



Att utvärdera fortbildningssatsningens effekter – förutsättningar och möjligheter





Regeringen
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera satsningen avseende fortbildning av lärare

Statskontoret fick den 24 januari 2008 i uppdrag av regeringen att utvärdera satsningen avseende fortbildning av lärare.

Enligt uppdraget ska Statskontoret bland annat utvärdera hur satsningen på lärarfortbildning har stärkt lärarnas kompetens, vilka prioriteringar kommunerna har gjort samt hur detta har påverkat kommunernas ordinarie arbete med kompetensutveckling. I samråd med Institutet för arbetsmarknads- politisk utvärdering (IFAU) ska Statskontoret också kommentera och föreslå hur en långsiktig utvärderingsmodell kan utformas för att följa och bedöma skolans resultat i förhållande till kunskapsmålen och dess samband med satsningen på fortbildning av lärare.

Uppdraget ska slutredovisas den 1 juni 2010. En första rapport innehållande förslag samt kommentarer angående en långsiktig utvärderingsmodell för satsningen ska lämnas den 1 mars 2009.

Statskontoret överlämnar härmed delrapporten *Att utvärdera fortbildnings- satsningens effekter – förutsättningar och möjligheter*.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Forsknings- och utredningschef Laura Hartman, utredare Björn Hammarstedt, utredare Ann Lundberg och utredare Lina Westin, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Lina Westin



	Sammanfattning	2
1	Inledning	4
1.1	Bakgrund	4
1.2	Uppdraget	4
1.3	Syfte och avgränsning	5
1.4	Genomförande	5
1.5	Rapportdisposition	6
2	Fortbildningssatsningen	6
2.1	Satsningens syfte	6
2.2	Satsningens utformning	7
2.2.1	Regelverk	7
2.2.2	Ansökningsförfarande	8
2.3	Satsningens verksamhetslogik	9
3	Utvärderingsproblemet	12
3.1	Att mäta utfallet	12
3.2	Selektionsproblemet	12
3.3	Utvärderingsansatser	14
3.3.1	Att styra på förhand	14
3.3.2	Att kontrollera i efterhand	15
3.4	Sammanfattande iakttagelser	17
4	Förutsättningar och angreppssätt för utvärdering av fortbildningssatsningen	18
4.1	Följa utfallet över tid	18
4.1.1	Betyg och prov	18
4.1.2	Andra typer av resultatmätt/-uppföljning	20
4.1.3	Åtgärd för lärare – effekt på elever	21
4.1.4	Sammanfattande iakttagelser	22
4.2	Konstruktion av ett referensalternativ	22
4.2.1	Slumpad kontroll	22
4.2.2	Matchad kontroll	23
4.2.3	Kontroll utifrån rådande förutsättningar	24
4.3	Sammanfattande iakttagelser	27
5	Statskontorets överväganden och förslag	27
5.1	Utifrån rådande förutsättningar – effektutvärdering ej möjlig	28
5.2	Åtgärder för att förbättra förutsättningarna för effektutvärdering	28
	Referenser	30
	Bilaga	
	Regeringsuppdrag	32

Sammanfattning

Enligt regeringen måste resultaten i svensk skola förbättras. För att öka elevernas måluppfyllelse har regeringen därför under åren 2007–2010 avsatt närmare tre miljarder kronor för fortbildning av lärare och har också fått riksdagens bemyndigande att förlänga satsningen till 2011.

Statskontoret har regeringens uppdrag att utvärdera fortbildningssatsningen. Som en del i utvärderingen ska Statskontoret kommentera och föreslå hur en långsiktig utvärderingsmodell kan utformas för att följa och bedöma skolans resultat i förhållande till kunskapsmålen och dess samband med satsningen på fortbildning av lärare.

För närvarande är en tillförlitlig effektutvärdering inte möjlig

Statskontorets genomgång av olika möjliga utvärderingsansatser visar att det finns flera problem med att utvärdera fortbildningssatsningens effekter på elevernas resultat.

För det första är resultatdata begränsade till framför allt betyg och nationella prov i årskurs nio och gymnasiet. En utvärdering kommer därför inte att kunna ge några heltäckande svar på vilka effekter satsningen fått på elevernas kunskaper.

För det andra beror deltagandet i fortbildningssatsningen på val i olika led; lärarens, rektorns och skolhuvudmannens. Det innebär att det finns systematiska skillnader mellan lärare som deltar i satsningen och andra lärare (selektionsproblemet). Dessa skillnader kan vi inte med säkerhet observera eller kontrollera för i en utvärdering. En jämförelse mellan deltagande lärare och icke deltagande lärare riskerar därför att över- eller underskatta fortbildningens effekter på elevernas resultat.

Av de utvärderingsupplägg Statskontoret undersökt, är det inget som erbjuder en fullvärdig lösning på dessa problem. Statskontorets slutsats är därmed att det utifrån dagens förutsättningar inte är möjligt att göra en tillförlitlig effektutvärdering av satsningen.

Åtgärder för att göra fortbildningssatsningen utvärderingsbar

Det mest effektiva sättet att komma till rätta med icke observerbara faktorer och selektionsproblem är att kontrollera vem som får del av en insats, t.ex. genom att införa slumpmässighet på marginalen. Detta behöver inte utgöra något stort ingrepp i genomförandet av fortbildningssatsningen, men det kräver en ökad styrning.

Oavsett utvärderingsansats förutsätter effektutvärdering att vi har tillgång till resultatdata över tid. Statskontoret anser att resultatstatistiken bör förbättras för att öka möjligheterna att utvärdera fortbildningssatsningen. För



2009-02-24

att kunna utföra en utvärdering på individnivå krävs också att data utvecklas så att det går att koppla ihop lärare och elev.

Resultatdata kommer antagligen inte hinna utvecklas i tid för att användas i en effektutvärdering av fortbildningssatsningen. Statskontoret vill dock betona att en ökad tillgång på resultatdata är av största vikt för uppföljning och utvärdering inom hela utbildningsområdet, inte bara av fortbildningssatsningen.

Statskontoret bedömer följaktligen att nyttan av en utökad uppgiftsinsamling på utbildningsområdet är stor. Statskontoret har emellertid inte fått tillgång till det underlag som behövs för att bedöma vad en utökad uppgiftsinsamling skulle innebära i termer av ökade kostnader för Skolverket och skolhuvudmännen. Statskontoret föreslår därför att Skolverket ges i uppdrag att göra en beräkning av kostnaderna för en utökad uppgiftsinsamling.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Mot bakgrund av de nationella och internationella studier som visar att elevers resultat har försämrats på flera områden sedan början av 1990-talet, anser regeringen att resultaten i svensk skola måste förbättras (Regeringsbeslut 2007-04-19).

För att öka skolans måluppfyllelse har regeringen därför under åren 2007–2010¹ avsatt nästan tre miljarder kronor för att höja lärares ämnesteoretiska och ämnesdidaktiska kompetens. Det sker i form av ett särskilt statsbidrag som Statens skolverk (Skolverket) givits i uppdrag att fördela och administrera. Regeringens förhoppning är att upp till 30 000 lärare ska omfattas av satsningen.

Målgruppen för lärarfortbildningen är behöriga lärare som får studera mot en ersättning motsvarande 80 procent av sin lön. För att få gå en kurs inom fortbildningssatsningen krävs att skolhuvudmannen i egenskap av arbetsgivare ger sitt godkännande. Statsbidraget täcker kostnaden för de kurser som Skolverket upphandlar av universitet och högskolor och drygt hälften av skolhuvudmännens kostnader för lärarnas löner under studietiden. Skolhuvudmannen måste stå för kostnader för eventuella vikarier samt för en mindre del av lönekostnaderna.

1.2 Uppdraget

Regeringen har den 24 januari 2008 uppdragit åt Statskontoret att utvärdera satsningen avseende fortbildning av lärare. Uppdraget består i korthet av fem delar. Statskontoret ska:

1. utvärdera hur satsningen på lärarfortbildning har stärkt lärarnas kompetens. Utgångspunkten är de bedömningar och uppfattningar som finns hos enskilda deltagare, rektorer och huvudmän.
2. utvärdera hur deltagande lärare bedömer fortbildningens innehåll och kvalitet, formerna för examination samt lärares och huvudmäns uppfattning om kursernas relevans för verksamheten.
3. bedöma och utvärdera hur Skolverket gått tillväga med att planera och genomföra satsningen.
4. belysa hur det riktade statsbidraget fungerat som styrmedel, vilka prioriteringar kommunerna har gjort och hur detta har påverkat ordinarie kompetensutveckling.

¹ Enligt Utbildningsutskottets betänkande 2008/09:UbU1 och Riksdagsskrivelse 2008/09:131 bemyndigas regeringen att besluta om kommande utgifter för lärarfortbildning även för år 2010–2011.

5. i samråd med Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) kommentera och föreslå hur en långsiktig utvärderingsmodell kan utformas för att följa och bedöma skolans resultat i förhållande till kunskapsmålen och dess samband med satsningen på fortbildning av lärare.

Statskontoret ska enligt uppdraget lämna en första rapport den 1 mars 2009 som ska innehålla förslag samt kommentarer angående en långsiktig utvärderingsmodell för satsningen (punkt 5 ovan). En slutrapport för resterande delar av uppdraget ska lämnas den 1 juni 2010.

1.3 Syfte och avgränsning

Uppdraget till Statskontoret är att kommentera och föreslå hur en långsiktig utvärderingsmodell kan utformas för att följa och bedöma skolans resultat i förhållande till kunskapsmålen och dess samband med satsningen på fortbildning av lärare.

Utvärderingsmodellen ska följaktligen dra upp riktlinjerna för hur man kan undersöka om de resultat som insatsen producerat motsvarar målen, det vill säga om fortbildningssatsningen lett till effekter på elevernas resultat. En sådan utvärderingsmodell kan vi kalla för en måluppfyllelsemodell.

En måluppfyllelseanalys styrs av två grundfrågor: 1) Är resultaten i överensstämmelse med målen (mätning av målöverensstämmelse), och 2) beror detta i så fall på insatsen (effektmätning)? I denna rapport resonerar vi kring förutsättningarna och möjligheterna att svara på dessa frågor.

Rapporten är avgränsad till frågan om den aktuella fortbildningen av lärare har någon effekt på elevernas resultat. Andra aspekter av fortbildningssatsningen, såsom regelverkets utformning, Skolverkets hantering av satsningen, satsningens inverkan på skolhuvudmännens prioriteringar, fortbildningskursernas kvalitet och deltagarnas upplevelse av fortbildningen påverkar naturligtvis också effekterna av satsningen. Dessa kommer emellertid att undersökas inom ramen för det utvärderingsuppdrag som Statskontorets ska slutredovisa i juni 2010.

