

Anna Hagen, Torgeir Nyen og Dagfinn Hertzberg

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

Delrapport 1

© Fafo 2006
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	5
Sammendrag.....	6
1 Innledning	11
2 Kompetanse for utvikling sett i lys av andre satsinger på kompetanseutvikling	13
2.1 Etter- og videreutdanning knyttet til Reform 94.....	14
2.2 Etter- og videreutdanning knyttet til Reform 97.....	16
2.3 Reformen og kompetanseutvikling i Sverige	20
2.4 Kompetanse for utvikling	25
Kapittel 3 Planleggingsfasen i kommunene og fylkeskommunene	31
3.1 De lokale aktørenes oppfatninger av målsettingene for den nasjonale strategien.....	31
3.2 Forholdet mellom lokale behov og den nasjonale strategien.....	33
3.3 Prosessen for å utarbeide kompetanseplaner.....	35
3.4 Samlet vurdering.....	41
3.5 Universitets- og høgskolesystemets rolle i planleggingsfasen.....	44
Referanser	51
Vedlegg 1 Forskningsdesign og metodisk opplegg for evalueringen.....	54

Forord

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

Det vil bli publisert i alt fire rapporter fra evalueringen. Publiseringsplan og innhold i de tre neste rapportene er nærmere beskrevet i kapittel 1. Denne første delrapporten inneholder en vurdering av kompetanseutviklingsstrategien som virkemiddel for utvikling av skolen, og en første beskrivelse av planleggingsfasen i kommuner og fylkeskommuner.

Det viktigste datagrunnlaget for rapporten er kvalitative intervjuer med skoleeiere, skoleledere og tillitsvalgte ved ti offentlige skoler, og kvalitative intervjuer med personer med ansvar for etter- og videreutdanningstilbudet for lærere ved universitet og høyskoler. Intervjuene er gjennomført som telefonintervjuer i perioden januar til april 2006. Vurderingen av Kompetanse for utvikling som virkemiddel for utvikling av skolen er basert på en litteraturgjennomgang og dokumentanalyse, samt intervjuer med ressurspersoner med god kjennskap til svensk skoleforskning og skolepolitikk. I kapittel 1 gis en nærmere beskrivelse av det metodiske opplegget for denne rapporten og for evalueringsprosjektet som helhet.

Intervjuene med skoleeiere, rektorer og tillitsvalgte er gjennomført av Anna Hagen og Torgeir Nyen, med unntak av to intervjuer, som er gjennomført av Dagfinn Hertzberg og Mona Bråten. Intervjuer med ansatte ved universitet og høyskoler er gjennomført av Dagfinn Hertzberg.

Takk til professor Mats Ekholm ved Karlstads universitet og forsker Lennart Svensson ved Arbetslivsinstitutet i Sverige, som begge har bidratt med verdifull informasjon og egne forskningsresultater, samt henvisninger til relevant litteratur om kompetanseutvikling for ledere og lærere i svensk skole.

Oppdragsgiver har gitt nyttige innspill til intervjuguide og kommentarer til tidligere utkast av rapporten. Eva Lian i KS og Kristine Hansen i Skolenes Landsforbund (SL) har også gitt gode og konstruktive kommentarer underveis.

Endelig vil vi takke alle informanter som har latt seg intervjuer i forbindelse med evalueringen.

Oslo, 28. april 2006
Anna Hagen

Sammendrag

«Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen 2005-2008» er en statlig satsing på kompetanseutvikling i forbindelse med gjennomføringen av reformen Kunnskapsløftet. Det uttrykte formålet med satsingen er å bidra til at de ansatte i grunnsopplæringen får nødvendig kompetanseutvikling for å kunne møte de strukturelle og innholdsmessige endringene som reformen innebærer. Viktige målgrupper er lærere og ledere i skolen, og instruktører og faglige ledere i lærebedrifter.

Formålet med evalueringen og delrapport 1

Dette er den første delrapporten fra evalueringen av Kompetanse for utvikling. Fafo gjennomfører evalueringen på oppdrag for Utdanningsdirektoratet. Evalueringsprosjektet startet opp i desember 2005 og skal avsluttes med en sammenfattende sluttrapport våren 2009.

Formålet med evalueringen som helhet er å vurdere:

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

Formålet med den første delrapporten er todelt. For det første skal det gis en vurdering av Kompetanse for utvikling som virkemiddel sett i lys av tidligere statlige satsinger på kompetanseutvikling. Det er gjort en avgrensning til satsinger knyttet til gjennomføringen av de to store reformene i norsk grunnsopplæring på 1990-tallet: Reform 94 og Reform 97. I tillegg utgjør endringer i svensk skolesystem og erfaringer med ulike satsinger på kompetanseutvikling i Sverige en del av grunnlaget for vurderingen.

Den nasjonale strategien Kompetanse for utvikling utgjør et sett med overordnede mål og virkemidler på nasjonalt nivå. Målene og virkemidlene kommer til uttrykk i det nasjonale strategidokumentet "Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen 2005-2008". I utgangspunktet er strategien en ganske åpen strategi, som må konkretiseres og iverksettes på lokalt nivå. Det andre formålet med denne rapporten er å gi en første beskrivelse av hvordan utformingen av lokale planer for kompetanseutvikling har foregått i kommuner og fylkeskommuner. Beskrivelsen og vurderingen av denne prosessen bygger på kvalitative intervjuer med skoleeiere, skoleledere og tillitsvalgte lærere ved ti offentlige skoler. Formålet med intervjuene har vært å få en forståelse av hvordan planleggingsprosessene har foregått, aktørenes forståelse av egen rolle og forventninger til andre aktører, hvilke kompetansebehov som oppleves lokalt og hvilke prioriteringer som er gjort i de 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 i grunnskolen. Statlige utdanningsmyndigheter utviklet nasjonale handlingsplaner, og hadde stor innflytelse både på utformingen av innholdet i etter- og videreutdanningstilbudet, og på gjennomføringen av etterutdannings tiltakene 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 på ulike tiltak, men kompetanseutviklingen førte til små endringer i individuell og kollektiv praksis i skolen. I evalueringsrapportene presenteres flere mulig forklaringer på dette. Behovsdefineringen og prioriteringen av tiltak foregikk i stor grad på sentralt nivå. Manglende involvering av det lokale nivået i denne fasen kan ha bidratt til at tilbudet som ble gitt i liten grad var i samsvar med opplevde kompetansebehov ute i skolen. En annen svakhet som blir påpekt i evalueringene er at kursene i stor grad var rettet mot den enkelte deltaker framfor mot skolen som organisasjon, og at kursene i liten grad ble satt i sammenheng med andre endringsprosesser i skolen.

I skoler, som i andre organisasjoner, vil det over tid utvikles et sett av grunnleggende verdier, oppfatninger og normer som påvirker arbeidsformene i organisasjonen. Utviklingen av en slik institusjonell identitet bidrar til å øke handlingskapasiteten i organisasjonen. Samtidig innebærer utviklingen av en institusjonell identitet at organisasjoner vil motsette seg eller omgå endringsforsøk som strider mot disse grunnleggende verdiene, oppfatningene og normene. Dette er et sentralt resonnement i teorier om institusjonell treghet i organisasjonslitteraturen (Selznick 1957; March og Olsen 1989; Brunsson og Olsen 1990).

En av innvendingene mot etter- og videreutdannings tiltakene som ble iverksatt i forbindelse med tidligere reformer har vært at de bar preg av en oppfatning om at endringene kunne gjennomføres som praktiske enkle grep i skolen, mens reformen i virkeligheten forutsatte endringer i grunnleggende oppfatninger om hva skole, opplæring og læring dreier seg om (Haug 2004).

I Sverige har skolesystemet 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. Studier som har studert 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 undervisningspraksis og arbeidsformer i klasserommet, har det imidlertid vært små endringer i perioden fra begynnelsen av 80-tallet og fram til i dag (Ekholm 1987; 2005 Blossing og Ekholm 2005). På bakgrunn av disse studiene mener forskerne at det som i første rekke påvirker skolenes indre liv, er de holdningene som utgjør grunnlaget for skolens lokale 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.

Kompetanse for utvikling skiller seg fra tidligere satsinger på etter- og videreutdanning på flere områder. I lys av de erfaringer som er omtalt her, innebærer det at forutsetningene for å gi kompetanseutvikling 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 ved denne satsingen er vektleggingen av skoleeiers rolle i gjennomføringen av reformen og kompetanseutviklingsstrategien. Vektleggingen av skoleeiers rolle er i tråd med en utvikling som har pågått over flere år hvor nasjonale utdanningsmyndigheter ønsker å tydeliggjøre skoleeiers ansvar for kvalitetsutviklingen i skolen lokalt. 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 tilby kompetanseutvikling knyttet til større reformer i skolen. Nå er 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, som for mange vil representere helt nye oppgaver.

I Kompetanse for utvikling har man utformet et sentralt strategidokument som er utarbeidet i samarbeid mellom KS, lærerorganisasjonene og den sentrale utdanningsadministrasjonen. De sentrale aktørenes medvirkning i denne prosessen innebærer at man har et felles skriftlig grunnlag for gjennomføringen av strategien, noe man ikke har hatt ved tidligere reformer. Et viktig spørsmål i evalueringen er i hvilken grad det sentrale partssamarbeidet også gjenspeiles på lokalt nivå i formuleringen av lokale strategier, planer og tiltak. En viktig forutsetning for at reformen skal lykkes, er at skoleeierne har evne og vilje til å organiseres gode lokale planleggingsprosesser på en slik måte at skolenivået opplever at de tiltakene som iverksettes ivaretar deres opplevde kompetansebehov.

Planleggingsfasen i kommuner og fylkeskommuner

De kvalitative intervjuene viser at skoleeiere i større grad enn skoleledere og tillitsvalgte lærere oppfatter Kompetanse for utvikling som en strategi som skiller seg fra tidligere satsinger på kompetanseutvikling i skolen. Skoleeierne legger mer vekt på målet om å utvikle skolen som lærende organisasjon enn det skolelederne gjør, og de lærerne som er intervjuet så langt legger liten vekt på dette målet i strategien. Det er enighet om behovet for kompetanse for å gi bedre tilpasset opplæring, men de ulike aktørene har ulike synspunkter på hva slags kompetanse dette er og hvordan man best kan tilegne seg denne kompetansen.

I de kommunene og fylkeskommunene vi har intervjuet så langt, har skoleeierne i stor grad valgt å ta styringen med prosessen med utviklingen av lokale kompetanseutviklingsplaner. Beslutninger om prioritering av behov og valg av tiltak skjer tilsynelatende i stor grad på sentralt nivå. På skolenivå er det store forskjeller i organiseringen av prosesser for å definere lokale kompetansebehov. På noen skoler har det praktisk talt ikke vært noen slik prosess. I andre skoler har det vært lokale prosesser, og det er lite konflikt om de kommunale prioriteringene selv om man på skolenivå ikke nødvendigvis har hatt stor innflytelse på innholdet i planene. I en tredje gruppe skoler har man hatt lokale prosesser og føler at man har innflytelse på beslutningene som tas på skoleeiernivå.

I et flertall av tilfellene må prosessene kunne betegnes som ganske toppstyrte fra skoleeiers side. En fordel med dette 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 kan

utnytte kompetansen i skoleorganisasjonen i kommunen som helhet. En klar ulempe med denne typen prosesser er at de kan føre til 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. Er analysen feil, vil tiltakene i tillegg kunne mangle forankring i reelle, lokale behov. En annen ulempe kan være at man ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til variasjonene mellom skoler.

Inntrykket fra evalueringen så langt er at planprosessene har virket relativt lite integrerende. Samtidig må det understrekes at de fleste rektorer og tillitsvalgte så langt i hovedsak enten er enige i de prioriteringene som er gjort eller er avventende til hvilke konsekvenser disse vil få.

I den første fasen har man mange steder prioritert organisatoriske tiltak og kompetanseutvikling for skoleledere. At det er relativt lite uttalt uenighet om disse prioriteringene, har trolig sammenheng med at lærerne og deres tillitsvalgte forventer en dreining mot mer lærerrettede tiltak i en senere fase.

Om man ønsker at prosessen med utvikling av kompetanseplaner skal virke integrerende, blir det viktig å involvere skolene i større grad framover. Det er mulig at andre pågående utviklingsprosesser kan ha tilsvarende integrerende funksjoner. I så fall blir det viktig å se kompetanseutviklingstiltakene i sammenheng med disse prosessene. Selv om vi til nå har sett lite åpen uenighet og konflikter mellom skoleeiere, rektorer og lærere i vurderingen av kompetansebehov ved skolene, tyder intervjuene på at de tre aktørgruppene til dels har ulik virkelighetsforståelse når det gjelder synet på kompetansebehov og egnede virkemidler for å utvikle ny kompetanse i skolen.

Universitets- og høgskolesystemets rolle i planleggingsfasen

Universitets- og høgskolesystemet har ansvar for å tilby relevante og praksisnære kompetanseutviklingstilbud i samarbeid med kommuner og fylkeskommuner. Videre har de ansvar for samarbeid og koordinering seg imellom, og forsknings- og utviklingsarbeid knyttet til reformen og å bidra til spredning av forskningsresultater.

I strategien er det ikke sagt noe direkte om organisering og finansiering av aktivitetene, men de særskilte statlige midlene i forbindelse med strategien kanaliseres direkte til skoleeier. I tråd med vektleggingen av at kompetanseutviklingen skal ta utgangspunkt i lokale behov, er det opp til skoleeier i hvilken grad og på hvilken måte de velger å involvere universitets- og høgskolesiden i planlegging og gjennomføring av kompetanseutviklingstiltak. Noen skoleeiere peker på at strategien dermed fører til at universitetene og høgskolene må være mer orientert mot skoleeiers og skolenes opplevde behov.

Evalueringen er på et for tidlig stadium til å trekke klare konklusjoner om utviklingen av universitetenes og høgskolenes rolle overfor skolene. Høgskolene opplever selv en økende dialog med skoleeier-/ skolesiden om utvikling av relevante tilbud, og mener at dette har sammenheng med kompetanseutviklingsstrategien. Det kan se ut til at de høgskolene som allerede har vært inne i en utviklingsstøttende rolle, har fått styrket denne rollen som følge av strategien. Det finnes eksempler på nye samarbeidsformer både for å utvikle og gjennomføre tilbud. Høgskolene oppgir også at de har økt omfanget av skreddersydde kurs. Sett fra de intervjuede skoleeierne og skolenes side har imidlertid ikke universitetenes og høgskolenes rolle endret seg vesentlig som følge av strategien foreløpig, selv om det forekom-

mer eksempler på nye samarbeidsrelasjoner. Etablerte og velfungerende samarbeid mellom høgschooler og kommuner/skoler synes ellers å ha blitt videreført.

Flere aktører på universitets- og høgschoolsiden opplever at strategien gir usikre rammebetingelser og stiller store krav til institusjonene når det gjelder kapasitet og fleksibilitet. Det synes å være klare forskjeller mellom institusjonene når det gjelder i hvilken grad de har ledig kapasitet til å håndtere skoleeierne og skolene behov for kompetanseutvikling knyttet til reformen og strategien. Dette synes å påvirke hvor aktive de er i forhold til skoleeierne og skolene. Skoleeierne og skolene gir likevel i liten grad uttrykk for at de opplever kapasitetsproblemer ved universiteter og høgschooler som et problemområde i strategien.

1 Innledning

Kompetanse for utvikling er en omfattende satsing på kompetanseutvikling i grunnopplæringen i forbindelse med gjennomføringen av reformen Kunnskapsløftet. Det uttrykte formålet med satsingen er å bidra til at de ansatte i grunnopplæringen får nødvendig kompetanseutvikling for å kunne møte de strukturelle og innholdsmessige endringene som reformen innebærer. Viktige målgrupper for satsingen er lærere og ledere i skolen, og instruktører og faglige ledere i lærebedrifter.

Formålet med evalueringen som helhet er å vurdere:

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

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

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

De ulike delene skal beskrives og analyseres hver for seg, men hovedutfordringen i evalueringen vil være å undersøke sammenhengene mellom planer, tiltak og effekter. Hvordan organiseres beslutningsprosessen i forbindelse med utviklingen av lokale strategier og planer? Hvilken betydning har organiseringen av prosessen for utformingen av innholdet i og prioriteringen mellom ulike typer tiltak? Er det noen sammenheng mellom ulike typer tiltak og oppnådde læringseffekter blant lærere og skoleledere? Hva er de viktigste forutsetningene for at tiltakene som gjennomføres, skal føre til endringer i opplæringen som kommer elevene til gode? I evalueringen tar vi sikte på å skille mellom ulike typer beslutningsprosesser og planer, ulike typer kompetanseutviklingstiltak og ulike typer effekter, for deretter å analysere sammenhenger mellom prosesser, tiltak og effekter.

Delrapportene i evalueringen

Formålet med den første delrapporten er å gi en vurdering av hva som karakteriserer Kompetanse for utvikling som statlig virkemiddel for kompetanseutvikling i grunnskolingen, og å gi en første beskrivelse av planleggingsprosessen i kommuner og fylkeskommuner.

Delrapport 2 vil bli publisert våren 2007. Den vil inneholde en mer fullstendig beskrivelse og analyse av planleggingsfasen og av hvilke typer tiltak som gjennomføres.

Delrapport 3 vil bli publisert våren 2008. Den vil inneholde en beskrivelse av tiltakene og foreløpige effekter av tiltakene.

Sluttrapporten vil bli publisert våren 2009. Den vil inneholde en oppsummerende beskrivelse og analyse av alle fasene og sammenhengen mellom dem.

