

Anna Hagen, Torgeir Nyen og Dagfinn Hertzberg

Evaluering av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling

Delrapport 2

Anna Hagen, Torgeir Nyen og Dagfinn Hertzberg

**Evaluering av «Kompetanse for utvikling.
Strategi for kompetanseutvikling i grunnopp-
læringen 2005–2008»**

Delrapport 2

© Fafo 2007
ISSN 0804-5135

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
1.1 Tema og problemstillinger	7
1.2 Delrapportene i evalueringen	8
1.3 Datagrunnlaget for andre delrapport	8
2 Utviklingen av lokale planer og tiltak	11
2.1 Innhold og datagrunnlag	11
2.2 Planleggingsfasen i offentlige skoler	12
2.3 Tiltaksfasen i offentlige skoler	14
2.4 Planleggings- og tiltaksfasen i private skoler.....	18
2.5 Fylkesmannens rolle.....	20
3 Kompetanseutviklingstiltak i kommuner og fylkeskommuner.....	25
3.1 Vektlegging av ulike typer kompetanseutvikling	27
3.2 Sammenheng mellom type prosess og type tiltak.....	34
4 Rektorenes vurdering av tiltakene.....	37
4.1 Opplever rektorene tiltakene som relevante?	37
4.2 Rektorenes vurdering av strategiens effekt	38
5 Planleggingsfasen i fagopplæringen.....	41
5.1 Overordnet vurdering av strategien.....	41
5.2 Utviklingen av lokale planer	42
5.3 Opplevde kompetansebehov	44
6 Sammendrag og konklusjoner	45
6.1 Planlegging og gjennomføring på skolesiden	45
6.2 Planleggingsfasen i fagopplæringen.....	48
Litteratur	49
Vedlegg 1 Forskningsdesign og metodisk opplegg for evalueringen	50

Forord

Dette er den andre delrapporten fra evalueringen av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008». Fafo gjennomfører evalueringen på oppdrag for Utdanningsdirektoratet. Evalueringsprosjektet startet opp i desember 2005 og skal avsluttes med en sammenfattende sluttrapport våren 2009.

Det vil bli publisert i alt fire rapporter fra evalueringen. Den første delrapporten ble publisert våren 2006 og inneholdt en generell vurdering av kompetanseutviklingsstrategien som virkemiddel for utvikling av skolen, og en første beskrivelse av planleggingsfasen i kommuner og fylkeskommuner. I denne delrapporten gis en mer fullstendig og oppdatert beskrivelse og analyse av planleggingsfasen i kommuner og fylkeskommuner. Videre inneholder rapporten en beskrivelse og analyse av hvilke typer tiltak som er gjennomført så langt i strategiperioden og en første beskrivelse av planleggingsfasen i fagopplæringen. Utgivelsesplan og innhold i de neste to rapportene er nærmere beskrevet i kapittel 1.

Rapporten bygger på et omfattende kvalitativt datamateriale. Våren 2006 ble skoleeiere, rektorer og tillitsvalgte ved 20 offentlige skoler intervjuet om planleggingsprosessen i kommuner og fylkeskommuner. I tillegg ble ansatte med ansvar for etter- og videreutdanning ved ti ulike universitet og høyskoler intervjuet. I perioden desember 2006 – mars 2007 er rektorene ved de samme 20 offentlige skolene intervjuet på nytt om hvilke tiltak som er gjennomført så langt. Videre er tre private skoleeiere og fem fylkesmannsembeter intervjuet. På fagopplæringssiden er fagopplæringssjefer og ledere for yrkesopplæringsnemndene i åtte fylker intervjuet om planlegging og tiltak for kompetanseutvikling innen fagopplæringen.

Oslo, 30. april 2007

Anna Hagen
Torgeir Nyen
Dagfinn Hertzberg

1 Innledning

Denne rapporten er den andre delrapporten i evalueringen av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008». «Kompetanse for utvikling» er en omfattende satsing på kompetanseutvikling i grunnopplæringen i forbindelse med gjennomføringen av reformen Kunnskapsløftet. Viktige målgrupper for satsingen er lærere og ledere i skolen og instruktører og faglige ledere i lærebedrifter.

1.1 Tema og problemstillinger

Formålet med evalueringen som helhet er å vurdere:

- hvordan tiltakene gjennomføres og hvordan strategiens rolle- og ansvarsfordeling mellom aktørene fungerer
- hvilke endringer strategien medfører når det gjelder skolelederes, læreres, faglige leders og instruktørers formelle og uformelle kompetanse
- i hvilken grad og på hvilken måte tiltakene medfører endringer i opplæring og organisering i den enkelte skole og lærebedrift

På et overordnet nivå skal evalueringen analysere kompetanseutviklingsstrategien som virkemiddel for utvikling av skolen i lys av tidligere satsinger på kompetanseutvikling i Norge og i andre nordiske land. De øvrige temaene som skal dekkles i evalueringen, kan deles i fire hovedområder eller faser:

- 1 utviklingen av og innholdet i skoleeierens lokale fireårige utviklingsplaner og årlige planer
- 2 gjennomføringen av konkrete tiltak
- 3 individuelle og organisatoriske læringseffekter i skoler og lærebedrifter
- 4 endringer i individuell og organisatorisk praksis

De ulike delene skal beskrives og analyseres hver for seg, men et viktig formål med evalueringen er å undersøke sammenhengene mellom planer, tiltak og effekter. Hvordan organiseres beslutningsprosessene i forbindelse med utviklingen av lokale strategier og planer? Hvilken betydning har organiseringen av prosessen for utformingen av innholdet i og prioriteringen mellom ulike typer tiltak? Hvilke læringseffekter gir tiltakene hos lærere og skoleledere? Hva er de viktigste forutsetningene for at tiltakene som gjennomføres, skal føre til endringer i opplæringen som kommer elevene og lærlingene til gode? I evalueringen forutsetter vi å skille mellom ulike typer beslutningsprosesser og planer, ulike typer kompetanseutviklingstiltak og ulike typer effekter, for deretter å analysere eventuelle sammenhenger mellom prosesser, tiltak og effekter.

Vi viser til vedlegg 1 for en nærmere beskrivelse av forskningsdesign og metodisk opplegg for evalueringen som helhet.

1.2 Delrapportene i evalueringen

Den første delrapporten i evalueringen inneholdt en vurdering av sentrale trekk ved «Kompetanse for utvikling» som statlig virkemiddel for kompetanseutvikling i grunnopplæringen på bakgrunn av erfaringer fra andre land. Den inneholdt også en beskrivelse av planleggingsprosessen i kommuner og fylkeskommuner, det vil si hvordan ulike aktører ble trukket inn i prosessen for å definere behov, å prioritere behov og å velge tiltak. Delrapport 1 viste at prosessene var nokså toppstyrte, og at lærerne på den enkelte skole var relativt lite involvert og engasjert i prosessene.

Hovedformålet med denne delrapporten er å gi en beskrivelse av tiltaksfasen av kompetanseutviklingsatsingen. Rapporten gir en mer fullstendig beskrivelse av prosessen (kapittel 2), men går samtidig videre ved å beskrive hva slags typer tiltak som er gjennomført så langt i strategiperioden (kapittel 3). Rapporten beskriver også rollefordelingen mellom skoleeier og skolene i iverksettelsen av tiltakene (kapittel 2). Rapporten inneholder ikke noen evaluering av effektene av tiltakene. Rektorenes vurdering av tiltakenes relevans er imidlertid kort gjengitt (kapittel 4).

Kompetanseutvikling innen fagopplæringen og de særskilte utfordringene som er knyttet til kompetanseutvikling i både skole og bedrift, er et nytt tema i denne delrapporten (kapittel 5). Innen fagopplæringen beskriver vi i denne delrapporten prosessen for å komme fram til tiltak og hva slags kompetansebehov som oppleves som mest sentrale.

Den neste delrapporten vil bli publisert våren 2008. I delrapport 3 vil vi gi en oppdatert beskrivelse av tiltakene. Vi vil analysere nærmere hvilken type kompetanseutvikling som skjer, og gi en beskrivelse av foreløpige effekter av tiltakene. Disse effektene kan være læring hos skoleledere, lærere og annet personale og det denne læringen medfører av endringer av praksis ved skolene. Vi vil også analysere i hvilken grad effektene henger sammen med forholdene vi har beskrevet i delrapportene 1 og 2, som rollefordelingen mellom skoleeier og skole, og med prosessene internt på skolen og på skoleeiernivå. Datasettet vil være videre enn i inneværende år og omfatte intervjuer med både skoleeiere, rektorer og lærergrupper på skolene.

Sluttrapporten vil bli publisert våren 2009. Den vil inneholde en fullstendig analyse av effektene av satsingen og av sammenhengene mellom prosess, tiltak og effekter i skoler og i lærebedrifter.

1.3 Datagrunnlaget for andre delrapport

Det er valgt ut 20 offentlige case-skoler som blir fulgt gjennom hele evalueringsperioden. I tillegg er det valgt ut tre private skoler. Denne delrapporten er basert på kvalitative intervjuer med rektorene ved de 20 offentlige case-skolene i tillegg til skoleeier¹ eller lignende funksjon for de tre privatskolene i evalueringen. I tillegg var kun om lag halvparten av skoleeierne, rektorene og de tillitsvalgte ved de 20 case-skolene intervjuet før utgivelsen av første delrapport. Intervjuene med de resterende ti case-skolene danner grunnlaget for en oppdatering av

¹ En av de intervjuede «skoleeierne» er et forbund som ikke juridisk sett er skoleeier, men som ivaretar viktige oppgaver som skoleeiere ellers ivaretar i forbindelse med «Kompetanse for utvikling», herunder utbetaling av de statlige midlene.

beskrivelsen av prosessen i inneværende delrapport. Rapporten omfatter videre fagopplæringen og involveringen av arbeidslivssiden i utformingen av fylkeskommunenes kompetanseutviklingsplaner. Datagrunnlaget er kvalitative intervjuer med fagopplæringssjefer og ledere av yrkesopplæringsnemndene i fylkene. En samlet oversikt over intervjumaterialet for denne delrapporten er gjengitt i tabell 1.

Tabell 1: Oversikt over gjennomførte intervju per 15.april 2007

	Tidspunkt for gjennomføring av intervju	
	vår 2006	desember 2006– mars 2007
Skolefaglig ansvarlige i kommunen/ fylkeskommunen	20	
Rektorer	20	20
Tillitsvalgte for lærere	19 ²	
Universitet og høyskoler	10	
Fylkesmannsembeter		5
Fagopplæringssjefer		8
Ledere yrkesopplæringsnemndene		5 ³
Private skoleeiere		3
Ressurspersoner – Norden	3	
Totalt	72	41

² Ett intervju ble avlyst pga. sykdom.

³ Det gjenstår tre intervju med ledere i yrkesopplæringsnemndene per 15. april 2007.

2 Utviklingen av lokale planer og tiltak

Strategien «Kompetanse for utvikling» er formulert i dokumentet «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008» (UFD 2004). Slik satsingen er definert i det sentrale strategidokumentet, er den i utgangspunktet en ganske åpen kompetanseutviklingsstrategi, der intensjonen er at viktige beslutninger om mål og virkemidler skal tas av aktørene som skal iverksette strategien lokalt. Strategiens vesentligste virkemidler er den økonomiske støtten og de føringene og prioriteringene som ligger til grunn i strategidokumentet «Kompetanse for utvikling» og i brev fra Utdanningsdirektoratet til fylkesmennene (med kopi til skoleeierne). Den økonomiske støtten fordeles til kommuner og fylkeskommuner etter objektive kriterier, blant annet undervisningsårsverk, antall skoler og antall elever. Føringene og prioriteringene som ligger til grunn i strategidokumentet «Kompetanse for utvikling» dreier seg dels om *innholdet* i de lokale planene og dels om *prosessen* for utviklingen av dem. Det forutsettes at det gjennomføres lokale prosesser for å definere kompetansebehov og for å bestille/utvikle tiltak. Disse prosessene skal munne ut i politisk vedtatte planer for kompetanseutvikling. I en oppsummering fra et møte i november 2006 med de samme partene som underskrev strategidokumentet fra 2004, er det stilt tydeligere krav til involvering av lærerne og deres organisasjoner i disse prosessene. Føringene når det gjelder innholdet er knyttet til de prioriterte områdene i strategien: skolen som lærende organisasjon, nye læreplaner, 2. fremmedspråk, fysisk aktivitet, utdannings- og yrkesrådgivning og videreutdanning, særlig i 2. fremmedspråk, matematikk, naturfag, engelsk og norsk/samisk. I Utdanningsdirektoratets informasjonsbrev til skoleeierne av 15.1.2007 er i tillegg elev- og lærlingvurdering holdt fram som et nasjonalt prioritert område for kompetanseutvikling.

2.1 Innhold og datagrunnlag

Strategien «Kompetanse for utvikling» forutsetter at skoleeierne tar ansvar for at det utvikles planer og tiltak lokalt som dekker områdene der det er behov. Behovene kan være knyttet til innføringen av Kunnskapsløftet, men ikke nødvendigvis bare det. I motsetning til tidligere nasjonale satsinger for kompetanseutvikling i skolen er det forutsatt at identifiseringen av behov og tiltak skal skje lokalt, noe som krever at det organiseres en prosess for å få dette til.

Forenklet kan vi dele opp prosessen med å utvikle planer og tiltak i fire deler:

- definering av behov
- prioritering av behov
- valg av tiltak
- gjennomføring av tiltak

I dette kapitlet beskriver vi hvordan de fire delene av prosessen, som er nevnt over, har forløpt.

Delrapport 1 (Hagen, Nyen og Hertzberg 2006) omfattet de tre første fasene, men datagrunnlaget var begrenset til kun halvparten av de 20 offentlige skolene. Etter at delrapport 1 gikk i trykken, har vi samlet inn data om planleggingsprosessen i forrige skoleår (2005–2006) også i den resterende halvparten av skolene. Vi vil derfor i kapittel 2.2 kort beskrive planleggingsfasen på nytt, dels ved å repetere hovedfunnene i delrapport 1 og dels ved å beskrive hvordan inntrykket av planleggingsfasen i de ti «nye» skolene forsterker eller nyanserer bildet vi ga i delrapport 1.

Gjennom rektorintervjuer har vi har også nye kvalitative data fra inneværende skoleår (2006–2007) om prosessen for gjennomføring av tiltak i skolene. Videre har vi nye data om planleggingsprosessen i private skoler. Disse vil danne grunnlaget for beskrivelsen i kapitlene 2.3 og 2.4. Det er også foretatt intervjuer med utdanningsdirektørene i fem av fylkesmannsembetene. Disse intervjuene ligger til grunn for beskrivelsen i kapittel 2.5 av Fylkesmannens rolle i forbindelse med strategien.

2.2 Planleggingsfasen i offentlige skoler

Planleggingsfasen omfatter definering av behov, prioritering av behov og valg av tiltak. Ut fra den første delrapporten kan planleggingsfasen av «Kompetanse for utvikling» beskrives slik:

- Det varierer mye i hvilken grad det skjer prosesser på skolene for å definere behov, men de fleste skolene har likevel gjennomført kompetansekartlegginger.
- Beslutningene om prioritering av behov og valg av tiltak skjer i stor grad på skoleeiernivå.
- Prosessene synes som oftest ikke å virke integrerende, likevel er det tilsynelatende lite uenighet om de prioriteringene som er gjort i planene.
- Lærerne på skolenivå er ofte lite engasjert og involvert i prosessen og har en avventende holdning til strategien.
- Alt i alt er prosessen ofte ganske toppstyrt fra skoleeiers side, noe som kan føre til svakt engasjement og svekkede muligheter for å få til endringer i praksis.

Etter at den første delrapporten ble publisert, er det gjennomført kvalitative intervjuer med skoleeier, rektor og skoletillitsvalgt ved ti nye skoler.

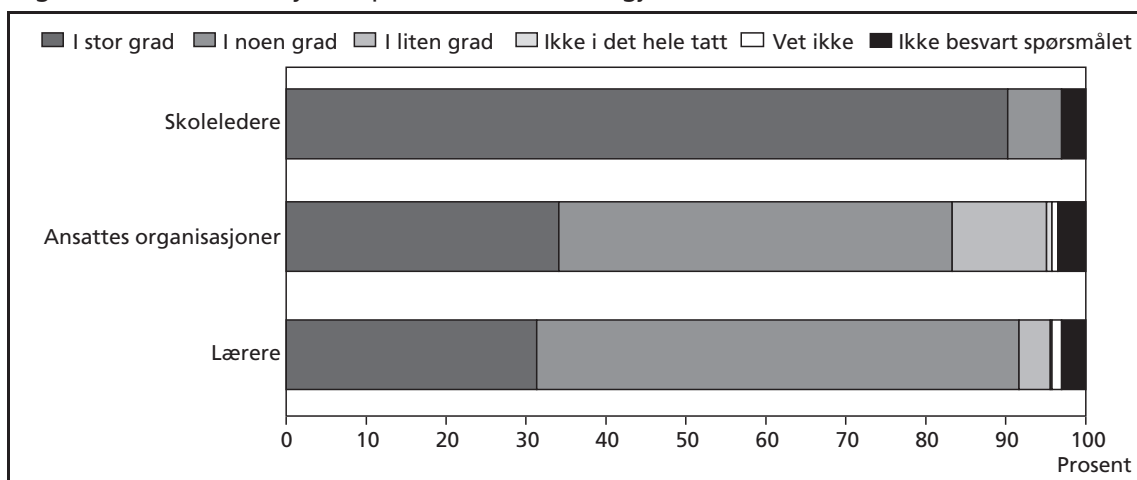
I et klart flertall av disse skolene ble det gjennomført kompetansekartlegginger som et ledd i planleggingsprosessen. I noen tilfeller har skoleeier laget et skjema som skolene skal bruke, i andre tilfeller er kartleggingen utformet av den enkelte skole. Innholdet i kartleggingene varierer, blant annet kan det være forskjeller i om kartleggingen omfatter ulike former for uformell kompetanse, og i hvorvidt kartleggingen inviterer lærerne til å gi uttrykk for sitt syn på skolens kollektive kompetansebehov i tillegg til sitt individuelle kompetansebehov. I de aller fleste tilfellene sammenfattes den individuelle kartleggingen på skolenivå før dette sendes videre til skoleeier. Det innebærer at det skjer en viss definering av kollektive behov på skolenivå gjennom behandlingen av kompetansekartleggingen. Det varierer i hvilken grad denne prosessen involverer lærerne. På flere skoler har resultatene av kompetansekartleggingen blitt gjort til gjenstand for diskusjon både på plenumsmøter og i mindre fora, som oftest teamledermøter eller tilsvarende og med tillitsvalgte. Ved disse skolene virker både rektor og tillitsvalgt generelt

fornøyd med denne delen av prosessen. Noen har også jobbet med defineringen av behov i andre grupper, for eksempel avdelingsvis på videregående skoler eller trinnvis på grunnskoler. På andre skoler har prosessen vært mer uformell og/eller omfattet bare noen få lærere. På et par skoler er det uklart om det er gjennomført en kompetansekartlegging i forbindelse med strategien. Uklarheten består først og fremst i at skoleeier, rektor og tillitsvalgte gir sprikende svar.

