

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



Oppfølging av kompetanseløftet

Hemne kommune

Januar 2010

Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av Hemne kommunes kontrollutvalg i perioden oktober 2009 - januar 2010.

Undersøkelsen er utført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon i undersøkelsen.

Trondheim, 29. januar 2010

Anna Ølnes /s/
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Frode Singstad /s/
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

Kontrollutvalget i Hemne kommune har, gjennom sitt sekretariat, gitt Revisjon Midt-Norge IKS i oppdrag å gjennomføre en forvaltningsrevisjon om skolereformen kunnskapsløftet, med spesiell vekt på oppfølgingen av intensjonene i kompetanseløftet (brev av 15.6.2009).

I sak 23/2009 framgår det i saksutredningen at en målsetting med revisjonen er å vurdere

hvordan Hemne kommune, med utgangspunkt i skolereformen Kunnskapsløftet, sikrer at undervisningspersonalet har tilstrekkelig kompetanse for å gi elevene et godt læringsutbytte og en meningsfull skolehverdag.

Kontrollutvalgets ønske er å få vurdert om lærernes kompetanse er i tråd behovene som følger av skolereformen, om lærerne ved den enkelte skole har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling, og hvilke planer og tiltak kommunen har iverksatt for å sikre at undervisningspersonalet har tilstrekkelig kompetanse for å utføre sine oppgaver. Oppdraget er avgrenset til å gjelde den siden av reformen som omhandler kompetanseutvikling av det pedagogiske personalet. Innledningsvis, i kapittel 2, foretas en gjennomgang av viktige hendelser og endringer innen grunnopplæringen de siste 8-10 årene.

I kapittel 3 presenteres problemstillinger, kriterier og metode for datainnsamling og -analyse i denne forvaltningsrevisjonen. Problemstillingene for undersøkelsen har vært:

Har kompetansestrategien vært et godt grunnlag for kompetanseutvikling i grunnskolen i Hemne?

Denne belyses via følgende delproblemstillinger:

1. Er målene i kompetanseløftet fulgt opp i grunnskolen i Hemne kommune?
2. Har mål og tiltak gitt ønska resultat ved utgangen av satsingsperioden?

Utgangspunkt for revisjonskriterier har vært kommunens lokale kompetansestrategi for 2006 - 2009, i tillegg til den nasjonale kompetansestrategien for 2005 - 2009. Intervju med rektorer og representanter for de ansatte utgjør, sammen med resultat fra en elektronisk spørreundersøkelse, det viktigste informasjonsgrunnlaget i rapporten. I tillegg er kommuneledelsen og hovedtillitsvalgt for Utdanningsforbundet intervjuet, og det er hentet ut data fra innrapporterte resultat fra kommunen til Utdanningsdirektoratet. Et rapportutkast har vært på høring, og verifisert referat fra høringsmøtet er vedlagt rapporten.

På bakgrunn av denne informasjonen har revisor konkludert med at *kompetansestrategien har vært et godt grunnlag for kompetanseutvikling i grunnskolen i Hemne*. Generelt har kompetansestrategien vært et godt grunnlag for målrettet og systematisk kompetanseutvikling. Den har også bidratt til at undervisningspersonalet, sammen med kommuneledelse og skoleledelse, har utviklet skolene til lærende organisasjoner, og skapt en bedre kultur for læring.

Kompetanseutviklingen i grunnskolen i Hemne har i fireårsperioden fra 2006 - 2008 vært basert på et plansystem, som er lagt inn i det elektroniske kvalitetssystemet Visweb. I systemet framgår det ikke hvilken rapportering som er knyttet til planene. Gjennomføring og

ressursbruk til kompetanseutvikling har årlig blitt innrapportert til Utdanningsdirektoratet. Revisor har også fått inntrykk av at det har blitt foretatt noe revidering av planene.

Med forbehold om feilkilder i tallmaterialet har Hemne kommune har brukt 1,8 millioner på kompetanseutvikling i perioden, og kommunens egen innsats har blitt redusert fra omlag 50 % til 18 % i disse årene. Selv om det er utsikter til statlig finansiering av kompetanseutvikling også de kommende årene, bør kommunen være oppmerksom på at egeninnsatsen bør økes en god del, dersom en skal opprettholde en tilfredsstillende kompetanseutvikling når statlige midler en gang uteblir.

Prosessen med å prioritere satsingsområder og tiltak har vært styrt fra kommuneledelsen og til dels rektorer og personale. Kompetansesatsingen kom i stand som et partsamarbeid mellom departement, KS og arbeidstakerorganisasjonene. Ledelsen og representanter for de ansatte gir uttrykk for ulik oppfatning når det gjelder involvering av de ansatte i arbeidet med å utvikle kompetansetiltak. Satsing på LP-modellen er et eksempel på tiltak som ble igangsatt etter påtrykk fra kommuneledelsen. Tilbakemeldinger i intervju tyder på at denne satsingen ikke har hatt full støtte blant de ansatte. Revisor har dessuten inntrykk av at skolene har vært litt forskjellig involvert, og at enkelte skoler har vært mer involvert enn andre i utvikling av tiltak.

Arbeid med LP-modellen har tatt mye av kapasiteten til undervisningspersonalet og ledelsen de siste to årene av satsingen. Revisor har ikke grunn til å tro at LP-modellen var noen dårligere satsing enn andre tiltak. Inntrykket fra noen av intervjuene var at andre viktige områder innenfor kunnskapsløftet, som læringsstrategier, læringsstiler og vurdering, kom litt i bakgrunn. Revisor ser at LP-modellen også kan ha vært en viktig satsing for å tilpasse opplæringen til den enkelte elevs forutsetninger.

Revisor anbefaler rådmannen å legge til rette for at de gode prosessene som har vært i kompetanseutviklingen blir videreførte, ved å:

- sikre tilfredsstillende kompetanseutvikling, uavhengig av statlige midler
- gjøre sitt for å tilrettelegge for konstruktivt samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner til samspill om kompetanseutvikling

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	4
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
2 Skolereformen <i>kunnskapsløftet</i> og tilgrensende satsinger.....	7
2.1 Hva er kunnskapsløftet?.....	7
2.2 PIRLS, PISA og nasjonale prøver.....	10
2.3 Kvalitetssystem.....	11
2.4 Skolebygg.....	11
2.5 Nasjonal strategi for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen 2005- 2008.....	12
2.6 Etter kunnskapsløftet.....	15
3 Problemstillinger, kriterier og metode.....	16
3.1 Avgrensning og metode.....	16
3.2 Problemstilling.....	16
3.3 Revisjonskriterier.....	16
3.4 Metode for datainnsamling og -analyse.....	17
4 Oppfølging av strategien.....	18
4.1 Revisjonskriterier.....	18
4.2 Oppfølging.....	18
4.3 Revisors vurdering.....	21
5 Resultat av kompetansesatsingen.....	22
5.1 Revisjonskriterier.....	22
5.2 Resultat.....	23
5.3 Revisors vurdering.....	31
6 Høring.....	33
7 Konklusjon og anbefalinger.....	33
7.1 Konklusjon.....	33
7.2 Anbefaling.....	34
Kilder.....	35
Vedlegg.....	36

1 Innledning

Denne rapporten bygger på forvaltningsrevisjon av Hemne kommunes oppfølging av kompetansesatsingen i grunnskolen i lys av nasjonal strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen¹. Kompetansestrategien er et ledd i kunnskapsløftet, som er den nyeste store reformen innen grunnopplæringen (grunnskole og videregående opplæring).

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Hemne kommune har, gjennom sitt sekretariat, gitt Revisjon Midt-Norge IKS i oppdrag å gjennomføre en forvaltningsrevisjon om skolereformen kunnskapsløftet, med spesiell vekt på oppfølgingen av intensjonene i kompetanseløftet (brev av 15.6.2009).

I sak 23/2009 framgår det i saksutredningen at en målsetting med revisjonen er å vurdere

hvordan Hemne kommune, med utgangspunkt i skolereformen Kunnskapsløftet, sikrer at undervisningspersonalet har tilstrekkelig kompetanse for å gi elevene et godt læringsutbytte og en meningsfull skolehverdag.

Kontrollutvalgets ønske er å få vurdert om lærernes kompetanse er i tråd behovene som følger av skolereformen, om lærerne ved den enkelte skole har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling, og hvilke planer og tiltak kommunen har iverksatt for å sikre at undervisningspersonalet har tilstrekkelig kompetanse for utføre sine oppgaver. Oppdraget er avgrenset til å gjelde den siden av reformen som omhandler kompetanseutvikling av det pedagogiske personalet, men revisor velger innledningsvis å foreta en gjennomgang av viktige hendelser og endringer innen grunnopplæringen de siste 8-10 årene. Dette beskrives i kapittel 2. I kapittel 3 - 6 følger framstillingen av problemstillingene, resultater og konklusjonene i forvaltningsrevisjonen om kompetansestrategien.

2 Skolereformen *kunnskapsløftet* og tilgrensende satsinger

I denne delen av rapporten presenteres reformen som går under betegnelsen kunnskapsløftet. Kunnskapsløftet ble innført gradvis fra og med skoleåret 2006-2007, og er fra 2008-2009 helt innfaset i alle trinn i grunnopplæringen. Vi gjør oppmerksom på at flere større og mindre endringer har skjedd i skoleverket både før og etter denne perioden, som også har blitt forbundet med Kunnskapsløftet. Selve Kunnskapsløftet gjelder endringer i læreplaner i grunnopplæringen, og de pedagogiske og strukturelle endringene det har medført. Dette er nærmere redegjort for nedenfor.

2.1 Hva er kunnskapsløftet?

I rundskrivet *Dette er kunnskapsløftet*² beskrives hovedinnholdet i kunnskapsløftet. Kunnskapsløftet bygger på stortingsmeldingen *Kultur for læring*³, NOU-ene *Første klasser fra første klasse*⁴ og *I første rekke*⁵, som inneholdt omfattende forslag til tiltak i

¹ Utdannings- og forskningsdepartementet: Kompetanse for utvikling. Strategi for grunnopplæringen 2005 - 2008. F-4176B

² Utdannings- og forskningsdepartementet "Dette er kunnskapsløftet" Rundskriv F-013-04. 2004

³ Stortingsmelding nr 30 (2003-2004) *Kultur for læring*

⁴ NOU 2002: 10 *Første klasser fra første klasse*

⁵ NOU 2003:14 2003 *I første rekke*

grunnopplæringen. Stortingsmeldingen fikk tilslutning i Stortinget den 17. juni 2004. Målet med Kunnskapsløftet, slik det framgår av Rundskriv F-013-04, er:

at det beste i grunnopplæringen i Norge ivaretas og utvikles videre – slik at elever og lærlinger settes bedre i stand til å møte kunnskapssamfunnets utfordringer. Visjonen er å skape en bedre kultur for læring for et felles kunnskapsløft. Målene det skal arbeides mot, skal bli tydeligere. Elevenes og lærlingenes grunnleggende ferdigheter skal styrkes. Samtidig ligger skolens sentrale rolle som formidler av verdier, allmenndannelse og kultur fast. Skolen møter et stadig større mangfold av elever og foresatte. Alle elever og lærlinger har krav på tilpasset og differensiert opplæring ut fra deres egne forutsetninger og behov. En skole basert på likeverd forutsetter at alle elever og lærlinger får de samme muligheter til å utvikle seg.

Det følger en rekke tiltak med reformen, og som nevnt tidligere er de grunnleggende endringene nedfelt i nye læreplaner.

2.1.1 Nye læreplaner

Det er utarbeidet nye gjennomgående læreplaner for alle fellesfag, mens fem grunnleggende ferdigheter (se nedenfor) er integrert i samtlige fag. Som tidligere, består læreplanverket av en generell del og en fagspesifikk del. Den generelle delen opprettholdes uendret etter Kunnskapsløftet, mens de fagspesifikke delene er betydelig endret, og legger opp til klare målbare kompetansemål (Rundskriv F-013-04).

De fem grunnleggende ferdighetene som er integrert i alle læreplaner og kompetansemål er:

- å kunne uttrykke seg muntlig
- å kunne lese
- å kunne regne
- å kunne uttrykke seg skriftlig
- å kunne bruke digitale verktøy

Et prinsipp som er ytterligere tydeliggjort gjennom kunnskapsløftet og de nye læreplanene er prinsippet om tilpasset opplæring, som understrekes som et profesjonelt ansvar. De nye læreplanene er mindre detaljerte, og de mest sentrale sidene ved innholdet skal prioriteres og gis større oppmerksomhet. Utover det er det lagt opp til lokal handlefrihet. Læreplanene inneholder kompetansemål for hva elevene/lærlingene skal kunne mestre etter opplæringen på ulike trinn. Kompetansemålene skal videre danne grunnlag for dialog mellom alle aktører som er involvert i opplæringen. Videre er det i læreplanene lagt til rette for at mål for grunnleggende ferdigheter er integrert i alle læreplaner for alle fag, og elevenes og lærlingenes utvikling av grunnleggende ferdigheter i forhold til disse målene skal prioriteres og gis større oppmerksomhet i opplæringen. Det er også lagt opp til synliggjøring av progresjon og sammenheng mellom grunnskole og videregående opplæring i de nye læreplanene.