1.4 Genomförande

Föreliggande rapport är en delrapport som i enlighet med uppdraget endast behandlar frågan om utformningen av en utvärderingsmodell för att mäta effekter av satsningen på elevernas resultat.

Rapporten har utarbetats av Ann Lundberg och Lina Westin (projektledare). Arbetet baseras på en genomgång av svensk och internationell forskning samt intervjuer med forskare aktiva på utvärderingsområdet. Vidare har vi intervjuat företrädare för Skolverket, Sveriges kommuner och landsting,

Statistiska centralbyrån (SCB) samt kommuntjänstemän i ett mindre antal kommuner. Till projektet har en referensgrupp innehållande representanter för Lärarnas riksförbund, Lärarförbundet, Friskolornas riksförbund, Sveriges skolledarförbund och Sveriges Kommuner och Landsting knutits. Inom ramen för projektet har också två interna seminarier kring effektutvärdering genomförts.

Under arbetet med rapporten har Statskontoret samrått med Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Slutsatserna står Statskontoret ensamt för.

1.5 Rapportdisposition

Rapporten inleds med en beskrivning av fortbildningssatsningens syfte och utformning. I relation till detta diskuterar vi förväntade effekter av satsningen utifrån en skisserad verksamhetslogik (kap 2). Därefter redogör vi för innebörden av en effektutvärdering och vilka möjliga ansatser som finns (kap 3), innan vi går vidare in på vilka angreppssätt som är tillämpliga på fortbildningssatsningen (kap 4). Slutligen summerar vi Statskontorets överväganden och förslag (kap 5).

2 Fortbildningssatsningen

2.1 Satsningens syfte

Regeringens ambition är att förbättra resultaten i svensk skola.

Att läraren är en viktig faktor för elevernas prestationer är det internationella forskningssamhället överens om. Det gör stor skillnad för elevernas resultat vilken lärare som undervisar. Däremot vet man inte mycket om varför det är så. De egenskaper hos läraren som går att kvantifiera, såsom formell utbildning, erfarenhet och resultat på olika typer av lämplighetstest, kan endast i liten utsträckning förklara de uppmätta skillnaderna i lärarnas effektivitet. Egenskapernas effekt varierar också beroende på ämne och elevgrupp (se Gustafsson och Myrberg 2002; Rivkin m.fl. 2005; Buddin och Zamarro 2008).

Trots att den betonar lärarens betydelse, ger forskningen följaktligen lite vägledning till vilka insatser som bör vidtas för att förbättra kvaliteten i lärarkåren. I en fördjupad utvärdering utifrån den nationella utvärderingen av grundskolan (NU03) finner dock Skolverket att det är viktigt för elevernas lärande att läraren har en lärarutbildning och att denna utbildning också innehåller de ämnen som läraren faktiskt undervisar i (Skolverket 2006: 282). I linje med detta syftar den fortbildning som anordnas inom ramen för satsningen till att stärka lärares ämnesteoretiska och ämnesdidaktiska

kompetens samt ge möjlighet till annan relevant fortbildning för att därigenom öka elevers måluppfyllelse (Regeringsbeslut 2008-01-24).

Regeringens förhoppning är att fortbildningssatsningen ska säkra tillgången till lärare med rätt behörighet och en bra, aktuell utbildning för sin uppgift. Satsningen ska också göra läraryrket mer attraktivt och statusfyllt, något som antas underlätta rekryteringen till yrket och till lärarutbildningen (Utbildningsdepartementet Pressmeddelande 2007-04-20).

2.2 Satsningens utformning

2.2.1 Regelverk

Regler och förutsättningar för fortbildningssatsningen är fastställda i förordning (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare och i förordning (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare. Enligt förordningarna och särskilt regeringsuppdrag till Skolverket (Regeringsbeslut 2007-04-19) är det Skolverkets uppgift att köpa uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och fördela statsbidrag för satsningens genomförande till skolhuvudmännen.

Skolhuvudmän kan få statsbidrag för ersättning för lön till behöriga lärare som deltar i fortbildning och är anställda hos skolhuvudmannen. Knappt 1200 skolhuvudmän berörs (290 kommuner och ca 900 friskolor). En förutsättning för att statsbidraget ska betalas ut är att skolhuvudmannen betalar ersättning som motsvarar minst 80 procent av lönen under den tid som läraren studerar och är tjänstledig. Studier och arbete får tillsammans inte överstiga heltid.

Statsbidraget motsvarar 70 procent av skolhuvudmannens lönekostnader enligt ett av Skolverket beräknat schablonbelopp per högskolepoäng. Det innebär att lärarens deltagande i fortbildning samfinansieras av tre olika parter: läraren, som i och med att endast 80 procent av lönen betalas ut under studietiden står för 20 procent av lönekostnaden; staten, som i form av statsbidraget står för 56 procent av lönekostnaden (70 procent av 80 procent); och skolhuvudmannen, som står för de resterande 24 procenten av den totala lönekostnaden. Kostnader för vikarier, resor och kurslitteratur ersätts inte genom statsbidraget.

Skolverket beslutar årligen för varje huvudman en ram uttryckt i högskolepoäng och kronor som beräknas på grundval av huvudmannens andel av det totala antalet behöriga lärare.

Läraren kan välja kurser som Skolverket upphandlat av universitet och högskolor eller kurser som ingår i högskolornas reguljära utbud. Lärare som undervisar i förskoleklass och årskurs 1–6 (tidigarelärare) kan studera 10–30 högskolepoäng. Lärare som undervisar i årskurs 7–9, gymnasieskolan eller

vuxenutbildningen (senarelärare) kan studera 20–45 högskolepoäng. En termins heltidsstudier motsvarar 30 högskolepoäng.

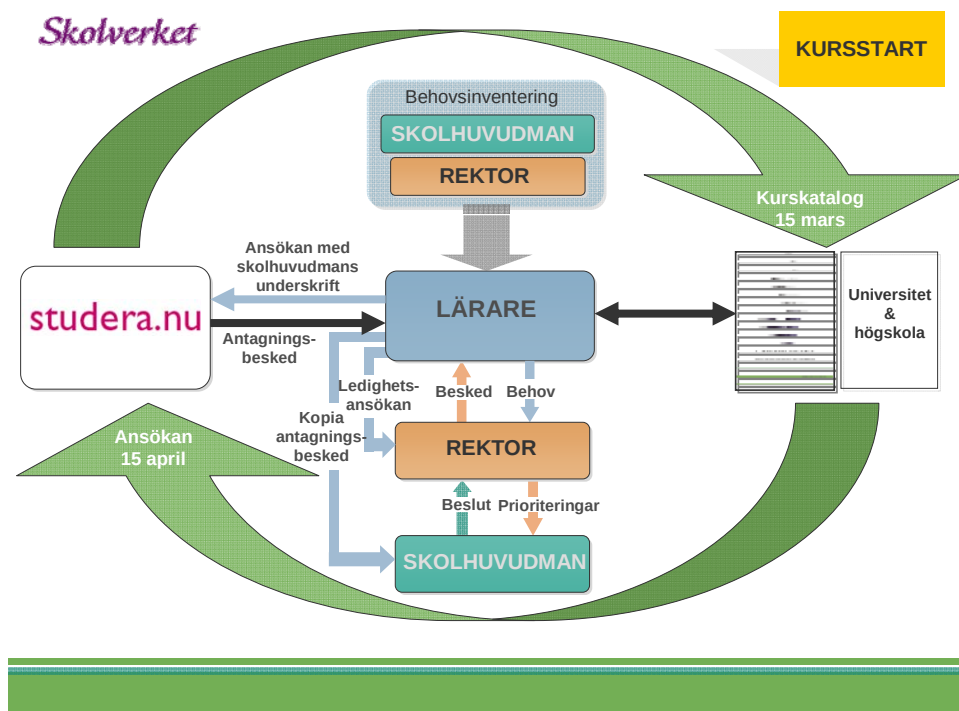
Vid upphandlingen av kurser ska Skolverket ta hänsyn till huvudmännens prioriteringar och önskemål. Ämnesdidaktik och ämnesteori är två huvudområden som regeringen pekat ut. I övrigt ska Skolverket prioritera fortbildning på områden som visat sig vara särskilt eftersatta. Vidare ska Skolverket enligt regeringen verka för att uppdragen om fortbildning ges till högskolor på ett sådant sätt att hög tillgänglighet och regional spridning uppnås (Regeringsbeslut 2007-04-19).

2.2.2 Ansökningsförfarande

Det är Skolverket som har utformat ansökningsförfarandet och som svarar för information till skolhuvudmän och lärare om hur det ska gå till.

Den exakta processen varierar från huvudman till huvudman, men förenklat ser förfarandet ut såsom i Figur 1.

Figur 1. Ansökningsförfarandet lärarfortbildning



Källa: Skolverket, presentation på konferens 2009-02-02.

Läraren anmäler inledningsvis sitt intresse att delta till sin rektor. Rektor förväntas göra en bedömning och prioritering utifrån sina utgångspunkter vad gäller den egna skolans behov av fortbildning, skolans ekonomi och möjlighet att få tag på vikarier m.m. Skolhuvudmannen gör en liknande bedömning fast för alla skolor inom det egna ansvarsområdet.

Skolhuvudmannen är den som ska ge klartecken till att läraren kan skicka in sin kursanmälan. Vid reguljära kurser ansöker och antas lärarna på samma villkor som andra studenter. Om antalet lärare som har anmälts till en av Skolverkets upphandlade kurser överstiger antalet tillgängliga utbildningsplatser, beslutar Skolverket om urval.

Skolhuvudmännen anmäler i slutet av varje kalenderhalvår till Skolverket de lärare som har deltagit i fortbildning under halvåret och som huvudmannen ansöker om statsbidrag för och Skolverket beslutar om och betalar ut statsbidraget. Skolhuvudmannen ansvarar för att förordningens villkor och regler för deltagande följs i olika avseenden.

2008 års ramar innebar utrymme för ca 8 600 lärare² att fortbilda sig. Så många deltog emellertid inte, ca 5 700 fortbildade sig inom satsningen under år 2008.