Også de nye tillitsvalgtintervjuene fra forrige skoleår gir inntrykk av at lærerne som oftest er lite involvert i defineringen og prioriteringen av behov, slik de kommer til uttrykk i planer og konkrete tiltaksprioriteringer. På noen av skolene sier tillitsvalgt at «lærerne ikke har vært involvert i det hele tatt» eller «rektor og inspektør har bestemt». Dette gjelder særlig der hvor det ikke har vært gjennomført noen kompetansekartlegging, og der hvor det har vært lite prosess rundt kartleggingen før resultatet ble sendt videre til skoleeier. Behandlingen på skolenivå av kompetansekartleggingen er én mulighet for å involvere lærerne i defineringen og prioriteringen av behov, men involveringen kan også skje på andre måter. I praksis er det likevel ofte gjennom bearbeidingen av kompetansekartleggingen at involveringen av lærerne har skjedd. Ved noen skoler lages det også på skolenivå kompetanseplaner (eller satsingsplaner med et sterkt kompetanseelement). Hele eller deler av lærerkollegiet er involvert i utarbeidelsen av disse. I en skole er utkastet til kompetanseplan på skolenivå drøftet både i plenum og mer grundig i teamledermøter. Tillitsvalgt på skolen føler generelt at han eller hun har god innflytelse, både som tillitsvalgt og som teamleder.

Den enkelte skoles innflytelse på prioriteringen av behov og valg av tiltak i kompetanseplanen på kommune- eller fylkeskommunenivå varierer noe, også i de ti «nye» skolene, men stort sett føler rektorene at de har mulighet for å påvirke. Også i de sist intervjuede skolene drives prosessen som regel av skoleeier gjennom en arbeidsgruppe hvor noen rektorer og tillitsvalgte er representert. Innholdet i planene, planutkast og valg av tiltak drøftes som oftest på rektormøter i kommunen, noe som gir rektorene en anledning til å gi innspill. Skolene har også kunnet gi skriftlige innspill til planutkast utenom disse møtene. I nær sagt alle de «nye» skolene føler rektor at han eller hun har gode muligheter til å påvirke hvilke behov og tiltak som blir prioritert i planene. I en del tilfeller har også rektor engasjert seg i prosessen, men i andre tilfeller har rektor valgt å ikke gjøre det. En ikke utypisk kommentar er: «Vi har hatt muligheter til å påvirke, men har ikke gjort det i særlig grad, vi stoler på de som sitter i gruppa sentralt.» En annen skole kommenterer: «Selv om vi ikke har sagt noe særlig, så treffer planen bra.» Dette er et gjennomgående trekk: Alle rektorer i de nye skolene er rimelig godt fornøyd

Figur 1 Hvem har innflytelse på hvilke tiltak som gjennomføres? (n = 418 kommuner)



Kilde: Skoleeiernes aktivitetsrapportering til nasjonalt nivå

med planen og føler at den treffer skolens behov på en grei måte. Det gjelder også de som ikke har utøvd sine påvirkningsmuligheter i særlig grad.

Kommunene har gjennom den nasjonale aktivitetsrapporteringen for 2006 besvart et spørsmål om i hvilken grad ulike aktører har vært med på å vurdere hvilke kompetanseutviklingstiltak som bør prioriteres i egen virksomhet. Her måles altså skoleeierens oppfatning av i hvilken grad andre aktører blir involvert. Det er likevel en supplerende kilde til informasjon i forhold til de kvalitative intervjuene i casene.

Ni av ti kommuner mener at skoleledelsen ved den enkelte skole i stor grad har vært med å bestemme hvilke tiltak som bør prioriteres. Om lag en tredjedel av skoleeierne mener at lærerne har hatt stor innflytelse. En like stor andel mener at de ansattes organisasjoner har stor innflytelse (se figur 1). Det er ikke nødvendigvis de samme kommunene som mener at henholdsvis organisasjonene og lærerne har stor innflytelse. Organisasjonene har oftere stor innflytelse i større kommuner med store skoler, mens lærerne oftere har en uformell direkte innflytelse i små kommuner. Aktivitetsrapporteringen støtter inntrykket fra de kvalitative case-intervjuene om at lærerne og deres organisasjoner i mange kommuner i moderat grad har hatt innflytelse på valget av tiltak. Samtidig viser den at kanalene for innflytelse kan være noe forskjellige i kommuner av ulik størrelse.

Sammenlignet med konklusjonene i delrapport 1 betyr de nye intervjuene at:

- Vi har et klarere inntrykk av at det har foregått en reell kompetansekartlegging i mange skoler.
- Vi har fått styrket inntrykket av at lærerne i skoleåret 2005–2006 likevel var lite involvert og engasjert i skolens innspill til skoleeier om sine kompetansebehov.
- Vi har fått styrket inntrykket av at rektorene på skolene har hatt mulighet til å gi innspill og påvirke prosessen. Rektorene har ikke alltid valgt å prioritere dette på grunn av tidspres og en tro på at skolens behov likevel ville bli ivaretatt gjennom prosessen.
- Kanskje er lærernes svake involvering i noe større grad enn hva delrapport 1 ga inntrykk av, et resultat av den enkelte rektors valg i en presset hverdag, og ikke bare at prosessen er toppstyrt fra skoleeiers side.

2.3 Tiltaksfasen i offentlige skoler

I dette kapittelavsnittet er temaet hvordan *rollefordelingen* mellom de ulike aktørene er i planleggings- og gjennomføringsfasen av tiltak. Hvilke oppgaver ivaretar skoleeier, og hvilke er delegert til skolene? Datakilden for avsnittet er hovedsakelig intervjuer med rektorer ved case-skolene med kommunenes kompetanseplaner som en supplerende datakilde. Intervjuene er gjennomført i skoleåret 2006–2007 (i desember og januar).

Vi vil starte med å beskrive hvordan case-skolene/kommunene har organisert arbeidet med tiltaksfasen av kompetanseutviklingen. Sentrale spørsmål vil være:

- I hvilken grad er det delegert til skolene å bestemme hvilke tema/områder de skal satse på?
- I hvilken grad er det delegert til skolene å bestemme hvordan kompetanseutviklingen skal skje (valg av læringsmåter)?

- I hvilken grad får skolene en egen pott med midler til kompetanseutvikling?
- I hvilken grad finnes det overordnede mål/satsingsområder/prioriteringer som virker styrende på valg av tiltak for skolene i kommunen/fylket (skoleeiers rolle)?
- I hvilken grad arrangerer og finansierer skoleeier et opplæringstilbud (skoleeiers rolle)?

Disse spørsmålene berører forholdet mellom skoleeier og den enkelte skole. I tillegg er det viktige spørsmål som angår forholdet mellom lærere og skole og skoleeier: Hvilken innflytelse har lærerne og deres organisasjoner på valg av tiltak (tema og læringsmåte) på skole- og skoleeiernivå? Disse spørsmålene vil bli dekket i neste delrapport, men kun i begrenset grad i denne rapporten. Datainnsamlingsopplegget gir ikke et godt grunnlag for å besvare dette nå ettersom lærere ikke er intervjuet i dette skoleåret.

Skoleeier har ansvaret for å organisere hvordan kompetanseutviklingstiltak skal bestemmes og gjennomføres. Skoleeier har ansvaret for å «definere spillereglene» innenfor gjeldende lov- og regelverk. Mye av ansvaret kan delegeres til skolene, men skoleeier har det formelle ansvaret for konsekvensene og kan velge å trekke delegeringen tilbake.

Tabell 2 (neste to sider) gir en oversikt over hvordan casene er i forhold til punktene over. Med begrepet «arrangere et tilbud» menes her at skoleeier sørger for at det finnes tilbud som lærere, skoleledere og andre ansatte kan delta på. Ofte vil høyskoler og andre miljøer stå ansvarlig for det faglige innholdet.

I grunnskolene er det et generelt trekk at skolene er gitt stor grad av formell frihet av skoleeier til å bestemme hvilke tema/områder de vil satse på. Det er få tiltak som er obligatoriske fra skoleeiers side, stort sett bare skolelederopplæringen. I en del av disse skolene virker mål i kommunale planer styrende på valg av tema, og spesielt i de mindre kommunene er det et tett samarbeid mellom skole og skoleeier om både mål og tiltak. Den reelle friheten er i størst grad begrenset av tid og penger. I de fleste kommunene er det fordelt relativt lite midler til kompetanseutvikling direkte ut til skolene, i stedet er midlene brukt på kommunalt eller interkommunalt nivå. I de fleste tilfellene er midlene i stor grad brukt til å etablere et sett av kurs og opplæringstiltak som lærere og skoleledere kan melde seg på. I tillegg deltar mange av skolene i faglige nettverk, som oftest opprettet av skoleeier. En av kommunene satser sterkt på videreutdanning.

To kommuner skiller seg ut med en helt annen modell for rollefordelingen. I disse kommunene er det lite opplæringstiltak på skoleeiernivå, og mesteparten av midlene er fordelt ut til skolene. Rektors rolle i gjennomføring av kompetanseutvikling i disse skolene blir annerledes og mer omfattende enn i skoler som har et kommunalt eller interkommunalt tilpasset kurstilbud å forholde seg til. Det kan være en fare for at skoleledelsen overbelastes, slik at skoleledelsens kapasitet til å finne fram til gode opplæringstilbud og/eller utvikle andre typer tiltak blir en flaskehals som bremser skolens kompetanseutvikling.

De fleste rektorene som har et kommunalt eller interkommunalt opplæringstilbud å forholde seg til, er positive til tilbudet. Det forekommer at de savner enkelte tema eller læringsmåter, men det er ingen som uttrykker generell misnøye med denne måten å disponere midlene fra «Kompetanse for utvikling» på. Noen av rektorene kunne imidlertid ønske seg en litt annen balanse, med noe flere midler fordelt ut til skolene. Man kunne anta at skoler som forholder seg til et kommunalt tilbud, ville konsentrere mye av sin kompetanseutvikling om denne typen læring, men det er vanskelig å finne et entydig mønster i dette. Noen av skolene har konsentrert sin innsats om det kommunale kurstilbudet og prioriterer også ellers kurs som læringsform. Andre satser også en del på andre læringsformer enn opplæring, for eksempel nettverkstiltak,

Tabell 2: Rollefordeling mellom skole og skoleeier i casene

	Skole bestemmer selv tema/område og læringsmåte	Skolen får egen pott med midler til kompetanseutvikling	Overordnede mål virker styrende	Skoleeier arrangerer og finansierer tilbud
1. Grunn-skole	Det er obligatorisk skolelederopplæring, for øvrig opp til skolen, skolen har tatt initiativ på ett område sammen med andre skoler.			Mange fagkurs samt nettverk
2. Grunn-skole	Skolen styrer i meget stor grad tema og læringsform.	Ja.	Ja, i større grad nå enn før i forbindelse med Kunnskapsløftet, to konkrete områder.	Ja, kursrekke organisert av koordinator i kommunen.
3. Grunn-skole	Det er nær kontakt med kommunen om kompetanseutvikling. Skolen føler at det er "vi selv som styrer et løp".	Ja, men mye av midlene i forbindelse med satsingen går til kurs på kommunenivå, skolen er fornøyd med det.	Det er nær kontakt med kommunen, plan fanger opp skolens mål.	Mange kurs og fagnettverk i regi av interkommunalt samarbeidsorgan
4. Grunn-skole	Det er obligatorisk skolelederopplæring fra før Kunnskapsløftet, ellers kan skolen nå velge selv innenfor rammen av felles mål for kommunen.	Ja, men lavt nivå.	Ja, det har blitt mye tydeligere, nå er det felles mål og strategi for hele sektoren.	Ja. Kursene er ikke obligatoriske, man kan velge. Tidligere var det mye obligatoriske kurs. Størst fokus på satsing på lesing, skriving og regning. Dette lå inne fra før. Det er mer metodikk om elevaktivitet og ulike læringsarenaer etter Kunnskapsløftet.
5. Grunn-skole	Skolene bestemmer selv valget av tema og læringsmåter.	En god del av de statlige midlene er lagt ut til skolene.	Det er ingen veldig fasttømret strategi på kommunenivå.	Skoleeier har tatt hovedansvaret for opplæring av skolelederne, skolene har hovedansvar for lærerne.
6. Grunn-skole	Det er et obligatorisk lederutviklingsprogram og kurs i læringsstrategier, ellers er det opp til skolen. Det er et nært samarbeid skole og kommune, og kommunen satser på videreutdanning.	Ja, i tillegg dekker kommunen blant annet vikar ved videreutdanning.	Ikke så mye på mål, men det er en bevisst kommunal satsing på videreutdanning.	Ja, innen lederopplæring og læringsstrategier samt noen fagkurs.
7. Grunn-skole	Skolen velger selv hva den vil prioritere, kommunen oppfattes som god pådriver og medhjelper.	Skolen dekker en del tiltak innenfor egne rammer og får i tillegg en særskilt pott for å spre kompetanse på et spesialområde.	Ja.	Mange forskjellige kurs i kommunal regi
8. Grunn-skole	Skolen kan selv velge hva den vil legge vekt på av tema og arbeidsmåter, men det er lite penger til å ta initiativ.	Ja, men på et lavt nivå.		Faglige og andre kurs i regi av et interkommunalt organ.
9. Grunn-skole	Skolene velger selv, svært mange deltar på kurs i kommunal regi, rektor er fornøyd med arbeidsdelingen mellom skole og kommune: "Vi får styre uten å bli overstyrt." Rektor savner å ha flere kompetanseutviklingsmidler fordelt ut til den enkelte skole.	Potten er svært liten, ca. kr 350 per lærer. Det er lagt praktisk godt til rette for å delta på kurstilbud i kommunal regi.		Omfattende kurstilbud i kommunal regi.
10. Grunn-skole	Det er obligatorisk skolelederopplæring, skolen oppfatter sine muligheter til å velge selv som gode.	En del av de statlige midlene er lagt ut til skolene, kan brukes til vikarer og annet.	Skolen opplever ikke at det er lagt klare føringer fra skoleeier. "Vi blir litt vår egen lykkes smed. Må se på hvilke føringer som finnes sentralt."	Det er noe tilbud, men omfanget er lite, det er stort sett skolelederopplæring og ett annet tiltak.
11. Grunn-skole	Skolen bestemmer i stor grad selv, lokalt initiert nettverksarbeid mellom skoler oppleves som viktig av rektor.	"Vi får ikke noe særlig med penger ut til skolene, de har vel gått til å utvikle skoleledertilbud og andre ting."	Det er satt opp mål, men det synes som om de er lite styrende, skolen har et fjernt forhold til den kommunale planen.	Fagkurs, men de fantes også før "Kompetanse for utvikling"

Forts. Tabell 2: Rollefordeling mellom skole og skoleeier i casene

	Skole bestemmer selv tema/område og læringsmåte	Skolen får egen pott med midler til kompetanseutvikling	Overordnede mål virker styrende	Skoleeier arrangerer og finansierer tilbud
12. Grunn-skole	Det er dialog med skoleeier om prioriteringer. Tema for tiltak er felles for skolene i kommunen.		Kommunen har prioritert noen tema. Dette virker styrende på tiltakene.	Kommunen har organisert opplæringsopplegg om enkelte tema.
13. Videre-gående skole	Deltakelse i fylkeskommunens tilbud er i utgangspunktet frivillig, men mange fra skolen deltar.		Planen er generell - stor åpenhet.	Fylkeskommunen har et bredt tilbud om etterutdanning, mest i fellesfagene. Faglige nettverk med koordinatører fra fylkeskommunen. Skoleeier står for dialogen med høyskolene og andre.
14. Videre-gående skole	Det er obligatorisk skolelederopplæring, deltakelse på kurs bestemmer skolen selv, men "skolene har ikke handlingsrom selv i forhold til kompetanseutviklingsstrategien". Skolen har tatt initiativ på enkelte områder, det gjelder både opplæring og andre tiltak. Dette er finansiert av tidligere overskudd.	Ja.	Planene virker lite styrende, bortsett fra når det gjelder lederopplæringen.	Det er ikke så mye tilbud til lærerne ennå, men det kommer snart fagkurs og noen andre tiltak.
15. Videre-gående skole	Deler av lederopplæringen er obligatorisk, ellers er det i stor grad overlatt til skolene å prioritere. En del tiltak er gjennomført "på tvers" i fagfora bestående av lærere fra flere skoler.	Ja, men mye av midlene i forbindelse med satsingen går til kurs på kommunenivå, skolen er fornøyd med det.	Det er en tett dialog i utvikling av planer, nettverk med koordinatører fra skoleeier og koordinatører ved den enkelte skole, planene virker styrende.	Frikjøpte lærere og folk fra fylkesadministrasjonen utarbeider kompetanseutviklingsopplegg, det er ikke nytt, men omfanget er større nå.
16. Videre-gående skole	Skolen har frihet til å bestemme selv og har satt i gang ting selv. Tidkrevende prosesser på skoleeiernivå har gjort at fylkeskommunale tilbud har kommet sent i gang.	Ja, men lavt nivå.		Fylket har hatt ansvaret for en rekke av de faglige kursene. Disse er utviklet av fylkesomspennende fagfora. Skoleeier har også arrangert studieopphold i fremmedspråk. Skolene skal ta ansvar for pedagogikk og organisering. Skolene i regionene har også gått sammen om å lage kurs på fagnivå.
17. Videre-gående skole	Rektorer er pålagt å delta i kurs, skolen mener den i liten grad styrer hvilke tiltak den skal gjennomføre, men har tatt noen initiativ.	En god del av de statlige midlene er lagt ut til skolene.	Tiltaksplaner virker styrende.	Fagkurs er utviklet av faggrupper bestående av lærere.
18. Videre-gående skole	Det er ganske stor frihet til å bestemme hvilke tiltak skolen skal gjennomføre, skolen har organisert tilbud selv, blant annet med bruk av høyskolemiljøer. Det er krevende å organisere, definere behov og finne et tilbud som matcher.	Ja, i tillegg dekker kommunen blant annet vikar ved videreutdanning.		Regioner innenfor fylket har organisert kurs, hovedsakelig faglige.
19. Videre-gående skole	Skolen opplever at den styrer svært mye selv, men mener også at egne satsinger henger godt sammen med vedtak og planer på fylkesnivå.	Skolen dekker en del tiltak innenfor egne rammer og får i tillegg en særskilt pott for å spre kompetanse på et spesialområde.		Fylket har en kurskatalog, hvor man kan plukke etter behov.
20. Videre-gående skole	Skolen kan bestemme mye selv. Tiltak innenfor det reformrelaterte er mye opp til den enkelte skole.	Ja, men på et lavt nivå.	Det er gode muligheter for å påvirke de kommunale planene, rektorene er enige om å prioritere å gi lærerne faglig trygghet først.	Skoleeier har tatt ansvar for skolelederopplæring og opplæring i nye læreplaner, men skolene har også tatt en stor del av dette ansvaret, særlig når det gjelder samarbeidet med grunnskolen om det 13-årige løpet. Det reformrelaterte er den enkelte skoles ansvar.

bruk av ressurspersoner internt og lignende. I minst én skole er slike tiltak den dominerende delen av skolens kompetanseutvikling.

