



OXFORD
RESEARCH

AARHUS
UNIVERSITET
INSTITUT FOR UDDANNELSE OG PÆDAGOGIK (DPU)

Partnerskap for lærerkompetanse



Oxford Research:

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Telefon: (+47) 40 00 57 93
post@oxford.no

DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20, 4. sal
2000 Frederiksberg C
Danmark
Telefon: (+45) 33 69 13 69
Fax: (+45) 33 69 13 33
office@oxfordresearch.dk

SVERIGE

Oxford Research AB
Box 7578
Norrländsgatan 12
103 93 Stockholm
Telefon: (+46) 702965449
www.oxfordresearch.se

BELGIA

Oxford Research
c/o ENSR
5, Rue Archimède, Box 4
1000 Brussels
Phone +32 2 5100884
Fax +32 2 5100885
secretariat@ensr.eu

Aarhus Universitet

Institut for pædagogik og uddannelse
Tuborgvej 164,
2400 København NV
Tlf. (+45) 87 16 13 00,
<http://edu.au.dk/>

Tittel:	Partnerskap for lærerkompetanse
Oppdragsgiver:	Utdanningsdirektoratet
Prosjektperiode:	2011
Prosjektleder:	Jens Rasmussen
Forfattere:	Aase Marthe J. Horrigmo og Bent B. Andresen

Forord

Som en del av evalueringen av «Kompetanse for kvalitet. Strategi for videreutdanning av lærere» har Oxford Research i samarbeid med Institut for pædagogik og uddannelse ved Aarhus Universitet undersøkt selve arbeidet med strategien og hvordan strategien legger opp til at oppdraget skal løses. Strategien vektlegger at videreutdanningsfeltet består av flere ulike parter som alle har interesser knyttet til feltet. Disse partene har arbeidet frem og signert strategidokumentet. Men partnerskapets medlemmer har også roller knyttet til gjennomføringen av strategien.

For å undersøke hvordan dette partnerskapet har fungert og hvorvidt strategiens mål er nådd, har vi valgt å bygge vår undersøkelse på flere datakilder. Vi har gjennomført intervjuer, gjennomgått relevante dokumenter, samt samlet inn statistiske data om kommunenes deltakelse i strategien.

Intervjudata har utgjort kjernen i vårt arbeid. I løpet av høsten 2011 har vi intervjuet samtlige parter som har signert strategien, representanter for kommunen som skoleeier og enkelte skoleledere. Dette har gjort at vi kunne danne oss et bilde av hvordan strategien fungerer som styringsdokument, samt hvorvidt strategiens målsetninger blir nådd og hvilke hindringer som finnes. Som denne rapporten viser, har strategien vist seg å ha en effekt. Over 4000 lærere har deltatt i videreutdanning i løpet av strategiperioden. Partnerskapsmodellen har vist seg å fungere og gjennom arbeidet knyttet til gjennomføringen av strategien har utfordringer som dukket opp blitt håndtert av partene.

Vi vil benytte anledningen til å takke Utdanningsdirektoratet for oppdraget. Direktoratet har også vært svært hjelpelig med innhenting av informasjon. Videre ønsker vi å takke alle som har stilt opp til intervju, både partene i strategiarbeidet og de seks kommunene vi har undersøkt.

Kristiansand og København, februar 2012



Harald Furre
Adm. dir.
Oxford Research AS

Jens Rasmussen
Professor, Phd
Institut for pædagogik og uddannelse, Aarhus
Universitet



Innhold

Kapittel 1. Sammendrag	7
1.1 Partnerskapsmodellen	7
1.1.1 Strategien som styringsdokument	8
1.1.2 Prioriteringer og delmål	8
1.2 Finansieringsordningen	9
1.3 Oppsummering	10
Kapittel 2. Innledning	11
2.1 Bakgrunn og problemstilling	11
1.1.1 Delmål og prioriteringer	11
1.1.2 Finansiering	11
1.1.3 Parter og roller	12
1.1.4 Strategien som styringsverktøy	12
2.2 Datakilder	12
2.2.1 Intervjuer	12
Kapittel 3. Elementene i den nye strategien	14
3.1 Kompetanse for kvalitet	14
3.1.1 Videreutdanning fremfor etterutdanning	14
3.2 Tilbudet	14
3.3 Presentasjon av partene	15
3.3.1 Partenes roller	15
Kapittel 4. Delmål og prioriteringer – blir strategiens mål nådd?	16
4.1 Hva er målene?	16
4.1.1 Hvorfor ble disse målene valgt?	16
4.2 Blir delmålene nådd?	17
4.2.1 Kommunenes deltakelse	18
Kapittel 5. Rollefordeling og organisering av samarbeidet	20
5.1 Partnerskapet bak strategien	20
5.2 Rolleforståelse	20
5.2.1 Avhengighet og oppgaveløsning	21
5.3 Samhandling	21
5.4 Forpliktelse	21
Kapittel 6. Finansieringsordningen	23

6.1	Prioriteringer og lokale behov	23
6.2	Finansieringsordningen	24
6.2.1	Forutsigbarhet og frihet	24
6.2.2	Utsiktede effekter.....	25
Kapittel 7.	Strategien som styringsdokument	26
7.1.1	Forskriftsendringer	26
7.2	Intensjonserklæring eller pålegg?	26
Kapittel 8.	Konklusjon – og veien videre	28
8.1	Er strategiens mål nådd?	28
8.1.1	Delmål og fag – hvilke er valgt ut – hvorfor og prioriteres de?	28
8.2	Finansieringsordningen – et hinder for måloppnåelse	28
8.3	Partnerskapsmodellen	29
8.3.1	Strategien som styringsdokument.....	30
8.4	Behov for endringer?.....	30
Referanser	31	
Vedlegg 1.....	32	

Tabelliste

Tabell 1 Faglig prioritering	9
Tabell 2 Faglig prioritering i strategidokumentet	11
Tabell 3 Oversikt over utvalgte kommuner	13
Tabell 4: Deltakelse for grunnskolelærere (i prosent av total) innenfor de ulike fagområdene	17
Tabell 5: Lærere i grunnskolen: Angi hvilket fag du tar videreutdanning i nå*	18
Tabell 6: Lærere i videregående opplæring: Angi hvilket fag du tar videreutdanning i nå*	18
Tabell 7 Oversikt over antall deltakende kommuner, fylkeskommuner og lærere	19
Tabell 8 Oversikt over informanter	32

Kapittel 1. Sammen drag

"Kompetanse for kvalitet – strategi for videreutdanning 2009-2012" er en ambisiøs strategi der målsetningen er å gi et betydelig løft for lærernes faglige, fagdidaktiske og pedagogiske kompetanse. I gjennom målrettet og landsdekkende gjennomføring av videreutdanning skal strategien bidra til å øke lærerkompetansen, læreryrkets status og styrke tilliten til skolens kvalitet. Målet er at dette skal gi resultater for elevenes læring og motivasjon.

Strategien er ikke ment å være en kortsiktig satsing på kompetanseheving. Målsetningen er at strategien skal bidra til å skape et varig system for videreutdanning av pedagogisk personale. Det høye ambisjonsnivået med hensyn til videreutdanning kombinert med involvering og forpliktelse hos mange parter, skaper rammer for utdanningsmyndighetenes videre arbeid med prioritering av videreutdanningstilbud.

Implementeringen er gjennomført i samarbeidet med skoleeier og arbeidstakerorganisasjonene blant andre. "Kompetanse for kvalitet – strategi for videreutdanning 2009-2012" beskriver de avtalte rammer for dette samarbeidet og partenes innbyrdes roller i samarbeidet.

Finansieringsmodellen som er lagt til grunn for implementeringen utgjør en annen rammefaktor. Den er avgjørende hvordan de økonomiske midlene som myndighetene stiller til rådighet blir brukt og i hvilken grad aktørene opplever disse rammene som adekvate insitamenter. Den er særlig avgjørende for søkning til og gjennomføringsgrad for videreutdanningen.

I denne rapport er primært tre elementer ved strategiens innretning gjenstand for evaluering:

1. Partssamarbeid og rollefordeling
2. Prioriteringer og delmål
3. Finansiering

1.1 Partnerskapsmodellen

Strategidokumentet er utformet gjennom et samarbeid mellom sentrale parter som har interesser knyttet til skolen og videreutdanning.

Den statlige parten er Kunnskapsdepartementet, mens Utdanningsdirektoratet forvalter strategien på vegne av departementet. Kommunene har vært representert av KS og Universitets- og høgskolesektoren vært representert gjennom Nasjonalt råd for lærerutdanning. I tillegg har Utdanningsforbundet, Skolens landsforbund, Norsk Lektorlag og Norsk Skolelederforbund vært deltakere i strategiarbeidet som representanter for arbeidstakerorganisasjonene.

I intervjuundersøkelsen som denne rapport bygger på gir partene uttrykk for at denne partnerskapsmodellen har fungert godt til tross for at det er en komplisert struktur der deltakerne har forskjellige roller. Arbeidsformen har bidratt til å forankre strategien hos partnerskapets medlemmer og bidratt til å skape eierskap til strategiens målsetninger. En indikasjon på at partene er fornøyde med arbeidsformen er også at de besluttet å delta i den oppfølgende strategien «Kompetanse for kvalitet – strategi for etter- og videreutdanning for 2012 – 2015».

Kompleksiteten i partnerskapet understrekes av at majoriteten av partene er avhengig av støtte hos sine medlemmer og de mangler direkte instruksjonsmyndighet overfor sine medlemmer eller hverandre. Unntaket her er departementet og direktoratet som delvis har instruksjonsrett overfor kommunene. Utfordringen for et slikt partnerskap er dermed todelt. For det første krever det en koordinering med egne medlemmer og for det andre har partene delvis ulike interesser som må koordineres internt i partnerskapet.

Selv om utfordringen også gjelder for lærere, som representeres av sine arbeidstakerorganisasjoner i strategiarbeidet, blir denne utfordringen tydeligst for kommunene. KS kan informere og motivere kommuner til å delta i satsingen, men det er den enkelte kommune som skoleeier som skal betale deler av kostnaden ved, samt legge til rette for at lærerne kan delta i videreutdanning. Dette innebærer at selv om KS bidrar til å forankre et varig system for videreutdanning i kommunesektoren er det ingen garanti for at samtlige kommuner har anledning til å implementere den nasjonale strategien.

Den nasjonale ordningen er dyrere enn de allerede eksisterende lokale og regionale videreutdanningsordningene. Dette betyr at i kommuner der det allerede finnes et velfungerende videreutdanningstilbud, kan det føre til at færre lærere kan delta på den statlige ordningen sammenlignet med de lokale og regionale ordningene. Det finnes likevel eksempler på at summen av den kommunale og den statlige strategien har gitt flere deltakere enn det kommunene hadde før.

Partnerskapsmodellens suksess er knyttet til at medlemmene i partnerskapet har evnet å diskutere problemene som har dukket opp underveis. Dette er tydelig på flere områder, men det er især knyttet til finansieringsordningen. Mange kommuner har vært tydelige på at den kostnadsfordelingen «Kompetanse for kvalitet» la til grunn var for dyr for kommunene.

At dette er endret i strategien for 2012-2015 peker på at partene evner å lytte til de øvrige partene og løse problemer som oppstår underveis. Søknadsprosessen og den regionale profilen i strategien er også endret for å unngå utilsiktede konsekvenser knyttet til hvordan disse ordningene opprinnelig var utformet.

Strategiarbeidet har skapt en god dialog mellom de interessentene som på sikt kan sikre at lærerne har relevant kompetanse i alle de fag de underviser i. Gjennom partnerskapsarbeidet er det skapt et grunnlag for å utvikle feltet videre.

1.1.1 Strategien som styringsdokument

Som styringsdokument skiller strategien seg klart fra andre dokumenter slik som læreplaner eller opplæringsforskriften ettersom strategien ikke pålegger partene å delta. Dette er med andre ord ikke et statlig pålegg, men en fremforhandlet avtale mellom de ulike partene.

