

Anna Hagen og Torgeir Nyen

Kompetanse – for hvem?

Sluttrapport fra evalueringen av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008»

Anna Hagen og Torgeir Nyen

Kompetanse – for hvem?

Sluttrapport fra evalueringen av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008»

© Fafo 2009

ISBN 978-82-7422-679-1

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Per Eide / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Summary	6
Sammendrag	11
Kapittel 1 Innledning	17
1.1 Problemstillinger i evalueringen	17
1.2 Data og metode	18
1.3 Innholdet i sluttrapporten	24
Kapittel 2 Kompetanseutvikling for lærere i Norge, Sverige og Danmark	27
2.1 Kompetanseutvikling for lærere i Sverige	27
2.2 Kompetanseutvikling for lærere i Danmark	31
2.3 Kompetanseutvikling for lærere i Norge	34
2.4 Oppsummering	41
Kapittel 3 Trekk ved «Kompetanse for utvikling»	43
3.1 Skoleeiers rolle – muligheter og utfordringer	44
3.2 Lokale prosesser med bred deltakelse	45
3.3 Økt vektlegging av organisatorisk læring	46
3.4 Omfang og langsiktighet	48
3.5 Oppsummering	49
Kapittel 4 Hovedfunn i delrapportene fra evalueringen	51
4.1 Delrapport 1	51
4.2 Delrapport 2	56
4.3 Delrapport 3	60
4.4 Oppsummering	66
Kapittel 5 Kompetanseutvikling i skolen	69
5.1 Formell videreutdanning blant lærere	70
5.2 Kurs og annen opplæring blant lærere	77
5.3 Uformell læring blant lærere	85
5.4 Skoleeieres beskrivelse av kompetanseutviklingstiltak	89
5.5 Kompetanseutvikling for rektorer og skoleledere	92
5.6 Kompetanseutvikling i private skoler	95
5.7 Sammenfatning	96

Kapittel 6 Virkninger i skolen.....	99
6.1 Nye data om strategiens virkninger	99
6.2 Prosess for å definere behov og velge tiltak.....	99
6.3 Læringseffekter av opplæring og andre aktiviteter.....	104
6.4 Individuelle og kollektive praksisendringer	107
6.5 Læringseffekter av skolelederopplæringen.....	115
6.6 Samarbeid med universiteter og høyskoler	116
6.7 Oppsummering	118
 Kapittel 7 Gjennomføring og effekter i lærebedriftene	 121
7.1 Kompetansekrav til faglige ledere og instruktører	122
7.2 Intervjuer med fagopplæringssjefene i åtte fylker	123
7.3 Fylkeskommunenes innrapportering av tiltak	124
7.4 Kvalitative intervjuer i seks lærebedrifter	125
7.5 Surveyundersøkelse om kompetanseutvikling i lærebedriftene.....	129
7.6 Sammenfatning og vurdering	134
 Kapittel 8 Effekter av strategien.....	 139
8.1 Strategiens virkningskjede	139
8.2 Prosess på skole- og skoleeiernivå	142
8.3 Kompetanseutviklingsaktiviteter – omfang og sammensetning	145
8.4 Samarbeidet med universitets- og høyskolesektoren og andre tilbydere.....	148
8.5 Relevans av tiltak	150
8.6 Praksisendringer.....	151
8.7 Sammenhengene mellom prosess, tiltak og effekt	154
8.8 Oppsummering	158
 Kapittel 9 Desentralisert kompetanseutvikling.....	 161
9.1 Desentralisering til skoleeiernivå	161
9.2 Forutsetninger for en desentralisert kompetanseutvikling	163
9.3 Vilkår for videreutdanning	165
9.4 Kompetanseutvikling – et kollektivt anliggende eller et individuelt gode?.....	167
 Referanser	 169

Forord

«Kompetanse for utvikling» er en strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen for perioden 2005–2008. Fafo har evaluert strategien gjennom denne perioden og har tidligere publisert tre delrapporter fra evalueringen, i 2006, 2007 og 2008. Disse delrapportene er tilgjengelige på www.fafo.no og www.undanningsdirektoratet.no.

Dette er sluttrapporten fra evalueringen. Rapporten bygger på datamateriale presentert i delrapportene og på nytt datamateriale som er innhentet og systematisert i løpet av 2008 og 2009. I forbindelse med evalueringen gjennomførte Fafo i desember 2008 og januar 2009 fire kvantitative undersøkelser blant lærere, rektorer, skoleeiere og instruktører i lærebedrifter. Spørreskjemaene med hovedfrekvenser er tilgjengelige på www.fafo.no/pub/rapp/20111/index.html.

Vi vil gjerne takke alle som har latt seg intervjuer for at de har stilt sine erfaringer og sin tid til disposisjon. Takk også til Ulf Blossing ved Karlstads universitet og Michael Andersen ved Danmarks Evalueringsinstitut for kommentarer til beskrivelsen av kompetanseutvikling i den svenske og danske skolen.

Ved Fafo vil vi takke våre kolleger Marjan Nadim og Dagfinn Hertzberg som har bidratt i arbeidet med delrapportene. Endelig vil vi takke Utdanningsdirektoratet for kommentarer til delrapportene og programstyret for Kunnskapsløftet for kommentarer til utkast til denne sluttrapporten. Ansvar for innholdet i rapporten ligger likevel hos forfatterne.

Oslo, mai 2009

Anna Hagen
Torgeir Nyen

Summary

«Competence for development» is a national strategy for developing the competence of teachers, school leaders, trainers and others who work in schools or apprenticeship firms. The strategy period lasted from 2005 until 2008. The research institute Fafo evaluated the strategy throughout the strategy period and has previously published three reports (Hagen, Nyen and Hertzberg 2006; Hagen, Nyen and Hertzberg 2007 and Hagen, Nyen and Nadim 2008). This fourth and final report is based upon the previous three reports. In addition, new empirical data is presented and analysed here.

The strategy has provided additional state funding of about 1.4 billion Norwegian kroner (about 160 million euro) for competence development for employees in primary and secondary education. School owners are expected to develop competence plans and organise local processes to define competence needs and decide upon the appropriate measures. The strategy document states some areas for competence development that are considered particularly important, but school owners are not required to follow these priorities.

In contrast to earlier strategies, the state does not directly govern which areas the competence development funding is to be allocated to. The funding is channelled to the school owners (the demand side) and not to institutions within higher education or other institutions that offer courses and further education. The aim of a decentralised strategy is to ensure that the measures chosen closely relate to locally perceived needs, thus presumably providing better preconditions for improvements of teacher practices. These needs are supposed to be identified by local decision processes that also involve teachers. The design of the strategy is also related to an increased attention to what the school as an organisation needs and to how competence develops and is utilised within an organisational context.

The main question within the evaluation is whether the strategy has augmented the target groups' competence and their ability to improve their practices. We have examined how the local decision-making processes have been organised and which models of allocating the additional funding have been chosen locally. Furthermore, we have surveyed the level of participation in competence development, what kinds of competence measures are dominant and what effects the measures have had upon competence and practice, both individual and collective.

Competence development for trainers in VET

In vocational education and training (VET), time constraints represent a major challenge to the involvement of local firms and trainers in the planning processes. Most apprenticeship firms are members of training offices (*opplæringskontor*), which along with the regional training committees (*yrkesopplæringsnemndene*) have assisted the regional authorities in the planning and implementation of competence development measures aimed at VET trainers. One potential weakness of such a strategy is the risk of not reaching firms that are not members of training offices.

The cooperation between regional authorities and the training offices is to some extent reflected in the courses offered to VET trainers. In a number of counties, an important part of the courses consists of a one- to two-day introductory course where the regional authorities provide general information about the VET system and the changes following the reform, whereas the training offices offer more industry-specific training. These courses tend to be more relevant to newly recruited trainers than to more experienced trainers.

The majority of trainers do not experience an increased need for competence development following the implementation of the knowledge promotion reform. As of January 2009, only one out of three trainers report that they need additional competence development in their role as the trainers of apprentices.

In addition to formal further education and courses, VET trainers emphasise the importance of non-formal learning and network learning. Again, contact with the training offices constitutes an important source of learning for VET trainers.

The regional authorities and the training committees have a shared responsibility in stimulating and facilitating a closer dialogue between schools and apprenticeship firms. In this context, it is noteworthy that one out of three trainers who participated in some form of competence development in 2008 report that part of this training was targeted for vocational teachers as well as trainers. Joint competence development measures could be important arenas for establishing contact between schools and firms, thereby providing the grounds for further cooperation between the two.

There has not been a significant increase in the participation rates in further education and courses in the strategy period. However, the evaluation shows that there has been a change in the composition of the measures taken. There has been a shift from general training towards more industry-specific courses, either offered as in-house training or arranged by the training offices. In addition, there seem to be positive effects concerning perceived relevance and the learning outcome.

New subject curricula for the apprenticeship period were introduced in the autumn of 2008. This means that most trainers so far have limited experience with the content and consequences of the reform. In many respects, it is thus probably still too early to expect significant changes following the participation in competence development for trainers in VET.

Competence development for teachers and school leaders

The evaluation shows that most school owners have decided to spend the majority of the additional funding at the school owner level, developing measures at that level rather than allocating it directly to the individual schools, but the allocation model varies considerably between various school owners. On average, six out of ten kroner has been spent on the school owner/municipal level. Most municipalities/counties have a «menu» of courses and training for teachers in various subjects and at various grades, a menu which in many places is extensive. In addition, the schools have also often organised their own training, albeit to a variable extent.

Teachers have often not been much involved in the process of defining competence needs and deciding measures. A mapping of competence needs has taken place in most schools, but the extent to which the individual teacher has been involved in school-level discussions on what competence needs should be reported to the school owner varies. More than four out of ten teachers feel that they have had only a limited opportunity to discuss the school's competence needs. The principals have usually had the opportunity to influence the school owner's choice of measures, but have often opted not to do so and have not organised extensive processes in connection with the strategy at their schools.

A low degree of teacher involvement may hinder a greater degree of consensus on school needs and risks not grounding the measures in teachers' perceived needs, which in turn does not provide a good basis for competence development to influence teaching practices. Despite limited involvement, the school owners' training «menu» is often perceived as fairly relevant, both by principals and teachers. Nevertheless, some teachers express dissatisfaction with the menu, as well as the schools' own competence measures. The majority of teachers feel that these measures to some degree address the school's most important needs, but a significant minority, one out of four teachers, feel that the measures do not deal with the most important issues. Not all disagreement about school needs can be eliminated by sound processes, but more could perhaps have been achieved through better teacher involvement.

Participation rates have not increased significantly in the strategy period. This is somewhat surprising, considering that there is no evidence that the increase in state funding has been accompanied by a reduction of local government funding—in fact, quite the contrary. The participation rate in formal further education remains the same as before the strategy period. The participation rate in courses and other non-formal education and training is lower in 2008 than in 2003. However, a downward trend in course participation has been reverted during the strategy period, though the increase is small. On both indicators, participation rates were high among teachers initially, higher than other groups with a similarly high level of education. There may be several reasons

why increased funding has not led to increased participation rates. Some resources are allocated to other types of measures besides traditional education and training, like networks of teachers from various schools. Besides, more resources are also being spent on negotiating tailor-made training modules for individual school owners.

The relative emphasis on formal further education, courses and more informal ways of learning does not seem to have changed much during the strategy period. However, we do find a slight improvement in the conditions for informal learning. Formal further education in school subjects is an area that has been given relatively low priority by school owners during the strategy period, with much of this education being initiated and partly financed by individual teachers. About one in ten kroner spent on competence development in upper secondary education is used for formal further education, while about two in ten kroner is spent on formal further education in primary and lower secondary education.

A clear finding in the evaluation is that competence development is more directed towards particular areas than before, especially within grunnskolen (primary and lower secondary education). These areas are chosen locally as areas where each school needs to improve, although the national reform Kunnskapsløftet also guides these changes. School owners and principals are more conscious of local needs for competence development and how to work more systematically with this. Competence development has to a larger degree become a collective concern, and not solely an individual good. Participation in municipal training/courses for teachers in particular subjects at various levels is still largely decided upon by the individual teacher, but participation in other areas for competence development often depends on the perceived relevance for the school. In several schools, both teachers and principals seem to be more conscious that acquiring new knowledge and skills ought to lead to changes in actual teaching practices. The strategy has stimulated this change of approach.

The strategy has also clearly strengthened cooperation between schools/school owners on the one hand and colleges offering further education and courses/training for teachers on the other. It is more difficult to find similar effects on the cooperation with universities. Cooperation between schools/school owners and colleges is more extensive, and there is now a stronger mutual recognition of each other's needs and competence than before the strategy period. The increased quality of cooperation has made the colleges' courses/training more relevant to teachers and their daily practices. Representatives from the colleges also feel that their staff gains experiences through this work that are beneficial for the colleges' basic teacher education.

The strategy has to some degree enhanced the effects of competence development on teacher practices. As mentioned above, the strategy has made more courses and training relevant to these practices. Measured quantitatively, these changes are still moderate. Courses and other non-formal training more often lead to changes in teachers' teaching and work practices than they did before the strategy period. However, there is

no sign of formal further education more often leading to changes in practice in 2008 than in 2003, before the strategy period. Even if the changes over time are moderate, it should be noted that the level of impact is high. 59 percent of participants in non-formal courses/training and 69 percent of participants in formal further education in 2008 reported that their participation led to changes in their teaching or work practices. It is also noteworthy that courses/training lead much more often to changes in practice in grunnskolen (primary and lower secondary education) than in videregående skole (upper secondary education), particularly courses in the subjects taught (as opposed to courses in pedagogy, computer skills, etc.). We do not have indicators for changes in collective practices before the strategy period, but one out of three teachers report changes of rules, norms and expectations of teaching practices at the school level in their own subjects and grades in the period 2006–2008. These are changes that have taken place to solve problems experienced locally within the school, and are not purely changes in response to external pressures.

Many teachers feel that sharply increased demands have been put on their time in the last few years. The Ministry of Education and Research has established a committee to evaluate the situation and propose any necessary changes in regulation. The increased work strain on teachers runs counter to the competence development strategy, and may also limit its effects. The case studies in the evaluation show that lack of time was a primary factor in many situations in which competence development efforts led to little or no effect on teacher practices. Even individual changes often require some time for reflection and implementing new knowledge into practice. Collective changes obviously require a process of implementation. Lack of time also limits teachers' participation in competence development, particularly competence development which requires much time. While some school owners and principals have organised courses/training, work schedules and substitute teachers in ways that make it easier for teachers to participate, there are other instances where the practical difficulties in freeing time for the individual teachers are a major obstacle to participation.

In summary, the strategy has not led to any major increase in the participation in competence development, and has at least so far only led to a moderate increase in the effects of competence development on teaching practices. The slight effects or lack thereof in these areas can at least partly be ascribed to factors external to the strategy as such. On the other hand, the main element in the strategy of channelling funds directly to school owners has had some positive effects, such as better cooperation between school owners and colleges, courses more closely related to the fields of practice and a more systematic approach to competence development at the level of the school and the school owner.

Sammendrag

«Kompetanse for utvikling» er en nasjonal strategi for kompetanseutvikling blant lærere, skoleledere, instruktører og andre som arbeider i skoler og lærebedrifter. Strategi-perioden varte fra 2005 til 2008. Fafo har evaluert strategien gjennom strategiperioden og har tidligere publisert tre delrapporter (Hagen, Nyen og Hertzberg 2006; Hagen, Nyen og Hertzberg 2007; Hagen, Nyen og Nadim 2008), som denne sluttrapporten bygger på.

Gjennom «Kompetanse for utvikling» har staten gitt skoleeierne særskilte tilskudd på i alt cirka 1,4 milliarder kroner til å drive kompetanseutvikling blant ansatte i grunnopplæringen. Skoleeierne skal utarbeide planer for kompetanseutvikling og er forutsatt å organisere en lokal prosess for å definere og prioritere kompetansebehov og beslutte tiltak. Strategidokumentet angir noen prioriterte områder for kompetanseutvikling, men skoleeierne har hatt mulighet til å prioritere andre områder enn disse.

I motsetning til tidligere strategier styrer ikke staten direkte hvilke områder kompetanseutviklingsmidlene skal brukes på. Midlene går til skoleeierne og ikke til institusjoner som tilbyr kompetanseutviklingstiltak. Hensikten med en desentralisert strategi er å sikre at tiltakene gir kompetanseheving etter lokale behov (relevans), og som igjennom det gir bedre forutsetninger for endring av praksis. Disse behovene er forutsatt avdekket gjennom lokale prosesser som også involverer lærerne. Strategiens innretning henger også sammen med en økt vektlegging av hva skolen som organisasjon har behov for, og hvordan kompetanse kan utvikles og tas i bruk innenfor organisasjonen.

Den sentrale problemstillingen for evalueringen har vært å kartlegge om strategien har gitt lærere, skoleledere og instruktører økt kompetanse og økt evne til å forbedre sin egen praksis. Vi har sett på hvordan prosessene med å definere og prioritere behov og velge tiltak har forløpt, og hvilke modeller for tildeling av ressurser skoleeierne har valgt. Vi har videre kartlagt omfanget av tiltak, hva slags type tiltak som er valgt, og hvilke effekter tiltakene har hatt på kompetansen. Videre har vi undersøkt hvilke effekter tiltakene har hatt på praksis, både på den enkelte lærers praksis og på skolars eventuelle kollektive praksis.

Kompetanseutvikling for instruktører og faglige ledere

I fagopplæringen har mangel på tid i lærebedriftene vært en hovedutfordring når det gjelder arbeidet med å kartlegge kompetansebehov i lærebedriftene og å involvere instruktører og faglige ledere i de lokale planleggingsprosessene¹. I mange fylkeskommuner har involveringen av arbeidslivet derfor i stor grad foregått ved at opplæringskontorer og yrkesopplæringsnemndene har gitt innspill til fylkeskommunen. Tre av fire instruktører arbeider i lærebedrifter som er medlem av et opplæringskontor, og samarbeid med opplæringskontorene om identifisering av kompetansebehov, utvikling og gjennomføring av kompetansebehov kan derfor være en god strategi. Utfordringen blir imidlertid å sikre at man også når fram til de lærebedriftene som ikke er medlem av noe opplæringskontor.

Samarbeidet med opplæringskontorene viser seg også i noen grad i de tiltakene som gjennomføres på fylkesnivå. Flere steder tilbys en todelt instruktør opplæring, der fylkeskommunen står for den generelle delen av opplæringen, mens opplæringskontoret har ansvaret for den bransjerettede delen av opplæringen. Denne typen kurs gjør det mulig å nå ut til lærebedriftene med informasjon om endringer i Kunnskapsløftet, men kursene er trolig mest relevante for nye instruktører. For å nå ut til instruktører med lang erfaring er det nødvendig å utvikle andre typer tiltak.

Mange instruktører mener at Kunnskapsløftet i liten grad krever at de må skaffe seg ny kompetanse. I januar 2009 opplevde om lag én av tre instruktører at de har behov for mer opplæring i instruktørrollen. Det betyr at det selvopplevde opplæringsbehovet i lærebedriftene ligger på samme nivå som før innføringen av reformen. Opplæringsbehovene dreier seg dels om faglig påfyll og dels om pedagogikk eller det å motivere og veilede lærlinger. En del nevner også behov for mer kunnskap om nye læreplaner.

I tillegg til den organiserte etterutdanningen er uformell læring og nettverk en viktig læringsform i fagopplæringen. Instruktørene selv opplever at de utvikler seg vel så mye gjennom diskusjon og kontakt med andre instruktører og faglige ledere i og utenfor bedriften som de gjør gjennom formell opplæring. Kontakt med opplæringskontoret er en viktig læringskilde for instruktørene, noe som igjen synliggjør betydningen av et nært samarbeid mellom fagopplæringskontoret og opplæringskontorene.

Fylkeskommunen og yrkesopplæringsnemnda har et viktig ansvar for å stimulere og legge til rette for samarbeid mellom skole og arbeidsliv. I den sammenheng er det verdt å merke seg at én av tre instruktører som deltok i opplæringstiltak i 2008, oppga at noe av denne opplæringen var felles for instruktører og yrkesfaglærere. Felles kompetanseutviklingstiltak kan være viktige arenaer for å etablere kontakt mellom skoler og lærebedrifter og dermed legge grunnlaget for videre samarbeid.

¹ I de fleste yrkesfagene foregår deler av opplæringen i én eller flere lærebedrifter. Hovedmodellen er to år i skole og deretter to års læretid i bedrift.

Det er ingen signifikant økning i andelen instruktører som har deltatt i formell videreutdanning eller i kurs og annen opplæring fra 2003 til 2008. Evalueringen viser likevel at det er en endring i sammensetningen av tilbud. Denne endringen består i at det er blitt mer vanlig å delta i kompetanseutvikling internt på egen arbeidsplass eller i regi av opplæringskontoret. Denne dreiningen kan tyde på at det har skjedd en dreining fra generell opplæring til mer bransje- og bedriftsspesifikk opplæring i perioden. Det er imidlertid vanskelig å si i hvilken grad denne endringen kan tilskrives strategien. Det ser også ut til å ha vært en positiv utvikling i perioden når det gjelder opplevd relevans og opplevde læringseffekter av gjennomførte tiltak for instruktørene. Denne endringen gjelder uavhengig av hvor opplæringen har foregått.

Innføringsstakten i Kunnskapsløftet innebærer at nye læreplaner for opplæring i bedrift først ble innført høsten 2008. Da fikk også lærebedriftene inn de første lærlingene som har gjennomført opplæring i skolen etter nye læreplaner på Vg1 og Vg2. Instruktørene har derfor så langt begrenset erfaring med endringene i reformen. Når det gjelder lærebedriftene, er det derfor trolig for tidlig å vente tydelige praksisendringer som følge av deltakelse i kompetanseutvikling som kan knyttes til «Kompetanse for utvikling».

Kompetanseutvikling for lærere og skoleledere

Evalueringen viser at de fleste skoleeierne har valgt å bruke mesteparten av midlene på skoleeiernivå for å utvikle tiltak der framfor å fordele midlene direkte ut til skolene, men det er stor variasjon fra kommune til kommune. I gjennomsnitt har over seks av ti kroner blitt brukt på skoleeiernivå. Svært mange kommuner/fylkeskommuner har et opplæringstilbud for lærere, gjerne kurs for lærere i bestemte fag og trinn som man kan melde seg på. Mange steder er opplæringstilbudet ganske omfattende. I tillegg til dette har skolene selv ofte organisert egne opplæringstilbud, men i varierende omfang.

Prosessene for å definere kompetansebehov og velge tiltak har mange steder involvert lærerne på den enkelte skole i ganske liten grad. Kompetansekartlegginger har riktig nok vært gjennomført ved et flertall av skolene, men det er varierende i hvilken grad den enkelte lærer har vært involvert i bearbeidingen på skolenivå av behovene som har blitt rapportert inn til skoleeier. Over fire av ti lærere mener de i liten grad har kunnet være med og diskutere hvilke kompetansebehov skolen har. Rektorene ved skolene har som oftest hatt mulighet til å påvirke skoleeiers valg av tiltak, men i en travel skolehverdag har de ofte ikke engasjert seg så mye i dette og ikke lagt opp til noen omfattende prosesser rundt dette på egen skole.

En fare med en lav grad av involvering av lærere er at prosessen ikke skaper noen større grad av konsensus om behov, og at tiltakene ikke svarer til de behovene som

lærerne opplever. En slik manglende forankring skaper et dårlig grunnlag for at kompetanseutviklingen skal føre til forbedringer av undervisningspraksis. Til tross for begrenset involvering av lærerne på den enkelte skole, oppleves skoleeiers opplærings-tilbud likevel gjennomgående som relevant for skolens og den enkeltes behov. Særlig rektorer, men også i ganske stor grad lærere, gir uttrykk for dette. En del lærere er imidlertid misfornøyd med tilbudet av tiltak. Det samme er tilfelle med skolens egne kompetanseutviklingstiltak – et flertall av lærerne mener at tiltakene i noen grad tar tak i skolens viktigste utviklingsbehov, men et betydelig mindretall, én av fire lærere, mener at tiltakene i liten grad gjør det. Ikke all uenighet om behov lar seg rydde av veien ved hjelp av gode og involverende prosesser, men kanskje kunne mer ha vært oppnådd ved en bedre involvering av lærerne.

Deltakelsen i utdannings- og opplæringstiltak har, slik vi måler det, ikke økt vesentlig som følge av strategien. Dette er bemerkelsesverdig ettersom det har vært en betydelig økning av statlige midler til formålet, samtidig som ingenting tyder på at kommunene har redusert bruken av egne midler på kompetanseutvikling. Deltakelsen i formell videreutdanning ligger på omtrent samme nivå som før strategiperioden. Deltakelsen i kurs og annen opplæring som ikke gir formell kompetanse, ligger på et lavere nivå i 2008 enn 2003. Her har likevel en nedadgående trend blitt snudd i løpet av strategiperioden, men økningen etter 2005 er liten. På begge områder lå deltakelsen blant lærere høyt i utgangspunktet, høyere enn andre grupper med høyere utdanning. At økte midler ikke har ført til økte deltakelsesandeler, kan ha flere årsaker. Blant annet er det lagt en del ressurser ned i tiltak som ikke kan betegnes som opplæring, for eksempel nettverk mellom lærere fra ulike skoler, og det brukes mer ressurser på å forhandle fram tilbud for den enkelte kommune eller fylkeskommune.

Blandingsforholdet mellom videreutdanning, kurs og annen opplæring og mer uformelle former for læring har ikke forandret seg mye i løpet av strategiperioden målt ved hjelp av kvantitative data, men noen flere lærere enn tidligere opplever at vilkårene for læring i det daglige arbeidet har blitt bedre. Faglig videreutdanning er et område som blir relativt lavt prioritert av skoleeierne innenfor den desentraliserte strategien. Om lag én av ti kroner i videregående opplæring og to av ti kroner i grunnskolen er blitt brukt på videreutdanningstiltak i forbindelse med strategien. En god del av videreutdanningsdeltakelsen er initiert og i stor grad finansiert av den enkelte lærer som deltar.

Et klart og tydelig funn er at kompetanseutviklingen er mer styrt mot bestemte områder i løpet av strategiperioden. Til dels har dette sammenheng med endringene som Kunnskapsløftet har ført med seg, men det er også en klar tendens til at kompetanseutviklingen er tettere knyttet til bestemte satsingsområder som skolen eller skoleeier har, særlig i grunnskolen. Man har et mer bevisst forhold til hva man skal drive kompetanseutvikling i og hvorfor. Skoleeiere og skoleledelsen jobber mange steder mer systematisk med dette enn før. Evalueringen tyder på at kompetanseutviklingen i større grad er blitt et kollektivt anliggende og ikke bare et individuelt gode. Deltakelse

i det kommunale kurstilbudet på ulike fag/trinn er som oftest mye opp til lærernes eget initiativ, men annen kompetanseutvikling blir ofte styrt av hvorvidt det vurderes som relevant for skolen. På flere av skolene synes lærere og rektor å ha fått et mer bevisst forhold til at nye kunnskaper og ferdigheter skal tas i bruk i praksis på skolen etter endt kompetanseutvikling. At strategien tildeler kompetanseutviklingsmidler til skoleeierne, har bidratt til denne utviklingen.

Strategien har klart styrket samarbeidet mellom skole-/skoleeiersiden og høyskolene, mens det er vanskeligere å påvise klare effekter på samarbeidet med universitetene. Samarbeidet med høyskolene har økt i omfang, og man har fått en sterkere forståelse av hverandres behov og kompetanse. Samarbeidet har bidratt til å gjøre høyskolenes tilbud mer praksisnære og relevante for skolene, og høyskolene opplever også at de selv får erfaringer som har bidratt til å styrke lærerutdanningen ved høyskolene.

Strategien synes til en viss grad å ha styrket sammenhengen mellom utdannings- og opplæringsaktiviteter og praksisendringer. Som nevnt over, har strategien påvirket samarbeidet med tilbudssiden og bevisstheten om kompetanseutvikling på en slik måte at tiltakene flere steder har blitt mer praksisrelevante, noe som etter alt å dømme har bidratt til at en økt andel tiltak gir praksisendringer. Endringene er likevel ganske små. Kurs og annen opplæring fører noe oftere til at den enkelte lærer endrer sin undervisning eller måte å arbeide på enn slike tiltak gjorde før strategiperioden. Derimot er det ikke tegn til at videreutdanningen i større grad fører til praksisendringer i 2008 enn den gjorde i 2003. Både før og etter strategiperioden må det likevel noteres at en høy andel av tiltakene fører til individuelle praksisendringer, slik lærerne selv rapporterer det. 59 prosent av de ikke-formelle tiltakene og 69 prosent av videreutdanningen har ført til endringer i måten den enkelte lærer underviser og arbeider på. Kursdeltakelse fører mye oftere til individuelle praksisendringer i grunnskolen enn i videregående skole. Den største forskjellen ligger i de faglige kursene. Kollektive praksisendringer har vi ikke mål på for 2003, men én av tre lærere opplever at det i perioden 2006–2008 har skjedd endringer på skolen når det gjelder regler, normer eller forventninger til hvordan undervisningen bør skje. Dette er endringer som har skjedd for å løse problemer på egen skole og ikke bare for å følge opp krav utenfra.

Mange lærere føler seg i økende grad fanget i en tidsklemme, ifølge blant andre det offentlige tidsbruksutvalget som ble nedsatt våren 2009. Mangel på tid er en motkraft som kan dempe betydningen av strategien. I caseskolene som er fulgt i evalueringen var mangel på tid en viktig hindring for at kompetanseutvikling skulle føre til praksisendringer. Selv individuelle praksisendringer kan forutsette tid til refleksjon og bearbeiding av hva man har lært gjennom kompetanseutviklingstiltak. Kollektive praksisendringer forutsetter i enda større grad at det er avsatt tid til en kollektiv oppfølgingsprosess på skolen i tilknytning til og i etterkant av tiltaket. Mangel på tid kan også føre til at lærere ikke føler at de har mulighet til å delta i kompetanseutvikling, selv om tilbudet skulle være til stede. Mens noen skoleeiere og rektorer har gjort mye for å legge forholdene

til rette for å delta, har det i andre tilfeller ofte vært opp til den enkelte selv å frigjøre tid til å delta.

Strategien har ikke ført til noen særlig økning av deltakelsen i kompetanseutvikling. Så langt har strategien også i beskjeden grad bidratt til å styrke sammenhengen mellom kompetanseutvikling og undervisningspraksis. Mangelfulle eller svake effekter på disse områdene kan skyldes forhold som ligger utenfor strategien, og er ikke nødvendigvis uttrykk for svakheter ved strategien.

Alt i alt har likevel det sentrale grepet i strategien, å tildele midlene direkte til skoleeier, gitt flere positive effekter i form av et bedre samarbeid mellom skoleeiere og høyskoler, mer relevante og praksisnære tiltak og mer bevisst og systematisk arbeid med kompetanseutvikling på skole- og skoleciernivå.

Kapittel 1 Innledning

Dette er sluttrapporten fra evalueringen av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008». Det er tidligere publisert tre delrapporter fra evalueringen. «Kompetanse for utvikling» er en omfattende satsing på kompetanseutvikling i grunnopplæringen i forbindelse med gjennomføringen av reformen Kunnskapsløftet. Det uttrykte formålet med satsingen har vært å bidra til at de ansatte i grunnopplæringen får nødvendig kompetanse for å kunne møte de strukturelle og innholdsmessige endringene i reformen. Viktige målgrupper for reformen har vært lærere og ledere i skolen og instruktører og faglige ledere i lærebedrifter.²

1.1 Problemstillinger i evalueringen

Formålet med evalueringen som helhet har vært å vurdere

- hvordan tiltakene er gjennomført, og hvordan strategiens rolle- og ansvarsfordeling mellom aktørene har fungert
- hvilke endringer strategien har medført når det gjelder hvilken formell og uformell kompetanse skoleledere, lærere, faglige ledere og instruktører har
- i hvilken grad og på hvilken måte tiltakene har medført endringer i opplæring og organisering i den enkelte skole og lærebedrift

På et overordnet nivå skal evalueringen analysere kompetanseutviklingsstrategien som virkemiddel for utvikling i lys av tidligere satsinger på kompetanseutvikling i Norge og andre nordiske land. De øvrige temaene for evalueringen har vi valgt å dele inn i fire hovedområder eller faser:

1. utviklingen av og innholdet i skoleeiernes 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

² Utdannings- og forskningsdepartementet (2005)

1.2 Data og metode

I evalueringen er det benyttet en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder. Formålet med den kvalitative delen av evalueringen har vært å få en forståelse av *prosessene* og hvilke forhold som har hatt betydning for den lokale gjennomføringen av satsingen i et begrenset antall skoler og lærebedrifter. I de utvalgte casene har vi forsøkt å følge utviklingen gjennom alle fasene, fra utformingen av lokale plandokumenter og fram til effekter i form av eventuelle endringer i individuell eller kollektiv praksis.

I siste fase av evalueringen er det gjennomført egne kvantitative spørreundersøkelser, der formålet har vært å få et representativt bilde av *utbredelsen* av ulike typer tiltak og effekter.

I tillegg har vi gjennomført egne analyser av endringer i lærernes lærevilkår i strategiperioden, basert på data fra undersøkelsen Lærevilkårsmonitoren, som er en årlig kartlegging av lærevilkår for voksne, med særlig vekt på læring i arbeidslivet.

Den årlige aktivitetsrapporteringen fra skoleeierne til Utdanningsdirektoratet har vært en supplerende datakilde i alle fasene av evalueringen.

De ulike datakildene har vært sentrale i forskjellige faser og for ulike tema i evalueringen. Den overordnede vurderingen av strategien som virkemiddel er i tillegg til de øvrige datakildene basert på intervjuer med nøkkelinformanter i Sverige og Danmark, samt litteraturgjennomgang og dokumentanalyse.

Datakilder på skolesiden

Planleggingsfasen (2005–2009)

- Skoleeiernes kompetanseutviklingsplaner (fireårsplaner og årsplaner)
- Intervjuer med: 1) skolefaglig ansvarlige i kommuner og fylkeskommuner der caseskolene ligger, 2) rektorer ved caseskolene og 3) tillitsvalgte for lærerne ved de samme skolene
- Intervjuer med ansvarlige for etter- og videreutdanningstilbudet for lærere ved universitet og høyskoler

Gjennomføringsfasen (2006–2009)

- Aktivitetsrapportering fra skoleeierne
- Intervjuer med rektor ved caseskolene
- Intervjuer med fylkesmannsembetene

Effektfasen (2007–2009)

- Personlige intervjuer med lærere, rektorer og skolefaglig ansvarlige i kommuner og fylkeskommuner
- Intervjuer med ansatte i universitets- og høyskolesektoren
- Skoleeiernes aktivitetsrapportering
- Analyser av Lærevilkårsmonitoren
- Kvantitativ undersøkelse blant et representativt utvalg av lærere, rektorer og skolefaglig ansvarlige i kommuner og fylkeskommuner

Kriterier for valg av caseskoler

Det ble valgt ut 20 offentlige skoler som caseskoler i evalueringen. Et overordnet hensyn ved utvelgelsen av caseskoler har vært at skolene skulle være forskjellige langs dimensjoner som kan ventes å påvirke effektene av kompetanseutviklingsprogrammet. Det ble 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 studieforberedende utdanningsprogram, kombinerte skoler med både studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram og skoler som kun tilbyr yrkesfaglige utdanningsprogram.

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

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

I tillegg til de 20 offentlige skolene er det valgt ut tre frittstående skoler som caseskoler i evalueringen. To av disse er livssynskoler, og én er en skole med alternativ pedagogikk. En av livssynsskolene er en videregående skole, de to øvrige er grunnskoler.

Datakilder i fagopplæringen

Fagopplæringen omfatter opplæring i skole og i lærebedrift. Skolesiden i fagopplæringen er i denne undersøkelsen dekket gjennom intervjuer med skolefaglig ansvarlige, rektorer og yrkesfaglærere. For å få en bedre forståelse av kompetanseutviklingsstrategiens

betydning for fagopplæringen som helhet, har vi også intervjuet andre aktører med ansvar for fagopplæringen.

I fylkeskommunene har vi intervjuet fagopplæringssjefer eller tilsvarende for å kartlegge planer og tiltak for kompetanseutvikling innen fagopplæringen, og da i første rekke tiltak som er rettet mot faglige ledere og instruktører i lærebedriftene. Intervjuene er gjennomført i de fylkene der vi har videregående skoler som caseskoler, til sammen åtte fylker.

For å kartlegge i hvilken grad arbeidslivssiden har vært involvert i utformingen av de lokale planene, har vi intervjuet ledere for yrkesopplæringsnemndene i de samme fylkene. I tillegg til de kvalitative intervjuene har de lokale kompetanseutviklingsplanene gitt informasjon om hvordan kompetansebehov i fagopplæringen ble kartlagt og prioritert i planleggingsfasen.

I gjennomføringsfasen har vi intervjuet skolesjefer og fagopplæringssjefer (eller personer i tilsvarende funksjoner) i tillegg til rektorer og yrkesfaglærere på skolenivå.

I effektfasen har vi intervjuet instruktører og opplæringsansvarlige i lærebedrifter om foreløpige og forventede effekter av tiltakene. I effektfasen er det også gjennomført en representativ surveyundersøkelse blant instruktører i lærebedrifter.

Aktivitetsrapporteringen fra fylkeskommunene har vært en supplerende datakilde. Datagrunnlaget i skoleeierens rapportering om tiltak i lærebedriftene har imidlertid vært svakt og gitt begrensede muligheter for videre analyse.³

Kriterier for valg av lærebedrifter

De viktigste hensynene i valg av lærebedrifter var variasjon i fagområder/bransjer, offentlig/privat sektor, antall lærlinger i lærebedriften (samsvarer i noen grad med bedriftsstørrelse) og geografisk spredning. Antallet case er lite (seks bedrifter) og gir begrensede muligheter for variasjon langs flere dimensjoner. De kvalitative intervjuene i lærebedriftene viste at kjennskapet til reformen Kunnskapsløftet og kompetanseutviklingsstrategien er begrenset. Dette må blant annet sees i sammenheng med innføringstakten i Kunnskapsløftet, der nye læreplaner for opplæring i bedrift først ble innført høsten 2008. De kvalitative intervjuene utgjør derfor i første rekke et supplement til det kvantitative materialet i evalueringen.

³ For en nærmere omtale av datagrunnlaget i aktivitetsrapporteringen, se Jordfald og Nyen (2008).

Oversikt over kvalitative intervjuer i evalueringen

	Tid for gjennomføring av intervju		
	2005–2006	2006–2007	2007–2008
Caseskoler – offentlige			
Rektorer	20	20	20
Lærergrupper/tillitsvalgte	19		20
Skolefaglig ansvarlige	20		20
Caseskoler – frittstående			
Private skoleeiere		3	
Rektorer			3
Lærergrupper			3
Andre aktører			
Universitet og høyskoler	10		10
Fylkesmannsembeter		5	
Nøkkelinformanter	3		
Fagopplæringen			
Fagopplæringssjefer		8	8
Yrkesopplæringsnemndsledere		8	
Opplæringsansvarlige*			6
Instruktører			6
Totalt	72	44	96

* Tre av de opplæringsansvarlige er både opplæringsansvarlige og instruktører. Disse er intervjuet både som opplæringsansvarlige og som instruktører. I tillegg er det intervjuet tre instruktører og tre opplæringsansvarlige (til sammen ni informanter i seks ulike lærebedrifter).

Rektorintervjuene og lærerintervjuene i effektfasen ble gjennomført som personlige intervjuer (med rektor) og gruppeintervjuer (med lærerne) ute på skolene. De øvrige kvalitative intervjuene er gjennomført som telefonintervjuer.

Lærevilkårsmonitoren

Lærevilkårsmonitoren er en viktig kilde for den kvantitative analysen av lærernes deltakelse i utdanning og opplæring og øvrige vilkår for læring. Monitoren brukes særlig til å analysere utviklingen over tid når det gjelder de sentrale indikatorene deltakelse i videreutdanning, deltakelse i kurs og annen ikke-formell opplæring og vilkår for læring gjennom arbeidet (læringsintensivt arbeid).

Lærevilkårsmonitoren er en årlig kartlegging av vilkårene for læring blant voksne, med særlig vekt på læring i arbeidslivet. Monitoren er utformet av Fafo og gjennomføres normalt som en tilleggsmodul til arbeidskraftsundersøkelsene (AKU) til Statistisk sentralbyrå.⁴ Lærevilkårsmonitoren har vært gjennomført årlig i perioden 2003–2008. Utvalgsstørrelsen varierer fra spørsmål til spørsmål i monitoren. Gjennomgående baserer de fleste tall for arbeidslivet som helhet seg på svar fra cirka 8000–10 000 personer. Tall for lærere og annet pedagogisk personale i grunnsopplæringen baserer seg på svar fra mellom 500 og 600 personer, med unntak av 2007 da antallet svar er om lag 150.

Surveyundersøkelsene

I forbindelse med denne evalueringen er det gjennomført kvantitative undersøkelser i følgende målgrupper og med følgende utvalgsstørrelser:

- 1000 lærere
- 400 rektorer
- 150 representanter for skoleeiere
- 230 instruktører i lærebedrifter

Undersøkelsene ble i hovedsak gjennomført i løpet av desember 2008, med unntak av instruktørundersøkelsen som ble gjennomført tidlig vår 2009. Dette er sent i strategiperioden eller umiddelbart etter den, noe som gir mulighet til å se på endringer og effekter i løpet av perioden som helhet. Undersøkelsene ble gjennomført som telefonintervjuer av firmaet Respons på oppdrag fra Fafo.

Utvalgene av lærere og rektorer ble trukket proporsjonalt fra PAI-registeret til KS (tidligere Kommunenes sentralforbund). Kun lærere som per oktober 2008 var registrert som fast ansatte eller ansatte i vikariater av over en måneds varighet ble trukket ut. Det ble trukket informasjon om navn, hjemmemedadresse og fødselsnummer fra registeret. Opplysningene om navn og adresse ble kontrollert mot folkeregisteret, og telefonnummer ble deretter koblet til. Utvalgene av lærere og rektorer ble varslet med brev forut for gjennomføringen av intervjuundersøkelsen.

Utvalget av skoleeiere ble trukket tilfeldig blant kommuner og fylkeskommuner i Norge. Det ble ikke foretatt noen stratifisering etter kommunestørrelse, men fordelingen av kommuner i utvalget etter kommunestørrelse samsvarer godt med fordelingen etter kommunestørrelse blant alle kommuner. Med en inndeling i fem grupper; under 5000

⁴ I 2007 ble monitorspørsmål inkorporert i Adult Education Survey (AES) i stedet for å bli gjennomført i forbindelse med AKU. Adult Education Survey er utformet av Eurostat og gjennomført i Norge av Statistisk sentralbyrå.

innbyggere, 5000–9999 innbyggere, 10 000–19 999 innbyggere, 20 000–49 999 innbyggere og 50 000 og flere innbyggere; avviker den prosentvise fordelingen i vårt utvalg på disse gruppene med maksimalt 2 prosentpoeng i forhold til fordelingen blant alle kommuner. Intervjuene ble gjennomført med skolesjef eller med annen skolefaglig ansvarlig i kommunene/fylkeskommunene.

Det ble gjennomført 1000 intervjuer med lærere i grunnsopplæringen, hvorav 601 lærere i grunnskolen og 399 lærere i videregående skole. Bruttoutvalget var på totalt 2126 lærere, hvorav 1300 i utvalget var registrert som lærere i grunnskolen og 826 i videregående skole. Totalt 47 prosent av bruttoutvalget ble intervjuet, fordelt slik at 47 prosent var blant grunnskolelærerne og 48 prosent blant lærerne på videregående skole. Av dem som ikke ble intervjuet, var det 517 personer som ikke ønsket å delta i undersøkelsen, 393 personer som det ikke lyktes å få kontakt med på telefon, 175 personer som av ulike årsaker falt utenfor målgruppen da de ikke arbeidet som lærere på intervjuetidspunktet, samt 41 personer som var registrert med feil telefonnummer.

Det ble intervjuet totalt 400 rektorer, hvorav 296 i grunnskolen og 104 i videregående skole. Bruttoutvalget var på totalt 818 rektorer, hvorav 628 var registrert som rektorer i grunnskolen og 190 i videregående skole. Totalt 49 prosent av bruttoutvalget ble altså intervjuet, det vil si 47 prosent blant grunnskolerektorene og 55 prosent blant rektorene på videregående skole. Av dem som ikke ble intervjuet, var det 143 personer som ikke ønsket å delta i undersøkelsen, 115 personer som det ikke lyktes å få kontakt med på telefon, 101 personer som av ulike årsaker falt utenfor målgruppen da de ikke arbeidet som rektor på intervjuetidspunktet, samt 59 personer som var registrert med feil telefonnummer.

Både når det gjelder lærere og rektorer, er det gjennomført klart flere intervjuer blant lærere og rektorer i videregående skole enn det videregående skoles andel av det totale antallet lærere og rektorer i grunn- og videregående skole samlet skulle tilsi. Formålet med den skjeve fordelingen har vært å sikre et tilstrekkelig antall respondenter fra videregående skole til å kunne presentere kvantitative resultater også for videregående opplæring alene. I resultater som gjelder grunnskole og videregående skole samlet, er resultatene vektet for å ta hensyn til at lærere og rektorer fra videregående skole er overrepresentert i utvalget.

Det ble intervjuet i alt 150 representanter for skoleeiere, fordelt på 141 kommuner og 9 fylker. 24 personer ønsket ikke å delta i undersøkelsen. I tillegg lyktes det ikke å oppnå kontakt med en del skoleeiere på telefon før måltallet på 150 intervjuer ble nådd.

Utvalget av instruktører ble konstruert med utgangspunkt i en oppdatert liste fra Utdanningsdirektoratet over løpende lærekontrakter per 1.10.2008. For hver kontrakt finnes det informasjon om kontraktspart og hvem som er hovedbedrift i tilfelle kontrakten er tegnet med et opplæringskontor. Fra denne listen ble det trukket et tilfeldig utvalg på i alt 1015 lærekontrakter. Dersom det hadde vært et én-til-én-forhold mellom antallet lærlinger og antallet instruktører, ville man få et representativt utvalg av instruktører ved å trekke lærekontrakter (med tilhørende lærebedrifter) tilfeldig fra registeret. Ettersom det i praksis er flere enn én lærling per instruktør i gjennomsnitt, vil denne trekkeметoden føre til at instruktører i bedrifter med mange lærlinger blir overrepresentert i utvalget. Av den grunn er lærekontrakter fra bedrifter med mange lærlinger gitt en lavere trekk sannsynlighet enn lærekontrakter i bedrifter med få lærlinger. Antallet lærlinger per instruktør er ikke kjent, men vi har som en beregningsteknisk forutsetning lagt til grunn at det i gjennomsnitt er tre lærlinger per instruktør. Utvalget er på grunnlag av dette stratifisert slik at det er satt måltall for antall intervjuer med instruktører i virksomheter med én–tre lærlinger, fire–ti lærlinger og mer enn ti lærlinger. Måltallene gjenspeiler den forventede fordelingen av den totale populasjonen av instruktører på virksomheter med ulikt antall lærlinger, gitt den beregningstekniske forutsetningen om tre lærlinger per instruktør.

Det ble gjennomført intervjuer med i alt 252 instruktører. Samme bedrift/virksomhet kunne være trukket flere ganger dersom de hadde lærlinger innen ulike fag. Dette gjaldt i hovedsak kommuner. Bruttoutvalget var i utgangspunktet her hele 1015 personer, men av disse falt 509 bort uten nærmere oppfølging på grunn av at stratifiseringsmålene allerede var nådd. Av dem som ikke ble intervjuet, var det 122 personer som ikke ønsket å delta i undersøkelsen, og 132 personer som det ikke lyktes å få kontakt med på telefon.

1.3 Innholdet i sluttrapporten

I kapittel 2 følger en gjennomgang av hovedtrekk når det gjelder kompetanseutvikling for lærere i Norge, Sverige og Danmark. Et viktig formål med gjennomgangen er å plassere «Kompetanse for utvikling» inn i en bredere sammenheng. Erfaringene fra Sverige og Danmark vil i likhet med erfaringer fra tidligere satsinger i Norge også være en viktig del av grunnlaget for evalueringen av satsingen og resultatene som er oppnådd.

I kapittel 3 gis en nærmere presentasjon av satsingen «Kompetanse for utvikling» og hva som er viktige trekk ved denne sammenlignet med andre statlige satsinger på kompetanseutvikling i grunnopplæringen.

I kapittel 4 presenteres hovedfunn fra de tre delrapportene i evalueringen. Dette er gjort for at sluttrapporten skal kunne leses på et selvstendig grunnlag, uavhengig av de tre delrapportene. For en nærmere beskrivelse og presentasjon av datagrunnlaget og vurderingene, henviser vi til delrapportene.

Etter kapittel 4 presenteres i hovedsak nye data og analyser som ikke er publisert i tidligere rapporter. Tema for kapittel 5 er kompetanseutviklingstiltakene som er gjennomført i skolen, og hvordan vilkårene for kompetanseutvikling har endret seg i løpet av strategiperioden. Kapittel 6 går nærmere inn på virkningen av de ulike kompetanseutviklingstiltakene.

Gjennomføring og effekter av satsingen i lærebedriftene blir behandlet i kapittel 7. På grunn av gjennomføringstakten i Kunnskapsløftet er det bare planleggingsfasen i fagopplæringen som er dekket i tidligere rapporter fra evalueringen.

I kapittel 8 presenteres en samlet vurdering av «Kompetanse for utvikling» og effektene av strategien på bakgrunn av evalueringen som helhet. Endelig, i kapittel 9, foretar vi en mer overordnet vurdering av «Kompetanse for utvikling» som virkemiddel i en desentralisert skolepolitisk kontekst.

Kapittel 2 Kompetanseutvikling for lærere i Norge, Sverige og Danmark

I dette kapittelet vil vi beskrive noen hovedtrekk når det gjelder vilkårene for kompetanseutvikling for lærere i Norge, Sverige og Danmark. For å kunne analysere gjennomføringen og effektene av satsingen «Kompetanse for utvikling» er det viktig å ha forståelse for hvilken utdanningspolitisk kontekst satsingen inngår i, og hvordan denne konteksten kan tenkes å påvirke måloppnåelsen. Diskusjonen av fellestrekk og forskjeller i de tre landene vil derfor være nyttig som et bakteppe for analysen av gjennomføring og effekter av satsingen. Et viktig formål er også å etablere et grunnlag for en mer overordnet vurdering av kompetanseutviklingsstrategien som utdanningspolitisk virkemiddel. Den overordnede analysen kommer vi tilbake til i kapittel 9.

Datagrunnlaget for kapittelet er dokumentanalyse og kvalitative intervjuer med nøkkelinformanter i Sverige og Danmark.⁵

2.1 Kompetanseutvikling for lærere i Sverige

Siden midten av 1970-årene har det svenske skolesystemet gjennomgått en omfattende desentraliseringsprosess med overføring av beslutningsmyndighet og økonomisk handlefrihet fra staten til kommunenivået.⁶ I 1976 ble det vedtatt en generell omlegging av grunnskolen fra en sentralisert og regelstyrt skole til en desentralisert skole med målstyring som grunnleggende prinsipp. Omleggingen innebar at kommunene som skoleeiere fikk økt frihet til å utvikle og prøve ut ulike lokale løsninger for å oppnå sentralt definerte mål. Gjennomføringen av reformen ble stimulert gjennom flere statlig

⁵ Intervju med Mats Ekholm, professor ved Karlstads universitet, tidl. generaldirektør for Skolverket, Myndigheten för Skolutveckling og Utbildningsdepartementet (29.12.2005).

Intervju med Lennart Svensson, professor ved Linköpings universitet, forskningsleder APeL (12.1.2006).

Intervju med Per Fibæk Laursen, professor ved Danmarks Pædagogiske Universitet (2.1.2006).

⁶ Se Hagen, Nyen og Hertzberg (2006) for en mer omfattende beskrivelse.

finansierte utdanningsprogram for skoleledere og lærere. Samtidig ble det i politiske styringsdokumenter lagt vekt på at hovedansvaret for lokal skoleutvikling og kompetanseutvikling for de ansatte i skolen lå hos kommunene (Ekholm mfl. 1987).

Det som i Sverige ofte har vært omtalt som *kommunaliseringen* av skolen fra 1991, medførte en tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune ved at kommunene ble gitt et helhetlig ansvar for gjennomføring og resultater i skolen. Dette ansvaret omfattet også lærernes kompetanseutvikling (Skolverket 2004).⁷ Omleggingen innebar en markant desentralisering, med en forsterket tydeliggjøring av målstyring som prinsipp i skolen (Skolverket 1998).⁸

Formelle kompetansekrav

I Sverige er kompetansekrav for lærere regulert i *skollagen*. Loven fastsetter formelle krav til utdanning for lærere som skal ansettes i grunnskolen og videregående skole. Personer som ikke tilfredsstiller disse kravene, kan ansattes midlertidig i høyst ett år. En person som ikke oppfyller kompetansekravene kan likevel gis fast ansettelse under visse vilkår. Vilkårene er at det ikke finnes formelt kvalifiserte søkere, og at den som ansettes, har en kompetanse som ansees å være egnet for de aktuelle undervisningsoppgavene.⁹

I praksis arbeider det et stort antall lærere uten godkjent utdanning i svensk skole. En utredning fra 2002 viste at nærmere 20 prosent av undervisningen i grunnskolen og gymnasen ble utført av lærere uten godkjent utdanning.¹⁰ Det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder bruk av lærere uten godkjent utdanning, og det er også forskjeller mellom ulike skoleformer. Ifølge den svenske lærerorganisasjonen Lärarnas Riksförbund (LR) er imidlertid andelen lærere uten godkjent utdanning redusert de siste årene (Seip 2005). Nye tall fra svenske utdanningsmyndigheter ser ut til å bekrefte dette, i hvert fall når det gjelder offentlige skoler. I 2007/2008 hadde om lag 87 prosent av lærerne i den kommunale grunnskolen pedagogisk høyskoleutdanning. I frittstående skoler lå andelen på 67 prosent.¹¹

⁷ Skolverket (2004) Nationella utvärderingen av grundskolan 2003. Sammanfattande huvudrapport.

⁸ Skolverket (1998) Ansaret för skolan – en kommunal utmaning

⁹ Skollagen, kap. 2 §4

¹⁰ SOU 2002:121 kap. 8.2

¹¹ Skolverkets lägesbedömning 2008

Kompetanse og lønn

Den sentrale tariffavtalen i Sverige har ingen bestemmelser om lærernes kompetanse knyttet til ansettelse eller lønnsforhandlinger. Lønnsregulativet for lærere ble avskaffet og individuell lønn introdusert i 1995. Etter dette er det få henvisninger til formell kompetanse blant lærere i det sentrale avtaleverket (Seip 2005: 24).

Kompetanseutvikling

Kommuner og landsting i Sverige har det formelle ansvaret for kompetanseutvikling for lærere. Dette slås fast i *skollagen*:

Varje kommun och landsting skall se till att kompetensutveckling anordnas för den personal som har hand om utbildningen. Kommuner och landsting skall vinnlägga sig om en planering av personalens kompetensutveckling.¹²

Det er inngått sentrale avtaler mellom Kommunförbundet og lærerorganisasjonene når det gjelder bruk av arbeidstid til kompetanseutvikling. I henhold til avtalen skal det innenfor den regulerte arbeidstiden settes av 104 timer per heltidsansatt lærer per år til kompetanseutvikling.¹³ Dette utgjør omtrent 13 dager eller rundt 6 prosent av lærernes arbeidstid. Denne tiden skal fordeles mellom arbeidstakerne. Kompetanseutvikling er vidt definert i avtalen, og hensynet til elevenes læring er understreket:

Med kompetensutveckling avses insatser som syftar till att utveckla lärarens förmåga att skapa gode förutsättningar för elevernas lärande.

I år 2000 fikk Skolverket i oppdrag å gjennomføre *utviklingsdialoger* med kommunene. Utviklingsdialogene var en strategi for å forene økt lokalt ansvar for kompetanseutvikling med det nasjonale behovet for styring av og støtte til det lokale nivået. Formålet var å støtte opp under det langsiktige utviklingsarbeidet i skolen, med vekt på lokal involvering og et sterkt fokus på mål og resultater knyttet til elevenes læring. I dialogene deltok representanter fra Skolverket, skoleeiere, rektorer og lærere. Dialogene munnet ut i en avtale som ga grunnlag for utbetaling av midler til den enkelte kommune (Ekholm 2005b; Blossing, Hagen, Nyen og Söderström 2007).

Evalueringer viste at den lokale involveringen i utviklingsdialogene bidro til en sterkere internalisering av nasjonale mål i det lokale arbeidet med skole- og kompetanseutvikling (Danmarks evalueringsinstitut 2002, 2003). I 2003 ble utviklingsdelen skilt ut fra Skolverket, og Myndigheten för skolutveckling ble etablert. Samtidig ble ressursene til utviklingsdialogene betydelig redusert. I årene 2003 til 2005 ble det i stedet bygget opp en statlig utdanningsinspeksjon som har som oppgave å kontrollere

¹² Skollagen, kap. 2, §7

¹³ HÖK 07, bilaga M till AB, pkt. 6

måloppnåelsen i svenske skoler (Blossing, Hagen, Nyen og Söderström 2007). Høsten 2008 ble Myndigheten för Skolutveckling lagt ned.

En undersøkelse som ble gjennomført av lærerorganisasjonen Lärarnas Riksförbund (LR) i 2006, viste at 84 prosent av medlemmene hadde deltatt i kompetanseutvikling i løpet av de siste to årene.¹⁴ Et flertall av lærerne (65 prosent) anslo at omfanget av kompetanseutvikling de siste to årene samlet sett lå under det avtalefestede nivået på 104 timer. Tre av fire lærere etterlyste mer kompetanseutvikling, spesielt innenfor de fagene som de underviser i.

Om lag 25 prosent av lærerne som hadde deltatt i kompetanseutvikling de siste to årene, oppga at universitet eller høyskoler var involvert som tilbydere i mer enn halvparten av kompetanseutviklingen. Om lag 60 prosent anslo at universitet og høyskoler var involvert i mindre enn en fjerdedel av opplæringen.

Fra lærerorganisasjonenes side har det vært et uttrykt ønske at kompetanseutvikling for lærere i større grad skal gjennomføres i regi av universitet og høyskoler. Begrunnelsen er at man vil sikre en kompetanseutvikling som er forskningsbasert. Det henvises også til et mer generelt mål om å styrke koblingen mellom skolene og lærerutdanningsinstitusjonene (Lärarnas Riksförbund 2006: 16).