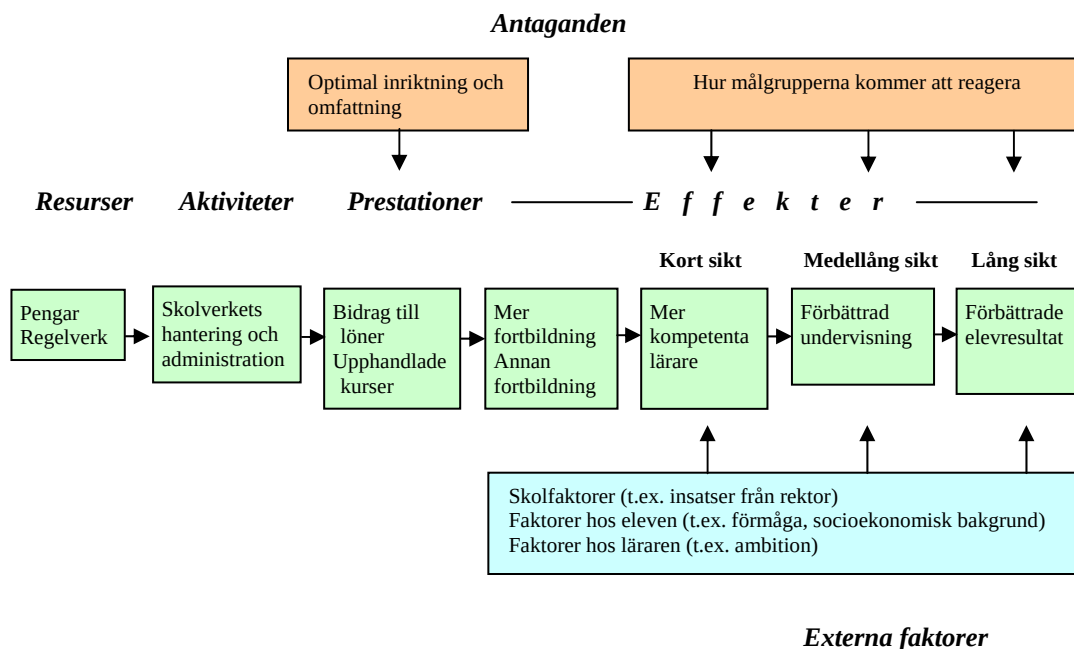
2.3 Satsningens verksamhetslogik

Ett sätt att beskriva satsningens tänkta förlopp och de bakomliggande antagandena är att rita upp satsningens *verksamhetslogik* (ESV 2001:16). Med prestation avses tjänster eller produkter som tas emot av en målgrupp utanför myndigheten medan en effekt utgörs av en förändring som inträffat som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat.

Fortbildningssatsningens grundstenar består av de medel regeringen avsatt och det regelverk, i form av förordningar och regeringsuppdrag, som styr hur medlen ska användas (resurser). Skolverket har sedan att förvalta dessa medel (aktiviteter) så att de omvandlas till fortbildningskurser och bidrag till deltagande lärares löner (prestationer). De förväntade effekterna av satsningen, såsom de uttrycks i olika regeringsbeslut, är att lärarnas kompetens ska öka, vilket i sin tur ska ge effekt på elevernas resultat (effekter). Exakt på vilket sätt erbjudandet om fortbildning ska leda fram till bättre elevresultat är inte utvecklat i den officiella dokumentationen. I Figur 2 har vi grovt tecknat hur kedjan skulle kunna se ut.

² Förutsatt att tidigare lärare studerar 15 högskolepoäng och senarelärare 30 högskolepoäng.

Figur 2. Möjlig verksamhetslogik för fortbildningssatsningen



Verksamhetslogiken illustrerar den tänkta kedjan från resursinsats till långsiktig effekt. En förutsättning för att satsningen på fortbildning ska ha den avsedda positiva effekten på elevernas resultat, är att de bakomliggande antagandena om sambanden i kedjan är korrekta. Erbjudandet om fortbildning ska vara attraktivt nog, det ska innebära något annorlunda jämfört med det som erbjuds idag, den genomgångna fortbildningen ska öka lärarnas kompetens och lärarens kunskaper ska omsättas i undervisningen på ett sätt som eleverna kan tillgodogöra sig.

Om den statliga satsningen inte leder till ökad fortbildning utan bara ersätter fortbildning som ändå skulle ha genomförts, kan vi tala om en nolleffekt.

Det kan också uppstå effekter i helt motsatt riktning än den avsedda, så kallade perversa effekter (Vedung 1998). Om undervisningen, på grund av en mindre kompetent vikarie, blir lidande under lärarens frånvaro, kan elevernas resultat på kort sikt påverkas negativt av att läraren fortbildar sig.

Den samlade effekten av fortbildningssatsningen är också beroende av hur den påverkar andra verksamheter hos huvudmannen. Ett tänkbart scenario är att deltagandet i den statliga satsningen leder till att skolhuvudmännen prioriterar bort annan verksamhet (t.ex. andra former av kompetensutveckling) som kanske också skulle ha haft en positiv effekt på elevens måloppfyllelse. I så fall kan den positiva effekten av satsningen tas ut av den negativa undanträngningseffekten och bli mindre än vad den egentligen "borde" bli, alternativt helt utebli. Om effekten av den bortprioriterade verksamheten skulle ha blivit större än den som ges av deltagandet i fortbildningssatsning-

en, kan effekten av fortbildningssatsningen på marginalen till och med bli negativ.

Den uppmålade verksamhetslogiken visar bara tänkta effekter på elevernas resultat. Satsningen kan emellertid också ha effekt på andra områden. Om regeringens antaganden stämmer, kommer den ökade fortbildningen att leda till höjd status för läraryrket vilket i sin tur förväntas öka möjligheterna att rekrytera kompetenta lärare. Det skulle kunna ses som en förutsedd, positiv bieffekt av satsningen och skulle kunna utläsas genom ett ökat söktryck till lärarhögskolorna. Det kan också finnas oförutsedda bieffekter, såväl positiva som negativa.

Det är också tänkbart att det kan uppstå positiva effekter på elevernas resultat, som *inte* beror på att lärarnas kompetens ökar. Exempelvis kan fortbildningen skänka läraren en välbehövlig paus som gör att läraren är mer utvilad och motiverad när denne kommer tillbaka, men inte nödvändigtvis mer kompetent.

Lärarens deltagande i fortbildning och därmed förmodade ökade kompetens är inte det enda som kan påverka elevernas resultat. Faktorer hos eleven själv, såsom motivation, begåvning och socioekonomisk bakgrund kan ha betydelse. Vidare kan rimligen lärarens ambitionsnivå och skolgemensamma faktorer såsom rektorns ledarskap, satsade resurser och det allmänna arbetsklimatet påverka hur eleverna presterar.

De faktorer som är kända och går att mäta kan utvärderaren också kontrollera för vid en analys av effekten av fortbildning. Allt kan emellertid inte observeras. Många icke-observerbara faktorer gör det svårt att belägga att eventuella skillnader mellan grupper faktiskt beror på lärarens fortbildning, det vill säga att isolera effekten av just lärarfortbildning. Skillnader kan lika gärna bero på något helt annat som utvärderaren inte lyckats ta hänsyn till i sin analys.

Med hjälp av verksamhetslogiken kan vi följaktligen identifiera många intressanta utvärderingsfrågor. Vilka effekter har regelverket och Skolverkets hantering av statsbidraget på utnyttjandet av detsamma? Kan vi identifiera hinder och främjande faktorer? Vilken effekt har fortbildning på lärarens kompetens? Vad säger lärarna och vad tycker deras elever? Och vad betyder egentligen fortbildning för en lärares karriär och löneutveckling? I denna rapport behandlas dock endast frågan om hur vi ska kunna utvärdera effekten av fortbildade lärare på elevernas resultat.

I nästa avsnitt resonerar vi vidare kring problemen vid effektutvärdering och vilka lösningar på dessa problem som man som utvärderare kan tillämpa.

3 Utvärderingsproblemet

Att utvärdera effekter innebär att försöka fastställa ett orsakssamband mellan en insats och en förändring av ett tillstånd som insatsen varit tänkt att påverka. Det räcker alltså inte att kunna konstatera att en förändring skett, utvärderaren måste också kunna argumentera för att förändringen *beror på* insatsen i fråga.

Vad som hade hänt om insatsen inte genomförts, det som brukar kallas det kontrafaktiska tillståndet, kan vi inte observera och därmed aldrig med säkerhet fastställa. Det är det som är kärnan i utvärderingsproblemet. Utvärderarens uppgift blir i stället att hitta ett referensalternativ som kan fungera som en skattning av det kontrafaktiska tillståndet och jämföras med det faktiska utfallet efter insatsen (Vedung 1998).

3.1 Att mäta utfallet

En förutsättning för effektutvärdering är att det tillstånd utvärderaren är intresserad av är möjligt att mäta. Vilka utfallsdata som behövs i analysen styrs av den fråga man som utvärderare vill besvara. När det gäller fortbildningssatsningen har regeringen pekat ut elevernas resultat i förhållande till kunskapsmålen som det utfall som ska mätas.

Det är inte alltid möjligt att direkt fånga det tillstånd man är intresserad av. ”Demokrati” är ett exempel på en företeelse som är svår att fånga in i ett enda mått. Utvärderaren måste då försöka identifiera olika mätbara aspekter av det överordnade begreppet demokrati. I forskningen kan vi se att faktorer såsom politiska rättigheter, pressfrihet, etc. används (se t.ex. surveyundersökningarna som görs av Freedom House). I andra fall är utfallet direkt mätbart, såsom resultatet i politiska val.

Det finns flera olika möjliga datainsamlingsmetoder, t.ex. statistik, dokumentstudier, frågemetoder (intervjuer och enkäter) och observationsstudier. Olika metoder har olika för- och nackdelar och kan också vara mer eller mindre tillämpliga eller lämpliga i olika utvärderingssituationer.

För en utvärderare räcker det inte med att endast mäta utfallet efter att en insats är genomförd. För att kunna jämföra utfallet med och utan insats måste utvärderaren både känna till utfallet i utgångsläget och vad som skett efter insatsen. En nödvändig förutsättning vid effektutvärdering är därför oftast att det finns data över tid.

3.2 Selektionsproblemet

Urvalet av deltagare i olika offentliga åtgärder och insatser är sällan slumpmässigt, vilket innebär att det antagligen finns systematiska skillnader mel-

2009-02-24

lan de individer som deltar och de som inte gör det. Det går därmed inte att skatta det kontrafaktiska tillståndet för den deltagande gruppen genom att titta på utfallet för den icke-deltagande gruppen. Detta brukar kallas för *selektionsproblemet* (Hemström och Martinsson 2002).

Det är inte slumpen som styr vem som får gå en kurs inom den statliga fortbildningssatsningen, utan det påverkas av lärarens egen motivation att söka, av vilka prioriteringar som rektorer och skolhuvudmän gör och av de resurser som skolhuvudmannen ställer till förfogande för satsningen. Med andra ord kan vi anta att det finns systematiska skillnader mellan de lärare som gått satsningen och de som inte gjort det. Dessa systematiska skillnader kan ha betydelse för hur lärarna tar till sig den fortbildning som genomförs.