Datagrunnlaget for første delrapport

Vurderingen av viktige trekk ved strategien bygger på gjennomgang av forsknings- og evalueringsrapporter om større statlige satsinger på kompetanseutvikling i skolen, i Norge og Sverige. I tillegg er det gjennomført intervjuer med to sentrale svenske skoleforskere. For å få informasjon om prosessen for utarbeidelsen av lokale kompetanseutviklingsplaner i norske kommuner og fylkeskommuner, er det gjennomført intervjuer med ti skoleeiere, skoleledere og tillitsvalgte. I tillegg er det gjennomført intervjuer med ni personer som er ansvarlige for etter- og videreutdanningstilbud for lærere og skoleledere ved norske universitet og høyskoler.¹

De lokale kompetanseutviklingsplanene utgjør en datakilde i tillegg til intervjuene. Endelig inngår skoleeierens elektroniske rapportering til Utdanningsdirektoratet om bruk av midler i 2005 som en del av det empiriske grunnlaget for evalueringen (Jordfald 2006).

Det er valgt ut 20 offentlige skole-case som vil bli fulgt gjennom hele evalueringsperioden. I tillegg er det valgt ut tre frittstående skoler som også vil bli fulgt som gjennomgående case i evalueringen. Denne delrapporten er basert på intervjuer med skoleeiere, rektorer og tillitsvalgte i ti offentlige skoler. Andre delrapport vil inkludere alle de 20 offentlige skolene og de tre frittstående skolene. Den andre delrapporten vil også omfatte fagopplæringen og involveringen av arbeidslivssiden i utformingen av fylkeskommunenes kompetanseutviklingsplaner. For en nærmere beskrivelse av forskningsdesign og metodisk opplegg for evalueringen som helhet, viser vi til vedlegg 1 i denne rapporten.

¹ Det vil bli gjennomført intervjuer med til sammen ti informanter på universitets- og høyskolesiden. En av informantene lyktes vi ikke å få et intervju med før rapporten gikk i trykken.

2 Kompetanse for utvikling sett i lys av andre satsinger på kompetanseutvikling

Hovedutfordringen i evalueringsprosjektet som helhet er å undersøke i hvilken grad målene med satsingen nås, og i hvilken grad organiseringen av beslutningsprosesser og utvikling og gjennomføring av ulike kompetanseutviklingstiltak bidrar til måloppnåelsen. Disse spørsmålene vil bli belyst på grunnlag av egne empiriske undersøkelser.

Evalueringen skal imidlertid også vurdere strategien på et mer overordnet nivå, ved å analysere satsingen i lys av tidligere statlige tiltak i Norge og i andre nordiske land. Grunnlaget for denne vurderingen er dokumentanalyse, litteraturgjennomgang og intervjuer med resurspersoner i Sverige, Danmark og Finland. Et viktig formål er å diskutere hvilke effekter som kan forventes, og om det er spesielle forhold som det er viktig å være oppmerksom på for å nå de sentrale målene for satsingen.

Den overordnede vurderingen av satsingen vil være et viktig perspektiv gjennom hele evalueringsprosjektet. I denne første delrapporten har vi, av praktiske og tidsmessige årsaker, gjort noen avgrensninger. Når det gjelder det komparative perspektivet, har vi her valgt å konsentrere oss om Sverige. Mange av de endringene som nå gjennomføres i norsk skole, er tidligere gjennomført i Sverige, og det finnes en omfattende forskningslitteratur og dokumentasjon om reformprosesser, kompetanseutvikling og resultater i svensk skole.

Når det gjelder sammenligningen med tidligere satsinger på kompetanseutvikling i norsk skole, vil vi i denne rapporten gå nærmere inn på erfaringene med satsingen på etter- og videreutdanning i forbindelse med innføringen av de to store reformene i grunnsopplæringen på 1990-tallet; Reform 94 i videregående opplæring og Reform 97 i grunnskolen.² Etter å ha gjennomgått hovedtrekk ved og erfaringer fra tidligere satsinger, i Sverige og Norge, vil vi beskrive hva vi ser som sentrale trekk ved Kompetanse for utvikling. Et viktig formål er å identifisere likheter og forskjeller mellom denne og andre satsinger, for å kunne peke på forventede resultater og forutsetninger for å nå de målene som er definert i kompetanseutviklingsstrategien.

2 I denne delrapporten vil vi legge hovedvekt på erfaringer på skolesiden. Etter- og videreutdanning i lærebedrifter i forbindelse med Reform 94 vil bli omfattet av neste delrapport, som også skal omfatte fagopplæringen.

2.1 Etter- og videreutdanning knyttet til Reform 94

De overordnede målene for Reform 94 var å sikre økt gjennomstrømming og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring, bedre sammenheng mellom nivåene og mellom opplæring i skole og i lærebedrift, og å legge til rette for at alle elever skulle få mulighet til å utvikle sine muligheter, uansett evner og anlegg.³

I dette delkapitlet ser vi nærmere på etter- og videreutdanningen som ble gjennomført i forbindelse med Reform 94. Gjennomgangen er basert på følgeforskningen om iverksettingen av reformen, og i første rekke Arbeidsforskningsinstituttets evaluering av organisering og samarbeid på og mellom nivåene i det videregående opplæringssystemet (Blichfeldt mfl. 1998).

Mål og målgrupper for kompetanseutviklingen

Ved Stortingets behandling av Reform 94 ble behovet for kompetanseutvikling for instruktører og faglærere i skolen understreket. Det ble lagt særlig vekt på behovet for pedagogisk opplæring for veiledere og instruktører i lærebedriftene, og etterutdanning av faglærere, blant annet på bakgrunn av bredere kompetansekrav i den nye tilbudsstrukturen. Stortinget ba departementet om å utarbeide en handlingsplan for kompetanseutviklingen.

Det ble utarbeidet en handlingsplan i tre deler. Den første delen omhandlet generell etterutdanning rettet mot videregående opplæring, fagdidaktisk og fagspesifikk etterutdanning for lærere som skulle undervise på grunnkurs, og etterutdanning for rådgivere. Den andre delen omhandlet fagdidaktisk og fagspesifikk etterutdanning for lærere som skulle undervise på VKI, mens den tredje delen i handlingsplanen omhandlet etterutdanning rettet mot instruktører og faglige ledere i lærebedrifter, lærere i VKII i skole og særløp.

Oppgaver og ansvar

Handlingsplanens del I beskrev prinsipper for organisering og ansvar for etterutdanningen. Staten og fylkeskommunen fikk et delt hovedansvar for planlegging og gjennomføring av etterutdanningstiltakene. Når det gjaldt fagopplæringen, ble det lagt vekt på at også lærebedriftene som arbeidsgivere hadde et selvstendig ansvar for kompetanseutvikling i tråd med virksomhetens behov.

Fylkene ble oppfordret til å samarbeide for å utnytte og videreutvikle etablerte regionale nettverk for samarbeid, mens sentrale utdanningsmyndigheter hadde et selvstendig ansvar for koordinering, ressurstildeling, tilrettelegging, gjennomføring og utvikling av materiell.

Handlingsplanen påpekte også universitetenes og høgskolenes ansvar for etterutdanning av lærere i videregående skole i forbindelse med reformen. Etterutdanningsvirksomheten ble betraktet som en statlig ressurs som skulle tjene som en «støttefunksjon» for gjennomføringen av Reform 94.

³ De generelle utdanningspolitiske prinsippene for reformen er presentert i Inst. S. nr. 200 (1991–92), som behandlet St.meld. nr. 33 (1991–92) Kunnskap og kyndighet – om visse sider ved videregående opplæring.

Organisering av etterutdanningen

Den fagspesifikke etterutdanningen ble lagt opp etter en sentral og en desentral modell. I store fag, med over 300 lærere på landsbasis, ble den desentrale modellen lagt til grunn, mens den sentrale modellen ble lagt til grunn for mindre fag.

Den desentrale modellen omfattet flest fagområder og flest aktører. Intensjonen var at det skulle utvikles fagmoduler for hvert enkelt grunnkursområde. For hvert av disse områdene skulle det læres opp nøkkelpersoner som skulle bistå i opplæringen av lærere ute i fylkene. Ulike fagmiljøer skulle, i samarbeid med departementet, utvikle modulplaner for opplæring av nøkkelpersonell. Gjennomføringen av opplæringen skulle skje i samarbeid mellom Statens lærerkurs, ulike fagmiljøer og Statens utdanningskontor. Fylkene på sin side hadde det økonomiske og organisatoriske ansvaret for gjennomføring av etterutdanningstiltak for egne lærere.

I evalueringen blir det påpekt at den «desentrale modellen» i realiteten innebar en sterk involvering av det statlige nivået, både i utviklingen av innholdet i etterutdanningsmodulene og når det gjaldt kontrollen med fylkeskommunenes gjennomføring av opplæringstiltak (Blichfeldt mfl. 1998).

Utviklingen av de sentrale kursene fulgte samme prosedyre som de desentrale kursene, med identifisering av behov, utvikling av moduler og gjennomføring av kurs. Her hadde imidlertid departementet, i samarbeid med fagmiljøene, både ansvaret for å utvikle modulene og for å tilby kursene. Statens lærerkurs, Statens utdanningskontor og etablerte nettverk mellom fylkene skulle stå for den praktiske gjennomføringen.

Utgangspunktet for innholdet i etterutdanningen var endringene i læreplanene. For å identifisere opplæringsbehovene etablerte man egne «behovsgrupper» på sentralt nivå, som skulle beskrive behovet for, innholdet i og omfanget av etterutdanningen. Gruppene skulle også foreslå fagmiljøer som kunne utforme modulplanene. Behovsgruppene besto av personer fra læreplangruppene og folk med kjennskap til forskning og utvikling innen det aktuelle fagområdet.

Etter at behovsgruppene hadde bestemt innholdet i og omfanget av etterutdanningen, inngikk departementet avtaler med ulike fagmiljøer om utvikling av modulplaner for nøkkelpersonopplæringen og etterutdanningsmodulene. De samme fagmiljøene ble også i stor utstrekning bedt om å stå for opplæringen av nøkkelpersoner.

Erfaringer

Evalueringen karakteriserer etterutdanningen i forbindelse med Reform 94 som sterkt sentralstyrt, der behovsidentifiseringen tok utgangspunkt i det som var nytt i de nye læreplanene, uten å gå inn i opplevde kompetansebehov på grunnplanet. Departementet hadde en sterk innflytelse på innhold og organisering av tiltakene. Delvis på grunn av stramme tidsrammer ble etterutdanningen i stor grad gitt i form av korte kurs (Blichfeldt mfl. 1998:179).

Opplæringstilbudet fikk ifølge evalueringen preg av en «masseproduksjon» av standardiserte moduler. I denne prosessen var det flere forhold som skapte problemer for prosessen og framdriften. Ett forhold var forsinkelsen i læreplanprosessene, som også medførte forsinkelser i gjennomføringen av opplæringen.

Evalueringen peker også på at forventningene til universitets- og høyskolemiljøene i gjennomføringen av etterutdanningen i liten grad ble innfridd. Mange av fagmiljøene ga uttrykk for at de i liten grad var forberedt på å tilby etterutdanning rettet mot gjennomføringen av Reform 94.

Uenighet mellom lærerorganisasjonene og departementet om tolkningen av lærernes arbeidstidsavtale var en tredje faktor som skapte hindringer i gjennomføringsfasen. Som ledd i konflikten oppfordret Lærerforbundet sine medlemmer til å boikotte nøkkelpersonopplæringen. Dette førte til at flere av kursene måtte avlyses på grunn av manglende påmelding.

I tillegg var flere av kursene forsinket. Det skyldtes at modulene ble ferdige sent, problemene med nøkkelpersonopplæringen, praktiske problemer med å skaffe kurslokaler, påmelding, overnatting osv. En av forutsetningene i handlingsplanen var at etterutdanningen skulle passes inn i skolenes arbeids- og opplæringsplaner. Forsinkelsene førte imidlertid til at dette i praksis ikke lot seg gjøre. Kurstilbudene forelå ikke tidsnok til å kunne tas inn i planleggingen av neste skoleår. Kort planleggingshorisont og improviserte vikarløsninger førte til at etterutdanningen i større grad enn forutsatt gikk ut over elevene (Blichfeldt mfl. 1998).

Når det gjaldt omfanget av, eller deltakelsesnivået i opplæringen, viste tall fra fylkeskommunenes egen rapportering at over 40 000 lærere i videregående skole deltok på ulike etterutdanningstiltak knyttet til gjennomføringen av Reform 94. En spørreundersøkelse som ble gjennomført blant lærerne i forbindelse med evalueringen, ga et noe lavere tall, med totalt 34 423 kursdeltakere. Dette ga i gjennomsnitt 1,2 kurs per lærer, eller 1,9 kurs per lærer som hadde deltatt på kurs. Om lag én av tre lærere hadde ikke deltatt på kurs. Spørreundersøkelsen samsvarte godt med en arbeidsmiljøundersøkelse som ble gjennomført av Statistisk sentralbyrå og Lærerforbundet i 1995. Denne undersøkelsen viste at 36,6 prosent av lærerne ikke hadde vært på kurs. Deltakelsesandelen var høyest innen tekniske byggfag, formgivningsfag og elektrofag, og lavest innen allmenne fag, mekaniske fag, hotell/næringsmiddelfag og helse- og sosialfag. Deltakelsen var lavere blant lærere med kort og lang tjenestetid enn blant lærere i mellomstadiet (med mellom tre og sju års tjenestetid). Disse forskjellene gjaldt i første rekke de fagspesifikke kursene.

Spørreskjemaundersøkelsen viste videre at innholdet i kursene ble vurdert overveiende positivt av deltakerne. På spørsmål om etterutdanningen mer generelt hadde oppfylt sitt mål om å gjøre deltakerne i stand til å forestå undervisning etter de nye læreplanene, var resultatene mindre positive. Evalueringen antyder at en mulig forklaring kan være at selv om kursene i seg selv ble oppfattet som gode, så kan lærerne ha opplevd at det var vanskelig å ta den nye kunnskapen i bruk i skolehverdagen (Blichfeldt mfl., 1998).

2.2 Etter- og videreutdanning knyttet til Reform 97

I dette delkapitlet vil vi beskrive etter- og videreutdanningstiltak som ble iverksatt og erfaringer som ble gjort i forbindelse med gjennomføringen av Reform 97. Evalueringen av

Reform 97 ble organisert som et forskningsprogram, med 26 ulike forskningsprosjekter. Gjennomgangen bygger på sluttrapporter fra flere av disse prosjektene, samt den sammenfattende sluttrapporten fra evalueringen (Haug 2004).

Ved innføringen av Reform 97 ble alderen for skolestart senket til seks år. Et viktig formål var å motvirke utslagene av forskjeller i læringsevne og læringsvilje som skyldes ulike oppvekstvilkår og sosial bakgrunn.

Reformen innebar at den obligatoriske skolegangen ble forlenget til ti år, der det første året skulle være et førskoleår som i stor grad bar preg av førskolens pedagogikk.

Endringen medførte at førskolelærere fikk anledning til å undervise i første klasse på grunnskolen. Med ett års relevant tilleggsutdanning fikk førskolelærere adgang til å undervise på hele småskoletrinnet.

I tillegg til at alderen for skolestart ble senket til seks år, la reformen opp til endringer i arbeidsformer og pedagogisk tilnærming for hele grunnskolen. Det nye læreplanverket (L97) var klart i august 1996. Læreplanen la opp til en gradvis overgang fra temaorganisering på småskoletrinnet til en mer skolefaglig orientering på mellomtrinnet. For ungdomstrinnet ble det lagt vekt på faglig fordypning, men også på arbeid på tvers av fag, og økt bruk av prosjektarbeid som arbeidsform.

Departementet utarbeidet en handlingsplan for kompetanseutvikling, som ble sendt til alle kommuner våren 1996. Målet med planen var at departementet, i samarbeid med statlige forvaltningsenheter sentralt og regionalt, og sammen med kommunene, skulle legge til rette for at hele personalet fikk innsikt i og forståelse av de grunnleggende føringene i den nye læreplanen for grunnskolen. Undervisningspersonalet skulle sikres kompetanse for opplæring i samsvar med den nye læreplanen.

Oppgaver og ansvar

Handlingsplanen slo fast at departementet hadde ansvar for å

- tydeliggjøre områder for kompetanseutvikling
- tildele EVU-ressurser til Statens utdanningskontor og fastsette kriterier for videre tildeling til kommunene
- stimulere høyskoler og universitet til å engasjere seg i etterutdanning for personalet i grunnskolen
- initiere metode- og materiellutvikling, herunder metodiske veiledninger, fjernundervisningsprogrammer og interaktive læringsprogrammer
- initiere utviklingsarbeid
- initiere utvikling av informasjonsmateriell for ulike målgrupper

Utdanningskontorene hadde ansvaret for å

- utarbeide årlige planer for tiltak på fylkesnivå
- fordele ressurser til kommuner etter fastlagte kriterier og på grunnlag av kommunale planer

- veilede kommunene i etterutdanning av skolens personale
- bistå kommunene med eventuell interkommunal samordning av opplæringstiltak
- initiere utviklingsarbeid på statlige satsingsområder, og formidle erfaringer fra arbeidet
- koordinere og støtte samarbeidet mellom kommuner og universitet, høyskoler, kompetansesentra og studieforbund om gjennomføring av konkrete kompetanseutviklings tiltak
- stimulere til tverrsektorielt og tverretatlig samarbeid
- rapportere til departementet

Det ble understreket i handlingsplanen at kommunen var hovedansvarlig for etterutdanningen av grunnskolens personale. Videre het det at ut fra statlige føringer, kommunens egne prioriteringer og skolens kartlagte behov, var det kommunens oppgaver å:

- kartlegge de samlede behovene for kompetanseutvikling innenfor generelle og fagspesifikke områder
- prioritere utviklingsområder og utarbeide årlige planer for kompetanseutvikling for skolens samlede personale
- iverksette egne kompetanseutviklingstiltak og tiltak i samarbeid med utdanningskontor og fagmiljøer
- gjennomføre lederopplæring
- legge til rette for samordnet ressursbruk for de personalgruppene reformen omfattet
- sørge for at det fantes ressurspersoner (kontaktpersoner) på kommunalt nivå
- tilstrebe god informasjonsflyt til foreldre og nærmiljø om den nye læreplanen
- evaluere tiltakene og rapportere til Statens utdanningskontor

Omfang

Med utgangspunkt i departementets handlingsplan utarbeidet kommunene lokale planer og iverksatte kompetanseutviklingstiltak. Stortinget bevilget 60 millioner kroner til kompetanseutviklingstiltak i 1996. Av disse ble 48 millioner tildelt kommunene, mens de øvrige midlene gikk til statlige og regionale tiltak. I 1997 ble det bevilget 90 millioner kroner til kompetanseutvikling. Som støtte til etterutdanningstiltak, og for det lokale arbeidet med læreplanene, ble det utviklet metodiske veiledninger for sentrale fag og områder.