Nyere statlige satsinger på kompetanseutvikling

I 2007 vedtok den svenske regjeringen å gjennomføre en større satsing på kompetanseutvikling i skolen. Satsingen er blant annet begrunnet med at mange lærere i skolen fremdeles mangler godkjent kompetanse, og at et stort antall lærere vil gå av med pensjon i årene framover. Fra regjeringens side viser man også til at kommunene ikke har ivarettatt sitt ansvar for lærernes videreutdanning.¹⁵

Satsingen har fått navnet «Lärarlyftet». I perioden 2007–2010 er det gjennom Lärarlyftet satt av 3,6 milliarder svenske kroner til videreutdanning for lærere, med vekt på videreutdanning i fag og fagdidaktikk.

Skolverket har fått i oppdrag å fordele midlene i Lärarlyftet. Midlene skal dels dekke lærernes lønn under studietiden og dels finansiere utviklingen av nye tilbud i samarbeid med universitet og høyskoler. For lærere i barneskolen prioriteres videreutdanning i lesing, skriving og regning. For lærere i ungdomsskolen og gymnaset prioriteres faglig fordypning. Lærere som tar videreutdanning, får permisjon med 80 prosent lønn. Staten dekker 70 prosent av kostnadene, mens kommunene dekker 30

¹⁴ Lärarnas Riksförbund (2006) Kompetensutveckling bland lärare

¹⁵ http://www.skolverket.se/content/1/c6/01/17/73/20070420_Larlyftet.pdf (18.3.2009)

prosent. Tilbydere er universitet og høyskoler, og videreutdanningen kan være av et halvt eller ett års varighet.¹⁶

I 2007/2008 deltok vel 2300 lærere i videreutdanning som del av Lärarlyftet.

2.2 Kompetanseutvikling for lærere i Danmark

Også i Danmark har hovedtendensen de siste tiårene vært en desentralisering av skolen, med overføring av myndighet og ansvar fra statlig til lokalt nivå. Tidligere var det staten som ansatte lærere, som forhandlet om lærernes lønn og arbeidsvilkår, og som fastla rammene for undervisningen. I dag eies og drives folkeskolen (grunnskolen) av kommunene, og forhandlinger om arbeidstid og lærerlønn foregår i stor grad lokalt. I mange kommuner er en stor del av beslutningsmyndigheten delegert til den enkelte skole. Det er imidlertid store forskjeller mellom kommunene når det gjelder graden av delegering (Jacobsen og Thorslund 2003: 27).

Fra 1. januar 2007 fikk Danmark en ny forvaltningsstruktur. De 13 amtskommunene (fylkeskommunene) ble lagt ned og erstattet av fem regioner. Samtidig ble antallet kommuner redusert fra 270 til 98. For utdanningsområdet medførte reformen at gymnasene, som tidligere var eiet og drevet av amtene, er blitt selveiende institusjoner med statlig finansiering etter en stykkprismodell. Det samme gjelder for voksenutdanning på grunnskolenivå og videregående skoles nivå (som i hovedsak foregår på egne voksenutdanningssentra, VUC).

Formelle kompetansekrav

De sentrale lovene som regulerer grunnutdanningen i Danmark, er lov om folkeskolen og lov om gymnaset. I tillegg har man en egen lov om yrkesrettet utdanning (erhvervsuddannelser) og en lov om friskoler og private grunnskoler (Seip 2005).

Hovedregelen for å bli ansatt som lærer i folkeskolen er at man har gjennomført godkjent lærerutdanning. Loven åpner imidlertid for at «personer med særlige kvalifikasjoner» kan ansettes for å undervise i enkelte fag.¹⁷ I praksis ansettes mange lærere uten godkjent utdanning i den danske grunnskolen.

Hovedregelen for å bli ansatt som lærer i gymnaset er at man har bestått kandidateksamen fra et universitet eller universitetssenter, med fordypning i ett eller flere fag i gymnasets fagrekke. I tillegg må man ha gjennomført en pedagogisk tilleggsutdanning. Til nå har ikke ansettelse av lærere uten godkjent utdanning vært noe utbredt fenomen

¹⁶ www.regeringen.se/ www.skolverket.se

¹⁷ Lov om folkeskolen, § 28.

i danske gymnas. Høy gjennomsnittsalder blant lærerne gjør imidlertid at dette på sikt kan bli en aktuell problemstilling (Seip 2005).

Loven om friskoler og private grunnskoler inneholder ingen generelle krav til lærernes kompetanse. Det samme gjelder loven om yrkesutdanning.

Kompetanse og lønn

I det sentrale avtaleverket er lærernes lønn inndelt i grunnlønn, funksjonslønn, kvalifikasjonslønn og resultatlønn.¹⁸ Kvalifikasjonslønn skal baseres på den enkelte medarbeiders kvalifikasjoner, samtidig som den skal bygge på «objektive forhold» som utdanning og erfaring. Kvalifikasjonstillegg basert på etter- og videreutdanning avtales lokalt. Grunnlaget for kvalifikasjonstillegg kan være relevant etter- og videreutdanning, men det kan også være erfaring og kompetanse som er ervervet gjennom arbeid.

Kompetanseutvikling

I tråd med intensjonene om et desentralisert utdanningssystem har det også i Danmark funnet sted en overføring av ansvaret for kompetanseutvikling fra sentralt til lokalt nivå. Det innebærer også at man har gått fra øremerkede kompetanseutviklingsmidler til økt bruk av rammeoverføringer til kommunene. Samtidig har kommunene fått økt frihet til å benytte seg av et bredere spekter av tilbud på etter- og videreutdanningsområdet (Danmarks Evalueringsinstitutt 2005: 16).

Parallelt med overføringen av ansvar til det lokale nivået ble det gjennomført en omfattende omlegging på tilbudssiden. Tidligere var Danmarks Lærerhøjskole (DLH) den viktigste tilbyderer av etter- og videreutdanning til lærere i folkeskolen, og midt på 1990-tallet sto DLH for 85 prosent av etter- og videreutdanningen for folkeskolelærerne (Danmarks evalueringsinstitutt 2005: 15). DLH var en landsdekkende institusjon med ni regionale avdelinger. I år 2000 ble DLH integrert i Danmarks Pædagogiske Universitet (DPU).¹⁹ Det ble opprettet 22 Centre for videregående uddannelse (CVU-er) for å skape mer profilerte utdanningsmiljøer med en tydeligere regional forankring. DLHs tidligere forpliktelse til å tilby etter- og videreutdanning ble overført til de selveiende CVU-ene. Omleggingen har vært beskrevet som en utvikling fra sentral styring av

¹⁸ Overenskomsten for lærere åpner for at det inngås lokale avtaler om resultatlønn, men resultatlønn for lærere er ifølge Seip (2005) lite utbredt.

¹⁹ DPU er nylig slått sammen med Århus Universitet og har skiftet navn til Danmarks Pædagogiske Universitetsskole.

tilbudet til markedsstyring, med økt konkurranse mellom ulike tilbydere av etter- og videreutdanning i skolen.²⁰

Senere er CVU-ene fusjonert inn i såkalte profesjonshøyskoler. Disse er tverrfaglige og omfatter blant annet lærerutdanning. Profesjonshøyskolene har ansvar for å tilby så vel grunnutdanning som etter- og videreutdanning for lærere i grunnskolen. Høyskolene er videre forventet å samarbeide med universitetene for på denne måten å knytte an til forskningsmiljøene.

Desentraliseringen i skolesektoren har ført til at beslutninger om kompetanseutvikling i den danske skolen nå i stor grad foregår på skolenivå. Dette har blant annet resultert i at kompetanseutviklingen har blitt tettere knyttet til det daglige arbeidet på skolen og utviklingen av skolen som organisasjon. Fra lærernes side opplever man at desentraliseringen har ført til at det er blitt mindre rom for fagrettet etter- og videreutdanning.²¹

En undersøkelse av etter- og videreutdanning blant gymnaslærere viser at lærerne i perioden 2004–2008 deltok i kompetanseutvikling innen nye pedagogiske arbeidsmetoder, IT og medier, tverrfaglig samarbeid og teamsamarbeid og faglig utvikling. Ut fra skoleledernes vurdering, er det i første rekke innen områder som tverrfaglig samarbeid og nye pedagogiske arbeidsmetoder at lærerne framover har et stort behov for kompetanseutvikling (Rambøll Management 2008).

Nye statlige satsinger på kompetanseutvikling

I 2006 ble den danske regjeringen og Kommunernes Landsforening enige om å se nærmere på tiltak for å målrette og styrke kompetanseutviklingen for skoleledere og lærere i folkeskolen. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å kartlegge og analysere etter- og videreutdanningsaktiviteten. Rapporten fra arbeidsgruppen konkluderer med at etter- og videreutdanningstilbudet har vært bredt og variert, men at tilbudet i liten grad har gjenspeilet sentrale utdanningspolitiske mål om økt satsing på kompetanseutvikling i kjernefagene dansk, matematikk, engelsk og naturfag.

En stor del av lærernes videreutdanning de siste årene har vært innenfor fag som psykologi, pedagogikk og spesialpedagogikk eller innen «billedkunst, fransk, historie m.v.».²² Videreutdanning innen dansk, matematikk, naturfag og fremmedspråk utgjør totalt sett en liten andel av videreutdanningsaktiviteten. Rapporten konkluderte med at etter- og videreutdanningen i beskjeden grad har bidratt til å øke elevenes læring innenfor de prioriterte fagområdene. På bakgrunn av dette gikk arbeidsgruppen inn

²⁰ Danmarks Evalueringsinstitut (2005) Folkeskolelærernes efteruddannelse – en undersøgelse af udbuddet

²¹ Intervju med professor Per Fibæk Laursen, Danmarks Pædagogiske Universitet, 2. januar 2006

²² KL, Finansministeriet, Undervisningsministeriet (2006)

for en sterkere målretting av etter- og videreutdanningen gjennom en tydeligere øremerking av midler.

I 2006 vedtok den danske regjeringen å sette av 230 millioner danske kroner til etterutdanning av lærere og skoleledere i folkeskolen. Satsingen blir begrunnet med at altfor mange lærere underviser i fag som de mangler faglig fordypning i. Etterutdanning i naturfag, matematikk og engelsk, utdanning av leseveiledere i folkeskolen samt etterutdanning av skoleledere er prioriterte områder i satsingen.

I forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsreformen er det også avsatt 78 millioner kroner i året til etter- og videreutdanning for lærere i gymnasene. Midlene er hentet inn ved å redusere lønnsmidler til retting av skriftlige elevarbeider. Etterutdanningsmidlene omtales derfor også som rettereduksjonsmidler.²³

2.3 Kompetanseutvikling for lærere i Norge

Tradisjonelt har grunnopplæringsfeltet i Norge vært preget av stor grad av sentralisering, men i likhet med Sverige og Danmark har det også i Norge de siste to tiårene foregått en gradvis overføring av ansvar og oppgaver fra det statlige til det lokale nivået. Stikkord for utviklingen har vært økt vektlegging av skoleeiers frihet og ansvar, større innslag av brukerorientering og en tydeligere mål- og resultatorientering (NOU 2003:16). Reformen Kunnskapsløftet er av flere blitt beskrevet som en videreføring og forsterking av en desentraliseringsprosess som kan spores tilbake til 1980-årene (Telhaug 2005; Sandberg og Aasen 2008).

I samsvar med intensjonen om et desentralisert styringssystem er det i offentlige styringsdokumenter de siste årene blitt understreket at det er skoleeier som har hovedansvaret for kvalitetsutvikling i skolen og kompetanseutvikling for undervisningspersonalet.²⁴ Dette ansvaret ble ytterligere forsterket og tydeliggjort da ansvaret for forhandlinger om lønns- og arbeidsbetingelser for lærerne ble overført fra staten til kommunene i 2004. Samtidig har det vært påpekt at det i noen situasjoner kan være behov for statlig støtte til kompetanseutvikling. Behovet for statlig finansiering har særlig vært begrunnet ut fra to forhold. Det ene er at skoleeier i visse situasjoner, som ved innføring av nasjonale reformer, vil kunne ha behov for økonomisk støtte i en avgrenset periode.²⁵ Det andre er at Norge har en kommunestruktur preget av mange

²³ Rambøll Management (2008)

²⁴ Se for eksempel St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004) under omtalen av fornyelsen av den statlige utdanningsadministrasjonen.

²⁵ Se for eksempel St.meld. nr. 30 (2003–2004) og Utdannings- og forskningsdepartementet (2005).

små kommuner, og at mange kommuner vil mangle de økonomiske og faglige forutsetningene for å ivareta skoleeieransvaret på en god måte.

Formelle kompetansekrav

Den norske opplæringsloven slår fast at den som skal ansettes som lærer i grunnskolen og i videregående skole, skal ha «relevant fagleg og pedagogisk kompetanse».²⁶ Kompetansekravene er nærmere fastlagt i forskrift til opplæringsloven.

Det finnes i dag flere utdanningstyper som gir mulighet for tilsetning i norsk skole:

- førskolelærerutdanning med minst 60 studiepoeng pedagogisk påbygning
- allmennlærerutdanning
- faglærerutdanning
- universitetsgrad som samlet utgjør minst 240 studiepoeng inklusive pedagogisk utdanning
- yrkesfaglærerutdanning
- fag-/svennebrev eller annen yrkesfaglig utdanning, to års yrkesteoretisk utdanning ut over videregående skole, fire års praksis og pedagogisk tilleggsutdanning

Disse utdanningene kvalifiserer til arbeid som lærer i grunnskolen og/eller videregående opplæring. Noen utdanningsveier kvalifiserer kun for undervisning på visse trinn. Det gjelder for eksempel faglærerutdanningen og førskolelærerutdanningen. Kommuner og fylkeskommuner har ikke adgang til å tilsette en søker uten godkjent formell kompetanse med mindre det ikke finnes søkere med godkjent utdanning.

De aller fleste lærere som underviser i norsk skole har godkjent utdanning. Lagerstrøm (2007) finner at 4 prosent av lærerne i grunnskolen ikke har pedagogisk utdanning. Det er imidlertid mange som ikke har faglig fordypning i fag de underviser i. I grunnskolen gjelder dette 40 prosent av lærerne.

Også i videregående opplæring er det få lærere som ikke tilfredsstiller de formelle kompetansekravene. På studieforbereende utdanningsprogram gjelder dette for om lag 4 prosent av lærerne og på yrkesfaglige utdanningsprogram for om lag 9 prosent. Andelen som mangler faglig fordypning, varierer mellom de ulike fagene og utdanningsprogrammene (Turmo og Aamodt 2007).

Rekruttering av yrkesfaglærere er en stor utfordring i fag- og yrkesopplæringen. Over halvparten av lærerne i videregående skole er over 50 år, og det vil derfor være et stort behov for å rekruttere nye lærere i årene framover. Samtidig viser undersøkelser at svært mange skoler sliter med å rekruttere kvalifiserte yrkesfaglærere. Seks av ti skoler

²⁶ Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) § 10–1

har tilsatt lærere uten godkjent pedagogisk kompetanse, og over 20 prosent har tilsatt lærere som heller ikke tilfredsstiller kravene til faglig kompetanse (NOU 2008:18).

Tidligere har det ikke vært krav til spesialisering for å undervise i et bestemt fag. En lærer har dermed kunnet undervise både i barne- og ungdomsskolen i fag han eller hun ikke har noen fordypning i. Fra august 2008 er det imidlertid innført strengere krav til kompetanse i skolen. Lærere som ansettes for å undervise i norsk, engelsk og matematikk på ungdomsskoletrinnet, må nå ha minst 60 studiepoeng fordypning i faget. Slik fordypning kan enten tas innenfor lærerutdanningen eller som videreutdanning. Førskolelærere som ansettes for å undervise i skolen, må ha minst ett års tilleggsutdanning. Endringene berører bare nyansatte, ikke dem som har tatt lærerutdanning tidligere og allerede er ansatt i skolen.

Kompetanse og lønn

I Norge har lærerne et kompetansebasert lønssystem. Tidligere var bestemmelser om lærernes lønn lovregulert. Da ansvaret for forhandling med lærerorganisasjonene ble overført fra staten til KS i 2004, ble bestemmelser om lærernes lønnsfastsettelse tatt inn i hovedtariffavtalen (Seip 2005).

Hovedtariffavtalen angir hvilken formell kompetanse som kreves for å bli innplassert og lønnet som henholdsvis lærer, adjunkt, adjunkt med tilleggsutdanning, lektor og lektor med tilleggsutdanning. Innplassering i de ulike stillingskategoriene er avhengig av utdanningsnivå, basert på normert studietid. Videreutdanning gir lønnstillegg uten relevansvurdering (Seip 2005). Om en lærer som har tatt videreutdanning tilfredsstiller kravene for å bli innplassert i en ny stillingskode, skal dette med andre ord gi lønnstillegg uavhengig av om videreutdanningen ansees som relevant for utøvelsen av jobben.

Kompetanseutvikling

Tradisjonelt har man i skolesektoren i Norge skilt mellom henholdsvis etterutdanning og videreutdanning for lærere, med ulike modeller for styring og finansiering. Lovverket slo fast at etterutdanning var skoleeiers ansvar, og lærernes etterutdanning har i stor grad vært finansiert og styrt av skoleeier. Etterutdanningen har gjerne vært gjennomført i arbeidstiden, for eksempel i forbindelse med skolens planleggingsdager eller lærernes 39. arbeidsuke.²⁷

Videreutdanning har normalt vært initiert av den enkelte lærer og har i liten grad vært styrt av skoleeier. Lærere som har tatt videreutdanning, har ofte gjort dette på egen

²⁷ Uttrykket den 39. arbeidsuke viser til en bestemmelse i arbeidstidsavtalen om at lærerne skal være til stede fem dager utenom elevenes skoleår til felles planlegging/evaluering, kompetanseutvikling mv.

fritid, og en stor del av videreutdanningen har vært finansiert av lærerne selv (Jordfald og Nergaard 1999; Hagen, Nyen og Folkenborg 2004).

Tilbudet av ulike former for videreutdanning har i stor grad har vært styrt av de enkelte høyskoler og universitet, og det har vært framholdt at forbindelsen mellom institusjonenes tilbud og skoleverkets behov ofte har vært svak (NOU 1998:23, etter Johansen 1999).

Samtidig som mange lærere har tatt videreutdanning, har omfanget av lærere uten fordypning i de fagene de underviser i vært ansett som en svakhet i norsk skole. Dette var noe av bakgrunnen for at departementet tidlig på 1990-tallet gikk inn for å etablere «et system for etter- og videreutdanning som tar utgangspunkt i den enkelte skoles behov for kompetanseoppbygging, der en får til ordninger som styrer lærernes valg av fag og fordypning ut fra behovet i et lærerkollegium». Målet var «å få en bedre styring med etter- og videreutdanningstilbud ut fra nasjonale mål og ut fra samfunnets og skoleverkets behov» (St.meld. nr. 40 (1990–1991) s. 132).

Johansen (1999) argumenterer for at lærernes lønssystem må forstås som en del av forklaringen på at lærernes videreutdanning i beskjedne grad har vært rettet mot skolens behov. Systemet har gitt klare insentiver for å ta videreutdanning, og dette har også vært en viktig del av begrunnelsen for et kompetansebasert lønssystem. Det har imidlertid i liten grad vært lagt føringer for *innholdet* i videreutdanningen.

Fra sentrale utdanningsmyndigheters side har det lenge vært et ønske om å innføre en sterkere målstyring av etter- og videreutdanningen. Samtidig har man ønsket å tydeliggjøre skoleeiers helhetlige ansvar for lærernes kompetanseutvikling. Statens ansvar skulle i første rekke være å fastsette de nasjonale målene for kompetanseutviklingen og evaluere i hvilken grad målene ble nådd. I tillegg har man, som vi allerede har vært inne på, sett det som en oppgave å bidra med statlig finansiering i forbindelse med nasjonale reformer (St.meld. nr. 37 (1990–91)).

Tanken om en tydeligere ansvarsdeling mellom det sentrale og lokale nivået ble fulgt opp i forbindelse med innføringen av Reform 97. I kompetanseutviklingsplanen som fulgte reformen, het det at departementet hadde ansvaret for å delta i finansieringen og for å fastsette og formidle overordnede mål for kompetanseutviklingen. Det ble samtidig understreket at kommunen som skoleeier hadde hovedansvaret for etterutdanningen av personalet i grunnskolen. Etterutdanningen skulle skje ut fra statlige føringer, kommunens egne prioriteringer og skolens kartlagte behov (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 1996: 11, etter Johansen 1999).

Kommunestrukturen og en dokumentert tendens til nedbygging av skolefaglig kompetanse og kapasitet i mange kommuner var bakgrunnen for at Kvalitetsutvalget i 2003 gikk inn for en *partnerskapsmodell* for kvalitetsutvikling i grunnsopplæringen. Utvalget skisserte en langsiktig utviklingsstrategi basert på et forpliktende partnerskap mellom skoleeierne, lærerne, staten og arbeidslivets organisasjoner. Partnerskapsmodellen skulle bidra til å sikre en mer målrettet bruk av utviklingsmidler i sektoren,

både gjennom konkrete brukerbehov og mer overordnede opplæringsfaglige behov. Utvalget så for seg at staten påtok seg et overordnet ansvar for finansiering, mens Utdanningsdirektoratet kunne ha en koordinerende rolle. Kvalitetsutvalget åpnet også for at universitet og høyskoler kunne inngå i partnerskapet, men da først og fremst som leverandører av kompetanse og forskning «på bestilling fra partnerskapet» (NOU 2003:16, side 282).

Som en oppfølging av St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* ble det i 2005 fremmet et lovforslag om endringer i opplæringsloven for å tydeliggjøre skoleeiers ansvar for kompetanseutvikling i skolen. Det ble vist til at kommunen, fylkeskommunen og staten etter opplæringsloven var pålagt å sørge for *etterutdanning* i skolen, men at lovverket ikke hadde noen eksplisitte bestemmelser om ansvaret for *videreutdanning*. Etter departementets syn var det behov for å klargjøre skoleeierens samlede ansvar for å sørge for «tilstrekkelig og kontinuerleg kompetanseutvikling» (Ot.prp. nr. 57 (2004–2005), s. 31).

Høringsuttalelsene var i hovedsak positive, men en hovedinnvending var at statens ansvar framsto som uklart. Enkelte høringsinstanser mente derfor at loven burde tydeliggjøre statens økonomiske ansvar, spesielt i forbindelse med reformer og nasjonale satsinger.²⁸

Flere av høringsinstansene, deriblant KS, mente at lovendringen ville føre til økte kostnader for skoleeierne, og etterlyste et statlig ansvar for å sikre skoleeierens økonomi for å kunne ivareta løpende kompetanseutvikling. Et annet tema som ble aktualisert i høringsrunden, var knyttet til skoleeierens mulighet til å påvirke innholdet i kompetanseutviklingen. KS mente at lovteksten burde presisere at skoleeierne har rett til å treffe beslutninger om valg av kompetanseutviklingstiltak. Departementet mente på sin side at spørsmålet om valg av kompetanseutviklingstiltak ligger innenfor rammen av arbeidsgivers styringsrett, og at det derfor ikke ville være hensiktsmessig å lovregulere dette. Det samme gjaldt et forslag som kom fram i høringsrunden om å lovfeste en plikt for lærere til å delta i kompetanseutvikling.

Departementet la vekt på at skoleeierne må ha anledning til å prioritere videreutdanning ut fra virksomhetens behov, men at det også må tas hensyn til lærernes interesser og behov for videreutdanning:

Når det gjeld videreutdanning, er det viktig at den enkelte skoleeigaren får høve til å prioritere og vedta denne etter det behovet verksemda har. Skoleeigaren må likevel, i den grad det er mogleg, kunne gi rom for behov den enkelte læraren har for å fornye seg gjennom sjølvvald etterutdanning, og ikkje einsidig leggje vekt på skoleeigar sine behov. (Ot.prp. nr. 57 (2004–2005), s. 31).

²⁸ Ot.prp. nr. 57 (2004–2005)

Opplæringslovens formulering om kompetanseutvikling slår nå fast at skoleeier har det samlede ansvaret for å ha «riktig og nødvendig kompetanse» i virksomheten:

§ 10-8. Kompetanseutvikling

Skoleeigaren har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i verksemda. Skoleeigaren skal ha eit system som gir undervisningspersonale, skoleleiarar og personale med særoppgåver i skoleverket høve til nødvendig kompetanseutvikling, med sikte på å fornye og utvide den faglege og pedagogiske kunnskapen og å halde seg orienterte om og vere på høgde med utviklinga i skolen og samfunnet.

Desentralisering og økt konkurranse på tilbudssiden

Også på tilbudssiden har det vært en utvikling mot økt desentralisering og mer konkurranse mellom ulike tilbydere. Tidligere var Statens lærerkurs, som ble opprettet i 1962, en viktig tilbyder av etterutdanning. I samarbeid med høyskoler og universitet tilbød Statens lærerkurs et bredt spekter av ulike tilbud. I 1996 ble det gjennomført 282 slike kurs med om lag 12 800 deltakere. Kursene hadde en gjennomsnittlig varighet på fire dager. Departementet fastsatte hvilke områder som skulle prioriteres gjennom årlige tildelingsbrev. Etter hvert som statlige midler til kompetanseutvikling i økende grad ble tildelt direkte til skoleeierne, ble aktiviteten til Statens lærerkurs redusert, og i 2002 ble tilbudet lagt ned (Johansen 1999).

Institusjoner som tilbyr allmennlærerutdanning er etter loven pålagt å gi tilbud om etter- og videreutdanning for lærere. I Norge er det i dag 20 institusjoner som tilbyr allmennlærerutdanning. I sin evaluering av allmennlærerutdanningen skrev NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen) at lav søkning til lærerutdanningen har ført til at etter- og videreutdanningstilbudet utgjør en vesentlig andel av virksomheten ved enkelte høyskoler, uten at tilbudet har noen klar forankring i regionens eller grunnskolens behov. Det blir påpekt i evalueringen at institusjonenes dimensjonering av etter- og videreutdanningstilbudet kan være problematisk. I den sammenheng pekes det spesielt på tilfeller der det ikke er trukket noe klart skille mellom grunnutdannings- og videreutdanningstilbud, men der ordinære studenter og deltakere i videreutdanning blir integrert i samme tilbud (NOKUT 2006).

De siste årene har man sett en tendens til at universitet og høyskoler står for en stadig mindre andel av tilbudet når det gjelder etterutdanning, mens private kursarrangører har styrket sin posisjon på området. Opplæring som gjennomføres i regi av skoleeier, er også vanlig, spesielt blant skoleledere og lærere i grunnskolen. Blant lærere i videregående skole er det mange som har deltatt på kurs og seminarer der kolleger ved egen skole har stått for opplæringen (Hagen, Nyen og Folkenborg 2004).

Når det gjelder videreutdanning for lærere, er det i all hovedsak universitet og høyskoler som er aktuelle tilbydere.²⁹ I 2003 sto høyskolene for over 70 prosent av videreutdanningstilbudet, mens universitetene sto for nær 20 prosent (Hagen, Nyen og Folkenborg 2004).

Kunnskapsløftet og «Kompetanse for utvikling»

I NOU 2003:16 foreslo Kvalitetsutvalget en betydelig investering i et kompetanseløft for lærerne. Utvalget henviste til en omfattende forskningslitteratur som viser at lærernes kompetanse er avgjørende for elevenes læring. Samtidig vises det til norske undersøkelser som dokumenterer «betydelig kompetansesvikt hos lærerne på grunnleggende områder» (s. 283). På bakgrunn av dette mente utvalget at man i satsingen på kompetanseutvikling måtte prioritere de områdene der lærernes formelle kvalifikasjoner er mangelfulle. Utvalget avgrenset likevel ikke kompetanseutvikling til individuell kompetanseheving, men inkluderte også organisasjonsutvikling og utvikling av nye arbeidsformer i skolen. I innstillingen vises det til at mye av erfaringen og kompetansen i skolen er såkalt taus kunnskap, og at kvalitetsutvikling i skolen forutsetter faglig samhandling og vilje til å dele kunnskap med andre.

I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* ble det signalisert at det i en viss periode ville være nødvendig å tilføre statlige midler til kompetanseutvikling for å få gjennomført de innholdsmessige endringene i reformen. Det ble derfor varslet en betydelig satsing på kompetanseutvikling:

Regjeringen vil investere i et betydelig kompetanseløft for å realisere de sentrale målsettingene som er varslet i meldingen, herunder styrking av grunnleggende ferdigheter, realfag, 2. fremmedspråk, skoleledelse og bedre tilpasset opplæring.

Dette vil over tid kreve tiltak i størrelsesorden 2–3 milliarder kroner. Prioritet vil bli gitt til direkte reformrelaterte tiltak.

«Kompetanse for utvikling» skulle etter planen gi skoleeierne nødvendige forutsetninger for å dekke kompetanseutviklingsbehovet i forbindelse med innføringen av reformen. Det nasjonale strategidokumentet er undertegnet av departementet, KS, Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag, Skolenes landsforbund og Norsk Skolelederforbund.

Strategien og hva som kjennetegner denne satsingen på kompetanseutvikling i grunnopplæringen, vil bli nærmere behandlet i kapittel 3.

²⁹ Andre tilbydere er i første rekke aktuelle for lærere som underviser på yrkesfag. For disse kan et ekstra fagbrev eller fagskoleutdanning være aktuelle videreutdanningstiltak.

Kompetanse for kvalitet

Strategiperioden for «Kompetanse for utvikling» løp ut 2008. I St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* ble det signalisert at Kunnskapsdepartementet ville videreføre samarbeidet med KS og organisasjonene om en fornyet satsing på kompetanseutvikling. Høsten 2008 ble strategidokumentet «Kompetanse for kvalitet» lagt fram. I dokumentet blir det lagt vekt på at bare én av fem lærere i grunnskolen har fordypning på minst ett år i de fagene de underviser i. Strategidokumentet legger rammene for et varig system for videreutdanning for lærere der staten dekker alle kostnader knyttet til studieplasser. Midlene tildeles høyskoler og universitet for at disse skal kunne gi tilbud om gratis studieplasser.

Lærerne som deltar i videreutdanning, skal frigjøres fra deler av sine ordinære arbeidsoppgaver. Strategien legger vekt på at videreutdanning må la seg gjennomføre som deltidsstudium ved siden av arbeidet. Det er lagt inn som en forutsetning at det skal settes inn vikar for lærere som tar videreutdanning. Staten dekker 40 prosent av kostnadene til vikar, kommunene dekker 40 prosent, og de resterende 20 prosent av kostnadene dekkes av lærerne selv.

Strategien forutsetter at videreutdanningen skal rettes inn mot områder det på landsbasis er behov for å dekke. I perioden 2009–2012 er videreutdanning i matematikk, norsk, samisk og engelsk prioriterte områder på ungdomstrinnet. På barnetrinnet er spesialkompetanse i leseopplæring et prioritert område. I videregående opplæring er det lagt vekt på fysikk, kjemi og yrkesfaglige programfag samt praktisk-estetiske fag og rådgivning.

Instruktører og faglige ledere omfattes ikke av «Kompetanse for kvalitet», men strategidokumentet signaliserer at staten vil styrke kompetanseutviklingen for denne gruppen gjennom andre tiltak.

2.4 Oppsummering

Gjennomgangen av rammebetingelsene for kompetanseutvikling i Norge, Sverige og Danmark viser at det i alle de tre landene har vært en klar tendens siden 1980-tallet i retning av desentralisering av ansvar og økt lokal handlefrihet når det gjelder kompetanseutvikling i skolen. Denne utviklingen er i samsvar med en generell utvikling i utdanningspolitikken, fra sentralisering og regelstyring til desentralisering og målstyring.

På kompetanseutviklingsområdet innebærer desentraliseringen at kompetanseutviklingen forventes å ta utgangspunkt i lokale behov. Samtidig ligger det sentrale føringer i form av formelle kompetansekrav i lov- og regelverk som i noen grad begrenser den lokale handlefriheten. I tillegg til de formelle kravene formidles intensjoner gjennom ulike mål og handlingsplaner.

Når det gjelder statens rolle i kompetanseutviklingen, har hovedtendensen vært i retning av en nedbygging av sentrale støttefunksjoner og en sterkere vektlegging av statlige utdanningsmyndigheters tilsyns- og kontrollfunksjoner. Nedleggingen av sentrale etterutdanningstilbud er ett eksempel. I Sverige er overgangen fra statlig støtte gjennom utviklingsdialoger til etableringen av statlige skoleinspeksjoner et konkret eksempel på en omlegging av statens rolle i det lokale kompetanseutviklingsarbeidet.

Overføringen av ansvar for kompetanseutvikling til det lokale nivået har medført en viss dreining når det gjelder prioriteringen av ulike former for kompetanseutvikling. Eksempelvis har man fått en sterkere vektlegging av kompetanseutvikling som er tettere knyttet til det daglige arbeidet på skolen og til utviklingen av skolen som organisasjon. Fra lærernes og lærerorganisasjonenes side har man opplevd at denne utviklingen har gått på bekostning av mulighetene til fagrettet etter- og videreutdanning.

De lokale prioriteringene har også vært kritisert fra statlig hold. Her har man særlig pekt på at kompetanseutviklingstiltakene i liten grad har tatt hensyn til sentralt formulerte føringer og intensjoner. I den sammenheng har det blant annet blitt lagt vekt på at mange lærere ikke tilfredsstiller formelle kompetansekrav, eller at de mangler fordypning i fag de underviser i.

For å sikre en kompetanseutvikling i skolen som i større grad samsvarer med statlige prioriteringer, har man både i Norge, Sverige og Danmark nylig etablert nye statlige satsinger på kompetanseutvikling som er begrunnet ut fra behovet for en sterkere målretting av kompetanseutvikling i skolen.

Gjennomgangen har synliggjort et spenningsforhold mellom overføring av formelt ansvar til det lokale nivået på den ene siden og et behov for statlig styring og kontroll på den andre siden. I rapporten vil vi komme tilbake til spørsmålet om rolle- og ansvarsfordeling mellom det sentrale og det lokale nivået. Først vil vi imidlertid gå nærmere inn på hovedelementene i satsingen «Kompetanse for utvikling» og sette virkemidlene i satsingen inn i en videre skolepolitisk sammenheng. Dette er tema for neste kapittel.

Kapittel 3 Trekk ved «Kompetanse for utvikling»

I dette kapittelet vil vi beskrive noen hovedtrekk ved «Kompetanse for utvikling» som virkemiddel for satsing på kompetanseutvikling i grunnopplæringen. Et viktig formål er å diskutere i hvilken grad disse trekkene gir gode forutsetninger for å oppnå kompetanseheving og endring. Denne diskusjonen var et sentralt tema i delrapport 1 fra evalueringen. I delrapport 1 ble trekk ved «Kompetanse for utvikling» som virkemiddel diskutert på bakgrunn av tidligere evalueringer av kompetanseutviklings-satsinger samt litteratur om organisasjonsendring og skoleutvikling (Hagen, Nyen og Hertzberg 2006). En oppsummering av diskusjonen i delrapport 1 følger i kapittel 4 i denne rapporten.

Slik satsingen er definert i det sentrale strategidokumentet, er den i utgangspunktet ganske åpen. En intensjon med satsingen har vært at viktige beslutninger om mål og virkemidler skulle tas av aktørene med ansvar for å iverksette strategien lokalt. Strategi-ens vesentligste virkemidler har vært den økonomiske støtten, der det meste har vært fordelt til kommuner og fylkeskommuner etter objektive kriterier, samt de normative føringer og prioriteringer som er lagt til grunn i strategidokumentet. Føringerne har dels vært rettet mot innholdet i planene og dels mot prosessen for utvikling av planene.

Når det gjelder det innholdsmessige, ble det utpekt noen prioriterte områder for kompetanseutvikling:

- Kompetanseutvikling for ledelsen av den enkelte skole og lærebedrift
- Reformrelatert kompetanseutvikling for det pedagogiske personalet i grunnopplæringen og utvikling av kulturen for læring i den enkelte skole og lærebedrift
 - Skolen som lærende organisasjon – bedre tilpasset opplæring
 - Nye læreplaner
 - 2. fremmedspråk
 - Fysisk aktivitet
 - Utdannings- og yrkesrådgivning
- Videreutdanning for det pedagogiske personalet i grunnopplæringen

En viktig forutsetning i strategien har vært at det skulle gjennomføres lokale prosesser for å definere kompetansebehov og for å utvikle eller bestille tiltak. Disse prosessene

skulle kunne ut i politisk vedtatte planer på skoleeiernivå som et vilkår for å få utløst den statlige støtten.

3.1 Skoleeiers rolle – muligheter og utfordringer

Skoleeiers sentrale rolle i gjennomføringen er et helt sentralt trekk ved strategien. I sin klargjøring av ansvar og oppgaver i gjennomføringen av «Kompetanse for utvikling» presiseres det i det sentrale strategidokumentet at det er skoleeiers oppgave å:³⁰

- sørge for at den enkelte skole og lærebedrift vurderer hvilke kompetanseutviklingstiltak som bør prioriteres for å kunne gjennomføre reformen i den enkelte virksomhet
- å fremme en god personal-/medarbeiderpolitikk som sikrer medinnflytelse og medbestemmelse for medarbeiderne og arbeidstakerorganisasjonene, jamfør avtaleverket i kommunal sektor
- å utvikle, vedta og gjennomføre kompetanseutvikling i samarbeid med berørte parter. Planen skal ivareta lokale kompetansebehov innenfor de nasjonalt prioriterte områdene.
- å søke faglig støtte til kompetanseutvikling og lokalt utviklingsarbeid fra universiteter, høyskoler eller andre relevante fagmiljøer etter behov. Man bør også utnytte den kompetansen skoleeierne selv rår over.
- å rapportere til fylkesmannen om gjennomføringen av planlagte kompetanseutviklingstiltak og bruk av ressurser

Strategidokumentet legger stor vekt på at kompetanseutviklingen skal ta utgangspunkt i lokale behov. I forbindelse med tidligere reformer i grunnskolingen har det vært lagt sterke føringer på organisering og innhold i kompetanseutviklingsprogrammene (Hagen, Nyen og Hertzberg 2006). I «Kompetanse for utvikling» er det lagt vekt på utviklingen av lokale planer som skal ivareta lokale behov innenfor de nasjonalt prioriterte områdene. Strategien har derfor stilt store krav til skoleeiers evne til å organisere prosesser for å definere lokale behov og utvikle relevante tilbud.

En av skoleeiers viktige oppgaver i gjennomføringen av strategien har vært å ivareta og utvikle relasjoner til universitet og høyskoler og til andre eksterne fagmiljøer. I forbindelse med tidligere reformer har universitet og høyskoler utviklet mer eller mindre standardiserte moduler, basert på en dialog mellom universitet og høyskoler

³⁰ «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnskolingen 2005–2008», s. 11.

som tilbydere og sentrale utdanningsmyndigheter som bestillere. Den lokale friheten ved tidligere reformer har dermed i stor grad bestått av muligheten til å velge hvorvidt man har ønsket å benytte seg av disse tilbudene eller ikke. Når det gjelder «Kompetanse for utvikling», valgte man å legge bestillerrollen og ansvaret for dialogen hos skoleeier. Det ble lagt opp til at samarbeidet mellom skoleeier og eksterne fagmiljøer kunne ha ulike former, der universitet og høyskoler eksempelvis kunne «gi støtte til kompetanseutvikling og lokalt utviklingsarbeid». Med fare for å overforenkle kan man si at tidligere satsinger i stor grad har vært preget av en forståelse av kompetanse som noe som universitet og høyskoler har, og som kan formidles eller overføres til kommuner og skoler. Det sentrale strategidokumentet for «Kompetanse for utvikling» uttrykker i større grad en anerkjennelse av skolenes og kommunenes interne kompetanse. Denne kompetansen, som i stor grad er erfaringsbasert, blir betraktet som komplementær til kompetansen i universitet og høyskoler. Dette utgangspunktet gir grunnlag for et samarbeid som i større grad enn tidligere er preget av gjensidighet, der eksterne fagmiljøer må bygge på og videreutvikle den kompetansen som allerede finnes i praksisfeltet, og der samarbeidet også antas å kunne føre til kompetanseutvikling i de eksterne fagmiljøene. Et slikt samarbeid forutsetter imidlertid at skoleeier har kompetanse og kapasitet til å gå aktivt inn i arbeidet med å analysere kompetansebehov og eksisterende kompetanse. Videre må skoleeier ha forståelse for hvordan aktuelle kompetansebehov best kan dekkes, og hvilken rolle eksterne fagmiljøer kan spille i denne prosessen. Dette kan betraktes som avgjørende forutsetninger for at kompetanseutviklingsstrategien skal kunne gi de ønskede effektene.

3.2 Lokale prosesser med bred deltakelse

«Kompetanse for utvikling» har i utgangspunktet hatt en bedre organisatorisk forankring på sentralt nivå enn man har hatt for tidligere statlige satsinger på kompetanseutvikling i skolen. Som tidligere nevnt, ble strategidokumentet utarbeidet i samarbeid mellom KS, lærerorganisasjonene og den sentrale utdanningsadministrasjonen. Dokumentet er signert av ledelsen i de respektive organisasjonene.

Partenes medvirkning i strategiformuleringsprosessen innebærer at man har hatt et felles skriftlig grunnlag for gjennomføringen av strategien. Det betyr at partene i større grad enn ved tidligere satsinger har vært forpliktet av strategien når det gjelder arbeidet med kompetanseutvikling og prioriteringen av lokale tiltak. Både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden har gitt uttrykk for at strategidokumentet har gitt et godt grunnlag for gjennomføringen og konkretiseringen av strategien på lokalt nivå.

Et viktig spørsmål i evalueringen er i hvilken grad partssamarbeidet sentralt også gjenspeiles på lokalt nivå i formuleringen av lokale strategier, planer og tiltak. I stra-

tegidokumentet blir det understreket at en viktig forutsetning for at reformen skal lykkes, er at skoleeierne har vilje og evne til å være aktive pådrivere i gjennomføringen av reformen. Ledelse og organisering av lokale prosesser samt graden av medvirkning på skoleeier og skolenivå er derfor sentrale dimensjoner i evalueringen.

Kunnskapsløftet omfatter hele grunnopplæringen. I videregående opplæring omfatter det både skoler og lærebedrifter, og kompetanseutviklingsstrategien retter seg både mot skoleledere og lærere i skolen og mot faglige ledere og instruktører i lærebedriftene. Mens partene på skolesiden har vært underskrivere av det sentrale strategidokumentet, har dokumentet ikke hatt en tilsvarende forankring på arbeidslivssiden. I evalueringen er det derfor interessant å undersøke i hvilken grad og på hvilken måte dette har påvirket gjennomføringen av reformen på lokalt nivå. Fra tidligere undersøkelser av etter- og videreutdanning i grunnopplæringen vet vi at de kompetansemessige utfordringene og de organisatoriske forutsetningene for kompetanseutvikling er av en annen karakter i lærebedriftene enn på skolesiden (Hagen, Nyen og Folkenborg 2004). Et viktig spørsmål i evalueringen er derfor i hvilken grad planene og gjennomføringen av strategien også har ivaretatt kompetansebehov hos instruktører og faglige ledere i lærebedriftene.

3.3 Økt vektlegging av organisatorisk læring

Et viktig trekk ved kompetanseutviklingsstrategien er den sterke vektleggingen av behovet for å utvikle skolen som «lærende organisasjon». Begrepet lærende organisasjon er i utgangspunktet åpent og mangetydig. Ulike aktører kan bruke begrepet på forskjellige måter og for ulike formål. Denne åpenheten, og det at læringsbegrepet i seg selv er positivt ladet og lite kontroversielt, kan være en medvirkende forklaring på at begrepet har fått så stor utbredelse, både i Norge og internasjonalt (Røvik 1998). I strategidokumentet blir lærende organisasjoner blant annet knyttet til fleksibilitet i arbeidsmåter og organisering, evne til kontinuerlig refleksjon over mål og metoder, og bruken av arbeidsplassen som læringsarena:

Lærende organisasjoner kjennetegnes blant annet av fleksibilitet i arbeidsmåter og organisering, og de preges av kompetanseutvikling og kunnskapsspredning. Samhandling med andre kompetansemiljøer og erfaringsspredning mellom kolleger og mellom skoler er av avgjørende betydning. Evnen til kontinuerlig refleksjon over om de mål som settes og de veivalg som gjøres, er de riktige for virksomheten, er grunnleggende egenskaper i lærende organisasjoner. Kompetanseutviklingstiltakene

bør derfor i stor grad være knyttet til lærernes og instruktørenes daglige praksis, og arbeidsplassen bør brukes aktivt som arena for kompetanseutvikling.³¹

Vektleggingen av behovet for å utvikle skoler og lærebedrifter som lærende organisasjoner representerer en dreining i forhold til tidligere kompetanseutviklingsstrategier. Tidligere satsinger har i første rekke tatt utgangspunkt i hva den enkelte lærer eller instruktør har hatt behov for å lære for å være i stand til å gjennomføre opplæring i tråd med nye læreplaner. «Kompetanse for utvikling» vektlegger i større grad organisatoriske forhold i skoler og lærebedrifter og kan samtidig oppfattes å ha et mer langsiktig perspektiv ut over de konkrete kompetansebehovene som følger av endringene i forbindelse med Kunnskapsløftet som reform.

I delrapport 1 gjennomgikk vi en rekke tidligere satsinger på kompetanseutvikling i Norge og Sverige. Gjennomgangen viste at store satsinger ofte har ført til begrensede endringer i praksis. For at ny kompetanse skal føre til endring, er det en rekke forutsetninger som må være til stede. For det første må innholdet i kompetansetiltaket være i samsvar med opplevde behov. Dersom målet er å endre praksis i hele organisasjonen, er det i tillegg en rekke organisatoriske forutsetninger som må være til stede. En studie av skoleutviklingsprosjekter i USA konkluderer med at varige organisatoriske endringer krever støtte fra ledelsen, bred kollegial oppslutning, godt samarbeid mellom ledelse og lærere og stabilitet i ledelse og administrasjon (Huberman og Miles 1984).

På et overordnet, strategisk nivå er det lett å enes om behovet for å utvikle skolen som lærende organisasjon. På det lokale nivået må dette begrepet, i likhet med strategien for øvrig, gis et mer konkret innhold tilpasset lokale forhold. Gjennom prosesser på lokalt nivå vil det kunne avdekkes ulike syn på hvor det er størst kompetansebehov, hva det er behov for å lære, og hvilke læringsformer som er best egnet til å dekke kompetansebehovene. For evalueringen innebærer det at vi må undersøke hvordan de ulike elementene i strategien oversettes og fortolkes av aktører i ulike faser av prosessen og på ulike organisatoriske nivåer. En sentral antakelse i evalueringen har vært at ulike måter å organisere denne prosessen vil kunne få betydning for utfallet. Forutsetningene for å oppnå varige endringer i praksis vil trolig være best dersom man oppnår en felles forståelse mellom aktørene, ikke bare på det strategiske nivået, men også på det operative nivå i den enkelte skole og lærebedrift.

³¹ Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) (2005) s. 6.

3.4 Omfang og langsiktighet

Et siste viktig trekk ved «Kompetanse for utvikling» sammenlignet med tidligere satsinger på kompetanseutvikling er knyttet til selve omfanget av satsingen. I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* ble det anslått en kostnadsramme for satsingen på mellom to og tre milliarder kroner.

Stortinget støttet forslaget om en betydelig satsing på kompetanseutvikling, og regjeringen ble bedt om å presentere en framdriftsplan for oppfølgingen av kompetanseutviklingstiltakene og tidsperiode for bruk av midlene i forbindelse med statsbudsjettet for 2005.³² I perioden 2005–2008 ble det til sammen bevilget rundt 1,4 milliarder kroner i statlige midler til «Kompetanse for utvikling». Medregnet skoleeiernes bidrag er det bevilget i underkant av 3 milliarder kroner i strategiperioden. Omfanget av satsingen er med andre ord betydelig, noe som i seg selv burde gi grunnlag for å forvente betydelige effekter.

Tidligere satsinger på kompetanseutvikling har vært kritisert for manglende langsiktighet. I synteserapporten fra evalueringen av Reform 97 blir det lagt vekt på at mange av endringene i reformen berørte grunnleggende oppfatninger om skole, opplæring og læring. Denne typen endringer krever langsiktig og kontinuerlig kompetanseutvikling av en helt annen karakter enn de korte kursene som flertallet av lærerne ble tilbudt (Haug 2004). «Kompetanse for utvikling» som strategi kan sies å ha både et kort-siktig uttalt mål og et mer underliggende langsiktig mål. På kort sikt er formålet med satsingen å gi personalet i grunnopplæringen den kompetansen som er nødvendig for å gjennomføre endringene i reformen. Strategien har imidlertid også et mer langsiktig perspektiv, der målet er å skape gode organisatoriske rammer for kompetanseutvikling ut over reformperioden. «Kompetanse for utvikling» burde derfor gi bedre muligheter for å skape sammenheng mellom tiltak enn hva man kan få til med mer kortsiktige strategier, noe som i sin tur også kan antas å gi bedre forutsetninger for å oppnå praksisendringer i skolen.

3.5 Oppsummering

I dette kapittelet har vi beskrevet hovedtrekk ved satsingen på «Kompetanse for utvikling», sammenlignet med tidligere statlige satsinger på kompetanseutvikling. I denne sammenheng er det særlig relevant å se på kompetanseutviklingssatsinger som har vært knyttet til gjennomføringen av reformer i skolen. Tidligere evalueringer av kompetanseutviklingssatsinger har konkludert med at mange lærere har deltatt i kompe-

³² Innst. S. nr. 268 (2003–2004)

tanseutviklingstiltak, men at kompetanseutviklingen har ført til små endringer i praksis. Forklaringen på dette har vært sammensatt. En kritikk mot tidligere satsinger har vært at kompetanseutviklingstiltakene har vært utviklet på sentralt nivå, og at innholdet i liten grad har vært i samsvar med opplevde behov i skolehverdagen. Det har også vært påpekt at reformene har forutsatt endringer i grunnleggende oppfatninger om skolen, lærerrollen og om elevenes læring. Kompetanseutviklingstiltak i form av korte kurs gir begrenset støtte til denne typen endringsprosesser.

«Kompetanse for utvikling» som strategi legger stor vekt på skoleeiers ansvar for å utvikle og gjennomføre kompetanseutviklingstiltak med utgangspunkt i lokale behov. Strategidokumentet er godt forankret på nasjonalt nivå, noe som også burde gi et godt utgangspunkt for gjennomføringen av satsingen.

Endelig peker vi på at omfanget av satsingen og det langsiktige perspektivet om å skape gode organisatoriske rammer for kompetanseutvikling også er faktorer som i utgangspunktet må forventes å gi gode forutsetninger for å oppnå praksisendring i skolen.

Samtidig som strategien inneholder elementer som i utgangspunktet burde gi et godt grunnlag for kompetanseutvikling, så peker vi også på flere utfordringer for gjennomføringen på lokalt nivå. Strategien forutsetter at skoleeierne både har kapasitet og kompetanse til å analysere kompetansebehov, forståelse for hvordan ulike kompetansebehov kan dekkes, og forståelse for hvilken rolle eksterne fagmiljøer kan spille i denne sammenhengen. Det ligger også som en forutsetning i strategien at skoleeierne har evne og vilje til å være aktive pådrivere i gjennomføringen av reformen og involvere partene på lokalt nivå i prosessen med å utforme lokale strategier, planer og tiltak. Her påpeker vi at muligheten for å oppnå varige praksisendringer trolig vil være størst dersom man oppnår en felles forståelse mellom aktørene i den enkelte skole og lærebedrift.

Når det gjelder fagopplæringen, pekte vi på at det sentrale strategidokumentet var godt forankret på skolesiden gjennom partenes involvering som underskrivere av dokumentet. Dokumentet og strategien har imidlertid ikke hatt en tilsvarende forankring på arbeidslivssiden. Et viktig spørsmål å følge opp videre er derfor i hvilken grad planene og gjennomføringen av strategien også har tatt hensyn til spesielle kompetansebehov og utfordringer knyttet til kompetanseutvikling i fagopplæringen.

Kapittel 4 Hovedfunn i delrapportene fra evalueringen

Evalueringen er gjennomført parallelt med kompetanseutviklingsstrategien. Den har dels fungert som en følgeevaluering, der et viktig formål har vært å gi et kunnskapsmessig grunnlag for eventuelle justeringer underveis i strategiperioden.

Den første delrapporten fra evalueringen ble publisert våren 2006 (Hagen, Nyen og Hertzberg 2006). Delrapport 2 ble publisert våren 2007 (Hagen, Nyen og Hertzberg 2007). Den tredje delrapporten ble publisert våren 2008 (Hagen, Nyen og Nadim 2008). I dette kapittelet gjengis hovedfunn fra de tre delrapportene.

4.1 Delrapport 1

Formålet med den første delrapporten fra evalueringen var todelt. For det første skulle rapporten gi en vurdering av «Kompetanse for utvikling» som virkemiddel sett i lys av tidligere satsinger på kompetanseutvikling. Det ble gjort en avgrensning til satsinger knyttet til gjennomføringen av de to store reformene i norsk grunnopplæringen på 1990-tallet: Reform 94 og Reform 97. I tillegg utgjorde endringer i svensk skolesystem og erfaringer med ulike satsinger på kompetanseutvikling i Sverige en del av grunnlaget for vurderingen.

Det andre formålet med delrapport 1 var å gi en første beskrivelse av hvordan utformingen av lokale planer for kompetanseutvikling foregikk i de kommunene og fylkeskommunene som var valgt ut i den kvalitative delen av evalueringen. Beskrivelsen og vurderingen av denne prosessen bygget på kvalitative intervjuer med skoleeiere, skoleledere og tillitsvalgte lærere ved ti offentlige skoler. Formålet med intervjuene var å få en forståelse av hvordan planleggingsprosessene foregikk, aktørenes forståelse av egen rolle og forventninger til andre aktører, hvilke kompetansebehov man opplevde på lokalt nivå, og hvilke prioriteringer som var gjort i de første lokale kompetanseutviklingsplanene.

«Kompetanse for utvikling» i lys av tidligere satsinger

I forbindelse med gjennomføringen av Reform 94 og Reform 97 ble det satset på etter- og videreutdanning for personalet i henholdsvis videregående opplæring og grunnskolen. Statlige utdanningsmyndigheter utviklet nasjonale handlingsplaner og hadde stor innflytelse både på utformingen av innholdet i etter- og videreutdanningstilbudet og på gjennomføringen av kompetanseutviklingstiltakene i skolen. Statlige utdanningsmyndigheter spilte også en aktiv bestillerrolle overfor ulike fagmiljøer i universitets- og høyskolesektoren som kunne utvikle relevante etter- og videreutdanningstilbud.

Evalueringer av etter- og videreutdanning i forbindelse med reformene viste at mye av kompetanseutviklingen fikk form av kortvarige etterutdanningskurs. Mange lærere deltok i ulike tiltak, men kompetanseutviklingen førte til små endringer i individuell og kollektiv praksis i skolen. I evalueringsrapportene presenteres flere mulige forklaringer på dette. Behovsdefineringen og prioriteringen av tiltak foregikk i stor grad på sentralt nivå. Manglende involvering av det lokale nivået i planleggingsfasen kan ha bidratt til at tilbudet som ble gitt i liten grad var i samsvar med det opplevde kompetansebehovet ute i skolen. En annen svakhet som ble påpekt i evalueringene, var at kursene i stor grad var rettet mot den enkelte deltaker og ikke mot skolen som organisasjon, og at kursene i liten grad ble satt i sammenheng med andre endringsprosesser i skolen.

En av innvendingene mot etter- og videreutdanningstiltakene som ble iverksatt i forbindelse med tidligere reformer, har vært at de har vært preget av en oppfatning om at endringene kunne gjennomføres som praktisk enkle grep i skolen. I virkeligheten har reformene forutsatt endringer i grunnleggende oppfatninger om hva skole, opplæring og læring dreier seg om (Haug 2004).

Som vi også har vært inne på i kapittel 2 i denne rapporten, har skolesystemet i Sverige i løpet av de siste tiårene gjennomgått en omfattende desentraliseringsprosess der kommunene har fått stor grad av beslutningsmyndighet i skolen. Det innebærer også at kommunene har fått et helhetlig ansvar for lærernes kompetanseutvikling. Forskere som har undersøkt hvilke effekter disse endringsprosessene har hatt for skolenes «indre liv», konkluderer med at det har skjedd endringer når det gjelder samarbeid om planlegging av undervisningen. Når det gjelder selve undervisningsaktiviteten og arbeidsformene i klasserommet, har det imidlertid vært små endringer i perioden fra begynnelsen av 1980-tallet og fram til i dag (Ekholm mfl. 1987; Ekholm 2005a; Blossing og Ekholm 2008). På bakgrunn av disse studiene mener forskerne at det som i første rekke påvirker undervisningspraksis i skolen, er de holdningene som utgjør grunnlaget for skolens kultur. Først når disse holdningene endres over tid, vil man kunne se tydelige forandringer i skolens arbeidsformer. Erfaringene fra Sverige understreker derfor betydningen av å ha et langsiktig perspektiv på endringsprosesser i skolen.

Konklusjonene i de svenske studiene er i tråd med et sentralt resonnement om organisatoriske endringsprosesser i teorier om institusjonell treghet. Denne litteraturen legger vekt på at det i skoler, som i andre organisasjoner, over tid vil utvikle seg et

sett av grunnleggende verdier, oppfatninger og normer som påvirker arbeidsformene i organisasjonen. Utviklingen av felles verdier og normer bidrar til å øke handlingskapasiteten i organisasjonen. Samtidig innebærer utviklingen av institusjonell identitet at organisasjoner vil motsette seg eller forsøke å omgå endringsforsøk som strider mot disse grunnleggende verdiene, oppfatningene og normene (Selznick 1957; March og Olsen 1989; Brunsson og Olsen 1990).

«Kompetanse for utvikling» skiller seg fra tidligere satsinger på etter- og videreutdanning på flere områder. I lys av de erfaringene som er omtalt her, innebærer det at forutsetningene for å utvikle kompetanse som fører til reelle endringer, på mange måter burde være gode. Samtidig ligger det noen utfordringer i strategien som det er viktig å påpeke. Ett sentralt trekk er vektleggingen av skoleeiers rolle i gjennomføringen av reformen og kompetanseutviklingsstrategien. Dette er i tråd med en utvikling over flere år, der nasjonale utdanningsmyndigheter har ønsket å tydeliggjøre skoleeiers ansvar for kvalitetsutviklingen i skolen. I strategien er det lagt stor vekt på at kompetanseutviklingen skal ta utgangspunkt i lokale behov. Dette gir bedre forutsetninger for å sikre at tiltakene som gjennomføres, er i samsvar med opplevde behov. Samtidig stilles det store krav til at skoleeier har kompetanse, ressurser og vilje til å lede lokale prosesser med definering og prioritering av kompetansebehov på en god måte.

Tidligere har nasjonale utdanningsmyndigheter spilt en mer aktiv rolle overfor universitets- og høyskolemiljøene for at de skal kunne tilby kompetanseutvikling knyttet til større reformer i skolen. I «Kompetanse for utvikling» ble mye av bestillerrollen lagt til kommuner og fylkeskommuner. Igjen forutsetter dette at skoleeierne har kapasitet og evne til å gå inn i en slik bestillerrolle. For mange av skoleeierne har dette medført helt nye oppgaver.