Tidligere inneholdt læreplanen en «bro», som var en sammenbinding mellom læreplanens generelle del og fagspesifikke læreplaner. Denne er erstattet med «læringsplakaten», som inneholder 11 forpliktelser gjennom hele grunnopplæringen.

Ifølge Læringsplakaten skal skolen og lærebedriften:

1. *Gi alle elever og lærlinger/lærekandidater like muligheter til å utvikle sine evner og talenter individuelt og i samarbeid med andre.*
2. *Stimulere elevenes og lærlingenes/lærekandidatenes lærelyst, utholdenhet og nysgjerrighet.*
3. *Stimulere elevene og lærlingene/lærekandidatene til å utvikle egne læringsstrategier og evne til kritisk tenkning.*
4. *Stimulere elevene og lærlingene/lærekandidatene i deres personlige utvikling og identitet, i det å utvikle etisk, sosial og kulturell kompetanse og evne til demokratiforståelse og demokratisk deltakelse.*
5. *Legge til rette for elevmedvirkning og for at elevene og lærlingene/lærekandidatene kan foreta bevisste verdivalg og valg av utdanning og framtidig arbeid.*
6. *Fremme tilpasset opplæring og varierte arbeidsmåter.*
7. *Stimulere, bruke og videreutvikle den enkelte lærers kompetanse.*
8. *Bidra til at lærere og instruktører framstår som tydelige ledere og som forbilder for barn og unge.*
9. *Sikre at det fysiske og psykososiale arbeids- og læringsmiljøet fremmer helse, trivsel og læring.*
10. *Legge til rette for samarbeid med hjemmet og sikre foreldres/foresattes medansvar i skolen.*
11. *Legge til rette for at lokalsamfunnet blir involvert i opplæringen på en meningsfylt måte.*

I tillegg til å forplikte aktørene i skolesektoren skal disse 11 punktene utgjøre målbare kriterier for kontinuerlig vurdering og utvikling av skoler og lærebedrifter som lærende organisasjoner.

2.1.2 Helhetlig grunnopplæring

I det samme rundskrivet (Rundskriv F-013-04) går det fram at rammen for timetallet er et samlet minstetimetall, som hver enkelt elev har rett til å få og som skoleeier har plikt til å gi. Timetallet for alle fag skal fastsettes for hovedtrinn (1-7 og 8-10) i grunnskolen og for hvert årstrinn i videregående opplæring.

Den 13-årige grunnopplæringen skal ses mer helhetlig. Den består fortsatt av et barnetrinn (1.-7. trinn), et ungdomstrinn (8. - 10. trinn) og videregående opplæring (11.-13. trinn). På ungdomstrinnet er det innført et nytt fag kalt "utdanningsvalg i ungdomstrinnet». Faget består av elementer fra læreplaner i utdanningsprogram på videregående nivå, som er tilpasset ungdomstrinnet. Hensikten med faget er at elevene skal gjøre bevisste valg av utdanningsprogram i videregående skole og at det skal bidra til å skape helhet og

sammenheng mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring. I videregående opplæring er det innført et fag kalt prosjekt til fordypning.

Det er også innført obligatorisk 2. fremmedspråk på ungdomstrinnet. Læreplanen vektlegger praktiske ferdigheter i språk og ikke teoretisk kunnskap om språk.

I den videregående opplæringen er strukturen endret ved at antallet utdanningsprogram er redusert fra 15 til 12. Tre program fører til studiekompetanse og 9 program gir yrkeskompetanse. En del begreper og betegnelser er også endret. Blant disse er innføringen av betegnelsen "utdanningsprogram" som erstatter "studieretninger". "studieforberedende utdanningsprogram" erstatter betegnelsen "allmennfaglig studieretning", og "yrkesforberedende utdanningsprogram" erstatter "yrkesfaglig studieretning". Tidligere ble betegnelsene grunnkurs, videregående kurs 1 og 2 (VK1 og VK2) brukt om 1. - 3. trinn i videregående opplæring. Nå brukes videregående trinn 1-3 (vg1 - vg3) om respektive trinn. Matematikk er blitt obligatorisk på alle de studieforberedende utdanningsprogrammene, og elevene kan velge mellom teoretisk eller praktisk innretning av matematikkfaget.

2.2 PIRLS, PISA og nasjonale prøver

Det skjer kontinuerlig endringer i skolesektoren. Reform 94 ga all ungdom mellom 16 - 19 år lovfestet rett til 3-årig videregående opplæring som fører fram til studie- eller yrkeskompetanse. Det skjedde i den sammenheng en betydelig omstrukturering av studietilbudet ved at antall grunnkurs ble redusert til 15. Med Reform 97 ble antall trinn i grunnskolen utvidet fra 9 til 10 trinn ved at det ble innført skolestart det året barnet fyller 6 år.

Få som har relasjoner til norsk skole, enten som foreldre, politikere (skoleeiere) eller andre tilknytninger, har kunnet unngå å høre om norsk skoles vekslende resultater i internasjonale undersøkelser. I debattene om norsk skole har det blitt reist spørsmål ved om alle reformene har vært med på å svekke kvaliteten på norsk skole. Det skal vi la ligge her, men vi skal gi en kort oppsummering av resultatene fra noen av de internasjonale undersøkelsene, samt nasjonale prøver, nedenfor. De mest omtalte undersøkelsene de senere årene har vært PIRLS- og PISA- undersøkelsene. Selv om disse undersøkelsene foretas i grunnskolen har de resultatene betydning for innholdet i den videregående opplæringen også. Utdanningsdirektoratet beskriver prøvene som nedenfor⁶:

2.2.1 PIRLS

PIRLS står for Progress in International Reading Literacy Study, og er undersøkelse som gjennomføres av IEA; International Association for the Evaluation of Educational Achievement, i samarbeid med nasjonale forskningsmiljøer. PIRLS måler elevens leseinnsats og leseferdigheter, og gjennomføres på fjerde trinn hvert femte år. Norge deltok i 2001 og 2006. Resultatet fra PIRLS-undersøkelsen i 2001 viste at Norge lå omtrent på gjennomsnittet av de 31 landene som deltok. Sammenlignet med OECD-landene som var med, omtrent halvparten av de deltakende landene i PIRLS-undersøkelsen, lå Norge sist. Det var knyttet faglige og metodiske svakheter til undersøkelsen, blant annet ulik alder for skolestart og forskjeller i læreplaner. I 2006 ble derfor et utvalg elever på femte trinn inkludert for Norges del, for å bedre sammenligningsgrunnlaget. Også i 2006 kom Norge ut omtrent på gjennomsnittet totalt, og blant OECD-landene med lavest poengsum.

⁶ http://udir.no/upload/pirls/faktaark_pisa_pirls_np.pdf

2.2.2 PISA

PISA står for Programme for International Student Assessment (PISA), og er en internasjonal undersøkelse av skolesystemene i ulike land, i regi av OECD (Organisation for Economic and Cooperation and Development). I PISA-undersøkelsen måles 15 åringenes kompetanse innen lesing, matematikk og naturfag. Undersøkelsen gjennomføres hvert tredje år, og de tre fagområdene dekkes hvert år, men det er et fokusfag hver gang. I 2006 var naturfag fokusfag. PISA-undersøkelsen tar ikke utgangspunkt i landenes læreplaner, men det er lagt mer vekt på hvilken kompetanse man antar blir viktig for unge mennesker framover, i arbeidslivet og samfunnet mer generelt. I tillegg til de faglige ferdighetene skal elevene svare på spørsmål som angår skolemiljøet og hjemmemiljøet. Dessuten besvarer rektorene spørsmål som vedrører skolen. PISA-undersøkelsene som ble gjennomført i 2000, 2003 og 2006 viste en negativ utvikling for alle tre fagene for Norges del, med unntak for naturfag, som hadde en svak positiv utvikling fra 2003 til 2006. I 2006 skåret Norge, som det eneste av de nordiske landene, lavere enn gjennomsnittet for OECD-landene på alle tre fagene. Også for PISA tas det forbehold om feilmarginer.

2.2.3 Nasjonale prøver

Hvert år gjennomføres det nasjonale prøver i lesing, regning og lesing på engelsk for alle elever i femte og åttende trinn. Kompetansemål i læreplanene på fjerde og syvende trinn er utgangspunkt for undersøkelsene, og prøvene gjennomføres hver høst for hele populasjonen. Resultatene fra prøvene har vist at det er klare forskjeller mellom kommuner og skoler. Faktorer som kjønn, foreldrenes bakgrunn, etnisk bakgrunn er sentrale forklaringer på forskjellene. I tillegg er det en sammenheng mellom resultatene og skolens arbeidsmåter og strategier.

2.3 Kvalitetssystem

Et viktig krav som har kommet inn i opplæringsloven⁷ er krav til skoleeier om å ha system for å sikre at det skjer en tilfredsstillende opplæring. Opplæringsloven inneholder bestemmelser om at skoleeier skal ha et system for vurdering, for oppfølging av elevenes læringsmiljø, for fagopplæringen og for kompetanseutvikling.

2.4 Skolebygg

Noe av det som sterkest har vært assosiert med Kunnskapsløftet er reformens pedagogiske føringer på skolebygg. Tilpasset opplæring kjennetegnes ved variasjon i bruk av arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjon i organisering av og intensitet i opplæringen. Tilpasset opplæring skal i all hovedsak skje innenfor rammen av fellesskapet, i klasser eller grupper, og på en måte som er håndterlig for lærerne og skolen. I opplæringslovens § 8-2 heter det:

Elevane kan delast i grupper etter behov. Gruppene må ikkje vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg. Organiseringa skal vareta elevane sitt behov for sosialt tilhør. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør.

⁷ LOV-1998-07-17-61

Kvar elev skal vere knytt til ein lærar (kontaktlærar) som har særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremåla som gjeld eleven, mellom anna kontakten med heimen (LOV-1998-07-17-61).

Denne bestemmelsen kom inn i opplæringsloven i 2003. Tidligere inneholdt opplæringsloven bestemmelser om at hver elev skulle tilhøre en klasse. Analogt med dagens kontaktlærer skulle hver klasse tidligere ha en klassestyrer med særlig ansvar for de praktiske, administrative og sosialpedagogiske sidene rundt eleven og elevens hjem. Tidligere inneholdt loven klare begrensninger på elevtall i hver klasse. Med dagens bestemmelser om grupper er størrelsen begrenset til det som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig. Kommunene er ikke forpliktet gjennom lovverket til å gjøre bygningsmessige endringer på grunn av bestemmelsene om organisering i grupper. Men av pedagogiske hensyn kan det være fornuftig å legge til rette for ulike typer læringsarenaer for å få bedre variasjon i undervisnings- og læringsmetoder.

De siste årene har det blitt mer vanlig med skolebygg som bedre tilrettelegger for andre organiseringsformer enn tradisjonelle skoleklasser (ofte kalt «baseskoler»). Det er ingen krav i opplæringsloven om hvordan skolearealene skal være, bortsett fra kravene i henhold til HMS (se avsnitt om endringer i opplæringsloven).

I 2002 kom det inn bestemmelser om elevenes og lærlingenes læringsmiljø, som følge av bekymring for inneklima i mange skoler, og ikke minst var det en økende oppmerksomhet rundt mobbingen som stadig brer om seg i skolen. Det medførte at det fra 2002 ble tilføyd bestemmelser i opplæringslovens kapittel 9 om elevenes skolemiljø. Her framgår det i § 9a-1 at:

alle elevar i grunnskolar og vidaregåande skolar har rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring" (Opplæringsloven).

Denne bestemmelsen innebærer omfattende bygningsmessige oppjusteringer for mange skolebygg.

2.5 Nasjonal strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005- 2008

Både Stortingsmelding 30 (2003-2004) og stortingsmeldingen om kvalitet i skolen⁸ har vektlagt kompetansen i skoleverket som en avgjørende faktor for å oppnå bedre tilpasset opplæring og for at ferdighetene styrkes i den brede elevmassen. For å oppnå målsettingene i kunnskapsløftet utarbeidet partene i skoleverket (KS og arbeidstakerorganisasjonene) og departementet en strategi for kompetanseutvikling, *Kompetanse for utvikling - strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005- 2008 (kompetanseløftet)*. Da Stortinget sluttet seg til intensjonene i Stortingsmelding nr 30 (2003-2004) ble det vedtatt en rekke tiltak for å forbedre og styrke grunnopplæringen. Blant annet skulle det investeres i et betydelig kompetanseløft for å realisere målene i meldingen. Videre sluttet det seg til at det skulle legges til rette for at en stor del av den nødvendige kompetanseutviklingen skulle gjennomføres før de strukturelle og innholdsmessige endringene i opplæringen ble iverksatt.

Formål med strategien

Formålet, slik det er uttrykt i *Kompetanse for utvikling* (epleheftet), er følgende:

⁸ Stortingsmelding 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen

Personalet i grunnopplæringen skal ha kompetanse som sikrer elevene og lærlingene tilpasset opplæring med muligheter til å utvikle evner og talenter i samsvar med generell del, læringsplakaten (skoleplakaten) og læreplanene for fag. Gjennom et kompetanseløft skal skoleledere, lærere og instruktører i lærebedrifter rustes og stimuleres til å møte utfordringene knyttet til de endringene i innhold og struktur som reformen innebærer.