Med ett unntak opplever de videregående skolene i minst like stor grad som grunnskolene at de formelt styrer valget av tiltak selv, men den reelle friheten kan noen ganger oppleves som sterkt beskåret av begrensinger på tid/penger. Også her er lederopplæringen ofte obligatorisk, samt enkelte kortvarige tilbud for øvrig. Selv om de videregående skolene gjennomgående er større enheter enn grunnskolene, har de ikke alltid fått tildelt kompetanseutviklingsmidler direkte. To av de åtte skolene har i svært liten grad fått egne midler til kompetanseutvikling i forbindelse med strategien. Rektor ved en av disse skolene sier på eget initiativ at «skolen har ikke handlingsrom selv i forhold til strategien». I de øvrige skolene varierer omfanget av egne midler fra noe/en del til mye av midlene.

Også blant fylkeskommunene er det en tendens til at de som i liten eller moderat grad har lagt ut penger direkte til skolene, i større grad har bygget opp et kurstilbud i kommunal regi. Det er likevel mindre entydig i fylkeskommunene. Det kan ha sammenheng med at man i noen av fylkeskommunene har kommet senere i gang med planleggingen og gjennomføringen av tiltak enn i kommunene. To av skolene rapporterer om at det fylkeskommunale tilbudet først nå er i ferd med å komme i gang. Dette har ført til frustrasjon blant lærerne. En av disse skolene har også fått lite midler direkte til skolen og har derfor merket lite til kompetanseutviklingssatsingen foreløpig.

De fleste fylkeskommunene har prioritert å tilby fagkurs i fylkeskommunal regi. I mye større grad enn i kommunene er det etablert egne «faggrupper» for å definere behovene og bestille/utvikle disse tilbudene. Disse faggruppene betegnes forskjellig i forskjellige fylkeskommuner, men består av erfarne lærere i fagene hentet fra forskjellige videregående skoler i fylket og ofte også personer fra fylkeskommuneadministrasjonen. Noen ganger er det regionale strukturer under fylkeskommunenivå som tar ansvaret for dette. I de fleste tilfellene synes denne faggruppeorganiseringen å ha fungert greit, slik rektor ser det, men i ett tilfelle har prosessen vært tidkrevende og ført til at tilbudet ennå ikke er fullt ut etablert.

De fleste fylkeskommunene har etablert faglige nettverk med lærere fra ulike skoler. Mange av disse var imidlertid etablert allerede før «Kompetanse for utvikling».

Som nevnt er det primært fagkurs som tilbys i fylkeskommunal regi. Fylkeskommunene har også tatt initiativ til andre typer tiltak for å stimulere pedagogisk utvikling og organisering flere steder. Likevel er dette i større grad ansett som skolenes eget ansvar å ivareta. I noen fylkeskommuner er denne arbeidsdelingen klart uttrykt. Slik arbeidsdeling forekommer også på grunnskolenivå, men framkommer oftere og klarere på videregående skole-nivå. Dette synes noen steder å være bunnet i et ønske om å gjøre den pedagogiske utviklingen mer praksisnær, samt at lærernes behov for å føle faglig trygghet bidrar til en prioritering av fagkurs på fylkesnivå. En rektor i en fylkeskommune hvor denne arbeidsdelingen er mest framtrædende, er usikker på om denne arbeidsdelingen er fornuftig og reiser spørsmålet om det ikke hadde vært fornuftig at skoleeier hadde tatt mer hånd om det reformrelaterte ut over det faglige.

2.4 Planleggings- og tiltaksfasen i private skoler

De private skolenes organisasjoner er ikke underskrivere av strategien «Kompetanse for utvikling». Private skoler blir likevel på samme måte som offentlige skoler tildelt midler til kompetanseutvikling for å følge opp strategien. De er derfor også forventet å organisere prosesser

for definering og prioritering av behov og valg av tiltak. Vi har et mer begrenset datagrunnlag for å beskrive disse prosessene i private skoler enn i offentlige skoler. På landsbasis er det få elever i private skoler, og datainnsamlingsopplegget reflekterer det ved at vi kun intervjuer tre skoler og skoleeiere. Inneværende rapport er basert på intervjuer med tre organisasjoner som er skoleeiere for private skoler eller ivaretar skoleeierfunksjoner i forbindelse med kompetanseutviklingsatsingen. Rollefordelingen mellom skoleeier og den enkelte private skole gjør at skoleeierintervjuer alene gir et begrenset datagrunnlag for å beskrive prosessen.

I offentlig skole er det en viss variasjon i hvor sterk rolle skoleeier har hatt i forbindelse med definering og prioritering av behov og valg av tiltak. Et hovedinntrykk er likevel at det er skoleeier som har organisert og styrt prosessen, selv om ledelsen ved skolene som regel har kunnet påvirke hvis de har ønsket det. De tre privatskoleorganisasjonene som er intervjuet, sier derimot alle at det først og fremst er skolene som organiserer og driver prosessen.

En av organisasjonene har drevet et omfattende arbeid med en kvalitetsplan for sine skoler. Dette arbeidet ble igangsatt før og uavhengig av «Kompetanse for utvikling», men organisasjonen selv opplever at dette arbeidet passer godt overens med den nasjonale kompetanseutviklingsstrategien. Kvalitetsplanen er også en prosessplan. Blant annet legger kvalitetsplanen opp til at skolene skal i gang med å lage en kortsiktig og en langsiktig utviklingsplan ut fra sine behov. Hver skole legger opp kompetanseutviklingen selv, men fortrinnsvis innenfor rammen av den generelle kvalitetsplanen. Organisasjonsnivået er som regel ikke involvert i utarbeidelsen av den enkelte skoles plan.

I de to andre organisasjonene har skoleeier i svært liten grad styrt prosessen for å komme fram til kompetanseutviklingsplaner på skolenivået eller innholdet i planene. Dette er opp til skolene selv å bestemme ut fra sine behov. I praksis er skoleeiernivået i disse to organisasjonene som regel ikke involvert i planprosessen. En av skoleeierne viser til at skolene er små, og at kompetanseutviklingsbehovene er forskjellige fordi de er veldig avhengig av den enkelte lærers kompetanse. I en av de to organisasjonene prøver skoleeiernivået å assistere hvis noen av skolene trenger det, men det er sjelden det skjer. De prøver også å få til et samarbeid om det lokale læreplanarbeidet. I den andre organisasjonen er skoleeiernivået ikke involvert i prosessen i det hele tatt.

En av organisasjonene har god kjennskap til strategien. De to andre skoleeierorganisasjonene forholder seg i svært liten grad til strategien. Hos disse er det delegert til skolene å forholde seg til den.

I tråd med at ansvaret ligger hos skolene, disponerer den enkelte skole midlene i forbindelse med satsingen i sin helhet. Minst én av organisasjonene knytter utbetaling av midler til at det foreligger godkjente planer fra skolestyret ved den enkelte skole. Organisasjonen har ved noen tilfeller holdt igjen midler hvis slike planer ikke har foreligget.

En av organisasjonene som har delegert til skolene å forholde seg til strategien, organiserte fram til for to år siden et videreutdanningstilbud i skoleledelse for ansatte i sine skoler. Organisasjonen diskuterer om de skal ha et opplegg for oppfølging, men har ikke bestemt om det skal være videreutdanning eller mentorordning eller noe annet. Også den andre av de to organisasjonene har hatt et tilbud om videreutdanning i skoleledelse. Dette tilbudet eksisterer fortsatt. Tilbud om kurs i skoleledelse blir også gitt av den tredje organisasjonen. Alle de tre organisasjonene mener at deres satsing på skoleledelse ikke har hatt noen sammenheng med strategien «Kompetanse for utvikling», til dels har den også skjedd før i tid. To av de tre skoleeierne/organisasjonene organiserer også noen andre tilbud, blant annet kurs i hvordan å håndtere utfordrende elevatferd, tilpasset opplæring, det å være en kristen skole osv. En av organisasjonene har også en egen høyskole som gir tilbud knyttet til deres pedagogikk.

Skoleeierne har i varierende grad oversikt over hvordan prosessen har foregått internt i skolene. En av dem sier at rektor og lærerne sammen lager en kompetanseutviklingsplan som først går til behandling i FAU og deretter til skolestyret. Informanten mener at lærerne som oftest er aktivt med i prosessen. En annen skoleeier viser til en lignende prosess hvor alle lærerne i plenum skal være involvert før planen behandles i skolestyret. En tredje skoleeier har ikke oversikt over prosessen på skolen. Datagrunnlaget gir uansett ikke noe grunnlag for å si hvordan prosessen på skolenivå har vært. Heller ikke gir det et godt grunnlag for å vurdere hva de private skolene har prioritert av faktiske tiltak. Slike data vil vi først få i neste skoleår når vi skal snakke med skoleledelsen og lærerne ved private skoler.

At skoleeier ikke har noen sterk rolle når det gjelder kompetanseutvikling i private skoler, er dokumentert tidligere (Hagen, Nyen og Folkenborg 2004). Nasjonale utdanningsmyndigheter har de senere årene forsøkt å styrke skoleeierrollen generelt og i de private skolene spesielt, det siste dels ut fra hensynet til å føre kontroll med offentlige tilskudd. På kompetanseutviklingsområdet er det likevel ikke stilt så klare forventninger til at private skoleeiere skal ha en sentral rolle. I strategidokumentet «Kompetanse for utvikling» («epleheftet») nevnes «eiere av friskoler» som en målgruppe strategien retter seg mot, men det stilles ikke krav om et plandokument på skoleeier/organisasjonsnivå slik det gjøres for offentlige skoler: «For friskoler skal planene godkjennes av styrene ved skolene. Friskoler som ønsker det kan utarbeide en felles plan.» I praksis synes ikke private skoleeieres rolle på kompetanseutviklingsområdet å være sterkere nå enn tidligere. En av organisasjonene har utarbeidet et sentralt kvalitetsutviklingsdokument og utviklet flere kompetansetilbud på sentralt nivå enn de hadde tidligere, mens de to andre organisasjonene ikke har noen sterkere rolle nå enn de hadde før. En av informantene sier at kompetanseutvikling var mer sentralstyrt før enn det er nå.

2.5 Fylkesmannens rolle

Utdanningsavdelingene hos fylkesmennene ivaretar regionale statlige funksjoner innenfor områdene grunnskolen og videregående opplæring. I forbindelse med strategien «Kompetanse for utvikling» er de gitt følgende formelle roller (UFD 2004):

- å veilede kommunene i forbindelse med kartlegging av kompetansebehov og i utarbeidelsen av kompetanseutviklingsplaner, etter behov
- å stimulere til samarbeid mellom skoleeiere og mellom skoleeiere, universiteter, høyskoler og andre fagmiljøer om kompetanseutvikling og lokalt utviklingsarbeid
- å føre tilsyn med at skoleeierne ivaretar sitt ansvar for kompetanseutvikling
- å fordele ressurser til skoleeierne etter objektive kriterier

I korthet kan man si at Fylkesmannen har et veiledningsansvar, et tilsynsansvar, et utbetalingsansvar og et ansvar for å lage samarbeidsarenaer.

Utbetalingsansvaret innebærer ikke skjønnsmessige vurderinger hos Fylkesmannen. Ressursene til skoleeierne fordeles Fylkesmannen uavkortet videre, såfremt forutsetningene om en politisk vedtatt plan for kompetanseutvikling og innrapportering av aktiviteten til det nasjonale aktivitetsrapporteringssystemet er oppfylt. Et unntak er øremerkede midler til videreutdanning i 2. fremmedspråk og naturfag, som skal fordeles etter vurdering av behov.

Ansvar for å stimulere til samarbeid og å lage arenaer er utdypet i brev av 15. januar 2007 fra Utdanningsdirektoratet, hvor det forutsettes at Fylkesmannen oppretter samarbeidsfora regionalt hvor også organisasjonene som er parter, skal være representert. I dette brevet stilles det som krav for å få utløst tilskudd at skoleeier orienterer Fylkesmannen om hvordan arbeidet med kompetanseutvikling er forankret hos rektorer og lærere ved den enkelte skole/lærested.

De formelle føringene gir i utgangspunktet et spillerom for litt ulik utøvelse av Fylkesmannens rolle, men alt i alt gir de Fylkesmannen en mer passiv rolle i forhold til tidligere satsinger på kompetanseutvikling. De formelle føringene må også sees mot et bakteppe hvor nasjonale utdanningsmyndigheter har forutsatt en dreining av Fylkesmannens aktiviteter mer over mot tilsyn (St.prp. nr. 65 [2002–2003]).

Utdanningsdirektørene i fem av fylkesmannsembetene er intervjuet i inneværende skoleår. Et av hovedtemaene er hvilken rolle fylkesmannsembetene føler at det er forventet at de skal spille ved gjennomføringen av kompetanseutviklingsstrategien, og hvilken rolle de faktisk spiller.

Gjennomgående uttrykker utdanningsdirektørene forventninger til sin rolle som samsvarer godt med de skriftlige føringene fra «Kompetanse for utvikling» og Utdanningsdirektoratets brev i forbindelse med tildeling av midlene. De fleste av fylkesmannsembetene opplever at de er tildelt en mer begrenset eller «tilbakelent» rolle nå enn ved tidligere kompetanseutviklings-satsinger. De skal koordinere og samordne, men ikke tilby kurs i egen regi. De skal veilede, men ikke definere behovene eller være en aktiv medspiller i skolens utviklingsprosesser. Noen gir, uten å bli spurt om det, uttrykk for at de synes dette er en riktig utvikling, andre sier ikke noe

Tabell 3: Utdanningsdirektørene i fylkesmannsembetene sine opplevelser av eksterne forventninger til fylkesmannens rolle og hvilken faktisk rolle/oppgaver de mener at fylkesmannen ivaretar

	Eksterne forventninger	Faktisk rolle og prioriterte oppgaver
Fylkesmann 1	Koordinere og samordne. Være litt kontrollør, gi litt veiledning.	Viktigste oppgaver er koordinering og samordning. Knytte de regionale skole-kontorene opp mot høgskolen, bidra til at det bygges opp en årsplan for tilbud.
Fylkesmann 2	Være en pådriver overfor universitetene og høgskolene. Hjelp skoleeiere og andre med praktisk informasjon.	Pådriverrolle overfor universitetene og høgskolene (UH), få koblet kommunene og UH, UH må «dyttes på».
Fylkesmann 3	Veilede, stimulere til samarbeid, tildele midler. «Ligge lavt og følge opp».	Mer avgrenset rolle nå enn før, før satte vi i gang kurs og andre tiltak, nå hjelper vi med veiledning, men kan ikke være en aktiv aktør i utviklingsprosesser. Synliggjør kommunenes kompetanseplaner slik at de kan se hverandre i kortene. Ønsker å stimulere til samarbeid mellom skoleeierne om bruk av UH og andre eksterne miljøer. Gir støtte til prosjekt om programfag til valg og læreplanarbeidet.
Fylkesmann 4	Stimulere til samarbeid, tilrettelegge. Vi kan ta initiativ, og vil vel få den rollen som fylkesmannen har tradisjon for i det enkelte fylke. Fra 2007 skal vi også kontrollere om prosessene har vært gode og lærerne involvert.	Synliggjør informasjon om hva kommunene har laget av utviklingsplaner og hva de har samarbeidet om av tiltak regionvis. Få til koordinering og dialog i samarbeidsfora. Bidrar med lønn til noen kommuneansatte som har regionalt koordinatorsansvar. Har tatt initiativ til å kanalisere midler til videreutdanning gjennom høgskolen.
Fylkesmann 5	Et informasjons-, veilednings-, stimulerings-, og kontrollansvar.	Mer tilbakelent rolle enn før. Informasjon, veiledning, stimulering, kontroll. Veldig mye ute. Presser på kommunene i læreplanarbeidet. Være en formidlingsarena. Få til samarbeid mellom grunnskole og videregående, ikke minst i forbindelse med programfag til valg.

normativt om det, men sier at de av kapasitetsmessige grunner uansett ikke ville hatt noen mulighet til å ta en slik rolle de hadde før. En utdanningsdirektør som mener at utviklingen mot at skoleeier skal ta et mer entydig ansvar, er riktig, mener likevel at fylkesmannsembetet kunne ha vært gitt videre rammer for å hjelpe og støtte mer tilpasset i omleggingsfasen. Flere nevner behovet for at noen gir kommunene slik hjelp. I noen fylker har en del av kommunene forventninger om at fylkesmannsembetet skal ta en større rolle, blant annet i å definere behov, mens de i andre fylker i liten grad stiller slike forventninger. En utdanningsdirektør mener at kommunene like gjerne kunne fått midlene direkte i stedet for via Fylkesmannen, siden Fylkesmannen uansett ikke skal kvalitetssikre planer og tiltak.

