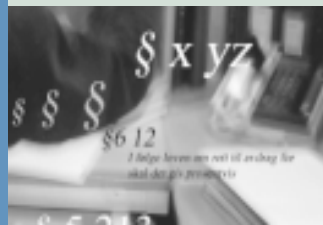


Kari Folkenborg

Likningskontoret som læringsarena



Kari Folkenborg

Likningskontoret som læringsarena

© Forskningsstiftelsen Fafo 2001

ISBN 82-7422-350-0

ISSN 0801-6143

Omslag: Agneta Kolstad

Omslagsfoto: © Morten Løberg / Samfoto

Trykk: Centraltrykkeriet AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning	13
Formålet med evalueringen	13
Hvordan evalueringen er gjennomført	14
2 Bakgrunn for den nye grunnutdanningen	17
Beskrivelse av Grunnopplæringsprogrammet	18
Deltakernes bakgrunn	26
Beskrivelse av case-kontorene	27
3 Forventninger til Grunnopplæringsprogrammet	29
Deltakernes forventninger	29
Kontorenes forventninger	30
4 Krav og utfordringer	33
5 Likningskontoret som læringsarena	38
Kontorenes måter å organisere opplæringen på	39
Motivasjon og begrensninger	43
Deltakernes tilgang til lærekrefter og læremidler	45
6 Forholdet til de andre læringsarenaene	52
Sentrale samlinger	52
Studiegruppenes funksjon	54
Eksamens- og dokumentasjonsordningen	55
7 Virkninger på kontorene	57
Passer programmet alle kontorstørrelser?	58
Passer programmet inn i den helhetlige tenkningen rundt kompetanse- utvikling på kontorene?	59

8 Avslutning	63
Hva fungerte bra?	63
Hva fungerte mindre bra?	65
Ti forslag til forbedringer	67
 Litteratur	 71

Forord

Skatteetaten er inne i en tid med betydelige endringer når det gjelder organisering og arbeidsformer. Etatsopplæringen er under reorganisering og innebærer at en går bort fra tradisjonelle etatskoleordninger og over mot etablering av mer fleksible og praksisorienterte læringsformer. Rapporten er en evaluering av det første kullet på Skatteetatens nye Grunnopplæringsprogram for saksbehandlere, som er en del av den nye modellen for opplæring i etaten. Fafo er et av flere forskningsmiljøer som deltar i evalueringen av den nye modellen for opplæring i etaten. Programmet ble satt i gang høsten 2000 og avsluttet i juni 2001. Vårt siktemål er arbeidsplassen som læringsarena. Evalueringen kartlegger læringsmiljøet på arbeidsplassen til dem som deltok i Grunnopplæringsprogrammet. Den tar for seg deltakernes lærevilkår på arbeidsplassen, organiseringen av opplæringen på den enkelte arbeidsplass og samspillet med de øvrige læringsarenaene i Grunnopplæringsprogrammet. Rapporten er en følgeevaluering, der vi har fulgt deltakerne underveis i programmet.

Evalueringen er gjennomført på oppdrag fra Seksjon for kompetanseutvikling i Skattedirektoratet. Prosjektet har ikke hatt noen referansegruppe, men det har vært kontakt med med Johan Houge-Thiis og Johannes Snilstvedt i Seksjon for kompetanseutvikling underveis i arbeidet. Vi takker for samarbeidet. Vi vil også takke Marianne Christensen for konstruktive innspill, deltakerne som lot seg intervju og de kontorene som tok imot besøk i en hektisk arbeidsperiode. Sveinung Skule og Arne Pape har vært prosjektledere for prosjektet. Feil og mangler er forfatterens ansvar.

Fafo, oktober 2001

Kari Folkenborg

Sammendrag

Denne evalueringen omhandler Grunnopplæringsprogrammet i Skatteetaten, med utgangspunkt i kull I. Grunnopplæringen er en del av en ny modell for opplæring i etaten, og modellen er under utvikling. Grunnopplæringen avløser den tidligere saksbehandlerlinjen ved Skatteetatskolen, med bakgrunn i ønsket om å dekke kunnskapsbehovene som springer ut av nye arbeidsmetoder, og tilpasset et nytt arbeidsmarked og nye produksjonsteknikker. Modellen bygger på en kombinasjon av praksislæring på arbeidsplassen, selvstudium og sentrale samlinger. I alt deltok 21 saksbehandlere i etaten i grunnopplæringen. To av deltakerne sluttet i løpet av programmet. Disse hadde minimum 40 vekttall i økonomisk/administrative fag fra før, og de hadde arbeidet på likningskontor i fra noen måneder til tre år. Sentrale aktører i programmet, foruten deltakerne selv, er programkoordinatorer, sentrale veiledere, ledere, veiledere og ressurspersoner på de lokale likningskontorene. Formålet med evalueringen er å undersøke hvordan likningskontorene fungerer som læringsarena for deltakerne i Grunnopplæringsprogrammet, men vi vil også drøfte samordningen og samspillet mellom arbeidsplassen og de øvrige læringsarenaene. Problemstillingene er som følger:

- Hvilke lærevilkår legger deltakerne vekt på for at arbeidsplassen skal fungere best mulig som læringsarena?
- Hvordan organiseres opplæringen på den enkelte arbeidsplass, og hva gjøres for å oppnå oppsatte læringsmål?
- Hvordan er arbeidsplassen som læringsarena koplet til de øvrige læringsarenaene i Grunnopplæringsprogrammet?
- Hvilke virkninger har Grunnopplæringsprogrammet hatt for kontorene som deltar i programmet?

Evalueringen er i stor grad en oppsummering av erfaringer som deltakerne og kontorene gjorde seg i løpet av programmet.

Datagrunnlag

Evalueringen bygger på datakilder som gruppeintervju med deltakerne på samlingene, telefonintervju med den enkelte deltaker, deltakelse og deltakende observasjon på ledersamlinger, telefonintervju med lokale ledere på likningskontorene og kontorbesøk ved fire forskjellige likningskontorer.

Beskrivelse av modellen

Grunnoppplæringsprogrammet er en fleksibel praktisk rettet utdanning som skal være behovsorientert. Det betyr at opplæringen skal være basert på den enkelte deltakers behov for kompetanseutvikling med utgangspunkt i kontorenes kompetansebehov. Praktiske oppgaver skal erstatte rent undervisningspregede aktiviteter. Hensikten er å medvirke til at den nyansatte «raskt skal kunne bidra i effektiv produksjon med god kvalitet på oppgaveutførelsen.» Meningen er at deltakerne og deres ledere i stor grad skal legge premissene for innholdet i programmet. Det faglige innholdet skal i hovedsak bygge på innholdet i saksbehandlerlinjen, men uten en detaljert fagplan av hensyn til fleksibiliteten i programmet. Programmet gir til sammen 10 vekttall.

Likningskontorene representert ved lederne er dermed en viktig premissleverandør for læringen og en styrende faktor i programmet. Deltakerne er de sentrale aktørene i programmet, men kontorene defineres som brukere og etterspørre av programmet. Lederne ved kontoret skal, gjennom utviklings- og planleggingssamtaler med studentene, gi disse arbeidsoppgaver som inngår som en del av det ordinære arbeidet ved kontoret, samtidig som det ordinære arbeidet er et utgangspunkt for opplæringen i Grunnoppplæringsprogrammet. Lederne for kontorene har et betydelig ansvar for at det er sammenheng mellom læring og produksjon, noe som er en forutsetning for praksisbasert opplæring. På arbeidsplassen har deltakerne tilgang til en fadder eller lokal veileder og andre ressurspersoner, i tilknytning til de arbeidsoppgavene og temaene de skal jobbe med. Programmet stiller store krav til den enkelte deltaker om å ta ansvar for egen læring. I løpet av praksisperiodene, som er tiden mellom de sentrale samlingene, skal deltakerne langt på vei delta i den ordinære produksjonen på kontoret. De skal velge ut ett arbeidsoppdrag som de arbeider med i perioden som skal inngå i læringsrapporten som leveres før hver samling. Gjennom praksisperioden skal deltakerne også jevnlig føre logg der de skal beskrive hva som skjer på arbeidsplassen, hva de gjør i forhold til læringsarbeidet, refleksjoner og ettertanker i forbindelse med arbeidet. Loggene er grunnlaget for en felles gruppelogg, som er satt sammen av deltakernes individuelle logger og leveres som et vedlegg til den felles læringsrapporten. Læringsrapporten utarbeides i samarbeid i de enkelte studentgruppene som deltakerne er med i. Dette arbeidet er knyttet til selvstudiene som deltakerne arbeider med i praksisperiodene. I løpet av

dette arbeidet skal deltakerne diskutere med medstudenter i studentgruppene og med en sentral veileder som er bedt av SKD¹ om å påta seg disse veiledningsoppgavene. Disse diskusjonene skjer i hovedsak via telefon og e-mail. Sentrale veiledere var også med i utviklingen av programmet og deltok på et studium i veiledningsspedagogikk.

I løpet av programmet er det gjennomført fire sentrale samlinger. I løpet av samlingene skal en fokusere på erfaringer knyttet til arbeidsoppgaver studentene har utført i løpet av praksisperioden, og knytte disse til teoretiske emner som gjennomgås på samlingene. Planlegging av aktiviteter i kommende praksisperiode gjennomføres også på samlingene. I tillegg har de som formål at deltakerne skal utvikle et nasjonalt nettverk og treffe fagpersoner de kan ha nytte av senere i arbeidslivet. På samlingene framlegges læringsrapportene til de ulike studentgruppene. Dette gjøres av hver enkelt deltaker, og studentene blir evaluert av eksterne sensorer fra Høgskolen i Agder.

Forberedelser og startproblemer

Ved oppstarten av programmet var det for mange av likningskontorene en del uklarheter knyttet til ansvarsfordeling og til hvilke roller de ulike aktørene i programmet skulle ha. Kontorene mente de var dårlig forberedt på det nye Grunnopplæringsprogrammet og på hvilket ansvar dette innebar for dem. Mange forventet et mer fastspikret opplegg. Lederne for kontorene sine forventninger til programmet var ofte knyttet til deres egen opplæring og bakgrunn fra Skatteetatskolen. De hadde gjerne en klar oppfatning av hva som var faglig og ikke faglig relevant når det gjaldt innholdet i Grunnopplæringsprogrammet. Kontorene hadde også en forventning om å få deltakerne «raskt til å bidra i effektiv produksjon». Det var ikke alltid like lett å prioritere mellom deltakernes behov for læring og kontorenes produksjonsbehov. Konflikt mellom bruk av tid til læring og til produksjon vil alltid være en utfordring for praksisbaserte læringsformer. Her resulterte det i en situasjon som virket frustrerende på deltakerne, særlig den første tiden. Bedre informasjon, ansvarsfordeling og strammere struktur ble etterlyst både av kontorene og deltakerne. Samtidig etterlyste en representant for de programansvarlige bedre tilbakemeldinger fra kontorene. Lenger ut i programmet ble disse problemene langt på vei løst, og deltakerne var fornøyd med innleveringsplaner og den informasjonen de fikk. Studentene fikk også utvidet tid til selvstudier i løpet av programmet.

¹ I rapporten vil vi for enkelthets skyld bruke benevnelsen SKD der det dreier seg om seksjon for Kompetanseutvikling i Skatteetaten.

Lærevilkår på likningskontoret

Støtte og stimulans fra ledelsen, konstruktive tilbakemeldinger fra resten av arbeidsmiljøet, faglig kontakt med andre i tillegg til generelle krav fra ledelse og omgivelser til den enkelte om å tilegne seg kunnskaper og ferdigheter, er sentrale lærevilkår (Skule og Reichborn 2000).

Deltakerne betraktet kolleger og lokale veiledere som de viktigste læringsressursene på arbeidsplassen. De opplevde god støtte og stimulans fra sine ledere og fra resten av arbeidsmiljøet. Dette gjaldt særlig de som ble tildelt ansvarsområder og ansvar for ulike prosjektoppgaver. Mange opplevde imidlertid også skepsis fra kollegaer og ledere, som sammenliknet den nye modellen med egen bakgrunn fra Skatteetatskolen.

Et stadig tilbakevendende spørsmål var om arbeidsdagen og arbeidsoppgavene skal styres av behov på kontoret eller av oppsatte læringsmål. Konflikten med å styre tiden mellom læringsaktiviteter og andre arbeidsoppgaver, avhenger også en del av ressursituasjonen på kontorene, og gjaldt i sterkere grad de som arbeidet ved små likningskontorer med mindre enn 15 ansatte. De små kontorene er mer avhengig av deltakernes arbeidskraft i det daglige. Ved større kontorer er det større ressurser og et annet organisatorisk grunnlag for å drive kompetanseutvikling, og deltakerne blir her en del av kontorenes egne kompetanseutviklingsplaner.

Deltakerne opplevde at det å jobbe med vedtak fra virkeligheten fikk fram variasjoner, problemstillinger og utfordringer som de lærte mye av. Kunnskapen kom i tilknytning til saker de jobbet med, noe som ga deltakerne erfaringer og knagger til å henge teorien på. De fleste ga tilbakemeldinger om gode faglige diskusjoner på kontoret. De fleste diskusjonene foregikk mer uformelt, men noen få hadde også framlegg for andre kollegaer på formelle møter, som omhandlet temaer de jobbet spesielt med. Dette opplevde deltakerne som stimulerende. Deltakerne får gode muligheter til å se direkte resultater av det arbeidet de gjør, blant annet gjennom tilbakemelding fra ledere, veiledere og kunder. Dermed får de tilbakemelding på arbeidet de gjør på en annen måte enn dersom de hadde vært i en skolesituasjon og ikke jobbet med virkelige saker. Deltakerne tar i stor grad ansvar for egen læring og benytter seg aktivt av tilgjengelige læringsressurser.

Virkninger programmet hadde på kontorene

Størrelsen på kontorene var en viktig faktor når det gjaldt graden av virkninger som Grunnopplæringsprogrammet syntes å ha for det enkelte kontor. Ved små kontorer utløste opplæringen mange faglige diskusjoner mellom deltakerne og de andre ansatte. Det ble opplevd som lærerikt å ha en student på kontoret, fordi det avdekket kompetansebehov på flere områder, og de andre ansatte opplevde at de måtte «skjerpe seg» fordi de også skulle drive opplæring og dermed måtte reflektere over

egen kunnskap. De større kontorene drev kontinuerlig kompetanseutvikling og hadde problemer med å se hvilke virkninger programmet hadde på kontoret, hva som eventuelt skyldtes Grunnopplæringsprogrammet og hva som skyldtes andre ting. Det var likevel gode eksempler ved de større kontorene på at deltakerne gjennomførte arbeidsoppgaver og prosjekter på kontorene som en del av arbeidet ved kontoret og som en del av opplæringen i programmet. Dette var oppgaver som lederne mente ikke hadde fungert like godt uten Grunnopplæringsprogrammet. Det er ventet at deler av denne diskusjonen om læringsvilkår på små og store kontorer vil endre seg etter den omfattende omorganiseringen Skatteetaten nå står overfor, fordi det vil føre til færre og større enheter. Evalueringen viser at Grunnopplæringsprogrammet ikke kom i konflikt med det opplæringsarbeidet som foregikk lokalt. I noen tilfeller var kontorene misfornøyde med at deltakerne ikke fikk jobbe med de oppgavene som var tiltenkt deltakerne ved ansettelsen, med det resultat at de til tider følte seg styrt av programmet.

Viktige utfordringer

Evalueringen har vist at den nye grunnopplæringen har både motstandere og tilhengere. Dette er kanskje ikke så overraskende, da deler av programmet synes å bryte noe med det som kanskje kan kalles tradisjonell etatstankegang. Det vil være en viktig utfordring for den nye grunnopplæringen å integrere bedre de ulike aktørene og arenaene som er involvert. Kontorene engasjerte seg i programmet i varierende grad, noe som blant annet kom til uttrykk gjennom den varierende kontakten de hadde med SKD i forbindelse med programmet. Den holdningen den stedlige ledelsen på kontoret hadde til programmet, gjenspeilet seg ofte hos deltakerne. Dette gjaldt særlig i forhold til arbeidet med læringslogg, som for mange kontorledere og lokale veiledere virket fjernt fra det de mente en grunnutdanning burde inneholde.

Det ble gjennom programmet etterlyst mer informasjon og oversikt både fra kontorene og fra deltakerne sin side, blant annet for å unngå overlappinger mellom samlinger og viktige hendelser på kontoret, ledermøter og andre møter.

Det var ledernes ansvar å informere resten av kontoret om programmet. De lokale veilederne/fadderne mente de hadde trengt mer informasjon om sin rolle og om Grunnopplæringen, og opplevde at noe av arbeidet veilederoppgaven medførte ble vel ad hoc-preget. De var trygge på sin egen faglige dyktighet, men følte de ikke alltid hadde helt oversikt over hva de skulle lære bort og hvorfor, og i hvilken sammenheng arbeidet skulle brukes i. Sentrale veiledere bør få rammebetingelser for å kunne følge opp deltakerne kontinuerlig underveis i programmet.

Det var stort sett enighet blant aktørene i programmet om at langsiktig planlegging, med en grov plan for arbeidsoppgavene for deltakerne for ett år framover, ville være en fordel. Dette må likevel ikke resultere i et så fast opplegg at det ikke er

rom for justeringer og endringer underveis. Hensikten må være at det letter arbeidet for programkoordinatorer med hensyn til planlegging av samlinger og fører til en bedre oversikt for kontorene.

For at kompetanseutvikling skal fungere slik at behovene for kompetanse dekkes til rett tid, er det viktig at behovene artikuleres slik at kompetansetilbyderne kan fylle dem. Likningskontorene må sørge for å ha den kompetansen som trengs til enhver tid og det er enighet om at slik kompetanseutvikling må forankres i etaten. En nærmere beskrivelse av hva som så ut til å fungere bra og mindre bra i Grunnopplæringsprogrammet for kull I og forslag til forbedringer, er behandlet i avslutningskapittelet.

1 Innledning

Skatteetaten er inne i en tid med betydelige endringer når det gjelder organisering og arbeidsformer. For å utvikle riktig kompetanse i forhold til disse endringene, er en reorganisering av etatsopplæringen og etablering av en ny grunnopplæringsmodell etablert. Skatteetaten ved Seksjon for kompetanseutvikling² har invitert Fafo, som et av flere forskningsmiljøer, til å delta i en evaluering av ny modell for grunnopplæring i etaten.³ Fafo har evaluert Grunnopplæringsprogrammet, som er en del av en ny modell for opplæring i etaten.

Formålet med evalueringen

Det har ikke vært meningen at Fafo skal foreta noen sammenlikning av den nye og den tradisjonelle modellen for etatsopplæring. Rapporten vil beskrive og forklare erfaringer som er gjort i Grunnopplæringsprogrammets første år. Et opplæringsprogram som i hovedsak bygger på læring gjennom praktisk arbeid, stiller store krav til arbeidsplassen, den enkelte deltaker og organisering og koordinering av programmet.

Evalueringen har søkelyset på arbeidsplassen som læringsarena, og formålet med denne evalueringen er å kartlegge læringsvilkår på arbeidsplassen til deltakerne og å undersøke eventuelle virkninger av programmet på de kontorene som deltok. Måtene læring og produksjon griper inn i hverandre på, er grunnlaget for problemstillingene. Det er altså den ene læringsarenaen, arbeidsplassen, som er sentral i denne evalueringen, men vi vil også belyse spillet mellom læring på arbeidsplassen og de øvrige læringsarenaene. De sentrale spørsmålene i evalueringen er følgende:

- Kartlegging av deltakernes lærevilkår og forhold deltakerne legger vekt på for at arbeidsplassen skal fungere best mulig som læringsarena.

² Benevnelse av den interne arbeidsenheten innenfor SKD sin organisasjon som har det kompetansefaglige ansvaret for å legge til rette for den kontinuerlige kompetanseutviklingen.

³ Fafo er alene om å være ekstern evaluatør for kull I i dette Grunnopplæringsprogrammet.

- Hvordan organiseres dette arbeidet på den enkelte arbeidsplass, og hva gjøres for å oppnå oppsatte læringsmål?
- Hvordan er arbeidsplassen som læringsarena koplet til de øvrige læringsarenaene i Grunnopplæringsprogrammet?
- Hvilke virkninger har Grunnopplæringsprogrammet hatt for kontorene som deltar i programmet?

Den første problemstillingen tar utgangspunkt i deltakernes perspektiv og innebærer en kartlegging av deltakernes arbeidsoppgaver og tilgjengelige læringsressurser. Med læringsressurser menes faglige nettverk, sentrale veiledere, faddere/lokale veiledere og andre kollegaer på kontoret. Stimulans og støtte er viktige forutsetninger for et godt læringsmiljø. Hvordan deltakerne selv opplevde det faglige utbyttet de fikk i løpet av perioden, og hvordan de opplevde arbeidsplassen som læringsarena, er viktige spørsmål.

