

Med videre betydning

Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling
i barnehage og skole



Norges offentlige utredninger

2022

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

- | | |
|--|---|
| 1. Cruisetraffikk i norske farvann og tilgrensende havområder
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> | 8. Ny minerallov
<i>Nærings- og fiskeridepartementet</i> |
| 2. Akademisk ytringsfrihet
<i>Kunnskapsdepartementet</i> | 9. En åpen og opplyst offentlig samtale
<i>Kultur- og likestillingsdepartementet</i> |
| 3. På trygg grunn
<i>Olje- og energidepartementet</i> | 10. Inntektssystemet for kommunene
<i>Kommunal- og distriktsdepartementet</i> |
| 4. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2022
<i>Arbeids- og inkluderingsdepartementet</i> | 11. Ditt personvern – vårt felles ansvar
<i>Kommunal- og distriktsdepartementet</i> |
| 5. Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2
<i>Statsministerens kontor</i> | 12. Fondet i en brytningstid
<i>Finansdepartementet</i> |
| 6. Nett i tide
<i>Olje- og energidepartementet</i> | 13. Med videre betydning
<i>Kunnskapsdepartementet</i> |
| 7. Et forbedret pensjonssystem
<i>Arbeids- og inkluderingsdepartementet</i> | |

Med videre betydning

Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling
i barnehage og skole

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. september 2021
Avgitt til Kunnskapsdepartementet 28. september 2022

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1515-2

07 Media AS

Til Kunnskapsdepartementet

Utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skole ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. september 2021 for å utrede og foreslå modeller for etter- og videreutdanning for lærere og andre ansatte i barnehage og skole. Utvalget avgir med dette sin utredning.

Oslo 28. september 2022

Sølvi Mausethagen
leder

Lasse Arntsen

Ratib Lekhal

Roar Sollied

Erik Bråthen

Elin Bø Morud

Inga-Lill Sundset

Karen Marie
Løberg Furuseth

Nina Nordvik

Astrid Søgne

Torstein Johannessen

Sigurd Sandvold

Siv Hilde Lindstrøm
sekretariatsleder

Helle Kristin Jensen

Mathias
Myhrvold-Hanssen

Tone Bowitz Wee

Tomorrow belongs to those who can hear it coming

David Bowie

Innhold

Del I	Innledning, utvalgets mandat og forslag	9	3.4	Lærerutdanning og etter- og videreutdanning	42
1	Innledning og utvalgets forslag...	11	3.4.1	Kvalifisering til læreryrket	43
1.1	Barnehage og skole i tiden	11	3.4.2	Samarbeid mellom lærerutdanning og barnehage- og skoleeiere	45
1.2	Nærmere om utvalgets forslag til et system for kompetanse- og karriereutvikling	15	3.4.3	Masterutdannede læreres behov for kompetanse- og karriereutvikling	47
1.2.1	Rett til et introduksjonsår for nyutdannede lærere	15	3.4.4	Fagskolene som aktør i kompetanseutvikling	48
1.2.2	Innføre et nasjonalt system for karriereveier i barnehage og skole ..	16	3.4.5	Studiesentres betydning	49
1.2.3	Flere skal få videreutdanning med like vilkår for deltakelse	16	3.5	Oppsummering og utvalgets vurderinger	49
1.2.4	En felles ordning for barnehage- og skoleutvikling	16	4	Statistikk over ansattes kompetanse	52
1.3	Oppbygging av utredningen	17	4.1	Statistikk om kompetansen i barnehagen	52
1.4	Utvalgets forslag	17	4.2	Statistikk om kompetansen i grunnsopplæringen	55
2	Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid	21	4.3	Statistikk om kompetansen i skolefritidsordningen	64
2.1	Utvalgets mandat	21	4.4	Statistikk om kompetansen i voksenopplæringen	66
2.2	Utvalgets sammensetning	23	4.5	Statistikk om kompetansen i kulturskolen	67
2.3	Utvalgets arbeid	23	4.6	Oppsummering og utvalgets vurderinger	68
2.4	Undersøkelse om masterutdannede i barnehage og skole	25			
2.5	Utvalgets forståelse av mandatet ..	25			
2.6	Målgrupper	26			
Del II	Rammebetingelser og kunnskapsgrunnlag	31	5	Hva vet vi om kompetanseutvikling i barnehage og skole?	70
3	Rammer for etter- og videreutdanning	33	5.1	Sentrale innsikter fra forskning	70
3.1	Etterutdanning, videreutdanning og kompetanseutvikling	33	5.2	Forskning på effekter av kompetanseutvikling i skolen	73
3.2	Kompetanseutvikling i et historisk perspektiv	35	5.3	Relevant forskning på kompetanse i barnehagen	75
3.2.1	Reformer i skolen fra tidlig 1900 til 1980-tallet	35	5.4	Betydning av videreutdanning	75
3.2.2	Barnehagefeltet i endring fra 1980-tallet til i dag	37	5.5	Kompetanseutvikling som nasjonal styring	77
3.2.3	Etableringen av etter- og videreutdanning for rektorer	37	5.6	Partnerskapenes betydning	79
3.2.4	Kompetanseutvikling ved innføringen av Kunnskapsløftet	38	5.7	Betydningen av ledelse i barnehage og skole	80
3.2.5	Satsinger for barnehager	40	5.8	Forskning på partssamarbeidets rolle	82
3.3	Ansvarsfordeling mellom lokale og nasjonale myndigheter	40	5.9	Oppsummering og utvalgets vurderinger	83
3.3.1	Etter- og videreutdanning som statlig virkemiddel	41	6	Kompetanseutvikling i andre land	85
3.3.2	Partssamarbeid	42	6.1	Funn fra TALIS-undersøkelsene ...	85
			6.2	Eksempler fra utvalgte land	89

6.2.1	Australia	90	9.2.4	Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis	123
6.2.2	Estland	90	9.2.5	Oppfølgingsordningen	124
6.2.3	Finland	91	9.3	Støtteressurser og kompetanse- pakker	125
6.2.4	Nederland	91	9.4	Kompetansesituasjonen for samisk språk og kultur	126
6.2.5	Singapore	92	9.5	Alternative modeller for etter- og videreutdanning	127
6.2.6	Sverige	93	9.5.1	Modell 1: slå sammen lokale ordninger	128
6.3	Oppsummering og utvalgets vurderinger	94	9.5.2	Modell 2: omfordele ressurser fra videreutdanning til etterutdanning	129
7	Kompetanseutvikling i andre sektorer	96	9.5.3	Modell 3: én felles ordning for etter- og videreutdanning	129
7.1	Kompetanseløft i helse- og omsorgstjenestene	96	9.6	Utvalgets vurderinger	129
7.1.1	Evalueringsav Kompetanseløftet ...	98	9.7	Utvalgets forslag	135
7.2	Barnevernet – en liten sektor med et stort ansvar	99	10	Videreutdanning	137
7.3	Oppsummering og utvalgets vurderinger	102	10.1	Dagens ordninger	137
Del III	Utvalgets forslag til et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling	105	10.1.1	Rektor- og styrerutdanning og videreutdanning for ledere	137
8	Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling	107	10.1.2	Strategien Kompetanse for kvalitet – videreutdanning for lærere	139
8.1	Et helhetlig system	107	10.1.3	Videreutdanning for yrkes- faglærere	140
8.2	Prinsipper for kompetanse- utvikling	107	10.1.4	Videreutdanning for barne- hagelærere	141
8.2.1	Kompetanseutvikling skal være langsiktig og forutsigbart	108	10.1.5	Lærerspesialistutdanningen	141
8.2.2	Kompetanseutvikling skal møte det lokale behovet og ivareta ansattes medbestemmelse	108	10.2	Forvaltning og søknads- behandling	141
8.2.3	Kompetanseutvikling skal bygge på likeverdige partnerskap	109	10.3	Organisering: fleksibilitet, digitale ferdigheter og arbeidskrav	143
8.2.4	Det skal være balanse mellom individuell og kollektiv kompetanseutvikling	109	10.4	Hva sier deltakerne?	143
8.2.5	Kompetanseutvikling skal være kunnskapsbasert	109	10.5	Oppfølging av universiteter og høyskoler	144
8.3	Perspektiver på profesjonalitet, læring og kvalitetsutvikling	110	10.6	Utvalgets vurderinger	144
9	Tilskuddsordning for barnehage- og skoleutvikling ...	113	10.7	Utvalgets forslag	149
9.1	Dagens ordninger	113	11	Rett til et introduksjonsår for nyutdannede lærere	151
9.2	Funn fra evalueringer	118	11.1	Hva er veiledning av nyutdannede lærere?	151
9.2.1	Desentralisert ordning for skole ...	119	11.2	Et solid forskningsgrunnlag	152
9.2.2	Regional ordning for barnehage ...	122	11.3	Nasjonale innsatser for veiledning av nyutdannede lærere	154
9.2.3	Desentralisert ordning for yrkesfag	123	11.4	Erfaringer fra andre land	158
			11.5	Erfaringer fra andre sektorer og profesjoner	159
			11.6	Utvalgets vurderinger	160
			11.7	Utvalgets forslag	161

12	Et system for karriereveier i barnehage og skole	163	12.7.3	Karrierevei for forskning og partnerskap	179
12.1	Hva er en karrierevei?	163	12.7.4	Karrierevei for inkluderende praksis	179
12.1.1	Spesialisering	164	12.7.5	Karrierevei for ledelse	180
12.1.2	Nye roller og ansvarsoppgaver	164	12.7.6	Nasjonale rammer for karriereveiene	180
12.2	Forskning på spesialiserte roller ...	166	12.7.7	Videreutdanning som en forutsetning for karriereveien	181
12.3	Lærerspesialistordningen – et verdifullt forsøk	167	12.7.8	Forventninger til utøvelse av rollen	182
12.4	Få karriereveier i barnehagen	171	12.7.9	Ambisjoner og forankring	185
12.5	Offentlig sektor-ph.d. i barnehage og skole	172	12.8	Utvalgets forslag	186
12.6	Kombinasjonsstillinger	174	13	Økonomiske og administrative konsekvenser	188
12.7	Utvalgets vurderinger	175	Referanser	192	
12.7.1	Et system for karriereveier i barnehage og skole	177			
12.7.2	Karrierevei for fagområde- og barnehageutvikling og fag- og skoleutvikling	178			



Figur 1.1

Del I

Innledning, utvalgets mandat og forslag

Kapittel 1

Innledning og utvalgets forslag

Barnehager og skoler er blant våre aller viktigste samfunnsinstitusjoner. De skal danne og utdanne barn, elever og voksne for livet, og utvikle kompetansen som samfunnet og arbeidslivet har behov for i dag og i fremtiden. Barn, elever og lærlinger må derfor møtes av kvalifiserte, kompetente og trygge lærere og instruktører hver dag.

Det er barnehage- og skoleeier som har det overordnede ansvaret for barnehager og skoler. Læreren har ansvaret for det pedagogiske og faglige arbeidet, og må både få en god introduksjon til yrket og gode muligheter for kompetanse- og karriereutvikling gjennom arbeidslivet. Andre ansatte som har ansvar og oppgaver i møte med de samme barna og elevene må også ha gode muligheter for kompetanseutvikling. Behovet for et sterkt lag rundt barnet, eleven og lærlingen har vært viktig i utvalgets arbeid.

Tittelen på utvalgets utredning – *Med videre betydning* – viser til utvalgets ambisjoner om at alle lærere og andre ansatte i barnehage og skole skal ha gode muligheter for kompetanseutvikling gjennom hele arbeidslivet for å utvikle kvaliteten i barnehager og skoler.

Utvalget foreslår et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling som innebærer at:

- Alle nyutdannede lærere i barnehage og skole skal få rett til et introduksjonsår som skal bidra til en god start på yrkeslivet med opplevelse av mestring og motivasjon, gjennom veiledning, observasjon av undervisning og nettverk med andre nyutdannede lærere.
- Det innføres et nasjonalt system for karriereutvikling med fire karriereveier. Karriereveiene vil gi lærere og andre ansatte som arbeider med barn og elever i barnehage og skole muligheter for spesialisering og ansvar for lærings- og utviklingsprosesser i kollegiet. Det utvikles videreutdanningstilbud knyttet til karriereveiene på 60 studiepoeng på masternivå.
- Flere lærere og andre ansatte som arbeider med barn og elever i barnehage og skole skal få like muligheter og vilkår for å delta i videre-

utdanning. Tilbudene skal bli mer fleksible og enklere å kombinere med jobb og privatliv.

- Barnehage- og skoleutvikling skal styrkes med bedre muligheter for langsiktig og forutsigbar planlegging, og ved å bedre møte lokale behov i barnehager og skoler. Kompetansenettverk og partnerskap mellom barnehager, skoler, universiteter og høyskoler skal styrkes og videreutvikles.

Med videre betydning viser til at utvalget har som mål at systemet for kompetanse- og karriereutvikling skal gjøre læreryrket mer attraktivt ved å gi de ansatte flere muligheter for faglig utvikling i et livslangt læringsperspektiv. Dette vil utvikle barnehager og skoler som attraktive arbeidsplasser, også for unge mennesker som vurderer å velge en utdanning og et yrkesliv i barnehage eller skole. De skal vite at de velger en arbeidsplass hvor kompetansen deres er verdsatt og som gir gode muligheter for utvikling. Slik kan utvalgets forslag også bidra til bedre rekruttering til lærerutdanning og læreryrket.

Det er utvalgets ambisjon at forslagene skal bidra til å fremme læring og danning hos barn og elever, bidra til systematisk arbeid med kvalitetsutvikling og fremme likeverdige muligheter og likeverdig kvalitet over hele landet.

1.1 Barnehage og skole i tiden

Vi har relativt sett lav sosial og økonomisk ulikhet i Norge, selv om den har vært økende. Det norske samfunnet har et høyt nivå av tillit mellom folk og til myndigheter. Dette danner en god ramme rundt barn og unges oppvekstvilkår. Svært mye er positivt i barnehager og skoler i Norge. I den ferskeste Ungdata-undersøkelsen fra 2022 svarer de aller fleste ungdommer at de har god livskvalitet, og at de lever aktive liv. Det store flertallet opplever at de har gode venner, de aller fleste har tette og tillitsfulle relasjoner til foreldrene sine, og triv-

selen i norsk skole er høy. Elevundersøkelsen fra 2021 viser at elevene opplever at læringsmiljøet er preget av trivsel, støtte fra lærer og at de får faglige utfordringer. Barnehage og skole er høyt prioritert i Norge, og vi har gode muligheter til å investere mer i utdanningssektoren enn de fleste andre land. Satsing på læreres kunnskap og kompetanse, gjennom utvikling av lærerutdanningene og etter- og videreutdanning i barnehage og skole, har vært høyt prioritert i mange år. For eksempel har over 50 000 lærere tatt videreutdanning de seneste årene gjennom strategien *Kompetanse for kvalitet*.

Samtidig er det noen piler som peker i feil retning. Det er en økende trend at flere elever mistriives og kjeder seg på skolen. Ungdommers opplevelse av stress og psykiske helseplager er tett knyttet til skolesituasjonen (Ungdata 2022). Norske elever har hatt en tilbakegang i leseferdigheter, og det er store kjønnsforskjeller på flere felt i skolen (OECD, 2019b). For eksempel leser gutter dårligere enn jenter og har mindre leselyst. Andelen elever som får spesialundervisning har holdt seg stabil de siste årene, men den øker fremdeles gjennom skoleløpet til tross for stor oppmerksomhet og flere tiltak for å styrke den tidlige innsatsen. Elevenes motivasjon er lavest på 10. trinn. De siste årene har det vært en negativ utvikling i motivasjonen også på slutten av barneskolen. Lav trivsel og motivasjon hos elever forklares blant annet av varierende kompetanse til å fremme mangfoldige fellesskaper i skolen (Görlich mfl., 2019). En kommende stortingsmelding om ungdomstrinnet skal møte utfordringene med at for mange barn og unge opplever psykiske plager, sliter med motivasjonen og går ut av ungdomsskolen med svake resultater.

De siste 25 årene er det satt i gang flere nasjonale tiltak for å få flere ungdom til å fullføre og bestå videregående opplæring. Evalueringer har funnet positive effekter av tiltakene, men det er fortsatt mange elever som ikke fullfører videregående opplæring, og som kan miste valgmuligheter videre i livet som følge av det.

Lærere, skoleledere og skoleeiere gir uttrykk for at det er behov for mer kompetanse i å skape motivasjon for læring hos elevene og for å jobbe mer treffsikker med tilpasset opplæring (Brandmo mfl., 2021). Lærere etterspør også mer kompetanse i relasjonelle temaer i dag enn for 15 år siden, da de først og fremst ønsket seg fordypning i skolefagene. Dette kan gjenspeile de nevnte utfordringene i barne- og elevgruppen (Casperen, 2022).

Utvalget er opptatt av at etter- og videreutdanning skal gi lærere og andre ansatte den kompetansen de har behov for i møtet med de utfordringene barn og elever står overfor, og i møte med en mer flerkulturell og mangfoldig barne- og elevgruppe. Lærere og andre ansatte må derfor være med å definere hvilken kompetanse som må til for å fremme faglig og sosial utvikling og læring hos barna og elevene.

Hverdagen i barnehage og skole preges også av det som skjer i verden rundt oss. Vi lever i en omskiftelig og usikker tid der krig og politisk ustabilitet i mange deler av verden kommer nær oss i nyhetsbildet og i sosiale medier. Disse hendelsene og inntrykkene påvirker hverdagen vår på ulike måter. Mange trekk ved samfunnet vårt som vi trodde var stabile, viser seg å være sårbare.

Et større digitalt taktskifte, automatisering og grønn omstilling fører med seg kontinuerlige endringer i arbeidslivet ved at arbeidsoppgaver endres, forsvinner eller erstattes og suppleres av ny teknologi, og ved at nye yrker dukker opp. Rask omstilling som den nye normalen stiller også nye krav til barnehager, skoler og høyere utdanningsinstitusjoner.

Behov for rask handling og omlegging uttrykkes tydelig i rapportene fra FNs klimapanel. Global oppvarming og mer ekstremvær over hele kloden er allerede en realitet. En endring til mer bærekraftige levekår, tenkemåter og livsførsel forutsetter en grunnleggende endring i måten vi tenker og handler på. Utdanningssektoren har et stort ansvar for å gi fremtidige samfunnsborgere, yrkesutøvere og beslutningstakere faglig kunnskap om bærekraftig utvikling, og utdanning for bærekraftig utvikling. Dagens barn og unge blir avgjørende når vi skal løse utfordringene vi står overfor, både utfordringene vi allerede vet om og de vi ennå ikke kjenner til.

Mange er bekymret for den negative påvirkningen sosiale medier har på barn og unge, så vel som samfunnet som helhet, med hatefulle ytringer og falske nyheter. Den digitale virkeligheten og sosiale media kan ikke lenger ses på som en avgrenset del av barn og unges liv, men er en del av den virkeligheten vi alle lever i. Falske nyheter er økende trusler mot våre demokratiske samfunn, og er i høy grad en utfordring som også må håndteres innenfor utdanningssystemet. Barnehager og skoler har et særlig ansvar for å utvikle evnen til kritisk tenkning og til aktiv deltakelse som medborgere.

I tillegg til langvarige trender som vi til en viss grad kan forberede oss på, vil plutselige kriser

stille store krav til omstillingsevnen til den enkelte og til utdanningssystemet vårt. Vi har alle ferske erfaringer med hvordan koronapandemien stilte nye krav til kompetanse og omstilling over natten.

Det er viktig å anerkjenne at barnehager og skoler skal bidra til en god barndom og ungdomstid her og nå, der barn og elever trives, knytter vennskap og opplever mestring. Rammeplanene for barnehage og skolefritidsordningen og læreplanverket for skolen er i kontinuerlig utvikling, og søker å ta opp i seg samfunnstrender og utfordringer i tiden. Barnehager og skoler skal fremme livsmestring og folkehelse, likeverd og likestilling, demokrati og medborgerskap og bærekraftig utvikling.

Det stilles høye krav til at barnehager og skoler er i kontinuerlig utvikling for å ruste barn og unge til å møte et samfunn i stadig endring, til aktiv deltakelse i fellesskapet og for best mulig å mestre sine liv. Derfor må lærere og andre ansatte som møter barn og elever hver dag i barnehager og skoler ha gode muligheter for kompetanseutvikling gjennom hele arbeidslivet. Følgende utfordringer har vært særlig viktige for utvalgets arbeid og forslag:

Mer utfordrende å beholde og rekruttere lærere

Det er allerede mange barn og elever som hver dag møter lærere som ikke har godkjent utdanning eller kompetanse for å undervise, og de siste årene har det vært en nedgang i søkere til lærerutdanningene over hele landet.

Selv om en justering av karakterkravet i matematikk førte til at flere søkere fikk tilbud om studieplass på grunnskolelærer- og lektorutdanning for studieåret 2022–2023 enn året før, var det færre søkere totalt på alle lærerutdanningene ved hovedopptaket i 2022. Nedgangen er særlig stor i de nordligste fylkene og på barnehagelærer- og grunnskolelærerutdanningen.

Samtidig er arbeidsledigheten lav og det er store udekkede behov for arbeidskraft og kompetanse i flere deler av arbeidslivet, ikke bare i utdanningssektoren. Vi blir færre mennesker i arbeidsfør alder, det blir flere eldre og ungdomskullene blir mindre. Denne demografiske utviklingen vil bli mer synlig i årene fremover.

Utvalget er derfor opptatt av at det blir desto viktigere å ivareta og gi gode utviklingsmuligheter for dem som allerede har valgt barnehage og skole som sin arbeidsplass. Læreryrket må også fremstå som attraktivt og fremtidsrettet for unge mennesker som skal velge en utdanning og et yrke.

Mulighetene for å delta i kompetanseutvikling er ujevnt fordelt

Kompetansebehovsutvalget peker på at demografiske trender, mer digitalisering og grønn omstilling forutsetter at utdanningstilbudet raskt og fleksibelt kan møte nye behov for kompetanse. For lærere og andre ansatte i barnehage og skole er mulighetene for å delta i etter- og videreutdanning gode sammenlignet med mange andre yrkesgrupper, men mulighetene og vilkårene for å ta videreutdanning er ulikt fordelt mellom lærergrupper, mellom ansattgrupper i barnehage og skole og ut fra hvor de bor i landet.

Utvalget mener at gode tilbud om videreutdanning er av stor betydning for motivasjon, utvikling og læring hos de ansatte, noe som har en positiv innvirkning på barn og elevers faglige og sosiale utvikling og læring. Lokale kompetansebehov må ivaretas i større grad enn i dag, og de ulike formålene med videreutdanning bør tydeliggjøres. Noen vil ha behov for spesialisering i forbindelse med karriereveier, mens andre vil ha behov for videreutdanning i nye fag og fagområder. I tillegg vil mange ønske å holde seg oppdatert innen egne fag og fagområder. Videreutdanning skal både dekke behov for breddekompetanse og dybdekompetanse.

Utvalget foreslår at alle grupper lærere og andre ansatte som jobber med barn og elever i barnehage og skole skal få gode muligheter og vilkår for å delta i videreutdanning, og at tilbudene skal bli mer fleksible og tilgjengelige, blant annet ved å utvikle flere digitale tilbud og flere mindre moduler.

For store forskjeller i kvalitet

Det er i dag store forskjeller i kvaliteten og kompetansen mellom barnehager, mellom skoler, mellom kommuner og fylkeskommuner, noe som er godt dokumentert over flere år, blant annet ved store variasjoner i elevenes læringsutbytte. Lærerekningen er ujevnt fordelt over landet, både i barnehager og skoler. Det er størst behov for lærere i de nordligste fylkene i landet, der også utfordringen med å rekruttere lærere er størst.

Alle kommuner i Norge har det samme ansvaret for å oppfylle lovpålagte krav, uavhengig av folketall, geografisk plassering, kompetanse og økonomi. Men de har ulike forutsetninger for å oppfylle disse kravene. En undersøkelse utført på oppdrag for generalistkommuneutvalget viser at jo mer perifere kommunene er og jo lavere befolk-

ningstetthet de har, i desto mindre grad oppfyller de lovkravene (Pedersen mfl., 2022).

Mange små kommuner opplever nedgang i folketallet, færre i yrkesaktiv alder og mangel på relevant kompetanse. Dette kan føre til større forskjeller mellom kommuner og dermed større forskjeller i kvaliteten på tjenestene de tilbyr. Kommuneøkonomi påvirker handlingsrommet til barnehager og skoler. Offentlige data synliggjør store forskjeller mellom kommuner på hvor mye som brukes per barn/elev. Dette gir også utslag for private barnehager, med store variasjoner i driftstilskudd avhengig av hvilken kommune den private barnehagen ligger i.

Det er også forskjeller blant eiere og ledere i hvor godt de lykkes med å løfte kvaliteten gjennom det daglige arbeidet og utviklingsarbeidet i barnehager og skoler, uavhengig av størrelsen på kommunene og hvor sentralt de ligger. Ekspertgruppen for skolebidrag (2021) viser at lite systematikk i utviklingsarbeidet og mangel på forventninger, prioriteringer, langsiktighet og retning fra eiere og ledere ofte er til hinder for skolers utviklingsarbeid. Dette går utover kvaliteten på tilbudet til barn og elever, og i verste fall rettighetene deres.

Utvalget vil fremheve betydningen av ledelse på alle nivåer for å lykkes med å utvikle og bruke de ansattes kompetanse for å opprettholde og videreutvikle kvaliteten på arbeidet med barna og elevene. Eiere og ledere i barnehage og skole må sørge for at de ansattes individuelle og kollektive læringsprosesser ses i sammenheng og styrker det profesjonelle fellesskapet.

Utvalget vil understreke behovet for å opprettholde og videreutvikle en god styrer- og rektorutdanning.

Utvalget er opptatt av at nasjonale myndigheter fortsatt bør ta et overordnet ansvar og sørge for at et godt tilbud om videreutdanning er tilgjengelig over hele landet, og at alle barnehage- og skoleeiere deltar eller er representert i nettverk og partnerskap for barnehage- og skoleutvikling. Utvalget foreslår at det utvikles flere regionale tilbud og prosjekter for å møte spesifikke lokale behov, og det bør utvikles flere felles tiltak for små kommuner og for små barnehager og skoler.

Kompetanseutvikling har for svak lokal forankring

Nasjonale myndigheter har over tid økt bevilgningene til kompetanseutvikling i barnehage og skole, med mål om å støtte opp under barnehage- og skoleeiers ansvar for å ha nødvendig kompetanse og slik ivareta lokale behov. Likevel viser evalueringer av flere nasjonale kompetanse-

utviklingsprogrammer at det er utfordrende å få til god lokal forankring av nasjonale tiltak.

Spennet mellom nasjonale rammer og lokal forankring er et gjennomgående tema for utvalgets arbeid. Målet med nasjonale rammer og forventninger er å gi barn, elever og de ansatte likeverdige tilbud, men det kan også bidra til å begrense det lokale handlingsrommet til å gjøre lokale vurderinger og møte lokale behov.

Nasjonalt initierte ordninger står likevel ikke i motsetning til at lokale behov blir ivaretatt. OECD (2020) peker på at det er nødvendig med vedvarende innsats for å omsette dagens kompetansemødel til praksis, nettopp for å sikre at implementeringen ikke øker forskjellene mellom kommuner og skoler. Det handler om å finne den rette balansen mellom nasjonal styring og lokale utviklingsprosesser, om læreres medbestemmelse og bidrag i den planlagte kompetanseutviklingen, og ikke minst om ledelsens betydning for kvalitetsutvikling.

Utvalgets forslag bygger videre på det som fungerer godt i dagens ordninger for lokal kompetanseutvikling i barnehager og skoler, og foreslår endringer som kan forbedre flere av sidene som er utfordrende. Utvalget vil bedre muligheten for å planlegge etter- og videreutdanning i sammenheng på lokalt nivå, og bedre vilkårene for langsiktighet og forutsigbarhet i arbeidet. Utvalget foreslår også flere tiltak for å styrke kompetansenettverk og partnerskap for å forankre arbeidet med kompetanseutvikling bedre på lokalt nivå.

Behov for bedre tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid

Evalueringer og forskning har slått fast at det er behov for ulike profesjoner og yrkesgrupper i barnehage og skole, og mer tverrfaglig kompetanse og samarbeid. Når flere yrkesgrupper i barnehage og skole samarbeider med lærerne kan dette gi viktige bidrag for å styrke elevenes læringsmiljø, og vil også innebære en differensiering av arbeidsoppgavene som kan bidra til at lærerne i større grad kan benytte tiden sin på undervisning (Ekspertgruppa om lærerrollen, 2016). Det er også behov for bedre samarbeid og samordning mellom ulike kommunale tjenester som jobber med de samme barna og ungdommen.

Målet om mer tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid har vært bredt omtalt i en rekke stortingsmeldinger og rapporter med intensjoner om et godt lag rundt barnet og eleven slik at flere barn og unge skal få den oppfølgingen og hjelpen de trenger. Til tross for mye kunnskap og gode intensjoner, er det fremdeles flere utfordringer på

området. Det er for eksempel for lite samarbeid på tvers av sektorer på statlig nivå. Statlige virkemidler for å styrke tverrsektorielt samarbeid er fragmentert og flere støtte- og veiledningsressurser er utviklet til bruk i den enkelte sektor, noe som i liten grad stimulerer til samarbeid mellom tjenester (Skog Hansen mfl., 2020).

Utvalget vil styrke laget rundt barna, elevene og lærlingene, og foreslår at ansatte som jobber med barn og elever i barnehage og skole skal få like muligheter og vilkår for videreutdanning som lærere. Utvalget foreslår også en egen karrierevei for inkluderende praksis som er aktuell både for lærere og for ansatte i andre yrkesgrupper i barnehage og skole. Utvalget mener også det må bli enklere å planlegge helhetlige kompetanseutviklingstiltak lokalt, og vil legge til rette for dette ved å slå sammen de lokale ordningene for kompetanseutvikling til én felles ordning for barnehage- og skoleutvikling.

Videreutvikle digital kompetanse

Det digitale feltet skiller seg fra andre områder i barnehage og skole. Det er både mål og virkemiddel, læremiddel og læringsressurs, arbeidsmåte og arbeidsverktøy, læringsarena og infrastruktur. I tillegg skjer den digitale utviklingen svært raskt og inneholder kompliserte juridiske og etiske problemstillinger.

Selv om det allerede er 16 år siden digitale ferdigheter ble innført som én av fem grunnleggende ferdigheter i norsk skole, er det store forskjeller i den profesjonsfaglige digitale kompetansen blant lærere (Andersen mfl. 2021). Det er også store variasjoner mellom kommuner, skoler og barnehager i graden av digitalisering og digital modenhet (Bergene mfl., 2021, Fjørtoft mfl., 2019). Dette handler om kapasitet og kompetanse til å benytte teknologien slik at den gir faglig merverdi på en trygg måte. Ulik tilgang til digital infrastruktur og kompetanse skaper digitale skiller mellom barn og elever. Pandemien har synliggjort at digitale ulikheter forsterker en rekke eksisterende utfordringer (Digital Education Action Plan, 2021–2027).

I delrapporten fra ekspertgruppen som vurderer bruken av digital læringsanalyse i grunnopplæringen, høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning (2022), pekes det på at det er et betydelig gap mellom ambisjonene for å utnytte digitale ressurser i elevers og studenter læringsarbeid, og kompetansen til å utnytte teknologien for å fremme læring, som er nødvendig for å realisere disse ambisjonene.

Barnehagens digitale praksis skal bidra til barns lek, kreativitet og læring. Ny teknologi har en direkte innvirkning på all opplæring. Dette medfører behov for å utvikle samarbeid og kompetanseutvikling med lærebedrifter og mellom lærere i teknologiske fag og andre domener i yrkesfag. Hva som er relevant digital kompetanse i et fremtidig arbeidsliv vi ikke helt vet hvordan vil se ut, stiller høye krav til lærerutdanningene og etter- og videreutdanning i barnehage og skole. Mange av dagens lærere har lærerutdanning fra tiden før digitaliseringen kom for fullt, og stadig nyutvikling på det digitale området gir nye behov for kunnskap og kompetanse.

Utvalget er opptatt av at den profesjonsfaglige digitale kompetansen må videreutvikles og integreres både i tilbudene om styrer- og rektorutdanning, videreutdanninger og som tema i barnehage- og skoleutvikling. Denne utredningen inneholder flere eksempler på lokale utviklingsprosjekter for digitalisering og kompetanseutvikling på det digitale området.

1.2 Nærmere om utvalgets forslag til et system for kompetanse- og karriereutvikling

Etter- og videreutdanning og barnehage- og skoleutvikling har lenge vært preget av et mangfoldig landskap av utviklingsprogrammer, enkeltsatsinger, pilotprosjekter og strategier. Med forslaget om et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling vil utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skole legge et høyt ambisjonsnivå som felles grunnlag for videre utvikling av en av samfunnets aller viktigste sektorer. Et slikt system skal:

- være langsiktig og forutsigbart
- møte det lokale behovet for kompetanse og ivareta medbestemmelse
- bygge på likeverdige partnerskap
- ha balanse mellom kollektiv og individuell kompetanseutvikling
- være kunnskapsbasert

1.2.1 Rett til et introduksjonsår for nyutdannede lærere

Utvalget foreslår å innføre en rett til et introduksjonsår for nyutdannede lærere i barnehage og skole. Nyutdannede lærere har ofte store forventninger til sitt første arbeidsår, og ønsker å prøve ut det de har lært i utdanning og praksis. Det bør de gis god anledning til under veiledning og observasjon fra erfarne kollegaer. Den nyutdan-

nede bør få delta i faglige nettverk og få bidra med sin kompetanse i profesjonelle fellesskap.

Det er i dag for mange nyutdannede lærere som ikke får god nok oppfølging i starten av arbeidslivet, til tross for at partene gjennom mange år har hatt gode intensjoner på feltet. Dagens tilskuddsordning gjelder bare for nyutdannede lærere i grunnskolen. Forskning støtter opp under at en god introduksjon til yrket fører til bedre motivasjon og mestring hos den nyutdannede.

Utvalget foreslår at retten til et introduksjonsår utformes slik at den nyutdannede læreren bruker 10 prosent av arbeidstiden sin det første arbeidsåret til strukturerte introduksjonsaktiviteter, inkludert veiledning, for å få en god innføring i læreryrket og på arbeidsplassen.

1.2.2 Innføre et nasjonalt system for karriereveier i barnehage og skole

Utvalget foreslår å innføre følgende fire karriereveier:

- fagområde- og barnehageutvikling / fag- og skoleutvikling
- forskning og partnerskap
- inkluderende praksis
- ledelse

Formålet med karriereveiene er å gi lærere og andre ansatte gode muligheter for spesialisert kompetanse og roller med utvidet ansvar. Dette gir utviklings- og karrieremuligheter for den enkelte, som skal bidra til å styrke profesjonelle fellesskap og arbeidet med å gi et godt faglig og pedagogisk tilbud til barn og elever.

Utvalget anbefaler at det utvikles videreutdanninger til karriereveiene på 60 studiepoeng på masternivå, og at minimum 20 prosent av arbeidstiden benyttes til oppgaver knyttet til karriereveien.

Det bør utvikles rammer og standarder som uttrykker felles forventninger til hva karriereveien skal bidra med i kvalitetsarbeid i barnehage og skole, i samarbeid med relevante parter, organisasjoner og profesjoner.

1.2.3 Flere skal få videreutdanning med like vilkår for deltakelse

Utvalget forslår at alle grupper av lærere og andre ansatte som jobber med barn og elever i barnehager og skoler, skal ha like vilkår for å delta i videreutdanning.

Forslaget innebærer at minimum 20 prosent av arbeidstiden skal benyttes til å ta videreutdanning tilsvarende 30 studiepoeng på ett år.

Det er behov for å utvikle videreutdanningstilbud som flere kan benytte seg av, uavhengig av livssituasjon og hvor de bor. Utvalget foreslår å utvikle flere digitale tilbud og flere mindre moduler på 15 og 7,5 studiepoeng. Utvalget foreslår også å utvikle flere videreutdanningstilbud ved fagskoler.

1.2.4 Én felles ordning for barnehage- og skoleutvikling

Utvalget mener at det er et stort potensial for å drive utviklingsarbeid av høy kvalitet som kommer barn og elever til gode i de nåværende lokale ordningene for kompetanseutvikling.

Utvalget foreslår at ordningene for lokal kompetanseutvikling slås sammen til én felles ordning for barnehage- og skoleutvikling. Utvalget foreslår videre å innføre en forholdsmessig fordeling av midlene i ordningene. Disse endringene skal legge bedre til rette for langsiktighet og forutsigbarhet i planlegging av prosjekter og tiltak, for bedre å møte lokale behov i barnehager og skoler. Tilskuddsordningen benevnes som *Tilskuddsordning for barnehage- og skoleutvikling* for å tydeliggjøre formålet med ordningen.

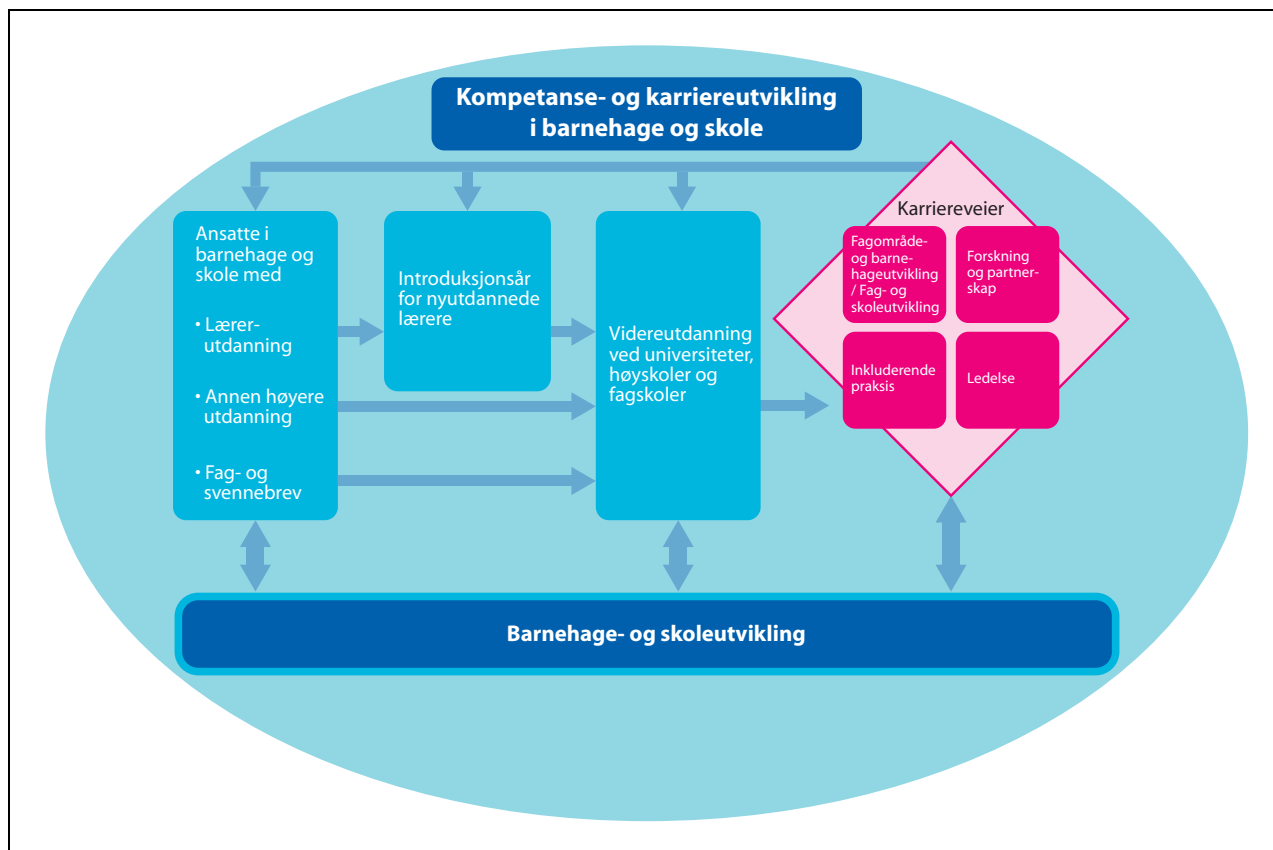
Utvalget foreslår også flere tiltak for å styrke nettverk og partnerskap mellom barnehager, skoler, universiteter og høyskoler.

Utvalgets forslag til et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole kan illustreres med modellen i figur 1.2.

1.3 Oppbygging av utredningen

Utredningen har tre hoveddeler. Utredningens første del gir et sammendrag av hovedinnholdet i utredningen og utvalgets forslag. Det blir her belyst hvordan utvalgets forslag svarer på aktuelle utfordringer i samfunnet og utvalgets mandat. I kapittel 2 presenteres utvalgets mandat og sammensetning, utvalgets fortolkning av mandatet og utvalgets arbeid. Det gis en oversikt over målgruppene som omtales i mandatet.

Del 2 omhandler rammebetingelser og kunnskapsgrunnlag, herunder forskning på relevante områder og statistikk over ansattes kompetanse. Del 2 inneholder også en gjennomgang av kompetanseutvikling fra utvalgte andre land og andre sektorer i Norge. Det internasjonale perspektivet og erfaringer fra andre sektorer har vært til inspi-



Figur 1.2 Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling

rasjon og læring i utvikling av et system for kompetanse- og kvalitetsutvikling.

Del 3 inneholder utvalgets vurderinger og forslag til et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole, herunder utvalgets prinsipper for kompetanseutvikling. De øvrige kapitlene handler om dagens ordninger for etter- og videreutdanning, inkludert funn fra evalueringer og deltakerundersøkelser, som grunnlag for utvalgets vurderinger og forslag til endringer.

De to siste kapitlene i del 3 handler om utvalgets forslag om å innføre en rett til et introduksjonsår for nyutdannede lærere og forslag om å etablere et system for karriereveier i barnehage og skole. Forslagene er begrunnet med forskning og erfaringer fra ulike forsøk og fra andre land og andre profesjoner, og viser sammenhengene med dagens ordninger og behovet for et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole.

1.4 Utvalgets forslag

Utvalgets forslag i kapittel 9 om barnehage- og skoleutvikling

En felles tilskuddsordning for barnehage- og skoleutvikling

Utvalget foreslår å:

- slå sammen dagens fire ordninger for lokal kompetanseutvikling til én felles tilskuddsordning for barnehage- og skoleutvikling
- benevne ordningen «Tilskuddsordning for barnehage- og skoleutvikling» for å understreke formålet med ordningen
- endre retningslinjene som følge av utvalgets forslag om at dagens ordninger slås sammen til én felles ordning for barnehage- og skoleutvikling. Retningslinjene skal ivareta kommunenes ansvar for å sikre riktig kompetanse, medbestemmelse og justere roller og ansvar for samarbeidsforumene og statsforvalterne.

På sikt bør en gradvis omfordeling av midler innenfor dagens budsjettamme fra videreutdanning til etterutdanning vurderes etter hvert som

man vinner erfaringer med omlegging av ordningene.

På lengre sikt bør også en differensiering av modellene vurderes, der fylkeskommuner og kommuner med god kapasitet og kompetanse kan få større handlefrihet.

Forholdsmessig fordeling av midler

Utvalget foreslår å:

- innføre en forholdsmessig fordeling av midlene på fylkesnivå
- fordele midlene til tiltak med utgangspunkt i en 50/50-fordeling mellom barnehage- og skoleeiere og utdanningsinstitusjonene
- Samarbeidsforumene beslutter den endelige fordelingen basert på lokale behov, kompetanseplaner og prosjektbeskrivelser. Det blir spesielt viktig å se til at barnehage- og skoleeiere har gode og helhetlige kompetanseutviklingsplaner der behovene på alle nivåer blir ivarettatt, både for barnehager, grunnskoler og videregående opplæring.

Styrke kompetansenettverkene

Utvalget foreslår å:

- styrke kompetansenettverkene ved å gi dem en tydeligere rolle i tilskuddsordningen for barnehage- og skoleutvikling, spesielt som arena for partnerskap med utdanningsinstitusjonene
- styrke koordinatorfunksjoner for nettverkene slik at prosesser og kompetansebehov kan samordnes bedre
- avklare oppgaver og prosesser mellom samarbeidsforumene og nettverkene for å unngå parallelle prosesser og unødvendig ressursbruk

Styrke partnerskapene

Utvalget foreslår å:

- forplikte universitetene og høyskolene til å delta i partnerskap gjennom tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet
- sørge for at alle barnehage- og skoleeiere deltar i eller er representert i et partnerskap
- utvikle felles tiltak i partnerskapene for flere små, enkeltstående barnehager og skoler og for små kommuner som har samme type utfordringer, slik at ikke hver enkelt barnehage eller skoleeier må utvikle egne tiltak
- inkludere kunnskap om og fra prosjekter i ordningen for barnehage- og skoleutvikling i lærerutdanningene

- styrke og systematisere bruken av prosjekter i ordningen for barnehage- og skoleutvikling i lærerstudentenes masteroppgaver
- styrke og systematisere forskningsaktiviteter knyttet til ordningen

Treårige kompetanseplaner

Utvalget foreslår å:

- innføre treårige kompetanseplaner og tilsagn om midler i *Tilskuddsordningen for barnehage- og skoleutvikling* for å gi alle involverte parter bedre muligheter for langsiktig planlegging.

Nasjonalt samarbeidsforum og nettverk for samisk språk og kultur

Utvalget foreslår å:

- opprette et felles samarbeidsforum på nasjonalt nivå for å styrke og samle kompetansemiljøene i samiske språk og kultur. Ansvaret for å følge opp og tilrettelegge for samarbeidsforumet legges til Statsforvalteren i Nordland.
- opprette ett eller flere fagnettverk på tvers av kommune- og fylkesgrenser og på tvers av barnehager og skoler for å samle de samiske fagmiljøene.

Andre forslag

Utvalget foreslår å:

- tilbakeføre funn og resultater fra prosjektene i innovasjonsordningen til universiteter og høyskoler og barnehage- og skoleeiere
- tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom Utdanningsdirektoratet og universitetene og høyskolene for utvikling av støtteressurser og kompetansepakker
- oppfordre universiteter og høyskoler til å dele støtte- og veiledningsressurser som er utviklet innenfor ordningen for barnehage- og skoleutvikling
- forbedre statistikken over kompetansen til ansatte i barnehage, SFO, grunnskole, videregående opplæring, voksenopplæringen og kulturskole slik at statistikken kan fungere som grunnlag for barnehage- og skoleeierens planlegging av kompetanseutvikling
- evaluere oppfølgingsordningen i samarbeid med andre aktuelle departementer og vurdere og samordne statens virkemiddelbruk og tiltak overfor de aktuelle kommunene
- samordne veiledningsteam i barneverntjenesten og oppfølgingsordningen i de aktuelle kommunene

Utvalgets forslag i kapittel 10 om videreutdanning

Like muligheter og vilkår for videreutdanning

Utvalget foreslår å:

- innføre like muligheter og vilkår for videreutdanning for lærere og andre ansatte som jobber med barn og elever i barnehage og skole som del av et helhetlig og varig system for kompetanse- og karriereutvikling
- innføre en felles ordning for videreutdanning som innebærer at minimum 20 prosent av arbeidstiden kan brukes til å gjennomføre videreutdanning tilsvarende et omfang på 30 studiepoeng over et år. Frigjort tid på minimum 20 prosent av arbeidstiden vil sikre at flere kan ta videreutdanning enn i dag, og at det kan legges til rette for at flere i samme barnehage og skole kan delta samtidig.
- gradvis innføre ordningen dersom den skal kunne realiseres innenfor dagens budsjett-ramme:
 - først med like vilkår for lærere i barnehagen og grunnsopplæringen for å sikre at alle grupper lærere får gode muligheter for videreutdanning, knyttet til lærernes særlige ansvar og kravene i barnehage- og opplæringsloven
 - inkludere andre ansatte som jobber med barn og elever i barnehage og skole i ordningen senest innen 2027
- inkludere midlene i dagens stipendordning for lærere og vikar- og stipendmidlene for yrkesfaglærere i den nye ordningen
- inkludere tilretteleggingsmidlene for barnehagelærere i den nye ordningen

En helhetlig gjennomgang av videreutdannings-tilbudene

Utvalget foreslår å:

- gjennomføre en helhetlig gjennomgang av alle videreutdanningstilbudene som i dag forvaltes av Utdanningsdirektoratet. Gjennomgangen må involvere partene og utdanningstilbyderne og omfatte følgende tiltak:
 - systematisere og videreutvikle eksisterende videreutdanninger i forhold til innføringen av karriereveier og utvikle nye videreutdanninger for karriereveiene der det ikke finnes relevante videreutdannings-tilbud i dag
 - utvikle flere moduler på 15 og 7,5 studiepoeng og flere digitale tilbud for å gi større valgmuligheter og fleksibilitet for delta-

kere, eiere og ledere, og for å gi flere mulighet til å ta videreutdanning enn i dag

- opprette flere regionale videreutdannings-tilbud som kan møte lokale behov bedre enn i dag, og bruke studiesentre der det er aktuelt
- vurdere omfanget av tilbudet av videreutdanninger knyttet til endringene i unntaket fra krav til kompetanse for undervisning og utvikle flere tilbud som treffer alle lærer-gruppene bedre
- opprette nasjonale tilbud i fag med få deltakere
- øke minimum antall deltakere som trengs for å sette i gang et tilbud fra fem til ti, unntatt i fag med få deltakere der det opprettes ett nasjonalt tilbud
- opprette flere videreutdanningstilbud innenfor høyere yrkesfaglig utdanning
- videreutvikle styrer- og rektorutdanningen
- formidle forventinger til barnehage- og skoleeierne om å følge opp den enkelte deltaker i styrer- og rektorutdanningen både underveis og etter utdanningen
- involvere partene i videreutvikling av videreutdanningstilbudene for å sikre relevans og kvalitet

Forenkling av søknads- og oppfølgingssystemet

Utvalget foreslår å:

- gjennomgå søknads- og oppfølgingssystemet for å tydeliggjøre kriterier og forenkle søknads-, godkjennings-, og kontrollrutinene

Andre forslag

- Utvalget foreslår at ansatte og ledere i andre kommunale tjenester kan delta i videreutdanning sammen med lærere dersom det er kapasitet. Dette er blant annet aktuelt på fagområder som samisk, tegnspråk, psykisk helse og læringsmiljø.

Utvalgets forslag i kapittel 11 om rett til et introduksjonsår for nyutdannede lærere

Utvalget foreslår å:

- innføre en rett til et introduksjonsår for alle nyutdannede lærere i barnehage og skole
- retten skal innebære at 10 prosent av arbeidstiden det første året skal kunne brukes til introduksjonsaktiviteter
- videreutvikle nasjonale rammer for introduksjonsåret, med utgangspunkt i eksisterende

prinsipper for veiledning av nyutdannede nytilsatte lærere

- utvikle moduler i veiledning, for eksempel på 7,5 studiepoeng. Noen av modulene kan være felles med videreutdanningene for karriereveiene.

Utvalgets forslag i kapittel 12 om innføring av karriereveier i barnehage og skole

Utvalget foreslår å:

- innføre et nasjonalt system for karriereveier for ansatte i barnehage og skole innenfor fire områder:
 - fagområde- og barnehageutvikling / fag- og skoleutvikling
 - forskning og partnerskap
 - inkluderende praksis
 - ledelse
- knytte gjennomføring av en videreutdanning til utøvelse av karriereveiene
- utvikle videreutdanningstilbud knyttet til karriereveiene på til sammen 60 studiepoeng på masternivå
- bruke minimum 20 prosent av arbeidstiden til å utføre oppgaver i forbindelse med karriereveien
- utforme nasjonale rammer for karriereveier som gir like betingelser for karriereveien, i samarbeid med relevante parter, organisasjoner og profesjoner
- utforme nasjonale standarder som uttrykker felles forventninger til hva karriereveien skal

bidra med i kvalitetsarbeidet i barnehage og skole, i samarbeid med relevante parter, organisasjoner og profesjoner

- utvide offentlig sektor ph.d.-ordningen rettet mot lærere og andre ansatte i barnehage og skole, og se denne i sammenheng med karriereveien for forskning og partnerskap
- øke antallet kombinasjonsstillinger mellom universiteter og høyskoler og barnehager og skoler for å styrke partnerskap og nettverk

Utredningens kapittel 13 inneholder omtale og beregninger knyttet til økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag.

Utvalgets forslag er enstemmig og danner grunnlag for et høyt ambisjonsnivå for videre utvikling av en av samfunnets aller viktigste sektorer. Utvalgets forslag til et helhetlig system for karriere- og kompetanseutvikling for barnehage og skole inneholder flere sentrale elementer som må utredes og videreutvikles i samarbeid mellom partene, innenfor det etablerte partssamarbeidet på nasjonalt og lokalt nivå. Utvalget viser til at flere av forslagene får betydning for tariff- og arbeidstidsavtaler og lønn, og er dermed tariffpolitiske spørsmål som skal forhandles mellom arbeidslivets parter, herunder regulering av arbeidstid knyttet til introduksjonsår, og arbeidstid, lønn og stillinger knyttet til karriereveier. Utvalgets forslag som omhandler finansiering og fordeling av kostnader må også utredes videre.

Kapittel 2

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

2.1 Utvalgets mandat

Regjeringen oppnevnte et offentlig utvalg for etter- og videreutdanning for lærere og andre ansatte i barnehage og skole ved kongelig resolusjon 3. september 2021. Utvalget ble gitt følgende mandat:

Formål

God kompetanse hos ansatte i barnehage er viktig for å bidra til barns behov for omsorg og lek, og for å fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling i barnehagen. God kompetanse hos ansatte er også viktig for at elever i skolen, de som har læretid i bedrift og deltakere i voksenopplæringen skal utvikle kunnskap, ferdigheter og holdninger for å kunne mestre sine liv, og kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet.

Videreutdanningsstrategien for lærere i skolen Kompetanse for kvalitet avsluttes i 2025, og kompetansestrategien for barnehage Kompetanse for fremtidens barnehage løper ut 2022. Kompetanseutvikling innenfor fag- og yrkesopplæringen har i tillegg en egen satsing gjennom Yrkesfaglærerløftet. Med bakgrunn i erfaringen fra disse kompetansestrategiene og øvrig kunnskapsgrunnlag, skal utvalget vurdere og foreslå ulike modeller for etter- og videreutdanning for alle ansatte i barnehage, grunnskole, videregående opplæring, kulturskole, opplæring særskilt organisert for voksne, og i fag- og yrkesopplæringen i både skole og bedrift. Utvalget skal også se på hvordan «laget rundt eleven» og SFO kan inkluderes.

Bakgrunn

Kompetanseutvikling av lærere og andre ansatte er primært barnehage- og skoleeiers ansvar, men vi har også lang tradisjon for at staten bidrar for å stimulere og legge til rette for dette arbeidet, særlig i forbindelse med innfø-

ring av nye reformer. Staten har i mange år satset bevisst og strategisk på kompetanseutvikling i barnehage og skole som virkemiddel for å fremme barns og elevers utvikling, trivsel og læring.

Staten bruker i dag 1,6 mrd kr årlig for å støtte lærere i skolen til å ta videreutdanning.

Gjennom strategien Kompetanse for fremtidens barnehage er det bevilget om lag 200 millioner kr til videreutdanningstiltak i barnehage i 2021. Flere lærere har i de siste årene deltatt i videreutdanning og kvalifisert seg for arbeid i barnehage og skole enn noen gang før.

På tross av omfattende ressursbruk fra statlig hold kan det argumenteres for at dagens statlige satsing på videreutdanning når ut til relativt få ansatte årlig. Med dagens innretning vil det ta mange år før alle lærere eller andre ansatte får et tilbud. Dagens innretning for videreutdanning i skolen henger imidlertid tett sammen med strategien Lærerløftet og skjerpede kompetansekrav for undervisning, der den statlige satsingen blant annet skal legge til rette for at kravene kan oppfylles frem mot 2025.

Innenfor etterutdanning bruker staten omtrent 500 millioner kr årlig som støtte til lokale kompetanseutviklingstiltak i både barnehage og skole gjennom tilskuddsordninger for lokal kompetanseutvikling. Disse kompetansetiltakene utvikles med utgangspunkt i de lokale vurderingene av kompetansebehov, og skal bidra til at eiere, barnehager og skoler har handlingsrom til å eie og drive et aktivt kvalitetsutviklingsarbeid lokalt. Det pågår en evaluering av tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling.

Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet, som gjennomfører evalueringen, vil i årene fram mot 2025 levere ulike temanotater som vil være et godt bidrag til kunnskapsgrunnlaget for utvalgets arbeid.

I strategiene Lærerløftet, Yrkesfaglærerløftet og Kompetanse for fremtidens barnehage er det en sentral målsetting å bidra til at

alle barnehager og skoler er lærende organisasjoner der kollegaene i fellesskap og i samarbeid videreutvikler sin kompetanse og arbeider systematisk med kvaliteten på tilbudet til barna i barnehagen og elevenes opplæringstilbud. Det har også vært et viktig prinsipp at kompetanse- og kvalitetsutvikling bør basere seg på et godt profesjonelt arbeidsfellesskap i barnehage og skole, der ansvaret for en kollektiv profesjonsutvikling eies lokalt framfor at det skal komme som nasjonale «pålegg».

Tilbakemeldinger fra sektor viser at barnehage- og skoleeiere i dag bruker tid og ressurser på å koordinere og samkjøre ulike statlige etter- og videreutdanningstiltak for å skape en helhetlig og langsiktig lokal strategi for kvalitetsutvikling. For vgo kan det også være kompliserende at opplæringen foregår i andre virksomheter.

De siste årene har det vært satset mye fra statens side på å utvikle ulike kompetansepakker og andre støtteressurser som gjøres tilgjengelig for det lokale kompetanseutviklingsarbeidet, enten som et supplement til eller som et element i øvrige etter- og videreutdannings tiltak. Eksempler på slike pakker kan være de digitale ressursene som er utviklet for å støtte det lokale arbeidet med nye læreplaner. Disse ressursene er ofte godt mottatt og mye brukt, men vi kjenner i dag lite til hvordan disse kompetansepakkene benyttes som en del av det systematiske kompetanse- og kvalitetsutviklingsarbeidet lokalt.

I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* varslers regjeringen at reformen vil føre til et behov for mer videreutdanning for lærere i VGO. Det vil være nødvendig å vurdere hvordan de statlige ordningene kan tilpasses behovene til denne lærergruppa. I Meld. St. 16 (2020–2021) *Utdanning for omstilling— Økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning* er også et viktig formål å synliggjøre ulike aspekter ved arbeidslivsrelevans i høyere utdanning, og bidra til å etablere en felles forståelse av behovet for styrket gjensidig samarbeid om utdanninger av god kvalitet som møter samfunnets behov for kompetanse.

Mandat for utvalget

Utvalgets hovedoppgave er å vurdere ulike modeller for etter- og videreutdanning for alle ansatte i barnehage, grunnskole, videregående

opplæring, kulturskole, opplæring særskilt organisert for voksne, og i fag- og yrkesopplæringen i både skole og bedrift. Målet for modellene skal være god kompetanse hos ansatte i alle barnehager og skoler for å fremme læring og dannelse hos barn og elever. Utvalget skal også se på hvordan andre ansatte i «laget rundt eleven» og SFO kan inkluderes. Utvalget skal også vurdere hva som skal være et nasjonalt, statlig ansvar, og hvilket ansvar som skal legges på private og offentlige eiere, ledere og profesjonen selv på lokalt nivå.

Utvalget skal på bakgrunn av sine vurderinger foreslå en eller flere modeller.

Et mål skal være å nå ut med tilbud om etter- og videreutdanning til flere ansatte i barnehage, grunnskole, og videregående opplæring årlig. Det skal også vurderes hvordan ansatte i lærebedrifter, voksenopplæring, fagskoler, SFO, «laget rundt eleven» og kulturskoler ivaretas. Utvalget skal vurdere hvordan lærere kan stimuleres til å ta videreutdanning, herunder betydningen av videreutdanning for karriereveier i skolen.

Videre skal utvalget vurdere:

- hvilken rolle ulike aktører skal ha i finansiering og organisering av kompetanseutviklingen.
- hvordan de ulike statlige og lokale tiltakene for kompetanseutvikling kan sees og brukes mer i sammenheng
- hvordan tiltakene kan bli mer effektive, målrettede og enklere å administrere
- hvordan tiltakene kan stimulere til et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid over hele landet
- hvorvidt staten skal spille en like aktiv rolle overfor alle barnehager og skoler, alle ansattgrupper, eller alle nivåer
- hvorvidt og ev hvordan staten kan spille en mer aktiv rolle for å sikre kompetanseutvikling i virksomhetene nevnt over i kommuner med lavt befolkningsgrunnlag
- hvordan staten kan stimulere til et mer helhetlig arbeid med kompetanseutvikling i kommunene på tvers av yrkesgrupper i oppvekstsektoren og andre sektorer det er naturlig å samarbeide med

Utvalget skal også vurdere om staten skal ta ansvar for å støtte så vel individuell kompetanseheving i form av formell videreutdanning, som mer kollektive kompetansetiltak som retter seg mot hele organisasjonen i barnehage og skole.

Utvalget skal se på:

- i hvilken grad kan individuelle og kollektive kompetansetiltak kombineres og supplere hverandre for å fremme en helhetlig tilnærming til kompetanseutvikling lokalt
- hvilke modeller kan best bidra til likeverdige muligheter og likeverdig kvalitet på kompetansetiltak over hele landet – inkludert en vurdering av hvordan små kommuner med lavt befolkningsgrunnlag gjennom samarbeid med andre kan oppnå nødvendig kompetanse.
- kapasitet og kompetanse hos ulike universiteter, høyskoler og andre fagmiljøer rundt omkring i landet, og mulige tiltak for å fremme likeverdighet i ny kompetansestrategi.
- hvordan nasjonale kompetansepakker og andre støtteressurser kan bidra til et systematisk arbeid med kvalitetsutvikling innenfor nye modeller for kompetanseutvikling

Utvalget skal vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene. Minst et av forslagene skal kunne realiseres innenfor dagens ressursramme.

Rammer og organisering

Utvalget skal etablere en referansegruppe bestående av arbeidslivets parter og andre sentrale aktører. Utvalget skal holde referansegruppen orientert og få innspill til sitt arbeid. Utvalget skal også sørge for innspill fra aktører utover referansegruppen.

Utvalget skal ta opp spørsmål om tolkning eller avgrensing av dette mandatet med Kunnskapsdepartementet. Departementet sørger for sekretariat til utvalget.

Rapporten fra utvalget skal overleveres Kunnskapsdepartementet 1. oktober 2022.

Utvalget skal arbeide i tråd med Veileder for utvalgsarbeid i staten og Utredningsinstruksen.

Tillegg til mandatet

Utvalget fikk følgende tillegg til sitt mandat (i kursiv) etter at Støre-regjeringen tiltrådte høsten 2021:

- hvilke modeller kan best bidra til likeverdige muligheter og likeverdig kvalitet på kompetansetiltak over hele landet – inkludert en vurdering av hvordan små kommuner med lavt befolkningsgrunnlag gjennom samarbeid med andre kan oppnå nødvendig kompetanse *og en*

vurdering av om og hvordan det kan legges til rette for fleksible og desentraliserte etter- og videreutdanningstilbud for eksempel ved bruk av lokale utdanningssentre.

2.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Professor Sølvi Mausethagen – utvalgsleder (Oslo)
- Fagdirektør Astrid Søgner (Oslo)
- Direktør Lasse Arntsen (Stjørdal)
- Førsteamanuensis Ratib Lekhal (Oslo)
- Førstelektor Elin Bø Morud (Trondheim)
- Lektor Roar Sollied (Målselv)
- Seniorrådgiver Nina Nordvik (Oslo)
- Kommunalsjef Karen Marie Løberg Furuseth (Sørumsand)
- Direktør Erik Bråthen (Askim)
- Styret Torstein Johannessen (Trondheim)
- Prodekan Sigurd Sandvold (Stord)
- Kommunalsjef Inga-Lill Sundset (Bodø)

Ratib Lekhal ble etter søknad løst fra vervet som medlem av utvalget 28. april 2022.

2.3 Utvalgets arbeid

Utvalgsmøter

Utvalget har hatt åtte møter til sammen, hvorav seks av møtene har vært over to dager og to av møtene over tre dager. Møtene har vært organisert med ulike hovedtemaer, der eksterne aktører, som forskere og organisasjoner har vært invitert. Utvalget har vært opptatt av å ha et komparativt perspektiv både til andre land og til andre profesjoner og sektorer i Norge.

Utvalgsmøtene har blant annet hatt følgende temaer:

- dagens ordninger for etter- og videreutdanning i barnehage og skole, og lærerspesialistordningen med evalueringer, forskning og praksiseksempler
- komparativt perspektiv til andre profesjoner og sektorer: helse- og omsorgssektoren og barnevernstjenesten, med eksempler og innspill fra Helsedirektoratet og Barne- og familiedepartementet
- internasjonalt seminar (digitalt): resultater fra TALIS-undersøkelsene i barnehage og skole, og med landeksempel og deltakelse fra representanter fra departementer og direktorater fra følgende land og institusjoner:

- Australia: The Australian Institute for Teaching and School Leadership
- Estland: Ministry of Education and Research
- Finland: Finnish National Agency for Education
- Nederland: Ministry of Education, Culture and Science
- Singapore: Academy of Singapore Teachers, Ministry of Education
- Sverige: Skolverket
- pågående arbeid og prosesser som er relevante for utvalgets arbeid:
 - ekspertutvalg om finansiering av universiteter og høyskoler (Hatlenutvalget)
 - strategi for desentralisert og fleksibel utdanning ved fagskoler, høyskoler og universiteter
 - strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage, grunnskole og videregående opplæring

Utvalget har hatt et utvalgsmøte i Trondheim, der representanter for Statsforvalteren i Trøndelag, barnehage- og skoleeiere, NTNU og Kulturskolerådet ble invitert for å presentere relevant arbeid og for å gi innspill til utvalgets arbeid. I tillegg har utvalget hatt et skolebesøk på Kuben videregående skole og yrkesarena i Oslo, inkludert et møte med ledelsen og lærerspesialister på yrkesfag.

Våren 2022 arbeidet utvalgsmedlemmene i tre underutvalg for å utrede noen temaer nærmere: underutvalg for karriereveier, underutvalg for finansiering og underutvalg for gjennomføringsmodeller. Underutvalgene hadde egne møter mellom utvalgsmøter.

Referansegruppe

Utvalget oppnevnte en referansegruppe etter sitt første møte. Referansegruppen har bestått av følgende representanter og organisasjoner:

- Helle Christin Nyhuus, Norsk Lektorlag
- Ingri Bjørnevik, Fagforbundet
- Elise Håkull Klungtveit, Pedagogstudentene
- Helena Lund Blostrupsen, Elevorganisasjonen
- Kjetil Eide, NHO/Abelia
- Øystein Nilsen, LO
- Jeanine Norstad, Skolenes landsforbund

Referansegruppen har deltatt på to av utvalgets møter, inkludert på utvalgets internasjonale seminar. Utvalgets leder og sekretariat hadde et eget møte med referansegruppen i oppstarten av arbeidet

og har hatt bilaterale møter med flere av organisasjonene i referansegruppen underveis i arbeidet. Referansegruppen har gitt innspill på flere av utvalgets forslag, både muntlig og skriftlig. Utvalget ønsker å takke referansegruppen for verdifulle bidrag til utvalgets arbeid og for godt og konstruktivt samarbeid.

Andre møter og innspill til utvalget

Utvalget arrangerte en workshop 11. mai 2022 med 30 barnehagelærere, lærere, ledere og eiere, der foreløpig arbeid med karriereveier ble presentert og diskutert i grupper. Målet var å få innspill til utvalgets foreløpige forslag og til videre arbeid. Utvalgsmedlem Lasse Arntsen arrangerte en tilsvarende workshop for rektorer i Trondheim kommune i mai 2022.

Utvalgets leder, medlemmer og sekretariat har blitt invitert til, selv invitert til og deltatt på flere møter i løpet av arbeidet. De har også hatt mange nyttige samtaler med flere aktører i sektoren, som ansatte i Utdanningsdirektoratet, Kunnskapsdepartementet, statsforvalteren, administrativt ansvarlige hos barnehage- og skoleeiere, forskere og ansatte i universitets- og høyskolesektoren.

Utvalgets leder og sekretariatsleder har blitt invitert til å holde innlegg og presentasjoner av utvalgets arbeid for aktuelle aktører. I den anledning har utvalget også fått innspill til arbeidet.

Utvalget har ønsket en åpen arbeidsform og har hatt en egen nettside med informasjon om mandatet, utvalgsmedlemmene, utvalgsmøter og om arbeidet underveis. Utvalget har mottatt skriftlige innspill fra flere organisasjoner og enkeltpersoner gjennom nettsiden.

Utvalget har opplevd stor interesse og engasjement for arbeidet, og ønsker å rette en stor takk for verdifulle bidrag til alle som har deltatt på møter og seminarer, og som har gitt og sendt innspill til utvalgets arbeid. Det har vært av stor betydning for arbeidet. Sekretariatet vil også takke kollegaer i flere departement, direktorat og statsforvalterembetene for nyttig hjelp, innspill og diskusjoner.

Utvalget har kunnet dra nytte av et bredt kunnskapsgrunnlag om dagens etter- og videreutdanningsordninger, både forskning og flere pågående evalueringer av de ulike ordningene. Dette har samtidig gitt noen utfordringer siden noen av ordningene fortsatt er relativt nye og under utvikling. Flere endringer som er relevante for utvalgets mandat er gjort i løpet av året utvalget har gjennomført sitt arbeid. Utvalget har forsøkt å være så oppdatert som mulig på utviklingen for å unngå å bruke utdatert empiri på nye problemstillinger.

2.4 Undersøkelse om master- utdannede i barnehage og skole

Utvalget ønsket å få mer innsikt i hvilke konsekvenser det har for tilbudet og organiseringen av etter- og videreutdanning at stadig flere ansatte i barnehage og skole har mastergrad. Utvalget inngikk derfor en avtale med Rambøll og SINTEF om å gjennomføre en undersøkelse av hvilke behov og forventninger ansatte med masterutdanning har til kompetanseutvikling, og hva eiere og ledere gjør for å beholde ansatte med mastergrad gjennom bruk av etter- og videreutdanning, karriereveier og differensierte roller.

Målgruppen for undersøkelsen var lærere med mastergrad i barnehage, grunnskole, videregående opplæring og kulturskole, inkludert lektorer, studenter som er i siste fase av lærerutdanningen, ledere og eiere av barnehager og skoler.

Undersøkelsen hadde tre hovedproblemstillinger:

- Hvilke behov og forventninger har ansatte med mastergradutdanning til etter- og videreutdanning?
- Hva gjør eiere og ledere for å beholde ansatte med mastergrad?
- Hvordan kan etter- og videreutdanning tilpasses behovet til lærere med mastergradsutdanning?

Problemstillingene er kartlagt gjennom en spørreundersøkelse til barnehage- og skoleeiere og kvalitative intervjuer med eiere, ledere, lærere, kulturskolelærere og studenter. I alt svarte 389 barnehage- og skoleeiere på spørreundersøkelsen, og det ble gjennomført kvalitative intervjuer med 51 informanter fra de nevnte målgruppene.

Sentrale funn fra undersøkelsen blir presentert i kapittel 3.

2.5 Utvalgets forståelse av mandatet

Utvalgets hovedoppgave har vært å vurdere ulike modeller for etter- og videreutdanning for ansatte som arbeider med barn og elever i barnehage og skole: «Målet for modellene skal være god kompetanse hos ansatte i alle barnehager og skoler for å fremme læring og dannelse hos barn og elever».

Mandatet har fokus på strukturelle og organisatoriske sider ved dagens ordninger for etter- og videreutdanning, som ansvarsfordeling, forvaltning, finansiering, organisering og styring. Viktige premisser i mandatet er at modellene som utvalget foreslår skal inkludere flere ansatte og

bidra til likeverdige muligheter og likeverdig kvalitet i kompetansetiltak over hele landet. Med basis i mandatet, har det vært viktig for utvalget at forslagene til strukturelle endringer og nye ordninger skal styrke likeverdighet, nå flere og bidra til økt kvalitet i barnehagene og i opplæringen for elevene og lærlingene.

Mandatet inneholder ikke en vurdering av selve innholdet i etter- og videreutdanningen, og utvalget har derfor ikke konkret vurdert behovet for kompetanseutvikling i bestemte fag og fagområder.

Utvalget har som mål at systemet for kompetanse- og karriereutvikling skal gjøre læreryrket mer attraktivt ved å gi de ansatte flere muligheter for faglig utvikling i et livslangt læringsperspektiv. En god start på yrkeskarrieren og muligheter for spesialisering i profesjonelle fellesskap kan tiltrekke seg flere studenter og få flere lærere til å bli i yrket. Det vil være en investering i barn og elevers beste. Slik kan utvalgets forslag også bidra til bedre rekruttering til lærerutdanninger og læreryrket. Utvalget avgrenser imidlertid tiltak som er direkte rettet mot å rekruttere lærere, som for eksempel rekrutteringskampanjer og rekrutteringsstipend, til å være utenfor sitt mandat.

Barnehage- og skoleledere er ikke nevnt som en målgruppe i mandatet. Utvalget vil likevel løfte frem lederes rolle og ansvar for at de ansattes kompetanse blir styrket og brukt på en god måte. God ledelse på alle nivåer er av stor betydning for den profesjonelle utviklingen av den enkelte ansatte og læringsfellesskapet. Lederrollen i barnehage og skole blir stadig mer kompleks, og lederes kompetanse i kvalitetsutvikling utfordres i takt med dette. Det er derfor viktig at ledere selv får gode muligheter til å utvikle sin kompetanse, blant annet i samarbeid med lederkollegaer i og mellom barnehager og skoler, og ved en fortsatt god nasjonal styrer- og rektorutdanning.

Ett av utvalgets hovedforslag er å innføre et system for karriereveier i barnehage og skole. Karriereveier har en liten plass i mandatet, men med utvalgets forståelse av karriereveier vil det besvare flere av punktene i mandatet om ulike former for kompetanseutvikling og ulike former for kompetansetiltak, blant annet at utvalget skal vurdere i hvilken grad individuelle og kollektive kompetansetiltak kan kombineres og supplere hverandre for å fremme en helhetlig tilnærming til kompetanseutvikling lokalt.

Utvalget har vurdert spørsmål knyttet til å innføre en rett eller plikt til etter- og videreutdanning, blant annet for å nå flere lærere. Flere profesjoner og noen andre land har en slik rett

eller rett og plikt, som vist i kapittel 6 om erfaringer fra andre land. Spørsmålet har vært diskutert i norsk sammenheng flere ganger, og det vil eventuelt være et forhandlingstema mellom partene. Spørsmålet er heller ikke inkludert i utvalgets mandat. Utvalget har likevel valgt å foreslå å innføre en rett til et introduksjonsår for nyutdannede lærere i barnehage og skole. Utvalget har ikke foreslått en generell rett til etter- og videreutdanning for lærere og andre ansatte i barnehage og skole.

2.6 Målgrupper

Mandatet omfatter mange grupper av ansatte i ulike virksomheter som har forskjellig bakgrunn og utdanningsnivå og ulike behov for faglig og pedagogisk utvikling. Utvalget har ikke utredet egne etter- og videreutdanningsmodeller for hver og en av ansattgruppene, men tolker mandatet som at ansattgruppene skal bli inkludert i etter- og videreutdanning i barnehage og skole, når dette er relevant for deres yrkesutøvelse.

Dette løses etter utvalgets vurdering best på lokalt nivå. De fleste av målgruppene i mandatet er ansatt i fylkeskommunen, kommunen eller hos private barnehage- og skoleeiere. Det er de som er ansvarlige for at virksomhetene har nødvendig kompetanse og som må avgjøre hvem som skal delta på kompetanseutvikling og hva slags kompetanse de har behov for. Nasjonale satsinger og ordninger må ikke være til hinder for dette, men gi gode rammebetingelser for deltakelse i etter- og videreutdanning.

Det er noen særskilte utfordringer ved små fagområder og språkmiljøer, som får konsekvenser for innhold og organisering av etter- og videreutdanning. Utvalget foreslår derfor en egen modell for kompetanseutvikling som skal samle fagmiljøet og styrke kompetansen i samiske språk og samisk kultur i barnehager og skoler. Dette kan også være en egnet modell for andre fagområder med få deltakere, som tegnspråk, kvensk, romani og romanes.

Nedenfor omtales de ulike målgruppene som er nevnt i mandatet. Videre i utredningen blir det vist til ledere, lærere og andre ansatte i barnehage og skole. I utredningen blir det ikke skilt mellom ulike elevgrupper dersom dette ikke nevnes eksplisitt. «Elever» viser til alle elever i grunnsopplæringen, inkludert lærlinger, lærekanidater og voksne deltakere i voksenopplæringen, selv om voksne deltakere juridisk sett ikke har elevstatus.

På samme måte viser «skole» til grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring.

Lærere i barnehager og skoler

Det er læreren som har det grunnleggende ansvaret for det helhetlige pedagogiske og faglige arbeidet med barn, unge og voksne i barnehage og skole. Lærere er derfor den mest sentrale målgruppen for kompetanseutvikling i barnehager og skoler. De er utdannet spesielt for å ivareta barnehagens og skolens samfunnsmandat og mål.

I denne utredningen vil lærere vise til ansatte i pedagogiske stillinger som oppfyller krav om tilsetting i barnehager og skoler. Benevnelsen «lærere» omfatter barnehagelærere, lærere i grunnsopplæringen, inkludert fag- og yrkesopplæringen og lærere i opplæring spesielt organisert for voksne.

Ansatte i skolefritidsordningen

Kommunen har ansvaret for at ansatte i skolefritidsordningen (SFO) har tilstrekkelig kompetanse til å drive en forsvarlig virksomhet i tråd med regelverket. Utvalget har fått innspill fra blant annet Fagforbundet om at det er behov for å styrke kompetansen til SFO-ansatte, slik at de skal kunne realisere rammeplanen for SFO.

I utredningen legges det til grunn at ansatte i SFO er en del av skolens personale, og at de inngår i planer for kvalitets- og kompetanseutvikling på skolen. Kommunen som skoleeier og arbeidsgiver for både ansatte i skolen og SFO må identifisere hvilke kompetansebehov de ansatte i SFO har og avgjøre når det er hensiktsmessig at de deltar i kompetanseutvikling med resten av personalet på skolen, og når det eventuelt er relevant at de deltar i felles kompetanseutvikling med barnehager og andre kommunale tjenester.

Det er i dag få nasjonale kompetansetiltak som er spesifikt rettet mot ansatte i SFO, men de inngår som målgruppe i ordningen for lokal kompetanseutvikling som «andre ansatte på skolen». Utvalget har fått innspill om at det er ulik praktisering av om ansatte i SFO blir inkludert i skoleomfattende kompetanseutvikling. I noen kommuner inngår SFO-ansattes kompetansebehov i vurderingen av skolens behov, og det finnes gode eksempler på at SFO-ansatte får egne tilpassede kompetanseutviklingstiltak, blant annet som en del av ordningen for lokal kompetanseutvikling.

Utvalget vil gi ansatte i SFO bedre muligheter for kompetanseutvikling blant annet ved å styrke

fagskoler som tilbydere av etter- og videreutdanning. Dette er særlig relevant for ansatte med fagbrev, som barne- og ungdomsarbeidere. I utvalgets forslag til et nytt system for karriereveier er SFO-ansatte med høyere utdanning en av målgruppene. Utvalget anbefaler også at SFO-ansatte blir tydeliggjort som målgruppe i ordningen for lokal kompetanseutvikling.

I denne utredningen inngår SFO og de ansatte i SFO i omtalen av «skole» og «andre ansatte i skolen».

Ansatte i opplæring spesielt organisert for voksne

Voksenopplæringen omfatter både opplæring etter integreringsloven, som hovedsakelig er opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere, og opplæring for voksne etter opplæringsloven, som omfatter rett til grunnskoleopplæring for voksne og videregående opplæring for voksne.

Det er opp til skoleeier å avgjøre når og hvordan det er hensiktsmessig at lærere og andre ansatte i grunnopplæringen for voksne blir inkludert i kompetansetiltak med andre skoler, og når det skal organiseres egne tiltak rettet mot ansatte i voksenopplæringen. Dette vil variere ut fra kompetansebehov og formål med kompetansetiltaket. Lærere i grunnopplæringen for voksne inngår i dag som målgruppe i videreutdanningssatsingen *Kompetanse for kvalitet*.

Med ny integreringslov fulgte nye kompetansekrav til lærere som underviser i norsk for nyankomne innvandrere. Lærere som underviser etter integreringsloven inngår ikke som målgruppe i *Kompetanse for kvalitet*, men omfattes av en egen stipendordning som forvaltes av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

I utredningen vil «lærere og andre ansatte» inkludere dem som jobber med opplæring spesielt organisert for voksne. Voksenopplæringssentre inngår i benevnelsen «skole», og «elever» omfatter også voksne deltakere i grunnopplæringen, selv om de juridisk sett ikke har elevstatus.

Instruktører i lærebedrifter

Instruktører i lærebedrifter er sentrale i fag- og yrkesopplæringen. Instruktører og faglige ledere har ansvaret for opplæringen i bedrifter, og skal sørge for at lærlingene får opplæringen de har krav på. Instruktørene skal veilede, motivere og bidra til at lærlingene når kompetansemålene i læreplanen. En dyktig instruktør trenger både solid yrkeskompetanse, en pedagogisk tilnær-

ming og didaktiske kunnskaper. Det stilles krav om at hen skal være kvalifisert som instruktør og faglig leder, men det er ingen eksplisitte krav til formell kompetanse. Kompetansen kan være tilegnet gjennom arbeidserfaring og kurs (Meld. St. 21 (2020–2021)).

Instruktører og faglige ledere som gir opplæring i bedrift er målgrupper i dagens tilskuddsordning til kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen. Dette vil utvalget videreføre. Det er opp til fylkeskommuner og ledere ved videregående skoler å avgjøre når det er hensiktsmessig at ulike yrkesgrupper og aktører deltar i kompetanseutvikling, ut fra kompetansebehovet og formålet med kompetanseutviklingen. Utvalget vil styrke høyere yrkesfaglig utdanning og dermed fagskoletilbud til blant annet instruktører i bedrifter.

Ulike lag rundt barnet, eleven og lærlingen

«Laget rundt barnet, eleven og lærlingen» består av flere lag, i og utenfor barnehagen og skolen, som hver har sin rolle og sitt lovpålagte ansvar. Utvalget ser det som hensiktsmessig å skille mellom et *kjernelag* og et støttende lag, eller et *støttesystem*.

- *Kjernelaget* viser til yrkesgruppene som alle barn og unge forholder seg til på daglig basis gjennom utdanningsløpet. Dette inkluderer lærere, ledere, assistenter, barne- og ungdomsarbeidere, miljøarbeidere, spesialpedagoger og rådgivere, og andre oppvekstrelaterte profesjoner som jobber i barnehager og skoler. Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) vil også inngå i kjernelaget med en ny og i større grad tilstedeværende og forebyggende rolle, slik det er skissert i høringsnotatet om forslag til ny opplæringslov.
- Det støttende laget, *støttesystemet*, er de aktørene og tjenestene som møter et utvalg barn og elever, men i begrenset omfang og tid og ikke nødvendigvis i barnehagen eller i skolen. Støttesystemet kobles på dersom det er behov for mer spesialisert hjelp enn det kjernelaget kan gi. Alle fylkeskommuner og kommuner skal ha tilgang på lovpålagte tjenester, som skolehelsetjeneste, PP-tjeneste, barnevern, oppfølgingstjeneste, NAV, helsestasjon, fastlege og psykolog. Andre statlige, regionale og kommunale tjenester som retter seg mot barn og elever i sårbare situasjoner, som ambulerende team og oppsøkende tjenester, barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk og Statped, er også en del av støttesystemet.

Utvalget vil styrke ansattgruppene i kjernelaget med forslaget om at alle ansatte som jobber med barn og elever i barnehage og skole skal få like muligheter og vilkår for å delta i videreutdanning. I tillegg vil utvalget innføre en karrierevei der ansatte i kjernelaget med høyere utdanning er en del av målgruppen. I utredningen inngår ansattgrupper i kjernelaget i omtalen av «andre ansatte» i barnehage og skole.

Utvalget er også opptatt av at statlige initiativer ikke skal være til hinder for samordning og samarbeid mellom kommunale sektorer og tjenester, som støttesystemet.

Ansatte i kulturskolen

Kommunen og fylkeskommunen har ansvar for at sine tjenester og virksomheter har nødvendig og tilstrekkelig kompetanse. De har gode muligheter for å inkludere kulturskoleansatte i kompetanseutvikling for ansatte i barnehage, SFO og skole.

Det er stor variasjon i hvilken grad kommuner involverer kulturskoleansatte i ordningene for lokal kompetanseutvikling i barnehage og skole. Utvalget mener ansatte i kulturskolen har mye å tilføre barnehager, SFO og skoler innen praktiske og estetiske arbeidsformer og innhold, kunst og kultur. Mange kulturskolelærere har høy kunstfaglig kompetanse samtidig som mange av grunnskolelærerne som underviser i de praktiske og estetiske fagene mangler formell kompetanse i fagene (Perlic, 2019).

Kulturskolerådet har spilt inn til utvalget at det er positivt at kulturskolelærere er en målgruppe i videreutdanningssatsingen *Kompetanse for kvalitet*, men at tilbudene ikke er godt nok tilpasset kulturskolelærere, og at de i liten grad blir prioritert.

I utvalgets forslag til et system for kompetanse- og karriereutvikling er kulturskolelærere en del av målgruppen for barnehage- og skoleutvikling, videreutdanning og karriereveier i barnehage og skole.

Fagskoler som aktør i kompetanseutvikling

I mandatet står det at utvalget skal vurdere hvordan ansatte i fagskoler kan ivaretas i etter- og videreutdanning. Hovedformålet i mandatet er imidlertid å vurdere modeller for etter- og videreutdanning i barnehager og skoler. Høyere yrkesfaglig utdanning, som også betegnes som fagskoleutdanning, er på nivået over videregående opplæring og er viktige for kompetanseutviklingen til ansatte i barnehager, SFO og skoler, spesielt for dem som har fag- eller svennebrev.

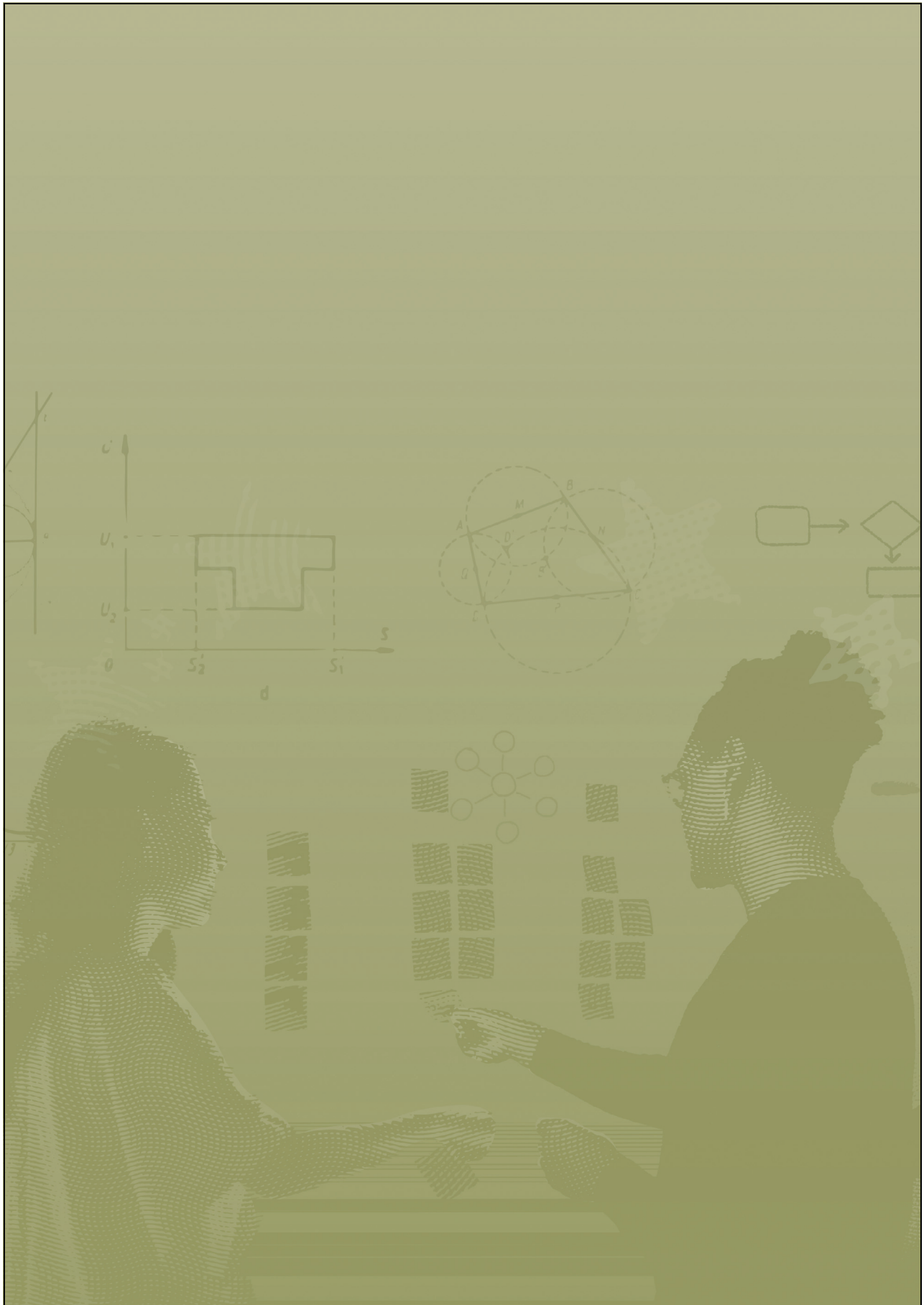
Utvalget mener det ikke vil være naturlig eller hensiktsmessig at fagskolens ansatte blir inkludert som en målgruppe i kompetanseutvikling sammen med ansatte i barnehager og skoler. Det samme gjelder for ansatte ved universiteter og høyskoler.

I retningslinjene for tilskuddsordning til kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæring står:

- Den enkelte fylkeskommune kan vurdere om det er hensiktsmessig å inkludere fagskolelærere i etablerte kompetansetiltak i ordningen. Fagskolelærere er som hovedregel ikke definert som en målgruppe for ordningen, og egne tiltak for denne gruppen omfattes dermed ikke.

Etter avklaring med Kunnskapsdepartementet, og i tråd med nevnte retningslinjer, har utvalget definert fagskolens rolle i etter- og videreutdanning i barnehage og skole til primært å være tilbyder av kompetanseutvikling på samme måte som universiteter og høyskoler.

Utvalget har fått innspill fra Skolenes Landsforbund om at fagskolene er en relevant aktør i kompetanseutvikling for mange ansatte i barnehager og skoler, som yrkesfaglærere, instruktører i bedrifter, SFO-ansatte og barne- og ungdomsarbeidere. Utvalget vil styrke fagskolens rolle i kompetanseutvikling for disse ansattgruppene, som tidligere har vært lite prioritert i nasjonale tilbud om etter- og videreutdanning.



Figur 3.1

Del II
Rammebetingelser og kunnskapsgrunnlag

Kapittel 3

Rammer for etter- og videreutdanning

Utvalgets mandat og utredning handler om etter- og videreutdanning i barnehage og skole. Etter- og videreutdanning kan imidlertid ikke forstås som isolerte kompetansetiltak. Kompetanseutvikling i barnehage og skole skal gjøre de ansatte i stand til å oppfylle kravene og forventningene i det til enhver tid gjeldende lovverket og læreplanverket, i rammeplaner for barnehager og SFO, og i løpende strategier og reformer.

I dette kapitlet blir det redegjort for barnehage- og skoleeieres ansvar for kompetanseutvikling og hvilken betydning ulike statlige virkemidler, partssamarbeid og høyere utdanningsinstitusjoner har for å styrke kompetansen til de ansatte og bidra til å utvikle kvaliteten i barnehager og skoler. For å ramme inn temaet innledes kapitlet med en begrepsavklaring og et historisk blikk på kompetanseutvikling i barnehage og skole.

3.1 Etterutdanning, videreutdanning og kompetanseutvikling

I norsk arbeidsliv har det vært vanlig å dele opplæringen for de ansatte inn i to kategorier, etterutdanning og videreutdanning. Det er likevel flere implikasjoner ved bruk av disse begrepene. Etterutdanning blir i dagligtale ofte forvekslet med videreutdanning, noe som kan skyldes at *utdanning* inngår i begrepet, og at det ikke intuitivt høres ut som to ulike former for kompetanseutvikling. Ekspertutvalget for etter- og videreutdanning i arbeidslivet (Markussenutvalget) anbefalte å erstatte etterutdanningsbegrepet med *ikke-formell opplæring* (NOU 2019: 12). Internasjonalt benyttes imidlertid begrepet *formell opplæring* om opplæringsaktiviteter som er organisert med læring og utvikling som formål, selv om de ikke gir studiepoeng.

I internasjonal sammenheng er det også vanlig å bruke begrepene *Professional Development*, *Continuous Professional Development* og *Professional Learning* om kompetanseutvikling i arbeidslivet (Caspersen mfl., 2017). Begrepene benyttes ofte

om hverandre og med tilsynelatende likt innhold siden de ofte ikke skiller mellom det vi i Norge kategoriserer som etterutdanning og videreutdanning. På norsk vil disse begrepene tilsvare begrepet *kompetanseutvikling*.

Kompetanseutvikling brukes ofte som et samlebegrep som inkluderer etter- og videreutdanning, utviklingsarbeid, veiledning, hospitering og autorisasjoner. Kompetanseutviklingen kan være organisert ved utdanningsinstitusjoner eller utføres i den enkelte barnehage og skole eller mellom barnehager og skoler.

I likhet med Ekspertutvalget for etter- og videreutdanning i arbeidslivet deler utvalget vurderingen av at begrepene *etterutdanning* og *videreutdanning* er begreper som ikke dekker bredden i hvordan kompetanseutvikling foregår i dag, og at begrepene med fordel kan avløses av nye begreper. Samtidig er utvalget opptatt av at dette er etablerte begreper som er knyttet til statlige ordninger og finansiering. Utvalget bruker derfor betegnelsene etter- og videreutdanning der det er snakk om konkrete tiltak og virkemidler staten har for å støtte barnehage- og skoleeiers ansvar for å drive kompetanseutvikling.

Utvalget er opptatt av å bruke begreper som betoner utvikling fremfor begreper som assosieres med en utilstrekkelighet, som for eksempel kompetanseheving og kompetansegap. Kompetanseutviklingstiltak har i stor grad blitt omtalt som «kompensatorisk» på barnehage- og skolefeltet. Det har vært oppmerksomhet på å «løfte alle» til et slags minimum og mindre på spesialisering og differensiering av kunnskap og kompetanse, som har vært mer vanlig innenfor blant annet sykepleieryrket (Caspersen mfl., 2017).

Det er mange begreper som betegner det å bygge, styrke og utvikle kompetansen til lærere og andre ansatte i barnehage og skole. Av og til brukes de også ulikt og om hverandre. Utvalgets forståelse og bruk av sentrale begreper i arbeidet blir presentert i boks 3.1.

Samtidig som den enkelte ansatte skal få faglig oppdatering, fordypning og spesialisering ut fra

Boks 3.1 Sentrale begreper i utredningen

- *Videreutdanning* er en offentlig godkjent utdanning som gjennomføres ved akkrediterte universiteter, høyskoler og fagskoler,¹ både offentlige og private. En videreutdanning bygger ut eller på en allerede gjennomført utdanning. Videreutdanning har en form for sluttvurdering som sier noe om studentens læringsutbytte, og som gir uttelling i form av studiepoeng.
- *Etterutdanning* omfatter organiserte opplæringsaktiviteter som har læring og utvikling som mål. Eksempler på etterutdanning er barnehage- og skolebasert kompetanseutvikling som kan være arbeidsplassbasert med en varighet over flere år, og kurs, seminarer, hospitering og konferanser. Etterutdanning gir ikke studiepoeng, men kan ofte dokumenteres i form av diplomer og attester, og i enkelte tilfeller kan oppnådd læringsutbytte bekreftes gjennom sertifiseringer og autorisasjoner.
- *Kompetanse* brukes som et samlebegrep som inkluderer en persons kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger, og hvordan disse brukes i samspill (NOU 2018: 2). Kompetanse kan være uformell, formell, individuell og kollektiv.
- *Kompetanseutvikling* omfatter aktiviteter som har til hensikt å opparbeide kunnskaper, ferdigheter og holdninger hos individet og i organisasjonen (NOU 2020: 2). Kompetanseutvikling inkluderer både etter- og videreutdanning, veiledning, hospitering og autorisasjoner.
- *Barnehage- og skoleutvikling* defineres som systematiske og vedvarende tiltak for å endre betingelsene for utvikling og læring i en eller flere barnehager eller skoler. Målet er å forbedre praksisen til den enkelte og virksomheten, slik at de kan realisere sitt samfunnsmandat og føre til en forskjell for barn og elever (Aas, 2013).
- *Kompetansenettverk* er etablert i alle fylker, og mange fylker har flere nettverk for ulike sektorer, som betegnes som lokale eller regionale nettverk, eller *kompetanseregioner*. Noen er godt etablerte og organiserte enheter i sine fylker og kommuner, mens andre er mer løst organisert som nettverk for faglig samarbeid innenfor ulike fagområder.
- *Profesjoner* defineres gjennom at de bygger på en høyere utdanning, og at kunnskap som er tilegnet fra høyere utdanning og overført til yrket blir utviklet i arbeidslivet gjennom profesjonelle kollegiale fellesskap (Smeby, 2008). De har et handlingsrom for skjønnsutøvelse og et spesielt ansvar gitt deres samfunnsmandat, og de har ofte utviklet etiske standarder (Molander og Terum, 2008).
- *Profesjonsutvikling* handler om å utvikle den pedagogiske praksisen, men også om hvordan profesjonen kollektivt forvalter sin kunnskap, sitt ansvar og sitt handlingsrom, både for det enkelte barn og elev og for samfunnet som helhet (Ekspertgruppa om lærerrollen, 2016).
- *Karriereutvikling* impliserer en progresjon i arbeidet, i betydningen økt ansvar, status og/eller inntekt (Abrahamsen, 2008). Karriere handler også om spesialisering og om at oppgavene som profesjonsutøvere skal utføre har blitt så komplekse at det blir nødvendig at grupper innad i profesjonen har mer differensiert kompetanse for å løse oppgavene på en god måte (Abbot, 1988).
- *Kvalitetsutvikling* er en kontinuerlig læringsprosess der ansatte, ledere og eiere systematisk setter mål, planlegger og prioriterer tiltak og jevnlig vurderer om barn og elever får et pedagogisk tilbud og opplæring i tråd med samfunnsmandatet (Kunnskapsdepartementet 2021a).
- *Kvalitetsvurdering* viser til vurderingene som barnehager, skoler og deres eiere gjør for å identifisere utfordringer og utviklingsbehov. Kvalitetsvurdering er alle aktiviteter som omfatter å kartlegge og analysere tilstanden i sektoren, blant annet rapporter, statistikk, brukerundersøkelser, tester og besøk ved lærersteder. Vurderingene gjøres ut fra fastsatte mål og et sammensatt kunnskapsgrunnlag (NOU 2002: 10).
- *Tverrfaglig og tverrprofesjonelt samarbeid* handler om ulike profesjonsgrupper som jobber sammen og bruker hverandres kunnskapsbidrag for å sikre at hvert enkelt barn og elev får det best mulige tilbudet. Et slikt samarbeid åpner også for at de som samarbeider lærer sammen og utvikler nye, felles kompetanseområder (Hagland og Solvang, 2017).

Forts. boks 3.1

- *Tverrsektoriell samordning* innebærer å tenke helhetlig mellom sektorer og tjenester, blant annet om å samordne tjenester for å gi barn, elever og deres familier god hjelp i et helhetlig tjenestetilbud.
 - *Livslang læring* innebærer muligheten til å tilegne seg ny kunnskap og utvikle sine ferdigheter gjennom hele livet (NOU 2019: 12).
 - *Desentraliserte utdanningstilbud* er studieprogrammer der studenter møter fysisk til undervisning ved andre steder enn institusjonens ordinære campus. Det gis vanlig klasseromsundervisning, ofte samlingsbasert (Database for statistikk om høyere utdanning, 2021).
 - *Fleksible utdanningstilbud* er en samlebetegnelse på utdanning som har flere alternativer for hvordan læringsaktivitetene gjennomføres når det gjelder tid, sted, omfang og progresjon, og om de er nettbasert eller stedsbasert. Studietilbudene er ofte organisert slik at de kan kombineres med arbeid og tilpasses ulike arbeids- og livssituasjoner (Kunnskapsdepartementet, 2021b).
 - *Høyere yrkesfaglig utdanning* er yrkesrettede utdanninger som blir tilbudt ved fagskoler. Høyere yrkesfaglig utdanning fungerer primært som videreutdanning og spesialisering for dem med fag- eller svennebrev, men har også funksjon som grunnutdanning for de som har fullført fag- og yrkesopplæring (Kompetansebehovsutvalget, 2022).
 - Et *studiesenter* er en fysisk lokasjon hvor det legges til rette for desentralisert utdanning og ulike kompetanseutviklende aktiviteter i samarbeid med utdanningsinstitusjoner og utdanningstilbydere (Oxford Research, 2022).
- ¹ Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) er kvalifikasjoner fra fagskoler plassert på nivå 5, til kvalifikasjoner fra universitet og høyskole som er plassert på nivå 6–8. Nivåene i NKR er basert på det læringsutbyttet som oppnås gjennom de ulike utdanningsnivåene. NKR er under evaluering for å utrede mulighetene for å inkludere enkelte høyere yrkesfaglige utdanninger på høyere nivå i kvalifikasjonsrammeverket.

sine behov og arbeidsoppgaver, er det ofte et uttrykt mål at de skal bidra aktivt i profesjonelle fellesskap for å utvikle en lærende organisasjon. Dette er et prinsipp i dagens videreutdanningstilbud og var et mål med lærerspesialistordningen. Likevel viser evalueringer at det i liten grad blir tilrettelagt for at kunnskap blir delt etter gjennomført videreutdanning (Gjerustad og Pedersen, 2019; Lødding mfl., 2021a). Det er et lederansvar å sikre at kunnskap deles og at ansatte og elever høster effekt av utviklingsarbeid. Det ser ut til at et godt utgangspunkt for deling er at flere fra samme arbeidsplass deltar i kompetanseutviklingen.

Utalget vil understreke at kollektiv kompetanseutvikling ikke er ensbetydende med at hele personalet må delta på det samme tiltaket. Kollektiv kompetanseutvikling kan være konsentrert rundt et fag eller fagområde, og det kan foregå i nettverk mellom barnehager og skoler.

3.2 Kompetanseutvikling i et historisk perspektiv

3.2.1 Reformen i skolen fra tidlig 1900 til 1980-tallet

Historisk sett har videreutdanning først og fremst vært et personlig initiativ for lærere i barnehage, grunnskole og videregående opplæring, mens staten har tatt et ansvar for kompetanseutvikling i form av etterutdanning helt siden begynnelsen av 1900-tallet.

Kompetanseutvikling i norsk skole har hovedsakelig vært knyttet til å iverksette struktur- og læreplanreformer, det vil si reformer som krever ny kunnskap og kompetanse hos lærere og ledere. Et tidlig eksempel finner vi på begynnelsen av 1900-tallet, da en planlagt utvidelse av enhetsskolen, fra fem til sju år, gjorde at en stortingsoppnevnt komité i 1916 foreslo å opprette en «Universitetets lærerskole» til etterutdanning av folkeskolelærere for å møte de nye kompetansebehovene (Ekspertgruppa om lærerrollen, 2016).

Forsøksrådet ble opprettet i 1954 og fortsatte sin virksomhet frem til 1984. Rådet skulle bistå departementet med råd, initiativ og tilsyn for for-

søksvirksomheten i skolene. I 1960-årene drev lærerskolene et omfattende forsøks- og utviklingsarbeid under Forsøksrådets ledelse. Bakgrunnen for dette arbeidet var behovet for å styrke lærernes kompetanse, slik at de kunne undervise i den nye ungdomsskolen, som ble innført i 1969 for hele landet. Etter forsøkene rundt den niårige skolen, kom forsøk i gymnas, yrkesskoler og videregående skoler.

Utover på 1970-tallet kom initiativene til utviklingsarbeid i større grad fra lærerutdanningsinstitusjonene selv, en utvikling beskrevet som en økende akademisering i lærerutdanningen, men også som en økende ideologisering av lærerutdanningen på denne tiden (Østerud mfl., 2015; Thue, 2017).

Mønsterplanen for grunnskolen (M74) var en rammeplan som tok opp i seg politiske løsninger som ble fremmet på denne tiden om mer tilhørighet, nærdemokrati og medbestemmelse (Ekspertgruppa om lærerrollen, 2016). I tillegg til å etablere flere organer for medbestemmelse i skolen, innebar den nye læreplanen at lærerne skulle forankre undervisningen i lokalsamfunnet, og at de dermed i større grad kunne tilpasse undervisningen til elevenes forutsetninger og behov (Hagemann, 1992). I denne perioden ble også skoleleders betydning for arbeidsmiljøet og den pedagogiske utviklingen sterkere understreket, noe som blant annet førte til etablering av nye etterutdanningstilbud for skoleledere, med særlig vekt på organisasjonsutvikling (Møller, 2016).