Målrettet innsats på eksisterende menneskelige og økonomiske ressurser innen alle nivåer i utdanningssystemet er avgjørende for å nå målsettingene med skolereformen. Innsatsen må rettes inn i skole, lærebedrift, kommune/fylkeskommune og universiteter og høyskoler.

Strategien gjelder for statsbudsjettperioden 2005 - 2008. I strategiplanen understrekes det at kompetanseutviklingen må starte i 2005, og ha både et årlig og fireårig perspektiv.

Definisjon av kompetanseutvikling

I strategidokumentet defineres fire sentrale begreper knyttet til kompetanseutvikling; *kompetanse, videreutdanning, etterutdanning og uformell læring*. Begrepet *kompetanse* defineres som evne til å møte komplekse krav, situasjoner og utfordringer. En form for utvikling av kompetansen er *videreutdanning*. Videreutdanning defineres som utdanning/opplæring som gir formell kompetanse i form av f. eks studiepoeng. Under begrepet *etterutdanning* inngår kurs, seminarer, deltakelse i lokalt utviklingsarbeid og faglig veiledning knyttet til ens egen praksis, som har opplæring som viktigste formål, men der det ikke oppnås studiepoeng. Den tredje formen for kompetanseutvikling som defineres i strategien er *uformell læring*. I dette inngår læring som skjer gjennom praksis og faglige diskusjoner og evaluering av ens eget arbeid sammen med kolleger eller med andre samarbeidspartnere. Deltakelse i utviklingsarbeid, prosjekt, hospitering og kollegabasert veiledning er andre eksempler på uformell læring.

Målgruppe og innhold

Tiltak for kompetanseutvikling, iverksatt med utgangspunkt i strategien, retter seg i første rekke mot:

- ledelse på skolenivå
- lærere i grunnskoler og videregående skoler
- faglige ledere og instruktører for opplæring i lærebedrifter

I strategien understrekes nødvendigheten av en utviklingsorientert og kompetent ledelse ved den enkelte skole. Dette forutsetter godt samarbeid mellom skoleledelse og skoleeier. Kompetanseutvikling av skoleledelse er en av de prioriterte satsingene i strategiplanen, og satsing på skoleledelse var det som ble prioritert igangsatt først. For å imøtekomme målene i opplæringsloven om tilpasset opplæring er kompetansetiltak som fremmer skolene og lærebedriftenes evne til å organisere opplæring og tilrettelegge innhold og arbeidsmåter ansett som viktig. Det er også pekt på behov for å utvikle kvaliteten på spesialundervisningen, samtidig som behovet for spesialundervisning bør forebygges og reduseres ved å gi en bedre tilpasset opplæring. For å lykkes med dette er evne og vilje til å evaluere egen praksis framhevet. Det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering skal medvirke til kvalitetsutvikling gjennom å legge tilrette for informerte avgjørelser på alle nivå i skolesystemet. Dette skal også gjenspeiles gjennom kompetanseutviklingstiltak. Med innføring av nye læreplaner er siktemålet å vektlegge helhetlig og gjennomgående læreplaner for hele grunnopplæringen. Videre skal det legges til rette for lokale tilpasninger, som betyr forenkling av læreplanene,

men ansvaret til den lokale skoleledelsen og personalet har økt med tanke på ansvar for å vurdere å bestemme innholdet i læreplanene. Også dette ville medføre behov for kompetanseutviklingstiltak. Innføring av 2. fremmedspråk er et annet område som vil kreve faglig og fagdidaktisk kompetanseutvikling for de lærerne som underviser i faget.

Kompetansestrategien nevner tre forutsetninger som må være til stede for at elever og læringer skal få en god opplæring. Den ene forutsetningen er at det i større grad må være rom for lokal tilpasning for å møte mangfoldet av behov og utfordringer som er i samfunnet. Det andre er at hvert nivå i opplæringssystemet må ha kunnskap om sterke og svake sider ved egen virksomhet og om hvilke tiltak som må iverksettes for å få til forbedring. Den tredje forutsetningen er at hver skole og lærebedrift selv må utvikle en kultur for kontinuerlig læring. Fysisk aktivitet er et prioritert område i kunnskapsløftet og i strategi for kompetanseutvikling. Det er særlig fysisk aktivitet, og tilrettelegging for det de dagene elevene ikke har kroppsøving som pekes på som en utfordring for skolene.

Oppmerksomheten om en helhetlig grunnopplæring er sentralt i kunnskapsløftet. Overgangen mellom ungdomsskole og videregående skole har vært en kritisk fase i opplæringen, noe et høyt frafall i videregående opplæring er et eksempel på. De tre årene på ungdomstrinnet har kommet i bakgrunn de siste tiårene, og i kunnskapsløftet er ungdomstrinnet ett av de områdene som skal gis et spesielt løft. Det gjelder både i forhold til å gi et mer praktisk innhold i opplæringen når det gjelder styrket rådgivning i forhold utdannings- og yrkesvalg. Dette er også prioritert innenfor kompetanseutviklingsstrategien.

Ansvarsfordeling

Det er fem instanser som har fordelt ansvaret for iverksetting og oppfølging av kompetanseløftet, her beskrives ansvaret for noen av dem.

Det er *skoleeiers oppgave* å sørge for at den enkelte skole og lærebedrift vurderer hvilke kompetanseutviklingstiltak som bør prioriteres for å kunne gjennomføre reformen i den enkelte virksomhet. Videre er det skoleeiers ansvar å fremme en god personal-/medarbeiderpolitikk som sikrer medinnflytelse og medbestemmelse for medarbeiderne og arbeidstakerorganisasjonene, jf. avtaleverket i kommunal sektor.

Utvikling, vedtak og gjennomføring av planer for kompetanseutvikling i samarbeid med berørte parter er skoleeiers ansvar, og planene skal ivareta lokale kompetansebehov innenfor de nasjonalt prioriterte områdene. I denne sammenheng skal det søkes faglig støtte til kompetanseutvikling og lokalt utviklingsarbeid fra universiteter, høyskoler eller andre relevante fagmiljøer etter behov. Også den kompetansen man selv rår over bør brukes.

Endelig er det skoleeiers ansvar å rapportere til fylkesmannen om gjennomføringen av planlagte kompetanseutviklingstiltak og bruk av ressurser. For mange kommuner vil det være behov for samarbeid med andre kommuner og instanser, bl.a. på grunn av kommunestørrelsen.

Revisjonens rolle i forhold til strategier og planer i grunnopplæringen er å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets (altså skoleeier) vedtak og forutsetninger. Revisjonen er med andre ord en del av skoleeiers oppfølging av kompetanseløftet.

Det er *fylkesmannens* oppgave, som statens regionale representant, å bidra til koordinering av kompetanseutviklingstiltak ved å stimulere samarbeidet mellom kommuner, fylkeskommuner, partene i arbeidslivet, universiteter og høyskoler og andre fagmiljøer. Fylkesmannen skal

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

Andre aktører som har et viktig ansvar for oppfølging av Kompetanseløftet er universitets- og høyskolesektoren, som blant annet skal utvikle og tilby kompetanseutviklingstiltak, Utdanningsdirektoratet, som skal forvalte og følge opp de statlige midlene, og Kunnskapsdepartementet som skal fastsette mål og følge opp disse.

2.6 Etter kunnskapsløftet

Alle skolereformer har hatt kvalitet som et viktig fundament, noe også kunnskapsløftet har hatt. Likevel har regjeringen funnet det riktig å legge fram en stortingsmelding på tampen av forrige stortings sesjon der temaet er kvalitet. Bakgrunnen var de svake resultatene fra de internasjonale undersøkelsene og at Kunnskapsløftet inneholdt noen «hull» som var viktig å tette.

I meldingen slås det fast at det er for mange elever som ikke mestrer grunnleggende ferdigheter som lesing og regning. Derfor legges det i meldingen opp til tiltak som skal gjøre elevene i stand til å lese og regne i løpet av de første skoleårene, og tiltak som skal bidra til at de videreutvikler disse ferdighetene utover i skoleløpet.

Lærernes kompetanse framheves også i denne meldingen. Til tross for satsingene på kompetanseutvikling de siste årene deltar norske lærere mindre i etter- og videreutdanning enn kollegaer internasjonalt. Det formidles relativt lite forskningsbasert kunnskap i den norske skolen, og ferdigheter i og anvendelse av IKT i undervisningen er liten.

Selv om det tar tid før en høster resultater av en reform, viser det seg at det er store behov for støtte og veiledning i gjennomføring av målene i kunnskapsløftet. Det skal legges opp til tiltak som skal støtte skolene i utviklingen av lokale læreplanmål og konkretisering av overordna mål i læreplanverket. Videre er det behov for veiledning og støtte i forhold til konkretisering av metoder og praksis med tanke på tilpasset opplæring.

Det er videre satt ned flere utvalg som skal utrede ulike sider ved grunnopplæringen, deriblant et utvalg som ser spesielt på spesialundervisning og om innsats settes inn tidlig nok. Et annet utvalg ser på fag- og yrkesopplæringen, og mulighetene for å gi en yrkeskompetanse med mindre teoretisk innhold.

3 Problemstillinger, kriterier og metode

I dette kapitlet redegjør vi for hvordan forvaltningsrevisjonen er avgrenset, og presenterer problemstillinger, revisjonskriterier og metode for datainnsamling og - analyse.

3.1 Avgrensning og metode

Vi tolker kontrollutvalgets bestilling som at det ønsker å få vurdert om undervisningspersonalet i skolene i Hemne kommune har en kompetanse som tilfredsstillende kravene som den siste skolereformen stiller, og om det er utarbeidet planer og tiltak for at denne kompetansen opparbeides. I kapittel 2.5 redegjorde vi for den nasjonale satsingen på kompetanseutvikling i grunnsopplæringen. Denne satsingen er en del av skolereformen Kunnskapsløftet, og tiltakene og prinsippene i kompetansesatsingen har vært lagt opp rundt intensjonene med skolereformen. Revisjonen har derfor sett det som naturlig at problemstillinger og revisjonskriterier i hovedsak hentes fra denne kompetansesatsingen.

3.2 Problemstilling

Problemstillinger for forvaltningsrevisjonen er konkretisert til følgende:

Har kompetansestrategien vært et godt grunnlag for kompetanseutvikling i grunnskolen i Hemne?

Denne belyses via følgende delproblemstillinger:

1. Er målene i kompetanseløftet fulgt opp i grunnskolen i Hemne kommune?
2. Har mål og tiltak gitt ønska resultat ved utgangen av satsingsperioden?

Disse problemstillingene har vært grunnlag for det videre prosessen i undersøkelsen..

3.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de bestemmelsene eller anbefalingene som revisor gjør sine vurderinger opp mot, på bakgrunn av den informasjonen som er samlet inn gjennom intervjuer, spørreundersøkelse o.s.v. Kriteriene i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra:

Opplæringsloven har bestemmelser om kompetanseutvikling av personalet i grunnsopplæringen i § 10-8⁹. Revisor vil vektlegge den delen av bestemmelsen som går ut på at skoleeier skal ha et system for oppfølging av kompetanseutvikling.

Hemne kommune har fått midler til kompetanseutvikling gjennom det såkalte kompetanseløftet, som er den nasjonale strategien *Kompetanse for utvikling - strategi for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen 2005- 2008 (kompetanseløftet)*. Følgelig har den forpliktet seg til å gjennomføre en del tiltak som følge av satsingen. Kompetansestrategien ble utarbeidet av departementet i samarbeid med partene i arbeidslivet (KS og organisasjonene på arbeidstakersiden i skolesektoren). Kommunens lokale strategiplan *Kompetanseplan for*

⁹ Kunnskapsdepartementet: Lov om grunnskolen og den videregående skolen (opplæringslova), 1998

*oppvekstsektoren 2006 - 2009*¹⁰, som inneholder målsettinger og forslag til tiltak i Hemne kommune er en viktig kilde for kriterier.

Kriteriene vil bli utdypet i kapitlene 4.1 og 5.1 i rapporten.

3.4 Metode for datainnsamling og -analyse

Informasjonsgrunnet i denne forvaltningsrevisjonen bygger på flere kilder. Vi har funnet planer knyttet til kompetansesatsingen på kommunens nettsider og det elektroniske kvalitetssystemet Visweb. Visweb har vært den viktigste kilden for å vurdere om kommunen har et kvalitetssystem for oppfølging av kompetanseutvikling.

Utdanningsdirektoratet har opprettet en portal, der skoleeier rapporterer data om bruk av kompetansemidler til tiltak. Revisor har hatt tilgang til Hemne kommunes område i denne portalen. Rapportene har blitt stadig mer omfattende, og det er ikke alle kategorier det er rapportert for de første årene. Som med annen statistikk knytter det seg risiko for feil også i disse rapportene.

Det er gjennomført intervju med en rekke nøkkelpersoner innen opplæringssektoren i kommunen. Assisterende rådmann og skolekonsulent ble intervjuet sammen i oppstartsmøte, og alle tre rektorene er intervjuet, sammen med tillitsvalgte, eller annen representant for det pedagogiske personalet. Hovedtillitsvalgt i Utdanningsforbundet i kommunen er også intervjuet. Alle referatene er verifiserte av de som ble intervjuet.