Den andre problemstillingen er knyttet til hvilke læringsmål de har satt seg ved det enkelte kontor, hvordan de planlegger å gjennomføre dette og hvorvidt de finner fram til relevante arbeidsoppgaver for deltakerne i løpet av praksisperiodene. De to første problemstillingene behandles i kapittel 5 i rapporten.

Den tredje problemstillingen skal fange opp hvordan deltakerne og kontorene opplevde forholdet mellom læring på arbeidsplassen og de andre læringsarenaene som selvstudier og sentrale samlinger. Dette behandles i kapittel 6 i rapporten.

Den siste problemstillingen vil belyse virkninger Grunnopplæringsprogrammet hadde på kontorene og behandles i kapittel 7. Viktige spørsmål er hvordan Grunnopplæringsprogrammet passer inn i den helhetlige tenkningen rundt kompetanseutvikling på det enkelte kontor og læringsmiljøet generelt på kontorene, og hvorvidt det har medført større bevissthet omkring temaet kompetanseutvikling på kontoret.

Avslutningsvis vil vi forsøke å oppsummere det vi mener fungerte bra med modellen, og det som tilsynelatende fungerte mindre bra for det første kullet i Grunnopplæringsprogrammet, og som vil bli utfordringer framover. På bakgrunn av dette vil vi komme med noen forslag til forbedringer.

Hvordan evalueringen er gjennomført

Gjennomføringen av det første Grunnopplæringsprogrammet for saksbehandlere i Skatteetaten startet i september 2000 og ble avsluttet i juni 2001. Nye kull har startet sin opplæring etter høsten 2000. Denne evalueringen omfatter bare det første kullet

og er en følgeevaluering. Det betyr at vi har fulgt programmet underveis og intervjuet deltakerne på samlingene eller etter hver samling. Det har ved et par anledninger vært gitt tilbakemeldinger til SKD⁴ underveis i programmet. Ved å følge Grunnopplæringsprogrammet og deltakerne over tid, får vi et innblikk i oppfatninger og endringer av disse underveis, i stedet for kun å basere seg på deltakernes vurderinger etter at programmet var ferdig. Denne evalueringen baserer seg på en oppsummering av erfaringer fra deltakere og kontorer som deltok i programmet.

Evalueringen bygger i hovedsak på fire ulike typer data:

1. Samtaler med deltakerne på samlingene og telefonintervju med deltakerne På samlingene ble deltakerne intervjuet gruppevis, der det var fra tre til fem personer fordelt på fem grupper. De som ikke ble intervjuet på samlingene, grunnet knapphet på tid, ble intervjuet hver for seg over telefon etter samlingene. Fafo har vært til stede ved samlingene når dette har blitt betraktet som relevant fra oppdragsgivers side, men det har variert hvor mye vi har vært til stede. Det ble ikke foretatt intervjuer på den siste samlingen, men de fleste ble intervjuet per telefon etterpå. Spørsmål som ble stilt deltakerne ved samlingene var knyttet til kombinasjonen av læring og arbeid, hvilke utfordringer de mente dette stilte dem overfor, og hvordan de mente innholdet i Grunnopplæringsprogrammet fungerte etter forventningene og i forhold til deres arbeidssituasjon. Tilgangen til, og bruk av tilgjengelige læringsressurser, bruk av sentral og lokal veileder, utbytte av utviklingssamtaler og nytten av læringslogg har vært sentrale spørsmål som er stilt i løpet av programmet.
2. Deltakelse og deltakende observasjon på to ledersamlinger. Det har i alt vært gjennomført fire ledersamlinger som er dagsmøter, der lederne for de kontorene som deltar i programmet og de ansvarlige for kull I i Grunnopplæringsprogrammet samles for å utveksle informasjon og diskutere opplæringen. På et av disse møtene deltok også de sentrale veilederne. På den første samlingen der Fafo deltok ble lederne presentert spørsmål vi ønsket å stille dem i forbindelse med evalueringen. Dette for at lederne skulle være forberedt på spørsmålene når de ble intervjuet per telefon i ettertid. Spørsmål som ble stilt til lederne var blant andre hvilke forventninger, krav og utfordringer de så for seg i forbindelse med den nye modellen, hvordan arbeidet ble organisert på den enkelte arbeidsplass, og hvilke virkninger programmet hadde på læringsmiljøet på likningskontorene.
3. Telefonintervju med de lokale ledere ved likningskontorene.

⁴ I rapporten vil vi for enkelthets skyld bruke benevnelsen SKD der det egentlig dreier seg om Seksjon for Kompetanseutvikling.

4. Kontorbesøk ved fire utvalgte likningskontor. Ved disse kontorbesøkene ble ansvarlig leder, lokal veileder eller fadder og deltakerne intervjuet. Ved et tilfelle skjedde dette samlet, i de andre ble disse intervjuet hver for seg.

Vi har også deltatt på et utviklingsseminar der Grunnopplæringsprogrammet ble diskutert og evaluert. I tillegg har vi fått tilgang til deltakernes arbeidsoppdrag med deltakernes læringslogger.

Tilbakemeldingen fra deltakerne vurderes som grundige. Lederne for kontorene har vært intervjuet én gang i løpet av programmet, i tillegg til tilbakemeldinger som er kommet fram på ledersamlingene. Dette kan kanskje synes lite, i og med at kontorene er «etterspørrere» av Grunnopplæringsprogrammet. De sentrale veilederne i programmet er ikke systematisk intervjuet, men tilbakemeldinger fra disse er kommet gjennom samtaler på sentrale samlinger. Det er bare ved de utvalgte casekontorene at andre ansatte, som lokale veiledere/faddere, er intervjuet. Ved et par av telefonintervjuene med likningskontorene ble opplæringsansvarlige intervjuet. Disse fungerte også som lokale veiledere for deltakerne. Ved andre kontorer fungerte de lokale lederne også som lokale veiledere.

2 Bakgrunn for den nye grunnutdanningen

Skatteetaten er en statlig etat underlagt Finansdepartementet. Etaten omfatter Skattedirektoratet, 19 fylkesskattekontorer, 18 skattefogdkontorer, over 400 likningskontorer og folkeregistre, Sentralskattekontoret for storbedrifter, Sentralskattekontoret for utenlandssaker og Oljeskattekontoret. I alt har etaten over 6000 ansatte. De fleste av disse jobber ved likningskontorer og folkeregistre. Høsten 2000 ble det foreslått en omfattende omorganisering av likningsforvaltningen. Den organisasjonsmodellen som er vedtatt er kalt distriktsmodellen, fordi hvert fylke inndeles i likningsdistrikter, som omfatter én eller flere kommuner. Likningsforvaltningen vil bestå av distriktskontorer som betraktes som hovedkontor i et distrikt. I tillegg vil en ha etatskontorer som bemannes med etatens egne tilsatte, og som skal utføre alminnelig publikumsbetjening i tillegg til en del spesialfunksjoner. En vil også ha kontorer med etatsfunksjoner, som skal være etatens representasjon i kommuner der etaten ikke er representert. Endringene resulterer i 99 distriktskontorer, 191 etatskontorer og 134 offentlige servicekontorer med etatsfunksjoner.

Skatteetaten er en kompetansekrevede virksomhet med et kontinuerlig behov for kompetanseutvikling. Etatens fagområder er under stadig utvikling, og kompetansen blant skatteyterne er høy. Ny teknologi, nye arbeidsmetoder og nye kompetansekrav gjør at det stilles nye krav til organisering av arbeidsprosessen og til organisasjon og ledelse. Det er derfor viktig at etaten utvikler seg i takt med de økte kravene. Krav til nye kompetanseutviklingstiltak kan blant annet være å dekke kunnskapsbehov som springer ut av nye arbeidsmetoder og prioriteringer, å bygge videre på erfaringer og kunnskaper fra praktisk likningsarbeid, å trekke inn relevant spesialkunnskap fra andre fagmiljøer, og å tilby de ansatte gode utviklings- og opplæringsmuligheter. Etableringen av en mer fleksibel og praksisorientert læringsform er et slikt kompetanseutviklingstiltak.

Den nye modellen for opplæring skal gjelde for framtidig kompetanseutvikling i etaten. Den nye Grunnopplæringen for saksbehandlere (kull I), som denne evalueringen omfatter, erstatter dermed den tidligere saksbehandlerlinjen ved

Skatteetatskolen⁵. Skatteetatskolen bestod tidligere av skolene i Oslo og Bergen, og hadde som oppgave å drive skolevirksomhet for etaten. Hovedvirksomheten var lagt på saksbehandlerlinjen, som var delt i to avdelinger med varighet på seks–sju måneder. I 1988 ble det etablert en 3. avdeling ved etatsskolen, med en varighet på fire måneder. Denne ble avsluttet i 1991 og erstattet med flere frittstående opplæringsprogram. Studentene måtte flytte til Oslo eller Bergen mens de tok denne utdanningen. Tidligere krevdes det videregående skole og sju måneders praksis eller opplæring fra likningskontor for å bli tatt opp som student ved skolen. I 1996 ble det vedtatt at kravene skulle heves til 40 vektall fra relevant høyskole eller universitetsstudier for tilsetning som likningssekretær. De samme kravene gjaldt dermed for opptak ved skolen, i tillegg til en viss praksis ved likningskontor.

Samme år ble det nedsatt et arbeidsutvalg i etaten, som skulle videreføre et arbeid som var påbegynt fra skolen, med å se på innhold, undervisningsformer og omfang som var tilpasset studenter med studieerfaring og formalkompetanse fra høyskolesystemet. Det ble besluttet å etablere en grunnopplæring med varighet på ett skoleår, for nyansatte likningssekretærer. Dette opplegget ble gjennomført fra skoleåret 1997/98. Siste start på 1. avdeling ved skolen var januar 1999. I tillegg til etatsskolen har Skatteetaten flere opplæringstilbud for sine ansatte. Hvert år gjennomføres det flere tiltak i regi av kompetanseseksjonen som årlig utgir «opplæringskatalogen», der etatens samlede oversikt over sentrale opplæringstilbud er å finne. I tillegg til tradisjonelle kurs finner en også brevkurs, for eksempel «innføring i likning». Det gjennomføres også kompetanseutviklende tiltak i regi av fylkesskattekontorene, skattefogdene og det enkelte likningskontor. Lignings ABC, SKD-meldinger, Ligningskontrollen og utvalgshefter med videre skal også utgjøre et tilskudd til kompetanseutvikling gjennom selvstudium i jobbsituasjoner. Norsk Elektronisk Skattebibliotek er nå gjort tilgjengelig for hele etaten.

En overordnet målsetting med å innføre ny modell for opplæring i etaten er å gi alle ansatte mulighet til faglig utvikling. Behovet til de ansatte og etaten skal kunne etterkommes til riktig tid, og det skal kunne foregå en kontinuerlig kompetanseutvikling i etaten.

Beskrivelse av Grunnopplæringsprogrammet

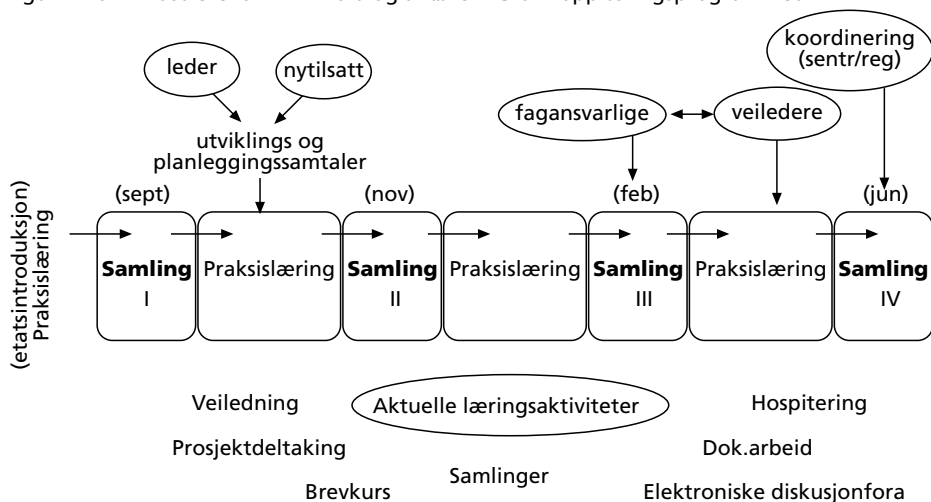
Skatteetatens nye Grunnopplæringsprogram er en kombinasjon av praksislæring, selvstudium og samlinger. Grunnopplæringsprogrammet er basert på en opplærings-

⁵ Det er satt i gang liknende opplæringsprogram for jurister og økonomer i etaten, og opplæringsmodellen avløser dermed ikke bare saksbehandlerlinjen.

modell som skal være fleksibel, og baserer seg på erfaringslæring. Selve modellen er under utvikling, og en del av begrepene som er brukt i forbindelse med Grunnopplæringen, har endret navn og karakter underveis. At modellen er fleksibel betyr at det skal være en opplæring basert på individets behov for kompetanseutvikling som følge av de arbeidsoppgavene deltakerne skal utføre på kontorene. Slik kan deltakerne få forskjellig utbytte av programmet. Det legges vekt på fleksibilitet både i innhold, form, tid, sted og metodikk. Måten læringen skal foregå på er en vektlegging av læring gjennom å utføre faktiske arbeidsoppgaver framfor rent undervisningspregede aktiviteter. I beskrivelsen av Grunnopplæringsprogrammet heter det at «hensikten med grunnopplæringsprogrammet er å medvirke til at den nyansatte raskt skal kunne bidra i effektiv produksjon med god kvalitet på oppgaveutførelsen». Den felles målsettingen med programmet er at alle skal få en «god og grunnleggende kunnskap omkring de mest sentrale områder innen skatterett, likningsforvaltning og regnskap/regnskapsforståelse i tillegg til arbeidsmetodikk og faglig utviklingsarbeid». Det understrekes også i beskrivelsen av Grunnopplæringsprogrammet at det er deltakerne og deres ledere som i stor grad legger premissene for innholdet i programmet. Det faglige innholdet skulle likevel i hovedsak bygge på innholdet i saksbehandlerlinjen ved Skatteetatskolen, men for at opplegget skulle være fleksibelt med mulighet for justeringer underveis, valgte man å ikke operere med detaljerte planbeskrivelser. Å ikke ha et fastspikret opplegg ble betraktet som en forutsetning for å få partene med på den nye modellen. En generell beskrivelse av det faglige innholdet ble gitt i notater som omhandlet beskrivelsen av Grunnopplæringsprogrammet, og som ble sendt til kontorene.

Deltakerne har forholdt seg til ulike læringsarenaer der det foregår parallelle læringsprosesser. Til hver av disse læringsarenaene har ulike aktører sentrale roller. De ulike læringsarenaene er de *sentrale samlingene* med ulike fagformidlere, *selvstudier* der deltakerne hadde kontakt med studiegruppen og sentral veileder, og *arbeidsplassen* der deltakerne var en del av produksjonen og det ordinære arbeidsmiljøet på likningskontoret. Sentrale aktører på de ulike arenaene vil være koordinatorene, fagansvarlige, ledere, veiledere og medstudenter. En viktig utfordring for det nye Grunnopplæringsprogrammet er å tilrettelegge for at arbeidsplassen skal fungere som læringsarena, og at de ulike læringsarenaene i programmet skal fungere gjensidig utfyllende i forhold til hverandre. For å lykkes med dette er det nødvendig å knytte de ulike læringsarenaene med de tilhørende sentrale aktørene, sammen i en felles læringsstrategi for den nyansatte. Modellen innebærer også en formalisering av arbeidsplassen som læringsarena, da deltakerne gis formell kompetanse, 10 vekttall, etter fullført program.

Figur 2.1 Slik illustrerer SKD innhold og aktører i Grunnopplæringsprogrammet:



Arbeidsplassen

Det er kontorene som er ment å være den styrende faktor i den nye modellen for Grunnopplæringen. Samtidig er det deltakeren som skal stå i sentrum i programmet. Både kontorene og deltakerne kan defineres som «brukere» av programmet. Det er på likningskontoret kompetansebehovene identifiseres. På denne arenaen skal deltakerne og kontorlederne legge premissene for innholdet i programmet. Studiet er bygget opp slik at deltakerne i samarbeid med sin leder skal planlegge arbeidsoppgaver for den perioden de skal være på kontoret. Dette skal gjøres gjennom planleggings- og utviklingssamtaler, der lederen gjennom sin virksomhetsplanlegging skal klargjøre de oppgaver som kan gi deltakeren gode læringsutfordringer som utgangspunkt for studiearbeidet. På bakgrunn av planleggings- og utviklingssamtalene skal det utarbeides en lærings- og aktivitetsplan for deltakerne. Alle arbeidsoppgaver skal inngå både som en del av det ordinære arbeidet ved kontoret og som en del av Grunnopplæringsprogrammet. Det er også lagt opp til at lederen skal følge opp den nyansattes læringsarbeid ved å bidra med nødvendig støtte og tilrettelegging. Gjennom å utføre arbeidsoppgavene og gjennom problembasert læring med utgangspunkt i disse oppgavene, skal deltakerne tilegne seg kunnskap om ulike temaer i løpet av praksisperioden.

Lederne for de enkelte kontorene har dermed en sentral rolle i forhold til deltakerne på Grunnopplæringsprogrammet. De har også mye av ansvaret for at læring og produksjon skal henge sammen.

På arbeidsplassen forholdt deltakerne seg til en lokal fadder eller veileder.⁶ Dette var i noen tilfeller lederen på kontoret, i andre tilfeller var det andre ressurspersoner på kontoret som hadde denne funksjonen. Dette er viktige aktører, som ikke var formalisert i dette grunnopplæringsprogrammet. Det var ikke noe krav fra SKD sin side at læringsressurser i form av lokale veiledere skulle være tilgjengelig for deltakerne. Ordningen var likevel praksis på kontorene som deltok i Grunnopplæringen. Disse veiledernes funksjon var å bistå deltakeren i arbeidet på kontoret ved å tilrettelegge og bidra med ressurser.

Deler av det arbeidet som deltakerne skal utføre på kontoret, skal også være en del av en læringsrapport som de skal presentere på de sentrale samlingene. Læringsrapporten består av et arbeidsoppdrag som gis av den enkelte leder eller personalansvarlig leder ved det kontoret den enkelte arbeider ved. Dette oppdraget er det nærmeste leder som står ansvarlig for, da denne betraktes som oppdragsgiver. Intensjonen at de skal diskutere med medstudenter i studiegruppen, sentral veileder og lokal veileder.⁷ I tillegg til at arbeidsoppdraget også er et arbeidsprodukt ved kontoret, skal det leveres som et individuelt faglig bidrag ved dokumentasjonen på samlingene. Arbeidet henger altså sammen med både selvstudiumsarenaen⁸ og de sentrale samlingene.

Problemstillingene for arbeidsoppdragene måtte på forhånd godkjennes av SKD og/eller Høgskolen i Agder. Oppdragene skal være tilpasset tema som gjennomgås i programmet, og som vurderes som faglig utviklende og relevant for deltakeren. Det er praktisert vide grenser for godkjenning av oppdrag. Læringsrapporten ble levert i forkant av hver samling, slik at sensorene fikk tid til å evaluere oppgavene før samlingene.

Selvstudium

Siden deltakerne skal gjennomføre det meste av sin grunnopplæring på arbeidsplassen, ble det understreket at de var i en læresituasjon og måtte få anledning til å

⁶ Seksjon for kompetanseutvikling presiserer at denne funksjonen ikke kan betegnes som en del av Grunnopplæringen. Våre data indikerer at funksjonen hadde en sentral rolle i opplæringen, og at den av deltakerne ble oppfattet som en del av Grunnopplæringen. Vi har derfor valgt å diskutere de lokale veiledernes rolle på linje med andre elementer i programmet.

⁷ Begrepet veileder og veiledning brukes her om all faglig assistanse som deltakerne benyttet seg av. Sentrale og lokale veiledere kunne ha ulike mål for veiledningen og ulike måter å veilede på.

⁸ Det kan virke misvisende å kalle det en egen arena, da det meste av dette arbeidet foregikk på arbeidsplassen og er knyttet til produksjonsoppgaver på kontoret. Poenget er at i dette arbeidet bør studentene være skjermet fra arbeidsoppgaver.

bruke tid til å lese teori og utføre en grundigere dokumentasjon enn det som er vanlig ved kontorene. Det ble i utgangspunktet forutsatt at deltakerne fikk satt av 20 prosent av arbeidstiden til dette. Mye av selvstudiumsarbeidet skal foregå, og foregikk, på arbeidsplassen. Det varierte i hvor stor grad deltakerne brukte sin fritid på studiet, men noe fritid måtte deltakerne regne med å bruke, særlig i forbindelse med innleveringsfrister og liknende. De aller fleste av deltakerne som hadde begynt på brevkurset «innføring i likning» i regi av SKD, la dette på is mens Grunnopplæringen pågikk.