Selv om deltakelse i strategien i utgangspunktet er frivillig for kommunene og lærerne, gir den likevel føringer på deltakernes adferd. Dette gjelder både med tanke på hvilke fag som tilbys og på hvordan videreutdanningstilbudene finansieres. Kommunene som deltar i strategien må sette inn vikarer for de lærerne som gjennomfører videreutdanning og ta sin del av utgiftene. I tillegg gjør strategien at det er et større trykk på videreutdanning i fagene som prioriteres. Slik står deltakerne mindre fritt til å velge ut fag innenfor denne strategiperioden sammenlignet med den

forrige nasjonale strategien. Det er likevel et viktig poeng at det innenfor rammen av strategien for 2009-2012 er mulig å ta kurs også utenfor de prioriterte områdene.

For skoleeierne betyr dette ikke bare en styring av deres ressurser inn mot enkelte fagområder, men også bort fra kortere etterutdanningstilbud mot studiepoenggivende videreutdanningstilbud. Dette oppleves som et dilemma for enkelte kommuner fordi dette betyr at det er fåtall lærere som får langvarige videreutdanningstilbud, sammenlignet med etterutdanning som gir korte tilbud til mange.

For kommunene sees strategien tilbud i sammenheng med hvilke behov som finnes både med tanke på kompetansemangler og med tanke på forskriftsendringen som har funnet sted. Det ser dermed ut som om strategien fra kommunens side sees i sammenheng med øvrige endringer på utdanningsfeltet.

1.1.2 Prioriteringer og delmål

Den nasjonale strategien har bidratt til at flere lærere får et tilbud om videreutdanning. I løpet av strategiperioden 2009-2012 vil omlag 4000 lærere ha deltatt på videreutdanning.

Strategidokumentet inneholder ingen måltall knyttet til antallet lærere som deltar på videreutdanningstilbudet eller antall avlagt studiepoeng. Budsjettrammene som legges fra statlig side gjennom statsbudsjettet indikerer likevel noen mål knyttet til kvantitet. For budsjettåret 2011 var dette målet 2500 lærere. Dersom disse tallene blir lagt til grunn blir ikke de kvantitative målene for strategien nådd. Antall studenter har i hvert av strategiens leveår vært under dette tallet.

Interessen for å delta i strategien hos lærerne har vært høy. Årsaken til at antallet studenter ikke er høyere er knyttet til de gjennomførende partene og de økonomiske rammene de opererer innenfor.

Strategien har prioritert enkelte fag som vist i tabellen under. Disse er hovedsakelig matematikk, norsk/ samisk og engelsk, rådgivning og leseopplæring. I tillegg er også praktisk-estiske fag tilgodesett noe. For videregående skoler er kjemi, fysikk og yrkesfaglige programfag prioritert.

Evalueringen viser at de områdene som er prioritert i strategidokumentet også blir prioritert i praksis. 70 % av grunnskolelærerne deltar på videreutdanning innenfor norsk, matematikk,

engelsk, rådgivning og leseopplæring. For lærere i videregående skole er det de to prioriterte områdene fysikk og kjemi som er mest benyttet, mens yrkesfag ikke har blitt prioritert i tilsvarende grad.

Tabell 1 Faglig prioritering

Andel	Prioriterte fag
50 %	Norsk/samisk, matematikk, engelsk
20 %	Leseopplæring
30 %	Fysikk, kjemi, yrkesfaglige programfag, praktisk-estetiske fag, rådgivning
Kilde: Udir.no	

Prioriteringene er hovedsakelig begrunnet i to delvis overlappende utfordringer. Den første er knyttet til endringen i kompetanseforskriften i Opplæringsloven som slår fast at ved nyansettelser på ungdomstrinnet skal lærere som skal undervise i matematikk, norsk og engelsk kunne dokumentere faglig ferdypning på minst ett år i disse fagene. Dette kravet gjelder per i dag ikke for allerede tilsatte lærere. Men her er det varslet at det vil komme en endring i forskriften slik at dette også skal gjelde for allerede ansatte lærere. Målet er at lærerne skal undervise i de fagene der de har relevant fagkompetanse. Dette skaper behov innenfor de områdene der denne forskriften er eller vil bli skjerpet. Det vil i første omgang si innenfor kjernefagene matematikk, norsk/samisk og engelsk.

Det andre utvalgskriteriet er knyttet til det faglige behovet for kompetanse i nettopp disse fagene ettersom de er viktige redskapsfag også for andre fag. Disse to begrunnelsene henger imidlertid sammen med hverandre.

1.2 Finansieringsordningen

Strategien har bidratt til at flere lærere har fått tilbud om videreutdanning og at kompetansen har blitt hevet i skolen. Kjernefagene matematikk, engelsk og norsk/samisk er prioritert som forutsatt, selv om ikke alle studieplassene innenfor disse fagene har vært tatt i bruk. De praktisk-estetiske fagene har opplevd stor grad av undersøkning, men det er samisk som har hatt størst mangel på søkere. Per i dag er det ingen lærere som deltar på samisktilbudene (Klewe et. al. 2011).

De lokale behovene samstemmer ikke alltid med hvilke fag som prioriteres sentralt. Intervjuundersøkelse viser at dette likevel ikke er av

avgjørende betydning for kommunenes deltakelse i strategien. Det er gjennomgående stor enighet omkring prioriteringen av kjernefag som matematikk, engelsk og norsk. Noe lokal variasjon i behovene for videreutdanning er imidlertid tydelig, men ettersom søknadsordningen er blitt mer fleksibel og de fylkesvise begrensningene er opphevet, er det forventet at det blir større overenstemmelse mellom lokal etterspørsel og studietilbud.

Finansieringsordningen er som tidligere omtalt det tydeligste hinderet for kommunal deltakelse i strategien. Samtlige kommuner i intervjuundersøkelsen peker på at kostnaden per lærer er høy og flere kommuner sier de ikke har hatt anledning til å delta på grunn av kostnadene. Ettersom finansieringsordningen er endret i den kommende strategien antar vi at de mindre kostnadene for kommunene kan medvirke til å sikre den ønskede deltakelsen.

Samtidig har enkelte kommuner problemer med å skaffe nok vikarer til å dekke opp behovet når lærere er på videreutdanning. Det er derfor vanskelig å vurdere om endringen i finansieringsordningen alene er nok til å heve deltakelsen blant kommunene og lærerne.

Finansieringsnøkkelen har noen utilsiktede konsekvenser for de kommunene som har hatt et velfungerende system for videreutdanning fra før. For de områdene det gjelder, opplyses det fra noen av deltakerne i intervjuundersøkelsen at den nasjonale strategien ikke har gitt flere deltakere i videreutdanningstilbudene, mens andre opplyser at summen av den kommunale og den nasjonale strategien gir noe flere deltakere i dag enn de hadde før.

For noen av de største byene har den nasjonale strategien også gjort det mulig å bruke de kommunale videreutdanningsressursene på fag som ikke i like stor grad er dekket av strategien.

For disse kommunene har introduksjonen av den statlige ordningen imidlertid gjort det vanskeligere å motivere lærerne til å ta videreutdanning gjennom den regionale ordningen. Dette henger sammen med at den regionale ordningen fordrer en mye større egeninnsats for lærerne enn hva den nasjonale ordningen gjør.

For kommunene er dette som følge av et mindre behov for vikarer en billigere ordning som er enklere å administrere. Et dilemma for

kommunene som arbeidsgiver er at den statlige ordningen med vektlegging av videreutdanning er en ordning der få lærere får mye. I tidligere strategier der etterutdanning også har blitt vektlagt i tillegg til videreutdanning har mange lærere kunnet delta på mindre kurs. Dette oppleves av flere kommuner som en utfordring ettersom de må prioritere noen få lærere som mangler spesifikk kompetanse fremfor å gi alle lærerne noe faglig påfyll. Denne utfordringen knyttes også til at det er vanskelig å skape gode systemer for å spre kunnskapen enkeltlærere tilegner seg gjennom deltakelse i videreutdanningsstudier til de øvrige medlemmene av kollegiet.

Fra lærernes egen side er det ikke meldt at egenandelen på 20 % har vært et problem. Arbeidstakerorganisasjonene virker i hovedsak fornøyd med ordningen, selv om enkelte har uttrykt at det er en utfordring at den ikke når lektorer og andre som allerede har høy formalkompetanse. Enkelte har også uttrykt at det har vært en utfordring at deltakelse har medført mye reising for lærerne.

1.3 Oppsummering

Partnerskapsmodellen har bidratt til å skape dialog mellom premissgivende og de utførende interessentene innenfor videreutdanningsfeltet. Slik har strategiarbeidet lyktes med å etablere et eierskap til strategidokumentet blant partene til tross for at det er utfordringer knyttet til deltakelse i gjennomføringsfasen.

Finansieringsordningen har vært hovedutfordringen for kommunenes deltakelse. Denne ordningen er endret i den nye strategien. Endringen tolkes som et signal på at partnerskapsmodellen fungerer og at partenes innvendinger blir hørt av øvrige parter.

Strategien som styringsdokument har hatt en tydelig effekt, og partnerskapet bidrar til å bygge en felles forståelse av feltet og utfordringene. Slik strategien har vært utformet frem til og med skoleåret 2011/2012 har kombinasjonen av økonomiske insentiver og tilbud om videreutdanning på prioriterte områder bidratt til å utvikle et varig system for videreutdanning. For å sikre ytterligere deltakelse er det to mulige veier å gå: Dels å sikre videreutdanning og kompetanseheving gjennom forskriftsendringer og dels, slik strategidokumentet for 2012-2015 viser, å bedre de økonomiske rammene for kommunene.

Implementeringen av «Kompetanse for kvalitet – strategi for videreutdanning 2009-2012» har vist seg å bidra til og skape et varig system for videreutdanning der utfordringer kan diskuteres og forbedres underveis i strategiperioden. Modellen bidrar også til at partene får eierskap til strategien. Dette systemet kan på sikt bidra til å skape resultater i form av elevenes læring og motivasjon i grunnopplæringen, økt lærerkompetanse, økt status for læreryrket og styrke tilliten til skolens kvalitet.

Kapittel 2. Innledning

Formål

Formålet med *Kompetanse for kvalitet - strategi for videreutdanning* er å styrke elevenes læring og motivasjon i grunnopplæringen ved å øke lærernes faglige, fagdidaktiske og pedagogiske kompetanse gjennom målrettet og landsdekkende gjennomføring av videreutdanning. Strategien skal bidra til å øke læreryrkets status og styrke tilliten til skolens kvalitet.

Fra "Kompetanse for kvalitet – strategi for videreutdanning"

2.1 Bakgrunn og problemstilling

Statlige utdanningsmyndigheter, KS, lærerorganisasjonene, universiteter og høyskoler har gått sammen om å utvikle strategidokumentet: «Kompetanse for kvalitet – strategi for videreutdanning». Strategidokumentet skisserer rammene for videreutdanning av lærere, samt hvilken rolle de forskjellige partene skal spille i arbeidet for å realisere de målene strategidokumentet skisserer.

Denne rapporten er resultatet av evalueringen av selve strategiarbeidet og hvordan strategien har fungert. Det er hovedsakelig to elementer som rapporten tar for seg. Det ene er knyttet til selve målene strategidokumentet har skissert og hvorvidt de er oppnådd. Det andre er knyttet til hvordan strategien er gjennomført, herunder å peke på hva som hindrer at målene blir nådd.

Evalueringen er organisert rundt følgende tre elementer i strategiens innretning:

1. Prioriteringer og delmål
2. Partssamarbeid og rollefordeling
3. Finansiering og behov

Den første delen tar for seg målene i strategien og hvorfor de ble valgt ut, mens den andre delen handler om partenes roller og den tredje delen om hvordan finansieringsordningen har fungert, samt hvorvidt strategien dekker behovene for videreutdanning blant lærere. Avslutningsvis summeres funnene i rapporten opp.

1.1.1 Delmål og prioriteringer

Strategidokumentet inneholder noen prioriteringer og delmål for perioden 2009-2012. Delmålene er ikke kvantifisert i dette dokumentet. Vi vil undersøke utdanningsmyndighetenes arbeid med faglig prioritering og på hvilket grunnlag enkelte fagområder ble valgt ut og prioritert fremfor andre. I perioden 2009-2012 har strategien lagt opp til følgende prioritering av midlene:

Tabell 2 Faglig prioritering i strategidokumentet

Andel	Prioriterte fag
50 %	Norsk/samisk, matematikk, engelsk
20 %	Leseopplæring
30 %	Fysikk, kjemi, yrkesfaglige programfag, praktisk-estetiske fag, rådgivning

Kilde: Udir.no

Evalueringen skal her besvare følgende spørsmål knyttet til strategiens delmål og prioriteringer:

1. Blir delmålene nådd?
2. Hvordan prioriteres midlene? Faktisk prioritering i henhold til delmål (blir f. eks. norsk/samisk tilgodesett som forutsatt?)
3. Hva er grunnlaget for prioritering av fag?
4. Hvilke kriterier legges til grunn?

