrensinger. Det er også vist at skolens resultater er basert på hvordan elevene gjør det i skolen. De faktorene som påvirker mest hvordan elevene lykkes i skolen, ligger utenfor skolen; i hjemmeforhold. Dermed vil et stort fokus på resultater, kombinert med lite handlingsrom, kunne gi lærere og rektorer en følelse av maktesløshet, som vil kunne påvirke kontrakten de har med skoleeier. NPM forutsetter en viss maktbalanse mellom skoleeier og skole, for å kunne fungere etter hensikten. Reduserte økonomiske rammer kan påvirke maktbalansen og gi rektorene svakere insentiver til å oppfylle kontrakten sin med skoleeier.

Resultatene i denne studien indikerer at reduksjonene i de økonomiske rammene så langt ikke har gitt rektorene svakere insentiver. Samtidig er det vist til tiltak på enkeltskoler som helt klart danner grunnlag for en pedagogisk diskusjon. Videre vil ytterligere reduksjoner i rammetildelingene kunne bidra til svakere insentiver for rektorene. Det er ikke blitt gjort funn som skulle tilsi at noen av skolene har en praksis som er i gråsonen (eller verre) av regelverk / tariffavtaler.

6.2 Begrensninger og muligheter fremover

I følge fylkesrådmannen er det mye som tyder på at fylkeskommunen må sette inn tiltak for å spare penger fremover. Dette betyr at det blir mindre ressurser til skolene. Kuttene vil føre til at lærerne må jobbe mer for samme lønn, og hvor lønnen er knyttet opp mot antall timer med undervisning sammen med elevene læreren har.

Skoleeier bør derfor legge opp til at skolene benytter systemer som teller opp antall undervisningstimer som elevene har (og ser dette opp mot elevene rettigheter), samt et system som teller opp timer som en pedagog underviser elevene. Dette vil gjøre at skolene (og muligens elever og foresatte) blir mer opptatt av at elevene skal få de timene med undervisning som de har krav på. Systemet finnes allerede i Rogaland, og dermed er det bare til å innføre bruken av dette. Dataene som samles inn fra timetellingssystemet bør sees opp

mot resultatene skolene har for øvrig. Dette for å dokumentere sammenhengen mellom antall undervisningstimer som læreren har sammen med elevene og karakterene elevene får.

Rektorene kan optimalisere bruken av pedagogisk personal (dvs. antall lærertimer) opp mot læringsutbytte. Det er ikke gitt at resultatene er best når elevene har lærer i hver time, selv om mye tider på at lærerens bidrag til læring er stor. Optimalisert bruk av lærere, hvor en kombinerer læreren med bruk av ikke-pedagogisk personal, og et pedagogiske opplegg, er kanskje veien å gå både for å få bedre resultater innenfor en lavere økonomisk ramme.

For stort fokus på målbare variabler kan som skissert over også få negative konsekvenser. Ofte er det slik i skolen at nye elementer legges til det som allerede er fra før, uten at noe tas bort. Mengden med data som kan produseres på elever i videregående skole, er nærmest uendelig. Utfordringen ligger i å finne de riktige variablene og fokusere på disse. Muligens kan ressursbruk (dvs. hvordan ressurser brukes) sett opp mot elev-resultater gi en bedre indikator på om skolen gir elevene "added value", enn mye av det andre som måles i for eksempel elev- og personalundersøkelsen. Læring er i utgangspunktet en kompleks aktivitet å måle, med mange variabler som kan påvirke resultatet. Derfor bør skoleeier og skoler være forsiktige med å trekke endelige konklusjoner basert på målte variabler, selv om det jaktes på de beste indikatorene. Målinger kan heller ikke erstatte den personlige relasjonen mellom lærer og elev, som er viktig i læring. Automatiserte systemer a la fabrikkproduksjon, med store upersonlige enheter (skoler, avdelinger, klasser) som kan være økonomisk gunstige, er trolig ikke veien å gå.

Mange land benytter seg av skolestyrer. Etablering av skolestyrer med representasjon fra eksempelvis foresatte, kommunal skolekontor og politikere vil kunne bistå rektor i oppgaven med omdisponering av ressurser.

En begrensning fremover kan være at ansatte i skolen / rektorene ikke ønsker å stå frem i det offentlige rom med hvordan ting gjøres på de ulike skolene. En nylig spørreundersøkelse viser at 67 prosent av rektorene og skolelederne sier at det i mindre, liten eller ingen grad er aksept for at de kan uttrykke seg kritisk i offentligheten til utdanningspolitikk og prioriteringer innen skolen (Johansen 2015). Åpenheten rundt ressursene i skolen er som skissert over viktig, og bør ikke bortforklares med konkurransen mellom skolene. Skoleeier kan motvirke denne begrensningen med tiltak for å øke åpenheten.

6.3 Fra hode til hale

Grunnlaget for å i det hele tatt å se på hvordan skolene benytter de pedagogiske ressursene er knyttet opp mot målet om å skape bedre læring for elevene. Målsettingen til de aller fleste i skolen er at elevene skal lære mest mulig og derfor er det viktig å se på hvilke faktorer som påvirker elevenes læringsutbytte. Hvordan skolene organiserer undervisningen, hvordan pedagogiske ressurser blir planlagt brukt eller hvordan rektorene klarer å skaffe skolene et økonomisk handlingsrom for å sette inn ressurser der de gir størst effekt, vil dermed være interessant å se på.