Det kan handla om att det är de mest ambitiösa lärarna som fortbildar sig. Eftersom lärarnas ambition i sig sannolikt har en positiv inverkan på elevprestationer så blir en jämförelse mellan fortbildade och icke-fortbildade lärare direkt missvisande. Problemet blir än större om dessa lärare även har förmågan att dra större nytta av satsningen än andra. En jämförelse med lärare som inte fortbildat sig skulle i så fall leda till en överskattning av fortbildningens effekter på elevernas resultat. På motsvarande sätt kan det vara lärare som känner sig mindre motiverade eller av någon annan anledning behöver komma ifrån undervisningen ett tag, som väljer att söka en fortbildningskurs. I så fall skulle en analys kunna leda till en underskattning av fortbildningens effekter, under förutsättning att dessa lärare tillgodogör sig fortbildningen i mindre omfattning än övriga.

Även när det gäller rektorns val kan motsvarande systematiska skillnader uppstå. Man kan tänka sig att rektorer ger sitt godkännande främst till lärare som de anser sig kunna undvara, medan nyckelpersoner inte beviljas fortbildning. En sådan urvalsmekanism skulle kunna leda till en underskattning av fortbildningens effekter. Om deltagande i fortbildning i stället medges för de lärare som rektorn särskilt vill satsa på, skulle vi i stället kunna ha en selektion som leder till en överskattning av fortbildningens effekter.

Så länge vi inte vet vad som styr deltagandet i fortbildningssatsningen kan vi inte heller jämföra de genomsnittliga resultaten för gruppen elever som har haft en fortbildad lärare med de genomsnittliga resultaten för gruppen elever vars lärare inte har fortbildat sig och göra gällande att skillnaden beror på fortbildningen.

Om vi hade kunskap om och i vår analys kunde ta hänsyn till alla egenskaper eller faktorer som skiljer grupperna åt och som kan inverka på utfallet så skulle selektionsproblematiken, åtminstone teoretiskt, kunna lösas. Det är sällan som man som utvärderare känner till och kan observera alla relevanta faktorer, men ju mer vi vet, desto bättre kan vi skatta effekterna.

3.3 Utvärderingsansatser

Det finns flera olika tänkbara sätt att försöka komma tillrätta med utvärderingsproblemet och varje metod har sina för- och nackdelar. Vilken ansats man väljer får bli en avvägning mellan vetenskapliga krav och praktiska förutsättningar. Nedan går vi igenom olika ansatser som kan användas vid en utvärdering. Sammanställningen bygger på en kategorisering av Evert Vedung (1998).

3.3.1 Att styra på förhand

I det ideala fallet går det att påverka hur en åtgärd ska implementeras och följas upp innan den genomförs. Det finns då möjligheter att styra förutsättningarna för att skapa ett referensalternativ i form av en kontrollgrupp.

Slumpmässig kontroll

I ett klassiskt experiment är det slumpen som avgör vem som får del av en insats och inte. Alla tänkbara skillnader mellan de deltagare och icke deltagare blir slumpmässigt fördelade, vilket innebär att vi kan anta att alla icke observerbara faktorer också fördelas slumpmässigt mellan grupperna. Den grupp som inte omfattas av insatsen tjänar som referensalternativ, eller kontrollgrupp. Tack vare det slumpmässiga urvalet kan vi vara relativt säkra på att uppmätta genomsnittliga skillnader mellan grupperna beror på insatsen och inget annat. Genom att jämföra det genomsnittliga utfallet för grupperna får vi följaktligen fram effekten av insatsen. Därmed är selektionsproblemet löst (Hemström och Martinsson 2002).

Ett experiment behöver inte nödvändigtvis omfatta alla som berörs av en insats. Det går också att skapa slumpmässighet på marginalen, t.ex. genom att endast slumpa ut en del av platserna i ett åtgärdsprogram.

Ibland uppkommer slumpmässighet utan utvärderarens försorg. Ett exempel på är systemet för antagning till universitetet. Om inget annat kan skilja två sökande åt, används lottning där alla sökande tilldelas ett slumpmässigt lottnummer för varje sökt utbildning (se Verket för högskoleservice). Lottning innebär att slumpen avgör vem av de likvärdiga sökande som blir antagen till utbildningen. Därmed får utvärderaren tillgång till en experimentgrupp, de som blev antagna genom lottning, och en kontrollgrupp, de som förlorade lottdragningen. Detta har använts för att mäta effekten av högre utbildning (Öckert 2001).

Ett annat exempel är försöket med friår som bedrevs på försök i 12 kommuner under åren 2002–2004. Utvärderarna kunde där utnyttja det faktum att det fanns en överefterfrågan på friårsplatser. Tilldelningen av platser styrdes av de tidpunkter då ansökningarna inkommit och av de startdatum då de sökande önskade vara lediga. Eftersom urvalet styrdes av de begränsade ekonomiska resurserna och inte av de friårssökandes egenskaper, kunde

2009-02-24

fördelningen av platserna betraktas som slumpmässig. Utfallet för friårslediga jämfördes sedan med utfallet för de friårssökande för att skatta effekterna av reformen (Lindqvist, Larsson och Nordström Skans 2005).

Men även med ett experimentupplägg kan det finnas osäkerhetsfaktorer. Exempelvis kan det vara möjligt att deltagarna kan påverkas av själva förhållandet att de deltar i ett experiment. Detta potentiella problem kan man försöka komma åt genom att på olika sätt se till att deltagarna i experimentgrupperna inte själva vet om de hör till experiment- eller kontrollgrupp (Vedung 1998). Av förståeliga skäl kan detta vara problematiskt när det gäller offentliga insatser.

Matchad kontroll

Det är inte alltid möjligt, av etiska, politiska eller praktiska skäl, att slumpa fram vem som ska omfattas av en offentlig åtgärd. Ett alternativ är att skapa experiment- och kontrollgrupper i samband med att en åtgärd introduceras i en begränsad omfattning.

Det kan handla om att en åtgärd genomförs på försök i en avgränsad del av samhället, exempelvis i några utvalda kommuner, för att testas och utvärderas i en mindre och mer hanterlig omfattning innan beslut tas om den ska tillämpas i full skala eller inte. Genom detta går det att skapa ett så kallat kvasiexperiment. Metoden bygger på att vi känner till vilka omständigheter som kan påverka det resultat vi är intresserade av och kan matcha experiment- och kontrollgruppen så att de blir så lika varandra som möjligt i dessa avseenden.

Ett konkret exempel är den försöksverksamhet med lördagsöppna Systembolagsbutiker som pågick under 17 månader innan lördagsöppet infördes över hela landet den 1 juli 2001. Utvärderingen av effekterna av lördagsöppet byggde på en systematisk jämförelse mellan tre experimentområden omfattande totalt sex län och ett matchat kontrollområde bestående av sju län (Norström och Skog 2003).³

Det är möjligt att åstadkomma en matchning även efter att en insats redan är genomförd. En förutsättning är emellertid att det verkligen finns en bra jämförelsegrupp till den grupp som omfattats av åtgärden samt att det finns relevanta data att tillgå även för tiden före satsningen.

3.3.2 Att kontrollera i efterhand

Ofta är det inte möjligt för utvärderaren att påverka förutsättningarna för hur en politisk reform genomförs. Det är i stället vanligt att åtgärden blir före-

³ En utmaning vid stegvist införande är att verkligen hitta jämförbara områden. När det gäller utvärderingen av lördagsöppet kan man till exempel ifrågasätta om urvalet av försökslän var optimalt då det inte är uppenbart att det finns bra jämförelselän för Stockholm (huvudstad), Skåne (gränshandel) och Norrbotten (gränshandel).

mål för utvärdering först i efterhand, när insatsen redan är genomförd utan att en experiment- och kontrollgrupp har använts. Den experimentella ansatsen är då inte längre tillämplig och andra metoder måste användas för att försöka lösa utvärderingsproblemet. Detta får naturligtvis konsekvenser för vilka frågor en utvärdering kan besvara.

Nedanstående utvärderingsupplägg är exempel på ett mer pragmatiskt angreppssätt där utvärderingen utgår från rådande förhållanden, snarare än att försöka anpassa förhållandena efter utvärderingens behov. I regel innebär det fler problem att hantera för utvärderaren och därmed sämre förutsättningar att belägga effekter.

Generisk kontroll

Generisk kontroll innebär att en grupp som omfattats av en insats jämförs med vad som inträffar för motsvarande grupp i en större population under samma tidsperiod. Den större populationen får då tjäna som referensalternativ och visa på den normala utvecklingen. Om en åtgärd genomförs i en specifik kommun, kan t.ex. den genomsnittliga utvecklingen i samtliga kommuner användas som referensalternativ.

Problemet är att grupperna varken har valts ut genom slumpen eller genom matchning, vilket gör metoden känslig för selektionsproblem. Det kan vara så att gruppen som omfattas av insatsen på ett markant sätt skiljer sig från den större populationen. Det är därför nödvändigt att grundligt undersöka om individerna i de olika grupperna i genomsnitt är lika i de avseenden som antas vara viktiga för resultatet, innan metoden används. För att kunna göra detta måste vi känna till så mycket som möjligt om selektionsprocesserna. Metoden kan också kompletteras genom att använda statistiska metoder (ekonometri) för att kontrollera skillnader mellan de två grupperna. I värsta fall kan det finnas flera icke-observerbara faktorer, eller till och med icke kända faktorer, som kan påverka skillnaderna i utfall mellan de två grupperna. Det finns då ingen möjlighet att säkert veta om resultatet beror på åtgärden eller inte.

Reflexiv kontroll

Vid reflexiv kontroll jämförs deltagarna i en insats med sig själva vid en eller flera tidigare tidpunkter för att försöka skatta effekten av insatsen i fråga. Metoden är användbar när åtgärden som ska utvärderas genomförs för hela populationen och det inte finns någon jämförelsegrupp att använda som referensalternativ. Det går att göra den reflexiva kontrollen mer eller mindre omfattande genom flera mätningar före och efter att den aktuella åtgärden genomförs. Den kontrafaktiska händelseutvecklingen antas vara att trenden fortsätter som den gjort enligt resultaten av förmätningarna. Om det skett ett skifte eller markant förändring i resultatutvecklingen för den grupp som studeras efter att åtgärden genomförs, kan det tillskrivas åtgärden. Ju längre tid som förmätningarna pågått desto större blir möjligheterna att förutse den kontrafaktiska händelseutvecklingen. En förutsättning för

2009-02-24

ansatsen är följaktligen att det finns resultatdata att tillgå för tiden före insatsen.

Den reflexiva ansatsens största svaghet är att det är svårt att med säkerhet säga att eventuella förändringar som vi observerar i utfallet beror på just insatsen och inte på någon annan samtida händelse. Ibland kan det finnas starka argument för att enbart insatsen kan ha åstadkommit den observerade utvecklingen, men i andra fall är det svårare att föra en sådan argumentation. Exempelvis kan en åtgärd för att sänka arbetslösheten sammanfalla med en konjunkturförbättring, vilket kan leda till felaktiga slutsatser om åtgärdens positiva effekter. Därför kräver ansatsen att vi kan observera och kontrollera för alla andra faktorer som kan påverka utfallet.