Alle fylkesmannsembetene prioriterer å stimulere til samarbeid mellom skoleeiere og universiteter og høyskoler (og andre eksterne tilbydere). Noen ser det som en viktig oppgave i den forbindelse å synliggjøre for skoleeierne hva andre skoleeiere i fylket har av planer og tiltak, slik at skoleeierne lettere kan samarbeide seg imellom. Ett av fylkesmannsembetene gjør dette i form av fylldig omtale i tilstandsrapporten, ett annet embete har utviklet og driver søkbare databaser med informasjon om kommunenes utviklingsplaner og hva de har samarbeidet om av tiltak regionvis. En annen utdanningsdirektør sier at Fylkesmannen av kapasitetsmessige grunner ikke har hatt mulighet for mer aktivt å formidle hvilke opplegg/samarbeid skoleeierne har med universiteter og høyskoler. Fylkesmannsembetet tilbød seg å drive et nettsted for dette hvis kommunene kunne være med å betale, men kommunene ville ikke det. I ett fylke har Fylkesmannens folk vært mye ute i kommunene for å formidle innholdet i Kunnskapsløftet og «Kompetanse for utvikling» og stimulere kommuner og skoler til å ta ansvar for sitt arbeid med dette, og da særlig læreplanarbeidet. Andre fylkesmenn opplever størst behov for å «dytte på» universitetene og høyskolene. Hensikten er å få dem til å være mer aktive for å møte konkrete behov i skolesektoren. Dette skjer gjennom vanlig kontakt, gjennom fellesmøter og også gjennom særmøter med hver enkelt av utdanningsinstitusjonene i fylket.

Selv om alle fylkesmannsembetene opplever det å stimulere til samarbeid mellom skoleeiere og universiteter og høyskoler som en sentral oppgave, er det forskjeller i hvor man legger ned mest innsats. Noen jobber mest med skoleeiersiden, mens andre jobber mer med universitetene og høyskolene. Et av de embetene som jobber mest mot universitetene og høyskolene, begrunner dette valget med at skoleeierne allerede har blitt stimulert såpass mye til samarbeid, både av strategien i seg selv og av Fylkesmannen mer konkret i en tidlig fase, at de nå samarbeider godt og håndterer bestillerrollen greit. De som har valgt å legge ned mer av sitt arbeid mot skoleeiersiden, føler at det er behov for å bevisstgjøre om innholdet i satsingene og/eller å stimulere og tilrettelegge for mer samarbeid kommunene imellom.

Ett av fylkesmannsembetene har valgt et bredere spekter av virkemidler enn de andre, blant annet med sterkere grad av involvering av den lokale høyskolen. Kommunene i fylket har på Fylkesmannens initiativ valgt å la de særskilte midlene til videreutdanning bli kanalisert direkte til den lokale høyskolen for at de skal utvikle og drive et høyskoletilbud. Fylkesmannen dekker også en andel av lønnen (20 prosent) for fire kommunalt ansatte koordinatorene, med ansvar for samarbeid om kompetanseutvikling i fire regioner av fylket. På enkeltområder har også flere av de øvrige fylkesmannsembetene en mer aktiv rolle enn ellers, for eksempel har ett fylkesmannsembete vært med å arrangere samlinger for nøkkelpersonell i kommunene i noen smale fag. Læreplanarbeidet og samarbeidet mellom grunnskole og videregående skole er andre temaer som ett eller flere fylkesmannsembeter har fokusert spesielt på i forbindelse med kompetanseutvikling.

De fleste fylkesmennene har en viktig rolle som ansvarlig eller medansvarlig for samarbeidsfora mellom representanter for kommuner, fylkeskommuner, organisasjoner og universiteter og

høgskoler. Disse samarbeidsforaene eksisterte som regel fra før, men har blitt brukt til å ivareta behovet for dialog og koordinering på et overordnet nivå i forbindelse med Kunnskapsløftet og «Kompetanse for utvikling». I flere av fylkene har KS fått en sterkere rolle enn tidligere i å bestemme innholdet i samarbeidet.

Veiledning og informasjon er en annen oppgave som alle fylkesmannsembetene ivaretar i forbindelse med «Kompetanse for utvikling». I tillegg kommer praktiske oppgaver med utbetaling av tilskudd. Flere av fylkesmennene nevner også kravet i brevet fra januar 2007 om at de skal påse at prosessene har vært gode, og at lærerne har vært involvert.

3 Kompetanseutviklingstiltak i kommuner og fylkeskommuner

I dette kapitlet beskriver vi hvilke tiltak som er gjennomført ved de 20 offentlige case-skolene så langt i strategiperioden. Sentrale spørsmål er hva slags kompetanseutvikling skoleledere, lærere og andre ansatte ved skolene har deltatt i, herunder hvilke læringsformer som dominerer, og hvilke fag og tematiske områder som er prioritert. Kapitlet bygger i hovedsak på kvalitative intervjuer fra inneværende skoleår med rektorene ved de 20 offentlige skolene. Skoleeiernes kompetanseutviklingsplaner er en supplerende datakilde, og tall fra skoleeiernes rapportering av gjennomførte kompetanseutviklingstiltak vil i noen grad bli trukket inn i analysen.²

Strategidokumentet «Kompetanse for utvikling» skiller mellom tre læringsformer: videreutdanning, etterutdanning og uformell læring:

«*Videreutdanning* er utdanning/opplæring som gir formell kompetanse (studiepoeng).

Etterutdanning er blant annet kurs, seminarer, deltakelse i lokalt utviklingsarbeid og faglig veiledning knyttet til ens egen praksis som har opplæring som viktigste formål.

Uformell læring skjer gjennom praksis og faglige diskusjoner og evaluering av ens eget arbeid sammen med kolleger eller med andre samarbeidspartnere. Deltakelse i utviklingsarbeid, prosjekter, hospitering, kollegabasert veiledning, studieturer, utveksling og nettverksbygging er andre eksempler på uformell læring.»

For vårt formål er det hensiktsmessig å skille ut formell videreutdanning som en egen kategori. Dokumentert kompetanse er mer synlig for andre, noe som gjør kompetansen mer overførbar mellom ulike virksomheter. Formell kompetanse vil derfor i mange sammenhenger ha en høyere verdi på arbeidsmarkedet enn kompetanse som ikke er formalisert. Slike forhold kan ha betydning for arbeidsgivernes og den enkeltes vilje til å investere i kompetanseutvikling.

Kategorien *etterutdanning* slik den er definert i strategidokumentet, omfatter ulike aktiviteter med opplæring som viktigste formål. Hvorvidt læring er hovedformålet, er en dimensjon som ofte brukes i forsknings- og policysammenhenger for å skille mellom ulike læringsformer. For analytiske formål er imidlertid ikke denne distinksjonen så anvendelig her. En av årsakene til det er at også aktiviteter som i strategidokumentet er klassifisert som uformell læring, kan ha læring som hovedformål. Det vil blant annet gjelde aktiviteter som hospitering, kollegabasert veiledning og erfaringsutveksling. Et annet forhold er at ulike aktører kan ha ulike oppfatninger om hva som er hovedformålet med en aktivitet. Ulike deltakere kan dessuten ha ulike grunner til å delta, og målene kan være sammensatte eller uklare. Det kan derfor bli litt tilfeldig hvordan en gitt aktivitet blir klassifisert.

En annen dimensjon som ligger mer implisitt i skillet mellom etterutdanning og uformell læring i strategidokumentet, er graden av asymmetri i læringssituasjonen. Begrepet *opplæring* indikerer at det er en lærer, instruktør, foredragsholder eller lignende som har ansvaret for å overføre kompetanse til én eller flere deltakere. Andre læringssituasjoner kan være preget

² Se Jordfald (2006, 2007) for en mer fullstendig beskrivelse og analyse av dette materialet.

Tabell 4: Skillet mellom formell, ikke-formell og uformell læring i evalueringen

	Formell læring	Ikke-formell læring	Uformell læring
Formelt kompetansegivende	ja	nei	nei
Asymmetrisk læring	ja	ja	nei

av større grad av gjensidighet mellom deltakerne. Det gjelder for eksempel erfaringsutveksling, deltakelse i prosjektarbeid, nettverk og lignende. Likeverdet eller symmetrien mellom deltakerne gjør at det ikke er naturlig å bruke begrepet *opplæring* om slike læringsaktiviteter. Graden av asymmetri i en læringssituasjon er mer direkte observerbar og mindre vilkårlig og vil derfor være mer hensiktsmessig som en analytisk distinksjon.

For å oppsummere vil vi benytte oss av et skille mellom formell læring, ikke-formell læring og uformell læring i evalueringen. *Formell læring* er her kompetanseutvikling som leder fram til offentlig godkjent kompetanse, uavhengig av hvor kompetanseutviklingen finner sted. *Ikke-formell læring* er kurs, seminarer, konferanser og lignende som ikke gir formell kompetanse. *Uformell læring* er ulike former for erfaringsutveksling eller praksisbasert læring som det ikke er naturlig å betegne som opplæring.

De to hoveddimensjonene i denne begrepsbruken er formalisering (offentlig godkjent kompetanse) og symmetri/asymmetri i læringssituasjonen, som vist i tabell 4.

Det er viktig å understreke at et kompetanseutviklingstiltak i praksis ofte vil kombinere ulike læringsformer. Eksempelvis vil en konferanse ha klare trekk av ikke-formell læring, der som fagpersoner fra eksterne kompetansemiljøer inviteres til å holde foredrag om ulike emner. Samtidig vil konferansen kunne fungere som en arena for uformell læring mellom konferansedeltakerne. På samme måte kan et formelt kompetanseutviklingstiltak i stor grad være basert på uformell læring i perioder mellom undervisningspregede samlinger.

Når det gjelder *målgrupper*, peker strategidokumentet på ledelse og pedagogisk personale ved skoler og lærebedrifter som de viktigste. Kompetanseutvikling for skolelederne blir framhevet som en viktig forutsetning for at reformen skal bli vellykket, og det blir understreket at tiltak rettet mot skolelederne må prioriteres særlig høyt i en tidlig fase. For det pedagogiske personalet trekkes det et hovedskille mellom reformrelatert kompetanseutvikling og annen kompetanseutvikling.

Under overskriften *reformrelatert kompetanseutvikling* nevner strategidokumentet fem prioriterte områder:

- skolen som lærende organisasjon – bedre tilpasset opplæring
- nye læreplaner
- 2. fremmedspråk
- fysisk aktivitet
- utdannings- og yrkesrådgivning

Når det gjelder behovet for *videreutdanning for det pedagogiske personalet*, framheves behovet for å prioritere lærernes kompetanse i fremmedspråk.

Det påpekes også at mange lærere, særlig i grunnskolen, har mangelfull eller svak formell kompetanse i fag de underviser i, noe som kan ha betydning for lokale behov for videreutdanning i sentrale og gjennomgående fag som matematikk, naturfag, engelsk og norsk/samisk.

3.1 Vektlegging av ulike typer kompetanseutvikling

I intervjuene ble rektorene bedt om å beskrive kompetanseutviklingstiltakene som er gjennomført for lærere, skoleledere og andre ansatte ved egen skole i løpet av de siste to skoleårene. Det ble blant annet stilt spørsmål om innhold, omfang og varighet, hvem som sto for det faglige innholdet, hvem som tok initiativ til tiltaket, og om deltakelsen var frivillig eller obligatorisk.

Tabell 5 (to neste sider) gir en oversikt over gjennomførte kompetanseutviklingstiltak, fordelt på de tre læringsformene som er skissert innledningsvis i kapitlet.

Tabell 5: Gjennomførte kompetanseutviklingstiltak i casene, fordelt på læringsformene formell læring, ikke-formell læring og uformell læring

Skole	Formell læring	Ikke-formell læring	Uformell læring
1. Grunn-skole	Skolelederutdanning (H)	Kurs for skoleledere om skolen som lærende organisasjon. Kurs for lærere om læringsstiler og læringsstrategier.	Nettverkstiltak om multiple intelligenser og lesing.
2. Grunn-skole	Skolelederutdanning (U) Lærere: KRL og norsk	Interkommunalt kurstilbud for skoleledere: ansettelse i offentlig sektor. Hele kollegiet på seminar utenlands om læringsstiler og læringsstrategier. To lærere på fagkurs (norsk).	Intern opplæring i IKT.
3. Grunn-skole		Kursopplegg for skoleledere i regionen (U/H og andre eksterne forelesere), konferanser. Obligatoriske fellestiltak for lærere ved skolen i samarbeid med skoleeier. Ulike fagkurs som går over tid, mer eller mindre obligatoriske.	Fagnettverk, blant annet i matematikk og lesing. Utvikling av lokale læreplaner internt - på fellestid.
4. Grunn-skole	Skolelederutdanning (har ikke deltatt selv)	For skoleledere: kvalitet i skolen, analysekompetanse. Skoleeier har utviklet kursprogram: elevaktivitet, ulike læringsarenaer, digital kompetanse, naturfag. Kurs annenhver uke.	Faste nettverkssamlinger annenhver uke, (de ukene det ikke er kurs).
5. Grunn-skole	Skolelederutdanning (H) Fremmedspråk (2 lærere)	Flere lærere har deltatt på fagkurs utenbys (U/H). Seminar for en tredel av lærerne om læringsstiler og læringsstrategier.	Nettverk mellom skoler, særlig på realfagssiden. Internt utviklingsarbeid på skolen.
6. Grunn-skole	Lærere (2): Læringsstrategier og læringsopplegg (H) Matematikk og naturfag (H) Rådgiver: karriereveiledning (H)	Lederutviklingsprogram i kommunen. Felles kurs om læringsstiler og læringsstrategier.	Flere skoler i fylket med i utviklingsprosjekt, i samarbeid med utdanningskontoret.
7. Grunn-skole	Matematikk (1 lærer)	Kursopplegg for rektor og en gruppe lærere om involvering av ansatte og elever. Et privat firma er kompetansemiljø. Lærere på kurs i elevvurdering, mappevurdering, matematikk, norsk m.m.	Ressurskole. Lærere som har vært på kurs, har ansvar for formidling og spredning i fellestid. Skolen er med i flere prosjekter.
8. Grunn-skole	Skolelederutdanning (H) Videreutdanning i fremmedspråk (to lærere, men avbrutt pga. krevende opplegg)	Konferanser for skoleledere. For lærere: kurstilbud i ulike fag og emner (teknologi og design, engelsk, norsk, matematikk, kunst og håndverk, bruk av IKT, teambygging mv.).	Enkeltlærere får kompetanseutvikling ved høgskolen - har ansvar for spredning til andre lærere ved egen og andre skoler. Internt opplegg med lokale læreplaner i fag, også regionalt. Kollegbasert veiledning i bruk av IKT internt på skolen.
9. Grunn-skole	Skolelederutdanning (privat høgskole) Lærere: fremmedspråk (3), kjemi (1). (To av tre på språk trakk seg, undervisningsopplegget gikk for fort fram.)	Kurskatalog fra kommunen. Utviklet på bakgrunn av kartlegging. Alle lærerne har vært på kurs. En time i uka skal brukes til kompetanseheving. Samles opp. Hele skolen har vært på felles kurs om hvordan endre klasseromsmiljøer i dårlig utvikling. Obligatorisk, med veiledning fra eksterne kompetansemiljøer.	Nettverk for skoleledere (regionalt på tvers av trinn). Faggrupper mellom skoler. Faggruppene har veiledningstimer med H. Egne nettverk for sosiallærere, for rådgivere og for arbeid med minoritetsspråklige.

Forts. Tabell 5: Gjennomførte kompetanseutviklingstiltak i casene, fordelt på læringsformene formell læring, ikke-formell læring og uformell læring

Skole	Formell læring	Ikke-formell læring	Uformell læring
10. Grunn-skole	Skolelederutdanning (H) Lærer (1): Fremmedspråk	IKT-kurs for skoleledere. Mellomlederopplæring for lærere (H). Skolering av lærergrupeledere.	
11. Grunn-skole	Skolelederutdanning (H og U) Lærere (2): matematikk	Tilbud om fagkurs fra kommunen. Skolen oppfordrer ikke lærerne til å delta, mangler midler til vikar.	Skoleledere i nettverk (fem skoler) samarbeider tett. Støtte fra coach (U) i skoleutvikling. Tre faggrupper på tvers av skolene. En gruppeleder i hvert nettverk har ansvar for spredning til andre skoler.
12. Grunn-skole		Obligatoriske samlinger for skoleledere (H). For lærerne: Kurs i tilpasset opplæring (H), nytt undervisningsopplegg i matematikk.	Coaching av skoleledere (gruppe og individuelt) . En lærer superbruker i IKT med ansvar for å veilede lærere internt på skolen (fem timer i uka). Skole og lokalmiljø i felles prosjekt: Utvikling av den gode skole.
13. Videre-gående skole	Karriererådgivning.	Tilbud om coaching/ lederutvikling med støtte fra konsulentfirma. Skolen valgte å gå videre på egen hånd. Fylket (koordinator) tilbyr kurs. Mest i fellesfag (matematikk, norsk, språk), mindre i programfagene.	Systematisk internt arbeid Elevinvolvering, evaluering og forbedring av skolen. Faggrupper med fagkoordinator på tvers av skoler.
14. Videre-gående skole	Skolelederutdanning (H)	Få tilbud for lærere fra skoleeier, skolen har deltatt i kurs på eget initiativ. En tredjedel av lærerne har vært på fagkurs. Digital kompetanse. Forlagskurs.	Nettverk tidligere, avviklet nå. Utviklingsprogram for vgs startet nå. Så langt knyttet til pedagogisk bruk av IKT.
15. Videre-gående skole	Skolelederutdanning (privat høgskole). Selv ikke deltatt. Kompetanseheving for bibliotekarer (H) Mellomlederutdanning (H) Videreutdanning for rådgivere (H)	Kurs og seminarer for skoleledere. Lederutviklingsprogram, private tilbydere. Regionale fagdager, 4-10 per år, avh av fag. Interne og eksterne fagpersoner trekkes inn etter behov.	Interne workshops i IKT
16. Videre-gående skole	Kompetanseutvikling i utlandet for lærere i fremmedspråk, delvis kompetansegivende	Ledersamlinger, private konsulentfirmaer som tilbydere. Endringsledelse, coaching, veiledning i endringsprosesser. Skolene har gått sammen om å lage fagkurs. (Nytt samfunnsfag, nytt naturfag.)	Fagfora på tvers, mye nettbasert, fokus på læreplaner. Analyser av lære-planer, ett fagforum for hvert fagområde. Opphold for språklærere i respektive land.
17. Videre-gående skole	IKT-utdanning for skoleledere (U)	Fagkurs. Kurs laget av faggruppene, trekker inn eksterne forelesere. Forlagskurs. Matematikkurs (U)	Faggrupper og fagutvalg arrangerer kurs, redusert undervisningsplikt.
18. Videre-gående skole	Metodeforståelse for skoleledere (U) IKT for skoleledere (U)	Konferanser for skoleledere. Lærere på korte kurs. På skolen, med fagpersoner fra høgskole. Generelle temaer som læreplantenkning. Forlagskurs.	Satser systematisk på internopplæring i IKT. Superbrukere får kurs. Får frikjøpt tid. Nettverk mellom skoler med samme utdanningsprogram, blant annet om Prosjekt til fordypning
19. Videre-gående skole	Design og håndverk (1 lærer)	Kurs, samlinger og konferanser for rektorer. To dagskurs for alle lærere ved skolen. Fagkurs på fylkesnivå, særlig allmennfag. Egne kurs for kontaktlærere, bibliotekarer, rådgivere.	Arbeidsseminar for rektorer. Stor satsing på IKT
20. Videre-gående skole	Skolelederutdanning (H) Lærere: fremmedspråk.	Reformrelaterte halvdagskurs med gruppearbeid etterpå. Kurs arrangert av forlag og lærerorganisasjoner.	Nettverk for rektorer og skolesjefer. Læreplanarbeid i regionen.

