



2010:12



STATSKONTORET

Ett lyft för den som vill

Utvärdering av den statliga satsningen på
fortbildning av lärare





MISSIV

DATUM
2010-05-24
ERT DATUM
2008-01-24

DIARIENR
2008/23-5
ER BETECKNING
U2008/450/S

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 deltagande lärare bedömer fortbildningens relevans och kvalitet samt hur lärare och rektorer bedömer att lärarna utvecklats till följd av fortbildningen. I uppdraget ingår också att redovisa skolhuvudmännens uppfattningar och prioriteringar, samt att utvärdera hur det riktade statsbidraget har fungerat som styrmedel.

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

Statskontoret överlämnar härmed slutrapporten *Ett lyft för den som vill. Utvärdering av den statliga satsningen på fortbildning av lärare (2010:12)*.

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

Yvonne Gustafsson

Lina Westin

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Statskontorets utvärdering	13
1.1	Statskontorets uppdrag	13
1.2	En samlad utvärdering	14
1.3	Genomförande	16
2	En satsning på fortbildning	19
2.1	Lärarens kompetens	19
2.2	Fortbildning inom Läraryftet	21
3	Ett attraktivt erbjudande?	27
3.1	Flertalet kommuner har deltagit, men få fristående skolor	27
3.2	En satsning med rätt inriktning och utformning?	30
3.3	Olika verkligheter ger olika möjligheter	37
3.4	Sammanfattande iakttagelser	39
4	Ett strategiskt utnyttjande?	43
4.1	Vilka prioriteringar har huvudmännen gjort?	43
4.2	Satsningen har lett till mer kompetensutveckling	48
4.3	Kravet på tjänstledighet har inte alltid uppfyllts	51
4.4	Fortbildning med bibehållen kvalitet i undervisningen	52
4.5	Sammanfattande iakttagelser	52
5	En ökad kompetens?	55
5.1	Fortbildningens innehåll, relevans och kvalitet	55
5.2	Från fortbildning till förändrad undervisning	58
5.3	Utvecklade ämneskunskaper	58
5.4	Utvecklad undervisning	61
5.5	Utvecklad yrkesroll	63
5.6	Social stimulans	64
5.7	Rektorernas uppfattning om utveckling	65
5.8	Ökad måluppfyllelse?	66
5.9	Sammanfattande iakttagelser	68

6	Ett effektivt genomförande?	71
6.1	Genomförandets betydelse	71
6.2	Avancerad beräkning av ramar och ersättning	72
6.3	Planering och köp av kurser	76
6.4	De köpta kursernas kvalitet och relevans	79
6.5	System och förfarande för rekvirering av statsbidrag	81
6.6	Informationsinsatser	83
6.7	Sammanfattande iakttagelser	85
7	Ett ändamålsenligt styrmedel?	87
7.1	Statskontorets sammanfattande bedömning	87
	Referenser	93

Bilagor

1	Statskontorets uppdrag	95
2	Tabeller	99
3	Skolverkets hantering av fortbildningssatsningen	125

Nedanstående bilagor finns att hämta från www.statskontoret.se

Bilaga 4 – Metodbeskrivning

Bilaga 5 – Analys av Skolverkets beräkning av bidragsramar

Bilaga 6 – Enkäter

Sammanfattning

En miljardsatsning på att fortbilda lärare

Riksdag och regering har för åren 2007 till och med 2010 avsatt sammanlagt 2 874 miljoner kronor för att höja lärares ämnesteoretiska och ämnesdidaktiska kompetens. Bakgrunden till satsningen är de försämrade elevresultat i svensk skola som nationella och internationella undersökningar har påvisat.

Målgruppen för lärarfortbildningen är behöriga lärare. Med skolhuvudmannens godkännande får de studera på universitet eller högskola med en ersättning motsvarande 80 procent av sin lön. Genom ett särskilt statsbidrag, administrerat av Skolverket, ersätter staten skolhuvudmannen för den större delen av lärarens lönekostnad under tiden då läraren studerar. I Skolverkets uppdrag ingår också att köpa särskilda fortbildningskurser av högskolor och universitet.

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera satsningen på fortbildning av lärare.

Deltagande lärare bedömer att de har utvecklats

Knappt 11 000 lärare har utnyttjat möjligheten att fortbilda sig under åren 2007–2009. Med förbehållet att självvärderingar av detta slag alltid måste tolkas försiktigt, bedömer de deltagande lärarna att de har utvecklat både undervisningens innehåll och metoder till följd av fortbildningen. Förutom att fortbildningen gett nya ämneskunskaper, har den bland annat bidragit till att lärarna reflekterar mer över undervisningen och till att de provar nya arbetssätt. De deltagande lärarnas rektorer bedömer också att lärarna blivit bättre på att undervisa, att de deltar mer aktivt i utvecklingsarbetet på skolan och att de visar större självförtroende och arbetsglädje efter avslutad fortbildning.

Satsningens inriktning har stämt överens med huvudmännens behov

Närmare 95 procent av kommunerna har skickat lärare på fortbildning inom satsningen, men endast en fjärdedel av huvudmännen för fristående skolor. En majoritet av skolhuvudmännen anser att fortbildningens inriktning på ämnesteorier och ämnesdidaktik har stämt överens med verksamhetens behov, även om de pekar på att även annan fortbildning behövs.

Huvudmännen anser att vissa aspekter av satsningens utformning har lett till problem med att fullt utnyttja de tilldelade bidragsramarna. Detta gäller i synnerhet medfinansieringskravet. Statskontorets analys visar att det också finns strukturella faktorer som har samband med hur mycket kommunerna utnyttjar sin ram. Huvudmän med ett större antal elever har utnyttjat satsningen mer.

En satsning på motiverade lärare

Fortbildningen har än så länge varit en satsning för redan studiemotiverade lärare. Nästan alla deltagare uppger att de själva har tagit initiativet till att delta i satsningen. Det främsta motivet har varit lärarnas egen önskan om att öka sin kompetens. Endast ett fåtal av lärarna anger att rektorn har varit den som tagit initiativet. Det är därför Statskontorets bedömning att de enskilda lärarnas eget intresse och engagemang för fortbildning har varit avgörande för vilka lärare som har deltagit i satsningen.

Eftersom antalet intresserade lärare har överstigit det antal lärare som skolhuvudmännen kunnat eller velat skicka, har skolhuvudmännen varit tvungna att göra ett urval av lärare. Skolhuvudmän och rektorer har i första hand valt att skicka lärare som vill fördjupa sig inom sitt ämne eller som vill fortbilda sig i ämnen där lärarkåren saknar kompetens. Trots satsningens syfte att öka elevernas måluppfyllelse, har huvudmännen inte i samma utsträckning prioriterat lärare som undervisar i ämnen där eleverna uppvisar dåliga resultat. Rektorerna upplever också att det har varit svårt att förmå de lärare som egentligen skulle behöva fortbildning att söka.

Viss undanträngning av annan kompetensutveckling

Deltagandet i satsningen har för en majoritet av skolhuvudmännen inneburit en ökning av resurserna till kompetensutveckling. För många små skolhuvudmän, framför allt fristående skolor, tycks satsningen emellertid inte ha inneburit en ökad satsning på kompetensutveckling, utan de satsade resurserna ligger på samma nivå som tidigare år. I de fall som kommuner har haft budgeterade medel för kompetensutveckling av lärare, har dessa ofta använts för att finansiera deltagandet i satsningen. Detta tyder på att den statliga satsningen på fortbildning i viss mån har ersatt skolhuvudmännens egna kompetensutvecklingsinsatser.

Lärarnas frånvaro för studier har inte inneburit någon förändring i undervisningens kvalitet, enligt en majoritet av rektorerna. Kravet på tjänstledighet för deltagande lärare har emellertid inte alltid följts. Enligt rektorerna har det vanligaste skälet till det varit att lärarna själva hellre arbetar en viss tid samtidigt som de studerar mot att de slipper löneavdrag.

Fortbildningen bedöms vara relevant och av god kvalitet

En majoritet av de deltagande lärarna har studerat svenska, matematik eller specialpedagogik. Lärarna anser att fortbildningen har varit relevant för dem. Nästan alla deltagare anser att kvalificerad ämnesinriktad fortbildning är viktig för deras utveckling som lärare. Det är också en typ av fortbildning som lärarna sällan erbjuds av sina skolhuvudmän. Lärarna tycker att fortbildningen har hållit hög kvalitet. Det gäller såväl de särskilt utformade fortbildningskurserna som kurser inom högskolornas reguljära utbud. De examinationsformer som använts har också främjat framtida tillämpning av kunskaperna.

Flertalet huvudmän anser också att de erbjudna fortbildningskurserna har varit relevanta, även om de till viss del efterlyser en komplettering av utbudet. Flera av de generella kompetenser som huvudmännen efterfrågar ingår dock redan i de fortbildningskurser som Skolverket köpt.

Skolverkets administration av satsningen kan förbättras

Skolverket har haft regeringens uppdrag att administrera statsbidraget och ansvara för att planera och avtala om fortbildningskurser. Statskontoret kan konstatera att myndigheten i alla delar har fullgjort sitt uppdrag. När det gäller hur Skolverket har planerat för och avtalat om fortbildningskurser har processerna för detta utvecklats under satsningens gång. Det har funnits problem med att det varje termin funnits fler platser på de kurser Skolverket köpt än det funnits sökande lärare, vilket inneburit att kostnaderna per plats blivit högre än beräknat. Under de första åren ledde detta till att ett antal kurser fick ställas in. Det drabbade de lärare, skolor och skolhuvudmän som planerat att delta och medförde kostnader och planeringssvårigheter för myndigheten och lärosätena. Genom ändringar i processen har dock Skolverket kommit till rätta med problemen med inställda kurser.

Skolverkets köp av kurser har också fått till följd att lärosätenas kursutbud har utvecklats. Detta har skett genom att nya tvärvetenskapliga och mer praktiska kurser har skapats samt att det uppstått nya kontaktytor mellan lärosäten och skolhuvudmän.

Skolhuvudmännen bedömer att Skolverkets administration av ansökan om och utbetalning av statsbidrag i huvudsak har fungerat väl. När det gäller beräkning av ersättningsnivåer menar emellertid Statskontoret att det går att genomföra förbättringar. Statskontoret anser också att Skolverket bör stärka kontrollen av utbetalningarna. Under de första åren har minst 30 miljoner i statsbidrag betalats ut felaktigt till huvudmännen.

Skolverkets arbete med att informera berörda huvudmän och lärare om satsningen har varit omfattande. Under satsningens inledningsskede var Skolverkets information och besked om satsningens regelverk dock stundtals inkonsekvent. Dessa problem har åtgärdats efter hand. Statskontorets analys visar att huvudmän för fristående skolor har ett annat behov av information än kommunala skolhuvudmän. Att nå ut till fristående huvudmän kommer att vara en fortsatt utmaning för Skolverket, inte bara när det gäller denna satsning.

Mer och annan fortbildning, men färre deltagare än tänkt

Statskontoret bedömer sammanfattningsvis att den statliga fortbildningssatsningen har lett både till mer och till en annan typ av fortbildning än vad som annars skulle ha kommit till stånd.

Det går inte att säga vilken effekt satsningen slutligen kommer att få på elevernas måluppfyllelse. Lärarna anser dock själva att fortbildningen har gett dem nya kunskaper och bedömer att de ändrat sin undervisning på ett sätt som hjälper eleverna att nå bättre resultat. På så sätt har det riktade statsbidraget fyllt sitt syfte.

Däremot kommer regeringens ambition att 30 000 lärare ska delta i satsningen inte förverkligas före utgången av 2011. Det är också stora skillnader i deltagandet mellan olika skolhuvudmän. Effekterna av satsningen kan därmed antas bli både mindre och mer ojämnt fördelade än vad som ursprungligen var tänkt.

Att deltagandet blivit lägre än förväntat visar att alla skolhuvudmän inte har haft kapacitet att ta emot erbjudandet om fortbildning i den takt och omfattning som regeringen har avsett. I synnerhet de fristående skolorna är kraftigt underrepresenterade i satsningen, vilket innebär att lärare och elever på dessa skolor i mindre utsträckning har tagit del av de statliga fortbildningsmedlen. Resursmässigt konkurrerar satsningen med andra behov som skolhuvudmännen har. I vilken utsträckning skolhuvudmännen väljer att delta är därför till stor del en fråga om prioriteringar.

Enligt Statskontorets bedömning innebär dock inte det förhållandevis låga utnyttjandet av satsningen att den här typen av fortbildning inte behövs. En kartläggning som Statskontoret gjorde under 2007 visar på att många lärare saknar rätt utbildning för sin undervisning. Såväl deltagande lärare som skolhuvudmän och rektorer bedömer också att satsningens inriktning och de erbjudna kurserna i hög grad varit relevanta i förhållande till behoven, även om de inte motsvarat alla huvudmäns samtliga behov. Att det finns ett intresse för den här typen av fortbildning visar också det faktum att flertalet skolhuvudmän fått säga nej till intresserade lärare.

Det tar dock tid för en satsning att finna sin form. Beslutet om statsbidraget till lärarfortbildning kom i april 2007 och redan samma höst skulle utbildningens dras i gång, trots att det egentligen då var för sent för lärarna att söka till universitet och högskolor. Tiden var följaktligen mycket knapp, såväl för Skolverket som för skolhuvudmän, rektorer och lärare. För varje år som gått har emellertid deltagandet ökat, både räknat i antal skolhuvudmän och i utnyttjade kronor.

Mindre justeringar kan öka ändamålsenligheten

Huvudmännen anger att det finns delar i satsningens utformning som påverkat hur de har utnyttjat den. Om regeringen vill påverka deltagandet finns det därför anledning att se över hur satsningen ska vara utformad. Statskontoret menar att det borde vara möjligt för regeringen att genomföra mindre justeringar utan att ändra den grundläggande konstruktionen med delad finansiering och i förväg fastställda bidragsramar. Justeringarna kan

handla om att förändra ramberäkningen för att öka möjligheterna för skolhuvudmän med få lärare att delta i satsningen. Det skulle också vara möjligt att öka flexibiliteten i hur skolhuvudmännen får använda ramen för att tillgodose den egna verksamhetens behov av fortbildning. Att det i grunden är skolhuvudmännens ansvar att erbjuda lärarna relevant kompetensutveckling talar, enligt Statskontoret, mot att öka ersättningen till skolhuvudmännen, även om en sådan åtgärd antagligen skulle öka skolhuvudmännens benägenhet att delta i satsningen.

Även med förändringar i satsningens utformning kommer det antagligen att fortsätta finnas variationer i hur statsbidraget utnyttjas, beroende på skolhuvudmännens skiftande behov, förutsättningar och prioriteringar. Utformningen av ett statsbidrag har dock betydelse för av vem, i vilken grad och hur det utnyttjas. Enligt Statskontoret bör därför riktade statsbidrag så långt som möjligt utformas så att de inte diskriminerar vissa mottagare och därmed motverkar sitt syfte.

1 Statskontorets utvärdering

För åren 2007 till och med 2010 har riksdag och regering hittills avsatt 2 874 miljoner kronor för att höja lärares ämnesteoritiska och ämnesdidaktiska kompetens.¹

Som bakgrund till satsningen anges de försämrade ämneskunskaper som både nationella och internationella granskningar av den svenska skolan påvisat. För att vända den negativa utvecklingen och öka skolans måluppfyllelse har regeringen därför fattat beslut om att ge stöd till lärares fortbildning (Uppdrag till Skolverket, regeringsbeslut 2007-04-19).

Målgruppen för lärarfortbildningen är behöriga lärare, som med sin skolhuvudmans godkännande får studera på universitet eller högskola med en ersättning motsvarande 80 procent av sin lön. Genom ett särskilt statsbidrag, administrerat av Skolverket, ersätter staten skolhuvudmannen för den större delen av lärarens lönekostnad under tiden då läraren studerar. I Skolverkets uppdrag ingår också att köpa särskilda fortbildningskurser av högskolor och universitet.

1.1 Statskontorets uppdrag

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 som lärare och rektorer gör. Statskontoret ska också redovisa skolhuvudmännens uppfattning om fortbildningssatsningen,
2. utvärdera hur deltagande lärare bedömer fortbildningens innehåll och kvalitet, formerna för examination samt redovisa lärares och huvudmäns uppfattning om fortbildningskursernas relevans,
3. bedöma och utvärdera hur Skolverket gått tillväga med att planera och genomföra satsningen,
4. bedöma det riktade statsbidraget genom att belysa hur det har fungerat som styrmedel, vilka prioriteringar kommunerna har gjort och hur detta har påverkat ordinarie kompetensutveckling,
5. i samråd med Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) kommentera och föreslå hur en långsiktig utvärderingsmodell kan

¹ Fortbildningssatsningen har förlängts till och med 2011. Regeringen beräknar i prop. 2009/10:1 att 826 miljoner avsätts för 2011.

utformas för att följa och bedöma skolans resultat i förhållande till kunskapsmålen och dess samband med satsningen på fortbildning av lärare.

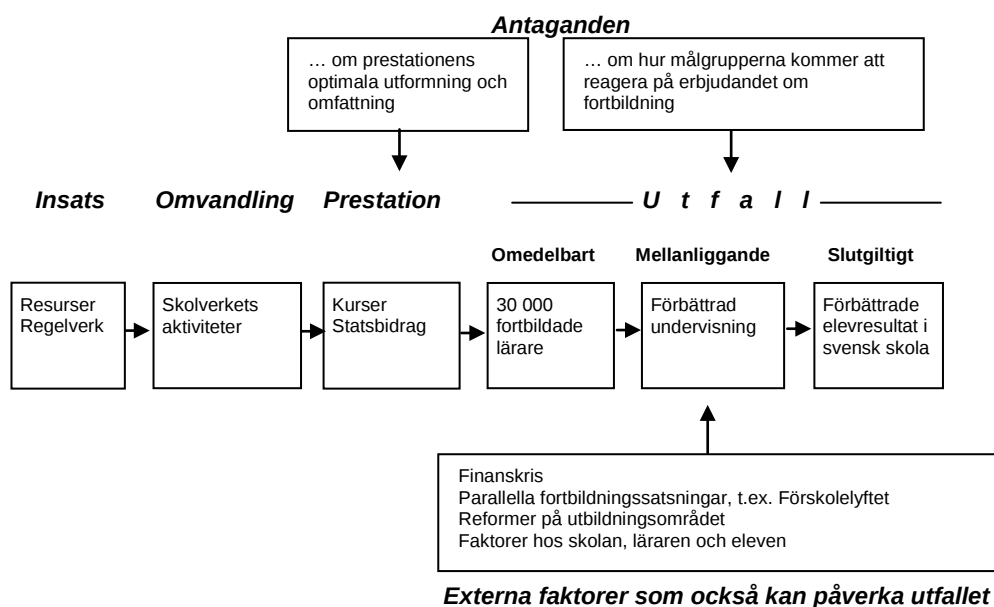
Statskontoret har i enlighet med uppdraget lämnat en delrapport den 1 mars 2009 (Statskontoret 2008/23-5) innehållande förslag och kommentarer till en långsiktig utvärderingsmodell för satsningen (punkt 5 ovan). I denna slutrapport redovisas uppdragets övriga delar.

1.2 En samlad utvärdering

Uppdragets delfrågor rör olika aspekter av satsningen och de skulle kunna analyseras var för sig. Statskontoret har dock valt att betrakta frågorna som delar i en samlad utvärdering av satsningen.

Ett sätt att beskriva satsningens förlopp, och därigenom sätta in uppdragsfrågorna i ett sammanhang, är att rita upp satsningens *verksamhetslogik*. Med utgångspunkt i regeringens uttalade syfte med satsningen har vi i figur 1.1 grovt tecknat hur kedjan från insats till utfall skulle kunna se ut. I den officiella dokumentationen har regeringen inte närmare beskrivit den tänkta vägen från erbjudandet om fortbildning till förbättrade elevresultat eller vilka antaganden som ligger bakom satsningens utformning. Den illustrerade verksamhetslogiken är därför Statskontorets tolkning av satsningens genomförande.

Figur 1.1 Fortbildningssatsningens verksamhetslogik



Ett effektivt genomförande?

Satsningens grundstenar består av de medel regeringen avsatt och det regelverk, i form av förordningar och regeringsuppdrag, som styr hur medlen ska användas (insats). Skolverket ska sedan förvalta dessa medel (omvandling) så att de omvandlas till fortbildningskurser och bidrag till deltagande lärares löner (prestation), dvs. till ett erbjudande om stöd till fortbildning. Enligt regeringens uppdrag ska Statskontoret granska effektiviteten och ändamålsenligheten i Skolverkets insatser samt den resulterande prestationen i form av de köpta kursernas relevans och kvalitet. Detta gör vi i kapitel 6, som helt ägnas åt utvärderingen av Skolverket.

Ett attraktivt erbjudande?

Utfall betecknar dels det som händer när slutprestationerna når slutmottagarna (i detta fall lärarna), dels det som inträffar bortom slutmottagarna i påverkanskedjan. Det omedelbara förväntade utfallet av satsningen är att 30 000 lärare fortbildar sig. Detta förutsätter att satsningen ses som ett attraktivt erbjudande av målgrupperna, dvs. skolhuvudmän, rektorer och lärare. I kapitel 3 redovisar vi skolhuvudmännens uppfattning om fortbildningssatsningen. Vi granskar också i vilken omfattning huvudmännen har valt att utnyttja erbjudandet om stöd till fortbildning och vilka faktorer som har haft betydelse för utnyttjandegraden.

Ett strategiskt utnyttjande?

Vilken effekt satsningen får på elevernas resultat beror rimligen på vilka lärare som får del av fortbildningen. Det är rektors och huvudmäns ansvar att på bästa sätt utnyttja erbjudandet om fortbildning för att nå ökad måluppfyllelse bland eleverna. Regeringen vill att Statskontoret ska belysa hur skolhuvudmännen har prioriterat. I kapitel 4 analyserar vi därför vilka grupper av lärare som har fått möjlighet att fortbilda sig inom satsningen och hur den nya kompetensen tas om hand på skolorna.

Den samlade effekten av fortbildningssatsningen är beroende av hur den påverkar andra verksamheter hos huvudmännen. Statskontorets tolkning av satsningen är att den ska erbjuda lärarna en form av kompetensutveckling som de inte erbjuds i dag. Tanken är följaktligen inte att den statliga satsningen ska ersätta något som ändå skulle ha genomförts eller tränga undan andra insatser som verkar kompetenshöjande. I linje med detta vill regeringen veta hur deltagande i satsningen har påverkat huvudmäns och skolors reguljära arbete med kompetensutveckling, något som vi också analyserar i kapitel 4.

Även om målet med satsningen på sikt är förbättrad undervisning, kan den omedelbara konsekvensen av att lärare är lediga för att delta i fortbildning bli den motsatta. I Statskontorets uppdrag ingår därför att undersöka hur skolhuvudmännen har hanterat att de deltagande lärarna är frånvarande från

sina ordinarie tjänster och vilka konsekvenser det har fått på undervisningen.

En ökad kompetens?

Hur de deltagande lärarnas kompetens och arbete har påverkats av fortbildningen analyserar vi i kapitel 5. I enlighet med regeringens uppdrag utgår vi från deltagande lärares och rektorers egna bedömningar av fortbildningens effekter.

Det avsedda slutgiltiga utfallet är att elevernas resultat ska förbättras tack vare satsningen. Rapporten behandlar emellertid inte satsningens effekter på elevernas måluppfyllelse. Förutsättningarna att utvärdera denna fråga har vi diskuterat i en delrapport (Statskontoret 2008/23-5).

Ett ändamålsenligt styrmedel?

Enligt regeringens uppdrag ska Statskontoret bedöma det riktade statsbidraget och hur det har fungerat som styrmedel.

Styrning kan definieras som aktiviteter som genomförs i syfte att uppnå mål med valda medel (Statskontoret 2005:28). I det här fallet är medlet ett statsbidrag som ska skapa incitament för skolhuvudmän att i ökad utsträckning satsa på kvalificerad akademisk fortbildning för sina lärare, vilket i sin tur förväntas leda till ökad lärarkompetens, bättre undervisning och ökad måluppfyllelse bland eleverna. Frågan om hur statsbidraget fungerat som styrmedel inbegriper därmed i princip alla övriga uppdragsfrågor och alla delar av den ovan skisserade verksamhetslogiken.

I rapportens avslutande kapitel 7 redovisar vi Statskontorets samlade bedömning av satsningen. Bedömningen utgår från satsningens egna mål och den övergripande frågan som vi försöker att besvara blir därmed: Har utfallet av satsningen hittills blivit det regeringen avsett?

1.3 Genomförande

Ett rörligt mål

Fortbildningssatsningen lanserades i april 2007 och är planerad att pågå till och med år 2011. Statskontoret fick sitt utvärderingsuppdrag i januari 2008 och vi lämnar vår rapport 1 juni 2010. Vi har därmed inte kunnat följa satsningen från start och vi kommer inte heller att se den gå i mål. Rapporten vilar därmed i stor utsträckning på material insamlat under åren 2008 och 2009.

Att utvärdera ett rörligt mål har sina svårigheter. De personer som var med och utformade satsningen och planerade genomförandet finns i flera fall inte längre kvar på sina tjänster. Det har därför varit svårt att kartlägga insatserna under satsningens första år och motiven till de val som gjordes då. Under

satsningens gång har också hela tiden förändringar skett, både när det gäller regelverket och olika delar av implementeringen.

Mångfacetterat uppdrag har krävt olika metoder

De frågeställningar som ingår i Statskontorets uppdrag är mångfacetterade och kräver underlag som har både djup och omfattning. Vi har därför arbetat med både intervjumetoder och storskaliga enkäter. Nedan följer en kortfattad beskrivning av de metoder vi använt. En fullständig beskrivning finns i bilaga 4.

Enkäter till satsningens målgrupper

Skolhuvudmän, rektorer och lärare har fått besvara enkäter för att vi i enlighet med uppdraget ska kunna fånga deras bedömningar och uppfattningar.

Alla skolhuvudmän som anmält en kontaktperson för satsningen till Skolverket fick under hösten 2009 svara på en webbenkät om bland annat satsningens relevans och utformning och vilka problem de anser sig ha haft med att utnyttja satsningen (se bilaga 6). Det gäller både huvudmän som deltagit och huvudmän som inte deltagit i satsningen.

På uppdrag av Statskontoret skickade Statistiska centralbyrån (SCB) under hösten 2009 en postenkät till alla rektorer som hade haft minst en lärare med i satsningen under perioden höstterminen 2007–vårterminen 2009. Enkäten innehöll bland annat frågor om hur rektorerna har använt satsningen på skolan, exempelvis vilka lärare som har skickats och hur den nya kompetensen har tagits om hand (se bilaga 6).

SCB har också på Statskontorets uppdrag genomfört två enkäter riktade till deltagande lärare. De omfattande alla lärare som deltog i satsningen under vårterminen 2008 respektive vårterminen 2009. Syftet med att genomföra två undersökningar var att få ett bredare underlag och få möjlighet att jämföra olika grupper. De deltagande lärarna har bland annat svarat på frågor om hur de har upplevt fortbildningens relevans och kvalitet och hur de och deras undervisning har utvecklats till följd av fortbildningen (se bilaga 6). Svarsfrekvensen har varit hög (70–80 procent) för samtliga genomförda enkäter.

Fokusgrupper och djupintervjuer för bättre kvalitet och djupare förståelse

Inför enkätundersökningarna genomfördes djupintervjuer med lärare och besök hos ett mindre antal skolhuvudmän. Rektorer och huvudmän ingick också i fokusgrupper. Intervjuerna tjänade som underlag till enkäterna, eftersom vi därigenom kunde identifiera vilka som var de relevanta frågeområdena. Materialet från intervjuer och fokusgrupper har vi dessutom kunnat använda för att tolka och förklara enkätmaterialet samt för att ge en fylligare bild av satsningen. Till den fylligare bilden har också ett stort material med fritextsvar från enkäterna bidragit.

Statistisk analys av enkät- och registerdata

Förutom enkätdata har vi också använt uppgifter från olika register för att analysera satsningen, till exempel för att förstå variationerna i deltagande mellan olika skolhuvudmän.

Intervjuer, dokumentstudier och enkäter för att fånga Skolverkets arbete

Vi har under arbetets gång genomfört upprepade intervjuer med företrädare för Skolverket. Vi har också intervjuat personer som arbetade på Skolverket när satsningen utformades. Syftet har varit att få klarhet i hur Skolverket har genomfört sina uppgifter och vilka val Skolverket gjort under satsningens gång och skälen till dessa. Intervjumaterialet har kompletterats med olika skriftliga underlag och rapporter som Skolverket tagit fram. Därutöver har vi ställt frågor om hur Skolverket hanterat satsningen i enkäterna till lärare och skolhuvudmän.

Som en del av granskningen av Skolverkets köp av kurser genomförde vi under vintern 2010 en webbenkät till lärosäten som erbjudit fortbildningskurser inom ramen för satsningen. Enkäten innehöll bland annat frågor om lärosätenas erfarenheter av satsningen och Skolverkets information till lärosätena samt på vilket sätt som de köpta kurserna har skiljt sig från lärosätenas reguljära utbud (se bilaga 6).

Extern och intern kvalitetssäkring

Statskontoret har genomfört arbetet i en projektgrupp bestående av Lina Westin (projektledare), Björn Hammarstedt, Martin Johansson och Ann Lundberg. Projektgruppen har haft en extern referensgrupp knuten till sig, bestående av företrädare för Sveriges Kommuner och landsting (SKL), Friskolornas riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund och Sveriges skollärförbund. Inom Statskontoret har det också funnits en intern referensgrupp och därutöver har externa referenspersoner med specifik metodologisk kompetens knutits till arbetet.

2 En satsning på fortbildning

Den statliga satsningen på fortbildning syftar till att öka lärarnas kompetens för att därigenom nå en ökad måluppfyllelse bland eleverna. I detta kapitel redovisar vi hur sambandet mellan lärarkompetens och elevresultat ser ut och diskuterar olika aktörers ansvar för kompetensförsörjningen inom skolan. Avslutningsvis redogör vi för vid den statliga fortbildningssatsningens syfte och regelverk.

2.1 Lärarens kompetens

Lärarens betydelse för elevernas resultat

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 vi inte mycket om varför det är så. De egenskaper hos läraren som är enkla att mäta, såsom formell utbildning, erfarenhet och resultat på olika typer av lämplighetstest, kan endast i liten utsträckning förklara 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 forskningen betonar lärarens betydelse, ger den följaktligen liten vägledning till vilka insatser som bör vidtas för att förbättra kvaliteten i lärarkåren.

Statligt ansvar för att utbilda lärare

Det är ett statligt åtagande att utbilda lärare. Sedan 1977 är all lärarutbildning en del av högskoleväsendet. Lärarutbildningen har förändrats ungefär vart tionde år, vilket innebär att en mängd olika lärarkategorier med olika behörigheter finns inom skolsystemet. En rad kvalitetsbrister har påtalats i utvärderingar och granskningar av den nuvarande lärarutbildningen. Problemen avser både innehåll och struktur i utbildningen.

En utvärdering som Högskoleverket genomförde år 2005 visade att vissa centrala kunskapsområden saknades i många utbildningsprogram. Detta gällde främst grundläggande kunskaper i läs- och skrivutveckling samt kunskaper i att utforma prov, bedöma kunskaper och sätta betyg. Enligt Riksrevisionen (2005) har den stora mångfalden av inriktningar och specialiseringar också utgjort ett problem för skolhuvudmännen, som har haft svårt att rekrytera rätt lärare för sin arbetsorganisation. Detta har fått till följd att lärare har tvingats undervisa i ämnen de inte har haft utbildning i. Av Statskontorets kartläggning av lärares utbildning och undervisning i skolan (2007:8) framgick att det i runda tal är 20 procent av de utbildade lärarna som saknar utbildning i det ämne som de undervisar i.

För att komma till rätta med problemen med den nuvarande lärarutbildningen överlämnade regeringen propositionen ”*Bäst i klassen – en ny lärarutbildning*” till riksdagen den 11 februari 2010. I propositionen föreslås bl.a. ökat fokus på ämnesstudier och pedagogisk skicklighet inom lärarutbildningen. En uttalad ambition med den reformerade lärarutbildningen är att den ska lyckas locka nya grupper av sökande till yrket.

Kommunalt ansvar för kompetensutveckling

Det är följaktligen staten som utbildar lärare, men när läraren väl är i yrket är det skolhuvudmannen som ansvarar för den fortsatta kompetensutvecklingen. Statens övergripande mål för skolans verksamhet förutsätts vara vägledande för vilken kompetens skolans personal behöver. Varje kommun och landsting ska se till att kompetensutveckling anordnas för den personal som har hand om utbildningen. Det slås fast i 2 kap. 7 § i skollagen (1985:1100). I samband med att en huvudman ansöker om tillstånd att starta en fristående skola ställs krav på att lärarna har den kompetens som krävs för undervisningen.

Ansvar för kompetensutveckling avhandlas också i flera, men inte alla, läroplaner. Rektorn har ansvar för skolans resultat och har därmed inom givna ramar ett särskilt ansvar för att lärare och annan personal får möjligheter till den kompetensutveckling som krävs för att de ska kunna utföra sina uppgifter.

Hur stora resurser som avsätts för personalens kompetensutveckling är en fråga om prioriteringar. I lärarnas arbetstidsavtal anges dock att 104 timmar per heltidsanställd och verksamhetsår ska avsättas för kompetensutveckling. Denna resurs ska sedan fördelas mellan skolhuvudmannens anställda lärare.

Från att tidigare ha varit inriktad på den enskilde lärarens ämnesfortbildning, har utvecklingen efter det att kommunerna övertog ansvaret gått mot en kompetensutveckling fokuserad på arbetslag och skolutveckling (SOU 1999:63). Enligt en granskning av Skolinspektionen (2009:2) varierar möjligheterna till kompetensutveckling för att bredda och fördjupa lärares ämneskompetens mellan olika skolor och kommuner. Variationerna kan bero på en rad olika faktorer: svårigheter att tolka skollagens krav, mer eller mindre medvetna val av hur lärare används och faktiska svårigheter att leva upp till skollagens krav.

Statliga insatser för kompetensutveckling

Även om lärares kompetensutveckling följaktligen primärt är skolhuvudmannens ansvar, har staten också genom åren tagit ett antal initiativ på området. På senare år har framför allt Myndigheten för skolutveckling (MSU) haft olika uppdrag inom fortbildningsområdet. År 2005 fick myn-

digheten bl.a. i uppdrag av regeringen att initiera kompetensutveckling och andra utvecklingsinsatser inom naturvetenskap och teknik. Myndigheten fick under år 2006 också i uppdrag av regeringen att genomföra insatser för att höja kvaliteten i matematikundervisningen i den svenska skolan. I uppdraget ingick bl.a. att genomföra kompetensutveckling för redan verksamma lärare och att ge stöd till lokala s.k. matematikutvecklare. Båda dessa uppdrag har sedermera flyttats över till Skolverket, i och med att Myndigheten för skolutveckling lades ner.

Samtidigt som fortbildningssatsningen har pågått, har Skolverket också fått andra riktade uppdrag som rör kompetensutveckling och fortbildning. År 2009 fick t.ex. myndigheten i uppdrag av regeringen att genomföra utvecklingsinsatser inom matematik, naturvetenskap och teknik. Dessutom pågår en liknande satsning på förskolan – Förskolelyftet – samtidigt som satsningen på fortbildning av lärare.