I forbindelse med innføringen av Reform 76 i videregående opplæring ble det fremhevet at en reformering av gymnaset ikke ville kunne realiseres på en forsvarlig måte uten omfattende etterutdanning. De faglige rådene, Forsøksrådet, Gymnasrådet og Norsk Lektorlag ble bedt om å legge frem planer for den nødvendige etterutdanningen (Ballangrud, 2012). Etterutdanning ble her først og fremst brukt i betydningen kurs, noe som ble den dominerende formen for hvordan etterutdanning ble organisert i lang tid fremover.

I tillegg til et utstrakt tilbud av etterutdanning gjennom kurs, ble det også utover på 1970- og 1980-tallet satt i gang flere prosjekter som involverte det lokale nivået i skoleutvikling, og som i større grad rammet inn etterutdanning som kompetanseutvikling på arbeidsplassen.

1980-tallets desentraliserte skoleutvikling

Tidlig på 1980-tallet kom det to stortingsmeldinger som la grunnlaget for hvordan desentralisert skoleutvikling ble definert og implementert

utover på 1980-tallet. I St.meld. nr. 79 (1983–1984) *Om det pedagogiske utviklingsarbeidet i skolen og søksvirksomheten i skoleverket skoleårene 1981–1982 og 1982–1983*, også kalt «FoU-meldingen», ble ansvaret for forsknings- og utviklingsarbeid (FoU-arbeid) desentralisert til lokalt nivå.

I likhet med i dag ble det å balansere sentrale mål mot lokal frihet beskrevet som et styringsproblem for nasjonale myndigheter. Skolen skulle ikke få nye overordnede mål, og det ble fremhevet som avgjørende å bevare en nasjonal utdanningspolitikk. I meldingen ble det lagt vekt på at sentral styring i en desentralisert modell forutsetter en klargjøring og prioritering av overordnede mål. Det ble understreket at dette gjøres best ved lokal tilpasning og «oppfinnsomhet», der utviklingsarbeid ble definert som arbeid som tok sikte på å ta skolens praksis nærmere intensjonene (Mausethagen og Hermansen, 2022).

I samme melding ble det etterlyst en konkretisering av hvordan FoU-virksomhet best kunne organiseres, delvis begrunnet i nedleggelsen av Forsøksrådet for skoleverket. En av hovedbegrunnelse for denne nedleggelsen var et behov for å desentralisere FoU-arbeidet. I meldingen ble det beskrevet at det var nødvendig å tydeliggjøre skillet mellom utviklingsarbeid som kan desentraliseres, og tiltak som sentrale myndigheter bør ta ansvar for. Behovet for å skille hvem som tar beslutninger, nasjonalt eller lokalt, og hvem som skulle støtte det faglige arbeidet ble vektlagt. Det samme ble etableringen av et marked for å kjøpe FoU-tjenester. De pedagogiske høyskolenes rolle i skoleutvikling ble fremhevet, det samme ble kommunenes ansvar for å legge til rette for utviklingsarbeidet (Mausethagen og Hermansen, 2022).

Kommunene kunne gjennom skolesjefen forsøke å få skolene interessert i et bestemt tema, men det ble fremhevet at det var den enkelte skole som skulle bestemme hva den ønsket å engasjere seg i. Betydningen av desentralisering ble løftet frem fordi mer sentralistiske tiltak i stor skala ikke hadde gitt de ønskede resultater og hadde samsvart dårlig med de lokale behovene. Videre ble det lagt vekt på at en viktig begrunnelse for den nye organisasjonsmodellen var at det lokale nivået burde få bestemme selv, så lenge det dreier seg om utviklingsarbeid innrettet mot å forbedre skolen innenfor de rammene som var gitt gjennom skolelov, læreplan og føresegner (Mausethagen og Hermansen, 2022).

Forskning som ble publisert i det samme tidsrommet peker på at skillet mellom lokalt og sentralt initiert utviklingsarbeid ofte ble langt mer sammensatt i praksis enn hvordan det ble presentert i

stortingsmeldingene. Dette handlet først og fremst om spenninger mellom sentralisering og desentralisering av tiltak (Mausethagen og Hermansen, 2022). Mange av utfordringene som kommer til syne på denne tiden er med andre ord fortsatt høyst aktuelle.

Kompetanseutvikling som følge av Reform 94 og Reform 97

Innføring av Reform 94 og Reform 97 medførte igjen store behov for kompetanseutvikling, og staten bevilget betydelige midler til formålet. FAFO konkluderte i en rapport i 1999 med at opplæringstiltak som ga faglig oppdatering var vanlig blant lærere i alle grupper, og at om lag halvparten av alle lærerne hadde deltatt i etterutdanning i løpet av 1998. Lærerne rapporterte at etterutdanningen, som oftest var kurs, hadde bidratt til å gjøre dem bedre i stand til å gjøre jobben sin, og at de hadde lært å utføre nye arbeidsoppgaver (Jordfald og Nergaard, 1999).

Evalueringen av L97 formidlet at gitt de store endringene som læreplanverket i 1997 la opp til, blant annet med bruk av mer elevaktive metoder, så hadde kompetanseutvikling for lite omfang. Etterutdanning ble først og fremst gitt som kurs, og lærernes vurderinger var nedslående. De rapporterte om best utbytte av fagspesifikke kurs, mens de først og fremst fikk tilbud om mer generelle kurs og konferanser om L97. Noen få skoler gjennomførte mer omfattende skoleutviklingsprosjekter, med positive resultater (Haug, 2003).

3.2.2 Barnehagefeltet i endring fra 1980-tallet til i dag

På barnehagefeltet foregikk det også en omfattende forsøksvirksomhet på 1980-tallet med ulike barnehageformer tilpasset lokale behov. Barnehage-loven av 1975 åpnet for større variasjon i driftsmønstre, organiseringsformer og fleksibilitet i åpningstider. Slike forsøk ble finansiert av Forbruker- og administrasjonsdepartementet. På 1980-tallet ble det for første gang tilbudt videreutdanning for lærere i barnehagen. Bakgrunnen for det var at utvidelsen av grunnutdanningen til en treårig utdanning førte til sterkere fagmiljøer ved utdanningsinstitusjonene (Ekspertgruppen om barnehagelærerrollen, 2018). I likhet med videreutdanning for lærere i skolen var det først og fremst snakk om individuelle initiativ for å styrke egen kunnskap og kompetanse.

Med St.meld. nr. 8 (1987–88) *Barnehagen mot år 2000* ble det lagt ytterligere vekt på barneha-

gens innhold, og prosjektet *Lokalt utviklingsarbeid i barnehagen* (LUA) ble satt i gang i ti fylker. Totalt ble om lag 1 500 tiltak støttet økonomisk fra staten. Evalueringer viste at utviklingsarbeidet mange steder hadde fungert som en katalysator for endring, og at arbeidet hadde ført til fornyelse av innhold, arbeidsmåter, organisering og drift. Prosjektet var også en medvirkende årsak til at førskolelærerne i barnehagen ble beholdt. Midlene til etterutdanning og lokalt utviklingsarbeid var frem til 1992 knyttet direkte til bestemte satsingsområder. For å kunne se ulike tiltak i bedre sammenheng ble midlene fra 1993 overført til fylkesmennene i form av en ramme (St.meld. nr. 8 (1987–88)).

I St.meld. nr. 27 (1999–2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre* ble det fremhevet at det måtte satses mer på målrettet kvalitetsutvikling for personalet i barnehagene. Det ble fulgt opp av en treårig satsing. I meldingen ble ansvaret for etterutdanning plassert hos arbeidsgiverne. Studier fra begynnelsen av dette tiåret viser at dette var utfordrende å få til, og det var også utfordringer med å involvere alle de ansatte i barnehagene (Moser mfl., 2006).

Den nasjonale satsingen *Kompetanse for mangfold* var rettet mot både barnehager og skoler i perioden 2013–2017. Målet med satsingen var at ansatte i barnehager og skoler skulle få kompetanse til å støtte barn, elever og voksne med minoritetsbakgrunn på en slik måte at de i størst mulig grad fullfører og består utdanningsløpet. Dette var en barnehage- og skolebasert etterutdanning der lærerutdanningsinstitusjoner skulle gi faglig støtte og veiledning. Evalueringen av satsningen viste blant annet at knapphet på tid hadde gått på bekostning av fordypning, refleksjon og omsetting av ny kunnskap i praktisk arbeid (Ekspertgruppen om barnehagelærerrollen, 2018).

3.2.3 Etableringen av etter- og videreutdanning for rektorer

Historisk har rektorer vært «primus inter pares», eller «først blant likemenn» (Møller, 2016), altså at posisjonen deres ikke gir dem høyere rang. Det har vært en sterk egalitær kultur i norsk skole, og det tok lang tid før rektorer og andre skoleledere fikk tilgang til formell etter- og videreutdanning. Etter initiativ fra rektorene selv satte Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i gang årlige administrasjonskurs fra 1963 (Møller, 2015). Etterutdanningstilbud for rektorer på 1970-tallet tok også ofte form som kurs på noen uker, mens det i tiårene som fulgte ble satt i gang større landsomfattende prosjekter. De første var *Miljø og*

ledelse i skolen (MOLIS), *Ledelse i skolen* (LIS) og *Ledelsesutvikling i skolen* (LUI).

Møller (1995) argumenterer i sin doktorgrads-avhandling for at programmene i for stor grad hadde hentet sine ledelsesteorier fra privat sektor, som på den tiden var preget av individteorier og systemiske teorier, og at det var behov for etterutdanning som hentet sin kunnskap og dermed legitimitet fra skolen. Helt konkret stiller Møller blant annet spørsmålet om hvor man kan hente premisene for innhold, mål og organisering i etterutdanning av rektorer fra, og argumenterer for at det er pedagogikken som kritisk vitenskap som må danne utgangspunktet for denne etterutdanningen. Dette innebærer blant annet at læring må bli et hovedbegrep. Møller (1995) drøfter hvordan skoleledernes erfaringer bør være et sentralt utgangspunkt for etterutdanningen, og henter blant annet inspirasjon fra aksjonsforskningen i sine forslag til en fornyelse av skolelederutdanning. Både parallelt og senere er det en rekke arbeidere som argumenterer for modeller for arbeidsplassbasert læring i skolen, eksempelvis Tiller (1990).

I forbindelse med prosjektet *Ledelsesutvikling i skolen* (LUI) ble begrepet «det strategiske triangel» etablert for å forklare betydningen av samarbeid mellom stat, kommune og høyere utdanning. Som en del av dette samarbeidet ble det også utviklet en strategi for skoleledelse frem mot 2000.

Samarbeidet førte til at viktige kompetanseområder for skoleledere ble identifisert, og at etter- og videreutdanningen burde knyttes til dem (Møller, 2015). Disse kompetanseområdene var:

- utvikling, vurdering og kvalitet
- læringsmiljø
- arbeidsgiveroppgaver
- utdanningspolitikk
- opplæringsloven og læreplanarbeid

På 2000-tallet endret skolelederutdanning seg fra å være en etterutdanning til å bli en videreutdanning, blant annet som et resultat av en OECD-undersøkelse fra 2008 som viste at Norge var ett av få land som ikke hadde en formalisert skolelederutdanning (Møller, 2015).

3.2.4 Kompetanseutvikling ved innføringen av Kunnskapsløftet

Da Kunnskapsløftet ble innført i 2004 var det bare sju år siden forrige læreplanreform i grunnskolen ble innført, Reform 97, og ti år siden Reform 94 i videregående opplæring ble innført.

I disse årene var det stor oppmerksomhet på elevenes læringsutbytte og resultater i skolen. Resultatene fra PISA-undersøkelsen i 2000 viste at norske 15-åringer lå på gjennomsnittet i lesing, naturfag og matematikk, noe som bidro sterkt til å sette resultater og innhold i skolen på dagsordenen. Da resultatene fra samme undersøkelse i 2003 viste at Norge var blant landene som gikk mest tilbake fra forrige undersøkelse innenfor naturfag og matematikk, var dette med på å begrunne og legitimere behovet for å styrke elevenes kunnskaper og ferdigheter (Bergesen, 2006; Elstad og Sivesind, 2010).

Forslaget om å etablere et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem med vekt på læringsutbytte, inkludert innføring av nasjonale prøver, ble foreslått i første delutredning fra Kvalitetsutvalget, NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse – Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring*.

Året etter leverte samme utvalg sin hovedutredning NOU 2003: 16 *I første rekke – Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle* med blant annet forslag om en helhetlig utviklingsstrategi med en rekke tiltak til forskning om grunnopplæringen, kompetanseutvikling, ledelse, FoU og utvikling av IKT.

Utredningene fra Kvalitetsutvalget ble fulgt opp med innføring av reformen Kunnskapsløftet i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*. Med Kunnskapsløftet ble læreplanene kompetansebaserte med kompetansemål som skulle gi lærerne større faglig og profesjonell autonomi i undervisningen. Dette stilte større krav til lærernes kompetanse. Skoleeierens ansvar for kvalitetsutvikling ble tydeliggjort, og grunnleggende ferdigheter ble innført i alle fag. Sammen med innføringen av nasjonale prøver og større åpenhet om resultater i skolen ble Kunnskapsløftet både en innholds- og en styringsreform. Spesielt de nasjonale prøvene førte til mer ansvarliggjøring av lærere og ledere i skolen, og de ble mye diskutert. Utdanningsdirektoratet ble opprettet i 2004 og fikk ansvar for læreplaner, vurdering, forvaltning av regelverk, utvikling av indikatorer og statistikk for systematisk publisering på Skoleporten.no.

Regjeringen anslo i meldingen at kompetansesatsingen knyttet til innføringen av Kunnskapsløftet over en tid ville kreve tiltak i en størrelsesorden på 2–3 milliarder kroner. Selv om skoleeierens ansvar for kompetanseutvikling ble tydeliggjort, slo stortingsmeldingen fast at staten måtte bidra betydelig for å gjennomføre reformen. I forbindelse med gjennomføringen av reformen ville regjeringen investere i et betyde-

lig kompetanseløft som skulle bestå av blant annet støtte til videreutdanning for lærere i prioriterte fag (matematikk, naturfag, norsk, samisk, engelsk og 2. fremmedspråk). Departementet ville også utarbeide et eget program for skoleledere som ledd i innføringen av reformen (St.meld. nr. 30 (2003–2004)).

En nasjonal strategi for å underbygge reformen

Som oppfølging til Kunnskapsløftet ble strategien *Kompetanse for utvikling* etablert, en nasjonal strategi for kompetanseutvikling for lærere, skoleledere, instruktører og andre som arbeider innenfor grunnopplæringen. Strategien omfattet både etter- og videreutdanning og det ble bevilget om lag 1,4 milliarder kroner over strategiperioden 2005–2008. Strategien var desentralisert med stor handlefrihet til skoleeierne.

Sluttrapporten fra Fafos evaluering av strategien viste blant annet et mer systematisk og bevisst arbeid med kompetanseutvikling på skole- og skoleeiernivå og et styrket samarbeid mellom skoler og universiteter og høyskoler som tilbydere. Kompetansetiltakene ble opplevd som mer praksisnære og relevante, men styrket ikke sammenhengen mellom kompetanseutviklings tiltak og endringer i undervisningspraksis i særlig grad. Evalueringen viste også noe overraskende at strategien i liten grad førte til større deltakelse i formell videreutdanning og i kurs og annen opplæring som ikke gir formell kompetanse (etterutdanning).

De fleste skoleeierne valgte å bruke mesteparten av midlene på tiltak på skoleeiernivå. I gjennomsnitt ble så mye som seks av ti kroner brukt på skoleeiernivå. Til tross for intensjonen om å involvere lærere og skoleledere i beslutningsprosessen, ble det påpekt at prosessene for å definere kompetansebehov og velge tiltak mange steder i liten grad involverte lærerne. Mer enn fire av ti lærere mente de i liten grad hadde vært med å diskutere hvilke kompetansebehov skolen hadde (Hagen og Nyen, 2009).

Statlige tilbud kan føre til mindre lokal involvering

Skoleeiernes ansvar for å sikre kvaliteten og kompetansen og for å gi barn og elever et likeverdig og forsvarlig tilbud ble tydeliggjort i lovverket da Kunnskapsløftet ble innført. Kommuner og fylkeskommuner ble tydeligere definert som skoleeiere med ansvar for kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling, for lokale læreplaner og for etter- og videreutdanning for lærere. Det skjedde en overgang

fra sentralt definerte løsninger til lokale myndigheters ansvar for tiltak, løsninger og evaluering av resultater (Aasen mfl. 2012; 2015).

Møller mfl. (2009) og Aasen mfl. (2012) påpekte i evalueringen av Kunnskapsløftet at skoleeierne og skolene strevde med å få et godt grep om Kunnskapsløftet de første årene. Forventningene til lokalt læreplanarbeid ble oppfattet som uklare, og veiledning om utviklingen av elevenes grunnleggende ferdigheter og vurderings- og kvalitetsarbeid ble etterspurt.

Nasjonale utdanningsmyndigheter tok på bakgrunn av evalueringene et tydeligere styringsgrep som blant annet kom til uttrykk gjennom St.meld. nr. 16 (2006–2007) *...og ingen sto igjen – Tidlig innsats for livslang læring*. Meldingen slo fast at «[k]ompetente ansatte er den viktigste forutsetningen for god kvalitet og sosial utjevning i hele utdanningssystemet.»

Utover på 2000-tallet beskrev forskningsfunn utfordringer ved det som ble omtalt som en relativt omfangsrik sentralisering i styringen. Blant annet påpekte evalueringen av Kunnskapsløftet at implementeringen av reformen raskt førte til økt sentral kontroll og begrenset lokalt handlingsrom, selv om det lå tydelige føringer for desentralisering av ansvar og lokale utviklingstiltak da reformen ble innført (Aasen mfl., 2015).

Staten etablerte etter hvert flere store nasjonale kompetansesatsinger basert på kunnskapsgrunnlaget om hva som var utviklingsbehovet (se boks 3.2). Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter – Ungdomstrinnet*, som handlet om et mer praktisk og variert ungdomstrinn, ble fulgt opp av strategien *Ungdomstrinn i utvikling*, med omfattende kompetansesatsing for alle landets ungdomsskoler.

De nasjonale satsingene ble utviklet på grunnlag av forskning om hvilke faktorer som er avgjørende for at utvikling og endring av praksis skal finne sted:

- utviklingsarbeidet gjennomføres over tid
- deltakerne får prøve ut praksis samtidig som de får tilegne seg ny teori
- arbeid lokalt i lærende nettverk
- Universiteter og høyskoler er partner i arbeidet

Satsingene ble organisert i puljer av kommuner og skoler, som deltok i om lag 18 måneder. Både lærere og skoleledere og -eiere deltok for å sikre forankring og læring på alle nivåer.

Samtidig var kompetanseutvikling fortsatt tydelig definert som et lokalt ansvar, og resultatet var at nasjonale satsinger oftere kom i konflikt

Boks 3.2 Oversikt over nasjonale satsinger i perioden 2006–2022

2006–2010 Kunnskapsløftet–fra ord til handling.
2007–2009 Bedre vurderingspraksis.
2009–2019 Veilederkorps (videreført som ett tiltak for kommuner i Oppfølgingsordningen).
2009– Kompetanse for kvalitet. Flere revisjoner, den siste kom i 2015 og gjelder fortsatt.
2009–2014 Bedre læringsmiljø.
2010–2013 Ny Giv.
2010–2014 Lesesatsingen.
2010–2018 Vurdering for læring.
2012–2017 Ungdomstrinn i utvikling.
2013–2017 Kompetanse for mangfold.
2013–2020 Læringsmiljøprosjektet.
2015–2019 Tett på realfag. Utvikling av realfagsløyper (2017–2019).
2016–2021 Språkløyper–nasjonal strategi for språk, lesing og skriving.
2016–2022 Inkluderende barnehage- og skolemiljø.

med lokalt utviklingsarbeid. Evalueringene av disse nasjonale programmene fant at selv om de hadde positiv påvirkning på mange læreres praksis, så hadde de mest innvirkning på arbeidet til kommunale ledere og skoleledere, og mindre på lærernes arbeid i klasserommet med elevene. Programmene ga for lite rom for lokal involvering og medbestemmelse (Blossing mfl., 2010).

Siden staten bidro med midler og ofte med innhold og foredragsholdere, ble det vanskelig for kommuner å «velge bort» deltakelse i nasjonale satsinger, selv om de på lokalt nivå hadde definert utviklingsbehov på andre områder.

I 2009 startet *Veilederkorps* opp, som skulle tilby støtte og veiledning til skoleeiere og skoler i deres utviklingsarbeid. Etter hvert ble veilederkorps mer rettet mot kommuner og skoler som over tid hadde lave resultater på utvalgte indikatorer. Dagens oppfølgingsordning er i stor grad basert på arbeidet med veilederkorpset.

3.2.5 Satsinger for barnehager

Etter at ansvaret for barnehager ble overført fra Barne- og familiedepartementet til Kunnskapsdepartementet 1. januar 2006, ble det etter hvert også etablert satsinger for barnehager etter tilsvarende mønster som i skolen. I 2006 ble det satt av nærmere 60 millioner kroner i statsbudsjettet til en kompetansesatsing for barnehager med vekt på utviklingsprosjekter i barnehager, etter- og videreutdanning og praksisrettet forsknings- og utviklingsarbeid.

Barnehagenes implementering og bruk av den nye rammeplanen var sentral i satsingen. Det ble blant annet satt i gang tiltak for å bedre de ansattes kompetanse i flerkulturell pedagogikk, språkstimulering og tiltak for å bedre tilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne eller andre med særskilte behov. Det var den største kvalitetssatsingen som hadde blitt iverksatt i barnehagesektoren i Norge. Satsingen ble videreført i 2007, og i St.meld. nr. 16 (2006–2007)... *og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring* varslet departementet den første strategien for kompetanseutvikling i barnehagesektoren.

3.3 Ansvarsfordeling mellom lokale og nasjonale myndigheter

Den historiske gjennomgangen viser at forholdet mellom nasjonale mål og føringer for etter- og videreutdanning og utøvelsen av det lokale ansvaret for kompetanseutvikling, ikke er nye problemstillinger.

For store deler av utdanningssektorens ansvarsområder er tjenestetilbudet i dag lagt til barnehage- og skoleeiere. De fylkeskommunale og kommunale myndighetene og private eierne har det overordnede ansvaret for å oppfylle målet og samfunnsmandatet til barnehager og skoler, slik det går frem av rammeplanene for barnehager og SFO, den overordnede delen av læreplanen og læreplanene. Barnehage- og skoleeiere har ansvaret for at barnehager og skoler har den nødvendige kompetansen for å få til

dette (barnehageloven § 7 og opplæringsloven § 10-8).

Eierstrukturen i barnehagesektoren er betydelig mer kompleks enn i skolesektoren. Kommuner er både barnehageeiere for kommunale barnehager og barnehagemyndighet for de private barnehagene. Det er barnehageeier som har det overordnede ansvaret for kvaliteten på barnehagetilbudet og for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk.

Kommuner som barnehagemyndighet kan likevel ta initiativ til og koordinere kompetansetiltak, som tilbys og inkluderer alle barnehager i kommunen, uavhengig av eierskap. Barnehagemyndighetene skal se til at barnehagene drives i samsvar med regelverket gjennom følgende tre virkemidler

- informasjon og veiledning av regeletterlevelse
- tilsyn med regelverket
- godkjenning av nye barnehager

Kompleksiteten gjør seg særlig gjeldende ved at om lag halvparten av barnehagebarna i Norge går i private barnehager og om lag en tredjedel av disse barna går i barnehager som inngår i barnehagekjeder. Flere av kjedene har barnehager på tvers av kommune- og fylkesgrenser.

I kommuneloven stilles det en plikt for fylkeskommuner og kommuner til å ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges.

Med dagens kommunesystem, som er basert på prinsippet om generalistkommuner, skal kommunene ivareta de samme oppgavene og funksjonene, uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur, økonomi og geografisk plassering (Pedersen mfl., 2022). Også nærhetsprinsippet, om å legge oppgaver og beslutninger så nær dem det gjelder som mulig, er en viktig begrunnelse for kommuneforvaltningen.

3.3.1 Etter- og videreutdanning som statlig virkemiddel

Som vist i den historiske gjennomgangen har det vært en lang tradisjon for at norske utdanningsmyndigheter støtter opp under barnehage- og skoleeieres ansvar for å oppfylle samfunnsmandatet og om å ha nødvendig og riktig kompetanse i barnehager og skoler, gjennom ulike styringsvirkemidler. Intensjonen har vært å utvikle likeverdige tjenester og å utjevne forskjeller mellom innbyggere og mellom geografiske områder, som en del av å bygge opp velferdsstaten.

Etter- og videreutdanning er ett av flere virkemidler som nasjonale myndigheter bruker for å oppfylle sine mål og resultatkrav og for å utforme politikk. Statlige styringsvirkemidler kan kategoriseres på flere måter, men den vanligste inndelingen er juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler:

- *Juridiske virkemidler* er lover, regelverk og forskrifter som benyttes eller utvikles for å oppnå et formål. Disse kan skapes gjennom rettighetslovgivning, standarder og ordninger for klage, kontroll, tilsyn og rapportering. Særlovgivningen kan styre fordelingen av oppgaver mellom forvaltningsnivåene og regulere innholdet i bestemmelser på ulike områder (Meld. St. 12 (2011–2012)).
- *Økonomiske virkemidler* er økonomiske insentiver og andre finansielle belønningssystemer som tas i bruk for å nå et mål. Det omfatter først og fremst overføringer over statsbudsjettet, enten i form av rammebudsjettering eller som øremerkede midler til spesielle formål, som i forbindelse med en satsing eller opptrapping på et område (Difi, 2019).
- *Pedagogiske virkemidler* omfatter et vidt spekter av virkemidler som har til hensikt å informere, lære opp eller bevisstgjøre bestemte målgrupper. Eksempler på dette er skriftlige veiledere, retningslinjer, kunnskapsdatabaser og kompetanseutviklingstiltak, som etter- og videreutdanning (Difi, 2015).

Hvilke virkemidler som gir best resultat avhenger av hva som skal oppnås og i hvilken sammenheng styringen skjer. De ulike virkemidlene blir ofte brukt i kombinasjon, slik at de utfyller hverandre og drar i samme retning for å få en forsterket effekt.

Statlige virkemidler i barnehage og skole

Krav om bemanning og kompetanse i lov om barnehager (barnehageloven) og lov om grunnskolen og videregående opplæring (opplæringsloven), med tilhørende forskrifter, er juridiske virkemidler som har vært førende for utformingen av økonomiske og pedagogiske virkemidler. Staten finansierer store deler av etter- og videreutdanningstilbudet gjennom øremerkede tilskuddsordninger og gjennom prioriteringer, utvikling og forvaltning av videreutdanningstilbudet. I tillegg har nasjonale myndigheter utviklet strategier og ordninger for etter- og videreutdanning, digitale kompetansepakker, veiledningsressurser og samlings- og nettverksbasert kompetanseutvikling.

Statsforvalteren er et viktig bindeledd mellom kommunesektoren og de nasjonale myndighetene. De har en sentral rolle i norsk forvaltning, som statens representant i fylkene og med viktig lokalkunnskap. I tillegg til å være klageinstans og tilsynsmyndighet utfører statsforvalteren flere forvaltningsoppgaver på vegne av departementene, og er blant annet regional samordningsmyndighet opp mot kommunene. Statsforvalteren har i dag sentrale oppgaver i de lokale ordningene for kompetanseutvikling, men har ingen rolle i de statlige ordningene for videreutdanning.

Dialogbasert styring

Et trekk innenfor utviklingen av styringsvirkemidlene på opplæringsområdet er at de tradisjonelle virkemidlene i økende grad er blitt supplert med former for dialogbasert styring og medvirkning (Difi, 2015). For eksempel inkluderer statlige tilsyn i større grad veiledning, og tildelingsbrev til universiteter og høyskoler blir supplert med utviklingsavtaler. Dette bidrar til å tilpasse styringen til egenarten, kapasiteten og kompetansen til den enkelte barnehage, skole, universitet og høyskole. Det forutsetter at nasjonale myndigheter styrer på et overordnet nivå (Difi, 2019).

Dialog og tidlig involvering gjør virkemidlene mer treffsikre, og bidrar til å skape relasjoner og tillit mellom aktørene i sektoren, og til å utvikle nye løsninger og utforme politikk (Difi, 2019). Arbeidet med å utvikle nye læreplaner og videreutdanningsstrategien *Kompetanse for kvalitet* er gode eksempler på dette. De senere årene har det også vært en utvikling med å etablere partnerskap, nettverk og grupper på tvers av forvaltningsnivåer.

KS, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner og andre interesseorganisasjoner inviteres inn i ulike samarbeidskonstellasjoner med nasjonale utdanningsmyndigheter. Det er også en utstrakt bruk av råd og utvalg for å sikre brukerinvolvering og treffsikkerhet og for å legge til rette for at vedtatte tiltak blir gjennomført (Difi, 2019).

3.3.2 Partssamarbeid

I utdanningssektoren er det etablert trepartssamarbeid på nasjonalt, kommunalt og fylkeskommunalt nivå, samt partssamarbeid i barnehager og skoler. Dette samarbeidet reguleres av hovedavtalene og innbefatter både avtalefestet medbestemmelse og formelt og uformelt samarbeid mellom partene. Ordlyden varierer litt mellom de ulike hovedavtalene, men intensjonen er den samme.

Ledere, tillitsvalgte og andre ansatte har rett og plikt til å bidra til å sikre at de ansattes kunnskap og erfaring omsettes i kvalitet og faglig utvikling i virksomhetene (se for eksempel Hovedavtalen KS 2022, s. 8 og Hovedavtalen PBL 2020).

De ansattes demokratiske deltakelse foregår *individuell, kollektivt og representativt*, og deltakelsesformene virker gjensidig forsterkende. Den representative formen utøves gjennom valgte representanter og gir ofte mulighet til innflytelse på mer overordnede og langsiktige beslutninger i virksomheten (Hagen og Trygstad, 2009; Knudsen, 1995), som for eksempel planer for kompetanse- og kvalitetsutvikling.

Der ansattes deltakelse er basert på faglig ekspertise og profesjonens kunnskapsgrunnlag, er det en form for *profesjonsfaglig deltakelse*. På arbeidsplassnivå skilles det mellom tre ulike former for profesjonsfaglig deltakelse (Bie-Drivdal, 2021):

- *Individuell profesjonsfaglig deltakelse*: den enkeltes profesjonelle ansvar og utøvelse av profesjonelt skjønn.
- *Kollektiv profesjonsfaglig deltakelse*: profesjonsfelleskapet deltar aktivt i utviklingsarbeidet. Profesjonen har et kollektivt ansvar for å utvikle kunnskapsgrunnlaget og sikre profesjonell praksis.
- *Representativ profesjonsfaglig deltakelse*: profesjonens valgte representant fyller rollen som talsperson for større eller mindre deler av profesjonsfelleskapet, for eksempel gjennom partssamarbeid.

I praksis kan det være glidende overganger mellom disse tre formene for deltakelse, men tredelingen synliggjør ulike måter å involvere lærerprofesjonen og dermed ulike virkemidler for profesjonalisering innenfra og profesjonsutvikling på arbeidsplasser.

3.4 Lærerutdanning og etter- og videreutdanning

Lærerutdanningsinstitusjoner har stor innflytelse på kvaliteten i barnehager og skoler, både ved å kvalifisere lærerstudenter som profesjonsutøvere og gjennom bidrag til etter- og videreutdanning for dem som er ansatt ved barnehager og skoler.

I denne delen av kapitlet redegjøres det for de ulike lærerutdanningene som kvalifiserer til læreryrket, og høyere utdanningsinstitusjoners bidrag til etter- og videreutdanning i barnehager og skoler. Funn fra undersøkelsen som Rambøll og SINTEF (2022) gjennomførte på oppdrag fra utvalget om

Tabell 3.1 Lærerutdanninger rettet mot ulike deler av utdanningssystemet

Barnehage	1–4	5–7	8–10	Vg 1–3
Barnehagelærerutdanning (treårig, bachelor)				
Samisk barnehagelærerutdanning (treårig, bachelor)				
	Grunnskolelærerutdanning 1–7 (femårig, master)			
	Samisk grunnskolelærerutdan- ning 1–7 (femårig, master)			
		Grunnskolelærerutdanning 5–10 (femårig, master)		
		Samisk grunnskolelærer-utdan- ning 5–10 (femårig, master)		
		Lektorutdanningen (femårig, master)		
		Praktisk-pedagogisk utdanning (ettårig, basert på bachelor/master)		
	Praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfag (ettårig, basert på bachelor/master)			
	Yrkesfaglærerutdanning (treårig, bachelor)			
	Lærerutdanning i praktiske og estetiske fag (femårig, master)			

Kilde: Database for høgre utdanning i Norsk senter for forskningsdata (2021)

behovet for kompetanse- og karriereutvikling for lærere med mastergrad blir også presentert her.

3.4.1 Kvalifisering til læreryrket

Kravene for å bli tilsatt som lærer stilles i forskrift til barnehageloven og opplæringsloven og viser blant annet til de ulike lærerutdanningene. Det er flere utdanningsløp i Norge som kvalifiserer til å bli lærer i barnehage og skole. Lærerutdanningene bygger på forskningsbasert kunnskap som skal gi grunnlag for profesjonsutøvelse og kontinuerlig profesjonell utvikling. Det er utformet forskriftsfestede rammeplaner til hver lærerutdanning, som blant annet beskriver hvilket læringsutbytte studentene skal ha etter fullført utdanning. Alle lærerutdanningene har praksis som en del av studiet.

Barnehagelærerutdanning

Barnehagelærerutdanningen (BLU) er en treårig utdanning som fører frem til bachelorgrad, og som kvalifiserer for pedagogisk arbeid i barnehage og for å bli pedagogisk leder og styrer. Bar-

nehagelærerutdanningens innhold er strukturert i seks kunnskapsområder, som er profesjonsrettet og integrerer relevant pedagogisk, faglig og didaktisk kunnskap tilpasset barnehagens fagområder, slik det er beskrevet i rammeplanen for barnehagen. Den samiske barnehagelærerutdanningen har et syvende område: samisk språk, flerspråklighet og språklig revitalisering. Barnehagelærerutdanningen avsluttes med en bacheloroppgave.

Grunnskolelærerutdanning

Grunnskolelærerutdanningen er en femårig lærerutdanning som fører frem til en mastergrad. Grunnskolelærerutdanningen har to løp, ett for 1.–7. trinn (GLU 1–7) og ett for 5.–10. trinn (GLU 5–10). I GLU 1–7 blir det lagt vekt på begynneropplæring og kontaktlærerrollen, og i GLU 5–10 vektlegges videreutvikling av grunnleggende ferdigheter, klasseledelse og vurdering av elevenes læring og hva som fremmer læring i fagene. I tillegg er det mer analyse, vitenskapsteori og metode i de femårige grunnskolelærerutdanningene.

gene enn i tidligere grunnskolelærerutdanning. Begge løpene i GLU blir avsluttet med masterspesialisering, der studentene kan velge mellom å skrive en masteroppgave i undervisningsfag, pedagogikk eller spesialpedagogikk.

Samisk grunnskolelærerutdanning er bygd opp og organisert som annen grunnskolelærerutdanning, men har stor vekt på samisk språk og kultur.

NOKUT gjennomfører en evaluering av GLU 1–7 og GLU 5–10 i perioden 2022–2024.

Lektorutdanningen

Lektorutdanningen er en femårig lærerutdanning som fører frem til mastergrad, og som er rettet mot å undervise på ungdomstrinnet og videregående opplæring. Forskrift til opplæringsloven åpner for tilsetting fra 5. trinn. Lektorutdanningen gir undervisningskompetanse i to fag, hvorav ett av fagene, masterfaget, er på minimum 160 studiepoeng, og det andre på minimum 60 studiepoeng. I tillegg må studentene ha et profesjonsfag på 60 studiepoeng, med halvparten pedagogikk og halvparten fagdidaktikk. Faget skal være tilpasset og relevant for de to undervisningsfagene. Utdanningen blir avsluttet med en masterspesialisering i undervisningsfaget eller i fagdidaktikk.

NOKUT gjennomfører en evaluering av lektorutdanningene i perioden 2020–2022.

Praktisk-pedagogisk utdanning

Praktisk-pedagogisk utdanning (PPU) er en ettårig lærerutdanning for studenter som har fullført en mastergrad og et fagstudium som gir kompetanse til å undervise. Studenter som tar PPU har vanligvis en utdanning med høy grad av faglig fordypning. Utdanningen består av 30 studiepoeng i pedagogikk og 30 studiepoeng i fagdidaktikk og kvalifiserer for undervisning fra 5.–10. trinn og i videregående opplæring.

Praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfag

Praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfag (PPU-Y) er en ettårig lærerutdanning der studenter med ulik yrkesrettet bakgrunn kan kvalifisere seg til å bli lærer i yrkesfag, men også i enkelte fag på 5.–10. trinn, videregående opplæring og i voksenopplæringen. PPU-Y bygger enten på et fag- eller svennebrev kombinert med yrkesteori og praksis fra yrkeslivet, eller på et treårig studium ved et universitet eller en høyskole, for eksempel ingeniør eller sykepleier, og relevant

praksis. Utdanningen består av 30 studiepoeng i pedagogikk og 30 studiepoeng i yrkesdidaktikk.

Yrkesfaglærerutdanning

Yrkesfaglærerutdanningen (YFL) er en treårig bachelorgradutdanning som kvalifiserer til å undervise på 5.–10. trinn og i videregående opplæring. Utdanningen består av ett yrkesfag på 120 studiepoeng, som skal ivareta både yrkesfaglig bredde og dybde, og ett profesjonsfag på 60 studiepoeng med både pedagogikk og yrkesdidaktikk. Opptakskravene til studiet bygger på generell studiekompetanse, fagbrev, svennebrev eller tilsvarende yrkesutdanning fra videregående opplæring og praksis fra yrkeslivet.

Lærerutdanning i praktiske og estetiske fag

Lærerutdanning i praktiske og estetiske fag (LUPE) er en femårig integrert lærerutdanning som fører frem til mastergrad med spesialisering innen praktiske og estetiske fag. Utdanningen kvalifiserer til å undervise i hele grunnopplæringen. Utdanningen er også relevant for kulturskolen og folkehøgskolen. I denne lærerutdanningen skal studentene ha minst to undervisningsfag: ett praktisk-estetisk fag som utgjør masterfaget, og enten 60 studiepoeng i et annet undervisningsfag eller to undervisningsfag på 30 studiepoeng hver.

Kvalifiseringstiltak i barnehage og skole

Arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (ABLU) er et tiltak for assistenter og barne- og ungdomsarbeidere som ønsker å utdanne seg til barnehagelærere. Tilbudet startet i regioner med spesielt stor mangel på barnehagelærere. Utdanningsdirektoratet tildeler økonomisk støtte til studiestedene som tilbyr dette. I tillegg er det mulig å søke om tilretteleggingsmidler til barnehageeier hos statsforvalteren i fylket til den som skal studere. ABLU er organisert som en deltidsutdanning over fire år med et omfang på 180 studiepoeng og det er en forutsetning at studenten arbeider i en barnehage under studiet.

Skoleeiere kan i dag søke om utdanningsstipend for ansatte som mangler godkjent lærerutdanning eller rekrutteringsstipend for personer som ikke er ansatt i skolen, men som skoleeiere ønsker å rekruttere. Målgruppen for stipendene er ansatte i grunnskolen, kulturskolen og videregående opplæring. Skoleeiere kan også søke om stipend for minoritetsspråklige lærere som ikke har formell undervisningskompetanse og som

ønsker å begynne på eller fullføre en lærerutdanning, for å oppfylle kravene for tilsetting i undervisningsstilling.

Det er i tillegg etablert en midlertidig ordning frem til 2025 der de som har avlagt minst 150 studiepoeng fra en fireårig lærerutdanning påbegynt før 2017, kan fullføre GLU 1–7 eller GLU 5–10.

3.4.2 Samarbeid mellom lærerutdanning og barnehage- og skoleeiere

Lærerutdanningsinstitusjonene er de største fagmiljøene som bidrar med kompetanseutvikling i barnehage og skole. Med innføring av dagens ordninger for lokal kompetanseutvikling ble samarbeidet om utviklingsarbeid mellom barnehage- og skoleeiere og universiteter og høyskoler gjort mer systematisk over hele landet, gjennom blant annet partnerskap. Sammen med andre fagmiljøer ved universitetene og høyskolene, som nasjonale sentre og kompetanseenheter, skal de sørge for at tilbudene holder høy kvalitet, er forskningsbaserte og at innholdet oppdateres når det skjer større endringer i barnehagen eller skolen (Kunnskapsdepartementet, 2017b).

Partnerskap

Partnerskapsbegrepet brukes som en samlebetegnelse for forskjellige måter å organisere samarbeid mellom lærerutdanning, barnehage- eller skoleeiere (Faglig råd for lærerutdanning, 2020). Formålet med partnerskap er både å styrke en forskningsinformert praksis i barnehager og skoler, og å stryke lærerutdanningens relevans. For at det skal kalles et partnerskap bør det være formalisert og gi noe mer enn hver enkelt part kan skape på egen hånd (Lillejord og Børte, 2016).

Partnerskap mellom lærerutdanning og barnehage- eller skoleeiere dreier seg om et bredt felt av felles oppgaver, som praksisopplæring, kvalitetsutvikling av lærerutdanning, delte stillinger, veiledning av nyutdannede lærere, etter- og videreutdanning og annen barnehage- eller skoleutvikling og forskning (Faglig råd for lærerutdanning, 2020). For utvalgets arbeid er de fleste av disse oppgavene relevante. Partnerskapsrelasjonene som har blitt bygget opp de senere årene gjennom blant annet ordningene for lokal kompetanseutvikling, er et grunnlag for mange av utvalgets forslag.

Gjennom strategien *Lærerutdanning 2025* uttrykte regjeringen at et viktig mål med partnerskap og lærerutdanningsbarnehager og -skoler er å legge til rette for langsiktige ordninger med

delte stillinger, hospiteringsordninger og samarbeid om offentlig sektor-ph.d.-er. Slike ordninger og nye stillinger bør spille en viktig rolle både i samarbeid om lærerutdanning og i barnehage- og skoleutvikling, men det er behov for å systematisere og tydeliggjøre hvordan dette bør gjøres og med hvilket formål.

Det er et mål å skape likeverdighet mellom partene i et partnerskap, der gjensidighet og interaksjon er sentralt (Jakhelln mfl., 2017). Likeverdige partnerskap innebærer at ansatte, ledere og eiere i barnehager og skoler anerkjennes som aktive og medskapende deltakere i samarbeidet med utdanningsinstitusjonene (Hartberg og Havn, 2022). Dette betyr at aktørene må bevege seg bort fra tradisjonelle roller som å være «bestillere» og «tilbydere» av kompetanseutvikling.

I et partnerskap møtes institusjoner med ulike samfunnsmandat og egenart, og med ulike strukturer og kunnskapsformer. Dette kan skape utfordringer for å få partnerskapene til å fungere likeverdig. Anerkjennelse av hverandres egenart blir derfor viktig.

Lærerutdanningsbarnehager og skoler

Formålet med lærerutdanningsbarnehager og -skoler er å utvikle kvaliteten i praksisopplæringen, styrke forsknings- og utviklingssamarbeid, øke bruk av delte stillinger og kontinuerlig kvalitetsutvikling i lærerutdanningene. Dette skal være basert på både forskning og det langsiktige behovet i barnehage og skole. Barnehager eller skoler og forsknings- og utdanningsmiljø arbeider tett sammen for å utvikle og styrke relevant kunnskap og kompetanse både i barnehagen, skolen og i forskningsmiljøene. Et styrket samarbeid skal også bidra til å gjøre lærerutdanningene til relevante tilbydere av etter- og videreutdanning (Faglig råd for lærerutdanning, 2020).

Lærerutdanningsbarnehager og -skoler, som også blir omtalt som universitetsbarnehager- og skoler, skiller seg fra andre partnerskapssamarbeid ved at de har en utvidet rolle som lærerutdannere, blant annet gjennom praksisopplæringen for lærerstudenter.

Lærerutdanningsskoler ble først prøvd ut i 2010 ved Universitetet i Tromsø - Norges arktiske universitet og Universitetet i Oslo. Som en del av arbeidet med å styrke samarbeidet mellom universitets- og høyskolesektoren og kulturskolen har Norsk kulturskoleråd tatt initiativ til at det er etablert universitetskulturskoler i flere regioner, som vist i boks 3.3. Ideen med universitetskulturskoler

Boks 3.3 Universitetskulturskoleprosjektet UniKuP



Universitetskulturskoleprosjektet (UniKuP) ble etablert i 2022. UniKuP vil etablere universitetskulturskoler som et varig partnerskapssamarbeid mellom kulturskolen og ulike høyere utdanninger, både lokalt og nasjonalt. Dette skal bidra til mer systematisk kunnskapsflyt og forpliktende samarbeid mellom kulturskole, barnehage, grunnskole, videregående opplæring, høyere kunstfaglig utdanning og lærerutdanning. Formålet er å styrke utdanningenes arbeidslivsrelevans, tydeliggjøre barn og unge som målgruppe i høyere kunstfaglig utdanning og styrke kunstfaglig kompetanse og utdanningskultur i lærerutdanningene.

UniKuP foregår i Trondheim i perioden 2022–2024. Prosjektet bygger på eksisterende samarbeid mellom Trondheim Kulturskole, NTNU (Institutt for musikk og Institutt for lærerutdanning), Trondheim kommune og Trondheim Sinfonietta, og involverer også Norsk kulturskoleråd, Malvik kulturskole og Nord universitet. UniKuP vil bistå Norsk kulturskoleråd i arbeidet med å utvikle universitetskulturskoler også andre steder i landet.

Prosjektet har utviklet en rekke kombinerte stillinger mellom Trondheim kulturskole, Institutt for musikk (NTNU) og Institutt for lærerutdanning (NTNU). De tre arbeidspakkene i UniKuP fokuserer på (i) samarbeid mellom kulturskole og grunnskole, (ii) instrumental- og ensemblepedagogikk for det 21. århundre og (iii) kunstutøving i helsefremmende perspektiv. Forfattergrupper på tvers av fag- og praksismiljø vil undersøke og dokumentere prosjektet gjennom ulike publikasjoner og presentasjoner. UniKuP involverer også en rekke bachelor-, master-, ph.d.- og post doc-prosjekter.

Gjennom prosjektperioden vil UniKuP identifisere hva slags kompetanse fremtidens kulturskole trenger, hvilke høyere utdanninger som best kan utdanne denne, utvikle og prøve ut modeller for samarbeid og kunnskapsflyt.

Prosjektet har fått støtte gjennom programmet *Økt arbeidsrelevans i høyere utdanning* i Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

Kilde: <https://www.ntnu.no/musikk/unikup>

bygger på modeller for lærerutdanningsbarnehager og -skoler.

Det er også etablert universitetskommuner som er et samarbeidsprosjekt mellom en høyere utdanningsinstitusjon og en kommune, med mål om langsiktig tilgang på kunnskap, kompetanse og teknologi som er av betydning for utvikling av gode og bærekraftige samfunn.

Sentre og enheter

Nasjonale sentre er sentrale samarbeidspartnere for barnehage- og skoleeiere. Sentrene ble opprinnelig opprettet av Kunnskapsdepartementet, administrativt tilknyttet en vertsinstitusjon i universitets- og høyskolesektoren og underlagt faglig styring og oppfølging av Utdanningsdirektoratet. Sentrene ble fra 1. januar 2018 i sin helhet overført til et universitet eller en høyskole, med noe ulik organisering og tilknytningsform.

De nasjonale sentrene har ekspertise på fagdidaktikk innenfor sine fagområder og bidrar i kompetanseutvikling for ansatte i barnehager og skoler.

Noen driver forskningsvirksomhet og utvikler fagressurser for ansatte og lærings- eller undervisningsopplegg for barn og elever i hele utdanningsløpet.

Følgende nasjonale sentre er overført til universiteter og høyskoler:

- Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen, NTNU
- Lesesenteret, Universitetet i Stavanger
- Nasjonalt senter for skriveopplæring og skriveforskning, NTNU
- Nasjonalt senter for nynorsk i opplæringen, Høgskulen i Volda
- Nasjonalt senter for samisk i opplæringen, Samisk høyskole
- Nasjonalt senter for naturfag i opplæringen, Universitetet i Oslo
- Nasjonalt senter for engelsk og fremmedspråk i opplæringen, Høgskolen i Østfold
- Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringen, Nord universitet
- Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring, NAFO, OsloMet

- Læringsmiljøsenteret, Universitetet i Stavanger
- Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet, Høgskulen på Vestlandet
- Senter for spesialpedagogisk forskning og inkludering SpedAims, Universitetet i Oslo

Støre-regjeringen har varslet at den vil etablere et nytt nasjonalt senter for yrkesfag.

Enkelte universiteter og høyskoler har også opprettet egne sentre eller enheter som har ansvar for kompetanseutviklingen for ansatte i barnehager og skoler. Kompetansesentrene har ulik organisering. De fleste deltar i partnerskap med barnehage- og skoleeiere i ordninger for lokal kompetanseutvikling. Sentrene koordinerer ofte bidrag fra flere fakulteter og fagmiljøer ved universitetet eller høyskolen. Noen av sentrene driver i tillegg forskningsarbeid og andre utvikler digitale læringsressurser til bruk i barnehage- og skoleutvikling. Eksempler på slike sentre er:

- Kompetanse i skolen (KOMPiS), NTNU
- Senter for livslang læring (SELL), Høgskolen i Innlandet
- Forskning, innovasjon og kompetanseutvikling i skolen (FIKS), Universitetet i Oslo
- Senter for praksisrettet utdanningsforskning (SEPU), Høgskolen i Innlandet

3.4.3 Masterutdannede læreres behov for kompetanse- og karriereutvikling

I årene som kommer vil stadig flere lærere i barnehagen og grunnskolen ha en lærerutdanning på masternivå. I videregående opplæring er det vanlig med lektorer som har utdanning på hovedfags- og masternivå, men det er i dag lite kunnskap om hvilke behov og ønsker lærere med masterutdanning har til videre kompetanseutvikling i yrket. Utvalget har ønsket å få mer innsikt i dette.

Som vist i kapittel 2 inngikk utvalget en avtale med Rambøll og SINTEF om å gjennomføre en undersøkelse med spørreundersøkelser og intervjuer med flere målgrupper: lærere med mastergrad i barnehage, skole og kulturskole, lektorer i videregående opplæring, styrere, rektorer, og barnehage- og skoleeiere.

Formålet var å undersøke hvilke behov og forventninger ansatte med masterutdanning har til etter- og videreutdanning, og hva eiere og ledere gjør for å beholde ansatte med mastergrad gjennom bruk av etter- og videreutdanning, karriereveier og differensierte roller. Nedenfor blir sentrale funn fra undersøkelsen presentert.

Hvilke behov og forventninger har ansatte med mastergradsutdanning til etter- og videreutdanning?

- Masterutdannede lærere har indre motivasjon for fagutvikling, både for egen fagutvikling og barnehagens eller skolens behov, i møte med bestemte utfordringer eller oppgaver.
- Lærere med masterutdanning har større behov for å bruke kompetansen sin enn å ta en videreutdanning.
- Spesielt barnehagelærere og lærerstudenter ønsker seg en rolle der de kan være en faglig ressurs for kollegiet. Mulighetene til karriere gjennom ulike stillingskategorier og høyere lønn oppleves som begrenset, særlig i barnehagen.
- Lærere i videregående opplæring forventer at spisskompetansen deres blir brukt i klasserommet heller enn i form av bestemte roller eller posisjoner i profesjonsfellesskapet.
- I barnehagen opplever masterutdannede lærere at kompetansen deres ikke blir anerkjent, noe som virker demotiverende for videre arbeid.
- Datamaterialet gir ikke grunnlag for å slå fast at masterutdannede lærere har andre preferanser innen etter- og videreutdanning enn lærere med kortere utdanning.

Hva gjør eiere og ledere for å beholde ansatte med mastergrad?

- Barnehageledere og -eiere gir uttrykk for at det er utfordrende å beholde masterutdannede lærere, som ofte går videre til PP-tjenesten, skole, universitet eller høyskole. Det er færre tegn til at det er utfordrende å holde på ansatte med mastergrad i skolen.
- Differensierte roller og ansvar blir i liten grad benyttet som grep for å beholde lærere.
- Det er få differensierte roller og ansvarsoppgaver i barnehager. En av årsakene som oppgis er at det er vanskelig å få til i kulturer som har en tradisjon for at alle gjør alt.
- I skolen er det noe mer differensiering av roller og ansvarsoppgaver i form av ulike fagutvikler- og koordineringsroller. I disse rollene er fagkompetanse viktig, men ikke nødvendigvis en mastergrad. Motivasjon og personlig egnethet blir også sett på som viktige kriterier for å få slike roller.
- Lærere med masterutdanning på videregående skoler opplever å få brukt kompetansen sin i undervisningen, og det er de faglig sidene ved lærerjobben som motivere dem mest.

- Eiere og ledere i barnehager og skoler kartlegger barnehagens og skolens behov for etter- og videreutdanning i større grad enn lærernes egne ønsker.

Hvordan kan etter- og videreutdanning tilpasses behovet til lærere med masterutdanning?

- De fleste av lærerne med mastergrad opplever dagens videreutdanningstilbud som relevant og godt. Ledere og eiere opplever også tilbudet som bra.
- Masterutdannede lærere både ønsker og forventer å få etter- og videreutdanning for å utvikle seg faglig, få flere pedagogiske og didaktiske verktøy og utvide fagkretsen.
- Lærerne med mastergrad opplever at de blir nedprioritert for videreutdanning fordi de allerede har lang utdanning og oppfyller krav til kompetanse for å undervise. Unntaket er lærere med få undervisningsfag, der skoleledelsen ønsker å «gjøre dem faglig bredere» og dermed mer «spillbare» i fagkabelen ved skolen. Dette bildet bekreftes av intervjuene med skoleledere og skoleeiere.

Rambøll og SINTEFs anbefalinger til videre arbeid

1. Etter- og videreutdanningstilbudet bør i større grad tilpasses lærernes behov og ønsker, for å motivere dem til å bli i yrket, siden faglig utvikling og oppdatering betyr noe for lærernes motivasjon for jobben og yrket.
2. Etter- og videreutdanning bør bygge opp under roller som støtter den lokale kompetanseutviklingen i barnehagen og skolen. Hvis etter- og videreutdanningstilbudet skal bidra til at lærere med mastergrad skal bli i yrket, er formalisering av roller, arbeidsoppgaver og lønn et tydelig funn i datamaterialet.
3. Det må være tydelige forventninger fra barnehage- og skoleeiere og nasjonale myndigheter om at lærere som deltar i etter- eller videreutdanning tar med seg kompetansen tilbake til organisasjonen, og sørger for at kompetansen brukes og deles, og at de bidrar til å utvikle hele profesjonsfellesskapet.
4. Utvalget bør ta stilling til hvilken rolle det å ha masterutdanning skal spille for differensierte roller i faglig utvikling i profesjonsfellesskapet. Når kompetanse er et kollektivt gode i profesjonsfellesskapet og alle pedagogisk ansatte forventes å delta aktivt i læringsfellesskap og videreutvikling, vil også lærerrollen bli mer kollektivt orientert (Tronsmo, 2020). Infor-

mantene mener for eksempel at det er mer givende for lærere å gjennomføre kompetanseutvikling sammen, og ha flere med felles faglige referanser å spille på.

3.4.4 Fagskolene som aktør i kompetanseutvikling

De siste årene har det vært en større politisk oppmerksomhet på å styrke høyere yrkesfaglig utdanning, som tilbyr relevant kompetanseutvikling for flere ansattgrupper i barnehage, skole, SFO og lærebedrifter. Stortinget vedtok i 2018 å definere fagskoleutdanning som høyere yrkesfaglig utdanning og erstattet fagskolepoeng med studiepoeng. Dette kan forstås som et uttrykk for en bred og tverrpolitisk enighet om å styrke utdanning fra fagskoler, som får en tydeligere plass i utdanningssystemet (Høst mfl., 2019).

Kjennetegn ved høyere yrkesfaglig utdanning

Høyere yrkesfaglig utdanning er yrkesrettede utdanninger som blir tilbudt ved fagskoler og ligger på nivå over videregående opplæring. For å komme inn på en fagskole må man ha bestått videregående opplæring eller ha tilsvarende realkompetanse. Høyere yrkesfaglig utdanning fungerer primært som videreutdanning og spesialisering for de med fag- eller svennebrev, men har også funksjon som grunnutdanning ved å rekruttere ungdom som går direkte fra fullført fag- og yrkesopplæring til høyere yrkesfaglig utdanning (Kompetansebehovsutvalget, 2022).

Fylkeskommunen skal sørge for at det tilbys akkreditert høyere yrkesfaglig utdanning i samarbeid med behovet for kompetanse lokalt, regionalt og nasjonalt (Fagskoleloven, 2018, § 3). Det finnes både offentlige og private fagskoler. De fleste offentlige fagskolene er eid av fylkeskommunen.

Høyere yrkesfaglig utdanning kjennetegnes ved at den:

- har en relativt desentralisert struktur
- har korte og yrkesrettede studier
- er fleksibel på om de gjennomføres på deltid eller heltid
- er ofte nett- eller samlingsbasert

Med en slik utforming lar utdanningene seg kombinere med jobb og ulike livssituasjoner. I 2021 var over halvparten av studentene mellom 30 og 50 år. 7 av 10 tok utdanning på deltid, og over halvparten av studentene studerte ved nett- eller samlingsbaserte tilbud (Didriksen mfl., 2022).

Fagskolene har lang erfaring med å utvikle relevante studier sammen med arbeidslivet, noe som gjør dem i stand til å raskt opprette nye relevante og oppdaterte studietilbud, og på den måten imøtekomme regionale kompetansebehov (Kompetansebehovsutvalget, 2022). Slik bidrar fagskolene til å bygge ut utdanning i hele landet. Denne egenarten ved utdanningsinstitusjoner blir enda viktigere for fremtidens arbeidsliv.

Høyere yrkesfaglig utdanning gir også muligheter for videre karrierevei for fagskoleutdannede som ønsker det. Det er nå mulig å få godkjent høyere yrkesfaglig utdanning som del av en universitets- og høyskoleutdanning. Det er imidlertid opp til den enkelte utdanningsinstitusjon å vurdere hvorvidt høyere yrkesfaglig utdanning kan innpasses som del av et studium tilbudt av institusjonen.

Høyere yrkesfaglig utdanning for ansatte i barnehage og skole

For ansatte i barnehager, SFO og skole er det særlig tilbud i oppvekstfag som er relevante. I 2021 var det totalt 250 studieplasser på fagskoleutdanning i oppvekstfag (Didriksen mfl., 2022). Dette er en videreutdanning på deltid for barne- og ungdomsarbeidere og erfarne assistenter i barnehage, som ble initiert gjennom strategien *Kompetanse for fremtidens barnehage*. Det er blant annet tilbud på områdene:

- barn med behov for særskilt tilrettelegging
- arbeid med språk, flerspråklighet og kulturell kompetanse
- arbeid med de yngste barna (0–3 år) i barnehagen

Høyere yrkesfaglig utdanning har også relevant kompetanseutvikling for lærere i fag- og yrkesopplæringen og instruktører i bedrifter. Det er behov for å løfte kvaliteten, relevansen og tilgjengeligheten til høyere yrkesfaglig utdanning for yrkesfaglærere og instruktører, slik at de får bedre faglige utviklingsmuligheter, som gir elevene et oppdatert tilbud av god kvalitet.

Til tross for økt politisk oppmerksomhet på høyere yrkesfaglig utdanning og stor vekst i antall søkere og studietilbud de siste årene, er det fremdeles mange aktuelle deltakere, som ansattgrupper i barnehager, skoler, SFO og lærebedrifter, som ikke kjenner til tilbudene og hvilke faglige utviklingsmuligheter de gir (Opinion, 2021).

3.4.5 Studiesentres betydning

Et studiesenter er en lokal eller regional møteplass hvor det legges til rette for deltakelse i ulike kompetanseutviklende aktiviteter som bedriftskurs, profesjonsutdanninger, etter- og videreutdanning og enkeltemner på bachelor- og masternivå i samarbeid med utdanningsinstitusjoner og utdanningstilbydere (Oxford Research, 2022). Som en del av en større nasjonal satsing på desentralisert og fleksibel utdanning har studiesentre blitt styrket de siste årene, blant annet med en søknadsbasert støtteordning.

Studiesentrene har ingen formell rolle i det norske utdanningssystemet og de er ikke NOKUT-akkrediterte, men de bidrar med systematisk arbeid for å mobilisere studenter og søkere til grunnutdanning og etter- og videreutdanning.

Studiesentrene er vanligvis etablert i områder utenfor hovedcampus til universiteter og høyskoler, og dermed utenfor de største byene. Organisatorisk og innholdsmessig er sentrene nokså forskjellig, noe som blant annet skyldes at de er initiert ut fra lokale behov.

Et studiesenter kan være alt fra kommunale bibliotek med kursrom, til større interkommunale kompetanseorganisasjoner og nettverk med egen bemanning. Studiesentre blir også omtalt som kompetansesenter, utdanningssenter, kunnskaps-senter, karrieresenter eller høyskolesenter.

Sentrene har også forskjellige eierskap med ulik økonomisk innsats. Tilretteleggingen er vanligvis dekket av grunnfinansieringen fra kommuner og fylkeskommuner, men noen krever leie for møterom og eventuelt reise- og oppholdsutgifter. Disse utgiftene dekkes av fagmiljøene som tilbyr kompetanseutvikling, eventuelt av deltaker i form av kursavgift.

I boks 3.4 presenteres anbefalinger og utviklingsmuligheter for bruk av studiesentre.

3.5 Oppsummering og utvalgets vurderinger

Nasjonalt og lokalt ansvar for kompetanseutvikling

Norske utdanningsmyndigheter har lang tradisjon med å støtte opp under barnehage- og skoleeieres ansvar, for å sikre at tilbud til barn og elever er likeverdige og av høy kvalitet. Utvalget mener at statlige bidrag må stå i forhold til ambisjonene og at statlige virkemidler i større grad blir differensiert ut fra barnehage- og skoleeieres behov, kapasitet og forutsetninger. Utvalget mener dette må

Boks 3.4 Studiesentres betydning og utviklingsmuligheter

Oxford Research har på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet utarbeidet en rapport i forbindelse med prosjektet *Studiesentrenes betydning og utviklingsmuligheter for å møte lokale og regionale kompetansebehov*. Rapporten inneholder følgende hovedfunn og anbefalinger til hvordan studiesentre kan benyttes for at flere skal få mulighet til å gjennomføre kompetanseutvikling:

- Flere studiesentre spiller en viktig rolle for utdanning og kompetanseutvikling i regionene de er lokalisert.
- Mangel på stabil finansiering av studiesentrene er et tydelig problem. Lav administrativ kapasitet er en brems som gjør at studiesentrenes potensial ikke fullt ut utnyttes.
- Studiesentrene rekrutterer og utdanner en gruppe som ellers ikke ville tatt utdanning.
- Studiesentrene er lokalt forankrede enheter med stor autonomi. Det gjør at de kjenner lokalsamfunnet og kompetansebehovet i både privat og offentlig sektor.
- Det er mer utfordrende for studiesentrene å få etablert utdanningstilbud som svarer til

behovene i privat sektor, enn for utdanninger rettet mot offentlig sektor.

- Samarbeidet med universiteter og høyskoler er utfordrende. Det er flere årsaker til det, men det aller viktigste er at universiteter og høyskoler mangler økonomiske insentiver til å prioritere desentraliserte utdanninger og etter- og videreutdanning
- Studiesentrene som bør prioriteres, er de som fyller et geografisk område som tydelig er utenfor virkeområdet til eksisterende campuser og som har potensial til å ta en større regional rolle for omlandet.
- Distriktene er ikke tjent med en såpass lite ensartet, ustabil og sårbar infrastruktur for utdanning. En anbefaling er at fylkeskommunen bør komme inn som forvalter av mer forutsigbare rammer til studiesentrene.
- Studiesentrene utøver en samfunnsutviklerrolle i praksis. Dermed operasjonaliserer de og utfyller fylkeskommunens strategiske funksjon.

Kilde: Oxford Research (2022)

balanseres mot at det er kompetansebehovet til barnehager og skoler som skal være utgangspunktet for kompetanseutvikling. Selv om intensjonen med statlige pedagogiske virkemidler, som etter- og videreutdanning, er å støtte opp under det lokale ansvaret som et «mykt virkemiddel», kan det oppleves som forventninger og føringer. Utvalget mener derfor det er viktig at staten er tydelig på når den styrer og når den støtter, og at dialog og medbestemmelse med aktørene i sektorene er viktig for å bevege barnehager og skoler i en retning som de selv er med å definere.

Partnerskap som sentralt i barnehage- og skoleutvikling

De senere årene er det blitt utviklet ulike former for samarbeid mellom lærerutdanninger og barnehager og skoler. Gode partnerskapsrelasjoner kan ses på som et grunnlag, et virkemiddel og et mål for kompetanseutvikling. Utvalget vil bygge videre på partnerskapsmodellen og forsterke prinsippet om gjensidighet og likeverdighet mellom partene. Utvalget mener det er viktig at

utfordringer med å etablere likeverdige partnerskap også må løftes opp og ikke «gjemmes» bak begrepet. Partnerskap bli nærmere omtalt i kapittel 5 og 9.

Masterutdannede læreres behov for etter- og videreutdanning

I undersøkelsen til Rambøll og SINTEF (2022) om masterutdannede læreres behov og forventninger til etter- og videreutdanning, går det frem at lærere med masterutdanning ikke nødvendigvis har andre behov for etter- og videreutdanning enn lærere som ikke har mastergrad, men de er opp-tatt av å få brukt sin kompetanse.

Utvalget merker seg at lærere med masterutdanning, og spesielt barnehagelærere, ønsker seg en rolle der de kan være en faglig ressurs for kollegiet. Samtidig oppleves mulighetene til karriere gjennom ulike stillingskategorier og høyere lønn som begrenset. Differensierte roller og ansvar blir i liten grad benyttet som grep for å beholde lærere i dag (Rambøll og SINTEF, 2022). Utvalgets forslag innebærer at flere

lærere og andre ansatte i barnehage og skole vil kunne få mulighet til å få spesialiserte roller gjennom et nytt system for karriereveier. Dette blir nærmere beskrevet i kapittel 12.

Det er også et funn i undersøkelsen at flere antar at de må ta videreutdanning for å kunne undervise i nok fag til å fylle en fulltidsstilling og få en fast stilling. Utvalget mener det er viktig at grunnskolelærerutdanningen gir mer faglig dybde etter at det ble en masterutdanning, samtidig er det uheldig dersom mange nyutdannede lærere kommer ut med en mastergrad som ikke gir nødvendig kompetanse til å undervise, for å fylle en fast fulltidsstilling.

Det er foreløpig få uteksaminerte grunnskolelærere med mastergrad, men utvalget mener det er grunn til å følge med på utviklingen for å vurdere om det på sikt er en problemstilling som følge av endringer i grunnskolelærerutdanningen. Denne situasjonen bør også ses i sammenheng med at det er over 19 000 lærere i grunnskolen som ikke oppfyller kompetansekrav for å undervise i matematikk, engelsk, norsk, norsk tegnspråk og samisk, og som vil ha behov for videreutdanning. Dette blir nærmere omtalt i kapittel 10.

Fagskolen som aktør i kompetanseutvikling i barnehager, skoler, SFO og lærebedrifter

Det er en pågående satsing på høyere yrkesfaglig utdanning for barne- og ungdomsarbeidere i barnehager. Utvalget mener det er behov for å synliggjøre høyere yrkesfaglig utdanning som et godt og komplementerende alternativ til universitets- og høyskoleutdanning for flere ansattgrupper. Dette

er særlig aktuelt for ansattgrupper som har vært lite prioritert i statlig finansiert etter- og videreutdanning, som barne- og ungdomsarbeidere, SFO-ansatte, yrkesfaglærere og instruktører i bedrift. Utvalget vil gi disse ansattgruppene bedre muligheter for faglig utvikling gjennom hele yrkeskarrieren.

Utvalget mener det er behov for å gå gjennom dimensjoneringen i fagskolesektoren, både omfanget av tilbud og innholdet, for å sikre relevante utdanningstilbud av god kvalitet for aktuelle ansattgrupper i barnehager, SFO, skoler og lærebedrifter over hele landet. For å få nok søkere til tilbudene forutsetter det en forutsigbar finansieringsmodell. Dette vil sikre trygg drift, og at studentenes egenbetaling ikke blir en terskel for å benytte seg av etter- og videreutdanningstilbudet, slik det er i dag. Videreutdanningstilbud ved fagskoler blir nærmere omtalt i kapittel 10.

Studiesentre kan ha en viktig rolle

Utvalget mener studiesentre kan ha en viktig rolle i å gjøre etter- og videreutdanning mer tilgjengelig for deltakere som bor i områder langt fra universitets- og høyskolecampus. Utvalget er opptatt av at lærere og andre ansatte i barnehage og skole skal ha god tilgang til etter- og videreutdanning uavhengig av hvor de bor. Utvalget foreslår blant annet i kapittel 10 at det bør opprettes flere regionale videreutdanningstilbud for bedre å møte lokale behov, og at det i denne sammenheng kan være aktuelt å samarbeide med eller bruke studiesentre.

Kapittel 4

Statistikk over ansattes kompetanse

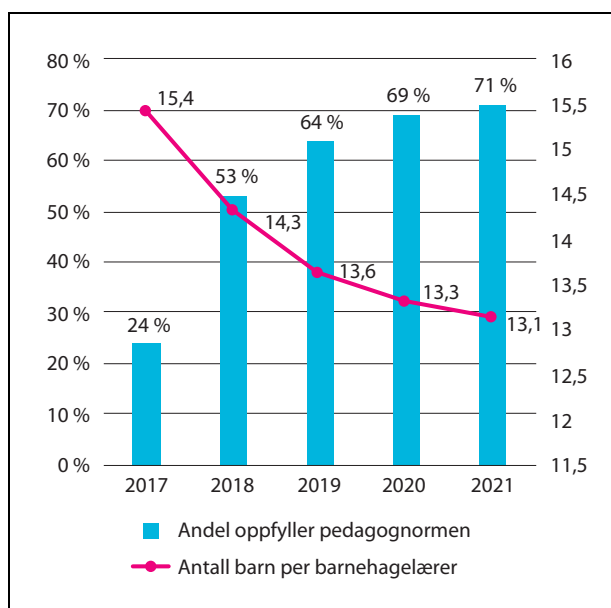
Oversikt over den formelle kompetansen til lærere og andre ansatte inngår i vurderingen av hvilke behov barnehager og skoler har for kompetanseutvikling, både når det gjelder innretning på kompetansetiltaket og prioriteringen av fagområder og ansatte. Dette handler både om behovet for flere lærere med godkjent kompetanse og utdanning og behovet for å videreutvikle den faglige, pedagogiske og digitale kompetansen i barnehager og skoler. I dette kapitlet vises det til nasjonal statistikk over kompetansen til ansattgrupper som er målgrupper i utvalgets forslag til et system for kompetanse- og karriereutvikling.

4.1 Statistikk om kompetansen i barnehagen

I barnehageloven stilles det blant annet krav om ansattes kompetanse:

- Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som barnehagelærer eller annen høyskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse (§ 24).
- Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer. Likeverdig med barnehagelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk (§ 25).

Det er også et krav om at bemanningen i barnehagen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Barnehagen skal ha minst én ansatt per tre barn når barna er under tre år og én ansatt per seks barn når barna er over tre år (§ 26). Dette omtales som bemanningsnormen (norm for grunnbemanning). Pedagognormen stiller krav om at barnehagene har en pedagogisk leder per sju barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. I både bemanningsnormen og pedagognormen regnes barn for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.



Figur 4.1 Andel barnehager som oppfyller pedagognormen og antall barn per barnehagelærer

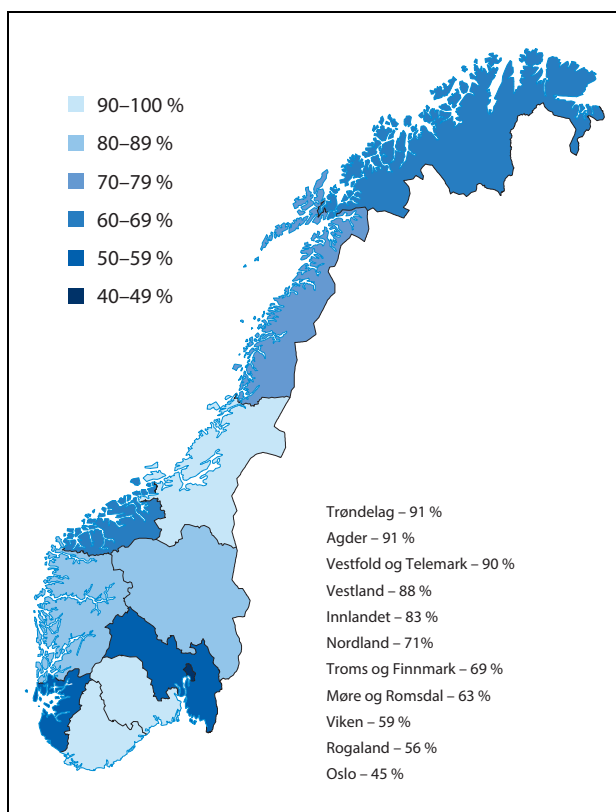
Kilde: Utdanningsdirektoratet (2021c)

Hvert år rapporterer barnehager inn informasjon om årsmeldinger og resultatregnskap i BASIL, blant annet om de ansattes kompetanse. I barnehageåret 2021–2022 var det:

- 99 prosent av barnehagene som oppfylte bemanningsnormen
- 71 prosent av barnehagene som oppfylte pedagognormen, mens 22 prosent av barnehagene ikke hadde tilstrekkelig pedagogisk bemanning, men dispensasjon fra kravet¹

Stadig flere av de ansatte har barnehagelærerutdanning og stadig flere barnehagelærere har mastergrad. I utvalgsundersøkelsen *Spørsmål til Barnehage-Norge*, som årlig samler inn informa-

¹ Det følger av forskrift om pedagogisk bemanning § 2 at barnehageeier kan søke kommunen om midlertidig dispensasjon fra normen for pedagogisk bemanning i forskriften § 1. Kommunen kan innvilge slik midlertidig dispensasjon for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det.



Figur 4.2 Variasjon mellom fylker i hvilken grad de oppfyller pedagognormen, 2021. Andel.

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2021c)

sjon fra om lag en tredjedel av kommunene, eierne og styrerne, går det frem at andelen ansatte med masterkompetanse øker med barnehagens størrelse, der andelen er lavest i små barnehager (17 prosent) og størst i store barnehager (37 prosent) (Naper mfl., 2022). Blant de barnehagene som har ansatte med masterkompetanse har mer enn 6 av 10 barnehager lærere med barnehagefaglig master, og over 3 av 10 har barnehagelærere med master i andre fag (Naper mfl., 2022).

Tabell 4.1 Antall ansatte i barnehager fordelt på yrkesgrupper i 2021–2022.

Yrkesgrupper	Antall
Barnehage-/lærere	32 827
Ledere	4 420
Andre ansatte i arbeid rettet mot barn	56 251
Øvrige ansatte	2 826
Totalt antall ansatte	96 324

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2022)

Andelen ansatte som er barnehagelærere eller har tilsvarende utdanning, har økt med fem prosentpoeng de siste seks årene. Likevel mangler det fortsatt over 2 200 årsverk på nasjonalt nivå for å oppfylle kravet om antall pedagogiske ledere. Det varierer mellom kommuner og fylker i hvilken grad de oppfyller pedagognormen, slik Norgeskartet viser i figur 4.2.

Grunnbemanningen i barnehagen består av barnehagelærere og andre ansatte som jobber direkte med barna, der barne- og ungdomsarbeidere utgjør 22 prosent (Utdanningsdirektoratet, 2021b). Sammensetningen av de ansattes utdanningsbakgrunn har vært relativt stabil de siste årene, slik figur 4.3 viser. Det har vært en økning både i andelen barnehagelærere og i andelen ansatte med annen pedagogisk utdanning. Nær en tredjedel av de ansatte har ikke høyere utdanning eller fagarbeiderutdanning. Denne andelen er høyest i private barnehager (Utdanningsdirektoratet, 2021b).

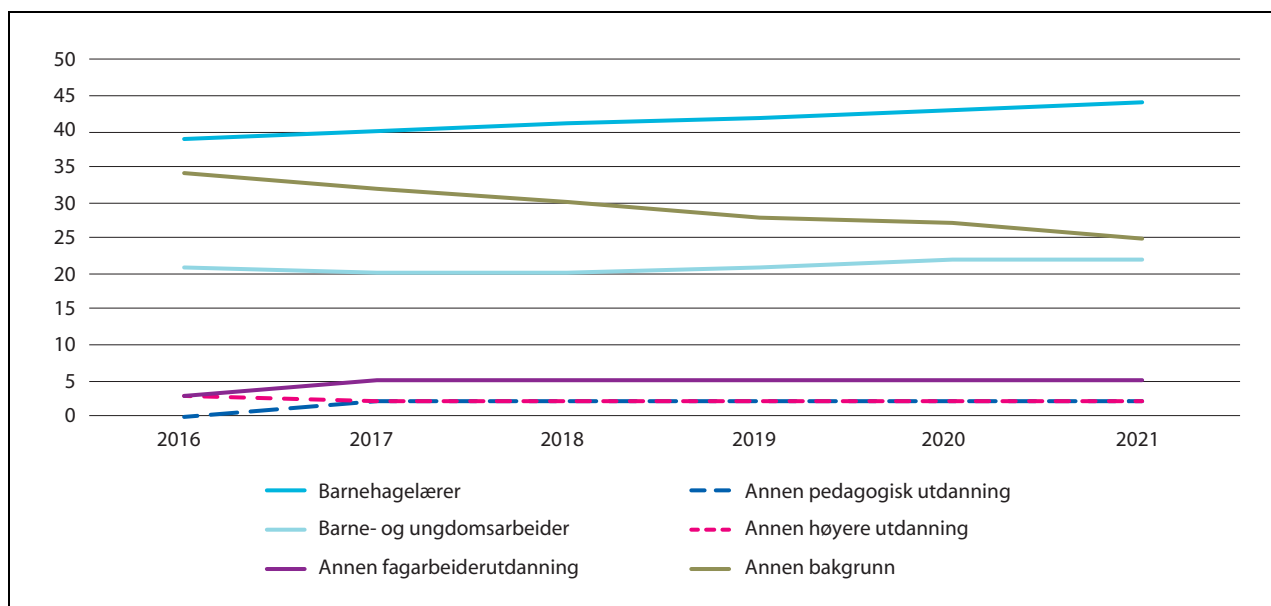
Lederkompetansen til styrerne

9 av 10 styrere er barnehagelærere. Det samles ikke inn årlig statistikk over styreres lederkompetanse, men i *Spørsmål til Barnehage-Norge 2020* var styreres kompetanse ett av temaene. Der går det frem at 3 av 5 barnehagestyrere er utdannede barnehagelærere med videreutdanning innen ledelse, mens 2 av 5 oppgir at de er barnehagelærere uten videreutdanning (Naper mfl., 2021). Bare et fåtall, 4 prosent, av styrerne har mastergrad i barnehageledelse. Mer enn halvparten av barnehagestyrerne har ikke annen formell utdanning innen organisasjon og ledelse, men 9 av 10 barnehagestyrere har deltatt på kurs, konferanser, seminarer eller i nettverk med tema relatert til organisasjon og ledelse (Naper mfl., 2021).

Kompetansen blant yrkesgrupper i «laget rundt barnet»

For å få mer kunnskap om hvilke andre yrkesgrupper som inngår i grunnbemanningen til barnehager, ble det i *Spørsmål til Barnehage-Norge 2021* spurt om hvilke andre ansattgrupper enn lærere som jobber i barnehagen, og hvilke roller og oppgaver de har.

Av barnehagene i utvalget hadde 83 prosent en eller flere barne- og ungdomsarbeidere. I en fjerdedel av barnehagene var det en eller flere andre yrkesgrupper enn lærere blant de ansatte (Naper mfl., 2022). Av de spurte barnehagene hadde:



Figur 4.3 Andelen barnehageansatte etter utdanningsbakgrunn, 2016-2021.

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2021b)

- 13 prosent ansatte med bachelor eller mastergrad i spesialpedagogikk
- 12 prosent barnevernspedagoger
- 4 prosent vernepleier
- 3 prosent sosionomer
- 2 prosent fysioterapeut

Av barnehagene som har ansatt barnevernspedagog, har 35 prosent ansatt dem som pedagogisk leder, 36 prosent som pedagog eller spesialpedagog og 25 prosent som fagarbeider (Naper mfl., 2022).

Barnehagestyrerne oppgir at nesten 8 av 10 av de ansatte som enten er barnevernspedagog, har bachelor eller master i spesialpedagogikk eller er barne- og ungdomsarbeider, bidrar med å planlegge pedagogisk arbeid. Dessuten bidrar 9 av 10 barne- og ungdomsarbeidere og barnevernspedagoger med å utføre pedagogisk arbeid (Naper mfl., 2022).

I mer enn 8 av 10 barnehager deltar barnevernspedagoger og ansatte med bachelor eller master i spesialpedagogikk jevnlig på felles kompetanseutvikling med barnehagelærerne, mens tallet er noe lavere, 7 av 10, for barne- og ungdomsarbeidere (Naper mfl., 2022).

Om lag 7 av 10 styrere oppgir at ansatte fra andre yrkesgrupper i stor eller svært stor grad bidrar til å gi et bedre tilbud til alle barn i barnehagen. Blant styrerne mener 4 av 10 at andre yrkesgrupper i barnehagen bidrar til at barn med behov for særskilt tilrettelegging blir lettere fan-

get opp, og over halvparten mener også det bidrar til at disse barna får et bedre tilbud (Naper mfl., 2022).

Den digitale tilstanden i barnehagen

Rammeplan for barnehagen forplikter og legger føringer for bruk av digitale ressurser i barnehagens pedagogiske arbeid. Barnehagens digitale praksis skal bidra til barnas lek, kreativitet og læring. Rammeplanen legger vekt på personalets digitale kompetanse og dømmekraft, som kildekritikk og personvern, og at de skal bidra til at barn utvikler en begynnende etisk forståelse av digitale medier.

Det er lite statistikk over barnehageansattes profesjonsfaglige digitale kompetanse. Utvalgsundersøkelsen *Spørsmål til Barnehage-Norge 2021* gir følgende bilde av den digitale tilstanden i barnehagene (Naper mfl., 2022):

- I løpet av det siste året har nærmere halvparten av barnehagene fått digitale verktøy til bruk i pedagogisk arbeid, og 6 av 10 barnehager har fått administrative digitale verktøy.
- 6 av 10 styrere oppgir at barnehagen bruker digitale verktøy enten daglig eller ukentlig for å planlegge og vurdere aktiviteter i forbindelse med barns lek og læring.
- En større andel styrere i kommunale barnehager oppgir at ansatte har fått opplæring i å bruke nye pedagogiske verktøy gjennom en

superbruker, enn styrerne i private barnehager (henholdsvis 69 og 49 prosent).

- Færre enn 2 av 10 barnehagestyrere oppgir at ansatte har brukt kompetansepakken «Digital dømmekraft» i løpet av det siste året.

Spørsmålene handler mest om bruken av digitale verktøy, og lite om tilstanden når det gjelder den digitale kompetansen og kompetansebehovet blant lærere og andre ansatte i barnehagen. Den mest begrensende faktoren for å bruke digitale verktøy i det pedagogiske arbeidet er mangel på kompetanse, tett fulgt av mangel på økonomiske ressurser (Jacobsen mfl., 2015). Lite og dårlig digitalt utstyr og manglende interesse blant personalet virket også begrensende for relativt mange (Jacobsen mfl., 2015).

Barns interesse og rammeplanens omtale av digitale verktøy fremsto som de viktigste årsakene til at personalet brukte digitale verktøy i barnehagen. Det tyder på at det har vært en større satsing på digital infrastruktur i barnehagene, og at tilbudet om kompetanseutvikling ikke står i forhold til denne oppgraderingen (Jacobsen mfl., 2015).

4.2 Statistikk om kompetansen i grunnsopplæringen

Omfanget av etter- og videreutdanning i skolen har hatt en betydelig vekst de senere årene. Dette kan forklares med høy reformtakt og behov for kompetanseutvikling i lys av innføringen av nye læreplaner og regelverk, og nye krav om kompetanse for å undervise. Grunnsopplæringen er en stor sektor med mange ansatte, noe tabell 4.2 gir et bilde av.

Ulike kilder til statistikk belyser ulike sider av lærerkompetansen

Det finnes flere kilder til statistikk over kompetansen til lærere i grunnsopplæringen. Statistisk sentralbyrå (SSB) gir en årlig samlet fremstilling av statistikk over ansattes kompetanse i oversikten *Ansatte i barnehage og skole*. Denne oversikten gjelder for barnehagen, hele det 13-årige skoleløpet og voksenopplæringen. Statistikken omfatter alle lønnstakere den tredje uken i november, både dem som utførte arbeid av minst én times varighet og dem som var fraværende fra jobb på grunn av sykdom, ferie, permisjon eller lignende. Informasjonen om lønnstakerne kobles på registerdata om den enkeltes utdanning og utdanningsnivå.

Grunnskolens informasjonssystem (GSI) er en annen statistikkilde. Den administreres av Utdanningsdirektoratet, som årlig samler inn opplysninger fra grunnskolene per 1. oktober, blant annet om de ansattes kompetanse. Denne statistikken handler i hovedsak om i hvilken grad skoleeiere oppfyller kompetansekrav i opplæringsloven. GSI baserer seg på data som skolene selv rapporterer inn, og som er kvalitetssikret av skoleeier og statsforvalteren. Det er ikke tilsvarende rapporteringer om ansattes kompetanse i videregående opplæring eller voksenopplæringen, med unntak av grunnskoleopplæring for voksne.

Lærerstatistikken til GSI og SSB blir ofte sammenlignet fordi begge har et mål på hvor mange kvalifiserte lærere det er i grunnskolen. De måler ikke nøyaktig det samme, men gir hver for seg viktig informasjon som belyser ulike sider av hvem elevene møter i sin skolehverdag. Statistikken skiller seg blant annet på hvordan de definerer kvalifiserte lærere. SSB definerer kvalifiserte lærere ut fra om de har godkjent lærerutdanning mens GSI definerer kvalifiserte lærere ut fra om de har godkjent kompetanse etter kravet om tilsetning i undervisningsstilling i opplæringsloven.

Tabell 4.2 Ansatte i grunnsopplæringen fordelt på yrkesgrupper, 2021–2022. Antall.

	Grunnskolen	Videregående
Lærere	78 625	27 283
Ledere	6 098	2 755
Andre ansatte i arbeid rettet mot elever	26 583	3 395
Øvrige ansatte	5 274	6 719
Alle ansatte	116 580	40 152

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2022)

Begrepet «kvalifiserte lærere» bør derfor nyanse- res med «lærere som har godkjent lærerutdan- ning» og «lærere som har godkjent kompetanse» (Iversen mfl., 2021).

Lærerstatistikkene skiller seg også ved at SSBs statistikk gir et øyeblikksbilde av dem som underviser elevene en uke i november. GSI-statistikken er et mål på den lærerkompetansen som er ansatt for å undervise det enkelte året, det vil si planlagt bruk av lærere per. 1. oktober. Dette gjør at SSB inkluderer flere vikarer og flere ukvalifi- serte vikarer enn GSI. SSB viser imidlertid den faktiske kompetansen elevene møter den ene

uken i november (Iversen mfl., 2021). Nærmere forklaring av forskjellene mellom lærerstatistik- kene redegjøres for i boks 4.1.

Læreres kompetanse for tilsetting etter opplærings- loven

Spørsmålene i GSI retter seg altså mot i hvilken grad skoleeiere oppfyller kompetansekravet for tilsetting etter opplæringsloven § 10–1:

- Den som skal tilsettes i undervisningsstilling i grunnskolen og i den videregående skolen, skal ha relevant faglig og pedagogisk kompe-

Boks 4.1 Årsaker til forskjeller i lærerstatistikken

Senter for økonomisk forskning (SØF) har på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet undersøkt de viktigste årsakene til at lærerstatistikken til SSB og GSI gir forskjellige inntrykk av lærer- kvalifikasjoner i skolen. SØF fremhever at det er en styrke med flere statistikkilder som samlet gir et bedre bilde av kompetansen til lærere i grunnskolen (Iversen mfl., 2021).

SØF peker på følgende årsaker til forskjeller i lærerstatistikken:

- SSB teller både vikarer og fraværende lærere ved telletidspunktet. En slik «dobbel telling» gir SSB-statistikken ti prosent flere lærere totalt. GSI inkluderer trolig bare langvarige vikariater som er planlagt ved telletids- punktet 1. oktober, og som i større grad har godkjent kompetanse enn vikarer på kort- tidskontrakter. SSB fanger imidlertid opp at det skjer mye uforutsett i skolene som man ikke har oversikt over på telletidspunktet i GSI, og viser den faktiske kompetansen elevene møter den ene uken.
- I GSI brukes variabelen «lærere som ikke oppfyller kompetansekrav for tilsetting», jf. opplæringsloven § 10–1 og friskoleloven § 4–2. I SSBs statistikk måles lærere ut fra om de har godkjent lærerutdanning eller ikke. Om lag halvparten av lærerne som ikke har god- kjent lærerutdanning, har pedagogisk utdan- ning på høyskole-/universitetsnivå. I SSB kategoriseres de under «annen pedagogisk utdanning», og dermed som ukvalifiserte lærere. SSB definerer altså en smalere gruppe som kvalifiserte lærere enn GSI ved at SSB utelater andre pedagogiske utdan- ninger enn lærerutdanning, som kan være

godkjent etter opplæringsloven, og dermed regnet som kvalifiserte lærere i GSI.

- For at en lærer med utdanning fra utlandet skal kunne undervise i norsk skole kreves en yrkesgodkjenning. I SØF sine undersøkelser fant de at det ikke er uvanlig at lærere bare søker om *yrkesgodkjenning*, noe de må ha for å bli tilsatt, uten å søke om *godkjent utdanning*, som ikke er nødvendig for å bli tilsatt. I SSB- statistikken vil de som har fått yrkesgodkjen- ning, men som ikke har søkt om godkjenning av utdanningen fra utlandet, kategoriseres under «annen pedagogisk utdanning» og dermed som ukvalifiserte. I GSI registreres dette som godkjent kompetanse.
- SSB har tidligere bare målt antall lærere, der en som underviser få timer teller like mye som en lærer i fulltidsstilling. GSI har statis- tikk på både antall lærere og undervisnings- årsverk. SSB inkluderer nå årsverk i sin sta- tistikk, som oppfølging av undersøkelsen til SØF. Årsverk gir et bedre bilde av det reelle omfanget av undervisning som er gjennom- ført av kvalifiserte lærere, og som elevene møter i skolehverdagen.
- Lærerstatistikkene har ulike datainnsam- lingsmetoder og ulike telletidspunkt, men dette er av mindre betydning for forskjellene enn forklaringene over. SØF viser også til at rektorer gjør noe ulike vurderinger av lærernes kompetanse når de registrerer god- kjent kompetanse i GSI. Hovedinntrykket er likevel at prosessen for godkjenning av kom- petanse er relativt tydelig og at dette ikke er en avgjørende forklaringsfaktor.

Kilde: Iversen mfl., 2021.

Tabell 4.3 Antall og andel årsverk og lærere som oppfyller/ikke oppfyller krav for å bli tilsatt, 2009–2022.

Skoleår	Årsverk			Lærere ¹		
	Antall årsverk utført av kvalifiserte	Antall årsverk utført av ukvalifiserte	Andel årsverk utført av ukvalifiserte	Antall kvalifiserte	Antall ukvalifiserte	Andel ukvalifiserte
2021–22	53 782	2 298	4,1 %	66 270	3 685	5,3 %
2020–21	53 473	1 993	3,6 %	66 042	3 229	4,7 %
2019–20	52 684	2 330	4,2 %	65 884	3 800	5,4 %
2018–19	51 499	2 444	4,5 %	65 039	3 915	5,7 %
2017–18	50 572	2 326	4,4 %	64 068	3 795	5,6 %
2016–17	49 637	2 304	4,4 %	63 287	3 958	5,9 %
2015–16	49 170	2 035	4,0 %	62 775	3 532	5,3 %
2014–15	49 139	1 674	3,3 %	-	-	-
2013–14	48 996	1 640	3,2 %	-	-	-
2012–13	48 677	1 816	3,6 %	-	-	-
2011–12	48 767	1 825	3,6 %	-	-	-
2010–11	48 625	2 008	4,0 %	-	-	-
2009–10	48 563	2 091	4,1 %	-	-	-

¹ Antall lærere ble først registrert skoleåret 2015–16.

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2021d)

tanse. Departementet gir nærmere forskrifter om krav til utdanning og praksis for den som skal tilsettes i undervisningsstillinger på ulike årstrinn og i ulike skoleslag.

I følge GSI var det totalt 70 068 årsverk i grunnskolen skoleåret 2021–2022, hvorav 56 080 gikk til undervisning. 53 782 av årsverkene i grunnskolen ble utført av lærere med godkjent kompetanse for tilsetning etter opplæringsloven. Dette utgjør 95,9 prosent. Tabell 4.3 viser utviklingen over antall og andel årsverk og lærere som oppfyller og ikke oppfyller kravet for å bli tilsatt i undervisningsstilling.

Antall undervisningsårsverk som utføres av lærere som oppfyller kravet for å bli tilsatt har økt hvert år siden 2013. Likevel er andelen undervisningsårsverk som ikke oppfyller kravet rimelig stabil, og andelen har gått opp med 0,5 prosentpoeng det siste året. Det er geografiske variasjoner i andelen lærere som ikke oppfyller kravet for å bli tilsatt, slik figur 4.4 viser.

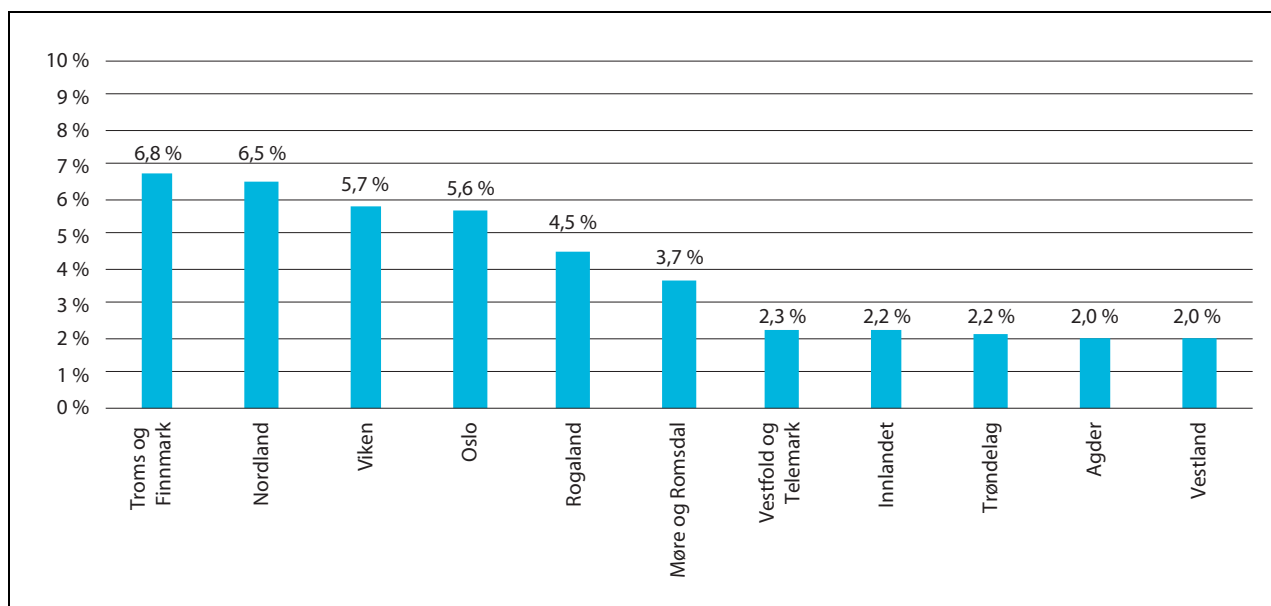
Totalt var det 3 685 lærere som ikke oppfylte kravet for å bli tilsatt i hele landet i 2021–2022. I Troms og Finnmark gjelder dette for 6,8 prosent

av lærerne, noe som utgjør 281 lærere, mens i Viken og Oslo handler dette om henholdsvis 1 081 og 478 lærere som underviser elever uten å oppfylle kravet i opplæringsloven.

Kravet for å bli tilsatt i undervisningsstilling gjelder også for videregående opplæring (§10–1). Det er imidlertid ikke tilsvarende årlige rapporteringer om de ansattes kompetanse i videregående opplæring, tilsvarende GSI. Dette gir mindre kunnskap om i hvilken grad fylkeskommunene og private skoleeiere oppfyller kravet om tilsetning i videregående opplæring. Lærere i videregående opplæring inngår i SSBs statistiske oversikt *Ansatte i barnehage og skole*.

Pedagogisk utdanning blant lærere i grunnskoleopplæringen

Lærerstatistikken til SSB er som nevnt rettet mot utdanningsnivå og bakgrunn, der kvalifiserte lærere er definert som undervisningsansatte med godkjent lærerutdanning på høyere eller lavere nivå. Skoleåret 2021–2022 hadde 75 prosent av lærerne i grunnskolen og 77 prosent av lærerne



Figur 4.4 Andel lærere som ikke oppfylte kravet for å bli tilsatt 2021–2022. Fylkesvis.

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2021d)

ved videregående opplæring lærerutdanning på lavere eller høyere nivå.

Som vist i kapittel 3 er det flere innganger til læreryrket gjennom ulike utdanningsløp. Tabell 4.4 viser utdanningsbakgrunnen til lærere i grunnsopplæringen. Forholdet mellom lærere med ulike pedagogiske utdanninger har holdt seg relativt stabilt de siste årene. Unntaket er de som har annen pedagogisk utdanning, som i grunnskolen har doblet seg på ett år. Blant lærere i videregående opplæring er det flest som har PPU og PPU-Y. Det har vært en økning i andelen lærere med lektorutdanning eller tilsvarende masterutdanning i hele grunnsopplæringen.

Lærere uten pedagogisk utdanning

I skoleåret 2021–2022 var det 11 prosent av undervisningspersonalet i grunnskolen og 14,3 prosent i videregående opplæring som ikke hadde pedagogisk utdanning (SSB, 2022). SSB gjennomførte i 2018–2019 en undersøkelse for å belyse utdanningsnivået og fagkompetansen blant undervisningspersonalet som ikke hadde godkjent pedagogisk utdanning i grunnskolen. Undersøkelsen viste at 86 prosent av alle grunnskolelærere som ikke hadde fullført en pedagogisk utdanning, hadde en universitets- eller høyskoleutdanning (Foss, 2019). Over halvparten av disse lærerne hadde begynt på en pedagogisk utdanning, men ikke fullført den. De fleste hadde begynt på en allmennlærerutdanning. Andelen uten pedagogisk

utdanning var størst blant unge lærere, og det er også i denne aldersgruppen at flertallet var i gang med en høyere utdanning. Over en fjerdedel av lærerne som ikke hadde fullført pedagogisk utdanning hadde en midlertidig stilling (Foss, 2019).

Læreres kompetanse i å undervise

I GSI rapporteres det også på i hvilken grad skoleeiere oppfyller kompetansekravet for å undervise i enkelte fag, etter opplæringsloven § 10–2:

- Tilsette som skal undervise, må ha relevant kompetanse i dei faga dei skal undervise i.
- Departementet gir nærmere forskrifter om krav til relevant kompetanse for dei som skal undervise på ulike årstrinn og i ulike skoleslag. Departementet kan i forskrift også fastsetje at det ikkje skal stillast krav om relevant kompetanse i enkelte fag.
- Krav om relevant kompetanse i undervisningsfag gjeld ikkje for den som er mellombels tilsett etter § 10–6 eller etter arbeidsmiljølova, eller den som er tilsett på vilkår etter § 10–6a. Fram til 1. august 2025 har den som har fullført allmennlærerutdanninga, og den som før 1. januar 2014 oppfylte krava for tilsetjing i undervisningsstilling, dispensasjon frå krav som er gitt i medhald av andre ledd.

I forskriften til opplæringsloven (kapittel 14) presiseres det at lærere som underviser i matematikk,

Tabell 4.4 Andel lærere i grunnopplæringen etter pedagogisk utdanning, 2019–2021. Prosent.

Pedagogisk utdanning	Grunnskolen			Videregående opplæring		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Førskole-/barnehagelærerutdanning	8,8	8,4	7,3	1,3	1,2	1,2
Allmenn-/grunnskolelærerutdanning, inntil fire år	47,7	47,6	40	6,8	6,5	6,3
Fag- og yrkesfaglærerutdanning	4,6	4,6	4,1	10,7	10,8	10,9
Praktisk-pedagogisk utdanning for universitets- og høyskolekandidater	10,9	11,1	9,8	33,1	32,9	32,5
Praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfaglærere	2,4	2,5	2,2	18,9	18,9	18,6
Grunnskolelærerutdanning, master	0,8	0,9	1,0	0,2	0,2	0,2
Lektorutdanning for trinn 8-13 og tilsvarende masterutdanninger	1,2	1,5	1,9	5,3	6,1	6,8
Utdanning i spesialpedagogikk	0,7	0,8	2,4	0,4	0,4	0,4
Annen pedagogisk utdanning	10,1	10	20,2	8,7	8,7	8,8
Ingen pedagogisk utdanning	12,8	12,7	11,0	14,7	14,3	14,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2022)

engelsk, norsk, norsk tegnspråk og samisk skal ha minst 30 studiepoeng i faget på 1.–7. trinn og minst 60 studiepoeng på 8.–10. trinn. I tillegg er det krav om minst 30 studiepoeng i de fleste andre fag på ungdomstrinnet og i videregående opplæring.

Støre-regjeringen har sendt et forslag på høring om å gjeninnføre unntaket fra kompetansekravene for å undervise i disse fagene for lærere som er utdannet før 2014. Høringsfristen var 19. juni 2022 og forslaget til endring vil komme i lovproposisjonen om ny opplæringslov, som etter planen skal bli behandlet av Stortinget våren 2023.

I perioden 2015–2022 har over 50 000 lærere i grunnopplæringen fått tilbud om videreutdanning i ulike fag og fagområder. I samme periode har det vært en nedgang i andelen grunnskolelærere som ikke oppfyller kompetansekravet om undervisning i de fleste av de prioriterte fagene², som figur 4.5 viser.

Skoleåret 2021–2022 var det fremdeles mange som manglet kompetanse for å oppfylle kompetansekravene for å undervise i fagene:

- 1 av 3 lærere i engelsk (7 430 lærere)
- 1 av 4 lærere i norsk tegnspråk (37 lærere)

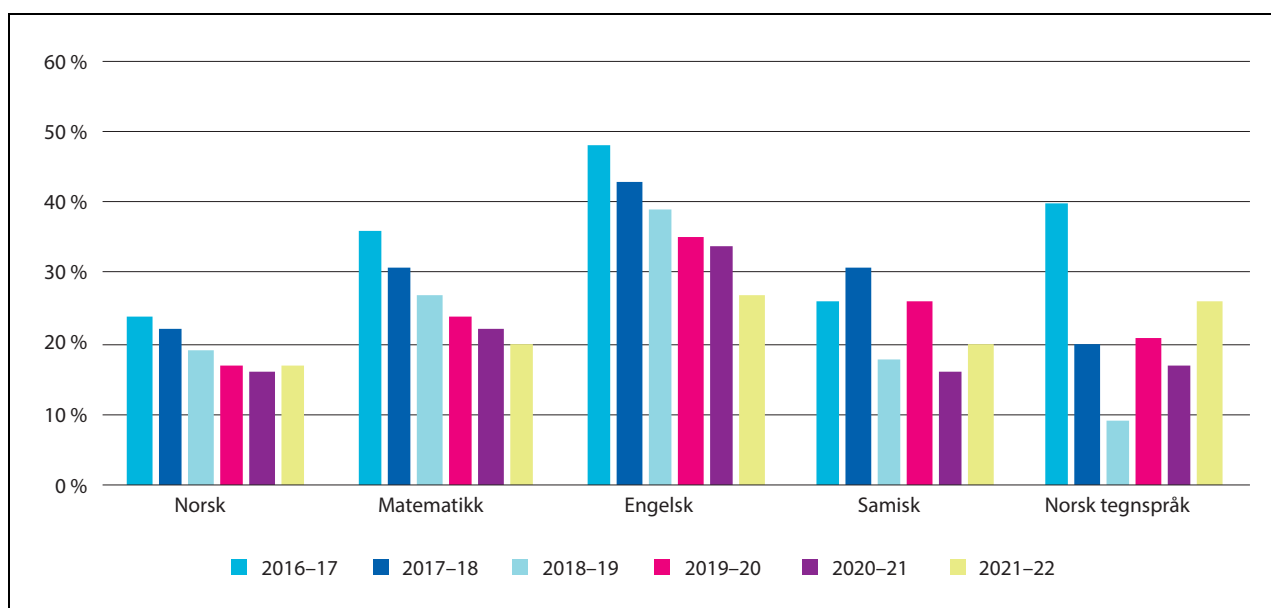
- 1 av 5 lærere i matematikk (6 419 lærere)
- 1 av 5 lærere i samisk (30 lærere)
- 1 av 6 lærere i norsk (5 153 lærere)

Det er både geografiske variasjoner og forskjeller mellom årstrinnene når det gjelder i hvilken grad kompetansekravet om undervisning er oppfylt. I norsk var det 12 prosent av lærerne som underviste på barnetrinnet som ikke oppfylte kompetansekravene, sammenlignet med 21 prosent av ungdomsskolelærerne. I engelsk var trenden motsatt. Der var det 36 prosent av lærerne på 1.–7. trinn og 17 prosent av lærerne på 8.–10. trinn som ikke oppfylte kravene for å undervise.