1.1.2 Finansiering

Finansiering har to hovedaspekter. For det første skal utvikling av studietilbudene finansieres. Dette har staten tatt det økonomiske ansvaret for. For det andre skal deltakelse i videreutdanning finansieres. I det varige systemet for videreutdanning stiller statlige utdanningsmyndigheter frikjøpte studie-

plasser til disposisjon. Finansieringsmodellen i «Kompetanse for kvalitet» har vært utformet slik at staten og lokal arbeidsgiver dekket 40 % hver av kostnadene ved å frigjøre lærerne fra egne arbeidsoppgaver. Læreren sto selv for de resterende 20 %.

Evalueringen har besvart følgende spørsmål i forbindelse med finansieringen av strategien:

5. I hvilken grad blir midlene prioritert som forutsatt?
6. Hvordan er forholdet mellom sentrale føringer og lokale behov? Og kan det føre til endrede prioriteringer?
7. Hvordan påvirker finansieringsordningen søkning og frafall til videreutdanning av lærere?
8. I hvilken grad er lærenes eget bidrag, de 20 %, med på å fremme deltakelse og fullføring av videreutdanning?
9. Fører tildelingene til realisering av studiepoeng som forutsatt?
10. Er det utilsiktede virkninger av finansieringsmodellen?

1.1.3 Parter og roller

Det er mange parter som har signert «Kompetanse for kvalitet.» Strategien sier noe om ansvars- og oppgavefordeling mellom partene. Vi har skilt mellom tre typer aktører: premissgivende (de nasjonale utdanningsmyndigheter), utførende (UH-sektoren og kommuner og fylkeskommuner) og de støttende aktører (KS og arbeidstakerorganisasjonene).

Evalueringen har besvart følgende spørsmål knyttet til partenes rolleforståelse og samhandling mellom partene:

- 1) Hvordan er partenes rolleforståelse og bevissthet på egen rolle i strategien?
- 2) Løser de fem partene sine respektive oppgaver?
- 3) Hvordan er samhandlingen mellom partene?
- 4) Er det avhengigheter mellom partene, og får det eventuelt konsekvenser for oppgaveløsning?

- 5) I hvilken grad opplever partene forpliktelse til strategiens oppdrag?
- 6) Er ansvarsformuleringene tilstrekkelig konkrete, eller kan de oppleves som mindre forpliktende intensjonserklæringer?

1.1.4 Strategien som styringsverktøy

Det siste punktet vi har undersøkt er knyttet til strategien som styringsverktøy. Denne delen av evalueringen har studert strategiens detaljingsnivå og konsekvenser av denne for oppgaveutførelsen. Strategien som overordnet dokument har også blitt vurdert.

2.2 Datakilder

Evalueringen har i hovedsak basert seg på tre ulike datakilder. Den viktigste kilden har vært intervjuer med representanter for partene som har signert strategidokumentet, samt kommuner og enkelte rektorer. I tillegg har vi samlet inn og studert en rekke policy-dokumenter som er relevante for videreutdanningsfeltet. Den tredje kilden er statistisk informasjon samlet inn fra Utdanningsdirektoratet og Fylkesmannen.

2.2.1 Intervjuer

Hoveddatakilden i dette evalueringsarbeidet har vært intervjuer med partene som har underskrevet strategien, samt en rekke kommuner og skoleledere.

Totalt har vi gjennomført semi-strukturerte intervjuer med representanter for samtlige parter som har deltatt i utformingen av og gjennomføringen av strategien for videreutdanning av lærere. Av de sju organisasjonene som har skrevet under på selve strategidokumentet er representanter for samtlige organisasjoner intervjuet.

I tillegg til å intervjuer KS' representanter i arbeidsutvalget, har vi intervjuet skoleeierne, kommunene, og enkelte skoleledere. Utvelgelsen av kommuner har fulgt en litt annen strategi. Skoleeierne har ansvar for gjennomføring av strategien gjennom å legge til rette for og delfinansiere videreutdanning. For å sikre at vi dekket ulike typer kommuner og faktorer som kan påvirke deltakelse i strategien, har vi lagt vekk på følgende utvelgelseskriterier:

- Størrelse, i antall innbyggere
- Geografisk spredning

- Sum mottatte midler til videreutdanning i 2010 fordelt på antall innbyggere

På et generelt plan har det vært et mål av at de utvalgte kommunene skulle kunne bidra til å gi gode svar som det er mulig å generalisere fra. For å nå dette målet har vi valgt ut kommuner som skårer noe ulikt på de ulike indikatorene ovenfor slik at utvalget dekker ulike typer kommuner. Ingen kommuner er valgt ut fordi de har spesielt gode eller dårlige resultater karaktermessig. Sogn og Fjordane er imidlertid godt representert fordi de har hatt et velfungerende system for videreutdanning allerede før denne strategien ble satt ut i live, samtidig som de har hatt stor variasjon i deltakelse i strategien fra år til år. Denne strategien for utvalgelse innebærer at de studerte kommunene i denne evalueringen representerer både positive og negative case, her forstått som kommuner med høy deltakelse i strategien og kommuner med lav deltakelse i strategien. Denne variasjonen gjør det mulig å si noe om hva som bidrar til henholdsvis lav og høy deltakelse i strategien.

Størrelsen på kommunen påvirker antallet skoler i kommunen, samt hvor spesialiserte tilbud skolene kan ha. Vi har derfor vektlagt denne variabelen i vår utvalgelse av kommuner og de deltakende kommunene varierer fra Selje i Sogn og Fjordane med i overkant av 2800 innbyggere til Oslo kommune med rundt 600 000 innbyggere.

Geografisk spredning er tatt med fordi dette har innflytelse på reisekostnader og dermed de totale kostandene til kommunene. Samtidig påvirker dette også lærerne fordi lengre reiseavstander vil kunne være en ulempe.

Det tredje kriteriet har vært å sikre en spredning i andel mottatte midler til videreutdanning. Dette er målt i forhold til folketall. Som det fremgår av tabellen nedenfor er det stor variasjon blant de valgte kommunene. Et viktig poeng her er at disse tallene er fra 2010, det er altså ikke tall fra det året vi har gjennomført evalueringen. Det er også slik at de kommunene som mottok mye i 2010 ikke nødvendigvis deltok i strategien i 2011.

Målet med denne utvelgelsen av kommunene er å lete etter mønstre på tvers av forskjellene mellom kommunene. En intervjuguide ble utarbeidet med utgangspunkt i de spørsmålene evalueringen skal besvare.

En liste over informantene er å finne i vedlegg 1.

Tabell 3 Oversikt over utvalgte kommuner

Kommune	Innbygger-tall	Tildelte midler i NOK per innbygger (2010)	Skole-ledere
Selje, Sogn og Fjordane	2810	42,7	Ja
Førde, Sogn og Fjordane	12207	7	Ja
Tjøme, Vestfold	4738	15,6	
Kongsvinger, Hedmark	17436	14,3	
Bergen, Hordaland	260392	0,3	
Oslo	599230	11,8	

Kilde: Oxford Research AS

Kapittel 3. Elementene i den nye strategien

3.1 Kompetanse for kvalitet

Strategien for 2009-2012 er først og fremst en strategi for videreutdanning. Bakgrunnen for dette valget var studier som viste at høy faglig kompetanse hos lærerne betyr mye for elevenes læring. I 2008 ble det publisert en rapport fra Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning om sammenhenger mellom lærerkompetanse og elevers læring (Nordenbo 2008). Rapporten var en litteraturstudie som ble gjennomført på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Studien fant at følgende tre kompetanser bidrar til læring hos barn og unge:

- Relasjonskompetanse: Dette handler om å kunne inngå en sosial relasjon til den enkelte elev.
- Reguleringskompetanse. Dette handler om kompetanse på klasseledelse og konfliktløsning.
- Didaktisk kompetanse: Dreier seg om å vite hvordan man underviser i det enkelte fag, slik at det bidrar til læring.

I skolen i dag antas det at 40 % av lærerne i grunnskolen ikke har faglig fordypning i de fagene de underviser i. Videre har bare en femdel faglig fordypning på minst ett år i de fagene de underviser i. Sett i sammenheng med betydningen av didaktisk kompetanse for barns læring er dette en utfordring.

I Strategidokumentet "Kompetanse for kvalitet – strategi for videreutdanning" vektlegges en profesjonsrettet videreutdanning som skal være på høyskole- og universitetsnivå og gi studiepoeng. Til forskjell fra etterutdanning av kortere varighet er videreutdanning vanligvis eksamensrettet og har et visst omfang som gir formell kompetanse i forhold til stillingsstatus og lønnsopprykk.

Målet er å styrke den faglige og pedagogiske kompetansen hos lærere i grunnskolen og videregående opplæring. Satsingen, som følge av strategien, skal gi deltakerne videreutdanning i et omfang på inntil 60 studiepoeng i det enkelte fag eller område. Studiet skal være rettet mot lærere som profesjonsutøvere. Videreutdanningen skal være praksisrettet og gjennomføres som delstudium i kombinasjon med lærerarbeid. Videreutdanningen skal i første rekke målrettes mot fagområder og

emner det på landsbasis særlig er behov for å styrke. Satsingen vil omfatte både de som ikke har fordypning i faget fra tidligere og de som har noe fordypning.

Denne devalueringen skal fokusere på selve strategien og strategidokumentets innretning.

3.1.1 Videreutdanning fremfor etterutdanning

Et viktig element i «Kompetanse for kvalitet» er skillet mellom etter- og videreutdanning. Stortingsmelding 31 (2007-2008). Meldingen drøfter hva som er god kvalitet i skolen og hva som bidrar til gode faglige resultater hos elevene. I tråd med Nordenbo (2008) vektlegger meldingen også betydningen av lærernes formalkompetanse for elevenes resultater.

Hovedmomentene fra Stortingsmeldingen er at for det første er lærernes formalkunnskap viktig for elevenes prestasjoner. Formalkompetanses betydning for elevprestasjoner er særlig stor innenfor fag som matematikk og norsk. For det andre har det vist seg at etter- og videreutdanning ikke gir samme utslag for lærernes kompetanse. Korte kurs, typisk for etterutdanning, gir lite kompetanseheving sammenlignet med studiepoenggivende kurs av lengre varighet.

Den nye strategien har tatt dette på alvor. Strategidokumentet innebærer derfor en spisset satsing på lærernes formelle kompetanse og ikke på kurs av kortere varighet ettersom effekten av slike kurs på elevenes prestasjoner ikke er stor.

Som følge av dette innebærer den nye strategien en vridning av midler bort fra etterutdanningskurs mot videreutdanningstilbud av omfang på 15 eller 30 studiepoeng.

3.2 Tilbudet

I 2011 var det bevilget omlag 300 millioner kroner til videreutdanning for lærere. Av disse gikk 80 millioner til studiestedene for å utvikle og tilby kurs.

Nøyaktig hvor mange tilbud som fins har variert noe fra år til år. Men for studieåret 2011-2012 var det 74 videreutdanningstilbud fordelt på 24 høgskoler og

universiteter over hele landet. De fleste studiene har et omfang på 30 studiepoeng og går over ett helt år. Det betyr at det avlegges 15 studiepoeng per semester.

For hver lærer som tar 30 studiepoeng får kommunene tildelt 50 000 kroner i støtte for å dekke vikarutgifter. Dette tilsvarer 40 % av kostnadene til en vikar. Kommunene skal dekke en tilsvarende del som staten, mens lærerne bidrar med 20 % gjennom egeninnsats.

Det varierer hvor mye hver enkelt kommune får tildelt, men ingen kommuner som deltar i strategien skal motta mindre enn 50 000 kroner, altså støtte til at én lærer kan ta et kurs på 30 studiepoeng.