I budsjettet for 1998 ble det avsatt 50 millioner kroner som øremerket tilskudd til kompetanseutvikling knyttet til reformen. Det ble videre satset på utvikling av nettverk mellom fagmiljøene og nettverk for utveksling av erfaringer mellom kommuner og skoler.

Rapporter fra kommunene viste at tilnærmet alle skoleledere og lærere deltok i kompetanseutvikling knyttet til innføringen av L97 i 1996. Basert på egenrapporteringen fra kommunene anslo departementet at det i 1996 ble brukt om lag en uke i gjennomsnitt per person til kompetanseutvikling, og at det var en viss økning i omfanget fra 1996 til

1997. Det ble brukt anslagsvis 200 millioner kroner til kompetanseutvikling hvert av de to årene, medregnet midlene fra kommunesektoren.⁴

Evalueringen av Reform 97

I 1998 fikk Norges forskningsråd i oppdrag å organisere en forskningsbasert evaluering av Reform 97. Et eget programstyre for evalueringen inviterte forskningsmiljøer til å komme med innspill. På bakgrunn av disse ble det utarbeidet en programplan for evalueringen. Programstyret delte evalueringen inn i tre hovedtema:

1. Læreplanverket, fag, og praktisk-pedagogisk virksomhet
2. Samarbeid, ledelse, oppvekst, læringsmiljø og læringsresultat
3. Enhetsskolen, likeverd og kulturelt mangfold

I en åpen utlysning ble forskningsmiljøene invitert til å sende inn søknader på prosjekter innenfor den rammen som programplanen ga. Ingen av prosjektene handler eksplisitt om kompetanseutvikling for lærere og skoleledere knyttet til innføringen av reformen. Flere av prosjektene berører likevel temaet fra ulike innfallsvinkler.

I sluttrapporten fra evalueringen skriver Peder Haug, som var forskningsleder for evalueringsarbeidet, at kompetansen i skolen i dag i hovedsak er knyttet til formidlingsorientert pedagogikk. Kjennskap til mer aktivitetsorientert pedagogikk, som er en forutsetning for de nye arbeidsformene i L97, er mindre utbredt. Det antydes at etterutdanningstiltakene som ble iverksatt, bar preg av en oppfatning om at endringene i forbindelse med reformen kunne gjennomføres som praktisk enkle grep, mens reformen i virkeligheten forutsatte endringer i grunnleggende oppfatninger om hva skole, opplæring og læring dreier seg om (Haug, 2004).

Evalueringen viser også at det i liten grad var samsvar mellom de tilbudene som ble gitt og lærernes opplevde kompetansebehov. I en undersøkelse svarte flertallet av lærerne at de hadde mest nytte av fagspesifikke etter- og videreutdanningskurs, mens de kursene som ble tilbudt, var generelle kompetansekurs og konferanser om L97 (Bachmann mfl. 2003). Strømstad mfl. (2004) gjennomførte en undersøkelse av etter- og videreutdanningstilbudet i én kommune i forbindelse med reformen. Undersøkelsen viste at alle kommunenes rundt 450 lærere ble tilbudt minst 40 timers opplæring i læreplanarbeid, skolevurdering og veiledning. Samtidig viste undersøkelsen av 35–40 prosent av lærerne selv mente de ikke hadde hatt noe utbytte av denne opplæringen.

Solstad og Rønning (2003) påpeker det uheldige i at nye arbeidsformer tas i bruk i skolen uten at det foregår noen grundig vurdering av hvordan og i hvilken grad disse arbeidsmåtene kan bidra i læringsarbeidet. Forskerne påpeker at innføringen av nye arbeidsformer krever tid og rom til refleksjon og samarbeid, og mener derfor at det er behov for å se nærmere på hvilke ressurser som finnes til refleksjon og samarbeid i skolen, og hvordan disse ressursene benyttes.

⁴ Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1997), Dette er Reform 97 – Grunnskolereforma

Oppsummering og diskusjon

Målgruppene for kompetanseutviklingstiltakene i forbindelse med Reform 94 og Reform 97 var de samme som Kompetanse for utvikling nå retter seg mot.

I forbindelse med Reform 94 og Reform 97 utformet departementet nasjonale handlingssplaner for etter- og videreutdanning. Kompetanseutviklingen utgjorde en integrert del og en støtte til gjennomføringen av reformen. I forbindelse med de tidligere reformene ble det ikke igangsatt noen egen evaluering av satsingen på kompetanseutvikling fra sentralt hold. I den grad spørsmål knyttet til kompetanseutvikling ble belyst, var det i stor grad som resultat av at forskere i evalueringsarbeidet fant at satsingen på etter- og videreutdanning kunne belyse viktige spørsmål knyttet til gjennomføringen av reformen som helhet.

I forbindelse med Reform 94 og Reform 97 spilte statlige utdanningsmyndigheter en sentral rolle både når det gjaldt utformingen av innholdet i etter- og videreutdanningstilbudet for lærerne, og i organiseringen av tiltakene. Departementet spilte også en aktiv rolle overfor høyskoler og universitet for at de skulle engasjere seg i etterutdanning for personalet i grunnopplæringen.

Evalueringene fra de to reformene viser at kompetanseutviklingen som ble gitt, i stor grad fikk form av korte kurs, og det blir påpekt at dette kan ha hatt sammenheng med stramme tidsrammer. I tillegg er det mange andre forhold som kan ha trukket i retning av korte kurs framfor formell videreutdanning eller erfaringsbaserte læringsformer. Korte kurs er mindre kostnadskrevende enn formell videreutdanning, og de er betydelig enklere å fordele. Sammenlignet med organisert erfaringsdeling, er det betydelig lettere å synliggjøre kurs (målt i antall kursdager og deltakere), og det krever mindre organisatorisk tilrettelegging. På den annen side er det svakheter knyttet til denne læringsformen, noe som også kommer tydelig til uttrykk i evalueringene. Mange deltok, men vurderingen av læringsutbyttet var svært varierende, og førte til få endringer i praksis.

Noe av problemet syntes å være at kursene som ble gitt i liten grad ble satt i sammenheng med utviklingsprosesser i skolen for øvrig, og at lærerne i liten grad opplevde at kursene som ble gitt var i samsvar med opplevde behov i skolen.

2.3 Reformen og kompetanseutvikling i Sverige

Siden midt på 70-tallet har det svenske skolesystemet gjennomgått en omfattende desentraliseringsprosess som har medført at kommunene har fått utstrakt beslutningsmyndighet og frihet til å disponere egne økonomiske ressurser.

I 1976 ble det vedtatt en omlegging av grunnskolen der et hovedformål var å sikre alle elever grunnleggende opplæring, tilpasset elevenes egne interesser og evner. Spesialundervisningen skulle integreres i den ordinære undervisningen. Skolene ble oppfordret til å basere sitt lokale utviklingsarbeid på systematiske vurderinger av egen virksomhet. Det ble også gjennomført en omlegging og forenkling i ressurstildelingssystemet til kommunene. Disse endringene utgjorde begynnelsen på en overgang fra en sterkt regelstyrt skole til en målstyrt skole der 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 utdanningsprogram for skoleledere og lærere (Ekholm mfl. 1987).

I 1980 ble det innført en ny læreplan for grunnskolen, der reformarbeidet fra 1976 ble videreført. I den nye læreplanen ble det lagt vekt på behovet for varierte arbeidsformer i skolen. Samtidig reflekterte læreplanen den pågående debatten om betydningen av å sikre elevene grunnleggende ferdigheter. Det ble lagt vekt på at alle elever skulle utvikle gode ferdigheter i muntlig tale, lesing, skriving og regning (Ekholm mfl. 1987).

I nye styringsdokumenter ble det formulert mål og sentrale retningslinjer for hva som skulle læres, mens sentrale retningslinjer for metodebruk og organisering av undervisningen ble tatt ut av læreplanen. Det ble understreket at kommunen hadde hovedansvaret for lokal skoleutvikling og for kompetanseutvikling for de ansatte i skolen.

I 1981/1982 ble finansieringssystemet for grunnskolen lagt om. Länsskolenemndenes avdelinger for etter- og videreutdanning ble nedlagt, og midlene ble overført til kommunene til satsing på lokalt utviklingsarbeid og kompetanseutvikling i skolen. I tråd med desentraliseringstanken kunne kommunene disponere disse midlene fritt. Den første tiden var det likevel en sentral bestemmelse om at 60–80 prosent av midlene skulle benyttes til kompetanseutvikling for lærere, og da gjerne som videreutdanning ved en høyskole, mens 20–40 prosent kunne benyttes til lokalt utviklingsarbeid.

Mot slutten av 80-tallet ble de sentrale føringene om fordeling av midler og prioritering av tilbyder fjernet. Samtidig økte kravet om at skolene skulle gjennomføre systematiske vurderinger av egen virksomhet som grunnlag for egen satsing på skole- og kompetanseutvikling.

Den såkalte kommunaliseringen av skolen i 1991 innebar at kommunene overtok driftsansvaret for skolen. Dette innebar også at kommunene fikk et helhetlig ansvar for lærernes kompetanseutvikling (Skolverket 2004). Når det gjelder kompetanseutvikling, har Kommunförbundet og lærerorganisasjonene i Sverige inngått sentrale avtaler om at seks prosent av lærerens arbeidstid skal brukes til kompetanseutvikling. Dette utgjør omtrent 13 dager i året, som skal brukes til planlegging og ulike former for intern kompetanseutvikling (Blossing og Ekholm 2005).

Studier av reformenes effekter på praksis i skolen

Ekholm mfl. (1987) gjennomførte en studie av hvilke effekter de sentrale skolereformene har hatt for skolens «indre liv» ved å følge utviklingen i 25 grunnskoler i årene 1980–1985.

En av de mest synlige forandringene i skolene i den aktuelle perioden var overgangen fra individuelle til kollektive arbeidsformer. Dette gjaldt både for skoleledere og lærere. Det var blant annet en økning i samarbeidet mellom klasseforstandere om planlegging av undervisningen. Når det gjaldt selve undervisningen, var det imidlertid bare marginale endringer i perioden.

De fleste skolene utarbeidet arbeidsplaner, men disse hadde i liten grad noen reell funksjon når det gjelder å styre arbeidet. Systematiske skolebaserte vurderinger forekom i svært liten grad.

I 1997 ble det innført en sentral forordning som påla skolene å gjennomføre årlige interne vurderinger av kvalitet i skolen. Kommunene fikk ansvar for å rapportere om i hvilken grad målene for virksomheten nås og hvilke tiltak som skal gjennomføres i de tilfellene der målene ikke er oppnådd.

I 2001 ble det gjennomført en ny undersøkelse blant de samme 25 skolene, for å undersøke hvilke effekter de sentrale reformene hadde hatt i et mer langsiktig perspektiv. Denne studien viser først og fremst en påfallende stabilitet i skolenes interne arbeidsformer over tid, til tross for omfattende endringer i skolesektorens styringssystem. De endringene som har funnet sted, er i første rekke knyttet til ledelses- og samarbeidsformer i skolen. Skoleledelsen baserer seg i større grad enn tidligere på samarbeid med lærere eller lærerrepresentanter. Blant lærerne er kollektive arbeidsformer mer utbredt, og planlegging av undervisningen i team er en vanlig arbeidsform. Enkelte skoler arbeider nå også mer systematisk med skolebasert vurdering (Blossing og Ekholm 2005). Ekholm (2005) mener at det som i første rekke påvirker skolens indre liv, er de holdningene som utgjør grunnlaget for skolens lokale kultur. Først når disse holdningene endres over tid, vil man kunne se tydelige forandringer i skolens arbeidsformer. Resultatene fra denne studien understreker derfor betydningen av et langsiktig perspektiv på endringsprosesser i skolen.

Tre faser i svensk skoleutvikling

Carlgren og Hörnqvist (1999) mener at man – grovt sett – kan dele de siste 50 årenes skoleutviklingshistorie i Sverige inn i tre faser. Den første perioden – fram til 70-tallet – var preget av forsøk på å utvikle gode modeller og løsninger for skolen. Den andre perioden – på 70- og 80-tallet – fokuserte på spredningen av gode modeller. Skoleutviklingen i denne perioden var basert på en forestilling om at de gode løsningene og modellene allerede fantes i skolen, og at utfordringen var å synliggjøre og spre disse modellene til andre skoler. Omstruktureringen av skolen, som har pågått siden slutten av 80-tallet, med ny ansvarsdeling mellom aktørene og innføringen av nye styringssystem, gir nye forutsetninger for skoleutviklingen. Skolesystemet forventes å oppnå sine mål gjennom ulike, lokalt tilpassede mål. Det innebærer at skolene ikke passivt kan importere eller kopiere gode modeller fra andre, men at den enkelte skole selv aktivt må utvikle egne modeller og løsninger, tilpasset egne behov. I denne tredje fasen mener forfatterne at skoleutvikling kanskje først og fremst handler om å skape gode forutsetninger for skoler slik at de selv kan utvikle nye løsninger som er tilpasset lokale behov.

Endringene i statens rolle innebærer ifølge Carlgren og Hörnqvist at det stilles nye og større krav til lærerne som profesjon. Samtidig har desentraliseringsprosessen skapt et marked for eksterne konsulenter og andre aktører som retter sine tjenester mot skolen og kommunene:

«När hur-frågorna överlämnats till den lokala nivån och de professionella, innebär det att staten inte längre står för 'sanningen', att det finns alternativ, att sanningen är villkorad och lokal. Detta ställer stora krav på de professionella i skolan att formulera sig och argumentera för sin tolkning, med och mot kollegor, elever och föräldrar.

I det osäkerhetsläge som uppstår då något är nytt blir det också fritt fram för nya aktörer att göra anspråk på 'sanningen'. I decentraliseringens kölvatten seglar konsulter av olika slag omkring, konsulter som har 'modellen', som vet hur kursplaner och kriterier skall tolkas, som snabbt fyller det tomrum som tanken var att de professionella själva skulle fylla.»

En generell erfaring med utviklingsarbeid og støtte til skoleutvikling er at det er lite fruktbart å presentere generelle løsninger på lokale problemer. På bakgrunn av dette stiller Carlgren og Hörnqvist seg tvilende til at man skal ha som ambisjon å utvikle generelle modeller, men at man må legge vekt på å utvikle skolenes evne til å utvikle gode løsninger på opplevde problemer:

«Erfarenheter och forskningsresultat visar att utveckling av en verksamhet sker i det dagliga arbetet och är beroende av personalens lärande och reflekterande över den egna praktiken. Också inom aktuell skol- och lärarforskning finns det en stark uppslutning kring att lärare behöver få reflektera över sin yrkespraktik. Att betona och understryka sambandet mellan lokal skolutveckling och lärares professionella utveckling utgår från synen på utvecklingsarbete som en process, en process som tar tid och att kompetenshöjande insatser måste ses som en del av den processen. Det 'horisontella lärandet', där lärare ges möjlighet att reflektera över sin egen praktik och diskutera den både med andre inom den egna skolan och med lärare från andra skolor och på så sätt ta del av andras praktik, är ett led i lärares professionella utveckling och därmed också i skolans utveckling. Samtidig behöver denna diskussion också inspireras av och utmanas av resultat från forskning och annan kunskapsutveckling.» (Carlgren og Hörnqvist 1999: 27)

Forfatterne argumenterer for bruk av erfaringsbaserte læringsformer og horisontal læring i skolen. Samtidig blir det understreket at denne læringen ikke kan foregå isolert fra den kunnskapsutviklingen som skjer blant annet gjennom forskningen.

I de neste avsnittene følger en kort gjennomgang av studier av ulike forsøk med erfaringsbaserte læringsformer i svensk skole. Et formål er å se om erfaringene fra prosjektene kan si noe mer generelt om forutsetninger som må være til stede for at denne type læringsformer skal føre til varige (og positive) endringer i praksis.

Prosjektet Skola i utveckling

Prosjektet Skola i utveckling var et større svensk skoleutviklingsprosjekt der det ble gitt statlig støtte til rundt 300 skoler.

Formålet med prosjektet var:

- Å finne og utvikle metoder for å støtte skoleutvikling på skolenes egne premisser og ut fra lokale behov og forutsetninger
- Å bidra til at skolenes erfaringer kan gi ringvirkninger ved å stimulere erfaringsutveksling og refleksjon
- Å få kunnskap om utviklingsprosesser i skoler: vilkår for utvikling og kompetanseutviklingsbehov
- Å få kunnskap om hva som faktisk utvikles
- Å utvikle Skolverkets ulike måter å arbeide med støtte til skoleutvikling

En av erfaringene var at prosjektet bidro til å øke forskjellene mellom skolene. Skoler som i utgangspunktet var kommet langt i eget utviklingsarbeid, kunne gjennom deltakelse i

prosjektet styrke sin posisjon ytterligere, utnytte mulighetene for kompetanseutvikling som lå i prosjektet mv. Skoler som var kommet kort, trengte lang tid på å komme i gang. Det å formulere egne behov for kompetanseutvikling viste seg i seg selv å være en lang og tidkrevende prosess.

Underveis i prosjektet så man ansatser til endring i synet på kompetanse og kompetanseutvikling. Innenfor alle de utpekte satsingsområdene ble erfaringsdeling, utvikling av læringskultur i organisasjonen og det å møte andre skoler sett på som vesentlige innslag i kompetanseutviklingen. Veiledning av arbeidslag og lærergrupper var andre foretrukne læringsformer. Dette betyr ikke at det ikke også var behov for og ønske om fagspesifikk videreutdanning og tradisjonelle kurs – av kort og lang varighet. Kurs og eksterne kompetanseutviklingstiltak er imidlertid ofte kostnadskrevende, og skolene valgte derfor også av kostnadshensyn andre alternativ (Carlgren och Hörnqvist 1999).