I «Kompetanse for utvikling» utformet man et sentralt strategidokument i et samarbeid mellom KS, lærerorganisasjonene og den sentrale utdanningsadministrasjonen. De sentrale aktørenes medvirkning i denne prosessen innebar at man hadde et felles skriftlig grunnlag for gjennomføringen av strategien. Et tilsvarende grunnlag har man ikke hatt ved tidligere reformer. Et viktig spørsmål i evalueringen har vært i hvilken grad det sentrale partssamarbeidet også gjenspeiler seg på lokalt nivå i formuleringen av lokale strategier, planer og tiltak. En viktig forutsetning for at strategien skulle bli vellykket, var at skoleeierne hadde en evne og en vilje til å organisere gode lokale planleggingsprosesser på en slik måte at man i den enkelte skole og lærebedrift opplevde at de tiltakene som ble iverksatt, faktisk har ivarettatt deres opplevde kompetansebehov.

Planleggingsfasen i kommuner og fylkeskommuner

De første kvalitative intervjuene viste at skoleeierne i større grad enn skoleledere og tillitsvalgte oppfattet «Kompetanse for utvikling» som en strategi som skiller seg fra tidligere satsinger på kompetanseutvikling i skolen. Skoleeierne la mer vekt på målet

om å utvikle lærende organisasjoner enn det skolelederne gjorde. Lærerne som ble intervjuet, la lite vekt på dette målet i strategien. Intervjuene viste at det var bred enighet om kompetanseutvikling som virkemiddel for å gi elevene bedre tilpasset opplæring. Samtidig kom det fram at de ulike aktørene hadde forskjellige oppfatninger om hva slags kompetanse som var best egnet til å ivareta dette formålet, og hvordan man best kunne tilegne seg denne kompetansen.

Skoleeierne som ble intervjuet i første fase, hadde i stor grad valgt å ta styringen med prosessen med utviklingen av lokale kompetanseutviklingsplaner. Beslutninger om prioritering av behov og valg av tiltak skjedde tilsynelatende i stor grad på skoleeiernivå. På skolenivå var det store forskjeller når det gjaldt organiseringen av prosesser for å definere lokale kompetansebehov. På noen skoler hadde det praktisk talt ikke vært noen lokal prosess. På andre skoler hadde man hatt ulike typer prosesser. Hovedinntrykket var at det var lite konflikt om de kommunale prioriteringene, selv om man på skolenivå ikke nødvendigvis opplevde å ha hatt stor innflytelse på innholdet i planene. I en tredje gruppe skoler hadde man hatt lokale prosesser og dessuten opplevd å ha hatt reelle muligheter til å påvirke beslutningene på skoleeiernivå.

De fleste skoleeierne hadde gjennomført kompetansekartlegginger i forbindelse med strategien. Som regel ble disse bearbeidet og oppsummert på skolenivå før de ble videresendt fra skolene til skoleeier. Lærerne var i de fleste tilfeller i relativt liten grad involvert i denne bearbeidingen.

I et flertall av de første ti skolene karakteriserte vi prosessene som ganske toppstyrte fra skoleeiers side. En fordel med en slik strategi er at skoleeier kan ta en aktiv rolle for å knytte kompetanseutvikling til en felles strategi for utvikling av skolene i kommunen og også i større grad utnytte kompetansen i skoleorganisasjonen i kommunen som helhet. På den annen side er en klar ulempe med toppstyrte prosesser at de kan føre til et svakt engasjement og manglende felles forståelse av utfordringer og veivalg på skolenivå og lærernivå. Dette gjelder selv om skoleeiers analyse av kompetansebehov i skolene skulle være riktig. Om analysen ikke er riktig, vil tiltakene i tillegg kunne mangle forankring i reelle, lokale behov. En annen risiko med en toppstyrt prosess er at man ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til variasjonene mellom skoler.

Inntrykket fra den første fasen i evalueringen var at planprosessene virket relativt lite integrerende, det vil si at de i seg selv i liten grad skaper en felles forståelse av behovene for kompetanseutvikling. Samtidig ble det understreket i delrapport 1 at de fleste rektorene og tillitsvalgte i hovedsak enten var enige i de prioriteringer som var gjort, eller var avventende til hvilke konsekvenser valgene ville få.

Hovedinntrykket var at man mange steder valgte å prioritere organisatoriske tiltak og skolelederopplæring i den første fasen. At det var lite uttalt uenighet om disse prioriteringene, kan ha hatt sammenheng med at lærerne og de tillitsvalgte forventet en dreining mot mer lærerrettede tiltak senere i strategiperioden.

En konklusjon fra delrapport 1 var at dersom man ønsket at prosessen med utarbeiding av kompetanseutviklingsplaner skulle virke integrerende, ville det være viktig å involvere skolene i større grad. Selv om vi i de første intervjuene fant få eksempler på åpen uenighet og konflikt mellom skoleeiere, rektorer og lærere i vurderingen av kompetansebehov ved skolene, tydet intervjuene på at de tre aktørgruppene hadde til dels ulik virkelighetsforståelse når det gjaldt synet på kompetansebehov og egnede virkemidler for kompetanseutvikling i skolen.

Universitets- og høyskolesystemets rolle i planleggingsfasen

I gjennomføringen av «Kompetanse for utvikling» har det vært universitets- og høyskolesystemets ansvar å tilby relevante og praksisnære kompetanseutviklingstiltak i samarbeid med kommuner og fylkeskommuner. Videre har universitetene og høyskolene hatt ansvar for samarbeid og koordinering seg imellom og for reformrelatert forsknings- og utviklingsarbeid samt spredning av aktuelle forskningsresultater.

Strategidokumentet sier ikke noe direkte om organisering og finansiering av aktivitetene, men de særskilte statlige midlene knyttet til strategien har vært kanalisert direkte til skoleeier. I tråd med vektleggingen av at kompetanseutviklingen skal ta utgangspunkt i lokale behov, har det vært opp til skoleeier å bestemme i hvilken grad og på hvilken måte man har ønsket å involvere universitets- og høyskolesiden i planleggingen og gjennomføringen av kompetanseutviklingstiltak. Noen skoleeiere påpekte i intervjuene at strategien på denne måten bidro til at universitetene og høyskolene måtte orientere seg mer mot skoleeiers og skolenes opplevde behov.

Da delrapport 1 ble publisert våren 2006, var det ennå for tidlig å trekke klare konklusjoner om utviklingen av universitetenes og høyskolenes rolle overfor skolene. Høyskolene selv opplevde at de hadde fått en tettere dialog med skoleeier/ skolesiden om utvikling av relevante kompetanseutviklingstilbud. Inntrykket var at dette hadde sammenheng med kompetanseutviklingsstrategien og skoleeiers rolle i denne. I intervjuene ble det gitt eksempler på nye samarbeidsformer både for å utvikle og gjennomføre tilbud. Høyskolene oppga også at omfanget av skreddersydde kurs for skoler hadde økt. Sett fra de intervjuede skoleeierne og skolenes side hadde imidlertid ikke universitetenes og høyskolenes rolle endret seg vesentlig, selv om også de kunne nevne eksempler på nye samarbeidsrelasjoner.

Flere aktører på universitets- og høyskolesiden opplevde tidlig i strategiperioden at strategien ga usikre rammebetingelser og stilte store krav til institusjonene når det gjaldt kapasitet og fleksibilitet. Inntrykket fra intervjuene var at det var store forskjeller mellom institusjonene når det gjaldt i hvilken grad de hadde ledig kapasitet til å håndtere skoleeierne og skolenes behov for kompetanseutvikling knyttet til reformen og strategien. Tilsynelatende hadde dette også betydning for hvor aktive institusjonene var overfor skoleeierne og skolene. Skoleeierne og skolene ga på sin side i liten grad

uttrykk for at de opplevde kapasitetsproblemer ved universiteter og høyskoler som et problemområde ved strategien i planleggingsfasen.

4.2 Delrapport 2

Planlegging og gjennomføring på skolesiden

Datagrunnlaget for delrapport 2 styrket flere av konklusjonene fra delrapport 1. Lærerne på et flertall av skolene var lite involvert og engasjert når det gjaldt planleggingsprosessen i kommuner og fylkeskommuner. Samtidig ga de nye intervjuene i skolene et grunnlag for en viss nyansering av bildet. Intervjuene tydet på at lærernes svake involvering i planleggingsprosessen ikke nødvendigvis var et utslag av toppstyring fra skoleeiers side, men også kunne være et resultat av en bevisst prioritering av lærernes tidsbruk på skolenivå.

I delrapport 2 beskrev vi hva som kjennetegnet tiltakene som så langt var iverksatt på skolesiden, og rollefordelingen mellom skoleeier og den enkelte skole i gjennomføringen av tiltakene. En sentral faktor i rollefordelingen mellom skoleeier og den enkelte skole er i hvilken grad midlene til kompetanseutvikling har vært fordelt ut til den enkelte skole. Jo mer som ble fordelt ut til skolene, desto mindre ble tilbudt av sentrale kompetanseutviklingstiltak på skoleeiernivå. Dette stilte større krav til skoleledelsen på den enkelte skole.

I praksis fant vi grovt sett to hovedmodeller for rollefordeling:

- En *sentral modell* der skoleeier beholdt en vesentlig del av midlene og brukte dem til å utvikle et kurstilbud og fagnettverk etter behovene i skolene, mens den enkelte skole fikk lite midler til egen disposisjon.
- En *desentral modell* der det meste av midlene ble fordelt ut til skolene. Skoleeier tok ansvar for skolelederopplæringen, men lite ut over dette. Det innebar at skolene selv måtte finne fram til relevante opplæringstilbud eller måter å dekke sitt kompetansebehov på.

I casematerialet så vi dimensjonen som et kontinuum der de fleste grunnskolen befant seg på ulike punkter på den ene halvdel, mens to av skolene befant seg på den andre. I de fleste tilfellene fantes det et kurstilbud og faglige nettverk fra før, slik at midlene ble brukt til å øke og styrke innsatsen på disse områdene snarere enn til å bygge det opp fra bunnen av.

Tilsvarende inndeling i to hovedmodeller har også vært meningsfull for å beskrive gjennomføringen av strategien i videregående opplæring. Fylkeskommunen har organisert fagkurs og skolelederopplæring og har i mindre grad tatt ansvar for andre

typer tiltak. Noen fylkeskommuner har trukket et klart skille mellom ansvaret for henholdsvis pedagogisk og organisatorisk kompetanseutvikling og den fagspesifikke kompetanseutviklingen. Pedagogisk og organisatorisk kompetanseutvikling har vært skolenes ansvar, mens fylkeskommunen har tatt ansvar for utvikling av fagspesifikke tilbud. Fagkursene på fylkesnivå ble i stor grad utviklet ved hjelp av faggrupper med deltakelse av lærere fra ulike skoler og personer ansatt i fylkeskommunen. I et par fylkeskommuner ble fagtilbudet etablert først våren 2007. Ifølge skoleledelsen førte dette til frustrasjon blant lærerne, som opplevde at satsingen ikke hadde nådd ut til dem.

Noen skoler i kommuner og fylkeskommuner med den sentrale modellen ønsket seg en annen balanse, med mer penger direkte til skolen som ville gjort det lettere å få gjennomført skolespesifikke satsinger. Hovedinntrykket fra intervjuene var likevel en ganske stor grad av tilfredshet med den sentrale modellen sett fra rektorenes side. Tilfredsheten med modellen hviler på at skolene føler at de har fått noe igjen for ressursbruken på skoleeiernivå, primært i form av et kurstilbud som har vært relevant ut fra skolens behov. Rektor på én caseskole rapporterte om klar misnøye fra lærernes side med skoleeiers bruk av midlene. I dette tilfellet ble midlene brukt til økt bemanning og kompetanseheving på skoleeiernivå. Skoleeier utviklet et kompetanseutviklingstilbud for skolene, men fra skolens side ble dette opplevd som lite relevant for egne behov. Ved en annen skole opplevde rektor skoleeiers kurstilbud som en lite viktig del av skolens kompetanseutvikling. En viss forskyvning av balansen over mot skolene kunne ha vært en måte å fremme målet om lokal forankring av kompetanseutviklingstiltak. Det var likevel ikke noe uttrykt ønske fra rektorene i caseskolene om å bevege seg over til en svært desentral modell med mye av midlene fordelt direkte til skolene.

Noen av skolene som fikk overført en stor del av midlene, og som i mindre grad hadde et kommunalt tilbud å forholde seg til, opplevde det som en utfordring å skulle orientere seg om eksisterende kompetanseutviklingstilbud. Skoleledelsens evne og kapasitet til å framskaffe relevante tilbud og knytte kontakter med andre skoler og eksterne kompetansemiljøer var her en avgjørende faktor. Samtidig kan det å bidra til utviklingen av skreddersydde tilbud og etablering av samarbeid med aktuelle tilbydere være utfordrende for den enkelte skole.

Vi fant ingen klare tegn på at den ene eller andre fordelingsmodellen førte til at bestemte læringsformer eller tema ble prioritert framfor andre, til tross for at første delrapport viste at skoleeiere, rektorer og tillitsvalgte hadde til dels ulike syn på hva som var de viktigste utviklingsbehovene i skolen. I den sentrale modellen synes kompetanseutviklingsmidlene i stor grad å ha blitt brukt til å utvikle et opplæringstilbud, spesielt på det faglige området. En fare med denne modellen er at det kan bli for lite ressurser på skolenivå til å utvikle skolen som organisasjon på en måte som stimulerer til økt læring. Fra tidligere evalueringer, blant annet evalueringene av Reform 94 og Reform 97, vet vi at det at enkeltlærere reiser på kurs, vanligvis ikke gir gode forutsetninger for praksisendringer i skolen. Om man ønsker å forandre skolenes kollektive

praksis, må skolene ha en organisasjon og kultur som bidrar til dette. Dette kan også skoleeier legge til rette for. Casematerialet ga likevel ikke grunnlag for å si at tiltak for å utvikle skolen som organisasjon ble lavere prioritert i den sentrale modellen enn i den desentrale modellen.

En annen risiko med den sentrale modellen 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. Eksempelvis er det en utfordring å omsette visjonene om lærende organisasjoner til konkrete praktiske endringer. Intervjuene viste at lærerne ute på skolene var lite involvert i planleggingen av kompetanseutviklingsatsingen. I casematerialet fant vi også eksempler på at lærerne hadde negative reaksjoner på skoleeiernes ressursbruk på sentralt nivå. Hovedinntrykket fra rektorintervjuene i gjennomføringsfasen var likevel at de fleste rektorene mente at skoleeier fant eller utviklet kompetanseutviklingstilbud som var relevante for skolen.

Intervjuene viste at satsingen på skolelederutdanning ble høyt prioritert i strategiperioden. Rektorene ved et flertall av skolene har deltatt i skolelederutdanning. Deltakelsen var i mange tilfeller obligatorisk, men rektorene har i mange tilfeller selv kunnet velge om de ville formalisere kompetansen.

Når det gjaldt lærerne, tydet casematerialet på at satsingen på videreutdanning var begrenset i forhold til satsing på andre former for kompetanseutvikling. Skoleeiernes aktivitetsrapportering bekreftet dette og viste at mer enn ni av ti kommuner brukte mer midler på etterutdanning og utviklingsarbeid enn på kompetansegivende videreutdanning. I praksis betyr dette trolig at de fleste kommunene har valgt ganske *ekstensiv kompetanseutviklingsstrategier* med mange deltakere og lav ressursbruk per deltaker, framfor *intensive strategier* med få deltakere og høy ressursbruk per deltaker.

Mange steder ble det gjennomført korte kurs i generelle reformrelaterte emner i forbindelse med skolenes planleggingsdager. Tilpasset opplæring er et overordnet mål i reformen 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 i den sammenheng tatt initiativ til kurs om læringsstiler og læringsstrategier som redskap for tilpasset opplæring.

Mangel på tid og begrensede midler til dekning av vikarutgifter har i praksis begrenset lærernes mulighet til å delta på kurs i regi av eksterne kompetansetilbydere. Flere steder har det også vært vanskelig å få tak i kvalifiserte vikarer. Mange av rektorene beskrev hvordan man forsøkte å redusere utgifter til vikar ved at lærerne overtok undervisning for hverandre, eller gjennom økt bruk av prosjektarbeid eller prøver som kan gjennomføres uten pedagogisk personale til stede. Et spørsmål som blir reist av rektorene, 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 gjaldt IKT-opplæring, satset mange av skolene på intern kompetanseutvikling der lærere med solid kompetanse på feltet har fått et mer eller mindre formalisert ansvar for å veilede andre kolleger.

Kompetanseutvikling i nettverk har vært et viktig virkemiddel i mange av kommunene. Nettverkene har vært av ulik karakter, med ulike formål og ulike typer deltakere. Noen eksempler på uformelle læringsformer der flere skoler deltar, er skoleledersamlinger med eller uten veiledning, læreplangrupper på tvers av skoler, felles utviklingsprosjekter med eller uten støtte fra eksterne kompetansemiljøer samt nettverk der enkelte skoler fungerer som ressurskoler med ansvar for utvikling av andre skoler. Lærere som deltar i slike nettverk, tenker ikke nødvendigvis på dette som kompetanseutvikling knyttet til innføringen av Kunnskapsløftet. Et spørsmål for evalueringen 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.

Ut fra intervjuene fant vi ingen klar og entydig sammenheng mellom hvilke prosesser som har skjedd i den enkelte kommune for å definere og prioritere behov, og hvilke typer tiltak som har dominert i kommunen. Likevel mente vi å se en viss tendens til at høy grad av skole- og lærerinvolvering bidro til å tydeliggjøre fagspesifikke behov i planer og i gjennomføring av tiltak. Data fra aktivitetsrapporteringen bekrefter at det i noen grad har vært en slik tendens.

Planleggingsfasen i fagopplæringen

Oppfatningen blant opplæringssjefer og ledere for yrkesopplæringsnemndene som ble intervjuet, var at strategidokumentet ga uttrykk for en helhetlig tenkning om utdanningsløpet i reformen. Mange av de intervjuede aktørene i fagopplæringen opplevde også at dokumentet formidlet en klar intensjon om å se skole og lærebedrift som sidestilte læringsarenaer.

Samtidig pekte flere av informantene på utfordringer for å få samarbeidet mellom skole og arbeidsliv til å fungere i praksis. Et spørsmål som ble reist, var hvordan man skulle få instruktørene i lærebedriftene til å bidra i prosessen på lik linje med lærerne for å legge premisser for utvikling og gjennomføring av kompetanseutviklingsplaner. Mange nevnte tid som en viktig hindring, både når det gjaldt å delta i planprosessene, og når det gjaldt deltakelse i kompetanseutviklingstiltak.

Arbeidslivets involvering i utviklingen av lokale planer for kompetansemidler har tilsynelatende i stor grad foregått ved at opplæringskontorer og yrkesopplæringsnemndene har gitt innspill til utviklingen av planene. I noen fylker var opplæringskontorenes innspill basert på undersøkelser og kartlegging av behov blant medlemmene.

Det var stor enighet blant informantene om at «Kompetanse for utvikling» representerte et løft når det gjaldt ressurser til kompetanseheving. Strategiens vektlegging

av lokal forankring og innflytelse på bruk av midlene ble ansett som en styrke. Flere informanter uttrykte samtidig en bekymring for at gjennomføringen kunne bli *for* lokal i den forstand at man ikke sterkt nok ivaretok hensynet til enhetlig fagkompetanse, uavhengig av lokale forhold og behov. Flere av informantene advarte mot at kortsiktige eller snevre behov kunne gå på bekostning av helhetlige krav til god fagopplæring.

Når det gjaldt kompetansebehov i lærebedriftene, la flertallet av informantene vekt på at det var et stort behov for utvikling av veiledningskompetanse blant instruktørene. Det ble også vist til behov for å utvikle instruktørenes kompetanse knyttet til mappevurdering. Flere av informantene etterlyste kompetanseutvikling med sikte på å utvikle instruktørenes evne til kommunikasjon, vurdering, samspill og samhandling med unge. Samtidig ble det fra enkelte advart mot en overdrevet «skole-gjøring» av læretiden i bedrift.

En konkret bekymring fra informanter i fagopplæringen har vært at velprøvde og godt innarbeidede hjelpemidler, som opplæringsbøker, ikke lenger kunne benyttes. Noen fryktet at ansvaret for utforming av dokumentasjonssystemer og praktiske hjelpemidler i opplæringen nå ville bli overlatt til den enkelte bedrift. Det ble understreket at særlig små bedrifter vil ha begrensede muligheter til å utvikle nye hjelpemidler på egen hånd. Også på dette området ble det advart mot at den lokale handlefriheten kan gå for langt, og at det å introdusere nye læreplaner og fagplaner uten tilbud om praktiske hjelpemidler kan bidra til å svekke kvaliteten på opplæringen i bedrift.

Intervjuene med aktørene i fagopplæringen i planleggingsfasen av strategiperioden viste en viss forventning om at reformen og kompetanseutviklingsstrategien skulle bidra til en tettere sammenkobling og bevissthet om hele utdanningsløpet. Samtidig var mange av informantene bekymret for at man gjennom dette risikerte at den bedrifts- og yrkesrettede praktiske pedagogikken skulle komme i bakgrunnen. Flere informanter ga også uttrykk for at strateginotatet språklig sett i liten grad rettet seg mot lærebedriftene, og at en «oversetting» var nødvendig for å sikre en bedre forankring av strategien i arbeidslivet.

4.3 Delrapport 3

Den tredje delrapporten fra evalueringen ga en oppdatert beskrivelse av tiltakene og undersøkte eventuelle endringer sammenlignet med tidligere år. I rapporten diskuterte vi også mulighetene for å måle effekter av strategien. Hva slags effekter er det i utgangspunktet mulig å måle? Hvordan kan vi gå fram for å analysere de ulike effektene, og hvilke metodiske utfordringer vil vi møte? På bakgrunn av casematerialet beskrev og analyserte vi effektene av kompetanseutviklingstiltakene internt på de tjue offentlige caseskolene og de tre private caseskolene. Universitets- og høyskolesektorens rolle

i satsingen og samarbeidet med skoleeiere og skoler ble analysert på bakgrunn av nye informantintervjuer med universitets- og høyskolesiden.

Rapporten presenterte også en analyse av endringer i lærernes generelle lærevilkår i løpet av strategiperioden. Den kvantitative analysen i delrapport 3 er basert på individdata fra Lærevilkårsmonitoren for årene 2003–2007.

Omfanget av kompetanseutvikling

I skolecasene mente skoleeierne og de aller fleste rektorene at omfanget av kompetanseutviklings tiltak hadde økt i strategiperioden. Gruppeintervjuene med lærerne avdekket derimot store forskjeller når det gjaldt lærernes oppfatning av dette. En god del av lærergruppene mener at det ikke har vært noen økning i omfanget av kompetanseutviklings tiltak. Dette kan bunne i ulike syn på hva som utgjør kompetanseutvikling, men det kan også hende at sammenligningsperiodene mellom gruppene er forskjellige.

Statistiske data fra Lærevilkårsmonitoren kan sies å gi begge grupper rett. Analyser av dataene viser at lærernes deltakelse i videreutdanning har variert litt i perioden 2003–2007, men at det er vanskelig å se en klar trend i utviklingen. Andelen lærere som deltok i kurs og annen opplæring som ikke gir formell kompetanse, var imidlertid klart fallende i årene forut for strategiperioden. I perioden 2005–2007 var det imidlertid en stabilisering eller en svak økning i deltakelsesnivået. Andelen lærere som deltok i kurs og annen ikke-formell opplæring, var likevel på et lavere nivå i 2007 enn den var i 2003. Lærerne som sier at «det var mer kurs før», kan derfor ha rett sammenlignet med 2003. Samtidig kan det se ut som om økte kompetansebehov knyttet til reformen sammen med økte midler fra «Kompetanse for utvikling» har bidratt til å snu en fallende trend.

Utdanning og opplæring utgjør likevel bare en del av kompetanseutviklingen. Et uttrykt mål i strategien har vært å utvikle en kultur for læring på den enkelte skole, der man i større grad reflekterer over de valgene som gjøres, og der erfaringer deles mer systematisk mellom kolleger og mellom skoler. Mange skoleeiere, rektorer og lærere er også opptatt av dette, selv om de kanskje bruker forskjellige ord for å uttrykke det samme. I caseskolene er det eksempler på konkrete tiltak hvor man har forsøkt å styrke læringskulturen, både innad i skolen og mellom skoler. Statistiske data fra Lærevilkårsmonitoren viser også at det har skjedd en viss bedring av mulighetene for læring i det daglige arbeidet i skolen gjennom strategiperioden. Andelen lærere som opplever svært eller nokså gode læringsmuligheter i det daglige arbeidet, er svakt økende fra 2005 til 2007. Gapet mellom kravene til læring og læringsmulighetene er også noe fallende.

Dataene fra Lærevilkårsmonitoren tyder derfor på at lærevilkårene for lærerne har utviklet seg positivt i løpet av strategiperioden.³³

Sammensetningen av kompetanseutviklingstiltak

Intervjuene i caseskolene viser at det har vært stor variasjon i satsingsområder og læringsformer mellom de ulike skolene og kommunene. De fleste casekommunene har utviklet en kommunal «kurskatalog» som tilbys lærerne. Dette kommunale kurstilbudet er blitt bygget ut i strategiperioden i et flertall av grunnskolene. Samtidig har det noen steder blitt restriksjoner på deltakelse i kompetanseutvikling utenom det kommunale tilbudet, spesielt når det gjelder kompetanseutvikling som ikke er knyttet til noen av satsingsområdene i strategien.

Det har vært en tendens til at kompetanseutviklingen i en del skoler er blitt mer konsentrert til bestemte satsingsområder. Når disse satsingsområdene faller sammen med de utviklingsbehovene som lærerne og skoleledelsen ser for sin skole, ligger forutsetningene godt til rette for å få til praksisendringer. Satsingsområdene er imidlertid ikke alltid knyttet til slike omforente utviklingsbehov, men kan også være resultat av prioriteringer fra skoleeiers side eller mer tilfeldige initiativ på skolen. Hva som finnes av tilgjengelige tilbud, kan også spille inn.

Både i grunnskolen og i videregående skole er faglige nettverk mellom skoler blitt opprettet eller revitalisert i strategiperioden. I én av caseskolene på grunnskolenivå har nettverkene blitt en viktig del av kompetanseutviklingen, og nettverkene vurderes positivt også i flere andre skoler. I videregående skole har de faglige nettverkene hatt en viktig funksjon når det gjelder å identifisere, kommunisere og til dels utvikle relevante fagrettede tilbud.

Videreutdanning var relativt utbredt i et par av casegrunnskolene. I enkelte andre skoler forekom videreutdanning innen bestemte fag hvor skolen hadde særlige behov for å styrke sin kompetanse. Aktivitetsrapporteringen fra skoleeierne viser at om lag to av ti kompetanseutviklingskroner går til videreutdanning (Jordfald og Nyen 2007; 2008). Noen skoleeiere i casematerialet mener at strategien har dreid ressursinnsatsen mer over mot videreutdanning. Samtidig ser vi at lærere ved flere av skolene etterlyser mer langvarige opplæringstilbud, gjerne faglige og gjerne som videreutdanning. Det ser ut som om de lokale prosessene for å planlegge kompetanseutviklingen i hvert fall på kort sikt fører til at fagrettede videreutdanningstilbud blir lavere prioritert enn andre. Dette kan ha sammenheng med at skoleeiere og rektorer ønsker at mange av lærerne skal få tilbud om kompetanseutvikling, og at videreutdanningstilbud er ressurskrevende sammenlignet med mer ekstensive kompetanseutviklingsstrategier.

³³ Det må understrekes at de statistiske dataene for 2007 bygger på et lavere antall lærere enn de foregående årene, og at dataene og konklusjonene som bygger på dem, derfor er usikre.

Praksisendringer i skolen

I grunnskolecasene fant vi mange eksempler både på individuelle praksisendringer og praksisendringer på kollektivt nivå som følge av gjennomførte kompetanseutviklingstiltak. Når det gjelder individuelle endringer, rapporterte lærerne om at de hadde fått ideer til arbeidsmåter som de i ettertid har prøvd ut i sin egen undervisning. Lærerne fortalte også at de har fått et bedre grunnlag for å treffe faglig-pedagogiske valg. Noen av de mer langsiktige tiltakene hadde ført til at deltakerne opplevde større faglig trygghet.

Vi fant også flere eksempler på praksisendringer på kollektivt nivå i casematerialet. Med endringer på kollektivt nivå mener vi endringer av praksis i hele skolen eller i deler av skolen. Slike endringer innebærer at en ny praksis blir gjeldende i skoleorganisasjonen, enten som resultat av en beslutning på kollektivt nivå eller fordi en ny arbeidsmåte sprer seg fra lærer til lærer. Eksempelene i casematerialet er blant annet knyttet til nye metoder for leseopplæringen, økt bruk av IKT i undervisningen, nye metoder for grunnleggende matematikkundervisning, bruk av stasjonsundervisning med mer. I videregående skole fant vi en tendens til økt samarbeid mellom lærerne. Dette kan imidlertid ikke bare tilskrives kompetanseutviklingsstrategien, men må også sees i sammenheng med andre forhold. Ett eksempel er innføringen av nye læreplaner og behovet for å konkretisere disse.

I delrapport 3 trakk vi fram to forhold som tydelige hindringer mot at kompetanseutvikling fører til praksisendringer: *mangel på konsistens og langsiktighet* i valg av tema og *mangel på tid til oppfølging*. Mangelen på konsistens og langsiktighet kan bunne i en mangelfull gjennomdrøfting i og med personalet om hva som er skolens viktigste utviklingsbehov. På noen skoler opplevde lærerne at man måtte «kaste seg rundt» og delta i kompetanseutvikling på bestemte områder, for så å gå løs et nytt tema neste år uten at det var satt av tid til å følge opp det første.

Mangel på tid til oppfølging innebærer at det ikke er avsatt tid og lagt opp til en nødvendig prosess for å iverksette endringer. En prosess for oppfølging er en nødvendig forutsetning for større kollektive endringer. Også individuelle endringer eller endringer i smågrupper kan kreve tid til refleksjon og planlegging, som det kan være vanskelig å finne i en hektisk skolehverdag.

Et spørsmål som ligger utenfor rammen for denne evalueringen, er om det er de «riktige» praksisendringene som gjennomføres. Fører praksisendringene til at skolen gir elevene en bedre faglig og sosial utvikling? På dette området har vi kun notert lærernes og rektorenes subjektive vurderinger fra de kvalitative intervjuene. Her går det fram av intervjuene at lærerne gjennomgående opplever at det er vanskelig å vurdere hvilke effekter praksisendringene har. En del rektorer og lærere mener at de har fått bedre forutsetninger for å gi god opplæring som følge av tiltakene som er gjennomført. På én skole kan personalet også vise til forbedrede prøveresultater på det området som har vært prioritert i kompetanseutviklingen, og der praksisendringene har skjedd.

Generelt har både skoleeierne og skolene varierende forutsetninger for å holde seg orientert om erfaringsbasert og forskningsbasert kunnskap om hvordan ulike metoder og arbeidsmåter fungerer. Når strategien «Kompetanse for utvikling» i såpass stor grad overlater til den enkelte skoleeier og skole selv å definere sine utviklingsbehov og velge tiltak, vil det ofte være behov for mer støtte til skoleeier i form av mer systematisk formidling av erfaringer og forskning på ulike områder. Her påpekte evalueringen at nasjonale utdanningsmyndigheter kunne spille en mer aktiv rolle.

Endrede forutsetninger for kompetanseutvikling i skolen

Tidsbegrensede strategier er kun egnet til å løse tidsbegrensede problemer, med mindre de setter i gang en utvikling som videreføres etter at strategiperioden er over. Selv om «Kompetanse for utvikling» har en sterk tilknytning til reformen Kunnskapsløftet, er siktemålet samtidig videre og mer langsiktig enn kun å bidra til en vellykket gjennomføring av reformen. Strategien legger også i stor grad opp til å skape gode organisatoriske rammer for kompetanseutvikling ut over strategiperioden. Dette handler dels om hvordan den enkelte skole fungerer som organisasjon, men også om hvordan samhandlingen mellom andre aktører er organisert, for eksempel mellom skoleeier og institusjoner som tilbyr kompetanseutviklingstiltak.

Om man ser på forhold i den enkelte skole som organisasjon, så er det flere elementer i strategien som kunne tenkes å påvirke dette. Ett element er at strategien stimulerer en satsing på skolelederutdanning. Det uttrykte siktemålet med denne satsingen har vært å styrke skoleledelsens evne til å gjennomføre utviklingsprosjekter og å skape bedre vilkår for at lærernes kompetanse blir tatt i bruk. Et annet element er at kompetanseutviklingen skal planlegges lokalt og dekke de lokalt definerte utviklingsbehovene på den enkelte skole.

Evalueringen av Reform 97 viste at det var dårlig samsvar mellom de kompetansebehovene som lærerne opplevde, og de tilbudene som ble gitt (Haug 2004). Noe av problemet den gang var at lærerne ofte ble tilbudt generelle kurs og konferanser om L97, mens behovene ble opplevd å være mer fagspesifikke. Kravet i «Kompetanse for utvikling» om en lokal prosess for å definere utviklingsbehovene kunne være et virkemiddel for å sikre at kompetanseutviklingstiltakene samsvarte bedre med lærernes og skoleledernes opplevde behov. Dette forutsetter selvsagt at den lokale prosessen for å definere behov og velge tiltak fanger opp de viktigste behovene ved den enkelte skole. Vårt inntrykk er at kompetanseutviklingstiltakene i kommunene har blitt mer relevante som følge av de lokale prosessene, selv om vi også finner unntak. Det er imidlertid vanskelig å dokumentere at det er de lokale prosessene i seg selv som har bidratt til de praksisendringene som har skjedd. De klareste eksemplene på endringer av kollektiv praksis har gjerne kommet som følge av at en rektor eller noen lærere har blitt inspirert av en måte å jobbe på som de har lært eller sett andre steder. Når de har kommet tilbake

til skolen, har dette blitt utgangspunktet for et nytt utviklingsprosjekt. Det er sjelden slik at dette området på forhånd har vært definert som et viktig utviklingsområde gjennom den typen kollektive prosesser som kompetanseutviklingsstrategien legger opp til. Samtidig er det i en del av casene blitt økt oppmerksomhet blant skoleeiere, rektorer og til dels lærere om hva som skal komme ut av kompetanseutviklingen i form av endringer på skolen. Noen skoleeiere og rektorer gir uttrykk for at kravet om at kompetanseutviklingen skal ta utgangspunkt i lokale behov, har bidratt til å endre tenkningen i så måte.

Skolelederutdanningen har gjort en del av grunnskolerektorene mer bevisste på måten de jobber og leder skolen på. På bakgrunn av casematerialet alene lar det seg imidlertid ikke gjøre å fastslå om dette skaper bedre rammer for læring blant personalet på skolen.

På ett punkt er det liten tvil om at strategien har bidratt til endringer som kan ha varige positive effekter. I grunnskolen opplever både skoleeierne og høyskolene at det direkte samarbeidet dem imellom har blitt tettere, mer omfattende og mer gjensidig utviklende. En konsekvens av et tettere samarbeid med skolesiden er at høyskolene opplever at de selv får en læringseffekt gjennom nærheten med praksisfeltet. Dette er kompetanse som de siden tilbakefører til grunnutdanningen av lærerne. Det har også blitt bygget opp flere og mer aktive regionale møteplasser mellom skolesiden og universitets- og høyskolesektoren, noe som kan tenkes å ha gitt samarbeidet mer strukturerte rammer. At midlene i strategien er plassert hos skoleeier, oppleves som en alvorlig planleggingsutfordring for høyskolene, men har samtidig vært avgjørende for utviklingen av samarbeidet. Usikkerheten om ressurstilgangen etter strategiperioden førte trolig til at en del av høyskolene var forsiktige med å bygge opp en varig økt kapasitet knyttet til etter- og videreutdanning. I stedet valgte flere å løse planleggingsutfordringen gjennom økt bruk av overtid, innleid kompetanse og andre mer ad hoc-pregede løsninger. Hva som skjer med samarbeidet etter at strategiperioden utløper, avhenger delvis av i hvilken grad det vil være midler tilgjengelig i skolesektoren for å videreføre og utvikle tilbud etter 2008. Intervjuene viste imidlertid at verdien av å samarbeide har blitt tydeligere for begge parter gjennom strategiperioden.

Gode organisatoriske rammer for kompetanseutvikling gir gode vilkår for å ta ny kompetanse i bruk i praksis, men dette påvirkes også av andre forhold enn strategien. Langsiktige utviklingstrekk i norsk grunnskole bidrar til å gjøre det lettere å realisere kollektive praksisendringer på skolenivå. Det synes å være en langsiktig endring av norske skoler i retning av en mer kollektiv kultur, spesielt i grunnskolen. Lærere samarbeider mer om planleggingen og gjennomføringen av undervisningen, samtidig som rektorrollen profesjonaliseres og skolenivået blir viktigere, blant annet gjennom at nasjonale reguleringer er løst opp. Endringene av arbeidstidsavtalen kan også sees som et uttrykk for et ønske om å bevege seg i retning av en sterkere styring på skolenivå og mer tid til samarbeid. Kunnskapsløftet forsterker dette ytterligere. Strategien er et

ledd i denne utviklingen og bidrar nok alt i alt til å gi utviklingen litt ekstra medvind, men på dette området var kursen satt allerede før strategiperioden.

Udekkede kompetansebehov i videregående opplæring

Kompetanseutviklingsstrategien har hatt et generelt mål om å støtte opp om kompetanseutviklingsprosesser og å bidra til å utvikle skoler og lærebedrifter som lærende organisasjoner. Satsingen har imidlertid også et mer spesifikt mål om å gi personalet i grunnopplæringen den kompetansen som er nødvendig for å innføre endringene i reformen Kunnskapsløftet. På grunnskolens område ser vi ingen klare motsetninger mellom det generelle målet og det spesifikke målet, og det er heller ingen områder som peker seg ut med systematiske udekkede behov. I videregående opplæring ser vi derimot at det på enkelte områder, spesielt innen yrkesfagene, er udekkede kompetansebehov blant lærerne. Bredere utdanningsprogram og fag har ført til at mange lærere på yrkesfag mangler kompetanse i fag de skal undervise i. Utvikling av relevante kompetanseutviklingstilbud i yrkesfagene krever i mange sammenhenger samarbeid med kompetansemiljøer med tilknytning til arbeidslivet. Det ser ut som om slike tilbud i en del fylker ikke så lett blir etablert innenfor de eksisterende samarbeidsstrukturene, og skolene føler at de selv må ta ansvaret for å dekke behovene. I delrapport 3 stilles spørsmålet om denne situasjonen må sees i sammenheng med at aktørene i arbeidslivet ikke på samme måte som universitet og høyskoler er gitt en klar rolle i strategidokumentet.

4.4 Oppsummering

Et viktig formål med evalueringen av «Kompetanse for utvikling» har vært å gi et kunnskapsmessig grunnlag for eventuelle justeringer underveis i strategiperioden. Det har vært publisert årlige delrapporter fra evalueringen.

Et viktig funn fra den første delrapporten var at lærerne på skolene var forholdsvis lite involvert i de lokale planleggingsprosessene, og prosessene i de fleste casekommunene ble beskrevet som ganske toppstyrte. Vi fant likevel få eksempler på uttalt uenighet om de lokale prioriteringene.

I delrapport 2 beskrev vi to hovedmodeller for rollefordelingen mellom skoleeier og den enkelte skole i gjennomføringen av kompetanseutviklingstiltakene. En *sentral* modell der skoleeier benyttet en stor del av kompetanseutviklingsmidlene for å utvikle lokale kompetanseutviklingstiltak til skolene, og en *desentral* modell der det meste av kompetanseutviklingsmidlene ble lagt ut til skolenivået. Den sentrale modellen dominerte i casematerialet. Vi fant ingen klare tegn i casematerialet til at den ene modellen førte til at bestemte typer kompetanseutviklingstiltak ble prioritert framfor

andre. Intervjuene viste likevel at satsingen på formell videreutdanning var begrenset sammenlignet med satsingen på etterutdanning og utviklingsarbeid i skolene. Dette funnet bekreftes av analyser av skoleeiernes aktivitetsrapportering.

Delrapport 2 pekte også på mangel på tid, begrensede midler til vikar og til dels mangel på kvalifiserte vikarer som begrensende faktorer for lærernes mulighet til å delta i eksterne kompetanseutviklingstiltak.

Mangel på tid har også vært et viktig tema når det gjelder involveringen av arbeidslivets aktører i planleggingsprosessen på fagopplæringssiden. Intervjuene på fagopplæringssiden viste at fylkeskommunene opplevde tidspress i lærebedriftene som en utfordring, både når det gjaldt kartlegging av kompetansebehov og deltakelse i kompetanseutviklingstiltak.

Delrapport 3 inneholdt en første analyse av effektene av satsingen. I evalueringen ser vi på omfanget av kompetanseutvikling, sammensetningen av kompetanseutviklingstiltak og på hvorvidt tiltakene har ført til praksisendringer. De kvalitative intervjuene med skoleeiere, rektorer og lærere på caseskolene viser sprikende oppfatninger av hvorvidt det har vært en økning i omfanget av kompetanseutviklingstiltak i strategiperioden, noe som blant annet kan skyldes ulike syn på hva kompetanseutvikling er. Når det gjelder sammensetningen av tiltak, ser vi en tendens i casematerialet til at kompetanseutviklingen er blitt mer konsentrert til enkelte satsingsområder. I et flertall av grunnskolene er det kommunale kurstilbudet blitt utbygget i strategiperioden, samtidig som adgangen til å delta i kompetanseutvikling utenom det kommunale tilbudet har blitt mer restriktiv. Både i grunnskolen og i videregående skole har det mange steder vært satset på revitalisering eller etablering av faglige nettverk mellom skoler i strategiperioden. I rapporten blir det påpekt at de lokale prosessene i hvert fall på kort sikt ser ut til å være bygget på ekstensive kompetanseutviklingsstrategier, og at videreutdanning mange steder blir lavt prioritert. Dette kan ha sammenheng med at gjennomføring av videreutdanningstiltak er mer ressurskrevende, men også med et ønske om at tilbudet om kompetanseutviklingstiltak skal nå ut til flest mulig.

På enkelte områder kom det fram av intervjuene at lærerne opplevde at tilbudet om kompetanseutvikling var mangelfullt ut fra egne behov for ny kompetanse. Flere yrkesfaglærere i videregående skole fortalte om udekkede kompetansebehov og mangel på tilbud. Det ble påpekt at utviklingen av relevante tilbud på dette området i mange tilfeller vil kreve samarbeid med aktørene i arbeidslivet, men at disse ikke på samme måte som universitet og høyskoler er gitt en eksplisitt rolle i strategien.

Informantene i de kvalitative intervjuene kan nevne en rekke konkrete eksempler på praksisendringer i strategiperioden som kan relateres til gjennomførte kompetanseutviklingstiltak. På grunnlag av intervjuene peker vi imidlertid også på faktorer som peker seg ut som hindringer for at kompetanseutviklingstiltak skal føre til praksisendringer i skolen. Mangel på langsiktighet og konsistens i valg av satsingsområde og

mangel på tid til oppfølging peker seg ut som viktige hindringer for gjennomføring av praksisendring i skolen.

Det viktigste datagrunnlaget for de tre delrapportene i evalueringen har vært kvalitative intervjudata. Som nevnt i kapittel 1 i denne rapporten har formålet med den kvalitative delen av evalueringen i første rekke vært å få en nærmere forståelse av de lokale beslutningsprosessene og hvilke forhold som har hatt betydning for gjennomføringen av satsingen på kommune- og skolenivå.

Det kvantitative materialet som er presentert så langt i evalueringen, er ikke samlet inn med tanke på evalueringen, men er basert på data fra undersøkelsen Lærevilkårsmotoren og fra skoleeiernes årlige aktivitetsrapportering til Utdanningsdirektoratet.

I kapitlene som følger, vil vi presentere nytt empirisk materiale som ikke er presentert i tidligere delrapporter. Det viktigste datagrunnlaget for disse kapitlene er nye kvantitative spørreundersøkelser som er gjennomført i sluttfasen av evalueringen. Formålet med disse undersøkelsene har vært å få et mest mulig representativt bilde av *utbredelsen* av ulike typer tiltak og effekter. For å kunne studere endringer i strategiperioden er det også lagt vekt på sammenlignbarhet med undersøkelser som ble gjennomført før strategiperioden.

I kapittel 5 følger en beskrivelse og analyse av kompetanseutviklingstiltak som er gjennomført i skolen, mens effektene av tiltakene blir nærmere analysert i kapittel 6.

Tema for kapittel 7 er gjennomføring og effekter av kompetanseutvikling i lærebedriftene. Her presenteres også et nytt kvalitativt materiale i tillegg til surveydata fra lærebedriftene.

Den samlede vurderingen av strategien og effektene er tema for kapittel 8, mens kapittel 9 gir en mer overordnet vurdering av strategien som virkemiddel for kompetanseutvikling i grunnopplæringen.

Kapittel 5 Kompetanseutvikling i skolen

I dette kapittelet gir vi en beskrivelse av hva vi i dag vet om kompetanseutviklingstiltak for lærere og hvordan disse tiltakene har endret seg gjennom det siste tiåret. Den nasjonale kompetanseutviklingsstrategien har virket de siste fire årene, fra 2005 og framover, og har bidratt til å påvirke endringene de seneste årene. Samtidig er det også andre endringer som påvirker rammene for læreres kompetanseutvikling i denne perioden.

Kompetanse kan sees på som kunnskaper, ferdigheter og holdninger som kan bidra til å løse problemer eller utføre oppgaver. Både teoretiske kunnskaper og praktiske ferdigheter omfattes av begrepet. Noe av den kompetansen en person har, er formell kompetanse. At en kompetanse er formell, innebærer at personens kompetanse på området er vurdert og akseptert ut fra gjeldende offentlige krav til denne kompetansen. Et eksempel er den formelle kompetansen man får ved avlagt eksamen etter en gjennomført allmennlærerutdanning. Uformell kompetanse er all den kompetanse som en person har på ulike områder, men som ikke er vurdert og dokumentert.

Den formelle kompetansen gir naturligvis ikke et fullstendig uttrykk for en lærers kompetansemessige forutsetninger for å gjøre en god jobb. Den enkelte bærer med seg ulik faglig, pedagogisk og sosial kompetanse når man går inn i læreryrket, og denne kompetansen utvikles gjennom ulike læringssituasjoner underveis i lærerkarrieren, både i og utenfor skolen. Utviklingen av ny kompetanse underveis i lærerkarrieren kan skje gjennom formell videreutdanning (formell læring), gjennom kurs og annen opplæring som ikke gir formell kompetanse, ofte kalt etterutdanning (ikke-formell læring), og gjennom refleksjon rundt praksis og andre former for mer praksisbasert læring (uformell læring). I dette kapittelet vil vi beskrive disse tre formene for læring for lærere. For å forenkle begrepsgruppen vil den formelle læringen bli kalt formell videreutdanning, mens den ikke-formelle læringen vil bli kalt kurs og annen opplæring. Den uformelle læringen omfatter her all læring som skjer på andre måter enn gjennom opplæring.³⁴

Kildene for beskrivelsen av kompetanseutviklingstiltak i dette kapittelet er i noen grad tidligere beskrivelser og analyser av etter- og videreutdanning, men først og fremst egne kvantitative data samlet inn i forbindelse med evalueringen, og som ikke tidligere er presentert. Dette dreier seg om kvantitative spørreskjemaundersøkelser

³⁴ Ofte knyttes uformell læring kun til aktiviteter som har et annet formål enn læring, men i denne rapporten bruker vi begrepet videre, slik at det også omfatter aktiviteter som har læring som formål, men som ikke er opplæring. Nettverk mellom lærere er et eksempel.

om kompetanseutvikling som ble gjennomført i desember 2008 og januar 2009 blant representative utvalg av lærere, rektorer, skoleeiere og instruktører. I tillegg er det brukt kvantitative data fra Lærevilkårsmonitoren. For disse datakildene vises det til nærmere omtale i kapittel 1. De tidligere beskrivelsene og analysene av etter- og videreutdanning er enten mindre deler av reformevalueringer (eks. Blichfeldt, Deichman-Sørensen og Lauvdal 1998) eller rapporter hvor etter- og videreutdanning er hovedtema (Jordfald og Nergaard 1999; Hagen, Nyen og Folkenborg 2004). De tidligere delrapportene fra evalueringen av strategien «Kompetanse for utvikling» er også et grunnlagsmateriale for denne beskrivelsen (Hagen, Nyen og Hertzberg 2006; Hagen, Nyen og Hertzberg 2007; Hagen, Nyen og Nadim 2008).

5.1 Formell videreutdanning blant lærere

I motsetning til førstegangsutdanningen tas videreutdanning etter at man har gått ut i arbeidslivet. Formell videreutdanning er utdanning og opplæring som kjennetegnes ved at man kan ta eksamen eller prøve etter fullført opplæring. Slik eksamen eller prøve gir formell kompetanse som er anerkjent av utdanningssystemet. For lærere vil det som oftest dreie seg om ulike former for høyere utdanning som gir studiepoeng.

Kompetansen man skaffer seg gjennom videreutdanning, har for den enkelte som regel en høyere overføringsverdi i arbeidsmarkedet enn annen kompetanseutvikling i arbeidslivet fordi sertifiseringen gjør det synlig hva slags kompetanse som er oppnådd. I tillegg er slik utdanning mer generell og har ofte et bredere anvendelsesområde i arbeidslivet enn kurs og annen opplæring. Videreutdanning kan også på denne måten ha en større overføringsverdi. Undersøkelser av norsk arbeidsliv som helhet viser i praksis også at videreutdanning i vesentlig større grad oppleves å ha slik overføringsverdi enn kurs og annen opplæring som ikke gir formell kompetanse (Nyen 2005).

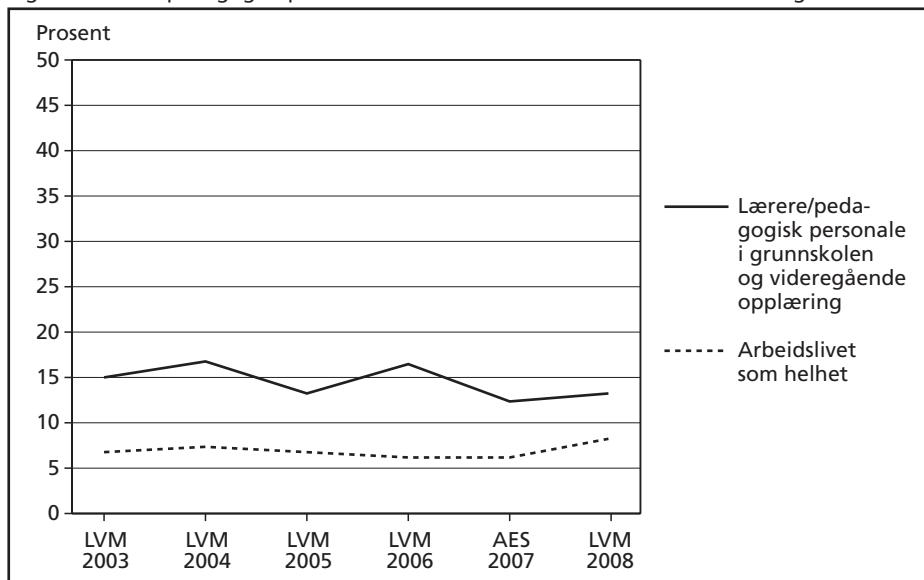
Formell videreutdanning kan tas for å skaffe seg godkjent kompetanse for å undervise som lærer eller for å skaffe seg fordypning ut over det som kreves for å ha godkjent kompetanse. Det store flertallet av lærere har i dag godkjent formell utdanning til å kunne undervise. Andelen lærere uten godkjent utdanning er på 4 prosent i grunnskolen (Lagerstrøm 2007). I videregående opplæring er andelen lærere uten godkjent utdanning 6 prosent, men med betydelige forskjeller mellom ulike studieprogram (Turmo og Aamodt 2007). Selv om mange av lærerne som mangler godkjent formell utdanning skaffer seg slik utdanning (Nyen og Svensen 2002), er likevel mesteparten av den formelle videreutdanningen som tas av lærere, videre fordypning og ikke oppkvalifisering til godkjent kompetanse.

Deltakelse

Underveis i lærernes yrkeskarriere foregår det en betydelig formell oppkvalifisering i form av formell videreutdanning. I 1998 deltok 10 prosent av lærerne i grunnskolen og videregående opplæring i videreutdanning. Gjennomsnittlig tidsbruk var 33 timer per lærer (Jordfald og Nergaard 1999). I 2003 hadde andelen som deltok i videreutdanning, økt til 16 prosent av lærerne, og den gjennomsnittlige tidsbruken hadde økt til 58 timer per lærer. I 1998 sto førskolelærere i skolen for en vesentlig del av videreutdanningen blant lærere. Førskolelærere tok tilleggsutdanning for å kunne jobbe på hele småskoletrinnet. Også i 2003 var det en svært høy deltakelsesandel (44 prosent) blant førskolelærere i skolen.

Data om kompetanseutvikling blant lærere / pedagogisk personale fra 2003 og framover kan hentes fra Lærevilkårsmonitoren, jamfør omtale i kapittel 1. I perioden 2003 til 2008 har deltakelsen i formell videreutdanning blant lærere i grunnskolen og i videregående opplæring sett under ett fluktuert mellom 13 og 17 prosent av lærerne (Hagen, Nyen og Nadim 2008). Dette tilsvarer for 2008 cirka 18 000 personer.

Figur 5.1 Andel pedagogisk personale som har deltatt i formell videreutdanning 2003–2008



Kilde: Lærevilkårsmonitoren (LVM) 2003–2006 og 2008. Adult Education Survey (AES) 2007.

Sammenlignet med deltakelsen i videreutdanning i arbeidslivet som helhet er deltakelsen blant lærere høy. Figur 5.1 viser andelen lærere og andel av befolkningen 22–66 år som har deltatt i formell videreutdanning i løpet av foregående år. Deltakelsen blant lærere er også høyere enn blant andre grupper med høyere utdanning. I arbeidslivet som helhet har 6–8 prosent deltatt i videreutdanning årlig i perioden 2003–2008,

mens deltakelsen i videreutdanning ligger på 10–12 prosent årlig blant alle med høyere utdanning.

Deltakelsen i videreutdanning ligger på omtrent samme nivå i 2008 som i 2003. I en egen kvantitativ undersøkelse gjennomført i forbindelse med evalueringen i desember 2008 oppgir 16 prosent av lærerne i grunnskolen og videregående opplæring at de har deltatt i formell videreutdanning. Dette er den samme andelen som man fant ved en tilsvarende undersøkelse i 2003 (Hagen, Nyen og Folkenborg 2004). 2008-undersøkelsen er gjennomført etter samme metode som 2003-undersøkelsen og en undersøkelse i 1998 (Jordfald og Nergaard 2009) og er direkte sammenlignbar med disse. Lærevilkårsmonitordataene på sin side kan synes å vise en svakt nedadgående trend i deltakelsen i perioden 2003–2008 når man ser alle lærere og annet pedagogisk personale under ett. Den samme svake trenden kan man også finne hvis man bare ser på data for grunnskolelærere. Endringene fra 2003 til 2008 er imidlertid ikke større enn at de kan skyldes statistiske tilfeldigheter i fordelingene av utvalgene. Det kan imidlertid konkluderes med at det ikke har vært noen vesentlig økning i andelen lærere som har deltatt i videreutdanning i de årene strategien «Kompetanse for utvikling» har virket (2005–2008).

I grunnskolen har 15 prosent av lærerne deltatt i videreutdanning i løpet av 2008. I videregående skole har 18 prosent av lærerne deltatt, begge deler ifølge data fra lærerundersøkelsen som ble gjennomført i 2008 i forbindelse med evalueringen. Deltakelsesandelen var i 2008 omtrent den samme blant lærere som underviser på yrkesfaglige utdanningsprogram (18 prosent) som blant dem som underviser på studieforberedende utdanningsprogram (19 prosent). Blant dem som underviser på begge typer program, var deltakelsen i videreutdanning 16 prosent.

Sett over hele fireårsperioden 2005–2008 har 30 prosent av lærerne i grunnnopplæringen deltatt i formell videreutdanning. I grunnskolen har 29 prosent av lærerne deltatt og i videregående skole 31 prosent av lærerne. Også målt over en fireårsperiode er det ingen forskjell i deltakelse mellom lærere på yrkesfaglige og studieforberedende utdanningsprogram. 31 prosent av lærerne på yrkesfaglige program har deltatt, mot 32 prosent av lærerne på studieforberedende program. Blant dem som underviser på begge typer program, har 25 prosent deltatt.

Analysen av skoleeiernes aktivitetsrapportering i forbindelse med strategien (Jordfald og Nyen 2007, 2008, 2009) viser at 16–24 prosent av strategimidlene i kommunene i de ulike årene er brukt til videreutdanningstiltak. De øvrige midlene er brukt til etterutdanning (kurs og annen opplæring) og andre utviklingstiltak. I fylkeskommunene er 9–14 prosent av midlene brukt til videreutdanning og resten på andre tiltak. Ettersom noen lærere også bruker egne midler for å delta i videreutdanning, og de fleste lærerne bruker egen fritid, er innsatsen til videreutdanning noe høyere enn disse tallene skulle tilsi, med det forandrer likevel ikke hovedbildet. Det kan likevel være store forskjeller fra kommune til kommune i fordelingen av ressurser mellom formell,

kompetansegivende videreutdanning på den ene siden og kurs og annen etterutdanning som ikke gir formell kompetanse, på den andre siden. Andelen av midlene som går til videreutdanning, synes å være svakt fallende ut over i strategiperioden.

Innhold

Den formelle videreutdanningen i strategiperioden 2005–2008 fordeler seg med hovedvekt på faglig og pedagogisk videreutdanning (Jordfald og Nyen 2008). Undersøkelsen blant lærere i 2008 viser at det likevel er en viss overvekt av videreutdanning innen skolefagene framfor pedagogisk videreutdanning. Nesten halvparten av videreutdanningsdeltakerne har deltatt i faglig videreutdanning, mens om lag en tredjedel har deltatt i pedagogisk videreutdanning. I tillegg kommer IKT-utdanning og annen utdanning som ikke er så lett å plassere. Fordelingen mellom faglig og pedagogisk videreutdanning synes ikke å ha endret seg vesentlig fra 2003 (Hagen, Nyen og Folkenborg 2004). Mens mye av videreutdanningen tidligere var knyttet til at førskolelærere tok tilleggsutdanning, utgjør dette nå en mindre del av den samlede videreutdanningen.