3.3 Presentasjon av partene

Strategien er utformet av et partnerskap sammensatt av ulike grupperinger som alle har interesser inn mot videreutdanningsfeltet og skoleverket. Det er hovedsakelig offentlig forvaltning på ulike nivåer og arbeidstakerorganisasjoner som er representert. I tillegg kommer universitets- og høgskolesektoren.

Fra statlig hold er det Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet som har deltatt i strategiarbeidet. Kunnskapsdepartementet er den formelle parten i partnerskapet, men Utdanningsdirektoratet forvalter strategien på vegne av departementet. Kommunene har vært representert gjennom KS i selve strategiarbeidet. I gjennomføringsfasen har imidlertid kommunene selv som skoleeiere stått ansvarlig for videreutdanning av sine lærere.

Universitets- og høgskolesektoren har vært representert gjennom Nasjonalt råd for lærerutdanning i selve strategiarbeidet. I gjennomføringen er de enkelte universitetene og høgskolene som har stått for å utvikle faglige tilbud på forespørsel fra først Kunnskapsdepartementet og siden Utdanningsdirektoratet. Til sammen har UH-sektoren utviklet 91 tilbud.

Utdanningsforbundet, Skolenes landsforbund, Norsk Lektorlag og Norsk Skolelederforbund har vært

representantene for lærerne og skolelederne i arbeidet med å utvikle strategien.

Partene har deltatt både i selve utarbeidelsen av strategidokumentet og i gjennomføringsfasen har de deltatt i arbeidsgruppen kalt Samarbeidsgruppa. Denne gruppa har diskutert løpende utfordringer knyttet til strategiarbeidet som har dukket opp underveis.

3.3.1 Partenes roller

Strategidokumentet presenterer hvilke roller og plikter de ulike partene skal ha i gjennomføringen av strategien. Samtlige parter har ansvar for å utvikle strategien og fastsette mål og prioriteringer innenfor denne. I selve gjennomføringsfasen har de ulike partene noe forskjellige roller.

De statlige representantene for utdanningsmyndighetene skal bidra med finansielle ressurser for å sikre gjennomføringen av videreutdanningen. Dette innebærer både å delfinansiere vikarer (dekke 40 % av kostnadene) for deltakende lærere og kjøpe studieplasser ved landets universiteter og høgskoler. For det andre skal utdanningsmyndighetene bidra til å sikre at videreutdanningstilbudet har kvalitet og relevans. Videre har de en koordinerende funksjon i søknadsprosessen.

Kommunene og fylkeskommunene skal kartlegge behovene for kompetanseheving i sin organisasjon og lage planer for etter- og videreutdanning. På finansieringssiden skal kommunene også dekke 40 % av vikarutgiftene, samt reiseutgifter og utgifter til læremateriell. KS' oppgave i denne fasen er hovedsakelig knyttet til å forankre strategien hos sine medlemmer, samt motivere kommunene og fylkeskommunene til å delta i strategien.

Universitets og høgskolesektorens hovedoppgave er å utvikle gode faglige tilbud som er forskningsbaserte og som er relevante for strategien. Tilbudene skal være på inntil 60 studiepoeng.

Arbeidstakerorganisasjonenes hovedoppgave i gjennomføringsfasen er å sørge for at strategien blir forankret hos sine medlemmer og motivere medlemmene til å delta.

Kapittel 4. Delmål og prioriteringer – blir strategiens mål nådd?

1. Blir delmålene nådd?
2. Hvordan prioriteres midlene?
3. Hva er grunnlaget for prioritering av fag?
4. Hvilke kriterier legges til grunn?

4.1 Hva er målene?

Strategien er tydelig på hva som er delmålene. Målet med strategien er økt kompetanse i norsk og samisk, matematikk og engelsk. I tillegg er ungdomstrinnet prioritert. Samtidig skal også leseopplæring, og andre fag prioriteres etter lokale og nasjonale behov. Deltakelse fra alle kommuner og fylkeskommuner er også uttrykt som et eget mål.

Det er hovedsakelig norsk/samisk, matematikk, engelsk som er prioriterte fagområder. 50 % av midlene skal gå til disse fagene. 20 % skal gå til leseopplæring, mens 30 % av midlene skal fordeles på fysikk, kjemi, yrkesfaglige programfag, praktisk-estetiske fag og rådgivning. De første 50 prosentene er hovedsakelig knyttet til grunnskolen, men fysikk, kjemi og yrkesfaglige programfag er rettet mot lærere i videregående skole.

4.1.1 Hvorfor ble disse målene valgt?

Strategidokumentet begrunner valg av fagområder på to måter. For det første viser dokumentet til OECDs Economic Review fra august 2008 som anbefaler å investere i kompetansegivende videreutdanning. Her er det imidlertid matematikk, naturfag og teknologi som er trukket frem. I tillegg trekker dokumentet frem at høy faglig og pedagogisk kompetanse er en forutsetning for læring.

Det andre dokumentet trekker frem er at 40 % av lærerne i grunnskolen mangler faglig fordypning i de fagene de underviser i. For å bøte på dette problemet er det innført en endring i kompetanseforskriftene i opplæringsloven som stiller høyere krav til lærernes faglige kompetanse ved nyansettelser. Disse endringene innebærer blant annet at fra og med august 2008 skal alle som tilsettes i fagene norsk, matematikk og engelsk på ungdomstrinnet ha minst ett års fordypning i fagene.

Det er i tillegg varslet at det vil komme en ytterligere skjerping i denne forskriften. Den varslede endringen vil kreve at også allerede tilsatte lærere på ungdomstrinnet må ha faglig fordypning i norsk, matematikk og engelsk for å undervise i disse fagene. Disse endringene vil skape en stor etterspørsel for videreutdanning. Strategidokumentet gir derfor uttrykk for at det har vært naturlig å innrette innsatsen mot disse fagområdene.

Kriteriene for valget av fagområder slik de fremkommer i strategidokumentet synes dermed å være basert på både praktiske konsekvenser skapt av forskriftsendringer, samt faglige begrunnelser. De to begrunnelsene bør ikke sees uavhengig av hverandre, ettersom forskriftsendringen bygger på faglige begrunnelser.

Denne begrunnelsen for utvelgelse av fag er godt forankret hos partene bak strategien. Samtlige representanter for de ulike partene trekker i intervjuene frem behovet for faglig kompetanse som et viktig kriterium for de prioriteringene som ble gjort i strategien.

Det er også stor enighet om at norsk, engelsk og matematikk er kjernefag hvor det er spesielt viktig at lærerne har den nødvendige fagkompetansen. Dette henger sammen med at gode kunnskaper for elevene i disse fagene også påvirker deres prestasjoner i andre fag.

De fleste informantene trekker også frem endringene i opplæringsloven som en viktig årsak til at kompetansebehovet i grunnskolen nå øker. Dette sees også i sammenheng med innføringen av Kunnskapsløftet. Dette innebærer en praktisk utfordring for skolene, ettersom det er ventet at mange kommuner og skoler vil mangle kompetente lærere. Ettersom forskriftsendringen i første omgang favner engelsk, norsk og matematikk, bidrar også dette til at informantene ser at behovet for faglig heving er størst innenfor disse områdene.

Bildet er likevel ikke entydig her. Blant arbeidstakerorganisasjonene er det naturlig nok et fokus på hva dette vil bety for deres medlemmer. Mens alle er enige om at det er faglige kriterier som ligger til grunn for at fagene norsk, matematikk og

engelsk er særskilt utvalgt, varierer det hvordan de ulike organisasjonene ser på de praktiske behovene for kompetanseheving. Enkelte av organisasjonene som organiserer allmennlærere er opptatt av at det er politiske endringer som har ført til det økte behovet for formell kompetanse. Norsk Lektorlag er på sin side mer opptatt av faglige begrunnelser og betydningen av høy faglig kompetanse i seg selv.

På tvers av disse uenighetene er det likevel enighet om at det er mangel på formell kompetanse innenfor disse fagområdene. Én informant henviste til det han kalte PISA-sjokket og hvordan de internasjonale undersøkelsene viste at mange elever hadde dårlige resultater på prøvene og at mange lærere underviste i fag der de manglet faglig kompetanse.

Enkelte grupper av informanter har påpekt at det også er mangel på fagkompetanse innenfor andre fagområder. Både praktisk-estetiske fag og fremmedspråk utover engelsk har blitt trukket frem som områder der det vil bli stort behov for fagkompetanse i løpet av de kommende årene. Det er også noen som ønsker at basisferdigheter i regning på barnetrinnet burde styrkes.

Blant kommunene er det ett fagområde som er gjennomgående etterspurt og det er klasseledelse. Fire av de seks undersøkte kommunene trakk frem dette som et område de satset på, men som likevel ikke var dekket av strategien. Dette til tross for at, slik kommunenes representanter argumenterte, dette er et fagområde som har stor innvirkning på elevenes prestasjoner.

4.2 Blir delmålene nådd?

I selve strategidokumentet «Kompetanse for kvalitet» er ikke delmålene kvantifisert. Det vil si at strategien ikke sier noe om hvor mange lærere som skal delta eller hvor mange studiepoeng som skal avlegges. Det foreligger likevel noen måltall knyttet til antall lærere i videreutdanning. Høsten 2010 skulle det være plasser til 2500 deltakere (Prop. 1 2010-2011). For studieåret 2011/2012 har det vært avsatt plasser til inntil 2500 lærere. Til dette er det for 2011 bevilget 201 millioner kroner fra statlig hold i forbindelse med strategien. Disse midlene går til å dekke statens andel av vikarutgiftene.¹

¹ <http://www.udir.no/Utvikling/Etter-og-videreutdanning/Videreutdanning3/Informasjon-om-tildeling-av-midler-til-videreutdanning-i-2011-kap-226-post-21/>

Målet om 2500 deltakere har foreløpig ikke blitt nådd. For studieåret 2010-2011 var det omtrent 1650 påmeldte deltakere, men ikke alle søkerne var til de frikjøpte plassene. Som det fremgår av tabell 3 var det totalt 1414 lærere som fikk tildelt plass dette skoleåret.

258 kommuner og fylkeskommuner deltok i studieåret 2010-2011 i den statlige ordningen. Det betyr at litt i underkant av 190 kommuner og fylkeskommuner ikke deltok². I tillegg kommer de private skoleeierne, samt norske skoler i utlandet. Det er verdt å merke seg at antallet deltakere steg fra 2009 til 2010. Høsten 2009 var det i overkant av 1200 studenter som fikk tildelt en av de statlig frikjøpte plassene. Tilsvarende tall for 2010 var i overkant av 1400 lærere.

Det er likevel klart at deltakelsesmålene ikke er nådd, og høsten 2011 var i underkant av 1000 studieplasser fremdeles ubrukt. Heller ikke målet om at alle kommuner og fylkeskommuner skulle delta er nådd. Prop 1 (2010-2011) slår likevel fast at det har vært relativt godt samsvar mellom søkingen til studieplassene innenfor engelsk, matematikk og norsk.

Hagen og Nyen (2009) slo fast at den forrige strategien «Kompetanse for utvikling» medførte en økende grad av styring innenfor videreutdanningsfeltet i retning av bestemte fag. Dette bekreftes også i Oxford Researchs tidligere rapport «Utbytte av videreutdanning» (2011). Denne evalueringen av lærernes deltakelse i «Kompetanse for kvalitet» viser at blant grunnskolelærerne er det hele 90 % av lærerne som gjennomfører videreutdanning innenfor fagene matematikk, engelsk, norsk, leseopplæring og rådgivning. De prioriterte fagene i strategien er dermed i svært stor grad også de fagene flest lærere faktisk gjennomfører videreutdanning innenfor.

Tabell 4: Deltakelse for grunnskolelærere (i prosent av total) innenfor de ulike fagområdene.

Fag	2009	2010
Norsk	19 %	14 %
Engelsk	13 %	11 %
Matematikk	21 %	21 %
Leseopplæring	18 %	22 %
SUM	71 %	68 %

Kilde: Utdanningsdirektoratet og Oxford Research AS

² Tallene i tabell 3 inneholder ikke samtlige kommuner for 2009 og 2010, men de kommunene og fylkeskommunene som har rapportert til Utdanningsdirektoratet.