Denne studien er i så måte et lite bidrag til å synliggjøre noen implikasjoner av kostnadskutt for de videregående skolene i Rogaland, som igjen kan få betydning for elevenes læringsutbytte. Studien viser at det er et visst økonomisk handlingsrom som gjør at rektorene kan påvirke resultatene som skapes. Dermed er det intensiver for rektorene til å jobbe med resultat- og målstyring. Samtidig kan resultatene indikere at ytterligere kutt i tildelingen, særlig kutt som ikke er strukturelle (dvs. ”oste-høvel”), kan svekke rektorenes handlingsrom. Det kan videre føre til at graden av accountability reduseres og til at det blir større utfordringen i forhold til prinsipal-agent problemstillingen.

6.4 Behov for ny forskning?

Hvis (eller når) skolene blir pålagt å ha et system for å dokumentere hvor mange timer elevene har med lærer som underviser i de ulike fagene, vil det være svært interessant å se dette opp mot elevresultater. Hatties forskning (Hattie 2009) viser at det er liten korrelasjon mellom lærers utdanning og elevresultater. Allikevel viser samme forskning at elevresultater er knyttet opp til ulike egenskaper ved læreren, for eksempel hvor flink læreren er til å skape gode elev-lærer relasjoner. Det betyr at forskning på korrelasjonen mellom antall timer elever har med kompetent lærer og elevresultat, må gjøres på mange klasser/elever og lærere for å bli valide. Av samme grunn er det vanskelig å gjøre dette som følgeforskning på en skole, eller noen få klasser. Forskning på denne korrelasjon (eller manglende sådan) kunne danne grunnlag for en meget viktig debatt om hvordan skolene organiserer undervisningen.

7 Referanser

- Alonso, J. M., J. Clifton and D. Díaz-Fuentes (2013). "Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size." Public Management Review.
- Bakken, A. (2010). Prestasjonsforskjeller i kunnskapsløftets første år: kjønn, minoritetsstatus og foreldres utdanning. Oslo, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Barney, J., M. Wright and D. J. Ketchen Jr (2001). "The resource-based view of the firm: Ten years after 1991." Journal of Management **27**(6): 625-641.
- Christensen, T., M. Egeberg, H. O. Larsen, P. Læg Reid and P. G. Roness (2007). Forvaltning og politikk. Oslo, Universitetsforl.
- Christensen, T. and P. Læg Reid (2001). New public management i norsk statsforvaltning. Bergen, LOS-senteret. **0121**.
- Coe, R., Aloisi, C., Higgins, S., Major, L. E. (2014). "What makes great teaching? Review of the underpinning research."
- Colbjørnsen, T. (2008). Overstyrt eller understyrt?: en analyse av styringssignaler brukt i sentrale styringsdokumenter, og en sammenligning av bruk av styringssignaler og oppfølging av skoler i to fylkeskommuner i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet. U. i. O. I. f. I. o. skoleforskning. Oslo, T. Colbjørnsen.
- Eisenhardt, K. M. (1989). "Agency Theory: An Assessment and Review." The Academy of Management Review **14**(1): 57-74.
- Frank Ertesvåg, T. W.-L. (2015, 11.2.15). "Lærere fortviler: – Elever mister hver fjerde undervisningstime." Verdens Gang, from <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/skole-og-utdanning/laerere-fortviler-elever-mister-hver-fjerde-undervisningstime/a/23392021/>.
- Ghauri, P. N. and K. Grønhaug (2002). Research methods in business studies: a practical guide. Harlow, Financial Times Prentice Hall.
- Hansen, S. K. and A. Negaard (2006). Økonomi på tvers: grunnleggende økonomistyring for kommunale ledere. Oslo, Gyldendal akademisk.
- Hattie, J. (2009). Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement. London, Routledge.

- Holte, P. O. (2010). "Mellom gulrot og pisk: NPM i norsk skole." Stat & Styring 4(01): 50-54.
- Hood, C. (1991). "A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS?" Public Administration 69(1): 3-19.
- Hood, C. (1995). "The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme." Accounting, Organizations and Society 20(2): 93-109.
- Hulthin, N. (2014). "Kartlegging av undervisningstimetall i VGO." Retrieved 19.12.14, from <https://www.utdanningsforbundet.no/Hovedmeny/Videregaende/Nyheter/Kartlegging-av-undervisningstimetall-i-VGO/>.
- Johansen, P. A. (2015, 04.03.2015). "To av tre rektorer: Får ikke snakke åpent om norske skoler." Aftenposten, from <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/To-av-tre-rektorer-Far-ikke-snakke-apent-om-norske-skoler-7924583.html>.
- Kaul, M. (1997). "The New Public Administration: management innovations in government." Public Administration and Development 17(1): 13-26.
- Larbi, G. A. (1999). The New Public Management Approach and Crisis States. Geneve, UNRISD.
- Nordland, E. (2014). "Snyter elever for timer." Retrieved 19.12.14, from <http://www.dagsavisen.no/innenriks/snyter-elevene-for-timer-1.306429>.
- Olson, M. (1971). The logic of collective action: public goods and the theory of groups. Cambridge, Mass, Harvard University Press.
- Rogaland, F. i. (2014). Saksnr. 0038/14 INNSPARINGSTILTAK - OPPLÆRINGSAVDELINGEN 2015-2016.
- Rolstadås, A. (2014). Praktisk prosjektledelse: fra idé til gevinst. Bergen, Fagbokforl.
- Rutter, M. (1979). Fifteen thousand hours: secondary schools and their effects on children. London, Open Books.
- Salanié, B. (1997). The economics of contracts: a primer. Cambridge, Mass, MIT Press.
- Walsh, K. (1995). Public services and market mechanisms: competition, contracting, and the new public management. Houndmills, Basingstoke, MacMillan.
- Øgård, M. (2005). New Public Management - Fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart? Bergen, Fagbokforl.