2.2 Fortbildning inom Lärarlyftet

Satsningens syfte

En bättre skola förutsätter motiverade och välutbildade lärare. Det är bakgrunden till det åtgärdsprogram, Lärarlyftet, som regeringen beslutade om i april 2007. Skolan står inför stora pensionsavgångar, samtidigt som andelen obehöriga lärare ökar. För att möta behovet av nya lärare måste fler ungdomar söka sig till yrket, samtidigt som de lärare som redan finns där måste vilja stanna kvar. Lärarlyftet syftar därför till att göra läraryrket attraktivare och att säkra tillgången på lärare med rätt behörighet och en bra, aktuell utbildning för sin uppgift (prop. 2007/08:1).

Satsningen på fortbildning av behöriga lärare utgör den största delen av Lärarlyftet. Andra delar av programmet utgörs bl.a. av den reformerade lärarutbildningen och förslag om lärarlegitimationer.

I motiven till satsningen refererar regeringen till Skolverkets utvärdering av grundskolan (2006:282), där en av slutsatserna är att det är viktigt för elevens lärande att läraren har såväl lärarutbildning som utbildning i det ämne där han eller hon undervisar. När satsningen lanserades pekade dåvarande utbildnings- och skolministrarna på brister i lärarutbildningen som en möjlig anledning till att lärare saknar rätt kompetens för den undervisning de bedriver. Många tidigarelärare har aldrig fått de kunskaper som krävs för att kunna lära små barn läsa, skriva och räkna. Andra lärare har ämneskombinationer som inte existerar i någon skola. Därmed tvingas de undervisa i ämnen som de saknar utbildning för (DN debatt 2007-04-20).

Genom ett erbjudande om stöd till akademisk fortbildning vill regeringen ge lärare möjlighet att öka sina kunskaper. Målet för satsningen är att 30 000

lärare ska ges möjlighet till fortbildning. Fokus ligger på att stärka lärarnas ämnesteoretiska och ämnesdidaktiska kompetens, men satsningen ska också ge möjlighet till annan relevant fortbildning. Enligt regeringen är det viktigt att lärare har incitament och tillgång till kvalificerad fortbildning under hela yrkeslivet, eftersom det kan bidra till att stärka undervisningens kvalitet och elevernas måloppfyllelse (prop. 2009/10:1).

Satsningens 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 ett särskilt regeringsuppdrag till Skolverket är det Skolverkets uppgift att köpa uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och fördela statsbidrag till skolhuvudmännen.

Skolhuvudmän kan få statsbidrag för att ersätta en del av lönen till behöriga lärare som deltar i fortbildning och är anställda hos skolhuvudmannen. Ungefär 1 100 skolhuvudmän berörs, varav 290 kommuner och ca 750 huvudmän för fristående skolor. 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. Sedan den 1 juli 2009 får lärarfortbildning också bedrivas på arbetstid med bibehållen lön. Studier och arbete får dock 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),
- skolhuvudmannen, som står för de resterande 24 procenten av den totala lönekostnaden.

Därutöver tillkommer kostnader för vikarier, resor och kurslitteratur.

För varje huvudman beslutar Skolverket årligen om en bidragsram uttryckt i högskolepoäng och kronor. Ramen beräknas på grundval av huvudmannens andel av det totala antalet behöriga lärare. År 2009 varierade storleken på ramarna mellan 24 000 och 46,8 miljoner kronor.

Läraren kan välja att läsa de särskilda fortbildningskurser som Skolverket köpt av universitet och högskolor eller kurser som ingår i högskolornas reguljära utbud. Läraren måste dock alltid ha godkännande från sin huvudman.

I de förordningar som styr satsningen är det reglerat hur långa fortbildningskurserna ska vara. För reguljära studier vid universitet och högskolor och vid utländska lärosäten gäller att 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.

De särskilda fortbildningskurserna som Skolverket köper in av lärosätena ska enligt den styrande förordningen omfatta högst 30 poäng för tidigare-lärare och högst 45 poäng för senarelärare. Enligt regeringens uppdrag till Skolverket ska kurser som vänder sig till tidigarelärare företrädesvis avse 15 högskolepoäng, medan kurser riktade till senarelärare bör avse 30 högskolepoäng.

Från intresseanmälan till deltagande

Ansökningsprocessen är inte reglerad i den förordning som styr hanteringen av statsbidraget, utan det har stått Skolverket och skolhuvudmännen fritt att utforma rutiner.

Enligt Skolverkets beskrivning tar ansökningsförfarandet sin början i huvudmannens behovsinventering och prioriteringar. I nästa led anmäler sedan de lärare som vill delta i satsningen sitt intresse till sin rektor. Utifrån dessa intresseanmälningar gör den ansvariga rektorn en bedömning och prioritering, grundad på den egna skolans behov och resurser. Därefter går anmälan vidare till skolhuvudmannen, som gör en samlad bedömning av behov och prioriteringar för samtliga skolor inom huvudmannens ansvarsområde. Skolhuvudmannen lämnar därpå sitt godkännande till rektorerna och lärarna. När skolhuvudmannen har lämnat sitt godkännande, kan den intresserade läraren göra sin ansökan via portalen Studera.nu. Förfarandet är därefter detsamma som vid ansökan till en reguljär kurs inom högskolan.

I slutet av varje termin rekviderar skolhuvudmannen sedan statsbidrag för de lärare som har deltagit i satsningen under terminen. Det är också huvudmannen som ansvarar för att förordningens villkor och regler för deltagande följs.

Sammanfattande iakttagelser

En satsning – flera målgrupper

Av de ovan citerade motiven till satsningen kan vi utläsa att det inom satsningen ryms flera tänkta vägar till ett bättre resultat för eleverna. Dels handlar det om ett sätt att komma till rätta med problemet att många lärare saknar adekvat kompetens för sin tjänst. Satsningen kan därmed ses som en riktad åtgärd för att säkerställa att undervisning bedrivs av lärare med rätt utbildning och därmed också som ett verktyg för skolhuvudmännen och kompetensförsörjningen inom skolan. Dels bedöms satsningen också höja undervisningens kvalitet genom att den möter behöriga lärares behov av kontinuerlig fördjupning och uppdatering av kunskaper. På så sätt beskrivs den också som en satsning på lärarna som individer.

Detta dubbla perspektiv återspeglas också i satsningens utformning. Trots att satsningen lanseras som en satsning på lärarna, är det skolhuvudmannen, med bistånd av rektor, som beslutar om vilka lärare som ska få del av fortbildningen.

Gemensamt ansvar och delad finansiering

Staten, skolhuvudmännen, rektorerna och lärarna har alla ett intresse av fortbildning. Den delade nyttan av satsningen avspeglas också i det delade finansieringsansvaret. Detta delade ansvar leder dock till att samtliga parter har vetorätt när det gäller deltagande i satsningen. För att en lärare ska fortbilda sig krävs det att alla tre parter accepterar det statliga erbjudandet.

Ett regelverk – många huvudmän

Satsningens regelverk gäller generellt för samtliga skolhuvudmän, totalt närmare 1 100 stycken. Skolhuvudmännen utgör dock en brokig skara med stora inbördes olikheter. Den mest framträdande skillnaden mellan olika skolhuvudmän är den mellan kommuner och fristående skolor.

För det första har en kommun normalt fler elever och anställda lärare än en fristående skola. För det andra finns det även skillnader mellan kommunala och fristående skolor när det gäller antalet behöriga lärare och vilka behov av kompetensutveckling som finns. Enligt Skolverkets statistik (2009) har t.ex. de fristående skolorna en lägre andel behöriga lärare, något som också får betydelse för den tilldelade ramen och möjligheten att delta i satsningen. De fristående skolorna är i regel också yngre än de kommunala skolorna, samtidigt som de utgör en expanderande sektor. Fristående skolor kan därför i genomsnitt antas ha en något yngre lärarkår med fler nyutexaminerade lärare än de kommunala. Detta borde rimligtvis leda till skillnader när det gäller behov av fortbildning och kompetensutveckling mellan kommunala och fristående skolor.

För det tredje kan det även finnas en skillnad mellan kommunala och fristående skolhuvudmän som har att göra med vanan att söka och hantera statsbidrag. Kommuner har i de flesta fall en lång vana av att söka och hantera statsbidrag, medan många nybildade fristående skolor saknar denna erfarenhet och vana.

Styrning – hur men inte vad

Satsningens regelverk är tämligen detaljerat när det gäller hur stora ramarna ska vara och hur ramarna får fördelas på olika lärarkategorier och individer. Poänggramarnas indelning i tidigare- och senarelärare och gränserna för hur många poäng varje individ får studera sätter gränser för hur huvudmännen kan utnyttja satsningen.

När det gäller inriktningen på fortbildningen har emellertid skolhuvudmän, rektorer och lärare stor frihet. Det hindrar dock inte att det kan uppstå målkonflikter om skolhuvudmannen och rektorn prioriterar en viss inriktning, medan lärarna är intresserade av annan typ av fortbildning.

3 Ett attraktivt erbjudande?

- En stor andel kommuner har deltagit i satsningen, men relativt få fristående skolor.
- De huvudmän som har deltagit har i genomsnitt utnyttjat 70 procent av sin ram.
- I huvudsak anser huvudmännen att inriktningen på ämnesteorier och ämnesdidaktik är relevant.
- Huvudmännen upplever att ekonomi och planeringsförutsättningar har varit de stora problemen för att utnyttja satsningen.
- Storleken på kommunen och om kommunen finansierar lärarlönerna centralt har positiva samband med graden av utnyttjande.

För att satsningen ska fungera som styrmedel och få avsedd effekt, måste erbjudandet från staten uppfattas som relevant av mottagarna och vara utformat och administrerat på ett sådant sätt att det framstår som tillräckligt attraktivt. I annat fall finns det risk för att bidraget inte utnyttjas.

I detta kapitel analyserar vi omfattningen av deltagandet i fortbildningssatsningen under perioden 2007–2009. I enlighet med regeringens uppdrag redovisar vi också hur huvudmännen uppfattar fortbildningssatsningens relevans och utformning. Eftersom deltagandet i satsningen kan bero på förutsättningar och egenskaper hos mottagarna belyser vi hur huvudmännen uppfattat sina möjligheter att delta och om graden av utnyttjandet av satsningen har ett samband med strukturella skillnader mellan huvudmännen.

3.1 Flertalet kommuner har deltagit, men få fristående skolor

Lågt utnyttjande första året

Under satsningens första halvår, höstterminen 2007, användes endast 13 procent av de anslagna medlen till ramar.

En förklaring till att få utnyttjade sin ram det första året är att satsningen beslutades så sent som i april 2007, vid en tid då ansökningstiden till universitet och högskolor redan hade gått ut. De huvudmän som sökte statsbidrag för 2007 var därför sådana som redan planerat att skicka lärare på reguljär universitetsutbildning under hösten 2007 eller hade lärare i sådan utbildning som sträckte sig över hösten. Några kurser i Skolverkets regi hade ännu inte tagits fram.

Under denna första höst var också anslaget relativt lågt, vilket innebar att nästan två tredjedelar av skolhuvudmännen, framför allt fristående skolor,

blev tilldelade en så liten poängram att den inte räckte till någon kurs.² Ramen kunde därför inte utnyttjas. Av de totalt 388 huvudmän som hade en tillräckligt stor ram 2007 valde en tredjedel att utnyttja den och då främst kommuner.

Deltagandet har ökat successivt

Under följande år har deltagandet ökat, både räknat i antal skolhuvudmän och i pengar. Sammantaget har 273 kommuner (ca 95 procent) deltagit någon gång under 2007–2009, medan motsvarande siffra för fristående skolor är 177 (ca 24 procent³). I tabell 3.1 ser vi hur deltagandet har utvecklats över tid.

Tabell 3.1 Huvudmännens deltagande i satsningen 2007–2009, antal och andelar i procent

	2007		2008		2009	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Aktuella skolhuvudmän*	1067	100	1027	100	1130	100
-varav fristående	756	71	691	67	794	70
-varav kommuner	290	27	290	28	290	26
Huvudmän som tilldelats användbara bidragsramar	388	36	767	75	1108	98
-av de fristående	80	11	449	65	773	97
-av kommunerna	289	100	290	100	290	100
Huvudmän som i någon grad utnyttjade ramen	130	34	371	48	408	37
-av de fristående m. ram	9	11	95	21	126	16
-av kommunerna m. ram	118	41	266	92	266	92

Anm: *Antal skolhuvudmän varierar från år till år pga. förändringar framför allt inom de fristående skolorna. Statskontoret har utgått från Skolverkets förteckning över fastställda ramar 2010 för att få fram antalet skolhuvudmän. En fristående skola som fått en sammanslagen ram (berör ca 350 skolor) räknas i Statskontorets analys som en sammanslagen huvudman oavsett vilket år sammanslagningen skedde. Detta gör att antalet huvudmän i Statskontorets analyser kan skilja sig från skolregistret och siffrorna i Skolverkets rapportering.

Kommunerna som deltagit har i genomsnitt använt 70 procent av sina ramar, medan de fristående huvudmännen har utnyttjat drygt 60 procent av de tilldelade ramarna. Detta innebär att de medel som anslagits till ramar för lärarfortbildningen inte har nyttjats fullt ut. Under åren 2008 och 2009 användes drygt 60 procent av ramarna (se bilaga 2, tabell B3.1).

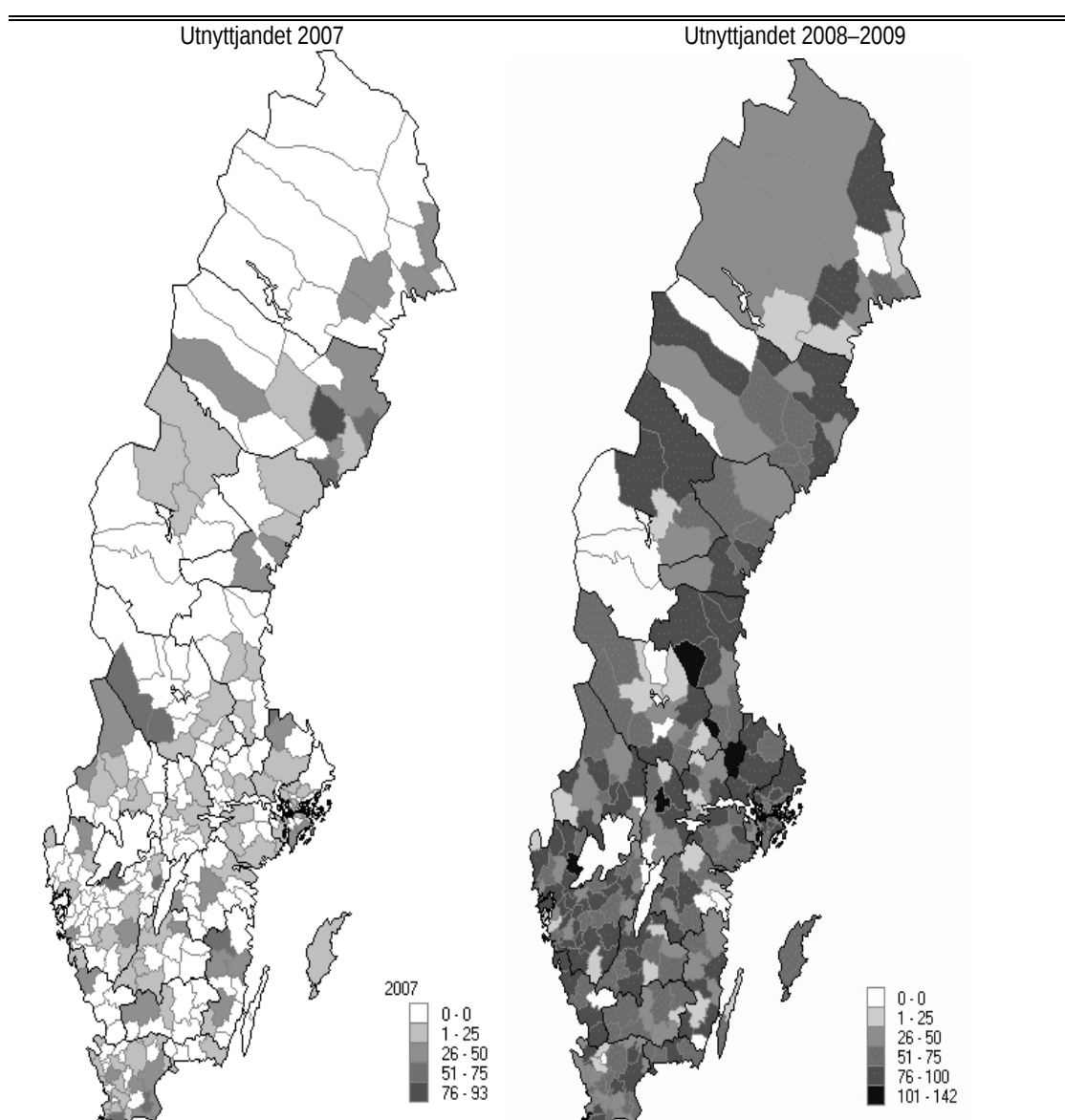
² Det vill säga en ram som omfattade mindre än 7,5 högskolepoäng för tidigarelärare och 15 högskolepoäng för senarelärare.

³ Andel av det genomsnittliga antalet fristående skolor under perioden 2007–2009.

För att förbättra möjligheterna för huvudmän med få lärare att delta i satsningen ändrade Skolverket poängtilldelningen under 2009 och 2010 så att alla skolhuvudmän skulle vara garanterade minst 30 högskolepoäng att använda någon gång under dessa år. Detta omfattade närmare 50 procent av de fristående huvudmännen. Av dem som fått miniminivån under 2009 deltog dock bara 5 procent.

För att ge en bild av hur utnyttjandet både ökat och spritt sig över landet illustrerar vi detta i figur 3.1.

Figur 3.1 Kommunernas utnyttjande av fortbildningssatsningen 2007 respektive 2008–2009. Andel utnyttjad ram i procent.



Kartorna i figuren visar att många kommuner deltog det första året, men att de inte utnyttjade så stor del av de ramar de hade tilldelats. Under det första året använde de kommuner som deltog i satsningen i genomsnitt drygt 20 procent av sina ramar. Utnyttjandet var också utspritt i landet. Några tydliga geografiska mönster kan inte urskiljas. De två efterföljande åren såg det annorlunda ut. Fler kommuner har valt att delta och de utnyttjar i genomsnitt 70 procent av sin ram. Det finns vissa geografiska koncentrationer av högt utnyttjande i Västra Götaland, Mälardalen, Gävleborg samt Västerbottens kustland.

Närmare 11 000 lärare har deltagit

Antalet lärare som har deltagit i satsningen under perioden 2007–2009 uppgår till 11 000. Lärarna har i genomsnitt läst 24 poäng var,⁴ vilket är något fler än regeringen beräknade när anslaget till fortbildningssatsningen bestämdes.

Det är framför allt kvinnor som har deltagit i lärarfortbildningen. Sammantaget uppgår andelen kvinnor till 85 procent, vilket innebär att kvinnorna är överrepresenterade i förhållande till hur stor andel som arbetar inom skolan. Detta gäller både inom grund- och gymnasieskolan.

Av deltagarna utgör lärare från fristående skolor endast drygt 3 procent. Detta är en tydlig underrepresentation, eftersom de uppgår till 8,5 procent av den behöriga lärarkåren. Detta kan bero på att fristående skolor inte har haft samma möjlighet att vara med i satsningen under de första åren. Deltagandet borde i sådana fall öka under 2010 som en följd av att Skolverket infört miniminivåer på poängramens storlek för huvudmännen under 2009 och 2010.

3.2 En satsning med rätt inriktning och utformning?

Statskontoret kan konstatera att i förhållande till regeringens ambition, dvs. att 30 000 lärare skulle få möjlighet att delta i satsningen, är deltagandet lågt. Det finns också stora skillnader mellan olika skolhuvudmän. Detta kan ha flera orsaker. I detta avsnitt belyser vi huvudmäns och rektorers uppfattning om satsningens relevans och utformning. Vi analyserar också om strukturella faktorer kan förklara skillnaderna i kommunernas deltagande.

Inriktningen och behov stämmer överens

Regeringens syfte med fortbildningssatsningen är att stärka lärares ämnes-teoretiska och ämnesdidaktiska kompetens genom akademisk utbildning.

⁴ En uppskattning, eftersom det inte går att slutgiltigt räkna ut förrän satsningen är över.

Frågan är om det har varit det som huvudmännen uppfattat behövs i deras skolor. I vår enkät till huvudmännen har vi ställt frågor om detta.

Majoriteten har haft behov av ämnesteorier och ämnesdidaktik

Som tabell 3.2 visar är det drygt två tredjedelar av samtliga svarande som anser att satsningens inriktning stämmer överens med behoven i ganska eller mycket hög grad. Det är endast en handfull huvudmän som menar att satsningen inte alls stämmer överens med deras behov. Skillnaderna är stora mellan de huvudmän som har deltagit i satsningen och de som inte har deltagit. Deltagarna anser i större utsträckning än vad som är fallet bland icke-deltagarna att satsningens inriktning stämmer överens med behoven. De kommunala huvudmännen tycker också i högre grad än huvudmännen för fristående skolor att satsningens inriktning stämmer överens med den egna verksamhetens behov.

Tabell 3.2 Hur väl stämmer satsningens inriktning på ämnesteorier och ämnesdidaktik överens med behoven i er verksamhet? Andel svar i procent

	Alla	Icke-deltagare	Deltagare	
			Kommuner	Fristående
Inte alls	1	2	0	1
I någon grad	24	45	8	12
I ganska hög grad	35	29	39	38
I mycket hög grad	34	15	52	42
Total* (antal svar)	94 (626)	91 (255)	99 (229)	93 (130)

* Andelen svar summerar inte till hundra, eftersom internt bortfall inte redovisas i tabellen.

När frågan ställs till de rektorer som skickat lärare till satsningen blir svaret något mindre positivt. Av samtliga svarande anser 40 procent att satsningens inriktning stämmer överens med behoven i mycket hög grad. Rektorerna är mindre positiva än huvudmännen, oavsett om de arbetar på en kommunal eller en fristående skola. Däremot anser de kommunala rektorerna, liksom de kommunala huvudmännen, i högre utsträckning att satsningen stämmer överens med behoven än rektorerna för de fristående skolorna. Denna skillnad finns också när det gäller hur positiv eller negativ rektorn är i stort till den statliga satsningen. (Se bilaga 2, tabell B3.2 och B3.3)

Även andra typer av fortbildning behövs

I kommentarer till svaren i enkäten anger flera huvudmän att satsningen inneburit möjligheter till karriärutveckling, djupare kunskaper, breddning och höjning av lärarstatusen. Andra framhåller god kvalitet på den erbjudna utbildningen och möjlighet till att träffa andra lärare som något positivt med satsningen.

Men huvudmännen tycker också att det behövs annan fortbildning, som exempelvis kan komplettera grundbehörigheten eller fokusera på mer generella kunskaper, som exempelvis läraren som ledare i klassrummet, anti-mobbning eller genusperspektiv. Behovet av praktisk inriktning på fortbildningen lyfts också fram, särskilt för yrkeslärare. Vissa huvudmän menar att det förutom det individuella och akademiska perspektivet även är viktigt att det förekommer fortbildning som kommer hela personalen till del.

Flera fristående skolor med inriktning på Montessori- eller Waldorfpedagogik uttrycker en besvikelse över att satsningen inte är för dem. Andra skolor som arbetar med barn med särskilda behov menar att den fortbildning som erbjuds inte stämmer överens med deras behov.

Akademisk utbildning är lämplig för lärarfortbildning

När det gäller formen på fortbildningssatsningen, dvs. att lärarna ska läsa på universitet eller högskola, är det drygt 60 procent av huvudmännen som i mycket hög grad tycker att det är en lämplig form (tabell 3.3). Det finns inga större skillnader mellan deltagande kommuner och fristående skolor. De huvudmän som inte deltagit i satsningen anser däremot i mindre utsträckning att akademiska studier är en lämplig form för lärarfortbildning.

Tabell 3.3 I hur hög eller låg grad bedömer ni att akademiska studier är en lämplig form för lärarfortbildning? Andel svar i procent

	Alla	Icke-deltagare	Deltagare	
			Kommuner	Fristående
Inte alls	0	0	0	0
I någon grad	6	12	1	4
I ganska hög grad	28	31	26	23
I mycket hög grad	61	49	71	68
Total (antal svar)	95 (626)	92 (255)	98 (229)	95 (130)

* Andelen svar summerar inte till hundra, eftersom internt bortfall inte redovisas i tabellen.

Kursutbudet har varit relevant för många huvudmän, men inte för alla

Förutom inriktningen och formen för satsningen kan man också tänka sig att utbudet av kurser har en betydelse för hur väl satsningen stämmer överens med huvudmännens behov. Här anser närmare 40 procent av de deltagande huvudmännen att de reguljära kurserna har varit relevanta i mycket hög grad och ytterligare närmare 40 procent att de varit relevanta i ganska hög grad (se bilaga 2, tabell B3.4). Motsvarande andelar för Skolverkets köpta kurser är ca 30 procent. Icke-deltagarna tycker i betydligt mindre utsträckning än deltagarna att kurserna stämmer överens med behovet.

Deltagande kommunala huvudmän och deltagande huvudmän för fristående skolor har liknande uppfattningar om de reguljära kurserna. När det gäller

de köpta kurserna anser dock en betydligt större andel av de kommunala skolhuvudmännen att kurserna har varit relevanta för deras behov (42 procent). Detta medan 16 procent av huvudmännen för fristående skolor anger att de köpta kurserna har varit relevanta. En tämligen stor andel, 23 procent av de deltagande fristående huvudmännen, har dock inte haft någon uppfattning om Skolverkets kurser. Våra enkäter till lärarna visar också att de lärare som kommer från fristående skolor i högre utsträckning läser reguljära kurser.

I kommentarer till frågorna framhåller vissa skolhuvudmän att det är de reguljära kurserna som har passat deras behov bäst eller att deras lärare i huvudsak valt att läsa reguljära kurser. Andra pekar på att Skolverkets kurser inneburit en komplettering av utbudet och haft ett bättre didaktiskt innehåll. En annan kommentar är att det reguljära utbudet inneburit större möjligheter att läsa på distans, vilket den aktuella skolhuvudmannen menar är centralt för små glesbygdskommuner, eftersom rese- och vikariekostnader annars blir för höga. Att kunna läsa på distans är önskvärt enligt flera huvudmän. Samtidigt går många av Skolverkets kurser på distans eller med blandformen campus och distans. Detta tyder på att huvudmännen inte har haft full kännedom om de köpta kursernas utformning.

Av de 626 svarande skolhuvudmännen anser drygt hälften att de saknat kurser i utbudet. Det handlar i stor utsträckning om specialpedagogik, fortbildning för yrkeslärare, generella kompetenser, språk (inkl. svenska) och musik. Några pekar också på att det inte funnits tillräckligt kursutbud i det egna närområdet.

I likhet med svaren på frågan om utbudet av kurser på distans förefaller det som om flera huvudmän inte känt till att Skolverkets köpta kurser har innehållit flera av de kompetenser som efterlyses. Kurser i specialpedagogik tillkom först hösten 2008, efter ett tilläggsuppdrag från regeringen, och det är möjligt att det tar tid innan ändringar i kursutbudet uppmärksammas av huvudmännen. Sammantaget kan detta tyda på att informationen från Skolverket inte nått fram till alla huvudmän.

Utformningen kan ge problem med att delta

Bristande relevans kan endast delvis förklara det förhållandevis låga deltagandet. Andra förklaringar kan finnas i satsningens utformning. I kapitel 2 beskrevs det regelverk som styr fortbildningssatsningen. För att delta i satsningen måste huvudmännen ta ställning till frågor som finansiering av deltagandet, arbetsrättsliga konsekvenser och tjänsteplanering. Att delta kräver också resurser för att hantera ansökningar och rekvirera statsbidrag.

Regelverk och ekonomi har betydelse för utnyttjandet av poängramen

Som framgick av avsnitt 3.1 har deltagandet i satsningen inte blivit så stort som regeringen förväntat. Av den anledningen har Statskontoret frågat huvudmännen i vilken utsträckning olika faktorer har varit ett problem för att utnyttja den poängram som de har tilldelats. Det gäller faktorer som kostnaderna för löner och vikarier, reglerna för hur poängen får användas och planeringen av tjänster.

De fem faktorer som enligt huvudmännen i störst utsträckning har bidragit till att poängramen inte utnyttjats listas i tabell 3.4. (För samtliga frågor och svar, se bilaga 2, tabellerna B3.5–B3.17). Bland de icke-deltagande huvudmännen är kostnader för lärare och deras vikarier samt rekrytering av vikarier de faktorer som flest svarande lyfter fram som stora problem. Lönekostnader har också varit det största problemet för både deltagande kommuner och fristående skolor, om än inte i samma utsträckning som för icke-deltagarna. Av tabellen framgår att kostnaderna upplevs som problem i högre grad för deltagande kommuner än för deltagande fristående huvudmän.

Tabell 3.4 I hur hög grad har följande faktorer varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent

Rank	Icke-deltagare		Deltagande kommuner		Deltagande fristående skolor	
	Faktor	Andel	Faktor	Andel	Faktor	Andel
1	Kostnader för lärarnas löner	37	Kostnader för lärarnas löner	29	Kostnader för lärarnas löner	22
2	Vikariekostnader	35	Vikariekostnader	23	Vikariekostnader	19
3	Rekrytering av vikarier	22	Gränserna för hur många poäng en individ får studera	14	Poängramens storlek	18
4	Planering av tjänstledigheter	22	Poängramens indelning i tidigare- och senarelärare	13	Planering av tjänstledigheter	14
5	Poängramens storlek	17	Planering av tjänstledigheter	8	Rekrytering av vikarier	14

Anm: Rankingen baseras på andel huvudmän som svarat att det varit ett problem i mycket hög grad.

Icke-deltagare och deltagande fristående huvudmän har angett samma problem som de fem viktigaste, om än inte i samma ordning. Detta är inte förvånande, eftersom icke-deltagarna i så stor utsträckning är fristående huvudmän

Ramarnas storlek och utformning utgör begränsningar

De deltagande kommunerna har till viss del haft andra problem och lyfter fram reglerna för hur poängen får fördelas på olika lärargrupper och indivi-

der. I kommentarer till enkäten påpekar dessa att reglerna leder till att de inte kan utnyttja satsningen för att fullt ut åtgärda fortbildningsbehov. Maxgränserna för en enskild lärare gör att lärare t.ex. inte kan läsa en hel specialpedagogisk utbildning eller att poängen inte räcker till att läsa upp full behörighet i ett ämne. Att max- och minimigränserna mellan tidigare- och senarelärare skiljer sig åt har huvudmännen liten förståelse för och pekar på att uppdelningen kan hindra en sammanhållen satsning inom en skola.

Framför allt fristående huvudmän anger i fritextsvaren att det inte har gått att få ihop en ram som är stor nog för att kunna delta i satsningen. De som ändå har kunnat göra det har endast kunnat skicka ett par personer innan ramen tagit slut. Som framgår av tabellen ovan är det också de fristående huvudmännen som i större utsträckning anser att poängramens storlek varit ett problem, men det finns också kommuner som menar att poängramen inte har räckt till. Under 2009 har ca 15 procent av de deltagande huvudmännen valt att söka poäng utöver sin ram, vilket visar dels att det finns en ekonomisk kapacitet hos huvudmännen, dels att behovet kan överstiga tilldelade poängramar. De deltagande fristående huvudmännen har sökt poäng utöver sin ram i större utsträckning än kommunerna, vilket antagligen är en följd av att deras poängramar generellt är mindre.

Kostnader upplevs betungande

I flera fritextsvar framhålls att det ekonomiska läget har varit kärt. För små skolor med en liten budget innebär kravet på medfinansiering en stor påfrestning och kommunerna har haft besparingskrav att ta hänsyn till. Medan vissa huvudmän menar att vikariekostnaderna har varit en belastning nämner en annan att det inte funnits några vikariekostnader.

Det finns skillnader i hur lönerna för de deltagande lärarna har finansierats i kommunerna. I en del kommuner har extra medel avsatts för att täcka de kostnader som kravet på medfinansiering innebär. I 40 procent av kommunerna har den enskilda skolan helt eller delvis betalat lärarlönerna inom ordinarie budgetram (se bilaga 2, tabell B3.18). Denna grupp av kommuner tycker i dubbelt så hög utsträckning som andra kommuner (60 procent jämfört med 30 procent) att kostnaderna för lärarlönerna har varit ett problem. Detta överstiger till och med motsvarande andel för icke-deltagare. Kommunala huvudmän där kostnaderna för lärarlönerna belastat skolornas budget har i genomsnitt använt satsningen i lägre grad än övriga kommuner. Nivån motsvarar den utnyttjandegrad som de fristående skolorna har i genomsnitt. Detta tyder på att satsningen innebär en stor kostnad för en enskild skola och kan vara en anledning till att deltagandet inte blivit så högt som förväntat.

Kursutformningen har varit ett problem för vissa grupper

Vissa faktorer är mer problematiska för vissa grupper av huvudmän. Exempelvis kan noteras att huvudmän i glesbygdskommuner i större utsträckning tycker att avståndet till lärosätena har varit ett problem. I kommentarer till enkätsvaren uttrycker huvudmännen att det är svårt med kurser som inte går att läsa på distans, både kostnads- och planeringsmässigt.

När det gäller kursernas utformning i allmänhet är det framför allt de skilda terminstiderna mellan skola och lärosäten som framhålls som ett problem av huvudmännen. Skillnaderna skapar svårigheter att planera verksamheten, t.ex. att rekrytera vikarier och få kontinuitet i klasserna, eftersom läraren går på tjänstledighet först 2–3 veckor efter skolans terminsstart. Liknande problem uppstår i slutet av varje termin. Det kan också bli merkostnader under tiden då vikarier och ordinarie lärare går dubbelt. Att lärosätena i vissa fall inte kunnat ange när kursen startar har också fått konsekvenser för vikarieanskaffningen. En annan del i problematiken är att besked om vilka som får gå kurserna och om eventuellt inställda kurser har kommit sent, när tjänstefördelningarna redan gjorts på skolorna.

Ett fåtal huvudmän uttrycker också besvikelse över att det inte har varit möjligt att läsa kurser som omfattar 7,5 poäng inom ramen för satsningen. En av huvudmännen pekar på att det funnits flera kurser med den omfattningen, som hade varit relevanta för yrkeslärarna.

Uppfattningar om problemen har samband med utnyttjandet

För att se om huvudmännens uppfattningar om problemen har något samband med hur mycket av ramen de utnyttjat har vi gjort regressionsanalyser. För kommunerna har fyra faktorer samband med utnyttjandet. Upplevda problem med poängramens indelning i tidigare- och senarelärare, poänggränserna för individer och administrativa kostnader har ett positivt samband med utnyttjandet. Det innebär alltså att ju mer kommunen har utnyttjat sin ram desto större problem har man uppfattat att dessa faktorer har varit.

Problem med kostnaderna för lärarnas löner har däremot ett negativt samband med hur mycket kommunerna har utnyttjat av poängramen. Ju större problem kommunen har upplevt att kostnaderna har varit, desto mindre har de utnyttjat ramen. Sammantaget tyder detta på att det för kommunernas del visserligen har funnits en hel del problem med poängramarnas utformning, men att det antagligen inte har påverkat omfattningen av utnyttjandet. Det är i stället kravet på medfinansiering som har haft betydelse för hur mycket kommunerna har deltagit i satsningen.