I samisk var det 162 lærere som underviste på 1.–7. trinn, hvorav 11 prosent ikke oppfylte kompetansekravet om undervisning. På 8.–10. trinn var det 79 lærere som underviste i samisk og 25 prosent av dem oppfylte ikke kompetansekravet for å undervise.

Det finnes ikke tilsvarende årlige statistiske oversikter av fagkompetansen til lærere i videregående opplæring eller grunnskolelæreres kompetanse i de andre fagene, selv om det er kompetansekrav i de fleste fag på ungdomstrinnet og i videregående opplæring.

² De prioriterte fagene i videreutdanningstilbudet *Kompetanse for kvalitet* er matematikk, engelsk, norsk, norsk tegnspråk og samisk.



Figur 4.5 Andel lærere i grunnskolen som ikke oppfyller kompetansekrav om undervisning 2016–2022.

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2021d)

SSB har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet gjennomført kartlegginger av læreres kompetanse i alle undervisningsfag, både i grunnskolen og videregående opplæring. Kartleggingene viste at mange lærere mangler formell kompetanse i fagene de underviser i. For eksempel har 6 av 10 lærere som underviser i mat og helse ingen studiepoeng i faget, mens halvparten av lærerne som underviser i musikk ikke har studiepoeng i faget (Perlic, 2019). Kartleggingene gir gode oversikter over ansattes kompetanse, men med flere år mellom kartleggingene blir det utfordrende å følge utviklings- og kompetansebehov.

I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* står det at det skal gjennomføres nye kartlegginger av kompetansen til lærere i videregående opplæring, for å kunne følge utviklingen og vurdere relevante tiltak for mer og bedre kompetanse. Det går også frem av stortingsmeldingen at det er nødvendig å tilpasse etter- og videreutdanningstilbud til endrede strukturer og behov som følge av fullføringsreformen.

Kompetansen blant yrkesgrupper i «laget rundt eleven»

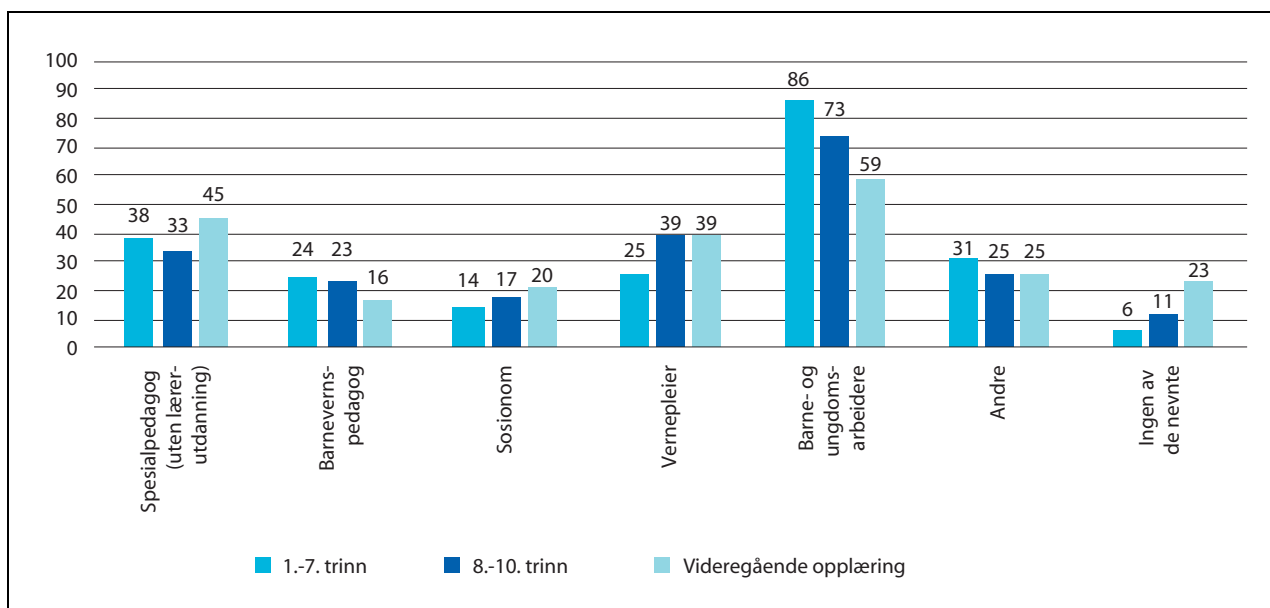
GSI og SSB samler i hovedsak inn statistikk om lærere i skolen. Det er flere andre yrkesgrupper som jobber direkte med elevene. Flere yrkesgrupper i skolen er av stor verdi for både elever og

lærere, men det forutsetter at rektorer er godt kjent med kompetansen i personalet og har en plan for hvordan den kan benyttes til det beste for elevene (Borg mfl., 2015). Skoleåret 2021–2022 var det 5 274 andre ansatte som jobbet i grunnskolen og 6 719 andre ansatte som jobbet i videregående opplæring (SSB, 2022).

I *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2021* ble det stilt lignende spørsmål som til barnehagene, om hvilke andre yrkesgrupper enn lærere som er ansatt i skoler, og hvilke roller og oppgaver de har. Barne- og ungdomsarbeidere er den ansattgruppen som klart flest skoleledere oppgir å ha blant sine ansatte. Deretter følger spesialpedagoger, vernepleiere og sosionomer i synkende rekkefølge, som vist i figur 4.6.

Barne- og ungdomsarbeidere er ansatt som assistenter ved nesten alle grunnskolene og i en tredjedel av de videregående skolene, der de ofte er miljøterapeuter (Bergene mfl., 2021). De er den ansattgruppen som flest skoleledere mener har en spesielt nyttig kompetanse i skolen. De utfører i hovedsak oppgaver som handler om å følge opp enkeltelever i klasserommet, og har ansvar for å følge opp mindre grupper og enkeltelever utenfor klasserommet (Bergene mfl., 2021).

Spesialpedagoger uten lærerutdanning har først og fremst rollen som spesialpedagog i grunnskolen og videregående opplæring. På rundt halvparten av skolene er de også lærere. Det er mest vanlig at barnevernspedagoger er miljøterapeuter



Figur 4.6 Andelen skoler med ansatte fra andre oppvekstrelaterte yrkesgrupper som jobber med det pedagogiske tilbudet i skolen, 2021–2022.

Kilde: Bergene mfl., 2021

i grunnskolen og videregående skole. Dette gjelder også for sosionomer i grunnskolen, men de er også ansatt som sosiallærere i videregående opplæring. Oppgavene til både barnevernspedagoger og sosionomer er oftest å følge opp enkeltelever i klasserommet, men de følger også opp mindre grupper og enkeltelever utenfor klasserommet. I videregående skoler arbeider de mest med skolemiljø og følger opp mindre grupper eller enkeltelever utenfor klasserommet (Bergene mfl., 2021).

Skoleledere i grunnskolen oppgir at andre oppvekstrelaterte yrkesgrupper bidrar mest til at elever med behov for særskilt tilrettelegging får et bedre tilbud, men de bidrar også til et bedre skoletilbud til alle elever på skolen. Mer enn halvparten av skolelederne mener andre oppvekstrelaterte yrkesgrupper bidrar til at skolen lettere fanger opp elever med behov for særskilt tilrettelegging. Det er færrest skoleledere som oppgir at andre oppvekstrelaterte yrkesgrupper øker kjennskap til og forenkler samarbeidet med kommunale tjenester utenfor skolen. Svarene fra skoleledere i videregående følger det samme mønsteret (Bergene mfl., 2021).

I kategorien «andre oppvekstrelaterte yrkesgrupper» som er ansatt ved skolen, oppgir 14 prosent av lederne i grunnskolen at helsesykepleiere er ansatt på skolen. Helsesykepleiere og PP-tjenesten er en lovpålagt kommunal tjeneste, men er i denne undersøkelsen ikke egne kategorier. Dette kan skyldes at nesten alle skolele-

derne oppgir at de har tilgang til helsesykepleiere gjennom strukturer i kommunen, som gjør at de ikke ansettes på den enkelte skole (Bergene mfl., 2021).

Kompetansen og kompetansebehovet til ledere i grunnsopplæringen

Det er skoleeierne som er ansvarlige for å ha nødvendig og riktig kompetanse i sine virksomheter, men det stilles også klare forventninger til at ledere i skolen initierer og leder kompetanse- og kvalitetsutvikling i den enkelte skole, og av og til mellom skoler. I *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnsopplæringen* blir god faglig og pedagogisk ledelse beskrevet som forutsetninger for å utvikle en delings- og læringskultur, både blant lærere og elever.

I opplæringsloven stilles det følgende krav til ledelse av skolen (§ 9–1):

- Opplæringa i skolen skal leiast av rektorar. Rektorane skal halde seg fortrulege med den daglege verksemda i skolane og arbeide for å vidareutvikle verksemda. Den som skal tilsetjast som rektor, må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige leiareigenskapar. Rektorar kan tilsetjast på åremål.

Det stilles altså krav om pedagogisk kompetanse og nødvendige lederegenskaper, men ingen formelle krav til rektorers lederkompetanse. Det er

heller ingen årlige nasjonale kartlegginger av skolelederes kompetanse eller kompetansebehov, verken i grunnskolen eller i videregående opplæring.

I utvalgsundersøkelsen *Spørsmål til Skole-Norge* blir det med jevne mellomrom samlet inn informasjon om lederes kompetanse. Våren 2022 ble det stilt spørsmål om hvilken kompetanse og støtte skoleledere får og har behov for.

I 6 av 10 av kommunene og i halvparten av fylkeskommunene som ble spurt, har alle rektorene rektorutdanning eller tilsvarende formalkompetanse med minst 30 studiepoeng. I kommunene og fylkeskommunene der ikke alle skoleledere har formell lederutdanning, har halvparten av dem formell lederkompetanse (Bergene mfl., 2022). I noen av kommunene var det ingen av skolelederne som hadde formell lederkompetanse. Dette var hovedsakelig kommuner med mindre enn 3 000 innbyggere. Andelen skoleledere med formell kompetanse er langt høyere i fylkeskommunene (93 prosent) enn i kommunene (48 prosent) (Bergene mfl., 2022).

Bortimot 2 av 3 kommuner har en plan for kompetanseutvikling for skoleledere. Alle de spurte fylkeskommunene har en slik plan. På spørsmål om hvilke tilbud om kompetanseutvikling skolelederne får, oppgir skoleeierne følgende svar (Bergene mfl., 2022):

- 6 av 10 kommuner og fylkeskommuner tilbyr kompetanseutvikling til sine ledere utover de nasjonale tilbudene om rektorutdanning og modulbasert videreutdanning. De kommunale initiativene omfatter alt fra master- og lederutdanninger og mentorordninger for nyansatte rektorer til mindre kurs og kompetanseutvikling i regionale nettverk. Noen av tilbudene inngår som en del av tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling.
- Den vanligste støtteressursen som skoleeierne tilbyr sine skoleledere er deltakelse i nettverk med andre skoleledere. Spesielt i mellomstore og store kommuner er nettverk mellom skoleledere vanlig, med henholdsvis 95 og 93 prosent. Blant fylkeskommunene har alle nettverk for sine skoleledere.
- Veiledning er den nest vanligste støtteressursen som tilbys skoleledere. Ingen av de små kommunene oppgir at de tilbyr veiledning av skoleledere i 2022. Det er også få i de minste kommunene som oppgir at de tilbyr coaching, noe som er mer utbredt blant de mellomstore (19 prosent) og store kommunene (20 prosent). 5 av 6 fylkeskommuner tilbyr veiledning til sine skoleledere, mens 4 av dem har en mentorordning og 2 tilbyr coaching.

- 95 prosent av kommunene og 5 av 6 fylkeskommuner oppgir å ha etablert et profesjonelt læringsfellesskap for rektorene i kommunen. Det kommer ikke frem av undersøkelsen hva dette læringsfellesskapet innebærer, men det kan ha sammenheng med at det store flertallet har etablert nettverk og veiledning for skolelederne.

Det ser generelt ut til at spesielt store kommuner har flere tilbud om kompetanseutvikling og støtteressurser for skolelederne enn de minste kommunene. Det er også de mellomstore (73 prosent) og store (68 prosent) kommunene som i størst grad uttrykker at det er behov for støtteressurser til skoleledere. Bare en tredjedel av de små kommunene opplever at skolelederne har behov for støtteressurser, og det er også de som tilbyr minst støtte og kompetanseutvikling for skoleledere (Bergene mfl., 2022).

Den digitale tilstanden i grunnopplæringen

Utvalget er opptatt av at skoler må ha kompetanse til å benytte seg av digitale muligheter som gir en faglig og pedagogisk merverdi, og at barn og elever blir digitalt kompetente og ansvarlige slik at de kan håndtere stadige omstillinger og bidra til å forme dem.

Resultater fra den internasjonale TALIS-studien tydeliggjorde behovet for kompetanseutvikling i IKT. Der meldte hver femte lærer om stort behov for bedre kunnskap om å gjøre IKT til en naturlig del av undervisningen og om hvordan teknologi kan tas i bruk på en hensiktsmessig måte (OECD, 2019b).

Forskning basert på data som ble samlet inn under koronapandemien viser at det er store forskjeller mellom lærere når det gjelder deres profesjonsfaglige digitale kompetanse. Halvparten av lærerne i videregående opplæring opplevde at de hadde for dårlig digital kompetanse under skolestengingen (Andersen mfl., 2021). Pandemien har også synliggjort et behov for bedre digital kapasitet i utdanning og opplæring, og at digitale ulikheter forsterket en rekke eksisterende utfordringer (Digital Education Action Plan, 2021–2027).

I *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2020* svarte nesten halvparten av lærerne på 1.–7. trinn at digitale læringsressurser preget undervisningen mer enn før (Vika mfl., 2021). Dette må ses i lys av skolestengingen i mars 2020, som følge av pandemien, men også i lys av innføringen av det nye læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020 og den

Boks 4.2 Læringsanalyse i opplæringen

Med økt digitalisering av læringsarbeidet etterlater elever og studenter seg flere spor som gir et stadig større tilfang av informasjon om deres læring og progresjon. Slike læringsdata utgjør et viktig grunnlag for læringsanalyse, som ofte defineres slik: «Læringsanalyse omfatter registrering, innsamling, analyse og rapportering av data om elever i en kontekst, der målsettingen er å forstå og forbedre læringsprosessen og det sosiale miljøet der læring foregår» (Ekspertgruppen for digital læringsanalyse, 2022; Dahl, 2015, s. 2).

Læringsanalyse skal bidra til velinformerte beslutninger for å øke kvaliteten på opplæringen, men det finnes flere dilemmaer ved bruk av læringsanalyse. Dilemmaene som ekspertgruppen for digital læringsanalyse drøfter i sin delrapport *Læringsanalyse – noen sentrale dilemmaer* (2022) kan utgjøre grunnlaget for viktige beslutninger, som blant annet får følger for kompetanseutvikling i barnehager og skoler.

- *Behov for informasjon og vern av informasjon:* Hva er tilstrekkelig mengde informasjon for å gi god undervisning og grunnlag for kvalitetsutvikling, og hvordan kan informasjonen som samles inn om elever og studenter

behandles i tråd med retten deres til selvbestemmelse og integritet?

- *Læring som individualisert prosess og sosial prosess:* Vil læringsanalyse bidra til å forsterke en individualisert tilnærming til læring, eller vil det snarere bidra til en god balanse mellom individuell læring og læring i fellesskap? Og gir den digitale undervisningspraksisen i norsk utdanning i dag tilstrekkelig grunnlag for å benytte læringsanalyse til å understøtte læring i samspill?
- *Sentralisering og autonomi:* Hvordan kan vi møte behovet for sentralisert støtte samtidig som vi ivaretar behovet for lokal tilpasning og ønsket om autonomi? Og hvilke konsekvenser får sentralisering for innovasjon, mangfold og krav til kvalitet i ressursene som benytter læringsanalyse?
- *Kompetansebehov og kompetanserealitet:* Hva slags kompetanse er nødvendig for å bruke læringsanalyse, og hva er rimelige krav til kompetanseutvikling hos lærere og undervisere? Hvilke mekanismer kan påvirke behovet for kompetanse, og hva skjer hvis behovet ikke møtes?

Kilde: Ekspertgruppen for læringsanalyse (2022)

generelle oppmerksomheten på digitalisering i skolen.

Kartleggingene *Monitor* og *Spørsmål til Skole-Norge* viser at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder graden av digitalisering og digital modenhet (Fjørtoft mfl., 2019; Berge mfl., 2021). Dette handler om organisasjonens kapasitet til å benytte teknologien slik at de positive effektene blir nyttiggjort på en sikker måte og at negative effekter blir minimert. Det har vært en utvikling i digital praksis og kompetanseutvikling de siste årene, og skolene har i stor grad tilstrekkelig infrastruktur og utstyr til å ta i bruk digital teknologi i undervisningen (Fjørtoft mfl., 2019). Samtidig vurderer skoleledere at lærernes kompetanse er et hinder for pedagogisk bruk av digital teknologi i undervisning og læringsarbeid (Gudmundsdottir og Björnsson, 2021). Didaktiske vurderinger er den faktoren som er mest avgjørende for lærernes digitale praksis og som gir faglig og pedagogisk merverdi.

Spørsmål til Skole-Norge høsten 2021 og våren 2022 viser at:

- det er tydelige forskjeller etter kommunestørrelse på om kommunen eller fylkeskommunen har en egen strategi for digitalisering i skolen. Mens 84 prosent av skoleeierne i store kommuner oppgir at de har en egen strategi, gjelder dette kun for halvparten av skoleeierne i de minste kommunene.
- omtrent halvparten av skolelederne i grunnskolen oppgir at de har en plan for systematisk kompetanseutvikling i profesjonsfaglig digital kompetanse hos personalet.
- 7 av 10 ledere i videregående skoler har en plan for systematisk kompetanseutvikling i digital kompetanse hos personalet.
- 7 av 10 av skolelederne opplever at den digitale infrastrukturen er av god nok kvalitet til at lærerne kan gjennomføre et bredt spekter av digital undervisning.
- om lag 4 av 10 skoleledere i grunnskolen og i videregående skole bruker kompetansepak-

Boks 4.3 Behov for ulike kompetanser i fremtidens arbeidsliv og utdanning

Siden teknologien utvikler seg raskt, blir den også fort utdatert. Det blir derfor viktig å legge mer vekt på å utvikle en generell forståelse av digitale teknologier fremfor spesifikk kompetanse. I kompetansebehovsutvalgets tredje rapport trekker utvalget frem et bredt sett av kompetanser som er nødvendig når arbeidsplasser blir mer teknologiintensive. Dette er sentrale kompetanser som barn, elever og læringer må utvikle, og som må være sentralt i lærerutdanning og etter- og videreutdanning for lærere og andre ansatte.

- Etterspørselen etter kognitive, sosiale og emosjonelle ferdigheter øker når relativt enkle operasjoner automatiseres eller digitaliseres, fordi det frigjøres tid til å løse mer avanserte og komplekse problemer.
- Avansert problemløsning og forståelse av personvern blir mer etterspurt.

- Behovet for å vurdere etiske sider ved en sak og identifisere etiske dilemmaer blir større i fremtiden når stadig flere av de rutinemessige oppgavene blir automatisert. En større del av arbeidet handler om å gjøre gode vurderinger og treffe riktige beslutninger.
- Det blir viktigere med kritiske ferdigheter, evne til å vurdere en sak objektivt fra flere sider og evne til å vurdere om informasjon er relevant og pålitelig når informasjonstilfanget er kraftig økende.
- Evne til omstilling blir sentral, og avhenger av individenes, arbeidsgivernes og samfunnets evne, mulighet og motivasjon til å lære, og av hvordan læringen blir gjennomført.

Kilde: NOU 2020: 2 *Fremtidens kompetansebehov III – Læring og kompetanse i alle ledd*

kene for profesjonsfaglig digital kompetanse, digitale ferdigheter og programmering, som en del av skolens arbeid med digital kompetanse. I tillegg er det en god del som ikke kjenner til kompetansepakkene.

I boks 4.2 *Læringsanalyse i opplæringen* og boks 4.3 *Behov for ulike kompetanser i fremtidens arbeidsliv og utdanning* vises eksempler på sentrale temaer for etter- og videreutdanning for lærere og andre ansatte i barnehage og skole. Regjeringen har varslet en ny strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage, grunnskole og videregående opplæring, som skal gjelde fra 1. januar 2023.

4.3 Statistikk om kompetansen i skolefritidsordningen

Det finnes verken egne kompetansekrav for ansatte i skolefritidsordningen (SFO) eller en egen nasjonal opplæring eller utdanning rettet mot å jobbe i SFO.³ Kommuner skal likevel sørge for at

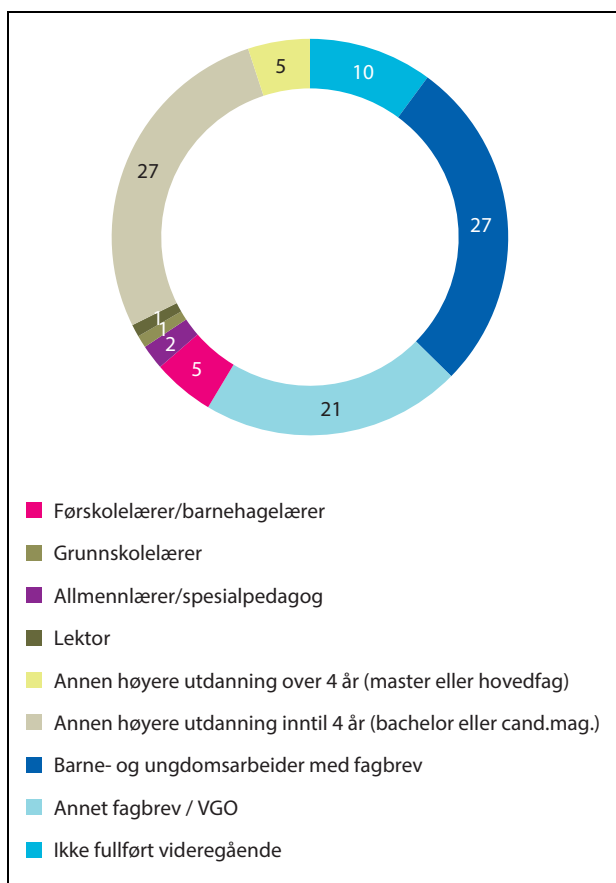
det er tilstrekkelig kompetanse i SFO til å drive en forsvarlig virksomhet i tråd med regelverket.

Rammeplanen for SFO ble innført i august 2021 og har status som forskrift med hjemmel i opplæringsloven § 13–7. I rammeplanens kapittel om kvalitetsutvikling går det frem at skoleeierne skal legge til rette for at SFO er en lærende organisasjon som jevnlig vurderer og videreutvikler sin praksis. En viktig del av arbeidet med kvalitetsutvikling er at personalet utvikler kompetansen sin og virksomhetens praksis, med blant annet bakgrunn i egne erfaringer fra det daglige arbeidet i SFO.

Informasjon om utdanningsbakgrunnen til de ansatte i SFO ble fra høsten 2021 en del av skolenes rapportering i GSI. Skoleåret 2021–2022 hadde 7 prosent av personalet godkjent lærerutdanning og 43 prosent fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget. Kategorien «Personale med annen kompetanse» er den største og utgjør nesten halvparten av de ansatte. Kategorien omfatter både ansatte som har annen formell kompetanse enn en lærerutdanning eller fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget, og ansatte som ikke har utdanning.

I forbindelse med *Nasjonal evaluering av skolefritidsordningen: Lek, læring og ikke-pedagogikk for alle* gjennomførte NTNU Samfunnsforskning og Universitetet i Stockholm en undersøkelse (Wendelborg mfl., 2018). De kartla blant annet de

³ Universitetet i Stavanger utvikler en bachelorutdanning i skolefritidspedagogikk, som skal bidra til å oppfylle samfunnsmandatet til SFO og ivareta kravene for hvordan SFO skal være, i tråd med rammeplanen for SFO.



Figur 4.7 Utdanningsbakgrunnen til ansatte i SFO, 2018. Prosent.

Kilde: Wendelborg mfl., 2018

ansattes kompetanse, hva slags kompetanseutvikling de tar del i, og hva de har behov for. Figur 4.7 viser resultater fra kartleggingen av SFO-ansattes utdanningsbakgrunn i 2018, som inneholder mer nyansert informasjon enn GSI-tallene.

Sammenlignet med den forrige evalueringen av SFO (Kvelling og Wendelborg, 2002) er det endringer i kompetanseprofilen til de ansatte. Den største forskjellen er at andelen med fagbrev, særlig barne- og ungdomsarbeidere, økte fra 15 til 27 prosent. I følge GSI var denne på 43 prosent i 2021–2022. Andelen med lærerutdanning og pedagogisk utdanning er omtrent lik som i 2002, på rundt 9 prosent. I 2018 hadde til sammen 58 prosent av de ansatte videregående opplæring eller lavere utdanning. Denne kategorien var ikke med i evalueringen i 2002 (Wendelborg mfl., 2018).

Deltakelse i kompetanseutvikling

Den nasjonale evalueringen av SFO viste at det var lav deltakelse i kompetanseutviklingstiltak blant ansatte i SFO, også når intern opplæring,

kurs og konferanser er inkludert (Wendelborg mfl., 2018). Nesten 1 av 3 oppgir at de ikke har deltatt på noen form for kompetanseutviklingstiltak, og 37 prosent hadde deltatt på ett tiltak det siste året. Om lag 1 av 4 hadde aldri deltatt på noen form for kompetanseutvikling (Wendelborg mfl., 2018). Det er variasjon i deltakelsen ut fra utdanningsbakgrunn, der de med lavest formalkompetanse også har lavest deltakelse i kompetanseutvikling, målt etter antall tiltak de har deltatt på (Wendelborg mfl., 2018). Dette kan ses i sammenheng med at opplæringsbehovet er eller oppleves ulikt ut fra hvilken utdanningsbakgrunn eller arbeidsoppgaver de har.

Yrkesgrupper som inngår i «laget rundt eleven» i SFO

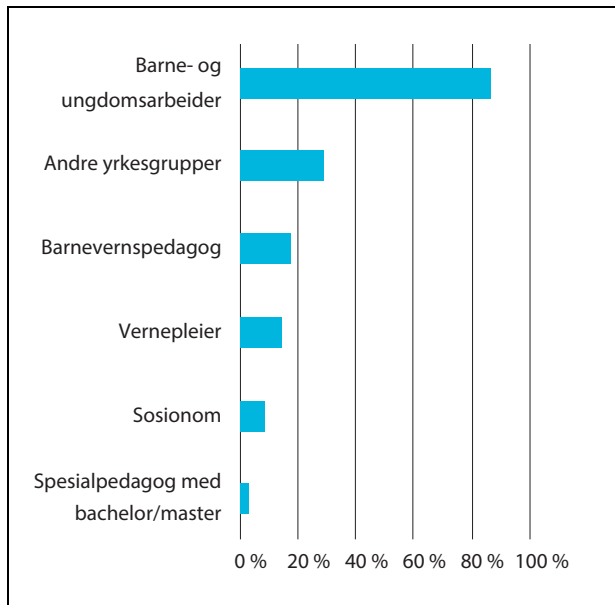
I *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2021* ble det stilt spørsmål om hvilke oppvekstrelaterte yrkesgrupper som jobber i SFO, og hvilke oppgaver de utfører. Barne- og ungdomsarbeidere er den ansattgruppen som klart flest skoleledere oppgir å ha blant sine ansatte på SFO. De øvrige ansattgruppene er representert ved 17 prosent eller færre av SFO-ene (Bergene mfl., 2021). Figur 4.8 viser fordelingen mellom yrkesgruppene.

I kategorien «andre yrkesgrupper» var det blant annet assistenter/ufaglærte (42 prosent), barnehagelærere (18 prosent) og helsefagarbeidere (16 prosent).

På spørsmål om hvorvidt de ulike yrkesgruppene deltar jevnlig i felles møter og kompetanseutvikling med det øvrige personalet i SFO og mellom SFO og skolen, er det store bildet at det er stor deltakelse fra de ulike yrkesgruppene og lite variasjon mellom yrkesgruppene (Bergene mfl., 2021).

Omtrent halvparten av skolene har utformet en plan for hvordan kompetansen til de ulike yrkesgruppene i SFO kan benyttes til det beste for elevene. Færre skoleledere oppgir at rollene og oppgavene til de ulike yrkesgruppene er avklart på SFO, sammenlignet med antallet som oppgir at oppgavene er avklarte i skoletiden. Barne- og ungdomsarbeidere deltar mest i planlegging av aktiviteter i SFO og følger opp enkeltbarn i aktiviteter og praktisk bistand for enkeltbarn (Bergene mfl., 2021).

I tillegg til at kommunen skal sørge for at det er tilstrekkelig og relevant kompetanse i SFO, har de gode muligheter for å se ressursbruk og kompetanseutvikling mellom ansatte i SFO, skolen og kulturskolen i sammenheng, og med barnehageansatte når det er relevant. Dette er spesielt viktig i arbeidet med inkludering og for å legge til rette



Figur 4.8 Andelen skoler som har ansatte fra andre oppvekstrelaterte yrkesgrupper i SFO

Kilde: Bergene mfl., 2021

for et godt psykososialt miljø for barn og unge, der felles mål, holdninger, praksis og kompetansebygging på tvers av skole og SFO er en forutsetning. Og enda viktigere er dette når alle førsteklassinger får tilbud om gratis halvtidsplass i SFO fra høsten 2022.

4.4 Statistikk om kompetansen i voksenopplæringen

Voksenopplæring omfatter både opplæring etter integreringsloven, som hovedsakelig er opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere, og opplæring for voksne etter opplæringsloven. Opplæringslovens kapittel 4A *Opplæring spesielt organisert for voksne* omfatter

- rett til grunnskoleopplæring for voksne (§ 4A–1)
- rett til spesialundervisning på grunnskolens område (§ 4A–2)
- rett til videregående opplæring for voksne (§ 4A–3)

Kravet om kompetanse for tilsetting (§ 10–1) gjelder også for grunnopplæring som er spesielt organisert for voksne og for opplæring for voksne innvandrere etter integreringsloven. I motsetning til kravene som blir stilt til lærere i ordinær grunnopplæring, kan departementet gi forskrifter om at skoleeiere likevel kan tilsette personell uten for-

mell pedagogisk kompetanse, dersom de har vesentlig erfaring med opplæring av voksne, og er egnet til å gi voksenopplæring. Den som skal undervise i norsk etter integreringsloven må ha 30 studiepoeng i norsk som andrespråk (§ 67).

Som tidligere vist, er det bare grunnskolene som årlig rapporterer om de ansattes kompetanse i GSI. Det er derfor årlig statistikk om ansatte i grunnopplæring for voksne, men ikke for ansatte i videregående opplæring for voksne. Det er også få nasjonale oversikter over kompetansen til dem som underviser i norsk etter integreringsloven.

SSB innhenter statistikk for alle voksenopplæringsinstitusjoner, men i denne statistikken lar det seg ikke gjøre å skille mellom statistikk for opplæring etter integreringsloven og statistikk for opplæring etter opplæringsloven. SSBs statistikk for voksenopplæring kan dermed ikke sammenlignes med statistikken fra GSI.

I følge GSI var det 1 239 årsverk til undervisning i tilknytning til grunnskoleopplæring og spesialundervisning for voksne i 2021. Av disse hadde 1 206 godkjent utdanning, noe som utgjør 97,3 prosent av årsverkene. Antall undervisningspersonell i grunnskoleopplæringen for voksne, inkludert spesialundervisning, var på totalt 4 361 personer ifølge GSI. I statistikken til SSB var det totalt 4 983 ansatte i voksenopplæringsinstitusjoner i 2021, hvorav 3 475 var lærere.

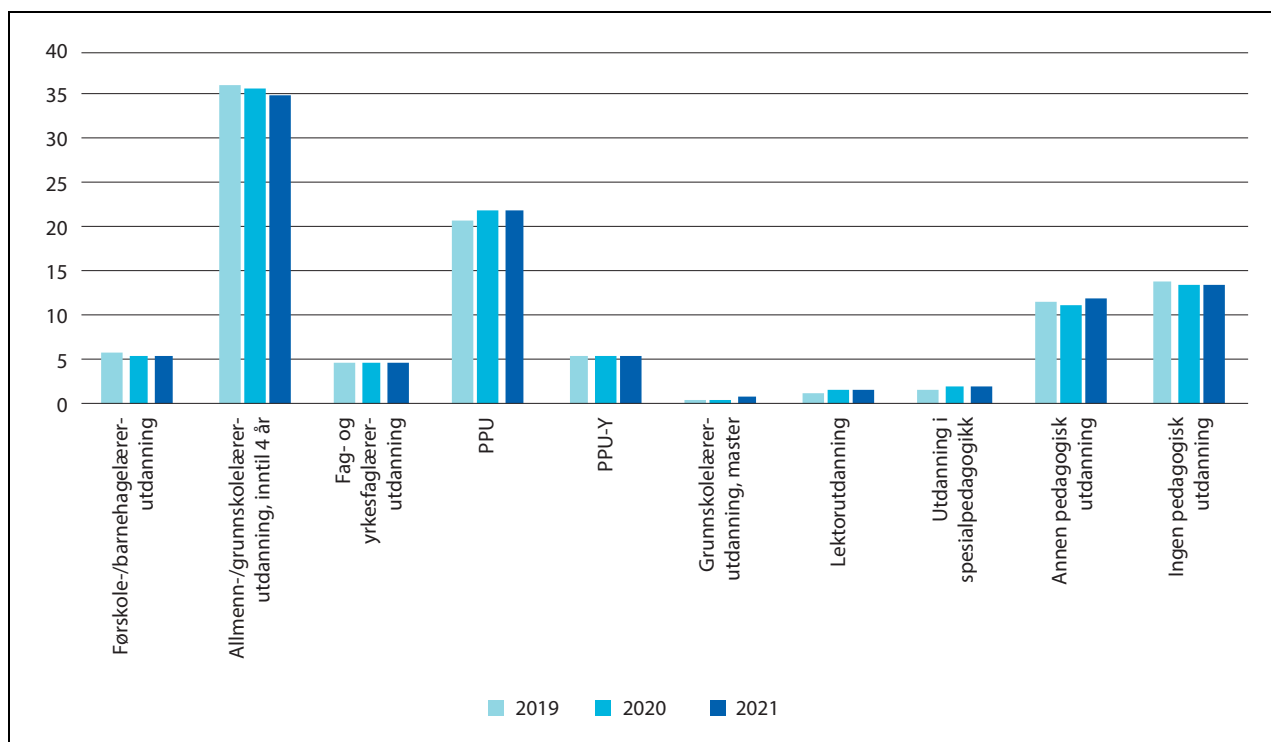
Som figur 4.9 viser, er det flest lærere i voksenopplæringen som har allmenn- og grunnskolelærerutdanning og PPU. Siden 2016 har det vært en liten økning i andelen lærere som har PPU og PPU-Y, samtidig som det har vært en nedgang i andelen som ikke har pedagogisk utdanning.

Tabell 4.5 Ansatte i voksenopplæringsinstitusjoner fordelt på ulike ansattgrupper

Ansatte i voksenopplæringsinstitusjoner ¹ , 2021	Antall
Alle ansatte	4983
Lærere	3475
Ledere	383
Andre ansatte i arbeid rettet mot elever	459
Øvrige ansatte	666

¹ Voksenopplæringsinstitusjoner er her forstått som institusjoner som gir opplæring etter integreringsloven og opplæringsloven

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2022)



Figur 4.9 Andelen lærere i voksenopplæringsinstitusjoner etter pedagogisk utdanning (2019–2021)

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2022)

4.5 Statistikk om kompetansen i kulturskolen

Kulturskolen er hjemlet i opplæringsloven, der det i § 13–6 står at alle kommuner alene eller i samarbeid med andre kommuner skal ha et musikk- og kulturskoletilbud til barn og unge, organisert i tilknytning til skoleverket og kulturlivet ellers. Kulturskolene er både eid og drevet av kommunene,

Tabell 4.6 Antall undervisningsansatte i kulturskolen som har kunstfaglig utdanning, 2021–2022

Kunstfaglig utdanning	Antall
Kunstfaglig utdanning på mastergrad eller over	1 691
Kunstfaglig utdanning på bachelornivå/ minst toårig kunstfaglig fagskole-utdanning	2 289
Kunstfaglig utdanning fra årsenhet eller lavere	369
Annen bakgrunn	439
Totalt	4 753

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2021d)

og det er kommunene selv som bestemmer innholdet og omfanget av tilbudet i sine kulturskoler.

Det er kommunene som har ansvar for å sikre at personalet i kulturskolen har den kompetansen som er nødvendig for å gi et tilbud av god kvalitet. Det er ingen formelle krav til ansattes kompetanse i kulturskolen. I rammeplanen for kulturskolen er det en anbefaling om kompetanse for de ansatte i kulturskolen, men rammeplanen er veilevende.

Informasjon om kulturskoleansatte inngår i rapporteringen i GSI. Ifølge GSI var det 1 829 årsverk som ble utført av undervisningspersonale rettet mot kulturskolens elever i skoleåret 2021–2022. Det er en klar overvekt av ansatte i kulturskolen som har høy kunstfaglig utdanning, som vist i tabell 4.6.

I flere kommuner deles kompetansen til lærerne i kulturskolen gjennom samarbeid med barnehager, SFO og skoler, og det er noen av lærerne i kulturskolene som har kombinerte stillinger (Kunnskapsdepartementet, 2019). Av dem som var ansatt i kulturskolen i 2021, hadde 17 prosent heltidsstilling. Det var 798 delte stillinger mellom kulturskolen og andre kommunale virksomheter i hele landet, hvorav 28 var med barnehage, 21 med SFO og 415 med grunnskole (Utdanningsdirektoratet, 2021d). Det kan også

være aktuelt for kulturskoler å samarbeide med fylkeskommunene og videregående skoler og tilby delte stillinger med disse.

4.6 Oppsummering og utvalgets vurderinger

Behov for mer kunnskap om ansattes kompetanse og kompetansebehov

Gjennomgangen av statistikk over kompetansen til ansatte i barnehager, skoler, SFO og kulturskoler viser at tilgjengelig statistikk varierer mellom nivåene og mellom ansattgrupper i utdanningssystemet. Det er mest statistikk om lærere i grunnskolen, som først og fremst er rettet mot kompetansekravene i loven. Det er lite statistikk over kompetansen til ansatte i videregående opplæring og voksenopplæringen, og det er lite nyansert statistikk over barnehagelæreres kompetanse, blant annet i de ulike fagområdene i rammeplanen. Det er også lite statistikk om kompetansen til ledere og andre ansattgrupper i barnehager og skoler.

Utvalget mener det er behov for flere og bedre nasjonale statistiske oversikter over kompetansen til flere ansattgrupper i hele utdanningsløpet, og foreslår dette i kapittel 10. Dette vil gi barnehage- og skoleeiere tilgang til bedre informasjon, som grunnlag for kvalitetsvurderinger og for å målrette kompetanseutvikling i sine barnehager, SFO, skoler og kulturskoler.

Mange oppfyller ikke kompetansekrav i opplæringsloven

Det er fortsatt mange lærere som ikke har godkjent utdanning og som ikke oppfyller kompetansekrav for å bli tilsatt og for å undervise, både i grunnskolen og i videregående opplæring. Utvalget merker seg at det til tross for en betydelig satsing på videreutdanning over flere år, mangler fremdeles over 19 000 grunnskolelærere tilstrekkelig kompetanse for å undervise i matematikk, engelsk, norsk, norsk tegnspråk og samisk. Det er også behov for et bedre og mer tilpasset videreutdanningstilbud for lærere i videregående opplæring, både på studiespesialisering og i fag- og yrkesopplæringen. Se utvalgets vurderinger og forslag i kapittel 10.

Behov for kompetanse i ledelse og profesjonsfaglig digital kompetanse

Det er store variasjoner i hvilken grad og på hvilken måte barnehage- og skoleeiere støtter styre, rektorer og andre ledere gjennom kompetanseutvikling og nettverkssamarbeid. Det stilles i dag høye krav til lederrollen i barnehager og skoler, som er av stor betydning for hvordan de ansattes kompetanse blir utviklet og benyttet for å gi barn og elever et tilbud av god kvalitet. Utvalget mener det er behov for å videreutvikle og tilby nasjonale satsinger på lederutdanning, som styrer- og rektorutdanningen.

Det er mye som tyder på at det fortsatt er behov for å styrke den profesjonsfaglige digitale kompetansen til ansatte i barnehager og skoler. Lærere må ha oppdatert kunnskap om når, hvorfor og hvordan det er hensiktsmessig å bruke digitale verktøy, læremidler og ressurser, og når det ikke er det. Utvalget vil understreke viktigheten av at lærere har oppdatert kunnskap om hvordan digital teknologi kan ha faglig betydning for barns og elevers lek, utvikling, læringsmotivasjon og læringsutbytte. Den raske omdreiningen i den teknologiske utviklingen stiller høye krav til lærerutdanningene og til etter- og videreutdanning i barnehage og skole. Universiteter og høyskoler som utdanner fremtidens lærere må være i front i den digitale utviklingen. Utvalget mener det er nødvendig med mer solid og systematisk kunnskap om barnehagers og skolars digitale kompetanse og kompetansebehov, for å i større grad målrette tilbud om etter- og videreutdanning. Slik kunnskap kan i større grad innhentes gjennom bruken av teknologi i barnehage- og skolehverdagen.

Behov for å styrke kompetansen til assistenter i barnehage, SFO og skole

Statistikk over barnehageansattes kompetanse viser at det er store forskjeller i utdanningsnivå og bakgrunn, og dermed ulike behov for kompetanseutvikling blant de ansatte.

Utvalget vil fremheve at assistenter i barnehager, SFO og skoler som ikke har formell kompetanse, er en del av læringsfellesskapet i barnehager og skoler, og deltakere i barnehage- og skoleutvikling. Assistenter som ikke har utdanning, bør få et minimum av barnehagefaglig grunnkompetanse og mulighet for å ta et fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget.

Barne- og ungdomsarbeidere utgjør en stor andel av grunnbemanningen i barnehager og i SFO. Utvalget mener de må få gode vilkår for å ta en videreutdanning, noe som forutsetter at tilbud ved fagskoler er tilgjengelig og av god kvalitet.

Følgeevalueringen av strategien *Kompetanse for fremtidens barnehage* belyser at kollektiv kompetanseutvikling i barnehagen ofte tar utgangs-

punkt i de ansatte som har minst formell kompetanse, og at barnehagelærere derfor får en veiledende rolle fremfor å utvikle egen kompetanse innenfor det aktuelle temaet (Sivertsen mfl., 2021). Utvalget vil gi barnehagelærere like gode muligheter og vilkår for videreutdanning som lærere i skolen. Dette blir nærmere beskrevet i kapittel 10.

Kapittel 5

Hva vet vi om kompetanseutvikling i barnehage og skole?

Dagens nasjonale ordninger for lokal kompetanseutvikling er basert på kunnskap om hva som øker sannsynligheten for at den har innvirkning på lærernes praksis og for barn og elevers læring. Evalueringene som er gjort av tidligere satsinger som *Fra ord til handling*, *Veilederkorps*et, *Ungdomstrinn i utvikling* og *Tett på realfag* finner likevel at satsingene har ført til størst endring for eiere og ledere, og mindre for lærerne og elevene.

Slike funn forklares blant annet med at satsingene i varierende grad har involvert lærerne, og at det har vært varierende grad av forankring hos eiere, ledere og lærerne (Ekspertgruppa om lærerrollen, 2016).

I internasjonal forskning er det en god del kunnskap som belyser betydningen av kompetanseutvikling for læring og utvikling hos lærere og hos barn og elever. Det finnes omfattende internasjonal litteratur om læreres kompetanseutvikling, og det har etter hvert kommet en rekke kunnskapsoversikter og noen effektstudier. I utredningen legges det vekt på slike kunnskapsoversikter, supplert med enkeltstudier.

I dette kapitlet blir det vist til forskning som er relevant for utvalgets arbeid. Avslutningsvis blir det gjort noen vurderinger av hva som kjennetegner god kompetanseutvikling og hvilke implikasjoner det har for utvalgets vurderinger og forslag. Dette kapitlet må leses med en forståelse av at norsk og internasjonal forskning benytter ulike definisjoner av etter- og videreutdanning, som vist i begrepsavklaringen i kapittel 3.

5.1 Sentrale innsikter fra forskning

Indre motivasjon gir mest læring og deltakelse

Motivasjon er avgjørende for å ta aktivt del i kompetanseutvikling, og for læring (Deci og Ryan, 2002; Kennedy, 2016). I en mye sitert kunnskapsoversikt av Kennedy (2016) tar hun utgangspunkt i at det er en utbredt enighet om at det er viktig med kompetanseutvikling for lærere, men likevel liten konsensus om hvordan kompetanseutviklin-

gen bør organiseres, hvordan den legger til rette for læring, og hvordan den forventes å utvikle eksisterende praksis. Til tross for at det finnes en rekke oversikter med hvilke faktorer som er viktige for at kompetanseutviklingen skal ha ønsket effekt, mangler ofte forskningen en teori om læring, og gir dermed en begrenset innsikt i hva som støtter læring.

Selv om betydningen av tematisk innhold, intensitet og kollektiv læring har blitt fremhevet som viktige elementer i kompetanseutvikling, hevder Kennedy (2016) at disse ikke kan ses uavhengig av lærernes motivasjon, og at det ofte kan ta lang tid før nyervervet kunnskap og kompetanse fører til endret praksis. Dersom lærere ikke ønsker å delta i kompetanseutviklingen, kan tiltak til og med virke negativt, noe som understreker betydningen av å sette lærernes motivasjon og interesser i sentrum. Hun mener også at mer oppmerksomhet bør rettes mot hvem som er ansvarlig for kompetanseutviklingen, der de som kjenner lærernes hverdag, språk og utfordringer ser ut til å være i best posisjon for å nå frem til lærerne.

I forskningen fremheves både personlige og psykologiske faktorer som viktige for å skape denne motivasjonen, så vel som oppfatningen av betingelser på arbeidsplassen (Thoonen mfl., 2011). McMillan mfl. (2016) fremhever de personlige faktorene som de viktigste kildene for motivasjon, altså at lærere ser deltakelse som verdifull for egne personlige årsaker og som en respons på det de ser som profesjonelle behov. På skolenivå handler det ofte om relasjoner til andre lærere og ledere, i tillegg til politiske initiativ lokalt og nasjonalt. Motivasjonen kan altså komme både innenfra og utenfra. Den indre kilden til motivasjon – de autonome formene – gir størst utslag og har størst betydning for læringen. Ytre kilder – kontrollerte former – har ofte liten påvirkning og kan virke negativt for lærernes involvering og dermed utbyttet de har. Dette betyr at det er viktig å studere hvordan kompetanseutvikling rammes inn lokalt for å stimulere til indre former for motivasjon og for

å få mer kunnskap om hvilke personlige faktorer som spiller inn på motivasjon for læring.

Zhang mfl. (2021) finner at lærernes motivasjon for å delta i kompetanseutvikling er relatert til både

- personlige faktorer, som tidligere positive erfaringer med kompetanseutvikling, erfaring fra undervisning, mestringstro og syn på læring
- faktorer på skolenivå som (mindre) arbeidsmessig og følelsesmessig stress, kollegial støtte og skoleledelse

Zhang mfl. (2021) finner også at lærere med lenger erfaring er mindre positive til interaksjon med ansatte ved høyere utdanningsinstitusjoner, mens yngre lærere ofte er mer positive til å etablere og opprettholde slike relasjoner. Tidligere positive læringsopplevelser kan til dels oppheve denne forskjellen. Mestringstro har positiv sammenheng med motivasjon til å delta i kompetanseutvikling, samtidig som forfatterne finner at dette ikke nødvendigvis betyr at lærerne har indre motivasjon og gjør innholdet til sitt eget. Med andre ord er det flere som deltar fordi de føler at de må siden det nærmest er en del av deres «identitet» å delta i kompetanseutvikling. En implikasjon av studien er at betydningen av læringsorienteringen hos lærerne er klart sterkest når motivasjonen kommer innenfra (autonom), og ikke utenfra (eksternt regulert).

Kompetanseutvikling tett på arbeidsplassen

I en mye sitert kunnskapsoversikt av Webster-Wright (2009) fremheves behovet for en ny forståelse av formelle kompetanseutviklingstiltak i skolen, der det å forstå og støtte såkalt autentisk læring står sentralt. I autentisk læring knyttes læringen opp mot virkelige situasjoner som føles relevante, og dette kan være mer avgjørende for utvikling av praksis enn organisert tilrettelagt utdanning (Webster-Wright, 2009; Timperley, 2011).

Det bør likevel ikke tolkes som støtte til erfaringslæring alene. Snarere knyttes autentisk læring til kompetanseutvikling der lærere finner måter å stille nye spørsmål på slik at eksisterende praksiser utfordres, kritisk diskuteres og potensielt endres. Autentisk læring impliserer dermed at kompetanseutvikling bør være tett knyttet til utførelsen av arbeidet og dermed også til arbeidsplassen. Det betyr ikke nødvendigvis at kompetanseutviklingen må foregå på arbeidsplassen. Uavhengig av hvordan kompetanseutviklingen organiseres, må den hele tiden være rettet mot å fremme

fagligheten og kvaliteten på arbeidet (Webster-Wright, 2009).

Penuel mfl. (2007) fremhever også at det er størst overføringsverdi mellom kompetanseutvikling og praksisendring når lærere får støtte til å forberede seg til arbeidet i klasserommet. Lærernes måte å endre praksis på skjer ofte gjennom at de gradvis innfører nye elementer i eksisterende praksis heller enn gjennom mer omfattende endringer (Jensen mfl., 2014; Kennedy, 2016). Dette understøtter også Kennedy (2019) sitt argument om at ordninger der lærere støtter og veileder hverandre, ofte er en veldig effektiv måte å drive profesjonsutvikling på, både med tanke på tidsbruk og utbytte.

Disse funnene samsvarer med tilsvarende funn fra studier av kompetanseutvikling i barnehager. Basert på funn fra 35 europeiske studier konkluderte Eurofond (2015) med at faglig utvikling er mest effektiv når den er integrert i barnehagens praksis, og når de ansatte reflekterer over hva som fører til endringer av praksis. De finner videre at kompetanseutviklingen bør være nært knyttet til de ansattes behov og arbeidshverdag, og legge opp til aktiv deltakelse, felles refleksjon, veiledning og systematiske tilbakemeldinger (Brunsek mfl., 2020; Eurofond, 2015).

Kompetanseutvikling i kollegiale fellesskap

Et begrep som i økende grad har blitt brukt for å beskrive lærersamarbeid som har barnehage- og skoleutvikling som mål, er *professional learning communities* (PLC) eller «profesjonelle læringsfellesskap». Basert på en kunnskapsoversikt fra 2006 som har vært sentral i å spre dette begrepet, budskapet og arbeidsmåten, argumenterer Stoll mfl. for at kvaliteten i skolen avhenger av lærernes individuelle og kollektive kapasitet – og dermed hele skolens evne til å fremme elevenes læring. Å bygge denne type kapasitet handler om en kompleks blanding av motivasjon, ferdigheter, positiv læring, organisatoriske forhold og kultur, og infrastruktur for støtte. Får man til dette, ser slike fellesskap ut til å ha et betydelig potensial for utviklingsarbeid som varer over tid.

Vangrieken mfl. (2017) gir en oversikt over forskning på profesjonelle læringsfellesskap og praksisfellesskap. Artiklene viser at skoler organiserer arbeidet i slike fellesskap på forskjellige måter, og at begrepet brukes både for utviklingsarbeid der initiativet kommer utenfra, og for utviklingsarbeid der lærerne selv tar initiativ. Vangrieken mfl. (2017) påpeker at profesjonsutvikling for lærere lenge handlet om å ta lærere ut av sko-

len for å «trene» dem på kurs med foredragsholdere. Forskere som utviklet ideen om læringsfellesskap, mente at slike kurs var til liten nytte (Lillejord og Mausethagen, 2022). De argumenterte for at profesjonslæringen skjer best der profesjonsutøvelsen foregår, og at lærerprofesjonen styrkes best gjennom samarbeid på egen arbeidsplass. Når lærere samarbeider i skolens profesjonsfellesskap om konkrete problemer de har behov for å finne gode løsninger på, vil de utvikle ny kunnskap og bli bedre i stand til å løse lignende problemer senere. På tvers av modeller avdekket Vangrieken mfl. (2017) disse fem kjennetegnene på velfungerende profesjonelle fellesskap:

- støttende og aktiv ledelse
- felles verdier og felles mål
- kollektive læringsprosesser
- utvikling av praksis
- støttende omgivelser

Hvis barnehager og skoler får til dette, er det gode muligheter for at lærere vil oppleve eierskap, medvirkning, mening og utvikling av tillit (Lillejord og Mausethagen, 2022). Dessuten kan ny kunnskap bidra til bedre undervisning, samtale, refleksjon og kollegaveiledning (Vangrieken mfl., 2017). Forfatterne argumenterer også for at gode samarbeidskulturer er spesielt god i skoler, fordi det er en viktig modellering for elevenes samarbeid.

Blömeke mfl. (2021) har analysert TALIS-data for å undersøke hva som fremmer et innovativt miljø i skolen, og hvilken betydning slike innovative miljøer har for læreres undervisning. Dette har forskerne målt gjennom lærernes vurdering av i hvilken grad skolen de jobber på, er åpen for innovasjon og endring. De finner at innovative skoler fikk bedre resultater når det gjelder lærersamarbeid og deling av kunnskap, jobbtilfredshet, kognitiv stimulering av elever og innovativ undervisningspraksis. Lærerne rapporterte positivt om mulighetene i lærerutdanningen for å lære hvordan man underviser tverrfaglige ferdigheter, bruker informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), og hvordan man kan håndtere mangfold positivt. Funnene i denne studien viser altså at innovative skolemiljøer og innovative lærerutdanninger kan bidra til gode skolerresultater. Til tross for en viss variasjon, var dette et funn på tvers av land.

Uformell læring som del av kompetanseutvikling

I tillegg til oppmerksomheten på at kompetanseutvikling må være autentisk og tett knyttet til lærernes daglige arbeid, har det vært en stadig økende

oppmerksomhet i forskningen på betydningen av den uformelle læringen i lærernes daglige arbeid, blant annet ved at de lærer av hverandre. En sentral bidragsyter i dette forskningsfeltet over tid har vært Judith W. Little, som siden 1990-tallet har forsket på læreres profesjonelle samarbeid. Hun har vært opptatt av at selv om lærersamarbeid er en helt avgjørende kontekst for lærernes læring, forblir samarbeidet for ofte på et nivå av praktiske spørsmål og logistikk, der historier og råd deles, mens mer forskningsinformerte diskusjoner og systematisk utprøving av nye ideer er sjeldnere. Hun mener blant annet at lærere må orientere seg fra en privat versjon av autonomi til en kollektiv versjon, for å gjøre lærernes profesjonsutvikling mer effektiv. Dette innebærer også at lærerne involveres i og utfordres gjennom tilgjengelige eksterne kunnskapsressurser (Little, 1990; 2012).

Little og annen forskning på dette temaet understreker betydningen av å styrke de faglige samtalene mellom kollegaer i det daglige arbeidet. En ny kunnskapsoversikt finner også at det først og fremst er gjennom uformelle samtaler med kollegaer at lærere former og utfordrer forståelsen av sine egne handlinger og eget ansvar, og at det er der de opplever behov for mer kunnskap og kompetanse (Lefstein mfl., 2020). Forfatterne argumenterer for at vi bør ha større og mer systematisk oppmerksomhet på lærernes samtaler og på hva som kjennetegner slike «produktive» og reflekterende samtaler med tanke på lærernes læring. Slike produktive samtaler kan handle om å identifisere og undersøke utfordringer i praksis, underbygge løsninger med kunnskap, knytte forbindelser til generelle prinsipper, bygge på andres ideer og diskutere ulike tolkninger og løsninger. Denne typen faglig-kritiske diskusjoner handler blant annet om å stille spørsmål som utløser individuell og kollektiv refleksjon (Vennebo og Aas, 2019). Å få til slike diskusjoner som har betydning for å utfordre eksisterende praksis har ofte i forskningslitteraturen blitt beskrevet som en utfordring i skolehverdagen.

Evans (2019) viser i sine studier hvordan mye av lærernes læring er implisitt, og hun mener at det er en fare for at mye lærersamarbeid som foregår på skolen eller i andre institusjoner, ikke blir eksplisitt merket som en kontekst for kompetanseutvikling. Dermed blir slike situasjoner sjeldent regnet med i diskusjoner rundt hvordan lærere utvikler seg profesjonelt. En implikasjon av disse funnene peker i samme retning som både Little (2012) og Lefstein mfl. (2020) argumenterer for, nemlig behovet for å ha oppmerksomhet på mikroprosessene der kompetanseutvikling fore-

går på lærernes arbeidsplass, og hvordan slike prosesser best kan organiseres og styrkes. Det betyr blant annet å legge vekt på hvilke rutiner og roller som er etablert i barnehagen eller på skolen, og hva slags kunnskapsressurser og nettverk som er tilgjengelige for lærerne.

5.2 Forskning på effekter av kompetanseutvikling i skolen

Som nevnt er det få effektstudier av kompetanseutvikling i barnehage og skole. Det kan være vanskelig å skille effekten av etter- og videreutdanning fra effekten av andre tiltak, blant annet fordi den går gjennom flere ledd. De som bidrar med kompetanseutvikling må først presentere ny og relevant kunnskap. Deretter må læreren ta i bruk den nye kunnskapen til å utvikle måten hen underviser på, og til sist må disse endringene føre til utvikling og læring hos barn og elever (Kennedy, 2016). For at dette skal skje, er lærernes motivasjon avgjørende. Det er også sannsynlig og naturlig at det tar tid før nyervervet kunnskap og kompetanse begynner å «virke». Samspillet mellom de mange faktorene som virker inn på barn og elevers utvikling og læring er så komplekst at det kan være vanskelig å avgrense effekten til ett bestemt tiltak. Dette betyr blant annet at det er enklere å finne effekter på undervisningen enn det er å finne effekter på elevenes læring.

Små, men positive effekter på elevenes læring

Selv om tidligere studier viser at effektive tiltak for kompetanseutvikling gjerne er arbeidsplassrelaterte, intense, varige, og med aktiv læring (Wei mfl., 2009; Desimone, 2009), har senere forskning vist at denne innsikten må settes inn i en bredere forståelsesramme som blant annet inkluderer betydningen av lærernes motivasjon. Selv om det finnes et stort antall enkeltstudier som måler effekten av små intervensjoner som en kursrekke eller et spesifikt undervisningsopplegg, finnes det færre effektstudier av større satsinger eller sammenstillinger av forskning på effekter av kompetanseutvikling. Men det finnes noen.

Funnene fra randomiserte kontrollerte studier ser i gjennomsnitt ut til å vise at kompetanseutvikling har effekt på undervisning og elevresultater, men effektene varierer mye mellom studier. Enkelte studier viser til og med negative resultater (Kraft mfl., 2018; Garret mfl., 2019; Kennedy, 2016). Storskalainnsatser ser ut til å ha lavere effekter enn småskalainnsatser (Kraft mfl., 2018;

Garret mfl., 2019). Dette indikerer at det kreves gode lokale forhold for å oppnå resultater. Kanskje er det derfor kompetanseutviklingen som lærere ofte får, ikke har noe særlig utslag når det gjelder endring i undervisning. Effektene på undervisningen er imidlertid større enn effektene på elevenes læringsutbytte, for eksempel kreves det en effekt tilsvarende 1 standardavvik på undervisningen for å oppnå effekt tilsvarende 0,1–0,2 standardavvik på elevresultatene (Kraft mfl., 2018).

Det er uklart hvilke faktorer ved et kompetanseutviklingsprosjekt som fører til effekter, og hvilke som ikke gjør det. Ifølge Kraft mfl. (2018) ser coaching ut til å være en lovende komponent. Lang innsats ser imidlertid ikke ut til å ha bedre effekt enn kort innsats (Kraft mfl., 2018; Garrett mfl., 2019; Kennedy, 2016). Ut fra studiene er det også uklart om intervensjoner bør være fagspesifikke eller ikke (Kraft mfl., 2018; Garret mfl., 2019). Resultatene fra disse nyere studiene utfordrer dermed også noen tidligere innsikter, særlig med tanke på innretning og varighet av kompetanseutviklingen.

Education Policy Institute i Storbritannia gikk gjennom 53 randomiserte kontrollerte studier i 2020. Der fant de at ansattes kompetanseutvikling har signifikant effekt på elevenes læring og kan bidra til å redusere forskjellen mellom erfarne og mindre erfarne lærere. De fant også at mulighet for faglig utvikling tidlig i karrieren kan bidra til at lærerne blir i yrket.

En kunnskapsoversikt fra 2019 oppsummerte 95 eksperimentelle og kvasieksperimentelle studier av kompetanseutviklingstiltak med mål om å øke elevenes læringsutbytte i naturfag og matematikk. De fant små, men positive effekter på elevenes læring. De kompetansetiltakene som var særlig effektive, var blant annet tett koblet til nytt læreplanverk eller la vekt på å forbedre lærernes faglige og pedagogiske kunnskap (Lynch mfl., 2019).

En annen oversikt oppsummerte forskning på effektive programmer for å øke elevenes læringsutbytte i matematikk på barneskolen (Pellegrini, 2021). Studien viser positive effekter av kompetanseutvikling som la vekt på klasseledelse. I motsetning til oversikten til Lynch (2019) fant ikke Pellegrini at kompetanseutvikling som la vekt på lærernes matematikkunnskap hadde særlig effekt.

Garrett mfl. (2019) viser at det er flere dimensjoner av læreres klasseromspraksis som i de fleste tilfeller forbedres gjennom målrettede intervensjoner i klasserommet, men de finner samtidig

betydelige forskjeller i effektene av slike intervensjoner. Denne metaanalysen finner ingen forskjell i lange eller korte prosjekter. Snarere peker funnene mot at korte, intensive kurs og veiledning kan være vel så effektive som lange innsatser. Ett aspekt som utgjør en forskjell i effekt, er at kompetanseutviklingen har en individualisert komponent. Et annet aspekt er at det må legges til rette for aktiv læring og utforskning av egen praksis underveis i kompetanseutviklingen. Effekttudiene trekker med andre ord lignende konklusjoner som de mer kvalitativt orienterte oppsummeringene av eksisterende forskning om hva som er viktig for kompetanseutvikling.

Coaching som en lovende praksis

Coaching er et begrep som ofte brukes i lignende betydning som mentoring og veiledning, men som samtidig kan ha ganske ulikt meningsinnhold. Kraft mfl. (2018) finner positive effekter av coaching både på undervisning og elevenes læringsresultater. Dette bygger på mange effektstudier av arbeidet til såkalte *literacy coaches* i barnehager og skoler i USA. Coachingprogrammer er i studien definert som ulike former for kompetanseutvikling der coachene observerer kollegas undervisning og gir tilbakemelding til lærerne. I motsetning til mer generaliserte kompetanseutviklingstiltak karakteriseres coaching som individualisert, intensivt og kontekstspesifikt. Den pågår også over tid og har fokus på relevante ferdigheter som lærerne bør utvikle (Kraft mfl., 2018). Det at coachingen kombineres med korte kurs og workshops virker å ha effekt. Om coachingen går over kortere eller lengre tid, gir derimot liten effekt. Studien finner at det bør være andre enn ledere i skolen som gjennomfører coachingen. Kvaliteten på og målet med coachingen er av størst betydning for om undervisningen får en effekt for elevene.

Det er interessant å merke seg at effekten ikke holder tritt med omfanget av prosjektet når prosjektene skaleres opp. Dette belyser utfordringer med hva som ofte skjer med kompetanseutviklingstiltak når de får et større omfang (Kraft mfl., 2018). Dette kan for eksempel skje fordi det er vanskelig å få tak i de beste coachene når tiltaket skaleres opp. Selv om studien ikke har informasjon om hvorvidt coachingen er like effektiv når den gjennomføres digitalt, vurderer forfatterne dette som en mulighet å teste ut for å gi flere muligheten til coaching. En annen utfordring som trekkes frem er at man kan risikere å miste de gode lærerne når de går inn i stillinger som

coacher, siden coacher i denne sammenhengen er heltidsansatte og ikke har en undervisningsstilling ved siden av.

Positiv effekt av matematikksatsing i Sverige

Som påpekt tidligere har få evalueringer, i hvert fall i den nordiske konteksten, undersøkt effekter av større kompetanseutviklingssatsninger. Men det finnes noen. Evalueringen av satsingen *Tett på realfag* fant for eksempel ingen effekt av denne satsingen målt i elevenes resultater (Lødding mfl., 2021c).

Et mer positivt eksempel er hentet fra Sverige. Svenske elevers kunnskaper i matematikk falt i internasjonale undersøkelser fra midten av 1990-tallet og frem til 2012. For å bedre elevenes resultater ble det vedtatt en nasjonal satsing på videreutdanning i matematikk for lærere i grunnskolen, *Matematikflytet* (2013–2016).

Satsingen innebar en trinnvis gjennomføring, der maksimalt en tredjedel av skolens matematikklærere deltok hvert år over tre år. Til sammen deltok om lag 60 prosent av matematikklærerne. Programmet hadde en varighet på ett år, der matematikklærere arbeidet i grupper på skolene med støtte fra en ekstern veileder. Det ble i tillegg utviklet videreutdanningsmoduler i ulike matematiske temaer, som la vekt på å aktivisere elevene i undervisningen. Det var også et eget utdanningsopplegg for veiledere og rektorer. I gruppene ble lærere oppmuntret til å planlegge undervisning og diskutere erfaringer fra egen undervisning.

Evalueringen av *Matematikflytet* utnyttet den trinnvise gjennomføringen i prosjektet til å identifisere effekter. Evalueringen viste tendenser til forbedring på deltakerskolene allerede i løpet av gjennomføringen. Dette ble ytterligere forbedret 1–4 år etter at satsingen var gjennomført, og den største effekten kom etter 2–3 år. Bedringen i elevenes matematikkunnskaper tilsvarte at hver femtende elev gikk opp en karakter. Satsingen hadde også en positiv effekt for elever som ikke hadde begynt på skolen da satsingen ble gjennomført. Dette tyder på at det skjedde en varig endring i lærernes undervisningspraksis.

Lærerne rapporterte at de brukte mer tid på å diskutere problemløsningsstrategier med elevene og mindre tid på å legge til rette for at elevene løser standardproblem alene eller i grupper. Dette er i tråd med fokuset på elevaktive undervisningsformer som inngikk i satsingen (Grönquist mfl., 2021). Satsingen hadde imidlertid bare effekt for barne- og mellomtrinnet. En mulig tolkning er at videreutdanningen passet bedre for klasselærere

og mindre for faglærere som underviser på høyere trinn. Resultatene for de svakeste elevene ble ikke bedret. To studier har derimot vist effekter på undervisningen på høyere trinn (Lindvall mfl., 2021; Österholm mfl., 2016).

5.3 Relevant forskning på kompetanse i barnehagen

Positiv sammenheng mellom de ansattes kvalifikasjoner og miljøet i barnehagen

Det finnes mindre forskning på kompetanseutvikling i barnehage enn i skole, men det er grunn til å mene at store deler av forskningen på kompetanseutvikling overskrider skolen som kontekst. Forskning på barnehagefeltet handler ofte om barnehagelæreres kvalifikasjoner, forstått som kompetanse de har tilegnet seg gjennom grunnutdanningen, og mindre om etter- og videreutdanning.

En systematisk kunnskapsoversikt fra Manning mfl. (2017) viser at det er en signifikant, positiv sammenheng mellom barnehagelæreres kvalifikasjoner og kvaliteten på miljøet i barnehagen. Oversikten er basert på 48 studier publisert mellom 1980 og 2014 fra en rekke land. Barnehagelæreres kvalifikasjoner har positiv sammenheng med følgende kvalitetstrekk:

- evne til å planlegge barnehagedagen og sørge for muligheter for frilek og gruppeaktiviteter
- legge til rette for finmotorikk, kunst, musikk, språktrening og realfag
- utvikling av språk- og argumentasjonsferdigheter
- samarbeid mellom ansatte og foreldre
- interaksjon mellom voksne-barn og barn-barn

Disse funnene er i overensstemmelse med norske forskningsresultater og undersøkelser. Forskningsprosjektet GoBaN har blant annet observert og dokumentert kvaliteten i mange småbarngrupper. De fant at barnehagelæreres tilstedeværelse i avdelingen hadde signifikant betydning for interaksjonen med barna og hjelpen barna fikk til å forstå språk. Effekten var imidlertid relativt liten (Bjørnstad og Os, 2018).

En undersøkelse av åtte barnehager som prøvde ut effekten av å ansette flere barnehagelærere per barn, viste at dette bidro til bedre kvalitet på læringsprosesser. Barnehagelærerne mente at årsaken kunne være at de har god relasjonskompetanse og at det er verdifullt å ha flere utdannede kollegaer å diskutere faglige spørsmål med (Kleppe og Bjørnstad, 2019).

En undersøkelse av sykefravær i barnehager viser at sykefraværet går opp i personalgrupper som har en stor andel assistenter uten utdanning (Gunnes mfl., 2018).

Uklar sammenheng mellom kompetanseutvikling og barnas ferdigheter

Forskning som undersøker sammenhengen mellom barnehagelæreres kvalifikasjoner og barnas ferdigheter, er mindre entydig. En kunnskapsoversikt som inkluderer 39 studier, konkluderer med at de fleste studiene ikke finner noen sammenheng mellom de ansattes utdanningsnivå og barnas ferdigheter. Det er imidlertid enkelte studier som finner en svak positiv sammenheng med barns språkferdigheter (Falenchuk mfl., 2017).

Noen studier antyder at ansattes kompetanseutvikling kan se ut til å ha positiv innvirkning på barns selvtillit, sosiale ferdigheter, språkutvikling og evne til å uttrykke seg og kommunisere (Eurofond, 2015). Det er også en positiv sammenheng mellom innholdet i kompetanseutviklingen og barnas ferdigheter innenfor dette området. En metaanalyse fra Egert mfl. (2020) tyder på at god kompetanseutvikling øker kvaliteten på samspillet mellom barn og voksne i barnehagen.

Barnehageansatte som har deltatt i kompetanseutvikling, rapporterer at de har fått større faglig selvtillit og har styrket sin pedagogiske kompetanse. De rapporterer at de dermed har bedre forutsetninger for å kunne planlegge, lede, gjennomføre, dokumentere og reflektere over pedagogisk arbeid og utviklingsarbeid i barnehagen. Flere rapporterer også om at de har fått tydeliggjort verdigrunnlaget som barnehagelærer og pedagogisk leder (Eurofund, 2015). Flere forskere etterlyser flere studier av effekter og sammenhenger mellom kompetanseutvikling og barns utvikling.

5.4 Betydning av videreutdanning

Betydning for utbytte av videreutdanning

Det er lite forskning både internasjonalt og nasjonalt som undersøker videreutdanning spesifikt. Det kan imidlertid være at studiene ovenfor referer til videreutdanning som kompetanseutvikling, slik det er vist til i kapittel 3. For eksempel var videreutdanning en sentral del av *Matematiklyftet*.

Gjerustad og Pedersen (2019) viser til at eksisterende forskning ikke gir et entydig svar på hvorvidt det er videreutdanning i fag eller i fagdidaktikk som gir best utbytte. Garet mfl. (2001) konkluderer

Boks 5.1 Trygg før 3 – forbedring av barnehagekvalitet

Studien *Trygg før 3* er et godt eksempel på at praksisnær forskning kan gjøre en forskjell for samspillskvaliteten mellom barn og ansatte, barnets læring og språkutvikling. Formålet med prosjektet var å undersøke om kvaliteten på samspillet mellom barnehagebarn og ansatte ble forbedret gjennom systematisk arbeid i løpet av ett barnehageår.

Trygg før 3 ble gjennomført som en randomisert, kontrollert studie med 187 småbarns-avdelinger i sju kommuner og bydeler. Prosjektet var finansiert av Forskningsrådets program *Bedre helse* og ble gjennomført i et nært samarbeid mellom forskere og ansatte i barnehager og kommuner. Regionsenter for barn og unges psykiske helse (RBUP) Øst og Sør, Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU) Midt-Norge og BI Oslo samarbeidet om prosjektet.

Modellen er satt sammen av flere komponenter som skal fremme endringer i barnehagekvalitet:

- fagdager for alle ansatte om barns utvikling og samspillskvalitet
- observasjon med bruk av en standardisert samspillsmetode
- søkelys på samspillsdimensjonene i eget arbeid på avdelingen, praksisfortellinger og felles refleksjoner
- skriftlige ressurser og et nettsted

Ansatte i kommunen fikk opplæring i å observere og veilede barnehageansatte, slik at kompetansen som ble utviklet gjennom prosjektet ble værende igjen i barnehagene og kommunene etter at prosjektet ble avsluttet.

Effektforskningen viste at samspillskvaliteten ble bedre gjennom prosjektperioden i barnehagene som gjennomførte *Trygg før 3* selv på områder der den var høy i utgangspunktet. Forbedringen var aller tydeligst når det gjaldt støtte til barnas læring og språkutvikling, der kvaliteten i utgangspunktet var relativt lav. Kommunene og bydelene som deltok i *Trygg før 3*, har alle valgt å videreføre arbeidet med egne utviklingsprosjekter, siden prosjektet styrket arbeidet med å jobbe forebyggende og systematisk for å gi barn et trygt, utviklingsfremmende og likeverdig barnehagemiljø.

I kontrollgruppen skulle barnehagene fortsette å jobbe slik de ellers ville ha gjort. Der gikk samspillskvaliteten ned på alle samspillsdimensjoner gjennom barnehageåret. Dette kan skyldes at de ikke gjennomførte et systematisk forbedringsarbeid, som opprettholder tid til refleksjon og veiledning, og som motivasjon til endring. Etter det første barnehageåret gjennomførte også kontrollgruppen det samme forbedringsarbeidet.

Kilde: Barnehage.no

i sin studie med at læreres videreutdanning i fag er mest positivt for elevenes faglige utvikling. Penuel mfl. (2007) peker på at både faglig kunnskap og kunnskap om undervisningsmetoder er viktig, mens Kennedy (2016) finner at kompetanseutvikling i andre områder enn det faglige kan gi vel så stort utbytte som å vektlegge fag i videreutdanningstilbud.

Basert på eksisterende forskning, trekker Gjerustad og Pedersen (2019) frem at følgende forhold virker positivt på lærernes utbytte av videreutdanningen:

- Videreutdanningen bør være praksisnær og oppleves som relevant.
- Videreutdanningen bør vare så lenge at det er mulig for lærerne å veksle mellom å studere og å prøve ut det de lærer, flere ganger i løpet av studiet.

- Flere fra samme skole bør studerer sammen og involvere andre kollegaer som ikke tar videreutdanningen.
- Lærerne bør ha anledning til å bruke det de lærer i praksis.
- Videreutdanningen bør være frivillig for å fremme motivasjon til å gjennomføre videreutdanningen.

Studiene gir ikke klare svar på hvilke forhold som er viktigst, noe som kan bety at de lokale forholdene er av stor betydning. Det kan handle om avsatt tid til å studere og interesse fra skolens ledelse.

Hvilken betydning har mastergraden?

Forholdet mellom det å ta en mastergrad og profesjonsutvikling har i liten grad blitt empirisk stu-

dert. Kowalczyk-Walędziak mfl. (2020) har studert læreres erfaringer i fem europeiske land og funnet at de fleste informantene mente mastergraden hadde en positiv virkning på deres faglige utvikling, profesjonalitet og personlige utvikling, og at det førte til en bedre forståelse for forholdet mellom forskning og praksis. Lærerne var imidlertid mindre selvsikre på bruken av kompetansen sin på fremtidige arbeidsplasser.

Lignende funn er gjort i Norge. Antonsen mfl. (2020) undersøkte hvordan nyutdannede lærere fikk anvendt sin faglige fordypning, og hvordan de erfarte relevansen av masteroppgaven spesielt. Lærerne fortalte at de opplevde mestring og motivasjon i arbeidet, spesielt i faget der de skrev masteroppgave. Lærere som underviste i fag de ikke hadde en faglig fordypning i, brukte derimot tid og energi på å lære seg fagkunnskap og didaktikk og opplevde flere utfordringer. De nyutdannede lærerne opplevde spesielt utfordringer med tilpasset opplæring og elever med behov for særskilt tilrettelegging (Antonsen mfl., 2020). Kunnskap fra forskning og utvikling ga et viktig grunnlag for å utvikle egen praksis, og noen lærere ble også ressurspersoner på arbeidsplassen i sine fordypningsfag. De hadde et positivt forhold til kompetansen sin, mens de var mer passive i skolens strategiske arbeid med forskning og utdanning (Bjørndal mfl., 2020).

5.5 Kompetanseutvikling som nasjonal styring

Nasjonale kompetanseutviklingstiltak må ses i sammenheng

Som vist i kapittel 3 er kompetanseutvikling et viktig nasjonalt virkemiddel for å bidra til å utvikle kvaliteten i barnehager og skoler, og støtte barnehage- og skoleeiers ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse. I en kunnskapsoversikt av forskning på kompetanseutvikling som virkemiddel, viser Kirsten (2020) at lærere lærer mer når nasjonale kompetanseutviklingsprosjekter:

- har oppmerksomhet mot lederes læring
- har sammenheng med politiske initiativ
- bygger på informasjon fra praksis
- håndterer ansvarliggjøringsmekanismer med varsomhet

Siden initiativer til kompetanseutvikling i skolen kommer fra ulike aktører og nivåer, både fra stat, kommune og profesjonen selv, argumenterer Kirsten (2020) for betydningen av å se slike initiativ i bedre sammenheng. Han argumenterer også for å

styrke lærerprofesjonalitet gjennom å få en større forståelse av hvordan slike initiativ virker sammen eller ikke, og i hvilke retninger og med hvilke konsekvenser. Dette er særlig relevant å få til riktig fordi nasjonale tiltak har økt de seneste årene i mange land, selv om kompetanseutvikling formelt er et lokalt ansvar.

Ekspertgruppa om lærerrollen (2016) konkluderte med at mange tiltak er satt i gang ovenfra det siste tiåret for å styrke skolen og de som jobber i den, med mål om at tiltakene skal føre til styrket utviklingsorientering i profesjonen. Samtidig fremhever ekspertgruppa at slike former for «profesjonalisering ovenfra» ikke vil føre til tilstrekkelig «profesjonalisering innenfra». I samme rapport fremheves utviklingen av kollegiale fellesskap på den enkelte skole og på tvers av skoler som en viktig del av det lokale utviklingsarbeidet på skoler og i kommuner. Arbeidet i disse fellesskapene foregår ofte i et samspill mellom nettopp nasjonale og lokale initiativer og initiativer hos lærerne selv.

Shavard (2022) belyser dette gjennom en studie av lærersamarbeid i spennet mellom påvirkning ovenfra og innenfra. Shavard finner at kompetanseutviklingstiltak ovenfra ikke nødvendigvis begrenser lærernes profesjonalitet. Det er heller ikke slik at kompetanseutvikling som blir definert innenfra betyr at det faglig-pedagogiske arbeidet blir kritisk utforsket (Shavard, 2022). Funnene viser at selv om møterutiner var svært forskjellige når det gjaldt i hvilken grad eksterne aktører og skoleledere definerte mål og innhold ovenfra, tydet måten møtene ble gjennomført på i praksis på en noe begrenset mulighet for profesjonsutvikling, også i møter der lærerne selv definerte mål og virkemidler.

Lærere som aktører i egen kompetanseutvikling

På et vis handler alle studiene og konklusjonene tidligere i kapitlet om at lærere må være aktører i egen kompetanseutvikling, og at de må jobbe i faglige fellesskap med barnehage- og skoleutvikling, som har et mål om å gjøre en forskjell for barn og elever. Disse kunnskapsoversiktene kan ses i lys av en tidligere oppfordring fra Kennedy (2014), som argumenterer for at vi trenger en mer nyansert forståelse av læreres læring og mer «søfistikert» forskning som belyser kompleksiteten i læreres profesjonelle utvikling. Spesielt dreier dette seg om å utfordre det hun beskriver som et noe forenklet syn på forholdet mellom læreres læring og elevenes læringsresultater. Hun argumenterer for at lærere i større

grad må bli posisjonert som endringsagenter fremfor iverksettere av utviklingsarbeid, og hun eksemplifiserer det gjennom at kompetanseutvikling ofte handler om å få på plass rutiner og programmer innenfor byråkratiske strukturer. Dette fører ofte til en opplevelse av mindre handlingsrom og at tilpasninger og «lydighet» til initiativer tatt av andre enn lærerne selv blir verdsatt (Kennedy, 2014). En slik verdsetting av å iverksette det som kommer «ovenfra» kan føre til svakere profesjonsutvikling.

I en kunnskapsoversikt av De Jong mfl. (2022) har forfatterne tatt utgangspunkt i utfordringene med studier som handler om skolebasert kompetanseutvikling. Gjennom en analyse av hvordan en rekke studier ser på hvilke faktorer som bidrar til eller hindrer skoleutvikling, fremhever de at det er spesielt viktig å legge til rette for at lærere selv må utforske og kritisk analysere egen undervisning og elevenes læring.

De finner videre at lærersamarbeid fungerer godt der faktorer på individ-, gruppe- og skolenivå ses i sammenheng, siden funnene tyder på at den lokale konteksten har mye å si for hvordan kompetanseutvikling innenfor rammen av lærersamarbeid fungerer. I en situasjon fremmet forskjeller i lærernes ekspertise lærersamarbeid fordi lærerne hadde handlingsrom til å gå inn i grundige diskusjoner og forklaringer på elevenes læring. I en annen situasjon derimot, var lærernes breddekunnskap til hinder for engasjementet deres i utviklingsarbeidet, noe som blant annet ble knyttet til en lite støttende kultur på skolen (De Jong mfl., 2022).

I en annen litteraturoversikt finner Postholm (2018) at lærernes læringsprosesser må utvikles hvis kompetanseutvikling skal føre til skoleutvikling. Dette bør gjøres i samarbeid med noen med en annen kompetanse enn lærerne selv. Studiene indikerer at kompetanseutvikling må involvere prosesser der lærerne blir utfordret, enten av eksterne ressurspersoner eller lærere med en mer spesialisert kunnskap på skolen. I de fleste sammenhenger vil dette føre til en ekspansiv transformasjonsprosess (en rekke endringer som igjen legger grunnlaget for nye endringer), og som alle blir ledet og eid av lærerne. Rektorer er avgjørende for å lage gode betingelser for dette. Når det gjelder samarbeid mellom skoler og universiteter eller høyskoler, er det for eksempel ikke nok at for-

skerne er på skolen, men de bør også gjennomføre intervensjonsstudier (Postholm, 2018).

Viktige endringer over tid

I Norge så vel som i de fleste andre land har det skjedd en utvikling både med omfang og innretning på kompetanseutviklingen i barnehager og skoler. Jensen mfl. (2022) sammenligner data fra tre prosjekter om læreres kunnskapsarbeid over tid, fra 2004 til 2018. Endringer i lærerutdanningene, store nasjonale satsinger og lærerspesialistordningen har bidratt til at de eksterne og interne betingelsene for kunnskapsdeling og kompetanseutvikling i lærerprofesjonen er i bevegelse.

- I det første prosjektet (2004–2008) viste funnene at lærernes kunnskapsarbeid først og fremst handlet om å dele personlig og erfaringsbasert kunnskap.
- I det andre prosjektet (2009–2011) fant forskerne at kunnskapsarbeidet var i endring, blant annet som følge av nasjonale kompetanseutviklingsprogrammer og mer relasjoner mellom skoler og universiteter og høyskoler. Det var imidlertid en del forskjeller mellom skoler ut fra hva slags kunnskapsressurser de brukte i utviklingsarbeid, og dette ble knyttet til ulike relasjoner til universiteter og høyskoler, møterutiner og roller som var etablert på skolen (Jensen mfl., 2022).
- I det tredje prosjektet (2012–2016) viste en dybdestudie at lærernes kunnskapsarbeid både hadde blitt intensivert og formalisert på nye måter. På en ganske annen måte enn tidligere hadde lærerne en mengde tilgjengelige kunnskapsressurser, både som følge av tilknytningen til eksterne kunnskapsnettverk og endrede kommunikasjonsformer. Lærerne kunne bruke disse i egen kompetanseutvikling og i skoleutvikling. Dette skapte igjen nye utfordringer for profesjonen, som måtte balansere eksterne og interne initiativer på en produktiv måte (Tronsmo, 2020).

Jensen mfl. (2022) konkluderer med at de nye relasjonene, spesielt mellom skoler og universiteter og høyskoler, og investeringene i å utvikle kunnskapsmessige infrastrukturer for lærernes arbeid, har forbedret kunnskapsarbeidet i skolen.

5.6 Partnerskapenes betydning

Kjennetegn ved partnerskap

Det finnes etter hvert en utstrakt forskningslitteratur på partnerskap. Internasjonalt brukes ofte et begrep som *research-practice partnerships*, som defineres som ulike former for samarbeid mellom forskere og barnehage- og skoleeiere og ansatte i barnehager og skoler. Formålet er å bidra til relevant kunnskap til praksisfeltet og fremme relevans i utdanningsforskning. Coburn mfl. (2013) beskriver følgende kjennetegn ved konstruktive partnerskap:

- langsiktige
- tar utgangspunkt i praksisutfordringer
- har gjensidig nytte
- bruker målrettede strategier for å fremme partnerskap
- produserer originale analyser

De ulike rollene i partnerskap kan variere fra at forskere inntar en rent evaluerende posisjon, til at de samarbeider tett med lærere for å finne løsninger på praktiske spørsmål i klasserommet. Mål og virkemidler vil ofte endre seg underveis i samarbeidet.

I en kunnskapsoversikt av Lillejord og Børte (2016) finner de at partnerskap ofte beskrives som komplekse og ressurskrevende tverrinstitusjonelle infrastrukturer for kunnskapsdeling. Hvor godt partnerskap fungerer avhenger av hvordan de er strukturert, og hvordan ansvar er definert.

Oversikten viser at hvis barnehager, skoler og lærerutdanningsinstitusjoner skal tjene på partnerskapet, må de samarbeide på måter som begge parter oppfatter som meningsfulle og nyttige, også for studentene. Dette beskrives imidlertid som krevende. Partnerskap må utformes slik at de støtter opp om innovativt og faglig arbeid, og partene må fullt ut forstå hva partnerskapet forventer av dem, og hvordan de kan bidra. I dette landskapet kan det opptre en del spenninger. På den ene siden anses åpne og tillitsfulle relasjoner mellom deltakerne som en forutsetning for å lykkes. På den andre side rapporterer studier om mistillit mellom barnehagene og skolene og universitetene og høyskolene.

Fra «effektive» intervensjoner til samspill og gjensidighet

Forskningsfeltet om kompetanseutvikling for lærere er preget av mange studier som vil si noe om hvordan forskning best kan omsettes til effek-

tive intervensjoner som er enkle å implementere. Penuel mfl. (2015) hevder at slik forståelse blir en hindring snarere enn en løsning for å styrke forskningsorienteringen og kunnskapsgrunnlaget for lærernes og skolens arbeid. Det blir en «fattig» måte å tenke på forholdet mellom forskning og praksis på, og det er heller behov for begreper og arbeidsmåter som tar utgangspunkt i de komplekse og ofte vanskelige utfordringene i skolen. Dersom forskere og ansatte i barnehage og skole jobber sammen, i betydningen at de i samarbeid velger strategier for design, utvikling og implementering, gir det bedre forutsetninger for læring.

Farrell mfl. (2022) fremhever at læring i partnerskap mellom forskning og praksis blir tydelig når det skjer endringer i den kollektive kunnskapen og i rutiner til organisasjoner som deltar i partnerskapene, med implikasjoner for utvikling av undervisning og for elevenes læring. I hvilken grad organisasjoner kan bruke kunnskapen som partnerskapene utvikler, er delvis avhengig av hva slags strukturer som er etablert og hva slags kapasitet som eksisterer i partnerskapene. Welsh (2021) påpeker i sin kunnskapsoversikt at partnerskapene tilbyr en god mulighet til å vurdere kvaliteten til forskningen som foregår, og at de øker lederes tilgang til og bruk av forskning.

Forskningsinformerte praksiser

Mye av litteraturen på denne typen partnerskap fremhever nettopp at partnerskapet skal føre til at barnehager og skoler i større grad enn tidligere tar i bruk, eller sammen med universiteter og høyskoler produserer relevant forskning. Det er samtidig en etablert innsikt at utdanningsforskning er utfordrende å «ta i bruk» direkte, fordi den må kombineres med lokale forhold og den aktuelle situasjonen. Den kontekstuelle kunnskapen er viktig for å skape relevans.

Penuel mfl. (2017) påpeker at det er mer sannsynlig at de som har mer positive holdninger til forskningens verdi og relevans, bruker forskning mer i sin praksis. Cain mfl. (2019) er opptatt av at nytten av forskning i utdanningsfeltet først og fremst ligger i potensialet til å forbedre kvaliteten på undervisningen ved å gi et godt grunnlag til lærernes tenkemåte og dermed forbedre fagligheten deres. Selv om funnene fra forskningen ikke kan erstatte profesjonelt skjønn, kan de gjøre de skjønnsmessige vurderingene mer kunnskapsbaserte og mindre avhengig av personlig erfaring og erfaringsdeling.

Brown mfl. (2018) viser at lærere som rapporterer at kulturen på skolene deres legger vekt på læring og eksperimentering og verdsetter nye ideer, også har en tendens til å rapportere om mer bruk av forskning. På samme måte rapporterer lærere som samarbeider oftere rundt undervisning og læring, at de også i større grad tar i bruk forskning på skolene sine enn de som ikke gjør det. Til slutt viser denne studien at der det oppleves å være høy tillit på skolen, blir forskning brukt i større grad.

5.7 Betydningen av ledelse i barnehage og skole

Ledere er av stor betydning for den profesjonelle utviklingen til den enkelte ansatte og til det kollegiale fellesskapet blant lærere og andre ansatte i barnehager og skoler. Lærere som opplever støtte fra kollegaer og ledere, har større og mer langvarig engasjement for arbeidet og mulighet for egen utvikling enn lærerne som ikke opplever det (Stoll mfl., 2006). Ledere skal sørge for at de ansatte får nødvendig støtte og veiledning for å gi barn og elever gode muligheter for lek, mestring, medvirkning, utvikling, læring og trivsel. Ledere er med andre ord viktige som pedagogiske ledere, ikke bare som administrative ledere.

De må kjenne og forstå det profesjonelle læringsmiljøet, bidra med kunnskap og selv delta aktivt i utviklingsarbeid (Robertson, 2013; Stoll mfl., 2006). Lederens evne til å styrke og lede læringsfellesskap og til å utvikle organisasjonskulturen handler om å skape en kultur for aktiv deltakelse, samarbeid, deling, nytenkning og endringsvilje.

Betydningen av distribuert ledelse og medbestemmelse

En rekke studier har de senere årene belyst at ledere skaper gode læringsbetingelser gjennom å gi rom og muligheter for at mange i skolen kan utøve ledelse. Et slikt distribuert perspektiv på ledelse aktualiserer betydningen av andre leder- og lærerroller i barnehage og skole, som det har vært en fremvekst av de senere årene, både internasjonalt og i Norge. Forskningen understøtter at disse rollene ofte er viktige for utviklingsarbeidet fordi de som innehar rollene arbeider tettere på andre lærere.

En større internasjonal studie om skoleledelse, som også norske forskere var en del av, har undersøkt hvordan ledelse blir utøvd i anerkjente

skoler. Studien viser at rektorer skaper gode vilkår for læring gjennom samarbeid og utvikling av skolelederteam, samtidig som rektor har myndighet til å sette agendaen for skoleutvikling (Møller mfl., 2009). I samme studie finner forskerne også at verken «ovenfra og ned»-ledelse eller «nedenfra og opp»-ledelse er tilstrekkelig for å lykkes (Møller mfl., 2009). Derimot fremhever de at forutsetningen for at utvikling skal skje, er en kombinasjon av at

- skoleledere tar ansvar for ledelse for læring på alvor
- flere får muligheter til å ta ledelsesinitiativ
- praksis blir gjenstand for refleksjon og kritisk vurdering gjennom en løpende dialog

Nilsen mfl. (2021) finner i en analyse av TALIS-data fra 2018 at distribuert ledelse har betydning for innovative praksiser i skolen. Med innovasjon menes nye ideer og at disse tas i bruk. Innovasjon vurderes som et kriterium for skolens tilpasnings- evne til samfunnsendringer. Bruken av dette begrepet fremfor andre begreper, som «utvikling» og «endring», viser til et fremtidsperspektiv der bærekraftig utvikling, digital utvikling og tilpassning til et mangfoldig samfunn blir viktig.

Det blir også viktig å være kvalifisert til fremtidens arbeidsmarked, der såkalte *21st century skills* – Kompetanse for det 21. århundre – som problemløsning, kritisk tenkning og evne til samarbeid blir vurdert som viktige. Resultatene viser at distribuert ledelse, her definert som mulighetene lærere, elever og foreldre har til medbestemmelse, og lærernes muligheter til å samarbeide og ta ansvar, har en positiv effekt på et innovativt miljø på skolenivå.

Sammenhengen er ganske sterk, noe som tyder på at skoler som har en distribuert ledelse der alle parter har mulighet til å påvirke skolens beslutninger, er mer innovative enn skoler som ikke har distribuert ledelse (Nilsen mfl., 2021). Videre finner forskerne at et innovativt miljø har betydning for kvaliteten på lærernes undervisning. Dette gjelder særlig det å skape inkluderende undervisning. Et annet funn er at lærere som opplever at de er en del av et kollegium som får mulighet til å påvirke skolens beslutninger, er mer innovative enn lærere som ikke synes skolen har distribuert ledelse.

Elevene lærer mer når lederne er tett på lærernes arbeid og elevenes læring

Ledelsesforskning de senere år viser at når ledere kommer tettere på praksis, gir det gevin-

ster for elevenes læringsutbytte (Vescio mfl., 2008). Forskningen har blant annet pekt på at det som betegnes som gode skoler har skoleledere som retter oppmerksomheten mot elevenes læring gjennom å utøve det som omtales som læringssentrert ledelse, ofte omtalt som *instructional Leadership* i den internasjonale litteraturen (Neumerski, 2013). Ledere som følger lærernes undervisningspraksis tett, og som følger opp det faglige og didaktiske arbeidet til lærerne, og som ikke bare jobber med det administrative, ser ut til å ha innflytelse på elevenes læring (Robinson mfl., 2008). Day mfl. (2016) fant at skoler som på ulike måter kombinerte pedagogisk ledelse og endringsledelse i organisasjonen, så effekten på elevenes læring over tid. «Vellykkede» skoleledere identifiserte og forsto skolens behov og sørget for at de ansatte sluttet opp om tydelig formulerte mål og verdier. De tok i bruk varierte lederhandlinger som de tilpasset til dem de ledet, og de arbeidet systematisk og strategisk med å utvikle skolens arbeidsmåter, kultur og prestasjoner (Day mfl., 2016).

Vennebo og Aas (2019) fremhever betydningen av at ledere utvikler evnen til å stille spørsmål som utløser individuell og kollektiv refleksjon. De tar utgangspunkt i at ledere ofte retter lite oppmerksomhet mot hva slags handlinger som er viktige for å holde fokus i faglige diskusjoner og evner å bruke dem produktivt for å bygge kapasitet i organisasjonen. Dette betyr også at refleksjon og erfaringsdeling må rettes mot et innhold og at spesifikke ferdigheter fremmer gode diskusjoner i kollegiale fellesskap.

I norsk kontekst peker Ekspertgruppen for skolebidrag (2020) på at skoleledere som tenker helhetlig om elevenes og lærernes læring har de beste forutsetningene for å bidra til at elever får bedre læringsutbytte. I sluttrapporten til ekspertgruppen (2021) blir det vist til at kommuner og skoler som lykkes med å løfte kvaliteten på opplæringen, har gjort noen klare prioriteringer og satt skolebasert vurdering i system. Disse kommunene og skolene vurderer og utvikler praksis som en del av den daglige driften. Lærere og ledere har en undersøkende og utforskende tilnærming til egen praksis, som de bruker til å forbedre opplæringen. De legger skolens brede samfunnsoppdrag til grunn, organiserer for kollektiv og individuell læring og involverer elevene og lærerne.

Det er altså utfordrende å skille faktorene fra hverandre og det er vanskelig å si hvilke kompetansetiltak som har hvilken effekt, om det kom-

mer av at styreren eller rektoren har tatt lederutdanning, om det er en følge av at flere lærere har gjennomført videreutdanning eller om det skyldes virksomhetens kollektive utviklingsarbeid.

Når mye forskning viser varierende utbytte og effekt av kompetanseutvikling, kan dette være fordi faktorer på skolenivå er lite inkludert i studiene. Admiraal mfl. (2021) viser at slike effekter ikke kan ses uavhengig av den lokale konteksten, og at sjekklistene med hva som skal til for å få til «god» kompetanseutvikling derfor er lite hensiktsmessig. Det samme gjelder lister om hva som skal til for å lede kompetanseutvikling på en god måte. Basert på kvalitative studier finner de at jo mer en intervensjon er en del av organisasjonen og kulturen på skolen, desto mer sannsynlig er det at den vil være bærekraftig for samarbeid, læring og endring i praksis. At lærere tar lederroller i utviklingsarbeidet og i veiledningen av nyutdannede blir vurdert høyt, samtidig som rektors og andre skolelederes rolle for å lede og støtte dette arbeidet blir fremhevet som viktig.

Gode rammevilkår fra barnehage- og skoleeiere bidrar til utvikling

Både internasjonalt og nasjonalt er kommune- og eiernivået en understudert aktørgruppe, til tross for deres rolle og ansvar for kompetanseutvikling og barnehage- og skoleutvikling (Avidov-Ungar og Reingold, 2016). Studier av eiernivået viser at de har en viktig rolle for å ta initiativ og følge opp utviklingsprosjekter, samtidig som flere studier viser at initiativer tatt på dette nivået sjelden fører til store endringer av praksis i klasserommet, eller i alle fall at det kan være vanskelig å påvise. En studie av Lee mfl. (2012) ser spesielt på databaserte beslutningsprosesser og nettverk på eiernivået og finner at mens fokus på bruk av data hadde liten betydning for utvikling av undervisning og elevenes læring, så hadde utvikling av nettverk en positiv betydning.

Louis (2015) peker på at noen forhold ved ledelse bør få mer oppmerksomhet for at det skal gjøre en forskjell for elevenes læring. Ledelse har stor innflytelse gjennom utformingen av skolers normative struktur og kultur, særlig gjennom følgende faktorer:

- vektlegging av ledelse på tvers av organisatoriske enheter
- innsatser for å styrke hvordan ansatte i skolen jobber sammen i faglige fellesskap
- forming av kulturer som er assosiert med elevenes læring og utvikling

- utvikling av kommunale praksiser som støtter skoleledere i å utvikle gode skolekulturer som fokuserer på elevers og voksnes læring

Paulsen (2019) omtaler ledelse av læring fra skoleeier til lærer og elev som en verdikjede. Han er opptatt av det han beskriver som samarbeidende ledelse, og viser at det er stor forskjell på skoleeieres kompetanse på dette området. Dette handler også om at det er krevende å få til denne typen ledelse i politisk styrte organisasjoner, som barnehage og skole. Jo større grad av forskjell det er i verdier som fremheves hos skoleeiere, skoleledere og lærere, desto større er utfordringene med å få til samarbeidende ledelse (Mausethagen mfl., 2021). Mye av forskningen på betydningen av kommunenivået legger vekt på at ledere verken kan påtvinge eller garantere for skolelederens og læreres læring, men de kan legge til rette for at betingelsene blir så gode så mulig for å få til denne type prosesser (Stein og Coburn, 2008).

Rektorer vil i likhet med lærere ha god nytte av å ta del i et solid kollegialt fellesskap. Å utvikle slike fellesskap, basert på samarbeid, gjensidig tillit, lederstøtte og en felles kunnskapsbase, er et av skoleeierens viktigste bidrag til skoleutvikling (Paulsen og Henriksen, 2017). Dette gjelder også for styrere i barnehager. Dersom rektor opplever at skoleeieren ikke har tilstrekkelig kompetanse forsvinner derimot effekten av tillit på profesjonell utvikling (Paulsen og Hjertø, 2019). Paulsen (2019) løfter også frem betydningen av partssamarbeidet og at det bør revitaliseres fordi det har mye å si for å skape tillit mellom skoleeiere, både den politiske ledelsen og de administrativt ansatte, skoleledere og fagorganisasjonene.

5.8 Forskning på partssamarbeidets rolle

Partssamarbeidets rolle i profesjonsutvikling er blant annet aktualisert av ønsket om å legge til rette for mer «profesjonalisering innenfra» (Evetts, 2003). Den lokale forankringen av utviklingsarbeid er viktig for å sikre at prosesser og prioriteringer har legitimitet og er basert på gode faglige vurderinger. Den norske arbeidslivsmodellen, med institusjonalisert partssamarbeid og avtalefestet medbestemmelse på alle styringsnivå, gir særlig gode rammer for slik lokal forankring.

I rapportene *Om lærerrollen* og *Barnehagelærerrollen i et profesjonsperspektiv* peker ekspert-

gruppene på profesjonsfellesskapet blant lærere som en underbrukt ressurs i arbeidet med kvalitet og utviklingsarbeid i barnehagen og skolen. Tilsvarende har det blitt pekt på et uutnyttet potensial i det lokale partssamarbeidet. Irgens (2018) finner at kompetanseutvikling og faglig utviklingsarbeid i utdanningssektoren i liten grad bygger på lokalt partssamarbeid, og han peker på at samarbeidet mellom ledere og tillitsvalgte på arbeidsplassene kan bidra til å sikre lokal forankring og til at det dras veksler på de ansattes kompetanse. Dahl og Irgens (2021) mener noe av årsaken til at mange statlige kompetanseutviklingsprogrammer ikke har oppnådd de ønskede resultatene, er manglende involvering. De beskriver hvordan forståelsene av en «lærende organisasjon» har fått dominere i ulike politiske dokumenter, og at god ledelse hovedsakelig har blitt beskrevet som «hierarkisk, tydelig og sterk». Forfatterne argumenterer for at den skandinaviske modellen for medbestemmelse på arbeidsplassen har blitt glemt i flere av de nasjonale satsningene, og at denne må hentes frem igjen for å kunne utvikle skoler til lærende organisasjoner i tråd med intensjonene.

Også Bie-Drivdal (2021) trekker frem potensialet for å utvikle sterke profesjonsfellesskap gjennom å legge mer vekt på medbestemmelse på arbeidsplassen. Hun baserer dette på en komparativ studie på tvers av profesjoner. Dette innebærer blant annet større oppmerksomhet mot kunnskapsdimensjonen ved utviklingsarbeid. Kunnskapsutvikling foregår når aktørene i skolene også er med på å produsere kunnskapen gjennom å utforske praktiske problemer, og ikke bare motta og tilpasse kunnskap de får presentert utenfra. En for sterk betoning av hierarkisk ledelse i kombinasjon med en «bestiller-og-utfører»-rolle for universiteter og høyskoler som deltar, vil føre til stor avstand mellom kunnskapsformer og aktørene som er involvert. Dette skjedde under den nasjonale satsingen *Ungdomstrinn i utvikling*, der skoleledere ofte inntok en lite aktiv rolle og i liten grad la til rette for involverende prosesser og dialog med partene (Dahl og Irgens, 2021).

Når de tillitsvalgte representative deltakelse bidrar til å legge til rette for individuell og kollektiv deltakelse fra lærerkollegiet, blir potensialet i norske samarbeidstradisjoner benyttet for å styrke profesjonsfellesskapets rolle i profesjonsutvikling (Bie-Drivdal, 2021).

5.9 Oppsummering og utvalgets vurderinger

Mange viktige innsikter å bygge videre på

Forskning på kompetanseutvikling gir mange viktige innsikter for utvalget. Innsikter om hva som er viktig å legge vekt på i forslaget til kompetanseutvikling i barnehage og skole, for at det skal få betydning for lærere og andre ansatte, og dermed for barn og elevers læring og utvikling. På mange måter peker mye av forskningen i samme retning, som at motivasjon og involvering er avgjørende, og at kompetanseutviklingen må foregå tett knyttet til arbeidsplassen med relevans for det pedagogiske arbeidet.