Tilbydere

De aller fleste (63 prosent) som tok formell videreutdanning i 2008, tok det ved en høyskole, mens 27 prosent tok videreutdanningen ved et universitet. De øvrige 10 prosentene er kombinasjoner av høyskole og universitet, fjernundervisningsinstitusjoner og andre tilbydere (studieforbund, utenlandske institusjoner). I 2003 var hovedbildet det samme, men høyskolene sto for en litt større andel av videreutdanningstilbudene. Den gang var det i 72 prosent av tilfellene en høyskole som sto for utdanningen og i 19 prosent et universitet. Siden 2003 har flere høyskoler fått universitetsstatus, noe som kan være årsaken til denne endringen. I tillegg har det også vært en klar vekst i tilbudet av kurs og andre opplæringstilbud fra høyskolenes side, det vil si etterutdanningstilbud som ikke gir formell kompetanse, jamfør omtale i kapittel 5.2.

Det er ingen forskjell av betydning mellom grunnskolen og videregående skole i hvilke tilbydere som benyttes. I grunnskolen er fordelingen 62 prosent høyskole, 27 prosent universitet og 10 prosent andre. I videregående skole er fordelingen 65 prosent høyskole, 27 prosent universitet og 7 prosent andre.

Organisering og finansiering av tilbud

Gjennom hele perioden fra 1998 og fram til i dag har det vært en utvikling i organiseringen av tilbudene, med utvikling av mer modulbaserte opplegg som er praktisk tilrettelagt for å kunne kombineres med jobb. Det store flertallet av lærere tok i 2008 videreutdanning på toppen av full stilling. Hele 75 prosent av dem som deltok i videre-

utdanning, jobbet samtidig full stilling, mens ytterligere 17 prosent fortsatte å jobbe som lærere, men reduserte stillingsprosenten. Med andre ord gjennomførte over ni av ti lærere som tok videreutdanning, denne utdanningen parallelt med jobb.

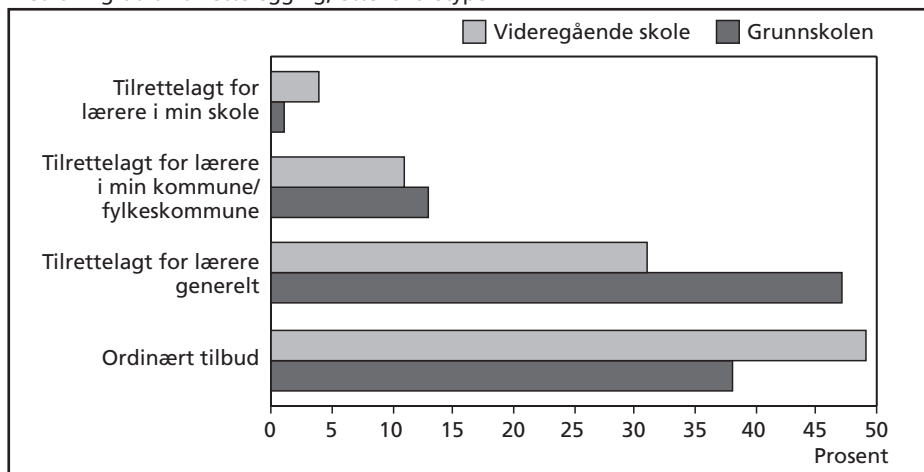
I grunnskolen var det 74 prosent som tok videreutdanning på toppen av full stilling, mens ytterligere 18 prosent reduserte stillingsprosenten. I videregående skole var det 78 prosent som tok videreutdanning på toppen av full stilling, mens ytterligere 14 prosent reduserte stillingsprosenten.

Det finnes etter hvert mange videreutdanningstilbud som er tilrettelagt spesielt for lærere. Av dem som deltok i videreutdanning i 2008, deltok 2 prosent i tilbud spesielt tilrettelagt for lærere på sin skole, 13 prosent deltok i tilbud tilrettelagt for lærere i sin kommune/fylkeskommune og 42 prosent deltok i tilbud tilrettelagt for lærere generelt. Et flertall av deltakerne deltok dermed i videreutdanningstilbud tilrettelagt spesielt for lærere. De resterende 42 prosent deltok i ordinære tilbud som ikke var tilrettelagt for lærere spesielt. Tilpasningen av videreutdanningstilbudene gjelder innholdet og til dels den praktiske organiseringen. Som det framgår over, skreddersys i noen tilfeller videreutdanningstilbud også for en bestemt skoleeier eller skole, men slik tilpasning til den enkelte skoleeiers og skoles behov skjer oftere når det gjelder kurs og annen opplæring som ikke gir formell kompetanse.

Det har vært bemerkelsesverdig lite endring fra 2003 til 2008 i andelen videreutdanningstilbud som er særlig tilpasset for lærere. I 2003 deltok ingen av dem som tok videreutdanning i tilbud spesielt tilpasset for lærere ved egen skole. 10 prosent deltok i tilbud tilrettelagt for lærere i sin kommune/fylkeskommune og 45 prosent i tilbud tilrettelagt for lærere generelt. Et flertall av deltakerne tok med andre ord også den gang videreutdanning tilrettelagt spesielt for lærere. De resterende 44 prosentene deltok i ordinære tilbud som også andre enn lærere deltar i. Det er en svak endring i retning av at tilbud i økende grad blir tilpasset lokale behov, men tatt i betraktning den stimulans strategien «Kompetanse for utvikling» kunne gi for utvikling av tilbud tilpasset lokale behov, er endringen beskjeden. En årsak kan være at prosessen med å utvikle formelle tilbud til lokale behov er for krevende.

Tilpasningen av videreutdanningstilbud til lærere skjer i noe større grad overfor lærere i grunnskolen enn overfor lærere i videregående skole. Mens nær halvparten av lærerne i videregående deltar i ordinære tilbud uten særlig tilpasning til læreres behov, er det samme tilfellet for 38 prosent i grunnskolen. Dette er trolig et uttrykk for at tilbyderne har vært flinkere til å tilpasse tilbud etter behov i grunnskolen. Vårt inntrykk er også at det har vært et klarere uttrykt ønske om tilpasning av tilbud blant lærere i grunnskolen enn det har vært blant lærere i videregående skole, hvor interessen for å delta i ordinære fagrettede tilbud ved universitetene og høyskolen er sterkere.

Figur 5.2 Andel lærere som i løpet av det siste året (2008) har deltatt i videreutdanningstilbud med ulik grad av tilrettelegging, etter skoletype



Det er ingen vesentlige forskjeller mellom lærere på yrkesfaglige utdanningsprogram og lærere på studieforberedende utdanningsprogram når det gjelder hvor stor del av videreutdanningstiltakene som er særlig tilpasset lærernes behov.

Som nevnt over tar ni av ti lærere videreutdanning parallelt med at de er i jobb. Det kan være læringsmessig gunstig å kombinere enkelte videreutdanninger med aktiv utøvelse av yrket. Vel så viktig er det likevel at lærere ganske sjelden får permisjon med lønn for å ta videreutdanning. Det betyr at å ta videreutdanning krever en stor innsats av den enkelte lærer, eller at lærerne er villige til å redusere inntekten sin for å delta. Men også det å få permisjon uten lønn kan i mange tilfeller være vanskelig. Analyser av data fra Lærevilkårsmonitoren 2003 viser at 29 prosent av det pedagogiske personalet i grunn- og videregående skole som deltok i videreutdanning, fikk finansiering fra arbeidsgiver for hele eller deler av tiden de brukte på videreutdanning, for eksempel i form av fri fra jobb med lønn for å delta på samlinger i arbeidstiden. I arbeidslivet som helhet var det i samme periode 35 prosent av dem som deltok i videreutdanning, som fikk en eller annen form for finansiering fra arbeidsgiver av tiden de brukte for å ta videreutdanning. Det samme datamaterialet tyder på at de med høyere utdanning oftere enn andre får slik arbeidsgiverfinansiering av videreutdanning: 38 prosent blant dem med kort høyere utdanning og 48 prosent blant dem med lang høyere utdanning (over fire år). Lærere fikk i 2003 med andre ord sjeldnere enn andre med høy utdanning arbeidsgiverfinansiert tid til å ta videreutdanning.

Andelen lærere som får arbeidsgiverfinansiering av tid brukt på å ta videreutdanning i 2008, lar seg dessverre ikke anslå, da vi ikke har data om i hvilken grad de som har deltatt i videreutdanning, har kunnet delta innenfor arbeidstiden. Imidlertid er

det færre blant det pedagogiske personalet i 2008 enn i 2003³⁵ som tar full permisjon for å ta videreutdanning (3 prosent kontra 17 prosent), og flere som jobber fullt (75 prosent kontra 65 prosent) eller tar delvis permisjon (17 prosent kontra 11 prosent). Dette må trolig sees i sammenheng med at flere tilbud nå er organisert praktisk på en slik måte at det er lettere å kombinere videreutdanning og jobb, men det kan også være et uttrykk for at det er vanskeligere å ta full permisjon. Også når man ser på kun grunnskolelærere, som er den gruppen det er lettest å sammenligne i de to undersøkelsene, har det skjedd en dreining i samme retning: Færre tar full permisjon i 2008 enn i 2003 (3 prosent kontra 15 prosent), og flere jobber trolig fullt (74 kontra 70 prosent, ikke signifikant) eller tar delvis permisjon (19 kontra 9 prosent). Tallgrunnlaget for andelen som får lønn under permisjon er derimot så lavt at det ikke gir grunnlag for sikre konklusjoner.

Drivkrefter og motivasjon

Lønnssystemet for lærere i grunnsopplæringen er et kompetansebasert lønssystem. Lengden på den formelle utdanningen bestemmer hva slags lønn som gis. Lønssystemet er også innrettet slik at formell videreutdanning gir uttelling i form av økt lønn uten en vurdering av relevansen av videreutdanningen for stillingen (Seip 2005). Det er med andre ord økonomisk gunstig for en lærer å ta videreutdanning, men det er et åpent spørsmål hvorvidt lønnsøkningene er så store at de gir sterke insentiver til å ta slik utdanning. Dette må også sees i forhold til at læreren selv ofte har måttet finansiere mye av tiden han/hun bruker på å ta videreutdanningen. Kun 18 prosent av det pedagogiske personalet i grunnskolen og videregående opplæring oppgir høyere lønn som en grunn til å ta videreutdanning.

Videreutdanning er i stor grad ønsket av den enkelte lærer selv. Undersøkelsen som ble gjennomført i 2008 viser at kun i ett av ti tilfeller skjer deltakelsen mest ut fra arbeidsgivers ønske. I 59 prosent av tilfellene skjer deltakelsen mest ut fra eget ønske og i 30 prosent av tilfellene ut fra en kombinasjon av arbeidsgivers og eget ønske. Dette har ikke endret seg fra 2003, da situasjonen var nesten eksakt den samme (Hagen, Nyen og Folkenborg 2004: 32, 94). Videreutdanning framstår med andre ord som en måte å skaffe seg ny kompetanse på som i større grad er ønsket av lærerne selv enn av deres arbeidsgivere. Dette bekreftes også av kvalitative intervjuer med skoleeiere, rektorer og lærere gjennomført i 2003 og i perioden 2006–2008 (se Hagen, Nyen, Folkenborg 2004 samt delrapportene fra evalueringen av «Kompetanse for utvikling»).

I videregående skole er det vanligere at lærerne tar videreutdanning fordi arbeidsgiver ønsker det. 20 prosent av deltakelsen i videreutdanning i videregående skole skjer mest

³⁵ Datakildene for sammenligningen er Lærevilkårsmonitoren for 2003 og 2008 og ikke den separate lærerundersøkelsen.

ut fra arbeidsgivers ønsker, slik lærerne opplever det, mot kun 7 prosent i grunnskolen. Det er særlig lærerne i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene som deltar i videreutdanning fordi arbeidsgiver ønsker det (29 prosent). I grunnskolen deltar lærerne mer etter eget ønske (61 prosent) eller ut fra en kombinasjon av arbeidsgivers og eget ønske (32 prosent). I videregående skole skjer videreutdanningen i 53 prosent av tilfellene etter eget ønske og i 25 prosent av tilfellene ut fra en kombinasjon av arbeidsgivers og eget ønske.

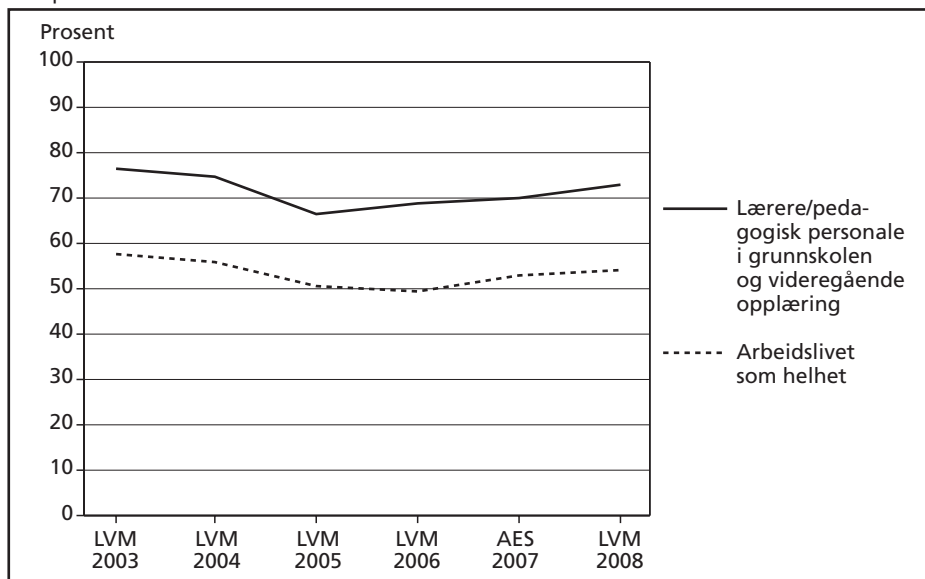
Selv om mange lærere føler behov for opplæring på ulike områder, er det likevel relativt få som føler stort behov for mer formell utdanning. I lærerundersøkelsen fra 2003 er det kun 6 prosent som føler stort behov, og 22 prosent som føler noe behov for mer formell utdanning. Videreutdanningen for lærere er i stor grad knyttet til det å gjøre en bedre jobb og i mindre grad knyttet til kvalifisering for annet arbeid og mobilitet i arbeidsmarkedet (analyser av Lærevilkårsmonitoren 2003). 65 prosent av det pedagogiske personalet i grunnopplæringen tar videreutdanning for å gjøre en bedre jobb, mot 42 prosent i arbeidslivet som helhet. Personlig interesse (44 prosent og 41 prosent) er også viktig for både lærere og arbeidslivet som helhet. Motiver knyttet til intern eller ekstern mobilitet, som å søke ny jobb / stå sterkere på arbeidsmarkedet (28 prosent og 33 prosent) og nye oppgaver / ny stilling internt i virksomheten (23 prosent og 19 prosent) har om lag samme vekt for lærere og for arbeidslivet som helhet, men mindre vekt enn de jobbrelaterte og personlige motivene.

5.2 Kurs og annen opplæring blant lærere

I perioden 2003 til 2008 har andelen pedagogisk personale i grunnskolen og videregående opplæring som har deltatt i kurs og annen opplæring, variert mellom 66 og 76 prosent i løpet et år (Hagen, Nyen og Nadim 2008). Vi måler her kun kurs og annen opplæring som *ikke* gir formell kompetanse, og som gjerne betegnes som etterutdanning innen skolesektoren. Datakilden er Lærevilkårsmonitoren. Kursdeltakelsen er høyere blant pedagogisk personale i grunnskolen og videregående opplæring enn i arbeidslivet som helhet. I samme periode har gjennomsnittlig årlig kursdeltakelse i arbeidslivet som helhet variert mellom 49 og 57 prosent.

Kursdeltakelsen blant det pedagogiske personalet i grunnskolen og i videregående skole ligger omtrent på linje med eller litt over gjennomsnittet for sysselsatte med høyere utdanning generelt. Blant dem med høyere utdanning inntil fire år varierer deltakelsesandelen fra 57 til 71 prosent i perioden 2003–2008, mens deltakelsesandelen blant dem med lang høyere utdanning over fire år varierer fra 66 til 74 prosent i samme periode (Dæhlen og Nyen 2009).

Figur 5.3 Andel lærere som har deltatt i kurs og annen opplæring som ikke gir formell kompetanse 2003–2008



Kilde: Lærevilkårsmonitoren (LVM) 2003–2006 og 2008. Adult Education Survey (AES) 2007.

De separate lærerundersøkelsene som ble gjort i 1998, 2003 og 2008, viser gjennomgående høyere deltakelsestall enn hva lærevilkårsmonitordataene viser, men utviklingen er den samme. Også målt gjennom de separate lærerundersøkelsene, er deltakelsesandelene nokså konstante gjennom det siste tiåret. I 2008 oppga 80 prosent av lærerne at de hadde deltatt i kurs eller annen opplæring, mens andelen i 2003 var 83 prosent og 82 prosent i 1998³⁶.

Begge dataseriene viser med andre ord at andelen som har deltatt på kurs, er ganske stabil gjennom det siste tiåret. Lærevilkårsmonitordataene tyder imidlertid på at en nedadgående trend har blitt snudd etter 2005. Økningen er likevel moderat tatt i betraktning av den store satsingen på kompetanseutvikling som «Kompetanse for utvikling» er i perioden 2005–2008. Nivået i 2008 er heller ikke kommet helt opp igjen til nivået i 2003.

Data presentert nedenfor om andelen lærere som har deltatt i opplæring innen ulike tema, viser imidlertid en økning i andelen lærere som har deltatt i opplæring innen

³⁶ Årsakene til at deltakelsesnivået ligger litt høyere i de separate undersøkelsene enn i Lærevilkårsmonitoren, kan ikke fastslås med sikkerhet, men den mest sannsynlige forklaringen er at egne undersøkelser om kompetanseutvikling i større grad besvares av lærere som faktisk har deltatt i kompetanseutvikling. Samtidig gjør definisjonen av pedagogisk personale i Lærevilkårsmonitoren at man også fanger opp noen ansatte som ikke jobber som lærere. Differansen mellom de ulike datakildene er den samme i 2003 og 2008 og tyder på at det ikke er tilfeldige målefeil det enkelte år som er årsaken.

både faglige tema og pedagogisk-metodiske tema. Økningen kan skyldes at den enkelte deltar på flere tiltak enn før, eller at opplæringstiltakene i større grad kombinerer både faglige og metodiske tema.

I grunnskolen har 80 prosent av lærerne deltatt i kurs og annen opplæring som ikke gir formell kompetanse i løpet av 2008. I videregående skole har 81 prosent av lærerne deltatt. Det er ikke noen vesentlig forskjell i kursdeltakelsen mellom lærere i studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram. Blant dem som underviser i studieforberedende utdanningsprogram, har 84 prosent deltatt i kurs og annen opplæring, mens 80 prosent av lærerne i yrkesfaglige utdanningsprogram har deltatt. Blant lærere som underviser i begge typer program, har 78 prosent deltatt.

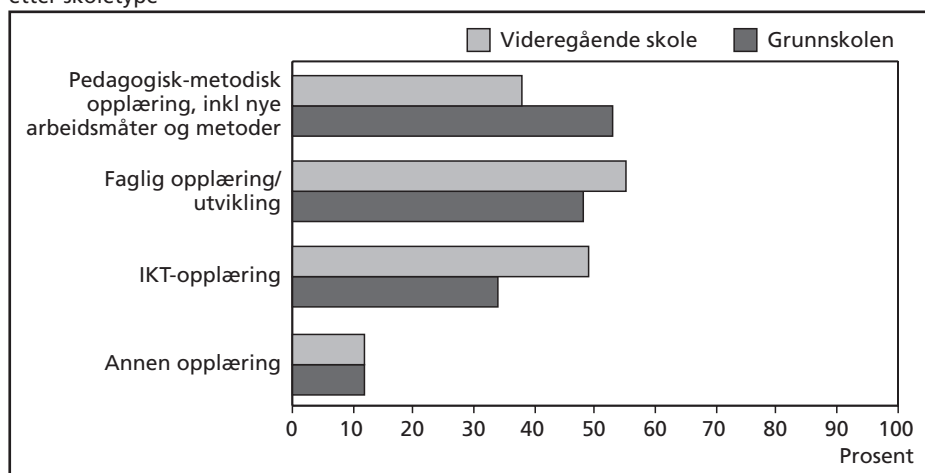
Innhold

Kursvirksomheten de senere årene har særlig dreid seg om læreplananalyse, faglig oppdatering/utvikling, pedagogisk bruk av IKT og pedagogisk-metodiske tema, blant annet tilpasset opplæring. 50 prosent av lærerne deltok i 2008 på faglige kurs og i opplæring, 49 prosent deltok i pedagogisk-metodisk opplæring, 39 prosent i IKT-opplæring og 12 prosent i annen opplæring. Lærerundersøkelsen i 2003 viste at 44 prosent av lærerne hadde deltatt i opplæring i pedagogisk bruk av IKT, 42 prosent i faglig oppdatering/utvikling innenfor sitt eget fagfelt og 32 prosent i pedagogisk-metodisk opplæring. I tillegg hadde 7–22 prosent av lærerne deltatt innenfor forskjellige andre områder. Som nevnt over viser tallene en økning i andelen som har deltatt i opplæring i faglige tema og pedagogisk-metodiske tema. I tillegg viser tallene en endring når det gjelder hvilke opplæringstiltak lærerne deltar i: Færre deltar i IKT-opplæring, og klart flere deltar i opplæring i pedagogisk-metodiske tema. Dette er i tråd med de innholdsmessige prioriteringene som ligger i strategidokumentet, til tross for at skoleeierne ikke er forpliktet til å følge disse prioriteringene.

Aktivitetsrapporteringen i forbindelse med «Kompetanse for utvikling» gir en mer detaljert tematisk inndeling av kompetanseutviklingstiltakene. På grunnlag av denne rapporteringen ble det i 2007 estimert at 59 prosent av lærerne hadde deltatt i kompetanseutviklingstiltak innen tilpasset opplæring, 58 prosent innen faglig utvikling, 56 prosent innen pedagogisk bruk av IKT og 53 prosent innen læreplananalyse (Jordfald og Nyen 2008). Det er også mange som har deltatt i kompetanseutvikling innen organisasjonsutvikling og elevvurdering (39 og 36 prosent). Underveis i strategiperioden har det vært en dreining i deltakelsen bort fra læreplananalyse og fag og mer i retning av elevvurdering, noe som med unntak av nedgangen i faglig kompetanseutvikling, kan forklares med innfasingen av Kunnskapsløftet. Kompetanseutvikling er et videre begrep enn kurs og favner også om blant annet nettverk og videreutdanning, men kurs er den mest tungtveiende delen av dette målt i antall deltakere.

Det er en klar forskjell på innholdet i kursene og opplæringen som henholdsvis lærere i grunnskolen og den videregående skole deltar i. Lærere i grunnskolen deltar i større grad i kurs og opplæring med pedagogisk-metodiske tema enn det lærere i videregående skole gjør. Til gjengjeld deltar lærere i videregående mer på faglige kurs og opplæringstiltak og IKT-opplæring. Kvalitative intervjuer gir inntrykk av man i større grad er «ferdig med» IKT-opplæringen i grunnskolen, det vil si at det har vært større trykk på dette i tidligere år enn i strategiperioden, mens det i videregående skole fortsatt er et udekket opplæringsbehov. Kvalitative intervjuer gir også inntrykk av at pedagogisk-metodisk opplæring er mer vektlagt i grunnskolen enn i videregående skole.

Figur 5.4 Andel lærere som har deltatt på ulike typer kurs og i annen opplæring siste år (2008), etter skoletype



Innenfor videregående skole er det lærerne på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene som i minst grad har deltatt i pedagogisk-metodisk opplæring, 36 prosent, kontra 52 prosent på studieforberedende program. Også når det gjelder opplæring i fagene, har lærerne på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene deltatt mindre, 48 prosent, kontra 52 prosent på studieforberedende. IKT-opplæringen er ganske jevnt fordelt, med 48 prosent deltakelse i yrkesfagene og 52 prosent i de studieforberedende programmene.

Tilbydere og arrangører

Å få i stand et tilbud og å stå for selve opplæringen er to forskjellige roller. Både skoleeier, skolen og eksterne institusjoner/kurstilbydere er viktige for å få laget et tilbud. Viktigst er skoleeier. 59 prosent av lærerne har deltatt på kurs eller i annen opplæring arrangert av egen kommune/fylkeskommune, inklusive interkommunale tilbud. 45 prosent har

deltatt i tilbud arrangert av egen skole, og 34 prosent har deltatt i tilbud arrangert av andre enn egen skole/kommune.

Skoleeier er enda mer sentral som arrangør av tilbud i grunnskolen enn i videregående skole. 63 prosent av lærerne i grunnskolen deltok i løpet av 1998 på et kurs arrangert av kommunen/fylkeskommunen eller interkommunal enhet, mot 50 prosent av lærerne i videregående skole. Egen skole står for tilbud til en omtrent like høy andel blant både grunnskolelærere (45 prosent) og lærere på videregående skole (43 prosent). Derimot har flere lærere i videregående skole enn i grunnskolen deltatt i tilbud utenom skolen eller skoleeiers regi, 43 prosent mot 31 prosent. Dette gjelder særlig lærerne på studieforberedende program, hvorav 50 prosent har deltatt, mot 37 prosent blant lærere på yrkesfaglige program. Fylkeskommunale og egne tilbud når lærere i begge typer program i nesten like stor grad.

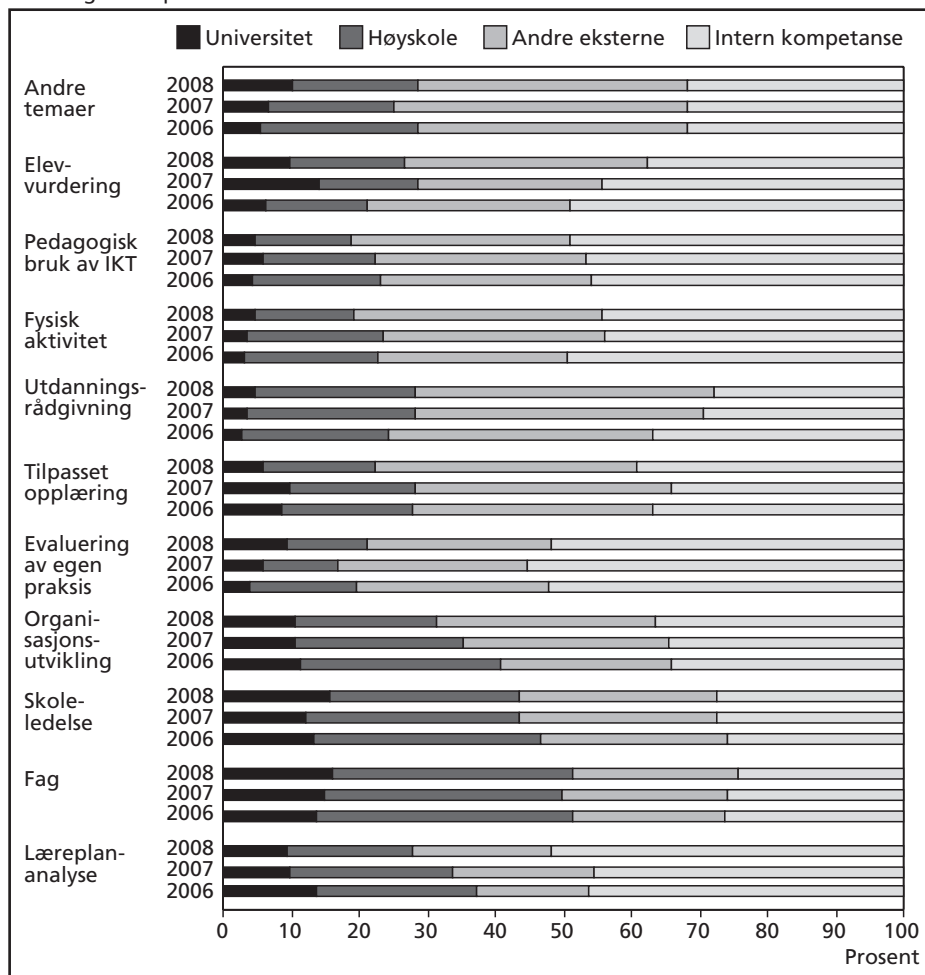
Eksterne private kursarrangører står for selve opplæringen i de fleste kurs- og opplæringstiltakene. I 2003 sto de for opplæringen i 27 prosent av tiltakene. I 2008 har denne andelen økt til 37 prosent av tiltakene. For øvrig har det ikke skjedd signifikante endringer fra 2003 til 2008. Ansatte i kommunen/fylkeskommunen står i 2008 for opplæringen i 19 prosent av tiltakene (24 prosent i 2003), mens egne kolleger står for 15 prosent (13 prosent i 2003). Høyskoler står for opplæringen i 11 prosent av tiltakene (mot 14 prosent i 2003), mens universitetene står for opplæringen i 5 prosent av tiltakene (3 prosent i 2003). Utdanningsavdelingen hos Fylkesmannen står for opplæringen i 4 prosent av tiltakene (7 prosent i 2003).

Det er små forskjeller mellom grunnskole og videregående skole, med unntak av at høyskolene er mer vanlige som tilbydere i grunnskolen, og at det er noe vanligere i videregående skole at folk fra egen skole står for opplæringen.

Aktivitetsrapporteringen i forbindelse med strategien gir muligheter til å se hvem som står for opplæringen eller veiledningen innenfor ulike tematiske områder. Selv om rapporteringen omfatter alle tiltak, også videreutdanning og tiltak som ikke nødvendigvis kan betegnes som opplæring, vil kurs og annen opplæring utgjøre den dominerende delen. Figur 5.5 (på neste side) omfatter også tiltak for skoleledere.

Det trekkes inn kompetanse utenfra skolen eller kommunen i gjennomsnitt 50–80 prosent av skolene hvor lærere har deltatt i tiltak, avhengig av hvilke temaområder det er snakk om. Størst innslag av interne krefter fra skolen eller i kommunen er det når det gjelder evaluering av egen praksis, elevvurdering, læreplananalyse, fysisk aktivitet og pedagogisk bruk av IKT, dette gjelder over 40 prosent av skolene. Av eksterne tilbydere har andre eksterne kompetansemiljøer enn universitet og høyskoler vært involvert i tiltak på like mange skoler som universiteter og høyskoler har vært. Innen tilpasset opplæring og pedagogisk bruk av IKT i grunnskolen har andre eksterne tilbydere stått for tiltak i flere skoler enn universitetene og høyskolene har gjort. Universitetene og høyskolene står for tilbudet som gis i mellom 20 og 50 prosent av de skolene som har deltatt i kompetanseutvikling, avhengig av hvilket kompetanseområde det er

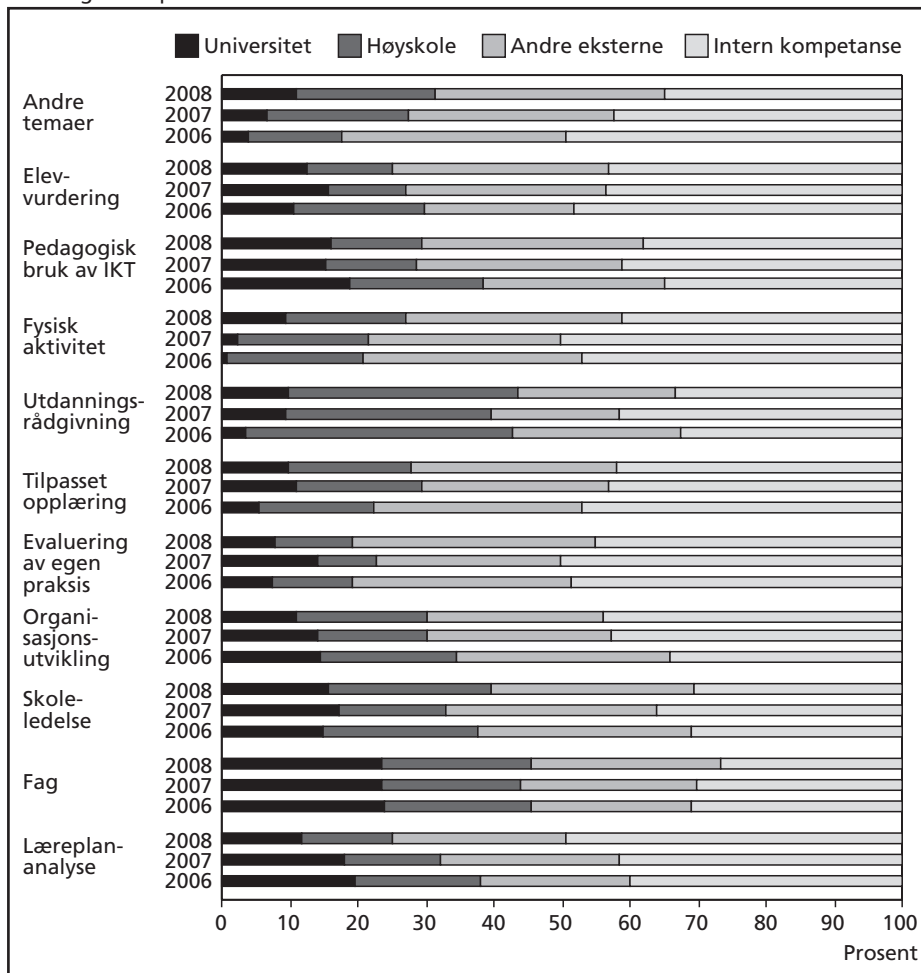
Figur 5.5 Andel grunnskoler, etter hvilke grupper av tilbydere som står for kompetanse-utviklingstiltak på ulike områder 2006–2008



snakk om. Universitetene og høyskolene står for tilbudet i om lag halvparten av skole-ene hvor lærere har deltatt i fagrettet kompetanseutvikling. Også innen skoleledelse, organisasjonsutvikling og læreplananalyse står universitetene og høyskolene sterkt, selv om intern kompetanse i kommunene og fylkeskommunene også i stor grad brukes på det siste området.

For videregående opplæring er hovedbildet for så vidt det samme, men det er også et par interessante forskjeller. Innen videregående opplæring brukes universitets- og høyskolesektoren samlet sett litt sjeldnere som tilbydere av faglige kurs (som ikke gir formell kompetanse) for skoleledelse og organisasjonsutvikling. Det er først og fremst høyskolene som har en svakere posisjon overfor videregående skole på disse områdene

Figur 5.6 Andel videregående skoler, etter hvilke grupper av tilbydere som står for kompetanse-utviklingstiltak på ulike områder 2006–2008

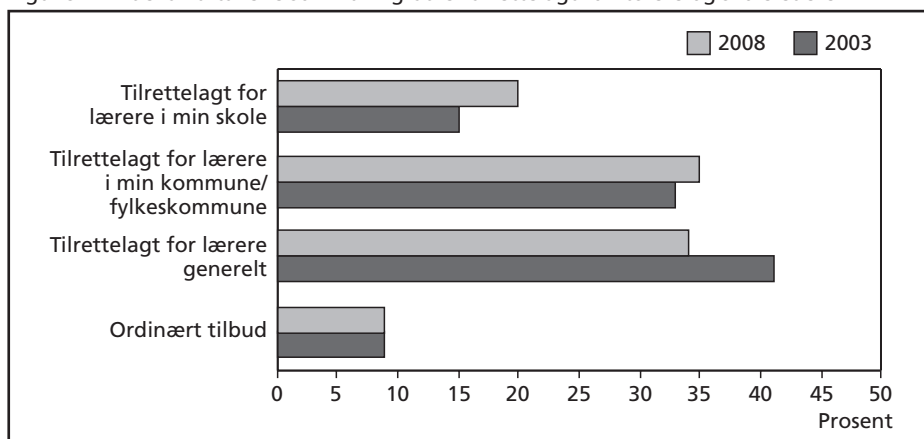


– universitetene står for en like stor andel av disse tiltakene overfor videregående skole som de gjør overfor grunnskolen.

Organisering og finansiering

Opplæringstiltak som ikke gir formell kompetanse er tilrettelagt for lærere og skoleledere i langt større grad enn videreutdanningen. Det var situasjonen også i 2003, og utviklingen har siden da gått i retning av enda mer skreddersyng av tiltak, men endringene er likevel relativt små siden 2003.

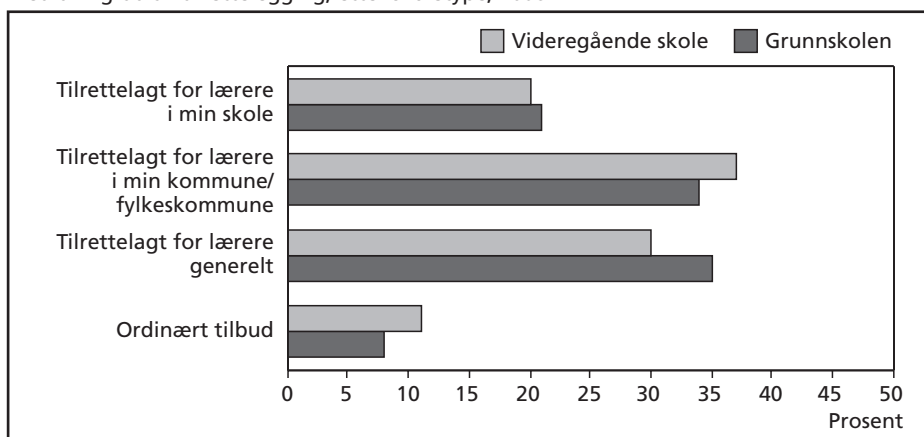
Figur 5.7 Andel av tiltakene som i ulik grad er tilrettelagt for lærere og skoleledere



Figur 5.7 viser at et knapt flertall av opplæringstiltakene er tilrettelagt spesielt for lærere i kommunen/fylkeskommunen eller på skolen. Det har vært en økning i omfanget og andelen av slike tiltak og en tilsvarende reduksjon av tiltak som er tilrettelagt generelt for lærere eller skoleledere. Strategien «Kompetanse for utvikling» stimulerer til en slik utvikling ved at pengene tildeles direkte til skoleeiere og ikke via tilbyderne.

Det er små forskjeller i graden av tilrettelegging av kurs mellom grunnskolen og videregående skole, men det er noe vanligere at kurstilbudet er tilrettelagt for lærerne i grunnskolen enn i videregående skole. Forskjellene er imidlertid mye større når det gjelder videreutdanningen, jmf omtale i kapittel 5.1. Mellom yrkesfaglærere og lærere i studieforberedende fag er det imidlertid en forskjell også når det gjelder tilretteleggingen av kurs. Tilbudene for yrkesfagene er oftere tilrettelagt spesielt for

Figur 5.8 Andel av lærere som har deltatt i kurs og opplæringstilbud, som har deltatt i tilbud med ulik grad av tilrettelegging, etter skoletype, 2008



skoleeier og skolen, mens tilbudene for de studieforberedende fagene er mer tilrettelagt for lærere generelt. Det skjer med andre ord en større grad av skreddersøm når det gjelder yrkesfagene.

Kurs og annen opplæring foregår som regel innenfor arbeidstiden (Hagen, Nyen og Folkenborg 2004: 33). Tiden som brukes på tiltaket, finansieres derfor som regel av arbeidsgiver. I om lag en fjerdedel av tilfellene deltar læreren på fritiden. Kurspenger og lignende dekkes nesten alltid av arbeidsgiver (Hagen, Nyen og Folkenborg 2004: 31).

Drivkrefter for deltakelse

Slik lærerne ser det, er kurs og annen opplæring i mye større grad enn videreutdanning ønsket av arbeidsgiver. 23 prosent av kursdeltakelsen skjer mest etter arbeidsgivers ønske og 40 prosent etter en kombinasjon av arbeidsgivers og eget ønske. I 36 prosent av tilfellene skjer deltakelsen mest ut fra eget ønske (Hagen, Nyen og Folkenborg 2004: 32).

Kurs og annen opplæring er i enda større grad enn videreutdanning knyttet til det å gjøre en bedre jobb og i liten grad knyttet til kvalifisering for annet arbeid og mobilitet i arbeidsmarkedet. Data fra Lærevilkårsmonitoren 2003 viser at 62 prosent av det pedagogiske personalet i grunnopplæringen deltar i kurs og annen opplæring for å gjøre en bedre jobb. Det er bare 5–6 prosent som deltar for å kvalifisere seg for ny stilling eller nye oppgaver. At opplæringen er pålagt av overordnede (35 prosent), og at den skjer ut fra personlig interesse (36 prosent), er derimot viktigere motiver. Det er liten forskjell mellom det pedagogiske personalet i skolen og arbeidslivet som helhet når det gjelder motivene for å delta.

Lærere velger selv å ta videreutdanning for å gjøre en bedre jobb der de er, mens videreutdanning i arbeidslivet som helhet i større grad er knyttet til kvalifisering for annet arbeid. Derimot skiller lærernes motiver for å ta kurs og annen opplæring som ikke gir formell kompetanse, seg lite fra arbeidslivet for øvrig. Her er det mer en kombinasjon og blanding av arbeidsgivers ønsker og egne ønsker, slik det også er i arbeidslivet for øvrig.

5.3 Uformell læring blant lærere

Læring skjer ikke bare gjennom opplæring, den skjer også gjennom en lang rekke andre aktiviteter. Noen av dem kan ha læring som formål, som for eksempel når man leser faglitteratur på egen hånd eller deltar i kollegaveiledning. Andre aktiviteter har ikke nødvendigvis egen læring som formål, som undervisning, samtaler med andre lærere og

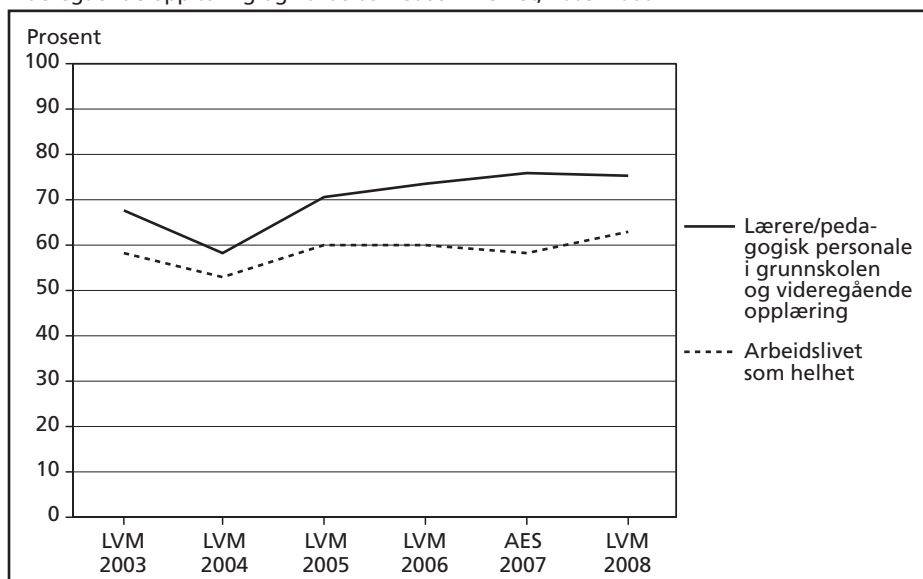
så videre, men kan likevel på ulike måter gi læringseffekter for lærerne ved å stimulere til refleksjon over egen praksis. Slik læring betegnes som uformell læring.

Lærerarbeidet har tradisjonelt vært et individuelt arbeid, hvor de fleste arbeidsoppgavene har blitt utført av den enkelte alene: Man har forberedt undervisningsopplegget alene, man har stått alene foran klassen, og man har rettet oppgaver alene. Arbeidsavtalen reflekterte også dette ved å regulere leseplikter, men ikke tid for samarbeid lærerne imellom. Også i andre land har lærerrollen blitt beskrevet som svært individualisert og kanskje enda mer enn i Norge (Fullan 1995). Vilåårene for læring gjennom det løpende arbeidet vil ikke være gode med en slik lærerrolle, fordi mulighetene for å lære av kolleger er små. Kompetanseutvikling i læreryrket har derfor tradisjonelt skjedd gjennom aktiviteter utenom det daglige liv i skolen, og kompetanseutvikling har vært mer eller mindre synonymt med etter- og videreutdanning. Imidlertid beskriver ikke den individualiserte lærerrollen lenger virkeligheten for de fleste lærere, spesielt ikke i grunnskolen. I mange år har de fleste lærere samarbeidet i team. Hva de har samarbeidet om, har variert fra skole til skole, men i grunnskolen har mange samarbeidet om hvilke tema de skal undervise i, og når de skal gjøre det. Noen samarbeider også om valg av arbeidsformer/metoder i undervisningen. En god del lærere oppgir også at de har samarbeidet om selve gjennomføringen av undervisningen (Hagen, Nyen og Folkenborg 2004). De sistnevnte formene for samarbeid gir sterkere muligheter for å lære av hverandre fordi det stimulerer til gjennomtenkning av egne pedagogiske valg.

Mens det er lett å være enig i at et kjernevilkår for å lære gjennom opplæring er å faktisk delta i opplæring, er det ikke så selvsagt hvordan man skal lage en indikator for uformell læring. I Lærevilkårsmontoren brukes en enkel indikator for «læringsintensivt arbeid» som bygger på sentrale funn fra forskning om læring i arbeidslivet (se bl.a. Skule og Reichborn 2000). Det antas at en kombinasjon av ytre krav/forventninger til læring og tilgang på gode læringsressurser for å imøtekomme disse forventningene vil gi gode vilkår for læring. De som har et «læringsintensivt arbeid», er derfor de som både møter store krav til læring i jobben, og som har gode muligheter til å lære gjennom det daglige arbeidet, slik de selv opplever det. Målt på denne måten har 67–75 prosent av det pedagogiske personalet et læringsintensivt arbeid i perioden 2003–2008. Til sammenligning er tilsvarende tall for arbeidslivet som helhet i samme periode 58–63 prosent. Det lave nivået i 2004 skyldes en metodisk forskjell det året (annen spørsmålssekvens), og 2004 kan derfor sees bort fra.

Selv om lærere har mer læringsintensivt arbeid enn gjennomsnittet for arbeidslivet som helhet, har de litt mindre læringsintensivt arbeid enn andre sysselsatte med høyere utdanning. Forskjellene har likevel blitt noe utjevnet, fordi det har vært en økning i andelen med læringsintensivt arbeid blant lærerne gjennom perioden. Blant dem med høyere utdanning med inntil fire års varighet har 69–75 prosent hatt et læringsintensivt arbeid i perioden, og blant dem med mer enn fire års høyere utdanning har 76–87 prosent et slikt arbeid.

Figur 5.9 Andel med læringsintensivt arbeid blant pedagogisk personale i grunnskolen og videregående opplæring og i arbeidslivet som helhet, 2003–2008



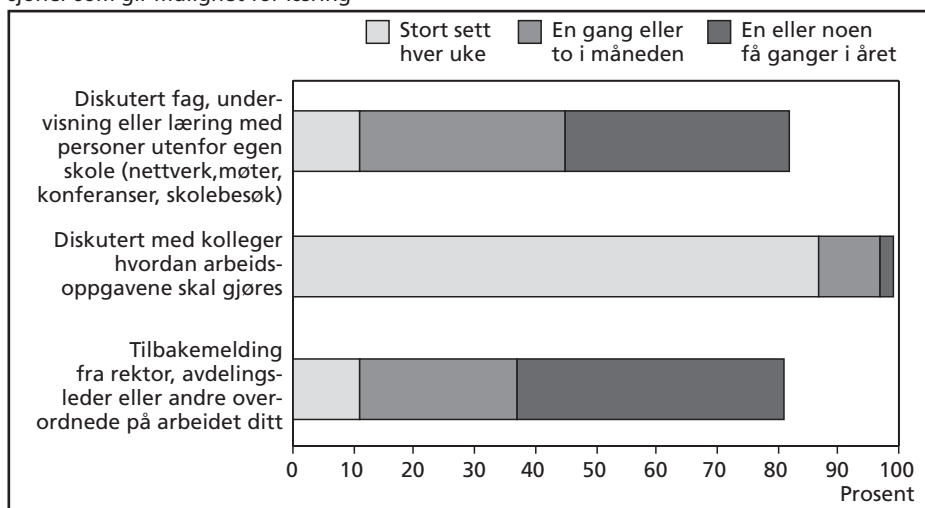
Kilde: Lærevilkårsmonitoren (LVM) 2003–2006 og 2008. Adult Education Survey (AES) 2007.

Fra 2003 til 2008 har andelen lærere med læringsintensivt arbeid økt fra 67 til 75 prosent. Endringen fra 2005, da strategiperioden begynte, til 2008 er på 5 prosentpoeng, fra 70 til 75 prosent. Endringene er ikke store, men viser en tendens til at noen flere ansatte i skolen får gode vilkår for uformell læring, slik de selv opplever det. Det er både læringsmulighetene og læringskravene som bidrar til økning.

Læringen gjennom det daglige arbeidet og gjennom andre kilder enn opplæring krever også tid: tid til å tenke gjennom egen praksis og hvordan den kan forbedres. Kildene for læringen kan være kolleger fra egen skole eller lærere fra andre skoler, skoleledelsen, litteratur, impulser man har fått på arrangementer, og egen refleksjon.

Figur 5.10 (på neste side) viser at det er en langt større grad av kollegiale arbeidsformer i norsk skole enn det gamle bildet av læreryrket tilsier. Nesten ni av ti lærere diskuterer ukentlig med kolleger hvordan arbeidsoppgavene skal gjøres. Slike diskusjoner kan ha ulikt innhold og vil i varierende grad gripe inn i den enkeltes faglige og pedagogiske valg, men diskusjonene gir i hvert fall et potensial for læring i det daglige arbeidet. Tilbakemelding fra rektor eller andre overordnede på arbeidet forekommer for de fleste lærere ganske sjelden. «The silent contract» (Berg 1990) som er et bilde på en situasjon hvor lærerne uforstyrret skal ta seg av det som skjer i klasserommet, mens rektor tar hånd om det andre, har fremdeles en viss gyldighet, til tross for de senere årenes sterke vektlegging av rektors rolle som pedagogisk leder. Faktisk er det minst like mange som diskuterer fag, undervisning og læring med personer utenfor

Figur 5.10 Andel lærere i grunnskolen og videregående opplæring som har vært i ulike situasjoner som gir mulighet for læring



egen skole, som det er som får tilbakemelding fra overordnede på arbeidet sitt, noe som kan sammenheng med økningen i omfanget av faglige nettverk mellom skoler innenfor samme kommune/fylke (Hagen, Nyen og Nadim 2008). I 2008 er det hele 46 prosent av lærerne i grunnskolen og i videregående skole som har deltatt i faglige nettverk med lærere fra andre skoler. Slike nettverk er enda vanligere for lærere i videregående skole enn for lærere i grunnskolen. I grunnskolen er andelen 41 prosent og i videregående skole 57 prosent.

De aller fleste lærere både i grunnskolen og videregående skole diskuterer ukentlig med kolleger hvordan arbeidsoppgavene skal gjøres, selv om andelen er noe høyere i grunnskolen (89 prosent) enn i videregående skole (81 prosent). Derimot er det stor forskjell mellom grunnskolen og videregående skole i hvor hyppig man får tilbakemelding fra overordnede. 43 prosent av lærerne i grunnskolen får slike tilbakemeldinger minst en gang i måneden, mot 22 prosent i videregående skole. 33 prosent av lærerne i videregående skole får aldri slik tilbakemelding, mot 12 prosent av lærerne i grunnskolen. Dette har i en viss, men beskjeden grad sammenheng med forskjeller i størrelsen på skolene og hvor spesialisert kompetansen er, men ulike oppfatninger om hvordan lærerrollen skal være, spiller nok også inn. Pedagogisk ledelse gjennom tilbakemeldinger på arbeidet burde kunne ha en relevans også i videregående skole. Innen videregående skole er det ikke forskjeller av betydning mellom lærere i studieforbereidende og yrkesfaglige utdanningsprogram. De største skolene både i grunnskolen og i videregående skiller seg ut med en noe lavere andel lærere som får tilbakemelding fra overordnede minst én gang i måneden. Hyppigheten av faglig og pedagogisk kontakt med personer utenfor egen skole, for eksempel gjennom møter og nettverk, synes å være omtrent den

samme i grunnskolen og videregående skole og innen studieforbereende og yrkesfaglige utdanningsprogram i videregående skole.

5.4 Skoleeieres beskrivelse av kompetanseutviklingstiltak

I forbindelse med evalueringen ble det i desember 2008 gjennomført en undersøkelse blant 150 offentlige skoleeiere, fordelt med 141 kommuner og ni fylkeskommuner. Denne undersøkelsen er en supplerende datakilde. Undersøkelsen blant 400 rektorer gir også interessante data om kompetanseutviklingstiltak.

I delrapport 2 ble det beskrevet to hovedmodeller for fordeling av midler lokalt: én modell hvor mesteparten av midlene ble fordelt direkte ut til skolene for at de skal kunne bruke midlene på tiltak prioritert på skolene, og en annen modell hvor mesteparten av midlene brukes på skoleeiernivå for å utvikle tiltak der. Den førstnevnte modellen stiller større krav til rektors administrative og faglige kapasitet til å jobbe med kompetanseutvikling og å finne tilbydere. Aktivitetsrapporteringen fra strategien viste at i gjennomsnitt 60 prosent av midlene til kompetanseutvikling i grunnskolen ble brukt på skoleeiernivå i 2007, men at variasjonen var stor. Innen videregående opplæring ble 59 prosent brukt på skoleeiernivå.

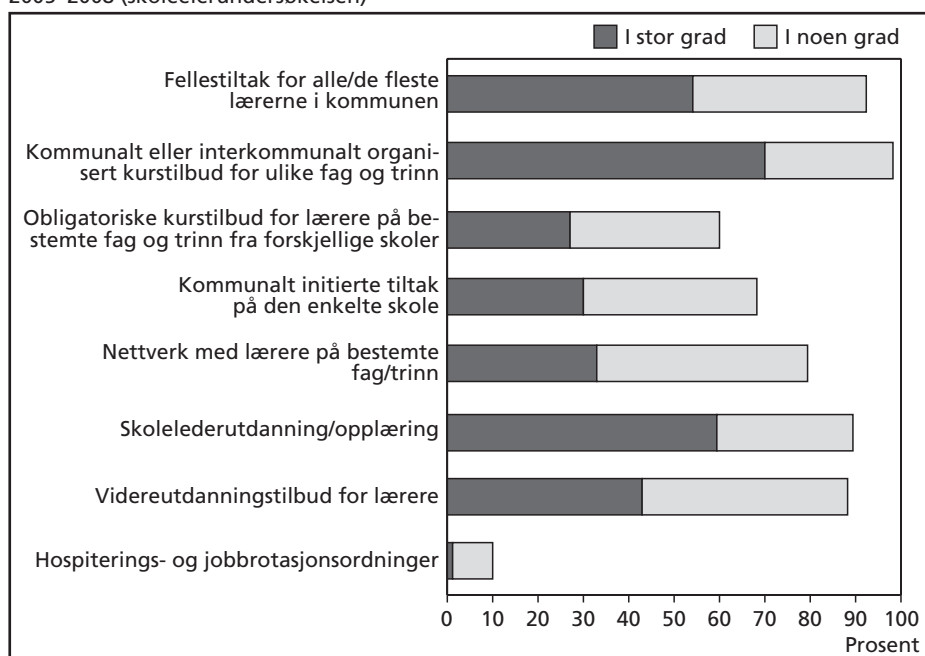
Undersøkelsen blant offentlige skoleeiere som ble gjennomført i desember 2008, bekrefter at det har vært stor variasjon i hvor stor andel som brukes på skoleeiernivå, men den bekrefter også hovedtrenden. I henhold til undersøkelsen ble 59 prosent av midlene i grunnskolen brukt på kommunenivå. Nesten halvparten av kommunene (46 prosent) brukte tre fjerdedeler eller mer på kommunenivå, nesten en tredjedel brukte alt på kommunenivå. De minste og de største kommunene brukte mest på kommunenivå. Andelen som brukes på kommunenivå, er klart fallende desto større kommunen er, opp til et nivå på cirka 20 000 innbyggere, for deretter å øke markant. Blant respondentene på fylkeskommunenivå var det for få som i intervjuet kunne oppgi prosentandel til at resultatene gjengis.

De fleste kommunene som fordeler midler direkte ut til skolene, har satsingsområder som ifølge skoleeier i stor (36 prosent) eller noen grad (32 prosent) styrer hva disse midlene skal brukes til. Kun en fjerdedel av kommunene legger ikke slike føringer. Det er særlig der hvor svært mye av midlene er fordelt direkte ut til skolene (> 75 prosent) at skoleeier i stor grad prøver å styre bruken av midler til kommunale satsingsområder.

Kommunene og fylkeskommunene rapporterer om at de i perioden 2005–2008 særlig har hatt kommunale/interkommunale kurstilbud for lærere og skoleledere. Dette samsvarer godt med caseintervjuene og lærerundersøkelsen. Derimot er det mange skoleeiere som rapporterer om at kommunen har hatt fellestiltak for alle / de fleste

lærerne i kommunen. Dette forekom sjelden i caseskolene. Det er også mange skoleeiere som rapporterer at kommunen har hatt et videreutdanningstilbud i strategiperioden. Såpass mange som 43 prosent av kommunene oppgir at de i stor grad har hatt slike tilbud. Dette har heller ikke kommet til uttrykk i samme grad gjennom casestudiene. Samtidig har heller ikke andelen lærere som har deltatt i videreutdanning, økt i perioden. Når det gjelder graden av satsing på videreutdanning, synes lærere og skoleeiere å ha ulike oppfatninger av hvor stor denne har vært.