Det er gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse blant hele det pedagogiske personalet i kommunen. Undersøkelsen ble sendt ut til 69 mottakere i perioden 10. - 25. november. Det ble sendt ut tre påminnelser i perioden. 49 hadde svart ved fristens utløp, det tilsvarer 71 % svaropplutning. Det er en god svaropplutning. Det er en god fordeling mellom lærere og ansatte i ledende og andre pedagogiske stillinger. Ettersom svaropplutningen er såpass høy, mener revisor at risikoen for systematiske skjevheter er forholdsvis lav. Mottakerne ble plukket ut fra kommunens nettsider, og rektorene ved de tre skolene gjennomgikk listene og korrigerde de for feil. Revisor ser likevel ikke bort fra at listen over mottakere ikke var helt identisk med de som utgjør målgruppen. Revisor har i spørreskjemaet laget spørsmål som har utgangspunkt i nasjonale og lokale mål og tiltak. Spørsmålene er stilt så presist og konkret som mulig, med minst mulig rom for tolkning. Dataene er konvertert fra Questback (spørreprogram) til analyseprogrammet SPSS. Dette er gjort fordi SPSS er et bedre verktøy for dataanalyse og kvalitetssikring av dataene.

Alt i alt er det sikret et godt datagrunnlag for undersøkelsen, fordi flere kilder og metoder er brukt. Der dataene bekrefter hverandre er det en styrke for resultat og vurderinger, og der de viser forskjellige tendenser har revisor tatt høyde for det i sine vurderinger.

¹⁰Kompetanseplan for oppvekstsektoren i Hemne kommune 2006 - 2009

4 Oppfølging av strategien

Dette kapitlet tar utgangspunkt i den første problemstillingen, om arbeidet med å følge opp mål og tiltak i den nasjonale kompetansestrategien har vært fulgt opp på alle nivå i grunnskolen. Kapitlet omhandler dessuten finansiering av kompetansestrategien og om det er etablert system for kompetanseutvikling. Dette kapitlet handler om prosessen fram mot vedtak av den lokale planen og tiltakene.

4.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er hentet fra bestemmelser om kompetanseutvikling i opplæringsloven og føringer i den nasjonale strategien for kompetanseutvikling. Opplæringsloven inneholder bestemmelser om kompetanseutvikling i grunnopplæringen:

§ 10-8. Kompetanseutvikling

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

I den nasjonale satsningen på kompetanseutvikling i grunnopplæringen¹¹ lå det også statlige midler. Størrelsen på midlene ble fastsatt årlig i statsbudsjettet. Forutsetning for utbetaling av tilskudd var at skoleeiere følger opp sitt ansvar for kompetanseutvikling gjennom planer vedtatt av kommunestyre eller fylkesting. I tillegg til en fireårig kompetansestrategi skulle det årlig vedtas en tiltaksplan basert på lokale kartlegginger. Det var også en forutsetning at skoleeier skulle stå for en egenfinansiering gjennom egne budsjett. Det krevdes videre rapportering til fylkesmannen om gjennomførte kompetanseutviklingstiltak og bruken av både det statlige tilskuddet og kommunens egne midler.

4.2 Oppfølging

I dette avsnittet presenteres data om kvalitetssystem, innrapporterte tiltak til Utdanningsdirektoratet og informasjon om oppfølging basert på intervjudata.

4.2.1 System for kompetanseutvikling

*Pedagogisk utviklingsplan*¹² omfatter grunnskoler og barnehager (inklusive private) og PPT i Hemne kommune. Planen, som ble vedtatt første gang i 2005, er forankret i sentralt gitte lover, forskrifter og planer, og skal bidra til å holde fokus på nasjonale mål og prioriteringer. Samtidig skal den tjene som en del av kommunens dokumentasjon på lokal skole- og barnehagepolitikk. Pedagogisk utviklingsplan er en del av kommuneplanens sektordel og skal forankres i kommunens overordnede mål. Planen har et 4-årig perspektiv og skal legge føringer for skolenes, barnehagenes og PPTs virksomhetsplaner. Planen ligger under styrende dokumenter i det elektroniske kvalitetssystemet. I systemet er det referanse til lokale virksomhetsplaner for de tre skolene i kommunen. For en av skolene er virksomhetsplanen for 2008-2010 lagt inn, for de to øvrige er nyeste versjon av virksomhetsplanen fra skoleåret 2008-2009. Planene inneholder referanser til kompetansesatsingen som skulle skje for de

¹¹ Kompetanse for utvikling, 2004

¹² Pedagogisk utviklingsplan

ansatte. I det elektroniske kvalitetssystemet finner vi også *Kompetanseutviklingsplan for oppvekstsektoren 2006-2009*. Den inneholder en beskrivelse av mål, målgrupper og tiltak i perioden, i tillegg til en handlingsdel, med detaljert plan for satsingsområder og tiltak i perioden 2006 - 2009. Revisor kan ikke finne dokumentasjon i det elektroniske systemet på revidering av og rapportering på planene. Ifølge informasjon i intervju har det skjedd en viss grad av revidering underveis i perioden. Ressursbruk og tiltak er dessuten rapportert til Utdanningsdirektoratet. Noen av de rapporterte dataene følger nedenfor og i kapittel 5.

4.2.2 Finansiering av kompetansesatsingen

I dette avsnittet presenteres økonomiske data, som viser hvor mye og hva midlene til kompetanseutvikling har gått til.

Tabell 1: Statlige og egne midler til kompetanseutvikling i 2005 - 2008.

	2005	2006	2007	2008	Totalt
Statlig tilskudd*	260 655	276 000	259 000	260 000	1 055 655
Statlige midler til 2. fremmedspråk og naturfag			126 000	62 400	188 400
Egne midler	291 100	146 000	53 300	72 000	562 400
Sum statlige og egne midler	551 755	422 000	438 300	394 400	1 806 455
Egne midler i 2004	189 800				
Ubrukte midler fra året før				0	
Ubrukte midler			0	0	

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Hemne kommune har brukt nesten 1,8 millioner på kompetanseutvikling av ansatte i skolen i årene 2005 - 2008. Av dette har omlag 1,2 millioner vært statlige midler. Egeninnsatsen (egne midler) har vært lavere i 2006 - 2008 enn i 2004 og 2005. Neste tabell viser fordelingen av midler blant skoleeier og skolene. Dette er det rapportert for kun i 2007 og 2008.

Tabell 2: Fordeling av midler på skoleeier og skoler i 2005 - 2008.

	2005	2006	2007	2008	Totalt
Midler som disponeres av skoleeier			259 000	322 400	581 400
Midler som disponeres av skolene			40 000	72 000	112 000
Sum midler til disposisjon skoleeier og skoler			299 000	394 400	693 400

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Som tabell 2 viser, har skoleeier disponert størstedelen av midlene. I 2008 disponerte skolene en noe større andel enn i 2007. Tabell 3 viser hvordan midlene er fordelt på videreutdanning og etterutdanning (inklusive utviklingsarbeid).

Tabell 3 Midler til etterutdanning og videreutdanning 2005 - 2008.

	2005	2006	2007	2008	Sum 2005 - 2008
Midler til kompetansegivende videreutdanning	358 400	155 000	101 300	152 600	767 300
Etterutdanning og annet utviklingsarbeid Ubrukte midler	130 420	267 000	237 000	320 000	954 420

Kilde: Utdanningsdirektoratet

I perioden som helhet har det vært nokså høy andel av midlene som har gått til videreutdanning, men mesteparten har gått til etterutdanning og utviklingsarbeid. I 2005 ble størstedelen av midlene brukt til videreutdanning, mens en større del ble brukt på etterutdanning/utviklingsarbeid årene etter.

I årene 2007 og 2008 ble det rapportert om hvor stor andel av de totale midlene som ble brukt til å dekke vikarutgifter. I Hemne ble inntil 20 % av midlene brukt til å dekke vikarutgifter i begge disse årene.

Hvis vi sammenligner tallene i de tre tabellene, ser vi at noen av summene ikke stemmer med hverandre.

Revisor har fått opplyst at noen av tallene rapporteres direkte til Utdanningsdirektoratet fra skolene, og noe rapporteres fra kommunen sentralt. Det kan derfor være feilkilder tallmaterialet.

4.2.3 Arbeid med lokal plan i Hemne

I dette avsnittet beskriver vi arbeidet fram mot plan og tiltak for kompetanseutvikling i Hemne kommune.

I årene før pågikk det et betydelig arbeid med å utarbeide den pedagogiske utviklingsplanen for grunnskole og barnehager i kommunen, som ble beskrevet i kapittel 4.2.1. Pedagogisk utviklingsplan er utgangspunktet for all skoleutvikling i kommunen. Denne planen har også målsettinger og tiltak for kompetanseutvikling.

Det er et krav, for å få utbetalt statlige kompetansemidler at kommunene har en politisk vedtatt kompetanseutviklingsplan. I Hemne er det vedtatt en kompetanseutviklingsplan for hele oppvekstområdet¹³. Det var pedagogisk konsulent som koordinerte arbeidet med denne planen. Han sendte ut melding til rektorene med frist for å melde tilbake innspill. Konsulenten og rektorene hadde så noen møter der det ble prioritert i forhold til skolenes behov og sentrale føringer. Det nye med kompetanseplanleggingen, ifølge den administrative ledelsen var at det var kommunens og skolenes behov som skulle ligge til grunn, mens det tidligere var enkeltinnspill fra lærere.

Hemne kommune er med i regionsamarbeidet i Orkdal- /øyregionen. Midlene og tiltakene som ble planlagt og gjennomført var i stor grad tiltak i regi av dette regionsamarbeidet. På bakgrunn av innspill fra skolene og kommunene i regionen, la et styre opp til et opplegg for kompetanseutvikling. Det har vært basert på lærernes ønsker og ledelsens vurdering av behov, og i all hovedsak samsvarer disse med hverandre, men ikke alltid.

En forutsetning i kompetanseløftet var at medarbeidere og tillitsvalgte skulle involveres i planleggingen. I rapporteringssystemet til staten er et av spørsmålene hvem som har vært involverte i planleggingsprosessen. Tabellen nedenfor viser hvordan det har vært i Hemne.

Tabell 4 Grad av medvirkning/forankring

	2006	2007	2008
Skoleledere	I stor grad	I stor grad	I stor grad
Lærere	I stor grad	I noen grad	I stor grad
Ansattes organisasjoner	I stor grad	I stor grad	I stor grad

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Tabell 4 viser at skoleledere, lærere og ansattes organisasjoner i stor grad har vært involverte i planarbeidet i de tre årene fra 2006 - 2008. Unntaket er for lærerne i 2007, da var de involverte i noen grad.

¹³ Kompetanseutviklingsplan for oppvekstområdet, 2006 – 2009.

I intervju med den administrative ledelsen ble det hevdet at rektorene og hovedtillitsvalgte hadde vært involvert. Hovedtillitsvalgt har en annen erfaring. Ifølge hovedtillitsvalg var tillitsvalgtapparatet i liten grad involvert i arbeidet med planene. Det var samtaler om arbeidstid og konsekvenser for kompetanseutvikling i de ordinære drøftingsmøtene, men ikke utover det. På spørsmål om tillitsvalgte tok initiativ selv for å få større medvirkning, var tilbakemeldingen at det hadde de ikke.

I intervju ute på skolene nyanseres bildet. Tilbakemeldingene var at lærerne og de tillitsvalgte fikk anledning til å uttale seg om planlagte tiltak, men ikke i tilstrekkelig grad. Et viktig grunnlag for satsingen innen kompetanseutvikling har vært pedagogisk utviklingsplan. I arbeidet med denne pekte ledelsen ut en representant for lærerne, som var daværende plasstillitsvalgt på den største skolen. Begrunnelsen var å sikre seg noen som hadde engasjement i saken. Det vakte litt reaksjoner blant organisasjonene, at utnevningen ikke gikk gjennom dem.

4.3 Revisors vurdering

Hemne kommune har etablert et system for kompetanseutvikling, slik opplæringsloven krever. Planene virker godt integrert i kommunens øvrige plansystem. Pedagogisk plan for grunnskole og barnehager er et godt fundament, også for kompetanseutvikling. Planen er en sektorplan innen kommuneplanverket, med referanser til lokale virksomhetsplaner ved de tre skolene. I tillegg har kommunen utarbeidet en kompetanseplan for oppvekstområdet, med handlingsplan for perioden 2006 - 2009. Kommunen har et elektronisk kvalitetssystem, der disse planene er tilgjengelig. I den grad planene revideres og rapporteres på, er ikke det synliggjort i det elektroniske systemet, slik revisor vurderer det.

Hemne kommune har brukt 1,8 millioner kr til kompetanseutvikling i grunnskolen i perioden 2005 - 2008. Av disse har 1,2 millioner vært statlige tilskudd gjennom kompetanseløftet. Kommunens egne midler har blitt redusert med over 60 % i perioden 2004 - 2008. I 2005 utgjorde kommunens egen finansiering 53 % av de totale midlene til kompetanseutvikling i grunnskolen, mens de i 2008 utgjorde 18 %. Det er mye som tyder på at det er noen feilkilder i tallmaterialet. Fra 2009 er det iverksatt en ny statlig satsing på kompetanseutvikling, der det vil følge med statlige tilskudd. Selv om kompetansesatsingen fra staten en gang blir avsluttet, vil kravene til kompetanseutvikling stadig være store for kommunens pedagogiske personell. Når de statlige overføringene tar slutt, må kommunen øke midlene en god del for å komme opp på det nivået de var i 2004. Revisor vil likevel påpeke at kommunen kan få en utfordring med å komme opp på nivået fra 2004, når det gjelder prioritering av ressurser til kompetanseutvikling. Størstedelen av midlene til kompetanseutvikling har vært disponert av skoleeier. Det er i tråd med intensjonene i kompetansesatsingen.