För de fristående huvudmännen ser sambanden lite annorlunda ut. Problem med gränserna för kursernas omfattning i högskolepoäng, avstånd till kursgivande lärosäte och rekrytering av vikarier har ett negativt samband med

utnyttjandet. Ju större problem dessa faktorer har varit, desto mindre har satsningen utnyttjats.

Att uppdelningen i tidigare- och senarelärare inte har samma genomslag för de fristående huvudmännen har antagligen att göra med att de oftast företräder en enda skola. Två av tre fristående huvudmän hade bara ram för antingen tidigare- eller senarelärare under 2009. Att poänggränserna för individer är ett större problem för kommunerna avspeglar antagligen att det blir svårare att kombinera olika behov med regelverket ju fler deltagare man har.

En förklaring till att rekrytering av vikarier är mer problematiskt för huvudmän för fristående skolor än för kommuner kan vara att de fristående skolorna i genomsnitt är mindre och inte har samma utrymme att sätta in annan personal om en lärare måste vara frånvarande. Det negativa sambandet med kursernas omfattning i högskolepoäng kan ha att göra med att de fristående huvudmännens ramar är mycket mindre. Kravet på att läsa minst 10 poäng kan då få betydelse för hur många deltagare en skola kan skicka. (Mer beskrivning av analysen finns i bilaga 4.)

3.3 Olika verkligheter ger olika möjligheter

Ojämnt deltagande

Skolhuvudmännen har följaktligen upplevt olika problem med att utnyttja satsningen. Fristående och kommunala huvudmäns uppfattning om relevans och problembild skiljer sig åt, liksom i hur hög grad satsningen utnyttjats. Detta kan vara ett uttryck för skillnader mellan olika huvudmän, t.ex. storlek, ekonomi och verksamhetsinriktning. Vi har inte haft möjlighet att närmare analysera skälen till varför utnyttjandet skiljer sig mellan kommuner och fristående huvudmän, eftersom detta kräver omfattande datainsamling.

Deltagandet skiljer sig emellertid också mellan kommuner. Hälften av kommunerna har utnyttjat mer än två tredjedelar av ramen, medan närmare en femtedel av kommunerna utnyttjat mindre än en tredjedel. När det gäller kommuner finns ett bättre utbud av statistik att använda sig av vid en analys. Vi kommer i detta avsnitt analysera variationen i deltagande mellan kommunerna för att ta reda på om det finns strukturella faktorer som ligger bakom skillnaderna.

Flera faktorer har ett samband med graden av utnyttjande

Vad är det som kan förklara att vissa kommuner deltar i större utsträckning än andra? De skillnader vi sett mellan fristående huvudmän och kommuner samt huvudmännens ranking av problem pekar på att storleken kan vara en faktor. Ekonomi och avstånd till lärosäten är andra faktorer som huvudmännen lyft upp. Sedan finns också mer strategiska faktorer som om kommunen är konkurrensutsatt av fristående skolor i hög utsträckning, förändring av

elevkullarna eller om eleverna har en sämre måluppfyllelse. Dessa faktorer kan vara incitament för en kommun att satsa på fortbildning.

Samspelet mellan dessa faktorer är komplext och det kan vara svårt att veta vad som egentligen orsakar vad. Det kan också finnas relevanta faktorer som vi inte har kunnat ta hänsyn till i vår analys. De samband vi observerar behöver därför inte nödvändigtvis innebära att det finns ett orsakssamband. Nedan resonerar vi kring de analysresultat vi har fått. (Beskrivning av metod, resultat och hur vi valt att operationalisera faktorerna finns i bilaga 4).

Av strukturfaktorerna är endast storlek av betydelse

Var och en för sig har flera faktorer samband med graden av utnyttjande. Det gäller exempelvis antal lärosäten inom pendlingsavstånd, andelen friskoleelever och lärarnas genomsnittslön som alla har ett positivt samband med utnyttjandet. Det finns däremot ett antal faktorer som förvånande nog inte ger utslag. Det gäller exempelvis kommunens ekonomiska resultat och andelen elever som uppfyller målen i grundskolan. Varken kommunens ekonomi eller elevernas måluppfyllelse förefaller alltså spela någon roll för hur mycket kommunerna utnyttjar satsningen. Detta går i viss mån emot de fritextsvar som förklarar det låga utnyttjandet med att ekonomin i kommunen har varit dålig.

När alla faktorer vägs in samtidigt i analysen är det endast kommunens storlek som har någon betydelse för utnyttjandet. Ju större kommun desto mer utnyttjar den sin poängram. Det positiva sambandet förefaller rimligt. En stor kommun är antagligen mer flexibel när det gäller såväl resurser som att hantera frånvarande lärare. Stora kommuner borde också ha en större administrativ kapacitet.

Central finansiering och information har ett positivt samband

Det finns andra faktorer än de strukturella som kan ha betydelse för utnyttjandet. Vi vet bl.a. att kommunerna har finansierat lärarlönerna på olika sätt. I en del kommuner har kommunstyrelsen/kommunfullmäktige skjutit till extra medel eller så har utbildningsförvaltningen tagit kostnaderna inom sin budget. I andra kommuner har enskilda skolor fått bära kostnaderna. Om vi även inkluderar denna faktor i vår analys blir resultatet att utnyttjandet av satsningen är högre i de kommuner där finansieringen har skett centralt hos kommunen (dvs. antingen av kommunstyrelsen/-fullmäktige eller av utbildningsförvaltningen). Detta gäller oavsett om kommunen varit stor eller liten. En tolkning av detta är att en stor kommun inte har fördel av sin storlek om finansieringen av satsningen är delegerad till den enskilda skolan. Delegeringen leder till att en förhållandevis liten enhet får bära den ekonomiska bördan och att det därmed finns mindre utrymme för att skicka lärare. Detta resonemang stöds av erfarenheter som Skolverket gjort i sin uppföljning av satsningen. Företrädare för kommuner har där uttryckt att nämndens beslut

att inte skjuta till medel för deltagande har haft stor påverkan på de praktiska möjligheterna att delta i satsningen (Skolverket 2010). I vår analys har kommunens ekonomi inte något samband med om kommunen finansierar lärarlönerna centralt eller inte.

Utnyttjandegraden har också samband med i hur hög utsträckning en kommun har informerat om satsningen från centralt håll. Ju mer en kommun har informerat desto mer av sin ram har den utnyttjat. Att kommunen valt att informera kan ses som ett uttryck för kommunens vilja att delta i satsningen. Information från huvudmannen kan också ha lett till ett ökat intresse bland lärarna. Vår analys visar att större kommuner har informerat i högre utsträckning, vilket är i linje med resultatet från analysen av de strukturella faktorerna.

Mycket av variationen i utnyttjandet kan inte förklaras

Även om samtliga faktorer som vi testat åtminstone teoretiskt borde ha betydelse för hur mycket en kommun utnyttjar satsningen, är det alltså endast ett fåtal faktorer som har ett statistiskt samband med utnyttjandegraden. Förklaringsvärdet i våra sambandsanalyser är dessutom lågt (23 procent), vilket tyder på att det är mycket annat som inverkar på hur mycket kommunerna utnyttjar satsningen. Som vi har diskuterat i kapitel 2 är det flera beslutsfattare som ska säga ja för att en lärare ska delta i satsningen. De motiv som ligger bakom varje nivås beslut kan variera på många olika sätt. Förekomsten av alla dessa olika motiv och möjliga beslutsutfall är svår-fångade i en statistisk förklaringsmodell. Ett exempel på en sådan svår-fångad faktor är kommunledningens inställning. Av Skolverkets uppföljning framgår att företrädare för flera kommuner anser att inställningen på politisk nivå är viktig för deltagandet (Skolverket 2010).

3.4 Sammanfattande iakttagelser

Lägre deltagande än förväntat

Satsningen på fortbildning av lärare befinner sig i halvtid. Hittills har närmare 11 000 lärare och 470 huvudmän deltagit. Om dessa första två och ett halvt år är representativa för satsningen i dess helhet, kommer regeringens ambition att 30 000 lärare ska delta inte att uppfyllas. Samtidigt finns en möjlighet att Skolverkets åtgärd med miniminivåer kan komma att slå igenom under 2010 och förbättra utfallet något.⁵ Att vi inte har sett någon effekt av denna ändring under 2009 kan bero på att det tar tid att förbereda deltagandet. Utvecklingen i detta avseende ligger dock bortom Statskontorets utvärderingshorisont.

⁵ Se mer om Skolverkets arbete i bilaga 3.

God träffbild för satsningen

Det låga deltagandet kan endast delvis förklaras av bristande relevans. Satsningen har en relativt god träffbild, med närmare 70 procent av skolhuvudmännen som anser att inriktningen stämmer väl eller ganska väl överens med behoven. De deltagande huvudmännen är också i stort sett nöjda med kursutbudet, medan huvudmän som inte skickat några lärare i lägre utsträckning anser att kurserna har stämt överens med verksamhetens behov. Flera huvudmän påpekar också att det finns andra utbildningsbehov som inte tillgodoses av den statliga satsningen.

Huvudmännens och rektorernas positiva inställning till satsningen är ett förväntat resultat. Satsningen innebär en kraftigt subventionerad fortbildning som kommer såväl skolhuvudmän som rektorer och lärare till del. Få huvudmän och rektorer anser att satsningen inte alls fyller ett behov. Detta gäller också huvudmän som inte deltagit i satsningen, även om de är genomgående mer negativa i sina omdömen om satsningens relevans. När det gäller skillnaderna mellan deltagare och icke-deltagare kan upplevd bristande relevans vara en anledning till att huvudmännen avstått från att delta i satsningen. Det kan emellertid också handla om att huvudmännen inte är tillräckligt insatta i satsningen för att veta om inriktningen stämmer överens med behoven.

I stort sett anser följaktligen både rektorer och skolhuvudmän att satsningen är relevant i förhållande till de behov som finns. Ändå har satsningen varit underutnyttjad. En möjlig förklaring skulle kunna vara att intresset bland lärarna har varit lågt. Av enkäten till skolhuvudmännen framgår dock att två av tre deltagande skolhuvudmän har sagt nej till lärare som har velat delta. Det har alltså funnits intresse bland fler lärare än de 11 000 som hittills har deltagit.

Kostnader, planeringssvårigheter och ramarnas konstruktion utgör problem

Förklaringen till det låga deltagandet kan ligga i satsningens konstruktion och förutsättningar hos huvudmännen. Sammantaget ger vår analys en relativt klar bild av vilka problem huvudmännen anser sig ha haft med att utnyttja satsningen. Ekonomiska faktorer har i hög utsträckning varit problematiska och därutöver finns det flera faktorer som påverkar huvudmännens förutsättningar att planera sin verksamhet. Det handlar exempelvis om möjligheten att hantera deltagande lärares frånvaro, om kursernas utformning (terminstider och brist på distansutbildningar), maxgränser för individer och sena besked. Kommunerna förefaller i större utsträckning ha problem med regelverkets olika detaljer än fristående huvudmän, men av vår analys att döma så har dessa problem inte hindrat utnyttjandet.

Storleken på kommunen och om satsningen har finansierats och marknadsförts av kommunen centralt har positiva samband med graden av utnyttjande.

de. Dessa samband sammanfaller med de problem som huvudmännen lyfter upp i vår enkät. Statskontorets tolkning är att det för ett högt utnyttjande krävs en viss flexibilitet i resurser, såväl ekonomiska som personalmässiga. Lärarnas frånvaro och lönekostnader är enklare att hantera för huvudmän med stora resurser. Detta kan också vara betydelsefullt när det gäller hur mycket av ramen som kan utnyttjas på en gång, dvs. inom ett och samma år. Antagandet att storleken har betydelse stärks av det faktum att de deltagande fristående skolorna i genomsnitt har mer än dubbelt så många elever som de fristående skolor som inte skickat några lärare.

Regelverket är inte anpassat till olikheter mellan huvudmän

Statskontoret kan konstatera att förutsättningarna för att delta i satsningen har varit olika för de fristående skolorna och kommunerna. Att Skolverket behövt garantera miniminivåer för alla huvudmän tyder på att regelverket för ramtilldelningen inte är anpassat för de olikheter som finns mellan huvudmännen. Miniminivåerna omfattade så många som hälften av de fristående skolorna under 2009. Detta är, enligt Statskontorets mening, en anledning för regeringen att överväga hur den framtida tilldelningen av poäng ska gå till.

4 Ett strategiskt utnyttjande?

- Skolhuvudmän och rektorer har i första hand prioriterat grupper av lärare som vill fördjupa sig inom sitt ämne eller som vill fortbilda sig i ämnen där lärarkåren saknar kompetens.
- Enskilda lärares val och intressen har varit av stor betydelse för vilka lärare som har deltagit i satsningen.
- Fortbildningssatsningen har lett till mer fortbildning och annan fortbildning än den som huvudmännen annars erbjuder.
- Förordningens krav om att deltagande lärare ska vara tjänstlediga i en omfattning som motsvarar studierna har inte alltid uppfyllts.
- Enligt rektorerna har undervisningen inte påverkats negativt under den tid som läraren varit frånvarande för fortbildning.

Som framgått av kapitel 1 faller det på skolhuvudmän och rektorer att använda erbjudandet om fortbildning för att nå ökad måluppfyllelse bland eleverna. I Statskontorets uppdrag ingår att belysa vilka prioriteringar som skolhuvudmän har gjort och hur deltagandet i satsningen har påverkat huvudmännens och skolornas reguljära arbete med kompetensutveckling. I detta kapitel riktar vi därför uppmärksamheten mot hur erbjudandet om fortbildning har utnyttjats och använts i den praktiska verksamheten.

4.1 Vilka prioriteringar har huvudmännen gjort?

Satsningen har beskrivits både som ett sätt att komma till rätta med problemet att lärare inte har rätt utbildning för sin undervisning och som ett sätt att säkerställa möjligheter till en kontinuerlig fortbildning för yrkesverksamma lärare. När satsningen lanserades lyfte regeringen fram fortbildning inom läs-, skriv- och matematikinläring för tidigarelärare och ämnesfördjupning för senarelärare som prioriterade områden för fortbildning (pressmeddelande 2007-04-20). I slutändan har emellertid regeringen lämnat över det till varje huvudman att besluta om inriktningen på det egna deltagandet i satsningen för att på så sätt öka måluppfyllelsen bland eleverna.

Skolhuvudmännen har valt ut lärare

Enkäten till skolhuvudmännen visar att merparten av huvudmännen inte har haft möjlighet att låta samtliga intresserade lärare delta i satsningen. Två av tre huvudmän uppger att de har haft fler lärare som varit intresserade av att delta i satsningen än vad huvudmannen har haft ram eller ansett sig ha ekonomi till. De har därmed varit tvungna att göra ett urval av lärare eller grupper av lärare. Resterande skolhuvudmän uppger att samtliga lärare som

anmält intresse för att delta i satsningen också har fått delta. I jämförelse med huvudmännen för de fristående skolorna är det en avsevärt större andel av de kommunala huvudmännen som anger att de har varit tvungna att neka intresserade lärare att delta. Över 80 procent av de kommunala skolhuvudmännen har haft fler intresserade lärare än vad huvudmannen haft ram eller ekonomi till, vilket ska jämföras med drygt 30 procent av huvudmännen för fristående skolor (se bilaga 2, tabell B4.1).

Av de skolhuvudmän som har varit tvungna att prioritera enskilda lärare eller grupper av lärare uppger över 80 procent att de på huvudmannanivå har diskuterat vilka lärargrupper som ska prioriteras. Drygt 80 procent av dessa huvudmän har också fattat beslut om principer för urval på huvudmannanivå (se bilaga 2, tabell B4.2).

För det stora flertalet huvudmän och skolor har det slutliga urvalet av lärare gjorts i samråd mellan huvudmannen och den ansvariga rektorn. Detta har skett på så vis att rektorerna har stått för prioriteringarna på skolnivå, medan huvudmannen har tagit fram principer för urval på central nivå. I enkäten riktad till rektorer som har haft lärare som deltagit i satsningen anger nästan 90 procent av rektorerna att de helt eller delvis har styrt urvalet av deltagare från den egna skolan (se bilaga 2, tabell B4.3).

Huvudmännen har prioriterat ämnesfördjupning

Enkäterna till skolhuvudmän och rektorer visar att de i hög utsträckning har prioriterat lärare som vill fördjupa sig inom sitt ämne eller som vill fortbilda sig inom ett ämne där lärarkåren saknar kompetens. Lärare som har önskat bredda sig till ett nytt ämne har också prioriterats i viss utsträckning. Satsningen har dessutom i någon grad använts som ett sätt att hantera övertalighet och som rehabilitering. I tabell 4.1 redovisas skolhuvudmännens prioriteringar. (För rektorernas prioriteringar se bilaga 2, tabell B4.4)

Tabell 4.1 I hur hög eller låg grad har ni skickat följande lärargrupper på fortbildning? Andel svar i procent

	Inte alls	I någon grad	I ganska hög grad	I mycket hög grad	Totalt (Antal svar)
Lärare som vill fördjupa sig inom sitt ämne	10	20	33	37	100 (297)
Lärare som vill bredda sig till nytt ämne	18	27	32	22	99 (294)
Lärare som undervisar i ett ämne där elever uppvisar dåliga resultat	28	26	24	22	100 (283)
Lärare som saknar behörighet i de ämnen de undervisar i	24	27	24	25	100 (297)
Lärare som vill fortbilda sig i ämnen där lärarkåren saknar kompetens (t.ex. specialpedagogik)	14	15	29	42	100 (299)
Lärare som riskerar uppsägning p.g.a. övertalighet	76	16	6	2	100 (293)
Lärare som av personliga skäl haft särskilda behov (t.ex. rehabilitering)	75	20	2	2	99 (290)

*På grund av avrundning summerar inte andelarna till 100.

Det bör påpekas att de olika alternativen inte är ömsesidigt uteslutande, eftersom de till viss del rör sig på olika nivåer. En deltagande lärare, som t.ex. undervisar i spanska men saknar behörighet och därför fortbildar sig inom satsningen, skulle följaktligen kunna uppfylla flera olika kriterier: ”lärare som vill bredda sig till ett nytt ämne”, ”lärare som vill fortbilda sig i ett ämne där lärarkåren saknar kompetens” och ”lärare som saknar behörighet i de ämnen de undervisar i”.

När det gäller vilka ämnen som lärarna har studerat kan vi utifrån svaren på våra lärarenkäter se att det har varit vanligast att studera svenska, matematik eller specialpedagogik. Ungefär 55 procent av lärarna anger att kursen har rört något av dessa ämnen. Det är också många lärare som i enkäten angivit att deras kurs omfattar flera undervisningsämnen, vilket antingen kan bero på att de har läst en tvärvetenskaplig kurs eller på att kursen har behandlat en generell lärarkompetens som kan appliceras på flera ämnen (se kapitel 5, tabell 5.1).

Tidigarelärarna har i högre grad än senarelärarna studerat matematik och svenska. Bland senarelärarna är det i stället en högre andel som har läst samhälls- och naturorienterande ämnen respektive praktiskt-estetiska ämnen. Detta är ett mönster som stämmer överens med de prioriterade områden som regeringen lyfte fram vid lanseringen av satsningen (se bilaga 2, tabell B5.1).

Med tanke på att satsningen är tänkt att leda till att fler elever når målen borde det rimligtvis vara få skolhuvudmän som väljer att inte prioritera lärare som undervisar i ämnen där eleverna uppvisar dåliga resultat. Vi kan dock konstatera att det i själva verket är så många som en dryg fjärdedel av huvudmännen som uppger att de inte alls har prioriterat denna grupp av lärare. I kapitel 3 såg vi också att det inte finns något samband mellan en kommuns utnyttjandegrad och elevernas resultat.

Elevernas resultat varierar mellan olika skolor och olika huvudmän, och därmed varierar rimligen också behovet av riktade insatser. I sina granskningar har emellertid Skolinspektionen tidigare funnit att många skolor uppvisar brister när det gäller uppföljning av elevernas kunskaper. En annan slutsats från myndighetens granskningar är att vidtagna kompetensutvecklingsinsatser i alltför begränsad omfattning baseras på uppföljningar och utvärderingar av verksamheten (2009:2). En möjlig förklaring till att ämnen med dåliga resultat inte prioriterats högre kan därför vara att huvudmän och rektorer inte har full kännedom om elevernas resultat och inte heller inför satsningen hunnit göra någon systematisk kartläggning av de egna behoven av kompetensutveckling. Dessa förklaringar får stöd av de intervjuer och fokusgrupper med skolhuvudmän och rektorer som genomförts inom ramen för uppdraget.

Avslutningsvis kan vi också konstatera att det finns vissa skillnader mellan kommunala och fristående skolhuvudmän när det gäller vilka lärare och grupper av lärare som huvudmannen säger sig ha prioriterat. Huvudmän för fristående skolor har t.ex. i mindre utsträckning än kommuner prioriterat lärare som vill bredda sig till ett nytt ämne, undervisar i ämnen där eleverna uppvisar dåliga resultat eller saknar behörighet i ämnen de undervisar i.

Fortbildning på lärarnas initiativ

Utifrån de två lärarenkäterna kan vi konstatera att det i första hand är lärarna själva som har tagit initiativ till att medverka i satsningen. I båda enkäterna uppger nästan 90 procent av lärarna att det var de själva som tog initiativ till att söka en kurs inom fortbildningssatsningen. Endast 10 procent av lärarna anger att rektorn eller skolledningen tagit initiativ till deltagandet. Det resultatet stämmer väl överens med rektorsenkäten, där strax över 10 procent av rektorerna svarar att de i mycket hög grad försökt påverka enskilda lärare att delta i satsningen (se bilaga 2, tabell B4.5 och B4.6).

Om vi ser till vilka skäl lärarna har angett för sitt deltagande, ser vi att merparten av lärarna har deltagit i satsningen för att nå en ökad kompetens som lärare eller för att de tycker att det är roligt och intressant att studera. Det är de två enskilt viktigaste skälen till deltagande. Därefter följer skäl som att bli mer attraktiv på arbetsmarknaden och få en paus från arbetet. Skäl som att bli behörig för nuvarande tjänst och att arbetsgivaren ansåg att läraren

skulle delta i kursen har varit mindre viktiga för deltagarna i fortbildnings-satsningen.

Tabell 4.2 Hur viktiga eller oviktiga var nedanstående skäl för ditt beslut att söka en fortbildningskurs? Balansmätt

	2009
Öka min kompetens som lärare	95
Roligt/intressant att studera	93
Bli mer attraktiv på arbetsmarknaden	42
Få en paus från mitt ordinarie arbete	2
Annat skäl	-4
Bli behörig för den tjänst jag har	-12
Arbetsgivaren tyckte att jag skulle gå kursen	-34

* Det använda balansmättet visar differensen mellan hur stor andel av de svarande lärarna som har angivit att ett skäl för att söka en fortbildningskurs är mycket/ganska oviktigt och ganska/mycket viktigt. Mättet sträcker sig från -100, vilket innebär att samtliga svarande har angivit att skälet varit mycket/ganska oviktigt, och +100, som innebär att samtliga svarande har angivit att skälet varit ganska/mycket viktigt.

Enligt skolhuvudmän och rektorer har satsningen i första hand nått redan studiemotiverade och engagerade lärare. För många rektorer har det också varit svårt att förmå lärare som rektorn själv anser vara i behov av fortbildning att intressera sig för att delta i satsningen.

Av enkäterna till deltagande lärare framgår också att det i första hand är lärare som befinner sig relativt tidigt i karriären som har deltagit i satsningen. Om vi delar upp deltagarna i tre grupper – en för de lärare som har mindre än 5 års erfarenhet av yrket, en för de som har mellan 6 och 15 års erfarenhet och en för de som har mer än 15 års erfarenhet – kan vi se att över 50 procent av deltagarna befinner sig i den mellersta av dessa tre grupper.

Bilden att deltagande i satsningen har utgått från de enskilda lärarnas intresse stärks av att det i de flesta fall saknas en handlingsplan för hur lärarnas kompetens ska tas om hand när de kommer tillbaka till sina skolor. Knappt 70 procent av skolhuvudmännen (se bilaga 2, tabell B4.7) och knappt 80 procent av rektorerna (tabell 4.3) säger sig sakna en handlingsplan för att ta till vara och sprida fortbildade lärares kunskap. Över 50 procent av de deltagande lärarna menar också att skollärdningen inte har engagerat sig för att sprida deras nya kunskaper vidare (se bilaga 2, tabell B4.8) .

Tabell 4.3 Finns det en handlingsplan på din skola för att sprida deltagande lärares kunskaper vidare till andra lärare? Andel svar i procent

	Ja	Nej	Totalt (Antal svar)
Samtliga skolor	23	77	100 (2581)
Kommunala skolor	22	78	100 (2448)
Fristående skolor	40	60	100 (121)
Övriga skolor (landsting och stat)	8	92	100 (12)

Att så pass många huvudmän och skolor saknar handlingsplan innebär emellertid inte att skolorna är helt oförberedda. Av fritextsvaren till de två enkäterna och av våra intervjuer framgår att många huvudmän och skolor på något sätt har organiserat arbetet med att ta till vara och sprida kunskap. Det kan t.ex. röra sig om att lärare som har deltagit i fortbildning har varit ålagda att informera lärarkollegiet om vad de har läst eller att skolan ordnar någon form av intern kompetensutveckling i form av seminarier, där de fortbildade lärarna deltar och delar med sig av sina erfarenheter.

4.2 Satsningen har lett till mer kompetensutveckling

Om fortbildningssatsningen ska bidra till ökad måluppfyllelse bland eleverna, måste deltagandet i satsningen leda till mer, eller annan och bättre, fortbildning än den som huvudmän och skolor erbjuder sina lärare i vanliga fall. Det finns ingen statistik över vilka resurser som skolhuvudmännen satsar på fortbildning och annan kompetensutveckling eller vilka typer av insatser som genomförs. I våra enkäter till rektorer och huvudmän har vi emellertid ställt frågor om satsningens betydelse för ordinarie arbete med kompetensutveckling.

Enkäten till skolhuvudmännen visar att deltagandet i satsningen i många fall har inneburit ökade resurser till kompetensutveckling för lärare. Över 50 procent av skolhuvudmännen svarar att satsningen har medfört att resurserna för kompetensutveckling har ökat jämfört med under de fem föregående åren (tabell 4.4).

Tabell 4.4 Jämfört med de fem år som föregick fortbildningssatsningen, har ert deltagande i satsningen inneburit ökade eller minskade resurser till kompetensutveckling för lärare totalt sett (inklusive satsningen)? Andel svar i procent

	Mycket minskade	Något minskade	Varken ökade eller minskade	Något ökade	Mycket ökade	Totalt (Antal svar)
Samtliga skolhuvudmän	4	7	35	30	24	100 (338)
Kommunala skolhuvudmän	4	8	28	32	28	100 (221)
Fristående skolhuvudmän	4	6	50	26	15	101 (113)
Övriga huvudmän (landsting och stat)	25	0	25	25	25	100 (4)

Fortbildningssatsningen har haft större betydelse för resurserna till kompetensutveckling inom kommunerna än inom de fristående skolorna. 60 procent av kommunerna säger att resurserna har ökat i och med satsningen, jämfört med drygt 40 procent av huvudmännen för fristående skolor. 50 procent av de fristående skolhuvudmännen menar i stället att satsningen varken har lett till ökade eller minskade resurser för kompetensutveckling för lärare. I kommunerna tycks följaktligen deltagandet i satsningen ha inneburit att resurser tagits från annat håll för att finansiera fortbildningen, medan en större undanträngning av annan kompetensutveckling kan ha skett på fristående skolor.

Vi kan dock konstatera att även när det gäller de kommunala skolhuvudmännen har det antagligen skett en viss undanträngning av annan typ av kompetensutveckling. Knappt 40 procent av de kommunala skolhuvudmän som har besvarat vår enkät anger att resurserna till kompetensutveckling har varit oförändrade eller minskat jämfört med de fem föregående åren. Ser vi till de 137 kommuner där deltagandet har finansierats med medel från skol- eller utbildningsförvaltningen kan vi se att i 60 procent av dessa kommuner har medel för deltagande i satsningen tagits från kommunens ordinarie budget för kompetensutveckling. Av detta kan vi sluta oss till deltagandet i fortbildningssatsningen till viss del har skett på bekostnad av andra kompetensutvecklingsinsatser.

Jämfört med annan kompetensutveckling som skolhuvudmän erbjuder sina lärare, t.ex. föreläsningar i något aktuellt ämne, är också den typ av fortbildning som erbjuds inom ramen för satsningen relativt kostsam. Deltagandet i satsningen kan därmed bli ekonomiskt kännbart för mindre skolhuvudmän vilket sannolikt leder till att andra former av kompetensutveckling får stå tillbaka till förmån för den form av mer individuell fortbildning som sats-

ningen innebär. Vi kan också se att undanträngning har skett i större utsträckning hos små skolhuvudmän än hos stora. Knappt 60 procent av de huvudmän som har mindre än 1 000 elever anger att resurserna till kompetensutveckling är desamma eller har minskat jämfört med de fem föregående åren vilket ska jämföras med drygt 35 procent av de huvudmän som har mer än 1 000 elever (se bilaga 2, tabell B4.9).

Bilden blir dock något annorlunda om vi i stället för till huvudmannens satsade resurser ser till de faktiska kompetensutvecklingsinsatserna på varje skola. Enligt rektorerna har deltagandet i satsningen nämligen haft en begränsad inverkan på skolornas övriga insatser för kompetensutveckling. Runt två tredjedelar av rektorerna uppger att skolans övriga kompetensutvecklingsinsatser har fortgått som vanligt. Mindre än 10 procent svarar att övriga kompetensutvecklingsinsatser har minskat under tiden som satsningen pågått och en ungefär lika stor grupp svarar att omfattningen av övriga insatser har ökat under den tid som skolan har deltagit i satsningen. Omkring 13 procent av rektorerna uppger att deltagandet i satsningen på något sätt har påverkat innehållet i övriga insatser (se bilaga 2, tabell B4.10).

Deltagandet i satsningen och ordinarie kompetensutvecklingsinsatser tycks följaktligen på många skolor ha löpt parallellt med varandra, samtidigt som huvudmannens samlade resurser till kompetensutveckling inte har ökat under perioden. Det finns flera möjliga förklaringar till detta till synes motsägelsefulla resultat. För det första kan det vara så att de mindre kostsamma löpande insatserna på skolnivå, t.ex. interna seminarier, inte har påverkats av deltagandet i satsningen, medan större satsningar som huvudmannen annars skulle ha initierat har fått stå tillbaka. För det andra kan begreppet kompetensutvecklingsinsatser ha tolkats på olika sätt. Av fritextsvaren i enkäten framgår till exempel att en del rektorer har räknat in fritidsläsning och egen fortbildning som ingående i skolans kompetensutvecklingsinsatser. Om lärare på skolan fortsatt att fortbilda sig på egen hand under perioden som den statliga satsningen pågått, har enligt en sådan definition inte skolans kompetensutvecklingsinsatser påverkats. Det enda som har hänt är att en del lärare har bytt fritidsläsning mot fortbildning inom satsningen.

Fortbildningssatsningen har inneburit en annan form av fortbildning än den som lärare normalt sett erbjuds av sina skolhuvudmän och rektorer. Enligt våra intervjuer med skolhuvudmän erbjuds lärarna ofta kompetensutveckling i form av bredare satsningar där stora grupper av lärare erbjuds samma typ av kursinnehåll. Den statliga satsningen fokuserar i stället mer på den enskilde lärarens behov av fortbildning. Av lärarenkäten framgår att nästan 70 procent av lärarna menar att de inte skulle ha gått en liknande kurs inom de närmaste åren om det inte varit för den statliga fortbildningssatsningen (se bilaga 2, tabell B4.11). Mer än 90 procent av lärarna tar också helt eller delvis avstånd från påståendet att kursen, eller annan likvärdig kompetens-

utveckling, annars skulle ha erbjudits av huvudmannen (se bilaga 2, B4.12). Att det är ovanligt med den här typen av mer omfattande fortbildning bekräftas av deltagarnas rektorer, av vilka 70 procent svarar att det är ovanligt eller över huvud taget inte har förekommit att lärare på betald tid fortbildat sig på universitet och högskolor (se bilaga 2, tabell B4.13).

4.3 Kravet på tjänstledighet har inte alltid uppfyllts

I Statskontorets uppdrag ingår att belysa hur skolhuvudmännen har hanterat förordningens krav om att deltagande lärare ska vara tjänstlediga i en omfattning som motsvarar studierna. Att studera ska inte medföra ett dubbelarbete för läraren.

Det har varit svårt att belägga i vilken omfattning som förordningens krav om tjänstledighet uppfyllts av deltagande skolhuvudmän, rektorer och lärare. Utifrån lärarenkäten för vårterminen 2009 kan vi dock konstatera att åtminstone 14 procent av de deltagande lärarna har studerat och arbetat i en omfattning som överstiger 100 procent. (I enkäten för vårterminen 2008 ställdes inga frågor om tjänstledighet eller studiernas och arbetets omfattning.)

Av de rektorer som svarat på Statskontorets enkät uppger nio av tio att deltagande lärare har varit tjänstlediga i samma omfattning som studierna. Utifrån detta kan vi sluta oss till att åtminstone ett hundratal skolor har frångått förordningens krav om tjänstledighet (se bilaga 2, Tabell B4.14).

Den mest vanligt förekommande förklaringen till att lärarna inte har varit tjänstlediga är att lärarna själva inte vill. Av de rektorer som har besvarat frågan uppger nästan 80 procent att detta är en ganska viktig eller mycket viktig förklaring till att lärarna inte har varit tjänstlediga (se bilaga 2, tabell B4.15). En möjlig anledning är att lärarna tycker att det är allt för kostsamt att avstå från 20 procent av lönen. Att döma av rektoreernas fritextsvar har därför många huvudmän, rektorer och lärare tagit fram lokala överenskommelser och lösningar för att förbättra de ekonomiska villkoren för deltagande lärare. I en del kommuner och på en del skolor verkar det dessutom ha funnits en önskan från lärarna att relativt omgående få omsätta och tillämpa nyvunna kunskaper i det praktiska arbetet och det har därför setts som en fördel att få arbeta på deltid trots att man studerar på heltid. Av fritextsvar i lärarenkäterna och andra kontakter med deltagande lärare har det emellertid också framgått att lärare i vissa fall har känt sig tvingade av sin arbetsgivare att arbeta och studera samtidigt.

Andra förklaringar som rektorena anger som ganska eller mycket viktiga till att förordningens krav inte uppfylls är att studier kan bedrivas parallellt

med arbetet och att undervisningen blir lidande när den ordinarie läraren är tjänstledig.

4.4 Fortbildning med bibehållen kvalitet i undervisningen

I enkäten till rektorerna har Statskontoret också ställt frågor om hur undervisningen har påverkats under den tid som en eller flera lärare på skolan har deltagit i fortbildning. Av svaren framgår att en fjärdedel av rektorerna anser att undervisningen inte har försämrats i samband med en lärares eller en grupp lärares frånvaro. Endast 15 procent av rektorerna uppger att det har varit ganska eller mycket vanligt att undervisningen har blivit lidande när den ordinarie läraren varit frånvarande från undervisningen. I sammanhanget bör även nämnas att drygt 25 procent av rektorerna anger att de inte har någon uppfattning om undervisningen har påverkats under den tid som en lärare eller en grupp av lärare har deltagit i fortbildningssatsningen. Nästan 30 procent av rektorerna menar att undervisningen har påverkats till det bättre under den tid som läraren har deltagit i satsningen. I dessa fall har det vanligtvis rört sig om lärare som har fortsatt att undervisa samtidigt som fortbildningen pågått (se bilaga 2, tabell B4.16).