Deltakerne var delt inn i fem studiegrupper som samarbeidet om skriving og utforming av gruppelogg og arbeidsoppdrag. Samtidig som deltakerne skal produsere et arbeidsoppdrag som skal legges fram på de sentrale samlingene, skal de levere et felles produkt som kalles gruppelogg eller refleksjonsnotat⁹. Dette var en del av selvstudiumsarbeidet. Studiegruppene bestod av tre til fem studenter. Deltakelse i studiegruppene, som pågikk gjennom hele Grunnopplæringsprogrammet, skulle blant annet lære deltakerne å arbeide i team og få dem til å finne likhetstrekk i arbeidsoppdrag til tross for at de arbeidet på ulike kontorer. Gruppene skulle selv finne fram til kjørereglene, noe som innebar at de selv måtte planlegge, følge opp og koordinere dette arbeidet.

Gruppemedlemmene var geografisk spredt, og gruppearbeidet baserte seg hovedsakelig på telefonmøter og e-mail. Gruppene ble satt sammen på den første samlingen. Intensjonen var at deltakerne skulle skifte grupper etter hvilke tema de arbeidet med, men etter en diskusjon på den andre samlingen ble det bestemt at studentgruppene skulle være de samme gjennom hele programmet. I løpet av praksisperioden og arbeidet med oppdragene skulle deltakerne få veiledning og hjelp fra en sentral veileder som var bedt om å utføre denne oppgaven av Kompetanseseksjonen. Disse hadde sitt ordinære virke ved fylkesskattekontor/likningskontorene og påtok seg denne oppgaven i tillegg til den jobben. Hver sentrale veileder hadde ansvar for å veilede en studiegruppe. Denne veiledningen skulle skje ved hjelp av telefon og e-mail. Veilederens oppgave skulle være å hjelpe deltakerne til selvstendig læringsarbeid og til å bruke hverandre som ressurs i eget utviklingsarbeid, ifølge beskrivelsen av programmet. Veilederne fikk samtidig tilbud om pedagogisk opplæring og faglig veiledning fra fagspesialister i etaten, noe som alle benyttet seg av. Tilbudet om veiledningspedagogisk opplæring for de sentrale veilederne gir formell kompetanse (3 + 7 vekttall) og må betraktes som en del av oppbyggingen av kompetanse i etaten.

⁹ I begynnelsen ble benevnelsen refleksjonsnotat brukt om deltakernes individuelle notater og læringsnotat om det som skulle være med i fellesdelen i læringsrapporten. Begrepsbruken på dette arbeidet endret seg underveis i programmet etter hvert som innholdet i begrepene utviklet seg. Refleksjonsnotatet endret seg til gruppelogg basert på deltakernes individuelle logger.

Bruk av individuell læringslogg og gruppelogg er en del av den nye modellen som virket ny for de fleste deltakerne. Gruppeloggene var et felles produkt for studiegruppen, basert på en bearbeiding av den enkelte deltakers individuelle læringslogger, og skulle leveres som en del av læringsrapporten før hver samling. Utgangspunktet for dette er at den enkelte student er bedt om å jevnlig føre logg. I denne skal de beskrive hva som skjer på arbeidsplassen og hva de gjør i forhold til læringsarbeidet. De er også bedt om å beskrive hvordan de opplever arbeidet, om de blir inspirert, sinte, frustrerte med videre. De skal i tillegg beskrive sine refleksjoner og ettertanke i forbindelse med arbeidet – hva de tenker om det som skjer, og hva de har lært av det. Hensikten var at deltakerne skulle utvikle en helhetsforståelse ved at de selv skulle gis anledning til å reflektere over sammenhenger i det arbeidet de gjorde.

Samlinger

I løpet av programmet var det avholdt fire samlinger. Hver samling varte i to uker. Her deltok ansvarlige for Grunnopplæringsprogrammet fra SKD og deltakerne. Sensorene fra Høgskolen i Agder deltok under framlegging av læringsrapportene og ga muntlig tilbakemelding på disse. Ved den første samlingen var de sentrale veilederne til stede og møtte deltakerne for første gang, deretter var de til stede under framlegging av læringsrapportene på den andre samlingen.

Samlingene skal brukes til å se på erfaringer med arbeidsoppgaver deltakeren har utført i praksisperioden, til videre arbeid med ulike fagområder, til introduksjon av nye tema og til å planlegge og legge til rette for nye aktiviteter for neste periode. Målsettingen er at kursdeltakerne skal integrere teori og praksis. Å knytte de erfaringene de har gjort seg i løpet av praksisperioden til teoretiske emner som gjennomgås på samlingene, er viktig for at deltakerne skal få en helhetlig forståelse av arbeidsoppgavene. Teorien skal brukes til å forstå situasjoner og arbeidsoppgaver en blir stilt overfor. Et nært forhold mellom teoretisk innlæring og praktisk arbeid blir dermed viktig for deltakernes faglige utvikling og motivasjon. Studentene er motivert av egne arbeidsoppgaver, kunnskapens relevans og overførbarhet til det daglige arbeidet. Idealet er at det ikke skal være et misforhold mellom arbeidsoppgaver i praksisperiodene og det som skjer på samlingene.

Samlingene hadde forskjellig innhold alt etter når på året de ble avholdt, for i størst mulig grad å kunne følge kontorenes syklus. På den første samlingen om høsten ble det tatt utgangspunkt i vedtaksskriving, og på vårparten tok en for eksempel utgangspunkt i de aktiviteter som kontorene vanligvis arbeider med på den tiden av året, som basislikning og forberedelse til psa-likning¹⁰.

¹⁰ Forhåndsutfylte selvangivelser og likningen av disse.

Utviklingen av et nasjonalt nettverk, at deltakerne møter likesinnede de kan ha kontakt med gjennom studiet, er også et viktig aspekt ved de sentrale samlingene. De treffer fagpersoner det kan være nyttig å ha kontakt med og som de kan støtte seg til i sitt videre arbeid.

Kort om innholdet på samlingene

På den første samlingen ble det på forskjellige måter arbeidet med tema i tilknytning til skatterett, likningsforvaltning, arbeidsoppgaver og arbeidsmetoder på likningskontor og folkeregister samt samarbeidspartnere som kemner/kommunekasse, trygdekontor, Aetat mv. I tillegg ble det brukt tid på forberedelser og avklaring av arbeidsoppgaver til den nye modellen og til sammensetting av studiegrupper.

Den andre samlingen ble brukt til presentasjon av arbeidsoppdrag, som denne gangen omfattet vedtaksskriving. Et annet tema var regnskap og regnskapsforståelse. Deltakerne hadde på forhånd arbeidet med en regnskapsoppgave som de hadde sendt inn. Andre temaer var virksomhetsplanlegging og likningsforvaltning i tillegg til valgfrie temaer innenfor aktuelle skatterettslige problemstillinger. Deltakerne jobbet også med gruppeoppgaver.

Tredje samling ble, foruten presentasjon av arbeidsoppdrag, viet til temaer som «innhenting av opplysninger på alternative måter» og selskapsbeskatning. Valgfrie temaer var privatforbruk, vedlikehold, utgiftsgodtgjørelse og naturalytelser, og gevinst og tap ved realisasjon av bolig. Andre valgfrie temaer var utlandsbeskatning, beskatning av næringsdrivende innen helse, bygg og anlegg og transport, praktisk bruk av skjønn og regnskap. Valgfrie temaer ble plukket ut i forhold til hvilke temaer deltakerne skulle jobbe med. Deltakerne ble også bedt om å ta med vedtak de hadde skrevet innenfor temaer som privatforbruk og skjønnslikning, som utgangspunkt for diskusjon og analyse.

Den siste samlingen ble brukt til temaer som kommunikasjon, valgfrie temaer som realisasjon av aksjer, næringsbegrepet og selskapsdannelser/fusjon. Likningsforvaltning, teori rundt temaer som saldoavskrivninger, personinntekt og periodisering, regnskapsskatt, var også temaer som ble tatt opp på samlingen, i tillegg til evaluering, tilbakeblikk og refleksjoner i forhold til Grunnopplæringsprogrammet, siden dette var siste samling.

Temaene som ble behandlet på samlingene reflekterte til en viss grad også hvilke temaer deltakerne arbeidet med i praksisperiodene.

«Eksamen»

Framleggelsen av arbeidsoppdrag var en viktig del av samlingene. Deltakerne skal få erfaring med å legge fram og diskutere eget arbeid og de vurderingene de selv

har gjort i forbindelse med dette arbeidet. Dette er en del av evalueringen deltakerne skal gjennom for å få godkjent programmet som en formell utdanning.

En intensjon når det gjelder nye kompetanseutviklingstiltak i etaten bør også være å tilby sine ansatte utviklings- og opplæringsmuligheter med adgang og mulighet til økt formell utdanning.

Det ble i etterkant av den første samlingen inngått avtale med Høgskolen i Agder om utsteding av vektall og evaluering av deltakernes arbeidsoppdrag. De står for godkjenning av vektall og for den eksterne evalueringen av deltakernes arbeid og for utarbeidelsen av sensorveiledning.

Hensikten med å ha en evaluering er at den skal sikre en viss kontroll med at deltakerne har arbeidet med temaer og tilegnet seg den kompetansen som er nødvendig for å tilfredsstille kravene til vektall og det som forventes etter fullført grunnopplæring.

Evalueringen skal også gi deltakerne en tilbakemelding på hvorvidt de tilfredsstiller kravene til nødvendig kompetanse for å kunne utføre de oppgavene som forventes av dem etter fullført modul eller program. Sensorene skal dermed vurdere én kunnskapsdel og én ferdighetsdel.

For å kunne godkjenne vektall er det vanligvis et krav fra høgskolen at individuell prøving skal utgjøre halvparten av evalueringsgrunnlaget. Evalueringsgrunnlaget i dette Grunnopplæringsprogrammet består av individuelle arbeidsoppdrag samt fellesprodukt i én og samme rapport. Evalueringen består av individuelle biter og fellesdeler. De ulike studiegruppene leverer læringsrapporten før hver samling, unntatt den første samlingen, og presenterer arbeidet sitt i løpet av samlingene. Deltakerne vurderes til bestått eller ikke bestått på individuelt grunnlag. Fellesproduktet til studiegruppene vurderes på vegne av hele gruppen.

Etter å ha gjennomført programmet, skal deltakerne ha tilegnet seg ti vektall innen tre moduler, en modul på fire vektall og to på tre vektall hver. Det er videre tenkt at det skal åpnes for at de som ønsker det skal kunne ta deler, det vil si enkelte moduler, av opplæringsprogrammet.

Evalueringsformen betegnes som krevende for sensorene. Det er viktig at sensorene får gi muntlig tilbakemelding umiddelbart etter en gjennomgang av læringsoppdraget. Det ble også gitt skriftlige tilbakemeldinger til den enkelte deltaker. Tilbakemeldingene er viktige for deltakernes motivasjon for det videre arbeidet.

Nettlæring

En intensjon ved oppstart var at deltakerne og veilederne skulle ta i bruk data-nettet som formidlingsverktøy, og at noe av læringsarbeidet skulle foregå via etatens interne datanettverk. Dette har ikke fungert etter intensjonen. Målsettingen er på sikt at etatens intranett for læring vil utvikle seg til å bli en sentral lærings-

form i etaten. Elementer i det tenkte framtidige konseptet for grunnopplæring og etter- og videreutdanning i etaten, som for eksempel «læringsmiljøet», som skulle være et tilbud om bruk av etatens intranett til deltakerne, er dermed ikke med i evalueringen. Det har av ulike årsaker ikke vært praktisk mulig å gjøre bruk av dette tilbudet, noe som ligger utenfor de programansvarlige sitt herredømme.

Deltakernes bakgrunn

Målgruppen for Grunnopplæringsprogrammet kull I var nyansatte likningssekretærer og saksbehandlere. I det første Grunnopplæringsprogrammet deltok 21 saksbehandlere/likningssekretærer. To sluttet i løpet av året programmet pågikk. Deltakerne var fra åtte av landets 19 fylker, fra Troms i nord til Agder i sør. I løpet av programmet var det to deltakere som sluttet.

Kursdeltakerne har bakgrunn fra ulike utdanningsinstitusjoner. Samtlige hadde 40 vekttall eller mer fra universitet eller høyskole før de ble ansatt. Seks av deltakerne hadde enten en treårig revisorutdanning bak seg eller et tredje år med revisjon etter en toårig økonomisk administrativ utdanning. De aller fleste hadde 20 vekttall eller mer i økonomisk/administrative fag på høyskole eller universitetsnivå. Ellers varierte fagene i deltakernes fagkrets fra engelsk grunnfag, sosialøkonomi mellomfag, juridiske fag, pedagogikk grunnfag og statsvitenskap grunnfag. Ei var utdannet kommunalkandidat og ei var utdannet landbruksøkonom. Nesten halvparten av deltakerne hadde gjennomført et introduksjonskurs for nyansatte som var arrangert i regi av Skatteetatskolen våren før oppstarten av Grunnopplæringsprogrammet. Deltakerne hadde også fullført eller påbegynt brevkurset «Innføring i likning» i regi av etaten.

Hvor lenge deltakerne hadde vært ansatt på sine respektive likningskontorer, varierte også en del, fra nesten fire år til et par måneder. Dette gjorde at deltakerne hadde ulik erfaringsbakgrunn og kjennskap til etaten ved oppstart av Grunnopplæringsprogrammet. Slike ulikheter kan fungere splittende eller gjensidig utfyllende på gruppemedlemmene i de ulike studiegruppene eller kullet som helhet. At de også var geografisk spredt, skulle bidra til at de lærte om andre «kontorkulturer», i form av rutiner og problemstillinger, enn den som var dominerende på deres eget kontor.

Størrelsen på kontorene som deltakerne arbeidet på varierte fra to til 50 ansatte. Dette medførte at deltakerne hadde gjort seg ulike erfaringer i løpet av den tiden de hadde vært i arbeid på likningskontorene, og fortsatte å gjøre det gjennom Grunnopplæringsprogrammet. De som arbeidet på større kontorer fordypet seg i

mer spesielle temaer etter eget valg. De som arbeidet på små kontorer tilegnet seg bred erfaring fra et spekter av oppgaver.

Til tross for disse ulikhetene i deltakernes bakgrunn, ble dette første kullet betegnet som en forholdsvis homogen gruppe. Det var ulike oppfatninger om hvorvidt dette ville være problematisk eller berikende for programmet. Noen av deltakerne var bekymret for at det ville få negative konsekvenser for arbeidet i studentgruppene og på samlingene, at de hadde jobbet lenge på likningskontor, og at de hadde, som eksempel, gode kunnskaper i regnskap, mens andre igjen hadde jobbet kort tid og ikke hadde noen kunnskaper på samme felt. En annen oppfatning var at ulikt kunnskapsnivå kunne fungere stimulerende på gruppearbeid og faglige diskusjoner.

Beskrivelse av case-kontorene

I løpet av Grunnopplæringsprogrammets siste praksisperiode og delvis også etter at programmet ble avsluttet, ble det foretatt fire kontorbesøk. Hensikten med kontorbesøkene har vært å skaffe et grundigere bilde av læringsvilkårene på arbeidsplassen og hvilke virkninger Grunnopplæringsprogrammet har på de ulike kontorene. I forbindelse med besøkene ble en representant fra ledelsen intervjuet, lokal veileder eller fadder og deltakeren eller deltakerne. Kontorene ble valgt ut fra størrelse og geografi. Vi vil her gi en kort beskrivelse og analyse av case-kontorene for å gi leseren et bilde av hvilke kontorer som ble evaluert på denne måten og deres engasjement i programmet.

Kontorene varierte i størrelse. To av kontorene hadde mellom 45 og 50 ansatte, mens de andre to hadde mellom 15 og 20 ansatte.

På de store kontorene var det to deltakere på kull I i Grunnopplæringsprogrammet. De minste kontorene hadde én deltaker hver.

Lederne og de fleste fadderne/lokale veilederne hadde bakgrunn fra Skatteetatskolen. Én av lederne hadde også lederutdanning fra en utdanningsinstitusjon utenfor etaten. Alle lederne påpekte at forventningene de hadde til det nye Grunnopplæringsprogrammet var preget av deres egen bakgrunn fra Skatteetatskolen.

Samtlige av kontorene hadde oppfattet deltakelse for nyansatte likningssekretærer i programmet som obligatorisk. Ett av kontorene hadde tatt deltakelse i Grunnopplæringsprogrammet med som et krav ved utlysning av stillingen som likningssekretær/saksbehandler ved kontoret.

Det varierte hvor mye kontakt kontorene hadde med SKD i forbindelse med grunnopplæringen. To av kontorene, ett av de store og ett av de små, hadde mye kontakt, mens de andre to mente de hadde liten kontakt. Den ene lederen hadde

heller ikke prioritert å delta på alle ledermøtene¹¹ i forbindelse med Grunnopplæringsprogrammet. Årsaken til manglende kontakt ble oppgitt å være uklar informasjon fra SKD. Det kontoret som hadde liten kontakt med SKD, var for øvrig det eneste av case-kontorene som ikke hadde deltakere på etterfølgende kull.

Organiseringen av deltakernes lesetid varierte fra to dager til etter behov. Ved alle case-kontorene fikk samtlige nyansatte egen fadder. Dette var ikke noe nytt som ble innført med Grunnopplæringsprogrammet, men en del av rutinen ved nyansettelser. Ved ett av de store kontorene hadde deltakerne hele tiden forholdt seg til den lokale veilederen, mens når det gjaldt andre kontorer, hadde lokale veiledere skiftet etter hvilke temaer de jobbet med. Lokale veiledere ble også kalt ressurspersoner. Ved de andre kontorene hadde deltakerne derimot hatt samme fadder, det vil si at ei hadde skiftet fadder på grunn av permisjon, men hadde ulike ressurspersoner i kollegiet å forholde seg til underveis, avhengig av hvilket tema de arbeidet med.

Ingen av case-kontorene hadde, ifølge lederne, behov for å hente læringsressurser utenfra, som for eksempel hospitering eller relevante arbeidsoppgaver for deltakeren. Kontorene hadde organisert arbeidet sitt i ulike grupper av varierende størrelser. Ved de store kontorene hospiterte deltakerne i de ulike gruppene. Ved ett av de mindre kontorene jobbet derimot deltakeren tett med lokal veileder.

Case-kontorenes erfaringer med Grunnopplæringsprogrammet vil i det følgende presenteres sammen med erfaringene til de andre kontorlederne og deltakerne.

¹¹ Dette var sentrale møter arrangert av de som var ansvarlige for grunnopplæringen i SKD, for lederne for kontorene som deltok i programmet.

3 Forventninger til Grunnopplæringsprogrammet

Ved oppstart av en ny praksisorientert grunnopplæring i en etat som lenge har gjennomført tradisjonell utdanning gjennom egne skoler, var det knyttet en del forventninger. I dette kapittelet skal vi kort beskrive noen av de forventningene deltakerne og kontorene hadde til Grunnopplæringsprogrammet.

Deltakernes forventninger

I tillegg til det som kom fram i intervjuene som ble foretatt, formidlet deltakerne sine forventninger til Grunnopplæringsprogrammet i statusrapporten de sendte inn før første samling. Denne rapporten skulle brukes til å vurdere deltakernes status med hensyn til hvilke erfaringer de hadde, tidligere, nåværende og framtidige arbeidsoppgaver og læringsbehov. I disse rapportene kom det fram at deltakerne først og fremst forventet en praktisk rettet opplæring. De var positivt innstilt til kombinasjonen av teori og praksis gjennom samlinger med gjennomgang av teoretiske emner og praksisperioder med konkrete arbeidsoppgaver i tilknytning til dette. Det lå dermed klare forventninger til at det skulle være sterk grad av samsvar mellom teori på samlingene, og de arbeidsoppgavene de skulle utføre i periodene mellom samlingene.

De hadde også forventninger om raskt å kunne utføre selvstendige arbeidsoppgaver, et økt kunnskapsnivå innen sentrale temaer i etaten og til å bedre kunne se helheten og sammenhengen i det arbeidet som likningskontorene gjør.

I tillegg forventet de at de skulle ha medvirkning og medbestemmelse når det gjaldt innhold og gjennomføring av Grunnopplæringsprogrammet. De var klar over at de var «prøvekaniner» og at dette ville medføre en del innkjøringsproblemer. Samtidig var de innstilt på å tilegne seg et størst mulig faglig utbytte i løpet av programmet.

Utveksling av erfaringer i samarbeid med andre nyansatte i etaten, etablering av nettverk og etter hvert også tilegnelsen av 10 vekttall, var også viktige motivasjonskilder for deltakerne.