Skolers læring og utvikling i nettverk

Björn mfl. (2002) har studert skolers erfaringer fra læring og utvikling i nettverk med utgangspunkt i to større nettverksprosjekter; Albatross-prosjektet og «Skolor lär skolor».

«Albatross» var et utviklingsprosjekt som var initiert av Kommunförbundet, Lärarförbundet og Lärarnas Riksförbund. Prosjektet involverte 24 skoler (grunnskoler og videregående skoler), hadde en varighet på tre år (1996–1999) og en økonomisk ramme på sju millioner kroner. Formålet med prosjektet var blant annet å utvikle skolen til en mer fleksibel og lærende organisasjon.

«Skolor lär skolor» var basert på samarbeid mellom skoler som i utgangspunktet var kommet langt med utviklingen av arbeidslag. Prosjektet ble organisert som et samarbeid mellom fem grunnskoler og to forskere. Formålet var å videreutvikle bruken av arbeidslag i nettverket, men også å forsøke å formidle nettverkets egne erfaringer til andre skoler gjennom utviklingen av «ytte nettverk». Begge prosjektene hadde som overordnet mål å støtte hver enkelt skole i deres arbeid med å utvikle egne arbeidsformer.

På bakgrunn av erfaringene fra disse prosjektene peker forskerne på noen forhold de mener er viktige for å fremme lærings- og utviklingsprosesser i skolene:

For det første kreves en bred delaktighet blant de aktører som berøres av utviklingsarbeid.

For det andre må utviklingsarbeidet organiseres på en måte som fremmer reflektert eller utviklingsrettet læring. Dette krever i sin tur at de som leder utviklingsarbeidet på den enkelte skole, har god innsikt i læring og utviklingsprosesser.

For det tredje kreves en utviklingsorganisasjon som kan sikre at utviklingsarbeidet blir sett i sammenheng med skolens samlede endringsprosesser.

For det fjerde er det nødvendig med støtte utenfra for å stimulere en fortsatt positiv utvikling av virksomheten og kompetansen. Dette kan for eksempel være skolefaglig ansvarlige i kommunen, eksterne konsulenter, forskere eller andre skoler. Hvilken form denne støtten skal ha, avhenger av skolens egen utviklingskompetanse. Skoler som er kommet langt i eget utviklingsarbeid, vil kunne ha stor nytte av å samarbeide med andre skoler om videre utviklingsarbeid. Skoler som er kommet kortere, kan ha behov for ekstern støtte i utviklingsprosessene.

Det blir beskrevet som et generelt trekk ved skoler som organisasjoner at langsiktig utviklingsarbeid ofte er vanskelig å kombinere med den daglige driften. Økende krav fra omgivelsene, kombinert med knappe ressurser, har ført til en utstrakt endringstrøtthet blant ansatte i skolen. Dette gjør det særlig viktig å utvikle en organisasjon som kan håndtere de mange kravene både når det gjelder løpende drift og utviklingsarbeid.

Om det ikke finnes ressurser, kompetanse, ledelsesstøtte og politisk støtte til utviklingsarbeid, advares det mot faren for at endrings- eller reformtrettheten blant personalet i skolen blir forsterket (Björn mfl., samme sted).

Oppsummering og diskusjon

Utviklingen i svensk skolepolitikk har en rekke fellestrekk med pågående endringsprosesser i norsk skole, og det er derfor interessant å se nærmere på hvilke erfaringer som er gjort. Ikke minst er det et interessant funn at den omfattende desentraliseringsprosessen med overføring av beslutningsmyndighet fra det statlige nivået til kommunenivå og til den enkelte skole så langt i begrenset grad har ført til endringer i skolens arbeidsformer. Svenske skoleforskere har i den sammenheng påpekt at det som i første rekke påvirker skolens praksisformer, er lærernes og skoleledernes holdninger og kulturen i den enkelte skole. Slike forhold endres bare gradvis og over lengre tid. Dette er også et sentralt resonnement i institusjonell teori i organisasjonslitteraturen, der man blant annet legger vekt på hvordan organisasjoners institusjonelle identitet kan medføre stor grad av stabilitet i møte med krav fra omgivelsene. Endringsforsøk som strider mot grunnleggende verdier og normer, vil møte motstand. Dette betyr ikke at organisasjoner ikke endres, men at endringene vil være små og skje gradvis. Store, plutselige endringer vil bare forekomme om organisasjonen opplever krise eller forventninger om krise (March og Olsen, 1989).

Carlgren og Hörnqvist argumenterer for betydningen av å skape nødvendige forutsetninger for at skolene selv skal utvikle gode modeller som tar utgangspunkt i egne behov. Det påpekes at skolenes forutsetninger i utgangspunktet er svært ulike, og at satsing på erfaringsbasert læring i og mellom skoler kan bidra til å øke disse forskjellene.

Bred delaktighet fra berørte aktører, innsikt i lærings- og utviklingsprosesser, kopling til øvrige endringsprosesser i skolen, samt ekstern faglig støtte, nevnes som viktige organisatoriske forutsetninger for å fremme lærings- og utviklingsprosesser i skolen.

2.4 Kompetanse for utvikling

I dette avsnittet vil vi trekke ut hva vi mener er sentrale karakteristika ved Kompetanse for utvikling, hva som er likt og hva som er nytt i forhold til tidligere satsinger. Slik satsingen er definert i det sentrale strategidokumentet, er den i utgangspunktet en ganske åpen kompetanseutviklingsstrategi, der intensjonen er at viktige beslutninger om mål og virkemidler skal tas av aktørene som skal iverksette strategien lokalt. Strategiens vesentligste virkemidler er den økonomiske støtten, der det meste fordeles til kommuner og fylkeskommuner etter objektive kriterier (antall elever), samt de normative føringer og prioriteringer som ligger til grunn i strategidokumentet Kompetanse for utvikling. Føringerne dreier seg dels om

innholdet i de lokale planene og dels om prosessen for utvikling av dem. Det forutsettes at det gjennomføres lokale prosesser for å definere kompetansebehov og for å bestille/utvikle tiltak. Disse prosessene skal munne ut i politisk vedtatte planer på skoleeiernivå, noe som er et vilkår for å få utløst den statlige støtten.

Skoleeiers rolle – muligheter og utfordringer

Et sentralt trekk ved strategien er understrekingen av skoleeiers rolle i gjennomføringen av reformen og 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 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. Planene 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 kompetanse skoleeierne selv rår over
- å rapportere til fylkesmannen om gjennomføringen av planlagte kompetanseutviklingstiltak og bruk av ressurser

Det er lagt vekt på at kompetanseutviklingen skal ta utgangspunkt i lokale behov. Som vi har sett tidligere i kapitlet, har det i forbindelse med tidligere reformer blitt lagt sterke sentrale føringer på organisering og innhold i kompetanseutviklingsprogrammene. I Kompetanse for utvikling blir det understreket at det skal utvikles lokale planer som skal ivareta lokale kompetansebehov «innenfor de nasjonalt prioriterte områdene». Strategien stiller dermed store krav til skoleeiers evne til å organisere prosesser for å definere lokale behov og utvikle relevante tilbud.

Skoleeier har også viktige oppgaver når det gjelder å ivareta og utvikle relasjoner til universitet og høyskoler og 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 som tilbydere og sentrale utdanningsmyndigheter som bestillere. Den lokale friheten har i stor grad bestått i muligheten til å velge hvorvidt man ønsker å benytte seg av disse tilbudene eller ikke. Når det gjelder Kompetanse for utvikling, legges bestillerrollen og ansvaret for dialogen hos skoleeier. Det legges opp til at samarbeidet mellom skoleeier og eksterne fagmiljøer kan ha ulike former, der universitet og høyskoler eksempelvis kan gi «støtte til kompetanseutvikling og lokalt utviklingsarbeid». Med fare for å overforenkle kan vi si at tidligere satsinger i større grad har vært preget av en forståelse av kompetanse som noe som universitet og høyskoler har, og som kan formidles

til kommuner og skoler. Dokumentet Kompetanse for utvikling uttrykker i større grad en anerkjennelse av skolenes og kommunenes egen kompetanse, med andre ord den kompetansen som er utviklet gjennom praksis. Denne kompetansen blir betraktet som utfyllende i forhold til den kompetansen universitet og høyskoler har. Det gir grunnlag for et samarbeid som i større grad 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 vil imidlertid kreve at skoleeier har kompetanse og kapasitet til å gå aktivt inn i arbeidet med å analysere kompetansebehov og eksisterende kompetanse, hvordan aktuelle kompetansebehov kan dekkes og hvilken rolle eksterne fagmiljøer kan spille i denne prosessen. Dette er en avgjørende forutsetning for at kompetanseutviklingsstrategien skal kunne gi de ønskede effektene.

Strategien forutsetter lokale prosesser med bred deltakelse

Kompetanse for utvikling har i utgangspunktet en bedre organisatorisk forankring på sentralt nivå enn man har hatt for tidligere statlige satsinger på kompetanseutvikling i skolen. Strategidokumentet er utarbeidet i samarbeid mellom KS, Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag, Skolenes Landsforbund, Norsk Skolelederforbund og den sentrale utdanningsadministrasjonen, og dokumentet er signert av ledelsen i de respektive organisasjonene.

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

Et spørsmål som må reises i evalueringen, er i hvilken grad partssamarbeidet sentralt også gjenspeiles på lokalt nivå i formuleringen av lokale strategier, planer og tiltak. I strategidokumentet blir det understreket at en viktig forutsetning for at reformen skal lykkes, er at skoleeierne har evne og vilje til å være aktive pådrivere i gjennomføringen av reformen. Dette krever at skoleeier tar ansvar for å lede prosesser der lokale kompetanseutviklingsplaner utvikles på grunnlag av opplevde og definerte behov i den enkelte skole. Ledelse og organisering av lokale prosesser og graden av medvirkning på skoleeier- og skolenivå vil derfor være sentrale dimensjoner i evalueringen.

Kunnskapsløftet omfatter hele grunnopplæringen. På videregående opplærings nivå omfatter dette både skole og fagopplæring, og kompetanseutviklingsstrategien er rettet både mot ledere og lærere i skolen, og mot faglige ledere og instruktører i lærebedriftene. Mens partene på skolesiden er underskrivere av det sentrale strategidokumentet, har dokumentet ikke en tilsvarende forankring på arbeidslivssiden. Evalueringen må undersøke i hvilken grad og på hvilken måte dette får betydning for gjennomføringen av reformen lokalt. De kompetansemessige utfordringene og de organisatoriske forutsetningene i fagopplæringen er av en annen karakter enn de vi finner på skolesiden (Hagen, Nyen og Folkenborg 2004). Et sentralt spørsmål vil derfor være i hvilken grad planene og gjennomføringen av strategien også ivaretar kompetansebehov hos instruktører og faglige ledere i lærebedriftene.

Omfang og langsiktighet

Et viktig trekk ved Kompetanse for utvikling i forhold til tidligere satsinger er selve omfanget av satsingen. I stortingsmeldingen Kultur for læring anslås en kostnadsramme for satsingen på mellom to og tre milliarder kroner:

«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 mrd. kroner. Prioritet vil bli gitt til direkte reformrelaterte tiltak.»⁵

Stortinget støttet forslaget om en betydelig satsing på kompetanseutvikling, og regjeringen ble bedt om å legge fram en framdriftsplan for oppfølgingen av kompetanseutviklingstiltakene og tidsperiode for bruk av midlene i forbindelse med statsbudsjettet for 2005.⁶

I 2005 ble det bevilget 300 millioner kroner til skoleeierne. Av disse ble 20 millioner fordelt til videreutdanning i 2. fremmedspråk, på grunnlag av lokale behov. For 2006 er det bevilget 375 millioner kroner, hvorav 25 millioner til 2. fremmedspråk og 15 millioner til naturfag. Dette er betydelig større beløp enn det som ble bevilget til etterutdanning i forbindelse med Reform 94 og Reform 97, noe som i seg selv burde gi bedre forutsetninger for å oppnå målet om å gi personalet i grunnopplæringen nødvendig kompetanseutvikling i forbindelse med gjennomføringen av reformen.

Tidligere satsinger har vært kritisert for manglende langsiktighet. I synteserapporten fra evalueringen av Reform 97 blir det lagt vekt på at mange av endringene i forbindelse med reformen berører grunnleggende oppfatninger om skole, opplæring og læring. Denne type endringer krever langsiktig og kontinuerlig kompetanseutvikling og etterutdanning (Haug, 2004).

Når det gjelder Kompetanse for utvikling, kan strategien sies å ha et uttalt kortsiktig mål og et mer underliggende langsiktig mål. På kort sikt er formålet med satsingen å gi personalet i grunnopplæringen den kompetanse som er nødvendig for å gjennomføre endringene i reformen. Dette kan betraktes som strategiens kortsiktige mål. Strategien har imidlertid også et mer langsiktig perspektiv, der målet er å skape gode organisatoriske rammer for kompetanseutvikling ut over reformperioden. Kompetanse for utvikling skulle derfor gi større muligheter for å skape sammenheng mellom tiltak enn mer kortsiktige strategier, noe som i sin tur gir bedre forutsetninger for å få til praksisendringer.

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 ulike måter og med ulike formål. Denne åpenheten, og det at læringsbegrepet i seg selv er positivt ladet og lite kontroversielt, kan være en medvirkende faktor til at begrepet har fått så stor utbredelse, både i Norge og internasjonalt (Røvik 1998).

⁵ St.meld. nr. 30 (2003–2004) s. 115–116.

⁶ Inst. S. nr. 268 (2003–2004).

I dokumentet Kompetanse for utvikling 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.»⁷

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 hatt behov for å lære for å være i stand til å gjennomføre opplæring i tråd med nye læreplaner. Kompetanse for utvikling fokuserer i større grad på 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.

Gjennomgangen av de tidligere satsingene på kompetanseutvikling, både i Norge og Sverige, har vist at store satsinger ofte har ført til begrensede endringer i praksis. For at ny kompetanse skal føre til endring, må en rekke forutsetninger være til stede. For det første må innholdet i kompetansetiltaket oppleves som relevant i forhold til opplevde kompetansebehov. Om målet er å endre praksis i hele organisasjonen, må i tillegg en rekke organisatoriske forutsetninger være til stede. I en studie av skoleutviklingsprosjekter i USA finner Miles og Huberman (1984) at varige organisatoriske endringer i tillegg krever støtte fra ledelsen, bred kollegial oppslutning, godt samarbeid mellom ledelse og lærere og stabilitet i ledelse og administrasjon.

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. Denne prosessen kan føre til at det 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.

I forhold til evalueringen betyr det at vi må undersøke hvordan begrepet lærende organisasjoner oversettes og fortolkes av ulike aktører i ulike faser av prosessen og på ulike organisatoriske nivåer. En sentral antakelse er at ulike måter å organisere denne prosessen på vil ha stor 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.

Kapittel 3 Planleggingsfasen i kommunene og fylkeskommunene

I dette kapitlet gir vi en første beskrivelse av planleggingsfasen i kommuner og fylkeskommuner. Datagrunnlaget for kapitlet er intervjuer med ti case-skoler. I hvert case er det gjennomført intervjuer med skoleeier, rektor og tillitsvalgt for lærerne ved den aktuelle skolen. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med ni representanter for universitets- og høgskolesiden.⁸ Delrapport 2, som skal publiseres våren 2007, vil inneholde en fullstendig beskrivelse og analyse av planleggingsfasen, som inkluderer alle casene på skolesiden og i fagopplæringen. For en mer detaljert beskrivelse av det metodiske opplegget for evalueringen som helhet viser vi til vedlegg 1 i denne rapporten.

Formålet med de kvalitative intervjuene har vært å få en forståelse av hvordan planleggingsprosessen lokalt har foregått, aktørenes forståelse av egen rolle og forventninger til andre aktører, hvilke prioriteringer som er gjort i de lokale planene, og bakgrunnen for disse prioriteringene. De konkrete prioriteringene og bakgrunnen for disse vil bli et sentralt tema i delrapport 2 fra evalueringen.

3.1 De lokale aktørenes oppfatninger av målsettingene for den nasjonale strategien

Den nasjonale strategien Kompetanse for utvikling er et sett med overordnede mål og virkemidler på nasjonalt nivå. Målene og virkemidlene kommer til uttrykk i det nasjonale strategidokumentet. Kapittel 2 i denne rapporten viser at strategien på et overordnet programnivå og på et retorisk nivå skiller seg fra tidligere nasjonale kompetanseutviklingsstrategier for skolen, blant annet ved en sterkere vekt på forankring i lokale behov, understrekingen av skoleeiers rolle og vektleggingen av et organisatorisk perspektiv på kompetanseutvikling (lærende organisasjoner).

Kompetanse for utvikling er i utgangspunktet en ganske åpen strategi. Mye er overlatt til dem som skal iverksette strategien på ulike nivå, både når det gjelder målsetting og virkemidler. På nasjonalt nivå vil innholdet og effektene av strategien avhenge av forhold som kriterier for fordeling av kompetanseutviklingsmidlene til skoleeierne fra nasjonalt nivå, og hvilke signaler Utdanningsdirektoratet gir skoleeierne gjennom brev, rapporteringssystem og annen kommunikasjon. På skoleeiernivå vil strategien avhenge av hvilke prioriteringer skoleeier gjør, forholdet mellom skoleeier og skole, og en lang rekke andre forhold. På skolenivå vil samarbeidsforhold mellom ansatte og mellom ansatte og ledelse, pågående utviklingsprosesser og andre forhold påvirke innhold og effekter.