Mye av denne kunnskapen har vært et grunnlag for satsinger som har blitt gjennomført i barnehage og skole. Endringer fra de nasjonale satsingene til mer desentraliserte ordninger har blitt introdusert som en måte å styrke involvering og relevans på, uten at dette nødvendigvis har løst utfordringene med involvering. Utvalget er opptatt av at dette er viktige problemstillinger som et nytt system for kompetanse- og karriereutvikling må bidra til å forbedre, slik at statlige innsatser får en enda større betydning for barn og elevers utvikling og læring.

Kompetanseutviklingen må motivere og engasjere, og den må oppleves som meningsfull. Det er avgjørende å legge til rette for kompetanseutvikling som har de beste forutsetningene for å føre til endringer i den pedagogiske praksisen og undervisningen. Her peker effektforskningen på at særlig observasjon, utprøving av nye ferdigheter og metoder, og tilbakemeldinger av en mentor er viktig. Utvalget vil fremheve at dette ligner noen av arbeidsoppgavene som veiledere og lærerspesialister har, og at lærere i spesialiserte roller bør ha slike aktiviteter som sine oppgaver. Utvalget vil også vektlegge betydningen av at de som tilrettelegger for innhold og arbeidsmåter i videreutdanning og etterutdanning ser til dette kunnskapsgrunnlaget.

Det samme synes å være tilfelle for distribuert ledelse. Når lærere er i god posisjon til å drive utviklingsarbeid med kollegaer, bidrar dette til å styrke de faglige samtalene og dermed også den uformelle læringen som foregår kontinuerlig på arbeidsplassen i et kollegium. Å styrke denne fagligheten i barnehager og skoler må være et tydelig formål med kompetanseutviklingen, samtidig som målet i seg selv aldri er kompetanseutvikling, men at den skal føre til endringer som kommer barn og elever til gode. Utvalget vil understreke at

det er viktig at formålet med kompetanseutvikling kommer tydelig frem i begrepene som betegner tiltak for barnehage- og skoleutvikling.

Kompetanseutvikling i partnerskap må utvikles videre

Partnerskapsmodeller blir vurdert som viktige å videreutvikle, både for å styrke den pedagogiske praksisen og for å styrke utdanningsforskningens relevans for praksis. Utvalget er opptatt av at oppdatert kunnskap fra forskning er viktig for å utvikle eksisterende praksis, og at kompetanseutvikling må legge til rette for at relevant forskning blir brukt for å løse utfordringer i praksis. En styrket forskningsorientering kan blant annet bidra til å styrke de faglige samtalene på arbeidsplassen.

Man kommer likevel liten vei uten at den lokale kunnskapen spiller en sentral rolle. Dette betyr at ledere, lærere og andre ansatte må være involvert i prosesser i partnerskapene, og at de deltar i nettverk, slik at de kan fungere som viktige brobyggere mellom ulike kunnskapsformer og ulike institusjoner. Det at både forskere og ansatte i barnehager og skoler til tross for slike forskjeller jobber mot samme mål, i betydningen å utvikle gode utdanningsinstitusjoner som gjør en forskjell for barn og elevers læring, utvikling og dannelse, bør gi en større gevinst enn det gjør i dag. Utvalget er opptatt av at koblingene mellom barnehager og skoler, eiere og lærerutdanningene må styrkes, og at strukturene for hvordan samarbeidet mellom dem foregår må styrkes og utvikles videre.

Betydningen av ledelse

Ledere har ansvar for at barnehagen og skolen har tilstrekkelig kompetanse til å løse nåværende og kommende oppgaver og til å nyttiggjøre seg av de ansattes kompetanse slik at det kommer hele barnehagen og skolen til gode. Selv om flere utviklingsoppgaver distribueres til andre i organisasjonen, stiller dette like store, om ikke større, krav til ledernes evne til strategisk ledelse, ledelse av utviklingsprosesser og ledelse av kvalitetsutvikling, slik at barnehager og skoler realiserer sitt samfunnsmandat og sine mål.

Forskningen peker mot at distribuert ledelse er viktig for utvikling og innovasjon. Det er bred enighet om at samarbeid i kollegiet er avgjørende, samtidig som dette arbeidet i mange tilfeller kan styrkes. Her peker også den nyere forskningen på at det å liste opp faktorer som er viktig for å bygge opp sterke profesjonelle fellesskap, i en slags sjekkliste, bare tar ledere og ansatte som har

lederroller et stykke på vei. I nyere forskning løftes betydningen av de lokale, kontekstuelle forholdene frem som avgjørende for hvordan faktorene påvirker det kollegiale, faglige samarbeidet på skolen. I et slikt bilde trenger skoleledere ressurser og perspektiver utover å være «tydelige» ledere, der de også distribuerer ledelse til andre i organisasjonen, blant annet gjennom medbestemmelse og gjennom å ta i bruk den lokale kunnskapen. Utvalget ønsker å bidra til at barnehager og skoler har lærere og andre ansatte med en spesialisert kunnskap og et spesielt ansvar for å drive utviklings- og endringsarbeid. Koblingene mellom eksterne nettverk og de ansatte kan også bidra til at kompetanseutviklingen når helt inn til arbeidet med barn og elever.

For å lykkes med god ledelse i barnehage og skole må barnehage- og skoleeiere gi gode rammevilkår for sine ledere og ansatte. Utvalget er opptatt av at både eiere, ledere og ansatte har et tilstrekkelig handlingsrom og tillit til å utøve et godt profesjonelt skjønn med utgangspunkt i lokale behov. Forutsetningen for et slikt handlingsrom er knyttet til solide faglige fellesskap som bygger på en oppdatert kunnskapsbase og faglig-kritiske diskusjoner.

Utvalget er opptatt av at kompetanseutvikling spiller en avgjørende rolle for å bidra til å utvikle slike fellesskap, men at denne bør samordnes ytterligere i et mer helhetlig og fremtidsrettet system. Et slikt system vil i større grad enn i dag føre til at individuell kompetanseutvikling og kollektiv kompetanseutvikling ses i sammenheng. Dette skal igjen sikre at praksis og utviklingsarbeid bygger på en oppdatert kunnskapsbase som stadig utforskes kritisk i et faglig fellesskap, for å utvikle best mulig praksis.

Utvalget er opptatt av at medbestemmelse og partssamarbeid har et større potensiale som bør utnyttes i kompetanseutvikling lokalt for å styrke forankring og motivasjon. Også partene i utdanningssektoren har uttrykt en felles intensjon om å bruke partssamarbeidet mellom ledere og tillitsvalgte som virkemiddel for profesjonsutvikling i barnehage og skole.

Et mangfold av forskningsmetoder er nødvendig

Forskning på hva kompetanseutvikling og barnehage- og skoleutvikling fører til er avgjørende. For å få god innsikt i dette, er utvalget opptatt av at det er behov for et mangfold av metoder. Både mer effektforskning som kan si noe om effektene av ulike tiltak, og studier som bedre forsøker å forstå utviklingsprosesser. Det eksisterer i dag flere programmer i Forskningsrådet som dekker disse ulike behovene, og som spiller en viktig rolle for å utvikle kunnskap for både profesjonsutøvere, lærerutdannere, politikere og byråkrater. Utvalget er opptatt av at utviklingsprosjektene i ordningene for lokal kompetanseutvikling i flere tilfeller enn i dag bør ha med seg en forskningskomponent. Dette kan også bidra til å øke praksisrelevansen av forskningen.

Mye av forskningsgrunnlaget som er gjennomgått i dette kapitlet har vært grunnlaget for tidligere kompetansesatsinger, men det er også viktig kunnskap fra nyere studier som har vært sentralt for utvalget i utarbeidelsen av forslag om barnehage- og skoleutvikling og videreutdanning. Det samme gjelder forskning på veiledning av nyutdannede og karriereveier i barnehage og skole, som blir ytterligere presentert og diskutert i kapittel 11 og 12.

Kapittel 6

Kompetanseutvikling i andre land

En viktig del av utvalgets arbeid har vært å lære fra andre profesjoner og andre land. Utvalget gjennomførte et digitalt internasjonalt seminar i februar 2022 og inviterte representanter fra følgende seks land for å dele kunnskap om sine systemer og erfaringer: Australia, Estland, Finland, Nederland, Singapore og Sverige. Utvalget av land var blant annet basert på analyser i internasjonale komparative rapporter, både når det gjelder læreres deltakelse i kompetanseutvikling og elevresultater på internasjonale undersøkelser. I tillegg fikk utvalget presentert resultater fra *Teaching and Learning International Survey 2018* (TALIS) og *TALIS Starting Strong 2018*. Utvalgets referansegruppe deltok på seminaret.

6.1 Funn fra TALIS-undersøkelsene

TALIS er den største internasjonale komparative undersøkelsen av læreres og skolelederes arbeidshverdag og arbeidsforhold. TALIS gjennomføres i regi av OECD og ble første gang gjennomført i 2008. Deretter ble TALIS gjennomført i 2013 og 2018. Neste gjennomføring er planlagt i 2024. Antall deltakere har økt fra 24 land i 2008 til 48 land i 2018. Norge har deltatt i alle TALIS-undersøkelsene.

Formålet med Norges deltakelse i TALIS er å få mer kunnskap om læreres og skolelederes holdninger til og opplevelse av undervisningen og læringsmiljøet på skolene. Undersøkelsen gir kunnskap om hvilke muligheter og behov lærere har for faglig og profesjonell utvikling, og om hvordan lederne fremmer lærernes utvikling. Læreres deltakelse i kompetanseutvikling og behov for kompetanseutvikling har alltid vært en viktig del av undersøkelsen. Den første rapporten fra TALIS 2018 har dette som hovedtema med tittelen: *Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*.

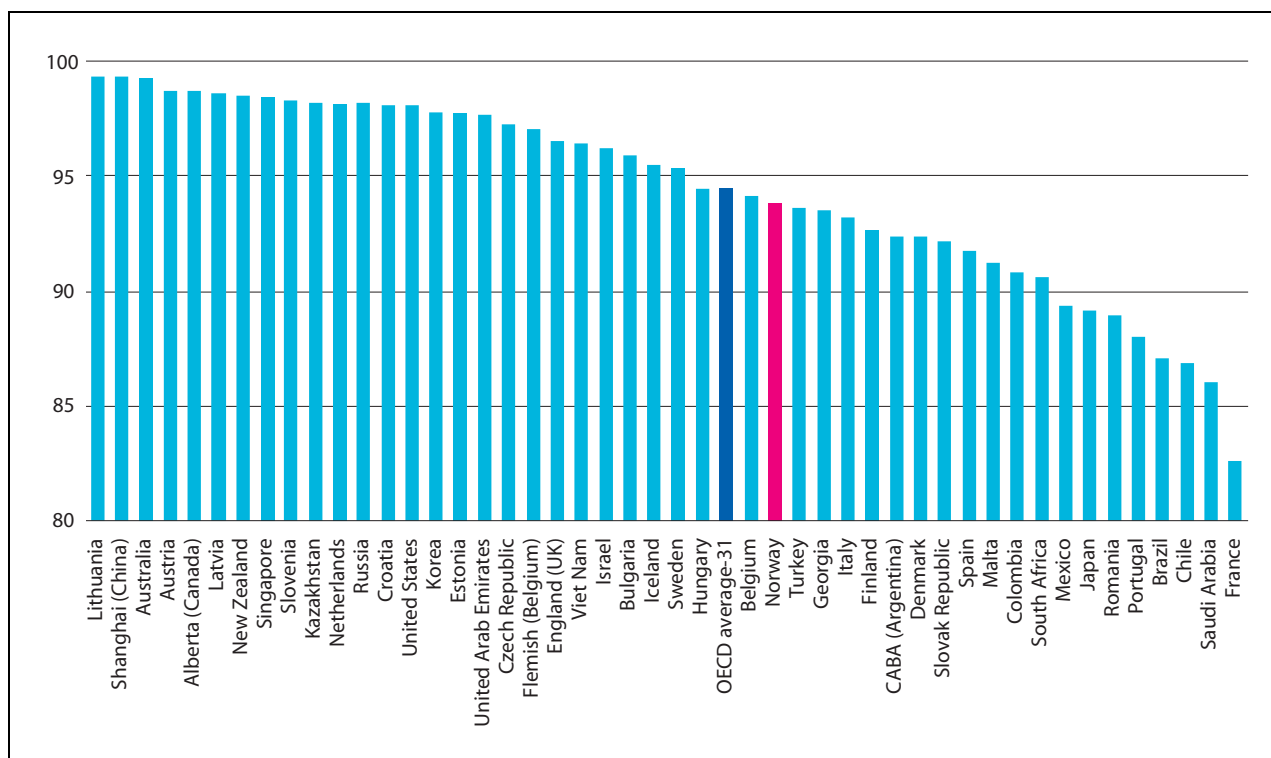
Resultatene fra TALIS har blant annet bidratt til å synliggjøre læreres behov for og ønsker om kompetanseutvikling. I den første TALIS-undersøkelsen i 2008 var det nettopp et viktig funn at

lærere i Norge deltok mindre i kompetanseutvikling enn kollegaer i andre land. NIFU STEP hadde ansvaret for den norske rapporten, og konkluderte under overskriften *Noen særlig viktige funn* at:

«Norsk skoles store utfordringer, slik det framstår av resultatene fra TALIS, er en svakt utviklet oppfølgingskultur, en relativt svak pedagogisk skoleledelse og et system for kompetanseheving blant lærerne, som med fordel kan styrkes.» (Vibe mfl., 2009).

Generelt sett, og som naturlig og forventet for denne yrkesgruppen, er det en stor andel lærere som deltar i kompetanseutvikling i de landene som deltar i TALIS. I gjennomsnitt har om lag 90 prosent deltatt i en eller annen form for faglig utvikling de siste 18 månedene før undersøkelsen. Norge lå i 2008 litt under gjennomsnittet for OECD, men høyere enn for eksempel Island og Danmark når det gjaldt antallet lærere som hadde deltatt. Norske lærere hadde gjennomsnittlig mindre tid (færre dager) med kompetanseutvikling enn lærere i andre land. De norske lærerne var blant dem som i sterkest grad uttrykte at de ville ha deltatt i mer faglig utvikling, og de uttrykte størst behov for kompetanseutvikling i å undervise elever med særskilte behov, IKT i undervisningen og elevvurdering. Lærerne rapporterte om liten tidsbruk på å oppdatere seg gjennom faglig litteratur. Funnene støttes av andre studier som indikerer at norske lærere er motivert for å delta, men at det er strukturelle svakheter knyttet til faglig oppdatering (Vibe mfl., 2009).

Resultatene fra 2008 ble fulgt opp med flere konkrete tiltak fra norske utdanningsmyndigheter i perioden 2009–2013. TALIS-resultatene var et viktig kunnskapsgrunnlag for å videreutvikle tilbud om etter- og videreutdanning for lærere og skoleledere, tilbud om bedre oppfølging av nyutdannede lærere, og bruk av virkemidler for å øke oppmerksomhet om læreren som leder i klasserommet (Carlsten mfl., 2014).



Figur 6.1 Deltakelse i kompetanseutviklingsaktiviteter. Andel lærere på ungdomstrinnet som deltok siste tolv måneder

Kilde: OECD, 2019b

Boks 6.1 Definisjon av kompetanseutviklingsaktiviteter

I TALIS 2018 er andelen som deltar i en form for kompetanseutvikling utledet av andelen lærere som svarer at de har deltatt på minst én av følgende aktiviteter i løpet av de siste tolv månedene før TALIS-undersøkelsen ble gjennomført:

- kurs og seminarer (fysisk deltakelse)
- nettbaserte kurs og seminarer
- deltakelse på utdanningskonferanser
- formelle kvalifikasjons-/utdanningsprogrammer

- observasjonsbesøk til andre skoler
- observasjonsbesøk til bedrifter eller offentlige eller frivillige organisasjoner
- kollega- og/eller selvobservasjon og veiledning
- lærernettsverk
- lesing av faglitteratur
- andre typer tiltak for profesjonell utvikling

Kilde: OECD (2019b)

Forskerne fant det samme mønsteret da de analyserte resultatene fra TALIS 2013. Andelen lærere i Norge som deltok i kompetanseutvikling var omtrent som gjennomsnittet i OECD, og norske deltakere deltok med mindre tid enn sine kollegaer i andre land. Mens de norske lærerne eksempelvis bare brukte 3,5 dager på kurs og workshops i 2013, var gjennomsnittet for lærere i TALIS 8,5 dager (Carlsten mfl., 2014).

Resultatene fra TALIS 2018 er konsistente med resultatene fra undersøkelsen i 2008 og 2013

og viser at norske lærere fortsatt deltar noe mindre enn snittet for OECD-land.

Svak oppfølging av nyutdannede lærere

De norske forskerne som sammenfattet TALIS-undersøkelsen i 2018, trekker frem at det funnet som gir størst grunn til bekymring er knyttet til skolens svake oppfølging av nyutdannede lærere (Thronsdén mfl., 2019). Kun hver fjerde lærer med fem års erfaring eller mindre svarer at de

Tabell 6.1 Andel lærere som har deltatt / ikke deltatt i introduksjonsaktiviteter

Antall års erfaring	Formelt innføringsopplegg	Uformelle innføringsaktiviteter	Ingen innføringsaktiviteter
5 års erfaring eller mindre	25	22	71
Mer enn 5 års erfaring	11	17	80

Kilde: OECD, 2019b

som nyutdannet deltok i et introduksjonsprogram som nytilsatt i skolen, og kun hver sjettede nyutdannet lærer har en veileder til å støtte seg. Overgangen fra studenttilværelsen til utøvelse av lærerjobben oppleves av mange som en krevende overgang. Ifølge internasjonal forskning trekkes ofte opplevelsen av manglende støtte frem som hovedårsaken til at nyutdannede lærere forlater yrket.

Tabell 6.1 viser at bare én av fire nyutdannede lærere, det vil si med fem års erfaring eller mindre, har deltatt i et formelt innføringsprogram, og at over 70 prosent ikke har deltatt i verken formelle eller uformelle innføringsaktiviteter. Forskerne viser til at dette er et konsistent funn fra tidligere TALIS-undersøkelser og at innføringsaktiviteter for nyutdannede lærere i liten grad er satt i system i Norge (Throndsen mfl., 2019).

TALIS Starting Strong – kompetanseutvikling i barnehagen

TALIS ble utvidet med en egen undersøkelse blant ansatte i barnehagen i 2018, *TALIS Starting Strong*. Norge er ett av ni land som gjennomførte undersøkelsen blant ansatte og styrere i barnehager for barn i alderen tre til fem år. I Norge ble de ansatte også spurt om arbeidet med ett- og to-åringer. Ett av temaene i undersøkelsen er faglig og yrkesmessig utvikling.

I Norge svarer hele 97 prosent av de spurte at de er fornøyde med jobben. De fleste som arbeider i barnehage er ansatt i fast stilling (88 prosent).

I den internasjonale rapporten fra *TALIS Starting Strong* er ansatte i barnehagene gruppert i to hovedgrupper: Lærere (pedagoger) og assistenter. Kategorien assistenter inkluderer her ansatte med fagbrev som barne- og ungdomsarbeider. I de norske dybderapportene fra *TALIS Starting Strong* skiller det mellom flere grupper ansatte enn det som gjøres i den internasjonale rapporten, blant annet mellom assistenter og ansatte med fagbrev som barne- og ungdomsarbeider (Gjerustad mfl., 2019a).

Flertallet av alle ansatte i norske barnehager svarer at utdanningen deres inkluderte opplæring

i arbeid med flerspråklige barn og barn med særlige behov. Andelen med slik opplæring er høyere blant norske ansatte enn blant ansatte i de fleste av de andre landene som deltar i *TALIS Starting Strong*.

I alle de deltakende landene svarer en høy andel ansatte i barnehagen at de har deltatt i kompetanseutvikling i løpet av de siste tolv månedene. I Norge oppgir 94 prosent av de ansatte å ha deltatt i faglig utvikling. Aktivitetene inkluderer kurs, workshops, formelt samarbeid mellom barnehageansatte og deltakelse i profesjonelle nettverk. Både i Norge og i de andre deltakende landene rapporterer ansatte om særlig stort behov for mer kunnskap om arbeid med barn med rett til spesialpedagogisk hjelp. Over en fjerdedel av de ansatte oppgir å ha et stort behov for mer kunnskap på dette området. Arbeid med minoritetsspråklige barn og barn med ulik bakgrunn er andre områder der ansatte oppgir behov for mer faglig utvikling (Gjerustad mfl., 2019a).

Selv om de fleste barnehageansatte på tvers av landene rapporterer at de har deltatt i kompetanseutviklingsaktiviteter de siste tolv månedene, viser undersøkelsen at det er forskjell på deltakelse sett i forhold til utdanningsnivå. Ansatte med tre års utdanning eller mer rapporterer dobbelt så ofte om deltakelse i aktiviteter for kompetanseutvikling enn dem med mindre utdanning.

Norge er ett av landene der en høy andel av de ansatte har deltatt i kompetanseutvikling. Blant ansatte som arbeider med barn i alderen 3–5 år har 98 prosent av de ansatte med 3-årig høyere utdanning eller mer, og 90 prosent av dem med utdanning på lavere nivå, deltatt i kompetanseutviklingsaktiviteter det siste året.

Resultatene for dem som arbeider med barn under tre år («Under 3»-undersøkelsen) er også høye, der 97 prosent av dem med 3-årig høyere utdanning eller mer og 91 prosent av dem med lavere utdanning har deltatt i kompetanseutvikling det siste året. Ansatte i deltakerlandene ble bedt om å oppgi tema for de aktivitetene for faglig utvikling som de har deltatt på. Oversikten viser at i nesten alle landene (Chile, Israel, Norge, Sør-

Korea, Tyrkia og Tyskland) har flest ansatte fått kompetanseutvikling innenfor:

- tema om barns utvikling, for eksempel sosio-emosjonell, motorisk, kognitiv utvikling eller selvregulering
- tilrettelegging for lek
- tilrettelegging for kreativitet og problemløsning

De tre alternativene der flest norske ansatte rapporterer om stort behov for faglig utvikling både i undersøkelsen opptil 3 år og i undersøkelsen for 3 – 5 år var:

- arbeid med barn med rett til spesialpedagogisk hjelp
- arbeid med minoritetsspråklige barn
- arbeid med barn med ulik bakgrunn (for eksempel flerkulturelle, fra ressursvake hjem eller religiøse grupperinger) (Gjerustad mfl., 2019a).

Variasjoner i opplevd støtte

Resultatene fra TALIS viser at 82 prosent av lærerne i gjennomsnitt rapporterer at deltakelse i etter- og videreutdanning har positiv innvirkning på egen praksis. Gjennomsnittet skjuler likevel relativt store variasjoner mellom land: Mer enn 90 prosent av lærerne i Alberta (Canada), Argentina, Australia, Japan og Singapore svarer at deltakelse i etter- og videreutdanning har positiv effekt på egen undervisningspraksis. I den andre enden av skalaen er det under 75 prosent av lærerne som svarer det samme i Belgia, Bulgaria, Danmark, Frankrike og Sverige. Norge scorer også relativt lavt på dette spørsmålet med 78 prosent.

Norske lærere svarer også under gjennomsnittet på spørsmålet om de mottar støtte til deltakelse i etter- og videreutdanning. Støtte inkluderer blant annet økonomisk støtte til å dekke ulike kostnader og ikke-økonomisk støtte som reduksjon av undervisningstid. Begge typer støtte er viktig for læreres motivasjon til å delta i etter- og videreutdanning.

Dersom vi ser disse resultatene i sammenheng, ser vi at lærerne i Norge stort sett plasserer seg rundt eller under gjennomsnittet når det gjelder deltakelse i, støtte til og opplevd nytte av etter- og videreutdanning. Forskjellene er ikke spesielt store eller signifikant forskjellige fra gjennomsnittet. Samtidig gir disse resultatene grunnlag for å diskutere om det er her Norge ønsker å være, eller om det er et mål å bevege resultatene over i øvre høyre kvadrant i figur 6.2.

Ulike systemer for rett og plikt

Noen land har et system for obligatorisk kompetanseutvikling som alle lærere må gjennomføre innen et gitt tidsrom for å beholde stillingen som lærer (resertifisering). I denne gruppen av land finner vi blant annet Australia, Estland og Finland.

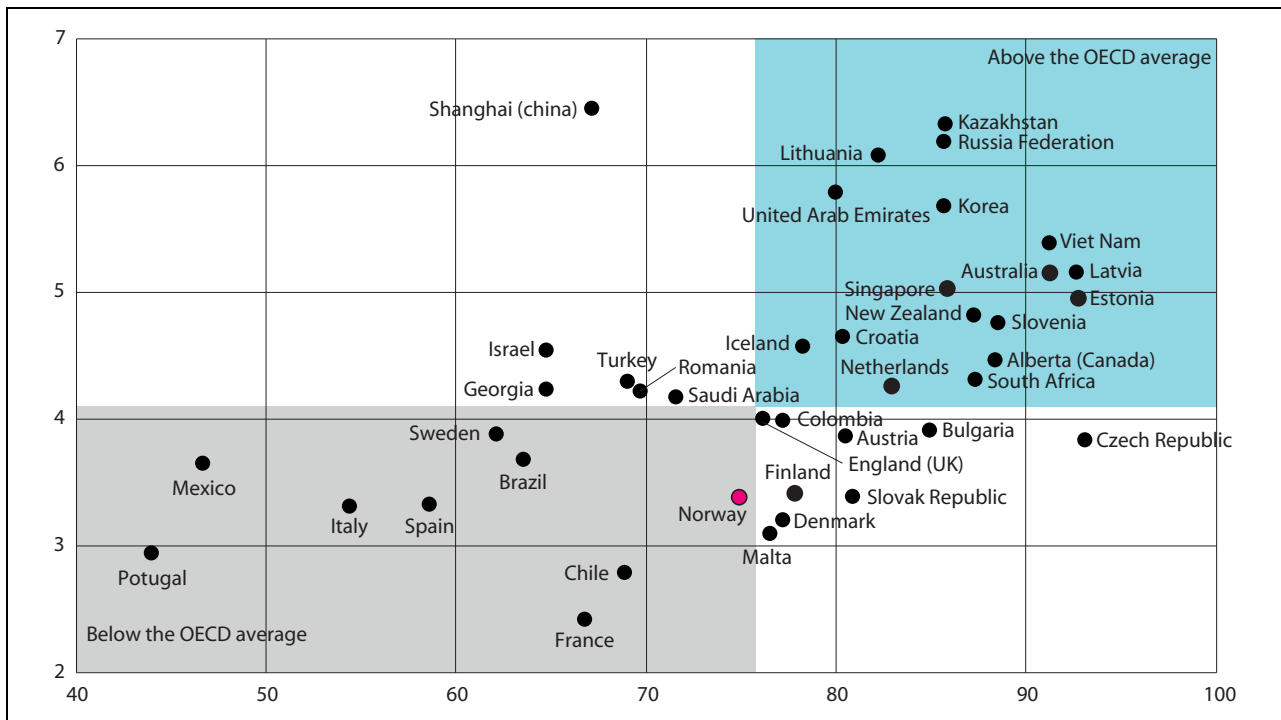
Noen land har obligatorisk kompetanseutvikling for lærere for at de skal få forfremmelse eller lønnsøkning, for eksempel Litauen, Spania og Sør-Korea.

Litauen er ett av to land der lærerne har krav om kompetanseutvikling både for å beholde jobben og for å bli forfremmet. Litauen har også høyest andel lærere som deltar i kompetanseutviklingsaktiviteter. Et slikt obligatorisk krav gir naturlig nok høy deltakelse, men kan også tyde på en høy grad av sentralisering, med lite rom for læreres egne valg av kompetanseutviklingsaktiviteter som passer deres egne behov og ønsker (OECD, 2019b).

Norge tilhører gruppen av land der det ikke er knyttet obligatorisk kompetanseutvikling verken til lønnsøkning eller til karriereutvikling eller for å beholde stillingen. I denne gruppen av land finner vi også Danmark, Frankrike, Irland, Nederland, Singapore og Sverige. Lærere i Australia og Singapore rapporterer for eksempel begge om høy deltakelse i kompetanseutvikling og mer deltakelse på nettkurs. De er også mer fornøyde med tilbudene enn norske lærere. Lærere i Australia har rett og plikt til kompetanseutvikling, mens lærere i Singapore har rett, men ikke plikt.

Tabell 6.3 viser at landene har ulike reguleringer av rettigheter og plikter for deltakelse i kompetanseutvikling eller profesjonsutvikling, for eksempel rett eller rett og plikt. I noen land har lærerne plikt til å ta en resertifisering for å beholde jobben eller få lønnsøkning. Resultatene viser at land kan ha ulike reguleringer av rettigheter og plikter, men samtidig oppnå samme resultater når det gjelder grad av deltakelse og læreres opplevde nytte av kompetanseutvikling. Sammenholdt med resultatene som viser deltakelse i kompetanseutviklingsaktiviteter, går det frem at det ikke nødvendigvis er en klar sammenheng mellom hvorvidt det er obligatorisk å delta og nivået på deltakelse.

Erfaringene viser dermed at det ikke er én modell som enkelt kan kopieres eller innføres fra andre land, men at kontekst og riktig implementering er det mest sentrale.



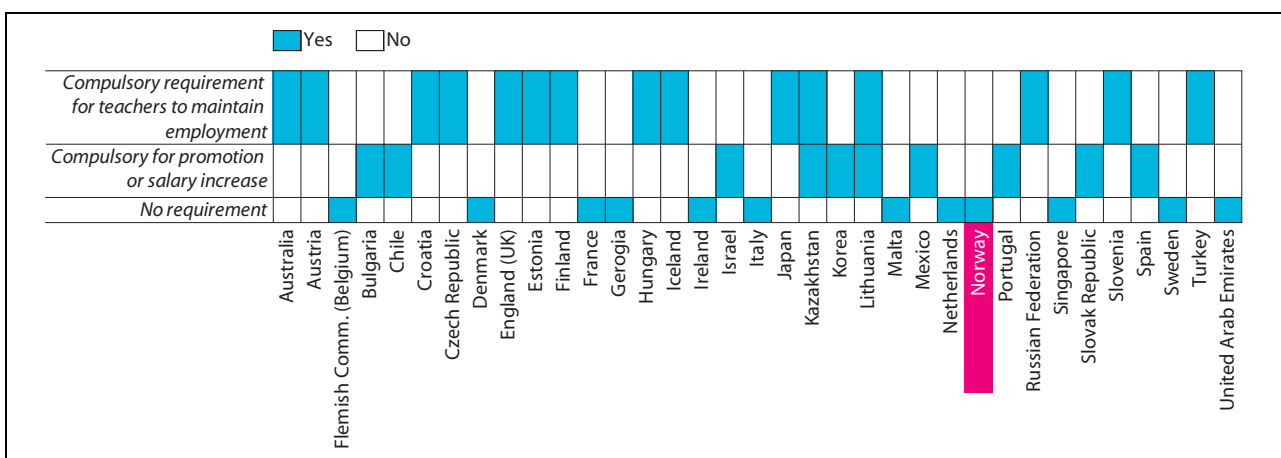
Figur 6.2 Deltakelse i og støtte til etter- og videreutdanning. Andelen lærere som mottar støtte til å delta i etter- og videreutdanning på x-aksen og gjennomsnittlig antall etter- og videreutdanningsaktiviteter på y-aksen. De heltrukne linjene er OECD-gjennomsnittene.

Kilde: OECD, 2019b

6.2 Eksempler fra utvalgte land

Omtalen av landeksempelene er i hovedsak basert på presentasjoner og diskusjoner utvalget hadde med representanter fra landene på det internasjonale seminaret i februar 2022. Utvalget hadde på

forhånd forberedt aktuelle spørsmål og tema av særlig interesse som forberedelse til seminaret. Omtalen av landenes systemer er derfor ikke heldekkende, men viser interessante og ulike modeller som utvalget har hatt stor nytte av i sitt arbeid.



Figur 6.3 Regulering av deltakelse i etter- og videreutdanning for lærere på ungdomstrinnet i offentlige skoler. Obligatorisk deltakelse for å beholde jobben på øverste linje, obligatorisk deltakelse for å bli forfremmet eller gå opp i lønn på midterste linje og ingen krav på nederste linje.

Kilde: OECD, 2019b (basert på PISA 2015 Results (Volume II))

6.2.1 Australia

Lærere i Australia rapporterte om høy deltakelse og høy grad av støtte til kompetanseutvikling i TALIS 2018, jf. figur 6.2. Australske lærere har rett og plikt til å delta i kompetanseutvikling. Hovedmodellen er at lærerne må ha 100 timer *professional learning* (kompetanseutvikling) i løpet av fem år, men kravene til hvor stor andel av dette som må brukes innenfor prioriterte områder eller gis av akkrediterte tilbydere varierer noe mellom de australske territoriene.

Australia har utarbeidet *Teacher Standards* – profesjonsstandarder for lærere, som er sammen satt av følgende syv standarder:

- Know students and how they learn (Kjenne elevene, og vite hvordan de lærer)
- Know the content and how to teach it (Kjenne innholdet, og vite hvordan du skal lære det bort)
- Plan for and implement effective teaching and learning (Planlegge og ta i bruk effektive metoder for læring og undervisning)
- Create and maintain supportive and safe learning environments (Skape støttende og trygge læringsmiljøer, og opprettholde dem over tid)
- Assess, provide feedback and report on student learning (Evaluere elevenes læring, gi tilbakemeldinger, og rapportere om det)
- Engage in professional learning (Delta i kompetanseutvikling)
- Engage professionally with colleagues, parents/carers and the community (Delta som yrkesutøver i samhandlinger med kollegaer, foreldre/foresatte og lokalsamfunnet)

Profesjonsstandardene er basert på forskning og er gjensidig avhengige og til dels overlappende. Standardene har til hensikt å gi en konsistent og omforent definisjon av kvalitet i opplæringen og brukes som grunnlag for sertifisering, støtte, selvevaluering, vurdering av kompetansebehov og planlegging av kompetanseutvikling. Australia er et føderalt system der nasjonal politikk ofte er et spørsmål om forhandlinger og samarbeid med interesseorganisasjoner for å sikre god politikkutvikling og implementering.

Profesjonsstandardene er ett av totalt ni dokumenter som er vedtatt av utdanningsministrene i alle territoriene, og som til sammen utgjør grunnlaget for nasjonal utdanningspolitikk. Standardene er utviklet og validert i samarbeid med 6 000 lærere og rektorer, og definerer fire nivåer: Graduate, Proficient, Highly Accomplished og Lead

Teachers (kompetent, dyktig, svært merittert og eksemplarisk).

På grunnlag av profesjonsstandardene har Australia utviklet et system for å sertifisere lærere på nivået Highly Accomplished and Lead Teachers, såkalte HALTs. Det er en omfattende prosess å bli sertifisert. Som regel søkes det felles for flere lærere på samme skole eller for lærere i et nettverk av skoler, og som oftest er prosessen initiert av skoleleder. Det legges opp til samarbeid mellom skoler om sertifiseringsprosessen, som foregår ved at lærerens portfolio (mappe, en slags utfyllende CV) vurderes opp mot profesjonsstandardene, og ved at det gjennomføres skolebesøk, observasjon av undervisning og samtaler med kollegaer. Sertifiseringen er gyldig i fem år og må deretter fornyes, men resertifiseringsprosessen er betydelig mindre omfattende.

Det er ikke definert en bestemt lønnsøkning til sertifiseringen, men stadig flere skoler søker etter sertifiserte HALTs, og har opprettet egne stillinger eller gir ekstra lønnstillegg. I Northern Territory får de et tillegg i lønnen på om lag 12 500 euro årlig som er finansiert lokalt, enten ved at skolen prioriterer dette alene eller i samarbeid med lokalt næringsliv.

Barrierer i sertifiseringsprosessen er at den oppleves som ressurskrevende, og at flere rapporterer om at de ikke får støtte fra skoleleder til for eksempel å få frigjort tid. Det kan også være en mangel på spesialiserte stillinger og roller ved den aktuelle skolen og det kan hende at kompetansen ikke blir tatt i bruk.

6.2.2 Estland

Lærere i Estland rapporterte om høy deltakelse og høy grad av støtte til kompetanseutvikling i TALIS 2018, jf. figur 6.2. Estland har hatt svært positiv utvikling i internasjonale undersøkelser de senere årene og var ett av ti land med best resultater i PISA 2018, med blant annet bedre resultater enn Finland i matematikk og naturfag. Et viktig trekk ved de gode resultatene er at en svært lav andel av elevene scorer på laveste nivå. De gode resultatene er altså ikke drevet av at en stor andel elever scorer på høyeste nivå, og slik sett tolkes resultatene som en indikasjon på høy grad av sosial likhet.

Skolene i Estland har stor grad av autonomi og kan velge profil innenfor en bred læreplan. Mye ansvar ligger på lokalt nivå hos skoleeier, inkludert ansvar for å planlegge kompetanseutvikling. Estland har utviklet profesjonelle standarder for lærere. Det er etablert en komité som setter stan-

dardene. Den består av blant annet lærerorganisasjoner, universiteter og departementet. Standardene er utviklet for fire nivåer, inkludert for *senior teacher* og *master teacher*, og beskriver ansvar og oppgaver på de ulike nivåene.

Standardene brukes hovedsakelig for utviklingsformål, for å skape felles språk og dialog mellom partene i sektoren og som grunnlag for å vurdere kompetanseutviklingsbehov.

Et interessant aspekt ved Estland er at lærerne tidligere hadde plikt til å gjennomføre 160 timer med kompetanseutvikling over fem år. Denneplikten ble avskaffet i 2015 fordi erfaringene var at ordningen ble for instrumentell, og fordi mange lærere deltok i kompetanseutvikling uten reell motivasjon, men bare for å fylle opp timene.

Frem til 2013 var etter- og videreutdanning i Estland basert på tilbud og etterspørsel og midler ble kanalisert direkte til skolene, som selv besluttet hvordan midlene skulle brukes. Etter 2013 har nasjonale myndigheter lagt sterkere føringer for innholdet, og har også bestilt utdanningstilbud fra universiteter og lærerutdanningsinstitusjoner. Roller og ansvar for ulike aktører har blitt tydelig definert, både for lærere, lærerutdanningsinstitusjoner og andre tilbydere, skoleeiere og departementet.

6.2.3 Finland

Finland har lenge vært verdenskjent for sine gode resultater i internasjonale undersøkelser som PISA og TIMSS og for å ha svært kompetente og autonome lærere med lærerutdanning på masternivå. Læreryrket er attraktivt i Finland, og det er vanskelig å komme inn på lærerutdanningene ved de fire universitetene som tilbyr denne. Det er bare 1–2 per 10 kvalifiserte søkere som kommer inn.

Lærere i Finland rapporterte om deltakelse i kompetanseutvikling under OECD-snippet i TALIS 2018, omtrent på nivå med Norge, men rapporterte at de fikk høyere støtte enn norske lærere.

I motsetning til i mange andre land er det ikke satt i gang nye store initiativer for kompetanseutvikling eller for å differensiere karrierestruktur og roller i skolen i Finland. Finland har et desentralisert system med stor grad av lokal autonomi, der både skoler og lærere er svært autonome. Skolene er ansvarlige for kvaliteten, og Finland har for eksempel ikke nasjonale reguleringer for klassestørrelse.

Det finnes heller ikke nasjonal lovgivning om kompetanseutvikling for lærerne, med unntak av tariffavtalene som fastsetter at lærerne har plikt til

å delta i kompetanseutvikling i inntil tre dager per skoleår. Disse legges hovedsakelig til planleggingsdager. Organiseringen er et lokalt ansvar, sammen med beslutninger om hvilken type kurs eller programmer som kan godkjennes som kompetanseutvikling.

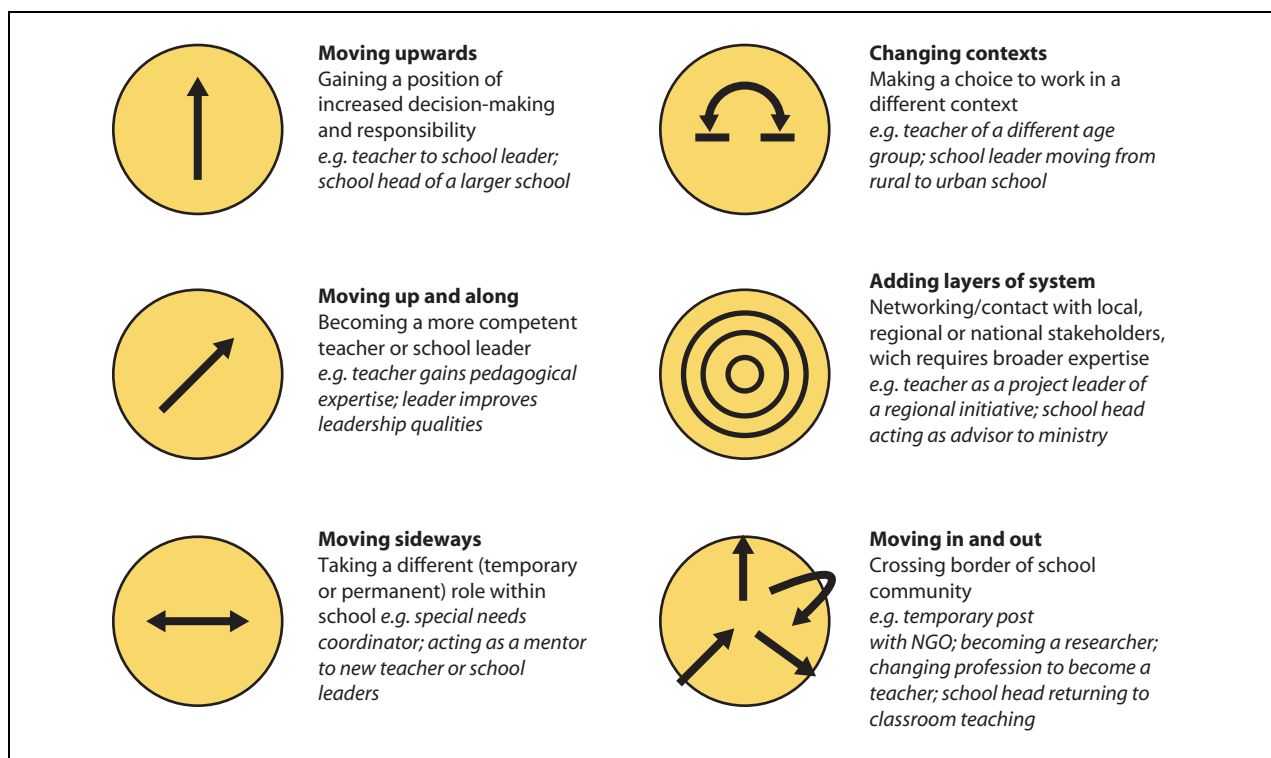
Det finske utdanningsdepartementet har et mindre utvalg egne kompetanseprogrammer innenfor noen få prioriterte områder og en tilskuddsordning på 15 millioner euro årlig i en egen pott for etterutdanning. Skoler kan søke om tilskudd til kompetanseutvikling innenfor definerte fagområder som ledelses- og utviklingsarbeid, vurdering og IKT. Søknadene må blant annet beskrive hvilken forskning tiltaket er basert på.

6.2.4 Nederland

Lærere i Nederland rapporterte om deltakelse i og støtte til kompetanseutvikling over OECD-snippet i TALIS 2018. I gjennomsnitt deltar lærerne 80 timer årlig i kompetanseutvikling. Nederland har et uttalt mål om at profesjonsutvikling for lærere må ses i et livslangt læringsperspektiv og knyttes til en differensiert karrierestruktur. Departementet har utarbeidet et rammeverk for karriereveier/spesialiserte roller som ikke er obligatorisk eller bindende, men ment som veiledning og inspirasjon for skolene (figur 6.4).

I 2020 fikk 25 prosent av lærerne i Nederland høyere lønn for ulike roller i skolen, basert på dette rammeverket. Det er stor variasjon i hvordan skolene har implementert rammeverket, og mange har implementert det i egne strategiske HR-planer. Dette er en respons på utfordringen mange skoler har med å beholde lærere med høyere universitetsutdanning på grunn av manglende muligheter for karriereutvikling. Undersøkelser viser at over 40 prosent av lærere med høyere universitetsutdanning gjerne vil ha andre roller i skolen.

Kollektive arbeidstidsavtaler spesifiserer rettigheter til kompetanseutvikling (timer og beløp). Gjennom lønnsforhandlingene har lærere fått opp til 600 euro og 83 (klokke)timer til kompetanseutvikling årlig. Et eget fond for kompetanseutvikling for lærere, *Teacher Development Fund*, kan gi skolene opp til 75 000 euro og veiledning for lovende lærerinitierte innovasjoner i læring og undervisning. De har en ordning med stipender til lærere som tar bachelor- eller mastergrad, noe om lag 6 000 lærere har benyttet seg av. Ordningen ble evaluert i 2022. Om lag 80 prosent fullfører med grad, men det er en ulempe at lærerne ikke alltid får brukt kompetansen sin i skolen. Nederland har også en ordning med stipender for lærere



Figur 6.4 Rammeverk for karriereveier i Nederland

Kilde: Utdanningsdepartementet i Nederland

som tar doktorgrad, noe som stimulerer til bedre partnerskap mellom lærerutdanningene og skoler. Det er om lag 50 slike årlig og søknadene vurderes av en forskningskomité.

Nederland jobbet i flere år med å etablere et lærerregister, der lærerne etter planen skulle registrere 160 timer obligatorisk kompetanseutvikling over fire år, utviklet etter modell fra Australia, New Zealand, Ontario (Canada) og Skottland. Lærerregisteret skulle etter planen være obligatorisk fra 2017, men ble nylig avvirket på grunn av liten støtte blant lærerne og for dårlig implementering.

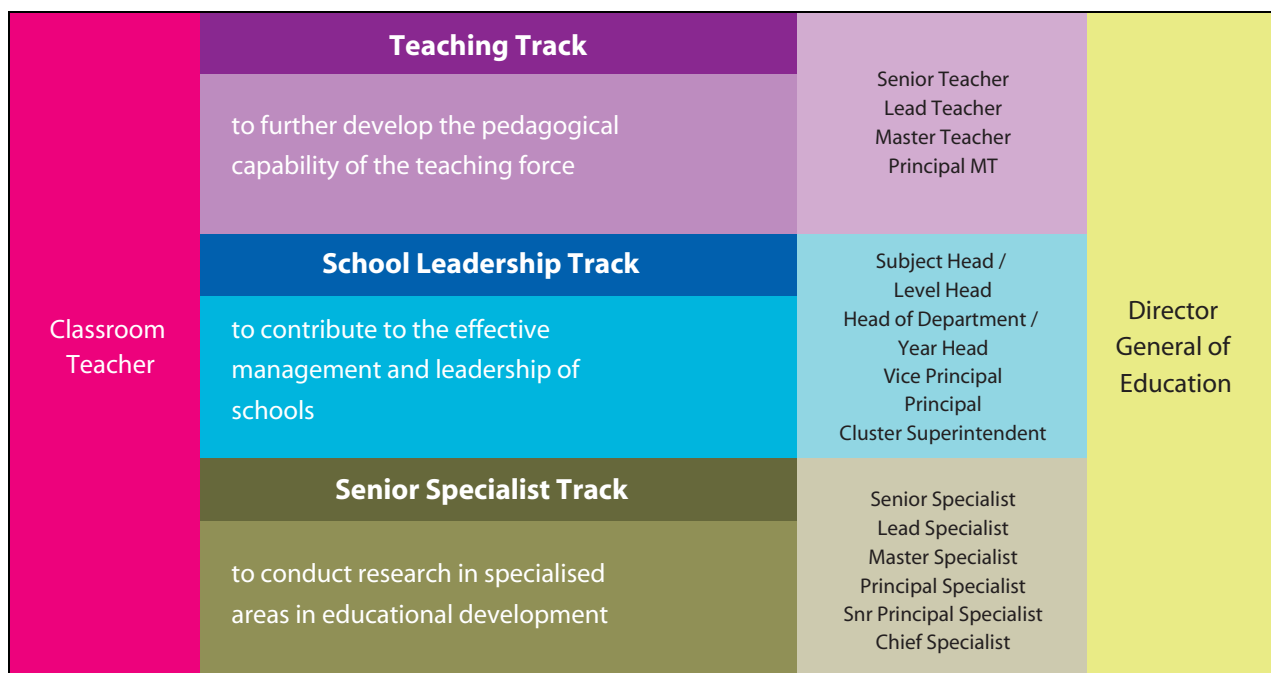
6.2.5 Singapore

Singapore har generelt svært gode resultater på internasjonale undersøkelser og scoret høyest i PISA 2015. Lærere i Singapore rapporterte om høy deltakelse og høy grad av støtte til kompetanseutvikling i TALIS 2018, jf. figur 6.2. Lærere i Singapore har rett til å bruke 100 timer til kompetanseutvikling i året. Det er ikke obligatorisk, men en svært høy andel benytter likevel denne tiden. Singapore legger sterk vekt på kollektiv profesjonsutvikling og at lærere forsker i praksis og prøver ut ny praksis.

Singapore rekrutterer lærere blant de beste studentene ved universitetene, og lærerlønnen er konkurransedyktig. De satser på sterke skoleledere og har utarbeidet et sammenhengende system der lærerutdanning og etter- og videreutdanning ses i sammenheng. Singapore har et godt utviklet system for karriereutvikling med tre horisontale differensierte karriereveier for å utvikle og beholde gode lærere, slik figur 6.5 viser. Karriereveiene gir lærerne muligheten til å avansere innenfor eller utenfor klasserommet.

Undervisningssporet gir faglige utviklingsmuligheter for lærere som er opptatt av å videreutvikle den faglig-pedagogiske praksisen. Skoleledersporet gir muligheter for lærere som ønsker å bidra til effektiv ledelse og ledelse av skolene. Seniorspesialistsporet gir muligheter for fordypning i spesialiserte områder innen utdanningsutvikling. Det er fleksibilitet mellom sporene, der lærere kan velge å bevege seg mellom de forskjellige karrieresporene, så lenge de oppfyller kravene til jobben de tar på seg.

Nytilsatte lærere har 20 prosent mindre undervisningstid enn erfarne lærere. Alle skoler har mentorprogrammer og mentorer på skolen, lærerne har beskyttet tid til kompetanseutvikling, og alle skolene har satt opp såkalte PLC'er (Professional Learning Communities – profesjonelle



Figur 6.5 Karriereveier for lærere i Singapore

Kilde: Utdanningsdepartementet i Singapore

læringsfellesskap). Alle skoler har et eget budsjett for kompetanseutvikling på 500 singaporske dollar¹ per lærer per år. Skolene kan for eksempel enten legge sammen midlene og leie inn eksterne, eller lærerne kan delta på kurs. I profesjonsutviklingen legges det vekt på at lærere skal både eie og lede sin egen faglige utvikling.

6.2.6 Sverige

Svenske lærere rapporterer om deltagelse i og støtte til kompetanseutvikling under OECD-snittet i TALIS 2018, jf. tabell 6.2. Sverige har store utfordringer når det gjelder lærermangel i de nordlige delene av landet, mens det i større byer i sør er konkurranse om ledige lærerstillinger. Det er kommunene og skolene som har ansvar for kompetanseutvikling – i praksis ofte rektor. Det er store forskjeller mellom kommuner når det gjelder kommuneøkonomi og kvalitet og tilgang på kompetanseutvikling, og mange lærere rapporterer at de ikke får tilbud om eller anledning til å benytte de 104 timene som er satt av til årlig kompetanseutvikling gjennom arbeidstidsavtalen.

Det svenske systemet ligner det norske, der Skolverket (tilsvarende Utdanningsdirektoratet) forvalter nasjonale utviklingsprogram, og tilbud om ekstra frivillig støtte til kommuner og skoler

som blir identifisert av Skolinspektionen (skoletilsynet). Det er etablert en rekke stipendordninger og ulike sentrale initiativer for kompetanseutvikling, med høy grad av kompleksitet. Antall satsinger Skolverket har ansvar for har økt fra 40 i 2017 til 96 i 2020.

Også i Sverige er kompetanseordningene utviklet mest for lærere i skolen, og i mindre grad for barnehagelærere og ledere. Rektorer må ta en egen rektorutdanning, og det finnes et eget etter- og videreutdanningstilbud for rektorer. Sverige har også en rekrutteringsutdanning for blivende rektorer.

Lærere og førskolelærere i Sverige har rett til en introduksjonsperiode som nyansatt. Retten er regulert i lovverket (Skollagen) og innebærer at eiernivået (Huvudmannen) skal sørge for at de nyansatte lærerne og førskolelærerne får en introduksjonsperiode dersom de ikke har mottatt dette tidligere.

Sverige er i ferd med å introdusere *Professionsprogrammet* (profesjonsprogrammet) for rektorer, lærere og førskolelærere. Formålet er å styrke alle profesjonene, øke kvaliteten på barnehagene og skolene og å øke rekrutteringen til profesjonene (SOU 2018: 17). Profesjonsprogrammet inneholder to deler: en nasjonal struktur for kompetanseutvikling og et nasjonalt meritteringssystem med to nivåer: merittert og særskilt merittert lærer. Det pågår nå en diskusjon mellom skole-

¹ Om lag 3 500 NOK (omregnet august 2022)

leder- og lærerorganisasjonene blant annet om antall nivåer i meritteringssystemet, og om kriteriene for å bli merittert, inkludert krav til antall års erfaring.

Som del av profesjonsprogrammet skal det opprettes et rådgivende forum for Skolverket. Profesjonsprogrammet skal bygge på forskning og «tested experience» eller «beprovad erfaring» (SOU 2018: 17).

Profesjonsprogrammet skal etter planen vedtas høsten 2022 og tre i kraft 1. juli 2023, med en planlagt bevilgning på 156 millioner svenske kroner. Skolverket legger til grunn et bredt syn på kompetanseutvikling, der for eksempel deltakelse i Erasmus+ blir inkludert på linje med nasjonale kompetanseutviklingsopplegg.

Sverige innførte i 2013 et system med formaliserte karriereveier og er det eneste nordiske landet som har et karrieresystem med flere nivåer. Lærere som er ekstra kvalifisert, kan søke om å bli *førstelærere*, mens lærere med en licentiat- eller doktorgradseksamen kan søke om å bli *lektor*. Forfremmelsen innebærer en lønnsøkning på henholdsvis 5 000 og 10 000 svenske kroner i måneden. Førstelærere og lektorer fortsetter å undervise minst halvparten av tiden, men får også andre oppgaver på skolen. Førstelærere kan for eksempel veilede andre lærere, være hovedansvarlig for et emne eller lede et prosjekt som utvikler undervisningen i stort. Lektorer kan for eksempel praktisere egen forskning eller arbeide på oppdrag fra hovudmannen. Sverige har i dag om lag 200 lektorer i skolen.

Det eneste formelle kravet for å bli førstelærer er fire års ansiennitet. Utover dette står rektor fritt til å vurdere hvilke andre kriterier som skal tas med i vurderingen, og til å forfremme et begrenset antall lærere. Dette har vært en omstridt del av førstelærerordningen.

Et forskningsprosjekt som undersøkte bruken av karriereveier i Stockholm, har sett på hindre og forutsetninger for at karriereveiene skal bidra til skoleutvikling (Sandberg mfl., 2016). De fant blant annet at en sterk likhetsnorm blant lærerne gjør at karriereveiene skaper spenninger på skolene, og at det mange steder mangler en samlet bevissthet på hvordan karriereveiene skulle ledes og organiseres. En vellykket implementering av karriereveiene krevde blant annet at skoleledelsen var tydelig på hva som var kriteriene for opprykk og at rekrutteringen av førstelærere var gjennomtenkt, at gjennomføringen av ordningen svarte på skolens behov og at det var enighet om målene for ordningen.

Forskningsprosjektet fant flere indikasjoner på at ordningen med karriereveier har virket positivt for kvaliteten på skolene. Studien viste blant annet tendenser til at kompetente lærere som allerede hadde høy lønn, hadde større sjanse for å bli forfremmet, og at skoler som aktivt brukte karriereveiene hadde mindre gjennomtrekk blant lærerne og færre lærere som forlot yrket. Det gjaldt både dem som var forfremmet, og dem som ikke var det. Dette gjorde at kvaliteten på lærerstaben ble bedre, i og med at skolene i større grad lyktes med å beholde de beste lærerne. Forskerne fant også en ikke ubetydelig positiv effekt på elevenes resultater i matte, engelsk og svensk på 3. og 6. trinn (Sandberg mfl., 2016).

Et annet interessant eksempel utvalget fikk orientering om fra Sverige, er et kompetanseopplegg i barnehagesektoren der et kurs på 7,5 studiepoeng organiseres som desentralisert utdanning, og der vitenskapelig ansatte ved universitetene reiser ut og driver kompetanseutviklingen ute i barnehagene. Deltakere kan ta eksamen med studiepoeng eller gjennomføre uten eksamen, og får da et diplom.

6.3 Oppsummering og utvalgets vurderinger

Norge deltar aktivt i internasjonalt utdannings-samarbeid og har stor nytte av gjensidig læring og utveksling av erfaringer. Utviklingen av den norske rektorutdanningen og forsøket med lærerspesialistordningen var blant annet inspirert av svenske ordninger, de gode finske resultatene på internasjonale undersøkelser og lærerutdanningen på mastergradsnivå har vært en viktig del av kunnskapsgrunnlaget for å utvikle lærerutdanningen i Norge. Deltakelse i flere internasjonale komparative undersøkelser har gitt oss et bredere kunnskapsgrunnlag og innsikt i hvordan det står til i norsk barnehage og skole sammenlignet med andre land.

Flere funn fra TALIS bør følges opp

Utvalget har merket seg flere funn fra TALIS-undersøkelsen i 2018 som er særlig relevant for utvalgets arbeid. Et viktig funn er at andelen nyutdannede lærere i Norge som deltar i introduksjonsopplegg er svært lav. Forskerne omtaler dette som det mest bekymringsfulle funnet i undersøkelsen. Utvalget legger blant annet dette funnet, internasjonal forskning og evalueringer fra norske initiativer til grunn for sine vurderinger og

forslag om å innføre en rett til et introduksjonsår for alle nyutdannede lærere i barnehage og skole i utredningens kapittel 11.

Et annet funn i TALIS 2018 er at norske lærere svarer under gjennomsnittet på spørsmålet om de mottar støtte til deltakelse i etter- og videreutdanning. Støtte i denne sammenhengen inkluderer både økonomisk støtte til å dekke ulike kostnader og ikke-økonomisk støtte som for eksempel reduksjon av undervisningstid. Dette funnet understøtter ett av målene i utvalgets mandat om at flere skal få mulighet til å delta i videreutdanning årlig. Selv om en stor andel av de som deltar i videreutdanning gir uttrykk for at de er fornøyde med tilrettelegging og vilkår i de årlige deltakerundersøkelsene, kan funnet reflektere at det er en relativt liten andel lærere som deltar. Funnet bygger opp under utvalgets forslag og vurderinger om at flere må få mulighet til å ta videreutdanning i kapittel 10.

Utvalget merket seg ellers at norske lærere har lavere deltakelse i kompetanseutvikling som foregår digitalt, enn kollegaer i mange andre land. Det er sannsynlig at den digitale deltakelsen har økt siden undersøkelsen ble gjennomført, særlig gjennom koronapandemien. Utvalget mener likevel at vi i Norge fortsatt har et stort potensial for å

utvikle digitale eller hybride kompetansetiltak, noe som vil gi flere mulighet til å delta både fordi det kan kombineres med jobb og familieliv og med tanke på reiseavstander. Utvalget omtaler dette nærmere og foreslår blant annet å utvikle flere digitale videreutdanninger i kapittel 10.

Utvikling av karriereveier og differensierte roller

Flere av landene utvalget har sett til, har arbeidet systematisk med å utvikle karriereveier og differensierte roller for lærere i skolen over flere år. Utvalget har fått mye nyttig kunnskap til utviklingen av sitt forslag om karriereveier i barnehage og skole. Arbeidet med karriereveier i Australia, Nederland, Singapore og Sverige har gitt utvalget interessante modeller og innsikter i arbeidet med å utvikle forslaget til karriereveier. Flere av landene har også jobbet systematisk med å utvikle profesjonsstandarder i forbindelse med karriereveiene. Utvalget foreslår i kapittel 12 å utforme nasjonale standarder som uttrykker felles forventninger til hva karriereveien skal bidra med i kvalitetsarbeidet i barnehage og skole, og understreker at disse må utvikles i tett samarbeid med profesjonene selv, partene og andre relevante organisasjoner.

Kapittel 7

Kompetanseutvikling i andre sektorer

I tillegg til et komparativt perspektiv mot andre land har utvalget sett til hvordan kompetanseutvikling blir organisert i andre sektorer. Utvalget inviterte representanter fra Helsedirektoratet og Barne- og familiedepartementet til et utvalgsmøte for å få bedre kjennskap til hva de har gjort for å styrke kompetansen og kvaliteten på tjenestene. Dette ga inspirasjon til utvalgets arbeid med kompetanse- og karriereutvikling i barnehager og skoler. Utvalget fikk også en bedre forståelse for hvordan samarbeidet mellom tjenesteområdene kan forbedres, og hvordan statlige initiativ kan forsterke og støtte opp under kommunenes ansvar for tverrsektorielt samarbeid.

I dette kapitlet blir det gjort rede for satsinger, reformer og lovendringer som har hatt til mål å styrke kompetansen i helse- og omsorgstjenesten og barnevernstjenesten. Av helse- og omsorgstjenestene er det særlig skolehelsetjenesten og helsestasjoner som er direkte samarbeidspartnere med barnehager og skoler, men kapitlet vil omtale helse- og omsorgstjenesten som helhet.

7.1 Kompetanseløft i helse- og omsorgstjenestene

Bemannings- og kompetansesituasjonen i de kommunale helse- og omsorgstjenestene¹ er preget av en høy andel ansatte uten helse- og sosialfaglig utdanning, stor grad av gjennomtrekk, mange deltidstillinger og høyt sykefravær. Mange kommuner opplever utfordringer med å rekruttere enkelte yrkesgrupper, som sykepleiere og leger.

I tillegg estimerer fremskrivninger et behov for om lag 45 600 flere årsverk i 2031 enn i dag (KS, 2021a). Det er særlig høy gjennomtrekk blant ledere i helse- og omsorgstjenesten med

16,4 prosent i 2020, men det må tas i betraktning at 2020 var et ekstra krevende år for helsepersonell grunnet belastningen som pandemien medførte (KS, 2021b).

De små distriktskommunene har de største utfordringene med å håndtere bemannings- og kompetansesituasjonen. Siden befolkningen, og dermed tilgangen til personell, ikke vil øke i årene fremover, er det behov for gode samarbeid mellom tjenester, kommuner og mellom statsforvaltere (Helsedirektoratet, 2021a).

Kompetanseløftene 2015, 2020 og 2025

I 2015 ble det innført et omfattende program for rekruttering, kompetanse og fagutvikling som het Kompetanseløft 2015 (K2015). Det ble videreført til 2020 (K2020) og er nå inne i sin tredje planperiode med Kompetanseløftet 2025 (K2025). I dag består K2025 av 70 tiltak og har en samlet bevilgning på om lag 2,2 milliarder kroner (Prop. 1 S 2021–2022).

Formålet med K2025 er å styrke kommunenes evne og mulighet til å utvikle bærekraftige og faglig sterke helse- og omsorgstjenester. Utfordringene skal møtes med mer tverrfaglig samarbeid, og faglige avgjørelser skal tas på grunnlag av forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap, i tillegg til pasientenes behov.

Tiltakene i K2025 består i stor grad av økonomiske insentiver som tilskuddsordninger og øremerkede midler til rekrutteringstiltak for bestemte yrkesgrupper. Nettverksbygging er også sentralt, blant annet for å avhjelpe kommuner med lav befolkningstetthet i å håndtere bemannings- og kompetansesituasjonen.

I boks 7.1 nevnes noen av tiltakene i K2025. Tre av tiltakene har vært særlig relevante å se til for utvalgets arbeid med å utvikle og vurdere modeller for etter- og videreutdanning i barnehage og skole. Dette er nasjonal lederutdanning, tilskuddsordning for kompetanse og innovasjon, og masterutdanning i avansert klinisk sykepleie. Disse tiltakene blir nærmere redegjort for nedenfor.

¹ Kommunehelsetjenesten er en samlebetegnelse på fastlegeordningen, legevakt, medisinsk akuttberedskap, helsetjenesten i skoler og helsestasjonstjeneste og habilitering og rehabilitering. Andre helse- og omsorgstjenester / pleie- og omsorgstjenester er helsetjenester i hjemmet og institusjonstjenester.

Boks 7.1 Tiltak i Kompetanseløft 2025

Tiltak som er særlig relevant for rekruttering og kompetanseutvikling:

- nasjonal lederutdanning for primærhelsetjenesten
- tilskudd til grunn-, videre- og etterutdanning av ansatte i omsorgstjenestene gjennom kompetanse- og innovasjonstilskuddet
- tilskudd til å styrke og videreutvikle helsestasjons- og skolehelsetjenesten
- tilskudd til kommuner for å utvikle og spre gode modeller for hospitering av ansatte mellom spesialisthelsetjenesten og kommunale helse- og omsorgstjenester
- tverrfaglig videreutdanning i psykososialt arbeid med barn og unge
- lønnstilskudd til masterutdanning i avansert klinisk sykepleie
- vurdere virkemidler for kvalifisering av ufaglært personell i omsorgstjenesten
- vurdere behovet for desentraliserte og deltidsbaserte grunn- og videreutdanningstilbud
- kurspakke for ufaglærte

Kilde: Helsedirektoratet (2021b)

Nasjonal lederutdanning på tvers av yrkesgrupper og tjenesteområder

Nasjonal lederutdanning for primærhelsetjenesten har vært et tilbud ved Handelshøyskolen BI i perioden 2015–2021. Målet med utdanningen er å styrke lederes kompetanse og rolle i å gjennomføre nødvendig omstilling og utvikling i tjenestene fremover. Utdanningen tilbys på tvers av yrkesgrupper og tjenesteområder i den kommunale helse- og omsorgstjenesten og den fylkeskommunale tannhelsetjenesten, for å fremme læring, kommunikasjon og samhandling mellom ledere.

Utdanningen tilsvarer 30 studiepoeng på masternivå. Samlet for perioden har 1 080 ledere gjennomført utdanningen. I 2021 ble det bevilget om lag 16 millioner kroner til tiltaket.

Følgeevalueringen viser at lederutdanningen og andre tiltak som har styrket ledere nær praksisfeltet, har vært viktige satsingsområder. Dette har hatt en stor betydning for deltakernes leder-

rolle og gir en god ramme for samarbeid og samskapning og for lokal utvikling (Rambøll, 2021b).

Tilskuddsordning til kompetanse og innovasjon

K2025 består av flere tilskuddsordninger. Den største tilskuddsordningen er på om lag 360 millioner i året, der kommunene og fylkeskommunene kan søke om tilskudd til kompetanse og innovasjon. Formålet med tilskuddsordningen er å styrke kommunenes evne og mulighet til å utvikle gode og bærekraftige helse- og omsorgstjenester. Ordningen skal bidra til at kommuner setter i gang kompetansetiltak og nybrotts- og utviklingsarbeid ut fra lokale forutsetninger og behov.

Tilskuddsordningen forvaltes av Helsedirektoratet og formidles til kommunene gjennom statsforvalteren. Helsedirektoratet legger årlige føringer for hvilke områder som skal prioriteres. Mål og kriterier for tildeling går frem av retningslinjene for tilskuddsordningen.

Målgruppen er primært ledere, ansatte og personer som kan rekrutteres til å jobbe i helse- og omsorgstjenesten, men det er kommunene og fylkeskommunene som søker om tilskudd.

I følgeevalueringen av K2020 går det frem at denne tilskuddsordningen er et relevant og treffsikkert tiltak, men at den er best egnet for større kommuner (Nesje mfl., 2018). Evalueringen tyder på at føringer og kriterier i det årlige tilskuddsbrevet kan sette begrensninger for lokale prioriteringer. Tilskuddsordningen kan bli mer treffsikker ved å la kommunene selv vurdere hvordan de best kan bruke midlene (Grut mfl., 2021).

Denne tilskuddsordningen har flere felles trekk med tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling i barnehage, skole og yrkesfagopplæringen. Utvalget har sett til retningslinjene og evalueringen i utvikling av forslaget til et system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole.

Masterutdanning i avansert klinisk allmennsykepleie

Lengre levealder og kortere liggetid i sykehus har ført til at flere pasienter skrives ut til de kommunale helse- og omsorgstjenestene. For å bidra til at kommunene skal møte endrede behov for en klinisk breddekompetanse, og gi bedre forebygging og trygghet hos pasienter og pårørende, ble det etablert en masterutdanning i avansert klinisk allmennsykepleie (AKS).

Sykepleiere med mastergrad i AKS har mange tilsvarende oppgaver som lærerspesialister i skolen. AKS-sykepleierne skal fungere som koordina-

tor, faglig støtte og veileder for kollegaer. Det er også et mål at AKS-utdanningen og – funksjonen skal gjøre det mer attraktivt å jobbe med helse og omsorg, og bidra til å beholde og rekruttere sykepleiere. Tidligere har sykepleiere med mastergrad ofte forsvunnet til akademia (Helsedirektoratet, 2021b).

Masterutdanningen og AKS-funksjonen er foreløpig i en tidlig fase og fremdeles i utvikling. De første som fikk spesialistgodkjenning, fikk den i november 2021. I begynnelsen var det utfordrende å innlemme en ny funksjon i et etablert system, selv om spesialisert kompetanse og funksjonen var etterspurt i tjenestene. Det er gjort tilsvarende erfaringer med lærerspesialistfunksjonen.

Flere arbeidsgivere har nå begynt å stille krav til AKS-kompetanse i stillingsutlysninger. Dette har bidratt til å utvikle rollen og fører til at sykepleiere kan beholde spesialiseringen i AKS hos nye arbeidsgivere ved å søke på disse stillingene.

Sykepleiere som tar masterutdanning i AKS jobber fulltid og tar videreutdanningen på deltid. Det er ingen automatikk i at kommuner setter inn vikarer når noen tar videreutdanningen. Det er heller ikke et system for at sykepleiere som har gjennomført masterutdanningen i AKS, får lønnsforhøyelse, men det er foreløpig vanlig.

Utvalget har sett til erfaringer med AKS-funksjonen og masterutdanningen i forslaget om å innføre et system for karriereveier i barnehage og skole.

7.1.1 Evaluering av Kompetanseløftet

K2025 blir følgeevaluert, men det er foreløpig ikke publisert funn fra denne evalueringen. Det er imidlertid mange relevante funn å se til i følgeevalueringen av K2020 fra perioden 2016–2020, som angår de samme tiltakene som i K2025.

Sluttrapporten viser at virkemidler og tiltak i K2020 synes å være formålstjenlige og viktige bidrag, særlig rettet mot å styrke ledelsen, rekruttere ansatte og utvikle kompetansen i kommunene. Kompetanseløftet har også hatt betydning for systemsettingen. Det har vært en betydelig reduksjon i antall årsverk utført av ufaglærte, og det er i hovedsak gruppene med høyest kompetanse som har en økning i stillingsbrøken. Dette var en av intensjonene med Kompetanseløftet (Grut mfl., 2021).

Betydningen av samfinansiering mellom stat og kommune

Følgeevalueringen fremhever at statlig finansiering av kompetanseutvikling fremstår som svært viktig,

men det pekes på et behov for større kommunalt ansvar for å sette av midler til kompetanseutvikling systematisk. Store statlige programmer som Kompetanseløftet er et incentiv som stimulerer kommunene til målrettet og systematisk arbeid. Modellen for samfinansiering mellom stat og kommune forplikter kommunene til å sette av egne midler (Grut mfl., 2021). Det kan tolkes som et «mykt» styringsvirkemiddel fra statlig hold å ha slike planer og programmer der det følger med finansiering og prioritering av tiltak. De er likevel av stor betydning siden mange kommuner ikke ville hatt mulighet til å drive kompetanseutvikling i så stor skala uten Kompetanseløftet. Dette er kjente erfaringer fra utdanningssektoren når det gjelder ansvarsfordelingen mellom nasjonale myndigheter og barnehage- og skoleeiere i finansiering, organisering og prioritering av kompetansetiltak.

Følgeevalueringen viser at det er kortvarige kurs som er mest utbredt i kommunene. Slike kurs anses å være mer tilgjengelige, ha lavere kostnad og kan involvere flere ansatte samtidig. De kortvarige kursene gir imidlertid ikke den nødvendige fagkompetansen som det er behov for i tjenestene, slik de gradsgivende utdanningene gjør (Grut mfl., 2021). Siden tilskuddene til kompetanse og innovasjon er relativt små, sett opp mot de reelle kostnadene ved gradsgivende utdanning, blir kostnadene høye for arbeidsgivere og ansatte. Dette kan forstås som et gap mellom de politiske forventningene til kompetansenivå og de reelle mulighetene for kommunene til å prioritere kompetansetiltak som gir best faglig utbytte (Grut mfl., 2021). Disse funnene har vært interessante og relevante for utvalgets arbeid.

Variasjon mellom kommuner

Evalueringen viser at de fleste kommuner har søkt om midler til kompetanseutvikling gjennom K2020, men de mindre kommunene har ikke søkt hvert år på grunn av kapasitetsutfordringer med blant annet lønnsmidler og med å skaffe vikarer. Evalueringer fra etter- og videreutdanningsordninger i barnehage og skole viser det samme.

I helse- og omsorgssektoren er det også en klar tendens til at aktiviteter rettet mot forskning, innovasjon og tjenesteutvikling synker markant med minkende kommunistørrelse (Grut mfl., 2021). For små distriktskommuner har virkemidlene i Kompetanseløftet vært viktige, men ikke tilstrekkelige for å sikre tilgang til stabil kompetanse over tid. Regionalt og interkommunalt samarbeid har derimot vært nyttig for å øke kompetansen og rekrutteringen, gjennom blant annet å

tilrettelegge for større fagmiljøer og rekruttering til stillinger på tvers av kommuner. Interkommunalt samarbeid blir også brukt for å diskutere og organisere søknad om midler. K2020 har i tillegg stimulert til samarbeid mellom forvaltningsnivåer, og da særlig relasjonen mellom statsforvalterne og kommunene (Grut mfl., 2021). Utvalget har sett til disse evalueringsfunnene i sitt arbeid.

7.2 Barnevernet – en liten sektor med et stort ansvar

Barnevernstjenesten har ansvar for å sikre trygge og gode oppvekstsvilkår for barn og unge. Barnevernet skal først og fremst støtte foreldrene slik at de selv skal kunne ivareta sitt omsorgsansvar. Dersom dette ikke er tilstrekkelig for barnets behov, kan det være nødvendig at barna bor i et fosterhjem eller i en barnevernsinstitusjon for en periode. Da er det den statlige barnevernstjenesten som har ansvaret, men i et samarbeid med den kommunale barnevernstjenesten.

Barnevernssaker er ofte kompliserte og innebærer tiltak som kan være svært inngripende og med stor betydning for barn og familier i en vanskelig situasjon. Feil og mangler i tjenestetilbudet kan få store og uopprettelige konsekvenser for dem det gjelder. Dette stiller høye krav til den enkeltes kompetanse og til barnevernets faglige skjønnsutøvelse. Barnevernet er også avhengig av tillit og legitimitet for å kunne ivareta sitt samfunnsoppdrag på en god måte. I løpet av 2021 fikk 3 prosent av befolkningen i alderen 0–24 år tiltak fra barnevernstjenesten. De aller fleste fikk hjelp i sitt eget hjem.

Sammenlignet med barnehage- og skolesektoren, der tilnærmet alle barn og elever går, jobber barnevernsektoren hovedsakelig med de barna og ungdommene som har særskilte behov, og det er dermed langt færre ansatte enn i barnehage- og skolesektoren. Barnevernstjenesten har i tillegg en kortere historikk på statlige kompetansesatsinger og politisk oppmerksomhet om kompetansen i sektoren.

Alvorlige og komplekse utfordringer møtes med lav kompetanse

Totalt var det i overkant av 6 400 årsverk i barnevernstjenestene i 2021. Omtrent 3 av 4 av de ansatte i den kommunale barnevernstjenesten er utdannet enten barnevernspedagog eller sosionom. I barnevernsinstitusjonene var det om lag 4 900 årsverk i 2020. Av disse er 1 av 4 utdannet

som barnevernspedagog, mens 1 av 3 har en annen helse- eller sosialfaglig utdanning, som vernepleier, sosionom eller sykepleier. En fjerdedel av årsverkene utføres av tilsatte uten høyere utdanning. Flere forsknings- og tilsynsrapporter og offentlige utredninger fra de senere årene peker på at både det kommunale og det statlige barnevernet har utfordringer med å tilby tjenester av god nok kvalitet til de barna, ungdommen og familiene som trenger hjelp. Det dreier seg særlig om manglende kompetanse i analyse og barnevernsfaglige vurderinger.

Det formelle utdanningsnivået i det norske barnevernet er lavt sammenlignet med barnevernet i andre nordiske land, der blant annet Island og Finland har femårig utdanning som hovedregel for arbeid i barnevernet. Utdanningsnivået er også lavt sammenlignet med andre yrkesgrupper som barnevernet samarbeider med, blant annet lærere.

Ansatte i barnevernet gir selv uttrykk for at de ikke har nok kompetanse til å utøve sentrale kjerneoppgaver i yrket. I en undersøkelse ga 1 av 5 ansatte i den kommunale barnevernstjenesten uttrykk for at de i liten eller noen grad kan identifisere omsorgssvikt og vurdere konsekvenser for det enkelte barn (Røsdal mfl., 2017). I en annen undersøkelse fra 2019 oppga de ansatte mangel på ressurser som den viktigste årsaken til at tjenestetilbudet ikke er i tråd med forsvarlighetskravet. 4 av 10 av de ansatte i det kommunale barnevernet har vært ansatt i tre år eller mindre (Slettebø mfl., 2019). Røsdal mfl. (2017) fant at gjennomtrekken er særlig høy i små barnevernstjenester, hvor nær 1 av 3 har sluttet i løpet av det siste året. Små kommuner er spesielt sårbare for gjennomtrekk. Ved utgangen av 2021 var det 40 barnevernstjenester med færre enn fem ansatte, og ingen av dem inngikk i interkommunale samarbeid (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2022).

Kompetansestrategi for å styrke kompetanse og samarbeid

Med bakgrunn i utfordringene skissert over, ble det stadfestet et behov for økt kjernekompetanse og mer faglig fordypning, tettere kobling mellom barnevernstjenestene, større oppmerksomhet hos kommuneledelsen, og bedre samarbeid mellom kommuner og statsforvaltere, kunnskaps- og kompetansesentre og universitet- og høyskolesektoren.

I 2017 la Solberg-regjeringen frem en kompetansestrategi for det kommunale barnevernet, *Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018–2024*. Strategien har nå en årlig bevilgning på 110 millio-

ner kroner. Målet med strategien er å bidra til at barn, unge og familier skal møte ansatte med høy faglig kompetanse og tjenester av god kvalitet. Strategien inngår i barnevernsreformen som har til hensikt å ruste kommunene til å ta et større ansvar for barnevernet. Med strategien ble det varslet en innføring av tydeligere krav til kompetanse og nye nasjonale retningslinjer for læringsutbytte i barnevernsfaglige masterutdanninger, med særlig vekt på analysekompetanse og kliniske ferdigheter.

Det ble også iverksatt en rekke tiltak for å møte kompetanseutfordringene på kort sikt, som Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har ansvar for å administrere:

- etablere seks videreutdanninger på masternivå for ansatte og ledere i barnevernet ved universiteter og høyskoler. Samlet fikk om lag 350 studieplass i 2021
- opprette en tilskuddsordning som arbeidsgivere kan søke på for å få dekket utgifter til ansatte som tar barnevernsfaglig videreutdanning
- etablere kommunale læringsnettverk som skal bidra til at kommunene samarbeider om kvalitetsutvikling med utgangspunkt i lokale behov. Statsforvalteren har ansvaret for å etablere og følge opp kommunenettverkene og forvalter midler som kommunene kan benytte til kompetanse- og tiltaksutvikling. Om lag 90 prosent av barnevernstjenestene deltok i ett eller flere nettverk ved utgangen av 2020
- etablere veiledningsteam som består av barnevernsledere i andre kommuner, og som tilbyr lederstøtte og veiledning til kommuner med barnevernstjenester med størst utfordringer. Veiledningen skal støtte kommuneledelsen og barnevernsledere i å drive utviklingsarbeid med mål om at barneverntjenesten utvikler praksis og oppnår bedre resultater. Veiledningsteamene ble etablert etter modell av Veilederkorpsen i skoler

Kompetansestrategien gir mer kompetanse og bedre arbeidsformer

Evalueringen av kompetansestrategien viser at tiltakene ser ut til å øke kompetansen innenfor ledelse og barnevernsfaglig arbeid og bidra til bedre arbeidsformer i kommunene. Evalueringen viser også at veiledningsteam og læringsnettverk har gitt mer og bedre samarbeid mellom kommuneledelse og barnevernstjenester, bedre ledelse av barnevernstjenester og økt samarbeid om tiltaksutvikling, rutiner og barnevernfaglig arbeid

mellom kommunale barnevernstjenester (Oslo Economics, 2021).

Det er imidlertid stor variasjon i hvordan tiltakene virker lokalt. En del kommuner ser foreløpig ut til å ha fått lite nytte av tiltakene (Oslo Economics, 2021). Det pekes blant annet på at kompetansetiltakene bør følges opp gjennom kvalitetsutviklingsarbeid, slik at ny kompetanse blir innarbeidet i arbeidsformer som er uavhengig av den enkelte medarbeider. I evalueringen anbefales det å legge til rette for at både statsforvalterne og kunnskaps- og kompetansesentrene tar en mer aktiv og støttende rolle overfor tjenestene. Kompetansetiltakene møter ikke de større, strukturelle utfordringene, som at mange små kommuner ofte har små tjenester og høy gjennomtrekk (Oslo Economics, 2021).

Barnevernsreformen og kompetansekrav

Barnevernsreformen trådte i kraft 1. januar 2022. Formålet med reformen er at flere barn skal få riktig hjelp til riktig tid, og at tjenestetilbudet i større grad blir tilpasset lokale behov. Hovedgrepet med reformen er å gi kommunene større faglig og økonomisk ansvar for barnevernet og å styrke kommunenes muligheter og insentiver til forebyggende arbeid og tidlig innsats, mer effektiv ressursbruk og tilpasset støtte.

Reformen regulerer først og fremst barnevernet, men målene i reformen nås gjennom endringer i hele oppvekstsektoren, der kommuner skal tilrettelegge for tverrfaglig samhandling mellom de ulike kommunale tjenestene og nivåene. Barnehager og skoler er sentrale i dette arbeidet. Bakgrunnen for å gi kommunene et større ansvar er at beslutningene skal tas nærmest mulig barnet og av dem som har best kjennskap til deres behov, forutsetninger og situasjon.

Samtidig med reformen, trer også flere endringer i barnevernloven i kraft (se boks 7.2).

Det er estimert at om lag 8 av 10 av dem som er ansatt med lederfunksjoner, eller som utfører kjerneoppgaver i det kommunale barnevernet, ikke oppfyller kompetansekravet. For å kunne oppfylle dette kravet er det etablert en egen ordning for dem som allerede er eller blir tilsatt før 2031, slik at kompetansekravet kan oppfylles gjennom videreutdanning og minst fire års arbeidserfaring fra barnevernet.

I tillegg til å styrke kompetansen til de ansatte, er det også et mål at høyere kompetansekrav skal styrke anseelsen og statusen til barnevernet og at barneverntjenestene og -institusjonene tiltrekker seg kompetente fagpersoner og holder på disse.

Boks 7.2 Kompetansekrav i barnevernet

I 2021 vedtok Stortinget å innføre flere kompetansekrav i barnevernet gjennom endringer i barnevernloven. Noen av kompetansekravene er:

- Det skal fra 2031 stilles krav om barnevernsfaglig eller annen relevant mastergradsutdanning til ansatte i det kommunale barnevernet med lederfunksjoner og de som skal utføre nærmere bestemte kjerneoppgaver.
- Det gis etter 2031 mulighet for dispensasjon fra kravet om mastergrad hvis kommuner ikke lykkes med å rekruttere kvalifiserte kandidater, forutsatt at den nytilsatte får systematisk veiledning det første arbeidsåret og tar videreutdanning innen tre år.

- Det skal fra 2031 stilles krav om barnevernsfaglig eller annen relevant mastergradsutdanning for ledere og stedfortredere i barnevernsinstitusjonene. For de som er ansatt eller ansettes som ledere eller stedfortredere før 2031 kan kompetansekravet oppfylles gjennom videreutdanning.
- Det stilles krav om at øvrige ansatte i barnevernsinstitusjonene som hovedregel skal ha relevant bachelorutdanning. Kompetansekravet skal gjelde for nyansettelser, og ikke for de som allerede jobber i institusjonene.

Kilde: Lov om endringer i barnevernloven

Boks 7.3 Strategien SteinSaksPapir

SteinSaksPapir er Trondheim kommunes strategi for å bygge sterke barne- og ungdomsfellesskap. Vi kjenner igjen navnet fra en lek hvor flaks og tilfældigheter avgjør hvem som vinner og taper. Barn velger ikke sine foreldre, søsken, barnehage, skole eller nabolag. Alle barn og unge skal høre til et fellesskap, men det er ikke alle som gjør det. Oppvekst er et felles ansvar og samskapingen på tvers av de ulike tjenestoområdene, med foreldre og med frivilligheten, er viktig for å fremme laget rundt barnet.

SteinSaksPapir ble enstemmig politisk vedtatt i 2018 og er et felles retnings- og kunnskapsgrunnlag for alle tjenester som omhandler barn og unge i Trondheim kommune. Det handler om mer enn bare kommunens tjenestetilbud, nemlig også hvordan vi tenker velferd, og hvordan vi alle i fellesskap kan bidra til å skape gode samfunn. Kommuneplanens samfunnsdel forsterker de ulike satsingene og kunnskapsgrunnlaget i *SteinSaksPapir*.

Noen av de viktigste bærebjelkene i *SteinSaksPapir* er samskaping og innbyggerinvolvering, relasjonell tenking, arbeid på tvers, praksisnære prosesser og kunnskapsbasert innsats. Behov og løsninger skal ikke defineres og løses av profesjonelle alene, men sammen med innbyggerne. Barn og unge lever sine liv på ulike arenaer og det er derfor nødvendig å jobbe opp imot de mange relasjonene og nettverkene de er en del av.

Trondheim kommune har iverksatt ulike tiltak og satsinger for å realisere strategien. Eksempler på dette er en ny og helhetlig modell for inkludering og spesialpedagogisk tilrettelegging, barn og unges medvirkning og relasjonell kapasitet, som er en systematisk metode for arbeid med samarbeidsrelasjonene mellom alle aktører i laget rundt barnet. Dette har også ført til nasjonale piloter og ulike forskningsprosjekter i samarbeid med universiteter og høyskoler.

Kilde: Trondheim kommune

Boks 7.4 Laget rundt eleven – bruk av flerfaglig kompetanse i skolen

Mer samarbeid på tvers av profesjoner og yrkesgrupper i skolen de senere årene har blant annet ført til at ulike modeller for flerfaglig samarbeid er prøvd ut under betegnelsen *Laget rundt eleven – bruk av flerfaglig kompetanse i skolen*.

I det ene prosjektet testet forskere ut en *helsesykepleiermodell*, der skolene fikk flere timer med helsesykepleiere på skolen. Den ekstra tiden skulle brukes til systemrettet og strukturert samarbeid med lærere og skoleledere. I dette prosjektet fant forskerne at helsesykepleierne spilte en viktig rolle i skolen fordi de brakte inn helsefaglige perspektiver i det flerfaglige samarbeidet. Andre ansatte i skolen opplevde samarbeidet med helsesykepleieren som verdifullt.

Forskerne fant en positiv effekt av prosjektet på gutters resultater i engelsk og regning, men

så ellers ingen utslag på elevenes læringsresultater målt gjennom nasjonale prøver. De fant imidlertid en mulig reduksjon i digital mobbing som et resultat av modellen (Federici mfl., 2020).

I det andre prosjektet prøvde forskerne ut et strukturert samarbeid mellom skole og tjenester som BUP, PP-tjenesten, barnevernet og helsesykepleiere, som alle skulle bidra til å styrke det tverrprofesjonelle samarbeidet og fremme forebyggende elevrettet arbeid. Forskerne fant bedre samarbeid mellom lærerne og de andre tjenestene. Modellen førte til bedre løsninger på sammensatte elevutfordringer og individuell oppfølging av elevene, men de så ingen signifikante effekter på elevenes læringsmiljø eller lærernes vurdering av det tverrprofesjonelle samarbeidet (Malmberg-Heimonen mfl., 2020).

7.3 Oppsummering og utvalgets vurderinger

Barnehager og skoler har mange fellestrekk med helse- og omsorgstjenesten og barneverntjenesten, både når det gjelder arbeidsoppgaver, utfordringer og muligheter. Flere av utfordringene går på tvers av sektorer, direktorater og departementer. Og flere av kompetansetiltakene har det samme målet, den samme innretningen og målgruppen.

Utvalget har i sitt arbeid sett til funn og problemstillinger i evalueringene av Kompetanseløftet i helse- og omsorgssektoren og av kompetansestrategien for barnevernet.

Bedre samordning av etter- og videreutdanning på tvers av sektorer

Etter- og videreutdanningstilbud er i dag sektorielt bygget opp selv om behovene de skal møte angår de samme barna og elevene. Å få til bedre samarbeid mellom kommunale tjenester er et mål med flere av kompetansesatsingene i helse- og omsorgstjenesten, barnevernstjenesten og barnehage- og skolesektoren. Fagforbundet har gitt innspill til utvalget om at anerkjennelse av og kjennskap til hverandres kompetanse, kan stimulere de kommunale tjenestene til et utviklende samarbeid

som fremmer god kvalitet i tjenestene rettet mot barn og unge. Utvalget deler dette synet og mener det er viktig å bygge kompetanse og kapasitet på tvers av sektorer og tjenester.

Det er et stort potensial i å tilby kompetanseutvikling på tvers av kommunale sektorer. Kommunene er arbeidsgiver for ansatte i de kommunale tjenestene og har ansvar for at de får nødvendig kompetanseutvikling. Statsforvalteren koordinerer ordninger for kompetanseutvikling i de kommunale tjenestene. Dette er betinget av lederforankring, både politisk og administrativt, og er en nøkkelfaktor når det gjelder betydningen av samarbeid og prioritering av samarbeid.

Det er også en forutsetning at nasjonale initiativer støtter opp under kommunens ansvar med å gi et helhetlig tilbud til sine innbyggere og ansatte. Dette innebærer at søknader, behovsmeldinger og rapporteringer på ulike etter- og videreutdanningsordninger til enkelte fagdirektorater ikke må stå i veien for en helhetlig lokal planlegging.

Utvalget merker seg at barnevernsreformen, som også omtales som en oppvekstreform, skal tydeliggjøre samarbeid på tvers av tjenester. Barnehager og skoler har også et ansvar i dette arbeidet. Det er positivt at kommunene fikk en tydeligere plikt til å samordne tjenestetilbudene fra 1. august 2022, som blant annet skal bidra til

bedre samordning og samarbeid mellom velferds-tjenester for barn og ungdom.

Kompetansetiltak som kan ses i sammenheng

Veiledningsteamene i barneverntjenesten er etablert etter modell fra oppfølgingsordningen for skoler, og de har mange fellestrekk. Det er likevel få strukturer i dag for at statsforvalterne og kommunene skal se disse satsingene i sammenheng når utfordringene ikke er sektorspesifikke. Utvalget mener det må legges bedre til rette for at veiledningsteam og oppfølgingsordningen blir samordnet i de aktuelle kommunene. Dette blir omtalt i kapittel 9 om tilskuddsordning for barnehage- og skoleutvikling.

Ulike læringsnettverk som er etablert i og mellom kommuner bør vurderes som arenaer der ledere og ansatte i barnehage og skole kan delta med ansatte fra barnevernstjenesten og helse- og omsorgstjenesten. Nettverkene skal bidra til at kommuner samarbeider om kvalitetsutvikling med utgangspunkt i lokale behov.

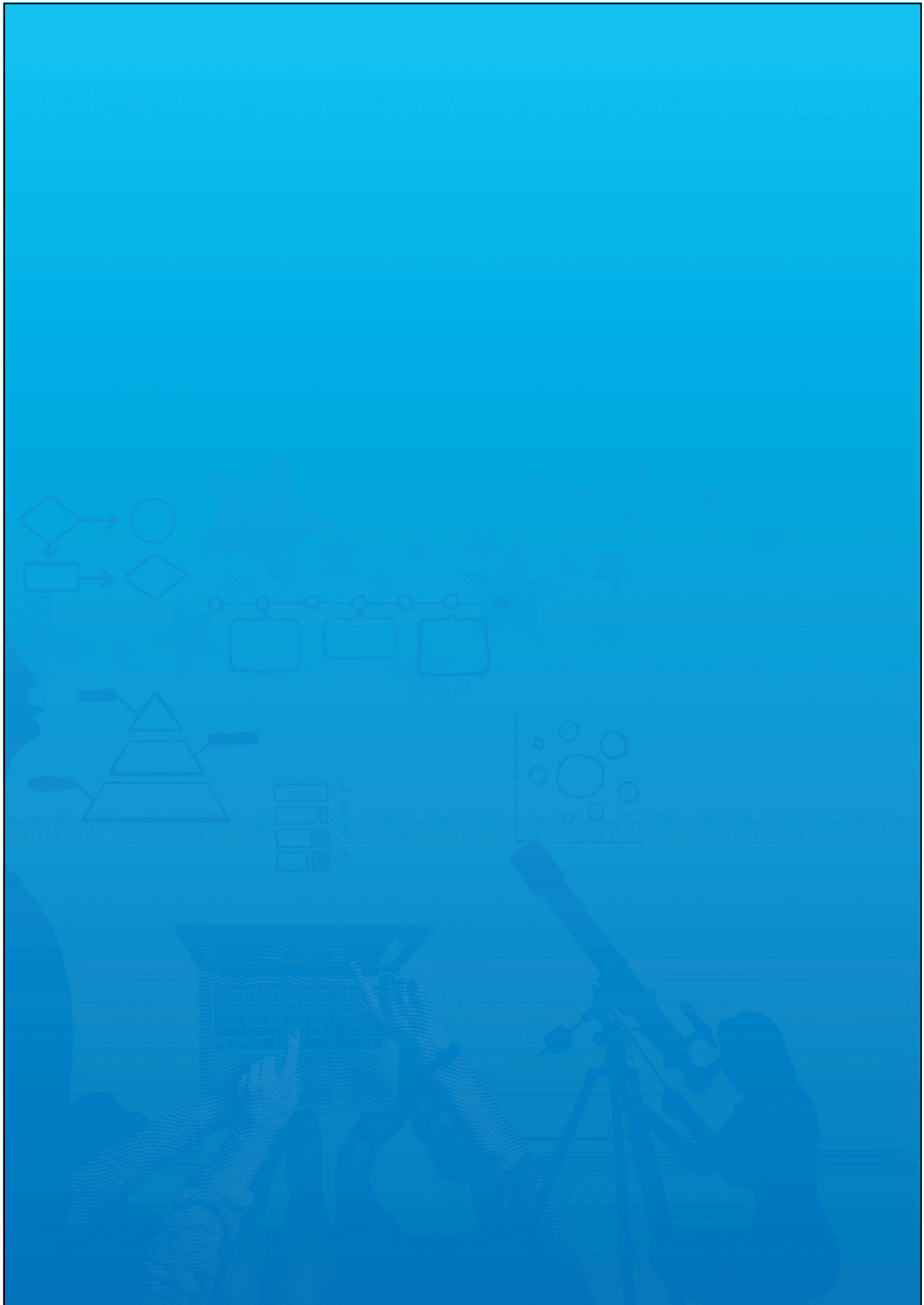
Lederutdanningen i helse- og omsorgstjenesten er i dag rettet mot ulike yrkesgrupper og tjenesteområder innen helse og omsorg. Utvalget mener det bør vurderes om målgruppen kan utvides til ledergrupper i barnehager, skoler og barnevernet for å fremme læring, kommunikasjon og samhandling mellom ledere på tvers av sektorene.

Kompetanseløftet i spesialpedagogikk og inkluderende praksis åpner for at ansatte på tvers av kommunale tjenester kan delta på relevant etter- og videreutdanning på tvers av sektorer. Utvalget mener at denne muligheten må tydeliggjøres og gjelde for flere fag og fagområder, der det er kapasitet. Dette er særlig relevant for små fagområder, som samisk og tegnspråk. Dersom barnehage- og skoleeiere selv kan prioritere hvilke ledere og ansatte som skal delta på etter- og videreutdanning, ut fra lokale behov, er det enklere å samordne tilbudene mellom tjenester.

Mer ansvar til kommunene og bedre nettverks-samarbeid

De nevnte sektorene har alle hatt som mål å legge mer ansvar til kommunene, som er nærmest til å vurdere sitt kompetansebehov, og som er ansvarlige for å ha nødvendig kompetanse i sine virksomheter. Mer lokalt ansvar kan samtidig føre til større forskjeller mellom kommuner. Økonomiske og organisatoriske kapasitetsutfordringer, men også føringer fra nasjonale myndigheter, har ført til at kompetansetiltak i helse- og omsorgssektoren ikke treffer de mindre kommunenes behov. Dette er et dilemma som også gjelder for barnehager og skoler. Utvalget har vært opptatt av hvordan kommuner med lav befolkningstetthet og små enkeltstående barnehager og skoler skal få likeverdige muligheter til kompetanseutvikling, gjennom blant annet forenkling av byråkratiske prosesser og deltakelse i nettverk. Utvalget merker seg at evalueringer av kompetansestrategien for barnevernstjenesten anbefaler at statsforvalterne og kompetansesentrene tar en mer aktiv og støttende rolle overfor tjenestene.

Små kommuner har større utfordringer med å tilknytte seg tilstrekkelig fagkompetanse for å håndtere utfordringer og imøtekomme behov (Brandtzæg mfl., 2019). Dette er utfordringer som gjør seg gjeldende i alle de kommunale tjenestene. Det er vanskelig å rekruttere kompetansen i første omgang, og det er utfordrende å beholde den, blant annet på grunn av mindre fagmiljøer og mulighetene for å vedlikeholde og videreutvikle fagkompetansen i arbeidet. For å møte disse utfordringene er det etablert regionale og interkommunale samarbeid som skal bygge større fagmiljøer og gi bedre rekrutteringsmuligheter. Utvalgets forslag til et system for kompetanse- og karriereutvikling vil forsterke samarbeid og nettverk mellom barnehager, skoler og eiere og med andre kommunale tjenester.



Figur 8.1

Del III

Utvalgets forslag til et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling

Kapittel 8

Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling

Utvalget har fått i oppdrag å vurdere og foreslå modeller for etter- og videreutdanning som skal bidra til å styrke barn og elevers utvikling, læring og dannelse. Målet for modellene skal være god kompetanse hos ansatte i alle barnehager og skoler, og utvalget skal blant annet vurdere hvordan flere ansatte i barnehage, grunnskole og videregående opplæring årlig kan få tilbud om etter- og videreutdanning.

I dette kapitlet presenteres utvalgets forslag til et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling, og prinsipper og perspektiver som utvalget legger til grunn for sine vurderinger og forslag i kapittel 9–12.

8.1 Et helhetlig system

I del 1 og del 2 av utredningen er det vist til dagens situasjon og aktuelle problemstillinger i barnehage og skole gjennom forskning og statistikkgrunnlag, og det er vist til relevante erfaringer fra andre land og sektorer. Dette har gitt viktig kunnskap for utvalget i vurderingen av hva et fremtidig system for kompetanse- og karriereutvikling må møte. For å løse utfordringene som barnehager og skoler står overfor med å gi barn og elever det beste grunnlaget for utvikling og læring, mener utvalget at det må etableres et varig og helhetlig system som setter de nødvendige rammene for god og oppdatert kompetanseutvikling for lærere og andre ansatte.

Et system kan defineres som en samling av deler som er i interaksjon, og der deltakerne i systemet er i gjensidig påvirkning med hverandre (Bateson, 1973). Det er blant annet slike perspektiver som ligger til grunn for teorier om lærende organisasjoner, der ansatte i fellesskap arbeider systematisk og målrettet for å utvikle sin kapasitet og forbedre praksis gjennom å dele og utvikle kunnskap (Senge, 1990).

Når utvalget bruker begrepet «helhetlig» om systemet for kompetanse- og karriereutvikling

henviser dette til at et introduksjonsår for nyutdannede lærere, karriereveier, videreutdanning og barnehage- og skoleutvikling skal virke sammen mot de samme målene: å gi lærere og andre ansatte gode muligheter for å utvikle seg faglig sammen med kollegaene, men også med barna og elevene, gjennom hele arbeidslivet, og slik bidra til at barn og elever blir utdannet og dannet for livet. Eiere og ledelsen i barnehage og skole spiller en viktig rolle for at de ulike kompetansetiltakene blir planlagt og gjennomført strategisk og i sammenheng. Et større handlingsrom for barnehage- og skoleeiere gir bedre muligheter for at videreutdanning og spesialiserte roller brukes aktivt i barnehage- og skoleutvikling.

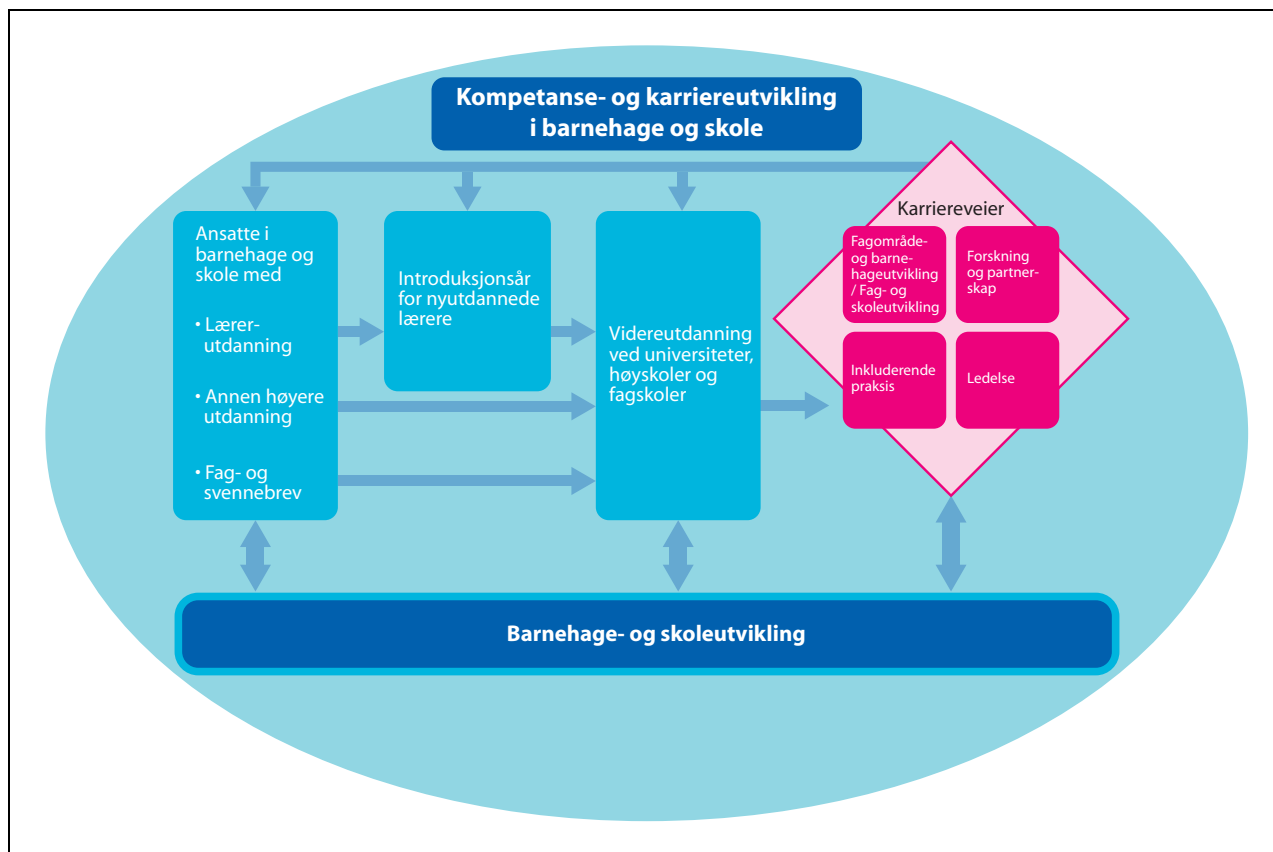
Helheten i systemet for kompetanse- og karriereutvikling skal også bidra til bedre sammenheng mellom lærerutdanningen og barnehager og skoler.

Utvalgets forslag som inngår i et system for kompetanse- og karriereutvikling (figur 8.2) blir presentert, utdypet og diskutert i del 3 av utredningen:

- Tilskuddsordning for barnehage- og skoleutvikling (kapittel 9)
- Videreutdanning (kapittel 10)
- Rett til et introduksjonsår for nyutdannede lærere (kapittel 11)
- Et system for karriereveier (kapittel 12)

8.2 Prinsipper for kompetanseutvikling

Utvalget legger til grunn fem prinsipper for hva som skal kjennetegne kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole. Prinsippene skal bidra til å skape en helhet for alle som bidrar med og deltar i kompetanseutvikling i barnehager og skoler.