Utifrån rektorsenkäten kan vi också sluta oss till att det inte har haft någon betydelse för undervisningen om den ordinarie läraren har fortsatt undervisa på deltid under studierna eller om skolan har låtit kolleger ta över undervisningen eller om en vikarie har anställts.

4.5 Sammanfattande iakttagelser

Mer och annan fortbildning

Vi kan konstatera att det inte har varit tydligt vilka lärares deltagande i satsningen som skolhuvudmän och rektorer bör prioritera för att satsningens mål om förbättrade elevresultat ska uppnås. Antalet mål och syften som har nämnts i samband med satsningen har varit många och i vissa fall tvetydiga eller rent av motstridiga. Skolhuvudmän och rektorer har därmed kunnat utnyttja och använda satsningen på många olika sätt. Eftersom vi saknar kunskap om behoven hos enskilda huvudmän och skolor, kan vi inte bedöma om huvudmännen har använt satsningen ändamålsenligt. Vi kan dock slå fast att satsningen har lett till mer fortbildning men också till annan fortbildning än den som skolhuvudmän och rektorer normalt erbjuder sina lärare.

Lärares intresse har styrt

Även om skolhuvudmän och rektorer har gjort olika former av prioriteringar, är det vår bedömning att det framför allt har varit enskilda lärares intresse och engagemang för fortbildning som har varit avgörande för vilka lärare som har deltagit i satsningen.

Enligt Statskontorets bedömning kan en anledning till att rektorer och skolhuvudmän inte i större utsträckning har varit pådrivande vara att behovsinventeringar på skol- och huvudmannanivå har saknats. En faktor som talar för detta är att skolhuvudmän och rektorer inte har prioriterat lärare som undervisar i ämnen där eleverna uppvisar dåliga resultat eller som saknar kompetens i de ämnen de undervisar i. Kopplat till satsningens verksamhetslogik och det övergripande målet om förbättrade elevresultat borde kanske dessa grupper av lärare ha prioriterats i högre grad. Skolhuvudmän och rektorer har också uppgett att de har haft svårt att påverka och uppmuntra de grupper av lärare som inte visat något starkt intresse eller engagemang för att fortbilda sig, särskilt eftersom lärarna måste avstå en del av sin lön för att delta i satsningen.

Med det vill vi inte säga att skolhuvudmän och rektorer har saknat strategier för hur satsningen ska utnyttjas. Det måste vara att betrakta som ett strategiskt utnyttjande att prioritera en lärare som t.ex. vill fördjupa sig i ett ämne där lärarkåren saknar kompetens och som efter avslutad fortbildning kan undervisa i detta ämne. Det förstärker skolans undervisning och möjlighet att i framtiden hjälpa eleverna att nå bättre resultat.

5 En ökad kompetens?

- Deltagande lärare anser att fortbildningen har hållit hög kvalitet och varit relevant.
- En majoritet bedömer också att fortbildningen har utvecklat dem i olika avseenden.
- Ämnesteoretiskt inriktade kurser har gett lärarna nya ämneskunskaper, ämnesdidaktiska kurser har inspirerat till nytt arbetssätt.
- Lärarna tror att fortbildningen kommer att leda till bättre resultat för eleverna.
- Motiverade lärare bedömer i högre grad än andra att fortbildningen har bidragit till att utveckla dem och deras undervisning.

I kapitel 3 och 4 såg vi hur skolhuvudmän och rektorer utnyttjat det statliga erbjudandet om fortbildning. Hittills, till och med höstterminen 2009, har satsningen resulterat i knappt 11 000 fortbildade lärare, främst sådana som har velat fördjupa sig inom sitt ämne.

Det omedelbara utfallet av satsningen, fortbildade lärare, måste emellertid följas av en förbättrad undervisning för att satsningens mål om en ökad måloppfyllelse bland eleverna ska nås. I enlighet med regeringens uppdrag belyser vi i detta kapitel hur deltagande lärare bedömer den egna utvecklingen samt hur lärare och rektorer bedömer att arbetet i och kring undervisningen har utvecklats till följd av fortbildningen.

5.1 Fortbildningens innehåll, relevans och kvalitet

Svenska, matematik och specialpedagogik vanligaste ämnena

Det har varit möjligt att läsa många olika typer av kurser inom fortbildningssatsningen. I tabell 5.1 ser vi vilka ämnen som de lärare som har svarat på Statskontorets enkäter har studerat.

Tabell 5.1 Till vilket undervisningsämne skulle du huvudsakligen sortera in den kurs du har gått? Andel svar i procent

Ämne	VT 08	VT 09
Svenska	23	20
Språk	7	8
Samhällsorienterande ämne	5	4
Matematik	20	15
Naturorienterande ämne	3	3
Teknik	2	1
Idrott	2	2
Praktiskt/estetiskt ämne	3	4
Yrkesämne	0	1
Specialpedagogik	11	20
Generell lärarkompetens	2	3
Annat ämne	6	2
Fler än ett ämne angivet	15	15
Totalt (antal svar)	99* (1921)	98* (3897)

*På grund av avrundning summerar inte andelarna till 100.

En jämförelse mellan tidigare- och senarelärare visar att det har varit vanligare bland tidigarelärarna att läsa något av satsningens stora ämnen svenska och matematik och specialpedagogik, medan en större andel av senarelärarna har läst samhälls- och naturorienterande ämnen (bilaga 2, tabell B5.1).

Ämnesteori och ämnesdidaktik fokus för fortbildningen

Det primära syftet med fortbildningen inom satsningen är att stärka lärares ämnesteoretiska och ämnesdidaktiska kompetens. Det har emellertid också funnits utrymme för annan fortbildning som kan vara relevant för att öka elevernas måluppfyllelse. Skolverkets ambition har varit att i sina köpta kurser kombinera ämnesstudier med generella lärarkompetenser, t.ex. betyg och bedömning och arbete utifrån skolans styrdokument.

När lärarna själva får ange i vilken grad kursen har fokuserat på olika kompetenser, är det just ämnesteori och ämnesdidaktik som är vanligast förekommande. Runt 90 procent av de svarande anger att kursen åtminstone i någon grad har haft ämnesteoretiskt fokus och drygt 85 procent anger att ämnesdidaktik har varit en del av kursen. Andra vanligt förekommande kompetensområden i fortbildningskurserna har varit hantering av styrdokument och bemötande av barn med olika bakgrund, medan det har varit mindre vanligt med kurser som har lagt tyngdpunkten vid betyg och bedömning, genusfrågor och informations- och kommunikationsteknik. En viss

skillnad kan skönjas mellan åren 2008 och 2009, när ämnesteor- och didaktik har blivit mindre vanligt och styrdokument och betyg och bedömning har blivit mer vanligt. Detta sammanfaller med att en större andel av deltagarna under vårterminen 2009 läst en av Skolverkets kurser, där det är vanligare med generella lärarkompetenser (bilaga 2, tabell B5.2).

Omkring 80 procent av deltagarna har studerat på deltid och de flesta har också läst på distans. Vårterminen 2008 studerade ungefär 40 procent av lärarna på en av Skolverkets särskilt inköpta fortbildningskurser. Till vårterminen 2009 hade andelen deltagare på köpta kurser stigit till ca 50 procent (bilaga 2, tabell B5.3-4).

De allra flesta av dem som har besvarat enkäterna, över 95 procent, anser att de hade rätt förkunskaper för att tillgodogöra sig kursen och över 80 procent tycker också att kraven för att bli godkänd på kursen var på rätt nivå (bilaga 2, tabell B5.6-7). Deltagare som ansett sig sakna relevanta förkunskaper har i högre grad ansett att kraven på kursen varit för höga, medan det omvända förhållandet gäller för deltagare som ansett sig vara överkvalificerade.

Många olika examinationsformer har använts på kurserna. De vanligaste har varit inlämnings- och redovisningsuppgifter av olika slag, seminarier och aktiva gruppdiskussioner (ofta via webben) samt projektarbeten och uppsatser. Ofta har en och samma kurs examinerats på flera olika sätt. För de flesta av de aktuella examinationsformerna anger omkring 80 procent av enkätsvararna att examinationsformen främjat både inläring och tillämpning av kunskaper i ganska eller mycket hög grad. Det mest markanta undantaget är salskrivning där mindre än hälften av dem som examinerats på det sättet bedömer att examinationsformen främjat framtida tillämpning av kunskaper (bilaga 2, tabell B5.8-9).

Fortbildningen relevant och av hög kvalitet

Lärarna tycker överlag att kvaliteten på kursen har varit hög. Omkring 90 procent av de svarande bedömer kvaliteten i föreläsningar, övningsuppgifter och litteratur som ganska eller mycket hög. Sammantaget visar Statskontorets enkätmaterial att lärarna är nöjda med den fortbildning de har fått. Över hälften av lärarna uppger att de är mycket nöjda med den kurs de har gått och ytterligare en dryg tredjedel är ganska nöjda (bilaga 2, tabell B5.10-11).

De deltagande lärarna har i stort upplevt kurserna som relevanta i förhållande till det egna utbildningsbehovet. Knappt 70 procent anger att kursen de har gått har varit helt och hållet relevant och strax under 30 procent menar att kursen varit delvis relevant i förhållande till behoven. Omkring 70 procent av de svarande anser också att ämnesinriktad fortbildning överlag är mycket viktig för deras utveckling som lärare (bilaga 2, tabell B5.12-13).

Individuell fortbildning i ämnet är dock inte det enda som lärarna vill ha. Lärarna efterfrågar också fortbildning i generella lärarkompetenser, t.ex. specialpedagogik, mål och styrdokument, betyg och bedömning, ledarskap i klassrummet och konflikthantering. De vill också ha fortbildning för större grupper, t.ex. arbetslaget, liksom mer tid för att reflektera kring och utveckla undervisningen och mer stöd i arbetet från skolledning och handledare. Behovet av fortbildning inom generella kompetenser känner vi igen från skolhuvudmännens önskemål, redovisade i kapitel 3.

5.2 Från fortbildning till förändrad undervisning

I intervjuer med lärare som tidigare deltagit i fortbildning (se bilaga 4) har vi identifierat åtminstone fyra olika dimensioner av utveckling som fortbildning kan ge upphov till:

- Nya kunskaper och ökat intresse för ämnet
- Ökad reflektion kring och förändring av undervisningen
- Ökad trygghet i yrkesrollen
- Ökat socialt utbyte

Dessa aspekter har vi ställt frågor om i vår enkät till deltagande lärare.⁶

Vilka effekter genomgången fortbildning får på lärarens utveckling och arbete kan antas variera beroende på vilken lärare och kurs det gäller. Vi undersöker därför också olika faktorer betydelse för lärarens utveckling i dess olika dimensioner. Det handlar om egenskaper hos läraren, såsom erfarenhet, motiv och angelägenhet. Det handlar också om kursens innehåll, utformning, kvalitet och relevans. Slutligen handlar det om skolan där läraren arbetar och dess förmåga att ta emot den fortbildade läraren och dennas nya kunskaper.

Samspelet mellan alla dessa faktorer är komplext och det kan vara svårt att veta vad som egentligen orsakar vad. Det kan också finnas relevanta faktorer som vi inte har kunnat ta hänsyn till i vår analys. Att det finns ett samband mellan egenskaper hos läraren eller kursen och olika uppfattningar om satsningens effekter, kan därför inte antas vara detsamma som att det finns ett orsakssamband.

5.3 Utvecklade ämneskunskaper

Av enkätsvaren framgår att de flesta av lärarna bedömer att den fortbildning de har fått ta del av har gett dem nya ämneskunskaper. Den har också stimu-

⁶ Resultaten som presenteras i den fortsatta analysen härrör från den enkät som besvarades av lärare som deltagit i satsningen under vårterminen 2009. Svarsfördelningen var emellertid i stort sett den samma även 2008.

lerat till eget kunskapssökande och över huvud taget medfört ett ökat intresse för ämnet. Cirka 80 procent av deltagarna svarar att kursen i ganska eller mycket hög grad har gett dessa effekter (tabell 5.2). Observera dock att många lärare läst kurser som fokuserat på specialpedagogik eller annan generell kompetens och inte på ämneskunskaper.

Tabell 5.2 I hur hög eller låg grad har kursen bidragit till att du... Andel svar i procent

	I mycket hög grad	I ganska hög grad	Antal svar
... har fått ny kunskap om det ämne du undervisar i?	52	31	3857
... har blivit stimulerad att på egen hand söka ny kunskap?	41	42	3870
... känner ett större intresse för ditt ämne?	38	40	3847

Även om en majoritet av deltagarna anger att de har fått nya kunskaper, finns det variation i hur lärarna har svarat. Nedan redogör vi för de samband vi har funnit mellan olika förklarande faktorer och kursens bidrag till nya kunskaper. För att kunna göra analyserna har vi samlat de tre enkätfrågorna till ett index (se bilaga 4 för närmare beskrivning av kapitlets statistiska analyser).

Motiverade lärare lär sig mer

Lärarna som deltar i fortbildningen skiljer sig åt på olika sätt som också kan påverka vilka kunskaper de tar med sig från fortbildningen. Till exempel anger kvinnor i högre grad än män att de har fått nya kunskaper, tidigare-lärare i högre grad än senarelärare och yngre lärare i högre grad än äldre lärare. Vi ser också att lärare i förskoleklass tycker att de har lärt sig mest av alla, medan lärare inom sfi är de som tycker att kursen har tillfört minst.

Men viktigare än kön och lärarkategori är motiv och motivation. Det finns ett positivt samband mellan hur angelägen läraren har varit att gå kursen och i vilken utsträckning han eller hon anser att kursen har bidragit till nya ämneskunskaper. Ju mer angelägna lärarna har varit, desto mer tycker de sig ha lärt sig. Det kan finnas flera olika mekanismer bakom detta positiva samband. Graden av angelägenhet kan vara kopplad till valet av kurs, i så måtto att mer motiverade lärare kan förväntas lägga ned mer tid på att hitta en kurs som passar de egna behoven. Väl i studier kan också motivationen påverka hur mottaglig läraren är för att ta till sig ny kunskap. Vi kan emellertid inte bortse ifrån att det kan vara så att bedömningen av kursens effekter till viss del är färgad av lärarens på förhand positiva inställning till fortbildningen.

Lärarna har också fått ange vilka specifika motiv de har haft till att söka en fortbildningskurs. I kapitel 4 kunde vi se att de vanligaste skälen har varit att

lärarna har velat öka sin kompetens och att de tycker att det är roligt att studera. Lärare som anger att dessa har varit viktiga skäl, anger också i högre grad än lärare som har rankat skälen som mindre viktiga att kursen har gett dem nya kunskaper. Samma positiva samband med nya kunskaper finns inte för den mindre grupp av lärare som lyfter fram behovet av en paus från arbetet som ett mycket viktigt skäl för deltagande eller för de lärare som har deltagit för att arbetsgivaren har velat det.

Våra analyser tyder på att den observerade skillnaden mellan könen respektive mellan olika lärarkategorier när det gäller fortbildningens bidrag till nya kunskaper beror på att de olika grupperna har haft olika motiv och varit olika motiverade att delta i satsningen. Kvinnor och tidigarelärare, varav över 90 procent är kvinnor, anger i högre utsträckning än män och senarelärare att de har varit mycket angelägna om att delta i fortbildningen och att de har sökt sig till satsningen för att de har velat öka sin kompetens och för att de tycker att det är roligt att studera.

Ämnesfokus ger ämneskunskaper

Kursens innehåll är en annan viktig faktor som kan tänkas påverka bidraget till nya kunskaper.

Kanske föga förvånande kan vi se positiva samband mellan att kursen har haft starkt fokus på ämnesteorier respektive ämnesdidaktik och att den bidragit till ny kunskap i ämnet. Motsvarande positiva samband finns mellan att kursen haft fokus på informations- och kommunikationsteknik och att läraren har fått nya kunskaper.

Viktiga faktorer för vad läraren tar med sig tillbaka till sitt arbete är rimligen i vilken utsträckning en fortbildningskurs faktiskt möter det utbildningsbehov läraren har och vilken kvalitet kursen håller. Detta visar också analysen av lärarnas enkätsvar, där vi finner positiva samband mellan kursernas bedömda relevans och kvalitet och i vilken utsträckning lärarna bedömer att dessa också har gett nya ämneskunskaper.

Det verkar inte ha spelat någon större roll vilket undervisningsämne kursen hört till. Lärare som har studerat språk anger dock i högre grad än andra att kursen stimulerat till kunskap. Detta torde främst höra samman med att språkkurserna haft starkt fokus på ämnesteorier och att de enligt deltagarna hållit en hög kvalitet.

Även om det finns ett svagt positivt samband mellan heltidsstudier och nya ämneskunskaper, verkar kursens form överlag inte ha haft någon stor inverkan på dess kunskapsförmedlande potential. Till exempel har det ingen betydelse om kursen bedrivits på distans eller campus.

5.4 Utvecklad undervisning

Nästan lika många som anger att de i hög grad har fått nya kunskaper, knappt 80 procent av dem som svarat, anger också att fortbildningen i ganska eller mycket hög grad har lett till att de reflekterar mer över sitt sätt att undervisa (tabell 5.3).

Tabell 5.3 I hur hög eller låg grad har kursen bidragit till... Andel svar i procent

	I mycket hög grad	I ganska hög grad	Antal svar
... att du, mer än tidigare, har reflekterat över ditt sätt att undervisa?	40	38	3870
... att du har förändrat/planerat förändra innehållet i din undervisning?	30	42	3855
... att du bättre kan motivera ditt arbetssätt?	28	44	3824
... att du, mer än tidigare, baserar/planerar basera valet av undervisningsmetod på aktuell forskning?	27	40	3857
... att du, i högre grad än tidigare, testar olika arbetssätt?	22	41	3820
... att du har förbättrat kommunikationen med dina elever?	18	33	3827
... att du har blivit bättre på att individanpassa undervisningen?	17	32	3822

På de mer specifika frågorna om hur undervisningen har påverkats av deltagandet i fortbildning är det något färre som anger att kursen har lämnat ett väsentligt bidrag. Omkring 70 procent av de svarande anger att kursen i ganska eller mycket hög grad har bidragit till att undervisningens innehåll har förändrats och till mer forskningsbaserade och bättre motiverade undervisningsmetoder. Drygt 60 procent menar att kursen i ganska eller mycket hög grad bidragit till att de testat nya arbetssätt, medan runt 50 procent också bedömer att kommunikationen med eleverna och individanpassningen av undervisningen har blivit bättre till följd av fortbildningen.

Liksom när det gäller nya ämneskunskaper har vi när det gäller förändringar av undervisningen konstruerat ett samlat index av frågorna för att kunna pröva olika hypoteser om vad som har haft betydelse för kursens genomslag i undervisningen.

Motivation ger förändring

Kvinnor anger i högre grad än män att kursen har fått dem att reflektera över och förändra sitt sätt att undervisa. Sambandet förklaras av att kvinnor har varit mer angelägna att delta och öka sin kompetens än män. Det finns också positiva samband mellan att ha deltagit för att öka sin kompetens och för att det är roligt att studera och en förändrad undervisning. Ju viktigare dessa

skäl har varit för lärarnas val att fortbilda sig, desto mer uppger de att de har gjort förändringar i sitt sätt att undervisa.

Det finns ett svagt negativt samband mellan ålder och förändring av undervisning. Ju äldre lärare, desto mindre har de i genomsnitt förändrat undervisningen. Detta skulle antingen kunna bero på att mer erfarna lärare har mindre inspiration och idéer att hämta från fortbildning eller på att de är mindre villiga att förändra sitt arbetssätt. Vi kan också se att motiven till att delta varierar med lärarens ålder. Bland de äldsta lärarna, de över 60 år, är det mindre vanligt än bland övriga lärare att man anger att öka sin kompetens eller att det är roligt att studera som mycket viktiga skäl för deltagande. I stället är det relativt sett fler som lyfter fram behovet av en paus och att arbetsgivaren ville att man skulle delta. Bland de yngsta lärarna, de under 30 år, har det inte alls varit viktigt med en paus men däremot att bli mer kompetent, behörig för sin tjänst och att få en starkare position på arbetsmarknaden. Lärare i olika stadier av karriären använder följaktligen satsningen på olika sätt, något som också kan antas ha betydelse för fortbildningens effekter.

Didaktik och generella kompetenser utvecklar undervisningen

Som förväntat, har kursens didaktiska innehåll betydelse för sättet att undervisa. Deltagare som anger att kursen i högre grad har fokuserat på ämnesdidaktik anger också att kursen i högre grad har bidragit till förändringar i undervisningen. Det finns även positiva samband mellan fokus på styrdokument, bemötande av barn med olika bakgrund respektive specialpedagogik och en förändrad undervisning. Det är följaktligen främst kompetenser som handlar om hur man utformar sin undervisning som har haft betydelse för utvecklingen av undervisningsformerna.

Lärare som har studerat ett samhällsorienterande ämne, ett naturorienterat ämne eller teknik anger i lägre utsträckning än andra lärare att kursen har påverkat deras sätt att undervisa, medan sambandet är det motsatta för lärare i matematik. Dessa samband kan förklaras av att kurserna har haft olika fokus. Matematikkurserna har i större utsträckning haft ett didaktiskt perspektiv, medan kurserna i SO, NO och teknik varit mer inriktade på ämnesteorier.

Att kursen hållit hög kvalitet och varit relevant i förhållande till behoven är också positivt relaterat till att den bidragit till förändringar i sättet att undervisa. Detsamma gäller att kursen bedrivits på distans och att den har hört till Skolverkets särskilt inköpta kursutbud. När vi tar hänsyn till kursens innehåll, visar det sig emellertid att kursens form inte har haft någon direkt betydelse för dess inverkan på undervisningsformerna. Att de köpta kurserna uppvisar ett positivt samband med en förändrad undervisning kan i stället

förklaras med att de har haft ett starkare didaktiskt inslag än de reguljära kurserna.

Positivt med rektors engagemang

Vilken effekt fortbildning får på undervisningen behöver inte bara bero på egenskaper hos läraren och den kurs han eller hon har gått. Det kan också ha betydelse hur läraren och dennes nya kunskaper tas emot på den egna skolan. Vår analys av lärarnas enkätsvar visar att ju mer lärarens rektor har engagerat sig i att de nya kunskaperna ska spridas till andra, desto mer har läraren själv utvecklat sin undervisning.

5.5 Utvecklad yrkesroll

Våra intervjuer med lärare visar att en av de möjliga konsekvenserna av fortbildning är att läraren blir tryggare i sin yrkesroll. I vår enkät till deltagare har vi därför ställt frågor om upplevelsen av trygghet i olika situationer och sambandet med den genomgångna fortbildningen (tabell 5.4).

Tabell 5.4 I hur hög eller låg grad har kursen bidragit till... Andel svar i procent

	I mycket hög grad	I ganska hög grad	Antal svar
... att du känner en större arbetsglädje?	25	40	3851
... att du känner en större trygghet i klassrumssituationen?	20	32	3828
... att du känner en större trygghet i dina kontakter med kolleger?	17	39	3831
... att du känner en större trygghet i dina kontakter med föräldrar?	14	25	3793

Ungefär 50 procent av de deltagande lärarna svarar att den kurs de har gått i ganska eller mycket hög grad har bidragit till att de känner sig tryggare i klassrummet. Drygt 55 procent säger att de känner sig tryggare i kontakter med kolleger. Något färre, knappt 40 procent, menar att kursen har bidragit till att de känner sig tryggare i kontakten med föräldrar.

Deltagandet i fortbildning har också medfört en ökad arbetsglädje. Drygt 65 procent av de svarande säger att kursen i ganska eller mycket hög grad har bidragit till en större arbetsglädje. För att kunna analysera vilka faktorer som har samband med tryggheten i lärarrollen har vi skapat ett index av de fyra frågorna i tabell 5.4.

Behörighet ger trygghet

Det finns positiva samband mellan en ökad trygghet och arbetsglädje och att lärarna deltagit för att öka sin kompetens och för att det är roligt och intressant att studera. Ju viktigare dessa skäl har varit, desto större bidrag till yrkestryggheten uppger lärarna att fortbildningen har gett.

Vi kan också se att lärare som har valt att fortbilda sig för att bli behöriga för sin tjänst eller mer attraktiva på arbetsmarknaden har blivit mer trygga i sin yrkesroll. En tolkning skulle kunna vara att formell kompetens i de ämnen man undervisar i ökar den professionella tryggheten. Över huvud taget är graden av angelägenhet att gå kursen positivt relaterat till en ökad trygghet. Ju angelägnare läraren har varit, i desto högre grad anser han eller hon att kursen har bidragit till en ökad trygghet i yrkesrollen. Även stöd från den egna skolledningen när det gäller att sprida kunskaperna från kursen visar ett positivt samband med en ökad trygghet i arbetet.

Didaktisk kompetens stärker yrkesrollen

Ju mer fokus på didaktik, skolans styrdokument och specialpedagogik kursen har haft, desto mer anger deltagarna att den har bidragit till tryggheten i lärarrollen. Kursens kvalitet och relevans är också positivt relaterad till ökad trygghet.

Tidigarelärare, i synnerhet lärare i förskoleklass och på fritidshem, anger i högre grad än senarelärare att kursen har bidragit till att ge dem en ökad trygghet och glädje i yrket. Det finns inga märkbara skillnader mellan olika ämnen, med ett undantag. Lärare som har studerat samhällsorienterande ämnen (varav nästan alla är senarelärare) anger i lägre grad än andra deltagare att kursen stärkt deras trygghet som lärare.

5.6 Social stimulans

Förutom att den kan verka utvecklande på olika sätt kan fortbildning också innebära en positiv social stimulans och möjlighet till utbyte av erfarenheter. Ungefär 50 procent av de svarande anger att fortbildningen i ganska eller mycket hög grad har lett till ett socialt utbyte med andra lärare. Lika många har genom dessa kontakter fått idéer till den egna undervisningen. Knappt 40 procent har också knutit kontakter utanför skolan som de bedömer är av värde för arbetet som lärare (tabell 5.5).

Tabell 5.5 I hur hög eller låg grad har kursen bidragit till... Andel svar i procent

	I mycket hög grad	I ganska hög grad	Antal svar
... att du har fått ett socialt utbyte med lärare vid andra skolor?	23	26	3833
... att du har fått idéer till din egen undervisning genom kontakter med andra lärare som också deltagit i fortbildningen?	20	31	3825
... att du har knutit kontakter utanför skolan som är värdefulla för ditt arbete?	16	22	3836

Det är främst lärare som har läst kurser inriktade på ämnesdidaktik eller generella lärarkompetenser som svarar att kursen har fungerat socialt stimulerande. Rimligtvis beror detta på att dessa kurser varit riktade specifikt till lärare och att möjligheterna att träffa kolleger därmed har varit större än på ämnesteoretiska kurser, som även vänder sig till andra typer av studenter.

5.7 Rektorernas uppfattning om utveckling

I enlighet med Statskontorets uppdrag har också de deltagande lärarnas rektorer fått svara på frågor om hur de tycker att lärarna har utvecklats till följd av fortbildningen (tabell 5.6).

Tabell 5.6 Hur har deltagande lärare utvecklats till följd av fortbildningen? Andel svar i procent

Deltagande lärare...	Mycket vanligt	Ganska vanligt	Antal svar
... har fått ny kunskap om ämnet	73	20	3155
... visar en större arbetsglädje	39	40	3123
... visar ökat självförtroende i lärarrollen	38	40	3133
... har blivit bättre på att undervisa i ämnet	37	38	3130
... deltar mer aktivt i utvecklingsarbetet på skolan	31	41	3126

Att bedöma hur en annan person och dennes arbete har utvecklats till följd av en kurs är naturligtvis en vanskelig uppgift. Det visar också den förhållandevis stora andel, mellan fem och 20 procent beroende på fråga, som svarar att de inte har någon uppfattning om fortbildningens effekter på deltagande lärare. Rektorernas svar bör därför tolkas mycket försiktigt.

Med dessa förbehåll i minnet, kan vi ändå se att drygt 90 procent av rektorerna bedömer att en ganska eller mycket vanlig effekt av fortbildningen är att deltagande lärare har fått ny kunskap om ämnet de har studerat. Mellan 70 och 80 procent menar också att vanliga följder av fortbildningen är att

lärarna blivit bättre på att undervisa, att de deltar mer aktivt i utvecklingsarbetet och att de visar större självförtroende och arbetsglädje.

Positiva och aktiva rektorer ser mer utveckling

De rektorer som är positiva i stort till den statliga fortbildningssatsningen bedömer också i större utsträckning att lärarna och deras arbete har utvecklats till följd av fortbildningen. Ett liknande positivt samband finns mellan rektorns bedömning av satsningens relevans och bedömningen av lärarnas utveckling. Rektorer som anser att satsningens inriktning stämt överens med behoven på den egna skolan är mer benägna att svara att det har varit vanligt att lärarna utvecklats till följd av fortbildningen. Att rektorn ser utveckling hos lärarna samvarierar också positivt med rektorns bedömning av vilken nytta satsningen har tillfört den egna skolan. Detta är samband som kan tänkas gå åt två håll. Rektorena kan på förhand ha en mer positiv inställning och därmed vara mer benägna att se positiva effekter, men det kan också vara så att den positiva inställningen är en konsekvens av de positiva effekterna.

Vi såg tidigare att lärare som varit angelägna om att delta i fortbildningen också i högre grad bedömde att fortbildningen gett positiva effekter. Att rektorn har prioriterat lärare som själva visat ett särskilt stort intresse för att delta är i sin tur positivt relaterat till rektorns bedömning av fortbildningens effekter. Ju högre rektorer har prioriterat lärare som visat ett särskilt stort intresse för att delta i satsningen, desto vanligare bedömer rektorn att de positiva effekterna har varit. Rektorer som har försökt påverka enskilda lärare att söka kurser och som haft en handlingsplan för att ta till vara ny kompetens bedömer också att det har varit vanligt att lärarna har utvecklats till följd av fortbildningen.

En jämförelse av olika skolformer visar att rektorer inom gymnasieskolan i lägre utsträckning än andra rektorer bedömer att lärarna har utvecklats till följd av fortbildningen. Antalet lärare på skolan visar också ett negativt samband med rektorns bedömning av lärarnas utveckling. En förklaring kan vara att rektorer på stora skolor inte har samma insyn i lärarnas arbete som rektorer på mindre skolor.

5.8 Ökad måluppfyllelse?

Ytterst syftar fortbildningen till att eleverna ska nå bättre resultat. I den delrapport som Statskontoret lämnade till regeringen utredde vi möjligheterna att mäta effekterna av satsningen på elevernas resultat och kom fram till att det saknas förutsättningar för en sådan utvärdering (Statskontoret 2008/23-5). I vår enkät till lärarna har vi emellertid ställt frågor om vad de själva tror (tabell 5.7).

Tabell 5.7 I hur hög eller låg grad tror du att de kunskaper du har fått genom kursen på sikt kommer att bidra till att öka elevernas måluppfyllelse? Andel svar i procent

Inte alls	4
I någon grad	27
I ganska hög grad	44
I mycket hög grad	19
Vet inte	5
Totalt (antal svar)	99* (3886)

*På grund av avrundning summerar inte andelarna till 100.

Knappt 65 procent svarar att de tror att kursen i ganska eller mycket hög grad kommer att bidra till ökad måluppfyllelse bland eleverna. Den faktor som flest lyfter fram som förklaring till detta är att de i och med fortbildningen kan mer om det ämne de undervisar i (tabell 5.8).

Tabell 5.8 I hur hög eller låg grad tror du att den ökade måluppfyllelsen beror på följande faktorer? Andel svar i procent

	I mycket hög grad	I ganska hög grad	Antal svar
Jag kan mer om ämnet jag undervisar i	29	33	3730
Jag har blivit bättre på att förmedla de kunskaper jag har	17	37	3749
Jag har blivit bättre på att motivera/inspirera eleverna	17	36	3756
Jag har blivit bättre på att individanpassa undervisningen	14	31	3754

De lärare för vilka önskan om en ökad kompetens har varit ett viktigt skäl för att delta och de lärare som har varit angelägna om att fortbilda sig tror i högre grad än andra deltagare att deras nya kunskaper kommer att påverka elevernas resultat positivt. De lärare som i och med kursen blivit behöriga att undervisa i det ämne kursen handlar om tror också i högre utsträckning än övriga att kursen kommer att leda till ökad måluppfyllelse för eleverna. Detsamma gäller för lärare som lyfter fram en önskan om att bli mer attraktiv på arbetsmarknaden som ett viktigt skäl för deltagande.

Ju mer kursen fokuserat på ämnesdidaktik, styrdokument, bedömning och betygsättning och bemötande av barn med olika bakgrund, desto större betydelse tror läraren att kursen kommer att ha för elevernas måluppfyllelse. Och ju mer relevant läraren tycker att kursen har varit och ju högre kvalitet den har hållit, desto mer tror läraren på att kursen också kommer att bidra till förbättrade elevresultat.

En självvärdering av detta slag är naturligtvis inget säkert belägg för att fortbildning har betydelse för elevernas måluppfyllelse. Skolverket konstaterar emellertid i den fördjupade utvärdering myndigheten gjorde i samband med den nationella utvärderingen av grundskolan, NU 03, att det finns ett samband mellan lärarens egen värdering av sin didaktiska kompetens och elevernas beskrivning av lärandemiljön och en bra lärare (Skolverket 2006:282). Det finns även vissa positiva samband mellan lärarens självvärdering och elevernas resultat. Det finns därför fog för att anta att den kompetens som lärarna tycker sig ha fått genom fortbildningen även kan komma deras elever till del.

5.9 Sammanfattande iakttagelser

Deltagarna är nöjda med fortbildningen

Sammanfattningsvis kan vi se att flertalet deltagande lärare är nöjda med den fortbildning de har fått ta del av. Många, men inte alla, bedömer också att den har fungerat utvecklande i olika avseenden. Främst är det nya kunskaper som lärarna anser att kursen har gett dem, men en majoritet anger också att de har förändrat sitt arbetssätt till följd av fortbildningen. Lärarna tror också att fortbildningen på sikt kan leda till en ökad måluppfyllelse för eleverna, främst tack vare att de kan mer om sitt ämne.

Om detta ska ses som ett bra resultat för satsningen eller inte beror naturligtvis på vilka förväntningar man har haft på satsningens genomslag. Vi bör också tolka svaren från de deltagande lärarna, som i sina fritextsvar uttrycker sin stora tacksamhet över att ha fått denna chans, med försiktighet. Att ha fått vara med i en sådan här satsning kan i sig ha varit en positiv upplevelse, vilket kan ha medfört att lärarna i enkäten överskattat fortbildningens positiva effekter.

Olika inriktning ger olika kunskaper

Utan att kunna belägga något orsakssamband ser vi att det finns olika faktorer som samvarierar positivt med lärarens bedömning av kursens bidrag till den egna utvecklingen och till utvecklingen av undervisningen. Vilka faktorer som har haft betydelse varierar dock beroende på vilken aspekt av utveckling det handlar om. Till exempel uppvisar ämnesteoritiskt fokus på kursen ett positivt samband med att läraren har fått ny kunskap om sitt ämne, medan fokus på ämnesdidaktik och olika generella lärarkompetenser samvarierar med en förändrad undervisning. Att lärare som har läst olika ämnen bedömer att kurserna haft olika effekter, kan i flera fall förklaras att kursernas innehåll sett olika ut. Att kursen varit relevant i förhållande till det egna behovet och att den har hållit en hög kvalitet samvarierar positivt med alla de undersökta aspekterna av utveckling, oavsett kursens innehållsliga inriktning.