Selv om man på et overordnet programnivå kan peke på ting som skiller seg fra tidligere strategier, er det derfor interessant å vite hvordan skoleeiere, skoleledere og lærere oppfatter

⁸ Det skal intervjues representanter fra til sammen sju høgskoler og tre universitet. Én av representantene for ett av universitetene lyktes vi ikke å få en intervjuavtale med før denne rapporten gikk i trykken.

strategien. Ikke for å teste aktørenes kunnskapsnivå, men fordi deres oppfatninger om målsettingene med strategien i seg selv kan påvirke innholdet i og effekten av denne strategien. Det samme gjelder spørsmålet om hvordan målsettingene passer til deres egen oppfatning om kompetanse og kompetansebehov.

Blant skoleeierne som er intervjuet (kommuner og fylkeskommuner), blir det å utvikle skolen som en lærende organisasjon framhevet av et flertall som en målsetting med strategien. Skoleeiers sentrale rolle oppfattes også som et særtrekk ved denne strategien i forhold til tidligere satsinger på kompetanseutvikling. Flere peker også på at kompetanseutviklingsstrategien er et viktigere element i Kunnskapsløftet enn i tidligere reformer og at kompetansesatsingen er mer omfattende. Enkelte oppfatter strategien i første rekke som et ledd i å styrke elevens basiskompetanse, uten å koble dette til bestemte virkemidler, som det å utvikle en lærende organisasjon.

Blant rektorene som er intervjuet her, legges det vekt på koblingen til reformen Kunnskapsløftet. Mange av rektorene ser de samme målene for kompetanseutviklingsstrategien som for Kunnskapsløftet som helhet. Strategien ses som et bidrag til å nå målene i reformen, på grunnskolenivå ikke minst i å styrke elevenes grunnleggende ferdigheter. Flere av rektorene ser det som sin oppgave å konkretisere hva slags kompetansebehov reformen medfører. Faglig kompetanseheving nevnes som en målsetting av flere rektorer, det samme gjelder tilpasset opplæring. Utvikling av lærende organisasjoner nevnes av enkelte. Rektorene fokuserer likevel i langt mindre grad enn skoleeierrepresentantene på det å utvikle skolen som en lærende organisasjon. De oppgir heller mål som er mer direkte knyttet til Kunnskapsløftet som helhet og til elevers og læreres kompetanse. Skoleeiers rolle er heller ikke noe som nevnes som et særtrekk av rektorene. Andre mål som derimot nevnes av flere av rektorene, er bedre skoleledelse og rådgivning (videregående skole).

Flere av de tillitsvalgte på skolenivå synes det er vanskelig å si hvilke målsettinger man nasjonalt har med kompetanseutviklingsstrategien. Dette kan ha sammenheng med at arbeidet med å utvikle kompetanseutviklingsplaner på kommune- og fylkeskommunenivå i flere av casene ikke har medført behovskartleggingsprosesser på den enkelte skole, og at lærere og tillitsvalgte på skolenivå derfor har vært lite involvert i slikt arbeid. De tillitsvalgte som har noen oppfatning om dette, peker gjerne på målsettinger om individuelt tilpasset opplæring og generell kompetanseheving av lærerne som kommer elevene til gode. De tillitsvalgte skiller i enda mindre grad enn rektorene mellom spesifikke målsettinger for kompetanseutviklingsstrategien og målsettinger for Kunnskapsløftet som helhet.

Jo lenger oppe i styringshierarkiet og jo lenger unna elevene man er, jo mer oppfatter man Kompetanse for utvikling som en strategi som skiller seg fra tidligere satsinger på kompetanseutvikling i skolen. Skoleeierne er mer oppmerksomme på målsettingen om å utvikle skolen som lærende organisasjon enn hva rektorene er, og rektorene er mer oppmerksomme på dette enn hva de tillitsvalgte lærerne er. Det kan være at skoleeier påtar seg størst ansvar for utviklingen på dette området i denne fasen, uten at denne målsettingen tydeliggjøres for skolene. Skoleeierne opplever også i størst grad kompetanseutvikling som et selvstendig satsingsområde, mens jo nærmere man kommer elevene, desto mer framstår kompetanseutviklingsdelen primært som en støtte for øvrige reformendringer.

3.2 Forholdet mellom lokale behov og den nasjonale strategien

Den nasjonale strategien for kompetanseutvikling, slik den kommer til uttrykk i det sentrale strategidokumentet, vektlegger at kompetanseutviklingen skal dekke lokalt definerte behov. Skoleeier må velge tiltak ut fra hvor det er størst behov for kompetanseutvikling ved skolene. Samtidig blir skoleeierne bedt om å vurdere spesielt om skolene og lærebedriftene har behov på de sentralt prioriterte områdene fordi disse anses som sentrale for å gjennomføre reformen Kunnskapsløftet for øvrig. Det framstår som at lokale kompetansebehov må ligge til grunn først, og at de sentralt prioriterte områdene er en del av det som skal vurderes. Under opplistingen av skoleeiers oppgaver heter det imidlertid at «Planene skal ivareta lokale kompetansebehov innenfor de nasjonalt prioriterte områdene». Det ligger en nyanseforskjell mellom denne formuleringen og det som står for øvrig i dokumentet. Den siste formuleringen kan tolkes som at planen kun skal dreie seg om lokale kompetansebehov innenfor de nasjonalt prioriterte områdene, og ikke eventuelle andre behov. I brevene fra Utdanningsdirektoratet til skoleeierne om fordelingen av kompetanseutviklingsmidler for henholdsvis 2005 og 2006 er den siste formuleringen gjentatt.

Hvordan dette tolkes av skoleeierne og skolene, vil avhenge av hvilke andre signaler som gis, gjennom uttalelser fra underskriverne av strategien, gjennom fylkesmannsembetene og det nasjonale rapporteringssystemet. Vi legger til grunn for vår analyse at intensjonen fra underskriverne er en åpen strategi hvor lokale behov skal legges til grunn for tiltak, også om behovene skulle ligge utenfor de sentrale prioriteringene.

De sentrale prioriteringene i det nasjonale strategidokumentet er imidlertid brede, og mye vil kunne falle innenfor dem. Det er konkret nevnt:

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

Når det gjelder videreutdanning, nevnes spesielt 2. fremmedspråk og andre sentrale, gjennomgående fag der undervisningspersonalet lokalt eventuelt har mangelfull kompetanse, særlig fag som matematikk, naturfag, engelsk og norsk/samisk.

Skoleeierne i de intervjuede kommunene og fylkeskommunene opplever særlig kompetansebehov for å kunne utvikle skolene til lærende organisasjoner. I flere tilfeller uttrykkes dette direkte med «hvordan bli en lærende organisasjon» som stikkord, i andre tilfeller er man opptatt av forhold som å stimulere hverdagslæringen, koble det man gjør til teori, og det å utvikle en felles kompetanse i å bruke dokumentasjon og analyser i organisasjonen. Slike forhold kan ses som ulike sider av begrepet lærende organisasjon.

Mange skoleeiere nevner også et kompetansebehov når det gjelder tilpasset opplæring, hvordan finne opplæringsformer og oppgaver som engasjerer og involverer den enkelte elev og skaper lyst til læring. Noen kobler også dette til skolenes og skoleeiers evne til å lære av erfaring og dokumentasjon, og omsette dette til endringer i praksis i organisasjonen.

Flere skoleeiere nevner skoleledelse som et område hvor det er kompetansebehov. Av faglige behov som nevnes av skoleeierne, er det ganske stor spredning, men det er flere som nevner kompetansebehov i norsk/lesing/skriving, i IT/digital kompetanse, programfag og 2. fremmedspråk. Matematikk, realfag, fysisk aktivitet og rådgivning nevnes også.

Hva skoleeierne ønsker å oppnå lokalt med kompetanseutviklingsstrategien, henger sammen med hvilke kompetansebehov de ser lokalt og hvilke prioriteringer som ligger i strategien. Mange nevner stikkord som bedre tilpasset opplæring, utvikle felles begrepsforståelse, utvikle lærende organisasjoner og skoleledelse. Få legger vekt på utvikling av fagkunnskaper i beskrivelsen av hva de først og fremst vil oppnå lokalt med kompetanseutviklingsstrategien.

Flere av rektorene som er intervjuet, opplever kompetansebehov på skolen når det gjelder tilpasset opplæring. Noen opplever behov for fagspesifikk kompetanse i konkrete fag, men her er det store variasjoner i behovet innen skoler og mellom skoler. Få rektorer nevner kompetansebehov knyttet til utvikling av lærende organisasjoner, selv om det forekommer.

De tillitsvalgte lærerne som er intervjuet ved skolene, oppgir først og fremst ulike faglige behov som kompetansebehov ved skolen. Det er stor spredning i hvilke faglige behov som nevnes. Noen synes å være direkte knyttet til Kunnskapsløftet, andre mer «tilfeldige» som følge av at lærere ved skolen skal slutte eller har sluttet.

Det er forskjeller mellom skoleeiere, rektorer og de tillitsvalgte lærerne i hvilke kompetansebehov som oppleves som mest sentrale, og hva man ønsker å prioritere å gjøre for å øke kompetansen. Alle tre nivåer (skoleeier, rektor, lærer) møtes likevel stort sett i en felles oppfatning av at man har et kompetansebehov for å lykkes i å tilpasse opplæringen. Hvilket innhold man legger i dette begrepet, er det imidlertid stor variasjon i (Bachmann og Haug 2006). Det er også forskjeller mellom de ulike aktørene i synet på hva slags type kompetanse som er nødvendig for å oppnå målet om tilpasset opplæring, men forskjellene er kanskje vel så store i synet på virkemidler for å nå kompetansen. Skoleeierne er mest opptatt av å utvikle lærende organisasjoner, noe som også nevnes av en del rektorer, mens dette ikke nevnes av de tillitsvalgte. Faglige behov blir mer og mer sentrale jo nærmere man kommer eleven, noe som omfatter både fagkunnskaper og pedagogikk/arbeidsmåter.

Forskjellene mellom aktørene i vurderingen av kompetansebehov og virkemidler skyldes flere forhold. Det er forskjeller i hvilke oppgaver den enkeltes rolle gjør det naturlig at man griper tak i. Det er naturlig at det er skoleeier som føler ansvar for å sørge for at kompetanse som finnes på en skole, også tilflyter andre skoler innenfor skoleeiers ansvarsområde. Det er også sannsynlig at skoleeiere og til dels rektorer i større grad enn skoletillitsvalgte påvirkes av og forholder seg direkte til nasjonale strategier og prioriteringer. Det er nyanser i oppfatningen av begreper som kompetanse og kompetanseutvikling når det gjelder læreres kompetanse, noe som gjør at man lett kan snakke forbi hverandre. Vårt inntrykk er likevel at flertallet av informantene, også på tillitsvalgnivå, forstår kompetansebegrepet ganske vidt, i hvert fall som noe mer enn ren fagkunnskap. Forskjeller i synet på kompetansebehov og virkemidler for å øke kompetansen har vært et uttalt konflikttema i to av de ti skolene vi har vært i kontakt med så langt.

Skoleeierne og til dels rektorene opplever i stor grad lokale kompetanseutviklingsbehov som samsvarer med de nasjonale prioriteringene. Noen sier eksplisitt at de lokale behovene samsvarer med sentrale prioriteringer, og noen viser for eksempel til at man kan utvikle læreplanene etter lokale behov. Tillitsvalgte forholder seg i mindre grad til de nasjonale prioriteringene, men opplever faglige behov som delvis er dekket av de nasjonale prioriteringene. Skoleeierne føler i hovedsak at strategien gir rom for å prioritere lokale behov og tiltak – strategien føles ikke som en tvangstrøye, heller ikke av dem som oppgir behov som ligger delvis utenfor de nasjonale prioriteringene.

3.3 Prosessen for å utarbeide kompetanseplaner

I strategien Kompetanse for utvikling er en av skoleeiers oppgaver «å utvikle, vedta og gjennomføre planer for kompetanseutvikling i samarbeid med berørte parter» (s. 11). Videre heter det (s. 14) at

«Det er en forutsetning for utbetaling av statlig tilskudd til kompetanseutvikling at skoleeierne ivaretar sitt ansvar for kompetanseutvikling gjennom planer vedtatt av kommunestyre eller fylkesting. For friskoler skal planene godkjennes av styrene for skolene. Friskoler som ønsker det kan utarbeide en felles plan. Planene må omfatte en kompetanseutviklingsstrategi for perioden 2005–2008 og en plan for det enkelte budsjettår som redegjør for konkrete kompetanseutviklingstiltak og skoleeiernes egenfinansiering. Tiltakene skal bygge på en kartlegging og vurdering av kompetanseutviklingsbehovene i den enkelte skole og lærebedrift».

Den siste formuleringen er også gjentatt i brevene fra Utdanningsdirektoratet til skoleeierne om fordeling av midlene.

I det tidsrommet da intervjuene ble gjennomført, hadde skoleeierne laget den fireårige planen og den første ettårige planen. De hadde også startet arbeidet med den andre ettårige planen.

Det er i moderat grad lagt føringer fra nasjonale utdanningsmyndigheter på hvordan prosessen med å lage planer skal gjennomføres. Føringerne er gitt gjennom sentrale dokumenter og brev. I det sentrale strategidokumentet heter det at tiltak skal bygge på en kartlegging og vurdering av behov i den enkelte skole og lærebedrift. Hva denne formuleringen innebærer av konkrete forpliktelser for skoleeier i forbindelse med strategien og planarbeidet, er usikkert. Usikkerheten ligger blant annet i hva som skal til for å kalle noe en kartlegging av behov, og i hvilken grad tidligere kartlegginger kan erstatte behovet for en kartlegging i forbindelse med planprosessene. I det sentrale strategidokumentet ligger det også generelle formuleringer om skoleeiers ansvar for å sikre medinnflytelse og medbestemmelse for medarbeidere og arbeidstakerorganisasjonene, uten at dette er koblet direkte til planarbeidet. En rimelig tolkning av dette vil imidlertid være at skoleeier er forventet å involvere arbeidstakersiden på skolenivå og på skoleeiernivå. Alt i alt gir strategien skoleeier muligheter til å bestemme i praksis hvordan denne prosessen skal legges opp.

Proessen for å lage planene kan organiseres på ulike måter. Det er grunn til å tro at innholdet i planene vil ha sammenheng med hvordan prosessen er organisert.

Prosesen kan vurderes ut fra både 1) et interesse-/partsperspektiv og 2) et læringsperspektiv.

Planprosessen er en prosess hvor aktørene har ulike roller, noe som gir dem ulike forutsetninger for innflytelse på innholdet i planene. Aktørene er i denne sammenhengen skoleeier, skoleledelse, lærerne/arbeidstakerne og deres representanter. Planene blir i dette perspektivet et resultat av den enkelte aktørs interesser og i hvilken grad interesse får gjennomslag i prosessen (interesseperspektiv).

Den enkelte aktørs interesser og kognitive ståsted behøver imidlertid ikke å være upåvirket av selve prosessen. I prosessen må man definere hvilke kompetansebehov man har på skoleområdet og bestemme hva slags tiltak som kan bidra til å heve kompetansen. Selve prosessen kan gi større klarhet i behov og sammenhenger, gi felles forståelse av begreper, og lage grunnlag for en dypere og større grad av konsensus om behov og tiltak (læringsperspektiv). Alt i alt kan planprosessene gi læringseffekter for aktørene som kan påvirke både innholdet i planene og effektene av tiltakene i strategien lokalt. Dette avhenger av hvordan prosessen legges opp, hvilken innstilling aktørene har til prosessen og hvordan de opptrer.⁹

Prosessene kan i varierende grad være organisert slik at de involverer flere aktører. Prosesser som involverer flere aktører, på skolenivå eller skoleeiernivå, kan betegnes som kollektive prosesser. Dette går på hvor mange og hvilke aktører som deltar, og hva de deltar i. En kollektiv prosess som også er ment å skulle skape en større grad av felles forståelse mellom aktørene om kompetansebehov og tiltak, betegnes som en integrerende prosess. Eventuelt kan en prosess som ikke var ment å endre på aktørens forståelse, likevel gjøre det i praksis.

En prosess kan være kollektiv, det vil si involvere mange, uten at den har som formål eller effekt å endre deltakernes forståelse/virkelighetsbilde. I slike ikke-integrerende prosesser vil sluttresultatet avhenge av aktørenes evne til å få gjennomslag for sine interesser og sitt virkelighetsbilde. Det kan være kompromissløsninger eller at én part har styrke til å vinne igjennom med sitt syn.

Prosesser som er lite integrerende, kan være toppstyrte prosesser som gir skoleeier (eller skoleledelsen på den enkelte skole) stor gjennomslagskraft, eller det kan være aggregerende prosesser hvor lærernes opplevde kompetansebehov aggregeres opp til et samlet kompetansebehov for skolesektoren i kommunen eller fylkeskommunen. Ut fra tidligere forskning om prosesser rundt fastsetting av kompetanseutviklingsbehov i skolen (Hagen, Nyen, Folkenborg 2004), vil vi i det sistnevnte tilfellet forvente at faglige utviklingsbehov vil bli vektlagt og at formen på kompetanseutviklingen vil være praktisk rettet etterutdanning og i mindre grad videreutdanning. Dette vil imidlertid variere noe fra skole til skole avhengig av lærernes prioriteringer.

Ulempen med toppstyrte prosesser er at de kan føre til svakt engasjement og forankring av problemoppfatninger og tiltak på skolenivå og lærernivå, selv om analysen skulle være riktig. En kan også risikere at de vil kunne mangle forankring i reelle, lokale behov. Det

⁹ Andersen og Helgesen (2001) bruker et lignende begrepsapparat med begrepene aggregerende og integrerende prosesser i en analyse av foreldredeltakelse i skolen. Aggregerende og integrerende prosesser er begreper som også egner seg for å analysere forholdet mellom arbeidstakere (lærere), skoleledere og skoleeiere i prosessene for å utvikle kompetanseutviklingsplaner.

har sammenheng med at mulige læringseffekter av å delta i prosessen uteblir. Hvis man har hatt lignende prosesser tidligere og kommet fram til en felles problemforståelse, kan dette redusere behovet for omfattende prosesser nå. Ulempen med rene aggregerende prosesser er at tiltakene vil kunne mangle en innbyrdes sammenheng og mekanismer som sikrer spredning og påvirker kollektiv praksis, i tillegg til at slike prosesser også gir få læringseffekter på kollektivt nivå. Rene aggregeringsprosesser av individuelle behov vil være svært lærerstyrte og vil føre til at enkeltlærernes oppfatninger av skolens og eget kompetanseutviklingsbehov vil styre skoleeiers kompetanseutviklingsplaner.