Figur 8.2 Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling

8.2.1 Kompetanseutvikling skal være langsiktig og forutsigbart

Kompetanse- og karriereutvikling skal ha et langsiktig perspektiv for å gi forutsigbarhet for alle involverte parter. Det må legges til grunn at kapasitet og kompetanse bygges over tid i barnehager og skoler og blant eiere og utdanningsinstitusjoner. Langsiktighet og forutsigbarhet gir kontinuitet i læringsprosessene for ansatte, men også for barn og elever. Kompetansesatsinger må ha en helhetlig innretning og styrke forutsetningene til ledere og barnehage- og skoleeiere i arbeidet med kvalitets- og kompetanseutvikling.

- Langsiktig finansiering og en samordnet organisering skal legge til rette for partnerskap med nødvendig forutsigbarhet og mulighet for stabil ressursplanlegging, kapasitetsbygging og bærekraftige samarbeidsstrukturer.
- Det skal være sammenheng mellom ulike kompetanseutviklingstiltak, både tematisk og organisatorisk, og disse skal forsterke innsatsene og gi kontinuitet i læringsprosessene.
- Barnehage- og skoleeiere må få tilstrekkelig handlingsrom, kompetanse og differensiert

støtte slik at de kan ivareta sine kompetansebehov over tid.

- Kompetanseutvikling skal være lett tilgjengelig og enkelt å benytte seg av. Omfanget av krav og prosedyrer skal være begrenset til et minimum og tilpasset samarbeid i partnerskap og nettverk.

8.2.2 Kompetanseutvikling skal møte det lokale behovet og ivareta ansattes medbestemmelse

Kompetanseutvikling skal bygge på et lokalt eierskap, der ledere og ansatte deltar i vurderingen av kompetansebehov. Behov og tiltak skal begrunnes i sentrale kvalitetsmål og relevant forskning, og være i takt med samfunnsutviklingen. Forankring på eiernivået og i ledelsen i barnehager og skoler er av stor betydning for den profesjonelle utviklingen til den enkelte ansatte og læringsfelleskapet.

- Ansvarsfordelingen rundt finansiering, beslutningsmyndighet og organisering mellom nasjonale og lokale aktører og mellom ulike lokale aktører skal være tydelig definert i alle faser av et utviklingsarbeid.

- Ansatte, tillitsvalgte og ledere skal medvirke i lokal kvalitetsvurdering, som ligger til grunn for valg av kompetansetiltak og for å nå mål.
- Kompetanseutvikling skal understøtte nasjonale initiativer i utviklingen av barnehage- og skolesektoren, og ledes i takt med endringer i og utenfor barnehagen og skolen, slik at de blir i stand til å møte kommende utfordringer, behov og oppgaver.
- Ansattes individuelle og kollektive læringsprosesser skal ledes på en slik måte at de ses i sammenheng, forsterker hverandre og styrker det profesjonelle fellesskapet.

8.2.3 Kompetanseutvikling skal bygge på likeverdige partnerskap

Kompetanseutvikling i barnehage og skole skal bygge på likeverdige partnerskap mellom utdanningsinstitusjoner og eiere, ledere og ansatte i barnehager og skoler. For å utvikle og styrke likeverdighet i partnerskapene må det utvikles samarbeidsrelasjoner, der involvering og brobygging mellom ulike kunnskapsformer står sentralt. Samtidig må det legges til grunn at aktørene har ulike samfunnsoppdrag og egenart.

- Partnerskapet skal ta utgangspunkt i barnehagens og skolens kompetansebehov for å sikre lokal tilpasning, og utdanningsinstitusjonene skal bidra til analyse og refleksjon, og med oppdatert kunnskap.
- Det må være enighet om mål og tydelige rolleavklaringer blant annet om hvordan partene skal arbeide sammen på en likeverdig måte og med mål om utvikling for begge parter.
- Utdanningsinstitusjonene skal bidra med kompetanse til barnehager og skoler over hele landet, der noen har et nasjonalt ansvar for bestemte fagområder, blant annet samisk og tegnspråk.
- Det må være tydelige forventninger om desentraliserte utdanningstilbud og finansiering av ulike strukturer som gir likeverdige muligheter og likeverdig kvalitet og rekruttering i hele landet.
- Økonomiske, institusjonelle og organisatoriske rammebetingelser skal støtte opp under partnerskapsmodellen og perspektivet på livslang læring.

8.2.4 Det skal være balanse mellom individuell og kollektiv kompetanseutvikling

Arbeidet med å utvikle kvaliteten i barnehager og skoler utføres best gjennom kollektivt orienterte utviklingsprosesser i og mellom barnehager og skoler. Profesjonelle felleskap skal gi kollektiv forpliktelse, bevissthet og trygghet i yrkesutøvelsen. Samtidig er det stadig flere spesialiserte roller i barnehage og skole som gir faglige utviklingsmuligheter og karriereveier for den enkelte, og som bidrar til å styrke læringsfellesskapet på og mellom barnehager og skoler.

- Kollektive læringsprosesser skal være relatert til den pedagogiske og didaktiske praksisen og legge til rette for aktiv deltakelse, felles refleksjon og veiledning.
- Individuell faglig utvikling skal styrke den enkeltes kompetanse og bidra til profesjonelle læringsfellesskap og kvalitetsarbeid i og mellom barnehager og skoler.
- Spesialiserte roller og karriereveier må være formalisert i barnehagens og skolens struktur og forankret i planer for kvalitetsutvikling, med tydelig definert ansvarsfordeling.
- Samarbeid mellom barnehager og skoler og interkommunale nettverk skal føre til at ressurser og kompetanse blir bedre utnyttet og delt mellom eiere, ledere og ansatte, uten at tiltakene blir mindre treffsikre.

8.2.5 Kompetanseutvikling skal være kunnskapsbasert

Dagens nasjonale ordninger for etter- og videreutdanning baserer seg i stor grad på et kunnskapsgrunnlag om hva slags strukturer og innhold som øker sannsynligheten for læring og utvikling hos ansatte, barn og elever. Det er nødvendig å følge opp tiltak og prosjekter med evaluering og forskning for å få god kunnskap om betydningen av kompetanseutvikling. Det er i dag en utstrakt bruk av evalueringer av etter- og videreutdanningstilbudet. De gir verdifulle tilbakemeldinger, men sier ofte lite om virkningen av tiltakene.

- Kompetanseutvikling skal bygge på oppdatert kunnskap fra kvalitative og kvantitative studier, som belyser ulike sider av etter- og videreutdanningens betydning for læring og utvikling hos ansatte, barn og elever. Det gjelder både for innholdet i kompetansesatsinger og for hvordan de er organisert, slik at de har størst sannsynlighet for å føre til utvikling av praksis.

- Etter- og videreutdanning skal bidra til at praksis i barnehager og skoler er basert på kunnskap fra både forskning og erfaring og gjennom involvering av elever og foreldre.
- Evalueringer av nasjonalt finansiert etter- og videreutdanning må ha et omfang og et formål som er hensiktsmessig.

8.3 Perspektiver på profesjonalitet, læring og kvalitetsutvikling

Til grunn for vurderinger og forslag har utvalget lagt vekt på perspektiver på profesjonsutvikling, læring i sosiale fellesskap og kvalitetsutvikling.

Profesjonsutvikling og profesjonskunnskap

Profesjoner defineres gjennom at de bygger på en høyere utdanning, og at kunnskap som er tilegnet fra høyere utdanning og overført til yrket, blir vedlikeholdt og utviklet i arbeidslivet gjennom profesjonelle kollegiale fellesskap (Smeby, 2008). På bakgrunn av denne utdanningen kjennetegnes profesjoner ved å ha et spesielt ansvar gitt deres samfunnsmandat, at de har et handlingsrom for profesjonell skjønnsutøvelse og at de bygger på en felles kunnskapsbase og etiske standarder (Molander og Terum, 2008). Dette er dimensjoner ved yrket som profesjonen selv skal forvalte, og som gir innhold til et profesjonalitetsbegrep hos lærere i barnehage og skole.

Gjennom blant annet Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* og *Overordnet del av læreplanverket* har begrepene profesjonsutvikling og profesjonsfellesskap fått fotfeste. I disse dokumentene beskrives læreres profesjonsfellesskap som sentralt for å utvikle den pedagogiske praksisen. I tillegg til at profesjonsfellesskapet spiller en viktig rolle for å styrke læreres profesjonalitet i den enkelte virksomhet, er også profesjonsfellesskap av stor betydning regionalt, nasjonalt og internasjonalt (Ekspertgruppa om lærerrollen, 2016).

Det er i dag bred enighet om at lærernes kunnskapsbase består av flere typer kunnskapsformer, som erfaring, teori og forskning, og at det er behov for å integrere kunnskapsformene for å ta gode faglige avgjørelser (Grimen, 2008). Lærernes arbeid fungerer best der kunnskapsformene kritisk utforskes i et profesjonelt fellesskap (Hermansen, 2017).

Kompetanseutvikling har historisk sett basert seg på en såkalt «håndverkstradisjon» (Winch, 2018). I en slik modell for utviklingsarbeid står

utveksling av erfaringer og felles arbeid for å løse utfordring sentralt, først og fremst med utgangspunkt i den lokale konteksten, erfaringsbasert kunnskap og refleksjon over egen praksis. En «profesjonsmodell» har utgangspunkt i lengre lærerutdanning og en vitenskapelig kunnskapsbase (Winch, 2018). En slik modell handler om at kompetanseutvikling dreier seg om å dele oppdatert kunnskap fra forskning, og ikke bare om å dele erfaringer. Dette kan foregå gjennom samarbeid med universiteter og høyskoler, og ved at den individuelle kompetansen gir mulighet til å knytte seg til slike kunnskapsressurser.

Utvalget er opptatt av at forslagene til et system for kompetanse- og karriereutvikling skal bygge opp under en slik profesjonsmodell, der kompetanseutviklingen bidrar til å styrke en forskningsinformert praksis gjennom å utvikle koblinger mellom ulike kunnskapsformer. Et eksempel er lærere med spesialiserte roller som fungerer som viktige koblinger mellom individuelle og kollektive kompetanseutviklingstiltak. Denne utviklingen innebærer at spesialisering blir mer aktuelt: når oppgavene som profesjonsutøvere skal utføre blir mer komplekse, øker behovet for at grupper innad i profesjonen har en mer differensiert kunnskap og kompetanse for å løse oppgavene på en god måte (Abbot, 1988).

I utredningen blir begreper som *profesjoner*, *profesjonsutvikling* og *profesjonsfellesskap* benyttet når det vises særskilt til barnehage- og lærerprofesjonen, altså ansatte som oppfyller kompetansekrav i barnehage- og opplæringsloven eller har fullført en godkjent utdanning. Med en slik forståelse «utelukker» profesjonsbegrepet ansatte som ikke er en del av profesjonen. Utvalget er opptatt av at alle grupper av ansatte som jobber med barn og elever i en barnehage eller skole skal få delta i etter- og videreutdanning og tilhøre et læringsfellesskap. Begreper som *profesjonelle fellesskap* eller *læringsfellesskap* blir benyttet når det viser til kollegialt samarbeid og kollektiv kompetanseutvikling for ansatte som jobber med barn og elever i barnehage og skole, uavhengig av profesjonstilhørighet og utdanningsbakgrunn.

Læring i sosiale fellesskap

Gjennom et helhetlig systemet for kompetanse- og karriereutvikling vil utvalget løfte frem betydningen av kompetanseutvikling som skjer nært den pedagogiske praksisen i samhandling med barn, elever og kollegaer, og i partnerskap med universiteter, høyskoler og høyere yrkesfaglig utdanning. Som vist til i kapittel 5, fremhever

forskningslitteraturen dette som de mest betydningsfulle måtene å styrke de ansattes læringsprosesser på, og som har betydning for barn og elevers utvikling og læring.

I løpet av de siste 25 årene har det skjedd store endringer i forståelsen av læring, både hva læring er, og hvordan man lærer (Caspersen mfl. 2017). Rundt 1990 kom det som ofte kalles en *praksisvending* i læringsforskningen. I stedet for å forklare læring ut fra forhold i personen, det vil si individuelle forutsetninger, ble læring tillagt forhold utenfor personen eller mellom personen og oppgaven hen sto overfor. Denne endringen i forståelse av læring bygger i stor grad på arbeidet til psykologen Lev Vygotsky og begrepet *den nærmeste utviklingssonen*. Dette begrepet er godt kjent innenfor pedagogikken: Potensialet for å mestre oppgaver øker når den utføres sammen med noen som kan mer enn en selv (Vygotsky, 1978).

Relatert til kompetanseutvikling for ansatte, kan praksisvendingen kjennetegnes ved en interesse for læring der posisjonene ikke er forhåndsbestemt som lærer, elev, student eller kursdeltaker (Caspersen mfl., 2017). Derimot vil organisering av læring på arbeidsplassen gi andre betingelser for læring enn de mer organiserte oppleggene hvor noen har en posisjon som de som skal lære, mens andre har kunnskapen og skal undervise. Praksisvendingen satte dermed søkelyset på læring som en «bieffekt» av innsats (Caspersen mfl., 2017).

I et sosiokulturelt perspektiv ses læring som en integrert del av ulike praksiser vi deltar i, både på arbeidsplassen og i andre sammenhenger. Dette betyr at både individuelle, sosiale og kulturelle forhold er viktig for å forstå utviklingsprosesser, og samspillet mellom dem. Dette teoretiske grunnlaget gjør at det kan være vanskelig å skille mellom formelt organisert etter- og videreutdanning og uformell læring i hverdagen. Dette sosiokulturelle perspektivet på læring, som en gradvis inkludering i sosiale fellesskap, ble blant annet utviklet av Lave og Wenger (1991) i form av begrepet praksisfellesskap. Profesjonelle læringsfellesskap er et annet begrep som knyttes til en spesifikk og strukturert metode for hvordan ansattes samarbeid kan organiseres på en slik måte at det bidrar til å utvikle undervisningen og elevenes kompetanse (Stoll mfl., 2006).

Mye av det teoretiske grunnlaget og den empiriske forskningen på kompetanseutvikling bygger på en felles forståelse av at læring på arbeidsplassen og i faglige fellesskap er en hensiktsmessig måte å tilrettelegge for kompetanseutvikling for lærere og andre ansatte i barnehage og skole.

Kompetanseutvikling bør uansatt bygge på en teori om læring, som kan bidra med støtte i selve utviklingsarbeidet (Postholm, 2022). Utvalget vil fremheve at teorier om læring og læringsprosesser er en viktig del av å planlegge for kompetanseutvikling.

Kvalitetsutvikling og barnehage- og skoleutvikling

Kompetanseutvikling er et av de viktigste virkemidlene nasjonale myndigheter har for å støtte opp under arbeidet med kvalitetsutvikling, som er lovpålagt for alle barnehager og skoler. En sentral del av det systematiske arbeidet med å kontinuerlig utvikle kvaliteten, er å foreta vurderinger av ulike sider ved kvaliteten i barnehager og skoler. Vurderingene gjøres ut fra fastsatte mål i loven og rammeplan for barnehage og SFO og læreplanverket, og et sammensatt kunnskapsgrunnlag om barn og elevers utvikling, læring, trivsel og miljø. Dette danner grunnlaget for planlegging av tiltak, blant annet kompetanseutvikling (Kunnskapsdepartementet, 2021a).

Kvalitetsarbeid bygger på informasjon fra en rekke kilder og aktører. Dette kan være informasjon fra forskning, teori, evalueringer, tester, observasjoner, erfaringer og annet datamateriale. Kvalitetsarbeid bygger også på informasjon fra mange aktører, blant annet elever og foreldre. De nasjonale systemene *Kvalitet i barnehagen* og *Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem* er et sett med verktøy og ressurser som skal gi alle aktørene i sektoren et grunnlag for å vurdere og videreutvikle kvaliteten innenfor sine ansvarsområder.

Et godt kunnskapsgrunnlag er utgangspunktet for gode lokale og nasjonale beslutninger og danner grunnlaget for utviklingsarbeid som skal forbedre det pedagogiske arbeidet med å gi barn og elever et godt læringsmiljø og læringsutbytte. Ofte brukes begrepet «analysekompetanse» om å sette sammen og vurdere ulike kunnskapskilder for å identifisere behov for kompetanse- og kvalitetsutvikling.

Ansattes kompetanse er avgjørende for arbeidet med kvalitetsutvikling. Det handler både om at kompetanseutvikling er et tiltak for å ivareta kompetansebehovet som blir identifisert gjennom kvalitetsvurderinger, og at barnehager og skoler må ha kompetanse i å kartlegge og analysere kunnskapsgrunnlaget, og nyttiggjøre seg av ulike vurderinger for å utvikle kvaliteten på den pedagogiske og faglige praksisen. Dette kan være krevende arbeid der det i tillegg til kompetanseutvikling er behov for rom og åpenhet til å diskutere dilemmaer som kan oppstå.

Regjeringen har satt ned et utvalg som skal gjennomgå dagens kvalitetsvurderingssystem, med mål om at skoler kan arbeide mer systematisk med å utvikle kvaliteten på skoletilbudet.

Kompetanseutvikling og kvalitetsutvikling er avgjørende for å få til god barnehage- og skoleutvikling. Barnehage- og skoleutvikling har vært

sentrale begreper over lang tid, både i forskning, forvaltning og i profesjonen. En allmen forståelse av barnehage- og skoleutvikling er at det knytter seg til et innovasjonsbegrep, i betydningen at det eneste gyldige målet er at det fører til en bedre barnehage og skole for barna og elevene (Dalin, 1986; Hargreaves og Fullan, 2012).

Kapittel 9

Tilskuddsordning for barnehage- og skoleutvikling

9.1 Dagens ordninger

Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* slår fast at kompetanseutvikling er ett av de viktigste virkemidlene staten har for å støtte opp under arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen.

I stortingsmeldingen ble det lagt frem en ny modell for kompetanseutvikling i skolen, der formålet var å gi større handlingsrom for lærere, skoleledere, skoler og kommuner. Meldingen beskriver et skifte i hvordan nasjonale myndigheter skal bidra til kompetanseutvikling i skolen. Målet er at alle skoler, kommuner og fylkeskommuner, gjennom samarbeid med universiteter og høyskoler, skal ta ansvar for og ha handlingsrom til å drive kvalitetsutvikling lokalt. Samtidig skal nasjonale myndigheter stille krav til at lokale skolemyndigheter jobber systematisk for å bedre elevenes læringsmiljø og læringsutbytte i alle fag. Departementet vil bidra med tilgang på ressurser i form av kunnskap og finansiering, og til å bygge opp kapasitet og kompetanse til å ta i bruk ressursene.

Meldingen beskriver videre at:

Når dette skiftet er gjennomført, kan vi se for oss at alle kommuner i et fylke skal delta i godt fungerende samarbeidsforumer sammen med det lokale universitetet eller høyskolen. Fylkesmannsembetene legger til rette for effektive og målrettede samarbeid, der representanter for kommunen, skoler, lærere og lærerutdanningene analyserer, prioriterer og planlegger kompetanseutviklingstiltak for en lengre periode. Tiltakene som gjennomføres er skolebaserte og dekker et bredt spekter av skolens samfunnsmandat. Samtidig deltar noen større skoler i regionen i et forskningsprosjekt for å finne ut hvilken effekt ulike former for intensiv opplæring har på resultater i nasjonale prøver i lesing. En eller flere kommuner i regionen som har hatt svake resultater over tid, får hjelp og støtte for eksempel gjennom Veilederkorpsset (Meld. St. 21 (2016–2017), s. 84–85).

Modellen består av tre ulike ordninger. Disse er beskrevet slik i meldingen:

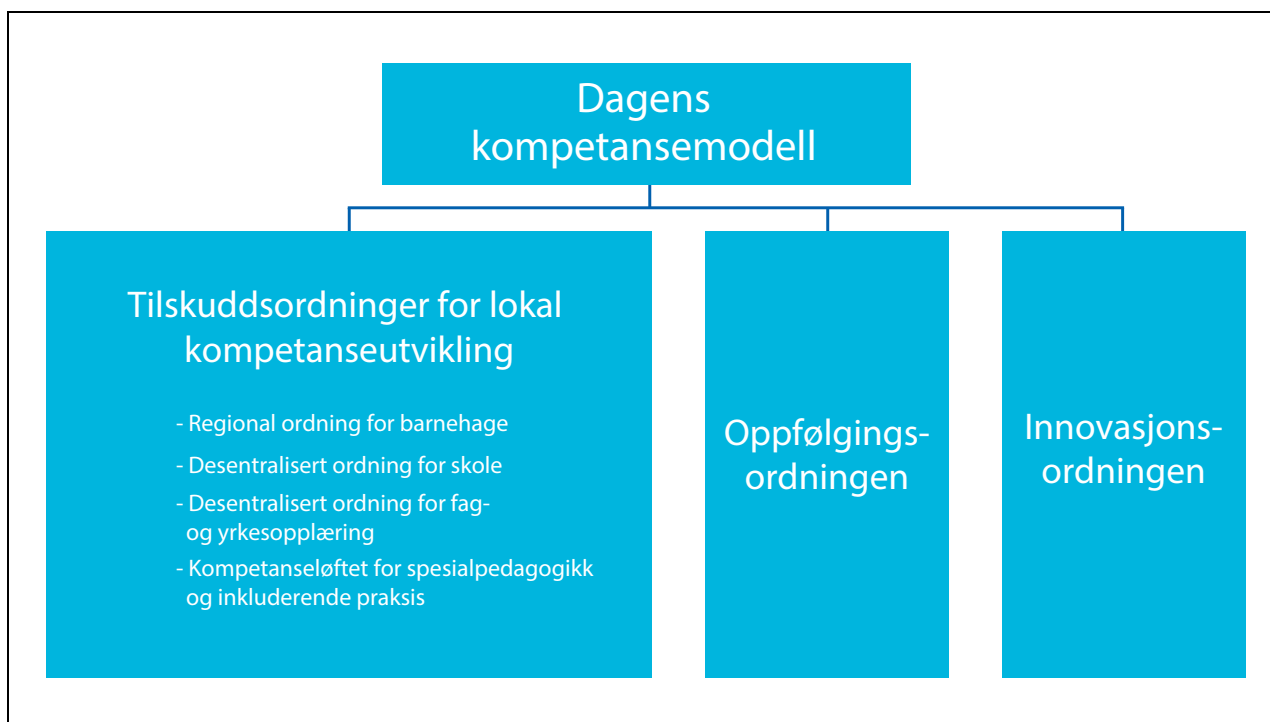
- En *desentralisert ordning* som skal bidra til at alle kommuner gjennomfører tiltak for kompetanseutvikling, ved at statlige midler kanaliseres til kommunene. Innenfor overordnede nasjonale mål definerer og prioriterer kommunene selv hva de trenger, i samarbeid med universiteter og høyskoler. På lengre sikt skal fylkeskommunene omfattes av ordningen. Statlige midler til videreutdanning er ikke omfattet av ordningen.
- En *oppfølgingsordning* der kommuner og fylkeskommuner som over tid har svake resultater på sentrale områder i opplæringen, får tilbud om støtte og veiledning.
- En *innovasjonsordning* som skal gi mer forskningsbasert kunnskap om skolen. Staten setter krav til evaluering og kvalitet, mens lokale skolemyndigheter og forskningsmiljøer i samarbeid utvikler tiltakene som de vil prøve ut.

Følgende fire prinsipper ble lagt til grunn for den nye kompetansemodellen:

1. Kommuner og fylkeskommuner har hovedansvaret for kvalitetsutvikling i skolen.
2. Kommuner og fylkeskommuner skal ha økt handlingsrom.
3. Det statlige virkemiddelapparatet skal være differensiert.
4. Kompetanseutvikling skal være forsknings- og kunnskapsbasert.

Den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling ble først innført for grunnskolen. Midler som var knyttet til ulike nasjonale satsinger ble lagt inn i den desentraliserte ordningen når satsingene ble avsluttet, blant annet *Ungdomstrinn i utvikling*. I tråd med intensjonen, har ordningen blitt gradvis utvidet til barnehage og videregående opplæring.

Det ble innført nye retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barne-



Figur 9.1 Dagens modell for kompetanseutvikling

hage og grunnopplæring 26. januar 2021.¹ Disse omfatter

- Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage
- Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole
- Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis.

Tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen har egne retningslinjer.

Retningslinjene spesifiserer mål og målgrupper for ordningene, kjennetegn på måloppnåelse og tildelingskriterier for tilskuddsmidlene. Retningslinjene gir også regler for forvaltning og saksbehandling av ordningen.

Kriteriene er felles for barnehage og skole:

- Kompetansetiltakene skal være forankret i lokalt definerte behov.
- Midlene skal brukes til barnehage- og skolebasert kompetanseutvikling.
- Tiltakene skal gjennomføres i partnerskap mellom barnehage- og skoleeiere og universitet eller høyskole.

- Eiere og universiteter og høyskoler skal samarbeide om å vurdere kompetansebehov og planlegge og gjennomføre tiltak i barnehager og skoler.
- Universiteter og høyskoler som bidrar i kompetanseutviklingen skal legge til rette for at erfaringene fra partnerskapet skal styrke lærerutdanningene.

I tråd med retningslinjene skal det etableres ett eller flere samarbeidsforumer i hvert fylke. Hvert samarbeidsforum skal levere en felles innstilling til statsforvalteren om bruk og fordeling av midler.

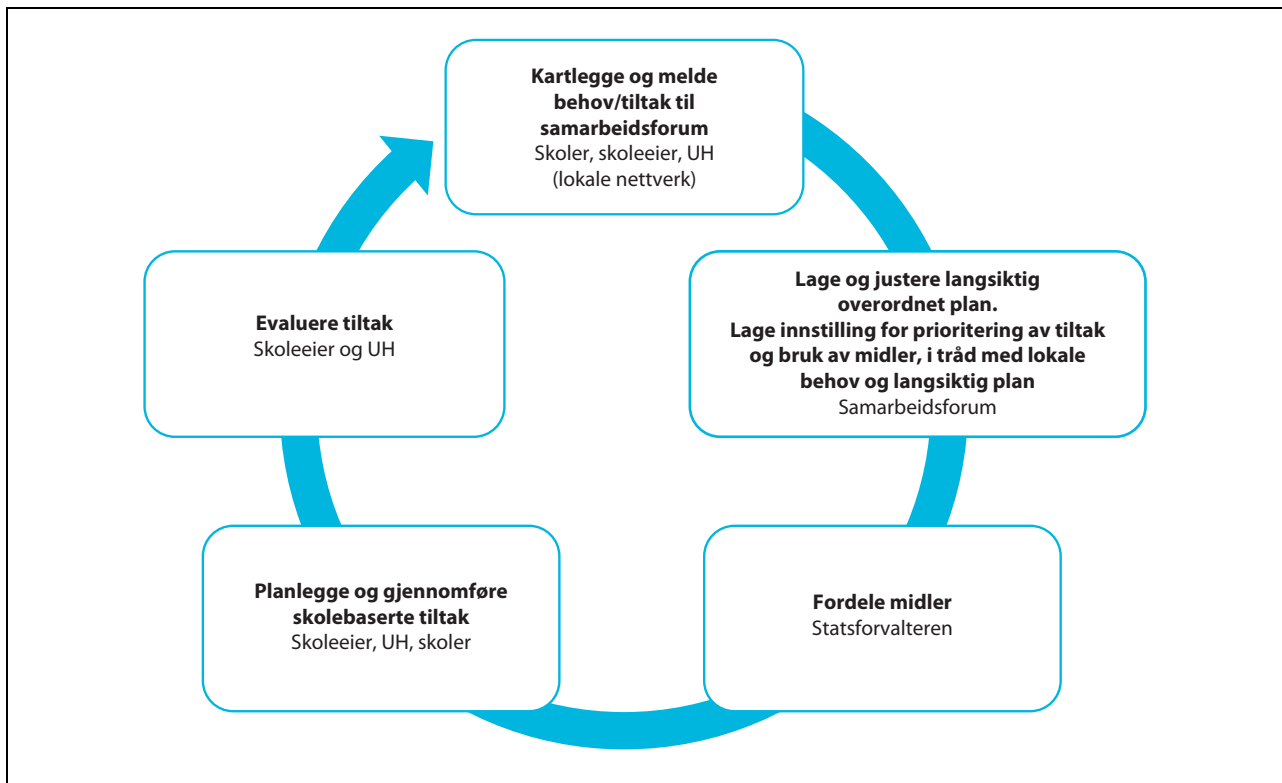
Retningslinjene gir dessuten barnehage- og skoleeiere ansvar for å vurdere kompetanseutviklingsbehov for sine barnehager og skoler på en måte som involverer de ansatte.

Retningslinjene viser til at det er etablert ulike regionale kompetansenettverk i alle fylker, og at friskoler kan samarbeide i egne nettverk innenfor embetene. Nettverkene omtales som gode arenaer for å utvikle partnerskap i barnehage, skole, universiteter og høyskoler.

Det skal etableres partnerskap mellom barnehage- og skoleeiere og universiteter og høyskoler. Partnerskapene skal

- vurdere hvordan lokale behov for kompetanseutvikling kan møtes
- planlegge tiltak som skal gjennomføres i barnehager og skoler

¹ <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2021-01-26-230>



Figur 9.2 Aktører, arenaer og faser i den nye infrastrukturen

Kilde: Fossestøl og Lyng (2022)

- utarbeide et beslutningsgrunnlag til samarbeidsforum i form av behov, prioriteringer og planer.

Samarbeidsforumene skal levere en felles innstilling til statsforvalteren, og skal inkludere representanter for offentlige og private barnehage- og skoleeiere, kommuner som lokal barnehagemyndighet, universiteter og høyskoler med geografisk nærhet til regionen, KS, PBL og lærerorganisasjonene. Samarbeidsforumet må ivareta tilstrekkelig representativitet og ha en hensiktsmessig størrelse. Sammensetningen må sikre en god balanse mellom eiere, universiteter og høyskoler og organisasjonene. Det er statsforvalteren som har sekretariatsansvar for samarbeidsforumene.

Representanter for andre fagorganisasjoner og eventuelt andre aktører kan inviteres til å delta, og representanter fra Statped og PP-tjenesten skal involveres i samarbeidsforumets og/eller de regionale nettverkens vurdering av kompetansebehov knyttet til kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis.

Barnehage- og skoleeieres vurderinger av de lokale behovene skal gjøres på grunnlag av de nasjonale målene for barnehage og skole og ram-

meplanen for barnehage og læreplanene. Eierne skal ha en plan for kompetanseutvikling i sine virksomheter og melde kompetansebehovene til samarbeidsforumet i fylket.

Hensikten med samarbeidsforumene er å oppnå en felles prioritering, å sørge for at alle kommuner skal være representert, og å bygge kapasitet og analysekompetanse på tvers av eiere og universiteter og høyskoler. Den enkelte kommune skal ikke måtte bruke ressurser på å forhandle avtaler direkte med universiteter eller høyskoler. Statsforvalterens oppgave er å forvalte midlene, drive samarbeidsforumene fremover og sørge for at arbeidet fører til aktivitet på skolene. I tilfeller der deltakerne i et samarbeidsforum ikke blir enige om bruk og prioritering av midler, skal statsforvalteren ta en endelig beslutning om hvilke tiltak som skal gjennomføres (Meld. St. 21 (2016–2017)).

Oppfølgingsordningen

Oppfølgingsordningen er beskrevet som en kompensatorisk ordning i kompetansemodellen fra 2017, og er begrunnet i behovet for at staten i det norske desentraliserte systemet skal ha tiltak som kan sikre alle elever et godt nok opplærings-

tilbud. Det er i denne sammenhengen behov for å følge opp noen kommuner mer målrettet på bakgrunn av lokale utfordringer. Oppfølgingsordningen retter seg mot kommuner som over tid ikke oppnår tilfredsstillende resultater på sentrale områder i opplæringen. Kommunene blir identifisert ved bruk av et indikatorsett som danner utgangspunktet for en nedre grense for kvalitet. Indikatorene som legges til grunn, er blant annet resultater fra nasjonale prøver og sentrale deler av Elevundersøkelsen, som resultater om omfanget av mobbing.

Oppfølgingsordningen bygger i stor grad på Veilederkorpset, som ble startet i 2009 for å bidra til å øke skoleeieres kompetanse og kapasitet til å drive kontinuerlig kvalitetsutvikling. Veilederkorpset bestod av en gruppe veiledere med erfaring og kompetanse fra skoleledelse og skoleeierskap, med oppgave å bistå og støtte skoleeiere og skoleledere i å identifisere og analysere utfordringer, utviklingsbehov og muligheter, forankre prosesser i organisasjonen, velge utviklingsområder og prioritere mål. Veilederkorpsene ble rekruttert og fulgt opp av Utdanningsdirektoratet. De ble skolert i blant annet veiledningsmetodikk, organisasjonsutvikling og -endring, ledelse og skolevurdering (Dyrkorn mfl., 2013).

Veilederkorpset ble evaluert i 2013 og videreutviklet for å være målrettet mot skoleeiere med svakest resultat og størst behov for kvalitetsutvikling. Målet med oppfølgingsordningen er at kommunene som velges ut til å delta, skal bygge kapasitet og kompetanse til å drive kvalitetsutvikling i skolene sine. Innsatsperioden i oppfølgingsordningen er tre år, og består av en forfase og en gjennomføringsfase. I forfasen får kommunene hjelp av statsforvalterne og eksterne veiledere til å analysere datagrunnlaget og identifisere utfordringer før aktørene i fellesskap planlegger tiltak sammen med et kompetansemiljø. I gjennomføringsfasen iverksettes tiltakene sammen med kompetansemiljøet, som bistår i arbeidet med å utvikle kvaliteten på skoleeierskapet og kvaliteten i skolene i de aktuelle kommunene.

Antall kommuner i oppfølgingsordningen har siden oppstarten i 2017 vært stabilt på om lag 40 kommuner fordelt på 10 fylker. Den største andelen er i Troms og Finnmark, hvor 11 kommuner deltar i skoleåret 2021–2022. Kommunene som deltar i oppfølgingsordningen er prioritert i alle videreutdanningene og får automatisk godkjent alle søknadene til videreutdanning og styrer- og rektorutdanningen.

Innovasjonsordningen

Formålet med innovasjonsordningen er å forske på effekter av tiltak for å øke kvaliteten i barnehage og skole. Prosjektene skal ha et tett samarbeid mellom forskere og barnehage- og skoleeiere, som sammen skal prøve ut og evaluere effekten av tiltakene. Forskningsrådet forvalter innovasjonsordningen.

Prosjektene skal måle effekten av tiltaket ved bruk av randomiserte, kontrollerte studier eller studier med kvasiekperimentelt design. Prosjektene må ligge innenfor minst ett av fire områder:

- læringsprosesser, vurderingsformer og læringsutbytte
- praksis, profesjonsutøvelse og kompetanseutvikling
- styring, ledelse, organisering og resultatoppnåelse
- utdanning, samfunn og arbeidsliv

Prosjektene skal gi kunnskap gjennom en implementerings- og prosessevaluering som forklarer hvorfor, eller hvorfor ikke, et tiltak har effekt. Hvert prosjekt kan søke om inntil 20 millioner kroner.

Det er i dag åtte pågående prosjekter i innovasjonsordningen i tillegg til et pilotprosjekt ved Universitet i Agder som ble ferdigstilt i januar 2022. Pilotprosjektet har utviklet en intervensjon for bruk av tekst til tale i klasserommet, med en systematisk litteraturgjennomgang for å vurdere teknologiens effektivitet og gjennomførbarhet. Bevis for effektiviteten av tekst til tale er generelt svak på grunn av manglende forskning, men det vises til positive virkninger for elevgrupper med behov for særskilt oppfølging (STIL-prosjektet 2019–2021).

Følgende prosjekter pågår:

- Språksterk 1–6 (2021–2026) ved Universitetet i Oslo skal undersøke hvordan barnehager i flerspråklig områder kan bli bedre til å støtte barns språkutvikling. Prosjektet skal videreutvikle, gjennomføre og evaluere effektene av et pedagogisk opplegg for flerspråklige barnehager. Intervensjonen består av praksisbasert profesjonsutvikling for ansatte i barnehagene, forslag til aktiviteter og arbeidsmåter som kan styrke barns språklige deltakelse i samtale over bøker, lek og utforskning, og barnehagehjem-samarbeid for å støtte barns språklæring.
- OutMus (2021–2024) ved Nord Universitet forsøker å forstå bedre hvordan forskjellige former for musikkundervisning påvirker elevens

læring. Overordnet i prosjektet stilles det spørsmål om hvilket læringsutbytte som oppnås etter ett år med musikkundervisning og hvilke forskjeller som finnes i læringsutbyttet i forskjellige former for undervisning.

- SPRELL-prosjektet (2021–2024) ved Universitetet i Stavanger har til hensikt å støtte flerspråklige barns tekstkompetanse og andrespråkutvikling, å motivere omsorgspersoner og barnehagelærere til å lese sammen med barn i digitale bøker og på flere språk og å bidra til økt samarbeid mellom barnehager og flerspråklige familier. Prosjektet skal gi svar på hva som kjennetegner lesepraksiser i hjem og barnehage, om andrespråklæring styrkes ved å lese digitale bøker med språkvalgmuligheter for flerspråklige barn, om tilgang til en digital bokplattform bidrar til et tettere samarbeid mellom hjem og barnehage, og hvilke erfaringer barnehagelærere og flerspråklige omsorgspersoner har i samarbeid om barns andrespråklæring gjennom lesing hjemme og i barnehagen.
- INTERACT (2021–2025) ved Universitetet i Stavanger handler om samhandlingen mellom lærere og elever i videregående opplæring. Målet er å utvikle og evaluere et nettbasert kompetanseutviklingstiltak for lærere som kan bidra til å styrke lærer-elev interaksjoner.
- SELMA (2021–2025) ved Universitetet i Stavanger har som mål å utvikle og prøve ut et opplegg for å støtte opp om barns sosiale og emosjonelle læring og utvikling i barnehagen. Prosjektet har flere delmål, blant annet knyttet til implementeringsarbeid og til ansattes trivsel.
- SL+-prosjektet (2020–2024) ved Universitetet i Oslo har som mål å utvikle et effektivt ordforrådstiltak for flerspråklige barnehagebarn med norsk som andrespråk.
- Resilient (2019–2024) ved Universitetet i Stavanger skal utvikle og teste ut ROBUST, et læringsopplegg som støtter opp om elevenes sosiale og emosjonelle utvikling i ungdomsskolen. Målet er å fremme trivsel, mental helse og motivasjon.
- Early intervention for children at risk of reading disorders in Northern Norway (2020–2024) ved UiT Norges arktiske universitet har som hovedformål å utvikle et forskningsbasert tiltak som kan forbedre avkodingsferdigheter og leseforståelse hos elever som står i fare for å utvikle lese- og skrivevansker.

Etter hvert som prosjektene i innovasjonsordningen kan vise til resultater, blir det viktig å tilbakeløse funn, erfaringer og resultater til barnehager,

skoler, universiteter og høyskoler. Resultater fra prosjektene kan være relevant innhold i regionale erfarings- og delingskonferanser for de lokale ordningene for kompetanseutvikling.

Lokal ordning for fag- og yrkesopplæring

Ordningen *Desentralisert kompetanseutvikling for fag- og yrkesopplæringen* ble innført i 2019 som en del av strategien Yrkesfaglærerløftet. Den har flere fellestrekk med desentralisert ordning for skole, selv om aktørkartet er mer mangfoldig. I tillegg blir de statlige midlene fordelt direkte til fylkeskommunene basert på en forholdsmessig fordeling. Statsforvalteren har ikke en rolle i denne ordningen.

Målet med desentralisert ordning for yrkesfag er å styrke kompetansen og kvaliteten på opplæringen i videregående opplæring ut fra lokale behov, styrke samarbeidet mellom skole og arbeidsliv, og fremme gjensidig kompetanseutvikling ved å utveksle kunnskap og erfaring mellom aktørene i fag- og yrkesopplæringen. I tillegg er det et mål at ordningen skal bidra til styrket relevans i yrkesfaglærerutdanningen.

Hovedmålgruppene i ordningen er yrkesfaglærere, faglige ledere og instruktører i lærebedrifter og prøvenemndsmedlemmer. Tilbydere av kompetanseutvikling i desentralisert ordning for yrkesfag kan være universiteter og høyskoler, fagskoler, bransjeorganisasjoner, bedrifter og fylkeskommunen selv. Det er et krav at fylkeskommunen skal bidra med egne ressurser, for eksempel i form av egne midler og/eller en ressursstilling.

En sentral del av ordningen er muligheten for hospitering. Det gir lærere som underviser elever i yrkesrettede programmer mulighet til å hospitere ute i bedrifter. Dette gjelder både programfag- og fellesfaglærere. Instruktører som jobber ute i lærebedriftene, kan hospitere i skolene for å bli bedre kjent med hvordan opplæringen foregår. Fylkeskommunene skal legge til rette for at hospiteringsordningen styrkes.

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis ble lagt frem i Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Kompetanseløftet omfatter ansatte i barnehage, skole, PP-tjenesten og eventuelt andre tjenester i laget rundt barn, elever og lærlinger, og skal bidra til at alle kommuner og fylkeskommuner har tilstrekkelig kom-

petanse som er tett på barna og elevene. Kompetanseløftet skal styrke kompetansen til å forebygge utenforskap, fange opp utfordringer og gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle, inkludert dem som har behov for særskilt tilrettelegging. Samtidig er det noen barn og elever som har så store og komplekse behov at det vil være nødvendig med spesialisert kompetanse fra Statped.

Hoveddelen av *Kompetanseløftet i spesialpedagogikk og inkluderende praksis* er tilskudd til kollektiv kompetanseutvikling i barnehage og skole. Rolle- og ansvarsfordelingen i Kompetanseløftet er den samme som beskrevet under tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling i barnehage og skole. Det er statsforvalteren i det enkelte fylket som har ansvar for å forvalte tilskuddsordningen. For Kompetanseløftet tildeles også midler til kommuner og fylkeskommuner for tiltak som omfatter PP-tjenesten og andre støttefunksjoner i laget rundt barnet og eleven, både i offentlige og private barnehager og skoler. Samarbeidsforumet prioriterer tiltak og bruk av midler i sitt fylke basert på vurderinger av lokale behov.

Finansiering

Den samlede bevilgningen til ordningene for lokal kompetanseutvikling over statsbudsjettet for 2022 er om lag 650 millioner kroner. Av dette går om lag:

- 200 millioner kroner til regional ordning for barnehage
- 260 millioner kroner til desentralisert ordning for skole
- 40 millioner kroner til desentralisert ordning for fag- og yrkesopplæring
- 100 millioner kroner til Kompetanseløftet
- 43 millioner kroner til oppfølgingsordningen

I tillegg bevilges 50 millioner kroner til innovasjonsordningen.

En viktig del av den desentraliserte ordningen for skole er kravet om medfinansiering på 30 prosent av det statlige tilskuddet. Kravet om medfinansiering gjelder både private skoleeiere og kommuner. Siden kompetanseutvikling er et lokalt ansvar og egenbetaling i form av indirekte kostnader allerede er vanlig i mange statlige tiltak, ble kravet om egenfinansiering innført som en mekanisme for at midler fra nasjonale og lokale myndigheter skal ses i sammenheng og bidra til samme mål, og for å sikre at statlige midler ikke skal fortrenge de lokale. Det reelle budsjettet i

ordningen er derfor 30 prosent høyere enn den direkte bevilgningen over statsbudsjettet.

Kravet om medfinansiering fra eieren er ikke en del av ordningen for barnehager. I den regionale ordningen for barnehager er det imidlertid noen særskilte kriterier, der samarbeidsforumet i sin innstilling, i tillegg til barnehagebasert kompetanseutvikling, kan prioritere en tildeling der inntil 30 prosent av midlene benyttes til følgende kompetansetiltak, vurdert utfra behov lokalt:

- barnehagefaglig grunnkompetanse
- kompetansehevingsstudier for fagarbeidere og assistenter
- fagbrev som barne- og ungdomsarbeider (praksiskandidatordningen)
- tilretteleggingsmidler for lokal prioritering.

Det er også mulig å bruke deler av midlene til en koordinatorfunksjon.

9.2 Funn fra evalueringer

Siden innføringen av desentralisert ordning i 2017 (ofte omtalt som «dekomp»), har det vært et premiss at ordningen er under utvikling, og at det vil være behov for forbedringer og justeringer basert på erfaringer underveis (Prop. 1 S (2016–2017)). Utdanningsdirektoratet innhenter kunnskap gjennom ulike kilder hvert år for å følge arbeidet. Både statsforvalterne, fylkeskommunene, forskere og OECD har bidratt med kunnskap og innspill til forbedring av ordningene.

Det kommer stadig nye evalueringer av ordningene for lokal kompetanseutvikling, også mens denne utredningen er i en slutfase. Samarbeids- og nettverksstrukturer endres og justeres på lokalt og regionalt nivå. Utvalget har forsøkt å være så oppdaterte som mulig på utviklingen underveis i arbeidet for å unngå å bruke utdatert empiri som grunnlag for sine vurderinger og forslag.

I tillegg har utvalget tatt i betraktning to eksterne faktorer som har hatt stor betydning for arbeidet i kommunesektoren de siste årene: Mye ressurser lokalt har vært bundet opp i prosessene med fylkes- og kommunesammenslåinger, og mye ressurser har vært brukt på å håndtere konsekvensene av koronapandemien. I tillegg til å være krevende prosesser rent ressursmessig, har mange møteplasser mellom aktører i de lokale ordningene enten blitt avlyst eller flyttet på nett. På tross av disse krevende omstendighetene de siste årene har utvalget inntrykk av at det har foregått mye godt arbeid med lokal kompetanseutvikling.

9.2.1 Desentralisert ordning for skole

Arbeidslivsforskningsinstituttet (AFI) evaluerer den nye kompetansemodellen over seks år, frem til og med høsten 2025. Evalueringen startet opp høsten 2019 og omfatter ordningene for desentralisert kompetanseutvikling i skole og yrkesfag og i tillegg oppfølgingsordningen.

Overordnet tar evalueringen utgangspunkt i at den nye kompetansemodellen er et skifte i statens styring og strategiske tenkning rundt kompetanseutvikling på skolefeltet. Viktige premisser for dette skiftet i styringen er at utviklingsarbeidet i skolen og yrkesopplæringen blir bedre ved:

- desentralisering av ansvaret fra nasjonalt nivå til regionalt og lokalt nivå
- koordinert bruk av økonomiske insentiver som i større grad stimulerer til lokalt tilpasset tiltaksutvikling
- endring av relasjonen mellom skoler og skoleeiere og universiteter og høyskoler fra en bestiller/tilbyder-relasjon til en gjensidig partnerskapsrelasjon
- flytting av ansvaret for å fordele ressurser til aktører som er tettere på skolene
- gjensidig læring og feedback-sløyfer (selvforsterkende mekanismer) hos og mellom dem som utformer og gjennomfører tiltakene
- samarbeid, dialog og læring mellom skoler, skoleeiere, statsforvaltere og universiteter og høyskoler (Fossestøl mfl., 2021).

OECD fulgte innføringen av den desentraliserte ordningen for skole over en periode på to år (2017–2019) med det som ble omtalt som *implementeringsstøtte*, og pekte blant annet på behovet for å gi tydeligere retningslinjer og avklare roller og ansvar for aktørene som er involvert (OECD, 2020). Som oppfølging av anbefalingene ble retningslinjer for ordningene utarbeidet og forskriftsfestet i 2021 som *retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnsopplæring*.

Retningslinjene tydeliggjør blant annet

- statsforvalterens rolle som sekretær for samarbeidsforumet og som tilskuddsforvalter
- partnerskapet mellom skoleeiere og universiteter og høyskoler
- anerkjennelsen av regionale kompetansenettverk som gode arenaer for å utvikle partnerskap
- samarbeidsforum som et innstillende organ som skal prioritere tiltak i lys av langsiktige felles planer

Den siste evalueringsrapporten fra AFI (Fossestøl mfl., 2021) har sett særlig på erfaringene med å ta i bruk retningslinjene. Evalueringen finner at statsforvalterne, universitetene og høyskolene og lokale aktører er positive til formålet med ordningen, og partnerskapet mellom skoleeierne og universitetene og høyskolene blir særlig fremhevet. Statsforvalterne beskriver partnerskapet som den største innovasjonen med ordningen med potensielle for å bringe forsknings- og praksiskunnskap sammen i skolene på nye måter. Evalueringen finner imidlertid en tydelig spenning særlig mellom staten/statsforvalterne og lokalt nivå, en spenning som synes å ha blitt tydeligere med innføringen av de nye retningslinjene.

I evalueringen pekes det særlig på tre utfordringer:

1. Samarbeidsforumet fungerer ikke etter hensikten.
2. Det er mangelfull lokal involvering og forankring.
3. Partnerskapet virker lovende, men krevende.

Samarbeidsforumet fungerer ikke etter hensikten

Sammenlignet med tidligere forsøk på desentralisering er den største endringen i den desentraliserte ordningen at midlene i første omgang ikke blir utbetalt direkte til den enkelte eier eller kommune. I stedet skal partene i samarbeidsforumet bli enige om prioriteringer, basert på lokale kompetanseutviklingsbehov.

Til tross for intensjonen om at samarbeidsforumet skal være et reelt og strategisk beslutningsorgan, finner forskerne at dette i liten grad er tilfellet. Reelle prioriteringer har flere steder blitt delegert til regionale kompetansenettverk, som ofte er mindre i omfang og tettere på de lokale aktørene.

Det er etablert ulike typer kompetansenettverk i alle fylker, og mange fylker har flere nettverk for ulike sektorer (betegnes ofte som lokale eller regionale nettverk). I noen fylker, for eksempel Nordland, har de bygd videre på fire regionale kompetansenettverk som har eksistert lenge. Andre fylker har bygd videre på nettverk som har blitt etablert som del av et interkommunalt samarbeid, eller som del av satsingen *Ungdomstrinn i utvikling*. Flere nettverk har en koordinatorrolle knyttet til nettverkene, som blant annet bygger på rollen som utviklingsveileder i *Ungdomstrinn i utvikling*. Evalueringer har vist at rollen som utviklingsveileder var avgjørende for arbeidet i satsingen (Seland, 2017). Det finnes ikke noen nasjonale oversikter over alle nettverk. Noen er

godt etablerte og organiserte enheter i sine fylker og kommuner, mens andre er mer løst organisert som nettverk for faglig samarbeid innenfor ulike områder, og uten systematisk representasjon.

Evalueringen finner altså at kompetansenettverkene i større grad ser ut til å fungere som en arena for strategisk konsensus, felles forståelser og handling, mens samarbeidsforumet i større grad blir et informasjons- og kontrollorgan. Samtidig uttrykker statsforvalterne i noen tilfeller tvil om hvorvidt alle nettverkene har nødvendig kapasitet og kompetanse. Et hovedinntrykk er at de nye retningslinjene har tydeliggjort statsforvalternes rolle, og at arbeidet har blitt mer formalisert og standardisert. Nettverkene mener retningslinjene representerer en sentralisering og byråkratisering som utfordrer deres handlingsrom. Opplevelsen av byråkratisering kan handle om at vurderingene i mange nettverk foregår samtidig, mens retningslinjene legger opp til at behovsanalyser er en forutsetning for en innstilling, at de skal ses i lys av en overordnet plan, som helst skal være gjennomført før behovsanalysene og innstillingene er gjort (Fossestøl mfl., 2021).

At samarbeidsforumet ikke er blitt så sentralt i ordningen som forutsatt, kan handle om at det fremstår som en organisatorisk konstruksjon som ikke bygger videre på nettverkene og heller ikke svarer på de utfordringene som finnes i nettverkene. Evalueringen peker på at nettverkene, særlig som gode arenaer for partnerskap, antakelig bør få en tydeligere rolle i den lokale ordningen for kompetanseutvikling, som i større grad svarer til betydningen og ansvaret de reelt sett har i det lokale kompetanseutviklingsarbeidet. En forutsetning for dette er at nettverkene må ha god nok representasjon, og det er særlig et potensial knyttet til involvering og bruk av tillitsvalgte i ordningen (Fossestøl mfl., 2021).

Å få oversikt over kompetansebehovene og nok tid til arbeidet oppleves som det mest krevende både i nettverkene og i samarbeidsforumene. En suksessfaktor som trekkes frem, er at nettverkene har en koordinator som støtte for leder og medlemmene i nettverket. Det er imidlertid bare noen nettverk som har en slik koordinator.

Overordnet sett mener forskerne det vil være viktig å se på rolle- og ansvarsdelingen mellom nettverk og samarbeidsforum en gang til og også på hvordan man fra sentralt nivå (Utdanningsdirektoratet, nasjonal koordinator og statsforvalterne) kan stimulere til at de involverte aktørene fører de helhetlige diskusjonene som er nødvendige for å utvikle arbeidet med lokal kompetanseutvikling videre (Fossestøl mfl., 2021).

Et viktig moment er at nettverkene kan være særlig betydningsfulle for små kommuner. En studie av en gruppe små norske kommuner som har gode resultater, viser at disse over tid har utviklet gode samarbeidsstrukturer og rutiner for å drive skoleutvikling – i et nettverk som har eksistert over lengre tid (Forfang og Paulsen, 2019).

Det er mangelfull lokal involvering og forankring

Et viktig formål med den desentraliserte ordningen er lokal involvering og forankring. Retningslinjene presiserer at de ansatte i skolen skal involveres i lokale behovsvurderinger. Evalueringen understreker at en av de viktigste hovedutfordringene fremdeles er hvordan man skal sikre at kompetanseutviklingstiltak forankres i lokale behov gjennom prosesser som involverer skoleledere og lærerne.

Evalueringen finner at skoleeiere mener at de er pådrivere og tilretteleggere for lokalt kompetanseutviklingsarbeid, men at skolelederne og hovedtillitsvalgte er betydelig mer kritiske til dette. Samme mønster finner forskerne når det gjelder vurderingene av om tiltakene er tilpasset skolens behov, om de fremmer kollektive prosesser, og om de er relevante for skolen. Forskerne finner at jo nærmere de tillitsvalgte (og lærerne og klasserommet) vi kommer, desto større blir skepsisen til om ordningen er en god måte å drive kompetanseutvikling på. Opplevelsen av at ordningen koster mer enn den smaker, blir også sterkere. Både på kommunenivå og på skolenivå vurderes medbestemmelsen som betydelig høyere av skoleeiere og skoleledere (arbeidsgiverne) enn av hoved- og plasstillitsvalgte. Forskerne konkluderer med at den manglende involveringen er alvorlig, ettersom ordningen nettopp ble utviklet som et svar på dette. Dette er en kritikk som ikke bare kan rettes mot selve ordningen som sådan, men som må rettes både mot skoleledere, skoleeiere og nettverkene (Fossestøl mfl., 2021).

OECD (2020) fremhever på samme måte at ordningen må bli bedre tilpasset lokale behov, og at aktørmedvirkningen bør styrkes.

Partnerskapet virker lovende, men krevende

Et sentralt element i den desentraliserte ordningen er likeverdig og gjensidig forpliktende partnerskap mellom skolene, skoleeierne og høyskolene og universitetene. Det primære formålet er skoleutvikling, og partnerskapet skal bidra til gjensidig læring og videreutvikling av lærerutdan-

Boks 9.1 Prosjektet DigSkole – et samskapingsprosjekt mellom Trøndelag sørvest-nettverket og NTNU



DigSkole er et prosjekt i ordningen for lokal kompetanseutvikling hvor målet er å utvikle læreres profesjonsfaglige digitale kompetanse i alle skolene i Trøndelag sørvest-regionen. Det er 36 skoler som deltar i prosjektet i perioden 2020–2027. Utvalget fikk en interessant presentasjon av prosjektet på sitt møte i Trondheim.

Hensikten er å fremme en undervisningspraksis som ivaretar utviklingen av elevenes digitale ferdigheter og som legger til rette for elevaktive læringsformer. Prosjektet legger til rette for at lærerne systematisk utvikler og prøver ut bruk av digital teknologi i egen undervisningspraksis. Gjennom prosjektet utvikles lokale nettressurser i en samskaping på tvers av skoler i regionen. De lokale nettressursene skal legge til rette for utprøving i egen undervisning og det hele knyttes til innføringen av LK20.

Erfaringsdeling i nettverk både lokalt på den enkelte skole og regionalt mellom skoler er en sentral del av arbeidet. Skoleeiere er involvert gjennom kompetansenettverket Trøndelag sørvest. Rektor leder arbeidet lokalt og en ressurslærer på den enkelte skole i 10–20 prosent stilling har ansvar for arbeidet i prosjektet sammen med fagansvarlige ved Institutt for lærerutdanning ved NTNU.

Ressurslærerne har en sentral rolle i fremdriften av arbeidet og de sikrer god forankring i personalet. Elevene brukes som ressurser i arbeidet med å utvikle bruk av digital teknologi i klasserommet. Kompetanseutvikling innen digital teknologi skjer også ved lærerutdanningen på NTNU. Arbeidet følges av forskning med aksjonsforskning som metode, der ansatte, elever og forskere fra NTNU er involvert. <https://www.ntnu.no/web/ilu/digskole>

Kilde: NTNU og Trøndelag sørvest oppvekst

ningene. Dette omtales gjerne som det «doble formålet».

Evalueringen finner at samarbeidet i partnerskapet oppleves som positivt både blant ansatte i universiteter og høyskoler, skoleeiere, skoleledelsen og de tillitsvalgte. Partnerskapet utgjør så langt et av de mest interessante og lovende trekkene, samtidig som det er stor variasjon i hvordan ulike universitets- og høyskoleinstitusjoner organiserer seg og møter de endringene den nye ordningen innebærer.

Det er flere forhold som skaper vanskeligheter for rollen universiteter og høyskoler skal spille i partnerskapet. Det dreier seg om både organisatorisk kompleksitet, timeførings- og ansettelses-systemer og omfattende omorganiseringsprosesser. Forskerne finner variasjoner mellom universiteter og høyskoler i hvor langt de har kommet i arbeidet. Noen har kommet lengre i å avklare formålet med ordningen og operasjonalisere kriteriene i retningslinjene, mens andre miljøer synes å

bruke mer tid på å problematisere retningslinjene (Fossestøl mfl., 2021).

Noen skoleeiere peker også på utfordringer som manglende kompetanse og interesse ved universiteter og høyskoler for det lokale nivåets utfordringer og behov. Noen uttrykker også frustrasjon over bruken av standardiserte løsninger fra noen universiteter og høyskoler. I tillegg er det en bekymring hos noen skoleeiere for at kompetanseutviklingen skal bli mindre treffsikker i tilfeller der en stor andel av midlene betales ut direkte til universitetene og høyskolene (Fossestøl og Lyng, 2022).

Evalueringen konkluderer med at partnerskapet har potensiale til å forene forsknings- og praksiskunnskap på nye måter, slik at treffsikkerheten på kompetanseutviklingstiltakene i skolene blir større, samtidig med at lærerutdanningene blir mer relevante. Dette funnet underbygges i *Spørsmål til Skole-Norge*, hvor bortimot 2 av 3 kommuner (63 prosent) opplever samarbeidet som et gjensidig og likeverdig partnerskap.

Boks 9.2 Kompetanseutvikling som både etter- og videreutdanning

Ved Senter for fysisk aktiv læring (SEFAL) ved Høgskulen på Vestlandet legges det opp til kompetanseutvikling som både er etterutdanning og videreutdanning. Kompetanseutviklingen følger skoleåret og har to spor:

Etterutdanning

Etterutdanningen er arbeidsplassbasert og det er et krav om at alle ansatte som arbeider med elever på skolen skal være med. Dette begrunnes med at det er viktig for å styrke læringsfellesskapet på skolen og skape en varig endring. Ledelsen ved skolen må ha en aktiv rolle i utviklingsarbeidet.

Videreutdanning

Denne delen er valgfri for de lærerne som ønsker å ta 15 studiepoeng i Fysisk Aktiv Læring (FAL) på masternivå. Videreutdanningen starter opp og gjennomføres parallelt med etterutdanningen, men har ulikt innhold i oppgavene.

Både etter- og videreutdanningen er lagt opp slik at det gir rom for erfaringsbasert læring. Deltakerne skal prøve ut ny kunnskap i eget arbeid og reflektere sammen i etterkant. SEFAL fasiliteter disse prosessene på skolene som deltar.

Kilde: SEFAL etter- og videreutdanning – Høgskulen på Vestlandet (hvl.no)

9.2.2 Regional ordning for barnehage

Regional ordning for barnehage (ofte omtalt som «rekom») ble innført i 2018 etter mønster av desentralisert ordning for skole. Regional ordning skal bidra til at barnehagene videreutvikler sin pedagogiske praksis gjennom barnehagebasert kompetanseutvikling, og det er også et mål at barnehager og barnehagelærerutdanningene skal samarbeide tettere og lære av hverandre.

Føringene i ordningen var, som for skole, åpne for at lokalt nivå skulle kunne bygge på og videreutvikle eksisterende nettverk og velfungerende samarbeidsstrukturer. Derfor viser evalueringen naturlig nok også variasjon i måten arbeidet er organisert på. I alle fylker er det etablert understrukturer til det regionale samarbeidsforumet, som statsforvalteren har ansvar for å tilrettelegge og være pådriver for. Den vanligste modellen er at geografisk tiliggende grupper av kommuner utgjør et kompetansenettverk. I tidligere Hordaland fylke erstattet regional ordning et velfungerende GLØD-nettverk som hadde eksistert fra 2012–2018, mens Oslo og Viken i en periode etablerte geografisk uavhengige arbeidsgrupper basert på faglige temaer fra rammeplanen for barnehage. Disse hadde som oppgave å sortere og samordne innmeldte kompetansebehov fra barnehageeiere og nettverk (Sivertsen mfl., 2021). Gruppene ble senere lagt ned da retningslinjene ble innført.

Evalueringen har følgende hovedfunn:

- Det er varierende metoder for å kartlegge og analysere kompetansebehov. Både *Ståstedsanalysen*, egne kartleggingsverktøy og allerede etablert kartleggingspraksis i samarbeid med universiteter og høyskoler blir benyttet.
- Det er ulik praksis for å prioritere tiltak og midler i ordningen. I noen fylker rettes kompetansemidlene mot barnehagene med størst behov, mens andre fylker er tydelige på at ordningen retter seg mot alle barnehager. Noen problemstillinger knyttet til dette er at det er liten tradisjon for forskjellsbehandling mellom barnehager, at det er en fare for å stigmatisere og demotivere barnehager ved å definere dem som svake, og at det ikke finnes gode og omforrente verktøy i sektoren for å identifisere barnehager som trenger mest støtte.
- Det er ulike modeller for representasjon av private barnehageeiere. Private barnehager blir enten representert via PBL, av en privat eier utenfor PBL, eller gjennom barnehagemyndigheten og interkommunale samarbeidsstrukturer.
- Samarbeidet med universiteter og høyskoler oppleves som det mest nyskapende i regional ordning, og også det som er mest krevende å få til. Kvaliteten på samarbeidet avhenger i stor grad av hvor godt dette samarbeidet fungerte tidligere. Evalueringen omtaler følgende utfordringer:
 - å sikre at det som skjer i barnehagene blir barnehagebasert

- å få til at universitetene og høyskolene frigjør seg fra gamle samhandlingsmodeller med roller som «bestiller og utfører»
- å gjøre barnehagebasert utvikling mer forskningsbasert
- å bringe universiteter, høyskoler og barnehagelærerutdanningen nærmere barnehagen

Universitetene og høyskolene må jobbe internt ved egen institusjon med å forankre regional ordning både hos ledelsen og faglig ansatte. En utfordring er at ordningen kan støte mot «tellekantsystemet» i sektoren, der vitenskapelige ansatte skal oppfylle krav om forskning og vitenskapelig publisering og i mindre grad måles på undervisning og deltakelse i kompetanseutviklingsprosjekter.

Evalueringen viser også en del motstand fordi arbeidsprosesser og samarbeid oppleves som for byråkratiske. Flere er også bekymret for at små, enkeltstående barnehager skal bli stående alene, uten ressurser til å «hekte seg på» ordningen.

Dette er en utfordring flere har spilt inn til utvalgets arbeid. Statsforvalteren i Oslo og Viken (SFOV) har i sitt område ansvar for om lag 2 000 barnehager, og jobber målrettet for å stimulere til at de kan delta i arbeidet. Det er særlig utfordrende å nå de små, enkeltstående barnehagene. SFOV har satt i gang prosjektet *Familiebarnehager og små enkeltstående barnehager* i samarbeid med Universitetet i Sørøst-Norge, OsloMet og Høyskolen i Østfold. En kartlegging av kompetansebehov har blitt gjennomført i prosjektet, og det ble blant annet anbefalt at små barnehager får støtte til å utvikle nettverk med andre barnehager, og at det også gjennomføres fysiske møter, gjerne som møter i nettverk der flere barnehager deltar (Gulbrandsen og Os, 2022).

9.2.3 Desentralisert ordning for yrkesfag

Den desentraliserte ordningen for yrkesfag (ofte omtalt som «dekomp y») er under evaluering, og Utdanningsdirektoratet har i brev til Kunnskapsdepartementet oppsummert rapportering fra fylkeskommunene fra 2021 med følgende hovedfunn:

- Alle fylkeskommuner har bidratt med egne midler i ordningen. Størrelsen på egenfinansieringen varierer fra fylkeskommune til fylkeskommune.
- Instruktører og faglige ledere som gir opplæring i bedrift, er den største målgruppen som har deltatt i kompetansetiltak, etterfulgt av yrkesfaglærere. Prøvenemndsmedlemmer har

i mindre grad deltatt i kompetansetiltak i 2021. Andre grupper som har deltatt i kompetansetiltak i 2021, er avdelingsledere, ledere i bedrift, ansatte i opplæringskontorer og andre ansatte i skolen.

- Det er planlagt og gjennomført kompetansetiltak innenfor alle de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Fagspesifikke tiltak, hospitering, nye læreplaner og prøvenemndsopplæring er gjennomgående prioriterte temaer i nesten alle fylkeskommuner.
- Videre viser rapporteringen at 9 av 11 fylkeskommuner har brukt tildelte midler i 2021 til hospiteringsopplegg. Størrelsen på benyttede midler varierer fra fylkeskommune til fylkeskommune. Det er totalt 323 yrkesfaglærere og instruktører som har gjennomført hospitering. Antallet varierer fra 1 til 78 deltakere per fylkeskommune.
- Det er en utfordring å se tilskuddsordningen for yrkesfag i sammenheng med tilskuddsordningen for barnehage og grunnopplæring fordi det er ulike føringer i disse ordningene. Det rapporteres om at i tilskuddsordningen for barnehage og grunnopplæringen må kompetansetiltakene og midler til videregående skoler «konkurrere» med behov og tiltak i grunnskolen i fylket.
- Det er en særlig utfordring for fylkeskommuner som har kombinerte skoler med både yrkesfag og studiespesialiserende fag, at de må forholde seg til to tilskuddsordninger og to samarbeidsforumer (Utdanningsdirektoratet, 2022).

9.2.4 Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis

NTNU Samfunnsforskning har i samarbeid med NIFU og Nordlandsforskning evaluert *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis*. Første delrapport ble publisert i september 2022 og har følgende hovedfunn:

- Statsforvalterne har knyttet organiseringen av Kompetanseløftet til de etablerte tilskuddsordningene for barnehage og skole.
- Samarbeidsforumene er svært store siden de skal ha representanter fra både barnehage, skole, Statped, PP-tjenesten og regional universitet eller høyskole. Forumene er derfor mindre egnet til å vurdere søknadene om midler, og i flere fylker er det derfor etablert arbeidsutvalg eller grupper som innstiller til vedtak i samarbeidsforum.

- Mange er opptatt av rettferdig geografisk fordeling av midlene, og tilskuddsmidlene deles ofte ut forholdsmessig (pro rata) på grunnlag av størrelse og elevtall. Rapporten påpeker at denne måten å fordele midlene på kan gjøre det vanskeligere for samarbeidsforum å prioritere områder eller tema de anser som viktige.
- Kompetanseløftet er i en tidlig fase og det har hittil vært jobbet mest med å få på plass organiseringen i form av strukturer, rutiner, informasjonsflyt, partnerskap og klar ansvarsfordeling. Så langt har arbeidet med Kompetanseløftet derfor i liten grad involvert laget rundt barna og elevene. Oppfølgingen er derfor også i stor grad knyttet til rapporteringer om bruk av midler.
- Samarbeidet og partnerskap med universiteter og høyskoler er ofte ikke avklart i kartleggingsfasen, og behovskartleggingen styres mot hvilken kompetanse den regionale utdanningsinstitusjonen har og ikke hva som er de lokale behovene.
- Statped bidrar som sparringspartner og i analysefasen i samarbeidsforum, men rollen Statped har oppleves som noe uklar.
- Det ligger en spenning i at tiltakene i Kompetanseløftet på den ene siden skal springe ut av kartleggingene av lokale kompetansebehov, og at det på den andre siden foreligger objektive kompetansebehov som må oppfylles når kommunene skal overta oppgaver som Statped i dag utfører.
- Rapporten påpeker at det kan oppleves komplisert at de tre tilskuddsordningene skal sees i sammenheng, samtidig som de har adskilt finansiering og dermed må rapporteres separat (Wendelborg mfl., 2022).
- En egen ettårig forfase ble innført, slik at den totale innsatsperioden har blitt forlenget til tre år. I denne nye forfasen skal kommunene, med hjelp fra både eksterne veiledere og statsforvalterne, analysere egne data og danne seg et utfordringsbilde. I tillegg skal de planlegge tiltak, finne kompetansemiljø og forankre utviklingsarbeidet som skal gjennomføres i den påfølgende toårige gjennomføringsfasen.
- Statsforvalternes rolle ble utvidet og gjort tydeligere. I tillegg til å inngå i «trekantsamarbeidet» med kommuner og veiledere i forfasen har statsforvalterne fått ansvar for å behandle kommunenes søknader om tiltak for gjennomføringsfasen og for å fordele tiltaksmidlene. For uttrekket av kommuner i 2020 ble statsforvalterne oppfordret av Utdanningsdirektoratet til å rekruttere lokale veiledere i forfasen, fortrinnsvis fra universitetene og høyskolene. En motivasjon for dette var å styrke oppbyggingen av lokale strukturer, relasjoner, kompetanser og samarbeid mellom universiteter og høyskoler og skolesektoren ved at de samme miljøene ved universitetene og høyskolene involveres i både den desentraliserte ordningen og oppfølgingsordningen. I tillegg skal det bidra til at veiledningen blir forskningsbasert, og at veilederne er oppdaterte på de nye læreplanene.

Evalueringen av oppfølgingsordningen har omfattet disse siste endringene som er gjort innenfor ordningen, men det er ikke gjort en mer overordnet evaluering av hvorvidt oppfølgingsordningen fungerer etter intensjonen.

Funn fra evalueringen viser at disse endringene har bidratt til at identifiseringen av kommunene med behov for oppfølging har blitt mer treffsikker. I tillegg har innføringen av en forfase bedret forankringen i kommunene. Evalueringen anbefaler at analysearbeidet i forfasen kobles tettere på det ordinære kvalitetsarbeidet som skoleeierne har ansvar for å gjøre. Det vil få veiledningen nærmere ordningens hovedmål om å styrke skoleeierens kompetanse og kapasitet til å drive kvalitetsutvikling.

Evalueringen viser også at de fleste kommunene gir uttrykk for at de er fornøyde med at statsforvalteren har fått en mer aktiv rolle, og ser oppfølgingsordningen mer i sammenheng med andre tiltak. Noen kommuner og veiledere uttrykker ønske om at statsforvalteren skal ta en enda mer aktiv rolle i samarbeidet gjennom hele forfasen.

9.2.5 Oppfølgingsordningen

Basert på evalueringer og råd fra blant annet OECD ble det i 2020 gjort tre endringer i oppfølgingsordningen:

- Uttreksmodellen ble videreutviklet slik at nå 30 kommuner blir identifisert på bakgrunn av kommunenes gjennomsnittsskår på indikatorsettet (gjennomsnittsuttrekket). I tillegg blir inntil 10 kommuner trukket ut for å fange opp utfordringer i kommuner med store interne kvalitetsforskjeller (spredningsuttrekket). Disse 10 kommunene identifiseres på bakgrunn av spredning i resultater mellom skolene i kommunen, kombinert med statsforvalternes vurdering.

9.3 Støtteressurser og kompetansepakker

Ved innføringen av den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling ble det slått fast at det ikke skulle etableres nye separate nasjonale sat-singer i tillegg, og at kompetanseutvikling skulle ivaretas i de strukturene og nettverkene som var etablert lokalt. Da det nyeste læreplanverket LK20 skulle tas i bruk, fulgte det derfor ikke med en egen kompetansesatsing, slik som ved imple-menteringen av LK06. Nasjonale utdannings-myndigheter utviklet i stedet en rekke støtte- og veiledningsressurser i form av læreplanvisning, planleggingsverktøy, støttmateriell til overordnet del og flere kompetansepakker med faglige temaer, for å støtte opp under arbeidet med LK20 i de lokale samarbeidsstrukturene.

Det var allerede utarbeidet flere ressurser for ulike fagområder, og disse var tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets nettsider. Produksjon og bruk av kompetansepakker som støtte og veiled-ningsressurs har økt betydelig de siste 15 årene, og med innføringen av LK20 finnes det i dag 40 ulike kompetansepakker innenfor ulike fag og fagområ-der på Utdanningsdirektoratets kompetanseportal.

Kompetansepakkene skal gi faglig påfyll og støtte til å utvikle kompetanse og praksis i barne-hager, skoler, SFO, PP-tjenesten, lærebedrifter og prøvenemnder. Kompetansepakkene er utviklet i samarbeid med universiteter og høyskoler og er gratis tilgjengelig for alle. De består av flere moduler med ulike temaer og er laget for å jobbe med i fellesskap og over tid. De kan enten brukes i hele kollegiet eller i mindre grupper, for eksem-pel i team eller på trinn.

Det er blant annet utviklet kompetansepakker i

- støtte til arbeid med læreplaner
- innføring av nye læreplaner for lærebedrifter og prøvenemnder
- støtte til arbeid med regelverk
- inkluderende barnehage- og skolemiljø
- digitale ferdigheter, profesjonsfaglig digital kompetanse og programmering
- matematikk

Spenningen mellom statlig styring, lokal handle-frihet og lærernes profesjonelle skjønn blir tydelig i arbeidet med å utvikle ulike støtteressurser og kompetansepakker. Lærere, ledere og organisa-sjoner i utdanningssektoren har i flere sammen-henger etterspurt større grad av veiledning og støtte til innføringen av nye læreplaner og refor-mer. Evalueringer av LK06 viste at ansatte i barne-hager og skoler i stor grad satte pris på støtte- og

veiledningsressursene, og at ressursene over tid har vært en del av mange barnehager og skolars strategi for implementering av rammeplan og læreplanverk.

Samtidig viser evalueringer at utstrakt bruk av veiledningsmateriell kan forstås som at nasjonale myndigheter griper direkte inn i barnehagens og skolenes handlingsrom. Veiledningen er et eksempel på «myk styring» (Mausethagen og Mølstad, 2015). I evalueringen av LK06 ble det pekt på at veiledningsressursene kunne føre til en innskrenking av det lokale handlingsrommet og eierskapet (Aasen mfl., 2012). Den samme kritik-ken gjentas i evalueringen av LK20 (Ottesen mfl., 2021). Ressursene kan bli en løsning på lite til-gjengelig tid til aktivt arbeid med å tolke og iverk-sette rammeplanen og læreplanverket og kan der-for utgjøre en «trussel mot det handlingsrommet som omtales som en bærebjelke i reformarbeid».

Etter hvert har også universiteter og høysko-ler utviklet veiledningsressurser og kompetanse-pakker som en del av sitt eget etterutdanningstil-bud. Evalueringen av LK20 peker på at strategi-arbeidet til skoler og eiere kan bli overlatt til det eksterne fagmiljøet, noe som blir særlig aktuali-sert der eiere kjøper en ferdig «pakke» fra et uni-versitet eller en høyskole der mye av innholdet og prosessen er fastlagt på forhånd. Dette kan gi mot-stand på skolene fordi det ikke helt passer med det opplevde behovet (Ottesen mfl., 2021).

Den siste evalueringsrapporten av LK20 tar opp dette temaet i sin analyse av kompetansepak-ken *Innføring av nytt læreplanverk*. Evalueringen peker på at en utfordring for kompetansepakken som pedagogisk prosjekt er å respektere deltaker-nes profesjonelle skjønn og handlingsfrihet, samti-dig som det etableres støttestrukturer som nød-vendigvis vil inneholde prioriteringer, anbefalin-ger og føringer (Karseth mfl., 2022).

I kompetansepakken understrekes det tydelig at det ikke gis oppskrifter eller fasit for hvordan kompetanseutviklingen skal foregå, men at reflek-sjon, utprøving i praksis, lokalt eierskap og leder-skap er vesentlig. Kompetansepakken inneholder en egen lederstøtte med utfyllende informasjon og råd og veiledning til organisering og gjennomfø-ring av arbeidet med de enkelte modulene. For-skerne peker på at kompetansepakken bidrar til å flytte læreplanverket tettere på skolens praksiser, og at den dermed kan fungere som en overgang fra læreplanteksten som forskrift til konkrete undervisningspraksiser. Analysene undersøker dette nærmere, og forskerne er spesielt opptatt av i hvilken grad kompetansepakken åpner for refleksjon og fortolkning, eller om den heller luk-

ker fortolkningsrommet gjennom instruksjoner og definisjoner (Karseth mfl., 2022).

Høyskolen i Innlandet (HINN) har utarbeidet kompetansepakken på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, og flere forskere fra andre universiteter og høyskoler har bidratt. Ressursene består av videoer, podcaster, tekster og modeller med perspektiver på det nye læreplanverket. Overordnet finner evalueringen at ressursene kan gi nyttig kunnskap når skolene arbeider med å bygge læreplankompetanse og utvikle profesjonsfelleskapet, og at ressursene har en klar og tydelig kobling til læreplanverket. Innholdet er konsentrert rundt sentrale begreper i fagfornyelsen, og alle modulene gir bidrag for å synliggjøre sammenhengen i læreplanverket (Karseth mfl., 2022).

Av kritiske punkter trekker forskerne blant annet frem at ressursene er konsensuspreget og mangler profesjonsetiske perspektiver, det vil si at ressursene mangler støtte til å håndtere spenninger, dilemmaer og uenighet i kollegiet i arbeidet med å fortolke og innføre nytt læreplanverk. Ressursene kan oppfattes som mer styrende enn det som er intensjonen. I evalueringen pekes det også på at de digitale støtteressursene skiller seg fra veiledninger slik vi kjenner dem fra tidligere, ved at de gir en bestemt tolkning og har som hensikt å styre brukernes handlinger i bestemte retninger. Ressursene inviterer i liten grad til bruk av forskningslitteratur, og systematiseringen i modulene med vekt på ledelse og tidsbruk kan gi inntrykk av en standardisert tilnærming til læreplanarbeidet som skal passe like godt for alle, der lokale forhold og profesjonelle vurderinger blir av mindre betydning (Karseth mfl., 2022). En overordnet bekymring forskerne trekker frem, er altså at støtteressursene i seg selv i liten grad oppfordrer til kunnskapsarbeid og kunnskapsutvikling.

I tillegg trekker forskerne frem en annen type prinsipiell vurdering knyttet til at Utdanningsdirektoratet utlyser anbud og inngår samarbeid med ett universitet eller én høyskole, som får oppdraget med å utvikle ressursene i tett samarbeid med direktoratet og fagpersoner fra andre miljøer: Den samme institusjonen har, i likhet med andre universiteter og høyskoler, utarbeidet egne kompetansepakker som skoler kan kjøpe for å støtte arbeidet med læreplanverket innenfor den lokale ordningen for kompetanseutviklingen. Utdanningsdirektoratet er altså en statlig aktør som publiserer gratis veiledningsressurser i et marked av andre (statlige) aktører som tar betaling for konkurrerende ressurser.

9.4 Kompetansesituasjonen for samisk språk og kultur

Det samiske språket og den samiske kulturen er i en sårbar situasjon med mange utfordringer, også når det gjelder kompetanseutvikling. Alle de samiske språkene er på Unescos liste over utrydningstruede språk. Antallet elever som har undervisning i og på samisk, er lavt, og det er utfordrende å få lærere som har godkjent kompetanse og utdanning i barnehage og skole i hele landet (Angell mfl., 2022).

Utvalget har mottatt innspill både fra prosjektleder for Samisk i Osloskolen og leder for Samisk foreldrenettverk i Oslo og omegn om kompetansesituasjonen og om behovet for å samle fagressursene for samisk språk og kultur. Dagens ordninger for lokal kompetanseutvikling fungerer ikke godt nok for samisk, og det er behov for endringer.

Forvaltningsområdet for samiske språk omfatter i dag tolv kommuner i Troms og Finnmark, Nordland og Trøndelag. Kommunene i forvaltningsområdet har ansvar for at tilbudet til samiske barn i barnehagene skal bygge på samisk språk og kultur. I andre kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur (barnehageloven §10-3).

Rammeplanen for barnehagen forutsetter at barnehagelærerne og de andre ansatte har god kompetanse på hva det innebærer å sikre og utvikle språk og kultur. Rammeplanen legger blant annet til grunn at personalet skal «bidra til at språklig mangfold blir en berikelse for hele barnegruppen, støtte flerspråklige barn i å bruke sitt morsmål og samtidig aktivt fremme og utvikle barnas norsk-/samiskspråklige kompetanse». Det er behov for kompetanse på dette – særlig i barnehager utenfor forvaltningsområdet – og det er også uklart for mange hva samiske perspektiver og samisk kultur innebærer.

I skolen er læreplanene for fag styrende for hvilket samisk innhold det skal gis opplæring i. Dette er noe forskjellig ut fra om skolene er i en kommune i forvaltningsområdet eller ikke. Skolene i forvaltningskommunene følger de samiske læreplanene, mens kommunene utenfor forvaltningsområdet følger de norske læreplanene, bortsett fra i samiske fag. Det er behov for bedre kompetanse på hva det samiske innholdet i læreplanene innebærer både i kommuner innenfor og utenfor forvaltningsområdet. Erfaringsmessig blir disse temaene sjelden prioritert i lokal kompetanseutvikling.

Utviklingsarbeidet blir særlig utfordrende fordi de samiske kompetansemiljøene er små, og fordi de tolv kommunene i det samiske forvaltningsområdet er fordelt mellom ulike fylker. Det er behov for å samle fagmiljøene og danne faglige nettverk på tvers av fylkene, og det er også behov for å involvere Samisk høyskole i all kompetanseutvikling i samiske språk og kultur og ikke bare i kompetanseregionene i Finnmarksregionen, slik tilfellet ofte er i dag. Det er også behov for at Nasjonalt senter for samisk i opplæringa blir inkludert som en nasjonal partner og ikke bare som en regional partner.

Det er videre et behov for å se barnehage og skole i sammenheng for å styrke det samiske fagmiljøet og å legge bedre til rette for samhandling på tvers av arbeidssteder.

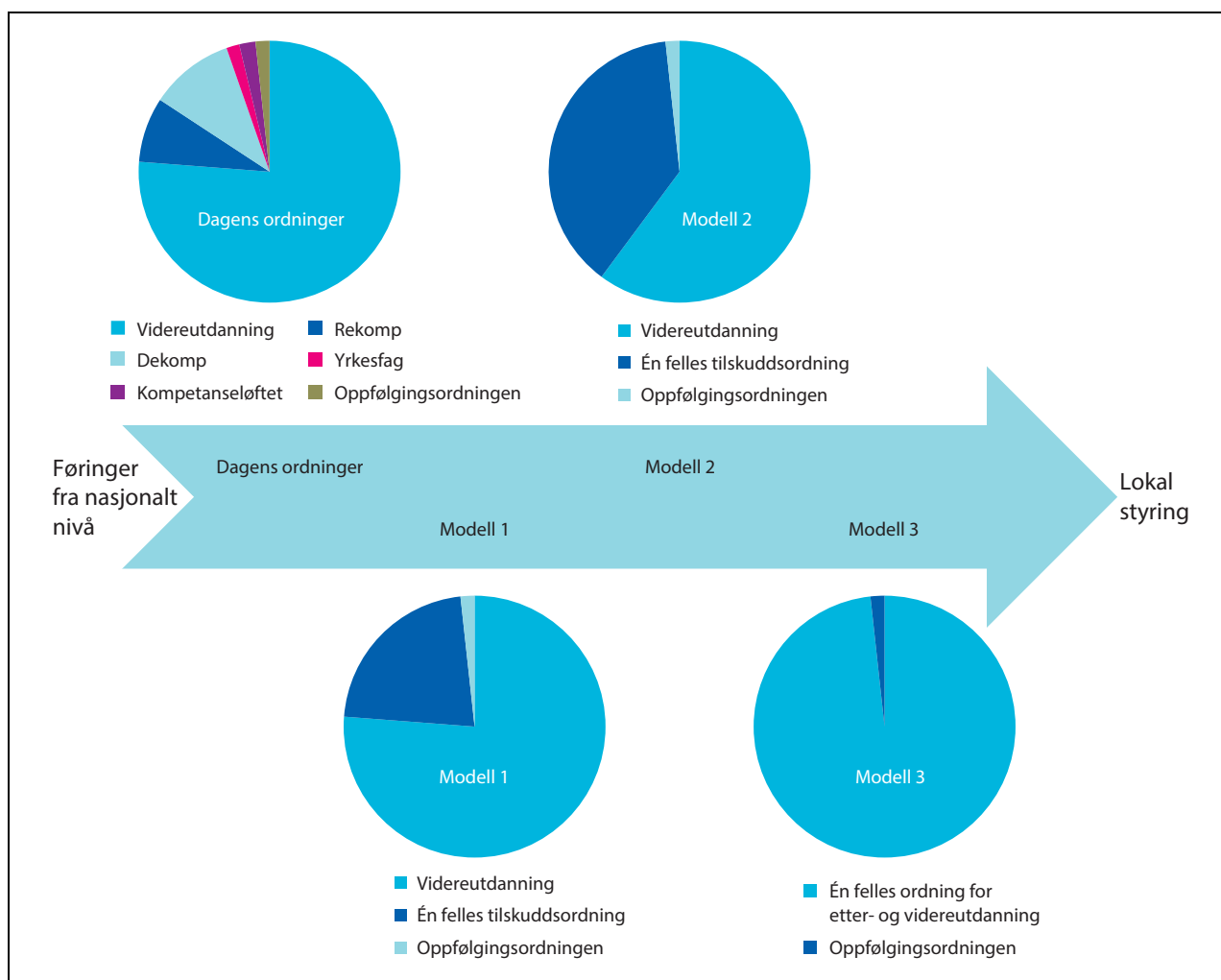
For lærere som har sitt arbeidssted andre steder enn i de nordligste fylkene, er det lang reisevei og mye fravær i forbindelse med samlinger. For å gjøre det lettere bør det utvikles fleksible modeller med nettbaserte opplegg, eventuelt kombinert med fysiske eller digitale samlinger.

Det bør også legges til rette for nettverk av lærere som ønsker å møtes fysisk, for eksempel i bykommunene med et stort antall barn og elever som har opplæring i eller på samisk.

9.5 Alternative modeller for etter- og videreutdanning

Utvalget har som en overordnet retning i arbeidet sitt utarbeidet og vurdert flere alternative modeller til dagens ordninger. Modellene handler i stor grad om å finne den riktige balansen mellom statlig styring og lokale behov og om å få til en bedre helhetlig planlegging av etter- og videreutdanning som er godt forankret, og som treffer behovene på lokalt nivå.

I kapittel 9 og 10 gjennomgår utvalget dagens nasjonale ordninger for etter- og videreutdanning, og gir sine vurderinger og forslag til tiltak og endringer. Mange av forslagene kan gjennomføres uavhengig av hverandre, og mange av forslagene er tett knyttet til hvordan dagens ordninger



Figur 9.3 Grader av sentral styring og lokal handlefrihet

er utformet og fungerer i praksis. Utvalget har vært opptatt av å vurdere forslagene i sammenheng og mener helheten i et fremtidig system best vil ivaretas ved å gjennomføre alle forslagene som en helhet.

Alle modellene tar utgangspunkt i dagens ordninger og budsjettrammer og legger vekt på å bygge videre på det som fungerer godt, og videreutvikle sider ved ordningene som er utfordrende.

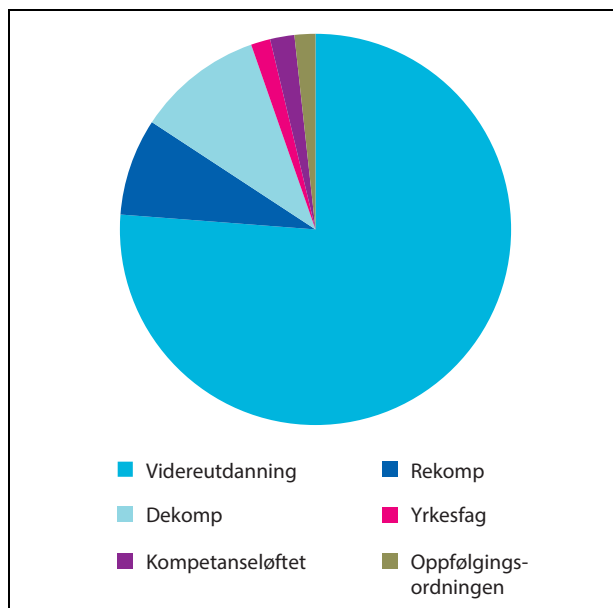
Modellene ligger på en skala med ulike grader av sentral styring av hvordan midlene til etter- og videreutdanning skal prioriteres. Jo lenger til høyre på skalaen modellen ligger, desto større er graden av lokal handlefrihet og tydeliggjøringen av det lokale ansvaret for god kompetanseplanlegging.

Fra at nasjonale myndigheter tidligere i stor grad har bestemt faglig innhold i kompetansesatsingene, er ordningen fra 2017 lagt opp til at det lokale nivået skal analysere sitt behov for faglig utvikling og planlegge langsiktig kompetanseutvikling, i tråd med lovkravet om lokalt ansvar for kvalitetsutvikling. Nasjonale myndigheter styrer nå mer overordnet og legger i retningslinjene heller føringer for hvilke prosessuelle elementer som skal ligge i ordningene, blant annet om deltakelse i partnerskap og samarbeidsforumer. Myndighetene legger også budsjettmessige føringer for hvor mye midler som kan tildeles til ulike sektorer, og dette er knyttet til de ulike strategiene og tilskuddsordningene.

Selv om intensjonen har vært å gi større lokal handlefrihet og la lokalt nivå definere egne kompetansebehov, eksisterer det fortsatt mange ulike ordninger, og mange av dem er rettet mot de samme målgruppene. De forskjellige ordningene har dessuten egne søknads- og rapporteringskrav.

Funn i evalueringer og innspill som utvalget har fått i løpet av arbeid sitt, viser at ordningene i dag fremstår som komplekse, i noen grad overlappende og med stor grad av ressursbruk knyttet til behovsmeldinger, søknadsbehandling og rapportering. Mange aktører er involvert i ulike nettverk og samarbeidsforumer. Mange barnehage- og skoleeiere bruker ressurser på å søke og rapportere på flere ordninger for samme målgruppe, særlig ved planlegging av kompetansetiltak for hele oppvekstfeltet og for videregående skoler som har både studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer.

Figur 9.4 over viser forholdet mellom de ulike ordningene for lokal kompetanseutvikling og videreutdanning målt i størrelsen på midlene i dagens samlede budsjettramme. De tre ordningene for lokal kompetanseutvikling rettet mot barnehage-



Figur 9.4 Dagens ordninger

og skoleeier har i dag felles retningslinjer, men er tre ulike tilskuddsordninger over statsbudsjettet:

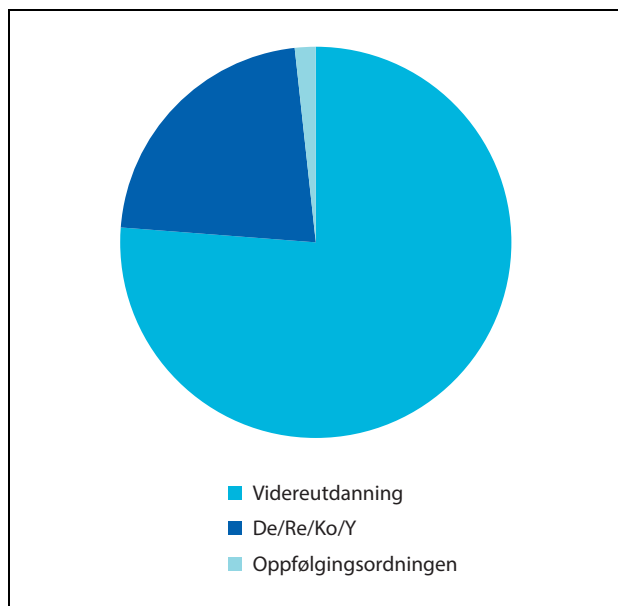
- regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen
- desentralisert ordning for lokal kompetanseutvikling i skolen
- Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis

I tillegg har ordningen for fag- og yrkesopplæring egne retningslinjer. Det er altså tre ordninger rettet mot videregående opplæring, siden både Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis og desentralisert ordning i skole også retter seg både mot kommunene og fylkeskommunene.

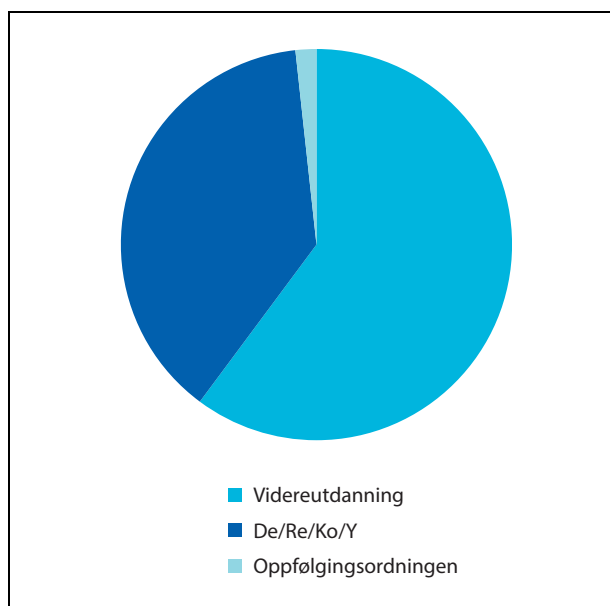
9.5.1 Modell 1: slå sammen lokale ordninger

Modell 1 innebærer en betydelig forenkling sammenlignet med dagens ordninger ved at alle de lokale ordningene slås sammen til én felles tilskuddsordning. Tre av ordningene har i dag felles retningslinjer, men er separate tilskuddsordninger med egne prosesser for søknader, behovsmeldinger og rapporteringer. En klar fordel med en sammenslåing og samordning av ordningene vil være å redusere ressursbruken knyttet til disse prosessene.

En sammenslåing av ordningene gir større fleksibilitet til å benytte midlene der det lokale behovet er størst. Kommunene kan for eksempel velge å benytte mer midler til barnehagene enn i



Figur 9.5 Modell 1



Figur 9.6 Modell 2

dag. En sammenslåing vil også gi større fleksibilitet til å planlegge felles kompetansetiltak på tvers av barnehage og skole og for videregående skoler som har både studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer.

En sammenslåing av ordningene vil stille større krav til gode lokale prosesser for kompetansekartlegging- og planlegging.

Flere innspill utvalget har fått tyder på at en forenkling og sammenslåing vil være positivt, men at det samtidig er knyttet noen forbehold til å fjerne øremerkingen av midler. For eksempel finnes det bekymring knyttet til om barnehagens behov vil bli nedprioritert i til fordel for behovene i skole på lokalt nivå.

Oppfølgingsordningen beholdes foreløpig som en egen ordning i modellen, jf. utvalgets forslag om å gjennomføre en evaluering av oppfølgingsordningen.

9.5.2 Modell 2: omfordele ressurser fra videreutdanning til etterutdanning

Modell 2 bygger på modell 1, men legger i tillegg opp til en omfordeling av midler fra videreutdanning til etterutdanning innenfor dagens samlede budsjetttramme. Budsjettallene og utvalgets modeller illustrerer tydelig at det bevilges betydelig mer midler fra staten til videreutdanning enn til etterutdanning.

Som vist i kapittel 5, er forskningen tydelig på at kollektiv kompetanseutvikling som er nært knyttet til egen praksis gir best effekt og oppleves

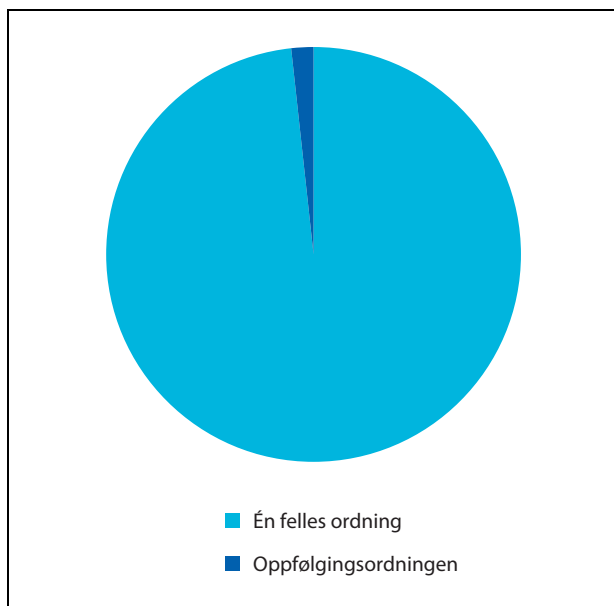
som nyttig av deltakerne. Mer midler til etterutdanning gir også mulighet for at flere lærere og tilsatte kan delta i etterutdanning i profesjonelle fellesskap sammen med kollegaer. En gradvis omfordeling av midler fra videreutdanning til etterutdanning innenfor dagens budsjetttramme vil derfor være i tråd med utvalgets kunnskapsgrunnlag, og vil gi en bedre balanse i den statlige støtten til etter- og videreutdanning.

9.5.3 Modell 3: én felles ordning for etter- og videreutdanning

I modell 3 slås alle midlene sammen til én felles tilskuddsordning for etter- og videreutdanning. Modellen tydeliggjør at det er lokale behov som styrer hvor mye av midlene som brukes til henholdsvis etter- og videreutdanning. En slik modell vil gi stor lokal handlefrihet og støtte tydelig opp under det lokale ansvaret for å planlegge etter- og videreutdanning i sammenheng, men vil stille høye krav til kompetanseplanlegging, medbestemmelse og godt partssamarbeid lokalt og god rapportering på samlet måloppnåelse.

9.6 Utvalgets vurderinger

Utvalgets samlede inntrykk gjennom funn fra evalueringer og innspill utvalget har fått underveis i arbeidet, er at intensjonene som ligger til grunn for ordningene for lokal kompetanseutvikling som har blitt etablert de siste årene oppleves som posi-



Figur 9.7 Modell 3

tive og lovende av de som jobber med dem. Særlig arbeidet i partnerskap mellom barnehager, skoler og universiteter og høyskoler oppleves som positivt og med stort potensial for å bedre kvaliteten i barnehage- og skoleutvikling og i lærerutdanningene. Lokale kompetansenettverk har stor betydning for hvor godt ordningene er etablert og hvor godt de fungerer mange steder. Intensjonene som ligger til grunn for hvordan ordningene er utformet, oppleves som gode og riktige, og støttes av de aller fleste utvalget har møtt og diskutert med gjennom arbeidet med utredningen, og støttes også i evalueringene som utvalget har fått presentert.

Utvalgets egen vurdering er også at hovedinnretningen i de lokale ordningene for kompetanseutvikling bør videreføres og videreutvikles. Utvalget vil bygge videre på det som fungerer godt, og vil foreslå endringer og justeringer for å ytterligere utvikle og forbedre ordningene og de ulike samarbeidsarenaene.

En felles tilskuddsordning for barnehage- og skoleutvikling

Utvalget ser et tydelig behov for å slå sammen dagens ordninger, og foreslår å samle de fire lokale ordningene i én felles tilskuddsordning som beskrevet i modell 1. Målet er at barnehage- og skoleeiere skal få bedre mulighet til å ivareta lokale kompetansebehov og kunne planlegge kompetanseutvikling i bedre sammenheng enn i

dag. Det blir enklere å kunne planlegge og benytte midlene til felles kompetansetiltak for barnehage, SFO og skole, for lærere, ledere, fagarbeidere og ansatte i andre profesjoner i barnehage og skole og for videregående skoler med både studieforbereende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer.

Forslaget vil medføre mindre ressursbruk for barnehage- og skoleeier knyttet til behovsmeldinger, søknader og rapportering til flere parallelle ordninger og bedre mulighet for å rapportere overordnet på samlet måloppnåelse.

På lengre sikt mener utvalget at modell 2 bør vurderes, med en gradvis omfordeling av midler fra videreutdanning til etterutdanning. Før modell 2 vurderes er det imidlertid nødvendig å få erfaringer med videreutvikling av videreutdanningene og innføringen av nye karriereveier, som utvalget omhandler nærmere i kapittel 10 og 12. På lengre sikt mener også utvalget at en differensiering av modellene bør kunne vurderes, der for eksempel fylkeskommuner og kommuner med god kapasitet og kompetanse kan få større handlefrihet.

Det er nødvendig å videreutvikle og styrke nettverk og partnerskap mellom barnehage- og skoleeiere og universiteter og høyskoler i alle de tre skisserte modellene.

Utvalget er opptatt av at kompetansenettverkene bør få en tydeligere rolle i ordningen, selv om nettverkene ikke er en formell struktur i styringssystemet i utdanningssektoren. Utvalget foreslår også at mer midler i ordningen kan benyttes til koordinatorfunksjon i nettverkene. Dette er kompliserte strukturer og prosesser med mange involverte aktører, og det er nødvendig å ha ressurser i systemet som har ansvar for oversikt og koordinering og for å drive arbeidet fremover. Disse forslagene tydeliggjøres videre i utvalgets vurderinger.

Utvalget har fått flere innspill i løpet av arbeidet om at det er særlig krevende for små, enkeltstående barnehager å delta i ordningen, og at dette fortsatt vil være en utfordring ved en sammenslåing av ordningene. Dette er også et punkt i evalueringen. Utvalget mener en løsning for å bidra til at små, enkeltstående barnehager kan delta i ordningen, innebærer både å etablere nettverk mellom dem, og benytte deler av midlene til en koordinatorstilling for å drive arbeidet mellom nettverk av flere små, enkeltstående barnehager. Kommuner med mange små, enkeltstående barnehager må særlig se til at disse blir inkludert i planleggingen av kompetansebehov.

Behov for mer langsiktig planlegging

Ett av utvalgets prinsipper er at kompetanseutvikling skal være langsiktig og forutsigbart.

Funn fra evalueringer og innspill utvalget har fått, viser tydelig at en hovedutfordring i ordningene for lokal kompetanseutvikling er å få til forutsigbarhet og langsiktighet i planleggingen, både for universiteter og høyskoler og barnehage- og skoleeiere.

Flere parallelle og overlappende ordninger i tillegg til ettårige bevilgninger over statsbudsjettet gjør det utfordrende å planlegge over lengre tid. I tillegg kompliseres dette ved at utdanningssektoren planlegger for skole- og studieår, mens statsbudsjettet følger kalenderår. Det bør vurderes om en felles tilskuddsordning kan gi bedre muligheter for å planlegge over flere år, for eksempel treårige kompetanseplaner.

For å forsøke å imøtekomme behovet for langsiktig planlegging har Statsforvalteren i Oslo og Viken (SFOV) innført muligheten for at barnehage- og skoleeiere og partnerskap i fylket kan utarbeide treårige kompetanseplaner og -tiltak for å oppnå mer langsiktighet og forutsigbarhet i ordningene. Det kan gis tilsagn om midler til utviklingstiltak for tre år av gangen, med forbehold om Stortingets behandling av årlige budsjetter, i tråd med bevilgningsreglementet. I tillegg til å gi eiere og partnerskap mer langsiktighet i planleggingen gir det også smidigere prosesser fordi årlige justeringer bygger på allerede planlagte tiltak, og fordi det ikke er behov for å planlegge alle tiltak på nytt hvert budsjettår.

Utvalget mener denne modellen for treårige kompetanseplaner og tilsagn av midler for tre år av gangen bør innføres i tilskuddsordningen for barnehage- og skoleutvikling.

Ordningene for etterutdanning og videreutdanning er i dag nærmest helt adskilte når det gjelder planlegging og forvaltning, og de har ulike søknadssystemer og -prosesser. Utvalget mener det er behov for at barnehage- og skoleeiere kan planlegge etter- og videreutdanning bedre i sammenheng enn i dag. For at dette skal kunne realiseres, må blant annet dagens søknadssystem for videreutdanning endres, se kapittel 10 for nærmere omtale.

Forholdsmessig fordeling av midlene på fylkesnivå

Samarbeidsforumenes rolle er i stor grad knyttet til å vurdere og prioritere søknader og behovsmeldinger fra barnehage- og skoleeiere. I utgangspunktet skulle samarbeidsforumene beslutte bru-

ken av midlene, men samarbeidsforumer i flere fylker har etter hvert besluttet å foreta en forholdsmessig fordeling til eiernivå og/eller til kompetansenettverk og til universitetene og høyskolene i sin region, noe som det er åpnet for i retningslinjene for ordningene.