Tallene fra Utdanningsdirektoratet viser samme trend, selv om tallene er noe annerledes. Omtrent 70 % av de deltagende grunnskolelærerne tar studier i fagene norsk, engelsk, matematikk og leseopplæring. I hele perioden er det 4 lærere som kommunene har oppgitt at studerer samisk. Med unntak for samisk, er det tydelig at prioriteringene av enkelte fagområder har gitt de ønskede resultatene. Tabell 5 viser hvordan lærerne i grunnskolen fordeler seg på de ulike studietilbudene.

Tabell 5: Lærere i grunnskolen: Angi hvilket fag du tar videreutdanning i nå*.

	Antall	Prosent
Norsk 1	32	7 %
Norsk 2	40	9 %
Engelsk 1	31	7 %
Engelsk 2	32	7 %
Matematikk 1	30	7 %
Matematikk 2	48	11 %
Leseopplæring 1	66	15 %
Leseopplæring 2	68	15 %
Fysikk 1	1	0 %
Kjemi 1	1	0 %
Mat og helse 1	3	1 %
Mat og helse 2	7	2 %
Grunnleggende ferdigheter i matematikk (Yrkesfag)	1	0 %
Prosjekt til fordypning (Yrkesfag)	1	0 %
Rådgivning 1	31	7 %
Rådgivning 2	30	7 %
Kunst og håndverk 1	2	0 %
Kunst og håndverk 2	10	2 %
Musikk 1	5	1 %
Musikk 2	6	1 %
Mat og helse 2	1	0 %
Kroppsøving 1	5	1 %
Totalt	451	100 %

*Tallene er hentet fra Deltakerundersøkelsen 2011, Oxford Research. Undersøkelsen omfatter kun de statlig frikjøpte plassene.

Hos lærere i videregående skole er det fysikk og matematikk som er de mest populære fagene. Matematikk følger deretter, og det er noen studenter på mat og helse samt enkelte yrkesfag. Det totale bildet er at realfagene dominerer her, noe ikke er overraskende ettersom det hovedsakelig er disse fagene som tilbys innenfor rammene av strategien. Tabell 6 viser hvordan lærerne fordeler seg på de ulike studietilbudene.

Tabell 6: Lærere i videregående opplæring: Angi hvilket fag du tar videreutdanning i nå*.

	Antall	Prosent av lærere der har besvart spørsmålet (n = 166)
Norsk 1	2	1 %
Engelsk 1	2	1 %
Engelsk 2	1	1 %
Matematikk 2	8	5 %
Fysikk 1	10	6 %
Fysikk 2	19	11 %
Kjemi 1	8	5 %
Kjemi 2	20	12 %
Mat og helse 2	1	1 %
Grunnleggende ferdigheter i matematikk (Yrkesfag)	12	7 %
Mat, ernæring og helse for ulike befolkningsgrupper (Yrkesfag)	5	3 %
Vurdering av yrkeskompetanse i skole og bedrift (Yrkesfag)	19	11 %
Prosjekt til fordypning (Yrkesfag)	8	5 %
Restaurant- og matfag (Yrkesfag)	2	1 %
Teknikk og industriell produksjon (Yrkesfag)	4	2 %
Bygg- og anleggsteknikk (Yrkesfag)	1	1 %
Rådgivning 1	15	9 %
Rådgivning 2	23	14 %
Kroppsøving 1	3	2 %
Kroppsøving 2	3	2 %
Totalt	166	100

*Tallene er hentet fra Deltakerundersøkelsen 2011, Oxford Research. Undersøkelsen omfatter kun de statlig frikjøpte plassene.

4.2.1 Kommunenes deltakelse

Tabell 4 viser at det er noe variasjon i kommunenes deltakelse fra år til år. Tallene fra Utdanningsdirektoratet viser at i 2009 deltok 1227 lærere i denne ordningen. Tilsvarende tall for 2011 viser at 1414 lærere deltok. Deltakelsen i prosent av antallet kommuner og fylkeskommuner har likevel holdt seg stabilt, med henholdsvis 65 og 63 % deltakelse. Til å være en frivillig ordning er dette en høy deltakelse.

Finansieringsordningen og geografi er to hinder for kommunal deltakelse i strategien. Samtlige kommuner i intervjuundersøkelsen peker på at kostnaden per lærer er høy og flere kommuner sier de ikke har hatt anledning til å delta på grunn av kostnadene. Samtidig har enkelte kommuner problemer med å skaffe nok vikarer til å dekke opp behovet når lærere er på videreutdanning.

Finansieringsnøkkelen har noen utilsiktede konsekvenser for de kommunene som har hatt et velfungerende system for videreutdanning fra før. For noen av de største byene har den nasjonale strategien gjort det mulig å bruke de kommunale videreutdanningsressursene på fag som ikke i like stor grad er dekket av strategien. Utfordringen for kommuner som også tilbyr lærerne å delta på kurs som ikke faller inn under den nasjonale ordningen har vært at det er vanskelig å motivere lærerne til å ta videreutdanning gjennom andre ordninger.

Dette henger sammen med at den regionale ordningen fordrer en mye større egeninnsats fra lærerne enn hva den nasjonale ordningen gjør. For kommunene er dette som følge av et mindre behov for vikarer en billigere ordning som er enklere å administrere.

En siste utfordring for kommunene er knyttet til deres rolle som arbeidsgivere som skal foreta en utvelgelse av hvilke lærere som skal få delta på de statlig subsidierte tilbudene. I tidligere strategier der etterutdanning også har blitt vektlagt har kommunene kunnet sende mange lærere på kurs av få dagers varighet. Et dilemma for kommunene som arbeidsgiver er at den statlige ordningen med vektlegging av videreutdanning er en ordning der få lærere får delta på det som oppleves som en svært gunstig ordning. Dette oppleves av flere kommuner som en utfordring ettersom de må prioritere noen få lærere som mangler spesifikk kompetanse fremfor å gi alle lærerne noe faglig påfyll.

Tabell 7 Oversikt over antall deltakende kommuner, fylkeskommuner og lærere

	Antall skoleeiere som deltar	Antall kommuner og fylkeskommuner som:		% kommuner/fylkeskommuner som deltar	Antall lærere	
		Deltar	Deltar ikke		Grunnskole	Totalt
2009	532	275	148	65 %	1079	1227
2010	504	258	152	63 %	1123	1414
2011				51 % *	521*	

Kilde: Oxford Research AS og Utdanningsdirektoratet

* Andel kommuner som deltar av et utvalg på 9 fylkeskommuner. 8 av 9 fylkeskommuner deltok. Til sammen inneholder utvalg 224 kommuner, eller like over halvparten av de norske kommunene.

Kapittel 5. Rollefordeling og organisering av samarbeidet

Evalueringen skal besvare følgende spørsmål om rollefordelingen:

- 1) Hvordan er partenes rolleforståelse og bevissthet på egen rolle i strategien?
- 2) Løser de fem partene sine respektive oppgaver?
- 3) Hvordan er samhandlingen mellom partene?
- 4) Er det avhengigheter mellom partene, og får det eventuelt konsekvenser for oppgaveløsning?
- 5) I hvilken grad opplever partene forpliktelse til strategiens oppdrag?
- 6) Er ansvarsformuleringene tilstrekkelig konkrete, eller kan de oppleves som mindre forpliktende intensjonserklæringer?

5.1 Partnerskapet bak strategien

Ettersom det er mange parter som må koordineres for at et slikt kompetanseløft kan gjennomføres, er strategidokumentet utformet av partene i samarbeid og deretter undertegnet av alle partene. Dette partnerskapet består da av parter med klart definert ansvar og oppgaver for å få gjennomført strategien og nå definerte de målene.

De ulike partene som er definert i strategien er de nasjonale utdanningsmyndighetene, kommuner og fylkeskommuner representert ved KS, arbeidstakerorganisasjonene og universitets- og høyskolesektoren. Disse kan grovt deles inn i tre ulike kategorier:

Premissgivende aktører

Utførende aktører

Støttende aktører

5.2 Rolleforståelse

Rolleforståelsen mellom partene synes å være tydelig og de ulike partene har klare forventninger til egen og andres rolle. Partenes rolleforståelse er likevel ikke statisk, og partene uttrykker at de ser sin rolle som forskjellig i selve strategiutformingsfasen sammenlignet med i gjennomføringen av strategien. Dette uttrykkes også i strategidokumentets gjennomgang av partenes plikter, der alle er forpliktet til å delta i selve utformingen av strategien og slutte opp om denne, men der partene har ulike roller i gjennomføringen av strategien.

Den største forskjellen her er kommunenes rolle. De er representert ved KS i strategiarbeidet, men det er kommunene selv som har den sentrale rollen som delfinansier og tilrettelegger i selve gjennomføringen.

Intervjuundersøkelsen viser at kommunene er bevisst sitt ansvar for kompetanse i skolen. De er likevel opptatt av å balansere forventningene i strategien med sitt øvrige ansvar som arbeidsgivere. Dette innebærer en mulig målkonflikt knyttet til fordelingen av kompetansehevingsmidler. Fra kommunens side fremheves det særlig at kostnadene knyttet til deltakelse i strategien er så høye at det innebærer å bruke en stor andel av kompetansehevingsbudsjettet på én enkelt lærer. For mindre kommuner kan dette bety at de øvrige lærerne får et redusert tilbud. Kommunenes representanter får her støtte av Skolelederforbundet som også påpeker at det er viktig at skoleeierne ivaretar hele kollegiets behov. De peker på at det i fra deres side er viktig at så mange som mulig får delta i videreutdanning.

Enkelte grupper har i intervjuundersøkelsen gitt uttrykk for at det har vært en utfordring for de statlige representantene at partnerskapsmetodikken innebærer en ny måte å styre på for utdanningsmyndighetene. Innenfor denne modellen skal partene løse problemer i fellesskap. Dette innebærer at tradisjonelle hierarkiske styringsformer ikke enger seg i en partnerskapsmodell.

5.2.1 Avhengighet og oppgaveløsning

Intervjuundersøkelsen viser at partene i strategisamarbeidet er enige om at de er likeverdige og at det slik sett ikke er enkelte parter som er viktigere enn andre.

I selve gjennomføringen av strategien er det annerledes. Her er det tydelig at partene er avhengig av at alle løser sine oppgaver. Det foreligger dermed et gjensidig avhengighetsforhold der det påvirker alle dersom én part ikke ønsker å delta. I praksis innebærer det at flere parter de facto har vetorett i gjennomføringsfasen.

Enkelte skoleeiere har valgt å benytte seg av muligheten til ikke å delta. Dette betyr da at flere kommuner ikke sender lærere på noen av de statlige videreutdanningstilbudene.

Lærerne kan også la være å benytte seg av strategiens tilbud og dermed har også de en avgjørende rolle i hvorvidt strategiens mål blir nådd. Få lærere har valgt ikke å delta i strategien, noe som antakeligvis henger sammen med at strategien oppfattes som god fra lærernes side. Enkelte kommuner rapporterer likevel at det har vært tilfeller der lærere ikke har ønsket å delta på grunn av familiesituasjon og lang reisevei.

Intervjuene gjør det klart at det er bred enighet om at kommunene som skoleeiere sitter med nøkkelen til å lykkes slik strategien er utformet. Det er de som skal tilrettelegge for fravær i fra undervisning og som har ansvaret for å dekke inn vikarkostnader. Det er også til kommunene det har vært knyttet størst utfordringer. Uten at kommunene følger opp og sørger for at lærerne får fri, er det vanskelig å kunne se hvordan strategien kan lykkes.

I tråd med dette er det enkelte parter som mener at kommunene og KS ikke utfører oppgavene sine på en tilfredsstillende måte. Arbeidstakerorganisasjonene varierer i sitt syn på hvordan de mener kommunene ivaretar sin rolle. Utdanningsforbundet er klart i sin kritikk av kommunene.

Når det kommer til hva dette problemet bunner i, er det stor variasjon mellom partene synspunkter. Enkelte vektlegger at de økonomiske rammene for kommunene er for trange, andre mener at noen kommuner av ulike grunner ikke ønsker å delta i strategien og at de ikke vektlegger formell fagkompetanse så høyt som ønsket.

5.3 Samhandling

Hovedsakelig har samhandlingen fungert godt i strategifasen. Intervjuene viser at samtlige medlemmer i hovedsak er fornøyd med arbeidsformen. De vektlegger at det har vært en åpen og god dialog mellom partene.