Integrerende prosesser vil selvsagt også kunne ha innslag av interesseforskjeller og interessehevdelse, og vil kunne helle mot enten å være toppstyrte (på skole- eller skoleeiernivå) eller lærerstyrte. Er prosessene svært toppstyrte (eller omvendt; lærerstyrte), er de imidlertid ikke integrerende. Integrerende prosesser har størst potensial for å skape vidtrekkende positive endringer, fordi prosessen kan gi læringseffekter og bidra til å forankre tiltak i en felles forståelse av behov, noe som gir et bedre grunnlag for å endre kollektiv praksis. Å organisere prosessen slik er imidlertid ingen garanti for at den skal gi slike positive effekter. Det avhenger av aktørene, og en slik prosess er mer ressurskrevende.

De ulike delene av prosessen kan foregå enten/både på skolenivå og/eller skoleeiernivå. For å analysere prosessen er det sentralt hvordan forholdet mellom skoleeier og den enkelte skole er lagt opp. Hvor mye av prosessen foregår på skoleeiernivå, og hvor mye på skolenivå? Hvordan tas skoleledelsenes og arbeidstakernes syn inn i prosessen på kommunalt og fylkeskommunalt nivå (og tilsvarende for friskolene)?

Gitt at skoleeier faktisk involverer skolenivået, er det sentralt å se på forholdet mellom rektor/skoleledelsen og lærerne/personalet på den enkelte skole. Involveres lærerne og på hvilken måte? Er prosessene integrerende? Hvilken rolle spiller lærernes organisasjoner og tillitsvalgte?

Det er flere måter å dele inn prosessen i ulike enkeltelementer på, men en hensiktsmessig inndeling kan være å se på følgende elementer:

- hvordan kompetansebehovene defineres, herunder kartlegging
- hvordan prioriteringen av kompetansebehov skjer
- hvordan valget av tiltak skjer

I det følgende gjennomgås systematisk svarene i intervjuene som ble gjennomført våren 2006 i de første ti casene, med skoleeiere, rektorer og tillitsvalgte om gjennomføringen av planprosessen. Det kvalitative materialet vil bli supplert med kvantitative resultater fra en undersøkelse om planleggingsprosessen som Utdanningsforbundet gjennomførte høsten 2005 blant rektorer, hovedtillitsvalgte og skoletillitsvalgte.

Definering av kompetansebehov

I det kvalitative intervjumaterialet som er samlet inn så langt, finnes det ingen eksempler på at defineringen av kompetansebehov skjer gjennom en enkel aggregering av hver enkelt lærers individuelt rapporterte behov. I et par av kommunene legges det imidlertid stor vekt på gjennomførte kompetansekartlegginger i defineringen av kompetansebehov. I en stor kommune er både lærernes og skoleledernes opplevelse av individuelle og kollektive

(på skolenivå) kompetansebehov kartlagt. Dette materialet er analysert og gjennomgående behov er lagt til grunn for skoleeiers bestillinger av undervisningsopplegg hos tilbyderne. Skoleledelsen ved den enkelte skole har fått resultatene fra kartleggingen ved egen skole som et verktøy for tiltak på skolenivå.

I flere av skolene som ble intervjuet, var det imidlertid ingen prosess med kartlegging av individuelle kompetansebehov. Per september 2005 hadde det ifølge Utdanningsforbundets undersøkelse blitt gjennomført kartlegging av lærernes kompetanse ved den enkelte skole i 60–80 prosent av skolene, avhengig av om det er rektor eller tillitsvalgt som er kilden. Blant skolene vi så langt har intervjuet våren 2006 i forbindelse med evalueringen, har det blitt gjennomført individuell kompetansekartlegging på skolenivå i litt over halvparten av skolene. Kartleggingene har oftest skjedd ved at den enkelte lærer har fylt ut skjemaer som så har blitt sammenfattet av skoleledelsen. Skjemaene har omfattet nåværende kompetanse og behov for ny kompetanse. Det forekommer at skoleeier, skoleledelse og tillitsvalgte ikke er enige om det er gjennomført kartlegging eller ei. Dette kan kanskje ha sammenheng med forskjeller i hva man betrakter som en kompetansekartlegging. En fylkeskommune har hatt en elektronisk pilotkartlegging med skjema ved et par skoler i fylket, men ikke ved de øvrige. I minst ett tilfelle var det en «styrt» kartlegging av behov ved skolene, det vil si at skoleeier hadde satt en ramme for hvilke overordnede områder skolene skulle kartlegge sine behov på. I andre tilfeller var kartleggingen ganske åpen.

Defineringen av kompetansebehov på skolenivå behøver ikke nødvendigvis skje gjennom en individuell kompetansekartlegging. Et alternativ er at kompetansebehov drøftes på teamnivå eller i andre kollektive sammenhenger. Det finnes eksempler blant de skolene vi intervjuet på at kompetansebehovene først og fremst har blitt definert gjennom en slik prosess.

Det er ikke noen klar sammenheng mellom gjennomføring av kompetansekartlegging og tilfredshet med prosessen. Størst uenighet om kompetanseplanen var det ved én av skolene som hadde gjennomført en individuell kompetansekartlegging, men hvor skoletillitsvalgt følte at den kommunale planen ikke fanget opp de faglige kompetanseutviklingsbehovene skolen har. Konflikten går her mellom skoleeier og personalet, med rektor i en mellomposisjon.

De individuelle kompetansebehovene som kartlegges, sammenfattes på skolenivå før de sendes videre til skoleeier. Hvor mye de bearbeides på skolenivå, har vi ikke et sikkert grunnlag for å bedømme. Det synes å variere hvorvidt og hvordan lærerne eller deres tillitsvalgte blir involvert i bearbeiding og rapportering av kompetansebehov videre til skoleeiernivå. I noen intervjuede skoler er det skoleleder som har oppsummert kartleggingen og prioritert behov i rapporteringen videre til skoleeier. I andre skoler har det i etterkant av kartleggingen blitt diskutert i møter med lærerne hvilke kompetansebehov skolen har, og skoleledelsen har rapportert videre på grunnlag av det. I Utdanningsforbundets undersøkelse mener et flertall av de skoletillitsvalgte (61 prosent) at de i liten grad har hatt innflytelse på de kompetansebehovene som skolen har rapportert til skoleeier, men bare om lag en fjerdedel rapporterer likevel om uenighet med rektor om skolens innrapporterte kompetansebehov.

Det er uklart hvor mye prosessene med bearbeiding av individuelle kompetansebehov på skolenivå har bidratt til å skape en felles forståelse av behov på skolen. Vi har ingen klare indikasjoner på at de i vesentlig grad har hatt slike effekter. Dette kan være på grunn

av at en felles forståelse var der fra før, eller at prosessene ikke skjer på en slik måte at de gir denne typen effekter.

I flere av de skolene/kommunene vi har intervjuet, involveres den enkelte skole i liten til svært liten grad. I disse skolene skjer det lite eller ingen prosess ved skolen i forbindelse med utarbeiding av planene, heller ikke når det gjelder å kartlegge og definere behov. I ett tilfelle skyldes dette at man i regi av skoleeier nylig har gjennomført en kartlegging og vurdering av kompetansebehov i en annen sammenheng. I andre tilfeller føler skoleeier at man likevel har ganske god oversikt over kompetansebehovene på skolene gjennom den løpende kontakten med rektor gjennom rektorsamlinger og annet. Beslutningene om definering av behov og tiltak treffes da på det kunnskapsgrunnlaget som i utgangspunktet foreligger.

I en mindre kommune har et interkommunalt samarbeidsorgan spilt en viktig rolle i prosessen, særlig når det gjelder valg av tiltak.

Prioritering av kompetansebehov

Prioriteringen av hvilke behov som skal legges til grunn i den kommunale eller fylkeskommunale planen, skjer i stor grad på skoleeiernivå. Dette gjelder alle de intervjuede skolene/kommunene unntatt én. Det er som oftest én eller flere arbeidsgrupper på skoleeiernivå som er involvert i denne delen av prosessen. Disse består av representanter for berørte parter, typisk skoleeier, noen rektorer, noen tillitsvalgte og noen andre, for eksempel arbeidslivsrepresentanter på fylkeskommunenivå. Hvilken rolle disse spiller, kan variere, men vårt inntrykk etter å ha intervjuet i et begrenset antall kommuner, er at arbeidsgruppene som oftest har hatt en rådgivende rolle når det gjelder planene. Vårt inntrykk er også at arbeidsgruppene sjelden har hatt som målsetting å lage omforente kompetanseutviklingsplaner. Det behøver ikke å bety at det er stor grad av uenighet, men at det er skoleeier mer enn arbeidsgruppene som styrer prosessen og teksten i planene. «Det er skoleeier som har ført det i pennen,» er en vanlig kommentar om planene.

I noen av de intervjuede kommunene/fylkeskommunene synes det ikke som det har vært organisert noen arbeidsgruppe rundt planprosessen på skoleeiernivå. Her har det vært en dialog med rektorene gjennom rektorsamlinger underveis og som oftest også en tosidig dialog med én eller flere lærerorganisasjoner på kommunenivå eller fylkesnivå. Det er ikke noen klare mønstre i hvilken prosess aktørene opplever som mest tilfredsstillende.

I Utdanningsforbundets undersøkelse rapporterer bare 33 prosent av de hovedtillitsvalgte på kommunenivå at de sitter i en arbeids-/referansegruppe i forbindelse med kompetanseutviklingsstrategien. 67 prosent av de hovedtillitsvalgte på fylkeskommunenivå sitter i slike grupper.

Både der hvor det har vært arbeidsgrupper og der hvor det ikke har vært det, har det som regel blitt sendt et planutkast på høring før planen ble lagt fram til politisk vedtak i kommunen eller fylkeskommunen. Høringsinstansene har vært den enkelte skole, arbeidstakerorganisasjonene og, i noen fylkeskommuner, også opplæringskontorer og lærebedrifter. I noen tilfeller har det vært drøftinger med lærerne på skolenivå i forbindelse med høringsprosessene, men det synes ikke å ha vært noen regel. Enkelte skoletillitsvalgte opplever høringsprosessen som lite tilfredsstillende, blant annet fordi det har vært kort tidsfrist og det kan være vanskelig å se konsekvensene av planene «før det er for sent».

Grunnlaget for å vurdere prosessen på kommunenivå er skoleeiers, rektors og skoletillitsvalgte oppfatninger. Vi må understreke at vi så langt ikke har intervjuet kommune- og skoletillitsvalgte. Skoler som ikke har rektorer og skoletillitsvalgte med i prosessen på skoleeier- og skolenivå, er som regel ikke særlig engasjert i prosessen. Rektorene har kjennskap til prosessen, men gir som regel ikke uttrykk for stort engasjement og store forventninger til den. Det er svært varierende i hvilken grad rektorene som er intervjuet, føler at de har hatt innflytelse på prioriteringene i den kommunale eller fylkeskommunale planen. Noen har hatt liten eller ingen mulighet for innflytelse, noen har hatt middels muligheter, mens noen har hatt store muligheter for innflytelse.

De tillitsvalgte på skolenivå er også informert om prosessen, om enn i varierende grad, men venter på mange måter på at kompetanseutviklingsstrategien skal «komme ut til dem». Flere av de skoletillitsvalgte gir uttrykk for at de ikke føler at de har hatt noen innflytelse på prioriteringen av behov. Flere av dem mener også at heller ikke tillitsvalgte på skoleeier- og skolenivå har hatt særlig innflytelse på prioriteringene.

I Utdanningsforbundets undersøkelse fra høsten 2005 oppgir 68 prosent av de hovedtillitsvalgte på fylkeskommunenivå at de er fornøyd med den innflytelse de har hatt i forbindelse med arbeidet med planene. Tilsvarende tall på kommunenivå er 53 prosent av de hovedtillitsvalgte. Henholdsvis 33 prosent av de hovedtillitsvalgte på fylkeskommunenivå og 27 prosent på kommunenivå er misfornøyd med sin innflytelse.

I et flertall av skolene vi intervjuet, var det relativt lite engasjement blant tillitsvalgte, og til dels rektorer, rundt kompetanseutviklingsstrategien som helhet. Tillitsvalgte på skolenivå gir sjelden uttrykk for at det har vært konflikter rundt prosessen på skolenivå. Med et par vesentlige unntak gir de heller ikke uttrykk for klar uenighet når det gjelder prioriteringene som er gjort på skolenivå. De tillitsvalgte er enten enige i prioriteringene, eller de er avventende til hva som konkret vil komme ut av kompetanseutviklingsstrategien. Enkelte tillitsvalgte gir uttrykk for en bekymring for om kompetanseutviklingsstrategien og midlene noen gang vil komme «ut» til lærerne.

Valg av tiltak

Kompetanseutviklingsbehov kan dekkes på ulike måter, gjennom videreutdanning, etterutdanning, organisert erfaringsdeling innen skoler og mellom skoler, eller gjennom andre former for læring. Valg av tiltak har så langt i prosessene i all hovedsak skjedd på kommunalt og fylkeskommunalt nivå (skoleeier- og skolenivået), gjennom de samme prosessene hvor kompetanseutviklingsbehov har blitt prioritert. Blant de intervjuede skolene er det ingen eksempler så langt på at den enkelte skole har blitt delegert å utvikle tiltak for å dekke sine kompetansebehov.

Det forekommer uenighet om valget av tiltak. Skoleeier ønsker i større grad enn lærerrepresentantene å gjennomføre organisatoriske tiltak på skoleeier- og skolenivå som er ment å gi bedre forutsetninger for kompetanseutvikling av lærere og skoleledere, altså en slags meta-tiltak for å styrke organisasjonens kapasitet og funksjonsevne på dette området. Flere tillitsvalgte lærere på skolenivå er i varierende grad skeptiske til verdien av slike tiltak, og frykter at satsingen blir borte i administrasjon som ikke bidrar til å øke kompetansen til dem som skal møte elevene. Samtidig er flere av de intervjuede lærerne opptatt av at tiltak må settes inn i en sammenheng. Etterutdanningsopplegg hvor én eller to lærere sendes av

gårde på en samling med flere hundre deltakere og skal spre sine nyvunne kunnskaper på skolen når de kommer tilbake, blir nevnt som eksempler på lite fruktbare tiltak.

Det synes som om valget av tiltak i planene i stor grad gjenspeiler skoleeiers ønsker; vi har ikke eksempler på at skoleeiere rapporterer om kompromissbaserte plandokumenter som de selv ikke er tilfredse med.

I de intervjuede kommunene og fylkeskommunene er det stort sett ansatte i kommune- og fylkeskommuneadministrasjonen som har hatt kontakt med universiteter og høyskoler for å utvikle tilbud for å dekke behov i kompetanseutviklingsstrategien. En videregående skole har hatt direkte dialog med en høyskole og et universitet, men hovedinntrykket er at kontakten med tilbudssiden i forbindelse med kompetanseutviklingsstrategien som oftest er lagt til skoleeiernivået, også i tilfeller der skolen på forhånd hadde direkte relasjoner til universitets- og høyskolesystemet.

Universitets- og høyskolesystemets rolle i planleggingsfasen drøftes nærmere senere i kapitlet.

Fordeling av midler

Vårt inntrykk er at midlene til nå i liten grad er fordelt ut til skolene, men er beholdt av skoleeier til sentralt finansierte tiltak. Noen skoleeiere gir uttrykk for at det vil være naturlig å fordele mer til skolene i en senere fase av strategien, og blant flere rektorer og tillitsvalgte er det en klar forventning om at dette vil bli gjort. Ett case utgjør et klart unntak. Her er en stor del av midlene fordelt ut til skolene uten sterke føringer på hvordan de skal brukes.

3.4 Samlet vurdering

Kompetanseutviklingsstrategien fra nasjonalt hold tillegger skoleeier en sentral og aktiv rolle for gjennomføringen lokalt, riktig nok med forventninger om medvirkning fra de ansatte og deres organisasjoner. Dette er i tråd med en utvikling som har pågått over flere år hvor nasjonale utdanningsmyndigheter ønsker å tydeliggjøre skoleeiers ansvar for kvalitetsutviklingen i skolen lokalt, jamfør blant annet St.meld. nr. 30 (2003–2004) og St.prp. nr. 65 (2002–2003). En høy andel av midlene i forbindelse med satsingen fordeles til kommunene, fylkeskommunene og eiere av frittstående skoler etter objektive kriterier, og skoleeierne har et betydelig spillerom i disponeringen av disse midlene innenfor rammen av de overordnede retningslinjene som ligger i det sentrale strategidokumentet.