En forholdsmessig fordeling bidrar til bedre forutsigbarhet ved at både universiteter og høyskoler og barnehage- og skoleeierne på forhånd har et anslag over hvor mye midler de har til rådighet. Dermed kan de planlegge tiltak og bruk av fagpersoner tidligere og med større grad av treffsikkerhet i omfang. Partene kan redusere ressursbruken ved at de ikke planlegger kompetansetiltak som det viser seg å ikke være midler til.

Rapporteringer fra statsforvalterne til Utdanningsdirektoratet viser at en forholdsmessig fordeling har blitt vanlig, og at andelen til barnehage- og skoleeiere og universiteter og høyskoler varierer noe mellom fylkene. I gjennomsnitt praktiseres det om lag en 60/40-fordeling mellom universiteter og høyskoler og eierne, men fordelingen varierer. Utvalget har for eksempel kjennskap til at ett fylke tildeler om lag 80 prosent av midlene til universitetene og høyskolene og 20 prosent til eiernivået. Utvalget har fått innspill om at dette gir så lite ressurser til de barnehage- og skoleeierne det gjelder, at det verken er mulig å planlegge gode tiltak, eller at intensjonene om partnerskap blir oppfylt.

Utvalget foreslår å innføre en forholdsmessig fordeling som tildeles fra Utdanningsdirektoratet til statsforvalterne. Et hovedspørsmål er om midlene skal tildeles til fylkesnivået eller til eiernivået. Utvalget mener formålet om langsiktig planlegging av kompetansebehov i partnerskap og nettverk skal opprettholdes. Evalueringer og innspill utvalget har fått, viser at dette oppleves som riktige og meningsfulle måter å jobbe på, selv om det er knyttet flere utfordringer til samarbeidet. En forholdsmessig fordeling bør derfor tildeles på fylkesnivå, og ikke som en «matematisk» fordeling direkte til eiernivået. Utvalget foreslår som utgangspunkt at midlene fordeles til tiltak og prosjekter med en 50/50-fordeling mellom barnehage- og skoleeiere og universiteter og høyskoler, og at samarbeidsforumene beslutter den endelige fordelingen mellom nettverk, barnehage- og skoleeiere og utdanningsinstitusjoner i sitt fylke og de utdanningsinstitusjonene de samarbeider med. Samarbeidsforumene kan ivareta spesielle behov i sitt fylke, for eksempel dersom det er mange enkeltstående barnehager, flere universiteter og høyskoler og/eller flere etablerte nettverk.

Selv om en forholdsmessig fordeling vil gi større forutsigbarhet, kan en ulempe være at midlene blir bundet opp til lønn til noen få fagpersoner ved universitetene og høyskolene som blir «fast» ansatt for å samarbeide med barnehage- og skoleeiere om lokal kompetanseutvikling. Dette kan bli en type standardisering som gjør at lokale behov ikke blir godt nok ivarettatt, og at det blir begrenset hvilke fagressurser som deltar i arbeidet. Utvalget er opptatt av at universitetene og høyskolene må bruke hele bredden av relevant kompetanse inn i partnerskapet, og at en forholdsmessig fordeling ikke må føre til standardisering og avgrensing i hvilke fagressurser som involveres.

Det finnes ulike typer forholdsmessige fordelinger som benyttes i ulike ordninger i dag. Kriteriedata publiseres hvert år av Kommunal- og distriktsdepartementet som grunnlag for overføringer av budsjettmidler til kommunesektoren. De fleste kriteriedataene bygger på offisiell statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB).

Aktuelle forholdsmessige fordelinger for midlene til lokal kompetanseutvikling kan være basert på:

- antall barn og elever i kommunen
- antall årsverk i barnehage og skole
- et eventuelt grunntilskudd kombinert med antall barn/elever eller årsverk i barnehage og skole for å sikre et minimum av midler dersom det er mange enkeltstående barnehager eller små kommuner i et fylke

Beslutningen om hvilken type forholdsmessig fordeling som er mest hensiktsmessig – det vil si om fordelingen bør baseres på barn- og elevtall, årsverk eller en kombinasjon, og om det bør inngå et eventuelt grunntilskudd i fordelingen – avgjøres av Kunnskapsdepartementet og/eller Utdanningsdirektoratet basert på erfaring og evalueringer av de lokale ordningene og erfaringer fra sammenlignbare ordninger.

Styrking av kompetansenettverk

Utvalget har inntrykk av at ordningene som har blitt innført siden 2017, ser ut til å ha funnet sin form mange steder, men at det ser ut til å være til dels store variasjoner mellom fylkene, både når det gjelder hvor godt de ulike strukturene har blitt etablert, og hvor godt ordningene fungerer. Spenningene mellom sentrale rammer og lokal handlefrihet er fortsatt til stede, men på en annen måte enn tidligere. Dagens ordninger er fortsatt mange og fremstår som kompliserte og med stor grad av ressursbruk til administrasjon, til tross for

at hensikten med å innføre en ny kompetansemodell blant annet var å redusere mengden av statlige satsinger.

Evalueringen peker på at en av årsakene til disse spenningene ser ut til å være innføring av retningslinjene for tilskuddsordningene. Hensikten med disse var å tydeliggjøre roller og ansvar, noe som var etterspurt av mange aktører i sektoren, men det synes som om retningslinjene flere steder har virket mot sin hensikt, og at mange opplever at mer standardisering og styring ovenfra har gitt mindre fleksibilitet og muligheter for lokale tilpasninger.

Samtidig er det store forskjeller mellom størrelsen på fylkene og på antall barnehage- og skoleeiere i fylkene. Det er forskjeller på hvor store samarbeidsforumene er for å sikre god representasjon, på hvor mange samarbeidsforum det er i fylkene, og på hvor mange og hvor godt etablerte kompetansenettverk det finnes i fylkene.

Nettverkene har ikke noen formell rolle i ordningene på samme måte som samarbeidsforumene har, og har heller ikke samme krav om representasjon. I noen fylker har samarbeidsforumer og nettverk i fellesskap funnet frem til en arbeidsdeling som fungerer godt. I andre fylker er prioriteringer og beslutninger i praksis delegert fra samarbeidsforumene til kompetansenettverkene, som i mange tilfeller har eksistert lenger, og som har etablerte samarbeidsformer og en bedre lokal forankring. Dette fører til at samarbeidsforumet noen steder oppleves mer som en møteplass for å informere om beslutninger som allerede er tatt.

Utvalget vil vise til at intensjonen med den nye kompetansemodellen nettopp var å bygge videre på etablerte samarbeidsstrukturer som allerede fungerte godt, og at det derfor er naturlig og som forventet at strukturer og samarbeid er ulikt mellom fylkene.

Siden nettverkene verken er en formell organisatorisk enhet eller er satt sammen med tanke på bred nok representasjon, er det ikke mulig å gi nettverkene formelt ansvar som tilskuddsforvaltere eller -mottakere. Representasjon og regulering av roller og ansvar, herunder medbestemmelse etter Hovedavtalen må fortsatt være ivarettatt i samarbeidsforumene, slik dagens retningslinjer regulerer.

Samarbeidsforum og nettverk kan dermed ikke formelt likestilles, men evalueringen peker på at det bør vurderes å gi nettverkene en tydeligere rolle i ordningene, særlig som arena for partnerskap med universiteter og høyskoler.

Utvalget støtter dette og mener godt fungerende kompetansenettverk bør få en tydeligere

rolle i de tilfellene der samarbeidsforumene mener det er en god løsning. Det må være en forutsetning at ansvar og prosesser klargjøres godt for å unngå parallelle prosesser og unødvendig ressursbruk.

Utvalget har merket seg at noen nettverk har en koordinatorfunksjon, som både i evalueringen og i innspill utvalget har fått trekkes frem som viktig faktor for å lykkes med arbeidet. Retningslinjene åpner bare i begrenset grad for å bruke midler til koordinatorene, og i flere fylker brukes også midler av egenfinansieringen fra skoleeiere til dette. Utvalget mener det er nødvendig å styrke nettverkene, og foreslår at en større andel av midlene kan brukes til koordinatorfunksjoner. Dette vil være særlig viktig for å ivareta små enkeltstående barnehager og små kommuner, og kommuner med mange små enheter.

Som følge av styrking og en tydeligere rolle for nettverkene blir det nødvendig å vurdere samarbeidsforumenes rolle. Utvalget mener samarbeidsforumene fortsatt skal ha en viktig rolle i ordningen, både for å fordele midler, å ha en god oversikt over samlede kompetansebehov og kompetanseplaner og å sørge for at lokale kompetansebehov i sin helhet blir godt ivaretatt i alle deler av sektoren.

Styrking av partnerskap

Ett av utvalgets prinsipper er at kompetanseutvikling skal bygge på likeverdige partnerskap mellom utdanningsinstitusjoner og eiere, ledere og ansatte i barnehage og skole.

Funn fra evalueringen viser at selv om partnerskapene av mange vurderes som positive og som en viktig arena for innovasjon, er det fortsatt krevende å endre rollene mot en mer reell og likeverdig partnerskapsrelasjon der partene i fellesskap utvikler og gjennomfører tiltak.

Aktørene i partnerskapene opplever ulike utfordringer, og det har tatt tid å forstå hverandres roller og behov. Barnehage- og skoleeiere kan oppleve at universiteter og høyskoler ikke har tilstrekkelig kapasitet eller riktig kompetanse til å møte behovene. Universiteter og høyskoler leverer i noen tilfeller ferdige «pakker» med standardiserte løsninger for kompetanseutviklingsprosjekter fremfor å utvikle tiltak i samarbeid med barnehager og skoler. Utvalget mener dette er uheldig og kan føre til at tiltakene ikke treffer lokale behov, at de riktige fagpersonene ved universitetene og høyskolene ikke blir involvert, og at kompetansen ikke blir tilbakeført til lærerutdanningen.

For universiteter og høyskoler kan utfordringene handle om at de ikke blir tidlig nok involvert i planleggingen, og at det ikke er tilstrekkelig langsiktighet og forutsigbarhet i ordningene til å få på plass riktige fagpersoner. I andre tilfeller er det knapphet på ønskede fagpersoner. Det eksisterer også en del frustrasjoner over det som mange opplever som byråkrati og tungroddede ordninger.

Til tross for disse utfordringene er det likevel et tydelig funn i evalueringene at partnerskapene har stort potensial til å øke kvaliteten og relevansen i lærerutdanningene og i barnehager og skoler, og at aktørene mener partnerskap er en riktig og meningsfull måte å samarbeide på.

Utvalget vil foreslå flere tiltak for å styrke og systematisere arbeidet i partnerskapene. Å styrke og videreutvikle partnerskapene er også viktig sett i forhold til utvalgets forslag i kapittel 12 om å utvikle karriereveier i barnehagen og skolen, der en av karriereveiene som foreslås er for forskning og partnerskap. Lærere kan da fungere som viktige bindeledd mellom barnehager og skoler og universiteter og høyskoler.

En egen problemstilling knyttet til partnerskap handler om den formelle forpliktelsen universiteter og høyskoler har til å delta. På utvalgets møte i Trondheim ga Statsforvalteren i Trøndelag innspill om at deltakelse i partnerskap ikke er formulert i styringsdokumentene fra Kunnskapsdepartementet til universiteter og høyskoler i dag. I dag er disse forventningene kommunisert til institutt eller avdeling for lærerutdanning, og ikke til universitetene og høyskolene sentralt. Et tydeligere styringssignal til universiteter og høyskoler vil bidra til å forankre partnerskapene bedre internt ved institusjonen og til ryddigere styring på dette feltet enn i dag. Utvalget foreslår at Kunnskapsdepartementet innarbeider krav til deltakelse i partnerskap i årlige tildelingsbrev til universiteter og høyskoler.

I tillegg er det flere sider ved arbeidet i partnerskap som utvalget mener bør utvikles. Å få til sterkere koblinger til lærerutdanningen kan for eksempel handle om samarbeid om masteroppgaver og om at kunnskap om og fra utviklingsarbeid i partnerskapene trekkes inn i undervisningen på lærerutdanningene. Dette kan dessuten øke masteroppgavens relevans for praksisfeltet. Forskningsaktiviteter knyttet til prosjekter i ordningen for barnehage- og skoleutvikling bør også prioriteres i aktuelle forskningsmiljøer i universiteter og høyskoler, både for å sikre at arbeidet innenfor prosjektene er forskningsbasert, og for å øke kunnskapen om hva prosjektene bidrar til. Arbeidet innenfor ordningen gir i mange sammenhenger gode mulig-

heter til å få til praksisrelevant forskning som kommer både praksis og forskning til gode.

Utvalget er svært opptatt av at kompetansem modellene må ivareta alle barnehage- og skoleeiere. Det er godt dokumentert at barnehage- og skoleeiere har varierende ressurser og kapasitet til å analysere og planlegge kompetansebehov, og til å delta på ulike samarbeidsarenaer. For barnehagesektoren, som har mange små, enkeltstående barnehager, og for små kommuner finnes det dessuten egne utfordringer. Utvalget mener alle barnehage- og skoleeiere bør delta eller være representert i et partnerskap og at dette kan organiseres på ulike måter med tanke på størrelse og kapasitet.

Utvalget mener en god løsning vil være at det utvikles flere felles prosjekter for små, enkeltstående barnehager, for små kommuner eller kommuner med mange små enheter med samme type utfordringer, for å sikre at alle blir inkludert og at ikke hver enkelt barnehage- og skoleeier nødvendigvis må utvikle egne tiltak. Flere felles prosjekter vil også sikre at ressursene i universitetene og høyskolene kan nå flere.

Etablere samarbeidsforum og nettverk på nasjonalt nivå for samiske språk og kultur

Utvalget mener det er behov for å samle ressursene innenfor samiske språk og kultur for å redusere sårbarheten og legge til rette for å øke kvaliteten i arbeidet. Utvalget foreslår at det opprettes et eget samarbeidsforum for samisk språk og kultur på nasjonalt nivå innenfor dagens lokale ordninger for kompetanseutvikling.

I et nasjonalt samarbeidsforum bør følgende parter delta:

- Sametinget
- kommuner og fylkeskommuner som er en del av forvaltningsområdet for samiske språk
- representanter fra kommuner og fylkeskommuner med undervisning i samiske språk utenfor forvaltningsområdet for samisk språk
- representanter fra de store bykommunene med et betydelig antall elever eller barnehagebarn som har opplæring i eller på samisk: Alta, Tromsø, Bodø, Trondheim og Oslo
- Universitetet i Tromsø, Nord universitet og Samisk høyskole, som alle har et særlig ansvar for samisk språk
- aktuelle parter som Utdanningsforbundet og KS

Utvalget vil også støtte innspillene om at det er behov for å etablere ett eller flere nasjonale fagnettverk på tvers av kommune- og fylkesgrenser

for å få samlet fagmiljøene, eksempelvis et sørsamisk fagnettverk for barnehager. Nettverket kan inkludere alle barnehager som har sørsamiske barn, både i Nordland og Trøndelag.

Statsforvalteren i Nordland har i dag et særlig forvaltningsansvar for kompetansemidler og utvikling av sørsamisk og lulesamisk. Det vil derfor være naturlig å legge ansvaret for å følge opp og tilrettelegge for et samarbeidsforum til Statsforvalteren i Nordland.

Forslaget vil ha stor relevans for den kommende stortingsmeldingen om samiske språk og samisk kultur og samfunnsliv, som regjeringen har varslet skal handle om rekruttering og kompetanse.

Evaluer oppfølgingsordningen

Oppfølgingsordningen er et eksempel på en ordning der utvalgets vurderingsgrunnlag er i bevegelse, ved at nye evalueringer og justeringer av ordningen pågår parallelt med utvalgets arbeid. Selv om evalueringen viser at de siste endringene som er gjort med tanke på å oppnå bedre treffsikkerhet i utvalg av kommuner, er positive, finnes det lite kunnskap om hvorvidt ordningen som helhet fungerer godt og etter hensikten. Mange kommuner har deltatt i ordningen i flere puljer, og flere kommuner fikk tidligere veiledning av *Veilederkorps*, som var forløperen til oppfølgingsordningen.

Mange kommuner har små fagmiljøer og stor utskiftning av nøkkelpersonell, for eksempel på barnehage- og skoleeiernivå. Det kan være krevende å gi god veiledning i situasjoner der nøkkelpersonell hyppig skiftes ut. Utfordringen i mange kommuner kan dermed heller være mangel på fagpersoner og kontinuitet og ikke nødvendigvis mangel på veiledning og støttetiltak fra nasjonale myndigheter.

Det er også dokumentert at kommuner med utfordringer på barnehage- og skolefeltet ofte også har utfordringer i andre sektorer, og at de samme kommunene får tilbud om veiledning og støtte fra flere departementer og direktorater. Dersom kommunen mangler fagfolk og ressurser, kan flere parallelle støttetiltak virke mot sin hensikt ved at tiltakene blir fragmenterte og legger beslag på de få ressursene som er tilgjengelig lokalt.

I kapittel 7 påpeker utvalget at det må bli enklere å samordne tiltak på tvers av sektorer innad i kommunene, og særlig mellom sektorene på oppvekst- og velferdsfeltet. Dette kan hjelpe i en situasjon med fragmenterte støttetiltak fra flere departementer og direktorater, men det er likevel

ikke sikkert at slike veilednings- og støttetiltak fra sentralt nivå er det som løser utfordringen.

Utvalget mener intensjonen med oppfølgingsordningen er god, og det er svært viktig at nasjonale myndigheter differensierer sine virkemidler og gir ekstra støtte og oppfølging til de kommunene som har størst behov. Utvalget har per i dag ikke godt nok kunnskapsgrunnlag for å vurdere om oppfølgingsordningen fungerer i tråd med intensjonen, eller til å foreslå større endringer i ordningen.

Utvalget mener dermed at det er behov for å evaluere hvorvidt dagens oppfølgingsordning oppfyller intensjonen, og om ordningen treffer behovene til kommunene som den er ment å hjelpe. Kommunene i oppfølgingsordningen vil i mange tilfeller ha utfordringer med kapasitet og kompetanse også i andre sektorer, og statens samlede virkemidler og tiltak overfor disse kommunene bør vurderes i sammenheng. Evalueringen bør derfor gjennomføres på tvers av flere sektorer og i samarbeid med andre aktuelle departementer, der de samlede virkemidlene mot disse kommunene ses i sammenheng.

Støtteressurser og kompetansepakker

Utdanningsdirektoratet har utviklet totalt 40 ulike kompetansepakker og en rekke ulike støtteressurser som er gratis tilgjengelig for sektoren. I tillegg utvikler universitetene og høyskolene sine egne ressurser til bruk i ordningene for lokal kompetanseutvikling.

Utvalget har ikke oversikt over det totale antallet ressurser og vet heller ikke om alle brukes aktivt, eller om alle er oppdatert og i tråd med faglig utvikling og læreplanverk. Funn fra evalueringen viser at det både er faglige problemstillinger knyttet til innholdet i disse ressursene og dilemmaer knyttet til Utdanningsdirektoratets rolle som en aktør på et marked der universitetene og høyskolene er de primære kompetansemiljøene og har i sitt mandat å utvikle faglige ressurser.

Utvalget mener det er naturlig at Utdanningsdirektoratet har ansvaret for å utvikle veiledninger innenfor sitt mandat, for eksempel knyttet til regelverksendringer og -fortolkninger, innføringer av nye læreplanverk og andre reformer. Utvalget mener imidlertid det bør være universitetene og høyskolene, inkludert de nasjonale sentrene, som primært utvikler faglige og didaktiske ressurser. Ansvarsfordelingen mellom Utdanningsdirektoratet og universitetene og høyskolene bør tydeliggjøres på dette punktet.

Evalueringene av både LK20 og av de lokale ordningene for kompetanseutvikling viser til at flere universiteter og høyskoler har ferdige «pakker» som barnehage- og skoleeiere kjøper til arbeidet med lokal kompetanseutvikling, der for mye av innholdet er forhåndsbestemt og ikke alltid treffer det lokale behovet. Dette fører til at en del ledere og lærere ikke gjør tilpasnings-, oversettelses- og utvelgelsesarbeidet som trengs med tanke på å gjøre ressursene relevant. Utvalget mener det er viktig at universiteter og høyskoler kontinuerlig går gjennom ressursene de bruker, med tanke på om de er tilstrekkelig oppdatert og av god nok kvalitet, både når det gjelder innhold og arbeidsformer.

Utvalget mener også at universitetene og høyskolene selv i større grad bør ta initiativ til å dele kunnskap og ressurser på dette feltet. For at alle partnerskap og nettverk skal kunne fungere godt, kan det være behov for å dele ressurser som er utviklet av én utdanningsinstitusjon, særlig i fag og fagområder som er små, og særlig hvis noen universiteter og høyskoler har spisskompetanse innenfor et fagfelt. I tillegg til kunnskapsdeling av denne typen ressurser mener utvalget at universitetene og høyskolene i samarbeid med nettverk, barnehager og skoler bedre bør synliggjøre prosjekter innenfor de lokale ordningene og kunnskapen som kommer frem.

9.7 Utvalgets forslag

En felles tilskuddsordning for barnehage- og skoleutvikling

Utvalget foreslår å:

- slå sammen dagens fire ordninger for lokal kompetanseutvikling til én felles tilskuddsordning for barnehage- og skoleutvikling, som beskrevet i utvalgets modell 1
- benevne ordningen «Tilskuddsordning for barnehage- og skoleutvikling» for å understreke formålet med ordningen
- endre retningslinjene som følge av utvalgets forslag om at dagens ordninger slås sammen til én felles ordning for barnehage- og skoleutvikling. Retningslinjene skal ivareta kommunenes ansvar for å sikre riktig kompetanse, medbestemmelse og justere roller og ansvar for samarbeidsforumene og statsforvalterne.

På sikt bør en gradvis omfordeling av midler innenfor dagens budsjettamme fra videreutdanning til etterutdanning vurderes etter hvert som

man vinner erfaringer med omlegging av ordningene, som beskrevet i utvalgets modell 2.

På lengre sikt bør også en differensiering av modellene vurderes, der fylkeskommuner og kommuner med god kapasitet og kompetanse kan få større handlefrihet.

Forholdsmessig fordeling av midler

Utvalget foreslår å:

- innføre en forholdsmessig fordeling av midlene på fylkesnivå
- fordele midlene til tiltak med utgangspunkt i en 50/50-fordeling mellom barnehage- og skoleeiere og utdanningsinstitusjonene
- Samarbeidsforumene beslutter den endelige fordelingen basert på lokale behov, kompetanseplaner og prosjektbeskrivelser. Det blir spesielt viktig å se til at barnehage- og skoleeiere har gode og helhetlige kompetanseutviklingsplaner der behovene på alle nivåer blir ivarettatt, både for barnehager, grunnskoler og videregående opplæring.

Styrke kompetansenettverkene

Utvalget foreslår å:

- styrke kompetansenettverkene ved å gi dem en tydeligere rolle i tilskuddsordningen for barnehage- og skoleutvikling, spesielt som arena for partnerskap med utdanningsinstitusjonene
- styrke koordinatorfunksjoner for nettverkene slik at prosesser og kompetansebehov kan samordnes bedre
- avklare oppgaver og prosesser mellom samarbeidsforumene og nettverkene for å unngå parallelle prosesser og unødvendig ressursbruk

Styrke partnerskapene

Utvalget foreslår å:

- forplikte universitetene og høyskolene til å delta i partnerskap gjennom tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet
- sørge for at alle barnehage- og skoleeiere deltar i eller er representert i et partnerskap
- utvikle felles tiltak i partnerskapene for flere små, enkeltstående barnehager og skoler og for små kommuner som har samme type utfordringer, slik at ikke hver enkelt barnehage eller skoleeier må utvikle egne tiltak
- inkludere kunnskap om og fra prosjekter i ordningen for barnehage- og skoleutvikling i lærerutdanningene

- styrke og systematisere bruken av prosjekter i ordningen for barnehage- og skoleutvikling i lærerstudentenes masteroppgaver
- styrke og systematisere forskningsaktiviteter knyttet til ordningen

Treårige kompetanseplaner

Utvalget foreslår å:

- innføre treårige kompetanseplaner og tilsagn om midler i *Tilskuddsordningen for barnehage- og skoleutvikling* for å gi alle involverte parter bedre muligheter for langsiktig planlegging.

Nasjonalt samarbeidsforum og nettverk for samisk språk og kultur

Utvalget foreslår å:

- opprette et felles samarbeidsforum på nasjonalt nivå for å styrke og samle kompetansemiljøene i samiske språk og kultur. Ansvar for å følge opp og tilrettelegge for samarbeidsforumet legges til Statsforvalteren i Nordland.
- opprette ett eller flere fagnettverk på tvers av kommune- og fylkesgrenser og på tvers av barnehager og skoler for å samle de samiske fagmiljøene.

Andre forslag

Utvalget foreslår å:

- tilbakeføre funn og resultater fra prosjektene i innovasjonsordningen til universiteter og høyskoler og barnehage- og skoleeiere
- tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom Utdanningsdirektoratet og universitetene og høyskolene for utvikling av støtteressurser og kompetansepakker
- oppfordre universiteter og høyskoler til å dele støtte- og veiledningsressurser som er utviklet innenfor ordningen for barnehage- og skoleutvikling
- forbedre statistikken over kompetansen til ansatte i barnehage, SFO, grunnskole, videregående opplæring, voksenopplæringen og kulturskole slik at statistikken kan fungere som grunnlag for barnehage- og skoleeierens planlegging av kompetanseutvikling
- evaluere oppfølgingsordningen i samarbeid med andre aktuelle departementer og vurdere og samordne statens virkemiddelbruk og tiltak overfor de aktuelle kommunene
- samordne veiledningsteam i barneverntjenesten og oppfølgingsordningen i de aktuelle kommunene

Kapittel 10

Videreutdanning

10.1 Dagens ordninger

I tillegg til de nasjonale kompetansesatsingene som er vurdert i kapittel 9, har nasjonale myndigheter utviklet stadig flere videreutdanningstilbud knyttet til ulike satsinger. Etter at ansvaret for barnehagene ble overført fra Barne- og likestillingsdepartementet til Kunnskapsdepartementet 1. januar 2006, ble det også utarbeidet kompetansestrategier for barnehagene, inkludert videreutdanningstilbud for styrere og barnehagelærere.

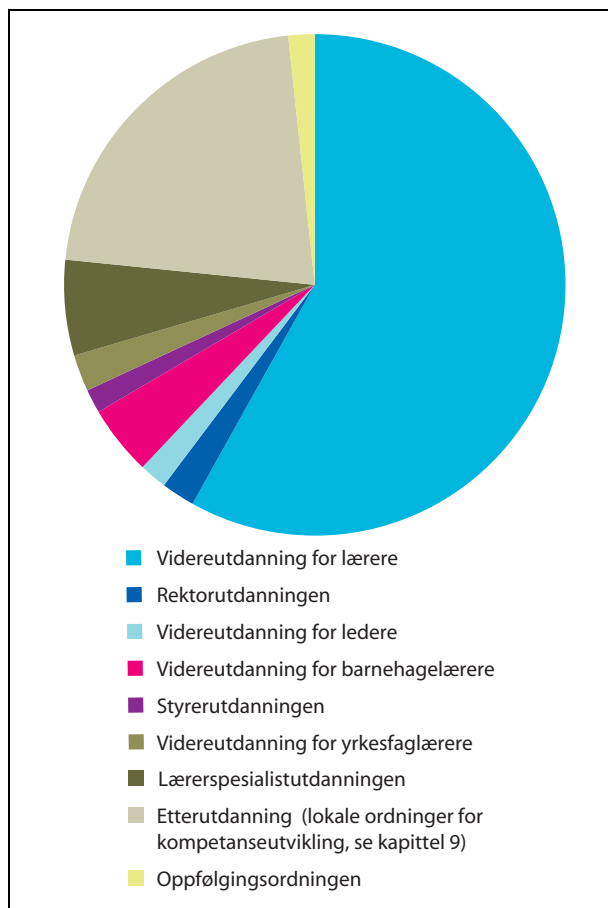
Dagens videreutdanninger er i stor grad knyttet til strategier og forsøk:

- Videreutdanning for barnehagelærere er knyttet til *Kompetanse for fremtidens barnehage*, som er under revisjon. Revidert kompetansestrategi for barnehagen skal gjelde ut 2025.
- Videreutdanning for lærere og rektorutdanningen er knyttet til strategien *Kompetanse for kvalitet*, som varer ut 2025.
- Videreutdanning for yrkesfaglærere er knyttet til strategien *Yrkesfaglærerløftet*, som avsluttes i 2022.

Lærerspesialistutdanningen var knyttet til prøveordningen med lærerspesialister, som ble avviklet fra og med høsten 2021. De studentene som allerede gikk på en lærerspesialistutdanning kunne fullføre utdanningen, men ingen nye studenter ble tatt opp fra høsten 2022. Lærerspesialistordningen er nærmere omtalt i kapittel 12 om karriereveier.

Utdanningsdirektoratet forvalter i dag syv statlige ordninger for videreutdanning, med til sammen et årlig budsjett på om lag 1,8 milliarder kroner.

Direktoratet har dette året inngått avtaler med 19 universiteter og høyskoler om å kjøpe totalt om lag 300 videreutdanningstilbud. Av disse er 192 studietilbud fordelt på 15 studiesteder opprettet spesifikt for strategien *Kompetanse for kvalitet*.



Figur 10.1 Dagens ordninger

Oversikt over alle studietilbudene finnes i en egen studiekatalog som administreres av Utdanningsdirektoratet.

10.1.1 Rektor- og styrerutdanning og videreutdanning for ledere

Rektorutdanningen var den første videreutdanningen som ble etablert på nasjonalt nivå i 2009, og ble lagt frem i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*. Norge hadde på den tiden få sentrale tiltak eller krav til skoleledelse sammenliknet med

Tabell 10.1 Oversikt over ordninger for videreutdanning i barnehage og skole, 2022

Ordning	Antall søkere	Antall søkere godkjent av arbeidsgiver	Antall søkere godkjent av Utdannings- direktoratet	Bevilgning 2022 (justert etter Revidert nasjonalt- budsjett)
Videreutdanning for lærere	10 392	7 762	5 653	1 373,5 mill. kr.
Rektorutdanningen	548	519	489	55, 2 mill. kr.
Videreutdanning for ledere	932			41 mill. kr.
Videreutdanning for barnehagelærere	1 593	1 442	1 050	114,3 mill. kr.
Styrerutdanningen	354	330	330	36 mill. kr.
Videreutdanning for yrkesfaglærere	456	332	324	59,5 mill. kr.
Lærerspesialistutdanningen	0	0	0	92,2 mill. kr.

Kilde: Utdanningsdirektoratet

andre land, og så derfor blant annet til Sveriges erfaringer med *Rektorsutbildningen*.

Formålet med rektorutdanningen er å gi deltakerne god rolleforståelse, kompetanse til å lede og drive skoleutvikling og et grunnlag for videre læring og utvikling som leder. Rektorutdanningen skal styrke kvaliteten på norsk skole generelt, styrke skolelederutdanningen i Norge og styrke kompetansen til rektorer og andre skoleledere, både gjennom definerte kompetanseområder og ved å gi trygghet i lederrollen.

Siden 2009 har om lag 5 500 tatt rektorutdanning. Tilbudet var opprinnelig ment for nytilsatte rektorer med mindre enn to års erfaring, men andre rektorer og andre skoleledere har også kunne delta fra ordningen ble etablert.

Stadige endringer i samfunnet har ført til endringer og nye prioriteringer i rektorutdanningen. Rektorutdanningen har fire prioriterte temaer i perioden 2020–2025:

- skolemiljø, som følge av kapittel 9A om skolemiljø i opplæringsloven, med virkning fra 1. august 2017
- digitalisering, med stadig større forventninger til rektors planlegging og ledelse av skolens innovasjon og pedagogiske arbeid med IKT og håndtering av juridiske og etiske sider ved digitaliseringen
- Fagfornyelsen og ledelse av læreplanarbeid, med nye og forsterkede krav til ledelse av lærings- og læreplanarbeid
- profesjonsfellesskapet og ledelse

Etter mønster av rektorutdanningen, ble det i 2011 etablert styrerutdanning for barnehagen. Både styrere og assisterende styrere kan søke styrerutdanningen. Siden oppstarten har om lag 3 600 gjennomført styrerutdanningen.

Styrerutdanningen inneholder følgende emner:

- lederrollen – rollen som styrer og leder av barnehagen
- barnehagen som pedagogisk virksomhet
- utviklings- og endringsarbeid
- tidlig innsats og inkluderende fellesskap
- samarbeid med andre

I 2021 ble det etablert flere videreutdanningsmoduler for styrere og rektorer som allerede hadde tatt styrer- eller rektorutdanning eller tilsvarende, for eksempel andre lederutdanninger som tilsvarer 30 studiepoeng på masternivå. Disse videreutdanningene er organisert som moduler på 15 studiepoeng, som for rektorer handler om skolemiljø og ledelse, digitalisering og ledelse og ledelse av lærings- og læreplanarbeid. I tillegg er det opprettet moduler for ledere i både barnehage og skole som omhandler juss for ledere og ledelse av utviklings- og endringsarbeid.

Utdanningsdirektoratet har avtaler med private og offentlige universiteter og høyskoler om å tilby styrer- og rektorutdanning og videreutdanningsmoduler for ledere som allerede har tatt etter- og videreutdanning. Rektorer og styrere har ikke samme vilkår som lærere i barnehage og skole, og de nasjonale ordningene omfatter ikke frikjøp av deler av stillingen og midler til å dekke

vikar for styrere og rektorer som tar videreutdanning.

10.1.2 Strategien *Kompetanse for kvalitet* – videreutdanning for lærere

Fra 1. januar 2014 ble det innført krav til kompetanse for undervisning i norsk, engelsk, matematikk, norsk tegnspråk og samisk. Kompetansekravene innebærer at lærere som skal undervise i disse fagene på barnetrinnet, må ha minst 30 studiepoeng i faget, og at lærere som skal undervise på ungdomstrinnet i de samme fagene, må ha minst 60 studiepoeng (se også omtale i kapittel 4).

Med strategien *Lærerløftet. På lag for kunnskapsskolen* ble det varslet at kravene skulle innskjerpes, ved at de skulle gjelde for alle lærere, også de som var utdannet før 1. januar 2014. Med virkning fra 1. august 2015 ble kravene om kompetanse i undervisningsfag utvidet til å gjelde alle lærere og ikke bare dem som ble tilsatt etter at kravet opprinnelig ble innført i 2014. Etter anmodningsvedtak fra Stortinget ble det fra 1. februar 2017 tatt inn en tilføyelse i § 10-2 tredje avsnitt om at «den som har fullført allmennlærerutdanninga, og den som før 1. januar 2014 oppfylte krava for tilsetjing i undervisningsstilling», har dispensasjon fra forskriftskravene om kompetanse i undervisningsfag fram til 1. august 2025.

Dette medførte at om lag 32 000 lærere måtte ta videreutdanning for å oppfylle kompetansekravene i løpet av strategiperioden frem til 2025.

I forbindelse med innføring av kompetansekravene ble *Kompetanse for kvalitet – Strategi for videreutdanning for lærere og skoleledere frem mot 2025* undertegnet av KS, arbeidstagerorganisasjonene, UHR-LU og Kunnskapsdepartementet i 2015. Målet for strategien er økt læringsutbytte for elevene, og den har følgende tre delmål:

- bidra til økt faglig og didaktisk kompetanse for lærere og til styrket lederfaglig kompetanse for skoleledere
- være et tilbud som er særlig tilrettelagt for at skoleeiere skal kunne oppfylle kompetansekravene for undervisning i engelsk, matematikk, norsk, norsk tegnspråk og samisk i løpet av ti år, og som skal bidra til at skoleeiere skal kunne oppfylle kravene til relevant kompetanse i alle skolens fag
- bidra til kollektiv læring, og utvikling av profesjonsfellesskap på den enkelte skole

Målgruppen for strategien er lærere, kulturskolelærere og skoleledere. Kompetanseutvikling i programfagene på yrkesfaglige utdanningsprogram-

mer ivaretas gjennom en egen satsing og er ikke en del av denne strategien.

Strategien omfatter videreutdanning, men presiserer at det i arbeidet med skoleutvikling er nødvendig å se etter- og videreutdanning i sammenheng, for eksempel ved at skoler som deltar i nasjonale eller lokale satsinger på etterutdanning, bør følge opp ved å kartlegge og prioritere videreutdanning for lærere som trenger økt kompetanse i enkeltfag, eller som kan bidra som ressurspersoner på skolen innenfor et fagområde.

Strategien understreker at det er nødvendig med forutsigbarhet for at både lærere, ledere, eiere, universiteter og høyskoler skal kunne planlegge godt. For å sikre kontinuitet og måloppnåelse skal noen overordnede prinsipper gjelde for tilbud om videreutdanning i hele perioden, samtidig som det i perioden kan være behov for å endre praksis eller prioriteringer.

I samarbeid med partene skal det utarbeides en plan for en rullerende prioritering som skal bidra til mer forutsigbarhet og bedre muligheter til å planlegge for både skoleeierne og universitetene og høyskolene. Det er etablert en samarbeidsgruppe med partene på nasjonalt nivå for å diskutere erfaringer og avklare nye faglige prioriteringer. Gruppen ledes av Utdanningsdirektoratet og møtes regelmessig.

Siden 2015 og frem til og med studieåret 2022–2023, har over 50 000 lærere i grunnskolen og videregående opplæring fått tilbud om videreutdanning gjennom *Kompetanse for kvalitet*. Hovedvekten har vært på de prioriterte fagene, men mange har også fått tilbud innenfor andre fag og fagområder.

Studietilbudene i *Kompetanse for kvalitet* dekker et bredt spekter av fag og fagområder, og hovedvekten er på fag det i 2014 ble innført kompetansekrav i. De senere årene har det kommet til flere prioriteringer hvor staten har øremerket midler og studieplasser til praktiske og estetiske fag og spesialpedagogikk, fordi dette har vært fagområder som regjeringen har ønsket å legge spesielt vekt på. Kommuner som har deltatt i oppfølgingsordningen og kommuner i tidligere Finnmark fylkeskommune har også vært prioritert. Lærere kan i tillegg søke på «andre tilbud» som ikke er i studiekatalogen, men med samme vilkår for stipend- eller vikarordning. «Andre tilbud» dekker et bredt spekter av fag, og er særlig relevant for lærere i videregående opplæring.

I inneværende studieår ble alle søknader som var godkjent av skoleeierne innvilget i de prioriterte fagene norsk, matematikk, engelsk, norsk tegnspråk og samisk. Det samme gjelder søkna-

Boks 10.1 Vikar- og stipendordningen i *Kompetanse for kvalitet*

I videreutdanning for lærere gjennom *Kompetanse for kvalitet* kan lærere søke om å gjennomføre studiet med enten vikar- eller stipendordning.

I vikarordningen får skoleeiere midler, slik at læreren kan frigjøres fra sine ordinære arbeidsoppgaver og bruke deler av arbeidstiden til å studere. Midlene beregnes ut fra et grunntilskudd på 720 000 kroner.¹ For matematikk og naturfag er det statlige tilskuddet på 75 prosent av grunntilskuddet (såkalt høy sats) og for andre fag er det 60 prosent.

For andre fag enn matematikk og naturfag skal skoleeier dekke 15 prosent. De resterende 25 prosentene er lærerens eget bidrag gjennom bruk av egentid utover den tiden som er frigjort arbeidstid. Læreren beholder sin vanlige lønn, mens skoleeieren mottar midlene til å dekke utgifter for vikar for den tiden læreren har frigitt til studier.

Hvor stor andel av arbeidstiden som skal frigjøres avhenger av hvor mange studiepoeng læreren tar;

- 30 studiepoeng i løpet et år skal frigjøres med 37,5 prosent i løpet av lærerens arbeidsår.
- 15 studiepoeng i løpet av et år skal frigjøres med 18,75 prosent i løpet av lærerens arbeidsår.
- 15 studiepoeng i løpet av et halvt år, enten vår eller høst, kan for eksempel frigjøres med 37,5 prosent det halvåret som læreren studerer, mens læreren jobber med sine ordinære arbeidsoppgaver det andre halvåret.
- 60 studiepoeng i løpet av et år, tilsvarende et fulltids studium, skal frigjøres med 75 prosent i løpet av lærerens arbeidsår.

- En lærer som har en stilling på 80 prosent, og som tar 30 studiepoeng i løpet av et arbeidsår, skal frigjøres med 37,5 prosent av full stilling, slik at læreren kan bruke 42,5 prosent av tiden på sine ordinære arbeidsoppgaver, mens 37,5 prosent er frigjort til studier.

Frigjøringsprosenten er beregnet med utgangspunkt i at 30 studiepoeng i løpet av et år tilsvarer en arbeidsbelastning på 50 prosent.

Vikarmidlene blir utbetalt fra Utdanningsdirektoratet til skoleeiere etter at de har bekreftet deltakelse for høst- og vårsemesteret i søknads- og oppfølgingssystemet.

Stipendordningen gir opp til 120 000 kroner som tillegg i lærerens lønn for å ta 30 studiepoeng i løpet av et år. Lærere som tar færre studiepoeng får tilsvarende mindre stipend, men lærere som tar mer enn 30 studiepoeng får ikke mer stipend.

Stipendordningen gir i utgangspunktet ikke fri fra jobb for å studere, men det finnes ulike statlige og lokale avtaler som regulerer fri i forbindelse med studier, blant annet lesedager og eksamen. Permisjon med eller uten lønn bestemmes lokalt.

Stipendet utbetales fra Utdanningsdirektoratet til skoleeier etter samme prosedyre som for vikarmidlene. Det er skoleeier som skal sørge for at stipendet blir utbetalt til læreren, når studiet er fullført og bestått.

¹ Prisjustert våren 2022

Kilde: Udir.no

der fra lærere til videreutdanning i praktiske og estetiske fag. Når det gjelder søknader til spesialpedagogikk er alle søknader innvilget så langt det var ledige plasser på studietilbudene. Noen av studietilbudene i spesialpedagogikk ble imidlertid fulle, og dette førte til at søknader ble avslått.

Det var 5 653 lærere som fikk tilbud om stipend- eller vikarordning for videreutdanning i studieåret 2022–2023. I alt 2 109 søknader som var godkjent av skoleeiere, ble avslått, enten fordi søknaden var lavt prioritert av skoleeieren, eller fordi studietilbudet enten fikk for få søkere slik at

det ble avlyst, eller for mange søkere, slik at ikke alle fikk plass. I alt 24 studietilbud ble avlyst på grunn av for få søkere.

10.1.3 Videreutdanning for yrkesfaglærere

Det ble på samme måte etablert egne videreutdanningstilbud for yrkesfaglærere som underviser på yrkesfaglige utdanningsprogram i 2017 innenfor tre temaområder; pedagogiske metoder og yrkesdidaktikk, klasseledelse, elevkunnskap og veiledning og yrkesfaglig kompetanse – i

bredde og dybde. Yrkesfaglærere som underviser i programfag på yrkesfaglig utdanningsprogram kan ta videreutdanning med tilsvarende stipend- og vikarordning som i *Kompetanse for kvalitet*. Siden oppstarten har 2 123 yrkesfaglærere fått tilbud om videreutdanning.

Det er opprettet flere egne tilbud for yrkesfaglærere i Utdanningsdirektoratets studiekatalog. I studieåret 2022–2023 er det 324 yrkesfaglærere som får tilbud om stipend- eller vikarordning i videreutdanningsordningen for yrkesfaglærere.

Dersom det er ledige plasser på studiene, kan universiteter og høyskoler ta opp instruktører, faglige ledere i bedrifter, avdelingsledere for yrkesfaglige utdanningsprogrammer og fagskoleledere. Disse deltakerne omfattes ikke av stipend- eller vikarordningen.

Alle med godkjent yrkesfaglærerutdanning (praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfag (PPU-Y) eller treårig yrkesfaglærerutdanning) kan ta videreutdanning på bachelornivå, men en liten andel av dem med PPU-Y (anslagsvis mindre enn 5 prosent) kan få problem med å få opptak på emner på masternivå fordi de ikke kvalifiserer for opptak til universitet og høyskole.

10.1.4 Videreutdanning for barnehagelærere

Videreutdanningstilbud for barnehagelærere ble etablert i 2016, og hittil har totalt 6 227 fått tilbud om studieplass. I tillegg til barnehagelærere er målgruppen også ansatte i barnehagelærerstillinger med annen pedagogisk utdanning og tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk i tråd med kravene i barnehageloven. Barnehageeiere kan motta tilretteleggingsmidler for ansatte som deltar på videreutdanningstilbud som Utdanningsdirektoratet har satt i gang. Dette er studieplasser som er tildelt via Utdanningsdirektoratets søkeportal og gjelder følgende studier:

- fysisk-motorisk utvikling og aktivitet
- pedagogisk ledelse og læringsmiljø
- barns språkutvikling og språklæring
- realfag i barnehagen
- spesialpedagogikk
- veilederutdanning
- veilederutdanning for praksislærere
- tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk

Det var i alt 1 442 søknader om videreutdanning som ble godkjent av barnehageeiere for studieåret 2022–2023, mens det var 1 050 barnehagelærere som fikk tilbud om videreutdanning.

Barnehageeiere får tildelt 80 000 kroner i tilretteleggingsmidler for ansatte som tar 30 studiepoeng over to semestre i studieåret 2022–2023. Tilretteleggingsmidlene skal komme den barnehageansatte til gode slik at hen kan gjennomføre studiet. Barnehageeiere må bli enige med sine ansatte om hvordan tilretteleggingsmidlene skal brukes. Ansatte som studerer, kan blant annet ha behov for permisjon med lønn. Midlene skal brukes til å dekke vikarutgifter når den ansatte er på studiesamling, kjøp av bøker, betaling av reiseutgifter, oppholdsutgifter og semesteravgift.

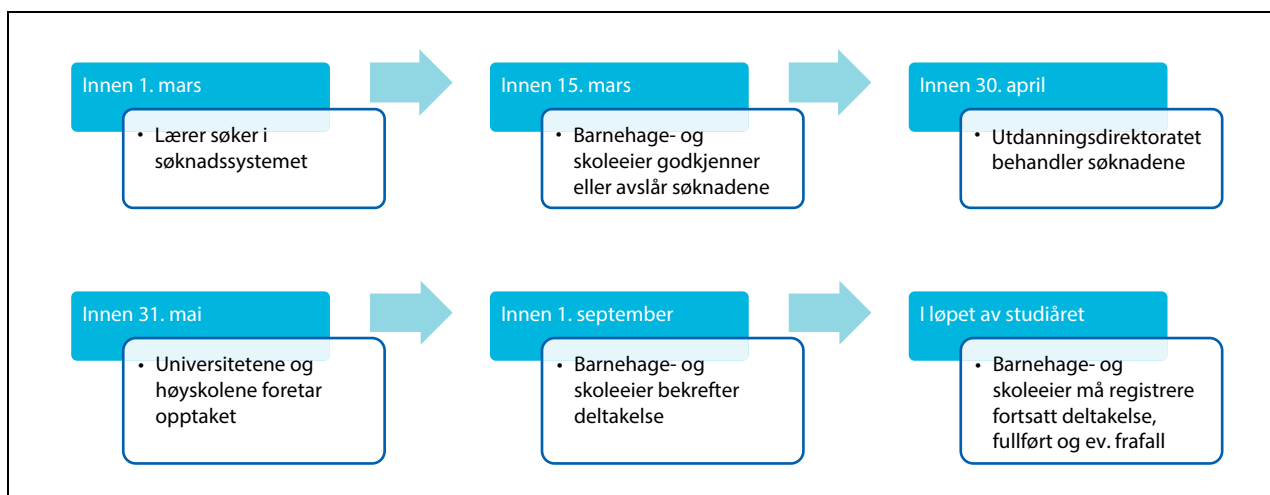
Den nåværende kompetansestrategien for barnehagen utløper i inneværende år og erstattes av en revidert strategi som skal gjelde ut 2025. Regjeringen har etablert et nasjonalt forum for barnehagekvalitet med sentrale parter og aktører i sektoren. Forumet gir råd og innspill i arbeidet med å utvikle en ny strategi for kvalitet i barnehagen og en revidert kompetansestrategi for ansatte i barnehagen.

10.1.5 Lærerspesialistutdanningen

Lærerspesialistutdanningen har vært en del av pilotforsøket om karriereveier i skoler og varte fra 2016 til 2022. Forsøket ble avviklet høsten 2021. Utdanningen var for lærere som ønsket en faglig karrierevei som lærer. Målgruppen var lærere som hadde minst 60 studiepoeng og minst tre års undervisningspraksis i faget eller fagområdet som lærerspesialistutdanningen rettet seg mot. Utdanningen var på masternivå og ble organisert som deltidsstudier over en periode på to år. Målet var at deltakerne etter studiet skulle bidra til å styrke det kollektive profesjonsfellesskapet på skolen, og til å utvikle skolen som lærende organisasjon. Finansieringen av utdanningen var etter samme modell som vikarordningen i videreutdanning for lærere gjennom *Kompetanse for kvalitet*. Lærerspesialistutdanningen blir nærmere omtalt i kapittel 12 om karriereveier.

10.2 Forvaltning og søknadsbehandling

Søknadsprosedyrene innebærer at hver enkelt lærer og leder selv søker om videreutdanning i Utdanningsdirektoratets søknadssystem. For studieåret 2022–2023 søkte om lag 16 000 lærere og ledere i barnehage og skole om videreutdanning i alle ordningene til sammen. Barnehage- og skoleeieren må deretter godkjenne eller avslå søknaden. Antallet søknader er derfor høyere enn antallet godkjente søknader fra barnehage- og skoleei-



Figur 10.2 Stegene i søknadsprosessen

erne. I tillegg setter den totale budsjettammen og de nasjonale prioriteringene i fag begrensninger på hvor mange søknader som kan godkjennes totalt. Hvert år har antallet godkjente søknader vært større enn det endelige antallet Utdanningsdirektoratet har kunnet godkjenne. For barnehagelærere avgjøres søknader av Utdanningsdirektoratet ved loddtrekning dersom det er flere søknader til et tilbud enn ledige plasser. Dette kan oppleves som tilfeldig og lite forutsigbart.

Det siste leddet i søknadsbehandlingen er selve opptaket til utdanningen. En søknad som er godkjent av barnehage- og skoleeieren og Utdanningsdirektoratet er ingen garanti for å få plass på videreutdanningen, siden det er universiteter og høyskoler som setter opptakskravene og står for det endelige opptaket.

Selve søknadsprosedyrene oppleves av mange som omstendelige, og det er ikke alltid samsvar mellom lokale behov, nasjonale prioriteringer og antall studieplasser totalt. I en brukerinnsikt om søknadssystemet og kompetanseutvikling gjennomført av Utdanningsdirektoratet våren 2022, blir det pekt på at styrere og skoleledere bevisst prioriterer ansatte de mener bør få videreutdanning. Alle informantene opplever at det til tider er lite samsvar mellom eierens og lederens prioriteringer og Utdanningsdirektoratets tildeling av plasser, som har sammenheng med de nasjonale prioriteringene. Spørreundersøkelsen underbygger dette og viser at det i stor grad påvirker det lokale arbeidet med kompetanseutvikling. I tillegg ligger det i dag en del kontrollrutiner i ordningene, for eksempel at barnehage- og skoleeier må bekrefte to ganger per år at læreren faktisk tar

utdanningen, før midlene utbetales fra direktoratet.

Selv om universitetene og høyskolene i mange tilfeller oppretter egne tilbud i de samme fagene og fagområdene i tillegg, for eksempel dersom det er mange søkere til visse fag i en region, tyder tilbagemeldingene fra sektoren på at synliggjøringen av studietilbudene i en egen studiekatalog er viktig for å få søkere og fylle opp studieplassene.

Mange av tilbudene i dagens studiekatalog har få deltakere, og hvert studieår bli det planlagt flere tilbud som ender opp med å bli avlyst på grunn av for få søkere. Det må være minimum 5 deltakere på hvert tilbud for at tilbudet skal kunne settes i gang og få finansiering. For studieåret 2022–2023 ble 24 studietilbud planlagt i studiekatalogen, men senere avlyst på grunn av for få søkere.

En studieplass til videreutdanning for lærere koster gjennomsnittlig om lag 240 000 kroner, inkludert midler til å utvikle tilbudene til universiteter og høyskoler og betale ut stipend- og vikarmidler til skoleeiere. Tilsvarende koster en studieplass for barnehagelærere inkludert tilretteleggingsmidler til barnehageeier om lag 140 000 kroner.

Finansieringen til universitetene og høyskolene inkluderer midler til å utvikle nye videreutdanningstilbud og kjøpe studieplasser. Utdanningsdirektoratet inngår kontrakter med universitetene og høyskolene og tildeler midler for å utvikle tilbudene og kjøpe studieplasser. Dette gir relativt gode økonomiske rammer og forutsigbarhet for universitetene og høyskolene, selv om de selv også bruker mye ressurser på selve anskaffelsesprosessen og planleggingen av tilbud.

10.3 Organisering: fleksibilitet, digitale ferdigheter og arbeidskrav

I tillegg til å gi studiepoeng og utdanning i fag, skal videreutdanningene bidra til kollektiv læring og utvikling av det profesjonelle fellesskapet i den enkelte barnehage og på den enkelte skole. Denne innretningen på videreutdanningstilbudene bygger i stor grad på eksisterende forskning om hvilken organisering av kompetanseutvikling som gir best utbytte og som har størst mulighet for å gi endring av praksis.

Innholdet i tilbudene er blant annet organisert for å bidra til å utvikle barnehagen og skolen som en lærende organisasjon gjennom å stimulere til at flere kollegaer deltar samtidig på samme utdanning, til deling av kunnskap i kollegiet og til at ny praksis prøves ut underveis og mellom samlinger. Utdanningsdirektoratet har en rekke føringer i avtalene med universitetene og høyskolene som legger premisser for hvordan tilbudene skal organiseres for deltakerne, barnehagene og skolene for at videreutdanningen skal ha betydning for tilbudet barna og elevene får.

I utlysningsteksten for anskaffelse av de nasjonale videreutdanningstilbudene for lærere og yrkesfaglærere forutsettes det at tilbudene er relevante og forsknings- og praksisbaserte, og at de gjennomføres med høy faglig kvalitet. Tilbudene skal organiseres slik at de er tilpasset deltakernes arbeids- og studiesituasjon. De skal med andre ord være praksisrettede, og deltakernes yrkespraksis skal benyttes som en del av refleksjonsgrunnlaget i studiet.

Deltakerne skal få økt kunnskap om hvordan de kan legge til rette for tilpasset opplæring og inkluderende praksis, og de skal få erfaring med analyse av og arbeid med læreplanen i faget og helheten i LK20.

Profesjonsfaglig digital kompetanse er en del av alle videreutdanningene. Det skal legges til rette for refleksjon over hva den digitale utviklingen betyr for fagets innhold og for det å mestre digitale verktøy og ressurser, inkludert hva det betyr for didaktiske valg, det vil si en bevissthet om når, hvorfor og hvordan det er hensiktsmessig å bruke digitale verktøy, læremidler og ressurser.

Tilbudene organiseres som delvis nettbaserte tilbud med inntil tre fellessamlinger per semester og en variant der noen få tilbud er lagt slik at de som ønsker det kan delta digitalt på samlinger som er tilrettelagt for fysisk oppmøte. Med unntak av videreutdanning i programmering og grunnleggende lese-, skrive- og matematikkopplæring

(GLSM) er alle tilbudene i dag organisert med et omfang på 30 studiepoeng fordelt over ett studieår med 15 studiepoeng per semester. Videreutdanning i programmering er på 15 studiepoeng over to semestre med to moduler på 7,5 studiepoeng per semester. Videreutdanning i GLSM er på 60 studiepoeng og går over to år med 15 studiepoeng per semester.

10.4 Hva sier deltakerne?

De nasjonale videreutdanningene følges opp med årlige deltakerundersøkelser der styrere, rektorer og lærere i barnehager og skoler blir bedt om å si sin mening om ulike sider ved utdanningen de har tatt. Temaer i Deltakerundersøkelsen har blant annet vært:

- tilrettelegging for videreutdanning ved barnehagen eller skolen de jobber på
- kultur for kunnskapsdeling i barnehagen eller skolen de jobber på
- opplevelse av finansieringsordningen
- grunn til å ta videreutdanning
- opplevelse av innholdet i studiet
- kontakt med medstudenter
- opplevelse av nettbaserte studier
- opplevelse av læringsutbytte

Deltakerundersøkelsene baserer seg på selvrapportering og kan derfor bare si noe om deltakernes egne oppfatninger og opplevelser. De kan ikke si noe om hvorvidt utdanningen har direkte effekt på endret praksis eller bedre trivsel og læring hos barn og elever. Det er likevel mye god informasjon å hente fra disse undersøkelsene, og Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet bruker dem til å justere tilbudene i samarbeid med universitetene og høyskolene som tilbyr videreutdanningene, og med partene som deltar i samarbeidsgrupper for ordningene der innspill og videreutvikling jevnlig er på dagsordenen.

I tillegg til den årlige Deltakerundersøkelsen gjennomførte NIFU en egen evaluering av rektorutdanningen i perioden 2015–2019. NIFU gjennomførte også i 2019 en egen deltakerundersøkelse for «profesjonsfaglig digital kompetanse».

Noen sentrale funn:

- På tvers av ordningene og over år uttrykker et stort flertall av deltakerne at de er fornøyde med utbyttet av videreutdanningen de har tatt, at de har opplevd utdanningen som relevant, og at de har tilegnet seg ny kunnskap og kompetanse som gjør dem bedre rustet til å ivareta oppgavene sine som styrere, ledere og lærere.

- Deltakerne i alle ordningene rapporterer om stor grad av egeninnsats og motivasjon, som har vært vesentlig for læringsutbyttet.
- Åtte av ti deltakere som tar videreutdanning gjennom *Kompetanse for kvalitet* svarer at de i stor eller svært stor grad er motivert for studiet.
- En tredjedel av lærerne som tar videreutdanning gjennom *Kompetanse for kvalitet* sier at innføring av kompetansekravene har vært en viktig motivasjon for å ta utdanningen.
- Et gjennomgående funn er at om lag halvparten av lærerne i barnehage og skole som tar videreutdanning, melder at styreren og rektoren ikke etterspør hva de har lært eller hvordan kompetansen deres kan brukes i kollegiet.
- Deltakere som svarer at de opplever en sterk kultur for kunnskapsdeling i barnehagen og skolen, oppgir også i større grad at de samarbeider med kollegaer i forbindelse med studiet.
- Et gjennomgående funn for alle videreutdanningene er at praktiske øvelser og arbeid mellom samlingene har vært viktig for læringsutbyttet.
- Deltakerne på rektorutdanningen gir klart uttrykk for at utdanningen har hatt betydning for deres lederpraksis og forventning til seg selv som leder. Deltakerne uttrykker særlig at praksisnære verktøy og refleksjon over praksis i grupper og nettverk er relevant for arbeidet deres som skoleleder. Flere har fått økonomisk støtte til reiseutgifter, kost og losji og studieturer enn tidligere, mens andelen som får redusert sin arbeidsbelastning i forbindelse med samlinger, eller som får frigjort tid til egenstudier mellom samlingene, har gått ned. Flere opplever utdanningen som arbeidskrevende i tillegg til lederoppgavene.
- Innhold og organisering av rektorutdanningen har jevnlig blitt videreutviklet på grunnlag av evalueringer. Det har spesielt blitt pekt på forbedringspunkter som økt involvering av skoleeierne og deltakernes organisasjon, bedre integrering av ferdighetstrening i det pedagogiske opplegget og bedre tilrettelegging for erfaringsdeling og læring mellom deltakerne gjennom programmet. Sluttevalueringen fra 2019 viser at særlig involvering av skoleeiere fortsatt er en utfordring (Aamodt mfl., 2019).

10.5 Oppfølging av universiteter og høyskoler

NIFU gjennomførte i 2020 en egen undersøkelse av hvordan universitetene og høyskolene bruker resultatene fra Deltakerundersøkelsene og hvilken informasjon de har bruk for. Universitetene og høyskolene får en hovedrapport fra Deltakerundersøkelsen i tillegg til en rapport som omhandler sine egne tilbud. NIFUs undersøkelse viser at institusjonene bruker rapportene aktivt i arbeidet med å vurdere og videreutvikle tilbudene. Bruken av deltakerundersøkelsen fører i mange tilfeller til endringer i videreutdanningstilbudene når det gjelder innholdet og hvem som underviser. Det er også vanlig at lærestedene gjennomfører egne studentevalueringer, ofte midtveis i et semester for å kunne justere innholdet og oppleggene basert på tilbakemeldinger fra deltakerne. Undersøkelsen viser at kombinasjonen av Deltakerundersøkelsen, interne evalueringer og erfaringsseminar samlet gir informasjon om eventuelle utfordringer og hvordan de kan møtes (Gjerustad mfl., 2020).

Undersøkelsen inneholder også forslag til forbedring av Deltakerundersøkelsen, blant annet om å revidere spørsmål knyttet til digital kompetanse. Det foreslås også å ha én eller flere oppfølgingsundersøkelser for å kunne få økt variasjonen i tilbakemeldingene og ny kunnskap om endring av praksis, siden det er sannsynlig at deltakerne vil kunne reflektere over det de har lært på en annen måte når det har gått en tid siden studiet.

Informantene i undersøkelsen gir også uttrykk for at en stadig større andel av deltakerne tar en bestemt videreutdanning fordi kompetanseforskriften pålegger dem å gjøre det.

10.6 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener den omfattende satsingen på videreutdanning har vært vesentlig for å sikre god kompetanse i barnehage og skole. Mer enn 50 000 lærere i grunnskole og videregående opplæring har fått videreutdanning gjennom *Kompetanse for kvalitet* de siste årene, og egne strategier og videreutdanninger har blitt utviklet for å treffe behovene til flere grupper lærere, blant annet i barnehagen og i yrkesfaglige utdanningsprogram. Styrer- og rektorutdanningene blir kontinuerlig videreutviklet, også med egne moduler for videreutdanning slik at ledere kan få oppfølging og kompetanseutvikling over tid.

Utvalget mener det fortsatt er behov for et godt utbygd tilbud av videreutdanninger for ledere, lærere og andre ansatte i barnehage og skole. Det er et mål å heve kompetansenivået i barnehagen, og det er fortsatt 19 000 lærere i grunnskolen som ikke oppfyller kompetansekravene i norsk, matematikk, engelsk, norsk tegnspråk og samisk, som vist i kapittel 4. Lærere og andre ansatte må ha gode muligheter for å videreutvikle kompetansen sin gjennom yrkeslivet i tråd med nye behov, og et godt, tilgjengelig og fleksibelt videreutdanningstilbud må støtte opp under innføring av karriereveier og muligheter for spesialisering i barnehage og skole. Utvalget mener også at en fortsatt god styrer- og rektorutdanning er viktig for å bidra til at alle landets barnehager og skoler har kompetente og trygge ledere.

Det er et mål at flere lærere får delta i videreutdanning. Dette fremgår tydelig av mandatet for utvalgets arbeid. Til tross for en omfattende satsing på videreutdanning for lærere de siste årene, er det likevel relativt få som kan ta videreutdanning årlig. Utvalget mener derfor at det er nødvendig at staten fortsatt tar et overordnet ansvar for nasjonale videreutdanningstilbud og bidrar med ressurser for å sikre høy kvalitet og tilgjengelighet over hele landet. Utvalget foreslår en rekke tiltak for å nå målet om at flere skal kunne få ta videreutdanning og at flere grupper lærere og andre ansatte skal få bedre muligheter til videreutdanning enn i dag.

Alle grupper lærere må få like muligheter og vilkår for videreutdanning

Barn, elever og lærlinger er de viktigste i barnehage og skole. Deres utvikling, danning og læring er kjernen i barnehagens og skolens virksomhet. De må derfor møtes av kvalifiserte og kompetente lærere. Læreren har ansvar for det helhetlige pedagogiske og faglige arbeidet i barnehage og skole, slik dette er nedfelt i rammeplan for barnehagen og læreplanverket for grunnopplæringen. Gitt dette ansvaret, mener utvalget at lærerne er hovedmålgruppen for kompetanseutvikling i barnehager og skoler.

Barnehagelæreren er gitt et særlig ansvar for å iverksette og utvikle barnehagens praksis i tråd med oppdatert forskning og kunnskap på feltet, men det er i dag relativt få barnehagelærere som får tilbud om videreutdanning årlig. Utvalget mener at flere barnehagelærere med videreutdanning vil kunne bidra til utvikling av en kunnskapsbasert praksis som understøtter intensjonene i rammeplanen og videreutvikler barnehagen som

lærende organisasjon. Utvalget mener at lærere i barnehagen også må få like gode vilkår for videreutdanning som lærerne i skolen.

Utvalget viser til at forskrift til opplæringsloven stiller krav til kompetanse for undervisning i de fleste fagene på ungdomstrinnet og i videregående opplæring. Det er færre lærere i videregående opplæring enn i grunnskolen som har deltatt i videreutdanning, siden deres søknader ikke har blitt prioritert i like stor grad hittil. Det er også en utfordring at tilbudene i *Kompetanse for kvalitet* ikke har vært godt nok tilpasset de behovene lærere i videregående opplæring har. Lærere i videregående opplæring trenger bedre og mer tilgjengelig videreutdanningstilbud, både for å følge utviklingen i fagene de underviser i, men også for å kunne ivareta en stadig mer mangfoldig elevgruppe med et sammensatt utfordringsbilde. Innspillet utvalget har mottatt fra Norsk Lektorlag er tydelig på at bedre muligheter for å ta videreutdanning er nødvendig både for kvaliteten på opplæringen og for læreres motivasjon for arbeidet.

Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* innebærer endringer i tilbudsstrukturen og fag- og timefordelingen, med mål om at flere fullfører og består videregående opplæring. Dette medfører at noen lærere må utvide eller endre fagkretsen sin, noe som skaper nye behov for videreutdanning. Forslaget om at modulstrukturert opplæring skal være hovedmodellen for voksne deltakere stiller også nye krav til lærere i opplæring spesielt organisert for voksne, som igjen gir nye behov for videreutdanning (Meld. St. 21 (2020–2021)). Dermed unntaket for krav til kompetanse for undervisning i engelsk, matematikk, norsk, norsk tegnspråk og samisk for lærere utdannet før 1. januar 2014 blir vedtatt, gir dette rom for en omprioritering slik at alle lærergruppene kan få bedre tilgang til nødvendig videreutdanning.

Utvalget foreslår derfor at videreutdanningstilbudene gjennomgås og tilpasses for bedre å møte behovet til flere grupper lærere enn det som har vært tilfelle hittil: Flere barnehagelærere kan få videreutdanning innenfor barnehagepedagogiske områder i rammeplanen, lærere i skolen kan få videreutdanning innenfor bredden av fag og fagområder, slik at de har fordypning i fagene de underviser i, og lærere i videregående opplæring kan få et bedre tilbud om videreutdanning som treffer behovene deres for å videreutvikle sin kompetanse i fagene de underviser i. Lærere må også fortsatt ha muligheten til å søke «andre tilbud» utenfor de videreutdanningene som er etablert av Utdanningsdirektoratet, som i dag.

Utvalget mener det i tillegg blir viktig å følge med på hvordan behovet for videreutdanning i fag for lærere med femårig master vil utvikle seg i årene fremover.

Andre grupper ansatte må få like muligheter og vilkår for videreutdanning

Utvalgets mandat er også tydelig på at andre ansatte i barnehage og skole skal være inkludert i ordningene for etter- og videreutdanning, og utvalget er opptatt av å styrke disse på flere områder, blant annet ved å innføre en karrierevei for inkluderende praksis, som beskrevet i utvalgets forslag i kapittel 12. Denne karriereveien er relevant både for lærere og for andre ansatte i barnehagen, skolen og SFO som har høyere utdanning, og er særlig aktuell for ansattgrupper som inngår i laget rundt barnet, eleven og lærlingen. Disse ansatte må få tilgang til videreutdanning på linje med lærere.

Fagarbeidere og andre ansatte som jobber med barn og elever i barnehager og skoler er i dag omfattet av ordningene for lokal kompetanseutvikling, men har ikke samme vilkår for videreutdanning som lærere.

Utvalget er opptatt av at barnehager og skoler har et stort behov for at også andre ansatte i barnehage og skole får styrke sin kompetanse, og ønsker at fagarbeidere og andre ansatte som jobber med barn og elever i barnehage, SFO og skole skal få bedre muligheter og vilkår for å ta videreutdanning enn i dag, og like gode muligheter og vilkår som lærere.

Innføring av like vilkår for alle

Utvalgets mandat slår fast at det på tross av omfattende ressursbruk er relativt få ansatte som kan ta videreutdanning årlig, og at det med dagens innretning vil ta mange år før alle lærere eller andre ansatte får et tilbud. Utvalget blir derfor bedt om å foreslå modeller som kan gi flere muligheten til å ta videreutdanning.

Utvalget er opptatt av at arbeidsgiver og arbeidstaker i fellesskap skal bli enige om og planlegge for kompetanseutvikling. Ideelt sett mener utvalget at alle søknader som godkjennes av barnehage- og skoleeier bør innvilges. Det er derfor et mål for utvalget å redusere det misforholdet som oppleves av mange mellom søknader som godkjennes av barnehage- og skoleeier og søknader som blir godkjent av Utdanningsdirektoratet. Dette handler både om nasjonale prioriteringer og om størrelsen på budsjettrammen.

Utvalget foreslår at det innføres en ordning for alle lærere og andre ansatte i barnehage og skole der minimum 20 prosent av arbeidstiden kan brukes til å ta videreutdanning tilsvarende 30 studiepoeng over ett år.

Innenfor dagens budsjettramme vil dette gi rom for om lag 12 500 deltakere i videreutdanning, som er nesten dobbelt så mange som i 2021–22.

Utvalgets prinsipielle forslag er at alle grupper lærere og andre ansatte som jobber med barn og elever i barnehager, SFO og skoler skal få like vilkår for videreutdanning. Både på grunn av endringer knyttet til omprioriteringer, som følge av eventuelle lovendringer knyttet til unntak fra kompetansekravene, og usikkerhet knyttet til behovet i andre yrkesgrupper, er det nødvendig med en gradvis utvikling i årene fremover.

Innenfor dagens budsjettramme mener utvalget derfor det er nødvendig å starte en gradvis omlegging der videreutdanningene utvikles for lærergruppene først, og at andre ansatte som jobber med barn og elever i barnehage og skole gradvis inkluderes i ordningen.

Utvalget mener lærerne bør være prioritert frem til utgangen av strategiperioden for *Kompetanse for kvalitet* i 2025, og at andre ansatte inkluderes senest fra 2027.

Endringene utvalget foreslår betyr at dagens ordning med 37,5 frigjort tid til videreutdanning reduseres til minimum 20 prosent. Dette vil oppleves som en forverring for mange som hittil har vært omfattet av ordningen. Utvalget mener likevel dette er et godt og helhetlig forslag, som fortsatt er en god ordning med gode vilkår, og som samtidig vil gi rom for at flere kan delta. Forslaget vil også legge til rette for at flere kan ta videreutdanning fra samme barnehage og skole samtidig. Endringene utvalget foreslår betyr videre en harmonisering og betydelig forenkling av dagens ordninger. Forslaget innebærer at alle grupper lærere og andre ansatte som jobber med barn og unge inkluderes i samme ordning der minimum 20 prosent av arbeidstiden kan frigjøres til videreutdanning tilsvarende 30 studiepoeng over ett år. Forslaget innebærer at midlene fra dagens stipendordning i *Kompetanse for kvalitet*, stipend- og vikarmidlene til videreutdanning for yrkesfaglærere og dagens tilretteleggingsmidler for deltakere i videreutdanning i barnehagen legges inn i ordningen.

Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene omtales nærmere i kapittel 13.

Utvikle flere mindre moduler og flere digitale tilbud

Nesten alle videreutdanningstilbudene i dag har et omfang på 30 studiepoeng som skal gjennomføres over ett år. Dette er omfattende og kan være krevende å kombinere med jobb og privatliv.

I tråd med behovet for mer fleksible tilbud, målet om å realisere livslang læring og gi flere mulighet til å ta videreutdanning, mener utvalget at flere videreutdanninger bør tilbys som mindre moduler. Modulene kan være på både 15 og 7,5 studiepoeng, og må utvikles på grunnlag av lokale behov og fagmiljøenes vurderinger av hva som gir best kvalitet i tilbudene. Modulene bør utvikles slik at de kan settes sammen til større fagenheter, for eksempel fag med omfang på 60 studiepoeng.

Ved å utvikle flere mindre moduler blir tilbudet både mer fleksibelt og vil gi rom for at flere deltakere kan ta videreutdanning årlig, siden budsjettrammen kan dekke kostnader til vikar for flere deltakere. Ved å ta 15 studiepoeng over ett år, vil ordningen utvalget foreslår innebære at 10 prosent av arbeidstiden frigjøres til videreutdanning.

Eksempelvis vil utvalgets modell gi muligheten for at om lag 25 000 deltakere årlig kan ta videreutdanning innenfor dagens budsjettamme der som halvparten tar moduler på 15 studiepoeng, en fjerdedel tar 30 studiepoeng og en fjerdedel tar moduler på 7,5 studiepoeng.

Videreutdanningstilbudene er i dag delvis nettbaserte med samlinger hvor deltakerne kan delta fysisk eller digitalt. Tilbudene fremover bør også så langt som mulig tilbys digitalt og være fleksible. Digitale og hybride tilbud inneholder ofte en eller flere fysiske samlinger. I områder uten universitets- eller høyskolecampus kan samlinger på studiesentre være aktuelt.

En forutsetning for et mer fleksibelt system for livslang læring er at det nasjonale styrings- og finansieringssystemet støtter opp under målsettingen. Forslaget fra Finansieringsutvalget (Hatlenutvalget) om at finansieringssystemet for universitetene og høyskolene bør gi uttelling for avlagte studiepoeng og ikke bare for hele grader er særlig aktuelt i denne sammenhengen. Utvalget vil støtte dette forslaget, som vil gi større incentiver for universitetene og høyskolene til å tilby kortere studieløp og mindre moduler som videreutdanning. Helheten i finansieringsordningen knyttet til videreutdanningen for universitetene og høyskolene bør gjennomgås i denne sammenhengen.

Opprette flere regionale tilbud for bedre å imøtekomme lokale behov

Utvalget mener det bør etableres flere videreutdanningstilbud regionalt og/eller på tvers av regioner, der antall deltakere kan avgjøres på lokalt nivå. Barnehage- og skoleeiere må få bedre mulighet til å planlegge etter- og videreutdanning i sammenheng ved å utarbeide regionale opplegg sammen med utdanningsinstitusjonene. Det gir større forutsigbarhet og bedre muligheter til å planlegge felles deltakelse for flere lærere og ansatte i egen virksomhet eller felles for flere barnehager og skoler, og eventuelt med andre kommunale tjenester. Det blir enklere å planlegge for fravær og vikarbehov, i tillegg til at de administrative prosessene blir forenklet.

Utvalget mener også en aktuell modell som bør vurderes er å fordele midler eller et visst antall videreutdanningsplasser på forhånd til barnehage- og skoleeiere innenfor en kommune eller fylke.

Opprette flere videreutdanningstilbud på fagskoler

Behovet for å utvikle relevante videreutdanninger innenfor høyere yrkesfaglige utdanninger har vært et stadig mer aktuelt tema i de senere årene, og fra neste studieår vil det være mulig for yrkesfaglærere å søke på studiepoenggivende fagskoletilbud. Deltakere på disse tilbudene vil omfattes av stipend- og vikarordningen.

Utdanningsdirektoratet har også inngått avtaler med to fagskoler om å tilby videreutdanning i perioden 2022–2024 for fagarbeidere i barnehagen. Deltakere på disse tilbudene omfattes imidlertid ikke av ordningen med tilretteleggingsmidler.

Utvalgets forslag om å etablere en ordning for alle grupper lærere og andre ansatte i barnehage og skole for videreutdanning, vil også øke behovet for å utvikle flere videreutdanningstilbud på fagskolene.

Utvalget har blant annet fått innspill fra Skolenes landsforbund og Fagforbundet om at behovet for videreutdanningstilbud på fagskolenivå er stort og at det bør utvikles flere. Ansatte med fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget utgjør 22 prosent av de ansatte i barnehagen og vil være en viktig målgruppe. I tillegg bør det utvikles videreutdanningstilbud på fagskoler for fagarbeidere i skole, SFO, for yrkesfaglærere og for instruktører i bedrifter.

Utvalget foreslår at Utdanningsdirektoratet i samarbeid med partene får i oppgave å vurdere behovet og utarbeide en plan for utvikling og etablering av fagskoletilbud.

Utvikle nye videreutdanninger til nye karriereveier

Utvalgets forslag om å innføre karriereveier i barnehager og skoler vil få konsekvenser for hvilke videreutdanningstilbud som må utvikles ved universitetene og høyskolene.

Den best etablerte karriereveien i dag er ledelsesveien, og der kan videreutdanningene bygge på gode erfaringer og et godt kunnskapsgrunnlag fra styrer- og rektorutdanningene. Det er også utviklet flere videreutdanningstilbud som er relevante for karriereveiene. Her bør særlig erfaringene fra lærerspesialistutdanningen og veilederutdanningen brukes aktivt.

Eksisterende videreutdanninger må justeres og tilpasses karriereveiene, og nye videreutdanninger må utvikles til de karriereveiene der det ikke finnes relevante videreutdanningstilbud i dag. Se nærmere om utvalgets forslag om innføring av karriereveier i kapittel 12.

Opprette ett nasjonalt tilbud i fag med få deltakere

Mange fag har for få deltakere til å kunne planlegge og gjennomføre videreutdanning i flere eller i alle landets regioner. Flere tilbud blir avlyst på grunn av for få deltakere hvert år, og resultatet kan bli at noen fag ikke har tilbud om videreutdanning i det hele tatt.

Utvalget mener derfor det bør opprettes ett nasjonalt tilbud i fag med få deltakere. Dette vil gi bedre forutsigbarhet for både deltakerne og utdanningsinstitusjonene. I tillegg vil forslaget bidra til å redusere ressursbruk knyttet til planlegging av tilbud som ikke blir satt i gang, og bidra til å utnytte ressurser og kompetanse i universitets- og høyskolesektoren best mulig. Aktuelle fag for nasjonale tilbud er for eksempel samiske språk, tegnspråk, norsk som andrespråk, fremmedspråk, KRLE og samfunnsfag. Det bør også åpnes for at ledere og ansatte i andre kommunale tjenester kan delta på videreutdanningstilbud som er relevante, dersom det er kapasitet.

Utvalget vil understreke at nasjonale tilbud om videreutdanning i fag med få deltakere forutsetter at studiet kan gjennomføres digitalt, slik at det blir et likeverdig tilbud uavhengig av hvor deltakerne bor, og hva slags livs- og arbeidssituasjon de er i. Digital teknologi må brukes til å utvikle mer tilpassede og fleksible studietilbud av høy kvalitet. Det er

ikke bare innholdet og arbeidsmåtene som må være digitale. I tråd med Strategien om digital omskilling i universitets- og høyskolesektoren, kan det for eksempel vurderes å utvikle «digitale campus» med mulighet for interaksjon og dialog. Studiesentre kan også benyttes for å tilby nasjonale videreutdanningstilbud til flere steder i landet, dersom dette vurderes som en god løsning lokalt.

Utdanningstilbyderne og Utdanningsdirektoratet bør i fellesskap beslutte hvilke fag og fagområder som er aktuelle. Dagens ordning med å inngå avtaler for tre år av gangen, med en opsjon på utvidelse på ytterligere to år, kan legges til grunn.

Øke antall deltakere for å kunne sette i gang tilbud

Det planlegges hvert år flere tilbud som ikke blir satt i gang på grunn av for få deltakere. Minimumsgrensen for å sette i gang et tilbud er i dag fem deltakere. I studieåret 2022–2023 har 24 tilbud blitt avlyst på grunn av for få deltakere. Disse prosessene binder opp ressurser knyttet til planlegging av fagtilbud i universiteter og høyskoler, og utvalget mener det bør vurderes å øke antall deltakere som trengs for å sette i gang et tilbud.

For å bidra til en bedre ressursbruk totalt, foreslår utvalget å øke antallet deltakere fra minimum fem til minimum ti for at et videreutdanningstilbud skal kunne settes i gang. Unntaket er i fag med få deltakere der det opprettes ett nasjonalt tilbud.

Utvalget mener det er behov for å gjennomgå hele prosessen med hvordan anbud blir utlyst, avtaler inngått og studietilbud planlagt og opprettet. Målet må være å bruke ressursene best mulig og unngå overetablering av tilbud.

Videreutvikling av styrer- og rektorutdanningen

Forskningen er tydelig på hvor viktig god ledelse er i barnehager og skoler, og de nasjonale tilbudene om styrer- og rektorutdanning er godt etablert og får gjennomgående gode tilbakemeldinger fra deltakerne både når det gjelder praksisrelevans og betydning for utøvelse av egen lederrolle. Tilbudene er under kontinuerlig utvikling, og flere moduler har blitt utviklet de siste årene som svar på behovet om oppdatering noen år etter gjennomført styrer- og rektorutdanning.

Sterkere involvering av skoleeier utpeker seg som en utfordring i evalueringen av rektorutdanningen. Utvalget mener det er vesentlig at barnehage- og skoleeieren følger opp den enkelte deltaker både underveis og etter utdanningen.

Rektorer og styrere har ikke samme vilkår som lærere, og får ikke frikjøp fra deler av sin stilling for å ta videreutdanning. Evaluering av rektorutdanningen viser at det er ulik praksis lokalt for hvor mye støtte rektorer får til å gjennomføre utdanningen, for eksempel støtte til reise og opphold. Deltakerundersøkelsene viser at det er krevende å gjennomføre styrer- og rektorutdanningen ved siden av jobb.

Utvalget har merket seg at organisasjoner for styrere og rektorer har foreslått at arbeidsgiver bør få økonomisk tilskudd i de nasjonale ordningene for å dekke utgifter for styrere og rektorer som tar videreutdanning. Utvalget mener styrere og rektorer ikke bør sidestilles med lærere og andre ansatte i barnehage og skole i denne sammenhengen. Styrere og ledere har per definisjon et lederansvar som innebærer både mer ansvar og høyere lønn, og de har dessuten ikke tilsvarende bindinger på sin ordinære arbeidstid som det lærere har.

Utvalgets vurdering er at det fortsatt må være en lokal beslutning om arbeidsgivere eventuelt ønsker å gi ulike former for støtte til styrere og rektorer som tar videreutdanning.

Forenkle søknadssystem og administrasjon

Utvalget er opptatt av å opprettholde et videreutdanningstilbud med høy kvalitet og tilgjengelighet over hele landet. Deltakere og eiere gir uttrykk for at de i stor grad er fornøyd med dagens videreutdanninger både når det gjelder kvalitet, relevans og vilkårene for deltakelse. At Utdanningsdirektoratet har et overordnet ansvar for avtalene med universiteter og høyskoler og for et omfattende nasjonalt søknadssystem, gir etter utvalgets vurdering en sikkerhet for overordnet nasjonal styring, koordinering og likebehandling.

Det er likevel knyttet mange prosedyrer til søknadsbehandling, godkjenning og kontroll i dagens system. Utdanningsdirektoratet har et omfattende søknadssystem der hver enkelt lærer søker direkte, og der barnehage- og skoleeierne må godkjenne, prioritere og bekrefte to ganger årlig at læreren fortsatt er under utdanning.

Utvalget mener prosedyrene bør gjennomgås med sikte på å gjøre kriteriene tydelige og forenkle søknadsprosedyrene så mye som mulig. Søknadssystemet og -prosedyrene for videreutdanningen bør endres ved at den enkelte lærer og deltaker ikke lenger søker direkte i søknadssystemet, men at barnehage- og skoleeierne heller kan melde inn godkjente søknader på grunnlag av lokale kompetanseplaner. Opprettelse av flere

regionale tilbud vil også forenkle disse prosedyrene, og bidra til å oppfylle målet om å gi barnehage- og skoleeierne bedre mulighet til å planlegge etter- og videreutdanning i sammenheng.

10.7 Utvalgets forslag

Like muligheter og vilkår for videreutdanning

Utvalget foreslår å:

- innføre like muligheter og vilkår for videreutdanning for lærere og andre ansatte som jobber med barn og elever i barnehage og skole som del av et helhetlig og varig system for kompetanse- og karriereutvikling
- innføre en felles ordning for videreutdanning som innebærer at minimum 20 prosent av arbeidstiden kan brukes til å gjennomføre videreutdanning tilsvarende et omfang på 30 studiepoeng over et år. Frigjort tid på minimum 20 prosent av arbeidstiden vil sikre at flere kan ta videreutdanning enn i dag, og at det kan legges til rette for at flere i samme barnehage og skole kan delta samtidig.
- gradvis innføre ordningen dersom den skal kunne realiseres innenfor dagens budsjettamme:
 - først med like vilkår for lærere i barnehagen og grunnopplæringen for å sikre at alle grupper lærere får gode muligheter for videreutdanning, knyttet til lærernes særlige ansvar og kravene i barnehage- og opplæringsloven
 - inkludere andre ansatte som jobber med barn og elever i barnehage og skole i ordningen senest innen 2027
- inkludere midlene i dagens stipendordning for lærere og vikar- og stipendmidlene for yrkesfaglærere i den nye ordningen
- inkludere tilretteleggingsmidlene for barnehagelærere i den nye ordningen

En helhetlig gjennomgang av videreutdannings-tilbudene

Utvalget foreslår å:

- gjennomføre en helhetlig gjennomgang av alle videreutdanningstilbudene som i dag forvaltes av Utdanningsdirektoratet. Gjennomgangen må involvere partene og utdanningstilbyderne og omfatte følgende tiltak:
 - systematisere og videreutvikle eksisterende videreutdanninger i forhold til innføringen av karriereveier og utvikle nye videreutdanninger for karriereveiene der

det ikke finnes relevante videreutdannings-tilbud i dag

- utvikle flere moduler på 15 og 7,5 studiepoeng og flere digitale tilbud for å gi større valgmuligheter og fleksibilitet for deltakere, eiere og ledere, og for å gi flere mulighet til å ta videreutdanning enn i dag
- opprette flere regionale videreutdannings-tilbud som kan møte lokale behov bedre enn i dag, og bruke studiesentre der det er aktuelt
- vurdere omfanget av tilbudet av videreutdanninger knyttet til endringene i unntaket fra krav til kompetanse for undervisning og utvikle flere tilbud som treffer alle lærergruppene bedre
- opprette nasjonale tilbud i fag med få deltakere
- øke minimum antall deltakere som trengs for å sette i gang et tilbud fra fem til ti, unntatt i fag med få deltakere der det opprettes ett nasjonalt tilbud
- opprette flere videreutdanningstilbud innenfor høyere yrkesfaglig utdanning
- videreutvikle styrer- og rektorutdanningen
- formidle forventinger til barnehage- og skoleeierne om å følge opp den enkelte deltaker i styrer- og rektorutdanningen både underveis og etter utdanningen
- involvere partene i videreutvikling av videreutdanningstilbudene for å sikre relevans og kvalitet

Forenkling av søknads- og oppfølgingssystemet

Utvalget foreslår å:

- gjennomgå søknads- og oppfølgingssystemet for å tydeliggjøre kriterier og forenkle søknads-, godkjennings- og kontrollrutinene

Andre forslag

- Utvalget foreslår at ansatte og ledere i andre kommunale tjenester kan delta i videreutdanning sammen med lærere dersom det er kapasitet. Dette er blant annet aktuelt på fagområder som samisk, tegnspråk, psykisk helse og læringsmiljø.

Kapittel 11

Rett til et introduksjonsår for nyutdannede lærere

I de første årene i arbeidslivet kan det oppleves som krevende å finne seg selv i lærerrollen.

Gode ordninger for veiledning og introduksjon til yrket kan være et viktig bidrag for å gi nyutdannede lærere en god start på arbeidslivet, og for å beholde lærere i barnehage og skole. Det er også viktig for å anerkjenne at ikke alt kan læres i lærerutdanningen, men at noe læres best i arbeidslivet.

I dette kapitlet presenteres forskning på veiledning av nyutdannede lærere og nasjonale innsatser for å bidra til at nyutdannede lærere får veiledning av god kvalitet. Evaluering av disse innsatsene og det som etter hvert er et relativt stort forskningsgrunnlag, utgjør grunnlaget for utvalgets vurderinger og forslag om å innføre en rett til et introduksjonsår for nyutdannede lærere i barnehage og skole.

11.1 Hva er veiledning av nyutdannede lærere?

En introduksjon til yrket kan omfatte ulike elementer. I tillegg til veiledning kan det inngå aktiviteter som samarbeid med kollegaer, nettverksmøter, observasjon av undervisning, lederstøtte og tidskompensasjon, samt kurs og seminarer for nyutdannede og eventuelt også deres veiledere. Veiledningsdelen, det vil si veiledningen den nyutdannede får fra en kvalifisert veileder, blir vurdert høyt av de nyutdannede, og er også den tydeligste komponenten i de fleste introduksjonsprogrammer (Frederiksen, 2020).

Det finnes ulike definisjoner av hva veiledning er. Mens Handal og Lauvås (2014) definerte veiledning relativt åpent som en faglig og personlig læreprosess, fremhever andre og nyere bidrag at veiledning bør være mer målrettet: Veiledning kan forstås som «veileder og veisøkers samhandling med profesjonell utvikling for veisøker som mål» (Lejonberg, 2016). Nyere bidrag legger også vekt på at veiledningen skal være forskningsbasert, det vil si at veiledningen bør forholde seg til det vi vet

om både hva god veiledning er og hva god undervisning er (Simmons, 2020).

Det er grunn til å tro at mange ulike tilnærminger til veiledning kan være hensiktsmessige. Derfor er det viktig at veiledere også er kjent med ulike metoder, strategier og modeller de kan bruke i veiledningen av nyutdannede. Det er viktig at veileder har forståelse for den nyutdannedes behov og ulike situasjoner hen skal håndtere. Kritisk tilnærming til egen veiledning og rom for å diskutere veiledning med andre må ligge til grunn.

Formålet med veiledning av nyutdannede lærere, slik det beskrives i sentrale styringsdokumenter, er at det skal være utviklende for den nyutdannedes utøvelse av lærerrollen og for profesjonsfellesskapet. Kvalifisert veiledning kan skape en god overgang mellom utdanning og yrket ved å bidra til å:

- øke tryggheten i å håndtere og mestre arbeids-situasjonen og møtet med barna og elevene
- øke bevisstheten om verdien av egen kompetanse
- øke motivasjonen og ønsket om å bli værende i yrket
- utvikle profesjonsfellesskapet i barnehage og skole gjennom at både den nyutdannede og kollegaene involveres (Utdanningsdirektoratet, 2019).

Kunnskapsdepartementet har definert en *veileder* til å være en lærerutdannet med formell veilederkompetanse, nødvendig faglig kompetanse og minst tre års erfaring som lærer (Kunnskapsdepartementet, 2018).

Veilederrollen består av mange aspekter, og det finnes ulike teorier om veilederkompetanse. Lejonberg (2019) beskriver at en veileder blant annet kan ha rollen som:

- en guide som forteller veisøker hva hen mener kan være hensiktsmessig i ulike sammenhenger
- en modell som viser mulige handlingsalternativer

- en kritisk venn som utfordrer veisøkers refleksjon over eget arbeid og utvikling som lærer
- en lytter som inntar en aktivt lyttende rolle og bidrar til at veisøker analyserer sin situasjon og sitt arbeid
- en katalysator som peker til andre kilder som kan være nyttige for veisøker

I den engelskspråklige litteraturen beskrives ulike programmer for veiledning av nyutdannede i form av brometaforen, som også er mye brukt når det gjelder relasjonen mellom teori og praksis: «Induction programs can be described as representing a «bridge» from student of teaching to teacher of students»¹ (Ingersoll og Strong, 2011, s. 203).

11.2 Et solid forskningsgrunnlag

Forskning på veiledning av nyutdannede går langt tilbake i tid, noe som reflekterer at denne tematikken har vært sentral over lang tid internasjonalt, særlig i USA. Internasjonale studier peker på at introduksjonsprogrammer har positive effekter på lærenes jobbtilfredshet, trivsel og engasjement for skolen, i tillegg til elevprestasjoner (Wei mfl., 2009; Ingersoll og Strong, 2011).

Det fantes allerede på 1970- og 1980-tallet en rekke studier som belyste betydningen av veiledning for å styrke overgangen til yrket og dermed også for å beholde lærerne (Johnston og Ryan, 1980). De viktigste funnene i flere av disse studiene handlet om forhold som er viktige også i dag, som at veiledningen bør legge vekt på utvikling av praktiske ferdigheter som for eksempel klasseledelse og vurdering, at nyutdannedes bekymringer tidlig bør tas tak i og at lokale forhold er viktige i utformingen av veiledningen. Studiene er i all hovedsak knyttet til det tosidige formålet om å styrke undervisningen og å beholde lærere i skolen.

Med tanke på den omfattende litteraturen som finnes på dette feltet, er det etter hvert også utarbeidet en rekke oversiktsstudier og gjennomganger av tidligere kunnskapsoversikter. I en slik oversikt finner Frederiksen (2020) en bred enighet om at ulike introduksjonsprogrammer kan bidra til en profesjonalisering av lærerrollen, som utvikling av innsikt, mestringstro og selvtillit. Veiledning av nyutdannede kan forebygge utbrent-

het, styrke mestringsfølelsen og redusere stress. På denne måten kan veiledning legge et godt grunnlag for utøvelsen av læreryrket, deltakelse i det kollegiale fellesskapet og en kontinuerlig profesjonell utvikling i yrket.

Samarbeid med andre nyutdannede, observasjon av andre lærere og å bli observert i egen undervisning og få tilbakemeldinger, er særlig betydningsfullt for nyutdannede lærere. Mange av elementene som fremheves som viktig for nyutdannedes utvikling og mestring, er de samme som forskningen viser at styrker alle læreres kompetanse, som samarbeid med kollegaer og støtte fra skoleledelsen (Frederiksen, 2020).

Positiv påvirkning på undervisningen

Ingersoll og Strong (2011) dokumenterer i sin oversiktsstudie at veiledning av nyutdannede har en positiv innvirkning på klasseledelse og undervisningskvalitet. Det handler blant annet om at lærerne blir bedre til å holde elevene i gang med arbeidsoppgaver, stille spørsmål på en effektiv måte, variere undervisningsaktivitetene for å møte elevenes interesser og opprettholde et positivt læringsmiljø. De finner også at veiledningen har en positiv virkning på elevresultater, og på det å bli værende i yrket. På skoler i større byer med store utfordringer finner de imidlertid ikke noe påvirkning på det å bli værende i yrket.

Med en bredere inngang finner Dunst mfl., (2019) i en metaanalyse av studier som ser på aktiviteter som best forbereder lærerstudenter til fremtidig yrkesutøvelse, at introduksjonsaktiviteter i starten av yrkeskarrieren, inkludert veiledning, er en av de mest lovende praksisene for å styrke undervisningskvaliteten.

Nyutdannede som likeverdige bidragsyttere

Et viktig utgangspunkt er at det første året i læreryrket ikke må ses på som problematisk, og at dette ikke blir en hovedmotivasjon for å innføre introduksjonsprogrammer. Dette er et viktig argument hos Schaefer mfl. (2012), som viser at få programmer anerkjenner kompetansen de nyutdannede lærerne har med seg. De fremhever at de nyutdannede må ses på som likeverdige bidragsyttere i det kollegiale fellesskapet og at det er særlig viktig at veilederne har dette perspektivet på de nyutdannede som en ressurs.

I tillegg til å gjøre overgangen mellom utdanning og yrket smidigere og bedre for den enkelte, kan en introduksjonsperiode være et virkemiddel for å styrke det profesjonsfaglige fellesskapet.

¹ Eller på norsk: «Et introduksjonsprogram kan beskrives som «en bro» fra å lære om undervisning til å undervise dem som lærer.

Nyutdannede lærere i barnehagen og skolen har høy kompetanse fra lærerutdanningen og er viktige og gode bidragsytere til skolens utviklingsarbeid.

Nyutdannede lærere bringer med seg nye didaktiske metoder og et nytt blikk på de etablerte miljøene de trer inn i, noe som får betydning for læring fra en nytilsatt til en veileder. Gjennom respekt og likeverd mellom veileder og den nyutdannede, innebærer dette en bonus til nytte for veilederen, kollegiet og undervisningen på skolen og i barnehagen. Det vil også øke den nyansattes selvtillit som yrkesutøver.

Evalueringen av lektorutdanningen viser at nyutdannede lektorer som opplever mestring i jobben også opplevde at kompetansen deres ble verdsatt, de hadde tett samarbeid med kollegaer og fikk tilstrekkelig veiledning (Wiggen, 2022). Nyutdannede grunnskolelærere med mastergrad som jobbet på skoler som hadde godt samarbeid, delekultur og var utviklingsorientert, hadde et positivt syn på starten av yrkeskarrieren (Antonsen mfl., 2022).

Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole som inneholder et introduksjonsår for nyutdannede lærere, kan bidra til en gjensidig utveksling av læring mellom de nyutdannede og de som veileder, og en styrking av profesjonsfellesskapet på arbeidsplassen. Det er viktig at et introduksjonsår ikke rammes inn som noe kompensatorisk, men som en mulighet for å styrke profesjons- og læringsfellesskapet og for gjensidig læring. Dette er helt i tråd med poenget til Schaefer mfl. (2012) om at de nyutdannede må ses på som likeverdige bidragsytere i det kollegiale fellesskapet.

Betydningen av formell veilederkompetanse

Veiledernes kompetanse blir ikke overraskende funnet å være avgjørende for de nyutdannedes utbytte av veiledningen. Dette handler både om kunnskap i fagene og om de aktuelle aldersgruppene, om mer generell kunnskap i didaktikk og generiske ferdigheter i for eksempel klasseledelse, og om kompetanse i veiledning (Ingersoll og Strong, 2011).

Enkelte studier argumenterer sterkt for at en formell utdanning i veiledning er avgjørende for gode resultater, og at ukvalifiserte veiledere til og med kan bidra til økt frustrasjon og frafall fra yrket (Frederiksen, 2020). Formell veilederutdanning gir en innsikt og bevissthet knyttet til den nyutdannedes situasjon, utfordringene den nyut-

dannede opplever, veiledning som felt og lærerrollen som gjenstand for veiledning.

Lejonberg (2016) viser også i sin doktorgradsavhandling om veiledning av nyutdannede lærere i Norge, at veilederutdanning gir større klarhet i hva veilederrollen innebærer og at veilederutdanningen bidrar til å utfordre veilederes oppfatninger om hvordan de kan bidra til kvalitet i veiledningen. Lejonberg er samtidig opptatt av at veilederkompetanse i denne sammenheng bør inkludere kunnskap om god undervisning, for å sikre at de nyutdannede gjennom veiledningen får tilgang til forskningsbasert kunnskap.

Betydningen av ledelse og lokal kontekst

En fersk kunnskapsoversikt fra Kunnskapssenter for utdanning viser at det er mange studier som finner sammenhenger mellom induksjonsprogrammer og et ønske om å bli værende i yrket og på skolen. Enkelte studier påviser positive effekter, men svært få studier har et design som kan si noe om årsakssammenheng. I studier hvor en finner sammenhenger mellom induksjonsprogram og at lærere vil bli i yrket, har ledelsen en betydning og at veiledning blir utført av lærere som underviser i samme fag og trinn (Munthe og See, 2022).

På skoler der skoleutvikling generelt ser ut til å fungere godt, er det også sannsynlig at de nyutdannede vil oppleve en god overgang til yrket, og at veiledningen også vil fungere godt. Mer spesifikt dreier det seg om at skolen har utviklet god kultur for samarbeid, og at skoleledelsen er aktivt involvert i å støtte opp under skoleutvikling og veiledning av nyutdannede (Fredriksen, 2020).

I en studie av opplegg for veiledning av nyutdannede lærere i Skottland, Malta og Danmark finner forfatterne at det å ha nok tid til observasjon og tilbakemeldinger er en utfordring i alle landene, i tillegg til det å ha nok kunnskap om det å veilede. Samtidig peker studien på at den enkelte skolekonteksten har stor innvirkning på overgangen til yrket, i tillegg til gode samarbeid mellom skoler, de nyutdannede og veilederne (Shanks mfl., 2020).

Lejonberg (2016) finner at nyutdannede lærere kan ha stort utbytte av at veilederne ikke er tilbakeholdne med å dele beskrivelser av egen praksis eller med å gi vurderinger av praksis. For mye tilbakeholdenhet fra veilederne kan tvert imot bidra til mer usikkerhet hos den nyutdannede. De nyutdannede lærerne som har fått veiledning med klare tilbakemeldinger, uttrykker at de har større tiltro

til egen mestring og ønsker i mindre grad å slutte i yrket. Lejonberg argumenterer for at ledere ikke bør være veiledere for nyutdannede lærere siden asymmetrien mellom de to og ledernes forpliktelser til andre aktører utenfor veiledningsforholdet kan komplisere veiledningsforholdet.

11.3 Nasjonale innsatser for veiledning av nyutdannede lærere

Barnehage- og skoleeiere har ansvar for at nyutdannede lærere får veiledning

Det er arbeidsgivers ansvar å ivareta nytilsatte på en god måte gjennom veiledning og kompetanseutvikling. Likevel har det blitt gjennomført flere nasjonale forsøksordninger og programmer for veiledning av nyutdannede lærere, helt tilbake til 1997. Da ble det, etter vedtak i Stortinget, satt i gang forsøk i tre fylker med veiledning av nyutdannede lærere hvor lærerutdanningsinstitusjonene fikk mulighet til å søke om midler. Seks år senere ble det etablert en finansiering fra statens side med formål om å få på plass et tilbud for nyutdannede lærere i alle fylker. Dette ble realisert skoleåret 2005–2006. Da hadde lærerutdanningsinstitusjonene, alene eller i samarbeid, et opplegg for om lag 300 nyutdannede lærere hvorav om lag 100 jobbet i barnehage.

Evalueringsene viste positive resultater til tross for at oppleggene var ulike, både i form og deltakere. Et stort flertall av de nyutdannede, de lokale veilederne og ledelsen mente opplegget hadde bidratt til:

- bedre evner til å reflektere over egen praksis og hva som fører til godt læringsmiljø
- tro på egne evner
- bedring i å håndtere og mestre møtet med barn og elever
- bedring i å håndtere og mestre arbeidssituasjonen

Den samme evalueringen konkluderte med at hovedgrunnen til at tilbudet om veiledning av nyutdannede ble oppfattet som verdifullt, handlet om muligheten til å reflektere over egen praksis og få hjelp til å diskutere konkrete utfordringer som nyutdannet. I tillegg var eksterne ressurser fra universiteter og høyskoler og lokale veiledere viktige bidrag til refleksjon og diskusjon (Dahl mfl., 2006).

Veiledning har også inngått som tiltak i ulike satsinger, som GNIST-partnerskapet for en helhetlig lærersatsing og *Lærerløftet*. I 2010 ble det etablert en arbeidsgruppe som besto av represen-

tanter fra partene i GNIST og Nettverk for veiledning av nyutdannede lærere. Arbeidsgruppen fikk i oppdrag å vurdere betingelsene for at veiledningsordningen for grunnskole og videregående opplæring skulle komme i gang fra høsten 2010 og for lærere i barnehagen fra 2011. Arbeidsgruppen pekte på at det å få hjelp til å reflektere over egen yrkesutøvelse og yrkesidentitet ville bidra til at nyutdannede lærere raskere kom inn i det pedagogiske og praktiske arbeidet. Dette ville også gi seg utslag når det gjaldt læring og trivsel hos elevene. For arbeidsgiveren ville veiledning av nyutdannede kunne bidra til å rekruttere og beholde dyktige lærere, i tillegg til å bidra til innovasjon og fornying.

Siden 2009 har det eksistert ulike avtaler med mål om at alle nytilsatte nyutdannede lærere i barnehagen, grunnskolen og videregående opplæring skal få et tilbud om veiledning. KS og Kunnskapsdepartementet inngikk en intensjonsavtale om at begge parter skal arbeide målrettet for at alle nyutdannede lærere får tilbud om veiledning. Avtalen fastslo at arbeidsgiveren skal ha en veiledningsordning. I 2014 ble intensjonsavtalen avløst av en kvalitetsavtale med 19 satsingsområder, der ett av punktene var veiledningsordning for nyutdannede nytilsatte lærere.

Nasjonale rammer for veiledning av god kvalitet

Våren 2017 fattet Stortinget følgende vedtak:

«Stortinget ber regjeringen i samarbeid med partene utforme nasjonale rammer for en veiledningsordning for nyutdannede lærere som ivaretar at alle nytilsatte omfattes av ordningen, og som gir rom for lokal tilpasning.»

Vedtaket hadde bakgrunn i at det var en stor andel lærere som sluttet i læreryrket de første yrkesårene, og at over halvparten av de nyutdannede lærerne ikke fikk veiledning. Vedtaket skulle sikre en mer likeverdig tilgang til veiledning av god kvalitet.