Den innledende fasen har dreid seg om å komme til enighet rundt strategiens utforming. Dette har lyktes for partene. Intervjuene viser at det har tatt noe tid å få arbeidet til å fungere slik det gjør i dag. Som enkelte parter har uttrykt, var interesseforskjellene tydeligere i starten av arbeidet. Men gjennom arbeidet med strategien har det utviklet seg en gjensidig respekt for at partene representerer ulike interesser og grupperinger. Dette betyr ikke at det er fullstendig enighet om hvordan veien videre skal se ut, men det er tydelig at partene har utviklet et eierskap til den strategien de har bidratt til å utforme.

Samarbeidsgruppa for strategien har hatt jevnlige møter også igjennom hele strategiperioden. I disse møtene har problemer som har dukket opp underveis blitt diskutert og mange har også blitt løst. Det ser ut til at det har vokst frem en forståelse av de ulike partenes behov i partnerskapet som har bidratt til at problemer løses underveis. Ett eksempel er finansieringsordningen som nå vedtatt er endret i strategidokumentet for 2012-2015. Men også problemer knyttet til søknadsprosedyrene og regionalisering av tilbudene har blitt forbedret. Dette har gjort at strategien har blitt mer fleksible og mer tilpasset de lokale og regionale utfordringene underveis i perioden.

Denne prosessen med endringer i strategien som følge av behandling i partnerskapet viser styrken ved denne arbeidsformen. Partene har evnet å se utfordringer i strategiens utforming og endret disse, både gjennom mindre endringer underveis og gjennom revidering av enkelte problemområder i forbindelse med utformingen av strategien for 2012-2015.

5.4 Forpliktelse

Partene er tydelig på at strategien er forpliktende overfor dem. Dette henger sammen med at det er bred enighet om de målsetningene strategien drar opp.

Strategidokumentet kan i motsetning til forskriftsendringer eller lovendringer ikke pålegge partene å gjøre noe. Der kommunene eksempelvis er pålagte å følge læreplaner, er de ikke i samme grad pålagt å delta i strategien.

Igjen er dette tydeligst for kommunene. Flere kommuner har benyttet seg av muligheten til ikke å delta i strategien. De intervjuede kommunene er enige i strategiens intensjoner om å heve kompetansen blant lærerne, men de peker på at kostnadene ved deltakelse er høye.

Kommunene er enige i at de prioriterte fagene er viktige, men det er likevel ikke alle som mener at de har behov innenfor disse fagområdene. I strategiens første år ble plassene i stor grad tildelt kommunene. Dette medførte at flere kommuner ikke ønsket å delta fordi de ikke hadde behov for økt fagkompetanse innenfor de områdene de fikk studieplasser. Tildelingen av plasser ble avskaffet etter første året. Det er likevel tydelig at mange kommuner ikke er klar over at de i dag har mulighet til å sende lærere på kurs som ikke er blant de prioriterte fagene i strategidokumentet. Det kan tenkes at dette påvirker kommunenes deltakelse.

Det er viktig å påpeke at manglende deltakelse ikke nødvendigvis er utslag av boikott fra kommunenes side, men at det er dyrt samtidig som ikke behovene for kompetanse er like alle steder. Det er dermed mulig å se på strategien som forpliktende uten å delta i den, fordi kompetansebehovet ikke er like stort i alle kommuner.

Hvorvidt formuleringene i strategien er tilstrekkelig konkrete avhenger av hvordan strategiens målsetninger blir bedømt. En første tilnærming er å se på målsetningene i strategidokumentet. Her er det tydelig at målet med strategien er å øke lærernes kompetanse og bidra til å skape et varig system for videreutdanning. I så måte ser dokumentet ut til å ha nådd sine målsetninger og slik vært tilstrekkelig forpliktende i sine formuleringer. Målet om at alle kommuner og fylkeskommuner skal delta, er likevel ikke nådd.

Dersom målsetningen utelukkende skal sees på som å nå budsjettammene på 2500 deltakere, er det tydelig at målet ikke er nådd. En endring i forskriftene om opplæring ville her kunne tvunget lærere og skoleeiere til å delta.

Vi mener at ut ifra strategidokumentet, der kvantitet ikke er et mål, er det mer rimelig å tolke spørsmålet i lys av den første tilnærmingen. Dette understrekes også av at strategien er blitt til gjennom et partnerskap, der målet har vært å komme frem til en strategi det er bred enighet om, og ikke anvende seg av mer tradisjonelle hierarkiske styringsformer.

Når vi ser bort fra selve spørsmålet om deltakelse og heller ser på prioriteringene av fagområder, er det tydelig at strategien har vært forpliktende. Videreutdanningsmidlene blir tydelig kanalisert mot de prioriterte fagene, og 90 % av lærerne deltar på studier innenfor disse fagområdene ifølge «Utbytte av videreutdanning» (Klewe et. Al. 2011).

Kapittel 6. Finansieringsordningen

1. I hvilken grad blir midlene prioritert som forutsatt?
2. Hvordan er forholdet mellom sentrale føringer og lokale behov? Og kan det føre til endrede prioriteringer?
3. Hvordan påvirker finansieringsordningen søkning og frafall til videreutdanning av lærere?
4. I hvilken grad er lærenes eget bidrag, de 20%, med på å fremme deltakelse og fullføring av videreutdanning?
5. Fører tildelingene til realisering av studiepoeng som forutsatt?
6. Er det utilsiktede virkninger av finansieringsmodellen?

6.1 Prioriteringer og lokale behov

Innenfor strategien har ønsket om 2500 lærere på videreutdanning som skissert i statsbudsjettet ikke blitt nådd. Men, fordelingen mellom fagområdene ser likevel ut til å ha blitt som forutsatt i strategidokumentet.

På et overordnet plan er det tydelig at strategien har medført en spissing av satsingen på etter- og videreutdanning. Denne spissingen har to dimensjoner der den første er at dette er en strategi for videreutdanning. Det betyr da at etterutdanningstilbud, her forstått som korte kurs som ikke er studiepoenggivende, ikke gis støtte. Den andre dimensjonen er knyttet til fagområder, der matematikk, norsk og engelsk, samt enkelte andre fagområder, prioriteres over andre fag.

Deltakerundersøkelsen fra 2011 (Klewe et. al. 2011) viser at 90 % av lærerne fra grunnskolen deltar på tilbud innenfor de prioriterte fagområdene (matematikk, engelsk, norsk/samisk, leseopplæring og rådgivning).

Når vi ser på kommunene er bildet noe annerledes. For det første er det flere kommuner som ikke deltar, og for det andre er det noen forskjeller i de lokale behovene som også kan påvirke fordelingen

av midlene på lokalt plan. Blant de kommunene som har deltatt i intervjuundersøkelsen er det generell enighet om at de prioriterte fagene er viktige for skolen. Dette betyr ikke at behovene innenfor disse fagene er like stort i alle kommuner.

Av de intervjuede kommunene er det flere som mener at de ikke har mangel på formell kompetanse innenfor de prioriterte områdene og at dette også er en årsak til at de eventuelt ikke deltar i strategien. På lokalt plan har dette gitt seg utslag i at enkelte kommuner har unnlatt å delta i strategien fordi de i strategiens tidlige fase ble tildelt plasser innenfor fagområder der de ikke hadde behov. Det kan tenkes at dette betyr at enkelte fagområder blir mindre representert i strategien og at dette betyr at midlene ikke prioriteres som forutsatt. Deltakerundersøkelsen viser imidlertid at det er god spredning innenfor de prioriterte fagområdene. På nasjonalt plan er det derfor grunn til å tro at midlene prioriteres i tråd med strategidokumentet. Ett unntak er her samisk, der deltakerundersøkelsen viser at ingen lærere deltar.

Variasjonene i de lokale behovene for videreutdanning har flere årsaker. For det første er det forskjeller i hva slags videreutdanningstilbud kommunene har deltatt i før strategiperioden. Av de seks kommunene i intervjuundersøkelsen er det hele fem som mener de hadde et velfungerende system for videreutdanning forut for at den nasjonale strategien ble iverksatt. Store kommuner som Bergen og Oslo har egne avtaler med høgskolene i byene om studiepoeng-givendekurs. Disse lokale ordningene har et relativt stort antall lærere benyttet seg av. I Bergen opplyses det om at 42 lærere tar 15 studiepoeng i 2011/2012 og Oslo var det rundt 80 deltakere på en lignende ordning i samme tidsperiode. Også mindre kommuner har lyktes i å etablere regionale videreutdanningstilbud. Sogn og Fjordane er ett eksempel på dette.

Felles for disse kommunene er at behovene for å delta i en nasjonal strategi er mindre enn for øvrige kommuner. Samtidig betyr den statlige strategien at det er mulig å bruke de lokale ordningene til å supplere innenfor andre fagområder enn de som prioriteres i strategien.

Kommunene er også opptatt av at det er de selv som har størst kunnskap om sine behov. Det er en

utfordring som blir tydelig i de kommunene der de lokale behovene er andre enn de områdene strategien prioriterer.

I noen kommuner er snarere det lokale behovet knyttet til nyrekruttering av lærere enn til videreutdanning. Spesielt i distriktskommunene er det et «skrikende behov for nye lærere,» slik en av informantene uttrykte det. I disse kommunene er det derfor ønsket om å etablere desentraliserte ordninger for lærerutdanning som er i fokus og ikke videreutdanning.

For kommunene er det ytterligere ett element som påvirker deres deltakelse i strategien og det er geografi. Informantene peker på at det er en utfordring at mange av tilbudene i den nasjonale strategien innebærer at deltakerne må reise langt. Dette medfører ekstra kostnader for kommunene, samt private kostnader for lærerne blant annet knyttet til det å være borte fra familie. Dette problemet styrkes av at det i strategien har vært satset på at kun de sterkeste fagmiljøene skal kunne tilby statlig finansierte videreutdanningstilbud. Denne utfordringen har ingen klar løsning, men innebærer en avveining mellom behovet for å sikre høy kvalitet på studietilbudene og få med så mange deltakere som mulig.

Opphevelsen av de fylkesvise begrensningene på studieplasser, samt endring i søknadssystemet, vil bidra til at reisebelastningen reduseres. I tillegg vil dette bidra til økt overensstemmelse mellom lokal etterspørsel og studietilbudet.

6.2 Finansieringsordningen

Finansieringsordningen er det største hinderet for kommunal deltakelse i strategien. Det er stor enighet blant alle intervjuede, både skoleeiere og skoleledere, samt skolelederforbundet, om at de økonomiske rammene er for trange. Ordningen i den strategiperioden som nå går ut har vært at kommunen skal stå for 40 % av utgiftene knyttet til vikarer. Blant de kommunale representantene hevdes det at det reelle utgiftsnivået er høyere enn det strategien skisserer. Utgiftene som kommer i tillegg er knyttet til læremateriell og reisekostnader i forbindelse med samlinger. De høye utgiftene for kommunene gjør at både de små og de større kommunene vegrer seg for å delta, selv om de små muligens opplever dette som et større problem sett i forhold til de store.

Det er også en geografisk dimensjon her. Små distriktskommuner har forholdsvis større utgifter til reise enn sentrale kommuner. Mindre distriktskommuner har også problemer med å få tak i kompetente vikarer som kan undervise.

I de minste kommunene er budsjettene for kompetanseheving små. I intervjuundersøkelsen er det flere som påpeker at deltakelse i strategien betyr at store deler av kompetanshevingsmidlene da brukes på én person.

For enkelte kommuner er det også en avveining mellom å bruke mye på få og mindre på mange. Denne utfordringen henger sammen med at strategien bare satser på videreutdanning og ikke etterutdanning. Problemet er ikke begrenset til de små kommunene, også de store kommunene i undersøkelsen er klare på at satsingen på videreutdanning går ut over kurstilbudet til de øvrige lærerne som ikke deltar på de statlige videreutdanningstilbudene. En kommune peker også på at det er en avveining mellom antall lærere på videreutdanning og hvor mange lærerstillinger kommunen har råd til. Det betyr at det i noen tilfeller kan være slik at videreutdanning kan gå på bekostning av antall lærere i skolen.

Lærerne skal i den nåværende ordningen dekke 20 % av kostnadene til vikarer. Dette ser ikke ut til å være noe problem, og ingen av partene vi har intervjuet har ment at egenandelen har vært for høy. Tvert i mot ser det ut til at ordningen har blitt godt mottatt blant lærerne og deres fagorganisasjoner.