I de kommunene og fylkeskommunene vi har intervjuet i så langt, har skoleeierne i stor grad valgt å ta styringen over prosessen med utviklingen av kompetanseutviklingsplaner. Særlig i prioriteringen av behov og valget av tiltak har skoleeier en helt sentral rolle. Beslutningen om prioritering av behov og valg av tiltak skjer i hovedsak på sentralt nivå i kommunen eller fylkeskommunen, lite av disse beslutningene er delegert ut til skolene, med unntak av ett case. Samtidig synes skoleeiers syn å ha stor gjennomslagskraft i planene. Også i defineringen av behov har skoleeier tatt en selvstendig rolle. Noen skoler har praktisk talt ingen prosess på skolenivå, og selv rektor kan være lite involvert. I andre skoler har det vært lokale prosesser for å definere kompetansebehov, og det er lite konflikt

Tabell 3.1 Situasjonen i de sju casene på enkelte sentrale områder

Skole	Kompetansekartlegging på skolenivå	Rektors mulighet til å påvirke prioriteringer i planen	Organisering av prosess på skoleeiernivå
A	Ja, individuell, ledelsen sammenfattet	Middels	Skoleeier utviklet plan. Kontakt med Utdanningsforbundet og skoleledere separat. Høringsrunde på utkast. Få innspill, kort frist, krav om ny runde fra lærerorg., «så ikke konsekvensene før det var for sent» (tillitsvalgt).
B	Skoleeier: Nei, ingen bred kartlegging, men skriftlige innspill Rektor: Nei Tillitsvalgt: Ja, trolig lærerinitiert, uklar oppfølging	Liten	Skoleeier utviklet plan, har ifølge skoleeier hatt samtaler med hver rektor, uklart hvordan lærerorg. er involvert på kommunenivå, skoletillitsvalgt ikke kjent med at det finnes en plan
C	Ja, individuell, en viss drøfting av resultater mellom ledelse og lærere	Stor	Plan utformet av rektor og skoleeier sammen, Utd.forb. involvert, interkommunalt organ involvert i en tidlig fase og i tilbudstilrettelegging
D	Skoleeier: Ja, ledelsen sammenfattet Rektor: Ja Tillitsvalgt: Nei	(ikke dekket)	Arbeidsgruppe med repr. fra komm.adm., skoleledere, tillitsvalgt og andre, rektor ikke kjent med at det finnes en plan, skoletillitsvalgt mener lærerorg. har hatt liten innflytelse på kommunenivå
E	Skoleeier: Nei, tilbakemelding fra skolene gjennom løpende dialog Rektor: Nei, men har brukerundersøkelser Tillitsvalgt: Ja, individuell	Stor	Skoleeier utviklet plan, løpende dialog med skoleledere og lærerorganisasjoner. Skolen har egne planer på skolenivå. Skoletillitsvalgt mener man blir hørt på skole- og komm. nivå
F	Ja, individuell, skolen deltok i en pilotundersøkelse, tematisk styrt (tillitsvalgt)	God	To arbeidsgrupper, utarbeidet ett dokument, gikk på høring til skoler og andre berørte
G	Nei, rektor har gitt tilbakemelding om behov på definerte områder	Liten/ingen	Arbeidsgruppe med rektorer, tillitsvalgt og andre, skolelederne har gitt innspill til plan, lærerne ikke involvert og føler liten innflytelse
H	Ja, individuell elektronisk kartlegging	God	Reformprogram på skoleeiernivå. Kompetanseutvikling ett av tre delprosjekter. Sentrale dokumenter legges fram for en referansegruppe. Skoleleder ikke direkte involert, men føler at kartleggingen synliggjør behov. Skoletillitsvalgt involvert i planer på skolenivå gjennom MBU
I	Skoleeier: Opp til den enkelte skole Rektor/tillitsvalgt: Ja (skolenivå)	Usikker	Skoleeier utviklet generell plan. Stor del av midlene lagt ut til skolene. Tillitsvalgt ikke vært involvert i planprosess på skole- eller skoleeiernivå
J	Skoleeier: Ja Rektor: Diskutert på avdelingsnivå og formidlet til ledelsen, ingen individuell kartlegging Tillitsvalgt: Ja, har fylt ut skjema	En viss påvirkning, gjenstår å se hvor konkret det blir	Planen er utarbeidet av regionkoordinatorer (rektorer). Høringsprosesser i regionene. Tillitsvalgt føler liten innflytelse.

om de kommunale prioriteringene selv om man på skolenivå ikke nødvendigvis har hatt særlig innflytelse over dem. I en tredje gruppe skoler har man hatt lokale prosesser og føler at man har innflytelse på beslutningene som tas på skoleeiernivå. En stor kommune skiller seg ut ved å ha en omfattende kartlegging av læreres og skolelederes opplevde individuelle og kollektive behov, men uten å sette i gang prosesser på skolenivå.

I de intervjuede kommunene må prosessen i et flertall av tilfellene kunne betegnes som ganske toppstyrt fra skoleeier. En fordel med dette 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 kan utnytte kompetansen i skoleorganisasjonen i kommunen som helhet. En klar ulempe med såpass toppstyrt prosesser er at de kan føre til svakt engasjement og lite felles forankring av problemoppfatninger og tiltak på skolenivå og lærernivå, selv om analysen skulle være riktig. Det gir dårligere vilkår for å lykkes med en utviklingsprosess. Er analysen feil, vil tiltakene i tillegg kunne mangle forankring i reelle, lokale behov. En ulempe kan også være at man ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til variasjonene mellom skoler. Vårt inntrykk er at planprosessene så langt har virket relativt lite integrerende. Slik prosessen er lagt opp, gir den i liten grad læringseffekter på skolenivå. Det er også relativt lite engasjement for prosessen på skolenivå. Både blant rektorer og tillitsvalgte er det eksempler på at man er usikre på om det finnes lokale planer, og hvilke dokument det eventuelt er. Hvorvidt prosessen virker integrerende blant partene på sentralt nivå i kommunen/fylkeskommunen, har vi foreløpig for lite grunnlag til å si noe særlig om. Uansett er det på skolenivå det vil ha størst betydning hvorvidt prosessene er integrerende.

Samtidig må det understrekes at de fleste rektorer og tillitsvalgte i de intervjuede skolene så langt i hovedsak enten er enige i de behovsprioriteringer og tiltaksvalg som er gjort eller er avventende med hensyn til de praktiske konsekvensene. Vi kjenner til at man i noen av kommunene/skolene har hatt prosesser tidligere som har bidratt til å utvikle en felles problemforståelse, og det kan være at det samme er tilfelle også i andre kommuner/skoler. Også i Utdanningsforbundets undersøkelse er det relativt få skoletillitsvalgte som føler at fireårsplanene ikke treffer kompetansebehovet ved deres egen skole, men mange hadde for lite kjennskap til planene til at de ville uttale seg. 58 prosent av de hovedtillitsvalgte på kommunenivå og 80 prosent på fylkeskommunalt nivå mener at de prioriterte satsingsområdene i fireårsplanen vil dekke behovene.

Noe av den svake involveringen av skolenivået kan kanskje også bunne i at man i den første fasen har prioritert kompetanseutvikling for skoleledere og organisatoriske tiltak. Aktivitetsrapporteringen fra skoleeierne kan tyde på det (Jordfald 2006). Kanskje har skoleeierne i en senere fase planer om å bringe reformen ut til lærerne, og da involvere lærerne på skolenivå mer. Vi har ikke klare indikasjoner på at det er tilfelle. At det er relativt lite aktiv uenighet om prioriteringene blant skoletillitsvalgte, har likevel trolig sammenheng med at de forventer en dreining mot mer lærerrettede tiltak i en senere fase.

Hvis man ønsker at prosessen med å utvikle kompetanseplaner skal virke integrerende, må man i større grad involvere skolene. Andre prosesser kan selvsagt fungere på tilsvarende måte, men det blir da en utfordring å se kompetanseutviklingstiltakene i sammenheng med de andre prosessene. Selv om det er lite åpen uenighet og konflikter nå, er det forskjeller mellom tillitsvalgte, rektor og skoleeier i vurderingene av kompetansebehov ved skolen, jamfør beskrivelsen tidligere i kapitlet. Dette tyder på at man ikke alltid har den samme virkelighetsforståelsen i de tre aktørgruppene som er intervjuet.

3.5 Universitets- og høgskolesystemets rolle i planleggingsfasen

Universitets- og høgskolesystemets rolle i kompetanseutviklingsstrategien er i det nasjonale plandokumentet beskrevet på følgende måte:

Det er universiteters og høgskolers oppgave:

- å tilby en relevant grunnutdanning som motiverer lærere for livslang læring
- å sørge for at eget fagpersonale har nødvendig faglig kompetanse og innsikt i reformen og de utfordringer den representerer for grunnskole og videregående opplæring
- å utvikle relevante og praksisnære kompetanseutviklingstilbud i samråd med kommuner og fylkeskommuner
- å samarbeide om og koordinere kompetanseutvikling for grunnskole og videregående opplæring for å sikre bredden i det samlede regionale og nasjonale tilbudet
- å utføre forskning og utviklingsarbeid i samarbeid med skoleeiere
- å bidra til å spre og formidle resultater fra forskning og utviklingsarbeid til relevante aktører

Oppgavene som skisseres for universitets- og høgskolesystemet i det sentrale strategidokumentet er kort sagt å:

- utvikle kompetanseutviklingstilbud i samarbeid med skoleeierne
- samarbeide og koordinere seg imellom
- drive forsknings- og utviklingsarbeid sammen med skoleeierne
- bidra til spredning av forskningsresultater

Det forventes av skoleeierne at de drøfter med universitets- og høgskolesektoren behov for samarbeid og koordinering. I strategidokumentet legges det til grunn at ledig kapasitet i høgskolene kan brukes til videreutdanning av lærere i sentrale fag, mens det ikke sies noe spesifikt i dokumentet om hvordan universitets- og høgskolesektoren skal skaffe kapasitet til å ivareta annen aktivitet. Det er heller ikke sagt noe direkte om organiseringen og finansieringen av aktivitetene. Forventningen er dog at skoleeierne vil bruke deler av de statlige midlene de har fått tildelt i forbindelse med strategien til å kjøpe tjenester fra universitetene og høgskolene.

Det er relativt sett lite tekst i det sentrale strategidokumentet om universitets- og høgskolesystemets rolle i kompetanseutviklingsstrategien. I oppstillingen av forutsetninger for å lykkes med strategien er universitets- og høgskolesystemet kun nevnt indirekte, gjennom formuleringer som «... Samhandling med andre kompetansemiljøer og erfaringsspredning mellom kolleger og mellom skoler er av avgjørende betydning» og «... Dessuten må de (skoler og lærebedrifter) ha tilgang til et godt støtte- og veiledningsapparat». Dette skyldes trolig vektleggingen i strategien av at kompetanseutviklingen må være tilpasset til og styrt av lokale behov.

Når det gjelder kompetanseutviklingsprosesser i skolen, kan man tenke seg at universitetene og høyskolene i større eller mindre grad kunne ha en rolle på følgende måter:

1. hjelpe skoler og skoleeiere å definere kompetansebehov
2. utvikle og stå for opplærings- og utdanningsopplegg som dekker behovene
3. tilby støtte og veiledning for utviklingsarbeid i skolene
4. formidle forsknings- og kunnskapsstatus, sikre at planer og tiltak er forankret i kunnskapsstatus

Skillet mellom disse går mellom hvilke faser i planprosessene universitetene og høyskolene er involvert i, og hva slags type tjenester de kan gi skolesektoren. Den andre og den tredje rollen er to ulike måter universitets- og høyskolesystemet kan gi tilbud på for å dekke kompetansebehov i skolene. Den utviklingsstøttende rollen vil imidlertid trolig oftere være kombinert med de to øvrige rollene som formidler av forskning eller som medhjelper i behovsdefineringen.

Ut fra kompetanseutviklingsstrategiens vektlegging av lokale behov vil vi forvente at oppleggene som er planlagt i kompetanseutviklingsplanene, relativt sjelden vil være standardtilbud («hyllevare»), men som regel være basert på en dialog mellom skoleeier/skole og høyskolen/universitet som skal arrangere tilbudet. Dialogen vil i ulik grad kunne gi en tilpasning av opplærings- og utdanningsoppleggene til lokale behov, fra en mindre tilpasning av et ordinært tilbud, til et tilbud som bygges opp fra grunnen av. Tilpasningen kan bestå både i temavalg og i valget av læringsformer, for eksempel kan man på ulike måter trekke inn arbeidsplassen som en læringsarena.¹⁰

Høyskolene og universitetene har i varierende grad etablerte samarbeid med skoleeiere og skoler fra før av, før kompetanseutviklingsstrategien ble utviklet. Et sentralt spørsmål i evalueringen er om kompetanseutviklingsstrategien *endrer samarbeidet* mellom universitets- og høyskolesektoren og skolesektoren. Er det en tettere dialog og mer forståelse? Tar samarbeidet andre former? Er høyskolene involvert i andre faser enn tidligere, for eksempel i behovsdefineringsfasen? Et annet sentralt spørsmål er om *tilbudene endrer seg* som følge av strategien. Tilpasses de i større grad til lokale behov i form av mer skreddersydde tilbud? Endrer tilpasningen av tilbudet seg? Brukes det andre læringsformer enn tidligere? Har universitetene og høyskolene en sterkere utviklingsstøttende og veiledende rolle?

Fram til fristen for denne rapporten har vi intervjuet sju høyskoler og to universitet om deres arbeid overfor skoler og skoleeiere. I tillegg er universitets- og høyskolesystemets rolle sett fra skolesektoren et sentralt tema i intervjuene som er gjennomført med skoleeiere, rektorer og tillitsvalgte.

10 Døving og Skule (2002) påpeker at "arbeidslivet som læringsarena" kan være et tilslørende begrep fordi det brukes i mange mulige betydninger. Et hovedskille går likevel mellom tiltak som utnytter den fysiske og sosiale konteksten på arbeidsplassen i læringsprosessen, og tiltak som ikke gjør det. Innenfor denne hoveddefinisjonen er det to hovedmåter å ta i bruk arbeidslivet som læringsarena på. For det første at opplæringen tar utgangspunkt i problemstillinger, arbeidsoppgaver eller arbeidsredskaper i jobben og for det andre at andre i virksomheten enn den som deltar i opplæringen, trekkes inn som veiledere, diskusjonspartnere eller lignende (Døving, Ure, Teige og Skule (2003)).

Organisering, samarbeid og tilbud

Et første spørsmål er om arbeidet med kompetanseutvikling rettet mot lærere eller skoleledere er organisert annerledes i forbindelse med Kompetanse for utvikling enn hva det har vært tidligere. I de fleste, men ikke alle, tilfellene har arbeidet blitt organisert annerledes, enten ved interne endringer på høyskolene, men i flere tilfeller også gjennom endringer i organiseringen av samhandlingen med skole- og kommunesiden. De fleste universitetene og høyskolene som er intervjuet, har fra før egne etter- og videreutdanningsenheter. De interne endringene består i at det blir ansatt egne prosjektledere i forbindelse med Kunnskapsløftet og Kompetanse for utvikling, enten knyttet til etter- og videreutdanningsenheten, til lærerutdanningen/en faglig enhet eller direkte under høyskolens ledelse. Prosjektlederens oppgave er i hovedsak å koordinere arbeidet med å utvikle reformrelevante tilbud. Når det gjelder universitetene finner vi i mindre grad organisatoriske endringer som følge av kompetanseutviklingsstrategien.

I tre av fylkene vi har intervjuet i, har høyskolen inngått i ett eller flere samarbeidsforum som enten er særskilt opprettet i forbindelse med Kunnskapsløftet og Kompetanse for utvikling, eller eksisterende samarbeidsrelasjoner har fått nytt liv gjennom reformen. Disse foraene kan ha ulike betegnelser (referansegruppe, koordineringsutvalg, samarbeidsforum) og være på ulike nivå. I to fylker består de av representanter for høyskolen, KS, Utdanningsforbundet og kommuneadministrasjon og fylkesmann, i et tredje fylke av representanter for høyskolen, kommunene og skoleledere. Disse samarbeidsforaene vurderes som viktige av høyskolene («helt avgjørende» sier én informant) fordi de gir en fast kanal for å drøfte og finne gode konkrete arbeidsformer for å utvikle relevante opplegg for hva høyskolen kan bidra med. Et eksempel på en slik arbeidsform er «kompetansepar». En faglærer på høyskolen kobles sammen med en lærer på en skole for å utvikle kurs som er tilpasset skolen i forbindelse med de nye fagplanene fra Kunnskapsløftet. Formålet er at parene skal gjennomføre kursene ute på skolene.

Samarbeidsforaene som tas i bruk i forbindelse med Kunnskapsløftet, synes å gi en større grad av involvering fra høyskolesiden i skoleeierens planarbeid. Høyskolene som deltar i slike fora, synes å bli involvert på et tidligere tidspunkt i planprosessene i kommunene, og samarbeidet med skole- og skoleeiersiden er tettere: De møtes oftere og har kontakt med flere personer i ulike delprosesser. Universitetene er tilsynelatende i mindre grad systematisk involvert i planprosessene. I de eksemplene vi kjenner på at universitetene er involvert, er dette gjennom direkte henvendelser til enkeltpersoner, og ikke som del av den organiserte EVU-aktiviteten.

Også høyskoler som ikke deltar i samarbeidsfora og som ikke har tett samarbeid, har imidlertid ønsker om ideer om sin egen rolle som går utover tradisjonelle roller. En informant fra én slik høyskole mente for eksempel at skolene ofte ville ha mer nytte av at høyskolen gikk inn i en støtte- og veiledningsrolle framfor som en ren tilbyder av kurs og seminarer. Trolig har den overordnede organiseringen av samarbeidet en betydning for involveringen av høyskolesiden i planarbeidet.

Det er først og fremst overfor kommunene at høyskolene er involvert i skoleeierens planprosesser, i vesentlig mindre grad overfor fylkeskommunene, selv om noen av høyskolene prøver å etablere et samarbeid og utvidet tilbud også for lærere i videregående skole. Det er mulig at universitetene i større grad vil være involvert i samarbeidet med fylkeskommunene og de videregående skolene, men så langt har vi ikke grunnlag for å si at det er tilfelle.

Det varierer mye mellom de intervjuede universitetene og høyskolene hvordan man er involvert i kommunenes planprosesser. I tråd med distinksjonen over kan man i prinsippet skille mellom behovsdefineringsfasen og tilbudsutviklingsfasen, selv om de i praksis vil kunne gli over i hverandre. I tillegg er en del av involveringen og samarbeidet tuftet på gode kontakter direkte mellom faglærere ved høyskolene og ansvarlige i kommunene og skolene. Dette innebærer at en del av aktiviteten ikke går via de organiserte EVU-enhetene eller ansvarlige på høyskolene og universitetene, men kommer i stand utenom disse.