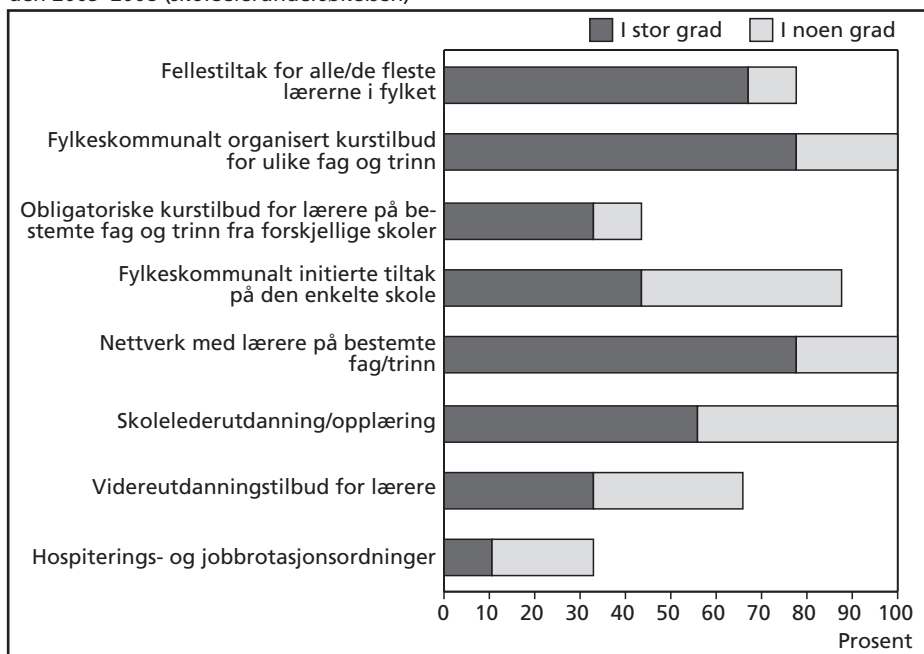
Figur 5.11 Andel kommuner som har hatt ulike typer kompetanseutviklingstiltak i perioden 2005–2008 (skoleeierundersøkelsen)



De ni fylkeskommunene som har svart på undersøkelsen, følger i stor grad det samme mønsteret som kommunene, selv om jevnt over høyere andeler av fylkeskommunene svarer at de har ulike tiltak i stor grad. Et klart unntak fra mønsteret er at fylkeskommunene i mye større grad bruker faglige nettverk med lærere på bestemte fag og trinn. Som omtalt i delrapport 3 fra evalueringen har disse nettverkene andre oppgaver på videregående skolenivå enn de har i grunnskolen, blant annet har de ofte ansvaret for å definere kompetansebehov og få i stand kompetanseutviklingstiltak.

Selv om de aller fleste kommuner og fylkeskommuner organiserer opplæringstiltak på kommunalt/fylkeskommunalt nivå for lærere, innebærer ikke det nødvendigvis at kommunalt organiserte tiltak er den viktigste delen av opplæringen. I 48 prosent av kommunene og i et flertall av fylkene (56 prosent) er det likevel vanligst blant lærerne

Figur 5.12 Andel fylkeskommuner som har hatt ulike typer kompetanseutviklingstiltak i perioden 2005–2008 (skoleeierundersøkelsen)



å delta i det kommunalt organiserte tilbudet, slik skoleeierne vurderer det. I 24 prosent av kommunene og ett fylke (11 prosent) er det vanligst å delta i tilbud organisert av den enkelte opplæringstilbyder, for eksempel høyskoler, universiteter eller private tilbydere. I de resterende kommunene og fylkene er det omtrent like mye av begge deler.

Også ni av ti rektorer som er intervjuet, mener at det finnes et kommunalt eller fylkeskommunalt kurstilbud i deres kommune/fylke. Nesten halvparten av rektorene (46 prosent) beskriver kommunens/fylkeskommunens tilbud som omfattende, mens 43 prosent sier kommunen/fylkeskommunen har et mer begrenset tilbud. Selv om andelen rektorer som mener kommunens tilbud er omfattende er lavere enn andelen skoleeiere som mener de i svært stor grad har et kommunalt opplæringstilbud, er det ikke tvil om at det store flertallet av kommuner/fylkeskommuner har et tilbud, og mange av dem et omfattende tilbud.

Mange ulike typer institusjoner står for opplæringen. Over åtte av ti kommuner oppgir at høyskoler har vært trukket inn for å stå for opplæringen i ett eller flere av kommunens tilbud, men universitetene, eksterne private kursarrangører og interne krefter på kommune- eller skolenivå nevnes også av mange. Interne krefter er litt sjeldnere brukt blant fylkeskommunene, her har de fleste brukt eksterne tilbydere.

Tabell 5.1 Andel kommuner eller fylkeskommuner etter hvilke tilbydere som har stått for opplæringen i kommunalt organiserte opplæringstilbud. Prosent

	Kommuner	Fylkeskommuner
Ansatte ved skoler eller administrasjonen i kommunen/fylket	54	44
Utdanningsavdelingen hos Fylkesmannen	21	0
Eksterne private kursarrangører	5	89
Universiteter	60	89
Høyskoler	84	89
Andre	26	11

5.5 Kompetanseutvikling for rektorer og skoleledere

Det har vært en langsiktig trend i retning av en profesjonalisering av rektorrollen. Fra å være den «første blant likemenn» har forventningene til rektors rolle dreid i retning av at han/hun skal utøve pedagogisk ledelse. Samtidig har forventningene til rektor som administrativ leder økt mange steder, blant annet på grunn av ansvaret for økonomistyring, som følge av overflytting av oppgaver fra skoleeierleddet til den enkelte skole.

Strategien «Kompetanse for utvikling» omfatter ikke bare lærere, men også rektorer og skoleledere for øvrig. En viktig datakilde for å kartlegge kompetanseutvikling for rektorer er en egen undersøkelse blant et representativt utvalg rektorer gjennomført i forbindelse med evalueringen i desember 2008. Tidligere undersøkelser av etter- og videreutdanning i skoleverket er en annen viktig datakilde for kompetanseutvikling blant skoleledere (Jordfald og Nergaard 1999; Hagen, Nyen og Folkenborg 2004).

Skoleledere har tradisjonelt deltatt mindre i videreutdanning enn lærere. Mens deltakelsesandelene blant lærere var på henholdsvis 10 prosent i 1998 og 16 prosent i 2003, var deltakelsesandelen blant skoleledere på 5 prosent både i 1998 og i 2003 (Jordfald og Nergaard 1999; Hagen, Nyen og Folkenborg 2004).

Skoleledere har derimot deltatt mer enn lærere i kurs og annen opplæring som ikke gir formell kompetanse. Hele 90 prosent av skolelederne hadde deltatt i slik kompetanseutvikling i 2003, mot 83 prosent blant lærerne.

Målt i antall timer til videreutdanning lå skoleledere i 2003 på noe over 50 timer per skoleleder i gjennomsnitt. Dette var noe lavere enn gjennomsnittet på 58 timer, men ikke så mye lavere som deltakelsesandelen skulle tilsi. Når skoleledere først deltok, deltok de med andre ord i tiltak med et ganske høyt timeantall. Antall timer til kurs og annen opplæring som ikke gir formell kompetanse, har vært høyt blant skoleledere,

om lag 72 timer per skoleleder i 2003 mot i underkant av 40 timer blant lærere. Også den ikke-formelle kompetanseutviklingen blant skoleledere er derfor preget av langvarige tiltak.

Skoleledelse har vært et av de prioriterte områdene i forbindelse med strategien «Kompetanse for utvikling». Særlig i de første par årene av strategiperioden var dette et høyt prioritert område, også lokalt (Hagen, Nyen og Hertzberg 2006, 2007; Jordfald og Nyen 2008).

Tiltak innen skoleledelse i forbindelse med strategien «Kompetanse for utvikling» har vært gjennomført både som videreutdanning som gir formell kompetanse og studiepoeng, og som andre typer opplæringsopplegg som ikke gir formell kompetanse og studiepoeng. Spørreundersøkelsen gjennomført blant rektorer i forbindelse med evalueringen viser at 81 prosent av rektorene i grunnskolen og videregående opplæring i løpet av strategiperioden 2005–2008 har deltatt i opplæring rettet mot dem som skoleledere. Deltakelsesandelen er høy både blant rektorer i grunnskolen (82 prosent) og rektorer i videregående skoler (79 prosent). 72 prosent av rektorene i grunnskolen og videregående opplæring har deltatt i opplæring eller utdanning rettet mot dem som skoleledere det siste året (2008). Det vanligste er å ha deltatt i ett tiltak, men det er mange rektorer som har deltatt i både to, tre, fire og fem tiltak.

Mens skillet mellom videreutdanning og etterutdanning for mange lærere er vesentlig, framstår dette skillet som mindre viktig for skolelederne. Mange rektorer er lite opptatt av om tiltaket gir formell kompetanse, og det finnes en god del tiltak av lengre varighet rettet mot skolelederne som ikke gir formell kompetanse.

Om lag halvparten av alle tilbud for rektorer har vært videreutdanningsopplegg. I alt 42 prosent av rektorene har deltatt i formell videreutdanning rettet mot dem som skoleledere i fireårsperioden. I grunnskolen er deltakelsesandelen i fireårsperioden 43 prosent og i videregående skole 32 prosent. Vi har ikke data om deltakelsesandelen i videreutdanning siste året eller timebruk på videreutdanning. Det er likevel ingen tvil om at en deltakelsesandel i videreutdanning blant rektorer på 42 prosent for fireårsperioden 2005–2008 representerer en massiv økning i videreutdanningsdeltakelsen blant rektorer. Derimot kan det se ut som om deltakelsen i kurs og annen opplæring som ikke gir formell kompetanse, er noe lavere i 2008 enn i 2003.

Både aktivitetsrapporteringen i forbindelse med strategien og kvalitative intervjuer som har vært gjennomført i forbindelse med evalueringen, viser at deltakelsesprosenten på kompetanseutviklingstiltak for rektorer og skoleledere i startfasen av strategiperioden 2005–2006 var høy, men at den har falt betydelig etter det. Skoleledelse har vært et prioritert område i strategien, noe som også framgår av strategidokumentet, og det er derfor ikke overraskende at det har vært et stort omfang av tiltak på dette området. Det har også vært et bevisst valg fra skoleeierne side om å starte kompetanseutviklingsstrategien med tiltak for rektorene og skolelederne.

Innhold

Hvorvidt man lykkes i ønsket om å styrke den organisatoriske læringen og den uformelle læringen på den enkelte skole, avhenger blant annet av rektors kompetanse og holdninger. Vektleggingen av skolelederopplæring i strategien kan sees på som et virkemiddel for å styrke slik læring. Innholdet i skolelederopplæringen er sentralt. Et interessant spørsmål er i hvilken grad rektorene deltar i opplæring i pedagogisk ledelse. Ikke alle rektorer som har deltatt i opplæring i perioden 2005–2008, har fått opplæring i pedagogisk ledelse, men en betydelig andel har det. 57 prosent av rektorene har deltatt i opplæring i pedagogisk ledelse i 2005–2008. I grunnskolen har 58 prosent av rektorene deltatt, mens 49 prosent av rektorene i videregående opplæring har deltatt.

Tilbydere

Det varierer hvilken type institusjon som står for skolelederopplæringen. Rektorer som har deltatt i opplæring i perioden 2005–2008 er spurt om hvem som sto for hoveddelen av opplæringen i det tilbudet de har deltatt i som har vært mest omfattende i tid. Offentlige høyskoler har den høyeste andelen av disse tiltakene (32 prosent), fulgt av universiteter (21 prosent) og interne folk fra kommunen eller fylkeskommunen (19 prosent). Også private høyskoler (8 prosent) og andre private arrangører (5 prosent) står for en del av tiltakene.

Det er en forskjell mellom grunnskolen og videregående skole når det gjelder hvem som står for skolelederopplæringstiltakene. I grunnskolen står interne krefter i kommunen for kun 17 prosent av skolelederopplæringen, mens i videregående skole står interne krefter i fylkeskommunen for 37 prosent av opplæringen for skoleledere. I grunnskolen er offentlige høyskoler derimot viktigere som tilbyder av skolelederopplæring. Her står høyskolene for hele 33 prosent av tiltakene, mot 21 prosent av tiltakene for rektorer i videregående skole.

Organisering og finansiering

Det meste av skolelederopplæringen i strategiperioden har vært rettet mot skoleledere spesielt (77 prosent), mens en mindre del (22 prosent) har vært generell lederopplæring, enten i regi av kommunen/fylkeskommunen eller utenom.³⁷ I grunnskolen er andelen tiltak rettet mot rektorer spesielt 76 prosent, og for rektorer i videregående skoler er den 79 prosent. Ni av ti tilrettelagte tiltak for skoleledere i videregående opplæring har vært tilrettelagt spesielt for skoleledere i fylket, mens det blant kommunene har vært vanlig å gå sammen i interkommunale samarbeid for å tilby skolelederopplæring. 46

³⁷ Prosentene er målt som andeler av de tiltakene som for den enkelte rektor har vært mest omfattende i tid.

prosent av tiltakene for skoleledere har vært rettet mot skoleledere i et interkommunalt samarbeid, mens 35 prosent har vært rettet mot skoleledere internt i kommunen. De øvrige tilrettelagte tiltakene er generelle tiltak rettet mot skoleledere.

5.6 Kompetanseutvikling i private skoler

Kompetanseutviklingsstrategien «Kompetanse for utvikling» omfatter også private skoler, som tildeles midler til gjennomføring av kompetanseutviklingstiltak på linje med offentlige skoler. Utbetalingen av midler til de private skolene har skjedd direkte til skolene eller til organisasjoner som skolene er medlem av, som Steinerskoleforbundet og Norske Fag- og Friskolers Landsforbund. Midlene har ikke blitt tildelt til skoleeier, slik det har vært gjort for midlene til de offentlige skolene. Dette har sammenheng med at skoleeierfunksjonen har vært svakt utviklet når det gjelder mange av friskolene, selv om dette har vært i endring det seneste tiåret. Kravet om vedtatte planer for kompetanseutvikling og forventningen om en inkluderende prosess lokalt gjelder derimot også for de private skolene.

I mangfoldet av private skoler i Norge kan man skille ut tre hovedgrupper som inkluderer hovedtyngden av skolene: kristne skoler / livssynsskoler, skoler godkjent som pedagogisk alternativ til offentlig skole (Steiner, Montessori) og andre skoler uten særskilt grunnlag i religion/livssyn eller alternativ pedagogikk, for det meste videregående skoler.

Det finnes så vidt vi kjenner til, ikke noe kvantitativt datamateriale om omfanget av kompetanseutviklingstiltak i private skoler forut for strategien «Kompetanse for utvikling». Heller ikke i eller etter strategiperioden 2005–2008 finnes det kvantitative individdata som kan si noe om andelen lærere i de private skolene som har deltatt i ulike former for kompetanseutvikling. Aktivitetsrapporteringen i forbindelse med strategien «Kompetanse for utvikling» gir derimot data innrapportert fra skolene. Aktivitetsrapporteringen for 2007 viser at det store flertallet av skolene (91–92 prosent) har hatt fagrettede kompetanseutviklingstiltak i løpet av 2007. Godt over halvparten av skolene har også gjennomført tiltak innenfor en lang rekke andre områder, deriblant skoleledelse, tilpasset opplæring, læreplananalyse og pedagogisk bruk av IKT. Kvalitative intervjuer med tre private skoler og deres skoleeiere som er gjennomført i forbindelse med evalueringen av strategien, viser at deltakelsen i opplæring og utdanning er forskjellig fra skole til skole. Flere av livssynsskolene og pedagogisk alternative skoler skiller seg fra offentlige skoler ved at de delvis forholder seg til andre tilbydere. Steinerskolene har sin egen høyskole og har også tiltak arrangert av Steinerskoleforbundet, mens de kristne friskolene bruker en kristen høyskole (Norsk Lærerakademi), og noen benytter seg også av tiltak i regi av forbundet de er medlem av. Noen av skolene bruker også kom-

munale eller fylkeskommunale tilbud, og lærere deltar i opplæring gitt av det offentlige høyskolesystemet. De som arbeider ved Steinerskolen, har muligheter for permisjon med lønn for å delta i videreutdanning etter å ha arbeidet et visst antall år.

5.7 Sammenfatning

Det kvantitative materialet som er presentert i dette kapittelet, viser at deltakelsen i videreutdanning har fluktuert rundt et nivå på 10–15 prosent av lærerne. Deltakelsen har ikke økt fra 2003 til 2008, og det er heller ikke noe klart trendskifte å spore som følge av strategien i strategiperioden 2005–2008. Tidligere har videreutdanningen vært preget av bestemte grupper som førskolelærere og yrkesfaglærere, mens den nå er spredt på ulike grupper. Deltakelsen i kurs og annen opplæring har heller ikke økt fra 2003 til 2008, men her er det et trendskifte å spore etter innføringen av strategien i 2005, med en økning i kursdeltakelsen etter den tid. Økningen er imidlertid nokså liten.

Det er bemerkelsesverdig at det ikke er særlig mange flere lærere enn før som tar videreutdanning og deltar på kurs og annen opplæring, til tross for at strategien «Kompetanse for utvikling» tilfører økte ressurser. Aktivitetsrapporteringen i forbindelse med reformen tyder ikke på at skoleeierne lar statlige midler erstatte egen ressursinnsats, noe som tilsier at det har vært en reell ressursøkning til kompetanseutviklingstiltak. Vi har dessverre ikke data om antall timer brukt på videreutdanning og kurs og annen opplæring i 2008. Ressursøkningen kan ha vært tatt ut i et økt antall timer, noe som ville være i samsvar med de subjektive oppfatningene til de fleste rektorer og skoleeiere om at opplæringsaktiviteten har økt. Imidlertid er det ikke klare indikasjoner på det i lærernes subjektive opplevelse av tidsbruken på opplæring (Hagen, Nyen, Nadim 2008: 32–34). Noe av de økte ressursene har gått til faglige nettverk og andre tiltak som ikke kan karakteriseres som utdanning og opplæring, noe som kan ha bidratt til forbedringen av lærernes opplevelse av vilkårene for uformell læring, men som ikke slår ut i form av deltakelse i videreutdanning og kurs.

Noe av de økte ressursene kan også ha blitt brukt til å utvikle relevante tilbud. En desentralisert strategi gir nødvendigvis høyere transaksjonskostnader, det vil si kostnader forbundet med å avtale og få på plass kompetanseutviklingstilbud. Dette kan sees på som en investering hvor gevinsten kan være at opplæringen er bedre forankret i reelle behov og at tilbudene som gis er mer relevante, uten at dette nødvendigvis gir utslag i form av økt deltakelse. Et interessant spørsmål er derfor om tiltakene er blitt mer relevante og gir større effekter på praksis, noe som vil bli diskutert i kapittel 8.

Kompetanseutviklingen i forbindelse med de store reformene på 1990-tallet var preget av sentralt utformede kollektive etterutdanningstilbud med korte kurs for store samlinger av nøkkelpersoner, som var forutsatt å drive kompetanseutvikling på

sine skoler etterpå (Blichfeldt, Deichman-Sørensen og Lauvdal 1998). Generelt har erfaringene med korte kurs for store grupper ikke vært gode, i den forstand at de i liten grad har gitt grunnlag for endringer av praksis i skolehverdagen etterpå. Slike kursopplegg dominerer ikke opplæringsaktiviteten i strategiperioden 2005–2008. Et typisk kursopplegg i denne perioden er et kommunalt/fylkeskommunalt tilbud for mindre grupper med lærere fra ulike skoler i kommunen/fylket som underviser i samme fag (og eventuelt trinn / grupper av trinn). Svært mange kommuner har et slikt kommunalt eller interkommunalt tilbud. Innholdsmessig følger de lokale prioriteringene i ganske stor grad de nasjonale prioriteringene, bortsett fra den omfattende IKT-opplæringen i videregående skole som ikke er prioritert i strategien.

Det er ikke mulig å spore noen klar dreining i forholdet mellom formell videreutdanning og kurs / annen opplæring. Det kan være store forskjeller fra kommune til kommune i fordelingen mellom formelt kompetansegivende videreutdanning og kurs og annen etterutdanning som ikke gir formell kompetanse. Likevel er hovedbildet at klart mest midler brukes på kurs, etterutdanning og annet utviklingsarbeid. I 2007 gikk 81 prosent av midlene som ble brukt i forbindelse med den statlige strategien «Kompetanse for utvikling», til dette, mens 19 prosent gikk til videreutdanning (Jordfald og Nyen 2008).

Ser man utviklingen av formell videreutdanning og kurs og annen opplæring på den ene siden og uformell læring gjennom det daglige arbeidet på den andre siden, synes det å ha skjedd en dreining i retning av mindre vekt på videreutdanning og kurs og annen opplæring og mer vekt på uformelle læringsprosesser og læring gjennom andre aktiviteter enn organisert opplæring. I så måte har lærernes kompetanseutvikling blitt mer lik kompetanseutviklingen blant andre grupper med høy utdanning. Strategiens vektlegging av læring i organisasjoner, blant annet gjennom satsing på kompetanseutvikling i skoleledelse, kan ha bidratt til å gi bedre vilkår for den uformelle læringen de senere årene. Innenfor strategien har det blitt satt i verk mange tiltak rettet mot læring mellom lærere, både mellom kolleger internt på hver skole og mellom lærere på ulike skoler. Likevel er det også andre langsiktige utviklingstrekk som styrker den uformelle læringen i skolen. Utviklingen i retning av mer uformell læring kan derfor ikke bare tilskrives strategien. De aller fleste lærere samarbeider i dag faglig og sosialt på ulike måter med andre lærere. En god del har også kontakt med lærere på andre skoler. Det å ha kontakt med lærere på andre skoler er faktisk vel så vanlig som det å få tilbakemelding fra rektor og annen pedagogisk ledelse ved egen skole.

Både når det gjelder kurs og videreutdanning, er det i det kvantitative materialet en svak tendens til økt grad av tilrettelegging av tilbudene til lærere og til den enkelte skoleeier og skole. Endringen er imidlertid mindre enn hva man kunne vente, og mindre enn hva caseskoleintervjuene gir inntrykk av.

Skoleledelse har vært et prioritert område i strategien. Åtte av ti har i strategiperioden deltatt i en eller annen form for opplæring rettet mot dem som skoleledere.

Nær seks av ti har fått opplæring i pedagogisk ledelse, både i form av videreutdanning som gir formell kompetanse, og i form av andre typer opplæringsopplegg som ikke gir formell kompetanse. Det har vært en kraftig økning i videreutdanningsdeltakelsen blant rektorer i strategiperioden. Særlig de første årene i perioden var deltakelsen høy. Fire av ti rektorer har deltatt i videreutdanning rettet mot dem som skoleledere i strategiperioden.

Datagrunnlaget om kompetanseutvikling for lærere i private skoler er begrenset. Det synes imidlertid som om omfanget av deltakelsen i kompetanseutvikling ikke skiller seg vesentlig fra offentlig skole, selv om variasjonene skolene imellom er minst like store. Mange private skoler forholder seg til andre tilbydere enn offentlig skole, gjerne knyttet til det pedagogiske eller religiøse grunnlaget de har, men noen bruker også det kommunale/fylkeskommunale tilbudet i ganske stor grad. I tillegg benytter enkeltlærere i private skoler seg også av opplæringstilbudet i det offentlige universitets- og høyskolesystemet.

Kapittel 6 Virkninger i skolen

6.1 Nye data om strategiens virkninger

I delrapportene i evalueringen har vi hovedsakelig brukt det store omfanget av kvalitative intervjuer som er gjennomført i forbindelse med evalueringen, som datakilde. I tillegg har også annet materiale blitt brukt, blant annet Lærevilkårsmonitoren og aktivitetsrapporteringen fra skoleeierne i forbindelse med reformen. Etter at den siste delrapporten ble ferdigstilt, har vi fått nye data som belyser de sentrale problemstillingene i evalueringen. Disse dataene kommer fra kvantitative undersøkelser foretatt blant lærere, rektorer og skoleeiere, jamfør omtale i kapittel 1.

I det forrige kapittelet (kapittel 5) i denne sluttrapporten har vi brukt kvantitative data fra disse undersøkelsene og fra andre kilder blant annet til å beskrive deltakelsen i ulike utdannings- og opplæringstiltak og mer detaljert hvordan disse tiltakene har vært organisert. I dette kapittelet (kapittel 6) ser vi nærmere på hva de nye kvantitative dataene forteller om hvilke virkninger strategien har hatt på kompetanseutviklingen i skolen. Mer konkret ser vi her nærmere på hva disse dataene sier om hvilke effekter strategien har hatt på prosessene for å bestemme kompetanseutviklingstiltak, hvilke læringseffekter ulike aktiviteter har gitt, og i hvilken grad ulike typer kompetanseutvikling fører til endringer i lærernes undervisningspraksis. Hvordan strategien har påvirket samarbeidet mellom skoleeiere og tilbudssiden, vil også bli omtalt.

6.2 Prosess for å definere behov og velge tiltak

I forbindelse med strategien «Kompetanse for utvikling» skulle det gjennomføres lokale prosesser i den enkelte kommune og i den enkelte skole for å identifisere kompetansebehov og velge tiltak. Slike prosesser kan skape en større grad av felles forståelse om hvilke behov som finnes, og de kan øke relevansen og kvaliteten på tiltakene.

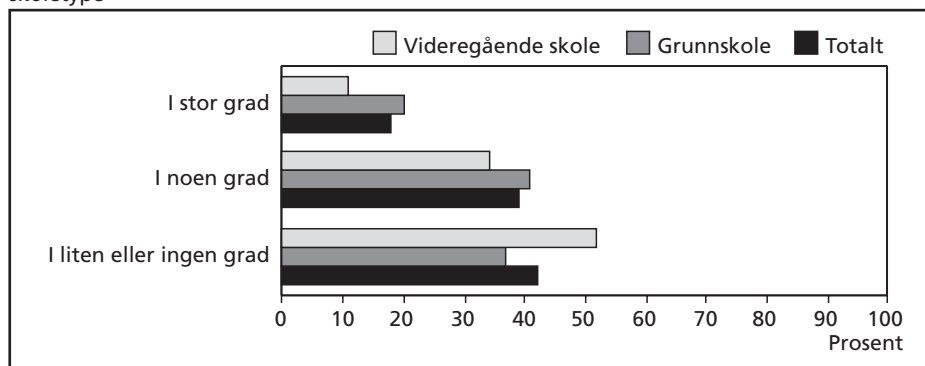
Et sentralt funn i tidlige delrapporter fra evalueringen er at tillitsvalgte og lærere på skolenivå mange steder har vært lite involvert i slike prosesser. Mange steder har prosessen vært toppstyrt og den enkelte lærer lite involvert. Dette skyldes ikke bare at skoleeier ikke har involvert skolenivået, men vel så ofte at rektor har valgt å ikke bruke for mye av sin egen og lærernes tid på slike prosesser på skolenivå. En fare med dette

er at det kan føre til svakt engasjement og manglende felles virkelighetsforståelse og i verste fall til tiltak som mangler forankring i reelle lokale behov.

Prosesser på skolenivå

I undersøkelsen blant lærere i desember 2008, altså helt på tampen av strategiperioden, ble lærerne spurt om i hvilken grad skolen har hatt en prosess hvor lærerne har kunnet være med og diskutere hvilke kompetanse- og utviklingsbehov skolen som helhet har. Dette fanger altså opp involvering av lærerne også ut over det som direkte er knyttet til bruk av midler i forbindelse med «Kompetanse for utvikling».

Figur 6.1 I hvilken grad har skolen hatt en prosess hvor lærerne har kunnet være med og diskutere hvilke kompetanse- og utviklingsbehov skolen som helhet har? Andel lærere, etter skoletype



Mange lærere har i liten grad vært involvert i en prosess på skolen for å diskutere hvilke kompetanse- og utviklingsbehov skolen har. Alt i alt mener 18 prosent av lærerne at skolen i stor grad har hatt en slik prosess, 39 prosent at skolen i noen grad har hatt en slik prosess, mens 42 prosent mener at skolen i liten eller ingen grad har hatt en slik prosess.

Lærerne involveres mer i prosesser for å diskutere skolens kompetanse- og utviklingsbehov i grunnskolen enn de gjør i videregående skole. Over halvparten av lærerne i videregående skole mener skolen i liten eller ingen grad har hatt en slik prosess. I grunnskolen er det bare 37 prosent som mener det samme. I grunnskolen mener et klart flertall på til sammen 61 prosent at skolen i stor eller noen grad har hatt en slik prosess. Størrelsen på skolen synes i denne sammenheng å ha relativt lite å si. Forskjellen mellom grunnskolen og videregående skole skyldes derfor ikke at de videregående skolene er større enn grunnskolene.

Når mange av lærerne har vært lite involvert i prosesser på skolenivå for å diskutere hvilke kompetanse- og utviklingsbehov skolen har, er det en fare for at kompetanseutviklingstiltakene og skolens utviklingsarbeid i liten grad tar tak i de viktigste behovene på skolen. Dessuten er det en fare for at den manglende involveringen bevarer eventuelle forskjeller i virkelighetsforståelse og svekker effekten av de tiltakene som faktisk blir gjennomført.

Tabell 6.1 I hvilken grad tar skolens utviklingsarbeid og kompetanseutviklingstiltak tak i de viktigste utviklingsbehovene som skolen har? Andel lærere, etter skoletype

	Grunnskole	Videregående skole	Totalt
I stor grad	20	11	16
I noen grad	52	46	50
I liten eller ingen grad	22	35	27

En betydelig andel (27 prosent) av lærerne mener at skolens kompetanseutviklingstiltak og utviklingsarbeid i *liten grad* retter seg mot de viktigste behovene på skolen. Dette må tolkes som en klar misnøye med skolens kompetanseutvikling og utviklingsarbeid. Likevel er antallet lærere som er misfornøyd med dette, klart mindre enn antallet som er lite involvert i prosesser for å diskutere skolens kompetanseutviklingsbehov. En del lærere mener altså at kompetanseutviklingstiltakene og utviklingsarbeidet i noen grad dekker de viktigste utviklingsbehovene, til tross for at de ikke har vært involvert i prosessen for å diskutere tiltakene. Likevel er hovedbildet at jo mer lærerne er involvert i en prosess på skolenivå, desto mer relevante er kompetanseutviklingstiltakene og utviklingsarbeidet i forhold til behovene, slik den enkelte lærer ser det. Prosessene synes derfor å påvirke enten tiltakene i retning av lærernes ønsker eller å endre skoleledelsen og/eller lærernes ønsker slik at de i større grad sammenfaller.

Tabell 6.2 I hvilken grad tar skolens utviklingsarbeid og kompetanseutviklingstiltak tak i de viktigste utviklingsbehovene som skolen har? Andel lærere som mener at skolens kompetanseutviklingstiltak og utviklingsbehov tar tak i skolens viktigste utviklingsbehov, etter grad av involvering i en prosess for å diskutere behovene

Grad av involvering	Tiltak tar tak i skolens behov		
	Stor grad	Noen grad	Liten eller ingen grad
I stor grad	51	14	3
I noen grad	36	51	19
I liten eller ingen grad	12	34	77

51 prosent av lærerne som i stor grad er involvert i en prosess, mener også i stor grad at tiltakene retter seg mot skolens viktigste utviklingsbehov. Motsatt mener 77 prosent

av lærerne som i liten eller ingen grad er involvert i en prosess, også at tiltakene i liten eller ingen grad er rettet mot skolens viktigste utviklingsbehov.³⁸

Alt i alt kan man oppsummere de kvantitative dataene om prosessen på skolenivå med at en god del lærere, særlig i videregående skole, mener at de er lite involvert i en prosess for å diskutere skolens kompetanse- og utviklingsbehov. Dette synes også å bidra til at en god del lærere opplever kompetanseutviklingstiltakene og utviklingsarbeidet som lite relevante i forhold til skolens behov. Om lag to av tre lærere mener likevel at disse tiltakene og dette arbeidet i stor eller noen grad er rettet mot skolens behov.

Skolenes muligheter for å påvirke skoleeiers kompetanseutviklingstiltak

Både casestudiene og aktivitetsrapporteringen viser at midlene i mange kommuner i hovedsak brukes til å utvikle tiltak på kommunenivå som lærerne på de ulike skolene i kommunen kan delta i. Casestudiene har gitt inntrykk av at rektor på skolene har hatt brukbare muligheter til å påvirke de kommunale prioriteringene av kompetanseutviklingstiltak, selv om noen unntak finnes. Når rektor likevel ikke alltid har valgt å engasjere seg i dette, så har det ofte vært en tilpasning til en hverdag med mange krav og forventninger, og hvor rektor har hatt en rimelig grad av tillit til at prosessen uansett ville gi kompetanseutviklingstiltak som er relevante for skolen.

Undersøkelsen gjennomført i desember 2008 viser at 36 prosent³⁹ av rektorene mener de i stor grad har kunnet påvirke hvilke områder det gis et kommunalt/fylkeskommunalt kurs- og opplæringstilbud innenfor. Ytterligere 41 prosent mener at de har kunnet påvirke det i noen grad. Hver femte rektor, 21 prosent, mener han eller hun i liten eller ingen grad har kunnet påvirke dette.

Tabell 6.3 I hvilken grad har din skole kunnet påvirke hvilke områder det gis et kommunalt/fylkeskommunalt kurs- og opplæringstilbud innenfor? Andel blant rektorer som har et kommunalt/interkommunalt/fylkeskommunalt tilbud å forholde seg til, etter skoletype

	Grunnskole	Videregående skole	Totalt
I stor grad	38	22	36
I noen grad	40	48	41
I liten eller ingen grad	20	28	21

³⁸ Når utslagene er så markerte, må det også sees i sammenheng med at svarene kan ha blitt farget av hverandre ettersom spørsmålene ble stilt etter hverandre i undersøkelsen.

³⁹ Prosenttallet viser andelen blant rektorer som jobber i kommuner/fylkeskommuner hvor det finnes et kommunalt/interkommunalt/fylkeskommunalt tilbud. Om lag ni av ti kommuner og fylkeskommuner har et slikt tilbud.

Påvirkningsmulighetene har vært større for rektorer i grunnskolen enn for rektorer i videregående skole, men også i videregående skole mener syv av ti rektorer at de har hatt påvirkningsmuligheter i stor eller noen grad.

Rektorundersøkelsen bekrefter videre inntrykket av at rektorene er godt fornøyd, til dels svært fornøyd, med relevansen av det kommunale/fylkeskommunale opplæringstilbudet.

Tabell 6.4 I hvilken grad er det kommunale/fylkeskommunale kurs- og opplæringstilbudet relevant i forhold til kompetanseutviklingsbehovet på din skole? Andel rektorer som har et kommunalt/interkommunalt/fylkeskommunalt tilbud å forholde seg til

	Grunnskole	Videregående skole	Totalt
Svært relevant	53	40	52
Nokså relevant	41	53	43
Lite relevant	6	6	6

95 prosent av rektorene mener det kommunale/fylkeskommunale opplæringstilbudet er svært eller nokså relevant i forhold til kompetanseutviklingsbehovet på deres egen skole. Om lag halvparten mener det er svært relevant. Det er flere rektorer i grunnskolen som mener tilbudet er svært relevant enn i videregående skole, men begge steder er det bare et mindretall på 6 prosent som mener tilbudet er lite relevant. Også blant rektorer er det en klar sammenheng mellom påvirkningsmuligheter og relevansen av tilbudet. Andelen som synes tilbudet er *svært* relevant i forhold til egen skoles behov, faller fra 68 prosent blant rektorer som i stor grad har kunnet påvirke tilbudet, til 49 prosent blant dem som i noen grad har kunnet påvirke tilbudet, til 26 prosent blant dem som i liten eller ingen grad har kunnet påvirke tilbudet. Selv i den siste gruppen er det likevel så mange som 82 prosent som vurderer tilbudet som relevant, hvis man også inkluderer gruppen som mener tilbudet er nokså relevant for deres skole. Selv rektorer som har manglet innflytelse på det kommunale behovet, finner ofte tilbudet ganske relevant.

I grunnskolen opplever 53 prosent av rektorene tilbudet som svært relevant, 41 prosent opplever tilbudet som nokså relevant og 6 prosent som lite relevant. I videregående skole opplever 40 prosent av rektorene tilbudet som svært relevant, 53 prosent som nokså relevant og 6 prosent som lite relevant.

Kompetanseutviklingen er mer styrt mot bestemte områder

Et sentralt funn i caseskolene var at kompetanseutviklingen er mer styrt mot bestemte satsingsområder enn den var før, særlig i grunnskolen. Skoleeiere, skoleledelse og til dels lærere har et mer bevisst forhold til hvilke områder de mener skolen trenger å drive kompetanseutvikling innenfor.

Kvantitative data fra skoleeierundersøkelsen som ble gjennomført i desember 2008, tyder på at disse funnene kan være representative for både grunnskolen og videregående opplæring. Det store flertallet av skolefaglig ansvarlige både i kommuner og fylkeskommuner svarer bekreftende på påstanden «Kompetanseutviklingstiltakene har blitt mer styrt mot noen områder de siste tre–fire årene».

Tabell 6.5 Grad av enighet/uenighet med påstanden «Kompetanseutviklingstiltakene har blitt mer styrt mot noen områder de siste tre–fire årene». Andel i prosent av skolefaglig ansvarlige i henholdsvis kommuner og fylkeskommuner

	Kommuner	Fylkeskommuner
Mest enig	88	89
Verken enig eller uenig	6	
Mest uenig	4	11
Vanskelig å si	1	

Noe av dette kan ha sammenheng med at Kunnskapsløftet skulle gjennomføres i samme periode, men inntrykket fra caseskolene var at også kompetanseutviklingsstrategien spiller inn, særlig i grunnskolen.

6.3 Læringseffekter av opplæring og andre aktiviteter

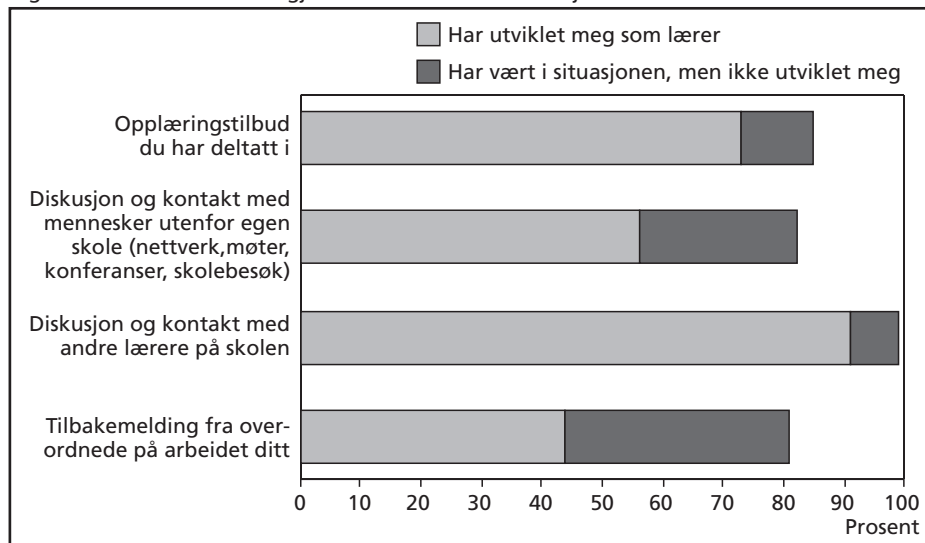
Svært mange lærere mener at de utvikler seg som lærere gjennom å være i ulike situasjoner som gir mulighet for læring, både opplæringssituasjoner og situasjoner som gir mulighet for uformell læring, jamfør figur 6.2. Datakilden for figuren er spørreundersøkelsen blant lærere som ble gjennomført i 2008 i forbindelse med evalueringen.

Ni av ti lærere har, slik de opplever det selv, utviklet seg som lærer gjennom diskusjon og kontakt med andre lærere på skolen det siste året. En ganske høy andel, 32 prosent,⁴⁰ har utviklet seg i stor grad av slik kontakt, noe som må sees i sammenheng med at de aller fleste lærere samarbeider med kolleger ukentlig. Nest viktigste kilde til læring er deltakelse i utdannings- og opplæringstilbud, som over syv av ti lærere mener har utviklet dem som lærere siste år. 15 prosent mener deltakelsen har utviklet dem i stor grad.⁴¹ Det er få som har vært i disse situasjonene, uten å lære eller utvikle seg av dem.

⁴⁰ Med mindre annet er nevnt, er alle prosenttall som oppgis i dette avsnittet, prosentandel av alle lærere, ikke bare andel av dem som har vært i de ulike mulige læringssituasjonene.

⁴¹ Med deltakelse i utdannings- og opplæringstilbud menes her både videreutdanningstilbud som gir formell kompetanse, og kurs og annen opplæring som ikke gir formell kompetanse. Som det framgår av kapittel 5, har 85 prosent av lærerne deltatt i minst ett utdannings- og opplæringstilbud i løpet av 2008.

Figur 6.2 Andel lærere i grunnskolen og videregående opplæring som har vært i ulike mulige læringssituasjoner minst én gang det siste året, og andel som i stor eller noen grad har utviklet seg som lærer det siste året gjennom å være i slike situasjoner



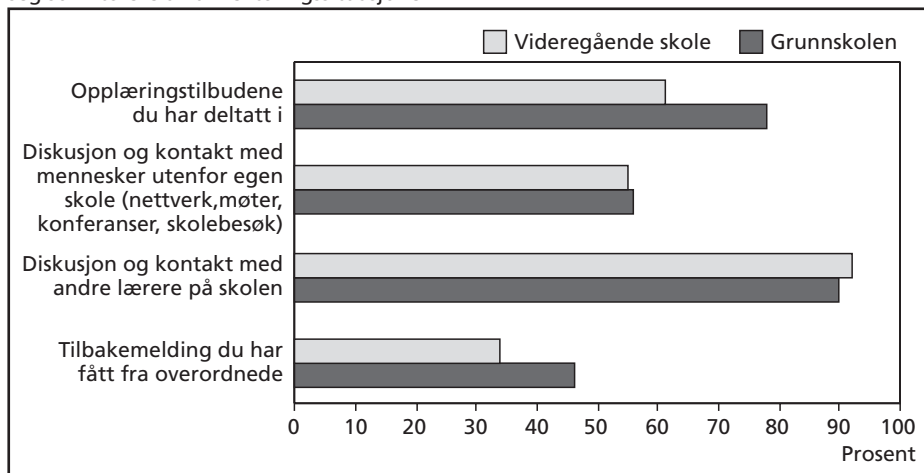
Ser man derimot på diskusjon og kontakt med mennesker utenfor egen skole og i enda større grad på tilbakemelding fra overordnede, er det en del lærere som har hatt slik kontakt eller fått slik tilbakemelding uten at den har virket lærende eller utviklende. Mange av disse har bare hatt slik kontakt eller fått slik tilbakemelding én eller noen få ganger i løpet av det siste året, noe som naturligvis reduserer muligheten for å lære av det. Andelen som mener at de utvikler seg som lærere av tilbakemelding fra overordnede, øker fra 27 prosent for dem som bare får slik tilbakemelding noen få ganger i året, til 57 prosent for dem som får tilbakemelding månedlig, til 74 prosent for dem som får slik tilbakemelding ukentlig. Selv om utviklingseffekten er økende med hyppigheten av tilbakemeldingene, er det likevel et ikke helt ubetydelig mindretall som lærer lite av selv nokså hyppige tilbakemeldinger fra overordnede. Ganske få opplever dessuten at slik tilbakemelding i stor grad virker utviklende, kun 6 prosent. Mye av det samme gjelder kontakt med personer utenfor skolen. Andelen som mener de utvikler seg som lærere av kontakt med personer utenfor skolen, øker fra 44 prosent av dem som har slik kontakt bare noen få ganger i året, til 61 prosent av dem som har slik kontakt månedlig, til 80 prosent av dem som har slik kontakt ukentlig. 11 prosent av alle lærerne mener at slik kontakt i stor grad virker utviklende.

Videreutdanning består av mer langvarige tiltak og oppleves derfor ikke uventet som mest utviklende. Av dem som har deltatt i videreutdanning (og eventuelt andre tiltak), opplever 87 prosent at de har utviklet seg som lærere av det, og 38 prosent i stor grad. Av dem som kun har deltatt på kurs og annen opplæring som ikke gir formell

kompetanse, opplever 70 prosent at de har utviklet seg av det, og 12 prosent at de har utviklet seg i stor grad.

Grunnskolelærere og lærere i videregående skole opplever i omtrent like stort monn at de utvikler seg som lærere gjennom kontakt med kolleger og personer utenfor skolen. Derimot er det forskjell på hvilken betydning overordnede og opplæringstiltak har for lærernes utvikling.

Figur 6.3 Andel grunnskolelærere og lærere i videregående skole som opplever at de utvikler seg som lærere av ulike læringssituasjoner



Grunnskolelærere utvikler seg klart oftere som lærere av å delta i utdannings- og opplæringstiltak enn hva lærere på videregående skole gjør. Grunnskolelærere utvikler seg også noe oftere av å få tilbakemelding fra overordnede enn hva lærere på videregående skole gjør. Man kan anta at rektor har større mulighet til å fungere som pedagogisk veileder i grunnskolen fordi lærerkollegiet som oftest er mindre og mer homogent enn på videregående skoler. Det er derimot ikke opplagte svar på hvorfor utdannings- og opplæringstiltak oppleves som mindre utviklende blant lærere på videregående skoler. Både når det gjelder videreutdanningstiltak og kurs og opplæring som ikke gir formell kompetanse, opplever grunnskolelærere tiltakene som mer utviklende for dem som lærere. Forskjellen er likevel mye større for kurs enn den er for videreutdanning. Mens 76 prosent av grunnskolelærerne som har deltatt på kurs, mener opplæringen har utviklet dem som lærere det siste året, er det 55 prosent av lærere på videregående skole som mener det samme. For videreutdanningens del er det bare andelen som mener at videreutdanningen i stor grad har utviklet dem som lærere, som ligger høyere blant grunnskolelærerne. Det kan synes som om yrkesfaglærere som har deltatt i opplæring, i noe større grad opplever opplæring og utdanning som utviklende enn lærerne på

studieforberedende program, men tallgrunnlaget er litt for lite til at forskjellene er signifikante.

6.4 Individuelle og kollektive praksisendringer

Et sentralt spørsmål i evalueringen er om strategien bidrar til at nye kunnskaper og ferdigheter i større grad tas i bruk i praksis på skolen. I dette avsnittet beskriver vi hvordan lærerne vurderer effekten av ulike kompetanseutviklingstiltak på sin undervisningspraksis.

Individuelle praksisendringer er endringer i den enkelte lærers undervisningspraksis eller andre endringer i hans/hennes måte å utføre lærerarbeidet på. En lærers arbeid omfatter undervisning, utviklingssamtaler og annet arbeid hvor elevene er til stede. Det omfatter også forberedelser, retting, vurdering og annet arbeid hvor elevene ikke er til stede. Praksisendringer kan skje i begge delene av lærernes arbeid. At endringene er individuelle, betyr at de bare omfatter enkeltpersoner, og at endringene ikke krever kollektive beslutninger, verken på gruppe-/teamnivå eller på skolenivå. Et typisk eksempel er en lærer som drar på kurs, plukker opp noen gode ideer til hvordan hun kan variere undervisningen, og setter ideene ut i livet når hun kommer tilbake.

Kollektive praksisendringer er endringer av praksis som omfatter skolen som helhet eller en større eller mindre gruppe av lærere, og ikke bare enkeltlærere. Ofte vil endringer av praksis på kollektivt nivå kreve, eller være ledsaget av, en kollektiv beslutning på skolenivå på et eller annet tidspunkt i endringsprosessen. Disse beslutningene setter krav og forventninger til den enkeltes praksis. I noen tilfeller kan slike beslutninger være tatt tidlig i prosessen, i andre tilfeller kan beslutningene komme etter lengre tids utprøving blant noen lærere. Initiativet til utprøvingen kan godt komme «nedenfra» fra enkeltlærere som har blitt inspirert av ulike typer kompetanseutvikling. Noen ganger kan den kollektive beslutningen nærmest være en formell bekreftelse av en praksis som har vokst fram av seg selv over lengre tid. Det kan også tenkes at det skjer praksisendringer på kollektivt nivå uten at det skjer noen kollektiv beslutning om det, nettopp ved at gode erfaringer spres mellom lærerne på skolen og medfører en ny praksis. I så tilfelle er det dannet normer som stiller forventninger til den enkeltes praksis («slik gjør vi det her på skolen»), men uten at disse er formalisert. På skoler vil det i varierende grad eksistere regler, normer og forventninger til hvordan den enkelte lærer skal gjennomføre sin undervisning og sitt øvrige lærerarbeid. Slike regler, normer og forventninger kan sees som indikatorer på at det finnes en kollektiv praksis, og når disse endres, kan man se det som en indirekte indikator på at det skjer kollektive praksisendringer.

Lærerundersøkelsen i 2008 viser at videreutdanningsdeltakelse ofte fører til endringer i måten man underviser arbeider på, ifølge lærerne selv. 69 prosent av dem som

deltok i videreutdanning i løpet av perioden 2005–2008, har etter eget utsagn endret måten de underviser og arbeider på som følge av videreutdanningen. 21 prosent mener de ikke har endret måten de underviser og arbeider på, mens 10 prosent synes det er for tidlig eller vanskelig å si eller opplever spørsmålet som lite relevant. Andelen som mener at videreutdanningen har endret måten de underviser og arbeider på, er høyere blant dem som deltok tidligere i perioden enn blant dem som deltok det siste året. Dette er ikke et uttrykk for at videreutdanningen har blitt «dårligere», kun at det kan ta litt tid før man kan vurdere effekten av den. Flere finner det vanskelig å vurdere betydningen av videreutdanning for egen praksis når de fortsatt er i utdanningen eller nylig har avsluttet den.

Selv om de fleste kurs og andre opplæringstiltak som ikke gir formell kompetanse er av kortere varighet enn de fleste videreutdanningsopplegg, er det overraskende mange lærere som mener at det siste opplæringstiltaket de deltok i, har ført til endringer i måten de underviser og arbeider på. 59 prosent av lærerne mener at det siste opplæringstiltaket har ført slike endringer av deres praksis. 35 prosent mener det ikke har ført til slike endringer, mens 7 prosent synes det er vanskelig å si eller opplever spørsmålet som lite relevant.

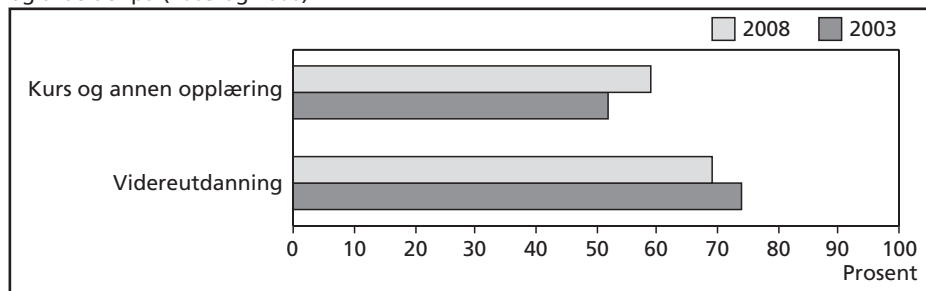
I undersøkelsen blant lærere og skoleledere i 2003 ble de samme spørsmålene stilt om hvorvidt videreutdanning og kurs og annen opplæring har ført til endringer i måten man underviser og arbeider på. I 2003 oppga 74 prosent av dem som hadde deltatt i videreutdanning det siste året, at videreutdanningen hadde ført til endringer i måten de underviser og arbeider på. 2008-undersøkelsen viser altså en lavere andel som oppgir at videreutdanning fører til praksisendringer, men forskjellen er ikke statistisk signifikant. Av dem som i 2003 hadde deltatt i kurs og annen opplæring (som ikke gir formell kompetanse), var det 52 prosent som mente at opplæringen hadde ført til endringer i måten de underviser og arbeider på. 2008-undersøkelsen viser altså en økning på 7 prosentpoeng i andelen som oppgir at kurs og annen opplæring har ført til praksisendringer. Dette er en statistisk signifikant økning.

Kurs og annen ikke-formell opplæring fører med andre ord litt oftere til praksisendringer ved strategiperiodens utløp i 2008 enn de gjorde i 2003, før strategien trådte i kraft. Derimot er det ikke tegn til at videreutdanningen i større grad fører til praksisendringer i 2008 enn den gjorde i 2003. Sett under ett er endringene fra 2003 til 2008 ganske små.

Det er overraskende at det er så liten forskjell mellom videreutdanningstilbud og kurs og annen opplæring når det gjelder i hvilken grad tiltakene bidrar til endringer i egen undervisnings- og arbeidspraksis. Forskjellen har også blitt mindre fra 2003 til 2008.

En årsak til at forskjellen er liten, synes å være at videreutdanningstilbudene i mindre grad er tilrettelagt og tilpasset for lærere enn kurstilbudene. Hvis videreut-

Figur 6.4 Andel deltakere i henholdsvis videreutdanning og kurs og annen opplæring blant lærere i grunnskolen og videregående skole som opplever at tiltaket påvirket måten de underviser og arbeider på (2003 og 2008)



danningstilbudene er tilrettelagt for lærere, øker sjansene for at de vil påvirke lærerens undervisningspraksis etterpå.

Mens kun 9 prosent av de kurstilbudene lærere deltok på i 2008 var ordinære tilbud fra en kursarrangør uten noen form for tilrettelegging for lærere, var 42 prosent av videreutdanningstilbudene slike ordinære tilbud. Og mens over halvparten av kursene (55 prosent) var preget av «skreddersøm», det vil si at de var særlig tilrettelagt for lærere i den skolen eller kommunen man jobber i, var kun 15 prosent av videreutdanningsstilbudene det. For videreutdanningens del øker andelen av lærere som rapporterer om at deltakelsen har ført til at de har endret sin egen måte å undervise og arbeide på, fra 56 prosent av dem som deltok i et ordinært tilbud, til 69 prosent av dem som deltok i videreutdanningstilbud som på en eller annen måte var tilrettelagt for lærere.⁴² Om man deltok i skreddersydde videreutdanningstilbud utarbeidet for egen skole eller kommune eller i videreutdanningstilbud tilrettelagt for lærere mer generelt, synes å være av mindre betydning, med et visst forbehold for et tynt datagrunnlag. For kurs og annen opplæring sin del er det ikke klare forskjeller mellom ordinære kurstilbud, tilbud tilrettelagt for lærere generelt og mer skreddersydde tiltak i hvorvidt de fører til endringer i måten man underviser og arbeider på.

Videreutdanningstilbud som er ordinære tilbud, påvirker med andre ord ikke flere læreres undervisningspraksis enn kurs og annen opplæring gjør, til tross for at videreutdanningstilbudene er mer langvarige. Derimot har videreutdanningstilbud særskilt tilpasset for lærere en slik «merverdi» framfor kurs.

⁴² Alle som har deltatt i videreutdanning i perioden 2005–2009, er spurt om hvilken betydning videreutdanningen har hatt for deres undervisnings- og arbeidspraksis, men de øvrige spørsmålene om videreutdanning er kun stilt til dem som har deltatt det siste året (2008). Prosenttallene 56 prosent og 69 prosent blant deltakere i tilbud med ulik grad av tilrettelegging virker lave i forhold til at totalt 69 prosent har endret praksis, men skyldes at spørsmålene om ulik grad av tilrettelegging kun er stilt til dem som har deltatt det siste året, og at andelen som opplever at videreutdanningen har påvirket deres undervisningspraksis, er høyere blant dem som har deltatt tidligere år enn siste år.

21 prosent opplever at videreutdanningstilbudet de har deltatt i, *ikke* påvirker deres undervisning eller arbeid. Dette må kunne karakteriseres som et ganske høyt tall. Det er ikke lett å peke på bestemte forhold i det kvantitative materialet som kan forklare hvorfor videreutdanning påvirker den enkeltes praksis eller ei. Hvorvidt man selv eller arbeidsgiver tok initiativet til videreutdanningen, synes ikke å ha særlig betydning for om utdanningen påvirker praksis, men her er tallgrunnlaget for lavt til å trekke sikre konklusjoner. Det samme gjelder effekten av hvem som står for opplæringen. Det er ikke signifikante forskjeller i videreutdanningstilbudene fra høyskoler og universiteter med hensyn til hvilke effekter de gir på undervisningspraksis.

Ser man imidlertid på kurs/opplæring som ikke gir formell kompetanse og videreutdanning under ett, synes universitetenes tilbud (51 prosent) noe sjeldnere å gi effekter på undervisningspraksis enn høyskoletilbud (64 prosent), men forskjellene er ikke spesielt store. For øvrig er det ikke signifikante forskjeller mellom ulike tilbydere når det gjelder hvilke effekter deres tilbud har på lærernes undervisningspraksis.

I grunnskolen rapporterer 71 prosent av videreutdanningsdeltakerne at videreutdanningen har ført til endringer av undervisningspraksis, mens 63 prosent av videreutdanningsdeltakerne i videregående skole rapporterer om dette. Forskjellen er ikke statistisk signifikant. Derimot opplever lærere i grunnskolen i langt større grad enn lærere i videregående skole at deltakelse på kurs og i opplæringstiltak fører til endringer i måten de underviser og arbeider på. 64 prosent av grunnskolelærerne mener at det siste opplæringstiltaket de deltok i, førte til at de endret måten de underviser eller arbeider, mens 44 prosent av lærerne i videregående skole mener det samme.

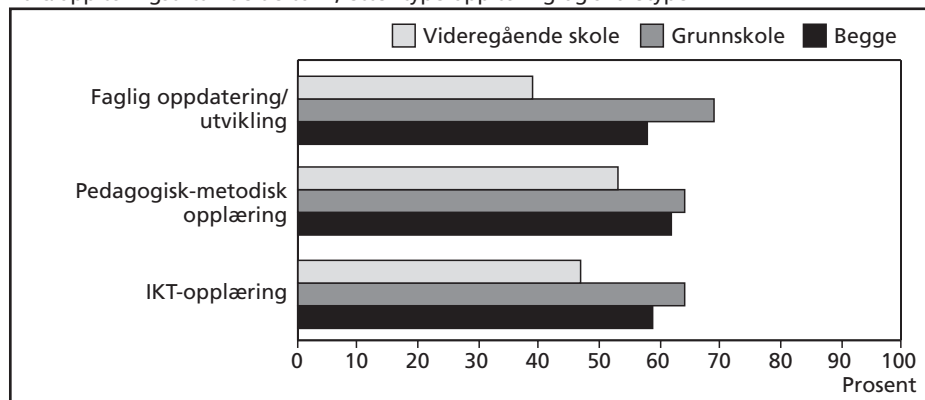
Årsakene til at kursdeltakelse i så mye større grad fører til individuelle praksisendringer i grunnskolen enn i videregående skole, er sammensatte. Det er ikke slik at lærere i videregående skole generelt ikke lar seg påvirke til å endre undervisningspraksis. Figur 6.5 og 6.6 viser riktig nok at færre lærere i videregående skole har endret undervisningspraksis de siste tre årene enn lærere i grunnskolen, men viser også at dette nettopp har med forskjeller når det gjelder utbyttet av kurs å gjøre.