H=høgskole U=universitet

Omfattende satsing på videreutdanning for skoleledere

Intervjuene med rektorene i de 20 offentlige skolene i evalueringen viser at mange av landets fylkeskommuner og kommuner både i 2005 og i 2006 har lagt stor vekt på videreutdanningstiltak for skoleledere. Dette bekreftes også av aktivitetsrapporteringen for 2005 og 2006 (Jordfald 2006, 2007). Mange av skoleeierne satset på skolelederutdanning også før strategien ble innført. Reformen og de statlige midlene har imidlertid muliggjort og legitimert en mer omfattende satsing på denne typen tiltak.

Også på tilbudssiden ligger forholdene godt til rette for gjennomføring av videreutdanningstiltak rettet mot skoleledere. På dette området har universitet og høyskoler utviklet tilbud rettet mot skolen over lengre tid. Aktivitetsrapporteringen viser at universitets- og høyskolesystemet står for en høy andel av kompetanseutviklingstiltakene i skoleledelse. Det er også tatt initiativ fra statlige utdanningsmyndigheter for å utvikle tilbudet på dette området. Nasjonalt nettverk for skoleledelse er et samarbeidsorgan for universitet og høyskoler som organiserer opplæringstilbud for skoleledere. Nettverket inngår i Utdanningsdirektoratets arbeid for å styrke kompetanseutviklingen av skoleledere.³

Et flertall av rektorene som er intervjuet, har i 2006 hatt tilbud om å delta i videreutdanning i skoleledelse. Tilbudet er ofte utviklet på skoleeiers initiativ, i samarbeid med universitet og høyskoler. Flere steder er deltakelse i skolelederopplæringen obligatorisk for rektorene, men det er opp til den enkelte om man ønsker å formalisere kompetansen. Noen få av rektorene som er intervjuet, vil benytte seg av denne muligheten. Langt flere gir uttrykk for at det er vanskelig å finne tid til å prioritere formell kompetanseheving i hverdagen, og at oppgaver knyttet til daglig drift av skolen må prioriteres. Inntrykket er likevel ikke at det først og fremst er ytre faktorer som hindrer rektorene i å formalisere kompetanseutviklingen. De fleste rektorene legger tilsynelatende liten vekt på å utvikle mer formell kompetanse for egen del. Flertallet gir inntrykk av å være mest opptatt av at kompetanseutviklingen skal gi noe som kan tas i bruk i det daglige arbeidet i sin nåværende jobb.

Etterutdanning og utviklingsarbeid framfor videreutdanning for lærerne

I det nasjonale aktivitetsrapporteringssystemet i forbindelse med «Kompetanse for utvikling» oppgir skoleeierne sin samlede bruk av ressurser til kompetanseutvikling i skolen fordelt på to kategorier: «videreutdanning» og «etterutdanning og annet utviklingsarbeid». I forhold til begrepene for ulike læringsformer skilles det her mellom formell læring på den ene siden og ikke-formell og uformell læring på den andre. Materialet fra aktivitetsrapporteringen gir dermed mulighet til å skille mellom ressursbruk til formell læring og annen læring, men ikke mellom ressursbruk til ikke-formell og uformell læring.

Data for 2006 fra det nasjonale aktivitetsrapporteringssystemet viser at mer enn ni av ti kommuner bruker mer midler på etterutdanning og utviklingsarbeid enn på kompetansegivende videreutdanning. I gjennomsnitt bruker kommunene 78 prosent av midlene til etterutdanning og utviklingsarbeid. Hver fjerde kommune brukte 90 prosent eller mer av midlene til etterutdanning og utviklingsarbeid.

I praksis innebærer dette trolig at de fleste kommunene har valgt ganske ekstensive kompetanseutviklingsstrategier, det vil si mange deltakere og lav ressursbruk per deltaker, framfor intensive strategier med få deltakere og høy ressursbruk per deltaker. Aktivitetsrapporteringssystemet gir ikke informasjon om det totale antallet lærere som har deltatt i kompetan-

³ http://www.udir.no/templates/udir/TM_Artikkel.aspx?id=234

seutviklingstiltak. Ser man på ulike konkrete områder, finner man at om lag 40 000 lærere i kommunene har deltatt i kompetanseutvikling i fag, nær 46 000 i læreplananalyse og rundt 37 000 i tilpasset opplæring. Tilsvarende har vel 4 800 skoleledere deltatt i kompetanseutvikling i skoleledelse og om lag 4 500 i henholdsvis organisasjonsutvikling og læreplananalyse

I de kvalitative intervjuene er det særlig kompetanseutvikling i språkfagene som blir nevnt i kategorien videreutdanning for lærere. For å bidra til nødvendig videreutdanning i 2. fremmedspråk er en del av det statlige tilskuddet fordelt til skoleeierne etter lokale behov, basert på en særskilt vurdering. På dette området har det derfor vært øremerkede statlige midler. I de 20 offentlige skolene forekommer det også videreutdanning i andre fag, som matematikk og naturfag. Hovedinntrykket er likevel at fremmedspråk har vært det området som er gitt høyest prioritet når det gjelder videreutdanning for lærere i case-skolene. Det er rimelig å anta at dette skyldes en kombinasjon av at det på dette området er et behov for å styrke kompetansen, samtidig som det har vært tilgjengelige midler, øremerket for formålet.

Ved mange av case-skolene har ingen lærere deltatt i videreutdanning det siste året. Det nevnes ulike årsaker til at dette ikke har vært prioritert. Dels har det ikke vært økonomiske midler til å satse på videreutdanning for lærerne, dels har det vært vanskelig også for lærerne å finne tid, dels har lærerne vært lite motivert for å ta videreutdanning. En medvirkende faktor kan være at mange lærere selv foretrekker andre læringsformer som er mindre tidkrevende, og som lettere lar seg kombinere med arbeidet. En spørreundersøkelse blant lærere i 2003 viste at bare 6 prosent av lærerne opplevde et stort behov for mer formell utdanning, mens 22 prosent svarte at de hadde noe behov for dette. I den samme undersøkelsen fikk lærerne også spørsmål om hva som ville være den beste måten for dem å skaffe seg de kunnskapene de hadde størst behov for. Korte kurs var den mest foretrukne læringsformen. Interessen for mer formell utdanning var størst blant lærere i grunnskolen, der én av fem mente at dette ville være den beste læringsmåten for dem (Hagen, Nyen og Folkenborg 2004). I intervjuene med rektorene har vi spurt om det er kompetansebehov blant lærerne som det vil være vanskelig å få dekket. Intervjuene gir så langt ikke grunnlag for å peke på behovet for formell utdanning som en spesiell utfordring i denne sammenheng. Det vil imidlertid være viktig å ta med seg dette spørsmålet videre i evalueringen.

Evalueringen viser også eksempler på at strategien gir rom for å prioritere videreutdanning for lærerne dersom dette anses som viktig fra skoleeiers side. Eksempelvis har man i en mindre kommune lagt til rette for at et antall lærere hvert år skal ta videreutdanning. Dette skjer i samarbeid med den lokale høghskolen, men også andre høghskoler og universitet vurderes som aktuelle tilbydere. Skoleeier har satt av midler til vikar i forbindelse med kursdager, lesedager og eksamen. I tillegg gis det stipend som skal dekke en del av utgiftene til bøker, materiell, reiser og overnatting. Det er lagt opp til ulike satsingsområder for videreutdanning i kommunen hvert år. Ved å konsentrere innsatsen på utvalgte emner oppnår man også et visst volum på deltakelsen. Dette gir skoleeier et bedre utgangspunkt for forhandlinger med høghskolemiljøet om desentrale tilbud, tilpassing av innhold og opplegg til lokale behov.

Kurs, seminarer og annen opplæring

Når det gjelder kompetanseutviklingstiltak i form av kurs, seminarer og konferanser, gir intervjuene inntrykk av en omfattende aktivitet, rettet mot både skoleledere og lærere. Mange av skolelederne har i løpet av det siste året deltatt på nasjonale eller regionale konferanser knyttet til innføringen av Kunnskapsløftet. En del skoleeiere har også organisert lokale samlinger om mer avgrensede tema, som utvikling av skolen som lærende organisasjon, læringsstrategier og

læringsstiler samt bruk av IKT i skolen. Universitet og høyskoler er i varierende grad trukket inn som tilbydere i forbindelse med slike tiltak.

Flere skoleeiere har organisert mer eller mindre obligatoriske samlinger for alle lærerne i kommunen, gjerne i forbindelse med skolens planleggingsdager. Temaene varierer, men et tema som går igjen, er tilpasset opplæring, ofte med fokus på læringsstiler og læringsstrategier som metodikk for tilpasset opplæring. Andre eksempler på fellestemaer er mappevurdering, elevaktivitet og samarbeid skole-hjem.

I tillegg til tiltak som gjennomføres i skoleeiers regi, blir det også gjennomført en god del etterutdanning ved den enkelte skole. Igjen er det vanlig at slike tiltak gjennomføres på planleggingsdager eller i møtetid på skolen. Noen skoler har også gjennomført interne kurs på kveldstid.

Når det gjelder tilbudet om fagspesifikke kurs, er inntrykket at det er store variasjoner mellom kommunene både når det gjelder omfanget av og innholdet i slike kurs, hvem som er tilbyder, og hvordan tilbudene er organisert. I noen kommuner har skoleeier utviklet en bred kursportefølje på bakgrunn av en kartlegging av kompetansebehov ved den enkelte skole. Det er opp til den enkelte lærer å melde seg på aktuelle kurs innen eget fagområde. Mange av rektorene nevner også kurs som organiseres av lærebokforlag. Inntrykket er at omfanget av slike kurs er stort, at tilbudene markedsføres aktivt, og at mange lærere har deltatt på forlagskursene.

Sentrale spørsmål videre i evalueringen er i hvilken grad og under hvilke forutsetninger seminarer og kortvarige kurs av denne typen bidrar til reell kompetanseheving for deltakerne, og i hvilken grad dette får betydning for lærernes arbeid i skolen.

Tid framstår som en viktig begrensning for gjennomføring av kompetanseutviklingstiltak. Når det gjelder kompetanseutvikling i emner som er felles for alle lærerne, har skoleeierne benyttet seg av ulike modeller. I én kommune er timeplanen lagt opp slik at én ettermiddag i uken er fri for undervisning ved alle skolene. Annenhver uke brukes denne fellestiden til ulike opplæringstiltak, på skolenivå eller på kommunenivå. De øvrige ukene blir benyttet til ulike nettverkstiltak. Fellestiden blir også brukt til bevisst satsing på kompetansespredning, for eksempel ved at lærere som har vært på eksterne kurs, får ansvar for å formidle ny kunnskap til kolleger i ettertid.

Flertallet av rektorene oppgir vikarbehovet og vikarutgiftene som den største hindringen for lærernes deltakelse i eksterne kompetanseutviklingstiltak. Reformen og kompetanseutviklingsstrategien oppfattes å bidra til en økning i omfanget av kurs og bedre muligheter til å få dekket direkte kostnader knyttet til kursdeltakelsen. De fleste skolene opplever imidlertid at midlene til å dekke vikarutgifter ikke strekker til. I tillegg er det flere steder mangel på kvalifiserte lærervikarer. Om lærerne skal være borte fra undervisningen, må dette ofte håndteres på andre måter, som at lærerne må overta undervisning for hverandre, eventuelt ved sammenslåing av klasser. Andre løsninger som blir brukt, er gjennomføring av prøver og prosjektarbeid som kan gjennomføres uten pedagogisk personale til stede. Flere rektorer gir uttrykk for at det er vanskelig å gjennomføre omfattende kompetanseutviklingstiltak uten at det går ut over kvaliteten på undervisningen.

Datamaterialet i denne intervjuundersøkelsen gir svært begrensede muligheter til å vurdere i hvilken grad det er udekkede kompetansebehov blant lærerne. Flere av rektorene som er intervjuet, sier at ingen lærere ved deres skole så langt har fått nei til å delta på kurs. Vi har imidlertid ikke intervjuet lærere i denne runden, og vi vet derfor ikke i hvilken grad de praktiske problemene knyttet til tidsbruk og mangel på vikar fører til at lærerne lar være å etterspørre kompetanseutvikling, til tross for opplevde kompetansebehov. Flere rektorer peker på at lærerne trolig

opplever fravær i forbindelse med kompetanseutvikling som et dilemma. Eksempelvis sier en rektor:

«Lærere er samvittighetsfulle, og føler at de ikke kan være så lenge borte fra arbeidet. Folk er veldig interessert i å komme på kurs, men føler at de ikke kan være så mye borte fra jobb.»

En annen rektor peker også på tid som en viktig hindring:

«Tid er en viktig hindring. Vi skal arbeide i full jobb og ivareta og vedlikeholde det som foregår. Samtidig skal vi innføre mye nytt. Det er jo ikke lagt inn noe ekstra tid.»

Uformell læring i og mellom skoler

Informasjonsteknologi og bruk av IKT i undervisningen er et område der mange skoler etter hvert satser på kollegaveiledning som læringsform internt på skolene. Én eller flere lærere utpekes som ressurspersoner eller «superbrukere», med ansvar for å gi veiledning til andre lærere. I noen tilfeller får ressurspersonene tilbud om individuell kompetanseutvikling, fulgt av et ansvar for å dele kompetansen med andre lærere på skolen. I andre tilfeller baserer man seg på de lærerne som i utgangspunktet har solid kompetanse på dette feltet. Det varierer også i hvilken grad det legges til rette for kunnskapsdeling, for eksempel ved å definere hvor mye tid som skal settes av til veiledningsaktiviteter, med tilsvarende reduksjon i undervisningstiden for vedkommende lærer.

Deltakelse i ulike former for *nettverk* har økt som følge av innføringen av reformen, både for skoleledere og for lærere. Flere steder har nettverkene eksistert også før innføringen av Kunnskapsløftet, men aktiviteten har økt, og formålet er nå tydeligere knyttet til endringene i reformen. I én kommune deltar skoleledere ved fem skoler i et nettverk som har som formål å utvikle skolen gjennom utveksling av erfaringer. Nettverket har en ekstern veileder, eller «coach», fra universitetet, som betales av kommunen. Det er også eksempler på nettverk der både rektorer og lærere ved flere skoler deltar. I ett slikt nettverk er samarbeidet organisert som heldagssamlinger, med samarbeid mellom to og to skoler mellom samlingene. Dette nettverket har ekstern faglig støtte fra et privat firma. I en annen kommune har skolelederne faste samlinger med ekstern veileder fra høyskolen. Dette er initiert og finansiert av skoleeier. I ett fylke har skoleeier organisert ledersamlinger med vekt på endringsledelse og innføringen av Kunnskapsløftet, også her har man lagt vekt på coaching av ledergrupper og av rektor i den enkelte skole. Eksterne konsulentmiljøer har vært ansvarlige for veiledning av skolelederne.

Bruk av eksterne kompetansemiljøer som veiledere og coacher er en form for kompetanseutvikling som er ny for mange av rektorene. For skolene er dette også en ny måte å samarbeide med eksterne kompetansemiljøer. Det vil derfor være interessant å følge opp hvordan disse prosessene utvikler seg, både når det gjelder forholdet mellom skolene og kompetansemiljøene og når det gjelder læringseffektene for deltakerne.

Faggruppene som er etablert på tvers av skolene, ivaretar ulike oppgaver og funksjoner. Mange steder foregår mye av det lokale læreplanarbeidet i slike faggrupper. I forbindelse med Kunnskapsløftet er det utviklet nye gjennomgående læreplaner i alle fag i grunnopplæringen. Innenfor rammene av fastlagte kompetanseplaner er ansvaret for innhold, organisering og arbeidsmåter lagt lokalt til det enkelte lærested. Flere steder har faggruppene også fått ansvar for å analysere hva innføringen av nye læreplaner betyr for lærernes behov for kompetanseutvikling i de respektive fagene. Det er trolig variasjoner når det gjelder faggruppenes innflytelse

og handlingsrom når det gjelder muligheten for å få dekket disse kompetansebehovene, og det er rimelig å anta at dette vil ha betydning for hva som kommer ut av den innsatsen som legges ned i faggrupper og nettverk.