En annan svårighet med ansatsen är att mätmetoder och därmed statistikens innehåll kan förändras under den studerade perioden.

Skuggkontroll

Skuggkontroll innebär att människor med särskild kunskap och insikt, sakkunniga, får skapa referensalternativet genom att bedöma hur resultatet skulle ha blivit utan insatsen, dvs. det kontrafaktiska utfallet. Dessa personer kan ge sin åsikt i intervjuer eller få till uppgift att utifrån statistik, dokument, egna intervjuer med dem som blivit berörda av åtgärden m.m. bilda sig en uppfattning. Kvaliteten i en skuggkontroll blir följaktligen beroende av kunskapsläget på området och på den enskilde experten.

Om den sakkunnige baserar sin åsikt på befintliga data är det inte så mycket som skiljer metoden från det som utvärderaren själv kunnat göra, annat än att det är experten istället för utvärderaren som gör analysen. Det är inte heller säkert att expertanalysen blir bättre än det som utvärderaren själv kan åstadkomma. Experter kan vara bättre på att tolka analyser, eftersom de känner till området bättre, men samtidigt finns en risk för att experten värderar resultatet utifrån en förutfattad åsikt som baseras på tidigare erfarenheter. Ett annat potentiellt problem är att de sakkunniga också kan vara part i målet och ha ett intresse av att förmedla en viss uppfattning om åtgärdens effekter.

Intervjuer eller enkätundersökningar om vad deltagare i en insats själva tror skulle ha hänt utan insatsen är exempel på skuggkontroll.

3.4 Sammanfattande iakttagelser

För att genomföra en effektutvärdering måste vissa förutsättningar vara uppfyllda. Utifrån diskussionen ovan av olika utvärderingsansatser vet vi att:

2009-02-24

- Vi måste kunna mäta om förändringar i resultaten har skett sedan satsningen genomfördes, vilket kräver data för både tiden före och efter satsningen.
- Vi måste hitta en kontrollgrupp som går att använda för jämförelser, antingen genom:
 - slumpmässig kontroll, eller
 - matchad kontroll
- Om ingen lämplig kontrollgrupp kan identifieras måste vi istället känna till så mycket som möjligt om selektionsprocessen och andra faktorer som kan påverka utfallet, så att vi kan:
 - jämföra deltagarnas utfall med utfallet för en större grupp, eller
 - jämföra utfallet för samma deltagargrupp över tid.

För att genomföra en effektutvärdering måste vi följaktligen antingen kunna bestämma, genom slumpen eller annan känd beslutsregel, vem som omfattas av en insats och inte, eller ha kunskap om selektionsprocesserna och tillgång till de data vi behöver för att kontrollera för de potentiellt snedvridande skillnader som kan tänkas finnas mellan den grupp vi undersöker och vårt referensalternativ.

4 Förutsättningar och angreppssätt för utvärdering av fortbildningssatsningen

I föregående avsnitt redogjorde vi för utvärderingsproblemet och olika sätt att lösa det. I detta avsnitt relaterar vi de olika presenterade utvärderingsansatserna till de förhållanden som gäller för fortbildningssatsningen för att på så sätt identifiera och söka lösningar på de specifika problem som en utvärdering av fortbildningssatsningen ställs inför.

4.1 Följa utfallet över tid

En grundläggande förutsättning för effektutvärdering är att det går att mäta och följa utfallet över tid. Enligt uppdraget är det skolans resultat i förhållande till kunskapsmålen som ska utvärderas. Det innebär att vi behöver data över elevernas prestationer.

4.1.1 Betyg och prov

De vanligaste måtten på elevernas prestationer är betyg och prov av olika slag.

I Skolverkets databaser finns individuella elevers betyg och resultat från de nationella prov som varje år genomförs i ett antal ämnen.⁴ Dessa redovisas per ämne och skola. Eftersom resultaten har registrerats under flera år går det även att följa om resultaten förändrats över tid (se Skolverkets databas SIRIS).

Betyg och provresultat finns emellertid inte för alla årskurser och ämnen. Betyg finns tillgängliga i Skolverkets statistik endast för årskurs 9 och sista året i gymnasiet. Nationella prov genomförs endast i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik i årskurs 9. Nationella kursprov på gymnasiet förekommer, men resultaten samlas endast in för ett roterande urval av skolor varje år, vilket gör att det inte går att följa utvecklingen för en och samma skola eller skolhuvudman över tid.

Då fortbildningssatsningen gäller lärare från förskoleklass till och med vuxenutbildning innebär detta att de elever som vi har resultatdata för endast utgör en mycket begränsad del av de utbildade lärarnas samlade elevkår. Framför allt innebär det att det för den del av satsningen som riktats till tidigare lärare saknas möjlighet att utvärdera effekterna på elevernas resultat.

På lite längre sikt kan tillgången på resultatdata komma att förbättras. Regeringen har i oktober 2008 beslutat att nationella prov ska ges såväl tidigare som i fler ämnen (förordning [2008:849] om utprovning av ämnesprov i grundskolan m.m.).

- I årskurs 3 ska nationella prov ges i svenska/svenska som andraspråk och matematik från och med läsåret 2009/10. Vårterminen 2009 ska samtliga grundskolor delta i en utprovningssomgång.
- I årskurs 5 blir de nationella proven obligatoriska från och med läsåret 2008/09. De ges i ämnena svenska/svenska som andraspråk, matematik och engelska.
- I årskurs 9 ska de nationella proven i svenska/svenska som andraspråk, matematik och engelska från och med läsåret 2009/10 kompletteras med nationella prov i ämnena fysik, kemi och biologi. Vårterminen 2009 ska samtliga grundskolor delta i en utprovningssomgång av proven i de naturvetenskapliga ämnena.

Skolverket planerar en totalinsamling av provresultaten från årskurs 5. Enligt uppgift från Skolverket kommer resultaten från proven i årskurs 3

⁴ Utöver de nationella proven deltar Sverige också i ett antal internationella studier av elevresultat: PIRLS (Progress in Reading Literacy Study), PISA (Programme for International Student Assessment), TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study). Dessa studier omfattar elever i årskurs 4 (läsförståelse, matematik och naturvetenskap), årskurs 8 (matematik och naturvetenskap), 15-åriga elever (naturvetenskap, matematik och läsförståelse) och sistaårselever i gymnasiet (matematik och fysik). Det rör sig dock endast om urvalsundersökningar där hela landet är analysnivån, inte individer, skolor eller skolhuvudmän.

emellertid endast att samlas in från ett urval av skolor. Resultaten från NO-proven i årskurs 9 ska visserligen samlas in från samtliga skolor där prov genomförs, men endast en tredjedel av skolorna gör vartdera provet varje år.

Även med de nya nationella proven i årskurs 3 och 5 kommer data för tidigare årskurser vara begränsade till resultat i svenska, matematik och engelska. Statistik över elevernas resultat i natur- och samhällsorienterande ämnen finns tillgängliga först i och med betygen och de nationella proven i årskurs 9.

Man kan hävda att resultaten på de nationella proven är mer objektiva än betyg som innehåller en subjektiv värdering av läraren. I internationell forskning anses inte betyg vara ett tillförlitligt mått på elevens kunskaper. I Sverige rättas emellertid inte nationella prov centralt, utan av lärare ute på skolorna, vilket gör att även provresultat kan ha inslag av subjektiv värdering. Betyg har också den fördelen att de ges i alla ämnen vilket ger ett mycket bredare underlag för analyser än om man bara studerar resultaten på de nationella proven. Däremot finns det ett annat problem när det gäller betyg som utfallsmått för fortbildningssatsningen. Inom ramen för satsningen kan lärarna läsa kurser i betyg och bedömning, något som kan tänkas påverka elevernas betyg oberoende av den faktiska kunskapsutvecklingen.

4.1.2 Andra typer av resultatmått/-uppföljning

Förutom den nationellt insamlade statistiken kan det finnas andra sätt att på huvudmanna- och skolnivå mäta elevernas resultat. Exempelvis handlar det om uppföljning av individuella utvecklingsplaner, diagnostiska prov och skriftliga omdömen. Det finns dock ingen nationell standard och resultaten samlas inte in på nationell nivå, vilket gör dem svåra att använda vid en effektmätning av satsningen. En sammanställning av Skolinspektionens granskningar från januari 2009 visar också att mer än hälften av de inspekterade skolorna inte gör systematiska uppföljningar av elevernas kunskapsutveckling (Skolinspektionen 2009).

Möjligheterna att skapa särskilda uppföljningsinstrument för fortbildningssatsningen är begränsade. Att utveckla särskilda kunskapsprov enbart för uppföljningen av satsningen bedömer vi inte vara ett rimligt alternativ. Samtidigt finns det uppenbara svårigheter att skatta elevers resultat utifrån frågeundersökningar. En ytterligare komplikation är att det inte är känt på förhand vilka lärare som kommer att fortbilda sig. Det är först i samband med att skolhuvudmännen rekviderar statsbidrag som det blir känt vilka som har deltagit i fortbildning under terminen. Det innebär att vi med specialinrättade uppföljningar inte kan mäta hur elevernas resultat såg ut innan läraren fortbildade sig, utan endast efter att fortbildningen redan är genomförd. Eftersom vi vid en effektvärdering behöver utfallsdata över tid, är vi hänvisade till den statistik som redan finns insamlad centralt.

4.1.3 Åtgärd för lärare – effekt på elever

Fortbildningssatsningen vänder sig till lärare, men det är i slutänden elevernas resultat som regeringen vill påverka (se satsningens verksamhetslogik illustrerad i figur 2). Detta förhållande innebär två saker, nämligen att 1) den tänkta effekten av insatsen uppstår endast för elever som undervisas av en fortbildad lärare, 2) det finns en fördröjning mellan insatsen, att läraren deltar i fortbildning, och effekten i form av förbättrade elevresultat.

Vår bristande kunskap om vilka elever som undervisats av en fortbildad lärare är ett problem. Idag finns ett personnummerbaserat register över samtliga deltagare i fortbildningssatsningen. Av detta går bland annat att utläsa vilken kurs läraren har gått och vilken skolhuvudman som läraren är anställd av. Ur lärarregistret kan man hämta uppgifter om lärarens skoltillhörighet, likaså är det möjligt att i resultatstatistiken koppla en elev till en viss skola.⁵ Det finns dock ingen direkt koppling i den nationella utbildningsstatistiken mellan lärare och elever. Det innebär att det på central nivå inte går att identifiera resultaten för den grupp elever som undervisas av en fortbildad lärare. En ytterligare komplicerande faktor i sammanhanget är att läraren inte nödvändigtvis har fortbildat sig i det ämne som han eller hon undervisar i och sätter betyg i.