En viktig kilde til en nærmere forståelse av dette er å se hvilke typer kurs/opplæring som gir grunnlag for endringer av egen undervisningspraksis. Tilsynelatende er det ikke forskjeller på effekten av pedagogisk-metodisk opplæring, faglig opplæring/utvikling og IKT-opplæring i hvorvidt opplæringen påvirker den enkelte lærers undervisnings- og arbeidspraksis. 62 prosent av lærerne som har tatt pedagogisk-metodisk opplæring, mener den har påvirket deres praksis. Det samme mener 58 prosent av lærerne som har deltatt i faglig opplæring/utvikling, og 63 prosent av lærerne som har deltatt i IKT-opplæring. Disse resultatene dekker imidlertid over resultater for grunnskolen og videregående skole som går i hver sin retning når det gjelder de faglige kursene. Så mange som 69 prosent i grunnskolen mener de har endret sin undervisnings- og arbeidspraksis som følge av det siste faglige kurstiltaket de deltok i. Tilsvarende tall for pedagogisk-metodisk opplæring og IKT-opplæring i grunnskolen er 64 prosent

for begge. I grunnskolen har faglige kurs derfor vel så ofte effekt på praksis som andre kurs. I videregående skole har faglige kurs mindre effekt på undervisningspraksis enn andre kurs og langt mindre enn faglige kurs i grunnskolen. Kun 39 prosent av lærerne i videregående mener de har endret undervisningspraksis som følge av det siste fagkurset de har deltatt i. Tilsvarende tall for pedagogisk-metodisk opplæring og IKT-opplæring i grunnskolen er henholdsvis 53 prosent (lite datagrunnlag) og 47 prosent.

Det kan synes som om det spesielt er lærerne i studieforberedende utdanningsprogram som sjelden forandrer praksis, og særlig sjelden som følge av faglige kurs (kun 32 prosent), men datagrunnlaget er for beskjedent til å kunne fastslå dette med tilstrekkelig grad av statistisk sikkerhet.

Figur 6.5 Andel lærere som har forandret måten å undervise eller arbeide på som følge av siste kurs/opplæringstiltak de deltok i, etter type opplæring og skoletype



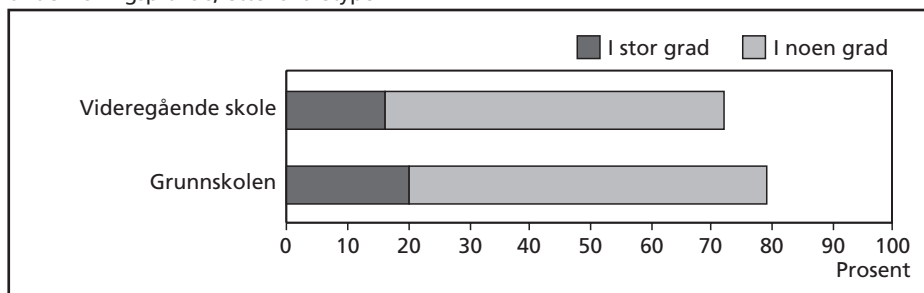
Faglige kurs fører med andre ord langt sjeldnere til endringer av opplæringspraksis i videregående skole enn i grunnskolen. Er det svakheter ved de faglige kursene og ved opplæringen i videregående skole? Eller er det andre årsaker? Tallmaterialet er for lite til å se på om det er forskjeller i effekten på undervisningspraksis i kurstiltak fra ulike typer tilbydere innenfor videregående opplæring. Innen grunnskolen er det ingen klare forskjeller på effekten på undervisningspraksis etter om det er interne krefter på skolen eller i kommunen som står for opplæringen, eller om det er høyskoler eller andre eksterne kursarrangører som gjør det. For begge skoleslag sett under ett, er det heller ingen signifikante forskjeller etter tilbyder.

Mer generelt viser spørreundersøkelsen gjennomført i 2008 i forbindelse med evalueringen at 19 prosent av alle lærere mener at de i stor grad har endret undervisningspraksis som følge av noe de har lært de siste årene. Ytterligere 58 prosent av alle lærere mener de i noen grad har endret praksis som følge av noe de har lært. Nær åtte av ti lærere har med andre ord gjort forandringer i undervisningen i løpet av en

treårsperiode som sammenfaller med den mest tiltakstunge delen av strategiperioden. Samtidig har Kunnskapsløftet blitt innført i samme periode.

Endringene skjer både i grunnskolen og i videregående skole, men er enda vanligere i grunnskolen enn i videregående skole, jamfør figur 6.6. Innenfor videregående skole er det ikke signifikante forskjeller mellom lærere i yrkesfaglige og studieforberedende utdanningsprogram.

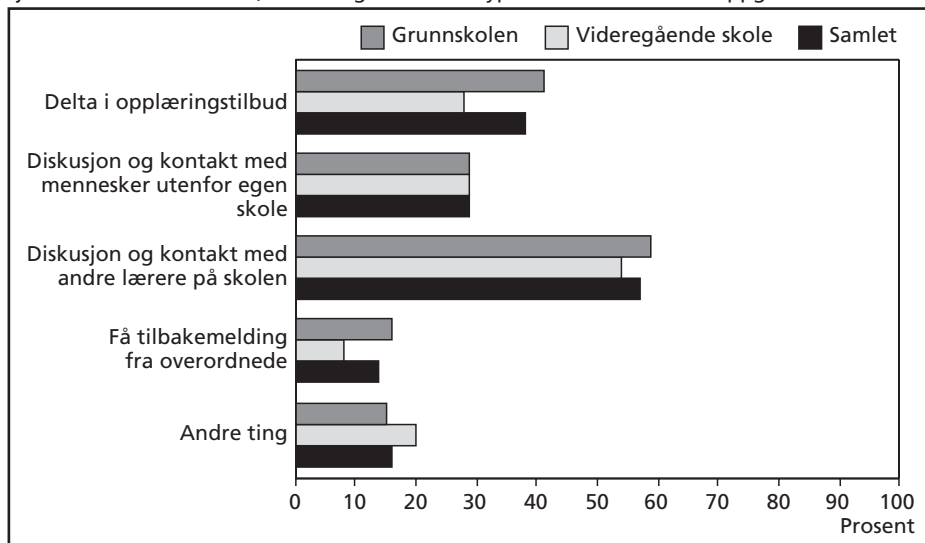
Figur 6.6 Andel lærere som har lært noe de siste tre årene som har fått dem til å endre sin egen undervisningspraksis, etter skoletype



Hva som særlig skaper grunnlag for slike endringer av den enkeltes undervisningspraksis, er det samme som særlig skaper grunnlag for å utvikle seg som lærer, jamfør kapittel 6.3. Diskusjon og kontakt med andre lærere på skolen er en svært viktig kilde til endringer av praksis. Over halyparten av alle lærere i både grunnskolen og i videregående skole har endret sin undervisningspraksis som følge av kontakt med kolleger de seneste tre årene. Også deltakelse i opplæring og diskusjon og kontakt med mennesker utenfor egen skole er situasjoner som for mange lærere har skapt grobunn for endringer av egen undervisningspraksis. Derimot har tilbakemeldinger fra overordnede sjeldnere slik effekt.

Det er bemerkelsesverdig at så mange flere lærere i grunnskolen endrer sin undervisningspraksis som følge av deltakelse i opplæringstilbud, enn hva lærerne i videregående skole gjør. Som nevnt over opplever lærere i grunnskolen også i større grad at de utvikler seg som lærere av å delta i opplæringstilbud. Det er naturlig å tro at det er en sammenheng mellom å utvikle seg som lærer og å endre undervisningspraksis, noe som også bekreftes av dataene fra undersøkelsen. Det er særlig de som mener de har utviklet seg som lærere, som også endrer undervisningspraksis. Syv av ti som i stor grad har utviklet seg som lærere av å delta i opplæring, har også endret praksis. Likevel er det noen som føler at de utvikler seg som lærere av å delta i opplæring uten å føle at de endrer praksis, og det er noen som føler at de endrer praksis, men uten at de utvikler seg som lærere. Selv om utvikling og praksisendring gjerne henger sammen, må de likevel sees på som to separate dimensjoner.

Figur 6.7 Andel lærere som har endret undervisningspraksis som følge av læring av ulike situasjoner i de siste tre årene, samlet og etter skoletype. Hver lærer kunne oppgi flere svar



Også praksisendringer som følge av tilbakemelding fra overordnede skjer hyppigere blant lærere i grunnskolen enn blant lærere i videregående skole. Dette er også parallelt med at flere i grunnskolen føler at de utvikler seg som lærere av slik tilbakemelding. Det har lite med størrelsen på skolen å gjøre, men kan ha noe med større homogenitet i arbeidsrollene i grunnskolen å gjøre, særlig i barneskolene.

Lærere som underviser i yrkesfaglige program på videregående skole, har sjeldnere endret sin undervisningspraksis på grunn av diskusjon og kontakt med kolleger enn lærerne som underviser i studieforberedende program. Kanskje kan dette skyldes at flere yrkesfaglærere mangler kolleger som underviser i de samme fagene.

Av andre ting som har ført til endret undervisningspraksis, nevnes særlig egne erfaringer, refleksjoner og kontakt med elever, med andre ord at det er erfaringer med selve undervisningssituasjonen og den responsen man får av elevene som får en til å reflektere over egen undervisningspraksis og endre den. Andre ting som nevnes av en god del, er også endringer i ytre krav gjennom Kunnskapsløftet og tilhørende endringer i læreplaner og gjennom innføring av tester. Noen nevner også faglitteratur og selvstudier som en kilde til å endre egen undervisningspraksis.

Refleksjon over undervisningspraksis behøver ikke bare skje på individuelt plan, men kan også på ulike måter skje i fellesskap innenfor grupper av lærere på skolen eller i kollegiet som helhet. En slik refleksjon over egen praksis kan sees på som en viktig forutsetning for gjennomføring av praksisendringer på kollektivt nivå.

Ifølge lærere er det ved mange skoler vanlig å diskutere undervisningspraksis og elevenes læring. På spørsmålet «Hvor ofte diskuterer lærerne på din skole hvordan

deres undervisningspraksis påvirker elevenes læring?» svarer så mange som 58 prosent av lærerne at det er vanlig, mens ytterligere 31 prosent mener det skjer en gang i blant. 9 prosent mener det skjer sjelden og 1 prosent aldri. I dette spørsmålet er det ikke forskjeller av betydning mellom lærere i grunnskolen og videregående skole. Spørsmålet sier ikke noe om hvor systematiske slike diskusjoner er, om de for eksempel inngår i en prosess med sikte på forbedringer.

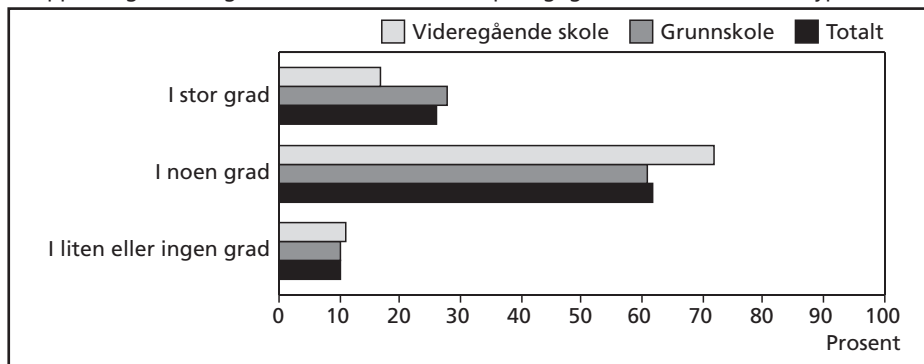
De fleste lærere (76 prosent) rapporterer om at det de siste to–tre årene har skjedd endringer i regler, normer eller forventninger på skolen når det gjelder hvordan undervisningen bør skje i de fagene og trinnene en selv underviser i. Dette kan sees på som endringer som legger et nødvendig grunnlag for kollektive praksisendringer. I samme tidsperiode har imidlertid Kunnskapsløftet blitt gjennomført, noe som naturlig vil skape endringer i slike forhold. Mange lærere svarer da også at endringene har skjedd for å følge opp krav utenfra. 65 prosent av alle lærere rapporterer om at det har skjedd slike endringer for å følge opp krav utenfra. Samtidig er det også en god del lærere (34 prosent) som mener at disse endringene (også) har skjedd for å løse problemer de har opplevd på sin egen skole. Dette illustrerer for det første at de fleste skolene faktisk har standarder for kollektiv praksis som den enkelte lærer forholder seg til. For det andre viser tallene at det i ganske mange tilfeller i strategiperioden skjer endringer i disse standardene for å løse problemer lærere og ledelse har opplevd på egen skole.

I videregående skole skjer det vel så ofte endringer i regler, normer eller forventninger til hvordan undervisningen skal være for å følge opp krav utenfra som i grunnskolen. 71 prosent av lærerne i videregående skole opplever at det har skjedd endringer i deres fag og trinn for å følge opp krav utenfra, mens 63 prosent av lærerne i grunnskolen opplever det samme. Derimot er det langt flere lærere i grunnskolen enn i videregående skole som mener at det har skjedd endringer i regler, normer og forventninger på skolen for å løse problemer de har opplevd på sin egen skole. Mens 39 prosent av lærerne i grunnskolen har opplevd dette de seneste to–tre årene, er det 21 prosent av lærerne i videregående skole som har opplevd det samme. En mulig tolkning av disse tallene kan være at det i større grad foregår lokale prosesser for å endre reglene for skolens kollektive praksis i grunnskolen enn det gjør på videregående nivå. Endringene i videregående skole synes å være mer styrt av de konkrete endringene Kunnskapsløftet har ført med seg for videregående skole.

6.5 Læringseffekter av skolelederopplæringen

De fleste skoleledere som har deltatt i skolelederopplæring i strategiperioden, mener at den har utviklet dem som skoleledere, men det er et begrenset antall (en fjerdedel) som mener at opplæringen har utviklet dem i stor grad, og det er særlig grunnskoleledere som mener dette.

Figur 6.8 Andel rektorer som har deltatt i skolelederopplæring i perioden 2005–2008, som mener at opplæringen i ulik grad har utviklet dem som pedagogiske ledere, etter skoletype



Som ventet er det de som har fått opplæring i pedagogisk ledelse, som mener at opplæringen i stor grad har utviklet dem som pedagogiske ledere. Erfaring som rektor har liten betydning for hvorvidt man har utviklet seg som rektor, men de som har jobbet som rektorer i over ti år, har noe mindre utbytte av opplæringen enn andre.

Skolelederopplæring som gir formell kompetanse (videreutdanning), har i klart større grad utviklet rektorene som skoleledere enn annen skolelederopplæring. 39 prosent av videreutdanningstiltakene har utviklet rektorene som skoleledere i stor grad, mot kun 14 prosent av de øvrige tiltakene. I disse analysene er det ikke kontrollert for at lengden på videreutdanningstiltakene og de andre tiltakene varierer. Størst utbytte har rektorene som har deltatt i videreutdanningstiltak i pedagogisk ledelse (46 prosent har utviklet seg i stor grad). På den andre siden har de som har deltatt i tiltak som ikke gir formell kompetanse, og som ikke berører pedagogisk ledelse, kun utviklet seg i stor grad i 3 prosent av tilfellene.

Tiltak rettet spesielt mot skoleledere har en noe større utviklingseffekt for rektorene enn en generell lederopplæring, selv om forskjellene kanskje er mindre enn ventet. 30 prosent mener de i stor grad har utviklet seg som pedagogiske ledere gjennom tiltak rettet spesielt mot skoleledere, mens 17 prosent mener de har utviklet seg i stor grad gjennom generell lederopplæring. At forskjellene er moderate, skyldes at det ikke er noen forskjell på utviklingseffekten av skoleledertilrettelagte og generelle ledertiltak når det gjelder den ikke-formelle opplæringen. Derimot er det stor forskjell på effekten

av videreutdanningstiltak som er tilrettelagt for skoleledere (47 prosent av deltakerne har utviklet seg i stor grad) og generell lederutdanning som gir formell kompetanse (18 prosent av deltakerne har utviklet seg i stor grad).

Rektorer i grunnskolen har klart større utviklingseffekt av videreutdanningstiltak (40 prosent i stor grad) enn rektorer i videregående skoler (24 prosent i stor grad). Derimot er det ikke forskjell mellom rektorer i grunnskolen og i videregående skole når det gjelder utviklingseffekten av de ikke-formelle tiltakene.

Opplæringstilbud i skoleledelse fra universiteter har gitt størst utviklingseffekt (40 prosent i stor grad), klart mer enn tilbud fra høyskoler (25 prosent i stor grad⁴³), mens opplæringstilbud gitt av interne krefter i kommunen og fylket enda sjeldnere vurderes som å gi stor utviklingseffekt (15 prosent). Opplæringen gitt av interne tilbydere har dessuten en høyere andel deltakere som mener at den har gitt liten eller ingen utviklingseffekt, enn andre tiltak.

Oppsummert har videreutdanningstiltakene som retter seg spesielt mot skoleledere, hatt god effekt på rektorenes evne til å fungere godt som pedagogiske ledere, slik rektorene vurderer det selv.

Rektorene som selv mener de har utviklet seg som skoleledere, tror også lærerne har merket enn viss forandring, selv om få tror at lærerne har merket *stor* forandring. 11 prosent tror lærerne har merket stor forandring, 61 prosent noe forandring og 13 prosent liten forandring.

6.6 Samarbeid med universiteter og høyskoler

Et hovedfunn fra delrapport 3 i evalueringen (Hagen, Nyen og Hertzberg 2008) er at samarbeidet mellom skoleeierne/skolene og høyskolene har blitt markant bedre i løpet av strategiperioden. Denne konklusjonen ble trukket på grunnlag av kvalitative intervjuer med rektorer, skoleeiere og representanter for universiteter og høyskoler. Både skolesiden og høyskolesiden opplever at samarbeidet har blitt tettere, mer omfattende og mer gjensidig utviklende. Høyskolene opplever at de selv får en læringseffekt av nærheten av til praksisfeltet – en kompetanse som de tilbakefører til sin grunnutdanning av lærere.

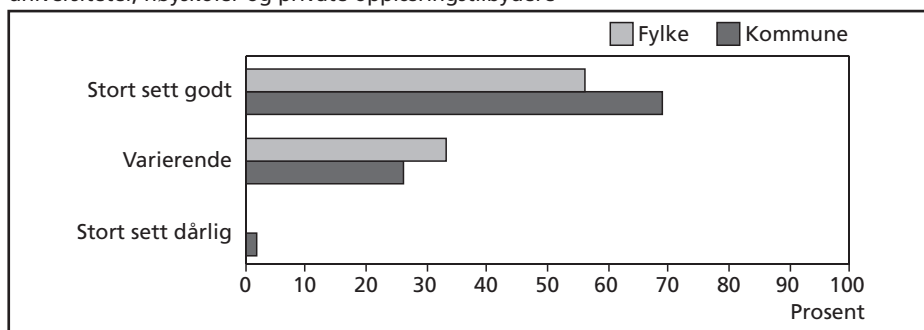
De kvantitative undersøkelsene blant offentlige skoleeiere og blant rektorer som ble gjennomført i desember 2008, gir et representativt uttrykk for hvordan disse aktørene opplever samarbeidet med universiteter, høyskoler og private opplæringstilbydere. Dette datamaterialet bekrefter at samarbeidet har blitt bedre i strategiperioden.

⁴³ Tilbud i regi av private høyskoler har en skår på 36 prosent på «i stor grad», men antallet svar er lavt (25).

Alle fylkene og 89 prosent av kommunene hadde samarbeidet med universiteter, høyskoler og private opplæringsstilbydere om opplæringstiltak spesielt tilrettelagt for lærere eller skoleledere i løpet av strategiperioden 2005–2008. Flertallet av kommunene (68 prosent) og fylkeskommunene (89 prosent) mener at de samarbeider mer med institusjonene om utvikling av tilrettelagte tiltak for lærere i dag enn de gjorde fire–fem år tidligere, det vil si før strategiperioden. Kun 5 prosent av kommunene og ingen av fylkeskommunene mener de samarbeider mindre nå enn før.

Samarbeidet med utdanningsinstitusjonene de seneste to årene beskrives av de fleste kommuner som stort sett godt.

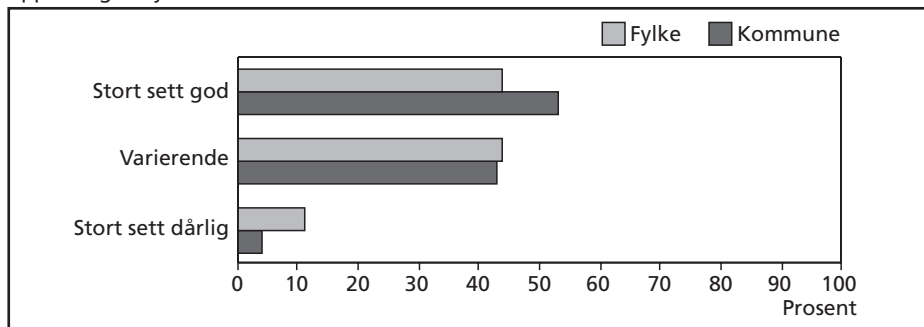
Figur 6.9 Andel kommuner og fylkeskommuner etter hvordan de opplever samarbeidet med universiteter, høyskoler og private opplæringsstilbydere



Samarbeidet med høyskoler og andre opplæringsstilbydere oppleves også av skoleeierne å være like godt som før eller å ha blitt bedre de siste par–tre årene. Kun 6 prosent av kommunene og ingen intervjuede fylkeskommuner opplever samarbeidet som dårligere.

Kvaliteten på det tilbudet institusjonene har gitt, blir også ofte beskrevet som stort sett god, selv om det her rimelig nok er en betydelig andel skoleeiere som har varierende erfaringer fra tilbud til tilbud.

Figur 6.10 Andel kommuner og fylkeskommuner etter hvordan de vurderer kvaliteten på det opplærings tilbudet for lærere kommunen har fått fra universiteter, høyskoler og private opplæringsstilbydere



Det er ikke uten videre lett for kommuner og fylkeskommuner å finne fram til institusjoner som kan gi dem et godt tilbud på de områdene de har behov for. Til sammen 62 prosent av kommunene synes det er svært eller nokså lett å finne fram til institusjoner som kan gi dem et godt tilbud. 19 prosent synes det er svært lett. 22 prosent synes det er verken lett eller vanskelig, noe som kan tolkes som at det er både og, mens til sammen 13 prosent synes det er svært eller nokså vanskelig å finne fram til slike institusjoner og tilbud. 2 prosent synes det er svært vanskelig. Blant fylkeskommunene svarer fire av ni verken lett eller vanskelig, tre av ni nokså vanskelig og én svært lett. At flere fylkeskommuner enn kommuner synes det er vanskelig å finne fram til institusjoner og tilbud, kan skyldes at det er flere små faggrupper innen videregående skole som det kan være vanskelig å finne relevante tilbud for.

6.7 Oppsummering

I delrapportene fra evalueringen har vi beskrevet hvordan planleggingsprosessene i forbindelse med strategien har forløpt, hvilke typer tiltak som har blitt gjennomført, og hvordan tiltakene har gitt læringseffekter og ført til endringer av praksis. Datagrunnlaget for dette har i hovedsak vært casestudier av skoler. I dette kapittelet har vi sett nærmere på disse temaene på grunnlag av kvantitative data fra undersøkelser foretatt 2008 i forbindelse med evalueringen. Mer konkret har vi sett på hva disse dataene sier om hvilke effekter strategien har hatt på prosessene for å bestemme kompetanseutviklingstiltak, hvilke læringseffekter ulike aktiviteter har gitt, og i hvilken grad ulike typer kompetanseutvikling fører til endringer i lærernes undervisningspraksis.

De kvantitative dataene bekrefter inntrykket fra caseskolene om at lærerne på den enkelte skole i ganske liten grad har vært involvert i prosessene i forbindelse med strategien, særlig i videregående skole. Disse dataene dekker involvering mer generelt og viser at én av fire lærere ikke gjennom noen prosesser, det være seg i forbindelse med strategien eller ellers, har vært med å diskutere hvilke kompetanse- og utviklingsbehov skolen deres har. Dette bidrar også til at en god del lærere er misfornøyd med relevansen av skolens egne kompetanseutviklingstiltak. Flertallet mener likevel at disse i hvert fall i noen grad tar tak i skolens behov. Jo mer man har blitt involvert i prosessen, desto mer fornøyd er man med relevansen av tiltakene. Denne sammenheng er svært klar.

Ser man på skolens påvirkning på det kommunale tilbudet, har de fleste rektorer etter egen oppfatning hatt muligheter til å påvirke dette tilbudet, men ofte bare i noen grad. Rektorundersøkelsen bekrefter dessuten inntrykket av at rektorene er godt fornøyd med relevansen i det kommunale/interkommunale/fylkeskommunale tilbudet.

Svært mange lærere mener at de har utviklet seg som lærere og forandret sin egen praksis det seneste året. Diskusjon og kontakt med andre lærere på skolen og deltakelse

i opplæringstilbud er de viktigste kildene for å utvikle seg som lærer, slik lærerne opplever det. Det er også disse kildene som oftest påvirker lærernes måte å undervise og arbeide på. Kurs og annen opplæring er imidlertid viktigere som kilde for utvikling for grunnskolelærere enn det er for lærere i videregående opplæring. Det samme ser man også om man går et skritt videre og vurderer om kurs og annen ikke-formell opplæring har påvirket måten å undervise og arbeide på. Grunnskolelærerne har i langt større grad endret sin praksis som følge av deltakelse på kurs enn det lærerne i videregående skole har gjort. Det er særlig de faglige kursene for lærere i videregående skole som i langt mindre grad enn for grunnskolen gir effekter på praksis.

Generelt gir en svært høy andel av både videreutdanningstiltak og kurs og andre opplæringstiltak effekter på lærernes praksis etterpå, slik lærerne selv opplever det. På slutten av strategiperioden gir en noe høyere andel av kurstiltakene effekt på lærernes praksis enn før strategiperioden begynte, men økningen er moderat. For videreutdanningen er det ingen økning. Videreutdanningstilbud som er tilrettelagt for lærere, påvirker undervisningspraksis i større grad enn hva annen videreutdanning gjør, og hva kurs gjør. Ordinær videreutdanning som ikke er tilrettelagt for lærere, gir derimot ingen ekstra effekt på praksis sammenlignet med kurs.

De fleste lærere opplever at skolen har noen form for standarder for kollektiv praksis som berører deres fag og trinn. Én av tre lærere mener også at disse har endret seg, ikke bare for å følge opp krav utenfra, men også for løse problemer de har opplevd på egen skole. Dette gjelder særlig i grunnskolen.

Skolelederutdanningen og -opplæringen bidrar som oftest i noen grad til å utvikle rektorene som skoleledere, men det er bare én av fire som har utviklet seg i stor grad av den. Videreutdanningstiltakene har klart oftere hatt en stor effekt på dem som skoleledere enn hva kurstiltakene har hatt. Slike klare effekter av videreutdanning er langt mer utbredt blant rektorer i grunnskolen enn i videregående skole.

Kvantitative data bekrefter funnet fra delrapport 3 om at samarbeidet mellom skoleeier-/skolesiden og høyskolene har blitt klart bedre i løpet av strategiperioden. Svært mange skoleeiere har et samarbeid med tilbudssiden, og mange (to av tre kommuner) mener de samarbeider mer om utvikling av tilrettelagte tiltak enn før strategiperioden. Samarbeidet med utdanningsinstitusjonene beskrives av de fleste skoleeierne som stort sett godt, og samarbeidet har også blitt bedre underveis i strategiperioden. Kvaliteten på det tilrettelagte tilbudet skoleeierne har fått fra utdanningsinstitusjonene, blir ofte beskrevet som godt, selv om det her er en del variasjon fra tilbud til tilbud.

Kapittel 7 Gjennomføring og effekter i lærebedriftene

Temaet for dette kapittelet er gjennomføringen av kompetanseutviklingstiltak rettet mot lærebedriftene og opplevde effekter av de tiltakene som er gjennomført så langt. Innføringstakten i Kunnskapsløftet innebærer at de viktigste endringene i reformen sett fra lærebedriftenes side først har gjort seg gjeldende mot slutten av strategiperioden. Nye læreplaner for opplæring i bedrift ble innført høsten 2008, samtidig som bedriftene tok inn de første lærlingene som har fått opplæring basert på nye læreplaner på Vg1 og Vg2. I evalueringen har vi tatt hensyn til innføringstakten i reformen ved å gjennomføre datainnsamlingen i lærebedriftene mot slutten av strategiperioden.

Planleggingsfasen i fagopplæringen ble beskrevet i delrapport 2, basert på kvalitative intervjuer med fagopplæringssjefer og ledere for yrkesopplæringsnemndene i åtte fylker. Disse intervjuene ble gjennomført våren 2007. Flere av informantene pekte på utfordringer knyttet til å få samarbeidet mellom skole og arbeidsliv til å fungere i praksis. Mangel på tid i lærebedriftene ble opplevd som en viktig hindring, både når det gjaldt å få instruktører og faglige ledere til å delta i planprosessene, og når det gjaldt deltakelse i kompetanseutviklingstiltak.

I delrapport 3 skrev vi om udekkede kompetansebehov i videregående opplæring, spesielt i yrkesfagene. Bakgrunnen var kvalitative intervjuer med yrkesfaglærere i videregående skole. Bredere utdanningsprogram og fag har ført til at mange yrkesfaglærere opplever at de mangler kompetanse i fag de skal undervise i. Vi påpekte at relevante tilbud for å dekke disse behovene tilsynelatende ikke så lett blir etablert innenfor de eksisterende samarbeidsstrukturene, og at flere av skolene opplevde at de selv måtte ta ansvar for å dekke disse behovene. Vi antydte også at mangelen på relevante tilbud kan ha sammenheng med at aktørene i arbeidslivet ikke på samme måte som universiteter og høyskoler er gitt en klar rolle i strategien.

Beskrivelsen og analysen i dette kapittelet er basert på kvalitative og kvantitative data som ikke er presentert i tidligere rapporter fra evalueringen. Sommeren 2008 gjennomførte vi nye kvalitative intervjuer med fagopplæringssjefene i de åtte fylkene som er valgt ut i den kvalitative delen av evalueringen. Formålet med disse intervjuene var i første rekke å få oppdatert informasjon om hvilke tiltak som har vært gjennomført rettet mot lærebedriftene. Fylkeskommunenes innrapportering om bruk av kompetanseutviklingsmidler til Utdanningsdirektoratet er et supplerende datamateriale når

det gjelder gjennomførte tiltak. Hovedfunn i rapporteringen for 2008 blir presentert i avsnitt 7.3.

I perioden juni–september 2008 gjennomførte vi ni kvalitative intervjuer med instruktører og faglige ledere i seks ulike lærebedrifter. Intervjuene dreide seg om informantenes kjennskap til innholdet i Kunnskapsløftet, opplevde kompetansebehov knyttet til reformen, deltagelse i kompetanseutviklingstiltak og eventuell vurdering av utbyttet av kompetanseutviklingstiltakene. Antall informanter i den kvalitative undersøkelsen er begrenset, men materialet gir likevel viktig informasjon om forhold som har betydning for instruktørenes motivasjon for og muligheter til å delta i kompetanseutvikling. De kvalitative intervjuene utgjør derfor et viktig supplement til den kvantitative undersøkelsen som ble gjennomført i januar 2009. Fafo gjennomførte en tilsvarende surveyundersøkelse om etter- og videreutdanning blant instruktører i 2003 (Hagen, Nyen og Folkenborg 2004). I 2009-undersøkelsen benyttes i stor grad de samme spørsmålsformuleringene som i 2003, noe som gir mulighet for å undersøke eventuelle endringer i strategiperioden. Resultatene og analysen av det kvantitative materialet blir presentert i avsnitt 7.5. Avslutningsvis i kapittelet følger en sammenfatning og vurdering basert på datamaterialet sett under ett.

7.1 Kompetansekrav til faglige ledere og instruktører

Etter opplæringsloven skal alle bedrifter som har lærling eller lære kandidat, være godkjent av fylkeskommunen. En faglig leder er en faglig kvalifisert person som har ansvaret for opplæringen, og som skal se til at opplæringen som gis, er i samsvar med krav i opplæringslov og forskrifter. En lærebedrift kan ha én eller flere faglige ledere. Det stilles i utgangspunktet ingen krav til formell kompetanse hos faglige ledere, men i forbindelse med innføringen av Reform 94 ble kravene til faglige ledere spesifisert i et rundskriv fra departementet:⁴⁴

- Avlagt fag-/svenneprøve i det aktuelle faget
- Mesterbrev i faget
- Adekvat høyere utdanning i faget
- Adekvat faglig utdanning innenfor den delen av opplæringen som skal foregå i bedriften
- I spesielle tilfeller kan det også godkjennes faglig leder uten formelle kvalifikasjoner, men med minst seks års adekvat allsidig praksis i faget

⁴⁴ KUF rundskriv nr. F/21/95: Krav til faglig leder i lærebedrift. Etter innføringen av Kunnskapsløftet er rundskrivet formelt sett ikke lenger gjeldende.

Instruktøren er den som forestår opplæringen av lærlingen eller lærekandidaten i det daglige. I mindre lærebedrifter er det ikke uvanlig at samme person både er faglig leder og instruktør. Instruktørenes hovedoppgave er knyttet til produksjon, mens opplæringsansvaret for lærlingene utgjør en begrenset del av arbeidsoppgavene. Dette setter instruktørene i utgangspunktet i en annen situasjon enn lærerne i skolen. Etter dagens regler er det ikke stilt formelle kompetansekrav til instruktørene.

Karlsen-utvalget (NOU 2008:18 *Fagopplæring for framtida*) peker på flere utfordringer knyttet til kompetanse for yrkesfaglærere, instruktører og prøvenemnder i fag- og yrkesopplæringen. Utvalget går ut fra at instruktørene vil ha behov for kompetanseutvikling på mange av de samme områdene som yrkesfaglærere i skolen, men påpeker samtidig at instruktørene ikke har noen plikt til å delta i kompetanseutvikling. Når det gjelder konkrete tiltak, foreslår utvalget blant annet å tydeliggjøre fylkeskommunens ansvar for å tilby etterutdanning både for yrkesfaglærere og instruktører, at kravene til veilederkompetanse styrkes, og at tilbudene om kompetanseheving bygges ut.

I likhet med Karlsen-utvalget retter også OECD søkelyset mot kompetanseutfordringer i lærebedriftene i rapporten *Learning for Jobs* fra 2008.⁴⁵ I rapporten anbefaler OECD blant annet at obligatorisk opplæring av faglige ledere og instruktører innføres som et vilkår for å bli godkjent som lærebedrift.

7.2 Intervjuer med fagopplæringssjefene i åtte fylker

Tre av de åtte fagopplæringssjefene som er intervjuet, forteller at man har etablert egne fagforums- eller nettverksmodeller på fylkesnivå, der både yrkesfaglærere i skolen og instruktører og faglige ledere fra lærebedriftene deltar. Fagforaene har blant annet ansvar for å identifisere behov og prioritere, utvikle og iverksette tiltak. Ifølge fagopplæringssjefene i de tre fylkene er erfaringene med fagforumsmodellen jevnt over gode, men man opplever samtidig at modellen fungerer bedre for noen utdanningsprogram og fagområder enn for andre. Teknisk og industriell produksjon og byggfagene nevnes som områder der det tradisjonelt har vært et godt samarbeid mellom skolene og bedriftssiden, og der fagforaene også har vært aktive og fungert godt.

I de øvrige fem fylkene hadde man på intervjutidspunktet sommeren 2008 i mindre grad lagt opp til et tett samarbeid mellom skolesiden og fagopplæringssiden om kompetanseutvikling. I disse fylkene blir kompetanseutvikling for yrkesfaglærerne primært ansett som skolens ansvar, og informantene på fagopplæringssiden hadde begrenset informasjon om utviklingen og gjennomføringen av tiltak for yrkesfaglærerne.

⁴⁵ OECD (2008) *Learning for Jobs*. OECD Reviews of Vocational Education and Training.

Flertallet av de åtte fylkene har satset på to–tre dagers kurs for instruktører og faglige ledere. Informantene opplever at det har vært vanskelig å nå fram til enkeltbedriftene med generell informasjon om Kunnskapsløftet. I flere av fylkene har man derfor tilbudt et todelt instruktørkurs der fylkeskommunen gir generell informasjon om innhold i lover, regelverk og læreplaner, mens opplæringskontorene står for den bransjerettede delen av opplæringen. Disse kursene framstår mer som en videreføring og oppdatering av den ordinære instruktør opplæringen enn som utvikling av helt nye tiltak rettet mot lærebedriftene.

I enkelte fylker meldes det om en markert økning i interessen for instruktørkurs det siste året. Hovedinntrykket er likevel at pågangen og etterspørselen etter denne typen kurs fra bedriftenes side har vært begrenset, og at en stor del av instruktør opplæringen har skjedd i forbindelse med fylkeskommunens godkjenning av nye lærebedrifter.

I tillegg til instruktører og faglige ledere er prøvenemndsmedlemmer en viktig målgruppe i satsingen, og på dette området forteller fagopplæringssjefene at det har vært stor aktivitet knyttet til oppnevningen av nye prøvenemnder.

Kompetanseutviklingen på fagopplæringssiden dreier seg i all hovedsak om korte kurs. I flere fylker har man også et tilbud om høyskolebasert videreutdanning, men dette har primært vært rettet mot yrkesfaglærere i skolen.

Ut fra intervjuene med fagopplæringssjefene ser det ut til at hospiteringsordninger for lærere og instruktører er lite utbredt. Flere av informantene mener at kompetanseutvikling gjennom hospitering i utgangspunktet er en god idé, men at dette av ulike årsaker vil være vanskelig å gjennomføre i praksis. Begrensningene handler dels om økonomiske ressurser og organisatoriske utfordringer, men tilsynelatende også om at denne formen for kompetanseutvikling så langt har vært lite etterspurt, både fra skolenes og bedriftenes side.

7.3 Fylkeskommunenes innrapportering av tiltak

I forbindelse med fylkeskommunenes innrapportering om bruk av kompetanseutviklingsmidler i videregående opplæring, skal det også rapporteres om tiltak rettet mot lærebedriftene. På grunn av mangelfull rapportering og ulik rapporteringspraksis mellom fylkene har datamaterialet ikke gitt noe godt grunnlag for analyse. Eksempelvis er det vanskelig ut fra rapportene å si noe om antallet eller andelen instruktører og faglige ledere som har deltatt (Jordfald og Nyen 2009). Aktivitetsrapporteringen kan likevel gi en viss indikasjon på hvilke områder, målgrupper og læringsformer som har vært prioritert. I tillegg kan tallene gi et visst inntrykk av hvilke typer tilbydere som har vært involvert i gjennomføringen av tiltakene.

Legger vi tallene fra aktivitetsrapporteringen for 2008 til grunn, ser det ut til at opplæring i tolkning og bruk av læreplaner, lærlingvurdering og fag- og svenneprøvevurdering har vært sentrale tema for kompetanseutviklingen. Aktivitetsrapporteringen viser også at prøvenemndsmedlemmer har vært en viktig målgruppe i tillegg til instruktører og faglige ledere.

Tall fra aktivitetsrapporteringen bekrefter at høyskoler og universitet spiller en svært begrenset rolle som tilbydere av kompetanseutvikling rettet mot fagopplæringen. Intern kompetanse hos lærebedrifter eller skoleeiere samt eksterne miljøer utenfor universitets- og høyskolesektoren framstår som de viktigste tilbyderne av kompetanseutviklingstiltak. Dette er i tråd med tidligere undersøkelser, som viser at opplæringskontorer og bransjeorganisasjoner er viktige tilbydere av kompetanseutvikling rettet mot lærebedriftene (Hagen, Nyen og Folkenborg 2004).

Når det gjelder læringsformer, bekrefter tallene fra aktivitetsrapporteringen at omfanget av videreutdanning er svært begrenset. Den mest utbredte læringsformen i fagopplæringen er etterutdanning, fulgt av nettverk mellom lærebedrifter (Jordfald og Nyen 2009).

7.4 Kvalitative intervjuer i seks lærebedrifter

Vi vil nå rette søkelyset mot lærebedriftene og de som er ansvarlige for lærlingene der. Hvordan oppleves Kunnskapsløftet sett fra deres side? I hvilken grad opplever de at de selv eller andre i bedriften har behov for ny kompetanse knyttet til innføringen av reformen? Har instruktørene selv noen synspunkter på hvordan de best kan tilegne seg denne kompetansen? I hvilken grad er de kjent med de kompetanseutviklingstiltakene som tilbys fra fylkeskommunens side, og i hvilken grad har de selv deltatt i slike tiltak? For dem som har deltatt, er det interessant å gå nærmere inn på hvilket utbytte de har hatt av opplæringen, og i hvilken grad tiltakene har hatt noen innvirkning på opplæringspraksisen i lærebedriften.

Tabell 7.1 gir en oversikt over informantene, type lærebedrift og hvilken rolle vedkommende har i lærebedriften. Flere av informantene fungerer som både opplæringsansvarlig / faglig leder og instruktør. Det vil si at de både har et overordnet ansvar for opplæringen i bedriften, og at de har ansvar for opplæring av lærlinger i det daglige. Et viktig formål med intervjuene har vært å identifisere viktige tema og problemstillinger for surveyundersøkelsen. De kvalitative intervjuene kan i tillegg gi et grunnlag for å forstå forhold som ligger bak svarene i spørreundersøkelsen og dermed støtte opp under analysen av de kvantitative dataene.

Tabell 7.1 Oversikt over informanter i lærebedriftene

Informant	Lærebedrift	Arbeidssted	Opplæringsansvarlig / faglig leder	Instruktør	Lærefag
I1	A	Fotograf (atelier)	X	X	Fotograffaget
I2	B	Opplæringskontor offentlig sektor (i et fylke)	X		Helsearbeiderfaget Barne- og ungdomsarbeiderfaget IKT driftsfag Institusjonskokkfaget Kontorfaget Ambulansefaget
I3	B	Skolefritidsordning		X	Barne- og ungdomsarbeiderfaget
I4	C	Kommune (helse- og sosialsektoren)	X		Omsorgsarbeiderfaget Helsearbeiderfaget
I5	C	Sykehjem		X	Helsearbeiderfaget
I6	D	Regionalt helseforetak, IKT	X	X	IKT driftsfag
I7	E	Byggfirma	X	X	Tømrer
I8	F	Bilforhandler og verksted	X		Bilmekaniker, lette kjøretøy
I9	F	Bilforhandler og verksted		X	Bilmekaniker, lette kjøretøy

I tre av de seks lærebedriftene er informantene som er intervjuet, både opplæringsansvarlig / faglig leder og instruktør. I de øvrige tre casene er det ulike personer som har det overordnede ansvaret for lærlingene, og som har veiledningsansvaret for lærlinger i det daglige.

Hvordan oppleves endringene i Kunnskapsløftet?

De fleste informantene har lang erfaring med det å ha ansvar for lærlinger, og mange er opptatt av hvordan faget, rekrutteringen og lærlingordningen har endret seg over tid. Disse endringene kan ikke alltid relateres til endringene i Kunnskapsløftet, og det er naturlig at informantene i lærebedriftene ikke er like oppdatert som informantene i skolene eller i fylkeskommunen om endringene i Kunnskapsløftet.

Ut fra de kvalitative intervjuene er det lite som tyder på at man i lærebedriftene på intervjuetidspunktet opplevde et stort behov for kompetanseutvikling knyttet til innføringen av Kunnskapsløftet. Alle informantene har hørt om reformen, men både blant instruktører og opplæringsansvarlige er det flere som sier at de vet lite eller ingen ting om innholdet i Kunnskapsløftet.

Det sentrale strategidokumentet for «Kompetanse for utvikling» understreker at det er bedriftenes ansvar at instruktørene i fagopplæringen tilegner seg den kompe-

tansen de trenger for å kunne veilede lærlinger, og at fylkeskommunene og yrkesopplæringsnemndene skal bistå bedriftene i dette arbeidet. Endringer i lov- og regelverk for fagopplæringen og innføringen av nye læreplaner må forventes å føre til endringer i opplæringen i lærebedriftene. Det er imidlertid liten grunn til å tro at instruktørene på eget initiativ vil søke å holde seg oppdatert om slike endringer eller forholde seg aktivt til innholdet i nye læreplaner. Selv uttrykker informantene i lærebedriftene klare forventninger til at enten opplæringskontoret eller utdanningsmyndighetene tar ansvar for å utvikle oppdatert materiell som lærebedriftene kan ta i bruk i opplæringen:

Vi forholder oss ganske rolig til nye læreplaner. Vi bruker opplæringsboka, det er den som styrer. Den får vi fra opplæringskontoret. Blir en håndbok som vi fyller ut. Vi har ikke gjort noe aktivt for å endre den. Tror og håper og regner med at den blir retta opp i forhold til læreplanen. (I8)

Deltakelse i kompetanseutvikling

Fire av de seks informantene som har instruktøransvar i det daglige, har i løpet av de siste par årene deltatt i kompetanseutvikling som er relevant for oppgavene som instruktør. To av de fire har mange års instruktørerfaring. Bakgrunnen for at disse to har deltatt på kurs, er at de i tillegg er prøvenemndsmedlemmer og i den sammenheng har hatt behov for oppdatering og gjennomgang av nye læreplaner, retningslinjer og prøveformer. Tiltakene har vært korte kurs, fra en halv dag til to dagers varighet. Fylkeskommunen har vært ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene, eventuelt i samarbeid med et opplæringskontor. Enkelte kurs har vært felles tiltak for instruktører og prøvenemndsmedlemmer.

To av instruktørene har ikke deltatt i kompetanseutvikling og har heller ikke fått tilbud om å delta i slik opplæring.

En av de opplæringsansvarlige uten direkte ansvar for lærlinger er i ferd med å ta videreutdanning i yrkespedagogikk ved en høyskole. Ut over dette er det ingen av informantene som deltar i formell videreutdanning.

Deltakernes vurdering av kompetansetiltakene

Det er rimelig å se effekten av kompetanseutviklingstiltakene i sammenheng med hva som var motivasjonen for deltakelsen. En viktig grunn til at de mest erfarne instruktørene deltok på kurs, var at de er prøvenemndsmedlemmer og primært av den grunn hadde behov for oppdatert informasjon om endringene i Kunnskapsløftet. De opplever ikke at kursene har gitt dem økt trygghet i rollen som instruktør.

De som holder kursene, er ikke ute i felten. Tryggheten og støtten får jeg internt. (I3)

Ingen av de fire som har deltatt i kompetanseutviklingstiltak, tror at kursene vil føre til endringer i selve opplæringen. De to med kortere erfaring mener likevel at opplæringen har gitt dem økt trygghet i rollen som instruktør og større bevissthet om hva man gjør riktig i arbeidet med lærlinger. Samtidig sier begge at de fremdeles er usikre på hva som er nytt i Kunnskapsløftet.

Vi gikk fra å vite ingenting til å vite mer. Men det er mye igjen før vi er klare til å ta inn lærlinger på ny læreplan. (I6)

Utsagnet over må sees i sammenheng med tidspunktet for gjennomføringen av tiltaket. Informanten deltok på kurs om Kunnskapsløftet før de nye læreplanene for Vg3 var klare, og opplevde selv at dette kurset ble gjennomført for tidlig.

Forberedt på Kunnskapsløftet?

Informantene fra opplæringskontorene mente at lærebedriftene var rimelig godt forberedt på endringene i Kunnskapsløftet. Ute i bedriftene var oppfatningene mer sprikende. Enkelte informanter ga en klar tilbakemelding om at de ikke kjente innholdet i Kunnskapsløftet.

Vi vet jo ikke hva det [Kunnskapsløftet] er. Får nesten svare pass på det. Vi forventer vel at det materiellet vi får, er riktig og oppdatert, men ellers forventer vi vel ikke all verden. (I8)

Andre mener de har god kjennskap til endringene i Kunnskapsløftet, og at man er så godt forberedt som man kan være. Én informant legger vekt på at man i en periode må gi rom for å prøve og feile, og at «veien må bli til mens vi går» (I3).

Kompetansebehov framover

Nesten alle instruktørene opplever at de har behov for å utvikle seg videre i rollen. Tiltakene som etterlyses, er ulike, men de fleste ønsker seg opplæring som går ut over de konkrete endringene i reformen. Eksempelvis ønsker flere av informantene å lære mer om veiledning og pedagogikk:

Ikke det fagtekniske, det er vi verdensmestre på. Men det å lære å undervise eller veilede. (I8)

Kunne godt tenkt meg litt om pedagogikk. Jeg har helt sikkert noe å lære der. (I9)

Det er ulike forslag til hvordan kompetanseutviklingen bør gjennomføres. Noen foreslår at opplæringen organiseres i moduler, med mulighet for å prøve ut nye ting i praksis

mellom samlingene. Andre etterlyser nettverk mellom veiledere, med mulighet til å ta opp ulike tema etter behov.

Flere av informantene etterlyser også et tettere samarbeid mellom lærebedriftene og skolen, der formålet både kan være å utveksle informasjon og å lære av hverandre.

Det kunne blitt bra hvis man kunne møtes og utveksle litt erfaringer med skolen. Kunne gjort det ganske enkelt. Tatt med både snekkere og murere og fotografer. Alle er jo håndverkere. Men også tatt med lærere i skolen. En av bedriftene kunne hatt foredrag om hvordan *de* gjør det. [...] Greit om man kunne tatt direkte kontakt i stedet for å stå og stange mot et byråkrati der du ikke kommer gjennom. Det er for mye papir. Det er trist. (I1)

Tidsklemma er et tema som går igjen i flere av intervjuene, men flere av informantene sier samtidig at det er mulig å finne tid om man bare får tilbud om relevante kurs.

7.5 Surveyundersøkelse om kompetanseutvikling i lærebedriftene

De fleste tiltak som dyktiggjør instruktørene faglig i sine produksjonsoppgaver, vil også kunne gjøre dem dyktigere som instruktører, selv om opplæringen ikke er rettet mot dette. Ettersom sammenhengen mellom tiltak og instruktørarbeidet likevel kan være svært indirekte, har man i kvantitative kartlegginger av omfanget av deltakelse i opplæring likevel avgrenset kartleggingen til opplæring og utdanning som man tar *fordi* man er instruktør.

I forbindelse med en studie av etter- og videreutdanning i grunnopplæringen i 2003 (Hagen, Nyen og Folkenborg 2004) ble det gjennomført en undersøkelse blant 100 instruktører. Undersøkelsen viste at 3 prosent av instruktørene i løpet av det siste året hadde deltatt i instruktør opplæring eller utdanning som ga formell kompetanse, mens 56 prosent hadde deltatt på ikke-formelle kurs, seminarer og lignende der formålet var å gi opplæring til instruktører i fagopplæringen. Kursene og opplæringen ble gitt av mange ulike typer arrangører og tilbydere. 25 prosent hadde deltatt i opplæring i regi av bransjeforeninger, 21 prosent i opplæring på egen arbeidsplass, 17 prosent i opplæring i regi av opplæringskontorer og 13 prosent i opplæring arrangert av fagopplæringskontoret i fylkeskommunen. 10 prosent hadde deltatt i tilbud fra andre tilbydere. I alt brukte instruktørene i 2003 i gjennomsnitt 22 timer på kurs, seminarer og annen opplæring som ikke gir formell kompetanse. Utbyttet av opplæringen i 2003 må betegnes som dårlig. Kun om lag én av ti (9 prosent) opplevde at opplæring i stor grad endret måten de veiledet lærlingen på. Til sammen var det bare 28 prosent som mente at opplæringen i stor eller noen grad endret måten de veiledet lærlingen på.

Den samme studien viste at de fleste instruktører opplevde at ledelse og kolleger jobbet aktivt for å skape et godt læringsmiljø for lærlingen, og at det ble gitt rimelige vilkår for dem som skulle instruere dem. Arbeidspresset i virksomheten var likevel en hindring for å gjøre en god jobb som instruktør. Resultatene fra undersøkelsen tyder på at mye ansvar var delegert til den enkelte instruktør. Dette gjenspeiles blant annet i at mange instruktører som ikke selv var opplæringsansvarlig, hadde lite kontakt med den som var opplæringsansvarlig i bedriften. Vilkårene for uformell læring for instruktører kunne derfor ha vært bedre, selv om mange hadde kontakt med andre instruktører og med ulike personer og enheter utenfor arbeidsplassen, blant annet fagopplæringskontoret, opplæringskontorer og yrkesfaglærere i skolen.

I forbindelse med evalueringen av strategien gjennomførte vi i januar 2009 en ny spørreundersøkelse blant 252 instruktører. For å ha mulighet til å studere eventuell endring i strategiperioden har vi i stor grad benyttet de samme spørsmålsformuleringene som i undersøkelsen fra 2003.

2009-undersøkelsen viser at 7 prosent av instruktørene i 2008 tok utdanning som gir formell kompetanse, og som de tok fordi de var instruktører. 61 prosent deltok på ikke-formelle kurs, seminarer og lignende der formålet var å gi opplæring til instruktører i fagopplæringen.

Den formelle videreutdanningen består dels av veiledning og pedagogiske tilbud og dels av faglige tilbud. Den ikke-formelle kursvirksomheten rettet mot instruktører består av tiltak fra mange forskjellige tilbydere. Det vanligste for instruktørene er å delta i tilbud på egen arbeidsplass eller tilbud i regi av opplæringskontorer, men også fagopplæringskontoret i fylkeskommunen og bransjeforeninger gir opplæringstilbud. Bedrifter med flere enn 50 ansatte og med flere lærlinger og instruktører gir i større grad enn andre bedrifter virksomhetsinterne opplæringstilbud for instruktører.

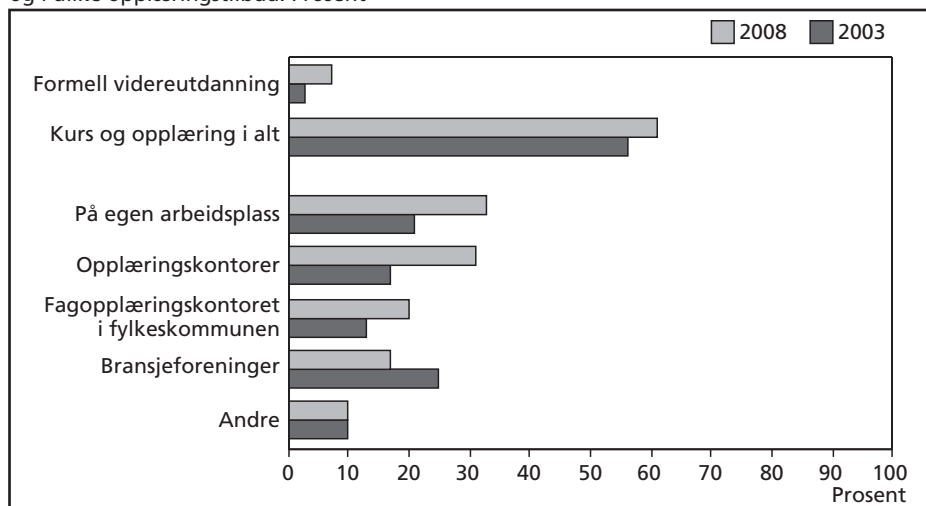
Det kan synes som om det er en liten økning både i andelen instruktører som har deltatt i videreutdanning, og i andelen instruktører som har deltatt på kurs og i opplæring alt i alt. På grunn av små utvalg er endringene imidlertid ikke statistisk signifikante. Derimot er det en merkbar dreining i sammensetning av tilbudene i retning av at flere deltar i tilbud på egen arbeidsplass og i regi av opplæringskontorer. Det kan også se ut som om det er flere som deltar i tilbud fra fagopplæringskontoret i fylkeskommunen, og færre som deltar i tilbud fra bransjeforeninger, men disse siste endringene er ikke statistisk signifikante.

Om lag en tredjedel av instruktørene som har deltatt på kurs i 2008, oppgir at opplæringen var felles for instruktører og for yrkesfaglærere i videregående skole.

I alt brukte instruktører i 2008 i gjennomsnitt 27 timer på kurs, seminarer og annen opplæring som ikke gir formell kompetanse. Dette er en liten økning i forhold til 2003 da gjennomsnittet, som nevnt over, var på 22 timer.

I likhet med i 2003 har mange instruktører i 2008 ofte kontakt med andre instruktører på arbeidsplassen (66 prosent av instruktørene i bedrifter hvor det er

Figur 7.1 Andel instruktører som i løpet av et år (2008) har deltatt i formell videreutdanning og i ulike opplæringstilbud. Prosent



flere instruktører). Cirka halvparten av instruktørene som ikke selv fungerer som faglig leder, snakker ofte med faglig leder i bedriften om opplæring av lærlinger eller oppgavene som instruktør. Til sammen snakker 85 prosent ofte eller av og til med faglig leder om slike spørsmål.

Instruktørene har et ganske bredt kontaktnett med eksterne personer og enheter om opplæring av lærlinger. Dette må sees i sammenheng med at mange instruktører også fungerer som faglig leder og er ansvarlig for opplæringen. Over halvparten av instruktørene har hatt kontakt med opplæringskontorer, yrkesfaglærere i videregående skole, fagopplæringskontoret i fylkeskommunen eller instruktører i andre bedrifter.

Tabell 7.2 Andel instruktører som har hatt kontakt med ulike personer eller enheter utenfor egen virksomhet om opplæring av lærlinger i løpet av det siste året

	2003	2008
Yrkesfaglærere i videregående skole	54	65
Fagopplæringskontoret i fylkeskommunen	56	57
Bransjeorganisasjon	30	45
Opplæringskontorer	64	68
Instruktører i andre bedrifter		54

Kontaktmønsteret for instruktørene er ganske stabilt fra 2003 til 2008. Det har imidlertid vært en økning fra 54 til 65 prosent i andelen instruktører som har hatt kontakt med yrkesfaglærere i videregående skole. Dette kan sees i sammenheng med at om lag

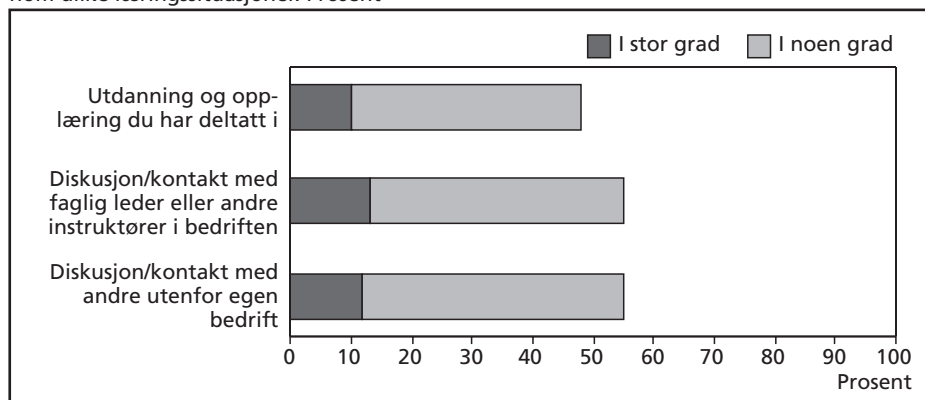
en tredjedel av instruktørene har deltatt på felles kurs med yrkesfaglærere. Det har også vært en økning i andelen som har hatt kontakt med bransjeorganisasjoner.

I undersøkelsen om kompetanseutvikling for instruktører i 2009 er det også kartlagt i hvilken grad instruktørene mener de har utviklet seg som instruktører det siste året gjennom:

- a) den utdanningen og opplæringen de har deltatt i
- b) diskusjon/kontakt de har hatt med faglig leder eller andre instruktører i bedriften
- c) diskusjon/kontakt de har hatt med andre utenfor sin egen bedrift, for eksempel opplæringskontorer, yrkesfaglærere, fagopplæringskontoret i fylkeskommunen osv.