Den statlige satsingen på kompetanseutvikling kom i stand gjennom et trepartssamarbeid mellom departement, KS og arbeidstakerorganisasjonene i skoleverket. Det var en forventning at de lokale prosessene med å utvikle tiltak skulle skje gjennom involvering av ansatte og arbeidstakerorganisasjonene. Etter en intern prosess i den enkelte skole og kommune skulle forslag signaliseres til det regionale samarbeidsorganet. Det er pedagogisk konsulent som har hatt det daglige ansvaret med å utarbeide kompetanseutviklingsplan i Hemne. Etter det revisor har fått inntrykk av har rektorer og tillitsvalgte på skolenivå fått planutkast og forslag til tiltak til uttalelse, og på den måten påvirket innholdet. Det har også blitt gjennomført kompetansekartlegging i forkant av planen, noe det ble gitt føringer for fra statlig hold. Mange av tiltakene i kompetanseplanen var tiltak som kom gjennom regionsamarbeidet. Revisor har inntrykk av at tiltakene som kom i stand i stor grad var basert

på statlige satsinger og kommunens og skolereiers behov. Revisor har dessuten inntrykk av at skolene har vært litt forskjellig involvert, og at enkelte skoler har vært mer involvert enn andre. Det ser dessuten ut til at ledelsen og tillitsvalgte har ulikt syn på hvor involverte de tillitsvalgte og ansatte har vært.

For Hemne kommune har pedagogisk plan vært nokså styrende i forhold til kompetansesatsing. I prosessen med denne planen ble arbeidstakerorganisasjonene satt til side ved utvelgelse av representant fra de ansatte. Ledelsen pekte selv ut en representant fra personalet, som var plasstillitsvalgte ved den største skolen. Det ligger utenfor denne forvaltningsrevisjonen å vurdere den prosessen, men revisor vil likevel stille spørsmål om det har vært med på å skape unødvendige motsetninger mellom ledelsen og de tillitsvalgte i arbeidet med kompetansesatsing.

5 Resultat av kompetansesatsingen

I dette kapitlet presenteres resultat av kompetansesatsingen i Hemne kommune. Resultatene bygger på dokumentasjon av innrapporterte tall til Utdanningsdirektoratet, intervju med nøkkelpersoner i kommunen og en elektronisk spørreundersøkelse blant de ansatte (pedagogisk personale).

5.1 Revisjonskriterier

Kriterier som resultatene i dette kapitlet blir vurdert ut ifra er hentet fra den nasjonale kompetansestrategien ("epleheftet") og de lokale planene, først og fremst planen for kompetanseutvikling. "Epleheftet" skiller mellom tre former for kompetanseutvikling: Videreutdanning som gir studiepoeng, etterutdanning i form av kurs, seminar og konferanser. Den tredje formen er uformell læring. Den uformelle læringen skjer gjennom praksis og faglige diskusjoner og evaluering av eget arbeid, sammen med andre kolleger og samarbeidspartnere. Deltakelse i utviklingsarbeid, prosjekter, hospitering, kollegabasert veiledning, studieturer og nettverksbygging er eksempler på uformell læring. Denne formen for kompetanseutvikling skal gjøre skolene til lærende organisasjoner. Det var en av de viktigste målsettingene med kompetanseløftet. Samtidig har skolesektoren stått overfor betydelige utfordringer når det gjelder formell kompetanse i enkelte fag. Det gjaldt 2. fremmedspråk, matematikk og naturfag.

Andre prioriteringer i den nasjonale kompetansesatsingen var kompetanseutvikling av ledelsen av den enkelte skole. Utvikling av lokal del i læreplanene i alle fag og fysisk aktivitet var også en prioritert satsing. Formålsparagrafen om tilpasset opplæring skulle ligge til grunn for all kompetanseutvikling. Disse satsingene gjenspeilet kommunens kompetanseplan også. Kommunens kompetanseplan hadde følgende målgrupper i perioden (grunnskole): skoleledere og ledere på kommunalt nivå, pedagogisk personale i grunnskolen, PP-personale og øvrig personale i skolen.

I den vedlagte handlingsplanen framgår følgende satsinger:

- 1) Realfag:
 - a) naturfag startkurs, påbygging og modulbasert kurs (30 stp)
 - b) matematikk tilpasset ulike trinn, videreutdanning (15 stp)
- 2) Språk
 - a) norsk - IKT, engelsk, tysk, fransk og spansk
- 3) Praktisk estetiske fag
 - a) Kunst og håndverk, matvaner/mat og helse, fysisk aktivitet, teknologi og design

- 4) Pedagogisk bruk av IKT
 - a) Læringsplattform i Classfronter, bruk av kontorstøtteprogram, bruk av program for tastaturtrening, internett, e-post
- 5) Læringsstiler
- 6) Grunnleggende lese- og skriveopplæring
- 7) Prosjekt/tema
 - a) Læringsmiljø og pedagogisk analyse (LP-modellen)
 - b) Matematikk med DIDAKTIV
 - c) Hospitering i yrkeslivet for lærere
 - d) Entreprenørskap og kontaktvirksomhet mot lokalt næringsliv
 - e) Skolemåltid/kantinedrift

5.2 Resultat

Her presenteres resultat som indikerer resultat av kompetansesatsingen.

5.2.1 Former for kompetanseutvikling

I tabell 3 så vi at Hemne kommune hadde brukt halvparten av midlene på hver av kompetanseformene videreutdanning og etterutdanning/uformell utdanning. Videreutdanning er en mer kostnadskrevende form for kompetanseutvikling, dersom det medfører frikjøp og finansiering av studiet. Nedenfor vises en oversikt over innrapporterte tall til Utdanningsdirektoratet over deltakelse på videreutdanning og etterutdanning.

Tabell 5 Antall skoleledere som har gjennomført etter- og videreutdanning.

	Etterutdanning (uten studiepoeng)				Videreutdanning (studiepoeng)			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Kommunal/generell lederopplæring	1	4						
Pedagogisk ledelse/utvikling av skolen som lærende organisasjon	6	4		4			2	2

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Tabell 6 Antall lærere har gjennomført fagspesifikk kompetanseutvikling.

	Etterutdanning uten studiepoeng				Videreutdanning med studiepoeng			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
2. fremmedspråk					2	3		
Naturfag	3	2		1		3		2
Norsk/samisk	3	4			2			2
Matematikk	15	10	3		1		2	
Engelsk	9	16			4	3	1	2
KRL								
Andre fag	95	2			6			

Kilde: Utdanningsdirektoratet

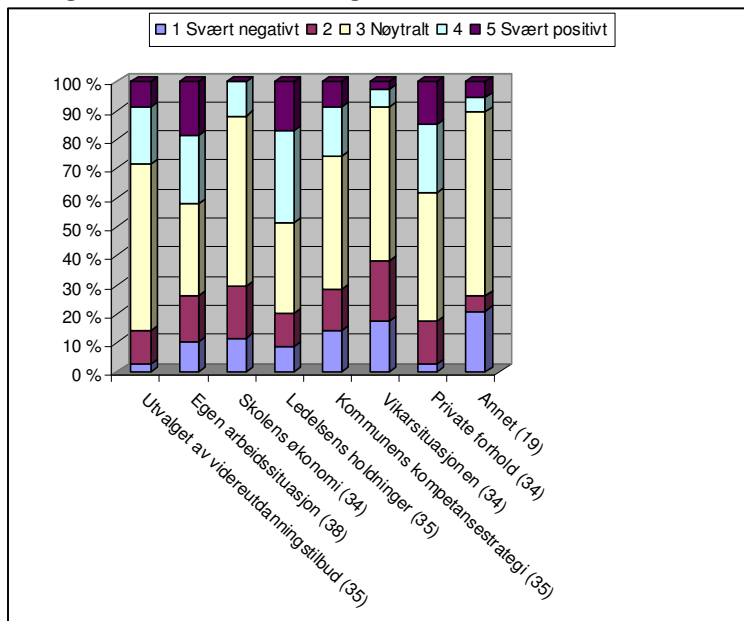
Tabellene 5 og 6 viser at det er etterutdanning som det har vært størst omfang av. De viser dessuten at forholdsvis mange tok videreutdanning i 2005 og noen færre i årene etter.

Resultat fra den elektroniske spørreundersøkelsen viste at nesten 40 % av de som hadde svart hadde begynt på videreutdanning i perioden 2005 - 2008. Av de 19 som begynte på videreutdanning hadde 17 fullført den planlagte utdanningen i perioden. Det tilsvarer 90 % av de som begynte. Undersøkelsen viste dessuten at det ble gjennomført totalt 766 studiepoeng i perioden, noe som tilsvarer et gjennomsnitt på ca. 40 studiepoeng¹⁴ pr. ansatt som tok videreutdanning.

¹⁴ 60 studiepoeng = ett års fulltids studium

Det ble tatt videreutdanning i IKT (3), skoleledelse (3), fremmedspråk (3), naturfag (2), lesing/skriving (2) og matematikk (2). I tillegg ble det tatt videreutdanning i kunst og håndverk, spesialpedagogikk, samfunnsfag og friluftsliv. Figur 1 viser hvordan ulike faktorer har påvirket muligheten til å ta videreutdanning.

Figur 1 Påvirkning på muligheten til å ta videreutdanning



Kilde: Revisjon Midt-Norge IKS

Figuren viser at ledelsens holdninger er den faktoren som har påvirket mulighetene til å ta videreutdanning mest positivt. Private forhold er den neste faktoren som har påvirket positivt. Av de faktorene som har påvirket mest negativt finner vi vikarsituasjon og skolens økonomi.

I intervju framkom det at det har vært lagt til rette for gode ordninger for å ta videreutdanning. Stort sett alle som begynte hadde fullført. Ved en av skolene ble sagt at det var første gang på lenge at noen ved skolen hadde tatt videreutdanning. Videreutdanning har stort sett blitt kompensert. Likevel ble det understreket at ordningen med kompensasjon var planmessig, i den forstand at den var knyttet til skolens og kommunens behov.

Fra de ansattes ståsted ble det sagt at tilretteleggingen for å ta videreutdanning avtok med satsingen på LP-modellen. Det ble også sagt at kommunen bidro lite til videreutdanning som ikke var innenfor satsingsområdene.

Når det gjelder etterutdanning og uformell læring viser figur 2 omfanget av dette blant det pedagogiske personalet.

Figur 2 (side 27) viser at omfanget av etterutdanning har vært størst innen fagområdene naturfag, lesing og skriving, og fremmedspråk. Omfanget av uformell læring har vært størst innenfor IKT, tilpassa opplæring og tilpasset opplæring. Ingen har oppgitt uformell læring i naturfag, og ingen har deltatt på etterutdanning i læreplanarbeid.

På samme måte som for videreutdanning har leders holdning, egen arbeidssituasjon og private forhold hatt mest positiv innvirkning på deltakelse i etterutdanning og uformell læring. Vikarsituasjon og skolens økonomi har påvirket mest negativt.

I intervjuene kom det fram at en stor del av tilbudene innen etterutdanning har kommet gjennom regionsamarbeidet. På bakgrunn av en felles plan for etterutdanning, som er utarbeidet i et samarbeid mellom alle regionkonsulentene i fylket, har det blitt tilbudt etterutdanning. Kommunen har også hatt noen lokale tilbud.

Ved den største skolen er inspektørstillingene gjort om til avdelingslederstillinger. Hensikten er blant annet at avdelingslederne skal være katalysatorer for å få til uformell kompetanseutvikling. Satsingen på LP-modellen ble også beskrevet som et verktøy for kunnskaps- og erfaringsdeling.

Hemne har et kommunalt rektornettverk. I dette ligger det stort læringspotensial i erfaringsutveksling mellom de ulike skolene. Også avdelingsledere er med på rektornettverket. Det har også vært andre nettverk, blant annet i matematikk.

I intervju kom det fram at det er vanskelig å si noe om det har vært en forandring i satsingsperioden, når det gjelder uformell læring, sammenlignet med tidligere perioder. Det har vært mye samarbeid og kunnskapsdeling i skolene tidligere også, går det fram av intervjuene.

5.2.2 Temaer for kompetanseutvikling

I tabell 5 og 6 vises fordeling av lærere og ledere på ulike temaområder, både for videreutdanning og etterutdanning og uformell kompetanseutvikling.

Tabell 7 viser en oversikt over temaområder som skolene har deltatt på i perioden 2005-2008.