För enskilda huvudmän och skolor kan det finnas register som kopplar samman elever och undervisande, eller åtminstone betygssättande, lärare. Enligt en studie från IFAU finns sådana register bland annat i Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Jönköping, Örebro, Västerås, Linköping och Halmstad. Tillsammans representerar dessa nio kommuner 20 procent av den totala elevpopulationen i grundskolan (Grönqvist och Vlachos 2008). Registren bygger emellertid delvis på olika IT-baserade stödsystem och det finns ingen nationell standard, vilket gör dem svåra att använda vid en utvärdering.

Det kan också vara svårt att tydligt definiera när själva åtgärden ”när” eleven, vilket i sin tur försvårar valet av mättidpunkt. Ger fortbildningen effekt redan efter ett halvår eller efter ett år eller ännu senare? För att kunna svara på den frågan skulle vi behöva veta mer om hur kunskaper från fortbildning omsätts i lärarens arbete och hur det i sin tur påverkar eleverna. Frågan kompliceras ytterligare av att det sannolikt kan se olika ut beroende på fortbildningens art, egenskaper och hos läraren och egenskaper hos eleven. En direkt relaterad fråga är hur länge effekten av en fortbildningskurs är möjlig att utläsa. Det är inte orimligt att tänka sig att ökad kompetens bland lärare i tidigare årskurser kan ge eleverna grundläggande färdigheter som de har nytta av genom hela skolsystemet. Däremot blir det svårare och svårare att utläsa marginaleffekten av lärarens fortbildning i takt med att

⁵ Via lärarregistret kan vi koppla en lärare till den skola dit hans eller hennes tjänst är förlagd. Dessa uppgifter är emellertid behäftade med en viss osäkerhet då de endast uppdateras en gång per år och läraren kan ha tjänstgjort på flera skolor under året.

2009-02-24

andra händelser inträffar som påverkar elevernas resultat. Det kan handla om händelser på skol- och lärarnivå, likväl som på elevnivå.

4.1.4 Sammanfattande iakttagelser

Sammantaget visar genomgången av tillgängliga data att det med nuvarande förhållanden inte går att göra någon heltäckande uppföljning av hur elevernas resultat har utvecklats före och efter att fortbildningsinsatsen genomförts.

Slutbetygen och de nationella proven i svenska, engelska och matematik i årskurs 9 samt gymnasiets slutbetyg är de resultatmått som i dagsläget går att använda vid en utvärdering av fortbildningssatsningen. Ur jämförelsesynpunkt är betygen i årskurs 9 det mest användbara måttet, eftersom alla elever får betyg i samma ämnen på den nivån, till skillnad från hur det ser ut på gymnasiet.

Även om det nu införs nya nationella prov i årskurs 3 och 9 och de tidigare frivilliga proven i årskurs 5 blir obligatoriska, kommer resultaten från dessa antagligen inte att bli tillgängliga i tid för att använda vid en utvärdering av fortbildningssatsningen (såvida inte satsningen fortsätter efter läsåret 2010/11). Användbarheten begränsas ytterligare av att proven i årskurs 3 inte kommer att samlas in för alla elever.

Följaktligen innebär detta att en utvärdering av fortbildningssatsningen, oavsett utvärderingsansats, enbart kommer att kunna bedöma effekter i termer av utvecklingen av betyg och provresultat i slutet av högstadiet respektive gymnasiet. Att vi inte kan koppla samman lärare och elev innebär att vi inte har möjlighet att studera effekter på individnivå. Dessutom måste vi hantera osäkerheten kring när och hur effekter av fortbildning på eleverna kan tänkas uppkomma.

4.2 Konstruktion av ett referensalternativ

Fortbildningssatsningen är redan i full gång. Några förberedelser för att den ska kunna utvärderas har inte gjorts. Det finns därmed inte någon given experiment- och kontrollgrupp, utan referensalternativen måste konstrueras av utvärderaren i efterhand.

4.2.1 Slumpad kontroll

Sedan tidigare vet vi att det mest effektiva sättet att komma till rätta med selektionsproblemet är att låta slumpen avgöra vem som ska få ta del av en åtgärd eller inte. Vem som får delta i fortbildningssatsningen styrs emellertid av lärarens egna incitament och av de prioriteringar som rektorer och huvudmän gör, inte av slumpen. För att kunna introducera ett slumpmässigt

element i urvalet till fortbildning, krävs det att regeringen är beredd att förändra villkoren för hur lärare väljs ut för deltagande.

Ett sätt att tillgodose huvudmännens behov att göra prioriteringar samtidigt som det skapar utrymme för utvärdering är att åstadkomma slumpmässighet på marginalen. Ett hypotetiskt exempel kan tjäna som illustration. Anta att den ram en huvudman (t.ex. en kommun) fått sig tilldelad möjliggör att 50 lärare fortbildar sig. Det finns emellertid 100 lärare som är intresserade av att delta i fortbildning. Då skulle de sökande kunna delas in i tre grupper: En grupp på 25 lärare klassificeras som att de har ett stort behov av fortbildning; en lika stor grupp klassificeras som att de har ett litet behov; och en sista grupp på 50 lärare ges kategorisering ”varken stort eller litet behov av fortbildning”. En rimlig princip är att alltid ge platser till lärare med ett stort identifierat behov. Det återstår då 25 platser som kan fördelas slumpmässigt över individer i gruppen med varken stort eller litet behov. Utvärderingen baseras då helt på den grupp där det skett en slumpmässig fördelning och den genomsnittliga utvecklingen för fortbildade lärare jämförs med den för de lärare som inte deltagit i fortbildning. Skillnaden mellan de båda lärargrupperna kan tolkas som fortbildningssatsningens effekt.

En förutsättning är emellertid att det finns en större efterfrågan än tillgång på fortbildningsplatser. Erfarenheterna från fortbildningssatsningens första läsår är att huvudmännen inte utnyttjat sina ramar fullt ut, men vi vet inte om det beror på bristande intresse från lärarna eller något annat, t.ex. huvudmannens ekonomiska resurser eller rektorns inställning.

Om antalet platser sett över alla terminer är tillräckligt i förhållande till lärarnas efterfrågan är en variant att ge alla som vill möjlighet att fortbilda sig någon gång under den period som satsningen varar, men låta slumpen avgöra fördelningen av lärare över terminerna. Referensalternativet är då de lärare som så att säga står i kö för fortbildning. Ett sådant tillvägagångssätt förutsätter emellertid att fortbildningen ger mätbara effekter på elevernas resultat redan på kort sikt, vilket vi i nuläget inte vet något om.

Att skapa slumpmässighet på marginalen är möjligt att göra trots att satsningen redan är igång, eftersom nya ramar tilldelas varje år och det fortfarande finns lärare som inte har genomgått satsningen.

4.2.2 Matchad kontroll

Ett exempel på matchad kontroll, eller kvasiexperiment, som vi redogjorde för i kapitel 3 är det stegvisa införandet av en åtgärd. För fortbildningssatsningen skulle ett sådant upplägg innebära att man stegvis öppnade upp möjligheten till fortbildning för lärare på olika skolor i olika delar av landet. Utvärderaren skulle försöka att skapa par av skolor i varje kommun, som är jämförbara utifrån de egenskaper som antas ha betydelse för utfallet. Exempel på kriterier kan vara att de två skolorna ska ha likvärdiga studieprestatio-

ner i utgångsläget och att socioekonomiska egenskaper är likartade. I den ena av skolorna får lärarna möjlighet att delta i fortbildningssatsningen, medan lärarna i den andra skolan inte ges denna möjlighet. I hela landet skapas en stor uppsättning sådana par och så småningom får alla skolor tillgång till fortbildning.

Med denna strategi blir åtgärden utvärderingsbar eftersom det vid samma tidpunkt finns likartade skolor där en viss andel av lärarna har fått fortbildning medan lärare i andra skolor inte fått det. Därför kan man jämföra hur de genomsnittliga prestationer för olika typer av skolor utvecklas över tiden. Det innebär att jämförelsen görs på skolnivå. Utifrån en sådan studie går det att uttala sig om att skolor som haft lärare som deltagit i satsningen har haft en annan utveckling i elevresultat än de skolor som inte fått skicka lärare till satsningen. Även denna ansats förutsätter emellertid att fortbildningsinsatser ger effekt på eleverna redan på kort sikt.

Även ett förfarande med matchad kontroll kräver följaktligen en styrning av genomförandet som kan vara svår att få till stånd när det gäller fortbildningssatsningen.

4.2.3 Kontroll utifrån rådande förutsättningar

Som resonemangen ovan visar kan det vara svårt att åstadkomma ett referensalternativ genom slumpen eller genom matchning, framför allt på grund av att villkoren för vem som ska få delta i satsningen skulle behöva förändras. Det är istället mer troligt att en utvärdering kommer att behöva göras med nuvarande förutsättningar.

Generisk kontroll

Generisk kontroll, där utvecklingen i en större population (t.ex. alla lärare på en skola, i en kommun eller i riket) tjänar som referensalternativ, förutsätter dels att vi kan skilja ut deltagare från icke-deltagare, dels att deltagarna inte skiljer sig på något avgörande sätt från den större populationen, det vill säga att det inte finns några selektionseffekter.

Sedan tidigare vet vi att det inte finns något sätt att i resultatstatistiken skilja ut de elever som undervisas av en fortbildad lärare från den totala elevpopulationen. Eftersom vi inte direkt kan identifiera de individer som utgör undersökningsgrupp och referensalternativ, är vi hänvisade till att göra jämförelser på skol- eller huvudmannanivå.

Vi vet också att fortbildningssatsningens konstruktion med individuella och organisatoriska val innebär att det förekommer selektion på flera olika nivåer, vilket försvårar enkla jämförelser mellan skolor eller huvudmän. Ett sätt att öka vår förståelse för selektionsprocesserna skulle kunna vara att genom enkät- eller intervjuundersökningar försöka fånga vad som styrte selektionen på olika nivåer. Den information som undersökningarna gene-

rerar skulle sedan kunna användas för att kontrollera för selektion, antingen genom att direkt använda informationen i en statistisk analys eller genom att den identifierar andra relevanta, mätbara variabler (t.ex. antal högskolepoäng som en indikator på lärarens studiemotivation, lönenivån som ett sätt att indikera hur väl man presterar på arbetet och huvudmannens satsade resurser på skolan som en indikator på skolans ekonomiska möjligheter att delta i satsningen).

Ett alternativt sätt att hantera selektionsproblematiken är att använda sig av s.k. instrument. Ett instrument i vårt fall är en variabel som påverkar sannolikheten för fortbildning men som inte har någon direkt påverkan på elevernas resultat. För fortbildningssatsningen skulle tilldelning av bidragsramar kunna tjäna som ett instrument. Andelen fortbildade lärare hos respektive huvudman beror, bland annat, på storleken på bidragsramen. Genom att ta med instrumentet i skattningarna kan de snedvridande effekterna av selektion rensas bort (Kennedy 2003).