6.2.1 Forutsigbarhet og frihet

For universitets- og høgskolesektoren (UH) har den nasjonale strategien betydd økt forutsigbarhet. Slik ordningen fungerer i dag, velger Utdanningsdirektoratet ut hvilke tilbud som skal gis. UH-sektoren står deretter for den konkrete utformingen av tilbudet, samt gjennomføringen. For dette får studiestedene 600 000 per kurs. Beløpet dekker ti studenter og fra og med den ellefte studenten økes beløpet med 19 000 kroner per student.

For sektoren som helhet betyr det at uavhengig av antall studenter, får studiestedet et visst beløp for å utvikle og tilby kurset. Dersom det er svært få studenter skal deler av beløpet brukes til etterutdanningstilbud innenfor samme fagområde. Ordningen betyr likevel at risikoen og kostnadene knyttet til å utvikle nye studietilbud er kraftig redusert for UH-sektoren.

Ulempen med denne ordningen er at det enkelte studiested får noe mindre frihet til å utvikle egne kurs. Rådet for lærerutdanning mener likevel at den økte forutsigbarheten dette systemet gir veier opp for dette.

6.2.2 Utsiktede effekter

I den grad ordningen har utsiktede konsekvenser utover manglende deltakelse er det knyttet til deltakelse i andre ordninger.

De stedene der det allerede eksisterte velfungerende regionale ordninger, har det vært en frykt for at den nasjonale strategien skulle medføre en nedgang i søknaden til øvrige videreutdanningstilbud.

Resultatene ser her ut til å være blandede. I Oslo har det totale antallet lærere som gjennomfører videreutdanning ikke gått ned som følge av etableringen av den statlige ordningen. Det har imidlertid vært et forbigående problem at deltakere fra den statlige og den kommunale ordningen har

gjennomført de samme kursene. Utfordringen har da vært at den statlige ordningen har vært gunstigere for lærerne enn den kommunale ordningen og at dette har blitt opplevd som urettferdig av deltakerne på den kommunale ordningen.

I Sogn og Fjordane ser det ifølge informantene ut til at introduksjonen av den statlige ordningen har fått konsekvenser for den allerede etablerte regionale ordningen. Også her er utfordringene knyttet til at det er forskjeller i kostandene for lærerne. Der den regionale ordningen dekket utgifter til reise og læremateriell samt vikarer rundt eksamen, dekker den statlige ordningen inkludert kommunens bidrag 80 % av lærernes tid. Dette har ifølge informantene i undersøkelsen gjort det vanskeligere å motivere lærere til å delta på den regionale ordningen. Enkelte hevder at dette har ført til at det i dag er færre lærere som gjennomfører videreutdanningsstudier i Sogn og Fjordane nå enn hva det var før den nåværende strategien trådte i kraft.

Kapittel 7. Strategien som styringsdokument

Gjennom arbeidet i parternskapet er strategien utformet i tråd med partenes ønsker. Det betyr ikke at strategien dekker alle ønsker, men at den representerer et felles utgangspunkt og en felles enighet omkring hvordan et problem kan løses. Strategien som styringsdokument skiller seg derfor fra andre dokumenter ved at den er utviklet gjennom et slikt partnerskap.

Som styringsdokument avviker den fra læreplaner eller forskrifter ved at partene er forpliktet seg til strategien, samtidig som de partene som skal stå for gjennomføringen, slik som kommunene og lærerne, står fritt til å delta eller ikke.

Til tross for at kommunene og lærerne kan velge ikke å delta i strategien, legger dokumentet likevel enkelte føringer på partene.

Strategien og partnerskapet kan sees som et resultat av en annen styringsform enn tradisjonell hierarkiske top-down-styring gjennom reguleringer og finansiering. Partnerskapet representerer en styringsform der partene blir enige om enkelte mål og hvordan disse kan nås på tvers av de nasjonale, regionale og lokale nivåene i offentlig forvaltning og mellom ulike typer av aktører, både innenfor og utenfor den offentlige forvaltningen. I så måte er parternsmodellens i tråd med den fremvoksende governance-tradisjonen.

Selve styringen i strategien er knyttet til økonomiske insentiver fremfor lov- og forskriftsendringer. Ved å delta i ordningen dekker staten deler av utgiftene. Strategien er ikke et pålegg ovenfor kommunene, men en mulighet for kommunene og lærerne. Det med andre ord en styring ved bruk av gulrøtter, økonomiske insentiver, og ikke pisk eller reguleringer (Bemelmans-Videc et. al. 1998).

Selv om strategidokumentet ikke pålegger kommunene å delta, påvirker likevel insentivene kommunene til å delta. Om lag 260 kommuner og fylkeskommuner har valgt å benytte seg av strategien til tross for at dette ikke har vært et pålegg. Samtidig medfører valget av en styringsform uten pålegg at mange kommuner også velger ikke å delta i strategien.

Som denne evalueringen har vist også tidligere, er det klart at prioriteringene i strategidokumentet gir resultater for deltakelsen. Dokumentet har medført at den lokale innsatsen både er blitt mer spisset i retning av videreutdanning og bort fra etterutdanning, samt mot enkelte fagområder.

Årsaken til at denne spissingen i dokumentet gir resultater er klar, kommuner og lærere får hovedsakelig støtte til å delta på de tilbudene som Utdanningsdirektoratet har opprettet. Riktignok fins der noen muligheter til å studere andre fag, men hovedregelen er at midlene skal benyttes innenfor de prioriterte fagområdene.

7.1.1 Forskriftsendringer

Deltakelsen i strategien er frivillig. Dette betyr ikke at prioriteringene i strategien er helt uavhengig av andre forhold. Behovet for kompetanseheving i fagene norsk/samisk, matematikk og engelsk er delvis påvirket av at det nå settes krav til formell kompetanse i disse fagene ved nyansettelser. I tillegg er det varslet at det vil komme innskjerperinger i kompetanseforskriften også for lærere som allerede er ansatt i skoleverket. Først og fremst er denne endringen knyttet til de tre fagområdene nevnt ovenfor, men det er også en mulighet for at ytterligere fag vil bli berørt.

Dette betyr at til tross for at denne strategien er bygd på en frivillig linje i dag, er det nærliggende å tenke at deltakelsen også påvirkes av diskusjonen rundt endringer i forskriftene. Dette skaper slik et ytterligere insentiv til å delta i ordningen.

7.2 Intensjonserklæring eller pålegg?

En hovedutfordring knyttet til denne modellen er som tidligere nevnt kostnadene. Ettersom strategidokumentet ikke representerer et statlig pålegg som kommunene er tvunget til å følge, er kommunens deltakelse påvirket av flere elementer.

For det første er de lokale behovene viktig, for det andre er avstand til universiteter og høyskoler viktig, men den faktoren som oftest trekkes frem i intervjuundersøkelsen er økonomi.

Kommunene i intervjuundersøkelsen er alle opptatt av at de ønsker å følge opp strategien, til tross for at de er uenige i enkelte av strategiens punkter. Strategien sees på som viktig, men det er likevel klart at den ikke bidrar til at samtlige kommuner deltar.

Det er stor enighet om intensjonen bak strategien, nemlig å øke kompetansen i skolen. Når det kommer til selve utførelsen er det likevel tydelig at kostnadsnivået gjør at deltakelsen ikke er så høy som ønsket. Resultatet er at selv i kommuner der det er et ønske om å delta, blir kostnadsnivået en utfordring.

Det er enkelte forskjeller mellom de ulike partene i hvordan strategien oppleves. De som har deltatt i strategiarbeidet er svært opptatt av at strategien er forpliktende og er tydelige på at de ønsker å motivere sine medlemmer til å delta. Men heller ikke strategipartnerne har myndighet til å pålegge sine medlemmer å delta. Dette gir ikke bare utslag hos kommunene, men vår gjennomgang av data fra fylkesmennene om tildelte og brukte plasser, viser også at enkelte lærere har valgt ikke å benytte seg av plassene.

Et overordnet funn er at deltakelse og økonomi henger nært sammen. De partene som i størst grad ikke deltar er også de partene som, foruten staten, har de største utgiftene knyttet til deltakelse.

Dersom strategiens mål er å sikre at samtlige kommuner og fylkeskommuner skal delta, er det ting som tyder på at et slikt strategidokument slik det foreligger i dag ikke er forpliktende nok. Men dersom målet i stedet er at de stedene der behovene for videreutdanning er størst skal få støtte til å møte disse, fungerer strategien slik den er i dag.

For å sikre høyere deltakelse er det to mulige veier å gå. Den ene er ensidig å tvinge frem videreutdanning og kompetanseheving gjennom forskriftsendringer. Den andre er, slik strategidokumentet for 2012-2015 viser, å øke de økonomiske rammene for kommunene.

Slik strategien har vært utformet frem til og med skoleåret 2011/2012 er det likevel tydelig at kombinasjonen av økonomiske insentiver og endringer i forskrift for opplæring har gjort at det totale antallet lærere som gjennomfører videreutdanning har gått opp. Strategien som styringsdokument har i et slikt lys hatt en tydelig effekt, spørsmålet er da om partene mener at den har vært effektiv nok. Fordelen med denne formen for styring er også at den bidrar til å skape eierskap til strategien hos de ulike partene.

Kapittel 8. Konklusjon – og veien videre

8.1 Er strategiens mål nådd?

Den nasjonale strategien for videreutdanning av lærere har bidratt til at flere lærere får et tilbud om videreutdanning. Tallene fra skoleåret 2011/2012 er ikke klare ennå, men til sammen vil antageligvis om lag 4000 lærere ha deltatt siden strategien ble tatt i bruk i 2009.

Dette betyr likevel ikke at alle målene i strategien er nådd. Strategidokumentet inneholder ingen klare måltall knyttet til antallet lærere som deltar på videre-utdanningstilbudet eller antall avlagt studiepoeng. Det er likevel et mål om at alle kommuner og fylkeskommuner skal delta i strategien. Budsjetttrammene som legges fra statlig side gjennom statsbudsjettet indikerer også noen mål knyttet til kvantitet. For budsjettåret 2011 var dette målet 2500 lærere. For 2012 er dette målet tatt ut.

Dersom disse tallene blir lagt til grunn blir ikke de kvantitative målene for strategien nådd. Antall studenter har i hvert av strategiens leveår vært betydelig under dette tallet. Trenden har likevel vært positiv, med en liten økning fra 2009 til 2010.

Dersom blikket rettes mot de prioriterte fagområdene, er det tydelig at disse områdene også prioriteres blant deltakerne. Om lag 70 % av grunnskolelærerne deltar i fagene matematikk, norsk, engelsk og leseopplæring. For lærere i den videregående skolen er realfagene fysikk og kjemi dominerende, i tråd med strategiens intensjoner.

Interessen for å delta i strategien hos lærerne har vært høy. Årsaken til at antallet studenter ikke er høyere er knyttet til de gjennomførende partene og de økonomiske rammene deres.

8.1.1 Delmål og fag – hvilke er valgt ut – hvorfor og prioriteres de?

Strategidokumentet prioriterer enkelte fag. Disse er hovedsakelig matematikk, norsk/ samisk og engelsk, samt leseopplæring. I tillegg er også praktisk-estiske fag tilgodesett noe. For videregående skoler er kjemi og fysikk også blant de prioriterte fagene, samt yrkesfag.

Prioriteringene er hovedsakelig begrunnet i to delvis overlappende utfordringer. Den første er knyttet til

endringen i kompetanseforskriften i Opplæringsloven som slår fast at lærere må ha fordypning i de fagene de skal undervise i ved tilsetning. Dette innebærer likevel ikke at det samme kravet gjelder for allerede tilsatte lærere. Ettersom dette kravet er foreslått endret til også å inkludere tilsatte lærere, skaper dette behov innenfor de områdene der denne forskriften er skjerpet. Det vil si innenfor kjernefagene matematikk, norsk og engelsk.

Det andre utvalgsriteriet er knyttet til behovet for kompetanse i nettopp disse fagene ettersom de er viktige redskapsfag også for andre fag. Dette er også bakgrunnen for at kompetanseforskriften er skjerpet nettopp for disse fagene. Disse begrunnelsene må derfor sees i sammenheng.