Motiverade lärare har tagit till sig mer kunskap

En annan faktor som varit viktig för all typ av utveckling är lärarens egen motivation. Skillnader mellan olika lärargrupper, t.ex. mellan kvinnor och män eller mellan tidigare- och senarelärare, när det gäller fortbildningens uppskattade effekter kan i stor utsträckning förklaras med att de har varit olika angelägna och haft olika motiv för att fortbilda sig. Lärare som har varit mycket angelägna om att delta och har gjort det för att bli mer kompetenta och för att det har känts roligt och intressant att studera bedömer också i högre grad än mindre angelägna lärare att fortbildningen utvecklat dem på olika sätt. Ett annat motiv som visar ett positivt samband med bedömningen av fortbildningens effekter är önskan om att bli behörig och stärka sin position på arbetsmarknaden.

För att fortbildning verkligen ska få genomslag i arbetet krävs följaktligen att läraren själv är motiverad. I kapitel 4 citerade vi rektorer som uttryckte hur svårt det var att förmå någon att delta i fortbildning som inte själv ville. Resultaten i detta kapitel visar att det kanske inte heller är effektivt att använda fortbildningssatsningen på det sättet.

6 Ett effektivt genomförande?

- Skolverket har i stort sett hanterat uppdraget att beräkna bidragsramar på ett bra sätt, men beräkningarna av ersättningsnivåerna som ska kompensera huvudmännens löneskillnader kan förbättras.
- Uppdraget att köpa fortbildningskurser har varit svårhanterligt, men Skolverket har hanterat uppgiften väl.
- Skolverkets köpta kurser har enligt deltagarna varit relevanta och av god kvalitet och har enligt Statskontoret fungerat som ett bra komplement till lärosätenas reguljära utbud.
- I huvudsak har administrationen av statsbidraget fungerat bra, men Skolverket bör göra kontroller av huvudmännens rekvisitioner.
- Skolverkets information har varit omfattande, men fristående huvudmän har inte tagit del av den i samma utsträckning som kommunerna och inte heller varit lika nöjda.
- Trots vissa brister i hanteringen bedömer Statskontoret att Skolverkets insatser hittills inte haft någon stor påverkan på deltagandet i satsningen.

6.1 Genomförandets betydelse

I enlighet med den tänkta verksamhetslogiken för fortbildningssatsningen (se kapitel 1) utgör de medel och det regelverk som regeringen beslutat om grunden i det erbjudande om fortbildning som riktas till skolhuvudmän, rektorer och lärare. Till detta ska även läggas genomförandet av satsningen, som konkretiserar regeringens erbjudande till tjänster och prestationer som når målgrupperna. Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att genomföra satsningen. Skolverket har därmed i uppgift att fördela och administrera statsbidraget samt att köpa fortbildningskurser inom ramen för satsningen. I Skolverkets uppgifter ingår också att sprida information om möjligheten att få statsbidrag och om kursutbudet till skolhuvudmän och andra berörda aktörer. Förutom det särskilda regeringsuppdraget styrs Skolverket också av de förordningar som reglerar satsningens utformning (en utförlig beskrivning av Skolverkets uppgifter och mandat finns i bilaga 3).

Enligt regeringens uppdrag ska Statskontoret granska effektiviteten och ändamålsenligheten i Skolverkets insatser och de köpta kursernas relevans och kvalitet. I uppdraget till Statskontoret anger regeringen att Skolverkets administration av bidraget till lönekostnader ska vara effektiv, informativ och ändamålsenlig. Vi kommer därför i detta kapitel att belysa och bedöma hur väl Skolverket har löst de uppgifter som pekas ut i uppdraget och i förordningar. Eftersom Skolverkets insatser även kan påverka utfallet av sats-

ningen, bedömer vi också Skolverkets insatser utifrån hur de har bidragit till att målen för satsningen nås.

6.2 Avancerad beräkning av ramar och ersättning

När det gäller systemet för beräkning av statsbidraget har vi utgått från tre granskningsfrågor: Har Skolverket utfört sitt uppdrag enligt direktiven? Har valda lösningar varit ändamålsenliga? Har kostnaderna för systemet varit rimliga?

Beräkningssystemet togs i huvudsak fram innan satsningen lanserades och under viss tidspress. Vi kan konstatera att Skolverkets utformning av systemet för beräkning av statsbidraget svarar mot den styrande förordningen och regeringens uppdrag till Skolverket. Det innebär att Skolverket har:

- beräknat en ram för samtliga huvudmän baserat på hur stor andel av den behöriga lärarkåren som huvudmannens lärare utgör
- beräknat ett ersättningsbelopp per högskolepoäng, som tar hänsyn till huvudmannens lönekostnader
- delat de anslagna medlen för ramar lika mellan tidigare- och senare-lärare.

En fullständig beskrivning av Skolverkets beräkningar finns i bilaga 3. Nedan följer vår analys och bedömning av hur Skolverket har genomfört sitt uppdrag.

Små huvudmän hamnar utanför och gamla uppgifter skapar problem

Enligt Statskontorets bedömning finns det problem med själva beräkningssystemet. Det första problemet handlar om beräkningsgrunden. Som framgått av kapitel 3 medför utformningen av ramberäkningen att en stor andel av de fristående skolorna inte får tillräckligt med poäng för att kunna tillgodogöra sig satsningen. En förklaring till detta ligger i att många av dessa har få lärare och därmed får de en väldigt liten andel av de totala ramarna. Skolverket har hanterat detta problem genom att tilldela alla huvudmän en miniminivå på 30 högskolepoäng. Det gäller även dem som skulle ha fått mindre än 30 högskolepoäng under perioden 2007 till 2010. Ramen kan de använda när de vill under perioden höstterminen 2009 till och med 2010. Enligt Statskontorets bedömning har detta antagligen förbättrat möjligheterna för de små skolhuvudmännen att delta. Skolverket överväger för närvarande om användningen av miniminivåer ska fortsätta för 2011.

Ett annat problem med systemet är att beräkningarna för ramen baseras på lärar- respektive skolregistret. På grund av eftersläpning i dessa register baseras den slutliga ramberäkningen på två år gamla uppgifter. Det medför bl.a. att skolor som borde få statsbidrag kan bli utan, p.g.a. att de inte syns i registren innan satsningen är över. Eftersom det varje år slås samman, nybildas och läggs ner fristående skolor är det dessutom svårt för Skolverket att ha överblick över vilka huvudmän som ska ha en ram och hur stor den då ska vara.

Skolverket har hanterat detta problem genom att jämföra sina uppgifter med Skolinspektionens friskoledatabas. Det har därmed varit möjligt för Skolverket att ta reda på vilka skolor som hör samman med vilka huvudmän. I andra fall har huvudmän på eget initiativ anmält att en och samma ram ska gälla för flera skolor. För ett 20-tal huvudmän har detta inneburit att de nu fått beslut om miniminivån per huvudman i stället för en miniminivå per skola, vilket innebär en mindre ram totalt. Detta är inget formellt fel utan följer Skolverkets riktlinjer om en garanti på 30 högskolepoäng per huvudman, men det kan ha lett till planeringsmässiga svårigheter för de berörda huvudmännen.

Ersättningsnivåerna kan ge oönskade konsekvenser

Skolverket ska ta hänsyn till skolhuvudmännens lönekostnader när ersättningen per poäng ska beräknas. Statskontoret har dock flera invändningar mot hur detta har gjorts. För det första har Skolverket antagit att det är rimligt att ca 70–80 procent av huvudmännen ska få samma ersättning. Detta stöds inte av den rådande lönestrukturen bland kommuner, som visar att det finns en stor spridning i hur höga de genomsnittliga lönerna är. Spridningen mellan högsta och lägsta nivå är ca 5 000 kronor per månad för tidigarelärare och ca 7 000 kronor per månad för senarelärare.

Ett ställningstagande om hur stor andel som det är rimligt att ge samma ersättning borde rimligtvis baseras på den gällande lönestrukturen. Med nuvarande antagande delas huvudmännen in i tre nivåer. Skillnaderna mellan dessa nivåer är så pass omfattande att en huvudman som hamnar i ”fel” grupp kan få väsentligt lägre eller högre ersättning än vad som är befogat. Om huvudmännen ska delas in i grupper måste Skolverket tydliggöra hur stor precision en sådan indelning ska prestera. I sammanhanget bör det dock nämnas att varje form av indelning i grupper ger upphov till gränsproblem och tröskeleffekter.

För det andra använder sig Skolverket av undervisningskostnader för att rangordna kommunerna och därmed få fram hur många av dem som ska ha låg respektive hög ersättning. Undervisningskostnaderna, som hämtas från kommunernas räkenskapssammandrag, är dock inte något säkert underlag, vilket Skolverket också har påpekat. Undervisningskostnaderna ger en upp-

skattning av lönekostnaderna, men precisionen i uppgifterna kan variera beroende på hur kommunerna väljer att definiera och redovisa dessa kostnader. Dessutom påverkas kostnadernas storlek av statsbidraget till lärarfortbildning, eftersom det är på den posten kostnaderna för lärare i fortbildning och eventuella vikarier bokförs. Vi kan inte se skälet till att använda undervisningskostnaderna för att beräkna ersättningen per poäng, när det finns bättre statistikuppgifter om lärarnas lönenivåer i Statistiska centralbyråns (SCB) lönestrukturstatistik.

För det tredje kan Skolverkets beräkningssätt medföra att systemet antingen överkompenserar eller underkompenserar för löneutveckling över tiden. Som vi kan se i tabell 6.1 har vissa grupper fått en mer gynnsam eller missgynnsam utveckling än genomsnittet de tre år som satsningen har pågått. Detta beror troligtvis på beräkningssystemet. Det finns dessutom en risk för att de skolhuvudmän som har högst respektive lägst undervisningskostnader får en ersättning som skiljer sig avsevärt mer från huvudmannens lönekostnad än om Skolverket använt sig av ett alternativt beräkningssätt (för en utvecklad redovisning av och diskussion om denna problematik se bilaga 5).

Tabell 6.1 Ersättningsbelopp per poäng, fördelat på år, kategorier av lärare och ersättningsnivåer för 2007–2010, kronor. Förändring i procent.

	2007	2008	2009	2010	Förändring 2007–2010
<i>Tidigarelärare</i>					
Låg	3 062	3 140	3 216	3 269	6,8
Medel	3 362	3 441	3 508	3 577	6,4
Hög	3 944	4 037	4 046	3 984	1,0
<i>Senarelärare</i>					
Låg	3 319	3 398	3 566	3 558	7,2
Medel	3 719	3 807	3 843	3 893	4,7
Hög	4 009	4 104	4 261	4 336	8,2

Källa: Skolverket.

Sammantaget anser Statskontoret att nivåberäkningarna är såväl krångliga som svårförståeliga och att de riskerar att ge oönskade ekonomiska effekter för huvudmännen. Beräkningssystemet har utvecklats under tidspress, vilket kan vara en anledning till bristerna. Samtidigt är just det snabba framtagandet ett skäl till att göra en uppföljning och analys av systemet för att upptäcka och komma till rätta med eventuella oönskade effekter. Eftersom satsningen är begränsad i tiden bör de brister som upptäcks åtgärdas snabbt. Skolverket har haft kännedom om bristerna men har hittills inte gjort något åt dem. Detta kan ha lett till att vissa huvudmän fått sämre förutsättningar att delta i satsningen.

Vår analys pekar på att beräkningarna av ersättningsnivåerna skulle bli bättre om Skolverket:

- baserar beräkningarna på de genomsnittliga lönekostnaderna som finns i SCB:s lönestrukturstatistik i stället för på undervisningskostnader
- tar bort nuvarande kvoter och indelningar och i stället beräknar nivåerna kontinuerligt efter respektive kommuns genomsnittliga lönekostnad.

Även om dessa förändringar genomförs, kommer beräkningarna inte att bli helt optimala. Ett optimalt system går inte att åstadkomma när en ersättning som ska beräknas på förhand baseras på gamla uppgifter. Med det sätt som Statskontoret föreslår blir det dock sannolikt enklare för huvudmännen att förstå varför de får den ersättning som de får. Detta ökar rimligtvis också systemets legitimitet. Dessutom försvinner flera svåröverblickbara marginaleffekter. Exempelvis hamnar då tidigare- och senarelärare inte i olika ersättningsnivåer för samma huvudman, huvudmän med liknande lönekostnader får inte markant olika ersättningsnivåer och löneutvecklingen över tiden blir inte olika kompenserad för olika grupper av huvudmän.

Sättet att fördela överblivna poäng är inte optimalt

Skolverket har enligt förordningen mandat att göra vissa avsteg från bestämmelserna om beräkningen av ramar (se bilaga 3 för en utförlig beskrivning av Skolverkets uppgifter och mandat). Detta har Skolverket utnyttjat. De val som Skolverket har gjort i detta sammanhang har sannolikt påverkat förutsättningarna för huvudmännen att utnyttja sina ramar på ett positivt sätt. Det gäller bl.a. möjligheterna att flytta ramar mellan åren och mellan tidigare- och senarelärare och att slå ihop ramar för fristående skolor. Samma effekt har troligen också beslutet att tilldela alla huvudmän minst 30 högskolepoäng haft. När det gäller det senare menar Statskontoret att Skolverket har gjort en generös tolkning av förordningen och myndighetens mandat.

Enligt förordningen ska Skolverket också fördela poäng som inte utnyttjats till huvudmän som vill ha mer än sin ram. Detta har Skolverket hanterat på två sätt: skolhuvudmännen kan låna poäng av varandra och de kan ansöka om poäng utöver ramen. Dessa åtgärder är något som borde underlätta deltagande. När det gäller lån av poäng finns dock ett villkor att huvudmännen hanterar detta sinsemellan. Det innebär att den huvudman som lånar ut sina poäng också måste sköta administrationen för de utlånade poängen. I huvudmannaenkäten har detta villkor kommenterats som något negativt, eftersom det leder till ökad administration för den som lånar ut poäng. Däremot har möjligheten att låna poäng uppfattats som någonting positivt.

På samma sätt är modellen med att ansöka om poäng utöver sin ram förknippat med problem, eftersom huvudmannen får stå för risken att inte få någon tilldelning. En synpunkt från huvudmannaenkäten är att detta kom-

mer att förhindra sådana ansökningar. Den egentliga risken för huvudmännen är kanske liten, eftersom erfarenheterna visar att statsbidraget underutnyttjats med flera miljoner varje år. Å andra sidan har Skolverket varit tydligt med att myndigheten inte kan garantera något och då finns det skolhuvudmän som inte vågar ansöka om ytterligare poäng utanför sin ram. Under 2009 var det 63 huvudmän (ca 15 procent av dem som utnyttjat ramen) som vågade använda möjligheten, vilket visar att det ändå fått ett visst genomslag.

Sammantaget är inte systemet för fördelning av överblivna poäng optimalt, men att hitta ett bättre system är heller inte enkelt. Både Skolverket och skolhuvudmännen behöver lång framförhållning för att kunna planera sina respektive verksamheter, vilket försvårar.

6.3 Planering och köp av kurser

När det gäller Skolverkets uppdrag att planera för och genomföra köp av kurser inom ramen för fortbildningssatsningen har vi koncentrerat utvärderingen till två övergripande frågor: Har Skolverket uppfyllt sitt uppdrag? Har insatsen bidragit till att kursutbudet för fortbildning förbättrats i förhållande till de reguljära kurser som universitet och högskolor tillhandahållit?

En delvis ny och svårhanterlig uppgift

Vi kan inledningsvis konstatera att uppdraget att planera för och genomföra köp av kurser har varit en delvis ny och svårhanterlig uppgift för Skolverket. Uppdrag av liknande karaktär har tidigare legat på Myndigheten för skolutveckling, men eftersom denna myndighet skulle avvecklas och verksamheten inordnas i Skolverket, föll uppdraget att köpa fortbildningskurser på Skolverket. Till en början saknade Skolverket därmed erfarenhet av denna typ av verksamhet, vilket kan vara en förklaring till att genomförandet av denna del av uppdraget inledningsvis drogs med vissa problem.

För att genomföra denna del av uppdraget har Skolverket behövt skapa ett system för att samla in skolhuvudmännens behov av kompetensutveckling och fortbildning på området, upparbeta kontakter och avtal med lärosäten samt utveckla ett förfarande för ansökning och antagning. Det är Statskontorets bedömning att Skolverket har utfört sina uppgifter på ett sätt som skapat goda förutsättningar för ett högt deltagande i satsningen. De köpta kurserna svarar till stor del mot de riktlinjer som regeringen angivit: fortbildningen har bedrivits av lärosäten med stor och ändamålsenlig kompetens, getts på ett sådant sätt att hög tillgänglighet och regional spridning uppnåtts och utgått från skolhuvudmännens prioriteringar och önskemål.

Ett arbete under ständig tidspress

Skolverket har köpt kurser under tidspress. Vi kan konstatera att detta har lett till att myndigheten har varit tvungen att ägna tid åt att korrigera processen, samtidigt som det praktiska arbetet med att planera för och köpa kurser till kommande terminer har pågått. En konsekvens av detta har varit att det initialt uppstod oklarheter om regelverket och vilken typ av kurser som Skolverket efterfrågade. I samband med den första omgången av offertförfrågningar överhopades Skolverket därför av offerter från intresserade lärosäten och i vissa fall även separata offerter från enskilda institutioner. Förutom skraddarsydda kurser skickade ett antal lärosäten också in kurser ur det reguljära kursutbudet, vilket skapade merarbete för Skolverkets projektgrupp.

Under den tid som satsningen har pågått har det även funnits ett antal praktiska problem som gällt planeringen av de köpta kurserna och lärosätenas åtaganden. Det har bl.a. funnits oklarheter i antagningsprocessen (för en utförlig beskrivning av ansökningsförfarandet se bilaga 3). Skolverket har vid något tillfälle aviserat ett högt söktryck till de kursgivande lärosätena, vilket lett till att dessa varit tvungna att på kort tid ordna fram extra lärare och lokaler. Vid terminsstarten har det sedan visat sig att merparten av dessa kurser fått ställas in, vilket medfört onödiga kostnader och problem för lärosätet. Dessa problem har dock åtgärdats efter hand och i samband med terminsstart 2010 ställdes inte någon kurs in. Enligt Statkontorets enkät till de lärosäten som sålt kurser till Skolverket fungerar processen i dag tillfredsställande.

Satsningens inriktning har inte helt stämt överens med huvudmännens behov

I sitt arbete med att planera för och köpa kurser inom ramen för satsningen har Skolverket, utöver satsningens övergripande inriktning på ämnesfördjupning och ämnesdidaktik, haft i uppdrag att beakta skolhuvudmännens utbildningsbehov och prioriteringar. Enligt uppgifter från Skolverket, deltagande skolhuvudmän och lärosäten har Skolverkets köpta kurser därmed fått en stor bredd, men kurserna har kanske inte alltid matchat alla de behov som funnits hos skolhuvudmännen eller den efterfrågan som funnits hos yrkesverksamma lärare. Huruvida detta också bidragit till det låga utnyttjandet av satsningen är svårt att avgöra. Vi kan dock konstatera att på de kurser som Skolverket köpt har antalet platser alltid överstigit antalet sökande. Detta har i sin tur skapat planeringssvårigheter och merkostnader för Skolverket, skolhuvudmän, rektorer och lärare samt lärosäten.

Satsningen har utvecklat kursutbudet

Enkäten till de deltagande lärosätena visar att Skolverkets köp av kurser har fått positiva konsekvenser för universiteten och högskolorna. Förfrågningsunderlagets inriktning mot ämnesfördjupning, ämnesdidaktik och generella lärarkompetenser har enligt de deltagande lärosätena lett till att man där har börjat tänka i nya banor. Deltagandet har vidare uppmuntrat till nya tvärvetenskapliga samarbeten mellan institutioner. I enskilda fall har det också lett till att det reguljära kursutbudet har modifierats och förändrats.

Enligt lärosätena har fortbildningssatsningen och de köpta kurserna också bidragit till ett utökat och utvecklat samarbete mellan skolhuvudmän och lärosäten. På så vis har det skapats kontaktytor som tidigare inte funnits, vilket vi antar kan få positiva konsekvenser i framtiden. Av vår enkät till de deltagande lärosätena framgår att dessa överlag är mycket nöjda med hur samarbetet med Skolverket och fortbildningssatsningen har fungerat.

I sammanhanget är det också värt att notera att en anledning till att lärosätena är positivt inställda till satsningen är att den har inneburit ett betydande resurstillskott.

Rutiner i samband med antagning har brustit

Fram till och med vårterminen 2010 har det förekommit problem med att en stor del av Skolverkets köpta kurser ställts in och att priset per poäng och studerande har blivit något högre än vad som inledningsvis avtalats. Detta har i sin tur medfört problem för deltagande skolhuvudmän, rektorer och lärare, eftersom dessa har fått besked om inställda kurser först efter att beslut om tjänstledighet har fattats och vikarier har anställts. En konsekvens av detta har varit försämrade planeringsförutsättningar och oväntade kostnader för samtliga inblandade aktörer.

Vi kan även konstatera att rutinerna för antagning har varit bristfälliga. Till sådana rutiner räknas skolhuvudmannens godkännande, behörighetsprövning av de sökande och huvudmännens eller rektorernas möjlighet att dra tillbaka lärares deltagande. Detta har lett till problem för alla inblandade parter. Enligt flertalet av de deltagande lärosätena och de rektorer som har besvarat våra enkäter borde rutinerna för antagningen ha styrts upp på ett tidigt stadium. Många av aktörerna menar även att Skolverket borde ha styrt utvecklingen på detta område mer handfast. Det skulle ha resulterat i säkrare antagningssiffror och mindre spill av projektmedel, t.ex. kostnader för icke utnyttjade platser. Statskontorets bedömning är dock att Skolverket har åtgärdat de problem som man har haft förutsättningar att lösa.

Skillnader i terminstider försvårar planering

Ett problem som uppdagats i samband med utvärderingen av Skolverket och som vi också diskuterade i kapitel 3 är att skillnader i terminstider har lett till försämrade planeringsförutsättningar och i vissa fall merkostnader för de skolhuvudmän och rektorer som har haft deltagande lärare. Trots att skolhuvudmännen har påpekat detta problem vid flera tillfällen, har Skolverket valt att inte försöka korrigera terminstiderna för de kurser som verket köpt så att dessa stämmer överens med terminstiderna för grund- och gymnasieskolan och vuxengymnasierna. När det gäller terminstiderna för lärosätenas reguljära kursutbud saknar Skolverket mandat att initiera sådana förändringar.

6.4 De köpta kursernas kvalitet och relevans

Den fortbildning som lärosätena bedriver på uppdrag av Skolverket är avsedd att komplettera det utbud av kurser som redan finns inom det reguljära högskolesystemet. Under vårterminen 2009 läste ungefär hälften av deltagarna i fortbildningssatsningen en köpt kurs. Med utgångspunkt i de deltagande lärarnas bedömningar jämför vi i detta avsnitt de köpta kursernas innehåll, utformning, relevans och kvalitet med de reguljära fortbildningskursernas för att se i vilka avseenden som de köpta kurserna tillfört något nytt och annorlunda.

Delvis annat innehåll

Som vi såg i avsnitt 5.1 har lärarna som deltagit i satsningen studerat många olika ämnen. Inom alla ämnesgrupper finns det också både lärare som läst uppdragsutbildning och som studerat på reguljära kurser. Dock finns det skillnader mellan olika ämnen när det gäller hur lärarna fördelar sig på reguljära kurser och uppdragsutbildning.

Lärare som har studerat matematik har i stor utsträckning gjort det på en av Skolverkets köpta kurser. Svenska är ett annat ämne där många har läst en köpt kurs. Likaså idrott och teknik. För samhällsorienterande ämnen, språk och praktiskt-estetiska ämnen råder det omvända förhållandet. De lärare som har läst kurser inom dessa ämnen har i högre grad gjort det inom det reguljära högskolesystemet (se bilaga 2, tabell B6.1)⁷. Detta mönster kan i stort sett sägas ligga i linje med Skolverkets intentioner, där svenska, matematik och specialpedagogik har varit prioriterade områden.

⁷ Generellt sett finns det inga stora skillnader mellan de två terminerna. De skillnader som finns gäller fördelningen mellan ämnen och lärare från olika skolformer. I bilaga 2 redovisas därför information för både vårterminen 2008 och 2009.

När det gäller kursernas innehåll har det varit lika vanligt att köpta kurser har varit inriktade på ämnesteorier som att reguljära kurserna har varit det. Däremot kan vi se att det är betydligt vanligare bland de köpta kurserna att det också funnits ett ämnesdidaktiskt perspektiv (se bilaga 2, tabell B6.2).

Köpta och reguljära kurser har till viss del attraherat olika lärargrupper. Lärare inom grundskolan och förskoleklasser har varit mer benägna att söka sig till en köpt kurs, medan gymnasielärare och lärare inom olika delar av vuxenutbildningen oftare har läst en reguljär kurs. Undantaget är matematik, där även gymnasielärarna i hög grad har valt en köpt kurs. Att gymnasielärare i större utsträckning har sökt sig till reguljära kurser skulle kunna tolkas som att det inte funnits kurser för dem bland de köpta kurserna. Det skulle emellertid också kunna bero på att denna grupp av någon anledning hellre har velat studera inom det reguljära systemet (se bilaga 2, tabell B6.3).

Vissa skillnader i utformning...

Oavsett om de deltagande lärarna har läst en reguljär eller en köpt kurs, har majoriteten av dem studerat på deltid. Dock har det varit ännu vanligare med deltidsstudier bland de lärare som har läst en köpt kurs. Köpta kurser har också i högre grad getts på distans, även om det också varit vanligt med distansstudier bland de lärare som läst en reguljär kurs (se bilaga 2, tabell B6.4 och B6.5).

Många olika examinationsformer har använts på både köpta och reguljära kurser. Den enda noterbara skillnaden är att salskrivning har varit betydligt vanligare på reguljära än på köpta kurser (se bilaga 2, tabell B6.6).

... men samma relevans och kvalitet

Trots att köpta och reguljära kurser delvis behandlat olika ämnen på olika sätt och i olika form, är lärarnas betyg på kurserna detsamma oavsett kurs-typ: kurserna har varit i stort sett relevanta och av god kvalitet. Vidare anser både lärare som har läst en köpt kurs och lärare som har studerat reguljärt att de hade de förkunskaper som krävdes för kursen och att kraven för att bli godkänd var på rätt nivå. Det finns inte heller någon skillnad när det gäller övergripande nöjdhet (se bilaga 2, tabell B6.7-B6.11).

Sammantaget kan vi se att Skolverkets köpta kurser har kompletterat det reguljära utbudet av fortbildning genom att delvis erbjuda ett annat innehåll. Det har främst skett genom att de köpta kurserna varit mer praktiska, anpassade för yrkesverksamma lärare och inriktade på generella lärarkompetenser än vad de reguljära kurserna har varit.

6.5 System och förfarande för rekvisirering av statsbidrag

När det gäller systemet för rekvisition har vi utgått från tre huvudsakliga granskningsfrågor: Har Skolverket utfört sitt uppdrag enligt direktiven? Har valda lösningar varit ändamålsenliga? Har kostnaderna för systemet varit rimliga?

Hur det administrativa systemet ska se ut regleras av regeringen endast i ett par avseenden, nämligen att beslut och utbetalning ska ske för den termin bidraget avser efter att ansökan skickats in av huvudmannen och när det fastställts vilka lärare som deltar i utbildningen. I övrigt har Skolverket haft ett fritt mandat att utforma systemet. Av uppdraget till Statskontoret framgår dock att regeringen har haft förväntningar på att administrationen av statsbidraget ska vara effektiv, informativ och ändamålsenlig.

Otillräcklig kontroll av rekvisitionerna

Statskontoret kan konstatera att Skolverket följt regeringens reglering av när beslut och utbetalning ska ske. När det gäller systemets ändamålsenlighet är bilden lite mer nyanserad. Ändamålsenlighet har vi tolkat som att systemet ska leverera de uppgifter som krävs för att myndigheten ska kunna fatta beslut om statsbidrag.

Skolverket anser att uppgifterna som begärs in från huvudmännen är tillräckliga för att fatta beslut om statsbidraget. Det finns dock inget som garanterar att de uppgifter som finns i rekvisitionerna är riktiga eller att statsbidraget betalas ut på rätt grunder. Skolverket gör nämligen för närvarande inte några systematiska kontroller av rekvisitionerna. Det fanns vissa kontroller i början av satsningen, men de fortsatte inte när personal på Skolverkets statsbidragsenhet byttes ut. Dessutom har Skolverket haft planer på stickprovskontroller, som ännu inte blivit av. Skolverket anser att medfinansieringssystemet, att huvudmännen och lärarna är med och betalar, bidrar till att rätt uppgifter anges och att kostnader för kontroller därmed inte är motiverade.

Det är sannolikt så att det finns få incitament för huvudmännen att medvetet uppge fel uppgifter. Det finns dock ändå skäl att kontrollera att uppgifterna är korrekta, med tanke på antalet regler som gäller för att delta i satsningen och att huvudmännen själva uppgett att det har varit svårt att ha överblick över exempelvis avhopp och tjänstledigheter. Med tanke på att statsbidraget omfattar mycket pengar är det också angeläget att Skolverket tar reda på om det finns stora problem med felaktiga uppgifter och hur dessa i så fall ska kunna åtgärdas. I sammanhanget är det, enligt Statskontorets uppfattning, anmärkningsvärt att någon uppföljning av rekvisitionerna ännu inte har genomförts. En kontroll av rekvisitionerna kan också uppdaga problem med

uppgiftslämnandet och därmed ge ett underlag som Skolverket kan använda för att underlätta för skolhuvudmännen att lämna rätt uppgifter. Skolverkets tankar på stickprovskontroller bör därför omsättas i handling så snart som möjligt. Omfattningen bör vara tillräckligt stor för att ge en bra bild av vilka eventuella problem som finns.

Vad som ska ingå i kontrollen kan diskuteras, men exempel på uppgifter som bör kontrolleras är lärarnas behörighet (som nu endast kontrolleras för hälften av de sökande i samband med ansökan till de köpta kurserna), om minimi- och maxgränser följts och om arbetstid och studietid tillsammans uppgår till mer än hundra procent. Dessa regler och riktlinjer har vi uppfattat som viktiga för regeringen i utformandet av satsningen.

På uppdrag av Statskontoret har SCB tagit fram uppgifter om hur många obehöriga lärare som hittills har deltagit i satsningen, i strid med förordningen. Enligt vår uppskattning har de felaktiga utbetalningarna, bara på grund av detta, hittills uppgått till ca 30 miljoner kronor. Detta talar än mer för att Skolverket bör göra kontroller. Det finns dock ett problem med att kontrollera behörigheten för lärarna som går reguljära kurser. Skolverket vet inte vilka de är förrän i efterhand och får heller inte samköra lärarregistret med rekvisitionerna i kontrollsyfte. En kontroll kan bli administrativt betungande för Skolverket, om examensbevis behöver granskas manuellt. Skolverket bör därför undersöka möjligheten att dirigera alla lärare som deltar i lärarfortbildningen till en särskild ansökningsportal som medger ansökan till både reguljära och köpta kurser. Därigenom skulle Verket för högskoleservice kunna kontrollera samtliga deltagare för Skolverkets räkning.

Snabbare hantering med elektroniskt system

Enligt förordningen ska rekvisitering av statsbidrag ske under den termin bidraget avser, när det har säkerställts vilka lärare som deltagit i utbildning. För att hantera rekvisitionerna har SCB på uppdrag av Skolverket utvecklat ett webbaserat formulär.

Skolverkets val att använda ett elektroniskt rekvisitionssystem har sannolikt underlättat den administrativa hanteringen, för både skolhuvudmännen och Skolverket. Samtidigt har webbformulärets konstruktion och funktion kritiserats redan från början, utan att ändringar har gjorts. Inför rekvisitionsomgången i maj 2010 har dock ändringar som ska underlätta för användaren genomförts

I pengar kostar Skolverkets rekvisitionssystem 225 000 kronor per år. Hanteringen via SCB har fungerat smidigt och Skolverket får de uppgifter det behöver för uppföljning och rapportering. Hanteringen av rekvisitionerna tar ca sex veckor från det att rekvisitionerna kommer in till dess att utbetalning

sker. Enligt Skolverkets årsredovisning 2008 är verkets tidsåtgång för administration av statsbidraget låg. Vi har inte funnit någon anledning att göra en annan bedömning.

Strävan efter fortsatt förenkling önskvärd

För huvudmännens del har rekvisitionssystemet inneburit en ökad administrativ börda. Hur stor den administrativa bördan är skiljer sig antagligen från huvudman till huvudman, men av enkätsvaren går att utläsa att huvudmännen i viss mån anser att den varit ett problem för att utnyttja poängramen. Administrationen har inte varit det främsta problemet (se mer i avsnitt 3.2.2), men för dem som inte har deltagit verkar den administrativa bördan ha framstått som avskräckande. Själva systemet för rekvisition och utbetalning tycker de flesta huvudmännen ändå har fungerat ganska bra eller mycket bra.

Sammantaget är vår bedömning att rekvisitionssystemet levererar de uppgifter det ska till en rimlig kostnad, men att det fortfarande går att förbättra. Det är olyckligt att det har tagit så lång tid att åtgärda problem med utskrifter och hantering i allmänhet, men det är positivt att Skolverket nu har genomfört åtgärder för att underlätta för huvudmännen att hitta kurskoder. Det finns dock fortfarande möjlighet till förbättringar. Vi menar att Skolverket bör pröva om alla detaljerade uppgifter verkligen behövs. Ett exempel på en detaljerad uppgift som huvudmännen funnit besvärlig att hitta är tidpunkterna för kursstart och kursstopp. Detta innebär också att uppgifterna som huvudmännen lämnar inte är tillförlitliga. Hittills har Skolverket inte utnyttjat dessa uppgifter, vilket innebär en onödig administrativ börda för huvudmännen. Statskontoret anser att Skolverket bör undvika att samla in uppgifter som inte används.

6.6 Informationsinsatser

När det gäller Skolverkets information till huvudmän och andra berörda har vi tolkat regeringens skrivningar om att administrationen ska vara effektiv, informativ och ändamålsenlig som att Skolverket ska ge information av hög kvalitet. Aspekter som enligt vår mening ingår i informationskvalitet är att informationen ska vara tillräcklig, lätt att förstå, konsekvent och lättillgänglig.

Omfattande information på många olika sätt

Skolverket har ett ansvar att sprida information till skolhuvudmän och andra berörda om den fortbildning som genomförs på uppdrag av verket och om möjligheten att få statsbidrag. Skolverkets informationsinsatser riktas därmed till såväl lärare som skolhuvudmän, rektorer och lärosäten.

Skolverket har i huvudsak använt sex kanaler för att föra ut sin information: nyhetsbrev, broschyrer, annonser, en särskild webbplats för satsningen (www.skolverket.se/fortbildning), mässor samt konferenser och seminarier. Därutöver har Skolverket svarat på frågor som kommit in via telefon och e-post.