Vad blir tolkningen av en sådan skattning i vårt fall? Storleken på bidragsramen bestäms av huvudmannens andel av den behöriga lärarkåren. Lärarbehörigheten i sig kan också antas ha en effekt på elevernas resultat. Men så länge som den effekten inte förändras över tid av någon annan anledning, kan effekten av fortbildningssatsningen tolkas som att andelen behöriga lärare får en förstärkt effekt på elevernas resultat efter satsningen.

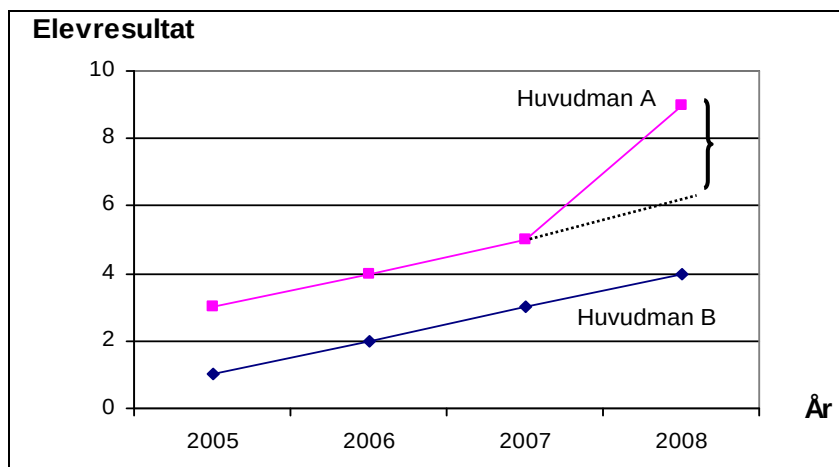
Det bör dock påpekas att sannolikheten att man på detta vis skulle kunna spåra en effekt är låg, eftersom så få lärare har genomgått fortbildningen.

Matchad kontroll i efterhand

I stället för att använda en större population som referensalternativ skulle vi kunna matcha skolor eller huvudmän (beroende på analysnivå) som har uppvisat en liknande utveckling av elevresultaten, men som gått in i fortbildningssatsningen vid olika tidpunkter (t.ex. var det 24 kommuner som inte deltog i satsningen under år 2008). Vid en given tidpunkt har vi då en skola (huvudman) som är inne i satsningen och en som står utanför och tjänar som referensalternativ. Om vi kan observera ett trendbrott för den skola (huvudman) som är inne i satsningen, kan vi argumentera för att satsningen har haft effekt.

I exemplet i Figur 3 har huvudman A och B uppvisat en liknande trend vad gäller elevresultat under åren före fortbildningssatsningen. Huvudman A väljer år 2007 att delta i fortbildningssatsningen, medan B ännu står utanför. B tjänar då som referensalternativ och effekten av fortbildningssatsningen skulle utgöras av avståndet som i figuren markeras med en klammer. Om huvudmannen B sedan skulle uppvisa en liknande trend vid sitt inträde i satsningen, skulle vi få ytterligare belegg för att satsningen haft effekt på elevernas resultat.

Figur 3. Effekt av fortbildning – matchning i efterhand.



Detta tillvägagångssätt liknar den kvasiexperimentella ansatsen, men en avgörande skillnad är att vi här inte har styrt vem som får del av insatsen. Det medför att vi inte fullt ut kan observera eller kontrollera för skälen till deltagande. Ansatsen är därmed fortfarande känslig för selektion; anledningen till varför huvudmännen väljer att gå in i satsningen eller avvakta kan i sin tur samvariera med elevernas prestationer vilket skulle snedvrider våra resultat.

En förutsättning för att vi ska kunna använda jämförelser av trender för att utläsa effekter av satsningen är också att fortbildning ger resultatvinster redan på kort sikt. Kanske är det lika sannolikt att fortbildning leder till kortsiktiga kostnader när läraren är borta och eventuella vikarier får ta över.

Reflexiv kontroll

I enlighet med ansatsen för reflexiv kontroll kan referensalternativet istället utgöras av samma grupp som deltagit i åtgärden, det vill säga de deltagande lärarna och deras elever. Det skulle innebära att vi jämförde resultaten för elevgenerationerna före och efter läraren genomgår fortbildning. Om de elever som läraren undervisar efter fortbildningen presterar bättre än de elever denne undervisat tidigare år, skulle det kunna tolkas som att fortbildningen har haft effekt.

Det finns emellertid flera omständigheter som försvårar en sådan ansats. Förutom att vi i dagsläget inte kan identifiera vilka elever som undervisats av vilken lärare, kommer vi också att ha problem att belägga att det är just fortbildningen som har haft effekt. Det kan finnas faktorer på elev- och skolenivå som vi inte kan observera och kontrollera för, t.ex. att lärarens fortbildning sammanfaller i tid med ett initiativ från rektor att förbättra skolan eller att olika elevkohorter skiljer sig åt på ett systematiskt sätt. Med mer utvecklade resultatdata och genom ekonometriska metoder kan vi till viss del hantera sådana problem. Exempelvis skulle elevernas resultat från nationella prov i tidigare årskurser kunna användas för att kontrollera för olika elevers

grundläggande förmåga. Vi kommer dock inte undan att läraren har en egen vilja. Kanske är lärarens deltagande i fortbildningen en manifestation av en ambition att utveckla sin undervisning, en ambition som kanske hade gett resultat även utan fortbildningssatsningen. I så fall utgör resultaten från tidigare års elever inget bra referensalternativ.

Eftersom det inte i dagsläget går att göra en sådan här analys på individnivå är ett alternativ att låta huvudmännen vara analysenheter. Problemen är emellertid desamma här som på individnivå; det finns så mycket som kan påverka utvecklingen av elevernas resultat att det inte går att utesluta att eventuella uppmätta förändringar beror på något annat än satsningen. Ansatsen kräver därmed att vi har god kännedom om och kan kontrollera för alla sådana faktorer.

4.3 Sammanfattande iakttagelser

Genomgången av olika möjliga sätt att utvärdera effekterna av fortbildningssatsningen visar att det finns betydande svårigheter som måste övervinnas.

För det första är data över utfallet, det vill säga elevernas resultat, begränsade till framför allt betyg och nationella prov i årskurs 9. En utvärdering kan följaktligen inte ge några heltäckande svar på vilka effekter satsningen fått på elevernas kunskaper.

Vidare kan vi konstatera att det sannolikt finns problem med selektion, eftersom deltagande i satsningen styrs av val på olika nivåer.

Av de utvärderingsupplägg vi har diskuterat i detta kapitel är det inget som erbjuder en fullvärdig lösning på dessa problem. Det går naturligtvis att tänka sig ännu fler utvärderingsvarianter. Vår bedömning är emellertid att problemen kommer att vara desamma, oavsett ansats.

5 Statskontorets överväganden och förslag

Enligt regeringens uppdrag ska Statskontoret föreslå och kommentera en utvärderingsmodell. I detta avslutande kapitel redogör vi för vår bedömning av vad som är möjligt att göra utifrån rådande förutsättningar och vilka utvecklingsmöjligheter vi ser.

5.1 Utifrån rådande förutsättningar – effektutvärdering ej möjlig

Den bristande tillgången på utfallsdata innebär att en utvärdering av fortbildningssatsningens effekter på elevernas resultat i dagsläget är begränsad till framför allt en analys av utvecklingen av resultaten i årskurs 9. Med tanke på att satsningen omfattar lärare från förskoleklass upp till vuxenutbildning, så är detta en allvarlig begränsning.

Eftersom det inte går att identifiera vilka elever som undervisas av vilken lärare, är det vidare inte möjligt att göra analysen på individnivå, utan jämförelsen måste ske på huvudmannanivå.

Som vi har visat i föregående avsnitt finns det stora metodologiska problem oavsett vilket utvärderingsupplägg man väljer, beroende på att satsningens urvalsmekanismer inte är observerbara. Utvärderaren måste kunna kontrollera för den selektion som sker för att det ska vara meningsfullt att ändå genomföra utvärderingen. Förutsättningar för detta saknas i dagsläget.

Sammantaget är Statskontorets slutsats att det utifrån dagens förutsättningar inte är möjligt att göra en tillförlitlig effektutvärdering av satsningen.

5.2 Åtgärder för att förbättra förutsättningarna för effektutvärdering

Inför slumpmässighet

Det mest effektiva sättet att komma till rätta med icke observerbara faktorer och selektionsproblem är att kontrollera vem som får del av en insats så att beslutsregeln för deltagande är känd. Detta kan göras på olika sätt, t.ex. genom att slumpa på marginalen såsom vi beskriver i avsnitt 4.2.1. Att på detta sätt förbättra förutsättningarna för effektutvärdering behöver inte utgöra något stort ingrepp i genomförandet av fortbildningssatsningen, men det kräver en ökad styrning.

Öka kunskapen om selektionsprocesser

Om det inte är möjligt att styra genomförandet måste man försöka öka förståelsen för selektionsprocesserna genom olika typer av undersökningar. Med hjälp av denna kunskap kan man bättre kontrollera för selektion i analysen. Detta kan vara en omständlig process och det finns ingen garanti för att allt som påverkar selektionen verkligen upptäcks.

Förbättra resultatdata

Oavsett utvärderingsansats är det en grundläggande förutsättning för effektutvärdering att det finns data över utfallet över tid, annars är det omöjligt att avgöra vilken betydelse fortbildningssatsningen haft för utvecklingen. Statskontoret anser att resultatstatistiken på utbildningsområdet bör förbättras för att öka möjligheterna för utvärdering.

2009-02-24

Ett steg i denna riktning är redan taget i och med att de nationella proven för årskurs 5 blir obligatoriska och samlas in centralt i form av en totalundersökning. Urvalsundersökningar, som den som planeras för årskurs 3 och som redan används för gymnasiets kursprov, medger inte att individer följs över tid.

Eftersom proven i tidiga årskurser endast ges i svenska, matematik och engelska, kommer det emellertid fortfarande att saknas kunskap om elevresultat i t.ex. samhälls- och naturorienterande ämnen.

För att kunna utföra effektutvärderingar av fortbildningssatsningen på individnivå krävs också att data utvecklas så att det går att koppla ihop lärare och elev.

Eftersom fortbildningssatsningen enligt nu gällande beslut endast pågår till 2011, kommer resultatdata antagligen inte hinna utvecklas i tid för att användas i en effektutvärdering av satsningen. Statskontoret vill emellertid betona att en ökad tillgång på resultatdata är av största vikt för uppföljning och utvärdering inom hela utbildningsområdet, inte bara av fortbildningssatsningen.