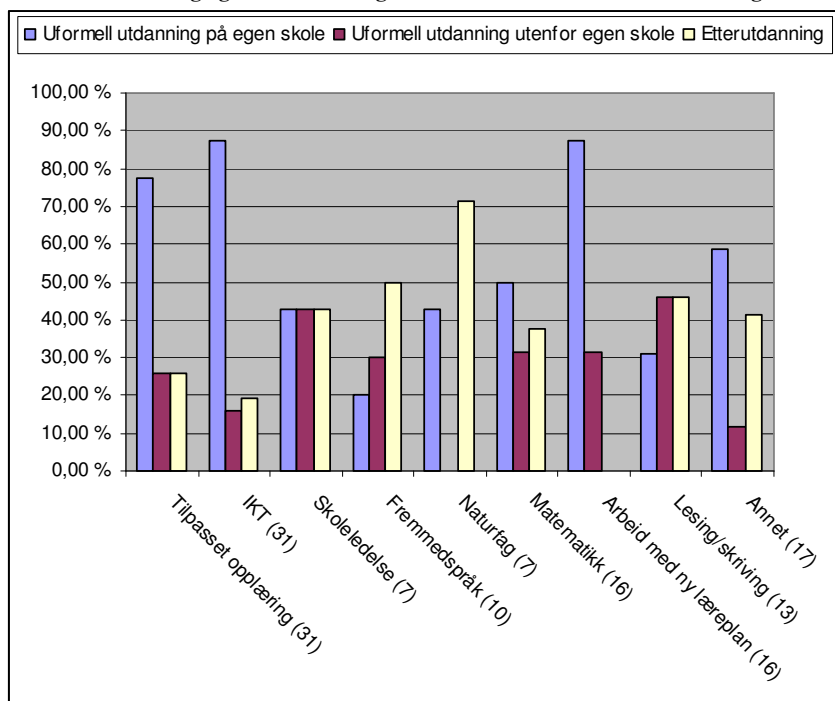
Tabell 7 Antall skoler som har vært involverte i kompetanseutviklingstiltak.

	2005*	2006	2007	2008
Læreplaner	3		0	0
Fag		3	3	3
Skoleledelse	3	1	3	2
Organisasjonsutvikling/lærende organisasjon		3	1	1
Evaluerer av egen praksis (bruk av nasjonalt kvalitetsvurderingssystem)	3	3	0	0
Tilpasset opplæring	3	3	1	2
Utdannings- og yrkesrådgivning	1	1	0	0
Fysisk aktivitet	3	3	1	0
IKT		3	3	0
Elev- og lærervurdering		0	1	0
Annet	1	0	0	1

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Tabellen indikerer at de tre skolene har deltatt på de fleste områdene fra alle skolene. Utdannings- og yrkesrådgivning er aktuelt bare for ungdomsskolen, derfor er det bare en skole som har deltatt på det tiltaket. Ellers er det bare en skole som har deltatt i tiltak som vedrører elev- og lærervurdering. Dersom vi summerer den totale deltakelsen for hvert år, var det størst aktivitet de to første årene, mens den avtok noe i 2007 og 2008.

Den elektroniske spørreundersøkelsen inneholdt spørsmål om hvilke områder det hadde vært etterutdanning og uformell kompetanseutvikling i. Områdene er de samme som i den lokale kompetanseplanen, men med litt andre betegnelser. Fysisk aktivitet og kunst og håndverk inngår i "annet". Resultatene framstilles i figur 2.

Figur 2: Former for etterutdanning og uformell læring innenfor ulike tiltak. Prosent. Flervalg

Kilde: Revisjon Midt-Norge IKS

Antall som har deltatt på de ulike tiltakene er gjengitt i parentes langs den horisontale aksene. Det viser at de to tiltakene som det har vært høyest deltakelse på har hatt 31 deltakere, Det var tiltak innen tilpasset opplæring og IKT.

Noen av tiltakene er fagspesifikke, mens andre tiltak er generelle, og gjelder alle fagområder. Fremmedspråk er eksempel på fagspesifikke tiltak, følgelig er det færre dette er aktuelt for. Arbeid med ny læreplan er eksempel på et generelt tiltak, og aktuelt for store deler av det pedagogiske personalet. 16 av de som har svart på undersøkelsen har deltatt på tiltak innen læreplanarbeid.

Skoleledelse

Kommunen har delvis finansiert masterstudium for to deltakere. Disse var lærere da de startet på utdanningen, men gikk over i rektorstillinger ved andre skoler (i kommunen) da de fullførte. Den ene har i ettertid gått over i avdelingslederstilling ved den opprinnelige skolen.

Tilpasset opplæring

Den største satsingen har vært LP-modellen. Erfaringer fra andre skoler, og at den er knyttet opp til en anerkjent professor, var medvirkende til at det ble satset på denne. Modellen er adferdsrettet, og handler om å korrigere adferd, arbeide mot mobbing, og skape ro og økt læringstrykk innenfor rammen læringen skjer i. Ved den ene skolen ble det informert om at det ble etablert tverrfaglige grupper, som jobbet sammen, sammensatt fra første til tiende klasse. De jobber etter en analysemodell for å ta tak i problem og utfordringer som de møter på i hverdagen. Det har vært stor tro på at læringsmiljøet vil forbedres, og at det kan føre til bedre resultat (karakterer). To fagdager i den 39. skoleuke har vært brukt til dette, i tillegg til to timer annenhver uke. Alle skolene har deltatt i dette.

Andre tiltak som blir nevnt under dette temaet er kurs i elevvurdering, læringsstrategier og læringsstiler. PP-tjenesten har vært involvert gjennom veiledning i dette temaet.

Ved en av skolene ble det også informert om at det, parallelt med kompetanseløftet, har blitt jobbet mer bevisst med støttende tiltak for elever som har behov for det, uten at det har vært definert som spesialundervisning. Skriveverksted blir nevnt som eksempel. I tillegg har det økt bevisstheten rundt ulike måter å sette sammen grupper.

Det var kommuneledelsen og enkelte av rektorene som ønsket å satse på LP-modellen. De andre skolene ble også med, men det kom enkelte motforestillinger mot at det skulle satses så mye på ett område. LP-modellen avløste til dels andre tiltak i kompetanseutvikling, bl.a. ble arbeidet med læringsstrategier og læringsstiler. Tidlig i satsingsperioden ble det jobbet med læringsstrategier, læringsstiler og vurdering. Noe av dette ble videreført innenfor satsingen på LP-modellen, men i hovedsak avsluttet eller satt på vent etter satsingen på LP-modellen.

Skolen som lærende organisasjon

Det viktigste med dette tiltaket, var at læring skulle skje i fellesskap, og ikke bare individuelt. Det ble en dreining fra at de ansatte deltok på kurs enkeltvis, til at flere deltok på det samme. Det ble lagt vekt på at de som hadde deltatt på kompetanseutviklingstiltak skulle dele kunnskapen i kollegiet. Et toårig kurs i matematikk ble trukket fram som eksempel på kompetanseutvikling der flere deltok, og der et viktig mål hadde vært å dele kunnskapen i egen organisasjon. Deltakelse i faggrupper som utviklet læreplaner var også en form for læring, som bidro til at skolen i større grad ble en lærende organisasjon. Større bevissthet rundt bruken av samarbeidstid har det også blitt, og det ble gitt tilbakemelding om at det skjedde en utvikling når det gjaldt teamarbeid. Arbeidet gjennom LP-modellen var også av en slik art at det bidro til en mer lærende organisasjon.

Digital kompetanse

I alle intervju kom det fram at dette var et område der det virkelig hadde skjedd store forandringer. Alle lærerne (over 50 % stilling) har nå bærbare pc-er. Det ble brukt to hele kursdager i IKT-opplæring i 2008. Flere av de som ble intervjuet ga uttrykk for at IKT-opplæringen har vært et eksempel på at skolene har arbeidet som lærende organisasjon. Egne pc-er, digitale læringsplattformer og egne e-postadresser har lettet kommunikasjonsarbeidet i kollegiet, mellom lærer og elev, og mellom lærer og foreldre. Foreldrene har lesetilgang til respektive elevs område på læringsplattformen (Fronter).

Fremmedspråk

Her var det klare behov, og kommunen og skolene har støttet flere lærere med å gi kompensasjon pr. fullførte studiepoeng. Særlig ved Sodin skole har det vært behov for språkutdanning, ettersom det er ungdomstrinn ved skolen, og dermed behov for kompetanse i 2. fremmedspråk. Det ble rekruttert folk som kunne gi seg i kast med kompetanseheving i spansk og fransk. Det har ikke gitt ønska resultat ennå. De som begynte på disse kursene har ikke fullført, fordi det ble vanskelig å kombinere med jobb. Så i de fagene er det fortsatt behov for kompetanseutvikling. Det har også vært kompetanseutvikling i engelsk, og flere lærere har tatt studiepoeng i det.

Utvikling av læreplaner

Det er jobbet mest med læreplaner for lesing og matematikk. Dette har resultert i kommunale planer for leseopplæring og regneferdigheter. I 2005 ble det satt i gang et kurs i matematikk (Didaktiv) gjennom regionen, der 5-6 lærere fra Hemne var med. Da det skulle utarbeides

kommunal plan for regneferdigheter, var det disse lærerne som ledet arbeidet. Innen kunst og håndverk er det også et arbeid på gang med å få til en lokal plan. En av skolene har også jobbet med læreplan i IKT. Utover det gis det tilbakemelding om varierende grad av tilpassing av læreplaner.

I forbindelse med læreplanene har det vært utfordringer med å utarbeide gode og konkrete resultatmål. Dette arbeidet kom i bakgrunnen da LP-modellen ble satt i gang. Den har tatt mye av tiden til kompetanseutvikling, ifølge de som ble intervjuet, så arbeidet med resultatmål har ligget på vent.

Realfag/matematikk

Matematikksatsingen ser ut til å gi resultater. Fra nokså dårlige resultater på nasjonale prøver, har det skjedd en utvikling i riktig retning. Det ble jobbet mye med matematikk. Det er utarbeidet egen plan for regneferdigheter, og målet er å integrere regning i flere fag.

Naturfag

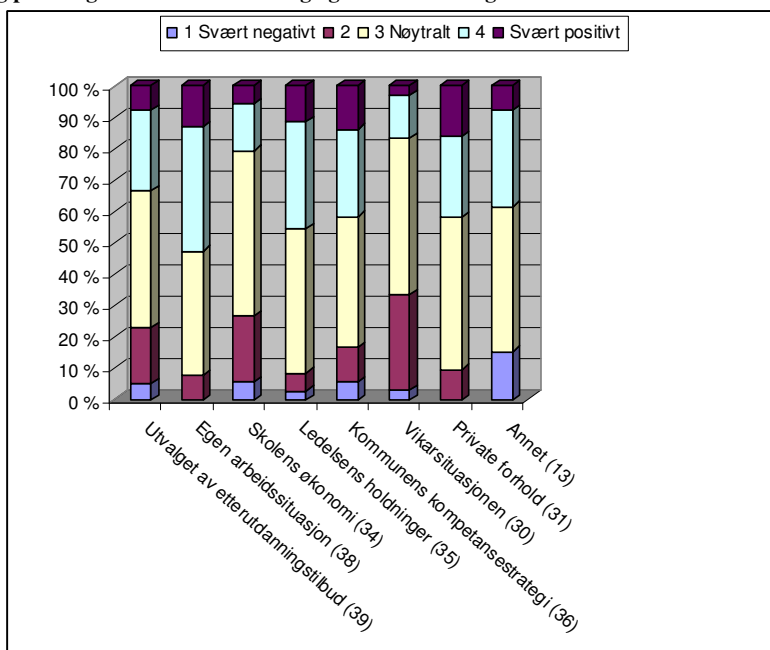
To lærere ved en av skolene har tatt 30 studiepoeng

Fysisk aktivitet

Ved en av skolene har fysisk aktivitet vært hovedsatsingsområde i perioden. Det har vært et opplegg med fast turaktiviteter i nærområdet. Både gjennom regionsamarbeidet og FYSAK¹⁵ i Hemne, idrettskretsen og har lærere, assistenter og SFO-ansatte deltatt på etterutdanningstiltak.

Hva som har påvirket muligheten for å ta etterutdanning og uformell vises i figur 3.

Figur 3: Påvirkning på mulighet for etterutdanning og uformell læring. %



Kilde: Revisjon Midt-Norge IKS

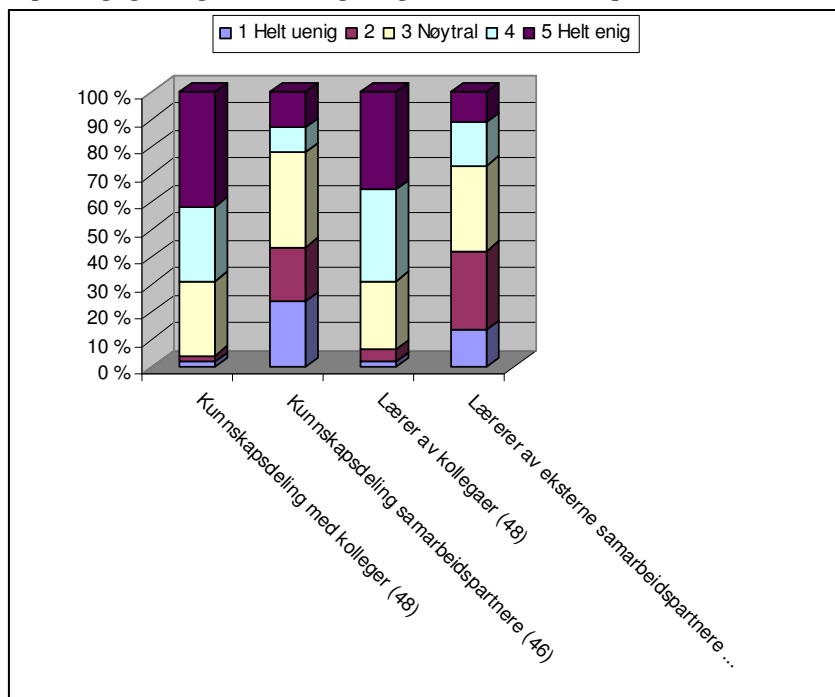
¹⁵ FYSAK er et program som har til hensikt å bygge opp modeller for systematisk bruk av tilpasset fysisk aktivitet i forebyggende og helsefremmende arbeid med forankring i kommunehelsetjenesten (stfk.no)

Ledelsens holdninger og egen arbeidssituasjon har påvirket muligheten for etterutdanning og uformell læring mest positivt. Skolens økonomi og vikarsituasjon har påvirket mest negativt.