Osäkerhet i början av satsningen gav osäkra besked

Informationen om satsningen har, enligt Statskontorets uppfattning, varit omfattande. Den har gjorts tillgänglig för de berörda aktörerna på flera olika sätt. Merparten av huvudmännen menar att informationen har varit lätt att hitta och förstå. Lärarna ger i sin tur höga betyg för att informationen på webbplatsen har varit lätt att hitta och förstå.

Huvudmännen har dock i lägre utsträckning tyckt att informationen varit heltäckande och konsekvent. Under satsningens inledning färgades informationen av att tolkningen av regelverket ännu inte hade fått sin färdiga form. Skolverket hade inte en klar bild av vad som skulle gälla och informationen blev därefter. Huvudmännen menar att det till en början kom förvirrande och inkonsekventa besked från Skolverket om regelverket och hur det skulle tolkas. Det finns också exempel på att osäkerheten om vad som gällde har fått vissa skolhuvudmän att avstå från delta i satsningen.

Något som påverkade detta än mer var att satsningens regelverk innebar att huvudmännen behövde ta ställning till flera arbetsrättsliga frågor om exempelvis ersättning till lärarna (80 procent eller mer), tjänstledighetskravet (semesterersättning, pensioner m.m.) och försäkringar. Det här var frågor som Skolverket fick men som myndigheten varken kunde eller hade till uppgift att svara på. Inte heller Sveriges Kommuner och landsting, lärarfacken eller Friskolornas riksförbund hade tillräcklig beredskap för att hantera dessa frågor. Det var därför mycket som var oklart när huvudmännen började sätta sig in i regelverket. Av det skälet hade det varit önskvärt att Skolverket hade samordnat informationsinsatserna med lärarfacken och huvudmännens centralorganisationer.

Informationen har förbättrats under satsningens gång, vilket flera huvudmän har tagit upp i sina enkätsvar. Allteftersom huvudmännen har förstått regelverket och bestämt sig för hur de arbetsrättsliga frågorna ska hanteras har också frågorna till Skolverket ändrat karaktär.

Fristående huvudmän behöver mer riktad och anpassad information

Det har av våra enkäter till huvudmän framkommit att huvudmän för fristående skolor i mindre utsträckning än kommunala huvudmän tycker att Skolverkets information varit bra. De söker också information om sats-

ningen mindre aktivt än vad de kommunala huvudmännen gör. Detta tyder på att fristående skolor har andra förväntningar och behöver annan information än kommunala skolhuvudmän. En fristående huvudman beskriver det som att informationen borde ha presenterats mer i erbjudandetermer och att den borde ha varit bättre anpassad till behoven hos olika typer av skolhuvudmän.

Till skillnad från de kommunala huvudmännen, som alla anmälde kontaktpersoner⁸, är det en fjärdedel av de fristående huvudmännen som valt att inte göra det. I och med detta har denna grupp inte på samma sätt som de andra kunnat följa med i de förändringar i tolkningar och regelverk som skett. Efter ett antal påminnelser under 2007 upphörde Skolverket med de aktiva försöken att få in fler kontaktpersoner. Det är därmed mycket möjligt att huvudmän utan kontaktpersoner inte har uppfattat att reglerna ändrats.

Skolverket har sedan hösten 2009 arbetat mer aktivt med att nå ut till de fristående skolorna. Om dessa ansträngningar kommer att ge effekt återstår dock att se. Att nå ut till fristående huvudmän kommer att vara en fortsatt utmaning för Skolverket, inte bara när det gäller denna satsning.

6.7 Sammanfattande iakttagelser

Ombildning och personalomsättning har skapat viss osäkerhet

Under den tid som satsningen har pågått har Skolverket ombildats och tillförts nya uppgifter. Ombildningen, de nya uppgifterna och projektgruppens personalomsättning har i viss mån påverkat hur Skolverket genomfört uppdraget. Både huvudmän och lärosäten har märkt av att personalen har bytts ut och har kommenterat detta i både positiva och negativa ordalag. Skolverket har som genomförare av satsningen haft två helt skilda uppgifter att hantera, vilka också varit förknippade med olika förutsättningar och problem. I viss mån har detta också styrt Skolverkets arbetssätt.

Köp av kurser har varit en svår uppgift som hanterats väl

När det gäller köp av kurser har Skolverket haft en relativt fri roll i själva processen. Regeringen har inte i detalj styrt vilka kurser som myndigheten ska köpa, men det har funnits krav på att kursutbudet ska utgå från och anpassas till skolhuvudmännens behov och säkerställa en viss geografisk tillgänglighet.

Förutsättningarna för planering har dock varit svårhanterliga. Skolverket har haft till uppgift att uppskatta söktrycket inför varje termin och trots att myndigheten kontinuerligt följt upp söktryck, antal kursstarter och deltagare och försökt anpassa kursutbudet efter efterfrågan, har matchningen inte riktigt

⁸ Skolverket begärde i början av satsningen att huvudmännen skulle anmäla kontaktpersoner. En kontaktperson krävs för att man ska kunna rekvirera statsbidrag och ta del av vissa riktade informationsbrev från Skolverket.

fungerat. Platsantalet på de av Skolverket köpta kurserna har alltid överstigit antalet sökande. Enligt Statskontorets bedömning är det en mycket svår uppgift att uppnå en perfekt matchning mellan efterfrågan och utbud. Skolverkets ansträngningar att förbättra processen under satsningens gång har dock lett till mindre administration för såväl myndigheten som för lärosätena. I samband med kursstarten för vårterminen 2010 behövde inte en enda kurs ställas in. Det talar för att de åtgärder och förändringar som Skolverket har vidtagit under framför allt 2009 har fått avsedd effekt. Det finns samtidigt ett ständigt problem med tidsbrist i hela kedjan, färdigställande av kursutbud – anmälan – kursstart, som också är svårhanterligt.

Systemet för att beräkna statsbidrag kan förbättras

När det gäller beräkning och administration av statsbidraget har däremot mycket av Skolverkets arbete varit detaljstyrt. Regelverket har inte passat så väl in med de förutsättningar som funnits när det gäller exempelvis statistik-tillgång och huvudmannastruktur. Skolverket har därför tvingats välja exempelvis hur poäng ska tilldelas och omfördelas. Denna uppgift har Skolverket hanterat på ett bra sätt. Men medan myndigheten arbetat kontinuerligt för att nå bästa möjliga process för sina kursköp, har beräknings- och rekvisitions-systemen för statsbidraget i princip varit desamma sedan satsningen startade, trots att Skolverket känt till att det funnits problem. Förklaringen kan ligga i resursfördelningen. Den största andelen av Skolverkets administrationskostnader går till den del som sköter information och kursköp. Detta kan bero på att det har krävts större arbetsinsatser för kursinköp och information, men det kan också vara så att statsbidragssidan inte har prioriterats av Skolverket. För detta talar att Skolverket inte har gjort av med alla pengar som avsatts för myndighetens administration av statsbidraget.

Statskontorets helhetsintryck av Skolverkets insatser blir därför splittrat. Detta gäller inte bara hanteringen av de två uppgifterna, utan också över tiden. Skolverkets information är exempel på något som gått mot det bättre.

Skolverkets hantering har inte haft några stora effekter på deltagandet

Det kan inte uteslutas att myndighetens sätt att lösa sina uppgifter kan ha påverkat deltagandet negativt, särskilt i det inledande skedet. Statskontoret kan dock konstatera att Skolverket har gjort förbättringar som bör ha gynnat deltagandet. Oavsett åt vilket håll den samlade effekten går, är vår bedömning att Skolverkets påverkan på det totala deltagandet hittills är litet i förhållande till andra faktorer (se kapitel 3).

7 Ett ändamålsenligt styrmedel?

För att besvara regeringens fråga om hur statsbidraget har fungerat som styrmedel diskuterar vi i detta kapitel vad satsningen har lett till och hur vi kan förstå utfallet. Utgångspunkten för Statskontorets bedömning är satsningens mål om 30 000 lärare i fortbildning för ökad lärarkompetens, förbättrad undervisning och förbättrade elevresultat. Vi har därmed inte analyserat det riktade statsbidragets effekter på de kommunala huvudmännens prioriteringar mellan verksamhetsområden eller på de olika skolhuvudmännens övriga insatser inom skolområdet. En sådan bedömning skulle kräva en betydligt bredare analys. Avslutningsvis resonerar vi kring möjligheterna att påverka utfallet genom att förändra satsningens utformning.

7.1 Statskontorets sammanfattande bedömning

Nöjda deltagare, men inte lika många som avsett

Statskontoret kan konstatera att den statliga satsningen sannolikt har lett både till mer fortbildning och till en annan typ av fortbildning än vad som annars skulle ha varit fallet. Det riktade statsbidraget har hittills lett till att knappt 11 000 lärare har fortbildat sig på universitet och högskolor. För en majoritet av skolhuvudmännen har deltagandet i satsningen inneburit att de har satsat mer resurser på kompetensutveckling än de gjort under tidigare år. Lärare och rektorer är också eniga om att längre, akademisk fortbildning är ett ovanligt inslag inom skolan och lärarna bedömer det som osannolikt att de skulle ha kunnat fortbilda sig på detta sätt utan den statliga satsningen.

För många små skolhuvudmän, framför allt fristående skolor, tycks satsningen emellertid inte ha inneburit en ökad satsning på kompetensutveckling, utan de satsade resurserna ligger på samma nivå som tidigare år. I de fall som kommuner har haft budgeterade medel för kompetensutveckling av lärare, har dessa ofta använts för att finansiera deltagandet i satsningen. Detta tyder på att den statliga satsningen på fortbildning i viss mån har ersatt skolhuvudmännens egna kompetensutvecklingsinsatser.

Vilka effekter satsningen fått på skolans måluppfyllelse kan vi inte säga något om, då det saknas förutsättningar att utvärdera detta. De lärare som har fått del av fortbildningen är dock nöjda och bedömer att de har fått nya kunskaper och att de kommer att ändra sin undervisning på ett sätt som hjälper eleverna att nå bättre resultat. Enligt rektorerna har inte ordinarie undervisning blivit lidande när lärarna varit frånvarande för studier, även om vi kan se att kravet på tjänstledighet till viss del har kringgåts på olika sätt. Med förbehållet att självvärderingar av detta slag alltid måste tolkas försiktigt är Statskontorets slutsats därför att statsbidraget till fortbildning har tjänat sitt syfte utan några omfattande negativa bieffekter på undervisningen.

Fortbildningen har än så länge varit en satsning för studiemotiverade lärare. Nästan alla deltagare uppger att de själva har tagit initiativ till att delta i satsningen och det främsta motivet har varit den egna önskan om att öka kompetensen. Endast ett fåtal av lärarna anger att rektorn har varit den som tagit initiativet. Som framgick av kapitel 4, upplever rektorerna också att det har varit svårt att förmå de lärare som egentligen skulle behöva fortbildning att söka. Även om skolhuvudmän och rektorer har prioriterat bland intresserade lärare, har de enskilda lärarnas eget intresse och engagemang för fortbildning varit avgörande för vilka lärare som har deltagit i satsningen. Statskontoret kan därför konstatera att satsningen hittills framför allt har skapat möjligheter för lärare som själva sökt ny och uppdaterad kunskap, snarare än tjänat som strategiskt utvecklingsverktyg för rektorer och skolhuvudmän.

Deltagarna är positiva, men de har inte varit så många som regeringen avsatt medel för. Regeringens mål var att 30 000 lärare skulle få möjlighet att fortbilda sig under åren 2007 till och med 2010, men dit kommer satsningen inte att nå. Vi ser också stora skillnader i deltagandet mellan olika skolhuvudmän. Vissa, framför allt fristående skolor, har inte utnyttjat något alls av sin tilldelade poängram, medan andra har skickat fler än vad de egentligen har haft studiepoäng till. Effekterna av satsningen kan därmed antas bli både mindre än vad som var tänkt och mer ojämnt fördelade.

Behov av framförhållning och uthållighet

Statskontorets uppfattning är att en satsning likt den på fortbildning av lärare kräver både framförhållning och uthållighet för att den ska bidra till det långsiktiga målet om en säkrad tillgång på lärare med rätt behörighet och en bra, aktuell utbildning.

Det tar tid för en satsning att finna sin form. Beslutet om statsbidraget till lärarfortbildning kom i april 2007 och redan samma höst skulle den dras i gång, trots att det egentligen då var för sent för lärarna att söka till universitet och högskolor. Tiden var följaktligen mycket knapp såväl för Skolverket som för skolhuvudmän, rektorer och lärare. Under satsningens inledning färgades Skolverkets information av att det fanns oklarheter om hur regelverket skulle tolkas, något som skapade osäkerhet hos skolhuvudmännen. Det blev också kort om tid för skolhuvudmän och rektorer att inventera sina behov och ta ställning till om och hur de bäst kunde utnyttja satsningen. Under satsningens första termin begränsades därför deltagandet till de lärare som sedan tidigare hade planerat att fortbilda sig och som i och med satsningen nu fick statligt bidrag till sina studier.

Det på vissa håll låga deltagandet visar att alla skolhuvudmän inte har haft kapaciteten att ta emot erbjudandet om fortbildning i den takt och omfattning som regeringen har avsett. Skolhuvudmän med fler lärare har utnyttjat satsningen i högre grad, vilket tyder på att ett högt utnyttjande främjas av en viss flexibilitet i resurser, såväl ekonomiska som personalmässiga. Fortbild-

ningssatsningen konkurrerar med huvudmännens övriga verksamhet om tid, pengar och administrativa resurser. I slutändan blir deltagandet därför en fråga om prioriteringar, där behov vägs mot resurser.

Det står dock klart att det fanns och fortfarande finns en efterfrågan på den här typen av fortbildning. Enligt den kartläggning av lärares utbildning och undervisning som Statskontoret genomförde 2007 (Statskontoret 2007:8) är det i runda tal 20 procent av de behöriga lärarna som inte har rätt utbildning för sin tjänst. Såväl deltagande lärare som skolhuvudmän och rektorer bedömer också att satsningens inriktning och de erbjudna kurserna i hög grad varit relevanta i förhållande till behoven, även om de inte motsvarat alla huvudmäns samtliga behov. Att det finns ett intresse för den här typen av fortbildning visar också det faktum att flertalet skolhuvudmän fått säga nej till intresserade lärare.

De deltagande lärarna påpekar i sin tur i sina enkätsvar att yrkesverksamma lärare behöver regelbunden kvalificerad fortbildning för att hålla sig uppdaterade och kunna bedriva en bra undervisning. Ur det perspektivet kommer det alltid att finnas ett behov av fortbildning. För varje år som satsningen har pågått har också deltagandet ökat, vilket tyder både på att intresse finns och på att en satsning likt den på lärarfortbildning behöver en viss startsträcka.

Möjliga förändringar för att öka ändamålsenligheten

Det riktade statsbidraget till fortbildning är utformat som ett erbjudande. Ingen skolhuvudman kan tvingas att anta erbjudandet och i praktiken har huvudmännen valt att utnyttja det i väldigt olika grad och på olika sätt. Om regeringen vill påverka deltagandet i satsningen, finns emellertid möjligheten att se över hur satsningen utformas för att på så sätt göra erbjudandet mer attraktivt och främja att satsningen utnyttjas ändamålsenligt för att nå förbättrade resultat i skolan.

I sina enkätsvar lyfter skolhuvudmän och rektorer fram kostnader för lärarlöner och vikarier, poängramens konstruktion och planering av tjänstledigheter som problem för att delta fullt ut i satsningen. Vissa av dessa problem är svåra att komma till rätta med utan att förändra satsningen i grunden. Enligt Statskontorets bedömning är det dock möjligt för regeringen att påverka deltagandet genom mindre justeringar inom nuvarande system.

Rimligt med delat finansieringsansvar

Ett sätt att öka incitamenten till deltagande är att sänka kostnaden för deltagarna. Skolhuvudmännen anger att kostnaden för lärarnas löner har varit betungande och en ökad statlig ersättning skulle enligt Statskontoret sannolikt öka huvudmännens intresse för att delta i satsningen. På liknande sätt skulle en högre ersättning till läraren ge lärarna ökade incitament att delta

och samtidigt underlätta för de rektorer och huvudmän som vill använda statsbidraget för att göra riktade satsningar på vissa individer.

Enligt Statskontoret är dock den tredelade finansieringslösningen rimlig eftersom den speglar det gemensamma ansvaret för att lärarna har rätt kompetens och den delade nyttan av satsningen. Att det i grunden är skolhuvudmännens ansvar att erbjuda lärarna relevant kompetensutveckling talar, enligt Statskontoret, mot att öka ersättningen till skolhuvudmännen. Möjligheten att skapa incitament för deltagandet genom att erbjuda läraren en högre ersättning har skolhuvudmännen redan i dag, även om få har utnyttjat den. Det finns dock ett värde i att läraren själv är med och finansierar deltagandet, då det kan leda till att läraren fäster större värde vid fortbildningen. Utvärderingen visar också att lärare som själva har varit angelägna om att delta i större utsträckning bedömer att den har gett positiva effekter.

Ökad frihet i användningen av poängramen

Utifrån principen om en likvärdig skola och skolhuvudmännens behov av att kunna planera sitt deltagande bedömer Statskontoret att det är ändamålsenligt med en konstruktion som den nuvarande med på förhand givna bidragsramar för varje skolhuvudman. Ett förfarande med "först-till-kvarn" likt Förskolelyftet skulle förmodligen vara alltför administrativt betungande och svårplanerat för både huvudmän och Skolverket, med tanke på att lärarfortbildningen omfattar så många individer och ger möjlighet till både reguljära studier och särskilda fortbildningskurser. Det skulle också riskera att leda till att antalet deltagande skolhuvudmän blev färre, även om den totala utnyttjandegraden skulle kunna öka.

Ramarna ska enligt den styrande förordningen beräknas i förhållande till huvudmannens andel av de behöriga lärarna. De stora skillnaderna i storlek mellan olika huvudmän medför emellertid att detta till synes mycket rättvisa system ändå skapar skevheter när det gäller möjligheterna att delta. Många skolhuvudmän, framför allt huvudmän för fristående skolor, är så små och har tilldelats en så liten ram att det i praktiken inte har varit möjligt att utnyttja den. Detta väcker frågan om inte ramberäkningens grundkonstruktion bör anpassas för att undvika tröskeeffekter.

Det är skolhuvudmännens och rektorernas ansvar att använda satsningen för att nå ökad måluppfyllelse i skolan. Reglerna för hur poängramen ska fördelas mellan individer och lärarkategorier och reglerna för kursernas längd kan dock hindra en ändamålsenlig användning av statsbidraget. Det kan därför finnas anledning att se över möjligheterna för skolhuvudmännen att förfoga mer fritt över sin poängram så att de kan utnyttja satsningen mer optimalt i förhållande till sina behov. Ökad flexibilitet över tid, till exempel möjlighet att flytta ramar mellan år, är en annan åtgärd som skulle kunna underlätta ett effektivt utnyttjande av statsbidraget, kanske särskilt för mindre skolhuvudmän som kan antas ha en mindre ekonomisk och administrativ

kapacitet och därmed kan behöva sprida ut sitt deltagande över en längre tidsperiod.

Riktade insatser för att nå de fristående huvudmännen

De fristående skolorna är kraftigt underrepresenterade i satsningen, vilket innebär att lärare och ytterst elever på dessa skolor i mindre utsträckning har tagit del av de statliga fortbildningsmedlen. Till viss del skulle detta kunna förklaras med att de har en yngre lärarkår med en färskare utbildning och därmed mindre behov av fortbildning. De är också i genomsnitt mindre än kommunerna och kan förutom mindre ramar också antas ha både svårare att avvara personal för studier och en mindre administrativ kapacitet.

Enligt företrädare för Skolverket är dock de fristående skolornas underrepresentation ett återkommande mönster när det gäller olika statliga satsningar. Utvärderingen visar också att huvudmän för fristående skolor inte har sökt information om satsningen och de erbjudna kurserna i samma omfattning som kommunerna och att de är mindre nöjda med den information de har fått. Om regeringen i framtida satsningar vill öka deltagandet bland de fristående skolorna, anser Statskontoret att det finns anledning att överväga om det redan vid lanseringen behövs särskilda insatser, till exempel i form av anpassad information för att nå ut till huvudmännen för de fristående skolorna.

Sammantaget bedömer Statskontoret att det, även med förändringar i satsningens utformning, kommer att fortsätta finnas variationer i hur statsbidraget utnyttjas, beroende på skolhuvudmännens skiftande behov, förutsättningar och prioriteringar. Eftersom utformningen av ett riktat statsbidrag har betydelse för av vem, i vilken grad och hur det utnyttjas, bör bidraget emellertid så långt som möjligt utformas så att det inte missgynnar vissa mottagare och därmed riskerar att motverka sitt eget syfte.

Referenser

- Buddin och Zamarro (2008). "Teacher Quality, Teacher Licensure Tests, and Student Achievement." RAND Education working paper series, WR-555-IES.
- Förordning (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare.
- Förordning (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare.
- Gustafsson, J-E. och Myrberg, E. (2002). *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat*. Skolverket.
- Högskoleverket (2005). *Utvärdering av den nya lärarutbildningen vid svenska universitet och högskolor*.
- Björklund och Leijonborg (2007). "Vi satsar 3,5 miljarder på högre lärarkompetens". *Dagens Nyheter* (DN Debatt) 2007-04-20.
- Prop. 2007/08:1. *Budgetproposition för 2008*.
- Prop. 2009/10:1. *Budgetpropositionen för 2010*.
- Prop. 2009/10:89. *Bäst i klassen. En ny lärarutbildning*.
- Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen. För kunskap, valfrihet och trygghet*.
- Regeringsbeslut 2007-04-19. *Uppdrag till Statens skolverk att svara för fortbildning av lärare* (U2007/3168/S).
- Riksrevisionen 2005:19. *Rätt utbildning för undervisningen*.
- 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 2010-05-24.
- Skolinspektionen 2009:2. *Lärares behörighet och användning efter utbildning*.
- Skollag* (1985:1100).
- Skolverket 2006:282. *Lusten och möjligheten: Om lärares betydelse, arbetssituation och förutsättningar*.
- Skolverket 2010. *Lärarfortbildningen – Uppföljningsrapport. (Kommande rapport)*
- SOU 1999:63. *Att lära och leda. En lärarutbildning för samverkan och utveckling*.
- Statskontoret 2005:28. *Reglering och andra styrmedel. En studie av hur staten styr kommuner och landsting*.
- Statskontoret 2007:8. *Lärares utbildning och undervisning i skolan. Kartläggning och analys*.

Statskontoret PM 2009-02-20. *Att utvärdera fortbildningssatsningens effekter. Förutsättningar och möjligheter* (Dnr 2008/23-5).

Utbildningsdepartementet. Pressmeddelande 2007-04-20. *Lärarlyftet - fortbildning och högre status*. Tillgänglig på www.regeringen.se, citerad 2010-05-24.

Statskontorets uppdrag



Regeringsbeslut I:2

2008-01-24

U2008/450/S

Utbildningsdepartementet

Till avd.....	1
Kontakt med.....	
Beslut.....	Gd
Datum.....	060205
Sign.....	PT

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.

Ämnesteorin 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 elevernas måluppfyllelse. Skolverket har därvid att 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

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 ämsteoretiska och ämnesdidaktiska kompetens samt ge möjlighet till annan relevant fortbildning för att därigenom öka elevers måluppfyllelse. Rektor och skolhuvudmannen har utifrån sitt verksamhetsansvar att bedöma hur det statliga erbjudandet bäst ska utnyttjas för att åstadkomma detta.

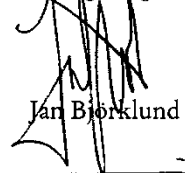
Fortbildningen som genomförs på uppdrag av Skolverket ska bedrivas av lärosäten som har stor och ändamålsenlig kompetens inom det område som fortbildningen avser. Skolverket ska verka för att uppdragen om

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

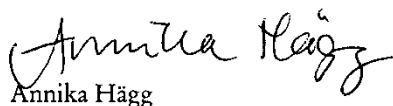
De medel som avsätts för fortbildning ska så långt det är möjligt fördelas lika mellan utbildning som riktar sig till lärare som undervisar i

- 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

Tabeller

Innehåll

Kapitel 3

Tabell B3.1.	Avsatta och utnyttjade ramar 2007, 2008 och 2009, miljoner kronor och andel i procent.	105
Tabell B3.2.	I hur hög eller låg grad stämmer inriktningen på ämnesteorin och ämnesdidaktik överens med behoven av kompetensutveckling på din skola? Andel svar i procent	105
Tabell B3.3.	Hur positiv eller negativ är du (rektor) i stort till den statliga satsningen på lärarfortbildningen? Andel svar i procent.	105
Tabell B3.4.	I hur hög eller låg grad har de erbjudna fortbildningskurserna (reguljära och köpta) varit relevanta för behoven av kompetensutveckling i er verksamhet? Andel svar i procent.	106
Tabell B3.5.	I hur hög eller låg grad har poängramens storlek varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.	106
Tabell B3.6.	I hur hög eller låg grad har poängramens indelning i tidigare- respektive senarelärare varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.	106
Tabell B3.7.	I hur hög eller låg grad har gränserna för kursernas omfattning i högskolepoäng varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.	107
Tabell B3.8.	I hur hög eller låg grad har gränserna för hur många högskolepoäng en individ får studera varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.	107
Tabell B3.9.	I hur hög eller låg grad har kursernas inriktning varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.	107
Tabell B3.10.	I hur hög eller låg grad har kursernas utformning varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.	108
Tabell B3.11.	I hur hög eller låg grad har avstånd till kursgivande lärosäte varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.	108

Tabell B3.12. I hur hög eller låg grad har kostnaderna för lärarnas löner varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.	108
Tabell B3.13. I hur hög eller låg grad har administrativa kostnader varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.	109
Tabell B3.14. I hur hög eller låg grad har regelverkets begriplighet varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.	109
Tabell B3.15. I hur hög eller låg grad har planeringen av tjänstledigheter varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.	109
Tabell B3.16. I hur hög eller låg grad har rekrytering av vikarier varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.	110
Tabell B3.17. I hur hög eller låg grad har vikariekostnader varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.	110
Tabell B3.18. Vilka medel har använts för att finansiera deltagarnas löner? Flera alternativ kan markeras. Andel svar i procent. Endast kommuner.	110
Kapitel 4	111
Tabell B4.1 Har alla lärare som har anmält intresse för att fortbilda sig inom satsningen fått göra det? Andel svar i procent	111
Tabell B4.2 Har ni på huvudmannanivå diskuterat vilka lärargrupper ni vill skicka på fortbildning/Har ni beslutat om principer för urval av deltagare? Andel svar i procent	111
Tabell B4.3 Har du som rektor styrt urvalet av deltagare från din skola? Andel svar i procent	111
Tabell B4.4 I hur hög eller låg grad har du som rektor prioriterat följande lärargrupper? Andel svar i procent	112
Tabell B4.5 Vem tog initiativ till att du skulle söka kursen inom den statliga fortbildningssatsningen (Läraryftet)? Vårterminen 2009. Andel svar i procent	112
Tabell B4.6 I hur hög eller låg grad har du som rektor försökt påverka enskilda lärare att söka fortbildning inom satsningen? Andel svar i procent	112

Tabell B4.7	Finns det på huvudmannanivå en handlingsplan för att tillvarata fortbildade lärares nya kompetens? Andel svar i procent	113
Tabell B4.8	I hur hög eller låg grad har din skolläring engagerat sig för att dina kunskaper ska spridas? Vårterminen 2009. Andel svar i procent	113
Tabell B4.9	Jämfört med de fem år som föregick satsningen, har ert deltagande i satsningen inneburit ökade eller minskade resurser till kompetensutveckling för lärare? Andel svar i procent	113
Tabell B4.10	Har skolans övriga kompetensutvecklingsinsatser påverkats av deltagandet i den statliga fortbildningssatsningen? Andel svar i procent	114
Tabell B4.11	Tror du att du skulle ha gått den här kursen eller en liknande kurs inom de närmaste åren även utan den statliga fortbildningssatsningen? Vårterminen 2009. Andel svar i procent	114
Tabell B4.12	I vilken utsträckning instämmer du i eller tar avstånd till påståendet: Annan likvärdig kompetensutveckling hade annars erbjudits av min skolhuvudman. Vårterminen 2009. Andel svar i procent	114
Tabell B4.13	Om du ser tillbaka på de fem senaste åren som föregick Lärarlyftet – hur vanligt eller ovanligt har det varit att lärare, på arbetstid eller betald tjänstledig tid, fortbildat sig på universitet och högskola? Andel svar i procent	115
Tabell B4.14	Har alla heltidsanställda deltagande lärare varit tjänstlediga i samma omfattning som studierna? Andel svar i procent	115
Tabell B4.15	Varför har deltagande lärare inte varit tjänstlediga? Andel svar i procent	115
Tabell B4.16	Hur har undervisningen av den deltagande lärarens elever påverkats under lärarens studietid? Andel svar i procent	115
Kapitel 5		116
Tabell B5.1	Till vilket undervisningsämne skulle du huvudsakligen sortera in den kurs du har gått? Andel svar i procent	116
Tabell B5.2	I hur hög eller låg grad har kursen fokuserat på följande områden? Andel svarande i procent som angivit ”I mycket hög grad” (antal svar)	116

Tabell B5.3	Har kursen huvudsakligen bedrivits på plats på högskola/universitet eller som distansundervisning? Andel svar i procent	116
Tabell B5.4	Vilken studietakt har kursen haft? Andel svar i procent	117
Tabell B5.5	Reguljär eller köpt kurs (procent)	117
Tabell B5.6.	Hade du rätt förkunskaper för att tillgodogöra dig kursen? Andel svar i procent	117
Tabell B5.7.	Tycker du att kraven för att bli godkänd var på rätt nivå? Andel svar i procent	117
Tabell B5.8.	I hur hög eller låg grad anser du att examinationsformen främjade din inläring av kunskaper? Andel svar i procent	118
Tabell B5.9.	I hur hög eller låg grad anser du att examinationsformen främjade din framtida tillämpning av kunskaper? Andel svar i procent	118
Tabell B5.10	Vilken kvalitet har kursen hållit med avseende på... Andel svar i procent	119
Tabell B5.11	Hur nöjd eller missnöjd är du med kursen? Andel svar i procent	119
Tabell B5.12.	Var kursen relevant i förhållande till ditt behov av utbildning? Andel svar i procent	119
Tabell B5.13	Hur viktigt eller oviktigt är ämnesinriktad fortbildning för att utveckla dig som lärare? Andel svar i procent	119
Kapitel 6		120
Tabell B6.1a	Till vilket undervisningsämne skulle du huvudsakligen sortera in den kurs du har gått? Vårterminen 2008. Andel svar i procent	120
Tabell B6.1b	Till vilket undervisningsämne skulle du huvudsakligen sortera in den kurs du har gått? Vårterminen 2009. Andel svar i procent	120
Tabell B6.2	I hur hög eller låg grad har kursen fokuserat på följande områden? Andel svarande i procent som angivit "I mycket hög eller ganska hög grad" Vårterminen 2009 (antal svar).	121
Tabell B6.3a	Skolform fördelat på reguljära och köpta kurser. Vårterminen 2008. Andel svar i procent	121
Tabell B6.3b	Skolform fördelat på reguljära och köpta kurser. Vårterminen 2009. Andel svar i procent	121
Tabell B6.4	Vilken studietakt har kursen haft? Andel svar i procent	121

Tabell B6.5	Har kursen i huvudsakligen bedrivits på plats på universitet/högskola eller som distansundervisning? Andel svar i procent	122
Tabell B6.6	Vilken eller vilka examinationsformer hade kursen? Andel svar i procent	122
Tabell B6.7	Var kursen relevant i förhållande till ditt behov av utbildning? Andel svar i procent	122
Tabell B6.8	Vilken kvalitet har kursen hållit med avseende på... Andel svar i procent	122
Tabell B6.9	Hade du rätt förkunskaper för att tillgodogöra dig kursen? Andel svar i procent	123
Tabell B6.10	Tycker du att kraven för att bli godkänd var på rätt nivå? Andel svar i procent	123
Tabell B6.11	Hur nöjd eller missnöjd är du med kursen? Andel svar i procent	123

Kapitel 3

Tabell B3.1. Avsatta och utnyttjade ramar 2007, 2008 och 2009, miljoner kronor och andel i procent.

	2007	2008	2009
Avsatta ramar	334,6	615,7	869,5
Total utnyttjandegrad (andel av avsatta ramar)	13	64	61
Deltagarnas ramar	203,4	574,5	780,2
Deltagarnas utnyttjandegrad (andel av deltagarnas ramar)	21	69	68

Källor: Skolverket samt Skolverkets regleringsbrev för 2007, 2008 och 2009.

Tabell B3.2. I hur hög eller låg grad stämmer inriktningen på ämnesteorin och ämnesdidaktik överens med behoven av kompetensutveckling på din skola? Andel svar i procent

	Alla skolor	Kommunala skolor	Fristående skolor
Inte alls	1	1	1
I någon grad	14	13	22
I ganska hög grad	44	44	46
I mycket hög grad	41	41	32
Total* (antal svar)	100 (2943)	99 (2784)	101 (144)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B3.3. Hur positiv eller negativ är du (rektor) i stort till den statliga satsningen på lärarfortbildningen? Andel svar i procent.

	Alla skolor	Kommunala skolor	Fristående skolor
Mycket negativ	2	2	2
Ganska negativ	2	3	3
Varken negativ eller positiv	8	8	12
Ganska positiv	40	40	43
Mycket positiv	48	49	39
Total* (antal svar)	100 (2963)	101 (2803)	99 (145)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B3.4. I hur hög eller låg grad har de erbjudna fortbildningskurserna (reguljära och köpta) varit relevanta för behoven av kompetensutveckling i er verksamhet? Andel svar i procent.

	Alla		Icke-deltagare		Deltagare: Kommuner		Deltagare: Fristående	
	Regulj.	Köpta	Regulj.	Köpta	Regulj.	Köpta	Regulj.	Köpta
Inte alls	3	8	4	8	2	6	2	13
I någon grad	20	20	33	26	13	14	9	16
I ganska hög grad	33	25	20	20	44	31	38	27
I mycket hög grad	26	21	8	5	40	42	36	16
Ingen uppfattning	16	22	30	36	2	6	12	23
Totalt* (antal svar)	98 (626)	96 (626)	95 (255)	95 (255)	101 (229)	99 (229)	97 (130)	95 (130)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. att internt bortfall inte redovisas i tabellen och andelarna avrundats.

Tabell B3.5. I hur hög eller låg grad har poängramens storlek varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.

	Alla	Icke-deltagare	Deltagare	
			Kommuner	Fristående
Inte alls	28	7	51	24
I någon grad	21	12	29	25
I ganska hög grad	10	10	10	13
I mycket hög grad	12	16	4	18
Ingen uppfattning	26	50	5	18
Har inte svarat	3	5	2	3
Totalt* (antal svar)	100 (626)	100 (255)	101 (229)	101 (130)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B3.6. I hur hög eller låg grad har poängramens indelning i tidigare- respektive senarelärare varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.

	Alla	Icke-deltagare	Deltagare	
			Kommuner	Fristående
Inte alls	26	14	32	36
I någon grad	20	11	33	15
I ganska hög grad	12	7	18	15
I mycket hög grad	10	8	13	10
Ingen uppfattning	28	55	4	21
Har inte svarat	4	6	1	3
Totalt* (antal svar)	100 (626)	101 (255)	101 (229)	100 (130)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B3.7. I hur hög eller låg grad har gränserna för kursernas omfattning i högskolepoäng varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.