I tillegg til faggruppene er det også etablert nettverk for ulike tematiske områder og for ulike grupper ansatte. Noen steder har man etablert nettverk for sosiallærere og rådgivere, andre steder har man nettverk for lærere som arbeider med minoritetsspråklige elever.

Deltakelse i nettverk kan bidra til identifisering av kompetansebehov og utvikling av kompetanseutviklings tiltak. Når vi her har definert nettverk som en form for uformell læring, er imidlertid dette ut fra en forutsetning om at aktiviteten i nettverkene i seg selv kan være en form for læring. De som har deltatt i faggrupper og andre typer nettverk, vil ikke nødvendigvis tenke på dette som kompetanseutvikling knyttet til innføringen av Kunnskapsløftet. Det interessante her er imidlertid ikke i første rekke hvor mange av lærerne som har tatt videreutdanning eller deltatt på kurs, men i hvilken grad lærerne opplever at viktige kompetansebehov blir dekket, og hvilken type aktiviteter som eventuelt bidrar til dette. Et aktuelt spørsmål i neste fase av evalueringen er derfor i hvilken grad lærere og skoleleder selv opplever at deltakelse i ulike typer nettverk har bidratt til at de har utviklet nødvendig kompetanse for å møte endringene i reformen.

Deltakelse i nettverk på tvers av skoler kan involvere én eller flere lærere ved hver skole. Ofte vil temaet eller fagene som behandles i nettverkene, også involvere lærere som ikke deltar direkte. Et annet spørsmål som må stilles, er derfor i hvilken grad og på hvilken måte det arbeidet som finner sted i ulike faggrupper og nettverk, formidles videre til lærere som ikke deltar, og i hvilken grad de som ikke selv deltar, opplever at kunnskapsformidling fra kolleger bidrar til å dekke de kompetansebehovene de selv måtte ha i de ulike fagene.

3.2 Sammenheng mellom type prosess og type tiltak

I kapittel 2 i denne rapporten beskrives og analyseres prosessen for utvikling av planer og tiltak lokalt i den enkelte kommune og fylkeskommune. Analysen viser at rektorene på skolene i varierende grad har vært involvert i planleggingsprosessen. I en del tilfeller har rektorene bevisst overlatt dette til skoleeier på grunn av mangel på tid. Samtidig er det generelle inntrykket at rektorene har tillit til at skoleeier vil ivareta planleggingsprosessen på en god måte.

En av konklusjonene i delrapport 1 fra evalueringen var at *lærerne* i mange av skolene i liten grad hadde vært involvert i planleggingsprosessen. Dette inntrykket forsterkes av de intervjuene som ble gjennomført våren/sommeren 2006 etter at delrapport 1 ble skrevet.

Det sentrale spørsmålet i dette avsnittet er om det er noen sammenheng mellom hvordan planprosessene har vært organisert, og hvilken type tiltak som er gjennomført. Eksempelvis ville vi i utgangspunktet forvente at valg av læringsformer vil være påvirket av hvilke aktører som har innflytelse på prioriteringen av tiltak. I en tidligere undersøkelse av etter- og videreutdanning i grunnsopplæringen fant vi tydelige forskjeller mellom rektorer og lærere i vurderingen av hvilken læringsform det ville være viktigst å satse på for det pedagogiske personalet ved skolen i tiden framover. Mens lærerne la størst vekt på korte kurs, la rektorene på sin side større vekt på praktisk opplæring og jobberfaring, eller en kombinasjon av ulike læringsformer (Hagen, Nyen og Folkenborg 2004). Også delrapport 1 viste at skoleeier, lærere og rektorer hadde ulike syn på hvilke behov man har og hvordan de best kan dekkes (Hagen, Nyen og Hertzberg 2006).

Analysene av dataene fra aktivitetsrapporteringen tyder på at denne forventningen holder stikk, men at forskjellene ikke er store. I kommuner hvor lærerne i følge skoleeier har hatt *stor* innflytelse på prioriteringen av tiltak, er andelen midler til videreutdanning høyere enn i kommuner hvor de har mindre innflytelse. I kommuner hvor 25 prosent eller mer av midlene har gått til videreutdanning, har lærerne noe oftere hatt stor innflytelse på valget av tiltak enn i kommuner som bruker mindre på videreutdanning.

I utgangspunktet ville vi også anta at en aktiv medvirkning fra lærernes side ville føre til at behovene for fagspesifikk kompetanse ble klarere kommunisert. I en toppstyrt prosess ville vi derimot forvente en dreining mer i retning av uformelle læringsformer og trolig en sterkere vektlegging av pedagogisk-metodisk opplæring.

I noen av casene i undersøkelsen finner vi en høy grad av involvering av skolenivået og lærerne i planprosessen. Ved én grunnskole blir planene behandlet grundig på skolenivået, både i plenum og i teamledergruppa, der også tillitsvalgt blant lærerne deltar. Tillitsvalgt mener at alle lærerne har mulighet for innflytelse, men at teamledermøtet er det forumet som fungerer mest effektivt for behandling av denne typen saker. En stor del av de statlige midlene er her lagt ut til skolenivået. Ser man på hva som her kjennetegner tiltakene, så har skoleeier i dette tilfellet tatt hovedansvaret for kompetanseutvikling for skolelederne, mens skolenivået har fått ansvaret for kompetanseutvikling for lærerne. De statlige midlene har gitt lærerne større mulighet til å reise for å delta i fagkurs utenbys, noe flere av lærerne har benyttet seg av det siste året. To lærere ved skolen tar videreutdanning i fremmedspråk, finansiert med statlige midler. Rektorene i kommunen har i fellesskap tatt initiativ til et felles kurs for lærerne i kommunen om læringsstiler og læringsstrategier. Ifølge rektor har ingen lærere så langt fått nei til å delta på kurs, men man føler nå at man har nådd et metningspunkt i forhold til daglig drift. Igjen er vikarutgifter en viktig begrensning.

Også ved en av de andre grunnskolene mener rektor at skolen og lærerne har hatt stor grad av innflytelse på den kommunale kompetanseutviklingsplanen. Tillitsvalgt forteller at planen har vært drøftet blant lærerne og vært oppe i Utdanningsforbundet, og at det lærerne har kommet med av innspill, er tatt med i planen. På tiltakssiden er det fra skoleeiers side i denne kommunen lagt stor vekt på å stimulere til formell kompetanseutvikling, ikke minst gjennom praktisk tilrettelegging for lærere som vil delta i videreutdanning. Rundt en tredjedel av de statlige midlene er lagt ut til skolene i kommunen. I tillegg dekker skoleeier vikarutgifter. Samtidig legges det fra skoleeiers side stor vekt på behovet for tematisk konsentrasjon – å ta én ting om gangen – noe som også gjenspeiles i planene. Selv om dette er en liten kommune, oppnår man på denne måten et visst volum som også gjør det mulig for høgsolen å tilby et desentralisert videreutdanningstilbud slik at flere lærere får mulighet til å delta.

De to eksemplene som er beskrevet ovenfor, kan begge beskrives som case med en høy grad av involvering, både på skoleeiernivå og på skolenivået. Når det gjelder tiltakene, finner vi i begge eksemplene en kombinasjon av ulike læringsformer. Når man i det andre eksemplet har valgt å legge vekt på videreutdanning, er det trolig andre forhold enn bare planprosessen som spiller inn. Skoleeier vektlegger selv videreutdanning, og tematisk konsentrasjon og praktisk tilrettelegging har gjort det lettere for lærerne ved skolen å delta i videreutdanning.

I fire av skolene opplever både rektor og tillitsvalgt at skolen *i liten grad* har hatt innflytelse på de lokale planene. Prosessene kan dermed i utgangspunktet beskrives som toppstyrt fra skoleeiers side. Ved disse skolene er lite av de statlige midlene lagt ut til skolenivået, ved én av dem er ingen midler lagt ut.

Kompetanseutviklingstilbudet for lærerne er forskjellig i de fire skolene. Ved to av skolene har omfanget av kompetanseutviklingstiltak rettet mot lærerne så langt vært begrenset. Fra

skoleeiers side er dette begrunnet med at man først ville gjennomføre skolelederopplæringen. Skolene har derfor på eget initiativ gjennomført interne kurs for lærerne, der man også har hentet inn eksterne fagpersoner. Man har også oppfordret og forsøkt å legge til rette for at lærerne skal delta på ulike fagkurs. Rektor ved en av de to skolene etterlyser midler til kompetanseutvikling knyttet til fag og muligheter til å få dekket videreutdanning i flere fag.

I en tredje skole er det fra skoleeiers side utviklet et bredt kurstilbud for lærerne. De siste årene har det vært en dreining mot mer metodikk. Kursene gjennomføres i lærernes fellestid og baserer seg i stor grad på bruk av egne ressurser (lærere) i kommunen. Her etterlyser rektor et noe tettere samarbeid med høghskolen og større bruk av eksterne ressurser i opplæringen. Ved en fjerde skole gir kommunen tilbud om fagkurs. Her sier rektor at mangel på midler til å dekke vikarutgifter i praksis begrenser deltakelsen på fagkurs, og at behovet derfor i stor grad må dekkes gjennom nettverkstiltak som kan gjennomføres uten bruk av vikar. Også her ser rektor det som en stor utfordring å få finansiert deltakelse i videreutdanning. Skolen har tidligere søkt skoleeier om midler til videreutdanning, men fått avslag.

Eksemplene over tyder på at det er en viss sammenheng mellom graden av skole- og lærerinvolvering og hvilken type tiltak som er gjennomført til nå. Det gjelder særlig kompetanseutvikling knyttet til enkeltfag. De fleste kommunene har gitt tilbud om korte kurs i reformrelaterte emner som tilpasset opplæring, læringsstrategier og læringsstiler. Den variasjonen vi ser i planprosessene, kommer først og fremst til uttrykk i mulighetene for å delta i fagrettet kompetanseutvikling. Noen steder etterlyses et bedre tilbud fra skoleeiers side på dette området. Andre steder finnes tilbudet, men rektorene opplever at mangel på tid og midler til vikar i stor grad begrenser muligheten til å delta. Mulighetene for å delta i slik fagrettet kompetanseutvikling synes å være noe bedre der hvor skolene og lærerne er mest involvert i planprosessen.

4 Rektorenes vurdering av tiltakene

Intervjuene med rektorene i skoleåret 2006–2007 forteller noe om i hvilken grad rektorene føler at kompetanseutviklingstiltakene som berører deres skole, er relevante og har sammenheng med «Kompetanse for utvikling». Rektorene i case-skolene har vurdert om omfanget og sammensetningen av kompetanseutviklingstiltak (i vid forstand) har endret seg som følge av den nasjonale strategien. De har også vurdert om de igangsatte tiltakene dekker det de selv ser på som de viktigste utviklingsbehovene ved skolen. For evalueringen som helhet vil dette være helt sentrale tema, som vi vil drøfte nærmere på bakgrunn av et bredere datagrunnlag i neste delrapport i skoleåret 2007–2008. I dette kapitlet er imidlertid temaet kun rektorenes vurderinger.

4.1 Opplever rektorene tiltakene som relevante?

Et viktig siktemål med strategien er at skoleeierne og skolene lokalt skal identifisere sine kompetansebehov og iverksette tiltak for å dekke dem. I dette skoleåret utgjør intervjuene med rektorene i case-skolene en datakilde for å kjenne skolenes vurdering av dette.

Prosessene for å identifisere og prioritere behov har i varierende grad involvert skolene, men hovedinntrykket er at skolene (ved rektor) som oftest har vært involvert eller har hatt muligheten til det, og at rektorene som regel er tilfreds med plandokumentene. I utgangspunktet kunne man derfor forvente at de fleste rektorene ville oppleve de faktisk gjennomførte tiltakene som relevante i forhold til skolens behov. Ganske mange av rektorene opplever da også at summen av tiltak på kommune- og skolenivå er relevante og dekker hele eller det aller meste av skolens behov. Noen av rektorene peker på udekkede kompetansebehov, spesielt gjelder det faglig kompetanseutvikling i videregående skole. Også noen av rektorene i grunnskolen ser gjerne at forholdene blir lagt bedre til rette så de kunne få til mer faglig videreutdanning av skolens lærere. Et annet temaområde som nevnes av flere, er behov knyttet til endringene i videregående opplæring (strukturendringer, prosjekt til fordypning osv.).

De udekkede behovene som ble nevnt av rektorene, var i stikkordsform:

- metodekompetanse i matematikk på ungdomstrinnet
- fagmiljø utenfra som kunne veilede
- annen videreutdanning enn språkfag
- språkkompetanse
- musikk
- daglig problematikk knyttet til elevatferd og trivsel – hjelp til praktiske arbeidsmodeller
- ny struktur i videregående opplæring – utfordring for lærere som trenger bredere kompetanse

- vurderingsforskrift på læreplan
- hvordan gripe an prosjekt til fordypning
- kompetanseutvikling når det gjelder fag i videregående opplæring

Et par av rektorene som peker på udekkede faglige behov, er rektorer for skoler der prosessen for identifisering og prioritering av behov har vært mest toppstyrt, jf kapittel 3 i denne rapporten samt delrapport 1. Flere av rektorene understreker at man må gå skrittvis fram på ett eller noen få områder av gangen, og at man ikke kan dekke alle behov samtidig.

4.2 Rektorenes vurdering av strategiens effekt

Strategien «Kompetanse for utvikling» kan påvirke skolenes kompetanseutvikling på ulike måter. Mest direkte gjør den det gjennom at tilførselen av midler kan gi muligheter til å finansiere tiltak som ellers ikke kunne gjennomføres. Men strategien kan også tenkes å påvirke gjennom de prioriterte områdene som er skrevet inn i strategidokumentet, og gjennom de lokale behovsidentifiseringsprosessene som strategien forutsetter. I strategidokumentet ligger det også en videre forståelse av kompetanseutvikling enn hva man tradisjonelt har lagt til grunn, noe som indirekte også kunne tenkes å påvirke hva som skjer i skolene.

«Kompetanse for utvikling» sees av rektorer og andre ofte som kompetanseutviklingsdelen av Kunnskapsløftet. Kunnskapsløftet i seg selv stiller krav som i alle skoler vil kreve at lærere og skoleledere tilegner seg ny kunnskap. Det kan derfor være vanskelig for rektorer og andre å vurdere hva som skyldes kompetanseutviklingsstrategien spesifikt, og hva som henger mer sammen med Kunnskapsløftet generelt.

Det er stor variasjon i rektorenes vurdering av om og eventuelt på hvilken måte strategien påvirker kompetanseutviklingen for skolen. Tilførsel av midler i forbindelse med strategien har opplagt gitt muligheter til å få gjennomført tiltak som ikke lå der før. Hvor stor betydning midlene i seg selv har hatt, avhenger imidlertid av hvordan de er blitt disponert og av hvor god økonomi kommunen og skolesektoren i kommunen har hatt fra før. I noen få skoler/kommuner har ikke økonomien tidligere blitt opplevd som en avgjørende begrensende faktor. I disse kommunene har ikke omfanget av kompetanseutviklingstiltak blitt vesentlig påvirket, slik rektorene ser det. Det finnes også andre kommuner hvor rektor ikke ser noen endring som følge av strategien. «Jeg tror ikke det har blitt iverksatt tiltak som ellers ikke ville ha blitt iverksatt», sier en rektor i en relativt stor kommune. I andre kommuner oppleves omfanget av tiltak å ha blitt økt betydelig som følge av tilførselen av midler: »Med den økonomien som er i ..., ville det ikke ha vært mulig å gjennomføre mye av dette uten disse midlene« (rektor i en større kommune).

Kurstilbudet og annen kompetanseutvikling er blitt innrettet mot Kunnskapsløftet de seneste par årene. Herunder kommer også en satsing på kompetanseutvikling i fremmedspråk, som jo også er et prioritert område i kompetanseutviklingsstrategien. Rektorene refererer ofte til Kunnskapsløftet og i mindre grad til «Kompetanse for utvikling» når de knytter slik kompetanseutvikling til nasjonal politikk. Når rektorer refererer til konkrete spor av «Kompetanse for utvikling» i sin kommune, gjelder dette først og fremst satsingen på skolelederopplæring, som man finner i alle kommunene hvor vi har case-skoler. Denne satsingen er legitimert av kompetanseutviklingsstrategien – noen rektorer sier at det ville vært vanskelig

å forsvare denne satsingen uten strategien. Noen få rektorer knytter også andre enkelttiltak til «Kompetanse for utvikling», blant annet nettverkssamarbeid og IKT, men hovedbildet er at rektorene i liten grad relaterer kompetanseutviklingstiltakene direkte til den nasjonale kompetanseutviklingsstrategien.

5 Planleggingsfasen i fagopplæringen

Gjennom intervjuene med fagopplæringssjefer og ledere for yrkesopplæringsnemndene i de utvalgte fylkene har vi undersøkt i hvilken grad og på hvilken måte de har vært involvert i utviklingen av lokale kompetanseutviklingsplaner. Vi har også spurt om deres mer overordnede oppfattning av kompetanseutviklingsstrategien. Det samlede materialet fra disse informantene består av intervjuer med fagopplæringssjefer og ledere for yrkesopplæringsnemndene i åtte fylker. Informantene er intervjuet per telefon, etter først å ha fått tilsendt en intervjuguide med våre spørsmål.

5.1 Overordnet vurdering av strategien

Strategien «Kompetanse for utvikling» er utarbeidet i forbindelse med gjennomføringen av Kunnskapsløftet. Når vi spør informantene fra fagopplæringen om hva de oppfatter som den viktigste intensjonen med strategien, legger de fleste vekt på at strategien skal bidra til å realisere Kunnskapsløftet, eller «få en skolering som gir de som er målgruppen, Kunnskapsløftet under huden» som en av fagopplæringssjefene uttrykte seg. Videre oppfattes strategien som mer målrettet enn tidligere satsinger. Et trekk som også nevnes, er at strategien ansvarliggjør skoleeierne i større grad enn tidligere. Det oppfattes også som en implisitt del av strategien at den skal bidra til tettere samarbeid mellom aktører på de to hovedarenaene i fagopplæringen. Gjennom strategien og de lokale planene har mange innen fagopplæringen forhåpninger til at bedrifter, opplæringskontorer og fagopplæringsetatene i større grad skal kunne legge premisser eller påvirke kompetansearbeidet også for skolene slik at dette øker bevisstheten om og ansvaret for det helhetlige opplæringsløpet.