5.2.3 Kultur for læring

Nedenfor følger noen spørsmål om kunnskapsdeling, samarbeid og uformell læring. Dette er kjennetegn på det som kalles en lærende organisasjon. I figur 4 nedenfor vises en oversikt over kunnskapsdeling blant kollegaer og kunnskapsdeling blant eksterne samarbeidspartnere.

Figur 4: Kunnskapsdeling og læring mellom kollegaer og eksterne samarbeidspartnere. %¹⁶

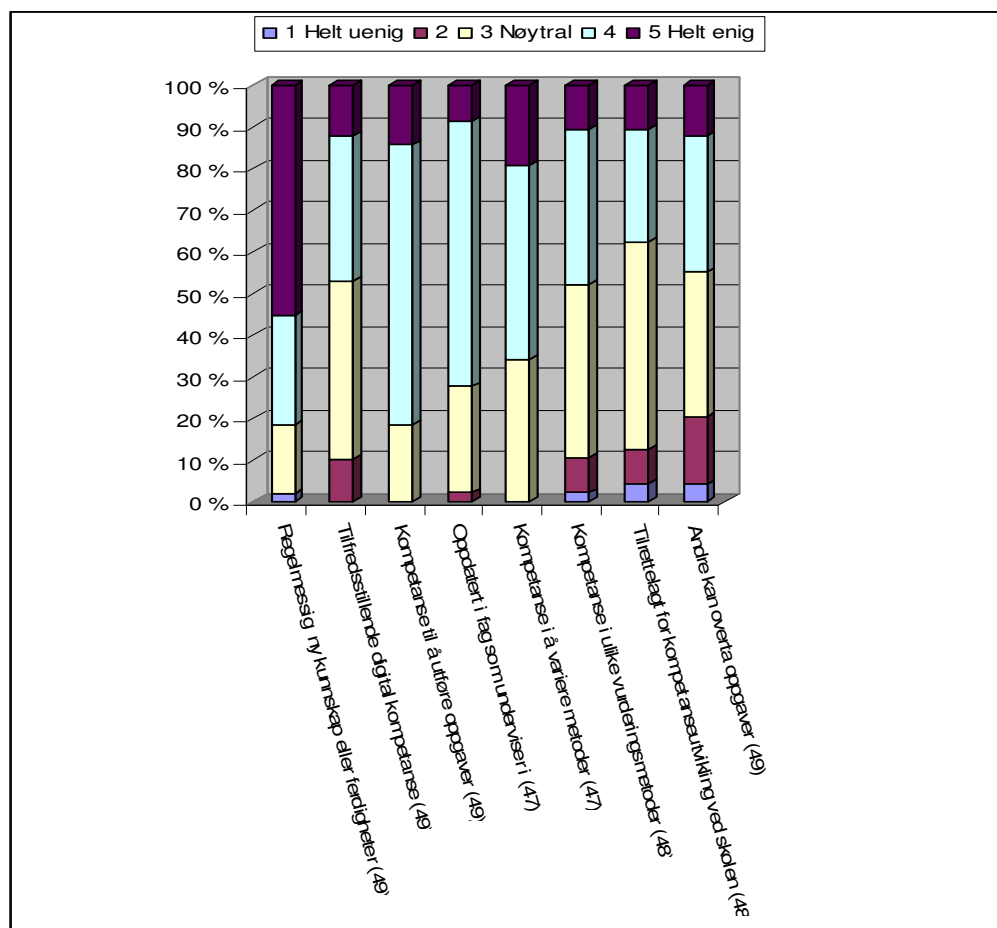


Kilde: Revisjon Midt-Norge

Kunnskapsdeling internt i kollegiet har hatt størst omfang. 68 % deler ofte sin kunnskap med sine kollegaer, og omtrent den samme andelen mener de ofte lærer noe nytt av sine kollegaer. Bildet er litt annerledes når det gjelder kunnskapsdeling med eksterne samarbeidspartnere. Her svarer 21 % at de ofte deler sin kunnskap med eksterne samarbeidspartnere, mens 26 % svarer at de ofte lærer noe nytt av eksterne samarbeidspartnere.

Til slutt skal vi presentere noen resultat om den generelle holdningen til eget kompetansenivå og kompetansebehov. Figur 5 gir indikasjoner på hvordan de ansatte vurderer dette.

¹⁶ 1) Jeg deler ofte min kunnskap og erfaring med andre kollegaer 2) Jeg deler ofte min kunnskap og erfaring med eksterne samarbeidspartnere 3) Jeg lærer ofte noe nytt av mine kollegaer 4) Jeg lærer ofte noe nytt av eksterne samarbeidspartnere

Figur 5: Vurdering av egen kompetansebehov og -nivå. % ¹⁷


Kilde: Revisjon Midt-Norge IKS

Figuren viser et gjennomsnittresultat over middels på spørsmålene. Påstanden om at arbeidet krever regelmessig oppdatering har fått den høyeste gjennomsnittsskåren, 4,33 på en skala fra 1-5. Påstanden om at skolen har lagt tilrette for kompetanseutvikling har fått den laveste gjennomsnittsskåren, 3,31. Dersom vi ser på svarfordelingen i hvert enkelt spørsmål blir bildet noe mer nyansert. Over 80 % mener at arbeidet krever regelmessig kompetanseheving, og den samme andelen (ca. 80 %) mener at de har tilfredsstillende kompetanse til å utføre sine arbeidsoppgaver. 50 % stiller seg nøytrale til påstanden om at forholdene ligger til rette for kompetanseutvikling ved deres skole, ca. 43 % svarer nøytralt på om de har tilfredsstillende digital kompetanse. 42 % svarer nøytralt på om de har tilfredsstillende kompetanse i ulike former for elevvurdering. Den påstanden som får høyest andel uenige svar er om andre personer kan overta oppgavene dersom de er borte fra jobben. 20 % er uenige i det. Ca. 12 % er uenige i at forholdene er lagt til rette for kompetanseutvikling ved deres skole.

¹⁷ 1) Mitt arbeid krever at jeg regelmessig må tilegne meg ny kunnskap eller ferdigheter 2) Jeg har tilfredsstillende digital kompetanse 3) Jeg har tilfredsstillende kompetanse til å utføre mine oppgaver 4) Jeg føler meg oppdatert i de fagene jeg underviser i 5) Jeg har tilfredsstillende kompetanse til å variere metoder i undervisningen 6) Jeg har tilfredsstillende kompetanse i ulike vurderingsmetoder (elevvurdering) 7) På min skole ligger forholdene til rette for kompetanseutvikling 8) Andre personer kan overta mine oppgaver hvis jeg blir borte fra jobben

5.2.4 Resultatvurdering etter kompetanseperiodens slutt

I intervjuene ble det spurt om kompetansesatsingen hadde gitt ønsket resultat, og om det var målsetninger og forventninger som ikke var oppnådd.

Det ble gitt uttrykk for at kompetansesatsingen i større grad har vært kommune- og skoledrevet med denne satsingen, mens den tidligere var mer tilfeldig, ut fra enkeltlæreres ønsker. Målrettet og systematisk satsing på lese- og regneferdigheter og IKT har vært positivt. Om det gir utslag på elevenes læring på sikt er ennå for tidlig å si noe om. IKT-satsingen har gjort kommunikasjonslinjene bedre, ikke minst i forhold til foreldrene. IKT-satsingen er et godt eksempel på kultur for læring, ifølge flere.

Ettersom satsingen har vært målrettet har det vært nærliggende å spørre om fleksibiliteten i satsingen, om det også vært lagt til rette for å kompetanseutvikle seg innen områder som ikke har vært en del av satsingen. Fra de ansattes side ble det uttrykt at slike muligheter har vært noe begrenset. Med satsingen på LP-modellen ble også kapasiteten til å delta på andre satsingsområder begrenset. Ifølge flere av de som ble intervjuet ble ikke satsingen på læringsstrategier, tilpassing av læreplaner og elevvurdering så god som forventet.

5.3 Revisors vurdering

Vi så i kapittel fire at Hemne kommune har brukt ca. 45 % av kompetansemidlene til videreutdanning. Innrapporterte tall til UD, resultat av spørreundersøkelse og intervju bekrefter dette. 90 % av de som hadde begynt på videreutdanning, hadde fullført den planlagte videreutdanningen. Sammenlignet med de andre kommunene som det er gjennomført tilsvarende undersøkelse i, er dette en høy andel. Revisor vil trekke fram resultat i undersøkelsen som viser at ledelsens holdninger har virket positivt inn, og sammen med den enkelte lærers private situasjon, har det vært den mest positive faktoren som har påvirket muligheten for å ta utdanning.

Revisor vil likevel påpeke at det i intervju kom fram at det ikke var full måloppnåelse i alle fag når det gjaldt videreutdanning. Det betyr at det fremdeles mangler kompetanse i f.eks. 2. fremmedspråk. Vikarsituasjon og skolens økonomi har vært faktorer som har påvirket negativt når det gjelder mulighet til å ta videreutdanning.

Mye av videreutdanningen skjedde de to første årene av satsingsperioden, og avtok i siste del av perioden. Satsingen på LP-modellen startet i den siste delen av perioden. Satsingen på denne har skjedd i fellestiden, og skal i prinsippet ikke ha gått utover den enkelte lærers mulighet for individuell kompetanseutvikling. Hvorvidt den har krevd ressurser utover det, har ikke revisor informasjon om.

I tillegg til videreutdanning, som gir studiepoeng, er det to andre former for kompetanseutvikling. Den ene er etterutdanning, som er kurs, seminar, konferanser og nettverksarbeid, og den andre er uformell læring, som er den form for kunnskapsdeling og utvikling som skjer gjennom daglig samhandling med kollegaer og andre samarbeidspartnere. Alle tre formene for kompetanseutvikling er viktig for en lærende organisasjon, men spesielt den siste formen er viktig.

Revisor mener at det har skjedd utstrakt uformell læring i Hemne kommune. Den uformelle læringen har skjedd mest innenfor egen skole, og lite utenfor skolen. Det kan indikere at samarbeidet på tvers av skolene i kommunen ikke har så stort omfang, heller ikke samarbeid

f.eks. i regionen. Noe uformell læring har skjedd utenfor egen skole, og informasjon i intervjuene tyder på at en stor del av den har vært mellom rektorene. Etter revisors vurdering har det vært en positiv utvikling i uformell læring, og LP-modellen trekkes spesielt fram som en satsing som har bidratt til å komme nærmere målet om en lærende organisasjon.

Når det gjelder etterutdanning har det vært innenfor mer fagspesifikke kurs, og mange av tilbudene har vært gjennom regionsamarbeidet. Kommunen har hatt en stor satsing på matematikk, og relativt mange har deltatt på en eller annen form for etterutdanning her. Også lese- og skriveferdigheter har det vært satset mye på.

Det har vært egen arbeidssituasjon og ledelsens holdninger som har påvirket mest positivt for muligheten til etterutdanning og uformell læring. Vikarsituasjonen og skolens økonomi har påvirket mest negativt.

Også for etterutdanning og uformell læring har det vært bredest aktivitet i begynnelsen av perioden, mens siste del av perioden har vært preget av satsingen på LP-modellen. Det er positivt å prioritere, og fokusere, men det kan se ut til at satsingen på LP-modellen også har medført at andre tiltak har avtatt eller blitt satt på vent. Det har ikke vært så mye aktivitet på tiltak som læringsstrategier, læringsstiler og elevvurdering i Hemneskolene. Dette er temaområder som har vært svært sentrale i kunnskapsløftet for å tilpasse opplæringen.

Når det gjelder kunnskapsdeling viste spørreundersøkelsen at et betydelig flertall mente at de ofte deler sin kunnskap med kollegaer, og at de ofte lærer noe nytt av andre kollegaer. Nesten en tredel stilte seg nøytrale til den påstanden. Det er likevel grunn til tro at det skjer utstrakt kunnskapsdeling intern i kollegiet, som er viktig i lærende organisasjon. Kunnskapsdelingen eksternt var atskillig mer begrenset, noe som tilbakemeldinger i andre kilder bekreftet. I intervju kom det fram at det ikke har vært så mye samarbeid mellom lærerne i kommunen.

Spørreundersøkelsen indikerte at skolene i Hemne generelt har tilfredsstillende kompetanse, etter de ansattes egne vurderinger. Den viste også at regelmessig kompetanseheving er nødvendig. Skolens tilrettelegging for kompetanseutvikling ble betraktet som et av de største hindringene mot kompetanseheving.