8.2 Finansieringsordningen – et hinder for måloppnåelse

Strategien har bidratt til at flere lærere har fått tilbud om videreutdanning og at kompetansen har blitt hevet i skolen. Kjernefagene matematikk, engelsk og norsk er prioritert som forutsatt, selv om det også her har vært tomme studieplasser. Det er de praktisk-estetiske fagene og samisk som har hatt størst grad av undersøkning.

De lokale behovene samstemmer ikke alltid med hvilke fag som prioriteres sentralt. Dette er likevel ikke noe stort problem i denne strategien, og det er gjennomgående stor enighet omkring prioriteringen av kjernefag som matematikk, engelsk og norsk. Noe lokal variasjon i behovene for videreutdanning er imidlertid tydelig, men ettersom søknadsordningen er blitt mer fleksibel og de fylkesvise begrensningene er opphevet, er det forventet at det blir større overenstemmelse mellom lokal etterspørsel og studietilbud.

Finansieringsordningen er det tydeligste hinderet for kommunal deltakelse i strategien. Samtlige kommuner i vår intervjuundersøkelse peker på at kostnaden per lærer er høy og flere kommuner sier de ikke har hatt anledning til å delta på grunn av kostnadene. Ettersom finansieringsordningen allerede er endret i den kommende strategien antar vi at partene har sett at kostnadene for kommunene

har vært for høye for å sikre den ønskede deltakelsen.

Samtidig har enkelte kommuner problemer med å skaffe nok vikarer til å dekke opp behovet når lærere er på videreutdanning. Det er derfor vanskelig å si om endringen i finansieringsordningen alene er nok til å heve deltakelsen og sikre at alle kommuner og fylkeskommuner deltar i strategien.

Finansieringsnøkkelen har noen utilsiktede konsekvenser for de kommunene som har hatt et velfungerende system for videreutdanning fra før. I vår undersøkelse er representantene fra Sogn og Fjordane et eksempel på dette. Her ser det ut til at den statlige strategien ikke har gitt flere deltakere ettersom den regionale videreutdanningsordningen har fungert svært godt her og hatt mange deltakere. Enkelte hevder at den nye strategien her har medført at færre lærere har kunnet delta på videreutdanning. Dette henger sammen med at introduksjonen av den statlige ordningen har gjort det vanskeligere å motivere lærerne til å ta videreutdanning gjennom den mindre gunstige regionale ordningen. Sett i sammenheng med at den statlige ordningen til sammenligning er dyrere for kommunene slik at kun få lærere kan delta, har dette hatt en uønsket innvirkning på deltakelsesnivået i dette fylket.

Fra lærernes egen side er det ikke meldt at egenandelen på 20 % har vært et problem. Arbeidstakerorganisasjonene virker i hovedsak fornøyd med ordningen, selv om enkelte har uttrykt at det er en utfordring at den ikke når lektorer og andre som allerede har høy formalkompetanse.

8.3 Partnerskapsmodellen

Strategidokumentet er utformet gjennom et samarbeid mellom ulike parter som alle har interesser knyttet til skolen og videreutdanning. Kunnskapsdepartementet er den statlige parten. Kommunene har vært representert av KS og Universitets- og høg-skolesektoren vært representert gjennom Nasjonalt råd for lærerutdanning. I tillegg har Utdanningsforbundet, Skolenes landsforbund, Norsk Lektorlag og Norsk Skolelederforbund vært deltakere i strategiarbeidet som representanter for arbeidstakerorganisasjonene.

Denne partnerskapsmodellen har i hovedsak fungert godt til tross for at det er en komplisert struktur der

deltakerne er delvis autonome parter. Majoriteten av partene er også avhengig av støtte hos deres medlemmer og ingen av partene har direkte instruksjonsmyndighet overfor sine medlemmer eller hverandre. Unntaket her er departementet som delvis har instruksjonsrett overfor kommunene. Utfordringen for et slikt partnerskap er dermed todelt. For det første krever det en koordinering med egne medlemmer og for det andre har partene delvis ulike interesser som må koordineres internt i partnerskapet.

Innad i parternskapet er det en klar forståelse av hva som er den enkelte partners rolle. Partene gir uttrykk for at det har vært utfordrende å arbeide sammen i partnerskapet, men at dette har gitt resultater i form av en strategi partene kan ha eierskap til. Det er likevel noen utfordringer i en slik modell og de er knyttet til at partene har ulike interesser. Dette er tydelig i forholdet mellom KS og de ulike arbeidstakerorganisasjonene.

Denne utfordringen henger sammen med utfordringen knyttet til at de som utformet strategien ikke er de samme som skal gjennomføre strategien. Selv om det gjelder for lærere, som representeres av sine arbeidstakerorganisasjoner inn i strategiarbeidet, blir denne utfordringen tydeligst for kommunene. KS representerer dem i strategiarbeidet, men det er den enkelte kommune som skoleeier som skal betale deler av kostnaden ved, samt legge til rette for at lærerne kan delta i videreutdanning. Selv om KS støtter opp om strategien er det ingen garanti for at samtlige kommuner enten ønsker eller har anledning til å delta i strategien.

Partnerskapsmodellens suksess er knyttet til at medlemmene i partnerskapet har evnet å diskutere problemene som har dukket opp underveis. Dette er tydelig på flere områder, men ett eksempel er knyttet til finansieringsordningen. Mange kommuner har vært tydelige på at den kostnadsfordelingen *Kompetanse for kvalitet* la til grunn var for dyr for kommunene. I den nye strategien er dette endret. Også søknadsprosessen og den regionale profilen i strategien er endret underveis som følge av at det har vært misnøye knyttet til den opprinnelige utformingen av strategien.

Strategien har skapt en god dialog mellom de interessentene som på sikt kan sikre at lærerne har høy kompetanse i alle de fag de underviser i. Gjennom partnerskapsarbeidet er det skapt et grunnlag for å utvikle feltet videre.

8.3.1 Strategien som styringsdokument

Som styringsdokument skiller strategien seg klart fra andre dokumenter slik som læreplaner eller opplæringsforskriften ettersom strategien er frivillig å delta i både for lærere og for kommunene. Dette er med andre ord ikke et statlig pålegg, men en fremforhandlet avtale mellom de ulike partene.

Strategien er slik representativ for en styringsform som er basert på insentiver og samarbeid fremfor reguleringer og hierarkisk styring.

Selv om deltakelse i strategien i utgangspunktet er frivillig, gir den likevel føringer på deltakernes adferd. Dette gjelder både med tanke på hvilke fag som tilbys og på hvordan kommunene organiserer hverdagen. Kommunene som deltar i strategien må sette inn vikarer for de lærerne som gjennomfører videreutdanning og ta sin del av utgiftene. I tillegg gjør strategien at det er et større trykk på videreutdanning i fagene som prioriteres. Slik står deltakerne mindre fritt til å velge ut fag innenfor denne strategiperioden.

For kommunene kan det også tenkes at strategien sees i sammenheng med endringer i kompetanseforskriften, samt testing av elever i kjernefagene gjennom nasjonale prøver og internasjonale tester. Til sammen gir dette signaler til kommunene om hvilke fag som prioriteres. Spesielt den varslede endringen i kompetanseforskriften knyttet til kompetanse i kjernefagene også for allerede ansatte lærere understreker betydningen av deltakelse i strategien.

Slik strategien har vært utformet frem til og med skoleåret 2011/2012 er det tydelig at kombinasjonen av økonomiske insentiver og endringer i forskrift for opplæring bidrar til å skape et varig system for videreutdanning. Strategien som styringsdokument har i et slikt lys hatt en tydelig effekt.

Partnerskapsmodellen har bidratt til å skape dialog mellom premissgivende og de utførende interessentene innenfor videreutdanningsfeltet. Slik har strategiarbeidet lyktes med å etablere et eierskap til strategidokumentet blant partene til tross for at det er utfordringer knyttet til deltakelse i gjennomføringsfasen.

8.4 Behov for endringer?

For kommunene er det tre hovedutfordringer for økt deltakelse, det er økonomi, geografi og lokale behov der den første er den viktigste. I tillegg er det enkelte steder problemer med å få kompetente vikarer. Dette er et problem som ikke løses gjennom å endre finansieringsordningen.

Finansieringsordningen har med andre ord vært hovedutfordringen for kommunenes deltakelse, men nettopp det at den nå er endret i den nye strategiperioden viser at partnerskapsmodellen fungerer og at partenes innvending blir hørt.

Partnerskapet bidrar til å bygge en felles forståelse av feltet og utfordringene. Denne prosessen er ikke problemfri, men har vist seg å bidra til å skape et varig system for videreutdanning der utfordringer kan diskuteres og elementer som fungerer dårlig kan forbedres. Dette systemet kan også på sikt bidra til å skape resultater.

For å sikre ytterligere deltakelse er det to mulige veier å gå. Den ene er å sikre videreutdanning og kompetanseheving gjennom forskriftsendringer. Den andre er, slik strategidokumentet for 2012-2015 viser, å øke de økonomiske rammene for kommunene og utvikle videreutdanning som er mer fleksibel med hensyn til geografi. Det siste er viktig for de kommuner, som angir økonomiske og geografiske årsaker til, at de ikke deltar i strategien. Stedsfleksible tilbud kan gjøre de enklere for lærerne å delta. Det blir også mindre fravær på skolene ved videreutdanning med elementer av e-læring eller nettbaserte aktiviteter.

Referanser

Bemelmans-Vidéc , M., Rist, R. og E. Vedung (1998) *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick, NJ og London: Transaction Publishers.

GNIST (2010) Indikatorrapport. Hentet fra www.gnistweb.no.

Hagen, A. og T. Nyen (2009) «Kompetanse for hvem?» FAFO: Rapport 21.

Klewe, L., Andersen, F., Andresen, B., Topland, B. og T. Neset (2011) «Utbytte av videreutdanning – Deltakerundersøkelsen 2011» Kristiansand/København: Oxford Research og DPU.

«Kompetanse for kvalitet» (2009). Hentet fra: http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Grunnskole/Kompetanseforkvalitet2009_endelig.pdf

«Kompetanse for kvalitet - Strategi for etter- og videreutdanning 2012–2015» (2011). Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/F_4_269B_Kompetanse_for_kvalitet.pdf

Nordenbo, S.E. (2008) *Lærerkompetanse og elevers læring i barnehage og skole: et systematisk review utført for Kunnskapsdepartementet, Oslo*. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag og Danske Clearingshouse for Uddannelsesforskning.

Prop. 1 S (2010-2011) "Proposisjon til Stortinget. For budsjettåret 2011".

St.meld. nr. 31 (2007-2008) «Kvalitet i skolen».

Vedlegg 1

Tabell 8 Oversikt over informanter

Institusjon		
Kunnskapsdepartementet	Seniorrådgiver	Kjersti Flåten
	Seniorrådgiver	Bjørn Gjeften
KS	Spesialrådgiver	Jorun Sandsmark
	Spesialrådgiver	Arne Rekdal Olsen
Nasjonalt råd for lærerutdanning	Leder	Knut Patrick Hanevik
Norsk Lektorlag	Leder	Gro Elisabeth Paulsen
Norsk skolelederforbund	Leder	Solveig Hvidsten Dahl
Skolenes landsforbund	Leder	Stein Grøtting
Utdanningsforbundet	Politisk rådgiver	Roar Grøttvik
Utdanningsdirektoratet	Avdeling for skoleutvikling	Jørgen Nicolaysen
Kommuner		
Førde, Sogn og Fjordane	Skoleleder	Kjell Skaaheim
Selje, Sogn og Fjordane	Kommunalsjef og skoleleder	Bård Fløde og Ole Bosnes
Tjøme, Vestfold	Kommunalsjef	Anne Johansson
Kongsvinger, Hedmark	Kommunalsjef	Unni Strøm
Bergen, Hordaland	Kommunaldirektør og fagdirektør for barnehage og skole	Anne-Marit Presterud og Odd Harald Hundvin
Oslo	Fagkonsulent	Synne Espegren
	Seniorkonsulent	Bjarte Rørmark



Oxford Research AS, Østre Strandgate 1, 4610 Kristiansand, Norge, Tlf. 40 00 57 93, www.oxford.no

Institut for pædagogik og uddannelse, Aarhus Universitet, Tuborgvej 164, 2400 København NV, Danmark, Tlf. 87 16 13 00, <http://edu.au.dk/>