Vi har tidligere vist at nesten alle lærere og det store flertallet av rektorer har utviklet seg som lærere og skoleledere det siste året. Undersøkelsen fra 2009 viser at det samme er tilfellet for instruktører.

Figur 7.2 Andel instruktører som mener de har utviklet seg som instruktører det siste året gjennom ulike læringssituasjoner. Prosent



Kun 8 prosent av instruktørene mener de *ikke* har utviklet seg som instruktør av noen av de tre situasjonene. Det er likevel ganske få som mener de har utviklet seg som instruktør i *stor* grad.

Over halvparten av instruktørene som jobber i bedrifter som er medlem av et opplæringskontor, nevner opplæringskontoret som en viktig kilde til utvikling. Av dem som har utviklet seg som instruktør gjennom kontakt med andre utenfor egen bedrift (litt over halvparten av utvalget), er det opplæringskontoret som nevnes av klart flest (71 prosent) som en kilde for å utvikle seg. Deretter følger yrkesfaglærere i videregående skole (31 prosent), fagopplæringskontoret i fylkeskommunen og instruktører i andre bedrifter (begge med 24 prosent). Instruktører i bedrifter med mange lærlinger

utvikler seg mer gjennom kontakt med eksterne kilder enn instruktører i bedrifter med få lærlinger.

Blant dem som har deltatt i opplæring, er det 17 prosent som mener de i stor grad har utviklet seg som instruktør gjennom deltakelsen i opplæring. Ytterligere 62 prosent mener de i noen grad har utviklet seg som instruktør ved å delta. Om lag åtte av ti mener derfor at de har hatt noe utbytte av å delta i instruktørrettet opplæring. Ser vi tilbake til undersøkelsen fra 2003, var det 17 prosent av dem som deltok i utdanning eller opplæring da, som mente at utdanningen eller opplæringen i stor grad hadde gitt dem større trygghet som instruktør, og ytterligere 42 prosent som mente det hadde gjort det i noen grad. I 2003 var det også 17 prosent som mente opplæringen i stor grad hadde ført til at de hadde endret måten å veilede og drive opplæring på, og ytterligere 22 prosent som mente det i noen grad hadde endret måten å veilede og drive opplæring på. Selv om spørsmålsformuleringene i 2003 og 2008 ikke er helt sammenlignbare, virker det som om utdanningen og opplæringen i 2008 i noe større grad har gitt relevante læringseffekter for instruktørene.

Det er ikke vesentlige forskjeller mellom ulike typer opplæring når det gjelder instruktørenes vurdering av om tiltaket har ført til at de har utviklet seg som instruktører eller ikke. Uavhengig av hvor opplæringen foregår og hvem som står for den, er det om lag åtte av ti som i stor eller noen grad mener at de har utviklet seg ved å delta.

Alt i alt mener om lag åtte av ti instruktører også at bedriften de jobber i, i stor eller noen grad legger forholdene til rette for at det skal være mulig å gjøre en god jobb som instruktør. Dette er omtrent på linje med eller noe høyere enn i 2003. (Forskjellen er ikke statistisk signifikant.)

Tabell 7.3 I hvilken grad vil du si at bedriften du jobber i, legger forholdene til rette for at det skal være mulig å gjøre en god jobb som instruktør? Andel i prosent av alle instruktører

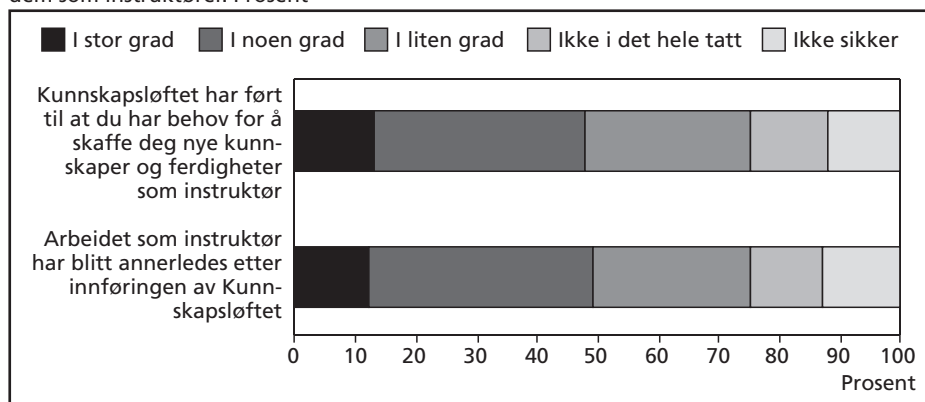
	2003	2008
Svært stor grad	31	33
Nokså stor grad	39	45
Verken stor eller liten grad	25	15
Nokså liten grad	4	4
Svært liten grad	0	0
Ikke sikker	1	2

Instruktørene føler seg ganske trygge på hva som er forventet av dem som instruktører. 54 prosent føler seg i stor grad trygge, 38 prosent føler seg i noen grad trygge, mens 6 prosent føler seg i liten grad trygge.

I de kvalitative intervjuene så vi at flere av informantene i lærebedriftene mente at Kunnskapsløftet så langt har hatt liten betydning for arbeidet som instruktør. Den

kvantitative undersøkelsen fra 2009 bekrefter langt på vei at reformen så langt har hatt begrensede effekter i lærebedriftene. Kunnskapsløftet har påvirket arbeidet som instruktør for en del av instruktørene, men langt fra alle. På samme måte har Kunnskapsløftet ført til at om lag halvparten har følt behov for å skaffe seg nye kunnskaper og ferdigheter. Mange mener imidlertid at Kunnskapsløftet i liten grad krever at de må skaffe seg ny kompetanse.

Figur 7.3 Andel instruktører som mener at Kunnskapsløftet har hatt ulike konsekvenser for dem som instruktører. Prosent



Kunnskapsløftet forandrer dermed hverdagen for instruktører i ulik grad. For mange vil det trolig være riktig å si at reformen i liten grad har ført til endringer i arbeidet. Forskjellene i instruktørenes opplevelse av dette gjenspeiler at endringene i fag og læreplaner varierer fra område til område. I tillegg er det viktig å minne om at de første lærlingene etter Kunnskapsløftets struktur og læreplaner først kom ut i lære i skoleåret 2008–2009. Det innebærer at da undersøkelsen ble gjennomført, var det direkte erfaringsgrunnlaget med reformen begrenset til til noen få måneder.

Om lag én av tre instruktører (34 prosent) har konkrete områder som de per januar 2009 føler behov for mer opplæring innenfor, men det er ingen enkeltområder som skiller seg ut. En god del nevner ulike former for faglig påfyll innenfor sine områder, noen nevner mer kunnskap om det å veilede / pedagogikk, og noen nevner også mer kunnskap om læreplanen.

7.6 Sammenfatning og vurdering

Prosessen for kartlegging av behov og utforming av lokale planer for kompetanseutvikling i fagopplæringen var tema for delrapport 2 i evalueringen. Analysen bygget

på kvalitative intervjuer med fagopplæringsssjefer og ledere for yrkesopplæringsnemndene i åtte fylker. En generell erfaring som kom fram i disse intervjuene, var at det tilsynelatende er vanskelig for lærebedriftene å finne tid til å delta aktivt i utformingen av lokale kompetanseutviklingsplaner. I flere fylker har man også forsøkt å kartlegge kompetansebehov i lærebedriftene, men det har vært vanskelig å oppnå god respons på denne typen undersøkelser. På bakgrunn av disse erfaringene kan det se ut til at det er behov for å etablere en dialog og få innspill fra lærebedriftene på andre måter.

Flere av fagopplæringsssjefene forteller at det har vært av stor betydning å etablere et nærmere samarbeid med opplæringskontorene, både når det gjelder identifisering av behov, og når det gjelder utvikling og gjennomføring av kompetanseutviklingstilbud. Samarbeidet med opplæringskontorene har blant annet gjort det lettere å nå ut til lærebedriftene. Spørreundersøkelsen blant instruktører fra 2009 viser at tre av fire lærebedrifter er medlem av et opplæringskontor, og at instruktørene opplever at kontakten med opplæringskontoret er viktig for utøvelsen av instruktørrollen. Det er derfor mye som taler for at samarbeid mellom fylkeskommunen og opplæringskontorene om identifisering av kompetansebehov, utvikling og gjennomføring av kompetansebehov kan være en god strategi. Utfordringen blir da å sikre at man også når fram til de lærebedriftene som ikke er medlem av et opplæringskontor. Ikke minst gjelder det de minste lærebedriftene, med begrensede muligheter for å utvikle og gjennomføre interne kompetanseutviklingstiltak.

Samarbeidet med opplæringskontorene gjenspeiler seg i noen grad i de tiltakene som gjennomføres på fylkesnivå. Ut fra de kvalitative intervjuene ser vi at man flere steder tilbyr en todelt instruktør opplæring, der fylkeskommunen står for den generelle delen av opplæringstilbudet, mens opplæringskontoret har ansvaret for den bransjerettede delen av opplæringen. Denne typen kurs gjør det også mulig å nå ut til lærebedriftene med informasjon om endringer i Kunnskapsløftet. Kurs av denne typen er imidlertid trolig mest aktuelle for nye instruktører. For å nå ut til instruktører med lang erfaring vil det derfor trolig være nødvendig med andre typer tiltak.

En viktig utfordring i gjennomføringen av Kunnskapsløftet i fagopplæringen er å se det fireårige opplæringsløpet i sammenheng og utvikle gode samarbeidsmodeller mellom skole og bedrift. I lys av dette er det positivt at man i flere fylker har etablert fagforums- eller nettverksmodeller der både yrkesfaglærere i skolen og instruktører og faglige ledere i lærebedriftene deltar. Deltakelse i denne typen felles fora burde kunne gi et godt grunnlag for utvikling av relevante tilbud. I tillegg kan samarbeid av denne typen i seg selv bidra til læring. Så langt er erfaringene at foraene fungerer best der man i utgangspunktet har etablert gode samarbeidsrelasjoner. På andre områder har det vært tyngre å få samarbeidet til å fungere. Uten slike felles arenaer er det imidlertid vanskelig å se hvordan man skal kunne utvikle og gjennomføre kompetanseutviklingstiltak med sikte på et mer helhetlig opplæringsløp.

De kvalitative intervjuene med instruktører i fagopplæringen gir inntrykk av at det er lite detaljert kunnskap om innholdet og endringene i Kunnskapsløftet ute i lærebedriftene. De som er best informert, er gjerne prøvenemndsmedlemmer eller personer som har andre roller i fagopplæringen ut over det å være instruktører med ansvar for å veilede lærlinger i det daglige. Flertallet av informantene har heller ikke opplevd store endringer i forbindelse med innføringen av reformen. I surveyundersøkelsen blant instruktører fra 2009 svarer knapt halvparten at arbeidet som instruktør har endret seg etter innføringen av Kunnskapsløftet. Som forventet er det også en klar sammenheng mellom det å oppleve at arbeidet har endret seg, og det å oppleve at man har behov for mer kompetanse i instruktørrollen.

Instruktørundersøkelsen fra 2009 gir mulighet for å sammenligne med tall fra 2003, da vi gjennomførte en tilsvarende undersøkelse. Som i 2003 finner vi at omfanget av formell videreutdanning er svært begrenset, mens det er et høyere omfang av deltakelse i kurs og annen opplæring som ikke gir formell kompetanse. Det er ingen signifikant økning i andelen som har deltatt i videreutdanning eller i kurs og opplæring fra 2003 til 2008. Vi finner likevel en endring i sammensetningen av tilbud som er verdt å merke seg. Denne endringen består i at det er blitt mer vanlig å delta i kompetanseutvikling internt på egen arbeidsplass eller i regi av opplæringskontoret. Det kan tyde på at det har skjedd en dreining fra generell opplæring til mer bransje- og bedriftsspesifikk instruktør opplæring i perioden.

Det er også interessant at vel én av tre instruktører som deltok på kurs i 2008, oppgir at noe av denne opplæringen var felles for instruktører og for yrkesfaglærere i skolen.⁴⁶ Felles kompetanseutviklingstiltak kan være viktige arenaer for å etablere kontakt mellom skoler og lærebedrifter og dermed legge grunnlaget for videre samarbeid. Undersøkelsen viser også at det har vært en økning i andelen instruktører som har hatt kontakt med yrkesfaglærere i videregående skole om opplæringen av lærlinger. Dette kan sees i sammenheng med at mange har deltatt i kompetanseutviklingstiltak som har vært felles for lærere og instruktører. Mer kontakt mellom skoler og lærebedrifter kan imidlertid også ha sammenheng med andre tiltak knyttet til Kunnskapsløftet, som innføringen av prosjekt til fordypning på yrkesfaglige utdanningsprogram.

Viktige spørsmål i evalueringen er hvilket utbytte deltakerne har hatt av kompetanseutviklingen, og i hvilken grad det de har lært, har ført til praksisendringer. Her er ikke spørsmålene i undersøkelsene fra 2003 og 2009 direkte sammenlignbare. Det ser likevel ut til at det har vært en viss økning i relevans og læringseffekter av kompetanseutviklingstiltak for instruktører i perioden. Dette gjelder uavhengig av hvor opplæringen har foregått. Som påpekt i kapittel 1 er opplevd relevans en viktig forutsetning for at et kompetanseutviklingstiltak skal føre til praksisendringer.

⁴⁶ Dette spørsmålet var ikke med i undersøkelsen fra 2003, og vi kan derfor ikke sammenligne.

Når det gjelder lærebedriftene, er det trolig for tidlig å forvente tydelige praksisendringer som følge av deltakelse i kompetanseutvikling. Her må man ta hensyn til innføringstakten i reformen og at de nye læreplanene på Vg3 først ble tatt i bruk høsten 2008. Den enkelte instruktør forholder seg imidlertid ikke til læreplaner på samme måte som lærerne i skolen. Av de kvalitative intervjuene går det fram at praktiske hjelpemidler som opplæringsboka har stor betydning for hvordan opplæringen i lærebedriftene legges opp i det daglige. Dette tyder på at en viktig forutsetning for at nye læreplaner eller andre endringer skal virke inn på opplæringen, er at det blir utviklet hjelpemidler og materiell som er oppdatert med hensyn til endringer og nye krav til opplæringen.

Mange instruktører mener at Kunnskapsløftet i liten grad krever at de må skaffe seg ny kompetanse. Om lag én av tre instruktører i den kvantitative undersøkelsen opplever at de har behov for mer opplæring i instruktørrollen. Det selvopplevde opplæringsbehovet blant instruktører ligger dermed på samme nivå som før innføringen av reformen. Det er ingen enkeltområder som peker seg ut spesielt. Mange instruktører har behov for faglig påfyll. Noen ønsker å lære mer om pedagogikk eller det å motivere og veilede lærlinger. En del nevner også at de har behov for mer kunnskap om læreplaner. Opplæringsbehovet er jevnt fordelt mellom instruktører med kort erfaring og instruktører som har flere års erfaring med å ha ansvaret for lærlinger. Det er med andre ord ikke bare de ferske instruktørene som ønsker å lære mer. Det er imidlertid trolig nødvendig å utvikle differensierte tilbud for instruktører med ulik erfaring. I de kvalitative intervjuene kom det fram at flere av de erfarne instruktørene opplevde at mye av det som ble tilbudt, i første rekke rettet seg mot instruktører som er nye i rollen, og at de selv har hatt begrenset utbytte av å delta på disse kursene.

I tillegg til den organiserte etterutdanningen er uformell læring og nettverk en viktig læringsform i fagopplæringen. Instruktørene opplever selv at de utvikler seg vel så mye som instruktører gjennom diskusjon og kontakt med andre i og utenfor bedriften. Vi har sett at kontakten med opplæringskontoret er en viktig læringskilde for instruktørene. Det synliggjør igjen betydningen av å ta i bruk etablerte strukturer og fungerende samarbeidsrelasjoner når det gjelder kompetanseutvikling i fagopplæringen.

I de kvalitative intervjuene etterlyser flere av instruktørene muligheten for kompetanseutvikling gjennom nettverk. Noen opplever at det er et behov for nettverk mellom instruktører fra ulike lærebedrifter. Fag- og bransjerettede nettverk kan trolig ivaretas og koordineres av opplæringskontor og bransjeorganisasjoner. Det etterlyses imidlertid også andre typer nettverk og fellesarenaer. Når temaet er veiledning og kommunikasjon med lærlinger, kan det gjerne være deltakelse fra flere fag med ulike samarbeidstradisjoner. Flere av informantene etterlyser også et tettere samarbeid mellom skoler og lærebedrifter. Det å få til et bedre samarbeid mellom skoler og lærebedrifter er en generell utfordring i fagopplæringen, og Kunnskapsløftet legger opp til et forpliktende samarbeid mellom skole og arbeidsliv på alle nivåer i opplæringen. Behovet for samarbeid er også slått fast i den generelle delen av læreplanen. Innføringen av

prosjekt til fordypning i yrkesfagene er et viktig element i reformen som nødvendiggjør og stimulerer samarbeidet mellom skole og arbeidsliv. Evalueringen viser imidlertid at samarbeidet om prosjekt til fordypning i stor grad er basert på enkeltpersoners faglige kontakter og nettverk (Dæhlen, Hagen og Hertzberg 2008).

Fylkeskommunen og yrkesopplæringsnemnda har et viktig ansvar og en utfordring når det gjelder å stimulere og legge til rette for samarbeid. I den sammenheng er det verdt å merke seg at én av tre instruktører som deltok på kurs i 2008, oppgir at noe av denne opplæringen var felles for instruktører og for yrkesfaglærere i skolen. Felles opplæringstiltak er én av flere mulige felles arenaer mellom skole og arbeidsliv som kan gi et grunnlag for bedre samarbeid og økt kvalitet i fagopplæringen.

Kapittel 8 Effekter av strategien

8.1 Strategiens virkningskjede

I dette kapittelet trekker vi sammen resultater fra caseskoleintervjuene og resultater fra de kvantitative undersøkelsene i en samlet vurdering av effektene av strategien. Funn fra caseskolene er fylldig presentert i delrapport 1, 2 og 3 og er referert i kapittel 4 i denne rapporten. Funn fra de kvantitative undersøkelsene er presentert i kapittel 5 og 6 tidligere i denne rapporten.

Strategien er tenkt å virke gjennom en kjede av effekter som kan illustreres med figuren under:



I evalueringen har vi kartlagt om det skjer endringer i hvert ledd av denne virkningskjeden, og analysert om det er sannsynlig at dette kan knyttes til elementer ved strategien, eller om det like gjerne kan skyldes andre forhold. Vi har også sett på sammenhengene mellom de ulike leddene i virkningskjeden. Er det for eksempel slik at bestemte prosesser har ført til bestemte typer aktiviteter? Den siste sammenhengen mellom praksisendringer og elevenes læring har vi ikke studert. Å studere sammenhengen mellom en lang rekke endringer av undervisningen og elevenes læring ville kreve en annen metodisk tilnærming og ligger klart utenfor rammen av dette evalueringsoppdraget.

Sentrale spørsmål i evalueringen har vært:

- Har strategien ført til at kompetanseutviklingstiltak bestemmes gjennom andre prosesser enn tidligere?
- Har strategien ført til mer deltakelse i kompetanseutviklingsaktiviteter?
- Har strategien ført til en annen sammensetning av kompetanseutviklingstiltak?
- Har eventuelle endringer i omfanget og sammensetningen av kompetanseutviklingsaktivitetene (og prosessendringene) gitt mer relevant læring for lærere og skoleledere?

- Har strategien gjort det lettere å gå fra kompetanseutvikling til forbedringer av individuell og kollektiv undervisningspraksis?
- Har strategien styrket samarbeidet mellom skolesiden og tilbudssiden, spesielt universitets- og høyskolesektoren?
- Har strategien skapt bedre rammer for framtidig kompetanseutvikling?

De konkrete elementene i strategien som særlig kan påvirke virkningskjeden og de generelle spørsmålene over, er presentert i den første delrapporten fra evalueringen (Hagen, Nyen og Hertzberg 2006):

- satsingen er kjennetegnet ved et større omfang og et mer langsiktig perspektiv enn tidligere statlige satsinger på kompetanseutvikling i skolen
- skoleeier blir tildelt en sentral rolle (midler tildeles direkte til skoleeier uten formelle bindinger på hva de skal brukes til)
- det forutsettes lokale prosesser med bred deltakelse (på skole- og skoleeiernivå, også presisert i brev fra Utdanningsdirektoratet til skoleeierne)
- formuleringer i strategidokumentet uttrykker en sterkere vektlegging av organisatorisk læring enn tidligere satsinger

Mens noen av disse elementene er økonomiske virkemidler, har andre elementer, som den økte vektleggingen av organisatorisk læring, mer karakter av oppfordringer uten tilhørende økonomiske eller juridiske virkemidler.

Ser man på hvilke elementer i strategien som kan påvirke virkningskjeden over, er det særlig følgende spørsmål som er aktuelle:

- Fører økte ressurser til økt omfang av kompetanseutviklingstiltak?
- Fører styrkingen av skoleeiers rolle til en annen sammensetning av tiltak og til mer praksisrelevante tiltak (sammenlignet med en tilbudsstyrt modell)?
- Fører tildelingen av midler direkte til skoleeier og forutsetningen om lokale prosesser til at kompetanseutviklingstiltak bestemmes gjennom andre typer prosesser enn tidligere?
- Fører forutsetningene om lokale prosesser med bred deltakelse til en annen sammensetning av tiltak og til mer praksisrelevante tiltak?
- Fører tildelingen av midler direkte til skoleeier til at samarbeidet mellom skolesiden og universitets- og høyskolesektoren blir bedre?

Strategien er ment å påvirke omfanget av kompetanseutviklingsaktiviteter gjennom å tilføre økte ressurser til formålet. Samtidig prøver man gjennom strategien å påvirke

på hvilken måte kompetanseutviklingsaktivitetene blir bestemt. Gjennom å påvirke disse prosessene ønsker man indirekte også å gjøre kompetanseutviklingstiltakene mer relevante i forhold til definerte behov i den enkelte kommune og skole. I strategidokumentet «Kompetanse for utvikling» (UFD 2005) heter det at

God organisering av samarbeidet om kompetanseutvikling kan bidra til å øke kvaliteten på, omfanget av og variasjonen i tilbudstilfanget, bidra til langsiktig kompetanseoppbygging og være mer kostnadseffektivt for alle parter.

Det er flere virkemidler i strategien som kan forventes å endre måten kompetanseutviklingsaktivitetene blir bestemt på. For det første styrkes skoleeiers rolle gjennom at statlige ressurser til kompetanseutvikling tildeles skoleeiernivået uten sterke føringer for hvordan de skal brukes. Om ikke skoleeierne før har forholdt seg til kompetanseutvikling, tvinges de gjennom strategien til å gjøre det. Kravet om at det skal lages planer for kompetanseutvikling, kan også forventes å føre til en økt bevisstgjøring om kompetanseutvikling på skoleeiernivå. Samtidig gis skoleeierne økt makt i forhold til høyskoler, universiteter og andre tilbydere og en helt annen innflytelse over tilbudene enn dersom midlene hadde vært tildelt direkte til tilbudssiden. Dette kan stimulere til et bedre og mer jevnbyrdig samarbeid som gir mer praksisrelevante tilbud. For det andre stiller strategien krav til at skoleeierne må organisere prosesser med involvering av berørte parter på skole- og skoleeiernivå for å definere og prioritere behov og komme fram til relevante tiltak. Lærerne og deres organisasjoner og andre berørte parter er forventet å bli inkludert i prosessene som foregår lokalt for å klarlegge behov og bestemme tiltak. Dette skal bidra til å sikre at tiltakene tar utgangspunkt i behovene slik de oppleves lokalt av lærerne, sikre medbestemmelse og gi et eierforhold til tiltakene. Et fellestrekk med alt dette er at man prøver å gjøre kompetanseutvikling til et kollektivt anliggende og ikke bare et individuelt gode.

Gjennom strategien ønsker man også å styrke en kultur for læring på skolene, noe som framgår av strategidokumentet. I dette ligger det et ønske om at skolene skaffer seg informasjon om læringsutbyttet og kvaliteten på læringsmiljøet og kontinuerlig vurderer sin egen praksis. Dette skal gi grunnlag for endringer i praksis og variasjon i arbeidsmåter. Spredning av kunnskaper og erfaringer innenfor skolen ligger også i dette. Dette målet om styrket læringskultur er i mindre grad ledsaget av konkrete virkemidler ut over at «skolen som lærende organisasjon» er et prioritert område, og den betoning av skoleeiers rolle og lokale prosesser for valg av tiltak som allerede er nevnt. Det er også vanskelig å tenke seg mer konkrete statlige virkemidler for å oppnå slike mål. Ved å fokusere på læringskultur og organisatorisk læring ligger det en forhåpning om at skoleorganisasjonen lokalt endres slik at kompetanseutviklingsaktiviteter i større grad gir læring for deltakerne og i større grad får betydning for deres undervisningspraksis.

I dette kapittelet vil vi gå igjennom hvert ledd i den kjeden av mulige effekter som er nevnt over, for å analysere om strategien har påvirket dem.

8.2 Prosess på skole- og skoleeiernivå

En viktig side ved strategien «Kompetanse for utvikling» er at den er ment å stimulere til lokale prosesser i den enkelte kommune og i den enkelte skole for å definere kompetansebehov og velge tiltak. Slike prosesser kan skape økt bevissthet om kompetanseutvikling, de kan styrke samarbeidet, skape større grad av felles forståelse, og de kan øke relevansen av og kvaliteten på tiltakene.

Prosessene dreier seg om å definere og prioritere kompetansebehov og å velge tiltak som dekker behovene. I strategien var det forutsatt at prosessen med å definere behov skulle ledsages av en kartlegging av disse behovene.

Prosessene vi her skriver om, er for det første prosessene som foregår på skoleeiernivå, og for det andre prosessene som foregår på den enkelte skole. I evalueringen har vi prioritert å skaffe informasjon om de prosessene som foregår på den enkelte skole, fordi det er her prosessene i seg selv i størst grad kan påvirke undervisningspraksis.

Hvordan skoleeier velger å fordele midlene, har betydning for hvilke prosesser som skjer. I delrapport 2 fra evalueringen (Hagen, Nyen og Hertzberg 2007) ble det beskrevet to hovedmodeller for fordeling av midler internt i kommunen/fylkeskommunen: en modell hvor mesteparten av midlene fordeles direkte ut til skolene for at de selv skal definere behov og velge tiltak (desentral modell), og en modell hvor mesteparten av midlene beholdes på skoleeiernivå for at det skal utvikles tiltak der, særlig kurstilbud (sentral modell). Evalueringen viser at det er stor variasjon når det gjelder hvilken modell skoleeierne har valgt, men at den sentrale modellen har vært den klart vanligste. Nesten halvparten av kommunene og fylkeskommunene fordelte en fjerdedel eller mindre av midlene direkte ut til skolene. Med en slik fordeling av midlene vil prosessene på skolenivå mer dreie seg om å gi innspill til bruken av midler på kommunenivå enn å dreie seg om hvordan skolen skal bruke sine egne midler.

Hvordan prosessene skjer, kan vurderes ut fra både et interesse-/partsperspektiv og ut fra et læringsperspektiv. I et interesse-/partsperspektiv blir utfallene et resultat av aktørenes interesser og i hvilken grad interessene får gjennomslag i beslutningsprosessen. Den enkelte aktørs interesser og kognitive ståsted behøver imidlertid ikke å være upåvirket av selve prosessen. Prosessen for å definere behov og velge tiltak kan tenkes å gi større klarhet i behov og sammenhenger, felles forståelse av begreper og et grunnlag for en større grad av konsensus om behov og tiltak. Vi har brukt begrepet *integrerende* prosesser om prosesser som skaper en større grad av felles forståelse om behov og tiltak, i kontrast til *toppstyrte* eller *aggregerende* prosesser, hvor det skjer lite læring, og hvor det er aktørenes evne til få gjennomslag for sine interesser som er avgjørende. I toppstyrte prosesser er det ledelsen på skolene eller ledelsen på skoleeiernivå som styrer prosessen tett og har mest innflytelse på utfallene. En aggregerende prosess er en prosess hvor lærernes individuelt opplevde kompetansebehov aggregeres

til et samlet kompetansebehov for skolen eller kommunen, uten at det skjer en samlet vurdering og avveining av disse behovene.

Et sentralt funn i delrapport 1 fra evalueringen (Hagen, Nyen og Hertzberg 2006) var at lærernes organisasjoner nok var involvert i en prosess på skoleeiernivå, men at tillitsvalgte og lærere på skolenivå visste lite om strategien og var lite engasjert og involvert i den. Det var i varierende grad organisert prosesser på skolenivå for å drøfte kompetanseutvikling som følge av strategien, men mange skoler hadde begrenset med prosesser igangsatt for å definere kompetansebehov. Ved de aller fleste, men ikke alle, skolene ble det likevel gjennomført kompetansekartlegginger tidlig i strategiperioden. Disse ble som oftest sammenfattet på skolenivå og siden på kommunenivå. Det skjedde dermed en bearbeiding av innrapporterte behov i flere ledd i prosessen. Det varierer i hvilken grad lærerne har vært involvert i bearbeidingen på skolenivå: Ved noen skoler har det vært en prosess rundt resultatene av kompetansekartleggingen, for eksempel ved at de har blitt diskutert i plenumsmøter og/eller mindre grupper. Andre steder har kun tillitsvalgte eller noen få lærere blitt involvert. De fleste steder var prosessen toppstyrt og den enkelte lærer lite involvert. I delrapport 2 (Hagen, Nyen og Hertzberg 2007) ble det understreket at dette ikke primært skyldtes at skoleeier ikke involverte skolenivået, men vel så ofte at rektor ikke opplevde det som hensiktsmessig å organisere mer omfattende prosesser på skolen for å gi innspill til kompetanseutviklingstiltak. Ettersom flertallet av skoleeierne har valgt å benytte mesteparten av midlene på skoleeiernivå for å finansiere tiltak der, kan skolens valg om ikke å organisere større prosesser på skolenivå sees på som rasjonelt, særlig hvis rektor regner med at tiltakene uansett vil dekke skolens behov.

Prosessene har trolig involvert lærerne mer underveis i strategiperioden. Det er likevel lite som tyder på at prosessene i seg selv har virket integrerende, slik de har vært gjennomført i mange skoler. I de fleste skolene har prosessene i forbindelse med strategien ikke vært viktige for å bidra til en felles virkelighetsforståelse av hvilke behov som finnes og hvilke tiltak som skal iverksettes. Noen steder vil dette være et problem for den videre gjennomføringen av strategien, andre steder vil det ha mindre betydning. Ved noen skoler hadde man nok allerede før strategien en relativt høy grad av felles forståelse av behov. Noen steder kan det også ha foregått andre prosesser på skolen som har bidratt til å gi en viss felles forståelse av skolens utviklings- og kompetansebehov.

Prosessene i forbindelse med kompetanseutviklingsstrategien har ikke vært aggregerende i den forstand at lærernes rapporterte individuelle kompetansebehov bare har blitt summert opp og lagt til grunn for valg av tiltak (eventuelt med et osthøvelkutt for å tilpasse summen til budsjettet). De fleste steder har det skjedd en bearbeiding og valg av prioriterte områder underveis.

Ser man på forholdet mellom den enkelte skole og skoleeiernivået, så mener rektorene stort sett at de har hatt muligheter til å påvirke prioriteringen av behov og valg av tiltak på skoleeiernivå. I noen tilfeller har skoleeier i liten grad involvert skolenivået

spesielt i forbindelse med strategien, og da gjerne fordi skoleeier har følt at man likevel har hatt ganske god oversikt over kompetansebehovene på skolene gjennom den løpende kontakten med rektorene. Oftere har imidlertid rektor selv valgt å ikke bruke mye tid på å påvirke prioriteringene på skoleeiernivå, fordi de stoler på at prosessen uansett vil gi akseptable resultater. «Vi har hatt muligheter til å påvirke, men har ikke gjort det i særlig grad, vi stoler på dem som sitter i gruppa sentralt» har vært en typisk holdning.

Når prosessene i beskjeden grad har engasjert rektorene og lærerne på skolene, kan det i verste fall føre til tiltak som mangler forankring i reelle lokale behov. Som vi diskuterer i kapittel 8.5, synes det likevel som om de kommunale tiltakene treffer brukbart, i hvert fall slik rektorene ser det.

Prosessene på skoleeiernivå har vi ikke detaljerte data om. Det er i hovedsak her prioriteringen av behov og valg av tiltak har skjedd, med unntak av de tilfellene hvor det meste av midlene har blitt fordelt direkte til skolene. I de fleste tilfellene har det vært organisert én eller flere arbeidsgrupper bestående av representanter fra skoleeier, noen rektorer og noen tillitsvalgte. Arbeidsgruppene har hatt en rådgivende rolle i arbeidet, men et knapt flertall av hovedtillitsvalgte har likevel vært fornøyd med den innflytelsen de har hatt på arbeidet. Skoleeier har som oftest hatt stor innflytelse på valget av tiltak, men vårt inntrykk er likevel at disse gruppene har fungert rimelig godt. På fylkesnivå har det også vært etablert arbeidsgrupper som også har inkludert KS og universitets- og høyskolesiden.

Til tross for at de lokale prosessene rundt kompetanseutviklingsstrategien som regel ikke kan betegnes som integrerende, er det likevel et klart utviklingstrekk at det mange steder jobbes mer systematisk med kompetanseutvikling nå enn tidligere. Dette går igjen i intervjuene med både rektorer, lærere og skoleeierrepresentanter. I dette ligger det flere ting, men viktigst er det at man har et mer bevisst forhold til hva man skal drive kompetanseutvikling i og hvorfor. Kursdeltakelsen er mer styrt mot bestemte kollektive satsingsområder, som oftest bestemt på den enkelte skole. Noen steder oppleves kompetanseutviklingen som mer langsiktig enn før, og flere steder har rektorer og skoleeiere et mer bevisst forhold til hvordan ny kompetanse skal tas i bruk i praksis på skolen. I videregående skole er ikke disse utviklingstrekkene like tydelige, noe som kan ha sammenheng med at behovene her kan være mer heterogene. For skoleeierne har strategien ført til en langt større bevissthet om kompetanseutvikling.

Alt i alt har strategien bidratt til i større grad enn før å gjøre kompetanseutvikling til gjenstand for kollektive beslutninger, spesielt i grunnskolen. Det gjelder organiseringen av tiltak på kommunalt nivå og på skolenivå, og det gjelder selve beslutningen om deltakelse. Det sentrale elementet i strategien, at midlene fordeles direkte ut til skoleeierne uten sterke føringer på bruken av dem, bidrar til dette. En mer tilbudsstyrt strategi hvor midlene ble fordelt til universiteter, høyskoler og andre tilbydere, ville neppe ha hatt en slik effekt. Man kunne i utgangspunktet forvente at en mer kollektiv

prosess for å bestemme kompetanseutviklingsbehov ville kunne øke muligheten for at tiltakene vil gi gode læringseffekter og påvirke praksis, fordi prosessene kan bidra til refleksjon over hva som er behovene, og fordi tiltakene man deltar i, i større grad vil kunne være tilpasset den enkelte skoleorganisasjons forutsetninger. Imidlertid svekkes denne forventningen av det faktum at lærerne på den enkelte skole ofte føler seg lite involvert i slike prosesser. Prosessene for å definere kompetansebehov som har vært gjennomført på den enkelte skole i forbindelse med strategien, kan som hovedregel ikke karakteriseres som integrerende. Det er liten grunn til å forvente at disse prosessene i seg selv skal gi et grunnlag for en større grad av konsensus om behov og tiltak. Det er imidlertid mulig at det noen steder i utgangspunktet finnes en viss felles forståelse, og at man av den grunn ikke har sett behovet for å organisere slike prosesser.

8.3 Kompetanseutviklingsaktiviteter – omfang og sammensetning

En enkel forventning i evalueringen har vært at økte statlige midler til kompetanseutvikling i skolen ville føre til et økt omfang av kompetanseutviklingstiltak og til flere deltakere. Det er lite som tyder på at kommunene har redusert sine egne bevilgninger til kompetanseutvikling, det vil si de bevilgningene som er finansiert av frie inntekter som følge av strategien, slik at de økte statlige midlene til kompetanseutvikling i stor grad representerer en netto økning (Jordfald og Nyen 2008).

Det er derfor noe overraskende at deltakelsen i videreutdanning og på kurs og annen opplæring ikke viser noen klar økning fra 2003 til 2008. Andelen lærere som har deltatt i kompetansegivende videreutdanning, er uendret fra 2003 til 2008, riktig nok på et høyt nivå på cirka 16 prosent i året. Andelen lærere som har deltatt på kurs og annen opplæring, er også uendret eller noe lavere fra 2003 til 2008. En nedadgående trend synes likevel å ha blitt snudd etter 2005, men økningen på cirka 6 prosentpoeng i deltakelsesandel fra 2005–2008 må karakteriseres som moderat. Derimot har det vært en kraftig økning i videreutdanningsdeltakelsen blant rektorene, mens kursdeltakelsen blant rektorer er som før eller noe lavere.

Tallene må sees på bakgrunn av at deltakelsen i videreutdanning og på kurs og annen opplæring var høy blant lærere og skoleledere både før strategiperioden og underveis i den, også sammenlignet med andre grupper med høyere utdanning. Hele 30 prosent av lærerne har for eksempel tatt videreutdanning i den fireårsperioden strategien har vart (2005–2008).

Det er ikke alle former for kompetanseutvikling man så lett kan måle deltakelse i. Den uformelle læringen som skjer gjennom refleksjon rundt praksis og andre aktiviteter i det daglige arbeidet, blant annet gjennom kontakt med kolleger, overordnede og per-

soner utenfor virksomheten, er eksempel på det. En enkel indikator for hvorvidt man har gode vilkår for slik uformell læring i arbeidet, finnes i Lærevilkårsmonitoren, jamfør kapittel 1 og 5. Man kan anta at man har gode vilkår for læring i arbeidet hvis det stilles krav og forventninger til læring samtidig som man har tilgang til gode læringsressurser for å møte disse forventningene (læringsintensivt arbeid). Vilkårene for uformell læring i skolen har utviklet seg positivt, målt på denne måten, i løpet av strategiperioden. Fra 2003 til 2008 har det skjedd en økning i andelen pedagogisk ansatte i skolen som har slike gode vilkår for uformell læring, fra 67 prosent i 2003 til 75 prosent i 2008. Tatt i betraktning det høye utdanningsnivået i skolesektoren har vilkårene for uformell læring i arbeidet tidligere vært dårligere enn man kunne forvente i skolen, men økningen utjevner mye av forskjellen til andre grupper med høyere utdanning.

Vi ser med andre ord en tendens i de kvantitative dataene til at kompetanseutviklingen i skolen i perioden 2003–2008 dreies svakt i retning av økt vekt på uformell læring. Fra strategiperioden begynner i 2005 til 2008, skjer det imidlertid også en viss økning i andelen som deltar i opplæring. Det synes rimelig å anta at økningen i opplæringsdeltakelsen skyldes økte ressurser i forbindelse med strategien, men denne økningen må likevel kunne betegnes som relativt liten. Den kraftige økningen i videreutdanningen blant rektorer skyldes også strategien. At skolelederopplæring var et prioritert område i strategien, gjorde det legitimt å satse på slik opplæring i en helt annen grad enn før. Flere respondenter har lagt stor vekt på dette.

Det er ikke opplagt at dreiningen mot mer uformell læring i stor grad skyldes strategien i seg selv ettersom det også skjedde en bedring i vilkårene for slik læring fra 2003 til 2005, det vil si før strategiperioden trådte i kraft. Kanskje er det heller slik at strategien selv er et uttrykk for en langsiktig tendens til økt vekt på å utvikle en mer kollektiv og lærende kultur i skolen, samtidig som den gjennom sine virkemidler og retorikk gir utviklingen en videre dytt i samme retning. I strategien er det særlig skolelederopplæringen og satsingen på nettverk mellom lærere som er de klareste virkemidlene i denne retningen.

I evalueringen skiller vi mellom intensive og ekstensive kompetanseutviklingsstrategier. Intensive strategier kanaliserer mye av ressursene til kompetanseutvikling for noen få, mens ekstensive strategier sprer ressursene mer tynt ut over til flere. En fordel med ekstensive strategier er naturligvis at de når flere, men ulempen kan være at innsatsen kan bli for liten til å skape læringseffekter og grunnlag for forbedringer av praksis. Evalueringene av skolereformene på 90-tallet viste at en stor del av tilbudene ble gitt som korte kurs, gjerne for store grupper. Mange deltok, men vurderingen av læringsutbyttet var svært varierende, og tiltakene førte til få endringer av praksis.

Når kompetanseutviklingen skal bestemmes lokalt, slik strategien legger opp til, vil rettferdighetsnormer og ønsket om at mange skal føle seg berørt av satsingen, normalt føre til at strategiene blir mer ekstensive enn intensive. Dette må man også kunne si at har skjedd i praksis. Svært mange kommuner har utvidet eller bygget opp et opp-

læringstilbud på ulike fag og trinn som lærerne kan melde seg på. Ifølge skoleeierne selv har 70 prosent av kommunene i stor grad et slikt tilbud. Det samme har skjedd i fylkeskommunene, til dels ved at fagnettverk har fått tildelt ressurser til å utvikle et slikt tilbud. Likevel utgjør den tidligere nevnte satsingen på videreutdanning av skoleledere et innslag av mer intensive strategier, hvor mer ressurser investeres i kompetanseutvikling for noen få personer. Her er det som nevnt føringene i strategidokumentet som gir legitimitet til en slik strategi. Innsatsen skal presumptivt komme lærerne til gode ved at skolene drives slik at lærerne får bedre vilkår for å utvikle seg og for å kunne ta kompetanse i bruk. Et annet viktig innslag av mer intensive elementer er den tendensen man kan se, særlig i grunnskolen, til at skoleeiere og rektorer har et mer bevisst forhold til hvilke områder de ønsker at lærerne skal drive kompetanseutvikling innenfor og hvorfor. Opplæringsdeltakelsen er mer styrt mot bestemte kollektive satsingsområder, særlig den delen av opplæringen som drives på den enkelte skole, men også til en viss grad deltakelse i opplæringstiltak i kommunal regi eller utenfor. Seks av ti rektorer sier i desember 2008 at skolen har hatt satsingsområder som i stor grad har styrt hvilke kompetanseutviklingstiltak lærerne ved skolen har deltatt på det siste året. Hvorvidt disse mer intensive elementene faktisk gir bedre vilkår for læring og praksisendringer, vil bli diskutert i kapittel 8.5 og 8.6.

Videreutdanning for lærere representerer en annen form for intensiv kompetanseutviklingsstrategi. Her er bildet sammensatt. Deltakelsen er høy (tre av ti lærere har deltatt i strategiperioden), men den har ikke økt fra 2003 til 2008. Selv om over fire av ti kommuner sier de i stor grad har satset på videreutdanning, viser aktivitetsrapporteringen likevel at i gjennomsnitt er bare to av ti kroner brukt på videreutdanning. Det finnes enkelte eksempler i casematerialet på skoler eller kommuner som har satset mye av ressursene på videreutdanning, og flere skoleeiere mener at strategien har gitt muligheten også for å satse på videreutdanning. Likevel vil det være riktig å si at tilbud om videreutdanning i de fleste kommuner og fylkeskommuner utgjør et begrenset supplement til øvrig kompetanseutvikling. De lokale prosessene bidrar til at slike tilbud som oftest blir relativt lavt prioritert. Lærernes vurdering av betydningen av og behovet for videreutdanning varierer mye fra skole til skole, men videreutdanning etterlyses av en del lærere.

Et vanskelig tema i evalueringen har vært om måten å organisere prosessene på har hatt betydning for hvilke typer tiltak som har blitt valgt. Både aktivitetsrapporteringen og casestudiene tyder på at det er en svak effekt i retning av at økt involvering av lærere i prosessen fører til mer vekt på videreutdanning i sammensetningen av tiltak.

I strategiperioden har det blitt opprettet eller revitalisert mange faglige nettverk med deltakelse fra lærere fra ulike skoler i kommunen eller fylkeskommunen som underviser på samme fag eller trinn. Dette kan sees på som en type ekstensiv strategi hvor man ønsker å stimulere erfaringsutveksling mellom jevnbyrdige deltakere, hvor ikke den ene skal lære bort til den andre, men hvor begge/alle parter skal lære av delta-

kelsen. Ved de skolene hvor nettverkene hadde den mest sentrale plassen i den samlede kompetanseutviklingen, deltok de fleste lærerne i nettverket. På andre skoler er det bare noen få utsendinger som deltar i slike nettverk. I den sistnevnte typen nettverk har ofte nettverkene hatt konkrete oppgaver med å utvikle lokale læreplaner og opplæringstilbud og vært mindre rettet mot å utvikle lærernes kompetanse direkte. Denne typen nettverk er mer typisk for videregående skoler, mens grunnskolenettverkene oftere har hatt klare læringsformål også for deltakerne i nettverkene.

Utviklingen i strategiperioden har gått svakt i retning av mer skreddersøm av tiltak. Andelen kurs/opplæringstiltak og andelen videreutdanningstiltak som er særlig tilpasset for lærere ved egen skole eller egen kommune, har økt med noen få prosentpoeng fra 2003 til 2008. Strategien «Kompetanse for utvikling» stimulerer til en slik utvikling ved at pengene tildeles direkte til skoleeiere og ikke via tilbyderne, men endringene er mindre enn man kanskje kunne vente. Likevel er over halvparten av opplæringstilbudene som ikke gir formell kompetanse, særlig tilrettelagt for lærere på den enkelte skolen eller i kommunen. Tilpasningen av tilbud til lokale behov skjer i større grad i grunnskolen og på yrkesfaglige utdanningsprogram i videregående enn det skjer i de studieforberedende programmene på videregående.

8.4 Samarbeidet med universitets- og høyskolesektoren og andre tilbydere

Midlene fra strategien fordeles direkte til skoleeierne. Disse midlene kan skoleeierne bruke til å finansiere opplæringstilbud for lærere og skoleledere og til annen ekstern støtte til kompetanseutvikling. Noen tilbud vil gjennom en forhandlingsprosess mellom skoleeiersiden og tilbydersiden være skreddersydd for lærere og skoleledere i kommunen eller lærere på bestemte skoler. Andre tilbud vil være rettet mot lærere generelt eller ordinære tilbud som også andre enn lærere kan delta i. I begge tilfeller gir strategien skoleeiersiden en økonomisk maktposisjon overfor de institusjonene som tilbyr slik utdanning og opplæring. Dersom institusjonenes tilbud ikke er attraktive sett fra skole-/skoleeiersiden, risikerer de å ikke få deltakere. Dersom institusjonene ikke er lydhøre overfor signaler fra skole-/skoleeiersiden i en forhandlingsprosess, risikerer de å bli valgt bort. Gitt at institusjonene har en interesse av å tilby videreutdanning og kurs/opplæring og ikke er i en monopolsituasjon, krever dette at institusjonene i større grad forholder seg til uttrykte behov fra skoleeiersiden.

De fleste skoleeiere velger som nevnt å bruke mesteparten av midlene på skoleeiernivået for å utvikle tiltak der. Noen skoleeiere tildeler imidlertid mesteparten av midlene direkte til skolene. I det førstnevnte tilfellet vil det være skoleeier som håndterer prosessen med å finne relevante tilbud og tilbydere og eventuelt forhandle med dem om

skreddersydde tilbud. I det andre tilfellet, hvor midlene går direkte til skolene, vil disse oppgavene kunne være rektor og skolens oppgaver, selv om kapasitetsbegrensninger hos skoleledelsen innenfor en slik tildelingsmodell ofte vil begrense mulighetene for å få til skreddersydde tiltak. Mange skoleeiere hever slikt arbeid opp til et interkommunalt nivå, for eksempel til regionale skolekontorer og lignende, noe som begrenser den administrative belastningen på hver enkelt skoleeier.

For de tilbudene som er standardiserte, det vil si ikke er skreddersydde for én bestemt skole, skoleeier eller mindre gruppe av skoleeiere, er det ofte en generell dialog i samarbeidsfora på fylkesnivå om innholdet i tilbudet. Slike fora har blitt revitalisert av strategien. Mange deltar også i samarbeidsorganer i regioner under fylkesnivå, hvor behov og tilbud diskuteres mer konkret. Her kan det også skje en skreddersying av tilbud til de regionale behovene, men slik skreddersying kan også skje i bilaterale prosesser mellom institusjoner og enkeltskoleeiere.

Strategien har ført til en markant økning i omfanget av samarbeidet mellom skoleeier og utdanningsinstitusjonene som tilbyr opplæring. Seks av ti kommuner og alle intervjuede fylkeskommuner unntatt én samarbeidet mer med institusjonene i 2008 enn de gjorde fire år tidligere. Ni av ti kommuner og alle fylkeskommuner har samarbeidet med universiteter, høyskoler eller private opplæringstilbydere om utdannings- og opplæringstiltak spesielt tilrettelagt for sin kommune/fylkeskommune i strategiperioden. Også på skolenivå er det mange skoler (seks av ti) som har kontakt med høyskoler, universiteter eller andre kompetansemiljøer.

I løpet av strategiperioden har stadig mer av tilbudet som har blitt gitt fra høyskoler, vært tilbud som har blitt utformet i en dialog med skoleeier-/skolesiden, med ulik grad av skreddersøm. Denne utviklingen i retning av dialog har ikke kommet like langt når det gjelder universitetene, kanskje fordi de ikke i samme grad har hatt insentiver til å tilpasse seg eller den samme forståelsen av at det skal være deres rolle.

Både skoleeier-/skolesiden og høyskolesiden opplever at samarbeidet har blitt mer omfattende, tettere og bedre som følge av strategien. Et flertall av skoleeierne karakteriserer nå samarbeidet som godt. Dette har utviklet seg underveis i strategiperioden. Skoleeierne legger vekt på at høyskolene er blitt mer åpne og ydmyke for den kompetansen som finnes på skolesiden. Samtidig mener både skoleeierne selv og høyskolene at skoleeierne er blitt flinkere til å uttrykke hva de ønsker. Flere føler at man har fått et mer felles språk og en felles dagsorden, noe begge parter har opplevd som utviklende.

Forbedringen av samarbeidet og dialogen mellom skole- og tilbydersiden har ført til at tilbudene har blitt mer praksisnære. Selv om det er variasjoner, oppleves tilbudene i økende grad som relevante og gode av både skolene og skoleeierne. I tillegg har den økte nærheten til praksisfeltet ført til en til dels betydelig kompetanseheving hos tilbydernes egne ansatte. Det tettere samarbeidet gir særlig høyskolene en læringseffekt som tas med tilbake og brukes for å styrke deres egen grunnutdanning av lærere.

Et funn i delrapport 3 var at institusjonene nok hadde satt av en plass til arbeidet med etter- og videreutdanning i skolen i organisasjonskartet, men at arbeidet ikke på samme måte var tatt hensyn til i de enkelte ansatte sine arbeidsplaner. En del av etter- og videreutdanningsarbeidet ble gjort ad hoc på overtid eller med bruk av ekstern arbeidskraft, noe som ikke er holdbart i lengden. Både skolesiden og tilbyderne selv har opplevd kapasiteten i fagmiljøene som en begrensning i gjennomføringsfasen.

Alt i alt må man kunne si at strategien har hatt en klar positiv effekt når det gjelder å bedre samarbeidet mellom skole-/skoleeiersiden og høyskolene, noe som har økt praksisnærheten og relevansen av høyskolenes etter- og videreutdanningstilbud og samtidig gitt læringseffekter som har styrket deres egen grunnutdanning.

8.5 Relevans av tiltak

Kompetanseutviklingstiltakene som har blitt iverksatt i strategiperioden, har naturligvis i varierende grad gitt læringseffekter som er relevante for lærernes og skoleledernes arbeid, på samme måte som tidligere tiltak har gjort det. I forbindelse med evalueringen er det imidlertid et sentralt spørsmål om tiltakene i større grad enn tidligere gir relevante læringseffekter som kan gi grunnlag for forbedringer av praksis. Vårt grunnlag for å vurdere dette er lærernes vurderinger kombinert med vurderingene fra rektorer, skoleeiere og andre aktører, som for eksempel høyskoler.

Strategien inneholder flere elementer som i prinsippet kan bidra til økt relevans og bedre læringseffekter for lærere og skoleledere, men ikke alle deler av strategien har virket helt slik som forutsatt. Tidligere i kapittelet har vi fått fram at prosessene på skolenivå ofte har vært såpass begrensede at de ikke har gitt noen vesentlig større grad av felles forståelse om behov og tiltak. Det begrenser mulighetene for at strategien skal føre til at tiltakene får mer relevante læringseffekter, fordi det er større fare for at prosessene ikke sikrer at tiltakene er godt tilpasset behovene.

Likevel har vi et inntrykk fra caseskolene av at kompetanseutviklingstiltakene i kommunene og fylkeskommunene de aller fleste steder har blitt mer relevante. Både lærere og rektorer rapporterer om dette. Vårt inntrykk er at det er to hovedårsaker til at kompetanseutviklingstiltakene oppleves som mer relevante. For det første er det slik at selv om prosessene på skolen ikke nødvendigvis har virket integrerende, har hele prosessen på skole- og skoleeiernivå tross alt synliggjort en del udekkede behov og ført til en større bevissthet om kompetanseutvikling som virkemiddel for å styrke elevenes læring. Rektor og lærere ved en god del skoler har også hatt felles syn på hvilke behov det er viktig å rapportere videre, selv om prosessene har vært beskjedne. For det andre har samarbeidet med universitets- og høyskolesystemet i mye større grad enn

før skjedd på skolesidens premisser. Det har drevet fram tiltak som er mer praksisnære enn tidligere, og som derfor oppleves som mer relevante.

Det relativt positive inntrykket fra caseskolene av tiltakenes relevans styrkes av at mange rektorer i den kvantitative undersøkelsen oppgir at de opplever skoleeiers opplæringstilbud som svært relevant i forhold til kompetanseutviklingsbehovet på deres egen skole. Det er likevel mange lærere (en tredjedel) som mener at kompetanseutviklingstilbudet de har deltatt i de seneste tre årene, i liten grad har dekket deres behov for å utvikle sine kunnskaper og ferdigheter. Det er særlig lærere som mener de trenger mer faglig kunnskap og IKT-ferdigheter, som mener at kompetanseutviklingstilbudet har vært utilstrekkelig i forhold til deres kompetansebehov.

I enkelte caseskoler er det heller ikke grunnlag for å si at tiltakene har blitt mer relevante. Årsakene til det er ulike, fra svært dårlige prosesser for involvering av lærere til problemer på tilbudssiden.

8.6 Praksisendringer

Vi legger til grunn for evalueringen at kompetanseutviklingsstrategien «Kompetanse for utvikling» må føre til endring i lærernes praksis hvis den skal kunne ansees som vellykket. Dette følger av at vi her ser på kompetanseutvikling som et virkemiddel for å nå målene for utvikling av elevenes kunnskaper, ferdigheter og holdninger. Videre må endringene i praksis berøre den elevrettede aktiviteten. Hvis kompetanseutviklingsstrategien verken direkte eller indirekte påvirker lærernes undervisning og annen kontakt med elevene, vil den heller ikke påvirke elevenes læring. Når vi har valgt et perspektiv hvor vi ser på kompetanseutvikling som et virkemiddel for elevenes læring, betyr det at vi ikke ser på effekter som faller utenfor dette, for eksempel effekter på lærernes arbeidsmarkedsmuligheter og mobilitet, som i andre sammenhenger kunne vært interessant.

Praksisendringer kan variere fra små justeringer av den enkelte lærers undervisning til gjennomgripende endringer av praksis i hele skoleorganisasjonen. Praksisendringer behøver ikke nødvendigvis å innebære et klart brudd med tidligere praksis. Et tiltak kan for eksempel føre til at en lærer får mer faglig inspirasjon og føler større faglig trygghet, noe som påvirker hvordan han/hun opptrer overfor elevene, men uten at det har skjedd noen endring i lærerens arbeidsmåter / pedagogiske valg overfor elevene. I evalueringen legger vi til grunn at også slike endringer er å anse som praksisendringer. Slike endringer er vanskeligere å kartlegge enn endringer i arbeidsmåter, og vi må ta forbehold om at vi ikke nødvendigvis har klart å måle alle slike effekter når vi har målt praksisendringer kvantitativt.

Det sentrale spørsmålet i dette avsnittet er om strategien har bidratt til at nye kunnskaper og ferdigheter i større grad tas i bruk i praksis på skolen. Fører kompetanseutviklingsaktiviteten til endringer i lærernes undervisningspraksis? Skjer det i større grad enn før? Og er det på grunn av strategien?

De samme elementene ved strategien som ble nevnt i kapittel 8.1, og som kan lede til at tiltakene blir mer praksisrelevante, kan også tenkes å stimulere til praksisendringer i større grad enn tidligere. Strategien har styrket samarbeidet mellom skoleeiersiden og tilbydersiden, spesielt høyskolene. Dette har ført til at tiltakene har blitt bedre, mer praksisnære og relevante, noe som øker sannsynligheten for at de skal kunne påvirke lærernes praksis. De prosessene som har vært gjennomført på skole- og skoleeiernivå, har flere steder ført til en større vektlegging av hva som skal komme ut av den kompetanseutviklingen som drives, noe som også praksisretter tiltakene i større grad.

På den andre siden har prosessene i forbindelse med strategien på mange skoler involvert lærerne i liten grad. Dette er et problem dersom det fører til at tiltakene ikke forholder seg til lærernes opplevde behov, men kun til skoleeiers og/eller rektorenes opplevde behov.

I caseskolene er det mange eksempler fra grunnskolen og noen få fra videregående skole på at det har skjedd praksisendringer som følge av kompetanseutviklingstiltak. Selv om individuelle praksisendringer er vanligere enn kollektive, har det også skjedd en del praksisendringer på kollektivt nivå. Til tross for mange rapporterte praksisendringer i caseskolene, har det likevel ikke vært lett å spore disse endringene tilbake til de lokale prosessene for å bestemme kompetanseutviklingstiltak som strategien forutsetter. Ofte har endringene bakgrunn i kompetanseutvikling i tilknytning til lokalt valgte satsingsområder på skolen, en kompetanseutvikling som trolig ville ha skjedd uavhengig av strategien.