Det som utmerker «Kompetanse for utvikling» som strategi, og som oppfattes som forskjellig fra tidligere kompetansestrategier i videregående opplæring, er først og fremst omfanget av satsingen, og vektleggingen av lokal forankring og ansvar. Videre opplever flere av aktørene at skole og bedrift nå reelt sett blir mer likeverdige arenaer, blant annet ved at Læringsplakaten gjelder for begge. Strategien har slik sett på en ny måte satt fokus på relasjonen mellom skole og bedrift som opplæringsarenaer. Det legges videre vekt på at strategien virker mer helhetlig, noe som sees som positivt, men at det også blir en utfordring å få dette til å fungere i praksis. Hvordan skal man for eksempel få instruktørene til å legge premisser på linje med lærerne? Noen informanter i fagopplæringen mener også at dette forutsetter at instruktørene i større grad må få fri fra bedriftene for å kunne bidra i utviklingen av planer og delta på kurs med mer. Videre er det en oppfatning blant flere av aktørene i fagopplæringen at strategien sammen med reformen har et bredere syn på kunnskap og kompetanse som skal være anvendelig i nye situasjoner. Informantene oppfatter at dette ikke er rettet bare mot pedagoger i skolen, men virker mer inkluderende også for arbeidslivssiden. Bare det at det konsekvent nevnes lærlinger og lære kandidater, at man er mer fokusert på bedrifter og bedrifters rolle og medvirkning, oppfattes som et signal om større likeverdighet og mer helhetlig tenkning. Utfordringene i fagopplæringen ligger dels i at storparten av de bedriftene som tar inn lærlinger, er små til mellomstore bedrifter, der ressurser til oppfølging av Kunnskapsløftet og

«Kompetanse for utvikling», er begrenset. Særlig gjelder dette muligheter for å bruke tid til kompetanseheving og deltakelse i ulike nettverk og fora der premisser for gjennomføringen av de ulike kompetanseaktivitetene blir lagt, men også når det gjelder konkret deltakelse i ulike kompetansehevende aktiviteter. Den felles utfordringen for disse bedriftene er kapasitet og anledning til å «ta seg fri» fra daglig virke for å delta.

En side ved behovet for kompetanse som etterlyses også fra fagopplæringen, er å ta tak i ambisjonen om å se det 13-årige løpet mer helhetlig, og dermed også vektlegge overgangene mellom de ulike trinnene i det 13-årige løpet mer tydelig. Dette forutsetter samarbeid mellom det fylkeskommunale nivået og kommunenivået, og med bedriftene, spesielt i siste del av utdanningsløpet. Mange nevner samarbeidsutfordringer knyttet til Programfag til valg og Prosjekt til fordyping. Frykten er at hensynet til det 13-årige løpet blir for dårlig ivaretatt, og at aktørene har nok med seg selv på de enkelte nivåene. Det bør derfor jobbes spesielt med å forbedre overgangsfasene mellom de ulike nivåene.

Når vi spør om de synes informasjon til fagopplæringsaktørene har vært tilfredsstillende, svarer mange at tilgangen på informasjon via direktoratets nettsider er bra. Samtidig er en del av de intervjuede usikre på om informasjonen er godt nok tilpasset lærebedriftenes folk. I noen grad må man oversette og bruke ganske mye tid på å forklare bedriftene hva dette handler om. Informasjonen oppfattes slik sett som mindre egnet for bedrifter, og som lettest å motta og forstå i skolesystemet. Strategidokumentet oppfattes ut fra dette ikke som et dokument som er like tilpasset målgruppene ute i lærebedriftene.

5.2 Utviklingen av lokale planer

Skoleeierne har ansvar for utvikling av lokale kompetanseutviklingsplaner. I tillegg til fireårige planer for perioden 2005–2008 skal det utvikles planer for det enkelte budsjettår. Det er interessant å undersøke i hvilken grad de lokale planene blir påvirket av og involverer aktørene innenfor fagopplæringen. Vårt hovedinntrykk er at de lokale planene for kompetanseutvikling i stor grad involverer skolene og i mindre grad aktørene i fagopplæring i bedrift. I utviklingen av lokale planer har mange av fagopplæringssjefene/etatene hentet innspill og kommentarer fra opplæringskontorene. En del steder har man også arrangert samlinger eller konferanser der man har invitert folk fra lærebedriftene til å komme med innspill. I enkelte fylker har man fra fagopplæringsetaten gått ut med spørreundersøkelser for å kartlegge instruktørers og veilederes behov for kompetanseutvikling, men tilbakemeldingen har gjerne vært mangelfull. For fagopplæringsetatene generelt er det en stor utfordring å komme i direkte kontakt med de som er involvert i arbeidet med lærlinger i bedriftene. I enkelte fylker er det snakk om å nå ut til over 3500 personer spredt over et langstrakt fylke, og i de fleste er det snakk om over 2000 personer. Det er også vanskelig å få instruktører og faglige ledere til å bruke tid til å delta i utformingen av slike planer, som det tørt ble oppsummert fra en fagopplæringssjef:

«Læreplanseminarene på fag- og yrkesopplæring har jo gått, bedriftene har vært invitert, men deltagelsen har vært laber. Vanskelig å forvente at en bedrift skal sette av en hel dag til å høre om læreplaner.»

I undersøkelsen av etter- og videreutdanning i grunnopplæringen fra 2003 var mangel på tid også en viktig faktor da instruktører i lærebedriftene skulle peke på forhold som gjør det vanskelig å gjøre en god jobb som instruktør (Hagen, Nyen og Folkenborg 2004). Her

pekte 81 prosent av instruktørene på stort arbeidspress på jobben som et forhold som gjør det vanskelig å gjøre en god jobb med lærlingene. På bakgrunn av denne undersøkelsen finner vi det sannsynlig at dette også vil virke inn på muligheter for å delta på omfattende etter- og videreutdanningsopplegg i forbindelse med «Kompetanse for utvikling».

Framfor å nå ut til de enkelte bedriftene har man i flere fylker satset på spredning og tilbakemelding gjennom opplæringskontorene og yrkesopplæringsnemndene. De fleste lærebedriftene organiserer sitt arbeid med lærlinger gjennom et opplæringskontor. Opp- læringskontorene har god innsikt i lærebedriftenes kompetansebehov og er lettere å nå ut til. Derfor har innspill til utviklingen av de lokale planene flere steder blitt utviklet i samarbeid med yrkesopplæringsnemndene og opplæringskontorene samt på grunnlag av vurderinger og undersøkelser som opplæringskontorene har gjennomført i sine medlemsbedrifter. På bakgrunn av dette har man i flere fylker satset bevisst på å utvikle lokale planer for kompetanseheving der også fagopplæringen i bedrift blir vektlagt. Det er også instruktører og faglige veiledere i bedriftene man anser å være de viktigste å nå ut til i slike planer for kompetanseheving. Det er stor enighet om at «Kompetanse for utvikling» innebærer et løft når det gjelder ressurser til kompetanseheving for å nå målene for Kunnskapsløftet, og at det er en fordel med en lokal forankring og innflytelse på hva disse skal brukes på. Samtidig meldes det fra flere i yrkesopplæringsnemndene en bekymring for at dette kan bli *for* lokalt, det vil si at man ikke sterkt nok ivaretar hensynet til enhetlig fagkompetanse uavhengig av lokale forhold og behov. Denne bekymringen retter seg både mot at den lokale frihetsgraden for skolene til å definere hvilke kompetansefremmende aktiviteter man legger vekt på, skal føre til en innsnevring av fagopplæringen gjennom de to skoleårene, og mot at bedrifter ved å få et mulig sterkere grep omkring fagutdanningen i bedrift også vil innrette opplæringen i for stor grad mot egne behov på kortere sikt. En av nemndlederne oppsummerer det på denne måten:

«Bedriftene må se seg som en del av helheten mer grunnleggende. De må bli mer langsiktige partnere, og tenke på mer enn bare hva de har behov for fra ansatte. De må også tenke på hva fagets utvikling har behov for.»

Videre er flere av lederne for yrkesopplæringsnemndene og opplæringssjefene usikre når det gjelder tidsaspektet ved kompetanseutviklingsstrategien. Blant annet nevner en av lederne for yrkesopplæringsnemndene at de i liten grad opplever å bli inkludert i strategien, fordi reformen ikke vil gjøre seg gjeldende for opplæringen i bedrift før i 2008. Deres rolle har foreløpig i for stor grad blitt redusert til høringsinstans mer enn som aktiv medskaper:

«Vi har vært til stede og sagt hva vi mener om kompetanseplanene. Så får vi høre at det ikke haster så mye med opplæringa i bedriftene enda, siden lærlingene ikke skal ut før i 2008. Dette har vi protestert på, premissene og ressursene fordeles nå. Dette fører til en systematisk forskyving av ressurser til skolene, og det er ikke bra. Det må allerede nå lages et system for å løse ambisjonen om nærmere tilknytning mellom bedrifter og skoler. Bedriftene har den oppdaterte kunnskapen om fagene, og denne må legges til grunn også for kompetansestrategien.»

Fra enkelte opplæringssjefer stilles det også spørsmål ved om «Kompetanse for utvikling» kun skal gjelde fram til 2008, eller om man tenker seg en ressursmessig oppfølging også når de første kullene av elever skal ut i læretid i bedriftene.

5.3 Opplevde kompetansebehov

I intervjuene har vi spurt aktørene innen fagopplæringen hvilke kompetansebehov de mener det er størst behov for i fagopplæringen i deres fylke, og om det har vært gjennomført noen kartlegging av behovet blant bedrifter når det gjelder dette. Generelt har det i liten grad blitt gjennomført kartlegginger av kompetansebehov hos bedriftene. Som nevnt over, har fagopplæringskontoret hentet innspill fra opplæringskontorene og yrkesopplæringsnemndene, og i noen fylker arrangert konferanser omkring Kunnskapsløftet, der man også har tatt opp kompetansestrategien. Her har også instruktører og faglige ledere vært invitert til å delta.

Når det gjelder kompetansebehov, vektlegger de fleste informantene behovet for veiledningskompetanse i bedriftene. Dette begrunnes blant annet med at instruktørene og andre som jobber nært lærlingene, må ha økt læreplanforståelse for å kunne realisere Kunnskapsløftets ambisjoner. Dette er også i tråd med undersøkelsen fra 2003, selv om denne ble gjennomført før innføringen av Kunnskapsløftet. Henholdsvis 73 og 64 prosent av instruktørene nevnte opplæring i rammeverket rundt fagopplæringen og opplæring i innhold og endringer i læreplanen som kompetanse instruktørene hadde stort eller noe behov for.

Veiledningskompetansen mer konkret dreier seg også om å kunne bruke og gjennomføre mappevurdering som vurderingsform. Kommunikasjon, vurdering, samspill og samhandling med unge er også kompetanse man ser som viktig innen fagopplæringen. I dette ligger blant annet at de ansvarlige i bedriftene blir i stand til å se sin egen rolle og hvordan den virker inn på læresituasjonen, det å kunne gi god veiledning og instruksjon til lærlingene. Samtidig advares det mot å «skole-gjøre» lærlingetiden i bedriftene for mye. Enkelte informanter sier at bedriftene har kompetanse på læreplananalyse, på å gjøre innholdet konkret. En fagopplæringssjef reiste spørsmålet om bedriftene kanskje har en viktig realkompetanse på dette som lett kunne bli oversett dersom man går for langt i å innføre skolens pedagogikk.

Ellers trekker flere fram en bekymring for å miste gode hjelpemidler, som den tidligere opplæringsboka. Noen frykter at ansvaret for utforming av dokumentasjonssystemer blir overlatt til den enkelte bedrift og peker på at særlig små bedrifter vil ha problemer med å utvikle slike på egen hånd. Man oppfatter at den lokale handlefriheten nesten går for langt, og at det å introdusere nye læreplaner og fagplaner uten noe tilbud om praktiske hjelpemidler vil kunne svekke kvaliteten på opplæringen i bedrifter.

Informantene i fagopplæringen er i liten grad opptatt av universitets- og høyskolesektoren som mulig kilde til å framskaffe og formidle nødvendig kompetanse. Overfor instruktører og veiledere i bedrifter har man større tro på korte introduksjonskurs og erfaringsutveksling gjennom kontaktmøter og samlinger. I flere fylker legges det opp til at man ved å styrke kompetansen til ansatte ved fagopplæringsenhetene skal bidra til en spredning gjennom opplæringskontorer til instruktører og faglige ledere i lærebedriftene.

6 Sammendrag og konklusjoner

6.1 Planlegging og gjennomføring på skolesiden

Delrapportene som publiseres fra evalueringen av strategien «Kompetanse for utvikling», skal beskrive kjeden av mulige virkninger, fra planleggingsprosesser til tiltak til læringseffekter for personalet til effekter av dette i form av praksisendringer i skoler og bedrifter. Disse praksisendringene skal til syvende og sist påvirke læringseffektene for elevene og lærlingene. Fjorårets delrapport (Hagen, Nyen og Hertzberg 2006) handlet primært om planleggingsprosessen i kommuner og fylkeskommuner. Årets rapport styrker flere av de viktige konklusjonene fra fjorårets rapport, først og fremst at lærerne på skolene var lite involvert og engasjert i denne prosessen. Samtidig nyanserer den bildet noe: Kanskje beror lærernes svake involvering i noe større grad på den enkelte rektors valg i en presset hverdag, og ikke bare på at prosessen er toppstyrt fra skoleeiers side.

Årets rapport går lenger ut i kjeden av virkninger enn fjorårets, fordi satsingen har kommet lenger. Rapporten beskriver imidlertid ikke effektene av tiltakene. Derimot beskriver den hva som kjennetegner de tiltakene som så langt har blitt satt i verk på skolesiden, og den beskriver hvordan rollefordelingen mellom skoleeier og den enkelte skole har vært i gjennomføringen av tiltakene. En sentral faktor i rollefordelingen mellom skoleeier og den enkelte skole er i hvilken grad midlene til kompetanseutvikling fordeles ut til den enkelte skole. Jo mer som fordeles ut til skolene, desto mindre sentrale tilbud finnes det på skoleeiernivå. Dette fører til at det stilles større krav til skoleledelsen på den enkelte skole.

I praksis er det grovt sett to hovedmodeller for rollefordeling:

- Skoleeier beholder en vesentlig del av midlene og bruker dem til å utvikle et kurstilbud pluss fagnettverk ut fra behovene i skolene, den enkelte skole får lite midler til egen disposisjon.
- Det meste av midlene fordeles ut til skolene, skoleeier organiserer skolelederopplæringen, men lite øvrig opplæring, skolene må selv finne fram til opplæringstilbud eller andre måter å dekke sitt kompetansebehov på.

I case-materialet er det egentlig et kontinuum der de fleste grunnskolene befinner seg på ulike punkter på den ene halvdel, mens de to siste befinner seg på den andre. I de fleste tilfellene fantes det et kurstilbud og faglige nettverk fra før, slik at midlene mer går til å øke og styrke innsatsen på disse områdene enn til å bygge det opp fra bunnen av.

Tilsvarende inndeling i to hovedmodeller er også meningsfull for videregående opplæring. I videregående opplæring organiserer fylkeskommunen fagkurs og skolelederopplæring, og i noe mindre grad andre typer tiltak. Noen fylkeskommuner har et klart skille hvor skolene selv forventes å ta ansvar for kompetanseutvikling innenfor det pedagogiske og organisatoriske, mens fylkeskommunenivået sørger for tilbud innenfor det fagspesifikke. Fagkursene på fylkesnivå er ofte utviklet ved hjelp av faggrupper som består av lærere fra ulike skoler og folk fra fylkeskommunen. I et par fylkeskommuner er fylkeskommunale fagtilbud først nå i

ferd med å bli etablert, noe som ifølge rektor har ført til frustrasjon blant lærerne, som føler at satsingen ikke når ut til dem.

Noen skoler i kommuner og fylkeskommuner med den første modellen ønsker seg en litt annen balanse, med mer penger direkte til skolen, som ville gjort det lettere å få gjennomført skolespesifikke satsinger. Det er likevel en ganske stor grad av tilfredshet med denne modellen sett fra rektorenes side. Tilfredsheten med modellen hviler på at skolene føler at de får noe igjen for ressursbruken på skoleeiernivå, primært i form av et kurstilbud som er relevant i forhold til skolens behov. Rektor i én skole rapporterer om klar misnøye fra lærernes side med skoleeiers bruk av midlene. I dette tilfellet er midlene blitt brukt til økt bemanning og kompetanseheving på skoleeiernivå i kombinasjon med at skoleeiertilbudet som er utviklet, oppleves som mindre relevant. En annen rektor opplever skoleeiers kurstilbud som en lite viktig del av skolens kompetanseutvikling. En viss forskyvning av balansen over mot skolene ville kunne være en måte å bidra til et mål om lokal forankring av kompetanseutviklingstiltak. Det er likevel ikke noe uttrykt ønske fra rektorene om å bevege seg over til en svært desentralisert bruk av midlene.

Noen av skolene, som får mye av midlene selv, og i mindre grad har et kommunalt tilbud å forholde seg til, opplever det som en utfordring å orientere seg om hva som finnes av muligheter. Skoleledelsens evne og kapasitet til å framskaffe relevante tilbud og knytte kontakter med andre skoler og eksterne kompetansemiljøer er en avgjørende faktor. Samtidig kan det være vanskeligere å få etablert skreddersydde tilbud og å få til samarbeid mellom skolene i kommunen enn når skoleeier tar hånd om dette.