Väg nytta mot kostnader

Ett viktigt led i en förbättrad resultatstatistik är enligt Statskontoret att dagens uppgiftsinsamling utökas genom att samtliga elevers betyg (högstadiet och gymnasiet) och resultat från nationella prov och kursprov samlas in. Statskontorets bedömning utifrån kontakter med skolhuvudmän är att det i stor utsträckning rör sig om uppgifter som redan registreras lokalt.

Tidigare undersökningar (se Grönqvist och Vlachos 2008) indikerar att det inte är lika vanligt att det i lokala register finns en koppling mellan elev och undervisande/betygssättande lärare. Till skillnad från vad som gäller för betyg och provresultat har inte heller Skolverket någon erfarenhet av att samla in sådana uppgifter.

För att en ökad inrapportering inte ska utgöra en onödig belastning för skolhuvudmännen, bör inrapporteringssystemen vara smidiga och inte kräva att skolhuvudmännen gör egna beräkningar och sammanställningar. Om Skolverket kan presentera de insamlade uppgifterna på ett sådant sätt att skolhuvudmännen kan använda dem i sitt interna uppföljningsarbete kan en centraliserad uppgiftsinsamling motverka ineffektivt dubbelarbete.

Statskontoret bedömer att nyttan av förbättrade data på utbildningsområdet är stor. Nyttan bör emellertid vägas mot eventuellt ökade kostnader. Statskontoret har inte fått tillgång till det underlag som behövs för att bedöma vad en utökad uppgiftsinsamling skulle innebära i termer av ökade kostnader för Skolverket och skolhuvudmännen. Statskontoret föreslår därför att Skolverket ges i uppdrag att göra en beräkning av kostnaderna för en utökad uppgiftsinsamling.

Referenser

- Buddin och Zamarro (2008). "Teacher Quality, Teacher Licensure Tests, and Student Achievement." RAND Education working paper series, WR-555-IES.
- Ekonomistyrningsverket 2001:16. *Verksamhetslogik*.
- Freedom House, tillgänglig på www.freedomhouse.org, citerad 2009-02-19.
- Förordning (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare.
- Förordning (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare.
- Förordning (2008:849) om utprovning av ämnesprov i grundskolan m.m.
- Hemström, M. och Martinson S. (2002). *Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program*. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU 2002:1).
- Grönqvist E. och Vlachos, J. (2008). *Hur lärares förmågor påverkar elevers studieresultat*. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU 2008:25).
- Gustafsson, J-E. och Myrberg, E. (2002). *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat*. Skolverket.
- Kennedy, P. (2003). *A guide to econometrics*. MIT Press
- Norström, T. och Skog O.-J. (2003). *Effekter av lördagsöppna systembolagsbutiker: Uppföljning av de första 29 månaderna*. Folkhälsoinstitutet.
- Lindqvist, L., Larsson, L. och Nordström Skans, O. (2005). *Friårets arbetsmarknadseffekter*. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU 2005:10).
- Proposition 2008/09:1. *Budgetproposition för 2009*.
- Regeringsbeslut 2007-04-19. *Uppdrag till Statens skolverk att svara för fortbildning av lärare* (U2007/3168/S).
- Regeringsbeslut 2008-01-24. *Uppdrag att utvärdera satsningen avseende fortbildning av lärare* (U2008/450/S).
- Riksdagsskrivelse 2008/09:131.
- Rivkin S. m.fl. "Teachers, schools, and academic achievement." *Econometrica* 73: 417–458.
- Skolinspektionen (2009). *Tio vanligaste bristerna i skolan*. Tillgänglig på www.skolinspektionen.se, citerad 2009-02-19.
- Skolverkets Internetbaserade resultat- och kvalitetsinformationssystem (SIRIS). Tillgänglig på <http://sirir.skolverket.se>.
- Skolverket 2006:282. *Lusten och möjligheten: Om lärarens betydelse, arbetssituation och förutsättningar*.
- Utbildningsdepartementet. Pressmeddelande 2007-04-20. *Lärarlyftet - fortbildning och högre status*. Tillgänglig på www.regeringen.se, citerad 2009-02-09.
- Vedung, E. (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur.
- Verket för högskoleservice, *Vid likvärdiga meriter*. Tillgänglig på <http://www.vhs.se/templates/Page.aspx?id=980>, citerad 2009-02-17.



Öckert, B. (2001). *Effects of higher education and the role of admission selection*. Akademisk avhandling. Institutet för social forskning, Stockholms universitet. (Dissertation Series No. 52).

2009-02-24

Bilaga

Regeringsuppdrag


Regeringsbeslut
I:2

2008-01-24

U2008/450/S

Utbildningsdepartementet

Till avd.....	1
Kontakt med.....	
Beslut.....	Gd
Datum.....	080205
Sign.....	[Signature]

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

STATSKONTORET	
Registrator	
Ink. 2008 -02- 04	
Dnr. 2008/23-5	

Uppdrag att utvärdera satsningen avseende fortbildning av lärare

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utvärdera satsningen avseende fortbildning av lärare (förordningen [2007:223] om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förordningen [2007:222] om statsbidrag för fortbildning av lärare). En utgångspunkt för uppdraget är att uppföljning av satsningen när det gäller kurser, deltagare, medelanvändning m.m. sker vid Statens skolverk.

Ämne teori och ämnesdidaktik

Syftet med den fortbildning som anordnas är att stärka lärares ämnes-teoretiska samt ämnesdidaktiska kompetens samt ge möjlighet till annan relevant fortbildning för att därigenom öka elevers måluppfyllelse. Skolverket har därvid utgå från skolhuvudmännens prioriteringar och önskemål. Statskontoret ska utvärdera hur satsningen stärker lärar-kompetensen genom att belysa hur deltagande lärare bedömer den egna utvecklingen samt hur lärare och rektorer bedömer att arbetet i och kring undervisningen har utvecklats. Statskontoret ska också redovisa skolhuvudmännens uppfattning om fortbildningssatsningen.

Statskontoret ska, i samråd med Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, kommentera och föreslå hur en långsiktig utvärderingsmodell kan utformas för att följa och bedöma skolans resultat i förhållande till kunskapsmålen och dess samband med satsningen på fortbildning av lärare.

Ändamålsenlig kompetens

Lärosäten som genomför satsningen ska ha stor och ändamålsenlig kompetens inom det område som fortbildningen avser. Statskontoret ska mot denna bakgrund utvärdera hur deltagande lärare bedömer fortbildningens innehåll och kvalitet inklusive examensformer och krav för att bli godkänd på utbildningen. Vidare ska lärares uppfattning om fortbild-

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Drottninggatan 16

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-21 68 13

E-post: registrator@education.ministry.se

2009-02-24

2

ningens relevans såväl i förhållande till utbildningsbehov som i förhållande till andra utvecklingsinsatser utvärderas. Utvärderingen ska även innehålla en redovisning av huvudmännens uppfattning om de erbjudna fortbildningskursernas relevans för verksamheten.

Effektiv administration

Skolverket ska inom ramen för satsningen avtala med lärosäten om genomförande av fortbildningskurser. Administrationen av bidraget till kommunerna för lönekostnader ska vidare vara effektiv, informativ och ändamålsenlig. Statskontoret ska mot denna bakgrund utvärdera hur Skolverket planerat för och avtalat om fortbildningskurser. Statskontoret ska även utvärdera Skolverkets administration och hantering av statsbidraget samt information till kommuner och skolhuvudmän om såväl reguljära som upphandlade kurser.

Riktat statsbidrag

Statskontoret ska utvärdera och bedöma det riktade statsbidraget till skolhuvudmän för ersättning av lärares lön, bland annat genom att belysa hur bidraget har verkat som styrmedel, vilka prioriteringar kommunerna har gjort samt hur detta har påverkat kommunernas arbete med ordinarie kompetensutveckling. Vidare ska Statskontoret belysa hur kommunerna har hanterat tjänstledigheten för lärare i utbildning och vilka konsekvenser det fått på undervisningen.

Redovisning av uppdraget

Statskontoret ska lämna en första rapport den 1 mars 2009 som ska innehålla förslag samt kommentarer angående en långsiktig utvärderingsmodell för satsningen. En slutrapport för resterande delar av uppdraget ska lämnas den 1 juni 2010. Rapporterna ska ges in till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet).

Ärendet

Statens skolverk fick den 19 april 2007 i uppdrag (U2007/3168/S) att genomföra uppgifter i enlighet med förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare samt förordningen (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare.

Syftet med den fortbildning som anordnas ska vara att stärka lärares ämnesteoretiska och ämnesdidaktiska kompetens samt ge möjlighet till annan relevant fortbildning för att därigenom öka eleverns måluppfyllelse. Rektor och skolhuvudmannen har utifrån sitt verksamhetsansvar att bedöma hur det statliga erbjudandet bäst ska utnyttjas för att åstadkomma detta.

Fortbildningen som genomförs på uppdrag av Skolverket ska bedrivas av lärosäten som har stor och ändamålsenlig kompetens inom det område som fortbildningen avser. Skolverket ska verka för att uppdragen om

2009-02-24

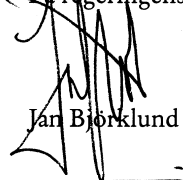
3

fortbildning ges till universitet och högskolor på ett sådant sätt att hög tillgänglighet och regional spridning uppnås.

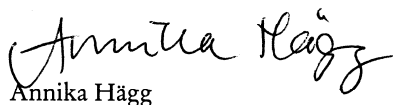
De medel som avsätts för fortbildning ska så långt det är möjligt fördelas lika mellan utbildning som riktar sig till lärare som undervisar i

- förskoleklassen och årskurserna 1–6 i obligatoriska skolformer inom det offentliga skolväsendet, respektive
- årskurserna 7–9 i obligatoriska skolformer inom det offentliga skolväsendet, förskoleklassen, grundskolan, särskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan samt kommunal vuxenutbildning och vuxenutbildning för utvecklingsstörda. Det gäller även för lärare som undervisar i motsvarande enskild verksamhet och motsvarande fristående skolor.

På regeringens vägnar



Jan Björklund



Annika Hägg

Kopia till

Finansdepartementet, budgetavdelningen

Finansdepartementet, enheten för statlig förvaltning

Ekonomistyrningsverket

Statens skolverk

Myndigheten för skolutveckling

Specialpedagogiska institutet

Specialskolemyndigheten

Sameskolstyrelsen

Högskoleverket

Göteborgs universitet

Lärarhögskolan, Värdegrundscentrum, Mölndal

Stockholms universitet

Umeå universitet

Uppsala universitet

Sveriges elevråds centralorganisation

Högskolan för lärarutbildning och kommunikation, Jönköping

Läraryrket

Lärarnas riksförbund

Svea – Sveriges elevråd

Sveriges kommuner och landsting

Sveriges skolledarförbund