Regjeringen samarbeidet med partene for barnehage, skole og høyere utdanning om å utforme nasjonale rammer for veiledning. Disse rammene består av:

- et utdanningstilbud i veiledning for dem som skal veilede lærere
- en nettbasert støtteressurs om hvordan gode veiledningsordninger kan utformes og gjennomføres lokalt
- et dokument om prinsipper for veiledning av god kvalitet og partenes forpliktelser til å følge

Boks 11.1 Prinsipper for veiledning

I 2018 ble KS, Private barnehagers landsforbund, Utdanningsforbundet, Pedagogstudentene, Norsk Lektorlag, Skolelederforbundet, UHR-Lærerutdanning og Friskolenes kontaktforum/Abelia Forum for friskoler enige om å anbefale følgende prinsipper for veiledning av nyutdannede nytilsatte lærere i barnehage og skole.

Veiledningen:

- er basert på forskning og erfaringsbasert kunnskap om veiledning av nyutdannede lærere og betydningen av videre profesjonsutvikling i yrket
- skaper en overgang mellom utdanning og yrke som både ivaretar og utfordrer nyutdannede i utøvelsen av læreryrket
- skaper en god sammenheng mellom den kvalifiseringen som skjer i utdanningen og videre profesjonsutvikling i yrket
- videreutvikler den nyutdannedes kompetanse og praksis
- inkluderer, anerkjenner og bruker den nyutdannede som ressurs og bidragsyter i profesjonsfellesskapet

- ses i sammenheng med øvrige kompetansetiltak i barnehage og skole
- tilpasses den nyutdannedes forutsetninger og behov
- tilpasses lokale forhold når det gjelder organisering og innhold
- motiverer den nyutdannede til å videreutvikle seg og bli værende i yrket
- gjennomføres og prioriteres på en systematisk måte de to første yrkesårene
 - gjennom avsatt tid til planlegging og gjennomføring hos både veiledere og nyutdannede
 - etter en strukturert og målrettet plan
 - med en hyppighet og et omfang som bidrar til læring og utvikling – både individuelt og i grupper
- utføres fortrinnsvis av kvalifiserte veiledere som holder seg faglig oppdatert og får muligheter til etter- og/eller videreutdanning
- bør fortrinnsvis gjennomføres av veileder som ikke har formelt lederansvar for den nyutdannede

Kilde: Kunnskapsdepartementet (2018)

opp veiledning av nyutdannede nytilsatte lærere i barnehage og skole

I flere år har det vært tilbudt videreutdanning i veiledning for lærere i både barnehage og skole. Som følge av de nasjonale rammene og i tråd med strategien *Lærerutdanning 2025* ble både videreutdanningstilbudet og rammeverket for veilederutdanningen oppdatert høsten 2020. Rammeverket skulle samordne veilederutdanningene ved de ulike lærerutdanningsinstitusjonene når det gjaldt læringsutbytte, innhold og organisering. Det ble blant annet presisert at utdanningen skulle være på 30 studiepoeng og fortrinnsvis på mastergradsnivå.

Fra studieåret 2020–2021 har veilederutdanningen inngått i studiekatalogen til *Kompetanse for kvalitet*, og studieplassene blir finansiert av Utdanningsdirektoratet. Som en del av de nasjonale rammene har Utdanningsdirektoratet utarbeidet en nettbasert støtteressurs som inneholder kjennetegn på gode veiledningsordninger og eksempler på hvordan slike ordninger kan utformes lokalt.

I 2018 ble dokumentet *Prinsipper og forpliktelser for veiledning av nyutdannede nytilsatte lærere i barnehage og skole* utformet i et samarbeid mellom partene og Kunnskapsdepartementet. Dokumentet består av prinsipper som uttrykker partenes ambisjoner for hvordan veiledning skal gjennomføres (Se boks 11.1), og forpliktelser for hvordan partene sammen skal følge opp arbeidet med veiledning i Nasjonalt forum for lærerutdanning og profesjonsutvikling, i tillegg til den enkelte parts forpliktelser.

Ett av tiltakene var at det skulle gjennomføres en evaluering av omfanget og kvaliteten på veiledning av nyutdannede nytilsatte lærere, sett opp mot tidligere undersøkelser og funn og prinsippene for veiledning. Evalueringen skal, sammen med andre erfaringer underveis, danne grunnlaget for partenes vurderinger av:

- hvordan prinsippene og forpliktelsene etterleves
- om prinsippene og forpliktelsene skal revideres og videreføres
- om det er andre tiltak som bør settes i verk som en del av de nasjonale rammene

Boks 11.2 Verktøy for veiledning

Prosjektet *Verktøy for veiledning* utvikler forskningsbaserte verktøy for bruk i veiledning. Verktøyene har til hensikt å legge til rette for at forskningsbasert kunnskap om veiledning og læreryrket bringes inn i veiledning.

Beslutningssimulator: Teori om ulike tilnærminger til lærerrollen legges til grunn for en beslutningssimulator hvor veisøker blir stilt overfor utfordrende situasjoner som er vanlig i klasserommet. Tankene de gjør seg om valgene legges så til grunn for utforskning av lærerrollen i veiledning.

Egenrapportering og elevrespons: Veisøker gjør seg refleksjoner om egen undervisning, og

innhenter elevrespons knyttet til forskning på undervisning. Disse dataene legges så til grunn for veiledning hvor god undervisning tematiseres.

Video: Guider for innhenting, bearbeiding og bruk av video tas også i bruk i veiledning for strukturert arbeid med profesjonell utvikling.

Alle verktøyene er utviklet for studentveiledning og tilpasses for tiden til arbeid med nyutdannede lærere.

Kilde: Verktøy for veiledning – Institutt for lærerutdanning og skoleforskning (uio.no)

Tilskuddsordning for veiledning av nyutdannede

I 2019 ble det opprettet en tilskuddsordning for å bidra til at nyutdannede lærere i grunnskolen får god veiledning. Målet er å gjøre overgangen fra utdanningen til læreyrket bedre, og at nyutdannede lærere blir værende i skolen. Målgruppen er grunnskolelærere i sitt første og andre år i skolen. Det er bevilget om lag 62 millioner kroner til ordningen i 2022. Midlene i ordningen fordeles etter søknad fra kommuner og private grunnskoler, og de gis som en sats per lærer som skal få veiledning. Satsen i 2022 anslås til 20 000 kroner. Endelig sats beregnes ut fra gjeldende bevilgning til veiledning fordelt på hvor mange nyutdannede lærere som det totalt søkes om midler for.

Tilskuddsordningen er ikke en del av de nasjonale rammene, og omfatter bare lærere i grunnskolen. Det er ikke tilsvarende ordninger for veiledning i barnehage og videregående opplæring.

Evalueringen av tilskuddsordningen viser at skoleeierne i stor grad er fornøyde med hvordan ordningen er innrettet og forvaltet. Et tydelig flertall av skoleeierne beskriver målene, tilgjengeligheten av informasjon og kriteriene for tildeling som tydelige. Gjennomgangen viser også at skoleeierne i stor grad oppfatter ordningen som fleksibel rundt hvordan de kan benytte midlene (Rambøll, 2022).

Det ble i tillegg satt av 9 millioner kroner til tiltak for veiledning av nyutdannede lærere i 2022 som universiteter og høyskoler med lærerutdanning kan søke på. De tildelte midlene skal knyttes til prinsippene og forpliktelsene for veiledning av

nyutdannede lærere som partene har blitt enige om, og brukes til å:

- drive informasjon- og motivasjonsarbeid rettet mot avgangsstudenter, ledere og eiere i barnehage og skole, og spesielt mot barnehage- og skoleeiere som ennå ikke gir et tilbud om veiledning til nyutdannede
- opprette og ivareta arenaer hvor veiledere og nyutdannede kan møtes. Dette arbeidet må gjennomføres i samarbeid med barnehage- og skoleeier
- drive informasjonsarbeid i dialog med statsforvalteren

Veiledning gjør nyutdannede mer motiverte, men mange får ikke veiledning

Rambøll har evaluert veiledning av nyutdannede lærere i perioden 2014 til 2021 og levert delrapporter underveis. Sett under ett er det en beskjeden utvikling i hvor mange lærere som får veiledning når de er nye i læreryrket, til tross for tydelige ambisjoner og en ny tilskuddsordning. Til sammen for barnehage, grunnskole og videregående var det 60,7 prosent som fikk veiledning i 2019. I 2016 var tallet 58 prosent.

I TALIS 2018 ble lærerne spurt om de hadde deltatt i innføringsaktiviteter med formål om å få støtte i deres utøvelse av lærerjobben. Resultatene viser at hele 7 av 10 nyutdannede lærere i Norge rapporterer at de ikke har deltatt i innføringsaktiviteter, verken formelle eller uformelle (OECD, 2019b).

Boks 11.3 Oslolæreren – Introduksjonsprogram for nyutdannede lærere

Oslo kommune har siden 2008 hatt tilbud om et introduksjonsprogram for nyutdannede lærere. Om lag 400 nyutdannede lærere deltar årlig på en kursrekke på til sammen seks hele dager gjennom skoleåret. Målet er å ivareta nyutdannede læreres behov for oppfølging og faglig utvikling i deres første år i yrket.

Fagmiljøer fra blant annet universiteter og høyskoler bidrar sammen med erfarne ledere og lærere med faglig påfyll på fagområder som er særlig relevant og viktig for nyutdannede lærere å få bedre kjennskap til. Det legges opp til at de nyutdannede lærerne får delt erfaringer og kunnskap med hverandre. Sentrale temaer på samlingene er læringsledelse, skole-hjem-samarbeid, arbeid for et trygt og inkluderende læringsmiljø og god undervisningspraksis i lys av LK20.

Mellom samlingene blir de nyutdannede lærerne fulgt opp med regelmessig veiledning

på egen skole. Det er opp til skolene hvordan veiledningen gjennomføres og hvem som er veiledere, og det varierer om de har formell veilederutdanning. For å støtte skolene i å gi de nyutdannede veiledning av god kvalitet arrangeres det en egen kursrekke også for dem som veileder de nyutdannede lærerne. Veilederne får blant annet støtte i å lage en plan for veiledningen og kompetanseutvikling i å veilede.

Oslo kommune har også en ordning med veiledning av nyutdannede barnehagelærere, som et viktig bidrag til å sikre god overgang fra studier til arbeidsliv. Veiledningen tilrettelegges for den enkelte barnehagelærer og gjennomføres av en erfaren og kvalifisert kollega med veilederkompetanse.

Kilde: Oslo kommune

I evalueringen av lektorutdanningen svarte bare 46 prosent av lektorkandidatene at de i stor eller svært stor grad opplevde å få den veiledningen de trengte da de begynte i jobben som lærer. Samtidig opplevde rundt 60 prosent av lektorkandidatene at overgangen fra utdanning til yrke var utfordrende. Bare én av ti opplevde overgangen til yrket som lite utfordrende (Wiggen, 2022).

I en studie av nyutdannede lærere som deltok i piloteringen av den femårige grunnskolelærerutdanningen ved Universitetet i Tromsø, Norges arktiske universitet, fant forskerne at mange av de nyutdannede lærerne verken fikk tildelt tid til veiledning eller veiledning av en kvalifisert veileder sitt første år i yrket. Noen av lærerne fant på eget initiativ andre kollegaer som ble uformelle veiledere. De nyutdannede som opplevde manglende tilrettelegging og kommunikasjon med ledelsen og kollegaer, vurderte tidlig å bytte skole eller slutte i yrket. De som fikk god veiledning, opplevde det som svært nyttig (Antonsen mfl., 2022).

Både veiledere og de nyutdannede lærerne opplever at veiledningen er bedre når veilederen har formell kompetanse i veiledning. Evalueringen viser også at den kompetansen veilederen tilegner seg gjennom videreutdanningen, utvikler veilederens rolleforståelse og har verdi for utviklingen av barnehagen eller skolen og profesjonen generelt (Rambøll, 2021a).

Veilederen om tidsbruk

I veilederen om veiledning av nyutdannede lærere fra 2019, som Utdanningsdirektoratet har utarbeidet anbefales det at veiledningen blir gjennomført på en regelmessig og systematisk måte de to første yrkesårene. Med henvisning til Rambøll (2016) blir det påpekt at veiledere og nyutdannede som har satt av tid til veiledning i planene sine, gjennomfører flere veiledninger enn i ordninger der det ikke har satt av tid.

I tillegg blir det pekt på arbeidstidsavtalen i skolen, som gir nyutdannede rett til 6 prosent reduksjon i undervisningstiden det første året, og at denne tiden kan benyttes til veiledning dersom man blir enige om det lokalt (Utdanningsdirektoratet, 2019).

Lokale eksempler

Det finnes mange eksempler på hvordan barnehage- og skoleeiere har systematisert veiledning av nyutdannede lærere. Oppleggene varierer mellom individuell veiledning og gruppeveiledning og med samlinger eller kursrekker for de nyutdannede. Noen har også egen oppfølging av veilederne med blant annet kompetanseutvikling og erfaringsutveksling mellom veiledere. I boks 11.3 og 11.4 vises eksempler på hvordan nyutdannede

Boks 11.4 Erfaring, håp og hjelp

Trondheim kommune har en ordning for nyutdannede lærere de to første årene av yrkeskarrieren. Tilbudet består av oppfølging på egen skole gjennom mentorordning og fellessamlinger for alle nyutdannede lærere i kommunen. Skoleeier ivaretar og drifter tiltaket i samarbeid med NTNU.

Mentorene er lærerkollegaer som har veilederkompetanse. Veiledningen omfatter samtaler med de nyutdannede gjennom året og baserer seg på den nyutdannedes behov og ønsker, som spenner seg fra lærerrollen og profesjonsutøvelse til konkrete arbeidsoppgaver. Mentorene og skolene godtgjøres for arbeidet, og en del skoler har lagt dette som en funksjonsstilling. For å styrke mentorene i sin rolle, arrangeres det samlinger om blant annet veilederrollen og profesjonsutøvelse.

Innholdet på fellessamlingene velges ut fra de nyutdannedes behov, som blant annet kommer frem i evalueringer. Et team av erfarne lærere med veilederkompetanse planlegger og

gjennomfører samlingene. Sentralt i samlingene er gruppedialogen som underbygges av faste prosessveiledere med mål om at de nyutdannede lærerne får belyst god profesjonsutøvelse. I fellesskap finner de løsninger på utfordringer og dilemmaer som de nyutdannede kan møte i skolehverdagen, i skole-hjem-samarbeid og i personlig utvikling som lærer.

Et annet eksempel er fra kompetansenettverk Trøndelag sørvest som samarbeider med Dronnings Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning (DMMH) om å følge opp nyutdannede barnehagelærere og veilederne deres. For barnehageåret 2021–2022 har nettverket vedtatt en plan for arbeidet som innebærer at det skal arrangeres en regional oppstarts- og avslutningssamling i regionen for barnehagelærerne og deres veiledere. I tillegg skal det være tilbud om en samling for nyutdannede og veiledere gjennom barnehageåret.

Kilde: Trondheim kommune, Trøndelag Sørvest

lærere blir fulgt opp i Oslo kommune og Trondheim kommune.

Veiledning av nyutdannede – et pågående arbeid

I Hurdalsplattformen har regjeringen fremhevet at den vil møte den varslede lærermangelen med en bred satsing på å rekruttere, utdanne og beholde flere kvalifiserte lærere. Veiledning av nyutdannede nytilsatte lærere i barnehage og skole er et viktig tiltak i regjeringens arbeid i denne sammenhengen. Våren 2022 etablerte Kunnskapsdepartementet en arbeidsgruppe med partene for å diskutere veien videre for arbeidet med veiledning, et arbeid som nå pågår.

11.4 Erfaringer fra andre land

Som vist i kapittel 6, er det flere land som har ordninger for å skape god overgang fra studietilværelsen til yrkeslivet for lærere. Utvalget har også sett til Sverige, Danmark, Japan og Skottland.

Sverige

I Sverige er retten til en introduksjonsperiode regulert i lovverket (Skollagen). Eiernivået (Huvudmannen) skal sørge for at nytilsatte lærere og førskolelærere får en introduksjonsperiode, dersom de ikke har hatt det tidligere. Rektor er ansvarlig for at det finnes en plan for introduksjonsperioden, og planen skal utformes slik at den gir førskolelærere og lærere mulighet til å planlegge, følge opp og evaluere introduksjonsperioden. Veilederen (mentoren) skal være en kvalifisert lærer med tilstrekkelig erfaring. Veilederens oppgave er å støtte den nytilsatte i introduksjonsperioden og rektor må sørge for at veilederen får anledning til dette. Veilederen skal bidra med dokumentasjon til rektors plan gjennom å ta hensyn til lærerens eller førskolelærerens utviklingsbehov.

Innhold i introduksjonsperioden innebærer å:

- gi profesjonell, personlig og sosial støtte på arbeidsplassen
- stimulere til profesjonell utvikling
- bidra til å skape et trygt og utviklende arbeidsmiljø

- utvikle forståelse for førskole og skole som arbeidsplass og for samfunnsoppdraget (Skolverket, 2020)

I Sverige ble det i 2013 innført en ordning med førstelærere. Ordningen innebærer at førstelærere blant annet skal ha et overordnet ansvar for å introdusere nytilsatte, drive kollegaveiledning og sette i gang pedagogiske diskusjoner. De skal også lede prosjekter for å forbedre undervisningen. I evalueringen av ordningen ble det blant annet stilt spørsmål om hvorvidt innføringen av ordningen var med på å forhindre at lærere slutter i skolen eller læreryrket. Resultatet av evalueringen viste blant annet at færre sluttet å undervise og færre sluttet i læreryrket som følge av førstelærernes arbeid med å introdusere de nytilsatte til yrket (Grönqvist mfl., 2021).

Danmark

Danmark har ikke et program for introduksjon for lærere på nasjonalt nivå, men der er en generell oppfordring til kommunene om å gi støtte til nyutdannede lærere. Støtten til de nyutdannede varierer mellom kommuner og skoler, og kommune utvikler sjelden retningslinjer for skolene. Undersøkelser viser at omtrent 40 prosent av nyutdannede har fått tildelt mentor, og at noen kommuner og skoler reduserer undervisningstiden for de nyutdannede. En undersøkelse viser at nesten halvparten av de nyutdannede opplever mangel på struktur og innramming når det gjelder veiledningen, og bare en liten andel av de nyutdannede som har fått tildelt en veileder, rapporterer om at veiledningen deres er godt innrammet. Siden et relativt stort antall nyutdannede lærere i Danmark forlater skolen etter 1–2 år, er introduksjon til yrket og karriereveiledning stadig oftere på dagsordenen (Shanks mfl., 2020).

Japan

Japan er et eksempel på land der skoleledelsen er pålagt gjennom lov å gi lærere et introduksjonsår. Deltakelsen i formelle introduksjonsprogrammer er derfor betydelig høyere enn OECD-gjennomsnittet. I 2014 rapporterte 83 prosent av grunnskolelærerne i Japan at de har deltatt i et introduksjonsprogram, mens OECD-gjennomsnittet var på 49 prosent (OECD, 2018). I Japan har de utarbeidet retningslinjer med beskrivelser av oppgavene og ansvarsområdene til en veiledningslærer og en fagspesialist. Disse velges ut fra ansiennitet og

fagspesialisering, og har ansvar for å gi støtte til den nye læreren innenfor et skolebasert introduksjonsprogram for veiledningslæreren og en fagspesifikk opplæring for fagspesialisten.

OECD konkluderte i 2016 med at introduksjonsprogrammet i Japan har følgende styrker:

- det er lovpålagt å ha et introduksjonsprogram, og innholdet kan tilpasses lokale behov
- ordningen er godt innarbeidet og godt dokumentert
- ordningen fremmer kultur for samarbeid i skolen og støtte til nye lærere

OECD påpekte også forbedringspunkter som handlet om at veilederne får begrenset opplæring, og at det er en risiko for overbelastning både for de nytilsatte og veilederen. Dette kan undergrave effektiviteten av et introduksjonsår, og til og med forverre praksissjokket (OECD, 2018).

Skottland

I Skottland har det vært et nasjonalt introduksjonsprogram for nyutdannede lærere siden 2002. Dette kalles *Teacher Induction Scheme*, og gir en garantert ettårig opplæringsstilling til alle kvalifiserte studenter som uteksamineres fra en lærerutdanning ved et skotsk universitet. Ordningen innebærer at studentene har en maksimal undervisningstid på 80 prosent av en heltidsstilling og med tid satt av til profesjonell utvikling.

De lokale myndighetene får tildelt ekstra midler som skal brukes til å finansiere veiledere på skolene slik at de kan bruke 10 prosent av sin stilling til dette arbeidet. Etter dette året kan studentene bli vurdert for full registrering som lærer innen ett skoleår (eller 190 undervisningsdager). Studier viser at studentene er fornøyde med at ordningen gir gode støtteressurser og mulighet for deltakelse i ulike profesjonelle fellesskap, samtidig som de også rapporterer om en del utfordringer med infrastruktur i ordningen (Shanks mfl., 2020).

11.5 Erfaringer fra andre sektorer og profesjoner

Utvalget har også sett til andre sektorer og profesjoner for hvordan nyutdannede blir fulgt opp i sine første år i yrket, og viser her kort til barnevernstjenesten og turnustjenesten for leger og fysioterapeuter.

Veiledning av ansatte i barnevernstjenesten

Kommunens ansvar for å veilede de ansatte i barnevernstjenesten er nylig tydeliggjort gjennom en endring i barnevernsloven. Bakgrunnen for endringen var stor variasjon i hvilken oppfølging nyutdannede i barnevernet fikk. Under en tredjedel av barnevernstjenestene hadde et systematisk opplæringsprogram for de nytilsatte (Røsdal mfl., 2017). Samtidig trekker ledere i barnevernstjenestene frem at opplæring og veiledning i jobbsituasjonen er det viktigste tiltaket for å forbedre tjenestens kompetanse. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har fått i oppdrag å utarbeide en faglig anbefaling for veiledning av ansatte i barnevernet, som skal ferdigstilles i løpet av 2022.

Turnustjenesten for leger

Innenfor helsesektoren er turnustjenesten et vilkår for å få autorisasjon som blant annet lege og fysioterapeut. Helsedirektoratet fastsetter forskrift om praktisk tjeneste (turnustjeneste) for leger og fastsetter også hvor mange turnusplasser som skal opprettes i helseforetak og i kommunene. Den praktiske tjenesten består av 12 måneders tjeneste i sykehus etterfulgt av 6 måneders tjeneste i kommunehelsetjenesten. Helsedirektoratet fordeler antall turnusplasser i helseforetak til hver av de regionale helseforetakene, som deretter oppretter det tildelte antallet plasser innen helseregionen i helseforetak eller sykehus med avtale. Turnusplasser i den kommunale helse- og omsorgstjenesten fastsettes fylkesvis av Helsedirektoratet og fordeles til de enkelte kommunene i samråd med statsforvalteren. Forskriften regulerer blant annet opprettelsen og fordelingen av turnusplasser og turnusstedets og turnuslegens plikter og rettigheter. Lønns- og driftsutgifter i forbindelse med gjennomføringen av turnustjenesten skal dekkes av turnusstedet. Turnuslegen arbeider i full stilling i turnusperioden. Turnuslegen må dokumentere med attester at turnustjenesten er fullført i tråd med regelverket, og det er Helsedirektoratet som avgjør om den praktiske tjenesten kan godkjennes (Forskrift om praktisk tjeneste for leger).

Turnustjenesten for fysioterapeuter

Som for leger, må personer som har avsluttet bachelorutdanning i fysioterapi gjennomføre ett års fastlagt praktisk tjeneste (turnustjeneste) for å få autorisasjon som fysioterapeut. For dem som har utdanningen sin fra Norge, vil utdanningsinsti-

tusjonen søke om turnuslisens. De som studerer fysioterapi i utlandet, må selv søke om autorisasjon og få utdanningen sin vurdert av Helsedirektoratet før de kan søke om turnuslisens i Norge. Når søknaden har vært til vurdering og Helsedirektoratet har vedtatt at de må ha praksis før de kan få autorisasjon, kan kandidatene søke om å ta turnustjeneste eller finne praksisplass selv. Forskrift om praktisk tjeneste (turnustjeneste) for å få autorisasjon som fysioterapeut regulerer blant annet godkjenning og valg av turnusplasser og turnusstedets plikter (Forskrift om praktisk tjeneste for å få autorisasjon som fysioterapeut).

Det er utarbeidet veiledninger for turnusperiodene for leger og fysioterapeuter.

11.6 Utvalgets vurderinger

Innføre en rett til et introduksjonsår for nyutdannede lærere

På tross av flere tiltak, forsøk og avtaler som er inngått de siste årene, er det fortsatt en for stor andel nyutdannede lærere som ikke får veiledning eller andre organiserte introduksjonsaktiviteter når de er nye i læreryrket. Utvalget viser til entydige funn fra forskning og evalueringer om at en god introduksjon til yrket er svært viktig for motivasjon og mestring og for å beholde nyutdannede lærere i yrket.

Selv om mange barnehage- og skoleeiere har utarbeidet gode opplegg for introduksjonsprogrammer lokalt, og tilskuddsordningen har ført til at flere skoleeiere prioriterer veiledning av nyutdannede lærere, er utvalgets vurdering at gode intensjoner ikke har vært nok for å realisere målet om at alle nyutdannede lærere skal få en god overgang fra studier til arbeid.

Eksemplene utvalget har sett til fra andre land og sektorer, viser at en introduksjonsperiode varierer i omfang og innhold, og at ett eller to år er vanlig. En vanlig modell er at den nyutdannede læreren får avsatt en viss andel av arbeidstiden for å delta i et introduksjonsprogram.

Utvalget foreslår derfor å forskriftsfeste en rett til et introduksjonsår for alle nyutdannede lærere i barnehage og skole. Retten skal innebære at 10 prosent av arbeidstiden det første arbeidsåret for den nyutdannede skal brukes til planlagte og strukturerte introduksjonsaktiviteter.

Praktisk tjeneste eller turnustjeneste er en godt etablert del av flere profesjoner i helsevesenet. Tjenesten fungerer som en regulert overgang mellom utdanning og yrke, for å sikre at den nyutdannede har nødvendig praktisk erfaring for å

kunne utøve yrket selvstendig. Denne turnustjenesten er knyttet til et system for autorisasjon, der helsepersonell også i visse tilfeller kan bli fratatt autorisasjonen. Utvalget mener det er mye å lære av systematikken og tydeliggjøringen av plikter og retter knyttet til turnus- og autorisasjonsordningene, men mener det ikke er hensiktsmessig å vurdere et tilsvarende system med turnus og autorisasjon for lærerprofesjonene.

Utvalget mener derimot at å forskriftsfeste en rett til et introduksjonsår er en reell og nødvendig løsning for lærerprofesjonene. Både lærerorganisasjonene og Pedagogstudentene har tatt opp behovet for at det innføres en rett til veiledning for nyutdannede lærere flere ganger, og partene har blant annet samarbeidet om å utarbeide rammer for veiledning.

Innhold i introduksjonsåret

I tråd med forskning om veiledning av nyutdannede, mener utvalget at introduksjonsåret bør inneholde flere aktiviteter, og må være en planlagt, systematisk og strukturert prosess. Forskriften bør bygge på de prinsippene som partene har blitt enige om skal ligge til grunn for god veiledning, og innholdet i introduksjonsåret bør inneholde flere aktiviteter i tillegg til veiledning. For eksempel viser forskning at observasjon både av kollegaers og egen undervisning, med tilbakemelding, er en praksis som har god effekt. Et funn i evalueringen av piloteringen av lærerspesialistordningen er at gruppeveiledning er noe av det kollegaene til lærerspesialistene oppgir å ha størst utbytte av når det gjelder lærerspesialistenes oppgaver (Lødding mfl., 2021b).

Utvalget mener at det ikke bør utarbeides for rigide nasjonale regler for innholdet, og at det må være rom for lokale tilpasninger. For eksempel vil store barnehage- og skoleeiere kunne legge til rette for samlinger og nettverk mellom nyutdannede i sin egen barnehage eller i egen kommune, mens mindre barnehager og skoler og små kommuner heller kan etablere nettverk for nyutdannede på tvers av enheter og på tvers av kommuner.

Utvalget vil særlig understreke viktigheten av at introduksjonsåret utformes på en slik måte at den nyutdannedes kunnskap og kompetanse blir anerkjent, og at det legges til rette for god utveksling av kunnskap og kompetanse mellom erfarne kollegaer, veileder og den eller de nyutdannede.

Veilederutdanning en styrke

Nyutdannede har behov for veiledning og opplæring fra erfarne kollegaer, og gjerne kollegaer med formell veilederutdanning. Utvalget mener det imidlertid ikke bør være et krav med formell veilederutdanning. Studier utvalget har sett til viser at veiledning kan fungere godt med en erfarne kollega som underviser i samme fag og på samme trinn som den nyutdannede. Utvalget mener samtidig det vil være en styrke at nyutdannede som en del av introduksjonsåret kan få veiledning av en kollega som har formell veilederutdanning, og at det på sikt bør være et mål at alle nyutdannede lærere blir veiledet av en eller flere kollegaer med formell veiledningskompetanse.

Utvalget mener at dagens veilederutdanning bør videreutvikles, både i takt med ny kunnskap og forskning, og at det bør videreutvikles flere og mindre moduler for å gjøre utdanningen mer fleksibel og tilgjengelig, og på den måten gi flere erfarne lærere mulighet til å ta veilederutdanning.

Veilederrollen i et system for kompetanse- og karriereutvikling

Kunnskapsgrunnlaget viser at veiledning av nyutdannede lærere kan være et godt eksempel på kollektiv og arbeidsplassbasert kompetanseutvikling. Utvalget mener det er viktig at de som har ansvar for å veilede nyutdannede har et formalisert ansvar og at en slik rolle inngår i et helhetlig system. Slik kan veiledning av nyutdannede lærere også være et tiltak for at flere erfarne, dyktige lærere blir værende i yrket. Veiledning av nyutdannede lærere kan for eksempel være en oppgave for dem som har en spesialisert rolle eller en karrierevei innenfor et fagområde. Det er mange paralleller mellom det å ha en veilederrolle og det å ha et utviklingsansvar for kollegaene sine, slik tidligere lærerspesialister hadde.

Koblingen mellom veiledning av nyutdannede lærere og utvalgets forslag om et system for karriereveier blir nærmere omtalt i neste kapittel om karriereveier i barnehage og skole.

11.7 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å:

- innføre en rett til et introduksjonsår for alle nyutdannede lærere i barnehage og skole
- retten skal innebære at 10 prosent av arbeidstiden det første året skal kunne brukes til introduksjonsaktiviteter

- videreutvikle nasjonale rammer for introduksjonsåret, med utgangspunkt i eksisterende prinsipper for veiledning av nyutdannede nytilsatte lærere
- utvikle moduler i veiledning, for eksempel på 7,5 studiepoeng. Noen av modulene kan være felles med videreutdanningene for karriereveiene.

Utredningens kapittel 13 inneholder omtale og beregninger knyttet til økonomiske og administrative kostnader av utvalgets forslag.

Utvalgets forslag er enstemmig og danner grunnlag for et høyt ambisjonsnivå for videre utvikling av en av samfunnets aller viktigste sekto-

rer. Utvalgets forslag til et helhetlig system for karriere- og kompetanseutvikling for barnehage og skole inneholder flere sentrale elementer som må utredes og videreutvikles i samarbeid mellom partene, innenfor det etablerte partssamarbeidet på nasjonalt og lokalt nivå. Utvalget viser til at flere av forslagene får betydning for tariff- og arbeidstidsavtaler og lønn, og er dermed tariffpolitiske spørsmål som skal forhandles mellom arbeidslivets parter, herunder regulering av arbeidstid knyttet til introduksjonsår. Utvalgets forslag som omhandler finansiering og fordeling av kostnader må også utredes videre.

Kapittel 12

Et system for karriereveier i barnehage og skole

Læreryrket har tradisjonelt vært egalitært og lite hierarkisk, både når det gjelder oppgaver og lønn. Historisk har karrieremulighetene i barnehage og skole først og fremst vært begrenset til ledelse og administrasjon, og det har vært få karrieremuligheter for dem som ønsker å fortsette å jobbe med barn i barnehagen eller å undervise i skolen. Flere land har etablert systemer for at lærere kan spesialisere seg gjennom ulike karriereveier. Det samme gjelder for andre profesjoner i Norge. Det har også vært en økende grad av ansvars- og oppgavedifferensiering i barnehager og skoler i Norge, men det er ikke utviklet gode og helhetlige systemer for å ivareta og benytte slik spesialisert kompetanse.

Utvalget mener det er på tide å utvikle et varig, forutsigbart og nasjonalt system for karriereveier i barnehage og skole. I et stadig mer spesialisert og kunnskapsbasert arbeidsliv, der det også er større konkurranse om arbeidstakere, er det nødvendig å tiltrekke seg flere fremtidige lærere, gi den enkelte utviklingsmuligheter, utvikle profesjonen og beholde dem som har valgt barnehager og skoler som arbeidsplass. Lærere, men også andre ansatte som jobber i barnehage og skole, må få mulighet til å fordype seg og spesialisere seg gjennom ulike karriereveier uten at det leder dem ut av barnehagen eller skolen.

Lærerspesialistordningen har gitt mange verdifulle erfaringer som utvalget bygger videre på i sitt forslag om å innføre karriereveier i barnehage og skole. Andre ordninger som utvalget har sett til er barnehagelektorstillingen, offentlig sektor-ph.d. og spesialiserte funksjoner som ressurslærere, fagledere og kombinasjonsstillinger med universiteter og høyskoler.

Utvalgets forslag bygger også på inspirasjon fra andre sektorer i Norge og andre land, som Australia, Nederland, Singapore og Sverige, i tillegg til nasjonal og internasjonal forskning. Det meste av kunnskapsgrunnlaget er rettet mot skoler, men utvalget mener mye av kunnskapen har overføringsverdi til barnehagen.

Utvalget har arrangert to workshoper med lærere, ledere og eiere i barnehage og skole som del av arbeidet med å utvikle forslaget om karriereveier. Deltakerne har gitt nyttige innspill og tilbakemeldinger som utvalget har tatt med seg i arbeidet.

I dette kapitlet vil utvalget presentere sitt forslag til et system for karriereveier i barnehage og skole, som sammen med de andre forslagene til utvalget inngår i et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling. Dagens muligheter for karriereutvikling i barnehage og skole og relevante begreper blir først redegjort for.

12.1 Hva er en karrierevei?

En karrierevei defineres som endringer i ansattes stilling og/eller rolle, som medfører mer ansvar og nye oppgaver. En slik endring forutsetter at den ansatte har eller får relevant kompetanse til å utøve det nye ansvaret og de nye oppgavene. Endringene er en videre utvikling fra den ansattes grunnutdanning og flere års yrkeserfaring. Karrierebegrepet impliserer en progresjon i arbeidet, i betydning økt ansvar, status eller inntekt (Abrahamsen, 2008).

Ansatte som har en spesialisert kompetanse i et fag eller i et fagovergripende område, og som får et ekstra ansvar for å videreutvikle faget og dele det med kollegaene sine, kan bidra til å styrke profesjonsutviklingen innenfra og en sterkere forankring av utviklingsarbeid på arbeidsplassen (Ekspertgruppa om lærerrollen, 2016).

I motsetning til annen kompetanseutvikling er karriereveier ment for en begrenset andel av de ansatte i organisasjonen. Som oftest vil dette være dem som er ekstra dedikert til et fag og fagområde, som ønsker å ta et ekstra ansvar overfor kollegiet og barna eller elevene, eller for å utvikle organisasjonen de jobber i. Kompetanse, personlige egenskaper og egnethet er viktig for å få legitimitet blant resten av personalet og slik ha en

betydning for utviklingen og læringen til flere barn og elever (Lødding mfl., 2021b).

En karrierevei kan både være knyttet til den enkelte barnehage og skole og den kan deles mellom barnehager og skoler, i nettverk eller mellom kommuner som samarbeider om spesialisert kompetanse og roller. Dette er like aktuelt for store kommuner som for små.

12.1.1 Spesialisering

Spesialisering handler om en form for avgrensning, fordypning og inndeling av roller og ansvarsoppgaver. I profesjoner foregår spesialisering gjerne som et resultat av at en oppgave blir så kompleks at den krever en oppstyking i mindre oppgaver. Dette fører videre til at kunnskapen til dem som skal utføre oppgavene, blir mer spesialisert (Lorentzen, 2021). I skolen kan denne utviklingen knyttes til to utviklingstendenser de seneste årene.

Den første tendensen dreier seg om en utvikling mot at alle læreres kunnskap har blitt mer spesialisert. En slik spesialisering finner vi i overgangen fra allmennlærerutdanning til grunnskolelærerutdanning i 2009. Denne ga økt spesialisering på trinn og i fag. Med overgangen til femårig grunnskolelærerutdanning i 2017 kom en ytterligere spesialisering i fag gjennom masteroppgaven. Denne formen for spesialisering kalles en *horisontal spesialisering* og gir en spesialisering for alle grunnskolelærere uten å legge opp til differensiering i roller, oppgaver, lønn og status mellom lærerne (Lorentzen, 2021). Det er foreløpig uklart i hvilken grad fordypning gjennom masterutdanningen vil gi muligheter for nye ansvarsoppgaver.

Den andre formen for spesialisering handler om at enkeltlæreres kompetanse blir mer spesialisert. Dette kalles *vertikal spesialisering*. Vertikal spesialisering innebærer en rangering og en mer hierarkisk organisering av lærernes kompetanse, der noen anses å ha en mer spesialisert kunnskap og kompetanse enn andre. Denne formen for spesialisering er mer fremtredende i andre profesjoner, som i sykepleie, der noen profesjonsutøvere på bakgrunn av en spesialisert etter- eller videreutdanning tilsettes i andre stillinger og funksjoner enn dem som ikke har det. Denne spesialiseringen legger også gjerne grunnlaget for en differensiering i de ansattes oppgaver, lønn og status (Lorentzen, 2021). Denne typen spesialisering har så langt vært lite utbredt i barnehager og skoler.

Det betydelige omfanget av videreutdannings tilbud for lærere over lengre tid har ikke primært

hatt som mål å bidra til større forskjeller mellom lærernes kompetanse. Det har heller vært et mål å jevne ut kunnskaps- og kompetanseforskjeller mellom lærere, og har dermed også blitt omtalt som kompensatorisk (Caspersen mfl., 2017). Videreutdannings tilbudet til lærere har med andre ord styrket den horisontale spesialiseringen, som har vært av stor betydning for at lærere har kvalifisert seg til å undervise i fag eller for nye alders- og elevgrupper.

12.1.2 Nye roller og ansvarsoppgaver

Det har lenge vært tilleggsfunksjoner som for eksempel hovedlærere og samlingsstyrere i skolen. Kontaktlærere, rådgiver og praksislærere er også eksempler på differensierte roller som er nedfelt i avtaleverket. De senere årene har roller og ansvar blitt mer differensiert i barnehage og skole (Helstad og Mausethagen, 2019). I dag er det flere formelle leder- og lærerroller som er tiltenkt et særlig ansvar for å styrke utviklings- og kvalitetsarbeidet. Disse nye rollene kan være mellomledere, avdelingsledere og lærere med utvidede funksjoner, som veiledere, ressurslærere og fagansvarlige. Som vist i kapittel 5 og 9 ble det gjennom satsingen *Ungdomstrinn i utvikling* (2012–2017) etablert nye roller som utviklingsveiledere på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Som en del av *Lærerløftet* ble lærerspesialistfunksjonen innført som en prøveordning i 2015.

Felles for mange av disse nye rollene er at de gir et særlig ansvar for barnehage- og skoleutvikling og har delvis utfordret egalitære tradisjoner, der rektor eller styrer har vært «først blant likemenn» (Møller, 2015). De egalitære tradisjonene dreier seg også om at mange lærere historisk har hatt mer eller mindre samme arbeidsoppgaver, status og lønn (Lortie, 1975). Tidligere var det verken knyttet bestemte krav om tilleggskompetanse for å utøve slike roller eller utviklet spesifikke videreutdannings tilbud for dem som gikk inn i nye roller. Dette bildet har endret seg ved at både veilederutdanning for lærere i barnehage og skole og lærerspesialistutdanninger er etablert ved flere utdanningsinstitusjoner.

En annen rolle som har blitt mer vanlig er kombinasjonsstillinger mellom lærerutdanningsinstitusjoner og barnehager og skoler. Kombinasjonsstillinger blir nærmere omtalt i 12.6. I tillegg til de mer formelle rollene som er initiert nasjonalt, har det også blitt prøvd ut flere roller og funksjoner lokalt, for eksempel digitalpedagoger og barnehageelektorer, som er omtalt i boks 12.1 og 12.3.

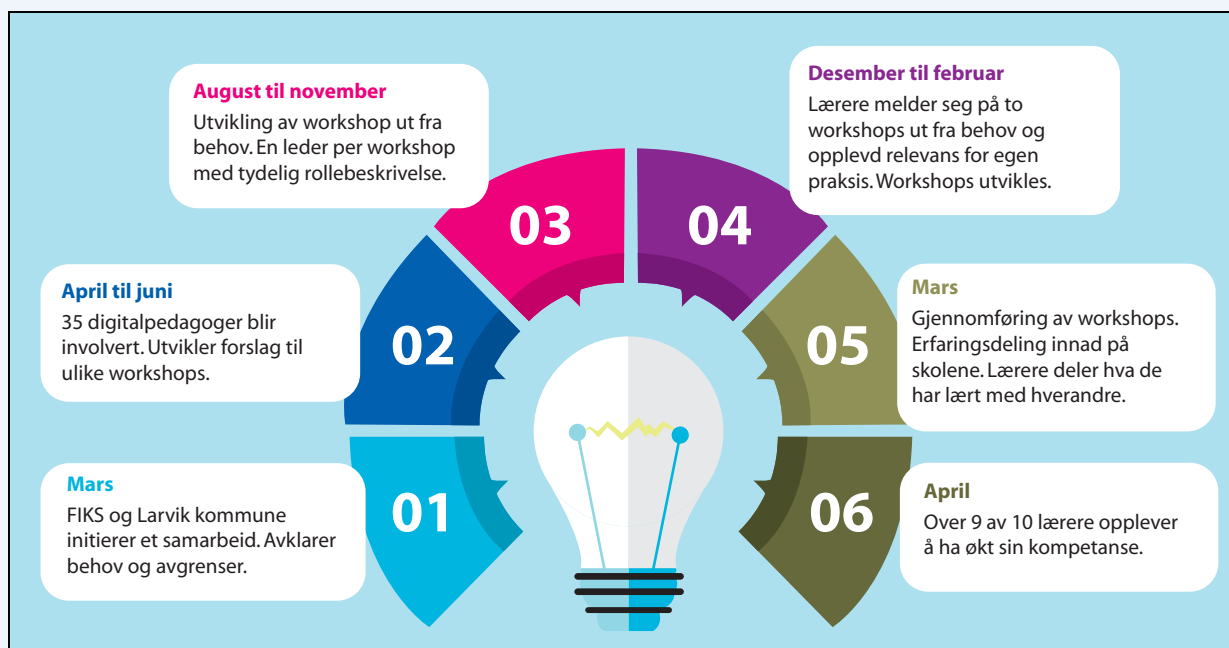
Boks 12.1 Digitalpedagoger i Larvik kommune

Gjennom ordningen for lokal kompetanseutvikling har Larvik kommune i samarbeid med enheten FIKS (Forskning, Innovasjon og Kompetanseutvikling i Skolen) ved Universitetet i Oslo (UiO) bygget videre på et nettverk av 35 lærere i grunnskolen, som blir kalt digitalpedagoger. De får noe nedsatt undervisningstid og et lite tillegg i lønn for å arbeide med å skape god digital praksis på egen skole. Digitalpedagogene ble sentrale i den nye kompetansesatsingen som hadde mål om å bygge digital kompetanse blant alle 500 lærere i kommunen på tvers av skolene.

I et samarbeid mellom FIKS, kommunen som skoleeier og digitalpedagogene ble kompetansebehovet i kommunen kartlagt våren før satsingen ble satt i gang. Det dannet grunnlaget for utformingen av flere workshops med fem overordnede temaer som hver gikk over to felles-tider på fem store skoler i kommunen. Work-

shopene ble utviklet av FIKS i samarbeid med digitalpedagogene og flere fakulteter ved Universitetet i Oslo, som Det matematisk-naturvitenskapelige fakultet og Det utdanningsvitenskapelige fakultet.

Formålet med workshopene var å arbeide praksisnært ved hjelp av digitalpedagogenes spisskompetanse i kombinasjon med faglige ansatte fra UiO. Det ble lagt opp til at praksis skulle prøves ut med elevene mellom de to felles-tidene og det skulle være erfaringsdeling mellom lærerne på workshopen og mellom lærerne på den enkelte skole. Evalueringen viser at 93 prosent av lærerne mener at de har økt sin digitale kompetanse etter workshopene. Larvik kommune har utviklet en egen nettside med ressurser og dokumentasjon av prosjektet. Figur 12.1 viser fremdriften for samarbeidet, som har fått navnet Larviksmodellen.



Figur 12.1 Larviksmodellen (Designidé: Et bedre skole-Norge)

Kilde: Øyvind Børven

Samarbeidet mellom FIKS, digitalpedagogene og Larvik kommune er et godt eksempel på hvordan ulik kompetanse i et partnerskap utfyller hverandre, der både læreres kompetanse og erfaringer og fagkompetansen ved ulike fakulteter er viktige for lokal kompetanseutvikling i hele kommunen. Prosjektet synliggjør hvilket

potensial som ligger i spesialstillinger i kommuner, der lærere får et særlig ansvar for ulike utviklingsområder for å få til gode lokale skoleutviklingsprosesser.

Kilde: Larvik kommune og FIKS (UiO)

12.2 Forskning på spesialiserte roller

Oppmerksomheten på nye roller i barnehage og skole har ført til en vekst i forskning som ser på lærerlederskap (*teacher leadership*) som en form for distribuert ledelse og betydning det har for profesjonsutvikling (York-Barr og Duke, 2004; Meirink mfl., 2020). Det har vokst frem en relativt stor litteratur om lærerledere (*teacher leaders*), som kan ha betegnelser som *teacher coaches* (*lærercoaches*), *hybrid teachers* (*hybridlærere*), *mentors* (*mentorer*) og *specialists* (*spesialister*).

Faktorene som den internasjonale forskningen mener har betydning for om lærerlederne lykkes i arbeidet sitt, er lærerens relasjon til rektor og resten av skoleledelsen, strukturelle forhold ved skolen og skolekulturen (Lorentzen, 2021). Det har også blitt funnet at kompetanseutviklingstiltak som vektlegger veiledning (*instructional coaching programmes*) og tilbakemelding på læreres undervisningspraksis har en positiv effekt på elevenes læring (Kraft mfl., 2018).

To kunnskapsoversikter peker i lignende retning på hvordan forskningen definerer lærerledere, hva slags opplæring de får, hvilke fordeler det har for skolen at lærere fungerer som ledere, og hva som kan hemme og fremme arbeidet deres. De finner følgende mønster i hvordan forskerne beskriver arbeidet som lærerledere gjør (Wenner og Campbell, 2017; Nguyen mfl., 2019):

- de har arbeidsoppgaver som kommer i tillegg til at de underviser elever
- det forventes at de støtter skolens organisasjonsutvikling
- de får ofte i oppgave å hjelpe kollegaer og å lede skolens profesjonelle fellesskap
- noen av lærerne trekkes inn i beslutningsprosesser på ulike nivåer
- over tid har arbeidet deres utviklet seg til å bli relativt tett knyttet til kvalitetsarbeid

Disse funnene finner vi også igjen i evalueringer og forskning på de norske lærerspesialistene (Seland mfl., 2017; Lødding mfl., 2021b; Lorentzen, 2021).

Som det fremkommer i kapittel 5 viser effektstudiene av kompetanseutvikling at coaching er en lovende praksis. Begreper som *teacher leaders* og *teacher coaches* brukes i stor grad om hverandre i forskningen, men *coaches* som begrep blir i mindre grad knyttet til ledelse og heller til praksis der en lærer støtter lærerkollegaer gjennom modellering, klasseromsobservasjoner, innsamling av data og mentorvirksomhet (Lorentzen, 2021). Det er særlig i USA denne litteraturen kom-

mer fra, og der har coachene ofte vært ansatt på heltid for å veilede kollegaer i ulike fag.

Lorentzen (2021) påpeker i sin gjennomgang av internasjonal forskning på lærerledere, at svært få studier tar for seg en kunnskapsdimensjon ved arbeidet. Litteraturgjennomgangene er i større grad opptatt av hvilke personlige egenskaper lærerlederne bør ha, for eksempel at de er endringsambisiøse, bekreftende og ydmyke med respekt for lærerkollegaene sine, er aktive lyttere, ser fremgang og er gode møteledere. At betydningen av slike relasjonelle forhold er fremhevet i forskningen, kan knyttes til en svak tradisjon for å anerkjenne ekspertise og differensierte roller (Lorentzen, 2021).

Når det gjelder forskning på lærere som jobber både i skolen og i lærerutdanning, har den noen lignende funn. Basert på en gjennomgang av eksisterende studier, finner Risan (2022) at til tross for at forskningsstudier er samstemte i at det er en fordel med hybride, mindre hierarkiske relasjoner og brobygging mellom ulike institusjoner og kunnskapsområder, så dreier studiene seg ofte om identitetsspørsmål og rollekonflikter, og dermed betydningen av å ha gode relasjoner til andre. Kunnskapsmessige aspekter er i mindre grad belyst. Suksesskriteriet blir et resultat av å forhandle kontekstuelle faktorer for å utvikle og fremme kollektive relasjoner heller enn å ha riktig kunnskap – og studiene kartlegger derfor også i liten grad hva denne kunnskapen skulle være. Noen studier fremhever at de hybride lærerne ofte jobber litt for mye på premissene til høyere utdanning, og at den lokale kunnskapen burde løftes mer frem. Det er likevel relativt få studier av slike kombinerte stillinger i skolefeltet.

Det finnes også noe forskning på lærere som har tatt en doktorgrad og som fortsetter å jobbe i skolen eller andre virksomheter utenom lærerutdanningene, særlig fra land som har utviklet såkalte *professional doctorates*, en type anvendt doktorgrad. Utfordringene handler ofte om å utvikle gode doktorgradsprogrammer og det å være en doktorgradsstudent som både skal være tett på praksis og holde kvalitetsstandardene i høyere utdanning. En gjennomgang av tidligere forskning viser at lærere med doktorgrad kan bidra til å forsterke forskningstilknnytning innenfor profesjoner med svakere tradisjon for forskning og bidra til å styrke og utvide fagområder (Prøitz og Wittek, 2019). De vurderes også som å være gode kandidater for å styrke samarbeid og forbindelser mellom forskere i lærerutdanningene og lærere og ledere i barnehagen og skolen. Det er tilsvarende funn i en studie av lærere, ledere og

rådgivere som tar en offentlig sektor-ph.d. (Fekjær mfl., 2022).

På mange måter impliserer en mer spesialisert barnehage- og skoleorganisasjon en ny dimensjon ved styreres og rektorers ansvar og arbeid. De skal lede en stadig mer differensiert organisasjon med høyere grad av spesialisering. Lederne skal i mange tilfeller lede lærere og andre ledere med likt eller høyere utdanningsnivå enn dem selv. En grunn til at skolelederne kan ha vært defensive i å bruke lærerspesialistenes kompetanse, blir også av dem selv knyttet til de egalitære tradisjonene i skolen (Lorentzen, 2021).

I et forskningsprosjekt av førstelærere og lektorer i Sverige fant de at en sterk likhetsnorm blant lærerne gjør at karriereveiene skaper spenninger på skolene, og at det mange steder mangler en samlet bevissthet på hvordan karriereveiene skal ledes og organiseres (Sandberg mfl., 2016). Det kom også frem at vellykket implementering av karriereveiene krever blant annet at skoleledelsen er tydelig på forventningene, og at rekrutteringen av førstelærere er gjennomtenkt, at ordningen svarer på skolens behov og at det er enighet om målene for ordningen (Sandberg mfl., 2016).

12.3 Lærerspesialistordningen – et verdifullt forsøk

Det finnes ikke et helhetlig system for karriereutvikling i barnehage og skole i dag, men med lærerspesialistordningen har en vertikal form for spesialisering vokst frem i læreryrket. Som en del av strategien *Lærerløftet – på lag for kunnskapsskolen* lanserte Solberg-regjeringen alternative faglige karriereveier for lærere som ønsket videreutvikling i fag, samtidig som de beholdt undervisning som sin hovedoppgave. I 2015 ble det etablert et pilotprosjekt for å prøve ut en modell med definerte spesialiststillinger som grunnlag for å utvikle nye karriereveier for lærere. Fra 2016 ble det også utviklet egne videreutdanningstilbud for dem som ønsket en faglig karrierevei som lærer.

Formålet med både funksjonen og utdanningen var å bidra til at dyktige lærere opplevde gode faglige utviklingsmuligheter mens de fortsatte å undervise, samtidig som de skulle bidra til å styrke det kollektive profesjonsfellesskapet og skolen som lærende organisasjon. En karrierevei som gir faglige utviklingsmuligheter skulle få lærere til å prioritere undervisningsstillingen og bli i yrket fremfor å søke seg til lederstillinger eller ut av skolen. Det var fylkeskommuner, kom-

muner og private skoleeiere som søkte om deltakelse, både i piloteringen av funksjonen som lærerspesialist og i lærerspesialistutdanningen.

Lærerspesialistordningen ble evaluert underveis, og i desember 2021 ble sluttrapporten fra evalueringen publisert. Samlet sett gir evalueringen et bilde av at lærerspesialistene og deres ledere opplevde ordningen som verdifull for elevene, det profesjonsfaglige samarbeidet ved skolen og for skoleutvikling generelt. Det er også et flertall som mener at ordningen bidro til at dyktige lærere ble værende i yrket og klasserommet (Lødding mfl., 2021b). Evalueringene og forskning på lærerspesialistordningen peker også på noen utfordringer, som blir belyst i den videre beskrivelsen av ordningen.

En betydelig utvikling i pilotperioden

Da piloteringen startet i 2015 skulle den i utgangspunktet vare i to år og målet var om lag 200 lærerspesialister i et begrenset antall kommuner. Fagområdene var realfag og norsk, med vekt på grunnleggende lese- og skriveopplæring. Etter hvert ble målet endret til at det skulle være 3 000 lærerspesialister i skolen høsten 2022, og at alle skoler skulle ha tilgang til en lærerspesialist i begynneropplæring. Solberg-regjeringen ønsket å etablere en varig tilskuddsordning for lærerspesialister.

I takt med at ambisjonsnivået økte, ble piloteringen utvidet både med antall lærere, kommuner og fagområder. Tabell 12.1 viser antall lærere som hadde en lærerspesialistfunksjon per år og hvilke fagområder de spesialiserte seg i.

Betydningen av lærerspesialistutdanningen

Valgmulighetene innenfor fagområder for lærerspesialistfunksjonen ble stort sett fulgt opp med tilsvarende tilbud om spesialistutdanninger. Målgruppen for spesialistutdanningene var lærere med minst tre års undervisningspraksis og minst 60 studiepoeng i det aktuelle faget/fagområdet. Utdanningen var på masternivå og ble organisert som deltidsstudier over to år. Målet var at deltakerne etter studiet skulle bidra til å styrke det kollektive profesjonsfellesskapet på skolen og utvikle skolen som lærende organisasjon.

Spesialistutdanningene var innrettet mot spesialistfunksjonen, men det var ingen automatikk i at lærere som hadde gjennomført spesialistutdanning fikk en funksjon som lærerspesialist. Det var heller ikke en forutsetning å ha tatt spesialistutdanningen for å få en spesialistfunksjon. Evalue-

Tabell 12.1 Antall lærere med lærerspesialistfunksjon 2015–2021, fordelt på fagområder.

Fagområde	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Norsk, lese-/skriveopplæring	125	125	148	68	255	283	378
Realfag	80	80	111	58	263	294	352
Praktiske og estetiske fag			14	9	56	64	78
Yrkesfag			25	22	82	101	151
Begynneropplæring				22	71	71	126
Profesjonsfaglig digital kompetanse				34	139	188	257
Opplæring av minoritetsspråklige elever					43	55	69
Engelsk og 2. fremmedspråk					65	77	101
Veiledning					37	36	49
Spesialpedagogikk					39	57	101
Lærerutdanning					3	10	15
Totalt antall lærere	205	205	298	213	1053	1236	1677
Antall skoleeiere	37	37	41	52	120	134	178

Kilde: Utdanningsdirektoratet

ringen viser at det så ut til å være større forventninger om en sammenheng mellom utdanning og funksjon på skolene enn i de nasjonale føringene (Lødding mfl., 2021b).

Gjennom pilotperioden var det en betydelig utvikling i antall lærere som gjennomførte en spesialistutdanning per år, slik tabell 12.2 viser.

Evalueringen av lærerspesialistordningen viser at både lærere og deres rektorer vurderte utdanningen som relevant for utøvelse av funksjonen. Studentene opplevde et godt utbytte av utdanningen og trekker særlig frem at den har gitt et bedre grunnlag for å reflektere over egen praksis og et større engasjement for å utøve rollen som lærerspesialist. Utdanningen hadde mindre utbytte for deres bidrag til å utvikle profesjonsfellesskap og lærende organisasjoner. Relativt mange savnet verktøy for å initiere endringsprosesser og for å gjennomføre kollegaveiledning (Lødding mfl., 2021a).

Et viktig funn i evalueringen er at lærerspesialistutdanningen har i større grad blitt vurdert som en karrierevei enn lærerspesialistfunksjonen (Lødding mfl., 2021b). I andre yrker, som sykepleie, er det gjerne formell utdanning som gir tilgang til ulike karriereveier.

Dette funnet støttes også i Lorentzens doktorgradsavhandling, der det fremkommer at lærere er positive til differensierte roller, som lærerspesi-

alister, særlig dersom rollen er knyttet til en formell utdanning. Også for lærerspesialistene selv ser det ut til å være viktig at den formelle kompetansen står i forhold til rollen (Lorentzen, 2021).

To finansieringsmodeller

Det var to finansieringsmodeller for funksjonen som lærerspesialist. Den ene var et årlig lønnstillegg, der det ble forventet at læreren brukte tiden de allerede hadde til disposisjon til å utføre oppgavene. Den andre modellen kombinerte lønn og redusert undervisningstid, der inntil halvparten av lønnstillegget ble brukt til å redusere undervisningstiden. I begge modellene ble det forutsatt at skoleeieren bidro med en tredjedel av finansieringen. Skoleeierne søkte om tilskudd fra staten til funksjonen.

I sluttrapporten til evalueringen går det frem at modellen som kombinerte lønnstillegg og redusert undervisningstid var mest utbredt. Det var likevel ingen klar sammenheng mellom finansieringsmodell og lærerspesialistenes opplevelse av å ha tilstrekkelig tid til å utøve rollen som lærerspesialist. Lærerspesialistene som bare fikk lønnstillegg var i snitt mer fornøyd med modellen enn dem som hadde en kombinasjonsmodell (Lødding mfl., 2021b).

Tabell 12.2 Antall lærere som tok spesialistutdanning 2016–2021, fordelt på fagområder.

Fagområde	2016– 2018	2017– 2019	2018– 2020	2019– 2021	2020– 2022	2021– 2022
Norsk, med vekt på lese- og skriveopplæring	23	24	30	55	36	46
Matematikk	19	19	43	59	41	60
Begynneropplæring			19	29	38	63
Bygg- og anleggsteknikk			15	8	16	5
Helse- og oppvekstfag			23	12	12	15
Kroppsøving			10	12	4	13
Kunst og håndverk			12	4	0	8
Profesjonsfaglig digital kompetanse			24	54	28	20
Spesialpedagogikk				16	10	23
Engelsk						46
Totalt antall studenter	42	43	176	249	185	299

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Boks 12.2 Lærerspesialistutdanning ved NTNU

Fagmiljøer ved NTNU var med i utviklingen av de første lærerspesialistutdanningene fra 2015, og utvidet etter hvert til fire ulike fagretninger: matematikk, begynneropplæring, engelsk og bygg- og anleggsteknikk. Felles for alle utdanningene var å integrere en faglig og fagdidaktisk fordypning med et skoleutviklingsperspektiv. Studietilbudene ble utviklet i samarbeid mellom fagmiljøer ved lærerutdanningen og de nasjonale sentrene. For de to tilbudene for lærere i videregående opplæring bidro også de disiplin-faglige miljøene ved NTNU. Det omfatter lærerspesialistutdanningene i matematikk og bygg- og anleggsteknikk.

For lærerspesialistutdanningen i bygg- og anleggsteknikk ble det lagt vekt på faglig fordypning i dagsaktuelle emner som bærekraft og grønt skifte i bygget, miljø og mer tradisjonelle emner som konstruksjonsberegninger, alt med yrkesdidaktiske perspektiv. Kollegaveiledning og organisasjonsutvikling i skolen var også viktige tema. Tilbudene la til rette for studentaktive læringsformer, og i tillegg til vanlige undervisningslokaler ble både aktuelle byggeprosjekter og universitetsskolen brukt som læringsarena.

I evalueringene meldte studentene at deltakelse på utdanningen ga en faglig trygghet og opplevelse av at de har mer å bidra med overfor kolleger. De har i større grad enn tidligere følt seg i stand til å utføre oppgaver som lå til funksjonen som lærerspesialist. Mange studenter trekker også frem at å delta på samlinger sammen med lærerspesialister fra andre skoler rundt om i landet har vært viktig for erfaringsdeling, og at dette også har gitt et viktig nettverk etter endt utdanning.

Det ble også opprettet en erfaringsbasert mastergrad for lærerspesialister ved NTNU, hvor deltakerne på lærerspesialistutdanningen kunne søke seg inn og fullføre en mastergrad på 90 studiepoeng. Av de 236 som har startet på en lærerspesialistutdanning ved NTNU har 72 frem til nå gjennomført en mastergrad og 22 er i gang med å skrive en masteroppgave. Studentene har gitt den erfaringsbaserte masteren svært positive evalueringer i Studiebarometeret.

Kilde: NTNU

Lærerspesialistenes oppgaver

I et samarbeid mellom KS, Utdanningsforbundet, Universitets- og høyskolerådet for lærerutdanning, Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet ble det utarbeidet nasjonale føringer for lærerspesialistfunksjonen. Der går det blant annet frem at lærerspesialistens oppgaver skulle vurderes på grunnlag av den enkelte skoles behov og lokale initiativ og tiltak.

Evalueringen viser at lærerspesialistene brukte mesteparten av tiden de hadde til rådighet, til oppgaver som kan forstås som egen kompetansebygging (Lødding mfl., 2021b). Oppgaver som var direkte rettet mot kollegiet, ble ikke oppgitt som like vanlige, selv om dette var et sentralt mål med ordningen. Drøyt halvparten svarte at de tok et slikt initiativ innenfor sitt eget spesialiseringsfelt. Lærerspesialistene brukte minst tid på å veilede og observere kollegaers undervisning, og på samarbeid med universiteter og høyskoler. Dette stemmer godt overens med rektorenes svar om at de i større grad tilrettela for lærerspesialistenes egen faglige utvikling enn for faglig utvikling for kollegiet (Lødding mfl., 2021b).

Det er stor variasjon i hvor mye tid lærerspesialistene brukte på oppgaver som inngikk i lærerspesialistrollen, og i hvilken grad de opplevde å ha tilstrekkelig med tid til å utøve rollen. Tidsbruken varierte mellom en halv time til 30 timer i uken, med et gjennomsnitt på 3,6 timer i uken. Rektorene oppgir at omfanget av oppgaver var større enn det var økonomiske rammer for.

Utfordrer og jevnbyrdig – uklare forventninger til rollen

Det lå en forventning i ordningen om at lærerspesialisten skulle fylle rollene både som kollega og som leder av utviklingsprosesser. Siden de selv deltok i utviklingsarbeid, kunne de kjenne utfordringer på kroppen og lettere se muligheter. Dette har bidratt til å gi legitimitet og opplevelse av likeverdighet og troverdighet i kollegiet. Samtidig blir det ofte omtalt som et spenningsforhold å ha status som en spesialist som skal bidra til å utfordre og endre praksis på den ene siden, og som skal være jevnbyrdig i et profesjonsfelleskap på den andre (Lorentzen, 2021).

I de nasjonale føringene for lærerspesialistfunksjonen ble det stilt krav om at skoleeierne skulle ha planer for lærerspesialistenes rolle og oppgaver, og at de skulle inngå i øvrige planer for kvalitetsutvikling. Skoleeierne skulle ha ansvar

for at mandatet ble kjent blant kollegaene, og at det skulle legges til rette for at lærerspesialistene fikk en pådriverrolle i læringsfellesskapet. Evalueringen viser at mange lærerspesialister likevel opplevde mangel på forventninger til rollen sin og etterlyste tydeligere planer fra skolelederne og skoleeierne (Lødding mfl., 2021b). Både lærerspesialistene selv og tillitsvalgte har pekt på verdien av at skolelederne involverer lærerspesialistene i utviklingsarbeid og kompetanseplaner.

Til tross for at det ikke var vanlig blant lærerspesialister å veilede kollegaene sine, opplevde kollegaene at det var veiledning de fikk mest utbytte av blant lærerspesialistens oppgaver (Lødding mfl., 2021b). Det ser likevel ut til å være en tendens til at spesialistene var ydmyke overfor kollegaene sine og forsiktige med å kommentere undervisningen deres, selv når kollegaene ba om å bli observert og veiledet (Lødding mfl., 2021b).

En karrierevei eller nye oppgaver?

Om lag halvparten av lærerspesialistene oppgir at funksjonen har motivert dem til å fortsette i undervisningsstillingen ved samme skole. Lærerspesialistene oppgir i større grad å ha indre motivasjon, som å utvikle seg faglig, få nye utfordringer og løse skolens utfordringer, fremfor ytre motivasjon, som mindre undervisningstid og økt anseelse. Lærerspesialistene er mer delt i hvorvidt de har vært motivert av økt lønn. Oppmuntring fra egen leder har vært viktig for om lærerspesialisten har fortsatt å jobbe ved skolen (Lødding mfl., 2021b).

Skolelederne er delt i sitt syn på hvorvidt ordningen har bidratt til å rekruttere og beholde lærere. Flere rektorer mente det var positivt med alternative karriereveier, men at det ikke nødvendigvis bidro til å beholde lærerne i skolen (Lødding mfl., 2021b).

I sluttevalueringen stilles det spørsmål ved om lærerspesialistrollen har vært en reell karrierevei, eller om de heller har fått nye oppgaver. Det er særlig små ressurser som trekkes frem som årsak til dette. For dem som har fem prosent av stillingen sin som lærerspesialist eller en halvtime i uken til å utøve rollen, oppleves det som lite meningsfullt å kalle det en karrierevei. Andre årsaker er at både ordningen og funksjonen har vært midlertidig og tidsavgrenset i og med at det har vært en pilotordning (Lødding mfl., 2021b).

Avskaffelsen av lærerspesialistordningen

Til tross for mange positive erfaringer med lærerspesialistordningen har den vært omstridt. Både utvelgelsesprosessen og arbeidsoppgavene ble diskutert da ordningen startet opp, noe som blant annet kan handle om at rollen utfordret egalitære kulturer og ikke var godt nok forankret i profesjonen.

Ved regjeringsskiftet høsten 2021 varslet Støre-regjeringen at ordningen skulle fases ut. Budsjettavtalen mellom regjeringspartiene og SV førte til en reduksjon på 115 millioner kroner til ordningen i 2022. Dette innebar at de som på daværende tidspunkt var i en lærerspesialistfunksjon kunne fortsette ut skoleåret 2021–2022, og at de som tok spesialistutdanningen kunne fullføre det påbegynte løpet. Det ble ikke satt av midler til lærerspesialister i funksjon eller til å sette i gang ny utdanning fra høsten 2022. Den raske avviklingen av pilotordningen ble hyppig debattert i det offentlige ordskiftet, både blant politikere og profesjonen selv.

Regjeringen er i dialog med partene om å vurdere en ny ordning med karriereveier i skolen, og denne prosessen har aktualisert utvalgets arbeid. Utvalget er delvis sammensatt av de samme partene, og utvalgets forslag til et system for karriereveier vil derfor være et aktuelt og viktig bidrag inn i det videre arbeidet.

12.4 Få karriereveier i barnehagen

Barnehagelæreres mulighet for karriereutvikling har vært begrenset til stillinger som pedagogisk leder eller styrer. Med innføringen av Reform 97 åpnet det seg en mulighet for at barnehagelærere kunne ansettes ved grunnskolens første trinn, for å ivareta seksåringer i skolen på en god måte (Ekspertgruppen om barnehagelærerrollen, 2018). Dette kan betegnes som en karrierevei, men den ledet barnehagefaglig kompetanse ut av barnehagen. Andre aktuelle stillinger utenfor barnehagen er i barnehageadministrasjoner, eierorganisasjoner og barnehagelærerutdanningen, der det også er behov for barnehagefaglig kompetanse.

Det er i dag få karrieremuligheter innad i barnehagen, forstått som endringer i ansattes stilling eller rolle som medfører mer ansvar og nye oppgaver, økt status og lønn. Det er også få yrkestitler i barnehagen, og videreutdanning gir lite uttelling for yrkeskarrieren. Samtidig har det vært en tendens de senere årene at barnehager er blitt større og mer komplekse, og de har ulike pedagogiske profiler og satsingsområder. En slik utvikling fører ofte til et behov for mer spesialisering og

dermed flere ulike stillinger. Dette gjelder særlig for de store barnehagekjedene.

Karriereveier i strategien Kompetanse for fremtidens barnehage

I strategien *Kompetanse for fremtidens barnehage 2018–2022* blir flere kompetansetiltak beskrevet som utviklingsmuligheter og karriereveier. Tiltakene retter seg mot ulike ansattgrupper som har forskjellig utdanningsbakgrunn og ulikt behov for faglig utvikling og kvalifisering. Kompetansetiltakene er blant annet videreutdanning for barnehagelærere, lederutdanning for styrere og veiledning for nyutdannede barnehagelærere. De som har bachelorgrad og mastergrad, kan søke seg videre til henholdsvis mastergradsstudier og doktorgradsstudier. Disse kompetansetiltakene inngår ikke i et system der etter- eller videreutdanningen er knyttet til et ansvarsområde, bestemte roller eller høyere lønn. Sett i lys av evalueringen av lærerspesialistordningen og definisjonen av karrierevei innledningsvis i kapitlet, kan det stilles spørsmål ved om strategien gir reelle karriereveier i barnehagen.

I strategien betegnes også utviklingsmuligheter for assistenter og barne- og ungdomsarbeidere som ønsker å formalisere sin kompetanse eller å kvalifisere seg til å bli barnehagelærere, som karriereveier. Dette er viktige og nødvendige tiltak for den enkelte ansatte og for å styrke kompetansen i barnehager. Utvalget avgrenser likevel tiltak som innebærer å ta en grunnutdanning som kvalifiserings- og rekrutteringstiltak, og ikke som en formalisert karrierevei, selv om det kan oppleves som en karrierevei for den enkelte.

Bruk av kompetansen til barnehagelærere med masterutdanning

Det er et uttalt mål fra Kunnskapsdepartementet (2017c) om å utdanne flere barnehagelærere med masterutdanning. Betydningen av å utdanne flere med masterutdanning for arbeid i barnehagen, fremheves også i sluttrapporten fra Følgegruppa for barnehagelærerutdanning (2017). Likevel er det ikke lagt til rette for faglige karriereveier for dem som ønsker å fortsette å arbeide tett på barna i barnehagen. Det er i dag opp til den enkelte barnehageeier og styrer i hvilken grad og på hvilken måte spesialkompetansen til barnehagelærere med blant annet mastergrad blir brukt og delt i læringsfelleskapet, og om den inngår i et helhetlig system for kvalitetsutvikling. Noen barnehageeiere har opprettet egne stillinger, som for eksempel barnehagelektor (se boks 12.3).

Boks 12.3 Barnehagelektor – en karrierevei for barnehagelærere

Flere barnehageeiere har opprettet egne stillinger som barnehagelektor. Barnehagestiftelsen Kanvas var en av de første som prøvde ut slike stillinger. I 2022 jobber 11 barnehagelektorer i Kanvas.

Barnehagelektor er en stilling for barnehagelærere som har en mastergrad gjennom grunnutdanning eller videreutdanning, og som ønsker å utvikle seg faglig og lede barnehagebasert kompetanseutvikling samtidig som de fortsetter å jobbe direkte med barna. Et av målene med barnehagelektorstillingene er at kompetansen til barnehagelærere med mastergrad blir brukt så tett på barnas hverdag som mulig, og at de ikke utdanner seg bort fra barna og ut av barnehagen.

Eksempler på fagområder hvor barnehagelektorene bruker sin spesialiserte kunnskap, er gode språkmiljø, kulturelt mangfold, barnehageledelse og oppfølging av barn med særskilte behov. Gjennom samarbeid med universiteter og høyskoler bidrar barnehagelektorene med forskningsbasert kompetanse i barnehager.

Det finnes ikke en egen stillingskategori for barnehagelektorer i tariffavtalen for barnehageansatte. Kanvas har derfor laget et eget påslag på pedagogisk leder- lønn på 50 000 kroner i året.

Kilde: Barnehagestiftelsen Kanvas

Undersøkelsen om masterutdannede lærere som Rambøll og SINTEF utførte på oppdrag fra utvalget, viser at barnehagelærere opplever at det er begrensede muligheter for karriereutvikling i barnehagen, blant annet på grunn av få stillingskategorier. De har et større ønske om å få brukt kompetansen sin, blant annet gjennom roller der de er en faglig ressurs i kollegiet, enn å ta etter- og videreutdanning. Barnehageledere og eiere oppgir at differensierte roller og ansvar i liten grad blir benyttet som grep for å beholde barnehagelærere. Samtidig sier de at det er utfordrende å beholde masterutdannede barnehagelærere (Rambøll og SINTEF, 2022).

Pettersvold og Østrem (2018) finner at det er to forhold som synes å være avgjørende for å beholde barnehagelærere med masterutdanning i barnehagen eller i direkte tilknytning til barnehagen. Det ene er at kompetansen anerkjennes, blant annet ved at mastergrad gir uttelling gjennom økt lønn. Det andre er at det utvikles stillinger der kompetansen kommer mest mulig til nytte. Det er avgjørende at planer for kvalifisering av barnelærere med masterutdanning inngår i nasjonale og lokale kompetansestrategier og inkluderer at stillinger blir opprettet i barnehagene (Pettersvold og Østrem, 2018).

Ut fra dette ser det ut til at det er et uutnyttet potensial i å systematisere spesialiserte roller gjennom karriereveier på en slik måte at det bidrar til kollektiv utvikling i og mellom barnehager.

12.5 Offentlig sektor-ph.d. i barnehage og skole

Det neste formelle gradsnivået etter mastergrad er doktorgrad. Det finnes ulike doktorgradsprogrammer på barnehage- og skoleområdet ved norske og utenlandske universiteter og høyskoler. Det ser ut til at mange lærere som har tatt doktorgrad, har sluttet i jobben sin i barnehager og skoler og startet i lærerutdanningene.

I Meld. St. 18 (2012–2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter* fremmet regjeringen forslag om å utrede mulighetene for at ansatte i offentlig sektor kan ta en doktorgrad som en del av jobben, og i 2014 ble offentlig sektor-ph.d. etablert. Målet var å øke forskerkompetansen i offentlig sektor, utvikle relevant forskning og bidra til mer samarbeid mellom praksisfeltet og akademien.

Tradisjonelt har norsk doktorgradsutdanning vært rettet mot å utdanne kandidater til forskning og undervisning i høyere utdanning. En offentlig sektor-ph.d. bryter med denne tradisjonen siden formålet er å utdanne kandidater med forskerkompetanse som skal komme til nytte utenfor forskningssektoren (Fekjær mfl., 2022), blant annet i barnehager og skoler. Et offentlig ph.d.-prosjekt er et samarbeid mellom den offentlige virksomheten, et gradsgivende universitet eller høyskole og kandidaten. Doktorgradsprosjektet skal være forankret i virksomhetens planer for forskning og utvikling, og godkjent i virksomhetens besluttende organer. Ordningen er finansiert av Kunnskapsdepartementet og forvaltes av Forskningsrådet.

Boks 12.4 Eksempler på prosjekter for offentlig ph.d. for lærere og ledere

- Læreplanfornying – Forskning på undervisning av teknologi i et bærekraftperspektiv.
- VOGUE – Engelsk på yrkesfag. En komparativ studie av engelskundervisning før og etter innføringen av Kunnskapsløftet 2020.
- Hvordan kan skolen legge til rette for optimalt læringsutbytte for elever fra familier med migrantbakgrunn og kort botid i Norge?
- Tilpasset undervisning i tverrfaglig programmeringsundervisning ved bruk av skaperverkstedmetodikk.
- Hvordan påvirker en ny pedagogisk modell elevenes kompetanse i og erfaring med det tverrfaglige temaet demokrati og medborgerskap?
- Musikkpedagogiske forståelser, praksiser og relasjoner i det tverrinstitusjonelle samarbeidsprosjektet Kulturdag.
- Fysisk aktiv læring i musikkliteracy.
- Ledelse og organisasjonskultur i Osloskolen – Et kvalitativt forskningsprosjekt om ledelsesstrategier for økt opplevd tilhørighet hos lærere.
- EDUCATE: Livsmestring og digital kompetanse i videregående skole i lys av Fagfornyelsen.
- Lærernes kunnskapsarbeid i lokalt utviklingsarbeid.
- Læreres profesjonsutvikling som kollektivt fenomen.

Kilde: Norsk forskningsråd

Etter hvert har flere av stipendene blitt øremerket lærere i skolen. I 2019 ble ti av doktorgradsstipendene øremerket lærere, og i 2021 ble ordningen utvidet med seks stillinger. Kandidaten må på søknadstidspunktet være tilsatt i en undervisningsstilling i en grunnskole, videregående skole eller kommunal kulturskole. Fra 2020 ble det også opprettet tre prosjekter innenfor området *Utdanning og kompetanse*, som skal dekke forskning og innovasjon om og for hele utdanningssektoren fra barnehage og skole til høyere utdanning, kompetanse og arbeidsliv.

Det er først de siste årene at antallet kandidater har økt merkbart. I 2020 var det totalt 28 kandidater som hadde prosjekter innenfor utdanningsfeltet (Mausethagen mfl., 2021):

- 1 barnehagelærer
- 4 lærere i grunnskolen
- 7 lærere i videregående opplæring
- 4 skoleledere
- 7 rådgivere på skole- og barnehagefeltet i kommuner og fylkeskommuner
- 1 lærer i voksenopplæring
- 4 med andre typer stillinger

I tillegg er det to kulturskolelærere som tar en doktorgrad som en offentlig sektor-ph.d. Boks 12.4 viser eksempler på prosjekter for offentlig ph.d. for lærere og ledere i utdanningssektoren.

I en studie av offentlig sektor-ph.d. i utdanningsfeltet *En fot i begge leire hadde vært ypperlig* var hovedkonklusjonen at både kandidatene selv,

arbeidsgiverne og veilederne ved utdanningsinstitusjonene var fornøyde med ordningen (Mausethagen mfl., 2021). Kandidatenes motivasjon for å ta en doktorgrad var først og fremst å kunne fordype seg faglig gjennom en lengre periode, ofte mer enn det å oppnå graden i seg selv. Kandidatene opplevde støtte hos kollegaene sine, og arbeidsgiverne oppga å ha nytte av lærerne som tok en doktorgrad. De ble omtalt som en slags ambassadør og ettertraktet formidler i feltet de fordypet seg i (Mausethagen mfl., 2021).

Kandidater som var godt integrert i det faglige fellesskapet ved den høyere utdanningsinstitusjonen, syntes å være best i stand til å gjennomføre prosjektet og sørge for en god kunnskapsoverføring mellom institusjonene. Noen av kandidatene hadde relativt svak tilhørighet, få støttestrukturer og liten tilgang til det akademiske miljøet. Dette skapte utfordringer som ensomhet, identitetsskaping og kunnskapsutvikling, i tillegg til publisering og gjennomføringsevne. En annen utfordring er at det er mange og dels uklare forventninger og roller knyttet til ordningen, og at selve søknadsprosessen er krevende (Mausethagen mfl., 2021).

Et viktig funn i studien var at både kandidatene og arbeidsgiverne var usikre på hvilke stillinger eller roller de skulle fylle etter fullført doktorgrad. Det var enighet om at stillingen burde kombinere praksisnærhet med forskning og formidling, men det var uklart hvordan dette best kunne løses (Mausethagen mfl., 2021). Arbeids-

Boks 12.5 Nasjonalt nettverk for lærerstipendiater

Nasjonalt nettverk for lærerstipendiater (NATPRONET) er et prosjekt som ble etablert våren 2022 og finansiert av offentlig sektor-ph.d.-ordningen. Nettverket er et innovativt forsknings-samfunn med formål om å understøtte faglighet, tilhørighet og identitet for lærerstipendiater i offentlig sektor ph.d.-ordningen. Nettverket skal støtte rollen deres, som er i endring og innovasjon i utdanningssektoren. Vertskapet ligger hos NTNU/Institutt for lærerutdanning, og prosjektleder er professor Erlend Dehlin.

Nasjonalt nettverk for lærerstipendiater inviterer alle gradsgivende norske institusjoner med stipendiater i offentlig sektor-ph.d. inn i lærende partnerskap sammen med institusjoner som har arbeidsgiveransvar for stipendiatene. Slik knytter nettverket stipendiater, arbeidsgivere og gradsgivende institusjoner sammen som likever-

dige partnere i profesjonsrettet forsknings- og utviklingsaktivitet, forankret i utdanningsfeltets praksis.

Deltakelse i nettverket har til hensikt å redusere stipendiatens opplevelse av isolasjon og fremmedgjøring, og bidra positivt til forskningsfaglig kvalitet og gjennomføring på normert tid. Gjennom nettverket tilbys stipendiatene møteplasser og samskapende aktiviteter som understøtter utviklingen av egen forskeridentitet i samspill med profesjonsutøvere og etablerte forskere. Nettverket sikrer bærekraft i offentlig sektor-ph.d. gjennom promotering og systematisk søkerveiledning, og fungerer som et ressurscenter som tilbyr informasjons- og rådgivningstjenester og støtter organisering, oppstart og gjennomføring av doktorgradsløpet.

Kilde: Nasjonalt nettverk for lærerstipendiater

giverne så ut til å ha kommet kort med å utvikle nye stillinger som kunne sikre tilknytningen til både praksisfeltet og forskningen, eller med å definere innholdet i deres nåværende stillinger på en måte som ivaretok dette. For å støtte lærerstipendiater til å gjennomføre doktorgraden er det opprettet et nasjonalt nettverk. Dette er beskrevet i boks 12.5.

Siden få kandidater er ferdige med doktorgraden er det lite kunnskap om hvilke nye stillinger og ansvarsoppgaver kandidatene får i barnehage og skole etter endt grad. Mulighetene for vertikal mobilitet ser i dag først og fremst ut til å finnes dersom kandidatene tar steget over i universitets- og høyskolesektoren, men det å beholde forskerkompetansen i barnehagen, skolen og kommunen fremstår å ha stort potensiale for kompetanse- og kunnskapsutvikling i barnehage og skole (Fekjær mfl., 2022).

12.6 Kombinasjonsstillinger

Kombinasjonsstillinger er blitt mer vanlig mellom lærerutdanningsinstitusjoner og barnehager og skoler, blant annet etter forslag fra Ekspertgruppa om lærerrollen (2016). Det er lang tradisjon for slike stillinger innenfor medisin og sykepleie, og de omtales også som delte stillinger eller praksistoere (Olsen og Lie, 2019). I strategien *Lærer-*

utdanning 2025 er det en forventning om at delte stillinger skal være vanlige innen 2025. I strategien blir delte stillinger fremmet som et ledd i partnerskapssamarbeid, som skal bidra til å styrke praksisrelevans og forsknings- og utviklingssamarbeid.

Å gå inn i en kombinasjonsstilling er ikke en uttalt karrierevei, men det er en mulighet for å få et utvidet ansvarsområde eller en spesialisert rolle. Kombinasjonsstillingene kan være stillinger der ansatte i lærerutdanningene har en del av stillingen i barnehager og skoler, og ansatte i barnehager og skoler har en del av stillingen i lærerutdanningene. Kombinasjonsstillinger skal bidra til tettere koblinger mellom lærerutdanning og barnehager og skoler, og de skal føre til at undervisningen ved lærerutdanningsinstitusjonene blir nært knyttet til faktiske erfaringer fra barnehagen og klasserommet slik at studentene får fersk kunnskap i undervisningen. I tillegg får ansatte ved utdanningsinstitusjonene innblikk i hvordan læreplanene tolkes og praktiseres i klasserommet. Lærerne i kombinasjonsstillinger bringer oppdatert kunnskap om eget fagfelt og barnehage- og skoleforskning tilbake til barnehagen og skolen, og de er med på å utvikle det profesjonelle felleskapet, både innenfor sitt eget fag og fagområde, men også innen pedagogikken generelt (Risan, 2022).

Boks 12.6 Eksempler på kombinasjonsstillinger

Kombinasjonsstilling i fagdidaktikk

Ved Institutt for lærerutdanning og skoleforskning (ILS) ved Universitetet i Oslo (UiO) er det delte stillinger som universitetslektor i fagdidaktikk i studiet for praktisk-pedagogisk utdanning (PPU). Stillingene beregnes til 20 eller 30 prosent av full stilling og defineres som frikjøp fra lektorstilling i skolen.

Arbeidsoppgavene er hovedsakelig å undervise i fagdidaktikk, påhør av studenter i praksis ved skoler, eksamenssensur og samarbeid med fast ansatte didaktikere og forskere ved ILS. Med de ulike arbeidsoppgavene får lektoren i kombinasjonsstillingen tilgang til ny fagkunnskap på feltet som de kan ta med tilbake i utviklingen av egen undervisning og dele med kollegaene på skolen. PPU-studentene får relevant undervisning i didaktikk med ferske eksempler fra klasserommet. Tilbakemeldinger viser at de setter pris på den erfaringstette relasjonen i seminarene. Forskere og ansatte didaktikere ved ILS får nye erfaringer fra undervisning i skolen.

Kombinasjonsstilling i disiplinlag

Ved Institutt for arkeologi, konservering og historie ved UiO er det ansatt fire lektorer fra videregående skole i universitetslektor II-stillinger. Stillingene utgjør 20 prosent av full stilling og ansettelsen er et åremål på fire år.

Lektorene er ansatt på instituttet og har permisjon i tilsvarende stillingsprosent fra jobben som lektor i skolen. Arbeidsoppgavene er å blant annet å undervise i historie for lektorstudenter og gjennomføre eksamenssensur. Lektorene har også mulighet til å delta i en forskningsgruppe ved instituttet. Slik knyttes kontakten mellom skolen og forskningsmiljøene i historie. Videre har lektorene fått i oppgave å utvikle et nytt emne i historie, som skal være skolerelevant og samtidig åpent for alle historiestudenter.

Instituttet får på den måten innspill til undervisning som kan gjøre historiefaget mer arbeidslivsrelevant. Erfaringsutvekslingen om undervisningsmetode og didaktisk tekning er sentralt, der skolesektoren bidrar med nyttig kunnskap til utvikling av faget.

Kilde: Universitetet i Oslo

Det finnes ingen nasjonal oversikt over omfanget av kombinasjonsstillinger, og det finnes heller ingen nasjonale rammer for slike stillinger. De blir derfor tillagt ulike oppgaver og stillingstitler ved ulike lærerutdanningsinstitusjoner. Eksempler på oppgaver presenteres i boks 12.6.

Det finnes foreløpig lite forskning om kombinasjonsstillinger, og det er derfor begrenset kunnskap om disse rollene. En nylig avlagt doktorgradsavhandling av Risan (2022) om lærere som jobber både i skole og lærerutdanning, synliggjør flere muligheter og utfordringer ved arbeidet til lærere i slike stillinger. Funnene peker mot at det er et stort potensial i bruk av kombinasjonsstillinger, spesielt i utviklingsarbeid i barnehager og skoler. Det er også utfordringer som utydelige roller, uklare forventninger, manglende samarbeidsstrukturer og kunnskapshierarki.

12.7 Utvalgets vurderinger

Lærerspesialistordningen har gitt gode erfaringer

Utvalget mener lærerspesialistordningen har gitt viktig kunnskap om hvordan spesialisert kompetanse og roller kan brukes for å styrke det faglige og pedagogiske arbeidet og skoleutvikling. Evalueringen viser at mye ved ordningen har fungert bra. Dette vil utvalget bygge videre på i sitt forslag til et system for karriereveier. Utvalget stiller imidlertid spørsmål ved om lærerspesialistordningen kan ses på som en reell karrierevei slik den ble iverksatt i pilotperioden, særlig fordi det har vært en uklar sammenheng mellom utdanning, stilling og lønn.

Evalueringen viser at den manglende koblingen mellom utdanningen og selve funksjonen har skapt utydelig rollefordeling og gitt ulike betingelser mellom dem som har hatt funksjonen og dem som har tatt utdanningen på én og samme

skole. Dette har også ført til uklare skiller mellom lærerspesialistene og resten av kollegiet.

Utvalget mener det var uheldig at lærerspesialistordningen ble avvirket før en ny ordning for karriereveier var på plass, og før pilotperioden var ferdig evaluert. Dette var også et budskap som kom tydelig frem i den offentlige debatten som fulgte avviklingen av lærerspesialistpiloten høsten 2021.

Barnehagen har også behov for karriereveier

Utvalget er opptatt av at lærere og andre som jobber med barn i barnehager må få mulighet til å spesialisere seg og få en reell karrierevei. Det er imidlertid viktig at barnehagelærere og andre ansatte ikke utdanner seg ut av barnehagen gjennom masterutdanninger og ph.d.-stillinger, som også er attraktive for andre arbeidsgivere. Barnehagelærere med mastergrad ønsker seg ofte roller der de kan være en ressurs, men ordninger for differensierte roller og ansvar er lite utbredt i barnehager (Rambøll og SINTEF, 2022). Et nasjonalt system for karriereveier skal bidra til å gi barnehageansatte gode muligheter for spesialiserte roller i barnehagen.

Det er utvalgets oppfatning at kvalifisering til et yrke, som innebærer å ta en grunnutdanning, ikke skal inngå i et system for karriereveier. Assistenten i barnehage, SFO og skole må få mulighet til å utvikle kompetansen sin, blant annet gjennom fagbrev eller en lærerutdanning. Dette anser utvalget som kvalifiseringstiltak og utdanningsløp, og ikke som en karrierevei.

Karriereveier for flere yrkesgrupper

Det er naturlig at et system for karriereveier i barnehage og skole i hovedsak er for lærere. Dette er en profesjon som er rettet mot å oppfylle barnehagens og skolens formål og samfunnsmandat. Samtidig er det i dag flere yrkesgrupper som jobber i barnehager og skoler, og deres arbeid er også av stor betydning for barn og elever. Utvalget mener at kompetansen til disse yrkesgruppene i større grad må anerkjennes og at de også må få mulighet for faglig avansement, som en del av arbeidet sitt i barnehager og skoler.

Utvalget foreslår flere karriereveier som svarer til ulike behov og som skal styrke ulike sider av kvaliteten i barnehager og skoler. Dette innebærer at flere ansatte i barnehager og skoler som har høyere utdanning, som SFO-ansatte, kultur-skolelærere og andre yrkesgrupper som inngår i «laget rundt barnet, eleven og læringen» får

mulighet til faglig fordypning, utvidede ansvarsområder og spesialiserte roller gjennom ulike karriereveier.

Lærere med doktorgrad i barnehage og skole

Lærere med doktorgrad kan spille en viktig rolle i å lede lokale utviklingsprosesser, i samarbeid med ledelsen, og er i likhet med lærerspesialistordningen et eksempel på hvordan individuell kompetanseutvikling kan benyttes for å styrke profesjonelle fellesskap. Utvalget mener at dette er en lovende ordning, som bør utvides til flere lærere og andre ansatte i barnehage, skole og kulturskole.

Utvalget vurderer det som viktig å bevare og videreutvikle tilbudet om offentlig sektor ph.d.-stillinger i barnehage, skole og kulturskole. En ph.d.-stilling som varer over et tre- eller fireårig løp er ikke en karrierevei for mange, men det er heller ikke hensikten med en slik ordning.

Utvalget er av den oppfatning at det må legges bedre til rette for at lærere som tar en doktorgrad blir i barnehagen eller skolen fremfor at de går over i en stilling ved høyere utdanningsinstitusjoner. Dette innebærer at de må få nye stillinger eller arbeidsoppgaver i barnehagen og skolen. De vil ha en særlig viktig brobyggerfunksjon mellom barnehage/skole og universitet/høyskole, for eksempel i arbeidet med lærerutdanningsbarnehager og -skoler og arbeid i partnerskap i barnehage- og skoleutvikling. De kan også være aktuelle kandidater til kombinasjonsstillinger. Utvalget bygger på offentlig sektor-ph.d.-ordningen i forslaget til et nytt system for karriereveier.

Bruken av kombinasjonsstillinger

Til tross for at det er begrenset kunnskap om kombinasjonsstillinger, mener utvalget at bruken av kombinasjonsstillinger mellom barnehager eller skoler og lærerutdanninger eller et disiplin-fag har et stort potensial og bør utvides. Slike stillinger kan bidra til mer relevans i lærerutdannin-gene og i disiplin-fagene, og til mer oppdatert, forskningsbasert og metodisk kunnskap i barnehager og skoler. Bruken av kombinasjonsstillin-ger bør være en del av vurderingene i utviklingen av nye karriereveier. De kan være deltakere i forsknings- og utviklingsprosjekter og sentrale i ordningen for barnehage- og skoleutvikling. De kan også veilede nyutdannede lærere og bidra med relevant kompetanse i undervisning i blant annet ulike videreutdanningstilbud.

For å utnytte potensialet i slike stillinger anbefales det at forventningene og ansvarsområdene

blir tydeliggjort, og at lærerutdanningsinstitusjonene etablerer systematiske samarbeidsstrukturer som legger til rette for bruk av ulike ekspertise (Risan, 2022). Det bør også avklares hvordan kombinasjonsstillinger skal komme både barnehager, skoler og lærerutdanningsinstitusjoner til gode.

Ledelse av spesialiserte roller

For at ambisjonene med karriereveier skal bli realisert, er det avgjørende hvordan eiere og ledere bevisst benytter den spesialiserte kompetansen til å utvikle det pedagogiske arbeidet og læringsfellesskapet. I evalueringen av lærerspesialistordningen pekte både lærerspesialistene selv og tillitsvalgte på betydningen av at skoleledere involverer lærerspesialistene i utviklingsarbeid. Likevel opplevde mange lærerspesialister mangel på forventninger til rollen sin og etterlyste tydeligere planer fra skoleledelsen og skoleeieren (Lødding mfl., 2021b). Lorentzen (2021) finner i sin doktorgradsavhandling at skolelederne ofte var utydelige i forventningene til lærerspesialistenes arbeid, noe som kan ha ført til at lærerspesialistene opplevde å ha uklare roller og jobbet litt i «det skjulte».

Utvalget mener forventninger til eiere og ledere er av stor betydning ved innføringen av et nytt system for karriereveier. Barnehage- og skoleeiere og ledere må legge til rette for at de ansatte som tar en karrierevei får et reelt ansvar for å lede utviklingsprosesser i samarbeid med ledelsen, i tillegg til at de utvikler egen praksis.

Problemstillinger som må vurderes ved innføring av et system for karriereveier

Utvalget vil trekke frem noen av utfordringene som evalueringer og forskning peker på, og som utvalget mener er særlig viktige å vurdere ved innføring av et system for karriereveier:

- midlertidighet og uklar sammenheng mellom utdanning, stilling og lønn førte til at lærerspesialistordningen ikke ble betraktet som en reell karrierevei
- karriereveier og spesialiserte roller inngår i for liten grad i planer for kvalitets- og kompetanseutvikling, både hos barnehager, skoler og eiere
- skoleeieres og lederes forventninger til rollen har vært utydelig. Lite avgrensning til andre stillinger i organisasjonen og uklare oppgaver ga svak forankring og legitimitet blant resten av kollegiet.
- ledere setter av for liten tid til at lærere i spesialiserte roller leder og styrker kollektive

læringsprosesser, blant annet gjennom veiledning og observasjon av kollegaers undervisning og praksis.

Utvalget har også gjennom arbeidet diskutert med lærere, ledere og organisasjoner, og identifisert følgende momenter som må tas hensyn til ved etableringen av et system for karriereveier:

- karriereveiene må bidra til at lærere og andre ansatte fortsetter å arbeide i barnehage/skole, istedenfor å utdanne seg bort fra kjerneoppgavene eller ut av barnehagen/skolen
- karriereveiene må ikke bidra til å forsterke kvalitetsforskjeller mellom barnehager, skoler og eiere, som følge av ulike muligheter for å tilby de ansatte en karrierevei
- et system for karriereveier må være langsiktig og gi forutsigbarhet, men det er utfordrende å sikre varige ordninger for den enkelte ansatte på tvers av arbeidssteder og arbeidsgivere
- karriereveiene må møte behovet til både den enkelte barnehage og skole, eieren og den ansatte. Disse behovene samsvarer ikke alltid.

12.7.1 Et system for karriereveier i barnehage og skole

Formålet med karriereveier

Utvalget vil løfte frem at formålet med et nasjonalt system for karriereveier i barnehage og skole er å styrke arbeidet med å gi et godt faglig og pedagogisk tilbud til barn og elever.

Faglige utviklingsmuligheter for den enkelte skal bidra til å styrke det profesjonelle fellesskapet på og mellom barnehager og skoler, og utvikle lærende organisasjoner. Slik skal karriereveier bidra til å fremme utvikling, læring og danning hos barn og elever. Karriereveiene må derfor inngå i arbeidet med barnehagenes og skolenes kvalitetsutvikling.

Det er mye som tyder på at lærerledet utvikling på lokalt nivå har vært viktige suksessfaktorer i kompetansesatsinger de senere årene. Når noen av de ansatte har spisskompetanse på fagområder som de får et ekstra ansvar for å dele og videreutvikle med kollegaene sine, styrker dette profesjonsutviklingen innenfra.

Mangelen på et godt system for karriereveier kan ha bidratt til at dyktige og engasjerte lærere har søkt sine egne karriereveier – utenfor barnehagen, skolen og utdanningssystemet. Et nasjonalt system for karriereveier skal bidra til å gjøre læreryrket mer interessant og til å motivere dyktige ansatte til å bli værende i barnehager og sko-

ler. Det kan også gjøre barnehager og skoler mer attraktive for flere fremtidige lærere og andre yrkesgrupper og profesjoner.

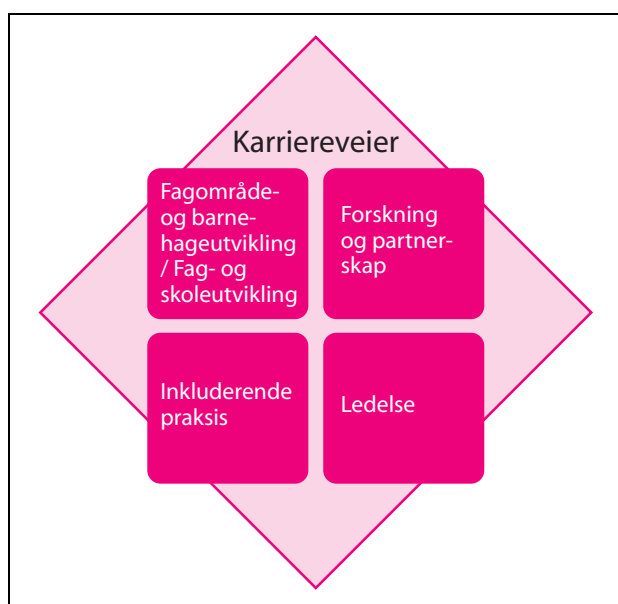
Fire karriereveier

På bakgrunn av evalueringer, forskning og erfaringer som er redegjort for i denne utredningen, anbefaler utvalget at et system for karriereveier i barnehage og skole består av fire karriereveier, som hver for seg og samlet skal bidra til å styrke ulike sider av kvaliteten i barnehager og skoler:

- karrierevei for fagområde- og barnehageutvikling / fag- og skoleutvikling
- karrierevei for forskning og partnerskap
- karrierevei for inkluderende praksis
- karrierevei for ledelse

Formålet med karriereveiene vil være like for barnehager og skoler, men konkrete mål og oppgaver må tilpasses egenarten ved barnehagen og skolen. Det må også være et lokalt handlingsrom for den enkelte eier når det gjelder hvilket konkret innhold som legges til hver spesialiserte rolle og karrierevei, slik at de kan bidra til å møte lokale utfordringer og behov, og karriereveiene kan ses i sammenheng med annen kompetanseutvikling.

Karriereveiene er utviklet etter inspirasjon fra blant annet Nederland, Singapore og Sverige som hovedsakelig er rettet mot lærere i skolen, men har god overføringsverdi til barnehager. Lærerspesialistordningen bygget på erfaringer fra Førstelærerordningen i Sverige. Dette blir videreført også i utvalgets forslag til de fire karriereveiene,



Figur 12.2 Fire karriereveier i barnehage og skole

og spesielt til karriereveien for fagområde- og barnehageutvikling og fag- og skoleutvikling.

Som vist i kapittel 6, er det i Singapore tre karrierespor; undervisningssporet, skoleledersporet og seniorspesialistsporet. Nederland har et veiledende rammeverk med seks ulike karriereveier som delvis overlapper de fire som utvalget foreslår.

I flere av landene, blant annet i Singapore, er det fleksibilitet mellom karrieresporene, der lærere kan velge å bevege seg mellom de forskjellige sporene så lenge de oppfyller kriteriene. Utvalget synes dette er interessant siden det gir ytterligere mulighet for å utvikle yrkesrollen ved å ta ulike veivalg gjennom arbeidslivet. Systemet for karriereveier bør derfor være så fleksibelt at dette lar seg gjøre.

12.7.2 Karrierevei for fagområde- og barnehageutvikling og fag- og skoleutvikling

Denne karriereveien bygger på erfaringer fra blant annet barnehagelektorstillinger og lærerspesialistordningen, relevante evalueringer og forskning og tilbakemeldinger fra aktører i feltet. I barnehagen vil karriereveien hete *fagområde- og barnehageutvikling*, og i skolen *fag- og skoleutvikling*.

Dette er en karrierevei for lærere og kulturskolelærere som vil fordype seg i et fag eller fagområde og få ansvar for å lede utviklingsprosesser innenfor fagområdet i og mellom barnehager, skoler og kulturskoler, i samarbeid med ledelsen. I barnehagen er det særlig relevant å se til fagområdene i rammeplanen for barnehage. For karriereveien i skolen omfatter fagbegrepet både skolefag, sentrale fagområder og tverrfaglige områder, som digital kompetanse, opplæring rettet mot minoritetsspråklige, begynneropplæring og yrkesfagopplæring.

Karriereveien skal bidra til å forbedre kvaliteten på det pedagogiske tilbudet i barnehagen og opplæringstilbudet i skolen og kulturskolen, utvikle det profesjonelle fellesskapet og beholde dyktige lærere i barnehagen, skolen og kulturskolen. De som har denne karriereveien, vil ha en sentral rolle i utviklingsarbeid og i samarbeid med universiteter og høyskoler, gjennom blant annet partnerskap i barnehage- og skoleutvikling og lærerutdanningsbarnehager og -skoler. En annen relevant oppgave er å være veileder for blant annet nyutdannede lærere og praksislærere, med hovedvekt på sitt spesialiseringsområde.

Det forutsettes at de som tar en slik karrierevei fortsetter å jobbe tett med barna i barnehagen eller fortsetter å undervise i skolen.

12.7.3 Karrierevei for forskning og partnerskap

Karriereveien for forskning og partnerskap bygger blant annet på erfaringer fra ordningen med offentlig sektor-ph.d., kombinasjonsstillinger og relevante evalueringer og forskning.

Som vist i kapittel 8, er det et grunnleggende prinsipp for utvalget at barnehager, skoler og eiere skal definere kompetansebehov og planlegge og gjennomføre barnehage- og skoleutvikling i partnerskap med universiteter og høyskoler.

En karrierevei for forskning og partnerskap kan bidra med å systematisere tilknytningen mellom lærerutdanningen og barnehager og skoler. Utvalget merker seg at samarbeid med universitets- og høyskolesektoren var den oppgaven lærerspesialister gjorde minst av (Lødding mfl., 2021b), og at det i 2019 ble innført en lærerspesialistfunksjon med dette formålet og med tittelen *lærerutdanning*.

Aktuelle oppgaver for denne karriereveien er å være faglig pådriver, lede utviklingsprosesser i samarbeid med ledelsen og fremme forutsigbarhet, gjensidighet og tilpasninger til lokale behov i partnerskap med universiteter og høyskoler. De skal også bidra til at den pedagogiske praksisen i barnehager og skoler blir mer forskningsbasert, styrke forskningsinnretningen på arbeidet i barnehagen og skolen, og bidra til å gjøre lærerutdanningen oppdatert og relevant.

Roller og oppgaver til karriereveien for forskning og partnerskap vil delvis overlappe med karriereveien for fagområde- og barnehageutvikling og fag- og skoleutvikling. De som søker en karrierevei for forskning og partnerskap bør ha en særlig interesse for lærerutdanning og praksisrelevant forskning, og noen av dem vil kunne ha et ønske eller en plan om faglig utvikling gjennom en doktorgrad. Den enkelte eier, barnehage og skole avgjør når de ulike karriereveiene er mest aktuelle, noe som avhenger av de ansattes kompetanse og barnehagens og skolens behov. Det vil ikke være slik at alle barnehager og skoler har ansatte som fyller alle karriereveiene.