Kort oppsummert var deltakernes forventninger basert på :

- Samsvar mellom teori og praksis
- Bli selvstendige arbeidstakere
- Etablere nettverk
- Tilegnelse av vektall

Kontorenes forventninger

På spørsmål om hvilke forventninger lederne hadde til det nye Grunnopplæringsprogrammet da det først startet, svarte de fleste at disse først og fremst gikk på at programmet skulle være en fleksibel opplæringsmodell tilpasset kontorenes behov, i tillegg til at den skulle være ressursbesparende. Kontorene skulle få tilbake produksjon i form av arbeidsoppgaver som deltakerne gjennomførte som en del av opplæringen, samtidig som de forventet at resultatet av opplæringen faglig sett skulle være like «bra og nyttig» som tidligere. Siden kontorene var invitert til å være med på å legge premissene for programmet, ville de også være med på å vurdere hva de betraktet som faglig bra og mindre bra. Forventninger til den faglige opplæringen var knyttet til de erfaringene lederne selv hadde, fra den gamle Skatteetatskolen, som da naturlig nok ble rammen for deres forståelse. Mange hadde dermed en forventning om at det nye programmet skulle likne på det faglige innholdet i saksbehandlerlinjen ved Skatteetatskolen, slik de kjente den. Dette kunne åpne for en del misforståelser med hensyn til gjennomføringen av den nye grunnopplæringen. Alle mente likevel at kombinasjonen praksis og teori ville medføre en forbedring i forhold til den gamle modellen. De forventet at deltakerne ville lære seg å bli selvstendige med hensyn til arbeidsmåter og oppnå større læringseffekt av at de jobbet med virkelige saker og vedtak, i stedet for å sitte på skolebenken, og at dette ville være bra for produksjonen på kontoret.

En av lederne ved et større kontor sa det slik:

«Jeg hadde forventninger til at dette skulle være en ny form for læring. Har tro på at kombinasjonen mellom praksis og teori innebærer en bedre måte å lære på og hadde store forventninger til det nye Grunnopplæringsprogrammet. Læringssekretærene vi ansetter har en helt annen grunnkompetanse nå enn det som var vanlig tidligere. De hadde 40 vektall fra før og har inne en studieteknikk som gjør det naturlig for dem å finne svar sjøl. Den tidligere etatsskolen fun-

gerte jo slik at du var borte et skoleår og lærte hvordan ting skulle gjøres, så kom du tilbake på kontoret og ble fortalt at 'nei, her gjør vi det slik og slik'. Med denne nye modellen får vi bedre samsvar mellom virkelighet og det du lærer.»

Dette sitatet illustrerer godt deler av de forventningene de fleste lederne for kontorene hadde til den nye grunnopplæringen, og hvilke utfordringer de mente kontorene sto overfor når det gjaldt nyansatte i etaten.

Det kom imidlertid også fram en grunnleggende skepsis til å erstatte den gamle skolemodellen, et system som de fleste syntes hadde fungert bra. Mange uttrykte engstelse for at det faglige innholdet i den nye modellen ville bli dårligere, i og med at det nå skulle bli mindre tradisjonell skole og undervisning. Samtidig var de aller fleste overbevist om at kombinasjonen teori og praksis var den riktige veien å gå, i tillegg til at den ansatte ikke ble borte fra kontoret, men var en del av arbeidsmiljøet hele tiden.

Ved oppstart hadde de fleste av deltakerne og kontorlederne en oppfatning av at deltakelse i programmet var obligatorisk for de nyansatte. Dette medvirket til at mange av kontorlederne trodde det lå et mer fastspikret opplegg til grunn for opplæringsprogrammet enn det som var tilfellet. Samtidig utløste det en rekke spørsmål knyttet til personalpolitiske retningslinjer, som for eksempel diettgodtgjørelse og spørsmål om overtid.

Noen av lederne svarte at de ikke hadde særlige forventninger til det nye Grunnopplæringsprogrammet, fordi de ikke visste noe særlig om den nye modellen på forhånd. De mente informasjonen de hadde fått på forhånd var lite tilfredsstillende. Informasjonen fra SKD var «forståelig, men usammenhengende», slik én av lederne uttrykte det.

Den praktiske nytten hadde de likevel en del forventninger til. Disse var knyttet til det som ble beskrevet som hensikten med programmet, nemlig at den «nyansatte rask skulle kunne bidra i effektiv produksjon med god kvalitet i oppgaveutførelsen.» Her varierte forventningene en del i forhold til størrelsen på kontorene. De små kontorene ville gjerne få mest mulig produksjon av studenten raskest mulig. Her representerer også ofte deltakerne en betydelig del av ressursene på kontoret. De store kontorene hadde ofte mer langsiktige planer for studenten, med vekt på faglig utvikling og framtidig spesialisering.

Kontorenes forventninger:

- Ressursbesparende fordi en har studenten i produksjon og som en del av arbeidsmiljøet
- Få studentene raskt i produksjon

- At Grunnopplæringsprogrammet var obligatorisk
- Et mer «fastspikret» opplegg
- Godt læringsutbytte for deltakerne som en følge av kombinasjon læring og praksis

4 Krav og utfordringer

Gjennomføringen av et opplæringsprogram som i hovedsak bygger på læring gjennom praktisk arbeid stiller deltakere og likningskontorene, som den viktigste læringsarenaen i programmet, overfor en del nye utfordringer. I dette kapittelet vil vi se på hvordan kontorene forberedte seg til å delta i Grunnopplæringsprogrammet, hvilke problemer som gjorde seg gjeldende den første delen av programmet, og hvilke problemer som ble løst etter hvert.

I Grunnopplæringsprogrammet legges det til grunn at deltakerne har ansvar for egen læring. Det stiller store krav til deltakerne med hensyn til selvstendighet, å ta initiativ, fleksibilitet og bevissthet. Deltakerne skal være med på å lage sine egne læringsplaner i samarbeid med sin leder, delta i studiegrupper, skrive arbeidsoppgaver, individuelle læringslogger og gruppelogger. Samtidig skal de være med i deler av den ordinære produksjonen på kontoret, der de skal være en del av arbeidsmiljøet.

En av lederne mente den nye modellen kanskje stilte litt vel store krav til deltakerne, fordi læringsvilkårene på arbeidsplassen var svært avhengig av deltakeren selv. Deltakerne måtte selv signalisere tydelig hvilke behov de hadde, siden alt var avhengig av hvorvidt de kunne stille krav.

Grunnopplæringsprogrammet stiller også store krav til kontorene. I beskrivelsen av programmet for 2000/2001 heter det at «læringsarbeidet vil være avhengig av innsats fra mange ressurspersoner i miljøet». En praktisk rettet utdanning med arbeidsplassen som viktigste læringsarena krever dermed at kontorene stiller læringsressurser til rådighet. Dette gjorde kontorene blant annet i form av faddere eller/og lokale veiledere. Kontorene skal utarbeide mål for læring og kompetanseutvikling og strategier for å realisere disse målene. Siden det daglige arbeidet i stor grad er en del av programmet, blir det viktig for kontorene å finne en naturlig balanse mellom produksjon og utviklingsarbeid. De må utvise fleksibilitet når det gjelder å finne relevante arbeidsoppgaver for deltakerne. Grunnopplæringsprogrammet krever en ledelse på kontorene som muliggjør læring og utvikling for deltakeren.

Kort oppsummert vil programmet stille følgende krav:

Til deltakerne:

- Høy grad av selvstendighet og evne til å ta initiativ og å sette grenser

- Evne til å arbeide i grupper
- Evne til refleksjon over egen læring

Til kontorene:

- Stille ressurser til rådighet
- Utarbeide mål for læringsarbeid
- Utvise fleksibilitet i forhold til arbeidsoppgaver for studentene

Hvordan kontorene forberedte seg

De fleste av kontorlederne hadde gjort forberedelser i form av at de hadde informert om Grunnopplæringsprogrammet, eller det de visste om det, på kontormøter. Det var viktig at resten av kollegiet hadde forståelse for at den nyansatte også var i en læresituasjon. Studentsituasjonen innebar blant annet at deltakeren måtte få satt av tid til å lese og arbeide med oppgaver i tilknytning til programmet.

Som nevnt mente lederne at de hadde fått for dårlig informasjon om hva Grunnopplæringsprogrammet egentlig var for noe, og at dette gjorde kontorene for dårlig forberedt på hva programmet innebar. Dette gjaldt også for de kontorene som, siden de hadde vært med i utviklingen av den nye modellen, var godt informert om Grunnopplæringsprogrammet. Dermed ble det også begrenset hvor mye informasjon de andre ansatte og den lokale veileder eller fadder fikk, og om hvorvidt programmet skilte seg fra den vanlige opplæringen kontorene skulle gi nyansatte. De fleste var usikre på kontoret sin rolle, men fikk mer klarhet underveis. Her bidro ledermøtene, de dekket til en viss grad behovet for den veiledning og avklaring som syntes å gjøre seg gjeldende.

Ett av de små kontorene hadde forstått det nye Grunnopplæringsprogrammet slik at det skulle innebære en ordning der veiledningsansvaret lå på fylkesnivå. I dette tilfellet var det fylkesskattekontoret som hadde meldt deltakeren på Grunnopplæringsprogrammet for nyansatte saksbehandlere, uten at det lokale kontoret var klar over dette. Det lokale kontoret hadde ansatt deltakeren som hadde bakgrunn som revisor og som for øvrig var eneste revisor på dette kontoret. Etter hvert fikk de imidlertid forståelsen av at det lokale kontoret hadde mye ansvar for opplæringen. De ble forespeilet skreddersydde opplegg for deltakeren, noe som ikke var tilfellet, mente lederen.

De litt større kontorene tenkte ikke så mye over hvorvidt Grunnopplæringsprogrammet ville stille ekstra krav utover det arbeidet de vanligvis gjorde i forbindelse med nyansettelser. Utvikling av kompetanse på store kontorer dreier seg i større grad om utvikling av strategier enn utvikling av den enkelte, og den enkelte ansatte

er en del av en større strategi. Det viste seg likevel at Grunnopplæringsprogrammet krevde mer tid og planlegging enn de var forberedt på.

Lederne hadde også et uklart bilde av hvordan programmet skulle være individuelt tilpasset behovene ved det enkelte kontor. Dette gjaldt også ansvarsforholdet mellom SKD og det enkelte kontor med hensyn til utforming og bestemmelse av arbeidsoppdrag og saker som deltakeren skulle jobbe med i tilknytning til samlingene.

Startproblemer

Problemer som oppstod i begynnelsen av Grunnopplæringsprogrammet skyldtes noen av de ovenfor nevnte uklarhetene. Hvorvidt Grunnopplæringsprogrammet var obligatorisk eller ikke, førte også til en del uklarheter om hvorvidt deltakerne skulle ha godtgjøring for deltakelse på samlinger i form av overtidsbetaling, avspasering og liknende. At dette ikke fikk en rask avklaring, skapte en del frustrasjon hos ledere og deltakere på kontorene.

Uklare ansvarsforhold, rollefordeling og forståelse av hva som var forventet av partene, gjorde at tilbakemeldinger fra de lokale kontorene til SKD ikke alltid fungerte tilfredsstillende. De fleste var usikre på hvilken rolle kontoret og den lokale veilederen skulle ha. Bedre informasjon om slike forhold ble etterlyst både fra deltakere og kontorledere. Etterlysningen av bedre informasjon trenger ikke å bety mer informasjon, men at informasjonen som gis blir forstått og gitt på en oversiktlig måte.

Informasjonen og kunnskapen kontorene hadde på forhånd om programmet varierte. Noen av kontorene var trukket med i planleggingen og utviklingen av Grunnopplæringsprogrammet. Andre mente de knapt hadde kontakt med SKD i denne forbindelse. De fleste kontorene ble imidlertid sittende på gjerdet for å vente og se hva dette var for noe. Konsekvensen ble at både kontorene og SKD brukte tid på å vente på utspill fra hverandre. Samtidig skulle innspill fra kontorene være helt sentralt i den nye modellen. I beskrivelsen av Grunnopplæringsprogrammet legges det vekt på at den nye modellen er under utvikling, og beskrivelsen av programmet var på et generelt nivå, da det var deltakerne og lederne som i stor grad skulle legge premissene for innholdet.

Hvor mye tid skulle brukes til å lære deltakerne basisoppgaver, og hvor mye spesialisering skulle de ha? Dette var et spørsmål lederne var opptatt av, og de definerte gjerne basiskunnskaper og spesialistkunnskaper noe forskjellig.

Noen oppfattet modellen slik at deltakerne skulle få den vanlige og generelle opplæringen kontorene vanligvis ga de nyansatte, deretter skulle deltakerne gå i dybden i temaer, og bruke den sentrale veilederen til faglige spørsmål gjennom hele opplæringsprogrammet.

Andre kontorer hadde den oppfatning at deltakerne skulle bli kjent med etaten og få generell opplæring på samlingene i løpet av Grunnopplæringsprogrammet, for så å gå i dybden på utvalgte temaer på arbeidsplassen. Dette la en del føringer på hvordan de tenkte og forberedte seg i forhold til Grunnopplæringen.

Deltakerne og lederne var uvant med den arbeidsformen som det nye Grunnopplæringsprogrammet innebar. Kunnskapsutvikling gjennom refleksjon, det vil si utforming av læringslogger og gruppelogg, var uklart for mange, særlig i startfasen. Det tok tid å gi dette arbeidet et innhold som var forståelig og håndterlig for deltakerne så vel som for lederne og de lokale veilederne.

Det var også knyttet en del spenning til hvordan studentenes kunnskap skulle dokumenteres gjennom et individuelt arbeidsprodukt og et felles produkt i læringsrapporten som ble levert for hele studiegruppen. At det ikke fantes klare svar på deres spørsmål, førte til økt frustrasjonsnivå, og veien fram til det første ferdige produktet som gruppene la fram på den andre samlingen, var preget av at det nok hadde vært en del frustrerte studenter på kontorene rundt omkring.

Deltakerne opplevde også et sterkt tidspress i løpet av den første praksisperioden mellom første og andre samling. Ulempen ved å kombinere læring og arbeid viste seg raskt å være knyttet til disponering av tid. Deltakerne ønsket en strammere struktur på innleveringsoppgaver og frister, slik at de kunne planlegge perioden bedre i forhold til det arbeidet som skulle gjøres på kontoret.

Med tanke på at dette var det første Grunnopplæringsprogrammet og en del av utprøvingen av en ny modell, bør det være rom for at det oppstår en del startproblemer og begrepsforvirring. Utfordringen ble hvordan deltakerne selv, kontorene og SKD best skulle håndtere disse problemene og utvikle programmet videre. De fleste av startproblemene løste seg underveis i programmet.

Løsning av startproblemer

Startproblemene lot seg rette opp etter hvert. Deltakerne kom med krav om strammere struktur og bedre informasjon, noe som ble møtt med forståelse fra de programansvarlige. Kravet om strammere struktur og bedre informasjon bunnet blant annet i at deltakerne hadde fått en regnskapsoppgave i slutten av den første praksisperioden før den andre samlingen. Dette hadde de fått i tillegg til det arbeidet de hadde fra før med å fullføre læringsrapporten, noe som skapte en del frustrasjon. Dette ble ikke gjentatt senere i programmet, og deltakerne var på slutten av programmet fornøyd med innleveringsplaner og informasjonen som kom. De mente også at problemet med å få nok tid til å jobbe med læringsaktiviteter bedret seg, og at de ble gitt bedre tid til faglig fordypning og til å jobbe med oppdragene etter hvert. Deltakerne ga uttrykk for at informasjonen ble bedre og strukturen strammere etter den andre samlingen. Dels skyldes nok dette at deltakerne ble mer erfarne

og bedre kjent med programmet, dels skyldes det at informasjonen og rutinene fra SKD bedret seg. Kontorene som hadde deltakere på etterfølgende kull, ga også uttrykk for at de syntes informasjonen fra SKD var betraktelig bedre ved senere kull. Vi har i denne evalueringen ikke grunnlag for å underbygge dette nærmere, da evalueringen bare omfatter kull I.

Etter hvert som deltakerne kom lenger ut i Grunnopplæringsprogrammet, fikk de bedre oversikt over hvilke forventninger de skulle ha til seg selv, til sine ledere og det de skulle prestere. Dette gjorde at de syntes de lærte mer. En gjennomgang av prosjektarbeid og hva som forventes av dem i arbeidet med gruppeloggene, burde bli gitt tidligere i programmet, mente de deltakerne som opplevde gjennomgangen som svært nyttig. Om det ville ha bedret situasjonen er det vanskelig å si noe om, da vi ikke har sammenliknet dette kullet med etterfølgende kull i denne evalueringen.

Uklarheter i tilknytning til spørsmålet om Grunnopplæringsprogrammet skulle betraktes som obligatorisk for nyansatte saksbehandlere, ble også tatt opp på et tidlig tidspunkt i programmet, uten at det fikk en avklaring i løpet av programmet.

Kort oppsummert var de fleste problemene ved oppstart knyttet til:

- Opplevelse av uklar ansvarsfordeling og roller.
- Uklare forventninger.
- Ønske om klarere informasjon og strammere struktur for å unngå tidspress.

Dette ble løst ved:

- Ingen flere oppgaver i tilknytning til Grunnopplæringen, utenom læringsrapporten, som skulle leveres like før en samling.
- De fikk etter hvert utvidet lesetiden ved de fleste kontorene. Dette bidro til at deltakerne mente læringen på arbeidsplassen fikk bedre vilkår.
- Ansvarsfordeling og rolleavklaring ble for kontorene sin del klarere, selv om de opplevde at ikke alt fikk sin avklaring i begynnelsen av programmet.

5 Likningskontoret som læringsarena

De viktigste læringsarenaene i samfunnet i dag er arbeidsplassen og utdannings-systemet. Viktigheten av arbeidsplassen som læringsarena er underbygget og dokumentert i flere undersøkelser og evalueringer, for eksempel «Bedriften som lærested» (Larsen, Longva, Pape og Reichborn 1997) og «Lærende arbeid» (Skule og Reichborn 2000). Det ligger en utfordring i å kartlegge og synliggjøre betingelser for utvikling av gode læringskulturer på arbeidsplassen. Det er på denne arenaen læring og produksjon griper inn i hverandre og kan gi gode læringsbetingelser for deltakerne og ressursutnytting for kontorene. Den nye modellen for Grunnopplæring, med utgangspunkt i erfaringsbasert læring, medfører en flytting av oppmerksomheten fra rent undervisningspregede aktiviteter til læring. Programmet krever at kontorene skaper gode lærevilkår for deltakerne. I dette kapittelet vil vi gjennomgå læringsvilkårene på likningskontorene som deltok i programmet, ved å se på hvordan kontorene organiserte opplæringen, hva deltakerne opplevde av motiverende og begrensende faktorer i læringsarbeidet, og på deres tilgang til læringsressurser i løpet av Grunnopplæringen. Vi vil også her gå nærmere inn på hvordan de lokale veilederne og fadderne opplevde sin rolle.

Fleksibiliteten i modellen ligger i at det skal være den enkelte deltakers behov for læring i forbindelse med faglige utfordringer i arbeidsoppgaver som står i sentrum. På arbeidsplassen vil læringsaktiviteter konkurrere med andre krav og behov, noe som blir en utfordring for deltakeren selv og for kontorets ledelse og organisasjon. Det var ikke alltid like lett å skille mellom deltakernes læringsbehov og kontorenes produksjonsbehov. Når vi nå omhandler likningskontorene som læringsarena, er det i hovedsak deltakernes synspunkter og perspektiver det tas utgangspunkt i. Det er deltakerne som er hovedaktører i programmet, og det legges vekt på at deltakerne selv har ansvar for egen læring og for å formulere læringsbehov. Samtidig er det kontorene og deres behov som skal være en drivende kraft i programmet. I beskrivelsen av organisering og tilrettelegging av læringsarbeidet på kontorene vil også ledernes og de lokale fadderne/veilederne synspunkter være viktige.

Lærevilkår på arbeidsplassen

Læringsintensive jobber kjennetegnes ved at de innebærer krav til den enkelte om å tilegne seg kunnskap og ferdigheter. Dette kan være generelle krav fra ledelsen, kollegaer og brukere. Støtte og stimulans fra ledelsen, konstruktive tilbakemeldinger fra resten av arbeidsmiljøet og god faglig kontakt med andre kjennetegner også gode læringsmiljø.

I Grunnopplæringsprogrammet er det kontorenes oppgave å sørge for at deltakerne har gode lærevilkår, å stille ressurser til rådighet, for eksempel læringsressurser i form av faddere eller/og lokale veiledere. De skal finne relevante og varierte arbeidsoppgaver for deltakerne i tråd med oppsatte læringsmål. Sammen med deltakerne skal de utarbeide mål for læring og strategier for å realisere disse målene, og klargjøre læringsbehov. Deltakerne skal gis faglig kontakt med andre gjennom studiegruppene, sentrale samlinger og sentrale veiledere.