	Alla	Icke-deltagare	Kommuner	Deltagare Fristående
Inte alls	25	10	36	34
I någon grad	25	16	35	22
I ganska hög grad	10	6	16	11
I mycket hög grad	6	5	7	6
Ingen uppfattning	30	56	6	25
Har inte svarat	4	8	1	2
Totalt* (antal svar)	100 (626)	101 (255)	101 (229)	100 (130)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B3.8. I hur hög eller låg grad har gränserna för hur många högskolepoäng en individ får studera varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.

	Alla	Icke-deltagare	Kommuner	Deltagare Fristående
Inte alls	25	14	29	35
I någon grad	23	13	36	19
I ganska hög grad	10	5	16	10
I mycket hög grad	9	5	14	6
Ingen uppfattning	30	56	4	26
Har inte svarat	4	8	0	3
Totalt* (antal svar)	101 (626)	101 (255)	99 (229)	99 (130)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B3.9. I hur hög eller låg grad har kursernas inriktning varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.

	Alla	Icke-deltagare	Kommuner	Deltagare Fristående
Inte alls	38	19	53	48
I någon grad	25	17	33	25
I ganska hög grad	5	8	3	5
I mycket hög grad	4	7	1	2
Ingen uppfattning	24	43	8	17
Har inte svarat	4	7	2	3
Totalt* (antal svar)	100 (626)	101 (255)	100 (229)	100 (130)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B3.10. I hur hög eller låg grad har kursernas utformning varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.

	Alla	Icke-deltagare	Kommuner	Deltagare Fristående
Inte alls	31	15	44	38
I någon grad	26	17	33	31
I ganska hög grad	11	12	11	12
I mycket hög grad	6	8	4	5
Ingen uppfattning	22	41	7	13
Har inte svarat	4	8	2	2
Totalt* (antal svar)	100 (626)	101 (255)	101 (229)	101 (130)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B3.11. I hur hög eller låg grad har avstånd till kursgivande lärosäte varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.

	Alla	Icke-deltagare	Kommuner	Deltagare Fristående
Inte alls	35	18	46	49
I någon grad	22	17	29	20
I ganska hög grad	9	9	9	8
I mycket hög grad	6	7	7	6
Ingen uppfattning	22	41	7	12
Har inte svarat	5	8	2	4
Totalt* (antal svar)	99 (626)	100 (255)	100 (229)	99 (130)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B3.12. I hur hög eller låg grad har kostnaderna för lärarnas löner varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.

	Alla	Icke-deltagare	Kommuner	Deltagare Fristående
Inte alls	16	8	22	22
I någon grad	24	12	31	36
I ganska hög grad	15	15	16	14
I mycket hög grad	31	37	29	22
Ingen uppfattning	10	22	2	4
Har inte svarat	3	6	1	2
Totalt* (antal svar)	99 (626)	100 (255)	101 (229)	100 (130)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B3.13. I hur hög eller låg grad har administrativa kostnader varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.

	Alla	Icke-deltagare	Kommuner	Deltagare Fristående
Inte alls	36	18	50	44
I någon grad	26	20	33	26
I ganska hög grad	12	14	9	13
I mycket hög grad	10	16	4	9
Ingen uppfattning	12	25	2	5
Har inte svarat	5	8	3	3
Totalt* (antal svar)	101 (626)	101 (255)	101 (229)	100 (130)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B3.14. I hur hög eller låg grad har regelverkets begriplighet varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.

	Alla	Icke-deltagare	Kommuner	Deltagare Fristående
Inte alls	30	16	48	25
I någon grad	32	26	36	36
I ganska hög grad	11	11	8	18
I mycket hög grad	7	9	4	8
Ingen uppfattning	14	29	2	8
Har inte svarat	6	9	3	5
Totalt* (antal svar)	100 (626)	100 (255)	101 (229)	100 (130)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B3.15. I hur hög eller låg grad har planeringen av tjänstledigheter varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.

	Alla	Icke-deltagare	Kommuner	Deltagare Fristående
Inte alls	19	13	22	23
I någon grad	29	14	43	35
I ganska hög grad	20	18	21	21
I mycket hög grad	15	22	8	14
Ingen uppfattning	13	24	5	5
Har inte svarat	5	9	1	3
Totalt* (antal svar)	101 (626)	100 (255)	100 (229)	101 (130)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B3.16. I hur hög eller låg grad har rekrytering av vikarier varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.

	Alla	Icke-deltagare	Kommuner	Deltagare Fristående
Inte alls	23	14	28	29
I någon grad	28	14	41	34
I ganska hög grad	18	18	18	17
I mycket hög grad	15	22	7	14
Ingen uppfattning	13	24	5	4
Har inte svarat	4	8	1	2
Totalt*(antal svar)	101 (626)	100 (255)	100 (229)	100 (130)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B3.17. I hur hög eller låg grad har vikariekostnader varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent.

	Alla	Icke-deltagare	Kommuner	Deltagare Fristående
Inte alls	18	8	25	22
I någon grad	22	11	27	35
I ganska hög grad	16	14	18	16
I mycket hög grad	27	35	23	18
Ingen uppfattning	13	23	5	5
Har inte svarat	4	8	2	3
Totalt*(antal svar)	100 (626)	99 (255)	100 (229)	99 (130)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B3.18. Vilka medel har använts för att finansiera deltagarnas löner? Flera alternativ kan markeras. Andel svar i procent. Endast kommuner.

<i>Ett svar</i>	
Särskilda medel från kommunstyrelsen/kommunfullmäktige	16
Ordinarie medel från skol- /utbildningsförvaltningen eller motsvarande	36
Ordinarie medel från skolornas egna budgetar	22
<i>Kombinerade svar</i>	
Kommunstyrelsen/kommunförvaltningen och utbildningsförvaltningen	7
Utbildningsförvaltningen och skolan	14
Kommunstyrelsen/kommunförvaltningen och skolan	3
Samtliga nivåer	2
Totalt (antal svar)	100 (228)

Kapitel 4

Tabell B4.1 Har alla lärare som har anmält intresse för att fortbilda sig inom satsningen fått göra det? Andel svar i procent

	Ja	Nej	Totalt (antal svar)
Samtliga skolhuvudmän	34	66	100 (357)
Kommunala skolhuvudmän	17	83	100 (229)
Fristående skolhuvudmän	68	32	100 (124)

Tabell B4.2 Har ni på huvudmannanivå diskuterat vilka lärargrupper ni vill skicka på fortbildning/Har ni beslutat om principer för urval av deltagare? Andel svar i procent

	Ja	Nej	Totalt (antal svar)
Har ni på huvudmannanivå diskuterat vilka lärargrupper ni vill skicka på fortbildning	84	16	100 (367)
Har ni beslutat om principer för urval av deltagare	80	20	100 (305)

Tabell B4.3 Har du som rektor styrt urvalet av deltagare från din skola? Andel svar i procent

	Procent
Ja, helt och hållet	24
Ja, delvis	64
Nej, inte alls	11
Totalt (antal svar)	100 (1401)

Tabell B4.4 I hur hög eller låg grad har du som rektor prioriterat följande lärargrupper? Andel svar i procent

	Inte alls	I någon grad	I ganska hög grad	I mycket hög grad	Totalt* (antal svar)
Lärare som vill fördjupa sig inom sitt ämne	12	25	40	24	101 (1137)
Lärare som vill bredda sig till nytt ämne	18	21	36	25	100 (1142)
Lärare som undervisar i ett ämne där elever uppmärksammar dåliga resultat	45	22	20	14	101 (1094)
Lärare som saknar behörighet i de ämnen de undervisar i	26	15	26	34	101 (1162)
Lärare som vill fortbilda sig i ämnen där lärarkåren saknar kompetens	14	13	30	42	99 (1171)
Lärare som riskerar uppsägning pga. Övertalighet	76	14	6	3	99 (1092)
Lärare som av personliga skäl haft särskilda behov	80	16	3	2	101 (1098)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B4.5 Vem tog initiativ till att du skulle söka kursen inom den statliga fortbildningssatsningen (Lärarlyftet)? Vårterminen 2009. Andel svar i procent

	Procent
Jag själv	89
Min rektor eller skolledare	8
Skolhuvudmannen centralt	0
Flera av ovanstående	3
Totalt (antal svar)	100 (3864)

Tabell B4.6 I hur hög eller låg grad har du som rektor försökt påverka enskilda lärare att söka fortbildning inom satsningen? Andel svar i procent

	Procent
Inte alls	8
I någon grad	38
I ganska hög grad	43
I mycket hög grad	12
Totalt* (antal svar)	101 (2603)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B4.7 Finns det på huvudmannnivå en handlingsplan för att tillvarata fortbildade lärares nya kompetens? Andel svar i procent

	Ja	Nej	Totalt (antal svar)
Samtliga skolhuvudmän	32	68	100 (338)
Kommunala skolhuvudmän	20	80	100 (218)
Fristående skolhuvudmän	56	44	100 (115)
Övriga huvudmän (landsting och stat)	20	80	100 (5)

Tabell B4.8 I hur hög eller låg grad har din skolläring engagerat sig för att dina kunskaper ska spridas? Vårterminen 2009. Andel svar i procent

	Procent
Inte alls	53
I någon grad	31
I ganska hög grad	12
I mycket hög grad	3
Totalt* (antal svar)	99 (3859)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B4.9 Jämfört med de fem år som föregick satsningen, har ert deltagande i satsningen inneburit ökade eller minskade resurser till kompetensutveckling för lärare? Andel svar i procent

	Mindre än 1 000 elever	Mer än 1 000 elever	Totalt
Mycket minskade	5	3	4
Något minskade	6	7	7
Varken ökade eller minskade	47	26	35
Något ökade	27	33	30
Mycket ökade	14	31	24
Totalt* (antal svar)	99 (147)	100 (192)	100 (339)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B4.10 Har skolans övriga kompetensutvecklingsinsatser påverkats av deltagandet i den statliga fortbildningssatsningen? Andel svar i procent

	Procent
Övriga insatser har ökat	6
Övriga insatser har minskat	8
Övriga insatser har förändrats	9
Övriga insatser har fortgått som vanligt	66
Övriga insatser har ökat och ändrats	3
Övriga insatser har minskat och ändrats	1
Vet ej	4
Oförenliga svar	3
Annat	1
Totalt* (antal svar)	101 (3183)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B4.11 Tror du att du skulle ha gått den här kursen eller en liknande kurs inom de närmaste åren även utan den statliga fortbildningssatsningen? Vårterminen 2009. Andel svar i procent

	Procent
Ja, helt säkert	9
Troligen	20
Troligen inte	38
Nej	30
Vet ej	4
Totalt* (antal svar)	101 (3888)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B4.12 I vilken utsträckning instämmer du i eller tar avstånd till påståendet: Annan likvärdig kompetensutveckling hade annars erbjudits av min skolhuvudman. Vårterminen 2009. Andel svar i procent

	Procent
Tar helt avstånd	85
Tar delvis avstånd	10
Instämmer delvis	4
Instämmer helt	1
Totalt (antal svar)	100 (3695)

Tabell B4.13 Om du ser tillbaka på de fem senaste åren som föregick Lärarlyftet – hur vanligt eller ovanligt har det varit att lärare, på arbetstid eller betald tjänstledig tid, fortbildat sig på universitet och högskola? Andel svar i procent

	Procent
Har inte förekommit	8
Mycket ovanligt	27
Ganska ovanligt	34
Ganska vanligt	21
Mycket vanligt	3
Vet ej	8
Totalt* (antal svar)	101 (2593)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B4.14 Har alla heltidsanställda deltagande lärare varit tjänstlediga i samma omfattning som studierna? Andel svar i procent

	Procent
Ja	89
Nej	11
Totalt (antal svar)	100 (2603)

Tabell B4.15 Varför har deltagande lärare inte varit tjänstlediga? Andel svar i procent

	Inte alls viktigt	Ganska oviktigt	Ganska viktigt	Mycket viktigt	Totalt* (antal svar)
Tjänstledigheter försvårar planeringen av verksamheten	36	26	27	12	101 (217)
Det är dyrt att anställa vikarier för tjänstlediga lärare	43	22	23	11	99 (219)
Undervisningen blir lidande när ordinarie lärare är tjänstledig	25	16	45	14	100 (217)
Studier kan bedrivas parallellt med arbetet utan tjänstledighet	16	14	51	18	99 (221)
Lärarna vill inte vara tjänstlediga	12	10	50	27	99 (230)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B4.16 Hur har undervisningen av den deltagande lärarens elever påverkats under lärarens studietid? Andel svar i procent

	Har inte förekommit	Ovanligt	Vanligt	Ingen uppfattning	Totalt* (antal svar)
Undervisningen har blivit bättre	13	30	28	28	99 (2365)
Undervisningen har blivit sämre	25	32	16	28	101 (2317)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Kapitel 5

Tabell B5.1 Till vilket undervisningsämne skulle du huvudsakligen sortera in den kurs du har gått? Andel svar i procent

Ämne	Tidigarelärare* VT 09	Senarelärare VT 09
Svenska	22	18
Språk	8	8
SO	0	8
Matematik	17	12
NO	2	5
Teknik	1	2
Idrott	2	2
Praktiskt/estetiskt	3	5
Yrkesämne	0	2
Specialpedagogik	23	17
Generell lärarkunskap	3	4
Annat ämne	1	3
Ospecificerat icke undervisningsämne	0	0
Fler än ett ämne angivet	18	12
Totalt** (antal svar)	100 (1989)	98 (1907)

* I kategorin tidigarelärare ingår även ett litet antal lärare som har tagit poäng på både tidigare- och senarenivån.

** Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B5.2 I hur hög eller låg grad har kursen fokuserat på följande områden? Andel svarande i procent som angivit "I mycket hög grad" (antal svar)

Fokusområde	VT 08	VT 09
Ämnesteorin	80 (1877)	74 (3725)
Ämnesdidaktik	69 (1872)	65 (3693)
Styrdokument	56 (1847)	59 (3668)
Bedömning och betygssättning	32 (1830)	37 (3640)
Genus och jämställdhet	29 (1838)	28 (3630)
Informations- och kommunikationsteknik	29 (1816)	32 (3605)
Bemötande av elever med olika bakgrund	55 (1866)	57 (3697)
Specialpedagogik	43 (1877)	45 (3724)

Tabell B5.3 Har kursen huvudsakligen bedrivits på plats på högskola/universitet eller som distansundervisning? Andel svar i procent

Studieform	VT 08	VT 09
Huvudsakligen på plats	36	32
Huvudsakligen på distans	64	68
Totalt* (antal svar)	100 (1897)	98 (3858)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B5.4 Vilken studietakt har kursen haft? Andel svar i procent

Studietakt	VT 08	VT 09
Heltid	22	16
Deltid	78	84
Totalt* (antal svar)	98(1925)	100 (3833)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B5.5 Reguljär eller köpt kurs (procent)

Typ av kurs	VT 08	VT 09
Reguljär	59	49
Köpt	41	51
Total (antal svar)	100 (1941)	100 (3903)

**Tabell B5.6. Hade du rätt förkunskaper för att tillgodogöra dig kursen?
Andel svar i procent**

	VT 08	VT 09
Ja	97	96
Nej, var överkvalificerad	1	1
Nej, saknade förkunskaper	2	3
Totalt (antal svar)	100 (1912)	100 (3838)

**Tabell B5.7. Tycker du att kraven för att bli godkänd var på rätt nivå?
Andel svar i procent**

	VT 08	VT 09
Ja	81	82
Nej, för lågt ställda	5	6
Nej, för högt ställda	4	4
Vet inte	9	8
Totalt* (antal svar)	99 (1908)	100 (3828)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B5.8. I hur hög eller låg grad anser du att examinationsformen främjade din inläring av kunskaper? Andel svar i procent

	Salskrivning		Hemtentamen		Projekt/upsats	
	VT 08	VT 09	VT 08	VT 09	VT 08	VT 09
Inte alls	15	16	2	5	1	2
I någon grad	24	23	9	9	8	9
I ganska hög grad	37	39	48	47	41	42
I mycket hög grad	24	23	40	39	50	47
Totalt* (antal svar)	100 (672)	101 (1191)	99 (925)	100 (1589)	100 (914)	100 (2337)

	Inlämningsuppgifter**	Seminarier**	Praktiska uppgifter**
	VT 09	VT 09	VT 09
Inte alls	1	1	5
I någon grad	7	12	7
I ganska hög grad	47	44	35
I mycket hög grad	45	43	53
Totalt (antal svar)	100 (3616)	100 (3903)	100 (1303)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

**Svarsalternativen fanns inte med i enkäten till lärare som studerade vårterminen 2008.

Tabell B5.9. I hur hög eller låg grad anser du att examinationsformen främjade din framtida tillämpning av kunskaper? Andel svar i procent

	Salskrivning		Hemtentamen		Projekt/upsats	
	VT 08	VT 09	VT 08	VT 09	VT 08	VT 09
Inte alls	19	24	3	7	1	3
I någon grad	34	31	14	14	9	12
I ganska hög grad	31	31	48	44	42	42
I mycket hög grad	16	14	34	34	47	44
Totalt* (antal svar)	100 (657)	100 (1176)	99 (914)	99 (1557)	99 (1525)	101 (2313)

	Inlämningsuppgifter	Seminarier	Praktiska uppgifter
	VT 09	VT 09	VT 09
Inte alls	2	2	6
I någon grad	11	14	7
I ganska hög grad	47	45	34
I mycket hög grad	40	40	53
Totalt* (antal svar)	100 (3590)	101 (3145)	100 (1296)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B5.10 Vilken kvalitet har kursen hållit med avseende på... Andel svar i procent

	... föreläsningarna?		... seminarierna & övningsuppgifterna?		... litteraturen?	
	VT 08	VT 09	VT 08	VT 09	VT 08	VT 09
Mycket låg	1	2	1	1	1	0
Ganska låg	7	9	6	7	2	3
Ganska hög	46	48	48	50	36	40
Mycket hög	45	42	46	42	61	56
Totalt* (antal svar)	99 (1813)	101 (3679)	101 (1894)	100 (3850)	100 (1900)	99 (3869)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B5.11 Hur nöjd eller missnöjd är du med kursen? Andel svar i procent

	VT 08	VT 09
Mycket missnöjd	1	1
Ganska missnöjd	3	3
Varken nöjd eller missnöjd	4	5
Ganska nöjd	34	37
Mycket nöjd	59	54
Totalt* (antal svar)	101 (1914)	100 (3874)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B5.12. Var kursen relevant i förhållande till ditt behov av utbildning? Andel svar i procent

	VT 08	VT 09
Ja, helt och hållet	69	66
Ja, delvis	30	32
Nej, inte alls	1	2
Hade inget behov	0	1
Totalt* (antal svar)	100 (1911)	101 (3849)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Tabell B5.13 Hur viktigt eller oviktigt är ämnesinriktad fortbildning för att utveckla dig som lärare? Andel svar i procent

	VT 08	VT 09
Inte alls viktigt	1	1
Ganska oviktigt	4	2
Ganska viktigt	28	26
Mycket viktigt	68	71
Totalt* (antal svar)	101 (1901)	100 (3836)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Kapitel 6

Tabell B6.1a Till vilket undervisningsämne skulle du huvudsakligen sortera in den kurs du har gått? Vårterminen 2008. Andel svar i procent

Ämne	Reguljära kurser	Köpta kurser	Totalt (Antal svar)
Svenska	51	49	100 (444)
Språk	84	16	100 (136)
SO	66	34	100 (96)
Matematik	33	67	100 (392)
NO	55	45	100 (62)
Teknik	29	71	100 (31)
Idrott	54	46	100 (33)
Praktiskt/estetiskt	98	2	100 (51)
Yrkesämne	50	50	100 (10)
Specialpedagogik	85	15	100 (213)
Generell lärarkunskap	88	12	100 (48)
Annat ämne	100	0	100 (14)
Ospecificerat icke undervisningsämne	86	14	100 (106)
Fler än ett ämne angivet	58	42	100 (286)

Tabell B6.1b Till vilket undervisningsämne skulle du huvudsakligen sortera in den kurs du har gått? Vårterminen 2009. Andel svar i procent

Ämne	Reguljära kurser	Köpta kurser	Totalt (Antal svar)
Svenska	43	57	100 (796)
Språk	57	43	100 (316)
SO	70	30	100 (167)
Matematik	33	67	100 (572)
NO	55	45	100 (122)
Teknik	40	60	100 (43)
Idrott	32	68	100 (69)
Praktiskt/estetiskt	64	36	100 (154)
Yrkesämne	52	48	100 (46)
Specialpedagogik	52	48	100 (797)
Generell lärarkunskap	84	16	100 (134)
Annat ämne	62	38	100 (82)
Ospecificerat icke undervisningsämne	30	70	100 (10)
Fler än ett ämne angivet	49	51	100 (589)

Tabell B6.2 I hur hög eller låg grad har kursen fokuserat på följande områden? Andel svarande i procent som angivit "I mycket hög eller ganska hög grad" Vårterminen 2009 (antal svar).

Fokusområde	Reguljära kurser	Köpta kurser
Ämnesteorin	74 (1366)	75 (1408)
Ämnesdidaktik	56 (1020)	74 (1382)
Styrdokument	54 (980)	64 (1187)
Bedömning och betygssättning	34 (607)	39 (724)
Genus och jämställdhet	31 (564)	26 (470)
Informations- och kommunikationsteknik	30 (534)	33 (602)
Bemötande av elever med olika bakgrund	54 (978)	60 (1132)
Specialpedagogik	43 (778)	47 (903)

Tabell B6.3a Skolform fördelat på reguljära och köpta kurser. Vårterminen 2008. Andel svar i procent

Ämne	Reguljära kurser	Köpta kurser	Totalt (Antal svar)
Grundskola	57	43	100 (1251)
Särskola	60	40	100 (78)
Förskoleklass	39	61	100 (111)
Fritidshem	60	40	100 (78)
Gymnasieskola	75	25	100 (227)
Komvux	64	36	100 (58)
Sfi	80	20	100 (20)
Övriga	68	32	100 (118)
Totalt	59	41	100 (1941)

Tabell B6.3b Skolform fördelat på reguljära och köpta kurser. Vårterminen 2009. Andel svar i procent

Ämne	Reguljära kurser	Köpta kurser	Totalt (Antal svar)
Grundskola	46	54	100 (2631)
Särskola	48	52	100 (163)
Förskoleklass	28	72	100 (126)
Fritidshem	39	61	100 (101)
Gymnasieskola	68	32	100 (594)
Komvux	62	38	100 (86)
Sfi	69	31	100 (45)
Övriga	48	52	100 (159)
Totalt	49	51	100 (3905)

Tabell B6.4 Vilken studietakt har kursen haft? Andel svar i procent

Ämne	Reguljära kurser	Köpta kurser
Deltid	75	94
Heltid	25	6
Totalt (Antal svar)	100 (1894)	100 (1939)

Tabell B6.5 Har kursen i huvudsakligen bedrivits på plats på universitet/högskola eller som distansundervisning? Andel svar i procent

Ämne	Reguljära kurser	Köpta kurser
Distans	59	78
Campus	41	22
Totalt (Antal svar)	100 (1912)	100 (1946)

Tabell B6.6 Vilken eller vilka examinationsformer hade kursen Andel svar i procent

Ämne	Reguljära kurser	Köpta kurser
Salskrivning	33	18
Hemtentamen	38	33
Inlämningsuppgifter	90	95
Projektarbetet/upsats	58	54
Seminarier/gruppdiskussioner/webbseminarier	78	79
Laborationer/praktiska uppgifter	27	30
Annan examinationsform	7	3
Antal svar	1927	1976

Tabell B6.7 Var kursen relevant i förhållande till ditt behov av utbildning? Andel svar i procent

	Reguljära kurser	Köpta kurser
Ja, helt och hållet	66	66
Ja, delvis	32	32
Nej, inte alls	1	2
Hade inget behov	1	0
Totalt (antal svar)	100 (1903)	100 (1945)

Tabell B6.8 Vilken kvalitet har kursen hållit med avseende på... Andel svar i procent

... föreläsningarna?			... seminarierna & övningsuppgifterna?		... litteraturen?	
	Reguljär	Köpt	Reguljär	Köpt	Reguljär	Köpt
Mycket låg	2	2	1	1	0	1
Ganska låg	7	10	6	7	3	3
Ganska hög	48	48	51	49	41	39
Mycket hög	44	40	42	42	56	57
Totalt* (antal svar)	101 (1782)	100 (1896)	100 (1894)	99 (1952)	100 (1907)	100 (1962)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

**Tabell B6.9 Hade du rätt förkunskaper för att tillgodogöra dig kursen?
Andel svar i procent**

	Reguljära kurser	Köpta kurser
Ja	97	96
Ja, jag var överkvalificerad för kursen	1	1
Nej, jag saknade relevanta förkunskaper	2	3
Totalt (antal svar)	100 (1905)	100 (1934)

**Tabell B6.10 Tycker du att kraven för att bli godkänd var på rätt nivå?
Andel svar i procent**

	Reguljära kurser	Köpta kurser
Ja	83	81
Nej, kraven var för lågt ställda	6	6
Nej, kraven var för högt ställda	4	4
Vet ej	7	9
Totalt (antal svar)	100 (1896)	100 (1932)

Tabell B6.11 Hur nöjd eller missnöjd är du med kursen? Andel svar i procent

	Reguljära kurser	Köpta kurser
Mycket missnöjd	1	1
Ganska missnöjd	3	4
Varken nöjd eller missnöjd	6	5
Ganska nöjd	37	36
Mycket nöjd	53	54
Totalt (antal svar)	100 (1914)	100 (1959)

Skolverkets hantering av fortbildningssatsningen

Innehåll

Skolverkets uppgifter och mandat	127
Ramar utifrån andel behöriga lärare	129
Process för att planera för och köpa kurser	135
Ansökningsförfarandet	140
System och förfarande för rekvirering av statsbidrag	142
Omfattande informationsinsatser	149
Organisation och kostnader	157

Skolverkets uppgifter och mandat

I denna bilaga redovisar vi hur Skolverket har hanterat sina uppgifter enligt förordningarna och regeringens uppdrag. Vi redogör också för Skolverkets val, tolkningar och erfarenheter samt, i förekommande fall, olika aktörers syn på Skolverkets arbete.

Skolverket fick i april 2007 uppdraget att fördela och administrera statsbidraget och att köpa uppdragsutbildning till fortbildningen av lärare.⁹ Redan på hösten 2006, innan Skolverket hade fått sitt uppdrag, började Skolverket och Utbildningsdepartementet samråda om hur ett system för att fördela statsbidrag för ovanstående ändamål skulle kunna se ut. Skolverket bidrog i detta sammanhang med sina erfarenheter av och principiella synpunkter på statsbidrag. Skolverket fick även lämna synpunkter i samband med utformandet av de två förordningstexter som sedan kom att utgöra regelverket för satsningen på fortbildning av lärare.

Systemet för beräkningen av ramar och ersättningsnivåer för huvudmännen utvecklades parallellt med att uppdraget till Skolverket arbetades fram. När satsningen drog igång och Skolverket fått sitt uppdrag i april 2007 hade Skolverket utvecklat principer och modeller för hur ramar och ersättningsnivåer skulle beräknas. Enligt uppgifter från Skolverket hade dessa principer och modeller förankrats hos Utbildningsdepartementet. Myndigheten hade även sett till att det fanns ett webbaserat rekvisitionssystem för att sköta administrationen och kontrollen av statsbidraget.

Skolverket har följande uppgifter och mandat enligt myndighetens uppdrag och de förordningar som styr satsningen på lärarnas fortbildning.

Hantering av statsbidraget

Skolverket ska:

- beräkna ett schablonmässigt ersättningsbelopp per högskolepoäng som ska motsvara 70 procent av skolhuvudmannens kostnader för lärarnas löner
- beräkna och besluta om årliga ramar per huvudman (Ramen ska beräknas på grundval av huvudmannens andel av totala antalet behöriga lärare. När ramen fastställs ska skolhuvudmannens lönekostnadsnivå beaktas. Vid särskilda skäl får Skolverket göra avsteg från beräkningsgrunden för ramen.)

⁹ Uppdrag till Statens skolverk att svara för fortbildning av lärare, 2007-04-19, Regeringsbeslut II:8, U2007/3168/S.

- så långt möjligt fördela de medel som avsätts för fortbildning lika mellan utbildning som riktar sig till tidigarelärare respektive till senarelärare.
- besluta om och betala ut statsbidrag efter ansökan från skolhuvudmannen
- betala ut statsbidrag en gång per termin för den termin bidraget avses, då det har fastställts vilka lärare som deltar i utbildningen
- sprida information till huvudmän och andra berörda om möjligheten att få statsbidrag.

Skolverket får:

- kräva tillbaka statsbidrag om det betalats ut på felaktiga grunder
- efter ansökan från huvudmännen fördela ut de medel som inte utnyttjats till huvudmän som redan utnyttjat hela sin ram
- meddela de föreskrifter som behövs för att verkställa förordning (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare.

Uppdragsutbildning

Skolverket ska:

- köpa uppdragsutbildning med fokus på ämnesteoritisk och ämnesdidaktik av lärosäten som har stor och ändamålsenlig kompetens. (Kurser som vänder sig till tidigarelärare skall företrädesvis avse 15 högskolepoäng och kurser för senarelärare skall företrädesvis avse 30 högskolepoäng.)
- ställa samma kvalitetskrav på uppdragsutbildningen som på högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå
- verka för att uppdragen ges till högskolor på ett sådant sätt att hög tillgänglighet och regional spridning uppnås
- utgå från huvudmännens prioriteringar och önskemål vid köp av uppdragsutbildning och i övrigt prioritera områden som visat sig särskilt eftersatta
- sprida information om den fortbildning som genomförs på uppdrag av myndigheten.

Skolverket får:

- besluta om urval om antalet lärare som anmälts till en köpt uppdragsutbildning överstiger antalet tillgängliga utbildningsplatser

Ramar utifrån andel behöriga lärare

Årlig tilldelning

Uppgiften som Skolverket har är att för varje skolhuvudman beräkna ramar som baseras på hur stor andel behöriga lärare huvudmannen har i förhållande till det totala antalet i landet. Skolverket ska där ta hänsyn till huvudmannens lönekostnadsnivåer. Ramarna tilldelas per kalenderår och revideras inte under löpande kalenderår. För efterföljande kalenderår har Skolverket beräknat preliminära ramar. För år 2009 fastställdes exempelvis ramen i december 2008, när riksdagen beslutat om statsbudgeten.

Anslaget delas mellan kursköp och ramar för skolhuvudmännen

För att kunna avgöra hur mycket pengar som totalt kan fördelas till skolhuvudmännens ramar måste Skolverket först uppskatta hur mycket de köpta fortbildningskurserna kommer att kosta. De pengar som därefter blir kvar fördelas på skolhuvudmännen. En första uppskattning från Utbildningsdepartementet var att en tredjedel av de anslagna pengarna skulle gå åt till köpta kurser. Bättre underlag visade efterhand att det andelstalet var för högt och de senaste åren har andelen legat närmare 15–20 procent, vilket gjort att de tilldelade ramarna utgjort mellan 83 och 91 procent av anslaget under 2007–2010 (se tabell 1). När det sammanlagda beloppet för ramarna bestämts delas pengarna i två lika stora delar (enligt uppdraget till Skolverket), vilket blir den totala ramen för tidigare- respektive senarelärare.

Tabell 1 **Ramar och anslag (exklusive förskolelyftet), belopp i tkr och andelar i procent**

	2007	2008	2009	2010
Avsatta ramar	334 616	615 728	869 473	898 298
Anslag till lärarfortbildning	366 650	697 087	1 047 087	1 063 500
Andel ramar, procent	91	88	83	84

Källor: Skolverket, regleringsbrev för Skolverket 2007–2009, Prop. 2009/10:1.

Andelen behöriga lärare ligger till grund för ramens storlek

Skolverket tar därefter reda på hur många behöriga lärare skolhuvudmännen har. Ett problem, som framför allt berör fristående skolor, är att uppgifterna i lärarregistret som Skolverket baserar sina ramberäkningar på, är två år gamla när Skolverket gör beräkningarna. Detta innebär att fristående skolor som startat under pågående satsning inte får någon ram förrän efter två år. Motsvarande problem uppstår när en skola byter huvudman, exempelvis från kommunal till fristående.

Ett annat problem är att det i den tillgängliga statistiken inte finns någon färdig indelning för tidigare- och senarelärare, utan grundsskolelärarna måste brytas upp på lärare i förskoleklass och årskurserna 1–6 respektive årskurserna 7–9. För att göra detta använder sig Skolverket av elevernas fördelning på de olika årskurserna, och får på så sätt en uppskattning av hur stor del av lärarkåren i grundskolan som är tidigarelärare respektive senarelärare. Denna fördelning ligger tillsammans med antalsuppgifterna för gymnasielärarna till grund för en uppskattning av hur många behöriga tidigarelärare respektive senarelärare som huvudmannen har. Därigenom har man uppgifter för att fastställa hur stor andel av ramen (räknat i poäng) som den enskilda skolhuvudmannen ska få.

Tre olika ersättningsnivåer beräknas

Ersättningsnivån bestämmer hur många poäng som ska fördelas totalt

Innan ramarna kan beräknas måste en schablonmässig ersättningsnivå per högskolepoäng räknas ut, vilken enligt förordningen ska motsvara 70 procent av huvudmannens lönekostnader. Det ska dock noteras att schablonerna räknas ut på förhand och att ersättningsandelen inte nödvändigtvis motsvarar 70 procent av huvudmannens faktiska kostnader. Tillsammans med de totala rambeloppen per lärargrupp sätter ersättningsnivån gränsen för hur många poäng som ska fördelas mellan skolhuvudmännen.

Ersättningsnivån räknas ut genom att man använder lönestatistik för kommunalt anställda lärare på nationell nivå som grund. Även i detta sammanhang är problemet att det inte finns någon färdig statistik för tidigare- respektive senarelärare. Skolverket använder därför löneuppgifter för grundskolelärare för att uppskatta lönerna för tidigarelärare och löneuppgifter för gymnasielärare i allmänna ämnen för att uppskatta lönerna för senarelärare. Eftersläpningen i statistiken gör att lönerna måste räknas upp med en uppskattad löneutveckling (exempelvis användes lönestatistik från 2006 som underlag för 2007 års beräkningar). Metoderna för detta har varit olika, bl.a. har Sveriges Kommuner och landstings (SKL) beräkningar och vårpropositionens pris- och löneomräkningar använts som en uppräkningsfaktor för lönen. Efter att ha fått en nationell genomsnittlig lönenivå som är justerad att gälla för innevarande år, lägger Skolverket på semesterersättning och sociala avgifter för att få fram den nationella genomsnittliga lönekostnaden för huvudmännen.

Då återstår att räkna ut vad lönekostnaden per poäng blir. Antalet veckor per år är 52, men detta justeras till 47 med hänvisning till att lärarna igenomsnitt uppskattas ta 5 veckors semester under ett år.¹⁰ Lönekostnaden delas med 47 för att få kostnaden per vecka och sedan med 1,5 för att få kostnaden per

¹⁰ Antalet veckor som ersättningen beräknades på bestämdes efter diskussioner med lärarfacken och SKL.

poäng, eftersom en veckas heltidsstudier motsvarar 1,5 poäng. Ersättningen som huvudmännen får av staten är sedan 56 procent av lönekostnaderna (70 procent av 80 procent).