Kvantitativt materiale fra evalueringen viser likevel at kompetanseutviklingstiltak nå fører til praksisendringer noe oftere enn de gjorde før strategiperioden. Kurs og annen ikke-formell opplæring fører litt oftere til individuelle praksisendringer ved strategiperiodens utløp i 2008 enn de gjorde i 2003 før strategien ble iverksatt. Økningen i andelen tiltak som fører til endringer i den enkeltes undervisning eller arbeidsmåter, er på 7 prosent. Derimot er det ikke tegn til at videreutdanningen i større grad fører til praksisendringer i 2008 enn den gjorde i 2003. Sett under ett er endringene fra 2003 til 2008 ganske små. Tallene må imidlertid sees på bakgrunn av at en forbløffende høy andel av tiltakene faktisk fører til individuelle praksisendringer, slik lærerne selv rapporterer det. 59 prosent av de ikke-formelle tiltakene og 69 prosent av videreutdanningen har ført til endringer i måten den enkelte lærer underviser og arbeider på.

Kollektive praksisendringer har vi ikke mål på for 2003, men én av tre lærere opplever at det i perioden 2006–2008 har skjedd endringer på skolen når det gjelder hvilke regler, normer eller forventninger man har til hvordan undervisningen bør skje i egne fag og på egne trinn. Dette er endringer som har skjedd for å løse problemer på

egen skole, og ikke bare for å følge opp krav utenfra, for eksempel i forbindelse med Kunnskapsløftet.

Strategien synes med andre ord i en viss grad å ha styrket sammenhengen mellom utdannings- og opplæringsaktiviteter og praksisendringer, men endringene er moderate. Strategien har påvirket samarbeidet med tilbudssiden og bevisstheten om kompetanseutvikling på en slik måte at tiltakene flere steder har blitt mer praksisrelevante, noe som etter alt å dømme har bidratt til at en økt andel tiltak gir praksisendringer. Likevel er endringen i andelen tiltak som gir praksisendringer, ganske liten, slik at den mest nærliggende konklusjonen er at strategien kanskje i mindre grad enn ventet har styrket sammenhengen mellom tiltak og praksisendringer.

Kanskje er det motkrefter som kan dempe betydningen av strategien. I caseskolene framsto to forhold som tydelige hindringer for at kompetanseutvikling skulle føre til praksisendringer, nemlig mangel på konsistens/langsiktighet i valg av tema (motebølger) og mangel på tid til oppfølging. Mangel på tid til oppfølging innebærer at det ikke er avsatt tid og lagt opp til en prosess for å iverksette endringer. Selv individuelle praksisendringer kan forutsette tid til refleksjon og bearbeiding, mens kollektive praksisendringer i enda større grad forutsetter at det er avsatt tid til en kollektiv oppfølgingsprosess på skolen i tilknytning til og i etterkant av tiltaket. Det synes å være en oppfatning både blant lærere og andre at lærere i økende grad de senere årene har kommet i en tidsklemme, jamfør blant annet tidsbruksutvalget som ble nedsatt våren 2009. Kanskje er denne utviklingen en motkraft som demper virkningen av at tiltakene synes å ha blitt mer praksisrelevante. Dette er imidlertid noe som ikke kan dokumenteres med data fra evalueringen, ut over funnet om at mangel på tid til oppfølging er en hindring for å få til endringer.

Videreutdanning fører oftere til praksisendringer enn hva kurs og annen opplæring gjør, men forskjellen mellom praksisendringseffekten av formell videreutdanning og av kurs og annen opplæring er redusert fra 2003 til 2008. Dette er i samsvar med vårt inntrykk av at utviklingen av praksisnære tilbud i større grad gjelder kursene enn den formelle videreutdanningen. Det er interessant å merke seg at det kun er videreutdanningstilbud som er særskilt tilpasset for lærere, som i større grad enn kurs gir praksisendringseffekter. Disse kombinerer langvarighet og en viss grad av målretting mot læreres behov. Videreutdanningstilbud som er ordinære tilbud og beregnet også på andre enn lærere, påvirker ikke undervisningspraksis oftere enn kurs og annen opplæring gjør, til tross for at videreutdanningstilbudene er mer langvarige.

Kursdeltakelse fører mye oftere til individuelle praksisendringer i grunnskolen enn i videregående skole. Den største forskjellen ligger i de faglige kursene. Faglige kurs fører langt sjeldnere til at den enkelte lærer endrer sin opplæringspraksis i videregående skole enn i grunnskolen. Dette kan tyde på at de faglige kursene i videregående skole ikke er tilstrekkelig tilpasset til mangfoldet av faglige behov som finnes i videregående skoler. Innen videregående skole har det også vært enkelte områder med udekkede kompe-

tansebehov, særlig innen yrkesfagene. Som vi nevnte i delrapport 3, krever utvikling av relevante kompetanseutviklingstilbud i yrkesfagene i mange sammenhenger samarbeid med kompetansemiljøer med tilknytning til arbeidslivet. Slike tilbud blir tilsynelatende ikke så lett etablert innenfor de eksisterende samarbeidsstrukturene i alle fylker.

Satsingen på skolelederopplæring har ført til at de fleste rektorer føler at de har utviklet seg i funksjonen som pedagogiske ledere for skolen de seneste fire årene, noe rektorene selv tror lærerne på skolen også har merket. Det er likevel fortsatt ganske få lærere som opplever tilbakemelding fra overordnede/skoleledelsen som viktig for sin egen utvikling som lærere. Kanskje dette har sammenheng med at mange rektorer i begrenset grad makter å prioritere å drive pedagogisk ledelse framfor andre oppgaver. Noen rektorer føler at muligheten for å drive pedagogisk ledelse begrenses sterkt av andre oppgaver.

8.7 Sammenhengene mellom prosess, tiltak og effekt

I evalueringen kartlegges det hvorvidt det skjer endringer i hvert ledd i virkningskjeden i strategien, mellom prosessene for definering av behov, hvilke tiltak som gjennomføres, og effekter av disse i form av læring og effekter på praksis. Et spørsmål som er lite drøftet tidligere i dette kapittelet, er sammenhengene mellom leddene: Fører noen typer prosesser til andre typer tiltak enn andre prosesser? Fører noen typer tiltak til andre typer effekter enn andre tiltak? I dette avsnittet bruker vi data fra caseintervjuene og data fra aktivitetsrapporteringen fra skoleeierne til å gi tentative svar på noen av disse spørsmålene.

Prosessene som gjennomføres for å definere behov og velge tiltak, kan kategoriseres ut fra to ulike perspektiv: et interesseperspektiv og et læringsperspektiv. I et interesseperspektiv er temaet hvilket gjennomslag ulike aktørers interesser får i ulike typer prosesser. I et læringsperspektiv er temaet om prosessene i seg selv påvirker aktørenes forståelse av interesser og behov. Delrapportene fra evalueringen og tidligere forskning om kompetanseutvikling blant lærere viser at det er forskjeller mellom lærere, rektorer og skoleeiere i oppfatningene av hvilke behov som er viktige å dekke (Hagen, Nyen og Hertzberg 2006; Hagen, Nyen og Folkenborg 2004). På den måten har aktørene litt ulike interesser knyttet til og syn på kompetanseutvikling. Lærere er mer orientert mot faglig kompetanseutvikling og mot videreutdanning, mens rektorer og skoleeiere er mer orientert mot pedagogisk kompetanseutvikling og kurs. Skoleeierne og til dels rektorene er også opptatt av uformelle læringsformer og utvikling av lærende organisasjoner. Det må likevel understrekes at flertallet av informantene i alle grupper fra casestudiene har nyanserte syn på kompetanse, hvor man ønsker en kombinasjon av ulike tema og læringsformer. Skoleeieren som bare er opptatt av lærende organisasjoner, og læreren

som bare er opptatt av faglig videreutdanning, er ikke typiske representanter for sine grupper. Kvantitative data (Hagen, Nyen og Folkenborg 2004) viser for eksempel at det er flest lærere som mener at korte kurs ville være den beste måten å lære på for å lære det de selv mener de trenger mest. Når det gjelder lærere på studieforberedende utdanningsprogram på videregående skole, er det imidlertid en god del som er svært opptatt av faglig videreutdanning. Interessecforskjellene mellom gruppene synes å være størst i videregående opplæring.

Som tidligere nevnt har prosessene for å definere behov vært relativt toppstyrte. Dette har gitt størst gjennomslagskraft for skoleeiers og rektors forståelse av behov. Korte kurs i skoleeiers regi har vært hovedmodellen for kompetanseutvikling i strategiperioden, og det har også vært satset en del på nettverk mellom lærere i samme fag. Mesteparten av midlene har således blitt brukt på kurs og utviklingsarbeid, mens en liten del (om lag én av ti kroner i videregående opplæring og én av fem kroner i grunnskolen) har blitt brukt på videreutdanning. Kvalitative data og data fra aktivitetsrapporteringen viser at fagrettet kompetanseutvikling og videreutdanning har en noe større plass i den samlede kompetanseutviklingen i kommuner og fylkeskommuner der lærerne har vært mye involvert i strategiprosessene (Hagen, Nyen og Hertzberg 2007; Jordfald og Nyen 2008). Forskjellen i vektlegging er imidlertid ikke stor. Som nevnt over ønsker også mange lærere korte kurs. Vi har ikke kunnet påvise andre mønstre i hvilke tiltak som blir prioritert etter i hvilken grad lærerne blir involvert.

I delrapport 2 beskrev vi to hovedmodeller for bruk av midler lokalt: én modell hvor mesteparten av midlene ble brukt på skoleeiernivå for å utvikle tiltak der, og én modell hvor mesteparten av midlene tildeles direkte til skolenivået. Det vanligste har vært å bruke mesteparten av midlene på skoleeiernivået. Her har det vært to undermodeller. I den ene har kommunen brukt midlene til å utvikle det kommunale eller fylkeskommunale kurstilbudet for lærere på ulike fag og trinn. I den andre har man satset mye på fellestiltak for alle eller de fleste lærerne i kommunen. Den siste modellen forekommer bare som et enkeltstående unntakstilfelle i det ganske store casematerialet, men rapporteres ganske hyppig av skoleeierne i det kvantitative materialet. Vårt inntrykk fra casestudiene og kvantitative data er at særlig rektorer, men også lærere, opplever det kommunale og fylkeskommunale tilbudet rettet mot ulike fag og trinn som relevant. Selv om lærerne har vært lite involvert i planprosessene, er de likevel relativt fornøyd med skoleeiers tilbud. Et ikke uvanlig syn er likevel at skoleeiers tilbud bare dekker en del av kompetanseutviklingsbehovet. I tillegg kommer behov for mer langvarige faglige og pedagogiske tiltak, som lærere etterlyser, og kompetanseutvikling i forbindelse med utviklingsarbeid på den enkelte skole, som rektorene føler at skolen har behov for. Mens lærerne er relativt fornøyd med modellen med et kommunalt tilbud på ulike fag og trinn, synes det som om de er mer negative til modellen med fellestiltak for alle

eller de fleste lærerne i kommunen.⁴⁷ Det er eksempler på sterk misnøye med modellen med fellestiltak, hvor fellestiltakene oppleves å gi null effekter fordi de ikke er satt i en sammenheng, ikke følges opp på skolenivå og ikke forholder seg til lærenes opplevde behov. Denne formen for kompetanseutvikling ligner på den reformrelaterte kompetanseutviklingen på 1990-tallet, som også førte til få endringer av praksis.

Vårt inntrykk er at modellen der en stor del av midlene har blitt brukt på skolei-ernnivået til å utvikle tilbud for ulike fag og trinn, har fungert bedre enn modellen hvor mesteparten av midlene brukes på skolenivå, i hvert fall når kontakten med skolenivået og med lærerne og deres organisasjoner har fanget opp behov i rimelig grad. Dette har vært en mer effektiv måte å få tiltak på bena på. Når pengene tildeles direkte til skolen, må rektor og skoleledelsen bruke ressurser på å finne tilbydere, noe som kan være tidkrevende. Det kan reises spørsmål ved om det er realistisk å forvente at en rektor skal kunne bruke nok tid på dette. Samtidig stiller en slik tildeling direkte til skolen enda større krav til gode og integrerende prosesser på skolenivå. Potensialet for å få praksiseffekter av kompetanseutviklingen er kanskje større ved å tildele midler direkte til skolene enn ved å beholde dem på skolei-ernnivå, men i praksis er det vanskelig å frigjøre nødvendig tid og engasjement på skolene for å få det til på en god måte. Resultatet kan bli kortsiktige tiltak basert på hva den enkelte kompetansetilbyder har å tilby. Nettopp på grunn av mangel på tid kan kompetanseutviklingen også bli mer preget av «moter» når det gjelder hvilke modeller og metoder det drives opplæring i.

Prosessene rundt bearbeiding av individuelle kompetansebehov i forbindelse med strategien har de fleste steder i liten grad virket integrerende, det vil si at de ikke har skapt en større grad av felles forståelse av behov. Hvorvidt dette har negative effekter på hva som kommer ut av tiltakene, avhenger av om det på forhånd er etablert en viss grad av felles forståelse av kompetansebehov. Det er godt belegg for å anta at en forankring på lærernivå og en noenlunde felles forståelse av behov vil føre til tiltak som har bedre forutsetninger for å påvirke lærernes praksis enn om tiltakene ikke ble til på et slikt grunnlag. Kvantitative data viser også at det faktisk oftere skjer praksisendringer nå som følge av kompetanseutviklingstiltak, selv om økningen er liten. Ser man på hvordan prosessene har variert mellom caseskolene, er det en klar tendens til at der hvor det har vært dårlige prosesser og/eller direkte konflikt, så har det også kommet få tiltak ut av midlene og lite praksiseffekter ut av tiltakene. Derimot er det vanskeligere å dokumentere klare skiller i effektene på relevans og praksis av middels gode prosesser og veldig gode prosesser.

Relevansen av tiltakene styrkes også av at samarbeidet mellom skole-/skoleeiersiden og universitets- og høyskolesiden har blitt klart bedre av strategien. Særlig gjelder dette forholdet til høyskolesiden. Disse effektene oppnås lettere i en modell hvor skoleeier

⁴⁷ Det må tas et forbehold om at datagrunnlaget på dette punktet er begrenset og ad hoc-preget siden modellen forekommer så sjeldent i casematerialet.

styrer mye av midlene, enn hvis midlene tildeles direkte til skoler med rektorer som er overbelastet med andre arbeidsoppgaver. Forutsetningen er naturligvis et visst minimum av kommunikasjon og felles forståelse mellom skolene og skoleeier om behov, noe som normalt, men ikke alltid, er til stede.

Når det gjelder sammenhengene mellom innholdet i kompetanseutviklingen og læringsmåtene som benyttes på den ene siden, og effektene på relevansen og lærernes praksis på den andre, er det vanskelig på basis av casestudiene og de kvantitative dataene å finne mønstre som gir grunnlag for å trekke klare konklusjoner. Svært mange av kompetanseutviklingstiltakene fører til at den enkelte lærer endrer sin måte å undervise og arbeide på, slik den enkelte lærer selv opplever det. Dette kan ikke forklares med enkle kategoriseringer av innholdet i opplæringen (pedagogisk-metodisk opplæring, faglig opplæring/utvikling og IKT-opplæring), og det kan bare i moderat grad forklares av hvorvidt tiltaket var videreutdanning, kurs eller andre former for kompetanseutvikling. Videreutdanning gir riktig nok litt oftere effekt på praksis enn kurs, men kun hvis videreutdanningen er tilrettelagt for lærere. Om det er kollektive tiltak eller individuelle tiltak som gir best effekt, er det rimeligvis heller ikke noe enkelt svar på. Det avhenger av hvilken sammenheng de settes inn, og av hva som skal læres, og hvor bredt nedslagsfelt de er ment å ha i påvirkningen av praksis. Avgjørende faktorer for å få til praksiseffekter synes først og fremst å være at tiltakene oppleves som relevante av dem som deltar, og at skolen sørger for at det er tid og muligheter til bearbeiding og innarbeiding av hva man har lært i skolehverdagen etterpå. Tid til oppfølging er særlig viktig for å få til kollektive praksiseffekter for skolen som organisasjon, noe som i praksis ofte forutsetter at tiltakene kobles til skolens utviklingsarbeid. Diskusjon og kontakt med andre lærere på skolen er dessuten en viktig læringsmåte for svært mange lærere. Å stimulere til slik diskusjon og kontakt omkring elevenes læring bør derfor også sees som en viktig del av arbeidet med kompetanseutvikling.

8.8 Oppsummering

En viktig forutsetning ved strategien «Kompetanse for utvikling» er at definering av kompetansebehov og prioritering av tiltak skulle skje lokalt, ikke av nasjonale utdanningsmyndigheter. Midler ble derfor i hovedsak tildelt direkte til skoleeierne uten at det ble lagt formelle bindinger på hva slags kompetanseutviklingstiltak de skulle brukes til. Derimot ble det stilt krav om at tiltakene måtte inngå i en plan for kompetanseutvikling, og det ble forventet at behov og tiltak ble definert og bestemt gjennom en prosess som også skulle involvere lærerne.

Strategien har på denne måten ført til at kompetanseutvikling i større grad har blitt gjort til et kollektivt ansvar og ikke til et individuelt gode. Kompetanseutviklingen i grunnskolen er blitt mer orientert mot behov definert på skolenivå og mindre mot individuelle eller nasjonalt definerte behov. Det har ført til en bevisstgjøring om kompetanseutvikling blant skoleeierne og på flere skoler og videre til et sterkere fokus på hva man ønsker å oppnå med kompetanseutviklingstiltak.

Strategien «Kompetanse for utvikling» har derfor gitt bedre forutsetninger enn tidligere satsinger på kompetanseutvikling for å påvirke undervisningspraksis.⁴⁸ I noe større grad enn før strategiperioden ser vi også at tiltak påvirker praksis, selv om endringen er ganske liten. Hvorvidt tiltakene påvirker praksis, beror imidlertid på flere faktorer. For det første er det en avgjørende faktor for at strategien skal virke som forutsatt, at det på én eller annen måte er gjennomført en prosess som gjør at lærerne opplever at kompetanseutviklingstiltakene er rettet mot reelle kompetansebehov med relevans for lærernes opplevde utfordringer i skolehverdagen. For det andre må det for en del tiltak gis tid og rom for å gå fra kompetanseutvikling til forbedringer av praksis, noe som ofte krever en viss grad av felles forståelse mellom skoleledelse og lærere om hva som er skolens behov. Mangel på tid begrenser også deltakelsen i mer langvarige kompetanseutviklingstiltak. For det tredje må kvaliteten på tiltakene være god nok.

I mange tilfeller har prosessene med å definere og prioritere behov og velge tiltak i liten grad involvert lærerne. Dette behøver ikke å være et problem hvis det på andre måter finnes eller skapes en tilstrekkelig grad av felles forståelse av hva som er behovene, men vårt inntrykk er at dette langt fra alltid har vært slik. I så tilfelle vil lærerne oppleve at tiltakene ikke svarer til deres behov, noe som i stor grad er en forutsetning for at tiltakene skal føre til forbedringer av undervisningen. Vårt poeng er ikke at prosessene må organiseres på bestemte måter, men at lærerne må være involvert på en slik måte at tiltakene i rimelig grad er rettet mot aktuelle utfordringer. Det er ikke gitt at det er mulig å nå fram til en fullstendig konsensus om behov og tiltak, men det bør være en

⁴⁸ En svakhet med tidligere satsinger på etter- og videreutdanningstiltak for personalet i grunnopplæringen har vært at de i liten grad førte til endringer av praksis. Evalueringene tyder på at viktige årsaker til det var manglende involvering av det lokale nivået i planleggingsfasen og at kursene i stor grad rettet seg mot den enkelte deltaker og ikke mot skolen som organisasjon.

rimelig grad av forståelse blant et flertall av lærerne om hvorfor tiltakene er som de er. Det kvantitative materialet i evalueringen bekrefter at det er en sammenheng mellom prosess og praksisendringer. Kompetanseutvikling fører sjeldnere til praksisendringer for lærere som oppgir at lærerne på skolen i liten grad har vært involvert i diskusjoner om skolens utviklings- og kompetansebehov.

Mangel på tid til å delta i kompetanseutvikling og mangel på tid til å innarbeide endringer er faktorer som motvirker effekten av strategien. I noen grad kan dette være et uttrykk for at det ikke er planlagt godt nok hvordan kompetanseutvikling skal følges opp, men det er også en generell opplevelse av økende tidspress blant lærere. Studier av skoleutvikling har vist at faglig og administrativ støtte er forhold som kan bidra til at individuelle ferdigheter blir tatt i bruk i praksis. For å skape varige endringer i hele organisasjonen er det i tillegg viktig med sterk støtte fra ledelsen, bred kollegial oppslutning, godt samarbeid mellom lærere og ledelse og stabilitet i ledelse og administrasjon (Huberman og Miles 1984).

Strategien har ført til en klar forbedring av samarbeidet mellom skoleeier-/skole-siden og tilbyderne, særlig høyskolene. Dette har ført til tiltak som oppleves mer praksisnære og relevante, noe som øker sjansen for at de skal kunne påvirke praksis. Også høyskolene selv føler at de har lært noe av prosessen som de kan ta med tilbake til lærerutdanningen. Disse effektene er det svært viktig å ta vare på.

Strategien har i overraskende liten grad ført til en økning i deltakelsen i kompetanseutviklingstiltak blant lærere, slik vi har målt det. Videreutdanningsdeltakelsen er stabil, mens det er en moderat økning når det gjelder deltakelsen på kurs og opplæring. Derimot er det en kraftig økning i videreutdanningsdeltakelsen blant rektorer. Skolelederutdanning er et prioritert område i strategidokumentet, og strategien har derfor bidratt til å legitimere en slik satsing. Det er videre en tendens til at kompetanseutviklingen i skolen har dreid svakt i retning av mer uformell læring i strategiperioden, noe som også må sies å være i tråd med intensjonen. Dreiningen kan imidlertid også tenkes å skyldes andre forhold enn strategien.

At strategien bare i liten grad har ført til økt deltakelse blant lærere i kompetanseutviklingstiltak, har sammenheng med at noe av de økte ressursene også har blitt brukt til å utvikle tilbud, noe som er en naturlig følge av en desentralisert strategi. Å bruke midlene på denne måten kan sees på som en investering i økt kvalitet hvor gevinsten kan være bedre behovsforankring og mer praksisrelevante tilbud, men hvor kostnaden er færre tiltak per krone.

Et interessant spørsmål er derfor om tiltakene er blitt mer relevante. Erfaringen med sentralt utformede kollektive etterutdanningstilbud i forbindelse med de store reformene på 90-tallet var ikke gode, i den forstand at de i liten grad ga grunnlag for endringer av praksis i skolehverdagen etterpå (Blichfeldt, Deichman-Sørensen og Lauvdal 1998). I forbindelse med «Kompetanse for utvikling» har tiltakene blitt opplevd som klart mer relevante, og de har også i større grad hatt betydning for praksis. Slik

sett har strategien vært relativt vellykket. Hvorvidt disse effektene gir en merverdi som kan forsvare den økonomiske innsatsen, er det likevel ikke mulig å gi et klart svar på. Hadde vi ikke funnet noen effekter på relevans og praksis, ville svaret vært et klart nei. Hadde effektene vært sterkere, ville svaret klarere tendert i retning av et ja.

Kanskje er det på noen måter for tidlig å gjøre den endelige vurderingen av hvilke endringer strategien har ført til. Det har vært påpekt at det som i første rekke påvirker lærernes undervisningspraksis, er holdninger som utgjør grunnlaget for skolens lokale kultur. Slike holdninger endres langsomt, og de understreker betydningen av å ha et langsiktig perspektiv på endringsprosesser i skolen (Blossing og Ekholm 2008). Slike langsiktige endringer vil imidlertid vanskelig kunne knyttes til enkeltstående virkemidler som kompetanseutviklingsstrategien «Kompetanse for utvikling».

Kapittel 9 Desentralisert kompetanseutvikling

Så langt i rapporten har vi beskrevet den lokale gjennomføringen av «Kompetanse for utvikling» og analysert effektene av satsingen. Vi har også beskrevet og analysert den skolepolitiske konteksten for satsingen. I dette avsluttende kapittelet i evalueringen vender vi tilbake til den mer overordnede vurderingen av strategien som virkemiddel for kompetanseutvikling i skolen. Det som i første rekke skiller denne satsingen fra den tidligere statlige satsingen på kompetanseutvikling i skolen, er desentraliseringen av beslutningsprosessen og vektleggingen av skoleeiers rolle i definering av behov og gjennomføring av tiltak. Her diskuterer vi først ulike former for desentralisering og hvordan «Kompetanse for utvikling» plasserer seg i dette bildet. Satsingen bygger på noen grunnleggende forutsetninger om skoleeiers rolle i gjennomføringen av kompetanseutvikling i skolen. Vi setter spørsmålsteget ved realismen i disse forutsetningene og diskuterer i hvilken grad skoleeier i praksis har ivare tatt det ansvaret som er skissert i strategidokumentet. Mot slutten av kapittelet ser vi nærmere på hvilke konsekvenser en desentralisert kompetanseutvikling har for vektleggingen av ulike læringsformer. Er det slik at desentralisering nødvendigvis fører til mindre satsing på videreutdanning? Hvilke mekanismer er det i så fall som bidrar til dette? Og hva kan vi på bakgrunn av evalueringen si om mulige effekter av en mer sentralisert kompetanseutviklingsstrategi?

9.1 Desentralisering til skoleeiernivå

Et fellestrekk i utviklingen av skolesystemene i Norge, Sverige og Danmark de seneste 25 årene er at det har skjedd en desentralisering av ressurser og beslutningsmyndighet fra det sentrale til det lokale nivået, jamfør kapittel 2. Tilsvarende utviklingstrekk kan man også finne i andre land. I kjølvannet av desentraliseringen har det også fulgt en oppbygging av systemer som er ment å gi informasjon om måloppnåelse i skolen.

Begrepet desentralisering favner om til dels svært ulike former for nasjonal skolepolitikk. Et hovedskille går ved om man desentraliserer til skolene eller til skoleeierne. Dette utgjør to hovedmodeller som ledsages av temmelig ulike styringssystemer, med ulike drivkrefter og kilder for kvalitetsutvikling og kompetanseutvikling.

I skandinaviske skolesystemer, med en høy andel av elevene i offentlige skoler eiet av kommuner og fylkeskommuner, innebærer *desentralisering til skoleeiernivå* en overføring av myndighet fra staten til kommunene og fylkeskommunene. I denne modellen er det skoleeier som har ansvaret for kvalitetsutvikling av sine skoler. Desentralisering gir skoleeier større handlingsrom, noe som tydeliggjør skoleeiers ansvar. Det er lite konkurranse mellom skolene i samme kommune eller fylke. Det gjør at konkurranse med andre skoler normalt ikke er en viktig drivkraft for forbedringsarbeid. Drivkreftene for kvalitetsutvikling hviler i denne modellen mer på lærernes profesjonelle normer om hva som utgjør et godt arbeid, og forventninger om måloppnåelse formidlet fra skoleeier til rektor og til lærere gjennom hierarkiske styringssystemer. Informasjon om graden av måloppnåelse (testresultater, skolebidragsindikatorer) og prosesskvalitet er en støtte for denne hierarkiske styringen. Lærere, skoler og skoleeiere har i prinsippet gode muligheter for å lære av andre lærere, skoler og skoleeiere ettersom ingen i utgangspunktet har grunn til å skjule informasjon om hva som skaper et godt læringsmiljø og læringsutbytte for elevene.

En helt annen modell er desentralisering *fra nasjonale myndigheter direkte til skolenivå*. Her blir skoleeierleddet enten borte eller marginalisert, og det er den enkelte skole som har det fulle ansvaret for egen kvalitetsutvikling. Slike modeller er som regel ledsaget av stykkprisfinansiering eller brukerbetaling. En drivkraft for kvalitetsutvikling kan fortsatt være lærernes profesjonelle normer, men kvalitetssikringen skjer her ikke gjennom hierarkiske styringsmekanismer. Som oftest skjer den gjennom konkurranse og fritt skolevalg, hvor skoler som gjør det «dårlig», slik det måtte måles, mister elever og finansiering. Konkurranse er en viktig drivkraft til kvalitetsutvikling. I slike systemer er informasjon om måloppnåelse viktig informasjon når foreldre og elever skal velge skole. Jo sterkere grad av konkurranse, desto svakere muligheter har man for å lære av andre skoler, fordi hver enkelt skole har insentiver til å skjule informasjon om hvilke forhold som bidrar til et godt læringsmiljø og god læring for elevene.

Norge og Sverige har i all hovedsak desentralisert grunnopplæringen etter den første modellen, mens Danmark innen videregående opplæring har fått klare innslag av den andre, hvor gymnasene er blitt selveiende institusjoner som finansieres etter en stykkprismodell. Samtidig er det elementer i Norge og Sverige som ligner på den andre modellen. I store byer med fritt skolevalg vil eksempelvis sterkere vektlegging av testresultater kunne skape en viss konkurranse skolene imellom, noe som også vil kunne gi dårligere vilkår for læring mellom skoler. En passiv skoleeier vil kunne forsterke slike tendenser.

Desentraliseringen av styringen av grunnopplæringen i Norge har skjedd som en gradvis overføring av ansvar og oppgaver fra det statlige nivået til kommuner og fylkeskommuner. Som tidligere nevnt er Kunnskapsløftet blitt beskrevet som en videreføring og forsterking av en desentraliseringsprosess som kan spores tilbake til 1980-tallet. Denne desentraliseringsprosessen inneholder mange elementer som større metode- og

temavalgsfrihet innenfor læreplanenes mål, endring av lover, forskrifter og avtaler som regulerer bruken av arbeidskraftsressurser i skolen, overføring av forhandlingsansvaret fra stat til kommune og en generell økt betoning av skoleeiers kvalitetsansvar, blant annet i forbindelse med organisering av statlig tilsyn.

Skoleeiers ansvar for å finansiere kompetanseutvikling for lærere og skoleledere er også sterkere betonet de siste årene. Dette har skjedd blant annet i lovforslag (Ot. pr. nr. 57 (2004–2005)) som oppfølging av St.meld. nr. 30 (2004–2005) *Kultur for læring*, hvor skoleeierens samlede ansvar for kompetanseutvikling har blitt tydeliggjort. Ansvarer omfatter ikke bare etterutdanning, men også formell videreutdanning og annen kompetanseutvikling. Samtidig åpnes det for at det kan være behov for statlig finansiering ved innføring av nasjonale reformer.

Kompetanseutviklingsstrategien «Kompetanse for utvikling» faller naturlig inn i en slik desentraliseringstendens, hvor desentralisering skjer til skoleeier (og ikke til skolene). Strategien «Kompetanse for utvikling» innebærer ikke noen endring i plasseringen av det formelle ansvaret for ulike typer kompetanseutvikling, men satsingen innebærer en større åpenhet for ulike lokale prioriteringer enn tidligere. I likhet med flere tidligere strategier er dette en særskilt statlig satsing knyttet til innføringen av en reform. I motsetning til tidligere strategier overlater «Kompetanse for utvikling» til skoleeierne selv å definere sine skolars behov og velge tiltak ut fra dem. Riktig nok inneholder strategien noen angivelser av hvordan prosessen bør skje, og hvilke temaområder man særlig bør ha i mente (prioriterte områder). Likevel er det en stor forskjell fra tidligere strategier hvor nasjonale utdanningsmyndigheter og høyskoler/universiteter laget et opplæringstilbud innenfor prioriterte områder. Strategien «Kompetanse for utvikling» gir skoleeier et stort ansvar for gjennomføringen av lokale prosesser gjennom selv å definere og prioritere behov og å velge tiltak for å dekke disse behovene.

9.2 Forutsetninger for en desentralisert kompetanseutvikling

«Kompetanse for utvikling» er basert på en forestilling om at skoleeier vet best hvilke behov skolen har, og at man får mer relevante og effektive tiltak dersom beslutningsmyndigheten ligger lokalt. En avgjørende forutsetning for dette er imidlertid at skoleeier har evne og kapasitet til å definere og prioritere behov og å velge tiltak gjennom gode prosesser. En utfordring for å få dette til er at mange kommuner er små og har begrenset administrativ kapasitet. Også private skoleeiere har ofte svært begrenset administrativ kapasitet. Samtidig har det vært en tendens til nedbygging av den skolefaglige kompetansen på kommunenivå. Dette er en utvikling som passer dårlig til strategiens sterke betoning av skoleeiers rolle som skolefaglig ansvarlig. Tonivåmodeller,

hvor sektoradministrasjonen for skole nedlegges og oppgaver og ansvar overføres til rådmannsnivået og til skolene, er nå vel så vanlig som trenivåmodeller. Omorganisering til tonivåmodeller behøver ikke å innebære en nedbygging av den skolefaglige kompetansen, men i praksis har slike endringer ofte medført en reduksjon av kommunens samlede administrative kapasitet innenfor skolesektoren.

Det kan stilles spørsmål ved om det er rimelig å forvente at skoleeierne skal kunne ta det ansvaret de blir gitt gjennom strategien «Kompetanse for utvikling». På mange måter forutsetter strategien at skoleeier tar en rolle som det ikke er opplagt at alle landets skoleeiere i utgangspunktet har kapasitet og evne til å ta. Det kan sees som en innebygget svakhet ved hele strategien at den hviler så tungt på forutsetningen om at skoleeier kan og vil påta seg dette ansvaret. Evalueringen tyder på at skoleeierne i stor grad har forsøkt å kartlegge og vurdere kompetanseutviklingsbehovene for sine skoler. Mange har også etablert et kommunalt opplæringstilbud som oppleves som relevant av rektorer og lærere. Små kommuner har i stor grad løst kapasitetsproblemet ved å etablere og finne fram til kompetanseutviklingstilbud gjennom interkommunale samarbeid, hvor hver kommune skyter inn ressurser. Selv om det finnes unntak i det empiriske materialet, gir evalueringen grunnlag for å si at skoleeierne i rimelig grad har ivaretatt det ansvaret de er tillagt i strategien. Denne konklusjonen kan tilsynelatende stå i en viss motsetning til funnet om at de lokale prosessene i liten grad har involvert lærerne, og mange steder har vært for overfladiske til å gi en større grad av felles forståelse av behov og tiltak på skolenivå. Vi har imidlertid argumentert for at en svak involvering av lærerne vel så mye kan skyldes beslutninger fra ledelsen på den enkelte skole som at skoleeier unnlater å involvere skolene. Planleggingsprosessene knyttet til kompetanseutviklingsmidlene skulle gjennomføres samtidig som skolene var travelt opptatt med innføring av nye læreplaner og annet arbeid i forbindelse med Kunnskapsløftet. Både for lærere, rektorer og skoleeiere er det klare begrensninger i skolehverdagen når det gjelder hvilke saker man har tid og kapasitet til å engasjere seg dypt i. For mange av skolene i evalueringen har dette ført til at man har nedprioritert en bred involvering i prosessene i forbindelse med kompetanseutviklingsstrategien. Selv om dette har forståelige grunner, tror vi mer kunne ha vært oppnådd med kompetanseutviklingsstrategien dersom lærerne hadde vært mer involvert.

I skoleutviklingslitteraturen argumenteres det for at en vellykket desentralisering forutsetter en viss grad av sentral støtte for å dyktiggjøre og utvikle utviklingskapasiteten hos lokale aktører. Eksempelvis konkluderer Hopkins (2006) på bakgrunn av studier av engelske skolereformer med at en vellykket lokal gjennomføring forutsetter en kombinasjon av utfordringer og støtte, spesielt fra det sentrale nivået. I Sverige var Skolverkets gjennomføring av utviklingsdialoger et eksempel på et statlig tiltak for å støtte opp under lokale skoleutviklingsprosesser (Blossing mfl. 2007). Denne støtten er tonet ned de siste årene. Ekholm (2005b) argumenterer imidlertid for at elementer fra utviklingsdialogene i noen grad videreføres gjennom måten statlige representanter

forholder seg til det lokale nivået i forbindelse med gjennomføringen av skoleinspeksjoner. I Norge har den økte betoningen av skoleeiers ansvar for kompetanseutvikling og kvalitet i skolen skjedd samtidig med at den utviklingsstøtten skolene tidligere hadde gjennom de statlige utdanningskontorene/fylkesmannen er redusert. I evalueringen har vi tidligere påpekt at både skoleeiere og skoler har varierende forutsetninger for å holde seg orientert om erfaringsbasert og forskningsbasert kunnskap om ulike undervisningsmetoder og arbeidsmåter. En mer systematisk formidling av erfaringer og forskning fra det sentrale til det lokale nivået ville ha vært et tiltak som i større grad kunne ha støttet opp under prosessene med å definere kompetansebehov og prioritere tiltak på lokalt nivå.

9.3 Vilkår for videreutdanning

Erfaringer fra andre land viser at desentralisering av ansvaret for kompetanseutvikling til det lokale nivået gjerne fører til en dreining i prioriteringen av ulike former for kompetanseutvikling. Tendensen har vært i retning av mindre vektlegging av faglig videreutdanning og økt vektlegging av pedagogisk-metodisk opplæring. Videre har desentralisering ført til økt oppmerksomhet om kompetanseutvikling som er tettere knyttet til det daglige arbeidet på skolen, og til utviklingen av skolen som organisasjon.

Selv om strategien ikke innebærer noen endring i de formelle ansvarsforholdene for kompetanseutvikling, er det et sentralt trekk ved strategien at den søker å stimulere til praksisnær kompetanseutvikling og utvikling av skolen som organisasjon. I det sentrale strategidokumentet for «Kompetanse for utvikling» blir utviklingen av lærende organisasjoner beskrevet som en viktig forutsetning for å lykkes med innføringen av reformen Kunnskapsløftet, og det understrekes at kompetanseutviklingstiltakene i stor grad bør være knyttet til lærernes og instruktørens daglige praksis. Det heter også at arbeidsplassen aktivt bør tas i bruk som en arena for kompetanseutvikling. En dreining mot denne typen kompetanseutvikling må derfor kunne sies å være i samsvar med intensjonene i satsingen. Samtidig er videreutdanning for det pedagogiske personalet et prioritert område i strategien, som det fra statens side også har vært avsatt mindre, særskilte øremerkede tilskudd til i tillegg til de øvrige strategimidlene. Igjen pekes det på at mange lærere, spesielt i grunnskolen, enten mangler eller har mangelfull utdanning i fag de underviser i. Det at mange lærere nærmer seg pensjonsalderen, samtidig som det mange steder er vanskelig å rekruttere nye lærere med relevant kompetanse, er en annen faktor som kan gjøre det nødvendig å satse på videreutdanning av personalet. Det sentrale strategidokumentet foretar ingen prioritering mellom ulike læringsformer, men overlater i stor grad dette ansvaret til det lokale nivået. Samtidig vises det i

innledningen av strategidokumentet til Stortingets behandling av Kunnskapsløftet og komitéflertallets understreking av at «videreutdanning må prioriteres». I innstillingen blir det samtidig lagt vekt på at man i den lokale gjennomføringen av kompetanseutviklingstiltak også må ivareta en balanse mellom den enkelte læreres faglige behov og interesser på den ene siden og skoleeiers behov på den andre siden. I det sentrale strategidokumentet refereres en flertallsuttalelse i innstillingen⁴⁹, der det heter at:

[...] faglig fornyelse for lærere underveis i lærergjærningen er viktig for at de skal bli værende i skolen. Derfor er det viktig å gi rom for den enkelte lærers behov for fornyelse, og ikke ensidig legge vekt på skoleeiers behov.

Utsagnene i strategidokumentet peker i ulike retninger og overlater i stor grad avveiningene mellom ulike hensyn til det lokale nivået. Det gjør det vanskelig å evaluere i hvilken grad de lokale prioriteringene ivaretar intensjonene i satsingen. I rapporten har vi påpekt at omfanget av videreutdanning blant norske lærere ligger på et høyt nivå når vi sammenligner med andre yrkesgrupper. Legger vi tall fra Lærevilkårsmonitoren til grunn, har andelen lærere som har tatt videreutdanning, ligget mellom 13 og 17 prosent i perioden 2003 til 2008. Data fra 2008-surveyen i forbindelse med evalueringen viser at 30 prosent av lærerne har tatt videreutdanning i løpet av strategiperioden 2005–2008. Deltakelsesnivået er høyt, men samtidig viser evalueringen at nivået har ligget på et jevnt nivå i hele strategiperioden. Vilårene for videreutdanning har ikke blitt dårligere, men de har heller ikke blitt bedre, slik man kanskje kunne forvente ut fra størrelsen på den statlige satsingen. Vi har også sett at det er blitt etablert en god del kortere faglige kurs, og at en forholdsvis liten del av midlene har gått til lengre faglige videreutdanningsopplegg.

Det er flere mekanismer i en desentralisert kompetanseutvikling som kan bidra til at videreutdanning blir lavere prioritert enn andre læringsformer. Én faktor er at lærere, rektorer og skoleeier uttrykker ulike oppfatninger om hva slags kompetanseutvikling som trengs for å skape en bedre skole. Det gjelder særlig synet på fagrettet kompetanseutvikling og hvilken plass videreutdanningen bør ha i den samlede kompetanseutviklingen. Også blant lærerne finner vi mange ulike syn på dette. Mange lærere ønsker en kombinasjon av korte opplåringstiltak, nettverk og lengre videreutdanningstiltak. Det er likevel flere lærere enn rektorer og skoleeiere som mener at den faglige videreutdanningen burde vært sterkere vektlagt enn det som har vært tilfelle i strategiperioden.

Mange skoleeiere og til dels rektorer er mer skeptiske til behovet for en ytterligere satsing på lærernes formelle kompetanse og ønsker i større grad å legge vekt på mer praktisk rettede tiltak med nær tilknytning til undervisningssituasjonen.

I evalueringen har vi også påpekt at når beslutningen om valg av kompetanseutviklingstiltak legges lokalt, vil det oftest være lettere å velge ekstensive kompetanse-

⁴⁹ Innst.S. nr.268 (2003–2004).

strategier der mange får tilbud om kompetanseutvikling framfor intensive tiltak, der en stor del av ressursene fordeles til noen få lærere.

En tredje type forhold som kan begrense satsingen på videreutdanning, er forhold som kan knyttes til den praktiske gjennomføringen. Det er lettere å satse på kompetanseutviklingstiltak som kan gjennomføres på planleggingsdager og i lærernes felles-tid enn videreutdanningstiltak som krever vikarer. I evalueringen har vi også sett at både utgifter til vikar og mangel på kvalifiserte vikarer har vært begrensende faktorer når det gjelder satsingen på videreutdanning for lærere. I tillegg har både rektorer og lærere gitt uttrykk for at selv med kvalifiserte vikarer vil det å sette inn vikar ofte være en dårligere løsning for elevene på kort sikt. Et viktig spørsmål på bakgrunn av disse erfaringene er i hvilken grad det kan forsvares at skolens satsing på å styrke lærernes formelle kompetanse på lang sikt skal gå ut over elevenes læring på kort sikt.

9.4 Kompetanseutvikling – et kollektivt anliggende eller et individuelt gode?

Både i Norge og Sverige har vi sett at pendelen er i ferd med å svinge tilbake i retning av mer sentral styring når det gjelder kompetanseutvikling for lærere. Dette kan samtidig sees på som en dreining tilbake i retning av økt vekt på faglig videreutdanning. I begge landene synes det på nasjonalt politisk nivå å bli lagt økende vekt på formell faglig kompetanse. Som nevnt over vil desentraliserte kompetanseutviklingsstrategier som «Kompetanse for utvikling» normalt ikke føre til en økt prioritering av faglig videreutdanning. Av den grunn er det naturlig at kompetanseutviklingsstrategiene blir mer sentraliserte dersom målet er å styrke videreutdanningen. I Sverige er «Läraryftet» (2007–2010) en satsing på faglig og fagdidaktisk videreutdanning for lærere. Den svenske regjeringen begrunner blant annet satsingen med at kommunene ikke har ivaretatt sitt ansvar for lærernes videreutdanning. I Norge representerer strategien «Kompetanse for kvalitet» fra høsten 2008 en tilsvarende satsing på videreutdanning blant lærere. Staten finansierer gratis videreutdanningsplasser i bestemte fag ved universiteter og høyskoler og tildeler ressurser via Fylkesmannen til dekning av vikarutgifter. Denne strategien griper i en helt annen grad enn «Kompetanse for utvikling» inn i skoleiers prioriteringer. Mens desentraliseringstankegangen i «Kompetanse for utvikling» kan sies å passe til en problemoppfatning om at det er pedagogisk utvikling som er skolens primære behov, passer «Kompetanse for kvalitet» til en problemoppfatning om at det først og fremst er faglig fordypning som er skolens behov.

Det forskningsmessige grunnlaget for å satse på formell faglig kompetanseheving er ikke entydig. Forskningslitteratur om betydningen av formell faglig kompetanse for elevenes læringsresultater gir ulike resultater (Darling-Hammond 2000; Gustafsson

og Myrberg 2002; Hægeland mfl. 2004; Falch og Naper 2008). Formell fagspesifikk kompetanse synes i noen tilfeller å ha en viss positiv effekt på elevenes læring, men effekten synes å være liten over et visst nivå. Det kan argumenteres for at hevet faglig nivå kan ha en positiv effekt også for andre enn den kommunen, fylkeskommunen eller private skoleeier der den enkelte er ansatt, for eksempel ved flytting, noe som kunne tilsi at lokale beslutninger vil gi en underinvestering i slik kompetanse. Dette kan imidlertid også hevdes om andre former for kompetansheving av lærere og er ikke et klart argument for at det vil bli en underinvestering spesifikt i videreutdanning og formell faglig kompetanse.

Vi har tidligere understreket at en av de viktigste effektene av «Kompetanse for utvikling» har vært at den gjør kompetanseutvikling til et kollektivt anliggende og ikke bare til et individuelt gode for den enkelte lærer. Selv om «Kompetanse for kvalitet» representerer en sentralisering av kompetanseutviklingspolitikken hvor mer vekt legges på individuelle tiltak, er ikke den nye strategien en ren tilbakevending til å se kompetanseutvikling som et individuelt gode. Ordningen er ikke en stipendordning. Det er skoleeierne som søker studieplass og midler til dekning av vikarutgifter. I tillegg er det en forutsetning at skoleeierne legger planer for kompetanseutvikling hvor videreutdanningen skal inngå som en del i en større helhet. I hvilken grad satsingen «Kompetanse for kvalitet» likevel vil føre til at man i større grad vender tilbake til et mer individualistisk perspektiv på kompetanseutvikling og til mindre systematisk arbeid med kompetanseutvikling på skole- og skoleeiernivå, gjenstår å se. Etter vår vurdering er det viktig at den framtidige kompetanseutviklingspolitikken tar vare på noe av det positive som ble oppnådd gjennom «Kompetanse for utvikling», særlig den mer kollektive og systematiske tilnærmingen til kompetanseutvikling og bedringen av samarbeidet mellom skoleeiere og høyskolene. Selv om vi tror at noen av disse positive effektene vil vare ut over strategiperioden, er det en fare for at den nye strategien i større grad vil passivisere skoleeier, og at man i mindre grad vektlegger hvordan kompetanseutvikling skal påvirke praksis i skolen.

Referanser

- Berg, G. (1990), *Skolledning och professionellt skolledarskap. Perspektiv på skolledares uppgifter och funktioner*. Pedagogisk forskning i Uppsala 92. Uppsala: Universitetet i Uppsala.
- Blichfeldt, J.F., T. Deichman-Sørensen og T. Lauvdal (1998), *Mot et nytt kunnskapsregime? Evaluering av Reform 94. Organisering og samarbeid*. Sluttrapport. AFIs rapportserie nr. 7/98.
- Blossing, U., A. Hagen, T. Nyen, Å. Søderstrøm (2007), *Evaluering av «Kunnskapsløftet – fra ord til handling»*. Delrapport 1. Fafo-notat 2007:23.
- Blossing, U. og M. Ekholm (2008), «A Central School Reform Programme in Sweden and the Local Response: Taking the Long Term View Works.» *Urban Education*, 43(6).
- Brunsson, N. og J.P. Olsen (1990), *Kan organisasjonsformer velges?* LOS-senter Notat 90/6.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2002), *Udviklingsdialoger – om læring i praxis*.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2003), *Udviklingsdialoger. Strategi, forløb og effektvurdering*.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2005), *Folkeskolelærernes efteruddannelse – en undersøgelse af udbuddet*.
- Darling-Hammond, L. (2000), «Teacher Quality and Student Achievement: A Review of State Policy Evidence.» *Education Policy Analysis Archives*, Volume 8 Number 1.
- Dæhlen, M., A. Hagen og D. Hertzberg (2008), *Prosjekt til fordypning – mellom skole og arbeidsliv*. Fafo-notat 2008:27.
- Dæhlen, M. og T. Nyen (2009), *Livslang læring i norsk arbeidsliv. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2003–2008*. Fafo-rapport 2009:01.

- Ekholm, M. (2005a), «Nasjonale prøver – internasjonella utblikkar och lärdomar av värde för Norge». I: *Nasjonale prøver – veivalg og utviklingsmuligheter*. Konferanserapport fra nasjonal konferanse på Lillehammer, 8.–9. februar 2005.
- Ekholm, M. (2005b), «Samverkan i styrkningen.» *Vägval i skolans historia: tidskrift från Föreningen för svensk undervisningshistoria*, 5 (1–2).
- Ekholm, M., A. Fransson. og R. Lander (1987), *Skolreform och lokalt gensvar. Utvärdering av 35 grundskolor genom upprepade lägesbedömningar 1980–1985*. Institutionen för pedagogikk, Göteborgs universitet.
- Ekholm, M. (1989), «Att organisera en skola». I: Svedberg, L. og M. Zaar, red., *Skolans själ. Stockholm: Utbildningsförlaget*.
- Falch, T. og L.R. Naper (2008), *Lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen*. SØF-rapport nr. 01/08.
- Fullan, M. (1995), «The Schools as Learning Organization: Distant Dreams.» *Theory into Practice*, vol 34 no 4, p. 230–35.
- Gustafsson, J.-E. og E. Myrberg (2002), *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat – en kunskapsöversikt*. Skolverket.
- Hagen, A. (2007), «Kompetanseutvikling i fagopplæringen». I: *Utdanning 2007 – muligheter, mål og mestrings*, Statistiske analyser 90, Oslo/Kongsvinger.
- Hagen, A. og S. Skule (2007), «Den norske modellen og utviklingen av kunnskaps-samfunnet». I: Dølvik, J.E. m.fl. *Hamskifte: Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hagen, A., T. Nyen og D. Hertzberg (2006), *Evaluerings av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen 2005–2008.» Delrapport 1*. Fafo-notat 2006:10.
- Hagen, A, T. Nyen og D. Hertzberg (2007), *Evaluerings av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen 2005–2008.» Delrapport 2*. Fafo-notat 2007:11.
- Hagen, A, T. Nyen og K. Folkenborg (2004), *Etter- og videreutdanning i grunnsopplæringen i 2003*. Fafo-notat 2004:03.
- Hagen, A., T. Nyen og M. Nadim (2008), *Evaluerings av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen 2005–2008.» Delrapport 3*. Fafo-notat 2008:13.

- Hansen, P, N, Ejersbo og O. Rieper (2000), *Målstyring i kommuner. To casestudier*. Amternes og Kommunernes Forskningsinstitutt.
- Haug, P. (2004), Resultat frå evalueringa av Reform 97. <http://www.forskningsradet.no/servlet/BlobServer?blobcol=urlvedleggfil&blobheader=application%2Fpdf&blobkey=id&blobtable=Vedlegg&blobwhere=1088882926626>. (15.12.2005)
- Hopkins, D. (2006), «Realising the Potential of System Reform». I: Daniels, H., J. Porter og H. Lauder, red., *Companion in Education Series*. London: Routledge/Falmer.
- Huberman, A.M. og M.B. Miles (1984), *Innovation up close. How school improvement works*. New York: Plenum Press.
- Hægeland, T., L.J. Kirkebøen, O. Raaum og K.G. Salvenes (2004), *Marks across lower secondary schools in Norway. What can be explained by the composition of pupils and school resources?* Statistisk sentralbyrå 2004/11.
- HÖK 07, bilaga M till AB, pkt. 6. [http://www.lr.se/lrweb/home.nsf/ByKey/PKAEL-7BYG7E/\\$file/HÖK%2007%20Bilaga%20M%20Sarskilda%20bestammlser%20om%20arbetstider.pdf](http://www.lr.se/lrweb/home.nsf/ByKey/PKAEL-7BYG7E/$file/HÖK%2007%20Bilaga%20M%20Sarskilda%20bestammlser%20om%20arbetstider.pdf) (18.3.2009).
- Høst, H., red. (2008), *Fag- og yrkesopplæringen i Norge – noen sentrale utviklingstrekk*. NIFU STEP rapport 20/2008.
- Jacobsen, J.C. og J. Thorslund (2003), *Attracting, developing and retaining effective teachers*. Country Background Report, Denmark. <http://www.oecd.org/dataoecd/63/51/3879200.pdf> (19.3.2009)
- Johansen, L.-H. (1999), *Kompetanse – bak de store ord. Sammenlikninger av etter- og videreutdanning mellom bransjer og internasjonalt*. Fafo-rapport 278.
- Jordfald, B. og K. Nergaard (1999), *Etter- og videreutdanning blant lærere i grunnskolen og den videregående skolen*. Fafo-notat 1999:06.
- Jordfald, B. og T. Nyen (2007), *Analyse av aktivitetsrapporteringen 2006 – Kompetanse for utvikling*. Fafo-notat 2007:14.
- Jordfald, B. og T. Nyen (2008), *Aktivitetsrapportering 2007 – kompetanse for utvikling*. Fafo-notat 2008:18.
- Jordfald, B. og T. Nyen (2009), *Aktivitetsrapportering 2008 – kompetanse for utvikling*. Fafo-notat 2009:04.

- KL, Finansministeriet, Undervisningsministeriet (2006), Rapport fra arbejdsgruppen om efteruddannelse af lærere og skoleledere. http://www.kl.dk/_bin/6800f905-bd24-43f8-9b6f-37ea77c45592.pdf (24.4.2009)
- Lagerstrøm, B.O. (2007), *Kompetanse i grunnskolen. Hovedresultater 2005/2006*.
- Lärarnas Riksförbund (2006) Kompetensutveckling bland lärare. [http://www.lr.se/lrweb/Home.nsf/ByKey/PKAEL-6V3FDT/\\$file/Kompetensutveckling-bland-l%C3%A4rare-061030.pdf](http://www.lr.se/lrweb/Home.nsf/ByKey/PKAEL-6V3FDT/$file/Kompetensutveckling-bland-l%C3%A4rare-061030.pdf) (18.3.2009).
- March, J. og J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis for Politics*. The Free Press.
- Nicolaysen, H., T. Nyen og D. Olberg (2005), *Lærernes arbeidstid. Evaluering av avtale om arbeidstid for undervisningspersonalet i skoleverket 2004–2006*. Fafo-rapport 508.
- NOKUT (2006), *Evaluering av allmennlærerutdanningen i Norge 2006. Hovedrapport*. http://www.nokut.no/graphics/NOKUT/Artikkelbibliotek/Norsk_utdanning/SK/alueva/ALUEVA_Hovedrapport.pdf (24.4.2009)
- NOU 2003:16, *I første rekke*.
- NOU 2008: 18, *Fagopplæring for framtida*.
- Nyen, T. (2004), *Livslang læring i norsk arbeidsliv. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2003*. Grunnlagsrapport. Fafo-rapport 435.
- Nyen, T. (2005), *Livslang læring i norsk arbeidsliv. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2005*. Fafo-rapport 501.
- Nyen, T. og E. Svensen (2002), *Lærer ved å lære andre. Lærere uten godkjent utdanning i kommunale grunnskoler*. Fafo-rapport 376.
- Olofsson, J. og E. Wadensjö (2006), *Läringsutbildning – ett återkommande bekymmer eller en oprövad möjlighet?* Rapport till ESS 2006:4, Stockholm: Fritzes.
- Olsen, O.J., E.C. Arnesen, L.O. Seljestad, O. Skarpenes (1998), *Fagopplæring i omforming. Evaluering av Reform 94. Sluttrapport*. AHS Serie B 1998-4. AHS – Gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning. Universitetet i Bergen.
- Ot.prp. nr. 57 (2004–2005), *Om lov om endringer i opplæringslova og friskolelova*.
- Rambøll Management (2008), *Efteruddannelse i forbindelse med gymnasireformen*. Juni 2008.

- Røvik, K.A. (1998), *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sandberg, N. og P. Aasen (2008), *Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger. Delrapport I. Evaluering av Kunnskapsløftet*. NIFU STEP rapport 42/2008.
- Seip, Å.A. (2005), *Kompetanse, lønn og arbeidstid. Regulering av arbeidsvilkår for lærere i Norden*. Fafo-rapport 507
- Selznick, P. (1957), *Leadership in Administration*. Berkeley: University of California Press.
- Skolverket (1998), *Ansaret för skolan – en kommunal utmaning*.
- Skolverket (2004), *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003. Sammanfattande huvudrapport*.
- Skolverket (2008), *Skolverkets lägesbedömning 2008*.
- Skule, S. og A. Reichborn (2000), *Lærende arbeid. En kartlegging av lerevilkår i norsk arbeidsliv*. Fafo-rapport 333.
- St.meld. nr 31 (2007–2008), *Kvalitet i skolen*.
- St.meld. nr. 30 (2003–2004), *Kultur for læring*. <http://odin.dep.no/filarkiv/207625/STM0304030-TS.pdf>
- St.meld. nr. 37 (1990–1991), *Om organisering og styring i utdanningssektoren*.
- St.meld. nr. 40 (1990–1991), *Fra visjon til virke*.
- Telhaug, A.O. (2005), *Kunnskapsløftet – ny eller gammel skole? Beskrivelse og analyse av Kristin Clemets reformer i grunnsopplæringen*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Thelen, K. (2004), *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Turmo, A. og P.O. Aamodt (2007), *Pedagogisk og faglig kompetanse blant lærere i videregående skole. En kartlegging*. NIFU STEP rapport 29/2007.
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2005), *Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen 2005–2008*. <http://www.kunnskapsloftet.no/filer/strategiforkompetanseutvikling.pdf> (16.12.2005).

Kompetanse – for hvem?

«Kompetanse for utvikling» har vært en nasjonal strategi for kompetanseutvikling av lærere, skoleledere, instruktører og andre som arbeider innenfor grunnopplæringen for perioden 2005–2008. Den er en desentralisert strategi, som gir skoleeier stor handlefrihet. I denne sluttrapporten fra Fafos evaluering av strategien gis det en beskrivelse og vurdering av hvordan den har fungert. Positive effekter er blant annet et mer systematisk og bevisst arbeid med kompetanseutvikling på skole- og skoleeiernivå og et styrket samarbeid mellom skolesiden og høyskolene som tilbydere. Dette har ført til tiltak som er mer praksisnære og relevante, men de har hittil kun i beskjeden grad styrket sammenhengen mellom kompetanseutviklingstiltak og endringer i undervisningspraksis. Dessuten viser evalueringen noe overraskende at strategien i liten grad har ført til økning i deltakelsen i formell videreutdanning og i kurs og annen opplæring som ikke gir formell kompetanse (etterutdanning).



Fafo

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

Fafo-rapport 2009:21
ISBN 978-82-7422-679-1
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20111