Kontorenes måter å organisere opplæringen på

Deltakerne arbeidet på kontorer med alt fra to til 50 ansatte. Dette la naturlig nok føringer på hvilke læringsvilkår de opplevde på arbeidsplassen, og hvordan arbeidet med å tilrettelegge for læring ble organisert. Det innebar for eksempel litt ulike rutiner med hensyn til kvalitetssikring ved kontorene, avhengig av størrelse og ressurser. De som arbeidet ved større kontorer fordypet seg oftere i saker og temaer enn de som arbeidet ved små kontorer. Ved de mindre kontorene hendte det også at deltakeren var alene på kontoret, og noe som krevde kjennskap til et bredt spekter av temaer og oppgaver. Disse kontorene hadde ikke de samme ressursene til kompetanseheving og faglig utvikling for den enkelte som de større kontorene, fordi de var ikke mange nok til å utgjøre et faglig miljø. For de som arbeidet ved små kontorer kunne det også by på ekstra problemer å finne arbeidsoppgaver som var relevante i forhold til oppgaver og aktiviteter i forbindelse med de sentrale samlingene. Dette løste de ved å henvende seg til andre kontorer i samme region, eventuelt fylkesskattekontoret, når de trengte hjelp, råd og relevante arbeidsoppgaver til samlingene. Ved de mindre kontorene opplevde deltakerne oftere at det ble konflikter mellom arbeidet med Grunnopplæringsprogrammet og andre arbeidsoppgaver, på den måten at de i større grad opplevde at læringsaktiviteter konkurrerte med krav og prioriteringer på arbeidsplassen. Det kunne også dukke opp oppgaver som ikke var planlagte, eller som de ikke var forberedt på at de skulle jobbe med, for eksempel ved sykdom. Slikt sett var de små kontorene mer sårbare overfor uforutsette endringer.

Ved de store kontorene hadde en fra før visse rutiner på hvordan nyansatte skulle læres opp eller tilegne seg den nødvendige kunnskapen for å kunne fungere i produksjonen. De hadde også gjerne videre planer for de ansattes egen faglige utvikling som en del av en større strategisk utvikling av kompetanse på kontoret. Skulle det komme endringer av planer eller dukke opp arbeidsoppgaver, var kontorene ikke så sårbare overfor dette som de små kontorene.

Både på de små og store kontorene opplevde de fleste av deltakerne en hektisk hverdag med mange arbeidsoppgaver. De erfarte snart at læringsaktivitetene konkurrerte med andre krav og behov på kontoret. Den første mellomperioden bar preg av tidspress for å få ferdig oppgaver og den første læringsrapporten til Grunnopplæringsprogrammet samtidig som de skulle ivareta sine ordinære arbeidsoppgaver. Ikke alle opplevde forståelse fra kollegiet når det gjaldt deres situasjon som student, som innebar at de i perioder hadde behov for skjerming fra andre arbeidsoppgaver ved kontoret. Dette var typiske startproblemer. Slike konflikter er godt kjent fra andre praksisbaserte utdanninger, som for eksempel i fagopplæring, der det ofte er spørsmål om arbeidsoppgavene og arbeidsdagen skal styres av behov i produksjonen eller av oppsatte læringsmål. Ved konflikt mellom arbeidet på kontoret og arbeidsoppgaver i forbindelse med Grunnopplæringsprogrammet, ble arbeidet på kontoret prioritert, ifølge deltakerne.

Noen av lederne mente det var viktig at de nyansatte tidlig skulle få kjennskap til rutiner på kontoret og hva etaten står for. Dette innebar en ganske intens arbeidsperiode for deltakerne den første tiden. Lederne hadde også fått klare tilbakemeldinger fra kursdeltakerne om at de følte det ble for mye å gjøre. En løpende dialog med deltakerne ble viktig for å løse problemet uten å overkjøre studentene helt. Samtidig kom det også synspunkter på at deltakerne måtte tåle hardt arbeidspress, og at dette kunne anses som en slags test på hvordan de taklet slike situasjoner. For at arbeidspresset skal resultere i læring og mestring, og ikke bare i stress over at kravene er umulige å oppfylle, er det viktig at deltakerne får læringsressurser til rådighet, i form av veiledning, kompetente kollegaer, relevant litteratur og tid til å utnytte ressursene (Skule og Reichborn 2000).

Majoriteten hadde organisert studiearbeidet slik at det var satt av en fast lese- eller studiedag i uken. Etter at det utover i studiet kom fram et behov for økt lesetid, var det noen kontorer som utvidet dette til to dager. Andre mente de ga deltakerne lesetid etter behov. Dette var gjerne avhengig av hvor mye det var å gjøre på kontoret og hvilke frister de hadde å forholde seg til i Grunnopplæringsprogrammet.

Den største utfordringen ved kombinasjonen læring og arbeid i den første praksisperioden var, for deltakerne sin del, knyttet til å disponere tiden slik at de fikk tid til studier, skriving av arbeidsoppdrag og læringslogg, kombinert med uklare forventninger og opplevd mangel på oversikt. Deltakerne tok i stor grad ansvar for egen læring og benyttet seg aktivt av de læringsressursene de hadde tilgjengelig.

For kontorene var det også en utfordring å sette av nok tid til den veiledningen deltakerne hadde behov for, og til å finne relevante arbeidsoppgaver til aktiviteter i tilknytning til samlingene. Særlig på de små kontorene med mindre enn ti ansatte kunne det være krevende å være veileder, fordi det stadig var andre oppgaver som ventet.

Tilrettelegging og koordinering mellom leder og deltaker

Tilrettelegging og koordinering av arbeidet på kontoret foregår for en stor del i samarbeid mellom leder og deltaker. Ved begynnelsen av hver praksisperiode eller mellomperiode hadde deltakerne en planleggings- og utviklingssamtale med sin leder om hvilke arbeidsoppgaver de skulle jobbe med, deltakerens faglige utvikling i perioden og hvordan dette skulle tilrettelegges. Arbeidsoppgavene varierte naturlig nok fra kontor til kontor avhengig av ressurser og behov. Den lærings- og aktivitetsplanen som lages på bakgrunn av planleggings- og utviklingssamtalene skulle sendes SKD, slik at de fikk innsikt i det arbeidet som deltakerne gjorde på kontorene. På denne måten fikk de bakgrunnstoff til å planlegge temaer for kommende samlinger og til å komme med henstillinger om presiseringer eller utfyllinger overfor kontorene der det var nødvendig.

Dette utviklingsarbeidet innebærer at lederen planlegger arbeidsoppgaver for den nyansatte kursdeltakeren, og i dialog med deltakeren kommer fram til hvilke læringsmål de skal sette seg for perioden og hvordan de best skal nå disse målene. De må ta i betraktning aktiviteter i tilknytning til Grunnopplæringsprogrammet, og hvilke behov kontoret har. Deltakerne opplevde ulik grad av frihet til å velge arbeidsoppgaver i utviklingssamtalene med lederne. Dette var gjerne avhengig av ressurssituasjonen på kontoret og hvilke behov kontoret hadde. Mange ga likevel uttrykk for at de opplevde stor grad av valgfrihet i forhold til hva de ville jobbe med innenfor et tema.

En del av planleggingen innebar at deltakerne fikk tildelt ressurspersoner på de områdene de skulle jobbe med eller i gruppene de skulle jobbe i. De fleste kontorene over en viss størrelse hadde gruppeorganisering på kontoret. Lederne plasserte kursdeltakerne inn i ulike grupper etter hvilke behov deltakeren og kontoret hadde. Hvor mange personer deltakerne skulle forholde seg til i løpet av Grunnopplæringsprogrammet, varierte fra kontor til kontor. Noen av lederne var oppmerksomme på at de valgte ut ressurspersoner som både var faglig flinke, men også folk som hadde lang praksis ved kontoret. Naturlig nok var dette også avhengig av størrelsen på kontoret. Det var ofte lederen som tok kontakt med de utvalgte ressurspersonene og redegjorde for hensikt og rammer for oppgaver og temaer de skulle jobbe med.

På de mindre kontorene var lokal leder også ofte lokal veileder. Ved de større kontorene var arbeidet organisert slik at deltakerne hadde en lokal veileder eller fadder i tillegg til lederen som de skulle forholde seg til. Lokale veiledere ble ofte lenget ut i programmet erstattet eller supplert med andre kolleger når det gjaldt å svare på faglige spørsmål, alt ettersom hvilket tema deltakerne arbeidet med, og hva som var satt opp i aktivitetsplanene.

Noen beholdt imidlertid en struktur med én fadder/lokal veileder, noen hadde også både fadder og lokal veileder. Noen svarte for eksempel at de brukte sin lokale veileder mest og jobbet tett sammen med denne gjennom hele Grunnopplæringsprogrammet.

For å kunne snakke om måloppnåelse i forbindelse med oppsatte læringsmål i lærings- og aktivitetsplanene, hadde de fleste kontorlederne et behov for å forholde seg til kvantifiserbare størrelser. Når målet hadde vært at deltakeren for eksempel skulle tilegne seg kunnskap i kontroll og ettersyn, var det vanskelig å si noe om hvorvidt målet var nådd 100 prosent eller 50 prosent, mente noen av lederne. De syntes spørsmål om måloppnåelse ble ullent. Med tanke på den bakgrunn og forståelsesramme de fleste lederne hadde, ble dette en måte å jobbe på som ikke hadde en særlig nær sammenheng med deres egne erfaringer. En kan nok si det er etablert en kvantifiserbar tenkemåte i etatskulturen. Dette kan gjøre det problematisk å vurdere framdrift på områder dersom en ikke kan måle eller prosentuerer «produktet». Lærings- og aktivitetsplanene som ble utarbeidet på bakgrunn av planleggings- og utviklingssamtalene, var likevel en viktig ledetråd når det gjaldt måloppnåelse. Det var ikke alltid arbeidsoppgavene samsvarte 100 prosent, behovene eller arbeidssituasjonen kunne ha endret seg litt underveis. Samsvar med planene ble betraktet som en indikator på måloppnåelse, og lederne mente de i stor grad hadde greid dette ved at de hadde stått på og vært svært fleksible når det gjaldt å finne relevante arbeidsoppdrag og arbeidsoppgaver til deltakerne.

Kort oppsummert hadde organiseringen av opplæringen på kontoret følgende trekk:

- Tilretteleggingen foregikk med utgangspunkt i planleggings- og utviklingssamtaler mellom deltaker og leder. Med bakgrunn i samtalene ble det laget lærings- og aktivitetsplaner.
- Studentene opplevde problemer med å fordele tiden til faglig fordypning og aktiviteter knyttet til selvstudier og andre arbeidsoppgaver forbundet med den daglige driften på kontoret, særlig i begynnelsen av programmet.
- Små kontorer opplevde i større grad konflikt mellom tid til læring og andre akutte arbeidsoppgaver på kontoret. Disse brukte ofte andre kontorer for å finne relevante oppgaver og veiledere/ressurspersoner.

- Store kontorer sluset deltakerne inn i egne planer for opplæring. Deltakerne hospiterte i ulike arbeidsgrupper på kontoret der dette var mulig.
- Det var ulik praksis på kontorene med hensyn til faddere/lokale veiledere og ressurspersoner, ofte avhengig av størrelse. Noen steder fungerte leder også som lokal veileder, mens andre steder hadde deltakerne flere ressurspersoner å forholde seg til i løpet av opplæringen.
- Det var stor grad av fleksibilitet med hensyn til å finne relevante arbeidsoppgaver for studentene. Oppsatte læringsmål ble stort sett oppnådd.

Motivasjon og begrensninger

Hva virket stimulerende for kursdeltakerne i læringsmiljøet på likningskontorene? Deltakerne syntes først og fremst det var veldig positivt å få være en del av et arbeidsmiljø under læringstiden. At de slapp å flytte for å tilegne seg etatens grunnopplæring, var de glade for. Dette betraktet selvsagt også kontorene som en fordel, og samtlige mente at sammenliknet med den tradisjonelle Skatteetatskolen, så var Grunnopplæringsprogrammet bedre fordi deltakeren var til stede hele tiden.

Mange følte det ble avsatt for liten tid den første perioden til å jobbe med oppgavene i forbindelse med samlingene. Lesetiden ble for knapp, og dette ble opplevd som en begrensning. Etter at forventningene ble klarere både hos deltakerne og de lokale lederne, ble heller ikke tidspresset så dominerende som tidligere. Dette kan skyldes at deltakerne hadde tilegnet seg rutine i hva de skulle gjøre både på arbeidsplassen og i forhold til Grunnopplæringsprogrammet. Lesetiden ble likevel begrenset, da deltakerne ikke var fullstendig skjermet på kontoret disse dagene. Deltakerne opplevde at lesedagen ble lite effektiv på grunn av stadige avbrytelser. Så lenge deltakeren skal være en del av arbeidsmiljøet, og ikke fysisk kan være et annet sted på lesedagen, vil det by på problemer å skjerme deltakerne helt.

Tids- og arbeidspress på kontoret førte også til at ikke alle hadde forståelse for alle oppgavene som var inkludert i Grunnopplæringsprogrammet, både blant deltakerne og på kontoret. I starten syntes mange de burde brukt mer tid til produksjon på kontoret i stedet for å for eksempel skrive læringslogg.

Temaene på samlingene opplevdes stort sett som relevante og interessante for de fleste. At de fikk velge temaer de kunne få undervisning og opplæring i på samlingen, ble av mange nevnt som en viktig kilde til motivasjon. Dette gjorde samsvaret mellom teori og praksis, individuell tilpasning til deltakernes og kontorenes behov, til en realitet.

I samarbeid med sin leder skal deltakerne plukke arbeidsoppgaver som de skal presentere i læringsrapporten på samlingene. Dette inngår både som en del av det ordinære arbeidet ved kontoret og som en del av Grunnopplæringsprogrammet. At deltakerne får slike arbeidsoppgaver, som også skal være en del av dokumentasjonen av læring, viser at læring og produksjon griper inn i hverandre på arbeidsplassen. Deltakerne opplevde dette som motiverende. Å jobbe med virkelige vedtak fikk fram variasjonene i virkeligheten. De fikk erfare at saker var uforutsigbare, ting skjedde i siste liten, nye varsler ble sendt ut som igjen førte til nye frister. Dette gjorde det vanskelig å planlegge arbeidet i minste detalj, og ofte ble det heller ikke ferdig til planlagt tid. Mange måtte jobbe videre med sine saker etter at de hadde presentert dem på samlingene. Noen oppdaget underveis i arbeidet at oppgaven de skulle jobbe med likevel ikke viste seg å passe, og måtte skifte arbeidsoppdrag. Dette var noe ganske annet enn å jobbe med arbeidsoppgaver fra en lærebok, mente deltakerne.

I praksisperiodene tilegnet studentene seg teori som hadde sammenheng med praksis. Kunnskapen kom ikke kapittel for kapittel, men i tilknytning til saker de jobbet med og i dialog med brukere og kollegaer. En lærte hvordan ting skulle gjøres i praksis og fikk knagger til å henge teorien på, noe de aller fleste mente gjorde det mye lettere og mer interessant å lære.

I tillegg var studiegruppen viktig motivasjonsfaktor for mange. At de etter endt Grunnopplæringsprogram ville ha tilegnet seg 10 vekttall dersom de bestod alle læringsrapportene, virket også som en «gulrot» for mange.

Opplevelse av støtte og stimulans i arbeidsmiljøet

Mange opplevde en viss skepsis fra kollegaer med bakgrunn fra den gamle Skatteetatskolen. «De skjønner ikke helt hva det er jeg driver med,» var det flere av deltakerne som uttalte. Likevel var det gjennomgående at deltakerne opplevde støtte og positiv stimulans både fra sine ledere og kolleger. Selv om enkelte var i en lærings-situasjon der mye ble opp til dem selv med hensyn til å finne relevante arbeidsoppgaver og å søke råd og veiledning, følte de fleste at de ble prioritert av sine veiledere og ledere, og at ting ble tilrettelagt for dem.

De fleste ga tilbakemeldinger om gode diskusjoner på arbeidsplassen. Noen ble tildelt ansvarsområder og opplevde det som en betydelig anerkjennelse og stimulans i arbeidet. Ved ett likningskontor der deltakerne for eksempel hadde vært med på å lage retningslinjer for kontorets framtidige klagebehandling innenfor et spesielt tema, uttalte deltakerne seg slik:

«Dette fikk vi gode tilbakemeldinger på i tillegg til at vi lærte mye. Føler at vi er en ressurs for kontoret og det virker veldig motiverende».

Å få støtte fra ledelsen og å bli tildelt ansvar er viktig i en lærings situasjon, fordi det bidrar til å stimulere til læring. Arbeidstakere kan sjelden gjøre en god innsats ved å bli ignorert eller ved bare negative tilbakemeldinger.

Det at en i arbeidet får umiddelbar respons, enten det er fra brukere, kollegaer eller veiledere, er en viktig forutsetning for et godt læringsmiljø. At for eksempel også skatteyderne var fornøyde virket motiverende for deltakerne. Dette er dessuten en viktig kilde til å se direkte resultater av det arbeidet de gjør. En svarte slik på spørsmål om å se direkte resultater av arbeidet sitt:

«Når jeg for eksempel har vakt og jeg ser kunden forlate med et smil og er fornøyd, da er jeg fornøyd. Det er slike resultater en trenger, og jeg synes det er viktig å skape et positivt inntrykk av etaten.»

For deltakeren var det viktig å utføre arbeidet til sin egen og brukerens tilfredsstillelse. Direkte tilbakemeldinger fra brukerne får deltakerne ved denne formen for praksislæring.

Kort om motivasjoner og begrensninger for deltakerne i læringsmiljøet på kontorene:

- Motiverende å jobbe med vedtak fra virkeligheten
- Muligheten til å velge teoretiske temaer på samlingene som hadde størst samsvarende med arbeidsoppgavene på kontoret fungerte motiverende.
- Stor grad av støtte fra arbeidskolleger virket motiverende, selv om deltakerne ble møtt med litt skepsis i forhold til deler av Grunnopplæringsprogrammet, som de andre ansatte ikke hadde erfaringer med fra egen utdanning.
- Muligheter til å se direkte resultater av eget arbeid virket motiverende.
- Styring av tid brukt på arbeidsoppgaver i produksjonen og læringsaktiviteter var den største begrensningen som deltakerne opplevde i løpet av grunnopplæringen.

Deltakernes tilgang til lærekrefter og læremidler

De viktigste læringsressursene deltakerne hadde tilgang til i sitt daglige virke, var kollegaer, lokal veileder eller fadder, lignings-ABCen og den studiegruppen de var med i. Som nevnt tidligere, var mange av lederne ikke forberedt på at Grunnopplæringsprogrammet skulle kreve den mengde ressurser i form av tid og veiledning

som det faktisk gjorde. Deltakerne ble prioritert når det gjaldt tilgang til læringsressurser på kontoret, samtidig som mange av kontorlederne understreket at de opplevde ressursmangel. Til tross for at de fikk noe igjen i form av produksjon fra deltakeren, så stod ikke dette i forhold til de ressursene som ble brukt til opplæring, mente de. Opplæring må de nyansatte uansett ha. Noen ledere ønsket kanskje å bruke «de beste folkene» til å veilede deltakerne, noe som tok disse ansatte vekk fra produksjonen i perioder. Noen brukte for eksempel en jurist ved kontoret til å undervise deltakeren i vedtaksskriving tre–fire timer i uken i en periode. Det betydde at verken deltakeren eller juristen var i produksjon den tiden.

Det var en gjennomgående oppfatning blant lederne på kontorer med mer enn ti ansatte at det deltakerne trengte å lære, det ville de lære på kontoret. De berømmet sine ansatte og mente de hadde tilstrekkelig flinke folk på eget kontor, slik at det ikke var nødvendig å tenke for eksempel hospitering på andre kontorer for at deltakerne skulle få innsikt i de temaene de skulle jobbe med.