Det har frem til nå vært en utfordring at lærere som tar en doktorgrad ofte går over i stillinger ved universiteter og høyskoler. Det er et mål for utvalget at anerkjennelse og bruk av spesialisert kompetanse gjennom relevante oppgaver

og roller i barnehage og skole, satt i et system gjennom en karrierevei, vil bidra til at flere blir i barnehagen og skolen.

12.7.4 Karrierevei for inkluderende praksis

Karrierevei for inkluderende praksis skal bidra til å skape inkluderende barnehage- og skolemiljøer, fellesskapende didaktikk og en sammenhengende praksis gjennom hele utdanningsløpet. Karriereveien skal være rettet mot det ordinære pedagogiske tilbudet til alle barn og elever og understøtte deres læring, utvikling og danning.

Denne karriereveien skal bidra til å styrke laget rundt barnet, eleven og lærlingen, men også lærere. Aktuelle ansvarsområder er å utvikle god kontinuitet i utdanningssystemet, både faglig og sosialt, bidra til å fremme helhetlige kompetansetiltak og lede utviklingsarbeid rettet mot sammenhengende og inkluderende praksis. Det er naturlig at karriereveien ses i sammenheng med *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis*. Et annet eksempel er å sikre god kvalitet på overgangene fra barnehage til skole, fra barne-trinn til ungdomstrinn, fra grunnskole til videregående opplæring og fra videregående opplæring til lærebedrifter.

Det kan også være aktuelt å styrke barnehagens og skolens kompetanse i å identifisere og følge opp dem som har behov for særskilt oppfølging, og vurdere når barnehagen og skolen ikke har kompetanse eller kapasitet til å løse oppgaver alene. Karriereveien vil være sentral i barnehagens og skolens samarbeid med andre tjenester og fagmiljø.

Begrepet inkluderende praksis innebærer at alle barn og elever får mulighet til å delta og utvikle seg sosialt og faglig i barnehagens og skolens liv (Nilholm, 2021).

Karriereveien er relevant for lærere og andre profesjoner i barnehage, skole og SFO som jobber med barn og elever. Den er særlig aktuell for ansattgrupper som inngår i laget rundt barnet, eleven og lærlingen, som barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere. Helsesykepleier er også en aktuell målgruppe for denne karriereveien. De er tilknyttet barnehager og skoler og har en rolle som kan understøtte alle målene for karriereveien.

Trondheim kommunes strategi *SteinSaksPåpir* (se boks 7.3) og satsing på relasjonell kapasitet og innovasjonsprosjektet *Bedre skolestart* er eksempler å se til i utviklingen av en slik karrierevei.

12.7.5 Karrierevei for ledelse

Utvalget foreslår at det innføres en karrierevei for lærere som ønsker en lederstilling i barnehager og skoler. Det er ikke uvanlig at lærere går over i lederstillinger i barnehager og skoler, men det er ikke satt i et system på nasjonalt nivå slik det er i andre land som Nederland og Singapore, der lærere får mulighet til å ta en karrierevei for å bli leder.

En *karrierevei for ledelse* innebærer at læreren gjennomfører en videreutdanning som bygger på styrer- og rektorutdanningen og andre videreutdanningstilbud for ledere. Dette skal gi dem lederkompetanse, mer trygghet i rollen og legitimitet blant kollegaene, før de eventuelt får en lederstilling. Målet med karriereveien for ledelse er å kvalifisere erfarne lærere med gode lederegenskaper til lederstilling i barnehage og skole ved å gi dem relevant lederkompetanse. Karriereveien vil være en forberedende fase og ikke automatisk føre til en lederstilling.

Utvalgsundersøkelsen *Spørsmål til Skole-Norge* viser at om lag 6 av 10 kommuner og 4 av 6 fylkeskommuner tilbyr kompetanseutvikling for sine lærere som ønsker å kvalifisere seg til skolelederstillinger. Flesteparten av skoleeierne som ikke tilbyr slik lederutdanning til lærere, oppgir at det er behov for et slikt tilbud og at det ville ha hjulpet på rekrutteringsutfordringene, men at det ikke er ressurser til det i kommunen (Bergene mfl., 2022).

Den engelske rektorutdanningen er rettet mot ulike lederroller i skolen og er lagt opp til at deltakerne kan planlegge for en trinnvis introduksjon til ledelse i skolen, på ulike nivåer og med ulikt ansvar. Det engelske ledertilbudet er altså en støtte til lærernes karriereutvikling (Gjerustad mfl., 2022). I Norge har ikke dette vært et formål med styrer- og rektorutdanningen, men deltakergruppen har endret seg fra å være for styreere og rektorer til å omfatte flere typer stillingskategorier og deltakere med ulik lengde erfaring. Hovedformålet med rektorutdanningen er likevel ikke uttalt som å være en karrierevei for lærere.

Karriereveien for ledelse skiller seg fra de andre karriereveiene, blant annet ved at målet ikke er å beholde dem i nåværende lærerstilling. Målet er imidlertid å beholde dem i barnehagen og skolen, og at de ikke søker lederstillinger i andre sektorer. Dersom karriereveien resulterer i en lederstilling, vil rammevilkårene for karriereveien endres.

12.7.6 Nasjonale rammer for karriereveiene

Utvalget mener det må utvikles overordnede nasjonale rammer for karriereveiene, for å gi tydelige felles forventninger og betingelser på tvers av fylkeskommuner, kommuner og private eiere.

Nasjonale rammer skal tydeliggjøre hva karriereveien skal bidra med, noe både lærerspesialistene og deres kollegaer etterspurte. Et av de tydeligste funnene i evalueringen av lærerspesialistordningen var stor variasjon i hvor mye tid lærerspesialistene brukte på oppgaver som inngikk i rollen, og at det ble satt av for liten tid til å lede kollektive læringsprosesser (Lødding mfl., 2021b).

Utvalget mener at gode betingelser er av stor betydning for hvordan rollen blir utført og hvordan kompetansen kommer hele barnehagen, skolen, kommunen og fylkeskommunen til gode. Det bør derfor angis føringer for tidsbruk og forventninger til hvordan rollen blir benyttet, praktisert og definert i planer og organisasjonsstrukturer.

Utvalget er opptatt av at karriereveier ikke må føre til at høyt kvalifiserte lærere og andre ansatte utdanner seg bort fra kjerneoppgaver eller spesialisere seg ut av yrket eller ut av barnehagen og skolen. Gode vilkår for rolleutøvelsen gjennom nasjonale rammer kan bidra til å motvirke dette.

Rapporter fra EUs prosjekt *Supporting teachers and school leaders careers* (2020) løfter også frem betydningen av at det utvikles et felles språk og en visjon som bidrar til at arbeidet med karriereveier blir bedre koordinert mellom ulike aktører. Samtidig peker rapportene på at det ikke bare finnes én bestemt måte å utvikle karriereveier på. Noen land har utviklet fleksible rammeverk, mens andre er formulert mer som rigide sjekklistor med muligheter for sanksjonering ved brudd på de nedfelte standardene.

Utvalgets forslag til et rammeverk for karriereveier

Utvalget foreslår at et nasjonalt rammeverk for karriereveier utarbeides i samarbeid mellom partene i barnehage, skole, lærerutdanning og nasjonale myndigheter. Rammeverket må være overordnet og kunne tilpasses det lokale behovet og det lokale arbeidet med kvalitetsutvikling. Som del av nasjonale rammer foreslår utvalget følgende kriterier, rammebetingelser og forventninger:

Kriterier

- høyere utdanning
- fast ansettelse
- minimum fem års erfaring, men videreutdanningen kan gjennomføres før det er gått fem år
- arbeidserfaring som er relevant for den enkelte karrierevei
- minimum halvparten av arbeidstiden benyttes til undervisning eller direkte arbeid med barn og elever

Rammebetingelser

- Det skal som hovedregel gjennomføres en videreutdanning på masternivå for å utøve spesialiserte roller knyttet til en karrierevei. Minimum 20 prosent av arbeidstiden brukes til å gjennomføre videreutdanningen. Barnehage- og skoleeiere kan vurdere realkompetansen til den ansatte som tilstrekkelig for å utøve rollen.¹
- Karriereveier knyttes til lønn, og det opprettes egne stillingskategorier i hovedtariffavtalen. Dette må forhandles med partene.
- Minimum 20 prosent av arbeidstiden benyttes til å utføre oppgaver knyttet til karriereveien.

Forventninger til barnehage- og skoleeiere og ledere

- Eiere oppretter stillinger for spesialiserte roller/karriereveier for å møte behovet i fylkeskommunen, kommunen eller den enkelte barnehage, skole eller nettverk.
- Karriereveiene inngår i et helhetlig system for kvalitetsutvikling og ses i sammenheng med annen individuell og kollektiv kompetanseutvikling og forsterker disse.
- Karriereveiene er knyttet til tydelig definerte roller eller stillinger, som er formalisert i barnehagenes og skolens struktur og forankret i planer for kompetanse- og kvalitetsutvikling.
- Eiere og ledere benytter ansattes spesialiserte kompetanse bevisst i det faglige og pedagogiske arbeidet, til å lede utviklingsprosesser og til å styrke læringsfellesskapet i og mellom barnehager og skoler.
- Barnehage- og skoleeiere etablerer nettverk for dem som tar en karrierevei, eventuelt mellom fylkeskommuner, kommuner og eierfor-

mer, med mål om å jevnlig oppdatere fagkunnskap og erfaringsdeling om utøvelse av rollen.

Forventninger til dem som har en spesialisert rolle

I det nasjonale rammeverket for karriereveier mener utvalget at det også bør formuleres noen forventninger til hvordan rollen skal utøves og hva den skal bidra med. Dette blir nærmere redegjort for i 12.7.8 *Forventninger til utøvelse av rollen*.

12.7.7 Videreutdanning som en forutsetning for karriereveien

Som tidligere vist går det blant annet frem av evalueringen av lærerspesialistordningen at spesialisertutdanningen var viktig for å styrke kompetansen og tryggheten til lærerspesialisten og for å skape legitimitet i kollegiet (Lødding mfl., 2021b). På workshopene som utvalget arrangerte om karriereveier ble det gitt uttrykk for at videreutdanning er nødvendig for å ha en spesialisert rolle eller karrierevei, men at det må være fleksibilitet for dem som allerede har relevant og tilstrekkelig kompetanse.

Utvalget foreslår at de som får en spesialisert rolle og karrierevei som hovedregel gjennomfører en videreutdanning. Det må utvikles nasjonale videreutdanningstilbud rettet mot de fire karriereveiene, som gir 60 studiepoeng på masternivå. En mastergrad bør ikke være et kriterium for å få en karrierevei, men derimot kan en karrierevei gi lærere som ikke har masterutdanning, mulighet til å ta en mastergrad.

Videreutdanningene skal gi faglig fordypning og spesialisering som er relevant for den aktuelle karriereveien. I tillegg er det nødvendig med kompetanse som er felles for alle karriereveiene. Dette kan blant annet være kompetanse i barnehage- og skoleutvikling, analysekompetanse, veiledningskompetanse, inkludert kollegaveiledning og observasjon, relasjonell kompetanse og lederkompetanse.

Utvalget har fått innspill om at videreutdanningstilbudet bør inneholde praktisk tilrettelegging som er nødvendig for å utøve rollen, for eksempel å lede utviklingsprosesser og observere og veilede kollegaer. Dette behovet går også frem av evalueringen. Dette er viktig for at tilegnet kunnskap og kompetanse ikke skal forbli hos den enkelte, men ha nytteverdi for hele læringsfellesskapet, og dermed for flere barn og elever. Deler av videreutdanningstilbudet til karriereveiene kan

¹ Det kan for eksempel være eiere og ledere som ønsker å tilby tidligere lærerspesialister å fortsette i en tilsvarende rolle. Dersom hen allerede har gjennomført en lærerspesialistutdanning eller tilsvarende, er det ikke nødvendig med en videreutdanning som gir ytterligere 60 studiepoeng.

være felles med videreutdanningen for de som skal veilede nyutdannede lærere.

Det finnes i dag flere videreutdanningstilbud som kan videreutvikles og rettes mot de fire karriereveiene, blant annet:

- lærerspesialistutdanningene
- veilederutdanningen
- styrerutdanningen
- rektorutdanningen
- videreutdanningstilbud for ledere som har gjennomført styrer- eller rektorutdanning, spesielt modulene ledelse av utviklings- og endringsarbeid og ledelse av lærings- og læreplanarbeid
- forskerlinjen på lærerutdanningen ved Høgskulen på Vestlandet
- offentlig sektor-ph.d.-ordningen

Videreutdanning for karriereveien for inkluderende praksis er aktuell for flere yrkesgrupper i barnehager og skoler. Det kan være relevante videreutdanningstilbud å bygge på fra andre sektorer, men det er sannsynlig at det må utvikles en ny videreutdanning for denne karriereveien. Dette kan være en tverrfaglig videreutdanning på masternivå, som utvikles i samarbeid med aktuelle departementer og direktorater.

Faglig oppdatering og utveksling av erfaringer i nettverk

Å gjennomføre en videreutdanning før eller i begynnelsen av karriereveien er viktig, men ikke tilstrekkelig over lengre tid for ansatte som har et særskilt ansvar for et fagområde. Flere kommuner etablerte nettverk for lærerspesialistene, der de fikk faglig påfyll og mulighet til å utveksle erfaringer med andre i tilsvarende roller. Slike nettverk er spesielt nyttige for dem som har et ansvar for mindre fagområder. Utvalget har fått innspill fra lærere om at slike faglige nettverk på tvers av skoler og kommuner har vært viktige for å utvikle rollen som lærerspesialist.

Utvalget mener at nettverk for dem som har spesialiserte roller i mange tilfeller vil være naturlig å se i sammenheng med eller koble til nettverk innenfor ordningen for barnehage- og skoleutvikling, som utvalget omtaler i kapittel 9.

12.7.8 Forventninger til utøvelse av rollen

Utvalget foreslår at det utformes overordnede nasjonale forventninger til hva spesialiserte roller skal bidra med i strategisk kvalitetsutvikling. Uty-

delige forventninger til lærerspesialisten førte til usikkerhet, svak legitimitet og forankring – og dermed mindre gjennomslagskraft (Lødding mfl., 2021b).

Utvalget mener at forventninger til utøvelse av rollen er viktig for dem som har en slik rolle, men også for deres kollegaer og ledere. Slike forventninger kan være en del av kvalitetsarbeidet og utgjøre grunnlaget for egenvurdering, vurdering av virksomheten eller kollegaveiledning og for å identifisere kompetansebehov. At slike forventninger er på et nasjonalt nivå bidrar til en felles forståelse av hva rollen skal bidra med, uavhengig av hvor i landet jobben utføres. Dette skaper større legitimitet og forankring og er med på å gi et mer likeverdig tilbud på tvers av barnehager, skoler og eiere.

Nasjonale standarder

Utvalget har diskutert hvordan slike forventninger bør benevnes. I flere land er det utviklet standarder i skolen. Standardene har ulike formål og ulike former og er blant annet knyttet til karriereveier. I Estland benyttes standardene hovedsakelig til utviklingsformål for å skape felles språk og dialog mellom partene i sektoren, og som grunnlag for å vurdere kompetansebehov. I Australia benyttes *Teacher Standards* (lærerstandarden) som grunnlag for sertifisering, støtte, selvevaluering, vurdering av kompetansebehov og planlegging av kompetanseutvikling. Det varierer om standardene er utviklet av nasjonale eller lokale myndigheter, konsulentselskaper eller i et samarbeid mellom fagforeninger og myndigheter. Dette er nærmere omtalt i kapittel 6.

I Norge er det ikke utviklet standarder med samme formål som i landene nevnt ovenfor, men det er beskrevet tilsvarende forventninger til lærerprofesjonen og utøvelse av yrket i styringsdokumenter som

- barnehageloven og opplæringsloven
- rammeplaner for barnehage og SFO, og læreplanverket
- tariffavtaler
- læringsutbyttebeskrivelser i lærerutdanningene og rammeplaner for videreutdanning
- læreprofesjonens etiske plattform

Utvalget vil anbefale at styringsdokumenter for norsk utdanningssektor blir gjennomgått for å identifisere og systematisere forventningene som stilles til lærerprofesjonen, og som kan forstås som implisitte standarder.

Tabell 12.3 Et system for karriereveier i barnehage og skole

	Karrierevei for fagområde- og barnehageutvikling / fag- og skoleutvikling	Karrierevei for forskning og partnerskap	Karrierevei for inkluderende praksis	Karrierevei for ledelse
Mål med karriereveien	Styrke ansattes kompetanse i fagområder, fag, fagdidaktikk, pedagogikk og tverrfaglige områder. Øke kvaliteten på det pedagogiske tilbudet og opplærings-tilbudet. Beholde dyktige lærere i barnehagen og i undervisningsstillinger i skolen.	Bidra til at den pedagogiske praksisen/undervisningen blir mer forskningsbasert, og gjøre lærerutdanningene mer relevante. Gi bedre forutsigbarhet og gjensidighet i partnerskap med universiteter og høyskoler. Beholde dyktige lærere i barnehage og skole.	Styrke kompetansen og innsatsen for å utvikle god kontinuitet i utdanningssystemet, både faglig og sosialt, skape inkluderende barnehage- og skolemiljø og fellesskapende didaktikk. Samordne og forsterke innsatsen for barn og elever, også for dem som får oppfølging fra flere tjenester. Sikre kunnskapsbasert praksis.	Gi lærere som ønsker en lederstilling relevant lederkompetanse som forberedelse til en eventuell lederrolle. Rekruttere og kvalifisere erfarne lærere med gode lederegenskaper til lederstillinger i barnehagen/skolen.
Eksempler på stillinger og roller	Spesialist i ... Fag(område)ansvarlig Fag(område)leder Ressurslærer Veileder for nyutdannede og praksislærere	Spesialist i ... Forskerlærer Utviklingsansvarlig/-leder Kombinasjonsstillinger med UH Veileder for nyutdannede og praksislærere	Spesialist i ... Sosiallærer Miljølærer Veileder	Inspektør Avdelingsleder Pedagogisk leder Styrer Assisterende rektor Rektor
Eksempler på oppgaver	Lede utviklingsprosesser innen et fagområde, fag eller tverrfaglig område, for eksempel i ordningen for barnehage- og skoleutvikling og lærerutdanningsbarnehager og -skoler. Styrke og utvikle det profesjonelle fellesskapet gjennom blant annet observasjon og veiledning av praksis.	Lede utviklingsprosesser i samarbeid med universitet/høyskole, for eksempel i ordningen for barnehage- og skoleutvikling og lærerutdanningsbarnehager og -skoler. Sikre at partnerskap med universitet/høyskole tar utgangspunkt i lokale kompetansebehov og gjøre lokale tilpasninger, og sikre at ansatte medvirker i vurderingen av behov og tiltak.	Fremme helhetlige kompetanse-tiltak, blant annet gjennom Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis Styrke kontinuiteten til barnehagens/skolens tverrfaglige samarbeid med andre tjenester.	Oppgaver knyttet til lederroller/-stillinger.

Tabell 12.3 forts. Et system for karriereveier i barnehage og skole

	Karrierevei for fagområde- og barnehageutvikling /fag- og skoleutvikling	Karrierevei for forskning og partnerskap	Karrierevei for inkluderende praksis	Karrierevei for ledelse
Kriterier	Fast ansatt. Minimum fem års erfaring som lærer. Minimum 50 % av stillingen går til direkte arbeid med barna/til undervisning.	Fast ansatt. Minimum fem års erfaring med arbeid i barnehage/skole. Minimum 50 % av stillingen er i barnehagen/på skolen, eventuelt i kommunen/nettverk.	Fast ansatt. Minimum fem års erfaring med arbeid som er relevant for rollen/stillingen. 50 % av stillingen er direkte rettet mot barn/elever.	Fast ansatt. Minimum fem års erfaring som lærer.
Målgruppe	Lærere Kulturskolelærere	Lærere, ledere og andre profesjoner	Lærere og ansatte med relevant utdanning, for eksempel SFO-ansatte, barnevernspedagoger, sosionomer, spesialpedagoger og helsesykepleiere	Lærere

Lærerne og lederne som deltok på workshop om karriereveier var positive til forslaget om å utforme felles nasjonale forventninger til karriereveiene. Tilbakemeldingene gikk ut på at slike forventninger er viktige for å skape trygghet og støtte til deres autonomi, og at nasjonale forventninger kan bidra til likeverdighet for de ansatte, men også for barna og elevene. Det ble uttrykt at det kan være utfordrende at eiere og ledere ikke har de samme forventningene til lærere med spesialiserte roller, og at det derfor vil være hensiktsmessig med noen overordnede nasjonale forventninger. Det ble også fremhevet at dette kan gi føringer for utviklingen av videreutdanningene rettet mot karriereveiene. Utvalget fikk innspill om at begrepet «nasjonale standarder» kan benyttes om slike forventninger.

Utvalget har diskutert hvorvidt begrepet «standard» bør benyttes på nasjonale forventninger til karriereveier. Det er en risiko for at «standard» kan oppfattes som at undervisning og annen pedagogisk praksis skal standardiseres, eller at det er minstestandarder som skal kvitteres ut og evalueres. Dette er ikke intensjonen. Utvalget er opptatt av at selve begrepet som benyttes om slike forventninger, ikke må skygge over for innholdet og intensjonen, slik tilfellet i noen grad har vært med begrepet «lærerspesialist».

Utforming av nasjonale standarder til karriereveier

Profesjonene selv og partene i arbeidslivet må aktivt delta i utformingen av nasjonale standarder.

Utvalget vil spesielt anbefale at det blir stilt forventninger til at karriereveiene skal bidra til at kunnskap og kompetanse blir delt i kollegiet og kommer flere ansatte, og dermed flere barn og elever til gode. Evalueringer og forskning viser at det er lite oppmerksomhet på nytilegnet individuell kompetanse og lite utnyttelse av den, både fra kollegaer og ledere. Dette kan være til hinder for praksisforbedring (Gjerustad og Pedersen, 2019; Lødding mfl., 2021b).

Utvalget foreslår at nasjonale standarder uttrykker forventninger om at de som har en spesialisert kompetanse med et utviklingsansvar (karrierevei) får et særlig ansvar for å:

- planlegge, gjennomføre og lede faglige utviklingsprosesser med utgangspunkt i et kunnskapsgrunnlag og barnehagens og grunnopplæringens verdigrunnlag, i samarbeid med ledelsen
- bidra til å skape profesjonelle felleskap der de ansatte og ledere reflekterer over felles verdier og utviklingsbehov og videreutvikler sin prak-

sis for å best mulig lede og støtte barn og elev-
ers læring, utvikling og dannelse

- utvikle faglig, pedagogisk og fagdidaktisk dømmekraft og profesjonelt skjønn i dialog og samhandling med kollegaer

12.7.9 Ambisjoner og forankring

Lærerspesialistordningen hadde et måltall på fem prosent av lærerne på landsbasis, noe som utgjorde et mål om 3 000 lærerspesialister høsten 2022. Det var imidlertid 1 677 som hadde lærerspesialistfunksjon i 2021.

Utvalget mener det bør være en ambisjon at ti prosent av lærerne på landsbasis har en karrierevei i løpet av en tiårsperiode. Slik vil utvalget bidra til et løft i satsingen på karriereveier i både barnehage og skole. Dette tilsvarer målet for den svenske ordningen for førstelærere.

Utvalget foreslår at det tas utgangspunkt i at fem prosent av lærerne på landsbasis skal ta en karrierevei, og at det legges opp til en gradvis opptrapping til ti prosent på bakgrunn av jevnlig evalueringer og erfaringer.

Fem prosent utgjør i dag om lag 5 000 lærere, og vil inkludere lærere i barnehage og andre ansatte i barnehage og skole. Beregninger er nærmere redegjort for i kapittel 13.

Forankring og implementering

En god implementeringsstrategi er avgjørende for å lykkes med å innføre et nasjonalt system for karriereveier i barnehage og skole. Utvalget anbefaler at utvikling av nye karriereveier skjer i nært samarbeid med lærerorganisasjoner og andre parter. Samarbeidet med organisasjonene bør gjelde både på nasjonalt nivå, i forbindelse med utformingen av nasjonale rammer og standarder, og på lokalt nivå for å sikre eierskap til og medbestemmelse i prosessene i den enkelte kommune, barnehage og skole.

I utformingen av nasjonale rammer og standarder er det nødvendig at lærere, ledere og andre ansatte medvirker i utformingen. Det kan være aktuelt med en tilsvarende prosess som da det nye læreplanverk LK20 ble utviklet. Der deltok lærere og ledere i arbeidet med å lage læreplaner i ulike fag. I Estland ble profesjonelle standarder for lærere utviklet av en komité, som besto av blant annet lærerorganisasjoner, universiteter og departementet.

Det er også avgjørende for forankring og implementering at eiere og ledere bevisst benytter spesialisert kompetanse slik at det kommer

det pedagogiske arbeidet, profesjonsfellesskapet og barnehage- og skoleutviklingsprosesser til gode. Karriereveiene må ses i sammenheng med og forsterke andre nasjonale og lokale kompetansesatsinger og slik skape sammenheng mellom individuelle og kollektive kompetansetiltak.

Et varig system eller en varig karrierevei?

Utvalget har diskutert hvorvidt en spesialisert rolle og karrierevei bør være en stilling som følger den ansatte gjennom yrkeskarrieren, uavhengig av arbeidsgiver og arbeidssted. Dette er utfordrende å løse praktisk.

En løsning kan være å sørge for at det nasjonale systemet for karriereveier er varig og langsiktig, og at det ikke forsvinner med et nytt statsbudsjett eller en ny strategi. Utvalgets forslag om at karriereveier knyttes til videreutdanning og tariffavtalen støtter opp under et varig system. Dette betyr imidlertid ikke at en ansatt med en spesialisert rolle eller karrierevei er garantert å få en tilsvarende rolle eller stilling hos en ny arbeidsgiver eller på et nytt arbeidssted. En forutsetning for dette måtte vært at det fantes et tilsvarende behov, og at det ble lyst ut en stilling for en slik rolle.

Utvalget har sett til hvordan dette løses i helsesektoren, der behov for spesialiseringer varierer mellom kommuner ut fra blant annet befolkningstetthet og pasientbehov. Der lyses det ut stillinger for spesialister som leger, psykologer og sykepleiere. Dette er også i ferd med å skje med den nye masteren i avansert klinisk allmennsykepleie, som beskrevet i kapittel 7.

En slik utvikling har det også vært i Australia. Der er det ikke et formalisert system for høyere lønn til dem som er sertifisert som *Highly Accomplished and Lead Teachers* (HALTs), men det er stadig flere skoler som søker etter sertifiserte HALTere.

Utvalget anbefaler at det blir lyst ut stillinger for spesialiserte roller og kompetanse til de ulike karriereveiene.

Begreper til besvær

Evaluerings av lærerspesialistordningen viser at begrepet «lærerspesialist» har vært utfordrende å bruke, og flere har vært skeptiske til å omtale seg selv som spesialist (Lødding mfl., 2021b).

Utvalget har fått innspill om at det er bedre å benytte betegnelsen «spesialist i...». «Spesialisering» og «spesialiserte roller» har utvalget også fått positive tilbakemeldinger på. På flere skoler

har de brukt andre titler som «profesjonsutviklere» eller «ressurslærere», som er blitt en vanlig rolle i forbindelse med å lede utviklingsarbeid. Utvalget har også fått innspill på at titlene bør være beskrivende og helst få frem at de skal bidra kollektivt og for barn og elevers læring og utvikling.

Begrepet «karrierevei» er det mer delte meninger om. Noen synes ikke det passer inn i barnehager og skoler som ofte har en likhetsfremmende kultur. Andre mener det nettopp derfor er på tide å utfordre det egalitære, fremfor å opprettholde det ved å unngå å bruke begreper som «karrierevei».

«Karrierevei» begrepet er vanlig blant andre profesjoner og i andre land, der karriereveier inngår som en naturlig del av et moderne arbeidsliv, som gjør arbeidsstedet attraktiv i konkurranse om arbeidstakere. Utvalget er opptatt av at barnehagen og skolen skal tiltrekke seg og beholde de dyktigste lærerne, slik at barn og elever møter kvalifiserte, ambisiøse og engasjerte lærere og andre ansatte. Utvalget foreslår derfor å bruke begrepet «karrierevei», i kombinasjon med «spesialisering» og «spesialist i...», der dette knyttes til en formell kompetanse.

12.8 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å:

- innføre et nasjonalt system for karriereveier for ansatte i barnehage og skole innenfor fire områder:
 - fagområde- og barnehageutvikling / fag- og skoleutvikling
 - forskning og partnerskap
 - inkluderende praksis
 - ledelse
- knytte gjennomføring av en videreutdanning til utøvelse av karriereveiene
- utvikle videreutdanningstilbud knyttet til karriereveiene på til sammen 60 studiepoeng på masternivå
- bruke minimum 20 prosent av arbeidstiden til å utføre oppgaver i forbindelse med karriereveien
- utforme nasjonale rammer for karriereveier som gir like betingelser for karriereveien, i samarbeid med relevante parter, organisasjoner og profesjoner
- utforme nasjonale standarder som uttrykker felles forventninger til hva karriereveien skal bidra med i kvalitetsarbeidet i barnehage og skole, i samarbeid med relevante parter, organisasjoner og profesjoner

- utvide offentlig sektor ph.d.-ordningen rettet mot lærere og andre ansatte i barnehage og skole, og se denne i sammenheng med karriereveien for forskning og partnerskap
- øke antallet kombinasjonsstillinger mellom universiteter og høyskoler og barnehager og skoler for å styrke partnerskap og nettverk

Utredningens kapittel 13 inneholder omtale og beregninger knyttet til økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag.

Utvalgets forslag er enstemmig og danner grunnlag for et høyt ambisjonsnivå for videre utvikling av en av samfunnets aller viktigste sekto-

rer. Utvalgets forslag til et helhetlig system for karriere- og kompetanseutvikling for barnehage og skole inneholder flere sentrale elementer som må utredes og videreutvikles i samarbeid mellom partene, innenfor det etablerte partssamarbeidet på nasjonalt og lokalt nivå. Utvalget viser til at flere av forslagene får betydning for tariff- og arbeidstidsavtaler og lønn, og er dermed tariffpolitiske spørsmål som skal forhandles mellom arbeidslivets parter, herunder arbeidstid, lønn og stillinger knyttet til karriereveier. Utvalgets forslag som omhandler finansiering og fordeling av kostnader må også utredes videre.

Kapittel 13

Økonomiske og administrative konsekvenser

I dette kapitlet presenteres beregninger og kostnadsanslag for de ulike tiltakene som utvalget foreslår.

Som regel finansieres kompetanseutvikling i arbeidslivet enten ved å fordele kostnader mellom to parter: arbeidsgiver og arbeidstaker, eller mellom tre parter: staten, arbeidsgiver og arbeidstaker. Arbeidstakers andel av kostnadene handler som regel om bruk av egen tid til utdanning, utover arbeidstiden, mens arbeidsgivers andel som oftest omfatter arbeidstid og eventuelle kostnader knyttet til vikarer, studieavgifter, reiser, opphold og materiell.

Både i Norge og i andre land utvalget har sett til, varierer det hvor mye staten finansierer av kompetanseutvikling i ulike sektorer. Det varierer også hvordan systemene for rett og plikt til kompetanseutvikling i barnehage og skole er utformet, der noen land for eksempel har både rett til en introduksjonsperiode og rett og eventuell plikt til etter- og videreutdanning. Det er ikke automatisk sammenheng mellom rett og plikt og statlig finansiering.

I barnehage- og skolesektoren i Norge har staten over tid tatt et større ansvar for å finansiere og styre kompetanseutvikling. Dette har vært knyttet til et høyere ambisjonsnivå og økende krav om kompetanse i sektoren.

Videre utredning av utvalgets forslag

Utvalgets forslag er enstemmig og danner grunnlag for et høyt ambisjonsnivå for videre utvikling av en av samfunnets aller viktigste sektorer. Utvalgets forslag til et helhetlig system for karriere- og kompetanseutvikling for barnehage og skole inneholder flere sentrale elementer som må utredes og videreutvikles i samarbeid mellom partene, innenfor det etablerte partssamarbeidet på nasjonalt og lokalt nivå.

Utvalget viser til at flere av forslagene får betydning for tariff- og arbeidstidsavtaler og er dermed tariffpolitiske spørsmål som skal forhandles mellom arbeidslivets parter, herunder regule-

ring av arbeidstid knyttet til introduksjonsår og arbeidstid, lønn og stillinger knyttet til karriereveier. Utvalgets forslag som omhandler finansiering og fordeling av kostnader må også utredes videre.

Økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag i kapittel 9 om barnehage- og skoleutvikling

Ett av utvalgets hovedforslag er å slå sammen de lokale ordningene for kompetanseutvikling til én felles tilskuddsordning. Totalt utgjør ordningene i dag om lag 650 millioner kroner årlig. Forslaget innebærer ikke økt budsjettramme.

Forslaget innebærer krav om 30 prosent medfinansiering fra barnehage- og skoleeier. Dette er en videreføring av dagens ordning for skoleeier, men vil være en merkostnad for barnehageeier, som ikke har tilsvarende krav om medfinansiering i dagens regionale ordning for kompetanseutvikling i barnehage. Medfinansieringen skal sikre god sammenheng mellom det statlige tilskuddet og barnehage- og skoleeiers ansvar for og arbeid med kompetanseutvikling.

Utvalgets forslag innebærer at mer av midlene innenfor budsjettrammen kan brukes til å styrke koordinatorfunksjon for kompetansenettverk og partnerskap.

Økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag i kapittel 10 om videreutdanning

Utvalgets mandat slår fast at det på tross av omfattende ressursbruk fra statlig hold kan argumenteres for at dagens statlige satsing på videreutdanning når ut til relativt få ansatte årlig. Med dagens innretning vil det ta mange år før alle lærere eller andre ansatte med behov for videreutdanning får et tilbud. Mandatet slår videre fast at et mål for utvalgets modeller skal være å nå ut med tilbud om etter- og videreutdanning til flere ansatte årlig.

Ett av utvalgets hovedforslag er å forbedre muligheten og vilkårene for videreutdanning for flere grupper av lærere og ansatte i barnehage og

Tabell 13.1 Beregninger antall deltakere i videreutdanning

Minimum andel av arbeidstiden til videreutdanning	Antall deltakere dersom staten dekker 50 prosent	Antall deltakere dersom staten dekker 60 prosent	Antall deltakere dersom staten dekker 70 prosent
15 %	14 545	13 245	12 158
20 %	12 500	11 236	10 204
25 %	10 959	9 756	8 791
30 %	9 756	8 621	7 722

skole, og å innføre like vilkår for alle lærergrupper og andre ansatte som jobber med barn og elever i barnehager, SFO og skole.

Utvalget foreslår i kapittel 10 å innføre en ordning der minimum 20 prosent av stillingen kan brukes til å ta videreutdanning tilsvarende 30 studiepoeng i et år, og at samme ordning skal gjelde for alle grupper lærere. Utvalget foreslår også at samme ordning skal gjelde for andre ansatte som jobber med barn og elever i barnehage, SFO og skole. Forslaget vil gi bedre vilkår for lærere i barnehagen, og innføring av like gode vilkår for ansatte med fagarbeiderutdanning og i andre yrkesgrupper som jobber med barn og elever i barnehage, SFO og skole. Den største gruppen fagarbeidere finnes i dag i barnehagen, der 22 prosent av de ansatte har fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget.

Forslaget innebærer videre at dagens vikarordning i strategien *Kompetanse for kvalitet* reduseres fra 37,5 prosent til minimum 20 prosent av arbeidstiden for å ta videreutdanning for lærere etter at nåværende strategiperiode utgår i 2025. Forslaget innebærer videre å legge midlene fra dagens stipendordning i *Kompetanse for kvalitet*, stipend- og vikarmidlene til videreutdanning for yrkesfaglærere og dagens tilretteleggingsmidler for deltakere i videreutdanning i barnehagen inn i ordningen, noe som vil innebære en ytterligere forenkling og samordning.

Den samlede bevilgningen i 2022 over statsbudsjettet (RNB-tall) til videreutdanning for lærere i barnehage og skole var på om lag 1,6 milliarder kroner.

Ved å innføre en felles ordning der minimum 20 prosent av arbeidstiden kan brukes til videreutdanning for alle grupper lærere og andre ansatte, vil flere få tilbud om videreutdanning årlig.

Beregningene i tabell 13.1 tar utgangspunkt i dagens bevilgningsnivå på 1,6 milliarder kroner. Deler av bevilgningen går til universiteter og høy-

skoler for utvikling og kjøp av studieplasser. I inneværende år er snittprisen per studieplass 56 000 kroner, og gjennomsnittlig årsverkskostnad per deltaker er 720 000 kroner.

Tabellen viser hvor mange som kan ta videreutdanning tilsvarende 30 studiepoeng per år innenfor dagens budsjettammer, gitt ulike andeler av arbeidstiden som kan brukes til videreutdanning, og gitt hvor stor andel staten dekker. Eksemplene viser hvor mange deltakere som kan ta videreutdanning ved 15, 20, 25 og 30 prosent, og gitt at staten dekker henholdsvis 50, 60 eller 70 prosent.

Utvalget har lagt vekt på å enes om et realistisk forslag innenfor dagens budsjettamme, som samtidig gir rom for at flere kan ta videreutdanning, og foreslår å innføre en ordning for alle grupper lærere og ansatte i andre yrkesgrupper som jobber med barn og elever i barnehage og skole. Utvalget foreslår å innføre en ordning for alle som innebærer å bruke 20 prosent av arbeidstiden til videreutdanning tilsvarende 30 studiepoeng i et år.

Dersom dagens budsjettamme legges til grunn, mener utvalget det er nødvendig å innføre ordningen med like vilkår for å ta videreutdanning gradvis, ved først å inkludere alle grupper lærere. Utvalget mener ansatte i andre yrkesgrupper må inkluderes i ordningen senest i 2027. Dersom alle skal inkluderes i ordningen samtidig må budsjettammen økes.

Utvalgets forslag må også ses i sammenheng med utviklingen av mindre moduler i flere fag, som vil gi flere mulighet til å ta videreutdanning. For eksempel vil dobbelt så mange, dvs. om lag 25 000 kunne delta dersom halvparten av deltakere tar moduler på 15 studiepoeng, en fjerdedel tar 30 studiepoeng og en fjerdedel tar mindre moduler på 7,5 studiepoeng.

Utvalgets forslag innebærer at styrer- og rektorutdanningen videreføres på samme nivå.

Tabell 13.2 Antall studenter som har gjennomført og bestått lærerutdanningene i Norge de siste årene

Utdanninger	2016	2017	2018	2019	2020	2021
GLU 1.-7. trinn	812	858	820	910	870	115
GLU 5.-10. trinn	849	906	920	945	1020	180
Grunnskolelærere	1704	1807	1740	1855	1890	295
BLU	1792	1807	1905	1910	1960	2140
Lektor 8.-13. trinn	309	298	330	420	420	515
PPU	1513	1585	1945	2020	1680	1235
PPU-Y	211	312	405	370	410	295
Faglærerutdanning	109	142	125	280	320	215
Yrkesfaglærerutdanning	118	162	160	150	200	165
SUM	5358	6113	6610	7005	6880	4860

Kilde: Database for statistikk om høyere utdanning (DBH)

Økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag i kapittel 11 om innføring av rett til et introduksjonsår for nyutdannede lærere

Utvalget foreslår å innføre en rett til et introduksjonsår for nyutdannede lærere i barnehage og skole som innebærer at den nyutdannede kan bruke 10 prosent av arbeidstiden det første arbeidsåret til et strukturert introduksjonsopplegg med flere aktiviteter.

Femårig integrert masterutdanning for GLU 1–7 og GLU 5–10 startet opp i 2017. I forbindelse med overgangen mellom fire- og femårig grunnskolelærerutdanning, var det som ventet en reduksjon i antallet uteksaminerte studenter våren 2021. Første ordinære kull med femårig grunnskolelærerutdanning ble uteksaminert våren 2022.

Utvalget legger derfor til grunn at antallet nyutdannede lærere som skal få rett til introduksjonsperiode ligger på om lag 6 000 årlig.

Ved å legge til grunn en årsverkskostnad på 600 000 kroner for nyutdannede lærere, blir total kostnad for rett til et introduksjonsår dermed 360 millioner kroner årlig.

Økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag i kapittel 12 om innføring av et system for karriereveier

Utvalget foreslår å utvikle et nytt nasjonalt system for karriereveier i barnehage og skole.

Utvalget anbefaler at det tas utgangspunkt i måltallet for lærerspesialistordningen, som var

fem prosent av lærerne på landsbasis. Det nye systemet for karriereveier inkluderer lærere i barnehagen og andre ansatte i barnehage og skole. Lærere vil utgjøre den største målgruppen for karriereveiene, så lærerstatistikk blir lagt til grunn for beregningene. Det er per i dag om lag 100 000 lærerårsverk til sammen i barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Et måltall på fem prosent utgjør 5 000 ansatte.

Med en gjennomsnittskostnad for et lærerårsverk på 720 000 kroner blir utgiftene for å dekke 20 prosent av arbeidstiden til utøvelse av karriereveien på 144 000 kroner pr årsverk. For 5 000 karriereveier utgjør dette til sammen 720 millioner kroner årlig.

Utvalget mener det må være en ambisjon om å gradvis oppjustere måltallet til ti prosent av lærerne på landsbasis i løpet av en tiårsperiode. Dette er 10 000 karriereveier og utgjør en kostnad på 1,44 milliarder kroner.

Utvalget forutsetter at utvikling av lærerspesialistutdanningene bygger videre på de erfaringene som finnes, og videreutvikles som en del av den helhetlige gjennomgangen av videreutdanninger som utvalget foreslår i kapittel 10. Utvikling av utdanningene og kjøp av studieplasser dekkes innenfor budsjettammen for videreutdanning.

Administrative konsekvenser

Dagens ordninger for etter- og videreutdanning er omfattende og krever mye ressurser til administrasjon og forvaltning både på lokalt og nasjonalt

nivå. Flere av utvalgets forslag vil innebære en betydelig samordning og forenkling av dagens ordninger, og særlig vil en sammenslåing av de lokale ordningene til én felles tilskuddsordning for barnehage- og skoleutvikling medføre en reduksjon i administrasjon og prosedyrer knyttet til søknader, behovsmeldinger og rapportering.

Barnehage- og skoleeier vil få bedre muligheter til å planlegge og gjennomføre barnehage- og skoleutviklingstiltak i sammenheng, uten å måtte søke og rapportere på flere ulike ordninger samtidig. Prosessene i samarbeidsforum kan forenkles som følge av sammenslåingen av ordningene, og en forholdsmessig fordeling av midlene til fylkesnivå og en større bruk av koordinatorfunksjoner vil styrke arbeidet med barnehage- og skoleutvikling i partnerskap med universiteter og høyskoler og i lokale og regionale kompetansenettverk.

Også når det gjelder videreutdanning er det betydelig rom for administrative forenklinger som følge av utvalgets forslag. Utdanningsdirektoratet forvalter i dag et omfattende søknadsbehandlings-system med flere prosedyrer for søknader, kontroll og rapportering som bør forenkles. Forenklinger i selve ordningene vil også medføre administrative forenklinger på lokalt og nasjonalt nivå.

Utvalgets forslag om å opprette ett nasjonalt tilbud i fag med få deltakere og å øke antall deltakere fra 5 til 10 før videreutdanningstilbud kan igangsettes, vil redusere ressursbruk knyttet til å planlegge videreutdanningstilbud som ikke blir satt i gang.

Utvalgets forslag om å opprette samarbeidsforum og kompetansenettverk på nasjonalt nivå for samiske språk og samisk kultur kan også være aktuelt for andre fagområder med små kompetansemiljøer og få deltakere, og vil gi bedre utnyttelse av fagressurser og økt kvalitet på arbeidet innenfor disse fagområdene.

En gradvis omlegging er nødvendig

Flere av utvalgets forslag innebærer at det er nødvendig å vinne gradvis erfaringer etter hvert som ordningene blir utviklet. Det blir svært viktig å etablere en god prosess med involvering av relevante parter for å gjennomgå og videreutvikle dagens ordninger i tråd med utvalgets forslag i denne utredningen.

Det er blant annet usikkerhet knyttet til fremtidige søkertall til videreutdanning som følge av endring i kompetanseforskriften. Utvalget antar at det vil være en reduksjon i andelen lærere som tar videreutdanning fremover sammenlignet med nivået vi har sett de siste årene. Samtidig forventer utvalget å se en utjevning i deltakelse i videreutdanning mellom de ulike lærer- og ansattgruppene, både som følge av en innføring av bedre vilkår for deltakelse for de som hittil ikke har vært omfattet av ordningene i *Kompetanse for kvalitet*, og som følge av at barnehage- og skoleeier vil prioritere andre grupper høyere enn tidligere.

Få videreutdanningstilbud kan tas som mindre moduler i dag, de aller fleste er på 30 studiepoeng. Flere mindre moduler på 15 og 7,5 studiepoeng vil gi rom for at flere kan delta. Det vil imidlertid ta tid å utvikle moduler og tid før vi ser hvordan søkning og total deltakelse vil utvikle seg.

Det samme er tilfelle både for etablering av et nytt system for karriereveier, og for videreutdanning knyttet til karriereveiene. Det er mange gode erfaringer å bygge videre på fra lærerspesialistordningen, og en videre utvikling av videreutdanningstilbud knyttet til karriereveier må være en del av den helhetlige gjennomgangen av videreutdanningstilbudene som utvalget foreslår.

Referanser

- Aamodt, P. O., Hybertsen, I. D., Røsdal, T., Stensaker, B., Caspersen, J. og Federici, R. A. (2019). *Evalueringsrapport av den nasjonale rektorutdanningen 2015–2019*. Sluttrapport. NTNU Samfunnsforskning AS.
- Aas, M. (2013). *Ledelse av skoleutvikling*. Universitetsforlaget.
- Aasen, P., Møller, J., Rye, E., Ottesen, E., Prøitz, T. S. og Hertzberg, F. (2012). *Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen*. NIFU-rapport 20/2012.
- Aasen, P., Prøitz, T. S. og Rye, E. (2015). Nasjonal læreplan som utdanningspolitisk dokument. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 99(6), 417–433.
- Abbot, A. (1988). *The System of profession. An essay on the expert division of labour*. Chicago University Press.
- Abrahamsen, B. (2008). Profesjoner og karrierer. I Molander, A. og Terum, L. I. (red.), *Profesjonsstudier* 333–353. Universitetsforlaget.
- Admiral, W., Schenke, W., De Jong, L., Emmelot, Y. og Sligte, H. (2021). Schools as a professional learning communities: What can schools do to support professional development of their teachers? *Professional Development in Education*, 47(4), 684–698.
- Andersen, R. K., Bråten, M., Bøckmann, E., Kindt, M.T., Nyen, T. og Tønder, A. H. (2021). *Håndtering og konsekvenser av koronautbruddet for videregående opplæring*. Fafo-rapport 2021:9.
- Angell, E., Kårtveit, B., Nygaard, V. og Riseth, J. Å. (2022). *Hvor går veien? Kartlegging av samisk språk og kultur i språkforvaltningskommunene*. Rapport 11-2022, NORCE Helse og samfunn.
- Antonsen, Y., Jakhell, R. og Bjørndal, K. E. W. (2020). Nyutdannede grunnskolelæreres faglige fordypning og masteroppgave – relevant for skolen? *Nordisk tidsskrift for utdanning og praksis*, 14(2), 103–121.
- Antonsen, Y., Bjørndal, K. og Jakhell, R. (2022). Slik kan lærere få en bedre yrkesstart. *Utdanningsnytt*. (Publisert 16.08.22).
- Avidov-Ungar, O. og Reingold, R. (2016). Israeli Ministry of Education's district managers' and superintendents' role as educational leaders—implementing the new policy for teachers' professional development. *International Journal of Leadership in Education*, 21(3), 293-309
- Ballangrud, B. B. (2012). *Kompetanseutvikling som styringsmiddel i videregående skole: en institusjonell analyse av hvordan kompetanseutvikling formes i en lokal kontekst*. Doktorgradsavhandling. Universitetet i Oslo.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2017). *Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018–2024*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6e31905299774f5681d57311e284d519/bedre-barnevern.pdf>
- Bateson, G. (1973). *Steps to an Ecology of Mind*. The University Of Chicago Press.
- Bergene, A. C., Vika, K. S., Denisova, E., Steine, F. S. og Vennerød-Diesen, F. F. (2021). *Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere høsten 2021*. NIFU-rapport 2021:25.
- Bergene, A. C., Vika, K. S., Lynnebakke, B., Ramberg, I. og Wollscheid, S. (2022). *Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2022*. NIFU-rapport 2022:11.
- Bergesen, O. (2006). *Kampen om kunnskapsskolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bie-Drivdal, A. (2021). *Fagorganisering som strategi for profesjonsfaglig innflytelse på arbeidsplassen. En analyse av hvordan fagforeninger i offentlig sektor konseptualiserer arbeidsplassstiltsvalgte rolle i faglig utviklingsarbeid*. Doktorgradsavhandling. OsloMet.
- Bjørndal, K. E. W., Antonsen, Y. og Jakhell, R. E. (2020). FoU-kompetansen hos nyutdannede grunnskolelærere – grunnlag for skoleutvikling?. *Acta Didactica Norge*, 14, (2), 1–20.
- Bjørnstad, E. og Os, E. (2018). Quality in Norwegian childcare for toddlers using ITERS-R. *Eu-*

- ropean Early Childhood Education Research Journal*, 26 (1), 111–127.
- Björnsson, J. K. (red.) (2021). *Hva kan vi lære av TALIS 2018? Gode relasjoner som grunnlag for læring*. Cappelen Damm Akademisk.
- Blossing, U., Hagen, A., Nyen, T. og Söderström, Å. (2010). *Kunnskapsløftet – fra ord til handling*. Fafo-rapport 2010:1.
- Blömeke, S., Nilsen, T. og Scherer, R. (2021). School Innovativeness Is Associated With Enhanced Teacher Collaboration, Innovative Classroom Practices, and Job Satisfaction. *Journal of Educational Psychology*, 113(8), 1645–1667.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2022). *Om barnevernstjenestene*. Hentet fra https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/om_barnevernstjenestene/
- Borg, E., Christensen, H., Fossetøl, K. og Påls-
haugen, Ø. (2015). *Hva læreren ikke kan!* (AFI-
rapport 6/2015). Arbeidsforskningsinstituttet.
Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Borko, H. (2004). Professional Development and
Teacher Learning: Mapping the Terrain. *Edu-
cational Researcher*, 33(8) 3–15.
- Brandmo, C., Bjørnebekk, G., Mononen, R.-M.,
Olsen, R. V. og Slungård, K. (2021). *Læring,
motivasjon, trivsel og tverrfaglig tema i fagfor-
nyelsen*. Teknisk rapport fra utviklingen av
spørreskjema til elever og lærere. Rapport nr.
3. Universitetet i Oslo.
- Brandtzæg, B. A., Lunder, T. E., Aastvedt, A., Thor-
stensen, A., Groven, S. og Møller, G. (2019).
Utredning om små kommuner. Telemarksfors-
kning-rapport nr 473.
- Brown, C. Zhang, D, Xu, N. og Corbett, S. (2018).
Exploring the impact of social relationships on
teachers' use of research: A regression analy-
sis of 389 teachers in England. *International
Journal of Educational Research*, 89, 36–46.
- Brunsek, A., Perlman, M., McMullen, E., Falen-
chuck, O., Fletcher, B., Nocita, G., Kamkar, N.
og Shah, S. S. (2020). A meta-analysis and sys-
tematic review of the associations between
professional development of early childhood
educators and children's outcomes, I: *Early
Childhood Research Quarterly*, 53(4). 217–
248.
- Cain, T., Brindley, S., Brown, C., Jones, G. og Riga,
F. (2019). Bounded Decision-making, Te-
achers. Reflection and Organisational Lear-
ning: How Research Can Inform Teachers and
Teaching. *British Educational Research Jour-
nal*, 45(5), 1072–1087.
- Carlsten, T. C., Caspersen, J., Vibe, N. og Aamodt,
P.O. (2014). *Resultater fra TALIS 2013 Norske
funn fra ungdomstrinnet i internasjonalt lys*.
NIFU Arbeidsnotat 10/2014.
- Caspersen, J. (2022). *REPOSE-variabelen: En rela-
sjonell vending i skolen?* Hentet fra [https://
www.oslomet.no/om/nyheter/repose-variabe-
len-en-relasjonell-vending-i-skolen](https://www.oslomet.no/om/nyheter/repose-variabe-
len-en-relasjonell-vending-i-skolen)
- Caspersen, J., Havnes, A. og Smeby, J. C. (2017).
Profesjonskvalifisering i arbeid og etterutdan-
ning. I Mausethagen, S. og Smeby, J. C. (red.).
Kvalifisering til profesjonell yrkesutøvelse. s.
118–129. Universitetsforlaget.
- Coburn, C. E., Penuel, W. R. og Geil, K. (2013). *Re-
search-practice partnerships at the district level:
A new strategy for leveraging research for educa-
tional improvement*. William T. Grant Founda-
tion.
- Dahl, T., Buland, T., Finne, H. og Havn, V. (2006).
*Hjelp til praksisspranget. Evaluering av veiled-
ning av nyutdannede lærere*. SINTEF Tekno-
logi og samfunn.
- Dahl, M. (2015). *Læringsanalyse*. Senter for IKT i
utdanningen. Hentet fra [https://www.udir.no/
globalassets/filer/laeringsanalyse.pdf](https://www.udir.no/globalassets/filer/laeringsanalyse.pdf)
- Dahl, T. og Irgens E. J. (2021). Making Schools
into Learning Organizations – Building Capa-
city for Organizational Learning Through Na-
tional Competence Programs. In: Elkjaer, B.,
Lotz, M. M., Mossfeldt Nickelsen, N. C. (eds)
*Current Practices in Workplace and Organizati-
onal Learning*. S. 185–201. Springer.
- Dalin, P. (1986). *Skoleutvikling*. Universitetsforla-
get.
- Database for høgre utdanning i Norsk senter for
forskningsdata. Hentet fra [https://
www.nsd.no/](https://www.nsd.no/)
- Database for statistikk om høyere utdanning
(2021). Hentet fra [https://dbh.hkdir.no/tall-
og-statistikk](https://dbh.hkdir.no/tall-
og-statistikk)
- Day, C., Gu, Q. og Sammons, P. (2016). The Im-
pact of Leadership on Student Outcomes: How
Successful School Leaders Use Transformati-
onal and Instructional Strategies to Make a Dif-
ference. *Educational Administration Quar-
terly*, 52(2), 221–258.
- Deci, E. L. og Ryan, R. M. (2002). *Handbook of
Self-Determination Research*. University of
Rochester Press.
- De Jong, L., Jacobiene, M. og Admiral, W. (2022).
School-based collaboration as a learning con-
text for teachers: A systematic review. *Interna-
tional Journal of Educational Research*, 112,
2022, 101927.

- Desimone, L. M. (2009). Improving impact studies of teachers' professional development: Toward better conceptualizations and measures. *Educational Researcher*, 38, 181–200.
- Didriksen, A. A., Espeland, C. E., Klokkeide, K., Røst, T. H. og Vårdal, O. H. (2022). *Tilstandsrapport for høgare yrkesfagleg utdanning 2022*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. Rapport nr. 12/2022.
- Difi (2015). *Statlig styring av kommunene: En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015*. Difi-rapport 2015:19.
- Difi (2019). *Hva er god statlig styring? En gjennomgang av statlig styring på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet*. Difi-rapport 2019:9.
- Digital Education Action Plan (2021–2027). Hentet fra <https://education.ec.europa.eu/focus-topics/digital-education/action-plan>
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (2022). *Faktanotat. Hovedopptak til høyere utdanning ved universiteter og høyskoler – juli 2022*. Hentet fra <https://www.samordnaopptak.no/info/om/sokertall/sokertall-2022/faktanotat-uhg-hovedopptak-2022.pdf>
- Dunst, C. J., Hamby, D. W., Howse, R. B., Wilkie, H. og Annas, K. (2019). Metasynthesis of Pre-service Professional Preparation and Teacher Education Research Studies. *Education Sciences*, 9(1), 50.
- Dyrkorn, K., Gram, I., Nilsen, Ø. L., Ottesen, E. og Aas, M. (2013). *Forskningsbasert evaluering av ordningen med Veilederkorps*. Sluttrapport. Hentet fra <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/forskningsbasert-evaluering-av-ordningen-med-veilederkorps.pdf>
- Education policy institute (2020). Evidence review: The effects of high-quality professional development on teachers and student, Education Policy Institute (epi.org.uk)
- Egert, F., Dederer, V. og Fukkink, R. G. (2020). The impact of in-service professional development on the quality of teacher-child interactions in early education and care: A meta-analysis. *Educational Research Review*, 29, 2020, 100309.
- Ekspertgruppa om lærerrollen (2016). *Om lærerrollen – et kunnskapsgrunnlag*. Fagbokforlaget.
- Ekspertgruppen om barnehagelærerrollen (2018). *Barnehagelærerrollen i et profesjonsperspektiv – et kunnskapsgrunnlag*.
- Ekspertgruppe for skolebidrag (2020). *Delrapport 1. Kunnskapsgrunnlaget*. Hentet fra <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/415/files/2020/09/Kunnskapsgrunnlag-Ekspertgruppe-for-skolebidrag.pdf>
- Ekspertgruppe for skolebidrag (2021). *En skole for vår tid*. Sluttrapport. Hentet fra <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/415/files/2021/05/En-skole-for-v%C3%A5r-tid.pdf>
- Ekspertgruppe for digital læringsanalyse (2022). *Læringsanalyse – noen sentrale dilemmaer*. Delrapport.
- Elstad, E. og Sivesind, K. (2010). OECD setter dagsorden. I Elstad, E. og Sivesind, K. *PISA: Sannheten om skolen?* Universitetsforlaget.
- Eurofound (2015). *Working conditions, training of early childhood care workers and quality of services – A systematic review* Hentet fra https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1469en.pdf
- Europakommisjonen (2020). *Supporting teachers and school leaders careers*. Generaldirektoratet for utdanning, ungdom, idrett og kultur. Hentet fra <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f02d4648-7a07-11ea-b75f-01aa75ed71a1/language-en>
- Evans, L. (2019). Implicit and informal professional development: what it 'looks like', how it occurs, and why we need to research it. *Professional Development in Education*, 45(3), 1–14.
- Evetts, J. (2003). The sociological analysis of professionalism: Occupational change in the modern world. *International sociology*, 18(2), 395–415.
- Faglig råd for lærerutdanning (2020). *Partnerskap for kvalitet i lærerutdanningene. Anbefalinger fra Faglig råd for lærerutdanning 2025*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/e29c3dc21bfa4edc9308f2fc6908afb3/partnerskap-for-kvalitet-i-larerutdanningene-004.pdf>
- Falenchuk, O., Perlman, M., McMullen, E., Fletcher, B. og Shah, P. S. (2017). Education of staff in preschool aged classrooms in child care centers and child outcomes: A meta-analysis and systematic review. *PLOS ONE*, 12(8).
- Farrell, C. C., Penuel, W. R., Allen, A., Anderson, R. E., Bohannon, A. X., Couburn, C. E. og Brown, S. L. (2022). Learning at the Boundaries of Research and Practice: A Framework for Understanding Research–Practice Partnerships. *Educational Researcher*, 51(3), 197–208.

- Federici R. A., Helleve, A., Midthassel U. V., Salvanes, K. V., Pedersen, C., Bergene, A. C., Bru, L. E., Rønsen, E., Vika, S., K. og Wollscheid, S. (2020). *Et lag rundt eleven – Økt helsesykepleierressurs i systemrettet og strukturert samarbeid med skole – en effektevaluering*. NIFU-rapport 2021:3
- Fekjær, S. B., Prøitz, T.S. og Mausethagen, S. (2022). Offentlig ph.d.: Forskerkompetanse for skoleutvikling. I Mausethagen, S. og Helstad, K. (red.). *Skoleutvikling – i forskning, politikk og praksis*. S. 233–251. Cappelen Damm Akademisk.
- Finansiering av universiteter og høyskoler. Rapport til Kunnskapsdepartementet 17. mars 2022 fra et utvalg nedsatt 9. september 2021.
- Fjørtoft, S. O., Thun, S. og Buvik, M. P. (2019). Monitor 2019. *En deskriptiv kartlegging av digital tilstand i norske skoler og barnehager*. SINTEF Digital (Rapport) Hentet fra https://www.udir.no/contentassets/92b2822-fa64e4759b4372d67bcc8bc61/monitor-2019-sluttrapport_sintef.pdf
- Forfang, H. og Paulsen, J. M. (2019). Under What Conditions Do Rural Schools Learn From their Partners? Exploring the Dynamics of Educational Infrastructure and Absorptive Capacity in Inter Organisational Learning Leadership. *Nordic Journal of Comparative and International Education (NJCIE)*, 3(4), 65–81.
- Forskrift om praktisk tjeneste (turnustjeneste) for å få autorisasjon som fysioterapeut. FOR-2009-09-09-1175. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Forskrift om praktisk tjeneste (turnustjeneste) for lege ved loddtrekning. FOR-2001-12-20-1549. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Foss, E. S. (2019). *Lærer uten pedagogisk utdanning i grunnskolen 2018/19*. SSB-rapport 2019/19.
- Fossestøl, K., Borg, E., Flatland, T., Hermansen, H., Lyng, S., Mausethagen, S. og Myrvold, T. (2021). *Lokal kompetanseutvikling, Evaluering av implementeringen av ny tilskuddsordning i grunnopplæringen*. AFI-rapport 2021:06.
- Fossestøl, K. og Lyng, S. (2022). Ny infrastruktur for lokal kompetanseutvikling – tre viktige utfordringer. *Bedre skole nr.1/2022*.
- Fredriksen, L. L. (2020). Support of newly qualified teachers through teacher induction programs – A review of reviews. I Olsen, K. R., Bjerkholt, E. M. og Heikkinen, H. L. T. (red.), *New teachers in Nordic countries: Ecologies of mentoring and induction*. (s. 49–70). Oslo: Cappelen Damm.
- Følgegruppa for barnehagelærerutdanning (2017). *Barnehagelærerutdanninga. Styrker, svakheiter og gjensidige utfordringar*. Sluttrapport frå Følgegruppa for barnehagelærerutdanning til Kunnskapsdepartementet. Rapport nr 5. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/0efc6554255647b1b138e4a2507f0c17/sluttrapport-fra-folgegruppa-for-barnehagelærerutdanning.pdf>
- Garet., M. S., Porter, A. C., Desimone. L., Birman, F. B. og Yoon, K. S. (2001). What makes professional development effective? Results from a national sample of teachers. *American Educational Research Journal*, 38(4), 915–945.
- Garrett, R., Citkowicz, M. og Williams, R. (2019). How Responsive Is a Teacher's Classroom Practice to Intervention? A Meta-Analysis of Randomized Field Studies. *Review of Research in Education*, 43(1), 106–137.
- Gjerustad, C., Næss, Hjetland, H. og Opheim, V. (2019a). *TALIS Starting Strong Survey: Første hovedfunn. Kortrapport med oppsummering fra OECDs første internasjonale undersøkelse av ansatte og styrere i barnehagene*. NIFU-Rapport 2019:18.
- Gjerustad, C., Smedsrud, J., Tømte, C. og Pedersen, K. (2019b). *Deltakerundersøkelsen for «Profesjonsfaglig digital kompetanse»*. NIFU-rapport 2019:21.
- Gjerustad, C. og Pedersen, C. (2019). *Deltakerundersøkelsen for lærere. Resultater fra en spørreundersøkelse blant ansatte i skolen som har tatt videreutdanning innenfor strategien «Kompetanse for kvalitet»*. NIFU-rapport 2019:19.
- Gjerustad, C. og Bergene, A. C. (2020). *Deltakerundersøkelsen for lærere 2020: En spørreundersøkelse om videreutdanning under Covid-19*. NIFU-rapport 2020:17.
- Gjerustad, C., Bergene, A. C. og Pedersen, C. (2020). *Behov for kunnskap fra Deltakerundersøkelsen for lærere. En intervjuundersøkelse blant tilbydere av videreutdanning innen «Kompetanse for kvalitet»*. NIFU, arbeidsnotat 2020:6.
- Gjerustad, C., Bergene, A. C. og Vika, K. S. (2022). *Deltakerundersøkelsen for den nasjonale rektorutdanningen 2021. Resultater fra en spørreundersøkelse til deltakere på rektorutdanningen*. NIFU-rapport 2022:6.
- Grimen, H. (2008). Profesjon og kunnskap. I Molander, A., og Terum, L. I. (red.), *Profesjonsstudier*. S. 71–86. Universitetsforlaget.
- Grönqvist, E., Rosenqvist, O. og Öckert, B. (2021). *Lyfter Matematiklyftet matematikkun-*

- skaperna?* (Rapport 2021:23 IFAU) Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Hentet fra <https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2021/r-2021-23-lyfter-matematiklyftet-matematikundskaperna.pdf>
- Grut, L., Lippestad, J. W., Monkerud, L. C., Olsen, D. S., Nesje, K. og Aamodt, P. O. (2021). *Følgeevaluering av Kompetanseløft 2020*. Sluttrapport. Hentet fra <https://www.SINTEF.no/globalassets/SINTEF-digital/helse/folgeevaluering-av-kompetanseloft-2020-sluttrapport-juni-2021-signert.pdf>
- Gudmundsdottir, G. B., og Björnsson, J. K. (2021). Hvor godt er lærere forberedt på den digitale hverdagen? *I Hva kan vi lære av TALIS 2018? Gode relasjoner som grunnlag for læring*. (s. 57–86). Cappelen Damm Akademisk.
- Gulbrandsen, L. og Os, E. (2022). *Liten, men god. Om kompetansebehov i små barnehager i Oslo og Viken*. OsloMet.
- Gunnes, T., Drange, N. og Telle, K. (2018). *Workload, staff composition, and sickness absence: Findings from employees in child care centers*. SSB: Discussion Paper No. 882. August 2018.
- Görlich, A., Pless, M., Katznelson, N. og Graveren, L. (2019). *Ny udsathed i ungdomslivet*. Hans Reitzlers forlag.
- Hagemann, G. (1992). *Skolefolk: lærernes historie i Norge*. Ad notam Gyldendal
- Hagen, A. og Nyen, T. (2009). *Kompetanse – for hvem? Sluttrapport fra evalueringen av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008»* Fafo-rapport 2009:21.
- Hagen, I. M. og Trygstad, S. C. (2009). Local flexibility: Resolving the conflict between direct and representative participation. *Transfer: European Review of Labour Research*, 15(3-4), 557–577.
- Hagland, H. og Solvang, P. K. (2017). Kvalifisering til tverrprofesjonell praksis. I Mausestaden, S. og J. Smeby (red.), *Kvalifisering til profesjonell yrkesutøvelse*. S. 83–93 Universitetsforlaget.
- Handal, G. og Lauvås, P. (2014). *Veiledning og praktisk yrkesteori*. Cappelen Damm Akademisk.
- Hargreaves, A. og Fullan, M. (2012). *Professional Capital Transforming Teaching in Every School*. NY Teachers College Press.
- Hartberg, E. og Havn, H. (2022). Roller og samskaping i skoleutvikling. I Helstad, K. og Mausestaden, S. (red.). *Skoleutvikling i forskning, politikk og praksis*. Cappelen Damm akademisk.
- Haug, P. (2003). *Evaluering av Reform 97*. Norges forskningsråd.
- Helsedirektoratet (2021a). *Årsrapport for Kompetanseløft 2020 for 2020 – Avsluttende oppsummering for planperioden* Hentet fra <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/arsrapport-for-kompetanseloft-2020-for-2020-avsluttende-oppsummering-for-planperioden>
- Helsedirektoratet (2021b). *Kompetanseløft 2020. Utfordringsbildet og mulighetsrommet i den kommunale helse- og omsorgstjenesten*. Hentet fra <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/utfordringsbildet-og-mulighetsrommet-i-den-kommunale-helse-og-omsorgstjenesten>
- Helstad, K. og Mausestaden, S. (2019). *Nye lærer- og lederroller i skolen*. Universitetsforlaget.
- Hermansen, H. (2017). Knowledge relations and epistemic infrastructures as mediators of teachers' collective autonomy. *Teaching and Teacher Education. An International Journal of Research and Studies*, 65, 1–9.
- Hovedavtalen PBL. (2020). *Hovedavtale 01.05.2020-30.04.2022*. Hentet fra <https://www.pbl.no/tariff/lonn-og-tariff/hovedavtale-og-hovedtariffavtale/>
- Hovedavtalen KS. (2022). *KS Hovedavtale 01.01.2022-31.12.2023*. Kommuneforlaget.
- Høst, H., Lyby, L. og Schwach, V. (2019). *Fagskoleutdanningens kunnskapsbase*. NIFU-rapport 2019:22.
- Ingersoll, R. og Strong, M. (2011). The Impact of Induction and Mentoring Programs for Beginning Teachers. *Review of Educational Research*, 81, 201–233.
- Irgens, E. J. (2018). Historical Amnesia: On Improving Nordic Schools from the Outside and Forgetting What We Know. *Nordic Journal of Comparative International Education*, 2(2–3), 25–38.
- Iversen, J. M. V., Haraldsvik, M. og Nyhus, O. H. (2021). *Ulikheter i lærerstatistikk*. SØF-rapport 4/21. Hentet fra <https://samforsk.no/uploads/files/Ulikheter-i-laererstatistikk-WEB.pdf>
- Jacobsen H., Kofoed, T. og Loi, M. (2015). *Barnehagemonitor 2015. Den digitale tilstanden i barnehagen*. Hentet fra <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2016/barnehagemonitor-2015.pdf>
- Jakhelln, R. E., Lund, A. og Vestøl, J. M. (2017). Universitetsskoler som arena for nye partnerskap og profesjonskvalifisering. I Mausestaden, S. og Smeby, J. C. (red.) *Kvalifisering til profesjonell yrkesutøvelse*. S. 70–81. Universitetsforlaget.

- Jensen, K., Nerland, M. B. og Tronsmo, E. (2022). Changing Cultural Conditions for Knowledge Sharing in the Teaching Profession: A Theoretical Reinterpretation of Findings Across Three Research Projects. *Professions and Professionalism*, 11(3), 1–20.
- Jensen, R., Sträng, R. og Sørmo, D. (2014). *Kvalitetsutvikling fra klasserommet. Oppsummering av LOV-prosjektet*. Oplandske Bokforlag.
- Johnston, J. M. og Ryan, K. (1980). *Research on the beginning teacher: Implications for teacher education*. Hentet fra <https://eric.ed.gov/?id=ED209188>
- Jordfald, B. og Nergaard, K. N. (1999). *Etter- og videreutdanning blant lærere i grunnskolen og den videregående skolen*. Fafo-notat 1999:6.
- Karseth, B., Kvamme, O. og Ottesen, E. (2022). *Fra politiske intensjoner til nytt læreplanverk: Prosesser, rammer og sammenhenger*. Sluttrapport fra arbeidspakke 1 EVA2020. Universitetet i Oslo.
- Kennedy, A. (2014). Understanding continuing professional development: the need for theory to impact on policy and practice. *Professional Development in Education*, 40(5), 688–697.
- Kennedy, M. M. (2016). How does professional development improve teaching? *Review of educational research*, 86(4), 945–980.
- Kennedy, M. M. (2019). How We Learn About Teacher Learning. *Review of Research in Education*, 43(1), 138–162.
- Kirsten, N. (2020). A systematic research review of teachers' professional development as a policy instrument. *Educational Research Review*, 31, November 2020, 100366.
- Kleppe, R. og Bjørnstad, E. (2019). Økt barnehagelærertetthet og hverdagskvalitet i barnehagen. *OsloMet: Skriftserie 2019 nr 7*.
- Knudsen, H. (1995). *Employee Participation*. SAGE.
- Kompetansebehovsutvalget (2022). *Fremtidige kompetansebehov: Høyere yrkesfaglig utdanning for et arbeidsliv i endring*. Temanotat 1/2022. Hentet fra <https://kompetansebehovsutvalget.no/wp-content/uploads/2022/06/KBU-temarapport-2022.pdf>
- Kowalczyk-Walędziak, M., Lopez, A., Underwood, J., Daniela, L. og Clipa, O. (2020). Meaningful time for professional growth or a waste of time? A study in five countries on teachers' experiences within master's dissertation/thesis work. *Teaching Education*. 31(4), 459–479.
- Kraft, M. A., Blazar, D. og Hogan, D. (2018). The effect of teaching coaching on instruction and achievement: A meta-analysis of the causal evidence. *Review of Educational Research*, 88(4), 547–588.
- KS (2021a). *Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2021*. Hentet fra <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/ny-skapende-arbeidsgivere/Kommunesektorens-arbeidsgivermonitor-2021.pdf>
- KS (2021b). *Turnover i kommuner og fylkeskommuner*. Hentet fra <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/turnover/turnover-i-kommuner-og-fylkeskommuner/>
- Kunnskapsdepartementet (2014). *Lærerløftet – På lag for kunnskapsskolen*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/planer/kd_strategiskole_web.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2015). *Kompetanse for kvalitet. Strategi for videreutdanning for lærere og skoleledere frem mot 2025*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/731323c71aa34a51a6febdeb8d41f2e0/kd_kompetanse-for-kvalitet_web.pdf
- Kunnskapsdepartementet, (2017a). *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/37f2f7e1850046a0a3f676fd45851384/overordnet-del-verdier-og-prinsipper-for-grunnoppleringen.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2017b). *Lærerutdanning 2025. Nasjonal strategi for kvalitet og samarbeid i lærerutdanningene*. Strategi. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/d0c1da83bce94e2da21d5f631bbae817/kd_nasjonal-strategi-for-larerutdanningene-nett_11.10.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2017c). *Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018–2022*. Strategi. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/7e72a90a6b884d0399d9537cce8b801e/kompetansestrategi-for-barnehage-2018_2022.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2018). *Prinsipper og forpliktelser for veiledning av nyutdannede nytilsatte lærere i barnehage og skole*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/0081e41fad994cfdbb4e0364a2eb8f65/veiledning-av-nyutdannede-nytilsatte-larere-i-barnehage-og-skole_oppdatert-2021_10.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2019). *Skaperglede, engasjement og utforskertrang. Strategi for praktisk og estetisk innhold i barnehage, skole og lærerutdanning*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/201001d9f9f24870aa->

- 5c06ce9b12c8be/skaperglede-engasjement-og-utforskertrang.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2021a). *Strategi for kvalitetsutvikling i skolen i lys av fagfornyelsen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-for-kvalitetsutvikling-i-skolen-i-lys-av-fagfornyelsen/id2865484/?ch=2#id0010n.no>
- Kunnskapsdepartementet. (2021b). *Desentralisert og fleksibel utdanning ved fagskoler, høyskoler og universiteter*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/a8e31ac92f1244d0ac3644d4a1c08d03/desentralisert_og_fleksibel_utdanning_ved_fagskoler_hoyskoler_og_universiteter_210630_uu.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2021c). *Strategi for digital omstilling i universitets- og høyskolesektoren*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c151afba427f446b8aa44aa-1a673e6d6/no/pdfs/kd-strategi-digital-omstilling.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2021d). *Videre vekst og kvalitet. Strategi for høyere yrkesfaglig utdanning*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/73bad6b273184a5b9d41f7-da9db50e4a/no/pdfs/strategi_yrkesfaglig-utdanning_kd.pdf
- Kvello, Ø. og Wendelborg, C. (2002). *Nasjonal evaluering av skolefritidsordningen. Belyst i et helhetlig perspektiv på barns oppvekstmiljø*. NTF-rapport 2002:4. Nord-Trøndelagsforskning.
- Lave, J. og Wenger, E. (1991). *Situated Learning Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge University Press.
- Lee, M., Louis, K. S. og Anderson, S. (2012). Local education authorities and student learning: The effects of policies and practices. *School Effectiveness and School Improvement*, 23(2), 133–158.
- Lefstein, A. Louie, N. Segal, A. og Becher, A. (2020). Taking stock of research on teacher collaborative discourse: Theory and method in a nascent field. *Teaching and Teacher Education*, 88, 2020, 102954.
- Lejonberg, E. (2016). *Hva kan bidra til god veiledning?: En problematisering basert på veilederes og veisøkeres perspektiver på veiledning av begynnende lærere*. Doktorgradsavhandling. Universitetet i Oslo 2016.
- Lejonberg, E. (2019). Hvordan påvirker veilederutdanningene utøvelse av veilederrollen? En analyse av forventninger uttrykt i styringsdokumenter, forskning og faglitteratur. *Nordisk Tidsskrift i Veiledningspedagogikk*, 4(1), 1–16.
- Lillejord, S. og Børte, K. (2016). Partnership in teacher education – a research mapping. *European Journal of Teacher Education*, 39(5), 550–563.
- Lindvall, J., Helenius O., Eriksson, K. og Ryve, A. (2021). Impact and Design of a National-scale Professional Development Program for Mathematics Teachers. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 66(5), 744–759.
- Lillejord, S. og Mausethagen, S. (2022). Lærersamarbeid og profesjonsfelleskap. I Lillejord, S., Manger, T. & Mausethagen, S. *Livet i skolen*. Fagbokforlaget.
- Little, J. W. (1990). The Persistence of Privacy: Autonomy and Initiative in Teachers' Professional Relations. *Teachers College Record: The Voice of Scholarship in Education*, 91(4).
- Little, J. W. (2012). Understanding Data Use Practices Among Teachers: The Contribution of Micro-Process Studies. *The University of Chicago press journals*, 118(2).
- Lorentzen, M. (2021). *Like lærere leker best: om lærerspesialistenes rolle i skole og profesjonen*. Doktorgradsavhandling. OsloMet.
- Lortie, D. C. (1975). *Schoolteacher. A sociological study*. University of Chicago Press.
- Louis, K. S. (2015). Linking leadership to learning: state, district and local effects. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 2015(1), 7–17.
- Lov om barnehager (Barnehageloven) (2005). LOV-2005-06-17-64.
- Lov om endringer i barnevernloven (Barnevernloven) (2021). LOV-2021-06-18-96. Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Opplæringsloven). (1998). LOV-1998-07-17-61.
- Lov om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven) (2018). LOV-2018-06-08-28.
- Lynch, K., Hill, H. C., Gonzalez, K. E. og Pollard, C. (2019). Strengthening the Research Base That Informs STEM Instructional Improvement Efforts: A Meta-Analysis. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 41(3), 260–293.
- Lyng, S. T., Borg, E., Fossetøl, K., Hermansen, H., Johannesen, H. S., Lahn, L. C., Mausethagen, S., Myrvold T. og Pedersen, P. (2021). *Evaluering av ny kompetansemodell – desentraliserte ordninger for skole og yrkesfag samt oppfølgingsordningen Temanotat 1: Programteori, foreløpige funn og videre forskningsspørsmål*. AFI-rapport 2021:02.
- Lødding, B., Pedersen, C., Bergene, C., Lillebø, O. S. og Vika, K.S. (2021a). *Lærerspesialistutdanningene belyst av fagansvarlige, lærere og skole-*

- ledere: Delrapport fra evaluering av lærerspesialistutdanningen. NIFU-rapport 2021:8.
- Lødding, B., Pedersen, C., Lillebø, O. S., Bergene, A. C. og Vika, K. S. (2021b). *Sluttrapport fra evalueringen av pilotering av lærerspesialistordningen*. NIFU-rapport 2021:15.
- Lødding, B., Daus, S., Borgan, R. Reiling, B., Vika, K. S. og Bergene, A. C. (2021c). *Tett På – realistiske forventninger? Sluttrapport fra evalueringen av Tett på realfag. Nasjonal strategi for realfag i barnehagen og grunnsopplæringen (2015–2019)*. NIFU-rapport 2021:20.
- Malmberg-Heimonen, I., Tøge, A. G., Lyng, S. T., Borg, B., Pålshaugen, Ø., Bakkeli, V., Witrock, C., Christensen, H., Lund, T., Fossetøl, K., og Akhtar, S. (2020). *Et lag rundt eleven. En klynge-randomisert evaluering av LOG-modellen*. Hentet fra <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/etlagrundteleven>
- Manning, G., Garvis, S., Fleming, C. og Wong, G. T.W. (2017). The relationship between teacher qualification and the quality of the early childhood education and care environment. *Campbell Systematic Review*, 2017(1).
- Mausethagen, S. og Hermansen, H. (2022). Desentralisert skoleutvikling i et historisk perspektiv – back to the 80s?. Mausethagen, S. og Helstad, K. (red.). *Skoleutvikling – i forskning, politikk og praksis*. S. 35–54. Cappelen Damm Akademisk.
- Mausethagen, S. og Mølstad, C. E. (2015). Shifts in curriculum control: Contesting ideas of teacher autonomy. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 2015(2), 30–41.
- Mausethagen, S., Prøitz, T. S., Fekjær, S., Finnanger, T. og Stenersen, C. (2021). «En fot i begge leire hadde vært ypperlig». *En studie av offentlig ph.d. i utdanningsfeltet*. Rapport. OsloMet. USN.
- McMillan, D. J., McConnell, B. og O'Sullivan, H. (2016). Continuing professional development – why bother? Perceptions and motivations of teachers in Ireland, *Professional Development in Education*, 42(1), 150–167.
- Meirink, J., Want, A. V. D., Louws, M., Meijer, P., Oolbekkink-Marchand H. og Schaap, H. (2020). Beginning teachers' opportunities for enacting informal teacher leadership: perceptions of teachers and school management staff members, *European Journal of Teacher Education*, 43(2), 243–257.
- Meld. St. 22 (2010–2011). *Motivasjon – Mestring – Muligheter — Ungdomstrinnet*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 12 (2011–2012). *Stat og kommune – styring og samspel*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Meld. St.18 (2012–2013). *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 21 (2016–2017). *Lærelyst – Tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 6 (2019–2020). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende felleskap i barnehage, skole og SFO*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 16 (2020–2021). *Utdanning for omstilling – Økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 18 (2020–2021). *Oppleve, skape, dele – Kunst og kultur for, med og av barn og unge*. Kultur- og likestillingsdepartementet.
- Meld. St. 21 (2020–2021). *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Kunnskapsdepartementet.
- Molander, A. og Terum, L. I. (2008). *Profesjonsstudier*. Universitetsforlaget.
- Moser, T., Dudas, B., Jansen, T. T. og Pettersvold, M. (2006). *Etter- og videreutdanning i barnehagesektoren – kartlegging av tilbud og etterspørsel*. Høgskolen i Vestfold, Rapport 4/2006.
- Munthe, E. og See, B. H. (2022). Å rekruttere og beholde lærere i barnehage og skole – et kunnskapsgrunlag. Kunnskapssenter for utdanning. Universitet i Stavanger.
- Møller, J. (1995). *Rektor som pedagogisk leder i grunnskolen – i spenningsfeltet mellom forvaltning, tradisjon og profesjon*. Doktorgradsavhandling. Universitetet i Oslo.
- Møller, J. (2009). School leadership in an age of accountability: Tensions between managerial and professional accountability. *Journal of educational change*, 10, 37–46.
- Møller, J., Prøitz, T. og Aasen, P. (2009). *Kunnskapsløftet – tung bør å bære? Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon*. NIFUS-TEP 42/2009.
- Møller, J. (2015). Researching Norwegian Principals. I Årlestig, H., Day, C. og Johansson, O. (red.), *A Decade of Research on School Principals: cases from 24 countries*. Springer
- Møller, J. (2016). Kvalifisering som skoleleder i en norsk kontekst: Et historisk tilbakeblikk og perspektiver på utdanning av skoleledere. *Acta Didactica Norge*, 10(4), 7–26.
- Naper, L. R., Myhr, A., Janninger, L. og Løe, I. (2021). *Spørsmål til Barnehage-Norge 2020. Analyse og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til barnehagesektoren*. SINTEF-rapport 2021:00076.

- Naper, L. R., Myhr, A. og Haugset, A. S. (2022). *Spørsmål til Barnehage-Norge 2021. Analyse og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til barnehagesektoren*. SINTEF-rapport 2021:01438.
- Neumerski, C. M. (2013). Rethinking instructional leadership, a review: What do we know about principal, teacher, and coach instructional leadership, and where should we go from here? *Educational Administration Quarterly*, 49(2), 310–347.
- Nesje, K., Aamodt, P. O., Monkerud, L. C., Helgesen, M. K., Lippestad, J. W. og Grut, L. (2018). *Evaluerer av Kompetanseløft 2020*. Første delrapport 2018. SINTEF Rapport. Hentet fra <https://www.SINTEF.no/globalassets/SINTEF-teknologi-og-samfunn/k2020-folgeevaluering-forste-delrapport.pdf>
- Nguyen, D., Harris, A. og Ng, D. (2019). A review of the empirical research on teacher leadership (2003–2017): Evidence, patterns and implications. *Journal of Educational Administration*, 58(1), 60–80.
- Nilholm, C. (2021). Att skapa ett mer inkluderande utbildningssystem. En Avslutande Reflektion. *Utbildning Och Demokrati*, 30(1), 119–130.
- Nilsen, T., Scherer, R. og Blömeke, S. (2021). Hva fremmer et innovativt miljø i skolen, og hvilken betydning har det for læreres undervisning? I Björnsson, Julius Kristjan (red.), *Hva kan vi lære av TALIS 2018? Gode relasjoner som grunnlag for læring*. S. 35–55. Cappelen Damm Akademisk.
- NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse – forslag til rammeverk for nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2003: 16 *I første rekke – Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- NOU 2018: 2 *Fremtidige kompetansebehov I – Kunnskapsgrunnlaget*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019: 23 *Ny Opplæringslov*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2020: 2 *Fremtidige kompetansebehov III – Læring og kompetanse i alle ledd*. Kunnskapsdepartementet.
- OECD (2014). *TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*, TALIS, OECD Publishing.
- OECD (2018). *Mandatory 1-year Induction for New Teachers in Japan*. Hentet fra <http://www.oecdteacherready.org/promising-practice/mandatory-1-year-induction-for-new-teachers-in-japan/>
- OECD (2019a). *A Flying Start. Improving Initial Teacher Preparation Systems*. Hentet fra <https://doi.org/10.1787/cf74e549-en>
- OECD (2019b). *TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*, TALIS, OECD Publishing, Paris, Hentet fra <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>
- OECD (2020). *Sluttrapport om implementeringsstøtte til desentralisert ordning og oppfølgingsordningen*. Hentet fra <https://www.Utdanningsdirektoratet.no/contentassets/609f94a69d9f44209a59ad3a42a14b10/norway-education-policy-perspectives--norsk-oversettelse.pdf>
- OECD (2022). *Pathways to professions: Understanding Higher Vocational and Professional Tertiary Education Systems*. OECD Reviews of Vocational Education and Training. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Olsen, K. R. og Lie, A. L. K. (2019). Lærer i kombinasjonsstillinger – praksisnær teori og teori-nær praksis? Universitetet i Sørøst-Norge. *Skriftserien nr. 26/2019*.
- Opinion (2021). *Voksnes utdannings- og yrkesvalg*. Hentet fra [file:///C:/Users/KD1031/Downloads/Rapport%20Voksnes%20utdannings-%20og%20yrkesvalg%202021%20-%20%20Skrivebeskyttet%20\(8\).pdf](file:///C:/Users/KD1031/Downloads/Rapport%20Voksnes%20utdannings-%20og%20yrkesvalg%202021%20-%20%20Skrivebeskyttet%20(8).pdf)
- Oslo Economics, Agenda Kaupang og Fürst og Høverstad (2021). *Følgeevaluering av kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet 2018–2024. Andre statusmåling for tiltakene veiledningsteam, læringsnettverk og dialogmøter*. Hentet fra https://www.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/barnevern/folgeevaluering_av_kompetansesatsingen_for_det_kommunale_barnevernet_2018_2024_andre_statusmaling.pdf
- Ottesen, E., Colbjørnsen, T., Gunnulfsen, A. E., Hall, J. og Jensen, R. (2021). *Fagfornyelsen forberedelser i praksis: Strategier, begrunnelser, spenninger*. Rapport nr. 2. Universitet i Oslo.
- Oxford research (2022). *Studiesentrene betydning og utviklingsmuligheter for å møte lokale og regionale kompetansebehov*. Rapport 2022/6. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/3f25992788d840e0b9d3cde96b8c7066/oxford-research-2022-studiesentres-betydning-og-utvikling.pdf>

- Paulsen, J. M. og Henriksen, Ø. (2017). Mediation, Collaborative Learning and Trust in Norwegian School Governing: Synthesis from a Nordic Research Project. *Nordic Journal of Comparative and International Education, (NJ-CIE)*, 1(1).
- Paulsen, J. M. (2019). *Strategisk skoleledelse*. Fagbokforlaget.
- Paulsen, J. M. og Hjertø, K. B. (2019). Strengthening school principals' professional development through effective school ownership in Norwegian municipalities. *International Journal of Educational Management*, 33(5), 939–953.
- Pedersen, S., Kjelsaas, I., Halvorsen, C. A. og Aalen, P. (2022). Ståa i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgave. *Menon publisasjon nr. 46/2022*.
- Pellegrini, M., Lake, C., Neitzel, A. og Slavin, R.E. (2021). Effective Programs in Elementary Mathematics: A Meta-Analysis. *AERA Open* 7.
- Penuel, W. R., Fishman, B. J., Yamaguchi, R., Gallagher, R. og Gallagher, L. P. (2007). What Makes Professional Development Effective? Strategies that Foster Curriculum Implementation. *American Educational Research Journal*, 44(4), 921–958.
- Penuel, W., Allen, A. R., Coburn, C. E. og Caitlin, F. (2015). Conceptualizing Research–Practice Partnerships as Joint Work at Boundaries. *Journal of Education for Students Placed at Risk (JESPAR)*, 20. 182–197.
- Penuel, W. R., Briggs, D. C., Davidson, K. L., Herlihy, C., Sherer, D., Hill, C. H., Farrel, C. og Allen, A-R. (2017). How School and District Leaders Access, Perceive, and Use Research. *AERA Open*. 3(2), 1–17.
- Perlic (2019). *Lærerkompetanse i grunnskolen. Hovedresultater 2018/2019*. SSB-rapport 2019/18. Hentet fra https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/391015?_ts=16b93d5e508
- Pettersvold, M. og Østrem, S. (2018). *Barnehagelærere med masterutdanning – potensial for å styrke profesjonen og ivareta barnehagens samfunnsmandat?* Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk, 4.
- Postholm, M. B., Dahl, T., Engvik, G., Fjørtoft, H., Irgens, E.J., Sandvik, L.V. og Wæge, K. (2013). *En gavepakke til ungdomstrinnet? En undersøkelse av den skolebaserte kompetanseutviklingen på ungdomstrinnet i piloten 2012/2013*. NTNU Skole- og læringsforskning.
- Postholm, M. B. (2017). *Kunnskap for en bedre skole. Etter- og videreutdanning som strategi*. Fagbokforlaget.
- Postholm, M. B. (2018). Teachers' professional development in school: A review study, *Cogent Education*, 5(1).
- Postholm, M. B. (2022). Skoleutvikling i et kulturhistorisk aktivitetsteoretisk perspektiv. I Helstad, K. og Mausethagen, S. *Skoleutvikling – i forskning, politikk og praksis*. Cappelen Damm Akademisk.
- Prop. 1 S (2016–2017). Proposisjon til Stortinget. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2021–2022). Proposisjon til Stortinget. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Prøitz, T. S. og Wittek, L. (2019). New directions in doctoral programmes: bridging tensions between theory and practice? *Teaching in Higher Education*, 25(5), 560–578.
- Rambøll (2016). *Veiledning av nyutdannede barnehagelærere og lærere: En evaluering av veilederordningen og veilederutdanningen*. Hentet fra <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2016/evaluering-av-veiledningsordningen-sluttrapport.pdf>
- Rambøll (2021a). *Evaluering av veiledning av nyutdannede nytilsatte lærere*. Sluttrapport 2021. Hentet fra https://www.udir.no/contentassets/8f74754444124fe5b3e93415b7472180/sluttrapport_evaluering-av-veiledning-av-nyutdannede-nytilsatte-larere.pdf
- Rambøll (2021b). *Sluttrapport evaluering av utdanningstilbudet «Nasjonal lederutdanning for primærhelsetjenesten»*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/evaluering-av-nasjonal-lederutdanning/id2844161/>.
- Rambøll (2022). *Evaluering av tilskudd til veiledning av nyutdannede nytilsatte lærere*. Hentet fra https://nyutdannede.no/wp-content/uploads/2022/02/evaluering_tilskudd_veiledning_sluttrapport_ramboll_2022.pdf
- Rambøll og SINTEF (2022). Undersøkelse om etter- og videreutdanning når flere lærere har mastergrad. Hentet fra <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/486/2022/06/Undersokelse-om-etter-og-videreutdaninig-nar-flere-larere-har-mastergrad.pdf>
- Risan, M. (2022). *Hybrid educators in teacher education. A study of their epistemic boundary work*. Doktorgradsavhandling. OsloMet
- Roberts-Hull, K., Jensen, B., & Cooper, S. (2015). *A new approach: Teacher education reform*, Learning First, Melbourne, Australia
- Robertson, J. (2013). Learning leadership. *Leading og Managing*, 19(2), 54–69.

- Robinson, V. M., Clair A. L og Rowe, K. J. (2008). The Impact of Leadership on Student Outcomes: An Analysis of the Differential Effects of Leadership Types. *Educational Administration Quarterly*, 44 (5), 635–674.
- Røsdal, T., Nesje, K., Aamodt, P. O., Larsen, E. H. og Tellemann, S. M. (2017). *Kompetanse i den kommunale barneverntjenesten. Kompetansekartlegging og gjennomgang av relevante utdanninger*. NIFU-rapport 2017:28.
- Sandberg, A. Ö., Ehneström, C., Ellström, P. E. og Svensson, L. (2016). *Karriærtjenester for lærere – mulighet eller hinder for skolutveckling?* Linköpings universitet, Slutrapport 2016–10–11.
- Schaefer, L., Long, J. S., og Clandinin, D. J. (2012). Questioning the research on early career teacher attrition and retention. *Alberta Journal of Educational Research*, 58(1), 106–121.
- Schleicher, A (2018). *World Class: How to build a 21st-century school system, Strong Performers and Successful Reformers in Education*, OECD Publishing, Paris. Hentet fra https://www.oecd-ilibrary.org/education/world-class_9789264300002-en
- Seland, I. (2017). *Intervjuundersøkelse blant et utvalg utviklingsveiledere om satsingen Ungdomstrinn i utvikling*. Arbeidsnotat 2017:5. NIFU.
- Seland, I., Caspersen, J., Markussen, E. og Sandsør, A. M. J. (2017). *Sluttrapport fra evaluering av pilotering av lærerspesialistordningen i norsk og realfag*. NIFU-rapport 2017:26.
- Senge, P. M. (1990). *The fifth discipline: the art and practice of the learning organization*. Doubleday.
- Shanks, R., Tonna, A. M., Krøjgaard, F., Paaske, K. A., Robson, D. og Bjerkholt, E. (2020). A comparative study of mentoring for new teachers, *Professional Development in Education*, 48(5), 751–765.
- Shavard, G. (2022). From school improvement to student cases: teacher collaborative work as a context for professional development, *Professional Development in Education*, 48(3) 493–505.
- Siddiq, F. og Gjerustad, C. (2017). *Deltakerundersøkelsen for barnehageansatte 2017: Resultater fra en spørreundersøkelse blant ansatte i barnehagen som har tatt videreutdanning innenfor strategien «Kompetanse for fremtidens barnehage»* NIFU-rapport 2017:23.
- Simmons, U. L. (2020). *Evidence-Based Social Work: An Evidence-Based Approach*. Hentet fra <https://simmons.libguides.com/EBSW>
- Sivertsen, H., Janninger L., Ljunggren, B. og Lorentzen, R. (2021). *Delrapport 5 av følgeevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage, revidert strategi 2018-2022*. Hentet fra <https://www.udir.no/contentassets/98823ef710ec4f6d9ac4d9c93ba9fcf0/tfou-rapport-2020-11.pdf>
- Skog Hansen, I. L., Steen Jensen, R. og Fløtten, T. (2020). *Trøbbel i grenseflatene*. Samordnet inn-sats for utsatte barn og unge. Fafo-rapport 2020:02.
- Skolverket (2020). *Rätten till en introduktionsperiod för lärare och förskollärare* Hentet fra <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/introduktionsperiod-for-larare-och-forskollarare>
- Slettebø, T., Briseid, K. M., Brodtkorb, E., Skjeggestad, E. og Sverdrup, Muri, S. (2019). *Godt nok barnevern? Forståelser av forsvarlighetskravet og internkontroll i den kommunale barneverntjenesten*. VID-rapport 2019/3.
- Smeby, J. C. (2008). Profesjon og utdanning. I Molander, A. og Terum, L. I. (red). *Profesjonsstudier*. Universitetsforlaget.
- Smeby, J. C. og Mausethagen, S. (2017). Profesjonskvalifisering. I Mausethagen, S; Smeby, J. C. (red.). *Kvalifisering til profesjonell yrkesutøvelse*. S. 11–20. Universitetsforlaget.
- Smith, K., Ulvik, M., og Helleve, I. (2013). *Første-reisen: Lærdom hentet fra nye læreres fortellinger*. Gyldendal
- SOU 2018: 17. *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. Slutbetänkande av Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner*. Hentet fra https://www.regeringen.se/494272/contentassets/89e76102100a4df9908f7120cfba71fa/sou-2018_17.pdf
- Statistisk sentralbyrå (2022). *Ansatte i barnehage og skole*. Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/barnehager/statistikk/ansatte-i-barnehage-og-skole>
- Stein, M. K., og Coburn, C. E. (2008). Architectures for learning: A comparative analysis of two urban school districts. *American Journal of Education*, 114(4), 583–626.
- St.meld. nr. 79 (1983–1984). *Om det pedagogiske utviklingsarbeidet i skolen og forsøksvirksomheten i skoleverket skoleårene 1981–1982 og 1982–1983*. Kirke- og undervisningsdepartementet.
- St.meld. nr. 8 (1987–88). *Barnehagen mot år 2000*. Forbruker- og administrasjonsdepartementet.

- St.meld. nr. 27 (1999–2000). *Barnehage til beste for barn og foreldre*. Barne- og familiedepartementet.
- St.meld. nr. 30 (2003–2004). *Kultur for læring*. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 16 (2006–2007). *...og ingen sto igjen – Tidlig innsats for livslang læring*. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 31 (2007–2008). *Kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet.
- Stoll, L., Bolam, R., McMahon, A., Wallace, M. og Thomas, S. (2006). Professional Learning Communities: A Review of the Literature. *Journal of Educational Change*, 7(4), 221–258.
- Thoonen, E. E. J., Sleegers, P. J. C., Oort, F. J., Peetsma, T. T. D. og Geijsel, F. P. (2011). How to Improve Teaching Practices: The Role of Teacher Motivation, Organizational Factors, and Leadership Practices. *Educational Administration Quarterly*, 47(3), 496–536.
- Thronsen, I., Carlsten, T. og Björnsson, J. (2019). *TALIS 2018. Første hovedfunn fra ungdomstrinnet*, Universitetet i Oslo og NIFU.
- Thue, F. W. (2017). Lærerrollen lag på lag. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 101(1), 92–116.
- Tiller, T. (1990). *Kenguruskolen: det store spranget. Vurdering basert på tillit*. Gyldendal.
- Timperley, H. (2011). *Realizing the Power of Professional Learning*. Maidenhead: Open University Press
- Tronsmo, E. (2020). Changing conditions for teachers' knowledge work: new actor constellations and responsibilities. *Curriculum Journal*, 31(4), 775–791.
- Ungdata (2022). Hentet fra <https://www.ungdata.no/>
- Utdanningsdirektoratet. (2017). *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. Hentet fra <https://www.Utdanningsdirektoratet.no/globalassets/filer/barnehage/rammeplan/rammeplan-for-barnehagen-bokmal2017.pdf>
- Utdanningsdirektoratet. (2019). *Veiledning av nyutdannede – hvordan kan det gjennomføres?* Hentet fra <https://www.Utdanningsdirektoratet.no/kvalitet-og-kompetanse/veiledning-av-nyutdannede/hvordan-kan-det-gjennomfores/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021a). *Rammeplan for SFO*. Hentet fra <https://www.udir.no/contentassets/1d8a92df5874407bbb87cdea215cc832/rammeplan-sfo-bokmal.pdf>
- Utdanningsdirektoratet. (2021b). *Fakta om barnehager 2021*. Hentet fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/analyser/fakta-om-barnehager/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021c). *BASIL*
- Utdanningsdirektoratet. (2021d). *Grunnskolen informasjonssystem*. Hentet fra <https://gsi.udir.no/informasjon/apne/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021e). *Utdanningsspeilet 2021*. Hentet fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/publikasjoner/utdanningsspeilet/utdanningsspeilet-2021/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022). *Oppsummering av fylkeskommunenes rapporter for 2021 – Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen og Yrkesfaglærer 2-ordning*. Brev til Kunnskapsdepartementet 2. juni 2022.
- Vangrieken, K. Dochy, F. Raes, E. og Kyndt, E. (2015). Teacher collaboration: A systematic review. *Educational Research Review*, 15, 17–40.
- Vennebo, K. F. og Aas, M. (2019). Leading professional group discussions: a challenge for principals? *International Journal of Leadership in Education*, 23(5), 552–566.
- Vescio, V., Ross, D., og Adams, A. (2008). A review of research on the impact of professional learning communities on teaching practice and student learning. *Teaching and Teacher Education*, 24(1), 80–91.
- Vibe, N., Aamodt, P.O. og Carlsten, T. (2009). *Å være ungdomsskolelærer i Norge: Resultater fra OECDs internasjonale studie av undervisning og læring (TALIS)*, NIFU STEP-rapport 2009:23.
- Vika, K. S., Wollscheid, S., Lillebø, O. og Bergene, A. C. (2021). *Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoleledere og skoleeiere høsten 2020*. NIFU-rapport 2021:2.
- Vygotsky, L. S. (1978). *Mind in society. The development of higher psychological process*. Harvard University Press.
- Webster-Wright, A. (2009). Reframing professional development through understanding authentic professional learning. *Review of Educational Research*, 79, 702–739.
- Wei, R. C., Darling-Hammond, L., Andree, A., Richardson, N., Orphanos, S. (2009). *Professional learning in the learning profession: A status report on teacher development in the United States and abroad*. National Staff Development Council.
- Welsh, R. O. (2021). Assessing the quality of education research through its relevance to practice: An integrative review of research-practice partnerships. *Review of Research in Education*, 45(1), 170–194.
- Wendelborg, C., Caspersen, J., Mordal, S., Ljusberg, A. L., Valenta, M. og Bunar, N. (2018).

- Lek, læring og ikke-pedagogikk for alle. Nasjonal evaluering av skolefritidsordningen i Norge.* NTNU Samfunnsforskning. Rapport 2018.
- Wendelborg, C., Gjerustad, C., Andrews, T., Caspersen, J. og Smedrud, J. (2022). *Evaluering av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis.* NTNU Samfunnsforskning. Rapport 2022.
- Wenner, J. A., og Campbell, T. (2017). The theoretical and empirical basis of teacher leadership: A review of the literature. *Review of Educational Research*, 87(1), 134–171.
- Wiggen, K. S. (2022). *Evaluering av lektorutdanningene: Nye lektors kompetanse. Nyutdannede lektors kompetanse fra utdanningen og møte med arbeidslivet.* NOKUT-rapport 13/2022.
- Winch, C. (2018). Professional knowledge, expertise and perceptual ability. *Journal of Philosophy of Education*, 51(3), 673–688.
- York-Barr, J., og Duke, K. (2004). What do we know about teacher leadership? Findings from two decades of scholarship. *Review of Educational Research*, 74(3), 255–316.
- Zhang, X., Admiraal, W., A., og Saab, N. (2021). Teachers' motivation to participate in continuous professional development: relationship with factors at the personal and school level, *Journal of Education for Teaching*, 47(5), 714–731.
- Österholm, M., Bergqvist, T., Liljekvist, Y., og van Bommel, J. (2016). *Utvärdering av Matematiklyftets resultat.* (Sluttrapport) Hentet fra <https://www.skolverket.se/getFile?file=3706>
- Østerud, P. Sunnanå, S. og Frøysnes, Å. (2015). *Norsk lærarutdanning i etterkrigstida. Ei utvikling i spenning mellom tradisjon og fornying.* ABM-media, Oslo.
-
-

Norges offentlige utredninger 2021

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2021: 2 Kompetanse, aktivitet og inntektssikring
NOU 2021: 5 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2021
NOU 2021: 8 Trygd over landegrensene
NOU 2021: 9 Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv

Finansdepartementet:

NOU 2021: 1 Endringer i verdipapirhandelloven
NOU 2021: 4 Norge mot 2025
NOU 2021: 7 Trygg og enkel eiendomsmegling
NOU 2021: 10 Ny lov om folkefinansiering av næringsvirksomhet

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2021: 11 Selvstyrt er velstyrt

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

NOU 2021: 6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien

Kulturdepartementet:

NOU 2021: 3 Barneliv foran, bak og i skjermen

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslags- og delillustrasjoner: Miksmaster Creative

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 09/2022