Alt i alt har kompetansesatsingen gitt positive resultat i Hemne kommune. Satsingen har vært målrettet, og noen av de viktigste endringene har skjedd i måten læringen og utviklingen skjer på. I tillegg til den individuelle utviklingen har det skjedd en felles kompetanseheving i kollegiet som helhet. Svakheter i satsingen har vært at satsingen har gitt mindre fleksibilitet i forhold til kompetanseutvikling i fag og tema, som ikke har vært innenfor satsingen. Det kan også se ut til at LP-modellen har begrenset muligheten til kompetanseutvikling innenfor andre områder i den siste fasen av satsingsperioden.

6 Høring

Et utkast til rapport har vært på høring hos rådmannen. Rådmannen ble tilbudt et høringsmøte, for på den måten å gi tilbakemeldinger om sitt syn på innholdet i rapporten. Et verifisert referat fra høringsmøtet er vedlagt, og gjelder som rådmannens høringsuttalelse. I tillegg til rådmannen, var assisterende rådmann og rektor ved Sodin skole tilstede på høringsmøtet.

Rådmannen var i hovedsak fornøyd med innholdet i rapporten. Det kom fram to forhold som rådmannen mente ble feilaktig framstilt i rapporten.

Det ene forholdet er informasjon som bygger opp om konklusjonen om at de ansatte og deres organisasjoner har vært for lite involverte i arbeidet med å utvikle lokal kompetansestrategi og tiltak.

I rapporten blir det vist til sektorplanen for oppvekstområdet, Pedagogisk utvikling, som også er et viktig grunnlag for kompetansestrategien, og at kommuneledelsen i arbeidet med denne gikk utenom organisasjonene i utvelgelse av representant for de ansatte. I intervju, verifisert referat og høringsutkast til rapport framgår det at det var en "menig lærer" som ble pekt ut til dette arbeidet. I følge rådmannen var det en plasstillitsvalgt som var med i arbeidet, men det var ledelsen som pekte vedkommende ut, for å sikre seg noen med engasjement i arbeidet.

Det kom også fram i høringsmøtet at det hadde deltatt flere representanter fra de ansattes organisasjoner på alle møtene i forbindelse med kompetansesatsingen. Det ble videre understreket at det var en bevisst strategi å gjøre kompetansesatsingen ledelsesstyrt, og forankret i administrativ og politisk ledelse. Dette har vært i tråd med den nasjonale satsingen.

Revisor mener at rapporten også høringsutkastet får tydelig fram at kompetansesatsingen har vært riktig, og i tråd med den nasjonale satsingen, ved at den har vært forankret i politisk og administrativ ledelse. Likevel mener revisor at det er grunnlag i flere intervju, å trekke fram at de ansattes organisasjoner har en annen oppfatning av at de ikke har blitt tilstrekkelig involvert. Revisor vil dessuten gjøre oppmerksom på at det i rapporten også går fram at de ansattes organisasjoner selv ikke har vært aktive for å bli involvert. Revisor har likevel justert informasjonen i kapittel 4.2, 4.3 og 7.1 noe, slik at det tydeligere framgår at kommuneledelsen og de tillitsvalgte har ulikt syn på dette.

7 Konklusjon og anbefalinger

Revisjon Midt-Norge har på oppdrag av kontrollutvalget undersøkt om undervisningspersonalet i skolene i Hemne kommune har en kompetanse som tilfredsstillende kravene som den siste skolereformen stiller, og om det er utarbeidet planer og tiltak for at denne kompetansen opparbeides. Revisor har tatt utgangspunkt den statlige kompetansesatsingen gjennom Kompetanse for utvikling, for å vurdere kontrollutvalgets bestilling.

7.1 Konklusjon

Revisor har undersøkt om *kompetansestrategien har vært et godt grunnlag for kompetanseutvikling i grunnskolen i Hemne*. Generelt har kompetansestrategien vært et godt grunnlag for målrettet og systematisk kompetanseutvikling. Den har også bidratt til at

undervisningspersonalet, sammen med kommuneledelse og skoleledelse, har utviklet skolene til lærende organisasjoner og skapt en bedre kultur for læring.

Kompetanseutviklingen i grunnskolen i Hemne har i fireårsperioden fra 2005 - 2008 vært basert på et plansystem, som er lagt inn i det elektroniske kvalitetssystemet Visweb. I systemet framgår det ikke hvilken rapportering som er knyttet til planene. Gjennomføring og ressursbruk på kompetanseutvikling har årlig blitt innrapportert til Utdanningsdirektoratet. Revisor har også fått inntrykk av at det har blitt foretatt noe revidering av planene.

Med forbehold om feilkilder i tallmaterialet har Hemne kommune har brukt 1,8 millioner på kompetanseutvikling i perioden, og kommunens egen innsats har blitt redusert fra omlag 50 % til 18 % i disse årene. Selv om det er utsikter til statlig finansiering av kompetanseutvikling også de kommende årene, bør kommunen være oppmerksom på at egeninnsatsen bør økes en god del, dersom en skal opprettholde en tilfredsstillende kompetanseutvikling når statlige midler en gang uteblir.

Proessen med å prioritere satsingsområder og tiltak har vært styrt fra kommuneledelsen og til dels rektorer og personale. Kompetansesatsingen kom i stand som et partsamarbeid mellom departement, KS og arbeidstakerorganisasjonene. Ledelsen og representanter for de ansatte gir uttrykk for ulik oppfatning når det gjelder involvering av de ansatte i arbeidet med å utvikle kompetansetiltak. Satsing på LP-modellen er et eksempel på tiltak som ble igangsatt etter påtrykk fra kommuneledelsen. Tilbakemeldinger i intervju tyder på at denne satsingen ikke har hatt full støtte blant de ansatte. Revisor har dessuten inntrykk av at skolene har vært litt forskjellig involvert, og at enkelte skoler har vært mer involvert enn andre i utvikling av tiltak.

Arbeid med LP-modellen har tatt mye av kapasiteten til undervisningspersonalet og ledelsen de siste to årene av satsingen. Revisor har ikke grunn til å tro at LP-modellen var noen dårligere satsing enn andre tiltak. Inntrykket fra noen av intervjuene var at andre viktige områder innenfor kunnskapsløftet, som læringsstrategier, læringsstiler og vurdering, kom litt i bakgrunn. Revisor tar til etterretning at LP-modellen også kan ha vært en viktig satsing for å tilpasse opplæringen til den enkelte elevs forutsetninger.

7.2 *Anbefaling*

Revisor vil anbefale rådmannen å legge til rette for at de gode prosessene som har vært i kompetanseutvikling blir videreførte, ved å:

- sikre tilfredsstillende kompetanseutvikling, uavhengig av statlige midler
- gjøre sitt for å tilrettelegge for konstruktivt samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner til samspill om kompetanseutvikling

Kilder

Lov om opplæring i grunnskole og videregående skole (opplæringslova) 1998-07-17
KS-sak *Kompetanseplan for oppvekstsektoren 2006 - 2009*
KS-sak *Pedagogisk utviklingsplan for grunnskole og barnehager 2005 - 2009*
NOU 2002: 10 *Første klasser fra første klasse*
NOU 2003:14 2003 *I første rekke*
Stortingsmelding nr 30 (2003-2004) *Kultur for læring*
Stortingsmelding 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen*
Utdannings- og forskningsdepartementet: *Kompetanse for utvikling. Strategi for grunnopplæringen 2005 - 2008*. F-4176B
Utdannings- og forskningsdepartementet "*Det er kunnskapsløftet*" Rundskriv F-013-04. 2004

Internettider:

http://udir.no/upload/pirls/faktaark_pisa_pirls_np.pdf

<http://www.analyzethis.no/UD/Kompetanse/summery.aspx>

Vedlegg

HØRINGSMØTE OM RAPPORT FRA FORVALTNINGSREVISJON: OPPFØLGING AV KOMPETANSESTRATEGIEN I GRUNNSKOLLENE I HEMNE

Tid:	Mandag 11.1.2010
Tilstede:	<i>Fra Hemne kommune: Rådmann Torger Aarvaag, assisterende rådmann Svein Johny Forren og rektor ved Sodin skole Svein Ustad</i> <i>Fra Revisjon Midt-Norge: Anna Ølnes (referent)</i>

Revisor redegjorde for prosedyrene rundt høringsmøtet og høringsuttalelse. Revisjonen ønsker tilbakemelding om misforståelser eller feil i informasjonen i rapporten, spesielt kapitlene 4.2 og 5.2. Et utkast til referat fra høringsmøtet sendes til rådmannen, som sørger for kommentarer fra Forren og Ustad, før han returnerer verifisert referat til revisor. Revisor gjorde oppmerksom på et utelatt ord i konklusjonen: Det skal stå: "Det er revisors inntrykk..... ikke har hatt full støtte blant de ansatte."

Generelt oppsummerer rapporten at Hemne kommune har oppnådd gode resultat med kompetanseutviklingen i grunnskolen, ved at den er forankret i ledelsen, satt i system, og at resultatene viser at det er en kultur for læring i skolene i kommunen. Fra kommunens side ble det uttrykt tilfredshet med rapportens hovedkonklusjoner.

I rapporten pekes det på enkelte forhold som revisor mener har vært svakheter:

Revisor stiller i rapporten spørsmål ved om personalet og de tillitsvalgte organisasjoner har vært tilstrekkelig involverte i forbindelse med utviklingen av kompetansetiltak og – satsingen. Revisor tenker i rapporten spesielt på at kommunens pedagogiske plan, som ble utarbeidet før kompetanseplanen, skjedde uten at de ansattes organisasjoner selv fikk peke ut en representant. Pedagogisk plan er et viktig grunnlag for kompetansestrategien. I verifisert referat fra intervju kom det fram at det var en "menig lærer" som ble pekt ut, noe som også går fram i høringsutkastet til rapport.

I høringsmøtet ble det presisert at dette var plasstillitsvalgt ved den største skolen som ble valgt ut til å delta i arbeidet med pedagogisk plan. Det kom også fram at det hadde deltatt flere representanter fra de ansattes organisasjoner på alle møtene i forbindelse med kompetansesatsingen. De understreket videre at det var en bevisst strategi å gjøre kompetansesatsingen ledelsesstyrt, og forankret i administrativ og politisk ledelse. Dette har vært i tråd med den nasjonale satsingen.

Revisor mener at rapporten får tydelig fram at kompetansesatsingen har vært riktig, og i tråd med den nasjonale satsingen, å forankre kompetansesatsingen i politisk og administrativ ledelse. Likevel mener revisor at det er grunnlag i intervju å trekke fram at de ansattes organisasjoner har en oppfatning av at de ikke har blitt tilstrekkelig involvert. Revisor vil dessuten gjøre oppmerksom på at det i rapporten også går fram at de ansattes organisasjoner ikke har vært aktive for å bli involvert. Revisor tar til etterretning at kommuneledelsen har et annet syn på grad involvering enn det representanter fra arbeidstakerorganisasjonene har.

Revisor trekker videre fram i rapporten satsingen på LP-modellen, og stiller spørsmål om ved denne satsingen har vært tilstrekkelig forankret i personalet. Revisor peker dessuten på at denne satsingen kan ha fortrenget andre viktige satsingsområder i kompetanseløftet/kunnskapsløftet, som læringsstrategier og læringsstiler.

I høringsmøtet ønsket deltakerne fra kommunen at det ble synliggjort i rapporten at valget på LP-modellen var en bevisst prioritering, og at satsingen så langt har gitt positive resultat. Satsingen har skjedd i fellestiden. Det ble brukt mye fellestid for noen år siden på læringsstrategier og -stiler. dette har vært problemstillinger i LP-modellen også. Satsingen på LP-modellen har ikke gått på bekostning av den individuelle kompetanseutviklingen.

Revisor presiserte i høringsmøtet at det ikke stilles spørsmål ved valg av satsingsområde i rapporten. Det er likevel viktig å få fram opplysninger som kom fram i intervjuer at denne satsingen har medført at andre sentrale fokusområder i kunnskapsløftet/kompetanseløftet med det har kommet i bakgrunn. Revisor vil også gjøre

oppmerksom på at det bekreftes i flere intervju at det har vært noe uenighet i satsingen på LP-modellen blant de ansatte.

Fra kommuneledelsen ville de for øvrig presisere følgende:

- *Satsingene på kompetanseutvikling, og ulike tiltak i den sammenheng, var basert på brede kartlegginger blant ansatte og brukerundersøkelser*
- *Det har blitt rapportert på handlingsdelen på kompetanseplanen*
- *Målrettet kompetanseutvikling er viktig, slik at en har en kompetansesammensetning som passer behovene. Lærerens lønnsystem er slik at kompetanseutvikling genererer en lønnsutvikling i henhold til kompetanseoppnåelse*
- *Det har skjedd en kulturendring i styring av skolene, fra styring gjennom lærerråd og rektor som den fremste blant "likemenn" til at rektor blitt en del av kommuneledelsen, og at rådmannen i større grad er involvert i skoleledelse.*

Revisor tar innspillene til etterretning, og skal justere informasjonen i rapporten der det viser seg nødvendig. Det vil gå fram av rapporten hva som er gjort av endringer som følge av høringsinnspill.



Postadresse: Postboks 216, 7302 Orkanger
Hovedkontor: Orkdal rådhus, Bårdshaug
Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no