Lokal veileder-/fadderrollen

Leder, kolleger og lokal veileder ble beskrevet som den viktigste læringsressursen i Grunnopplæringsprogrammet av samtlige deltakere. Selv om det fra SKD sin side var tenkt at de sentrale veilederne skulle brukes til all veiledning, var det de lokale veilederne som ble brukt til faglige spørsmål og problemstillinger. Dette var mest praktisk, fordi deltakerne kunne banke på ei dør og presentere sitt problem for en kollega eller veileder, og få hjelp stort sett med det samme. «Vi trenger jo noen som kan peke og vise, derfor bruker vi kolleger og fadder,» var svaret mange av deltakerne ga på spørsmål om hvem de henvendte seg til når de trengte hjelp og hvorfor. Lokal veileder kunne i enkelte tilfeller samsvare med lokal leder, særlig ved de litt mindre kontorene. De fleste av disse hadde bakgrunn fra den tradisjonelle Skatteetatskolen. Mange av lederne ga uttrykk for at de ikke var forberedt på at så mye av ansvaret for den faglige opplæringen skulle falle på kontorene. Det oppstod en del misnøye med den situasjonen, på grunn av at de mente det krevde mye ressurser.¹²

Lokale veiledere eller faddere er som nevnt en instans som ikke er formalisert i dette programmet, og de fleste av fadderne fortalte at det ikke hadde vært noen kommunikasjon mellom dem og opplæringsdelen, det vil si Grunnopplæringsprogrammet. Dette var det heller ikke lagt opp til fra Grunnopplæringsprogrammet sin side. Denne informasjonen og kommunikasjonen skulle foregå internt på kon-

¹² Seksjon for kompetanseutvikling i SKD understreker at poenget med sentral veileder var at Grunnopplæringen ikke skulle kreve lokale ressurser, men å bidra med ekstern ressurs. I praksis fungerte det slik at deltakerne hadde tilgang til og benyttet seg av lokale veiledningsressurser.

toret. I enkelte tilfeller hadde lederen informert fadderer/lokal veileder om Grunnopplæringsprogrammet og litt om hva den lokale veilederrollen gikk ut på, men i de fleste tilfeller visste ikke denne mer enn de andre ansatte om Grunnopplæringsprogrammet. Etter hvert fikk de informasjon om opplæringsprogrammet fra deltakerne. Ikke alle hadde helt oversikt over hva de skulle lære bort. De følte seg trygge på egne kvalifikasjoner, så når de for eksempel skulle veilede i vedtaksskriving, så de ikke på det som noe problem. Når det gjaldt hva deltakerne skulle skrive om og hvorfor, hadde de derimot ikke helt oversikt. Dette kunne gi seg utslag i at det i noen tilfeller oppstod misforståelser og uklarheter for eksempel når det gjaldt hva oppgavene deltakerne jobbet med i tilknytning til til samlingene skulle brukes til. De bemerket at de hadde savnet retningslinjer, særlig fordi de var usikre på om rollen ble utført forskjellig fra kontor til kontor. De lokale veilederne opplevde det også som kunstig å skulle finne vedtak som passet til temaet på samlingene i Grunnopplæringsprogrammet. Det passet ikke alltid inn i opplegget på kontoret, selv ikke på de store kontorene. Vi skulle visst om dette tidligere, mente en av fadderne. «Sånn som det ble nå måtte jeg gå rundt til de andre for å høre om de hadde et vedtak eller om de husket at de hadde vært borti et vedtak som kunne passe,» fortalte en av de lokale veilederne.

Selv om fadderne hadde jobbet med intern opplæring tidligere, ble dette en ekstra utfordring, også fordi de var litt usikre på hva rollen innebar. Ei beskrev situasjonen slik:

«Det har vært mye famling. Jeg har vært redd for å gjøre feil og for at studenten ikke skulle få nok utbytte av dette. Studenten har jo ansvar for egen læring, men jeg skal jo legge til rette.»

Felles for de fleste fadderne var at de distanserte seg fra studentens arbeid med studiegruppen og med gruppeloggene. De hadde ikke helt forståelse for hva dette innebar, og hva hensikten var. Ei sa det slik:

«For meg som ikke har skrevet gruppelogg før, virket det vanskelig. Arbeidet med studiegruppene og med lærings- og refleksjonsnotat er noe som eksisterer der borte.»

På dette området hadde deltakerne mulighet til å få veiledning fra den sentrale veilederen. De lokale fadderne hadde ikke forholdt seg til de sentrale veilederne. De fleste mente at det ikke var nødvendig, eventuelt med unntak av kontakt for å avklare hverandres roller. Ei av veilederne uttrykte seg slik om forholdet mellom sentral og lokal veileder:

«Utgangspunktet er jo at den enkelte skal bli selvstendig saksbehandler, da spiller det ingen rolle om jeg og den sentrale veilederen mener forskjellige ting.»

Som lokal veileder eller fadder måtte en stadig skjerpe sine egne faglige kvaliteter. De måtte sette seg godt inn i temaene deltakerne jobbet med. Produktet skulle bli godt, samtidig som de måtte passe på at dette var deltakernes produkt og ikke deres. «Det blir slik at vi andre må tenke over hva det er vi kan,» fortalte en av fadderne.

De fleste merket etter hvert at de måtte sette av litt ekstra tid til veiledningssoppgaver når de var lokale veiledere eller faddere. Andre merket ikke så mye til det, fordi de var vant til at folk på kontoret spurte hele tiden. Dersom fadderne eller lokale veiledere ble påvirket av sin denne oppgaven i sin egen arbeidssituasjon, var det i forbindelse med at deltakerne hadde knappe tidsfrister og måtte jobbe intensivt i perioder. Ei sa det slik:

«Jeg synes at likningssekretærene fikk knappe tidsfrister i forhold til Grunnopplæringsprogrammet den første tida. Det gikk også ut over meg, jeg måtte jo stresse når de stresset for å overholde fristen. Ellers har jeg ikke inntrykk av at noen har fått ekstrabelastninger på grunn av Grunnopplæringsprogrammet. Det er jo forventet av fadderne at de skal stille opp.»

En forutsetning for at andre kolleger og ressurspersoner skal fungere som læringsressurser i det daglige, er at disse er tilgjengelige for kursdeltakeren. På alle kontorene mente lederne de hadde en «åpne dørers kultur», og la til rette for at det skulle være mulig og aksept for å kunne stille alle slags spørsmål. De fleste berømmet også sine deltakere for at de var flinke til å stille spørsmål.

Deltakerne var ikke like enige i at det var helt akseptert å stille spørsmål til enhver tid. De syntes selv de ofte brukte mye tid til å prøve å finne ut av ting, før de gikk og spurte en kollega eller veileder.

Bruk av lokal veileder eller fadder til faglige spørsmål gjaldt igjen dem som arbeidet ved kontorer av en viss størrelse. Det var ikke alltid den lokale veilederen hadde kompetanse på de områdene som deltakerne jobbet med. Deltakerne syntes ofte de måtte ta tak og ordne opp i for mange ting på egen hånd. Ved et av kontorene der deltakeren på Grunnopplæringsprogrammet var eneste ansatte revisor, var både deltakeren og lederen misfornøyd med situasjonen, og mente det førte til ugunstige lærevilkår på arbeidsplassen. Lederen ved kontoret uttrykte sin frustrasjon over dette:

«Her på kontoret har vi ikke kompetanse på de oppgavene kursdeltakeren skal jobbe med. Hvordan skal da deltakeren lære på kontoret? Vi har prøvd og gjort så godt vi kunne.»

Deltakeren ved kontoret manglet et faglig miljø og syntes at hun måtte ta tak i for mange ting på egen hånd. Det viste seg å være viktig å kunne ha tilgang til læringsressurser i form av kompetente kolleger og veiledere på arbeidsplassen. I dette tilfellet fikk deltakeren veiledning fra fylkesskattekontoret. Denne måtte foregå

over telefonen. Dette syntes deltakeren fungerte dårlig. Personlig kontakt i forbindelse med veiledning ble vurdert som viktig, blant annet fordi en mengde bilag kunne gjøre det vanskelig å «vise» til hva som var problematisk i en sak. «Jeg kan jo ikke like godt fakse over 20 sider med bilag til fylkesskattekontoret eller sentral veileder hver gang jeg lurer på noe,» mente deltakeren.

At deltakeren eksponeres for det fagmiljøet hun skal bli en del av, er et viktig læringsvilkår. Faglig kontakt med andre er et viktig lærevilkår. Lokale lærekrefter bør være til stede og deltakerne må eksponeres for det fagmiljø de skal bli spesialister i.

Sentral veileder

Deltakerne hadde også en sentral veileder som ble forespurt av Kompetanseseksjonen om å utføre veiledningsoppgaver i forbindelse med Grunnopplæringsprogrammet.. Disse veilederne skulle være tilgjengelige i mellomperiodene via telefon og e-mail. Det tok litt tid før deltakerne fant ut hvordan de skulle gjøre bruk av den sentrale veilederen. I løpet av den første praksisperioden var det en utstrakt oppfatning blant studentene at de hadde en snever oppfatning av hvordan de skulle gjøre bruk av sentral veileder. Den sentrale veilederen fungerte som et ledd mellom deltakerne og SKD, og som en samlende faktor for studiegruppene. Dette var et ledd det var behov for, mente deltakerne. Deltakerne hadde behov for å ta opp forhold rundt organiseringen og innkjøringsproblemer i Grunnopplæringsprogrammet. De sentrale veilederne opplevde å fungere som «ventiler» for deltakernes frustrasjon i perioder. De har også en veiledningsfunksjon i forbindelse med læringsrapportene til studiegruppene og den enkelte deltaker. Intensjonen fra SKD sin side var at de sentrale veilederne skulle stå for all veiledning i forbindelse med dette, men til dette arbeidet brukte deltakerne både lokale og sentrale veiledere.

Det varierte i hvor stor grad deltakerne gjorde bruk av sentral veileder, og de ble i liten grad brukt til faglige spørsmål. I noen tilfeller var veileder aktivt oppsøkende overfor studentene, ringte og fulgte opp arbeidet deres. I andre perioder kunne de være opptatt med andre ting, fordi disse også hadde sitt ordinære arbeid ved fylkesskattekontor/likningskontor å ivareta. Da var det ikke alltid at veilederen var umiddelbart tilgjengelig når deltakerne hadde behov for det.¹³ De sentrale veilederne hadde også en viktig rolle i utviklingen av programmet, siden de var med på å planlegge innholdet i Grunnopplæringen.

¹³ De sentrale veilederne har jobbet under til dels uavklarte arbeidsforhold i løpet av Grunnopplæringsprogrammet. Arbeidsforholdene til sentrale veiledere forventes å få en nærmere avklaring i løpet av den nærmeste framtid.

Deltakernes tilgang til læringsressurser kan kort oppsummeres slik:

- Arbeidskollegaer er viktigste læringsressurs.
- Det ble ikke alltid opplevd som like lett å be om hjelp, og veilederne var ikke alltid tilgjengelige når det var behov for det.
- Faddere/lokale veiledere opplevde uklarheter i forhold til hvilken rolle de skulle ha, og mente mye av arbeidet de gjorde med å tilrettelegge for deltakerne med oppgaver i tilknytning til aktiviteter i forbindelse med samlingene, bar preg av å være ad hoc.
- Sentral veileder ble brukt i varierende grad, og fungerte best for deltakerne der veileder var aktivt oppsøkende overfor deltakerne.

Oppsummering av likningskontoret som læringsarena

I dette kapittelet har vi vist at størrelsen på kontoret betyr mye for hvordan læringsarbeidet er organisert på kontorene. På små kontorer jobbet deltakerne med et bredt spekter av oppgaver fordi det var få personer å fordele oppgavene på og kontorene er sårbare overfor endringer som medfører uplanlagte fravær fra kontoret. Studentene følte ofte et krysspress fordi det var arbeidsoppgaver som måtte gjøres på kontoret og i forbindelse med Grunnopplæringsprogrammet. Deltakerne ved de minste kontorene henvendte seg til andre kontorer i regionen for å finne relevante arbeidsoppgaver og få veiledning på temaer, dersom de trengte det. Studentene på små kontorer hadde et tett samarbeid med sin leder som også fungerte som lokal veileder.

På større kontor var deltakerne en del av et større internt opplæringsopplegg. Her hadde deltakerne flere ressurspersoner og lokale veiledere å forholde seg til, avhengig av hvilke temaer de jobbet med. Deltakerne hospiterte også i ulike team eller arbeidsgrupper på kontoret der det var organisatorisk grunnlag for dette.

I dette kapittelet har vi vist at de fleste deltakerne opplevde gode lærevilkår på arbeidsplassen. Deltakerne fikk erfaring med arbeidsoppgaver hentet fra likningskontoret og ikke fra lærebøker. Arbeidskolleger ble deltakernes viktigste læringsressurs, i tillegg til lignings-ABCen og studiegruppen. Tilgang til fagmiljø fikk de gjennom kolleger ved eget eller andre kontor og sin egen studiegruppe. Utenom arbeidsplassen fungerte samlingene som et faglig treffsted for deltakerne. Støtte og tilbakemelding ble gitt på arbeidsplassen gjennom veiledning, ved utarbeiding av arbeids- og aktivitetsplan og ellers i arbeidsmiljøet. Lederne mente de hadde en arbeidskultur på kontorene som gjorde det lett for deltakerne i programmet og andre ansatte å spørre hverandre dersom det var nødvendig. Deltakerne mente selv

det ikke alltid var like lett for dem å gå og spørre de andre på kontoret når de stod fast. At studentene gis ansvar for ulike områder og for prosjekt, fungerte motiverende for deltakerne. I hvilken grad dette ble gjort, varierte en del fra kontor til kontor.

Den første tiden var preget av usikkerhet og av at deltakerne og andre involverte parter prøvde seg fram, i og med at dette var forholdsvis nytt for dem. Kontorene fant stort sett relevante arbeidsoppgaver for deltakerne i forhold til temaene på samlingene og arbeidet med læringsrapporten.

I arbeidet med skriving av logg og gruppelogg ble imidlertid deltakerne ofte «isolert» fra resten av arbeidsmiljøet. Dette var arbeidsoppgaver som kollegaene med bakgrunn i Skatteetatskolen ikke kjente seg helt igjen i, og dermed ikke støttet særlig opp om. Et unntak her var lederne, som selv deltok på et tre vekttallsstudium i veiledningspedagogikk i regi av SKD. Til arbeidet med loggene brukte deltakerne studiegruppen og den sentrale veilederen ved behov. Tilgjengelighet er viktig for hvorvidt deltakerne gjør bruk av sentral veileder. Deltakerne mente stort sett at de hadde behov for et ledd mellom seg selv, kontoret og sentralt hold.

6 Forholdet til de andre læringsarenaene

De andre læringsarenaene i det nye Grunnopplæringsprogrammet, utenom likningskontoret, er de sentrale samlingene og arbeidet i studiegruppen. I dette kapittelet vil vi komme nærmere inn på hvordan disse arenaene har fungert i forhold til hverandre, og til slutt hvordan deltakerne opplevde den nye evalueringsformen.

Sentrale samlinger

De fleste deltakerne var jamt over fornøyd med relevansen av innholdet på samlingene. Dette kunne variere fra samling til samling, men deltakerne hadde forståelse for at det ikke var gitt at alle fikk forelesninger over et tema som passet helt i forhold til det de skulle jobbe med. Ikke alle syntes de opplevde samsvar mellom teori på samlinger og den praksis de hadde i mellomperioden. Dette gjaldt særlig for de av deltakerne som arbeidet med revisoroppgaver. At deltakerne hadde mulighet til å velge tema på samlingene, gjorde at det var lettere å skape samsvar mellom det de jobbet med i praksisperioden eller skulle jobbe med i etterfølgende praksisperiode, og var en viktig motiverende faktor.

Det var knyttet høye forventninger til at innholdet på samlingene skulle passe til deltakernes behov og det enkelte kontor sitt behov, det vil si arbeidsoppgavene deltakerne jobbet med i praksisperiodene. For at kontorene skal få dekket det de opplever som kompetansebehov, er gjensidig dialog mellom kontorene og de fagansvarlige nødvendig. De fleste lederne mente de ble hørt når de kom med tilbakemeldinger til SKD. Noen følte seg usikre på om hvorvidt det de sa ble tatt til etterretning. Utviklingen av nasjonalt nettverk var også noe deltakere syntes var positivt med samlingene. Å møte andre i samme situasjon og ha det sosialt sammen gjorde at samlingene fungerte som en viktig motivasjonsfaktor. Kontorlederne mente også det var positivt at deltakerne fikk impulser ut over det de fikk ved eget kontor. At det var forskjeller i bakgrunn blant deltakerne hadde vært gjenstand for frustrasjon. Deltakerne selv opplevde til tider at ulikhetene var store, men alt i alt ble ikke dette noe stort problem i løpet av programmet.

Ledersamlingene, der de lederne som hadde deltakere med i Grunnopplæringsprogrammet ble invitert for å komme med tilbakemeldinger og for utveksling av

gjensidig informasjon, er en annen sentral samling som har betydning for læringsmiljøet på arbeidsplassen. At lederne har forståelse for det nye Grunnopplæringsprogrammet og har et forum der de kan komme med spørsmål og tilbakemeldinger, blir viktig for kursdeltakerne, fordi dette blant annet bidrar til å avklare rollefordeling og ansvarsforhold. Dette syntes de deltakende lederne var nyttig. Kontakten mellom lederne og de sentrale veilederne som ble skapt på en av leder-samlingene, mente de for eksempel bidro til en «avmystifisering av hverandres roller», som en av lederne uttrykte det.

Spesialister eller generalister?

Hvor mye faglig fordypning og hvor mye vekt på basiskunnskap, ble et viktig spørsmål for mange av lederne.

Det er viktig at deltakeren eksponeres for det fagmiljøet de skal bli spesialister i, samtidig som de skal ha en bredde og overførbar kompetanse. At dette ble gjenstand for diskusjon og bekymring fra ledernes side, skyldtes nok ulike forventninger til hva det nye Grunnopplæringsprogrammet skulle være. Det kunne også skyldes uenigheter i hva som skal defineres som basiskunnskap, og hva som menes med spesialisering.

Det var enighet om at alle måtte ha en grunnkompetanse. Det er samtidig viktig at feltet ikke gjøres for snevert, samtidig som studenten gis et pedagogisk opplegg som bidrar til å opprettholde motivasjonen. De fleste mente at en hadde klart å erverve tilfredsstillende basiskunnskaper gjennom samlingene og ved at deltakerne gjennomførte ulike typer arbeidsoppgaver. Dersom likningssekretærene/saksbehandlerne bare skulle drive med basisoppgaver, ville dette fort bli uinteressant, ble det sagt. Noen uttrykte likevel bekymring for at deltakerne ikke fikk brei nok basiskunnskap. Det var viktig for lederne at kunnskapen de tilegnet seg kunne brukes på andre områder også, og at de ikke fordypet seg i snevre avgrensede områder og «finurlige» problemstillinger med liten relevans for andre områder. En av lederne mente for eksempel at deltakerne hadde fått lov til å velge for snevre områder fra SKD sin side. En annen mente at spesialiseringen kom for tidlig:

«Jeg trodde dette var grunnopplæring som betyr at elementære ting som forvaltning og kunnskap om etaten skulle de lære der (på samlingene). Nå ser jeg at de har begynt å spesialisere seg allerede. Det kom tidligere enn forventet.»

De fleste så imidlertid for seg at basiskunnskapen skulle fås på kontoret. En av lederne hadde slike forventninger:

«Jeg så for meg at deltakerne skulle få den vanlige opplæringen som gis her på kontoret slik at de ble kjente med etaten, så skulle de gå i dybden på samlinger. Jeg tror det er lurt at denne opplæringen (spesialiseringen) ikke skjer i det

daglige praktiske arbeidet. Det blir fort slik at det fokuseres på praktiske løsninger uten at en tar seg tid til å gå i dybden og se på det faglige.»

At det kalles en grunnopplæring skapte visse forventninger om at programmet skulle inneholde grunnleggende temaer som for eksempel lønnstakerlikning, revisjon og klagebehandling, forskudd og næringslikning. Men hvilke temaer som ble betraktet som grunnleggende, og hvordan de best skulle behandles i læringsøyemed, kunne derimot variere litt fra kontor til kontor. At programmet består av en kombinasjon av praksis og teori, skapte også forventninger om noe annet enn det de fikk i forbindelse med arbeid. Hvorvidt det blir for lite basis og for mye fordypning, er et spørsmål som krever at kontorene er enige om hvilke oppgaver som oppfattes å gi basiskunnskap og hvilke som gir mer spesialisert kunnskap, og som samtidig samsvarer med de planene kontorene har. Dette vil også avhenge av hvilke kompetansebehov kontorene har og deltakernes interesser og tiltenkte arbeidsoppgaver. Å bare konsentrere seg om generell kunnskap uten å ha mulighet for å gå i dybden på enkelte temaer, vil fort kunne gjøre en grunnopplæring uinteressant for deltakerne.

Studiegruppenes funksjon

Sentrale funksjoner for studiegruppene er at de skal fungere nettverksbyggende, som et faglig forum og lære deltakerne å arbeide i team. I det første kullet av Grunnopplæringsprogrammet ble, etter ønske fra deltakerne selv, de samme gruppene beholdt gjennom hele programmet. Opprinnelig var det meningen at gruppene skulle settes sammen med utgangspunkt i deltakernes arbeidsoppgaver. Dette ble kritisert både fra lederne og fra deltakerne selv på slutten av året. Årsaken til at deltakerne ønsket å beholde gruppene, var at de følte seg trygge på hverandre og ikke ønsket å gjennomgå og bruke tid på en slik prosess flere ganger i løpet av grunnopplæringen. At gruppe medlemmene var trygge på hverandre og det nettverket de hadde innad i gruppen, syntes de var viktigere enn at de arbeidet med samme tema. Det ble senere problematisk for noen av gruppene å finne en problemstilling de kunne ha felles, men dette var ikke uoverkommelig. Deltakerne framstilte det som positivt at de kunne stille hverandre dumme spørsmål, og mente det ville medføre ytterligere frustrasjon å skifte grupper. Med informasjon om dette på forhånd ville et slikt bytte være mulig, mente deltakerne, fordi de da ville vært forberedt på det.