Høyskolene opplever at det i økende grad er en dialog mellom høyskolesiden og skoleeier- og skolesiden om utviklingen av tilbud, noe som har sammenheng med kompetanseutviklingsstrategien. Alle høyskolene som er intervjuet, hevder de har økt omfanget av skreddersydde kurs. De fleste kursene som tilbys av høyskolene i forbindelse med Kunnskapsløftet, er blitt utviklet i en dialog mellom høyskolen og én eller flere skoleeiere og tilpasset deres behov. 80 prosent av etter- og videreutdanningstilbudet ved en høyskole er ifølge skolen nyutviklet, knyttet til Kunnskapsløftet, hvorav mye er skreddersydd. Utvikling av konkrete kurs og opplæringsopplegg er en relativt sen fase i kommunenes planprosess, men det er altså en økende grad av dialog mellom høyskolene og skolesidene om det. Allerede før kompetanseutviklingsstrategien utgjorde imidlertid kurs/opplæring som var skreddersydd for den enkelte skole eller skoleeier, om lag halvparten av alle etter- og videreutdanningstiltak (Hagen, Nyen og Folkenborg 2003).

For universitetene ser det ut til at man i større grad tilbyr og utvider eksisterende studietilbud, som masterprogrammer eller delemner i masterprogrammer overfor skolene. Intervjuene så langt kan tyde på at universitetene i større grad enn høyskolene har bundet opp sine ressurser i ordinære studietilbud og aktiviteter, og slik sett ikke i samme grad har skreddersydd tilbud i forbindelse med Kunnskapsløftet og kompetanseutviklingsstrategien.

Fire av de ni utdanningsinstitusjonene vi har intervjuet, har ikke vært inne i de tidlige behovsdefineringsfasene på skolenivå, mens de fem siste er det overfor noen skoler. I disse tilfellene har institusjonene vært inne som veiledere på flere enkeltskoler, både for å utvikle lokale læreplaner og «for å finne kompetansebehov». Noen av institusjonene er også involvert i planprosessene på kommunalt nivå (skoleeiernivå), men da først og fremst i hvordan man kan tilpasse tilbudet til behovene, selv om overgangene mellom fasene som nevnt kan være flytende.

Flere av de institusjonene som er intervjuet, ønsker både å ha en rolle som tilbyder av utdannings- og opplæringsopplegg og en rolle som støttespiller/veileder for utviklingsarbeid. Langsiktighet oppleves som viktig. Noen gir uttrykk for mer tro på veiledning og langvarige kurs og har liten tro på korte kurs. «Veiledning framfor kursing,» sier en høyskoleinformant. To til tre av høyskolene som er intervjuet, kan sies å være inne i en utviklingsstøttende rolle overfor enkeltskoler i dag. I reformsammenheng er det spesielt rådgivning i forbindelse med utvikling av lokale læreplaner som har vært aktuelt. Det synes som om de høyskolene som har en utviklingsstøttende rolle i dag, har fått en sterkere slik rolle som følge av Kunnskapsløftet som helhet, mens det er uklart hva kompetanseutviklingsstrategien har betydd alene. Det er mulig at flere av høyskolene er inne i slike roller i konkrete prosjekter, men at informantene ikke kobler dette til begrepet kompetanseutvikling.

Det er tegn til at samarbeidet mellom høyskolene/universitetene og skolene/skoleeierne i enkelte fylker har ført til en nytenkning i hvordan opplæringstilbudene gjennomføres. Et

eksempel er de såkalte kompetanseparene som er nevnt tidligere i dette kapitlet, og hvor en høgscolelærer og en grunnskolelærer sammen gjennomfører kurs. Foreløpig har vi ikke grunnlag for å si noe generelt om i hvilken grad og hvordan universitets- og høgscolesektorens tilbud endrer seg når det gjelder organisering og læringsformer.

Vi har ingen holdepunkter for å si hvilken rolle universitet og høgscoleer har spilt overfor skoleeierne i formidling av kunnskapsstatus slik at tiltak kan forankres i dette. Ingen av informantene, verken på skole- og skoleeiersiden eller blant universitet og høgscoleer nevner imidlertid denne rollen til universitets- og høgscolesektoren som et tema.

Sett fra skoleeiers og skolenes side synes ikke universitetenes og høgscolenes rolle foreløpig å ha endret seg vesentlig, men noen skoleeiere peker på at kompetanseutviklingsstrategien gir dem midler til å «bestille» skreddersydde opplegg for. «Vi er i større grad sikret å få det vi ber om.» Én skoleeier utarbeidet konkurransegrunnlag på bakgrunn av en omfattende kartlegging av kompetansebehov blant skolene i kommunen. De fikk inn flere anbud, men opplevde at tilbudene var mindre spesifikt rettet mot reformen enn det som var ønskelig sett fra skoleeiers side. Det fulgte derfor en forhandlingsrunde med flere av tilbyderne før det ble inngått store kontrakter med et lite antall tilbydere. Det er likevel få skoleeiere som oppgir at samarbeidet med universitets- og høgscolesektoren har endret seg i vesentlig grad i forbindelse med utviklingen av kompetanseplaner. Noen skoleeiere savner mer initiativ fra universitets- og høgscolesektoren. En skoleeier sier «Universitets- og høgscolesektoren har ikke svart på forventningene i epleheftet», og mener de har vært for passive. Andre skoleeiere har et etablert samarbeid som de er tilfredse med. Noen nye samarbeid har også blitt etablert, blant annet når det gjelder skolelederopplæring. Også andre kompetansemiljø, som for eksempel konsultentselskap, har kommet inn i prosessen enkelte steder.

Kapasitet og kompetanse

Universitetene og høgscolene er i strategien gitt en rolle i å utvikle kompetanseutviklings-tilbud, utføre forskning og utvikling sammen med skoleeierne og bidra til spredning av forskningsresultater. Samtidig skal de samarbeide og koordinere tilbudene seg imellom.

Kompetanseutviklingsstrategien er en relativt stor satsing på kompetanseutvikling målt i kroner. Et sentralt spørsmål er i hvilken grad universitetene og høgscolene har kapasitet og kompetanse til å ivareta de oppgavene de er tillagt på en god måte. Dette avhenger av hvilke oppgaver skoleeierne og skolene ønsker at de skal ivareta, noe som kommer fram gjennom planprosessene. I tillegg rapporterte flere av informantene på universitets- og høgscolesiden at arbeidet med kompetanseutviklingsstrategien var utfordrende, spesielt på områder der deres ordinære studentvirksomhet krevde mye ressurser. Å få til begge oppgavene når behovet knyttet til etter- og videreutdanning av lærere økte betraktelig, med den samme dimensjoneringen av egen virksomhet, ble derfor i noen tilfeller problematisk.

Selve prosessen med å skreddersy tiltak og delta i anbuds konkurranser krever mer kapasitet enn å tilby et ordinært tilbud. Høgscolene og universitetene vi har intervjuet, har i varierende grad oversikt over hvor mye kapasitet kompetanseutviklingsstrategien vil kreve av dem framover. Flere av skolene peker på at det er et behov for en kombinasjon av fleksibilitet og langsiktighet. Tilbyderne må kunne være fleksible i forhold til endrede behov, samtidig som det bør være en langsiktighet i kompetanseutviklingsprosessene, også

fordi det er grenser for institusjonenes muligheter til å bygge opp og ta ned kapasitet og kompetanse.

Så langt har universitene og høyskolene håndtert den økte etterspørselen med en kombinasjon av bruk av egne ansatte, både innenfor ordinære stillingsprosenter og gjennom overtidarbeid, og gjennom å trekke inn kompetanse utenfra. En høyskole sier at de har sagt nei til en del ting fordi de ansattes arbeidsbelastninger var fylt opp. Flere av høyskolene viser til at ekstrainnsatsen nå er noe som gjøres utover vanlig arbeidsbelastning for de ansatte. «Det blir litt dugnadsbasert,» som en informant uttrykte det. De fleste institusjonene mener at de framover har behov for å ansette flere folk for å fylle rollene sine overfor skolesektoren. Samtidig oppleves det som en utfordring å tilpasse kapasiteten fordi rammebetingelsene er usikre. En høyskole sier for eksempel:

«Det var bra at skoleeier fikk midlene, men for høyskolen er dette en utfordring. Vi bruker mye tid på anbud som vi kunne ha brukt mer til aktivitet og utvikling dersom vi hadde hatt mer råderett til disse midlene. Vi har litt for usikre rammebetingelser, og det er ikke bestandig lett å tilpasse kapasiteten, folk er jo i stor grad fylt opp på sine arbeidsbelastninger.»

På dette området ser det også ut til å være en forskjell mellom høyskoler og universiteter, og til dels mellom ulike høyskolars kapasitet. Det ser ut til at de mest aktive, de som har kommet lengst i arbeidet med kompetanseutviklingsstrategien, samtidig i noen grad har ledig studiekapasitet i den ordinære virksomheten. Det kan slik sett se ut til at høyskoler med ledig studiekapasitet mer aktivt satser på dette EVU-markedet.

Noen høyskoler uttrykker et ønske om langsiktighet i nasjonale prioriteringer, slik at skoleeierne vet hva de har å forholde seg til, og høyskolene kan tilpasse kapasitet og kompetanse til deres planer og ønsker. På spørsmål om man har behov for å styrke kompetansen hos eget fagpersonale i forbindelse med gjennomføringen av Kunnskapsløftet og strategien Kompetanse for utvikling, er det bare et par av høyskolene som nevner konkrete områder hvor de har behov for å styrke kompetansen, for eksempel innen tilpasset opplæring og læringsstiler. De øvrige høyskolene uttrykker i mindre grad behov for å styrke kompetansen. Fra universitetene etterlyses en større satsing også på forsknings- og utviklingsaktiviteter i forbindelse med kompetanseutviklingsstrategien.

Ingen av skoleeierne som er intervjuet, har aktivt gitt uttrykk for at mangel på kapasitet i universitets- og høyskolesektoren har vært en hindring for en vellykket utvikling og gjennomføring av kompetanseutviklingsstrategien. De praktiske erfaringene med samarbeidet med universitets- og høyskolesektoren fra tidligere av er blandede. Flere av skoleeierne, rektorene og de tillitsvalgte viser til dårlige erfaringer, og noen tiltak har endog blitt avbrutt underveis fordi de ikke fungerte. Hovedinnvendingen til dem som har hatt dårlige erfaringer, synes å være at tilbudet har vært for lite relevant i forhold til praksisfeltet. Noen har også opplevd at høyskolen ikke har vært oppdatert når det gjelder Kunnskapsløftet. Forholdet til universitets- og høyskolesektoren er imidlertid ikke det som står lengst framme i bevisstheten når man fra skolesiden skal peke på viktige forutsetninger for å lykkes med kompetanseutviklingsstrategien. Blant skolelederne er det én rektor (på en videregående skole) som peker på et godt samarbeid med universiteter og høyskoler som en sentral forutsetning. Blant skoletillitsvalgte er det én tillitsvalgt som peker på behov for mer langvarige og langsiktige tilbud enn de får i dag, men uten at ansvaret for det plasseres på høyskolesiden.

Alt i alt kan man konkludere med at de intervjuede kommunene/skolene ikke opplever kapasitetsproblemer i universitets- og høyskolesektoren som et sentralt problemområde, men noen opplever mangler når det gjelder kompetanse og tilbudenes relevans. Likevel synes ikke forhold på «tilbudssiden» å bli opplevd som de aller mest kritiske forutsetningene for å lykkes med strategien.

Referanser

- Bachmann, K og P. Haug (2006) Forskning om tilpasset opplæring. Høgskulen i Volda, Forskningsrapport nr. 62.
- Björn, C., M. E. Phillips og L. Svensson, red. (2002), Organiserer for utvikling og læring. Om skolprosjekt i nettverksform. Lund: Studentlitteratur.
- 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. og M. Ekholm (2005), "A centralised school reform programme in Sweden and the local response: Taking the long term view works. A twenty year longitudinal study of 35 Swedish «grund» schools". Paper presented at the International Congress for School Effectiveness and Improvement, 2.–5. January 2005, Barcelona.
- Brunsson, N. og J.P. Olsen (1990), Kan organisasjonsformer velges? LOS-senter Notat 90/6.
- Carlgren, I og B. Hörnqvist (1999), Når inget facit finns... Om skolutveckling i en decentraliserad skola. <http://www.skolverket.se>
- Døving, E. og S. Skule (2002): Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet. Undervisningsrapport 2002. Fafo-notat 2002/10.
- Døving, E., O. Ure, B. Teige, og S. Skule (2003) Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet. Undervisningsrapport 2003. Fafo-notat 2003/26.
- Ekholm, M. (2005) "Nasjonale prøver – internationella utblickar och lärdomar av värde for Norge". I Nasjonale prøver – veivalg og utviklingsmuligheter. Konferanserapport fra nasjonal konferanse på Lillehammer, 8.-9. februar 2005.
- Ekholm, M., A. Fransson, A. og R. Lander (1987), Skolreform och lokalt ansvar. Utvärdering av 35 grundskolor genom upprepade lägesbedömningar 1980–1985. Institutionen för pedagogikk, Göteborgs universitet.
- Hagen, A, T. Nyen og K. Folkenborg (2004), Etter- og videreutdanning i grunnsopplæringen i 2003. Fafo-notat 2004:03.
- Haug, P. (2004), Resultat frå evalueringa av Reform 97. <http://www.foørskningsradet.no/servlet/BlobServer?blobcol=urlvedleggfil&blobheader=application%2Fpdf&blobkey=id&blobtable=Vedlegg&blobwhere=1088882926626>. (15.12.2005)
- Haug, P. (2005), Når skulen skal bli betre. http://www.mrfylke.no/digimaker/documents/N%C3%A5r_skulen_skal_bli_betre_hz74Es33835re.pdf (15.12.2005).

- Huberman, A.M. og M.B. Miles (1984), *Innovation up close. How school improvement works*. New York: Plenum Press.
- Inst. S. nr. 268 (2003–2004), *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om kultur for læring*. <http://www.stortinget.no/inns/inns-200304-268.html> (15.12.2005).
- Jordfald, B (2006), *Aktivitetsrapportering for Utdanningsdirektoratet*. Fafo-notat 2006:08.
- Jordfald, B. og K. Nergaard (1999), *Etter- og videreutdanning blant lærere i grunnskolen og den videregående skolen*. Fafo-notat 1999:6.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1996), *Kompetanseutvikling knyttet til innføringen av den nye læreplanen for grunnskolen*. Plan for perioden 01.01.96–31.12.99. <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/nedlagt/kuf/1997/publ/014005-990597/dok-bu.html> (15.12.2005).
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1997), *Dette er Reform 97 – Grunnskoleereforma* http://odin.dep.no/kd/norsk/dok/andre_dok/tidsskrift/014005-990656/dok-nn.html
- Laursen, P.F. (2004), *Den autentiske lærer. Bliv en god og effektiv underviser – hvis du vil*. København: Gyldendal..
- March, J. og J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis for Politics*. The Free Press.
- Røvik, K.A. (1998), *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Selznick, P. (1957), *Leadership in Administration*. Berkeley: University of California Press.
- Skolverket (2004) *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003. Sammanfattande huvudrapport*.
- Solstad, K.J. og Rønning, W. (2003). *Likeverdig skole i praksis – synteserapport*. Bodø: Nordlandsforskning. <http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?blobcol=urlvedleggfil&blobheader=application%2Fmsword&blobkey=id&blobtable=Vedlegg&blobwhere=1088882926580&ssbinary=true> (16.2.2006)
- St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*. <http://odin.dep.no/filarkiv/207625/STM0304030-TS.pdf>
- St.prp.nr. 65 (2002-2003) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*.
- Strømstad, M., K. Nes og K. Skogen (2004), *Inkludering i innovasjonsperspektiv. Høgskolen i Hedmark, Rapport nr. 15, 2004*. http://fulltekst.bibsys.no/hihm/rapport/2004/15/rapp15_2004.pdf (15.12.2005)

- TNS Gallup (2005), Undersøkelse om Kompetanseutviklingsstrategien i Kunnskapsløftet. Statusvurdering oktober 2005. For Utdanningsforbundet. <http://www.utdanningsforbundet.no/upload/Pdf-filer/Publikasjoner/Rapporter/RapportTNSGallup.pdf> (27.02.06)
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2003), Situasjonsbeskrivelse av grunnopplæringen. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2004a), Dette er Kunnskapsløftet. Rundskriv F-13/04. http://odin.dep.no/filarkiv/226866/Rundskriv_Kunnskapsloftet.pdf (15.12.2005).
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2004b), Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008. <http://www.kunnskapsloftet.no/filer/strategiforkompetanseutvikling.pdf> (16.12.2005).

Vedlegg 1 Forskningsdesign og metodisk opplegg for evalueringen

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

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

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

Skolesiden – metodisk opplegg

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

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

Overordnet vurdering av strategien som virkemiddel

- Litteraturgjennomgang
- Samtaler og intervjuer med et mindre antall ressurspersoner i Norge, Sverige og Danmark

Planleggingsfasen (2005–2009)

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

Gjennomføringsfasen (2006–2009)

- Gjennomgang av aktivitetsrapportering fra skoleeierne
- Intervju med rektorer ved case-skolene
- Intervjuer med fylkesmannsembetene

Effektfasen (2007–2009)

- Personlige intervjuer med lærere, rektorer og skolefaglig ansvarlige i kommuner og fylkeskommuner
- Intervjuer med fylkesmannsembetene og med ansatte i universitets- og høyskolesektoren
- Gjennomgang av aktivitetsrapportering
- Kvantitativ undersøkelse blant representative utvalg av lærere, rektorer og skolefaglig ansvarlige i kommuner og fylkeskommuner

Kriterier for valg av offentlige case-skoler

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

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

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

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

Frittstående skoler

I tillegg til de 20 offentlige skolene er det valgt ut tre frittstående skoler som case. En av disse er en livssynsskole, én er en skole med alternativ pedagogikk, og én skole er godkjent etter vilkårene i friskoleloven, uten spesiell livssynsorientering eller alternativ pedagogikk.

I de fasene og på de tidspunktene der vi gjennomfører intervjuer på kommunenivå for de offentlige skolene, vil vi på tilsvarende måte gjennomføre intervjuer på skoleeiernivå for de frittstående skolene.

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

Fagopplæringen – metodisk opplegg

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

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

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

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

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

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

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