Det er ikke klare tegn på at den ene eller andre modellen fører til at bestemte læringsformer eller tema prioriteres framfor andre, til tross for at første delrapport viste at skoleeiere, rektorer og tillitsvalgte ser litt ulikt på hva som er de viktigste utviklingsbehovene i skolen (Hagen, Nyen og Hertzberg 2006). Når skoleeier har beholdt midlene, synes de i stor grad å ha blitt brukt til å utvikle et opplæringstilbud, spesielt på det faglige området. En fare med modellen der midlene brukes sentralt, er at det kan bli for lite ressurser på skolenivå til å utvikle skolen som organisasjon på en måte som stimulerer til økt læring. At enkeltlærere reiser på kurs gir ikke alltid de beste vilkårene for å få til endringer av praksis, noe som tidligere er dokumentert gjennom evalueringene av Reform 94 og Reform 97. Hvis man med kursdeltakelsen ønsker å forandre skolens kollektive praksis, og ikke bare den enkelte lærers individuelle praksis, må skolene ha en organisasjon og kultur som bidrar til dette. Dette kan også skoleeier legge til rette for. Case-materialet gir likevel så langt ikke grunnlag for å si at tiltak for å utvikle skolen som organisasjon er lavere prioritert der hvor midlene primært disponeres sentralt, enn der hvor skolene selv får delegert mye av midlene.

En annen type fare med en sentralisert modell på skoleeiernivå er at midlene kan bli brukt på formål som står langt fra hverdagen i skolene og derfor kan skape dårlige vilkår for endringer av den daglige praksis i klasserommene. Det er en utfordring å omsette visjonene om lærende organisasjoner til konkrete praktiske endringer. Det er dokumentert at lærerne ute på skolene har vært lite involvert i planleggingen av kompetanseutviklingssatsingen, og i case-materialet er det også eksempler på ressursbruk på sentralt nivå som lærerne reagerer på. Men hovedinntrykket fra rektorintervjuene i dette skoleåret er likevel at de fleste rektorene mener at skoleeier bruker pengene på tilbud som er relevante for sin egen skole. Vi har imidlertid ikke data om lærernes synspunkter på det nå, men dette vil være et sentralt tema i neste delrapport.

Intervjuene viser at satsingen på skolelederutdanning har et stort omfang. Rektorene ved et flertall av skolene har deltatt eller deltar i skolelederutdanning. Deltakelsen er i mange tilfeller

obligatorisk, men rektorene kan selv velge om de ønsker å ta studiepoeng for å formalisere kompetansen.

Når det gjelder lærerne, tyder case-materialet på at satsingen på videreutdanning er begrenset i forhold til satsing på andre former for kompetanseutvikling. Skoleeiernes aktivitetsrapportering bekrefter dette og viser at mer enn ni av ti kommuner bruker mer midler på etterutdanning og utviklingsarbeid enn på kompetansegivende videreutdanning. I praksis betyr dette trolig at de fleste kommunene har valgt ganske ekstensive kompetanseutviklingsstrategier, med mange deltakere og lav ressursbruk per deltaker, framfor intensive strategier, med få deltakere og høy ressursbruk per deltaker.

Mange steder er det gjennomført korte kurs i generelle reformrelaterte emner i forbindelse med planleggingsdager. Tilpasset opplæring er et overordnet mål og et tema som går igjen i mange sammenhenger. Dette gjenspeiles også i de lokale planene, som i mange tilfeller viser til og gjengir tekst fra det nasjonale strategidokumentet, der det heter at det er nødvendig å prioritere kompetanseutviklingstiltak for å utvikle skolens evne til å gi den enkelte elev tilpasset opplæring. Mange skoleeiere har tatt initiativ til kurs om læringsstiler og læringsstrategier som redskap for tilpasset opplæring.

Mangel på tid og begrensede midler til dekning av vikarutgifter begrenser i praksis muligheten for lærerne til å delta på kurs i regi av eksterne kompetansetilbydere. Flere steder er det også vanskelig å få tak i kvalifiserte vikarer. Mange av rektorene beskriver hvordan man forsøker å redusere utgifter til vikar ved at lærerne overtar undervisning for hverandre, eller gjennom økt bruk av prosjektarbeid eller prøver som kan gjennomføres uten pedagogisk personale til stede. Et spørsmål som blir reist, er om det er mulig å gjennomføre omfattende kompetanseutvikling for lærerne uten at det i noen grad vil gå ut over kvaliteten på undervisningen på kort sikt.

Når det gjelder IKT-opplæring, satser mange av skolene på intern kompetanseutvikling der lærere med solid kompetanse på feltet får et mer eller mindre formalisert ansvar for å veilede andre kolleger.

Kompetanseutvikling i nettverk er et viktig virkemiddel de fleste steder. Nettverkene er av ulik karakter, med ulike formål og ulike typer deltakere. Ulike eksempler på uformelle læringsformer der flere skoler deltar, er skoleledersamlinger med eller uten veiledning eller coach, læreplangrupper på tvers av skoler, felles utviklingsprosjekter med eller uten støtte fra eksterne kompetansemiljøer og nettverk der enkelte skoler fungerer som ressursskoler med ansvar for utvikling av andre skoler. Deltakere i slike nettverk vil ikke nødvendigvis tenke på dette som kompetanseutvikling knyttet til innføringen av Kunnskapsløftet. Det sentrale spørsmålet her er imidlertid i hvilken grad og under hvilke betingelser denne typen aktiviteter bidrar til å dekke nødvendige kompetansebehov i skolen, gjennom direkte deltakelse og gjennom spredning til andre deler av organisasjonen.

Det er vanskelig å finne en klar og entydig sammenheng mellom hvilke prosesser som har skjedd i den enkelte kommunene for å definere og prioritere behov, og hvilke typer tiltak som dominerer i kommunen. Likevel mener vi å se en viss tendens til at høy grad av skole- og lærerinvolvering tydeliggjør fagspesifikke behov i planer og i gjennomføring av tiltak. Data fra aktivitetsrapporteringen bekrefter at det i noen grad er en slik tendens.

6.2 Planleggingsfasen i fagopplæringen

Oppfatningen blant opplæringsjefer og ledere for yrkesopplæringsnemndene vi har intervjuet, er at strategien gir uttrykk for en mer helhetlig tenkning i reformen når det gjelder hele utdanningsløpet. Mange av de intervjuede aktørene i fagopplæringen opplever at strategien formidler en klar intensjon om å se skole og lærebedrift som sidestilte læringsarenaer i opplæringsløpet.

Samtidig peker flere av informantene på utfordringer når det gjelder å få dette til å fungere i praksis. Et spørsmål som reises, er hvordan man skal få instruktørene i lærebedriftene til å bidra i prosessen på lik linje med lærerne når det gjelder å legge premisser for opplegg og gjennomføring av kompetanseutviklingsplaner. Mange peker på tid som en viktig hindring, både når det gjelder å delta i planprosessene og når det gjelder å delta på kurs.

Arbeidslivets involvering i utviklingen av lokale planer for kompetansemidler har i stor grad dreid seg om at opplæringskontorer og yrkesopplæringsnemndene har gitt innspill til utviklingen av de lokale planene. I noen grad er opplæringskontorenes innspill basert på undersøkelser og kartlegging av behov i bedriftene som er medlemmer av opplæringskontoret.

Det er stor enighet om at «Kompetanse for utvikling» innebærer et løft når det gjelder ressurser til kompetanseheving, og at det er en fordel med en lokal forankring og innflytelse på bruk av midlene. Flere informanter uttrykker samtidig en bekymring for at gjennomføringen kan bli for lokal i den forstand at man ikke sterkt nok ivaretar hensynet til enhetlig fagkompetanse uavhengig av lokale forhold og behov. Man er i den sammenheng redd for at kortsiktige eller snevre behov skal gå på bekostning av helhetlige krav til god fagopplæring.

Når det gjelder kompetansebehov, vektlegger de fleste informantene at behovet for veiledningskompetanse i bedriftene er viktig. Det er blant annet behov for kompetanseutvikling når det gjelder mappevurdering som vurderingsform. Kommunikasjon, vurdering, samspill og samhandling med unge er også kompetanse man ser som viktig innen fagopplæringen. Samtidig advares det mot å «skole-gjøre» lærlingetiden i bedriftene for mye.

En bekymring fra fagopplæringen når det gjelder reformen og kompetansestrategien, er at kjente hjelpemidler som opplæringsboka ikke lenger kan benyttes. Noen frykter at ansvaret for utforming av dokumentasjonssystemer blir overlatt til den enkelte bedrift og peker på at særlig små bedrifter vil ha problemer med å utvikle nye hjelpemidler på egen hånd. Man oppfatter at den lokale handlefriheten nesten går for langt, og at det å introdusere nye læreplaner og fagplaner uten tilbud om praktiske hjelpemidler vil kunne svekke kvaliteten på opplæringen i bedrift.

Utfordringene i fagopplæringen ligger blant annet i at storparten av de bedrifter som tar inn lærlinger, er små og mellomstore bedrifter, der det er begrensede ressurser til oppfølging av Kunnskapsløftet som reform og strategien «Kompetanse for utvikling». Særlig gjelder dette muligheter for å bruke tid til kompetanseheving og deltakelse i ulike nettverk eller fora der premisser for gjennomføringen av de ulike kompetanseaktivitetene blir lagt, men også når det gjelder konkret deltakelse i ulike kompetansehevende aktiviteter. En felles utfordring for bedriftene er kapasitet og anledning til å ta seg fri fra arbeidet for å delta.

Som vi har sett, er det en viss forventning innen fagopplæringen om at strategien for kompetanseutvikling og indirekte også Kunnskapsløftet skal bidra til en tettere sammenkobling og bevissthet om hele utdanningsløpet. Samtidig ytres det en bekymring for at man gjennom dette risikerer at den mer bedrifts- og yrkesspesifikke praktiske pedagogikken skal svekkes. Enkelte informanter mener at strateginotatet (UFD 2004) er lite egnet for bedriftene, og at en «oversetting» av læringsmål fra fagplaner må forankres bedre ute i virksomhetene.

Litteratur

Hagen, Anna; Torgeir Nyen og Kari Folkenborg (2004): *Etter- og videreutdanning i grunnopplæringen i 2003*, Fafo-notat 2004:03.

Hagen, Anna; Torgeir Nyen og Dagfinn Hertzberg (2006): *Evaluering av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008»*, Fafo-notat 2006:09.

Jordfald, Bård (2006): *Aktivitetsrapportering for Utdanningsdirektoratet*, Fafo-notat 2006:08.

Jordfald, Bård (2007): (kommende analyse av aktivitetsrapporteringen for 2006, blir publisert som Fafonotat 2007:14 i løpet av 2007).

St.prp.nr.65 (2002-2003) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*.

UFD (2004): *Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008*, UFD 2004.

Vedlegg 1 Forskningsdesign og metodisk opplegg for evalueringen

Strategien «Kompetanse for utvikling» dekker perioden 2005–2008. Den nasjonale kompetanseutviklingsstrategien kan forventes å virke på kvaliteten i grunnopplæringen gjennom en kjede av elementer fra det sentrale plandokumentet ut til endringer i opplæringspraksis i den enkelte skole og lærebedrift. Evalueringen krever data/informasjon om de ulike leddene i denne kjeden, som også kan betraktes som faser i en prosess eller et program. Vi må ha data om

- a) hvordan prosessen for utarbeidelsen av de lokale planene skjer
- b) hva de lokale planene inneholder (type tiltak)
- c) hvilke tiltak som faktisk blir gjennomført
- d) hvordan tiltakene gjennomføres
- e) hvilke individuelle og organisatoriske læringseffekter tiltakene gir
- f) hvilke endringer i individuell og kollektiv opplæringspraksis læringseffektene bidrar til.

Forenklet kan vi si at a–b) dekker planleggingsfasen, c–d) gjennomføringsfasen og e–f) effektfasen i «Kompetanse for utvikling» som program. Typen datainnsamling og analyseenheten vil være noe forskjellig i de ulike fasene.

Skolesiden – metodisk opplegg

I evalueringen vil vi benytte en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder. Formålet med den kvalitative delen er å gi en forståelse av *prosessene* og hvilke forhold som påvirker utviklingen i et begrenset antall skoler og lærebedrifter. For å kunne følge utviklingen langs hele kjeden, fra utformingen av lokale plandokumenter til eventuelle praksisendringer, har vi valgt å følge et begrenset antall skoler og lærebedrifter som case. Mot slutten av evalueringsprosjektet vil det bli gjennomført kvantitative spørreundersøkelser, der formålet vil være å få et representativt bilde av *utbredelsen* av ulike typer tiltak og effekter. Materiale som skoleeierne rapporterer inn til Utdanningsdirektoratet underveis i programmet, utgjør en supplerende datakilde for evalueringen.

Følgende datakilder vil være sentrale i de ulike fasene av evalueringen:

Overordnet vurdering av strategien som virkemiddel

- litteraturgjennomgang
- samtaler og intervjuer med et mindre antall ressurspersoner i Norge, Sverige og Danmark

Planleggingsfasen (2005–2009)

- gjennomgang av skoleeiernes kompetanseutviklingsplaner (fireårige og årlige planer)
- intervjuer med 1) skolefaglig ansvarlig i kommuner/fylkeskommuner der case-skolene ligger, 2) med rektorer ved case-skolene og 3) med tillitsvalgte ved de samme skolene
- intervjuer med ansvarlige for etter- og videreutdanningstilbudet for lærere ved universitet og høyskoler

Gjennomføringsfasen (2006–2009)

- gjennomgang av aktivitetsrapportering fra skoleeierne
- intervjuer med rektorer ved case-skolene
- intervjuer med fylkesmannsembetene

Effektfasen (2007–2009)

- personlige intervjuer med lærere, rektorer og skolefaglig ansvarlige i kommuner og fylkeskommuner
- intervjuer med fylkesmannsembetene og med ansatte i universitets- og høyskolesektoren
- gjennomgang av aktivitetsrapportering
- kvantitativ undersøkelse blant representative utvalg av lærere, rektorer og skolefaglig ansvarlige i kommuner og fylkeskommuner

Kriterier for valg av offentlige case-skoler

Et overordnet hensyn ved utvelgelsen av case-skoler er at skolene skal være forskjellige langs dimensjoner som kan tenkes å påvirke effektene av kompetanseutviklingsprogrammet. Det er valgt ut tolv grunnskoler og åtte videregående skoler. Blant grunnskolene er det fem 1–7-skoler, tre 1–10-skoler og fire ungdomsskoler.

Blant de videregående skolene er det valgt ut skoler med i all hovedsak allmennfaglige studieretninger, kombinerte skoler med et visst innslag av både allmennfaglige og yrkesfaglige studieretninger og skoler med kun yrkesfaglige studieretninger.

Både for grunnskoler og videregående skoler er det lagt vekt på at skoler av ulik størrelse (elevtall) skal være representert, og at skolene skal ha god geografisk spredning. Flertallet av skolene ligger i byer eller bynære områder, men det er også skoler som ligger i mindre sentrale strøk.

Når det gjelder forhold på kommunenivå, er det lagt vekt på å velge ut case-skoler i kommuner med ulik organisering av den kommunale skoleadministrasjonen og med en viss variasjon når det gjelder kommuneøkonomi.

Frittstående skoler

I tillegg til de 20 offentlige skolene er det valgt ut tre frittstående skoler som case. Én av disse er en livssynsskole, én er en skole med alternativ pedagogikk, og én skole er godkjent etter vilkårene i friskoleloven, uten spesiell livssynsorientering eller alternativ pedagogikk. I de fasene og på de tidspunktene der vi gjennomfører intervjuer på kommunenivå for de offentlige skolene, vil vi på tilsvarende måte gjennomføre intervjuer på skoleeiernivå for de frittstående skolene.

I effektfasen vil det, som i de offentlige skolene, bli gjennomført kvantitative undersøkelser i frittstående skoler.

Fagopplæringen – metodisk opplegg

Fagopplæringen omfatter både opplæring i skole og opplæring i lærebedrift (læretid). Skolesiden i fagopplæringen vil i stor grad bli dekket gjennom intervjuer med skolefaglig ansvarlig, rektorer og lærere. For å få en bedre forståelse for kompetanseutviklingsstrategiens betydning for fagopplæringen som helhet, inklusive læretiden, vil vi imidlertid intervju flere aktører i fagopplæringen.

I fylkeskommunene vil vi intervju fagopplæringssjefer eller tilsvarende for å kartlegge planer og tiltak for kompetanseutvikling innen fagopplæringen, og da i første rekke tiltak for faglige ledere og instruktører i lærebedrifter.

For å kartlegge i hvilken grad arbeidslivssiden er involvert i utformingen av de lokale planene, vil vi intervju representanter for ett eller flere opplæringskontorer innenfor viktige opplæringsfag i de fylkeskommunene der vi har trukket ut skole-case. Opplæringskontorene har en sentral rolle i formidlingen av læreplaner, de har i en del tilfeller kapasitet til å ta en mer overordnet strategisk rolle i utviklingen av fagopplæringen, og de fungerer som et viktig bindeledd mellom fylkeskommunene og arbeidslivet. I noen tilfeller kan det også være aktuelt å intervju ledelsen i lokale bransjeorganisasjoner.

I tillegg til intervjuene vil de lokale kompetanseutviklingsplanene også gi viktig informasjon om behandlingen av fagopplæringen i planleggingsfasen.

I gjennomføringsfasen vil vi intervju fagopplæringssjefer og opplæringskontor, i tillegg til skolesjefer, rektorer og lærere (på yrkesfag).

I effektfasen vil det bli gjennomført personlige intervjuer i 12–13 lærebedrifter om hvilke tiltak som er gjennomført, og foreløpige og forventede effekter av disse tiltakene. I effektfasen vil vi også gjennomføre en representativ surveyundersøkelse blant instruktører i lærebedrifter.

Aktivitetsrapporteringen fra fylkeskommunene vil være en supplerende datakilde i alle fasene.

Evaluering av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008»

«Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008» er en statlig satsing på kompetanseutvikling i forbindelse med gjennomføringen av reformen Kunnskapsløftet. Dette er den andre av i alt fire rapporter fra evalueringen av kompetanseutviklingsstrategien. Rapporten gir en beskrivelse av planleggingsprosessen og en første beskrivelse av hvilke tiltak som er gjennomført så langt i strategiperioden. Rapporten beskriver også rollefordelingen mellom skoleeier og skolene i iverksettelsen av tiltakene.

Videre beskriver rapporten involveringen av aktører i fagopplæringen i planleggingsprosessen og hva slags utfordringer man ser for gjennomføringen av strategien i lærebedriftene.