I arbeidet med studiegruppene lærte deltakerne å strukturere samarbeidet og sette opp planer for hvordan de skulle jobbe fram mot neste samling og framlegg av arbeidsoppdrag. I dette arbeidet var det en fordel at de kjente og følte seg tryg-

ge på hverandre, mente deltakerne. Arbeidet i studiegruppene medførte at det utviklet seg en indre gruppejustis, som var viktig i forhold til at gruppemedlemmene overholdt tidsfrister. Samtidig virket det motiverende på medlemmene i forhold til å yte sitt beste.

På grunn av geografisk spredning var det en av fem grupper som hadde møter sammen. Dette syntes de hadde fungert bra for gruppen. De pekte også på at de hadde fått tilbakemeldinger fra sensorene om at dette kom til uttrykk i de skriftlige arbeidene som de gjorde sammen. Arbeidsmetoden for de andre gruppene var telefonkonferanser og utstrakt bruk av e-mail. Flere av gruppene hadde faste telefonmøter hver 14. dag. Intranett eller læringsmiljøet til skatteetaten ble lite brukt. Som i mange gruppearbeider var det også i disse studiegruppene litt misnøye blant noen av deltakerne som syntes de jobbet og ytet mer enn andre, som ble betraktet som mer eller mindre «gratispassasjerer».

Et mindretall mente studiegruppens funksjon kun dreide seg om å samarbeide om å skrive læringsrapporten eller at arbeidet i gruppen hadde liten faglig verdi for dem. Andre brukte medlemmene i studiegruppen til å stille spørsmål i forbindelse med arbeidsoppgaver på kontoret og utveksle erfaringer med om rutiner på kontorene. Noen betraktet det som en begrensning at det i forbindelse med arbeidet i studiegruppene ikke var undertegnet løfte om taushetsplikt. Dermed var det ikke alt en kunne tenke seg å skrive i loggene, fordi disse jo ble lest av alle deltakerne i programmet og var tilgjengelige for andre, mente de.

Eksamens- og dokumentasjonsordningen

Arbeidsformen i den nye grunnopplæringen krever framlegging og dokumentasjon av arbeider deltakerne gjennomfører. Det er også viktig at kursdeltakerne får tilbakemelding på både form og innhold.

De fleste mente måten de ble evaluert på, at de selv måtte stå framfor andre deltakere og sensorene og fortelle om sitt arbeidsoppdrag, var en påkjønning, men det ble også beskrevet som «utrolig lærerikt og nyttig». De fleste opplevde evalueringsformen som krevende, men relevant. Kun to av deltakerne ville ved programets slutt foretrekke å ha en vanlig skoleeksamen.

Mange savnet imidlertid bedre og grundigere tilbakemelding, særlig gjaldt dette individuell tilbakemelding på det arbeidet de hadde gjort. Å gi god individuell tilbakemelding er imidlertid et krevende arbeid, og det blir fort et ressurs spørsmål for arrangører og sensorer.

De som evaluerte læringsrapportene var imponert over det arbeidet deltakerne hadde lagt ned, og syntes kombinasjonen mellom teori og praksis hadde fun-

gert bra. «Dere har nok også følt at en lærer best gjennom praktisk arbeid,» var en gjennomgående uttalelse fra sensorene ved den første gjennomgangen og vurderingen av deltakerne.

Det kan likevel stilles spørsmål ved om innholdet i læringsrapportene, både det individuelle arbeidsoppdraget og gruppeloggene til hver samling, blir for omfattende. Sensorene ved Høgskolen i Agder mente det ble fort kunne bli for omfattende, og at en kunne gjerne redusere omfanget noe. Dette kunne en for eksempel gjøre ved å ikke ha samme krav til arbeidsoppdrag eller gruppelogg til alle samlingene.

Forholdet mellom arbeidsplassen og de øvrige læringsarenaene i Grunnopplæringsprogrammet kan oppsummeres slik:

- Sentrale samlinger fungerer bra i forhold til utvikling av nettverk for deltakerne og til formidling av teori når dette samsvarer med oppgaver deltakerne arbeidet med.
- Ledersamlingene er viktige for utvikling av en felles forståelse av programmet.
- Studiegruppene fungerer som motivasjon for deltakerne for å jobbe og stå på litt ekstra i perioder gjennom hele programmet.
- Deltakerne er gjennomgående fornøyde med evalueringsformen, men ønsker grundigere individuell tilbakemelding.

7 Virkninger på kontorene

Skatteetaten er inne i en tid med endringer og omstillinger, der kompetanseutvikling står i sentrum som en følge av teknologiske og endringer i arbeidsmetoder, og dette gjelder også for de lokale likningskontorene. Den nye modellen for Grunnopplæringen bygger på et samarbeid mellom alle involverte parter. Kontorene har stor innvirkning på hvordan Grunnopplæringsprogrammet skal se ut. Samtidig er det ønskelig at Grunnopplæringen skal ha en positiv virkning på kontorene også. Et spørsmål i forbindelse med hvilke virkninger Grunnopplæringsprogrammet hadde for kontorene var hvordan Grunnopplæringen passer inn i tenkningen rundt kompetanseutvikling, og om det har ført til økt bevissthet omkring temaet på kontorene. Disse problemstillingene behandles i dette kapittelet.

Vårt inntrykk er at kontorene hadde en klar bevissthet om temaet. Alle kontorene uttrykte bekymring for at høyt kompetente personer ofte forlot etaten etter kort tid, noe de forsøkte å motvirke i det interne arbeidet med kompetanseheving og faglig utvikling for den enkelte medarbeider. Kontorene hadde ulike strategier for hvordan de ønsket å behandle de kompetansemessige utfordringene de står overfor, dette var blant annet avhengig av størrelsen på kontorene.¹⁴ Alle kontorene jobbet internt med kompetanseheving og hadde sine planer for faglig utvikling for medarbeiderne. Mange av kontorlederne hadde derfor problemer med å se hvilke virkninger av kompetanseutviklingsarbeidet som skyldtes Grunnopplæringsprogrammet.

Den største fordelen og umiddelbare virkningen kontorene opplevde med den nye modellen for grunnopplæring, var at deltakerne var i produksjon og en del av arbeidsmiljøet, med unntak av de ukene de var på samlinger. Ut over dette var det vanskelig for lederne å si noe konkret om eventuelle virkninger.

En del av lederne mente det var mye opp til deltakerne selv om Grunnopplæringsprogrammet skulle ha noen virkning på resten av arbeidsmiljøet. Dersom deltakeren ikke var av det utadvendte slaget, fikk Grunnopplæringsprogrammet heller ingen virkning på resten av kontoret, mente de.

I arbeidet lederne gjør med å tilrettelegge arbeidsoppgaver på kontoret for deltakerne, plukkes det ut veiledere eller ressurspersoner for de ulike temaene. På denne

¹⁴ I forbindelse med omorganiseringen i etaten var det vanskelig for mange av de små kontorene å legge langsiktige planer fordi det var uklart hvilke oppgaver de skulle ha i framtiden.

måten foregår det en synliggjøring av interne ressurser på kontorene, de får tydeliggjort kunnskap og ferdigheter personer besitter som en følge av for eksempel lang praksis, såkalt «taus kunnskap». Lederne mente at de på forhånd visste hvem som kunne hva på kontoret, men gjennom Grunnopplæringsprogrammet må de likevel reflektere over kompetansen på kontoret. De får tilbakemelding fra deltakerne, og eventuelt bekreftet eller avkreftet noe de var bevisst fra før.

En annen virkning av Grunnopplæringsprogrammet, som ble bemerket av flere ledere, var at de ansatte nå var mer problemorienterte enn tidligere i sine arbeidsmetoder. «De dukker ned i ting og finner ut alt rundt en problemstilling,» fortalte en opplæringsansvarlig ved et større kontor. Dette kan være en virkning av at kontorene i dag rekrutterer folk med en annen bakgrunn enn tidligere, og at arbeidsmetodene i Grunnopplæringen i stor grad var problem- og prosjektbasert.

Passer programmet alle kontorstørrelser?

Igen blir virkningene av Grunnopplæringsprogrammet avhengig av størrelse når det gjelder kompetanseoverføring. Store kontorer har gjerne egne opplegg og strategier for kompetanseutvikling, og har et organisatorisk grunnlag for å drive eget kompetanseutviklingsarbeid.

Siden det var lederen for kontoret og deltakeren som stod for arbeidsplanene i praksisperiodene, var det sjelden at de andre på kontoret som ikke var i samme gruppe, team eller virket som veileder eller fadder, merket noen virkning av Grunnopplæringsprogrammet på de store kontorene.

«Vi er vant til å lære opp hverandre og har alltid hatt folk under opplæring,» ble det sagt på litt større kontorer. Grunnopplæringen så de på som et supplement til sitt eget opplæringsarbeid. Også de litt mindre kontorene la vekt på at de hadde sine rutiner og individrettede opplegg for deltakeren, og at Grunnopplæringsprogrammet kom litt på siden av det andre opplæringsarbeidet de drev med og den daglige driften.

De minste kontorene ser likevel den klareste virkningen i form av faglige diskusjoner og liknende på kontoret. En leder ved et lite kontor svarte dette på spørsmål om hvordan Grunnopplæringsprogrammet hadde påvirket tenkningen rundt kompetanse på kontoret:

«Det blir en del faglige diskusjoner. Vi får avdekket kompetansebehovet på flere områder. Det har vært lærerikt for meg og de andre på kontoret å ha en student på Grunnopplæringsprogrammet. For den arbeidsgruppen som studenten har vært med i tror jeg det har virket positivt, folk stiller mer spørsmål.»

Hvorvidt Grunnopplæringsprogrammet skal fungere etter intensjonen vil nok til en viss grad være avhengig av størrelse. De fleste var enige om at Grunnopplæringsprogrammet nok var tilpasset det en opplever som morgendagens behov i etaten. En leder ved et kontor med rundt ti ansatte, sa det for eksempel slik:

«Når det gjelder dette med spesialisering og basiskunnskap, tror jeg tanken bak Grunnopplæringsprogrammet er fokusert på hvordan vi kommer til å jobbe i etaten om tre–fire år. Dette gjelder særlig for de mindre kontorene.»

Eventuelle lokale forhold, i form av egne «kontorkulturer» og måter å jobbe på, ble oppfattet som uproblematisk i forhold til Grunnopplæringsprogrammet. Egne «kontorkulturer» i forbindelse med måter å angripe eller behandle saker på eksisterte til en viss grad, men fikk ikke noen virkning på hvordan deltakerne jobbet i Grunnopplæringsprogrammet, siden en tok seg ekstra god tid med disse oppgavene og var grundig i arbeidet, mente ledere og faddere. «En gjør ting grundigere når en er på opplæring og tar litt lettere på det når det gjelder vedtak i det daglige arbeidet,» uttalte en lokal veileder. Dermed ble deltakerne i liten grad møtt med «lokale» krav til arbeidsmåter, i den grad slike eksisterer. En hensikt med programmet var at slike «lokale kontorkulturer» ikke skulle virke inn på deltakernes utvikling som selvstendige fagpersoner. Deltakerne får nok likevel opplæring i lokal kultur i den grad denne eksisterer, men det er vanskelig å si noe om i hvor stor grad det gjorde seg gjeldende. Deltakerne erfarte at det var forskjeller fra kontor til kontor, men det fikk liten innvirkning på deres arbeidsmetoder.

Deler av denne diskusjonen om Grunnopplæringsprogrammet passer alle kontostørrelser vil bli annerledes etter omorganiseringen i etaten, som vil føre til flere større enheter. Omorganiseringen kan gi et bedre grunnlag for å føre en systematisk kompetanseutviklingspolitikk.

Passer programmet inn i den helhetlige tenkningen rundt kompetanseutvikling på kontorene?

Om Grunnopplæringsprogrammet passer inn i tenkningen rundt kompetanseutvikling på kontorene, kan endre seg etter en omorganiseringsprosess. Det er grunn til å anta at det organisatoriske grunnlaget for å drive kompetanseutvikling vil være annerledes om noen år.

Helheten i opplæringsarbeidet, ofte relatert til interne opplæringsplaner, var viktig for kontorene. Også de interne opplæringsplanene var ofte preget av en blanding av erfaringslæring og teori. Det kom ikke fram i evalueringen at andre kompetanseutviklingstiltak kom i konflikt med deltakelse i Grunnopplæringsprogram-

met. Det er derfor grunn til å tro at Grunnopplæringsprogrammet glir inn i det arbeidet med kompetanse som gjøres lokalt. I de tilfellene der deltakerne for eksempel deltok i KOMET-opplæring¹⁵, mente deltakerne at dette ble godt tilpasset fra kontoret sin side, både i forhold til det daglige arbeidet og Grunnopplæringsprogrammet. Det betyr at kontorene klarer å tilpasse kompetanseutviklingsarbeidet, slik at det ikke oppstår kollisjoner for deltakerne av alvorlig art. Et alternativ kunne ha vært at deltakelse i Grunnopplæringsprogrammet hindret deltakelse i lokale kompetansehevingstiltak. Dette framstod ikke som noe problem hos deltakerne i kull I.

Et av kontorene som mente de hadde liten kontakt med SKD i forbindelse med Grunnopplæringsprogrammet, hadde siden 1996 arbeidet med en egen medarbeiderplan, som skulle sikre høy kompetanse ved kontoret samtidig som hensikten var å få medarbeidere til å føle seg verdsatt og velkommen i etaten. Lederens filosofi var at i et langsiktig perspektiv, var det ikke nok for likningssekretærene å drive med basisarbeid, det ville fort bli uinteressant. Derfor ga hun deltakerne stor valgfrihet når det gjaldt valg av arbeidsoppgaver innenfor de temaene de skulle gjøre seg kjent med. Det ble understreket at de satset sterkt på intern kompetanseheving, og «kunne ikke sitte på gjerdet og vente på signaler fra sentralt hold,» ifølge lederen.

Lederen ved et annet stort kontor understreket også at de la vekt på å utfordre kursdeltakerne på konkrete prosjektet utenom de oppgavene som var nødvendige i forbindelse med de sentrale samlingene, ut fra lokale behov. De fleste ga klart uttrykk for at de ville lage et opplegg for kompetanseutvikling ved kontoret som var i tråd med deres behov. Dette er da heller ikke i strid med Grunnopplæringsprogrammets intensjoner.

Selv om lederne syntes det var vanskelig å peke på konkrete virkninger av Grunnopplæringsprogrammet på kontorene, kom det etter hvert fram en del gode eksempler på at deltakelse i programmet ble kombinert med utviklingsarbeid på kontoret. Prosjektoppgaver deltakerne hadde arbeidet med i praksisperiodene, ga produksjon til kontoret og godt læringsutbytte for deltakerne. Disse prosjektoppgavene var tilpasset kontorenes behov, og hele kontoret dro nytte av dette arbeidet.

Et eksempel er der deltakerne fikk i oppdrag å arbeide med ettema, i dette tilfellet boligbeskatning, noe som innebar å utforme skjemaer og å kurse de andre ansatte på kontoret. Deltakerne mente de hadde stor nytte av dette og følte seg verdsatt, samtidig som lederen mente dette var konstruktiv bruk av kursdeltakerne. På kurset opplevde de at andre mer erfarne arbeidskolleger stilte seg noe kritiske til å bli belært av nyansatte men de fikk en dialog omkring temaet, deltakerne

¹⁵ KOMET står for kontrollmetodikk. Alle saksbehandlerne som har fått denne opplæringen kalles kometer. Dette er ikke en stillingsbetegnelse.

tilegnet seg spisskompetanse på området, og kontoret fikk oppfylt et kompetansebehov.

Deltakerne ved det samme kontoret fikk også i oppdrag å arbeide med et annet prosjekt, der de kartla inngående spørsmål til kontoret. Dette som en del av veiledningstjenesten deltakerne hadde som en av sine arbeidsoppgaver. Kontoret hadde et behov for å styre veiledningstjenesten, for å få en bedre oversikt over hvilken informasjon de burde gå ut med til skatteyterne i kommunen. De nyan-satte likningssekretærene lærte mye om prosjektjobbing og om publikumshenvel-delser, samtidig som kontorene fikk tilbake produksjon som kom hele kontoret til nytte.

Et liknende eksempel har vi ved et annet kontor, der kursdeltakerne hadde i oppdrag å lage en brosjyre som omhandlet merutgifter på kost og losji innen VO-området¹⁶. Deltakerne brukte dette prosjektet til faglig fordypning på kontoret, samtidig som arbeidet var relevant for et arbeidsoppdrag i forbindelse med en sen-tral samling. Dette opplevde kontoret og deltakerne som konstruktivt. Når dette klaffet, ble det vurdert som svært nyttig.

En del av Grunnopplæringsprogrammet, den delen som omfattet refleksjon i læringsprosessen og over egen læring, fikk blandede mottakelser på likningskon-torene. En observasjon som er gjort i løpet av intervjuene, er at kontorledernes og kursdeltakernes holdninger til Grunnopplæringsprogrammet ofte samsvarer. Sig-naler fra den stedlige ledelse viser seg naturlig nok å være viktig for kursdeltakerne. Dette gjør at en type holdningsarbeid overfor kontorene blir viktig, spesielt når det gjelder arbeidet med gruppelogg og refleksjon. Deltakerne opplevde i liten grad støtte og stimulans fra sitt arbeidsmiljø til dette arbeidet. Noen få av lederne syntes det var nyttig å lese deltakernes læringslogger, for eksempel fordi de lærte en del om kontorets rutiner angående opplæring, men for det meste ble dette arbeidet møtt med liten forståelse fra kontorenes side og definert som ikke-faglig arbeid. Det ble også gitt tilbakemeldinger fra kontorene til SKD om at dette arbeidet burde tones ned i Grunnopplæringsprogrammet, og at en heller burde konsentrere seg mer om fagteori. Arbeidsformen og måten å tilnærme seg problemstillinger på, var også uvant for de fleste lederne. De mente det ville ta tid før de klarte å forstå dette. Selv had-de de bakgrunn fra den tradisjonelle Skatteetatskolen, og de ga uttrykk for at det ikke var så lett å tenke annerledes «sånn over natta». En av dem sa det slik:

«Vi er jo stort sett støpt i samme form, vi trenger tid til å omstille oss.»

¹⁶ VO-området er en del av likningsforvaltningens hovedutfordringer i årene framover, som går på å videreutvikle og styrke kontrollen av næringsdrivende, selskaper og andre grupper med komplekse skatteforhold.

Kort oppsummert hadde Grunnopplæringsprogrammet følgende virkninger for kontorene som deltok:

- Positivt at deltakerne er til stede som en del av arbeidsmiljøet under opplæringen.
- Kontorene må reflektere over kompetansen på kontoret.
- Deltakerne anvender mer problembaserte arbeidsmetoder.
- Små kontor ser ifølge lederne klare virkninger av kompetanseoverføring i form av faglige diskusjoner på kontoret og refleksjon over egen kunnskap.
- Større kontorer har problemer med å skille virkninger av Grunnopplæringsprogrammet fra virkninger av andre kompetanseutviklingstiltak på kontoret.
- Grunnopplæringsprogrammet kommer i liten grad i konflikt med andre kompetanseutviklingstiltak.
- Uenigheter i forhold til hva som skal betraktes som «faglig relevant» og «ikke faglig» når det gjelder deler av Grunnopplæringen.

8 Avslutning

Evalueringen av kull I i det nye Grunnopplæringsprogrammet inneholder en oppsummering av erfaringer og synspunkter som er kommet fram underveis. Dette gir grunnlag for gjennomføring av justeringer, og viktige justeringer har allerede skjedd underveis i programmet, som nevnt i avsnittet «Løsning av startproblemer». En fleksibel læringsmodell gjør at det er lettere å foreta justeringer underveis. De viktigste justeringene gikk på det deltakerne opplevde som strammere struktur, bedre informasjon og en avklaring av roller og hvilke forventninger som var knyttet til partene i programmet. Når deltakerne så tilbake på Grunnopplæringsprogrammet, syntes de at ting hadde gått seg til etter hvert. De problemer de hadde i begynnelsen, både når det gjaldt uklare forventninger i forhold til læringslogg og arbeidsoppdrag, ble diskutert, og forbedringer ble gjort. Programansvarlige mente at de opplevde forbedringene også skyldtes at begrepene som ble brukt, fikk innhold gjennom felles erfaringer å henge begrepene på.

Evalueringen viser hvordan Grunnopplæringsprogrammet passer inn i den organisatoriske rammen i etaten, eller hvordan det oppfattes av deltakerne og kontorene som er med. I Grunnopplæringen er den pedagogiske biten satt inn i en organisatorisk ramme, noe som kan føre til en del misforståelser underveis, og som eksempelvis fører til at spørsmålet om hvorvidt programmet er obligatorisk eller ikke, blir viktig for mange. Det partene enes om, er at utvikling av kompetanse er en forutsetning for at organisasjonen skal fungere.

Den fleksible modellen for opplæring, sett med utgangspunkt i programmets første kull, har potensial for styrking og utvikling. I det følgende vil vi foreta en vurdering av hvilke deler av programmet som ser ut til å ha virket etter intensjonene, og hvilke som bør forbedres og avklares nærmere.

Hva fungerte bra?

Målsettingen i Grunnopplæringsprogrammet om en praktisk rettet opplæring må sies å ha fungert bra. Deltakerne har utført praktiske arbeidsoppgaver og bidratt til produksjon på kontoret, i stedet for å sitte i et klasserom, der undervisningspregede aktiviteter dominerer. Studentene har også bidratt til utviklingsarbeid innenfor

ulike områder. De har jobbet med virkelige saker, og gitt uttrykk for at dette har lært dem mye om hvordan det er å jobbe på likningskontor, på godt og vondt. Forventningene om at deltakerne skulle få bedre samsvar mellom teori og virkelighet, synes langt på vei å være innfridd. At de har vært en del av arbeidsmiljøet på kontoret, har vært en ubetinget fordel for både deltakerne og kontorene. Selv om noen av kontorene ytret misnøye med at deltakerne ikke kom ut i ønsket produksjon raskt nok, og at de ikke helt ut fikk bestemme hva deltakerne skulle arbeide med i praksisperioden, må kombinasjonen teori og praksis vurderes som vellykket. Utfordringen ligger i å finne relevante oppgaver for studentene. Tid til veiledning og gjennomføring av oppgavene, og til arbeidet med individuelle logger og gruppelogger i forbindelse med læringen, var en viktig utfordring for deltakerne, men også for de andre involverte veiledere og ressurspersoner. Dette gjaldt særlig for de minste kontorene.

Studiegruppene fungerte bra, til tross for at de kanskje fikk en litt annen form enn det som var ønsket fra lederne sin side. Opprinnelig skulle deltakerne settes sammen i grupper ut fra arbeidsoppgaver, men det var et ønske fra deltakerne om å beholde de samme gruppene gjennom hele Grunnopplæringen. Gruppen fungerte som kilde til motivasjon for deltakerne og som en drivende kraft i deres arbeid med opplæringen.

Å bruke tid på å reflektere over egen kunnskap har fungert både bra og mindre bra. Arbeidet med individuelle logger og gruppelogger ble etter hvert klarere for en del av deltakerne. Deltakerne var omtrent delt på dette spørsmålet. Noen mente de hadde hatt stor nytte av å reflektere, mens andre mente de ikke hadde nytte av dette arbeidet og at hensikten var uklar. Ei av deltakerne oppsummerte sine erfaringer med programmet slik:

«Jeg har vokst som menneske på det jeg har lært gjennom Grunnopplæringsprogrammet, ikke bare blitt flinkere faglig.»

Deltakeren siktet her også til den nye formen å bli evaluert på, som gikk ut på å presentere et arbeidsoppdrag med påfølgende muntlig evaluering. Dette betraktet de aller fleste av deltakerne som en utfordring de hadde vokst på og hatt nytte av. Ønske om grundigere tilbakemelding gjorde seg likevel gjeldende.

Hvordan deltakerne opplevde samsvar mellom teori på samlingene og de praktiske oppgavene som de arbeidet med på kontoret, varierte noe. Alle mente at muligheten til å velge temaer på samlingene fungerte bra og var en motiverende faktor, fordi det økte samsvaret mellom praksis og teori. Det ble i forkant av programmet stilt store krav til den enkelte deltaker. Kravet om at deltakerne skulle ta ansvar for egen læring, må langt på vei sies å være innfridd. Lederne og veilederne opplevde studentene som aktive, selvstendige og flinke til å spørre.

Kort oppsummert kan vi si at følgende elementer i programmet har fungert godt:

- Jobbe med oppgaver fra virkeligheten
- Deltakerne har tatt ansvar for egen læring
- Deltakernes utvikling av nettverk
- At deltakerne er en del av arbeidsmiljøet i opplæringstiden
- Kompetanseoverføring gjennom kollegaer/faddere/lokale veiledere Kontorene bevisstgjøres sin egen kompetanse gjennom organisering og tilrettelegging av arbeid for studentene
- Valgfrie temaer på samlingene
- Styring og arbeidsorganisering av studiegrupper
- Evalueringsformen

Hva fungerte mindre bra?

Når det gjaldt målsettingen om at det var deltakerne og lederne som skulle legge premissene for innholdet i programmet, uttrykte lederne seg noe delt. Noen mente de fikk gehør for sine forslag, andre mente de ikke ble hørt. Andre igjen mente de ble hørt, men ikke fikk gjennomslag for sine forslag. Et hovedinntrykk var at kontorene mente at de tilpasset seg Grunnopplæringsprogrammet i større grad enn programmet tilpasset seg dem. Hvordan den stedlige ledelsen ved kontorene forholder seg til programmet ble viktig for hvordan deltakerne opplevde Grunnopplæringen. Deltakerne kunne oppleve konflikter mellom forventninger til individuell tilpasning til kontorets behov og krav fra Grunnopplæringsprogrammet. I de fleste tilfellene der kontorene var misfornøyde med den individuelle tilpasningen til kontorets behov og mente tilpasningsforholdet ble omvendt i stedet, ytret deltakerne et ønske om at ledere, deltakere og arrangører sammen burde se på fordeler og ulemper ved Grunnopplæringsprogrammet, for å få en dialog om en felles forståelse av det. Det er nærliggende å tro at deltakerne følte seg klemt mellom baraken og veden i tilfeller der for eksempel kontorene følte seg styrt.

Kontorene opplevde informasjonen de fikk i den første delen av programmet som uklar. De kontorene som hadde deltakere på etterfølgende kull, mente at informasjonen forbedret seg betraktelig.

Spørsmål om hvorvidt arbeidsoppgavene og arbeidsdagen skal styres av behov i produksjonen eller av oppsatte læringsmål, gjorde seg tidlig gjeldende for deltakerne. Dette ble langt på vei løst underveis i programmet. Her var det forskjeller på de små og de store kontorene. På de minste kontorene var det ikke andre til å gjøre arbeidsoppgavene mens deltakerne fordypet seg i andre aktiviteter. Problemene ble stort sett løst lokalt, men førte til et stort press på deltakerne ved de minste kontorene. Det var ikke alltid like lett å prioritere egne læringsaktiviteter når oppgavene stod i kø på kontoret. På de større kontorene fikk deltakerne mer tid til faglig fordypning, men også der opplevde deltakerne det problematisk å prioritere mellom arbeidsoppgaver på kontoret og egne læringsaktiviteter. Diskusjonen om læringsvilkår på store og små kontorer vil endre karakter etter omorganiseringen i etaten, og modellen er langt på vei tilpasset en framtidig organisering av kontorene.

Støtte fra omgivelsene og fra ledelsen er viktige motivasjonsfaktorer når det gjelder læring i arbeidslivet. Både kontorene og deltakerne mente at refleksjonsarbeidet og gruppefølgen hadde tatt mer tid enn forventet. Signaler fra ledelsen på kontoret som ofte definerte arbeidet med læringslogg og gruppelogg som «ikke faglig» arbeid, medvirket til lavere motivasjon for å gjennomføre disse oppgavene.

Opgaven til de sentrale veilederne var uklar for deltakerne til å begynne med. Den var også noe uklar for veilederne selv den første tiden. Noen var veldig fornøyd med sentral veileder, mens andre ikke hadde funnet en måte å gjøre best bruk av denne veilederen på. Mange av deltakerne på dette første kullet opplevde det som nyttig å ha et ledd mellom seg, kontoret og SKD sentralt. De som opplevde å bli fulgt opp og «mast» på av veilederen, var gjerne de som var mest fornøyd med dette tilbudet. En tettere oppfølging av deltakerne vil sannsynligvis kreve mer ressurser. Oppsummert kan en si at følgende momenter i programmet har vært problematiske:

- Disponering og strukturering av tid og informasjon
- Rolle- og ansvarsavklaring
- Realistiske forventninger til hva som ligger i «individuell tilpasning»
- Klargjøring av hva som ligger i kontorenes produksjonsbehov og hvordan dette kombineres med læringsaktiviteter
- Felles forståelse av begreper, spesielt innholdet og nytten av refleksjonsarbeidet

Ti forslag til forbedringer

Utfordringen ved å velge en såpass komplisert opplæringsform som det nye Grunnopplæringsprogrammet er en del av, blir å sørge for at de ulike arenaene og aktørene integreres og spiller på lag. For å få dette til, ser det ut til at det kreves en klarere ansvarsfordeling innad i etaten og klarere mål. Uklarheter om roller gjorde at det tok litt tid før lederne og kontorene kom på banen. Det er kontorenes oppgave å sørge for at de har den kompetansen som til enhver tid trengs. Dette må de samarbeide med SKD om. Det er bred enighet om at kompetanseutviklingen i etaten fortsatt skal være forankret i etaten, og da vil samspillet mellom kontorene og SKD være et viktig suksesskriterium når det gjelder utvikling av tiltak. Skal en utnytte fleksibiliteten i modellen bør kommunikasjonen mellom kontorene og SKD fungerer.

Vi vil i det følgende trekke fram noen områder og punkter der vi mener den nye modellen for opplæring i etaten, sett ut fra Grunnopplæringsprogrammets kull I, bør styrkes og utvikles. På noen av disse områdene har en i løpet av dette første kullet kommet langt i å løse det som oppfattes som problematisk. De «rådene» vi her kommer med må ses i sammenheng.

1. Kommunikasjon og samarbeid mellom kontorene og SKD

En utfordring er å klargjøre kontorenes rolle som kunder og medansvarlige for utformingen av programmet, selv om det er deltakerne som er de sentrale aktørene i programmet.

Kontorene mener selv de var for dårlig forberedt på det nye Grunnopplæringsprogrammet. At kontorlederne følte de visste for lite om hva det nye programmet var for noe, kan også være årsak til at det har vært variasjoner i hvor mye arbeid kontorene la ned i å følge opp signaler og råd fra Kompetanseseksjonen og SKD. En viktig betingelse for å lykkes med et krevende og annerledes opplæringsopplegg, er engasjement fra kontorene.

2. Veiledningsfunksjonen på kontorene bør forankres i programmet i sterkere grad

For at læring på arbeidsplasser skal fungere, er det viktig å forankre kunnskapen til arbeidsplassen. Veiledning er et viktig moment for å bygge ned skillet mellom teori og daglige arbeidsoppgaver. Tilgang til læringsressurser i form av ressurspersoner og lokale veiledere på arbeidsplassen bør være en forutsetning for å bruke arbeidsplassen som læringsarena. Det er dermed viktig at arbeidsgiver og deltakernes overordnede og eventuelt andre faglige ressurspersoner er villige til og forberedt

på å påta seg denne oppgaven. I dette ligger det også en forutsetning om at rammebetingelsene for veiledere, både lokale og sentrale, må legges til rette.

3. Rolleavklaring

Hvem som skulle veilede om hva og hvorfor i Grunnopplæringen, kunne til tider være uklart for deltakerne og kontorene. Mange av lederne var uforberedt på at de hadde mye av ansvaret for at læring og produksjon skulle henge sammen. Lokale faddere etterlyste retningslinjer for hva deres oppgave skulle gå ut på, hva som eventuelt skulle være annerledes i forhold til annen opplæring av nyansatte, og de syntes arbeidet deres bar preg av vel mye ad hoc-arbeid.

Mer kontakt med de andre aktørene i Grunnopplæringsprogrammet ble også etterlyst fra kontorene sin side. Dette som en følge av usikkerhet i forhold til hvilke roller de selv skulle spille, og hvilke roller andre parter i programmet skulle ha. Ledermøtene så ut til å være en arena for dette formålet, der aktørene møttes og diskuterte programmet.

4. Komprimert informasjon til kontorene om programmet

Det ble stadig etterlyst mer informasjon, samtidig som kontorene følte informasjonen de fikk i for stor grad kom som små drypp i løpet av programmet. Dette kan betegnes som typiske startproblemer, men det vil være en klar fordel om informasjonen om programmet kan komprimeres så langt det lar seg gjøre i en tidlig fase. «Vi etterspør jo informasjon og får samtidig for mye,» ble det sagt fra lederhold. Dette kan tyde på at det gis mye informasjon, men at informasjonen ikke «mappes» inn i organisasjonen, det vil si at internaliseres i, eller integreres i egen organisasjon.

Det ble etterlyst et fastere opplegg med hensyn til informasjon for å unngå overlappinger når det gjaldt samlinger og møter og eventuelt andre viktige hendelser i forbindelse med grunnopplæringen. Dette kunne for eksempel være en oversiktskalender med tidspunkt for ledermøter, samlinger og innlevering av læringsrapport. Også fadderne/lokale veiledere uttrykte behov for dette.

5. Styring og bruk av tid for deltakere, veiledere og ledere

Tid er et klassisk problem og en annen viktig utfordring når læring og produksjon skal kombineres. Det synes å være en viktig utfordring å avklare forventninger med hensyn til tidsbruk i forkant av opplæringsprogrammene. Dette gjelder både deltakernes bruk av tid, veilederens bruk av tid og lederens bruk av tid. Studentene

syntes de ble utsatt for tids- og krysspress til tider, og ikke alle veiledere og ledere var forberedt på at opplegget skulle ta såpass mye tid som de opplevde at det gjorde.

6. Klargjøre hva som ligger i arbeidet med refleksjon i læringsprosessen

Å beskrive refleksjoner og ettertanker i forbindelse med arbeidet, var nytt for mange av deltakerne. Dette var også nytt for mange av deltakernes overordnede og for deres veiledere. Å utarbeide gruppelogg og å skrive individuell læringslogg var et arbeid som deltakerne brukte tid på å forstå, gi innhold og mening. Deltakernes oppfatning av nytteverdien av dette refleksjonsarbeidet ble påvirket av holdninger til slike læringsmetoder hos de lokale lederne og veilederne. Der disse var negative, var ofte også deltakerne mer negative og omvendt.

7. Klargjøre forventninger til læringsaktiviteter og produksjonsoppgaver

Noen av lederne syntes deltakerne brukte tid på oppgaver som ikke var helt relevante i forhold til de arbeidsoppgavene de var tiltenkt ved tilsettingen. De hadde gjerne forventninger til at deltakeren skulle komme raskere ut i produksjon. Deltakerne må bruke tid til læringsaktiviteter, som for eksempel arbeidet i studiegruppene, og det er viktig å skape forståelse for at det gjennom læringsaktivitetene også foregår utviklingsarbeid og læring som vil være viktig for produksjonsoppgaver som deltakerne utfører. Deltakerne arbeider med virkelige saker, og siden de er i en læringssituasjon, bruker de mer tid på sakene. Mange av deltakerne utfører også utviklingsarbeid ved kontorene. Dette er en type arbeid som ikke måles i antall eller i prosenter, men som likevel vil kunne dekke behov på kontorene.

8. Mer individuell tilbakemelding til deltakerne ved evaluering

Deltakerne syntes den nye måten å bli evaluert på var krevende og lærerik. Studentene syntes de ga mye av seg selv i dette arbeidet og savnet mer individuell tilbakemelding på det arbeidet de hadde gjort. Dette er et krevende arbeid for dem som skal evaluere, og det blir fort et spørsmål om ressurser. God tilbakemelding er imidlertid et viktig lærevilkår for deltakerne.

9. Langsiktig planlegging

Det ble etterlyst læreplaner og pensumlister samt langsiktig planlegging og læringsmål som var lettere å operasjonalisere. Fra alle parter i Grunnopplæringsprogram-

met er det kommet fram et ønske om mer langsiktig planlegging. Planer fra likningskontorene må komme tidligere, med utgangspunkt i utviklingssamtalene. Fra kontorene sin side ble det framstilt som positivt dersom de kunne planlegge deltakernes faglige utvikling for ett år av gangen. Samtidig må planene kunne være såpass fleksible at det ikke dreier seg om et fastspikret opplegg for et år, men en grov skisse av hva deltakerne skal arbeide med.

Dette kan gjøres for ett år ad gangen. Det er grunn til å tro at dette vil gjøre arbeidet litt mer oversiktlig for deltakerne og for dem som skal stå for planlegging av temaer for samlingene, skaffe forelesere og videre. En av lederne uttalte seg slik om dette:

«Det er mulig å planlegge for et år framover. Vi vet hvilken basiskompetanse vi vil ha behov for. Det er lettere for oss å legge et løp hvis vi visste hvor de skulle.»

Lederne la vekt på at slike langsiktige planer vil medføre en bedre oversikt over når de ulike tingene skal foregå, og være nyttig for kontorene slik at de ikke må gjøre om planene på kontoret «hele tiden», som noen uttrykte det, for å justere seg etter Grunnopplæringsprogrammet. Det var ikke bare deltakernes planer som måtte gjøres om i tilfelle endringer, men også arbeidskollegaenes, mente de.

Langsiktige planer vil hjelpe på faddernes/lokale veilederes uttrykte problemer med å finne saker som passet til deltakerne i forhold til samlingene. Dette var et arbeid som kunne komme brått på, ifølge dem selv. Med langsiktige planer kunne de kanskje lettere finne relevante saker og komme med ønsker om hva som skulle vært med fra kontoret sin side. I en del tilfeller måtte fadderne eller veilederne gjøre bruk av for eksempel gamle vedtak, til tross for at de forstod det slik at SKD stilte krav om at de skulle bruke ferske saker til samlingene.

10. Gjennomgang av datasystemer?

Dette punktet dreier seg ikke om organisering av programmet i kull I, men er tatt med her, fordi mange av kontorene følte dette manglet med hensyn til faglig innhold. Mange kom med temaer de savnet i programmet, og et eksempel på tema som ble etterlyst fra flere, var en felles gjennomgang av datasystemer i etaten. Opplæring i etatens datasystemer ble fra kontorenes side betraktet som et savn og noe som burde være en viktig del av Grunnopplæringsprogrammet. Det ble opplevd som tilfeldig hvilken opplæring som ble gitt på dette feltet fra etaten sin side, samtidig som behovet var stort og ble betegnet som grunnleggende. Det ble også etterlyst planer for videre oppfølging og faglig utvikling i forlengelsen av grunnopplæringen.

Litteratur

Beskrivelse av Grunnopplæringsprogrammet av 23.8.200

Beskrivelse av Grunnopplæringsprogram 5.6.2000

Berg, L., E. B. Nebben og Å. A. Seip (1999): *Etter- og videreutdanning i staten. En studie av ti statlige virksomheter*. Fafo-rapport 268. Oslo: Fafo

Houge-Thiis, J. (1998): *Evaluering av skatteetatens virksomhet – forslag til ny modell*. Høgskolen i Akershus

Larsen, K. A, F. Longva, A. Pape og A. N. Reichborn (1997): *Bedriften som lærested. En gjennomgang av etter- og videreutdanning i norske bedrifter*. Fafo-rapport 212. Oslo: Fafo

NTL – Skatt: Hurtig – Info nr. 36/2001

Rapport fra prosjektet «Fremtidig skolemodell» (1999): *Kompetanseutvikling – som ringer i vann*. Skattedirektoratet

Skule, S. og A. N. Reichborn (2000): *Lærende arbeid – en kartlegging av lærevilkår i norsk arbeidsliv*. Fafo-rapport 333. Oslo: Fafo

Likningskontoret som læringsarena

Skatteetaten er inne i en tid med betydelige endringer når det gjelder organisering og arbeidsformer. Etatsopplæringen er under reorganisering og innebærer at en går bort fra tradisjonelle etatskoleordninger og til etablering av mer fleksible og praksisorienterte læringsformer. Denne rapporten er en evaluering av det første kullet på Skatteetatens nye Grunnopplæringsprogram for saksbehandlere. Grunnopplæringen er en del av en ny modell for opplæring i etaten og ble satt i gang høsten 2000 og avsluttet i juni 2001. Rapporten er skrevet på oppdrag fra Seksjon for kompetanseutvikling i Skattedirektoratet.

Evalueringen setter søkelys på arbeidsplassen som læringsarena, men berører også samspillet med de andre læringsarenaene. Blant problemstillingene som diskuteres er:

- Hvilke lærevilkår legger deltakerne vekt på for at arbeidsplassen skal fungere best mulig som læringsarena?
- Hvordan organiseres opplæringen på den enkelte arbeidsplass og hva gjøres for å nå oppsatte læringsmål?
- Hvordan er arbeidsplassen som læringsarena koplet til de øvrige læringsarenaene i Grunnopplæringsprogrammet?
- Hvilke virkninger har Grunnopplæringsprogrammet hatt for kontorene som deltar i programmet?

Evalueringen er i hovedsak basert på erfaringer fra deltakere og fire utvalgte kontorer som deltok i Grunnopplæringen.



Fafo

Forskningsstiftelsen Fafo
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 367
ISBN 82-7422-350-0
ISSN 0801-6143