Sammanfattningsvis ser formeln ut så här för beräkningen av 2007 års ersättning (beräkningen görs för de två lärarkategorierna för sig):

$$\frac{\text{Genomsnittl. årslön}_{2006} \times \text{Uppräkningsfaktor} \times \text{Semesterers.} \times \text{Soc. avg}_{2007}}{(47 \times 1,5)} \times 0,56 = \text{Ersättn} / \text{poäng}_{2007}$$

När denna genomsnittliga ersättningsnivå är beräknad vet Skolverket hur många poäng som totalt ska fördelas mellan huvudmännen.

Skolhuvudmännens lönekostnader ska beaktas

I förordningen står att skolhuvudmannens lönekostnadsnivå ska beaktas vid beräkning av ramen. Detta gör Skolverket genom att dela in ersättningsnivåerna i tre kategorier: låg, medel och hög. Medelnivån är den ovan beräknade genomsnittliga ersättningsnivån som baseras på den kommunala lönestatistiken. Skolverket anser att det är rimligt att ca 70–80 procent av huvudmännen ska få medelnivån i ersättning.

För att få fram de lägre och högre ersättningsnivåerna utgår Skolverket från undervisningskostnaderna per årsarbetande lärare hos de kommunala huvudmännen. Kommunerna sorteras på dessa kostnader. Nivåerna på den lägre och högre ersättningen bestäms genom kvoten mellan den genomsnittliga undervisningskostnaden för samtliga kommuner och undervisningskostnaden i den kommun som ligger högst bland lågkostnadskommunerna respektive lägst bland högkostnadskommunerna. Som lågkostnadskommuner betecknas de kommuner som har lägst undervisningskostnad per årsarbetande lärare och vars lärare (inklusive lärare vid fristående skolor) sammantaget summerar till 10 procent av det totala antalet lärare i landet. Dessa får den lägre ersättningsnivån. De huvudmän som har högst undervisningskostnad och vars totala ersättningskostnader (ersättningsnivån multiplicerat med antalet lärare) summerar till motsvarande belopp som gruppen med den lägre ersättningen, får den högre ersättningsnivån.¹¹ Summan av den högre ersättningen ska alltså sammantaget motsvara summan av den lägre ersättningen. Fördelningen av ersättningsnivåerna blir därmed kostnadsneutral i sin helhet. Övriga kommuner får medelersättningen. De fristående huvudmännen får samma ersättning som den kommun skolan verkar inom.

Hur höga ersättningarna varit under satsningen så långt framgår av tabell 2 nedan. Tabellen visar att ersättningen för medelgrupperna har ökat med 6,4 procent för tidigarelärare och 4,7 procent för senarelärare under satsningens

¹¹ I de fall brytpunkten på 10 procent går mitt bland en kommuns lärare, räknas hela kommunen till en av kategorierna.

gång. Det motsvarar ungefär de faktiska förändringarna i genomsnittslönerna nationellt mellan 2006 och 2008, som var 6 respektive 4,2 procent.

Tabell 2 Ersättningsbelopp per poäng i kronor fördelat på år, kategorier av lärare och ersättningsnivåer för 2007–2010. Förändring i procent.

	2007	2008	2009	2010	Förändring 2007-2010
<i>Tidigarelärare</i>					
Låg	3 062	3 140	3 216	3 269	6,8
Medel	3 362	3 441	3 508	3 577	6,4
Hög	3 944	4 037	4 046	3 984	1,0
<i>Senarelärare</i>					
Låg	3 319	3 398	3 566	3 558	7,2
Medel	3 719	3 807	3 843	3 893	4,7
Hög	4 009	4 104	4 261	4 336	8,2

Källa: Skolverket.

Utvecklingen för grupperna med låg respektive hög ersättning skiljer sig dock mycket från utvecklingen i respektive medelgrupp. För senarelärarna har grupperna med låg och hög ersättningsnivå fått en relativt gynnsam ersättningsutveckling, medan gruppen med hög ersättningsnivå bland tidigarelärarna fått en mindre gynnsam utveckling.

Sammanvägning för bestämmande av ram per huvudman

När de totala ramarna har beräknats och ersättningsnivån per poäng är bestämd kan antalet poäng och ramar i pengar räknas ut per skolhuvudman. Skolhuvudmän som har lika stor andel behöriga lärare kommer att få lika många poäng att använda. De skolhuvudmän som har högre respektive lägre ersättningsbelopp kommer dock att få en högre respektive lägre ram i kronor.

Andra val och överväganden

Utöver det som handlar om själva beräkningarna av ramar och ersättningsnivåer har Skolverket också haft mandat att tolka regelverket och hantera vissa uppkomna problem. Nedan redovisas hur Skolverket valt att agera i olika frågor som gäller ramarna till skolhuvudmännen.

Avsteg från ramarna

Enligt förordningen får Skolverket, om särskilda skäl föreligger, göra avsteg från beslut om ramar. I början av satsningen delade Skolverket inte ut poäng till de skolhuvudmän som fick mindre än 7,5 högskolepoäng för tidigarelärare eller mindre än 15 högskolepoäng för senarelärare. I stället för att dela ut ett fåtal poäng per år förde Skolverket över dessa poäng till efterföljande

år så att antalet poäng blev tillräckligt stort för att räcka till en kurs på halvtid.

Med det från början rådande regelverket var det närmare hälften av huvudmännen för fristående skolor som inte fick tillräckligt stor ram för att kunna utnyttja satsningen under de första åren (se kapitel 3). Regelverket reviderades av Skolverket och fr.o.m. 2009 får de skolhuvudmän, vars ram inte kommer upp i sammanlagt 30 högskolepoäng under 2007–2010, en ram om 30 högskolepoäng under perioden. De skolhuvudmän som hittills inte har utnyttjat några tilldelade medel kan utnyttja sina 30 högskolepoäng när som helst under 2009 och 2010. De skolhuvudmän som redan har utnyttjat delar av sin ram får utnyttja återstående ram upp till 30 högskolepoäng när som helst under 2009 och 2010.¹² Skolverket överväger för närvarande att förlänga användandet av miniminivåer.

Fördelning av poäng mellan ramarna för tidigare- och senarelärare

Skolverket tillåter att poäng flyttas mellan ramarna för tidigare- och senarelärare. Det kan exempelvis bli så att en ram ger 27 poäng och då är det tillåtet att flytta 3 poäng från den andra ramen så att poängen kan utnyttjas fullt ut. Detta tillåts upp till en nivå av 10 poäng och görs automatiskt av Skolverket före verkets beslut om statsbidrag.

Det finns indikationer på att fördelningen mellan de olika lärargrupperna inte behöver vara så strikt framöver och att huvudmännen kan komma att få flytta fler poäng mellan ramarna. Hur detta ska hanteras har Skolverket ännu inte bestämt. Om en ändring sker blir det inte förrän till 2011.

Flytt av ramar mellan åren

Skolverket tillåter även att ramar flyttas mellan åren för att få en större ram ett år i stället för små ramar flera år, men då måste huvudmännen vara ute i god tid, innan budgetåret har inletts. Det är framför allt de lite mindre skolhuvudmännen som utnyttjar detta, men så många har det inte varit. Företrädare för Skolverket uppskattar att omfattningen i pengar har uppgått till 5–10 miljoner kronor.

Sammanlagning av ramar för friskolekoncerner

Varje fristående skola har inledningsvis tilldelats en ram. Det beror på att det i Skolverkets register över fristående skolor inte framgår vem som är skolhuvudman i skolor som ingår i koncerner. Dessa skolhuvudmän har, ifall de så önskat, fått vända sig till Skolverket med begäran om att Skolverket slår ihop ramar för fristående skolor som tillhör samma skolhuvudman, dvs. ingår i samma koncern. Från och med 2010 har Skolverket med utgångspunkt från Skolinspektionens register slagit samman ramar för skolor när det tydligt har framgått att de tillhör samma huvudman. Samman-

¹² Informationsblad från Skolverket, publicerat den 20 mars 2009.

slagningarna har i vissa fall gett effekter på ramarnas storlek. Om två skolor som 2009 tilldelades en minimiram på 30 högskolepoäng vardera för perioden 2009–2010, får en sammanslagen ram för 2010, blir ramen reducerad till 30 högskolepoäng att dela på.

Fördelning av överblivna poäng

Enligt förordningen får Skolverket fördela eventuella medel som blir över till skolhuvudmän som redan tecknat upp sin ram. Här har Skolverket valt att låta skolhuvudmännen själva reglera överskott och underskott genom att ge eller låna poäng av varandra. Skolhuvudmännen får också sinsemellan hantera de administrativa och ekonomiska frågorna i samband med detta. I tillägg till detta förfarande kan även de skolhuvudmän som så önskar fr.o.m. 2009 rekvirera mer statsbidrag än sin bidragsram. Om det i slutet av året (i december) finns outnyttjade medel, fördelas dessa mellan de skolhuvudmän som har rekvirerat mer än sin ram. I det fall pengarna inte räcker till alla, fördelas överskottsramarna i proportion till de ordinarie ramarna. Skolverket kan för varje skolhuvudman bara garantera statsbidrag upp till den tilldelade bidragsramen. Bidrag som söks därutöver söks därför utan garanti att statsbidrag kommer att betalas ut.¹³ Som framgick i kapitel 3 har 63 huvudmän valt att under 2009 utnyttja möjligheten att rekvirera utöver sin ram.

Utöver detta överväger Skolverket andra sätt att hantera de överblivna poängen, men i skrivande stund har inget beslut fattats.

Skolverkets erfarenheter

Enligt Skolverket har det varit svårt att kalkylera kostnaderna för och uppskatta utnyttjandegraden av de köpta kurserna. Hittills har också de faktiska kostnaderna för dessa kurser understigit de kalkylerade. (Se tabell 3)

Skolverket har också noterat flera marginaleffekter, exempelvis att olika huvudmän kan glida mellan olika ersättningsnivåer från år till år. Detta har inte varit populärt bland de huvudmän som berörts. Skolverket konstaterar också att uppgifterna för undervisningskostnader inte förefaller vara helt tillförlitliga för de små kommunerna, särskilt när det gäller gymnasieskolan.

Skolverket har dock inte mer än marginellt ändrat systemet sedan det infördes 2007. Ett problem, menar Skolverket, är att ändringar under pågående satsning kan ge upphov till andra konsekvenser som sammantaget inte innebär någon förbättring. Det är en annan situation om satsningen fortsätter. Då är det viktigt att systemet utvecklas och blir robust. Skolverket har ambitionen att ta fram ett sådant system om satsningen blir permanent.

¹³ Skolverkets informationsblad.

Process för att planera för och köpa kurser

Brister i måluppfyllelse och skolhuvudmännens behov utgör grund för Skolverkets köp av kurser

Av regeringsuppdraget till Skolverket framgår att Skolverket i sitt arbete med att planera för och genomföra köp av kurser ska utgå från tillgängliga utvärderingar och kartläggningar av brister i måluppfyllelse hos eleverna i det svenska skolsystemet. Utvärderingar, kartläggningar och betygsstatistik har också utgjort utgångspunkt för de kurser som Skolverket har köpt från lärosäten med examensrätt. Enligt uppgifter från Skolverket har analysen av brister i måluppfyllelse hos eleverna i första hand utgått från den nationella utvärderingen av grundskolan (NU03), TIMSS och PISA, samt Skolverkets lägesbedömningar, Skolinspektionens erfarenheter och tillgänglig betygsstatistik. I sammanhanget bör dock poängteras att det under starten av satsningen rådde viss tidspress, eftersom Skolverket hade till uppgift att utveckla ett system för köp och administration av kurser samtidigt som myndigheten skulle samla in skolhuvudmännens behov och skicka ut ett första förfrågningsunderlag, genomföra förhandlingar och köp av kurser från berörda lärosäten.

Utöver utvärderingar och kartläggningar av brister i måluppfyllelse hos eleverna har Skolverket också haft att beakta skolhuvudmännens behov av kompetensutveckling och fortbildning på området. Som ett led i detta arbete har Skolverket kontinuerligt samlat in och sammanställt skolhuvudmännens önskemål och synpunkter på satsningen som skolhuvudmännen gett uttryck för. Detta arbete har i huvudsak skett i samband med de årliga konferenser för skolhuvudmän som Skolverket anordnat under den tid som satsningen pågått. Skolhuvudmännens synpunkter och behov av Skolverkets köpta kurser har också samlats in med hjälp av enkäter riktade till deltagande lärare och skolhuvudmän.

Som ett led i arbetet med att få fler skolhuvudmän att ta del av och utnyttja fortbildningssatsningen genomförde Skolverket under hösten 2009 dialogseminarier på sju orter runt om i Sverige. I samband med dessa dialogseminarier samlade Skolverket också in synpunkter på de köpta kurserna och det befintliga kursutbudet för att ytterligare förbättra överensstämmelsen mellan efterfrågan och utbud. Problem med de köpta kurserna som då kom fram berörde bl.a. skillnaderna i terminstider mellan grund- och gymnasieskola och universitet och högskolor, de långa reseavstånden för lärare verksamma i glesbygd och planeringssvårigheter som uppstår i samband med köpta kurser som ställs in. När det gäller de köpta kursernas innehåll, relevans och kvalitet kan vi konstatera att såväl skolhuvudmän som deltagande lärare överlag är mycket nöjda (se kapitel 3 och 6).

Satsningens övergripande inriktning mot ämnesfördjupning och ämnesbredd samt skolhuvudmännens behov har dock inte alltid varit samstämmiga. Enligt Skolverket har skolhuvudmännen i större utsträckning efterfrågat generella lärarkompetenser som:

- Bedömning och betygsättning
- Elever med olika kulturell bakgrund
- Elever i behov av stöd
- Genusperspektiv
- Informations- och kommunikationsteknologi (IKT) i undervisningen och läroprocessen
- Ledarskap och samspel i undervisningen
- Läroplan och kursplan som grund för undervisningen

Dessa generella kompetenser har därför också tagits med i de förfrågningsunderlag som legat till grund för Skolverkets köp av kurser under fortbildningssatsningen.

I Skolverkets förfrågningsunderlag anges dessutom ett antal enskilda ämnesområden som är särskilt prioriterade inom fortbildningssatsningen. De prioriterade områdena bygger på olika former av brister och problem som Skolverket har funnit vid olika kartläggningar av den svenska grund- och gymnasieskolan.

De prioriterade ämnesområdena skiljer sig något åt mellan olika årskurser och stadier. För lärare i förskoleklass och årskurs 1–6 har framförallt läs- skriv- och språkutveckling, matematik och teknik prioriterats, medan svenska, svenska som andra språk, matematik, språkdidaktik, NO-ämnen, teknik, religionskunskap, historia samt idrott och hälsa prioriterats för lärare som undervisar i årskurs 7–9. För lärare i gymnasieskolan och den gymnasiala vuxenutbildningen har svenska, matematik, naturkunskap, religionskunskap, samhällskunskap samt yrkesämnena och vuxenpedagogik prioriterats. Under den tid som satsningen har fortgått har dessutom ämnena specialpedagogik och svenska för invandrare tillkommit i tilläggsuppdrag och i Skolverkets regleringsbrev.

Förutom information om de generella kompetenserna och de prioriterade ämnesområdena för lärare i årskurs 1–6 respektive årskurs 7–9 samt lärare i gymnasieskolan och den gymnasiala vuxenutbildningen innehåller Skolverkets förfrågningsunderlag även information om förordningens olika poängbegränsningar för olika lärarkategorier. Detta för att de lärosäten som väljer att svara på offerförfrågan ska ha en möjlighet att anpassa sina kurser utifrån olika lärarkategoriernas behov och förutsättningar.

Skolverkets förfrågningsunderlag har skickats ut till samtliga lärosäten med examinationsrätt. Det rör sig sammanlagt om 47 lärosäten spridda över hela landet. Därefter har intresserade lärosäten fått skicka in offerter på de kurser som de anser svara mot förfrågningsunderlaget och de behov som uttrycks däri. De offererade kurserna har därefter granskats av Skolverket utifrån förväntat söktryck, antal sökande under tidigare terminer, om en kurs har gått till kursstart eller ställts in tidigare terminer, om kursen erbjuds på distans eller är en s.k. campuskurs, om de efterfrågade generella kompetenserna belyses i kursen samt lärosätets och kursansvariga lärares kompetens och tidigare erfarenhet av uppdragsutbildning. Om kursen har ingått i lärosätets ordinarie utbud har Skolverket inte köpt kursen, eftersom den är möjlig att ändå gå inom ramen för satsningen. Statskontorets bedömning är att en stor del av kvalitetsgranskningen av deltagande lärosäten och kursernas innehåll knutits till Högskoleverkets utvärderingar och till kursansvariga och undervisande lärares kompetens och erfarenhet av uppdragsutbildning. De deltagande lärosätena har t.ex. varit ålagda att meddela Skolverket förändringar i bemanning av offererade kurser.

Efter denna inledande granskning och bedömning av de offererade kurserna har Skolverket beslutat om vilka kurser och lärosäten som man vill gå vidare med och inleda förhandlingar om. Förhandlingsprocessen har förändrats något under den tid som satsningen har pågått. Till en början sköttes en stor del av kontakterna mellan Skolverket och lärosätena genom möten medan förhandlingar och överenskommelser numera vanligtvis sköts via telefon och e-post. Förhandlingarna är i första hand inriktade på antal platser per kurs samt kostnad per student och högskolepoäng. En viktig aspekt av förhandlingarna mellan Skolverket och lärosätena har varit att hitta en miniminivå för vilket antal deltagande lärare som krävs för att genomföra kursen eftersom det låga söktrycket ofta lett till att kurser ställs in.

Köp av kurser – en svårplanerad verksamhet

Ett återkommande problem som Skolverket har haft under fortbildnings-satsningen är de tämligen snäva tidsramarna för köp av kurser. I sammanhanget kan nämnas att Skolverket vid den första offertförfrågan fick in över 1 400 kurser som skulle bedömas och granskas, och det till en termin då det fanns utrymme att köpa cirka 120 kurser. Vid de efterföljande offertförfrågningarna har antalet offererade kurser varit omkring 400 kurser per termin. Därtill hör också att det har varit mycket svårt för Skolverket att göra realistiska bedömningar av efterfrågan på och behov av de köpta kurserna. Av tabell 3 framgår att det under de hittillsvarande fem terminerna inte har funnits fler sökande än vad det har funnits platser vid de av Skolverket köpta kurserna. Vårterminen 2008 var det 0,45 sökande per plats medan det var 0,84 sökande per plats höstterminen 2008.

Tabell 3 Antal platser, antal sökande per plats, antal köpta kurser, antal lärosäten, avsatta medel (tkr) och faktisk kostnad (tkr) vårterminen 2008 till vårterminen 2010

	Antal platser	Sökande per plats	Antal köpta kurser	Antal lärosäten	Avsatta medel för köp av kurser (tkr)	Kostnad (tkr)
VT2008	3 447	0,45	91	19	83 668	32 118
HT2008	5 147	0,68	187	30	138 695	77 677
VT2009	4 375	0,46	133	28	124 481	48 181
HT2009	4 045	0,84	185	32	102 338	75 238
VT2010	3 578	0,64	115	27	95 634	37 174

Svårigheterna vad det gäller möjligheten att förutse och uppskatta samt planera för köp av kurser leder inte bara till problem för Skolverket utan också till problem för berörda lärosäten, skolhuvudmän, rektorer och lärare. Att oväntat få lärare sökt till kurserna och att en stor andel av de sökande inte är behöriga leder t.ex. att ett stort antal kurser ställs in varje termin. Höstterminen 2008 var det t.ex. 108 kurser som Skolverket hade för avsikt att köpa som inte gick till kursstart på grund av för få sökande och att icke-behöriga lärare sökt till kurserna. Ett sätt för Skolverket att åtgärda detta problem har varit att i förhandlingar med berörda lärosäten enas om ett lägsta och ett högsta antal platser som en kurs kan bära. I de flesta fall har det då handlat om att hitta en nivå där en kurs går att genomföra trots att inte alla kursplatser tas i anspråk. Detta har fått till följd att Skolverket varit tvunget att köpa ett större antal platser än vad som faktiskt finns sökande till. I och med detta blir också kostnaden per student och högskolepoäng något högre än vad som angetts i lärosätenas offerter. Det bör dock i sammanhanget tilläggas att Skolverket aldrig har förbrukat de medel som avsatts för köp av kurser.

Som framgår av tabell 4 har kurser med inriktning mot specialpedagogik, matematik, läs-, skriv- och språkutveckling samt svenska och svenska som andraspråk varit de mest efterfrågade ämnesområdena under den tid som fortbildningssatsningen har pågått. Yrkesämnena och ämnena som teknik, NO, SO och svenska för invandrare har dock inte varit lika efterfrågade. I vissa fall, som när det gäller yrkeslärare samt lärare i teknik och svenska för invandrare, kan detta förklaras med att det i dessa lärarkategorier finns en stor andel lärare som saknar examen och som därmed inte är behöriga att delta i fortbildningssatsningen. Detta problem har också uppmärksamats av både skolhuvudmännen, lärarfacken och Skolverket.

**Tabell 4 Antal kursplatser och sökande per plats fördelat per ämne
(Skolverkets egen kategorisering)**

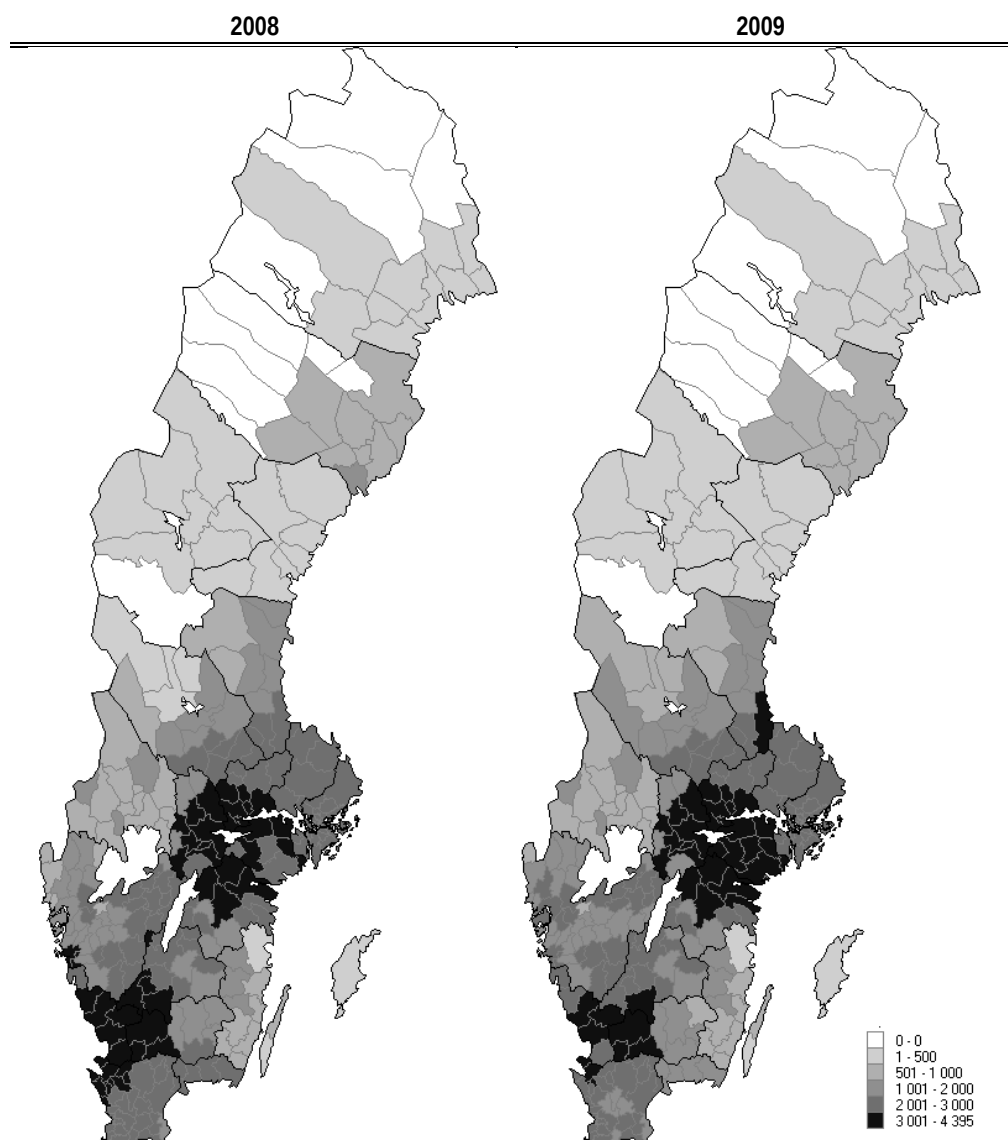
	VT08		HT08		VT09		HT09		VT10	
	Platser	Sökande/ plats	Platser	Sökande/ plats	Platser	Sökande/ plats	Platser	Sökande/ plats	Platser	Sökande/ plats
Special- pedagogik	-	-	627	1,58	771	0,81	818	1,00	713	0,84
Matematik	838	0,63	757	0,79	823	0,6	647	1,12	709	0,67
Läs-, skriv- och språkutv.	428	0,81	558	0,85	557	0,37	468	0,73	270	0,74
Språk	136	0,57	544	0,54	405	0,44	296	1,09	414	0,60
Svenska och SaS	177	1,04	549	0,70	446	0,44	419	0,94	419	0,62
Estetiska	-	-	315	0,62	267	0,31	259	0,59	166	0,51
Teknik	541	0,13	415	0,26	438	0,17	308	0,56	321	0,51
Idrott & hälsa	185	0,41	252	0,48	121	0,39	195	0,43	114	0,33
NO	561	0,18	597	0,27	309	0,34	281	0,86	248	0,70
SO	325	0,31	314	0,34	385	0,2	277	0,56	157	0,41
Yrkesämne	126	0,36	155	0,26	182	0,23	77	0,48	100	0,36
SFI	-	-	66	0,56	101	0,52	65	0,31	55	0,38
Sär	-	-	-	-	-	-	50	0,84	59	0,78
Vuxenped	130	0,18	15	0,73	-	-	-	-	-	-
Totalt	3447	0,45	5147	0,68	4375	0,46	4045	0,84	3578	0,64

Källa: Skolverket.

Viss koncentration av kurser och kursplatser

Statskontoret kan konstatera att Skolverket har hanterat uppgiften att fortbildning ska ges på ett sådant sätt att hög tillgänglighet och regional spridning uppnås på ett förhållandevis bra sätt. Tillgången till kurser och kursplatser har varit god över i stort sett hela landet. Ett stort antal av de köpta kurserna har erbjudits som distanskurs eller som distanskurs med ett fåtal campusträffar vilket lett till god tillgänglighet. Den regionala spridningen av fortbildningskurser har varit något svårare för Skolverket att hantera då det finns ett tiotal kommuner som inte har något lärosäte inom pendlingsavstånd. Som framgår av figur 1 har det av begripliga skäl också funnits en viss koncentration av kurser och kursplatser till området runt Mälaren och till Göteborgsområdet.

Figur 1 **Antal kursplatser inom pendlingsavstånd under 2008 och 2009**



Ansökningsförfarandet

Den gällande förordningen reglerar inte hur ansökningsförfarandet ska gå till utan anger enbart vilka villkor som gäller för lärares och skolhuvudmäns medverkan i satsningen. Det har därför stått Skolverket fritt att själva utforma ansökningsförfarandet. Under de år som fortbildningssatsningen har pågått har det skett ett antal mindre förändringar i ansökningsförfarandet men överlag har det varit detsamma. En förändring som tillkom under vårterminen 2009 var att sökande lärare i sin ansökan var tvungna att styrka att skolhuvudmannen godkände deras deltagande. Under höstterminen 2009

tidigarelades dessutom prövningen av sökande lärares behörighet som ett led i arbetet med att få färre inställda kurser vid terminsstart. Vid kursstart våren 2010 ställdes inga kurser in.

Något översiktligt kan ansökningsförfarandet beskrivas på följande vis. Den lärare som är intresserad av att delta i fortbildningssatsningen anmäler inledningsvis sitt intresse att delta till rektorn för den skola där läraren är anställd. Den ansvariga rektorn förväntas därefter göra en bedömning och prioritering utifrån den egna skolans behov av fortbildning, skolans ekonomi och möjlighet att anställa vikarier under den tid som läraren är i fortbildning. Därefter skickas anmälan vidare till skolhuvudmannen som förväntas göra en samlad bedömning av behov och prioriteringar i samtliga skolor inom huvudmannens ansvarsområde. Enligt Skolverket är det sedan skolhuvudmannen som ska ge klartecken till att läraren kan skicka in sin anmälan. Det finns också kommuner som har en central hantering av ansökningsprocessen där läraren söker direkt hos skolhuvudmannen utan att rektorn är involverad i processen.

I sitt arbete med att informera om satsningen förutsätter Skolverket att rektorn och skolhuvudmannen har tagit del av verkets information om lärarfortbildningen, så att de dels kan uppmuntra lärare att delta, dels kan svara på lärarnas frågor. Tanken är att informationen ska gå via skolhuvudmannen till rektorn och vidare till läraren men att gången är den omvända när det sedan gäller den enskilde lärarens intresse att delta och anmäla sig till satsningen.

Proceduren med både rektorns och skolhuvudmannens prioritering och godkännande innan läraren kan lämna in sin anmälan kan dock vara tidskrävande och kan i värsta fall komma i konflikt med de tidsramar som gäller för ansökan till olika typer av kurser. Vissa skolhuvudmän har uttryckt en oro över att det kan bli svårt att hinna med alla led i processen innan ansökningstiden går ut. Detta problem tycks dock vara mest påtagligt för de större skolhuvudmännen. För att komma till rätta med detta problem tidigare Skolverket kurskatalogens utgivningsdatum från och med höstterminen 2009. På så vis ska skolhuvudmän, rektorer och lärare få mer rimliga förutsättningar för planering av deltagande i satsningen.

Det är, som sagt, skolhuvudmannen som ska godkänna att läraren skickar in en ansökan. Skolhuvudmannen ansvarar också för att förordningens villkor och regler för deltagande följs i olika avseenden. Till en början saknades dock riktlinjer för hur skolhuvudmannens godkännande skulle gå till vilket ledde till att lärare i många fall anmälde sig till kurser utan att först ha fått godkännande från skolhuvudmannen. Det resulterade i sin tur i att anmälda lärare senare inte kom till kursstart eller att de fick avbryta påbörjad kurs. Från och med vårterminen 2009 kräver dock Skolverket att lärarna i sin ansökan styrker skolhuvudmannens godkännande.

När skolhuvudmannen har gjort detta kan läraren göra sin anmälan via Studera.nu.¹⁴ I ett fåtal fall anmäler sig dock läraren direkt till det kursgivande lärosätet. En lärare som vill anmäla sig via Studera.nu måste först skapa ett användarkonto. Förfarandet är detsamma som vid ansökan till en reguljär kurs inom högskolan.

System och förfarande för rekvirering av statsbidrag

Enligt förordningen ska rekvirering av statsbidrag ske under den termin bidraget avser, då det har säkerställts vilka lärare som deltagit i utbildning. Skolverket har fastställt rekvisitionsdatum till 15 maj och 15 november varje år. Bidraget betalas ut ca 6 veckor senare. För att hantera ansökningarna har SCB på uppdrag av Skolverket utvecklat ett webbaserat formulär som ska användas för att rekvirera statsbidrag.

Säkerställande av att uppgifterna anges av en behörig person

Skolverket skickade i inledningen av satsningen ut ett brev till alla skolhuvudmän med adress och lösenord till en webbplats där skolhuvudmännen skulle anmäla en kontaktperson som skulle sköta rekvireringen av statsbidraget. Kontaktpersonen skulle ange namn, e-postadress och vilket konto de ville ha pengarna på. Därefter skickade SCB ut ett nytt lösenord till de anmälda kontaktpersonerna, vilket gav dem tillgång till rekvisitionssystemet. I samband med utbetalningen av statsbidraget kontrolleras att ägaren av kontot stämmer överens med den av kontaktpersonen uppgivna skolan eller enheten.

Eftersom kontaktpersoner inte inrapporterats för en stor andel av friskolorna vid början av 2008 (närmare 25 procent) upprepades informationen om detta vid flera tillfällen på Skolverkets webbplats.

Skolhuvudmännen är själva ansvariga för att information om eventuellt byte av kontaktperson skickas till Skolverket.

Webbformulär för att rekvirera

Webbformuläret används för att registrera vilka lärare som deltar i fortbildningssatsningen. I formuläret anger skolhuvudmännen uppgifter om kommunkod/skolkod eller motsvarande. Sedan ska huvudmännen, för varje deltagande lärare, ange:

¹⁴ Skolverket har upphandlat tjänsten från VHS att sköta rutinerna kring ansökan och antagningsbesked.

- Personnummer
- Namn
- Kurskod
- Kursnamn
- Lärosäte (förkortning)
- Antalet högskolepoäng som kursen omfattar totalt
- Antalet högskolepoäng av kursen som ska omfattas av den aktuell rekvisitionen (uppdelat på tidigare- och senarelärare)
- Datum för kursstart
- Datum för kurslut

Mot slutet av terminen ska kontaktpersonen rekvirera statsbidraget med hjälp av webbformuläret. Skolhuvudmannen måste då veta om respektive lärare fullföljt utbildningen. Om någon lärare hoppar av efter rekvisitionsdatumet får huvudmannen fullständigt bidrag i alla fall. I de fall korrigeringar görs, begär Skolverket in ett skriftligt underlag och fattar beslut om återbetalning eller justering av poängramen mot nästföljande period, vilket även kan vara året efter.

När huvudmannen fyllt i uppgifterna autosummeras antalet poäng som det rekvireras för och huvudmannen får därmed veta hur många poäng som återstår av ramen. Den första delen av webbformuläret, där summeringen står, ska skrivas ut och undertecknas av den ansvariga tjänstemannen hos skolhuvudmannen innan den skickas till Skolverket. På denna blankett står att undertecknad intygar att uppgifterna är korrekta. Därefter ska blanketten skickas elektroniskt till SCB för registrering. Om en lärare fortsätter sin utbildning över fler terminer, blir dennes uppgifter förifyllda i formuläret.

Skolverket anpassar och förtydligar blanketten med anvisningar till det aktuella halvåret inför varje rekvisitionsomgång. Därutöver har Skolverket inför rekvisitionerna för vårterminen 2010 genomfört mer omfattande förändringar. Dels har man underlättat för huvudmännen att hitta rätt kurskoder genom att lägga till listor med kurskoder för en majoritet av tillgängliga kurser, såväl reguljära som uppköpta. Dels har SCB genomfört funktionsmässiga ändringar som gör att huvudmännen kan spara tidigare uppgifter och skriva ut blanketten. Huvudmännen informerades om ändringarna genom ett informationsbrev som skickades inför rekvisitionsomgången.

Andra val och överväganden

Skolverket har förutom ovanstående även gjort följande val och överväganden.

Kontroll av att statsbidrag betalas ut på rätt grunder

Skolverket gjorde under de första åren ett par kontroller när man fått data-listan över rekvisitionerna från SCB. En kontroll gjordes av om någon rekvirerat mer än 30 högskolepoäng under en termin för en enskild lärare, vilket skulle innebära att huvudmannen frångått Skolverkets regel att studier och arbetstid tillsammans inte skulle överstiga 100 procent. Det kontrollerades också om det fanns några dubbelregistreringar.

Den typen av kontroller görs inte längre av Skolverket och myndigheten har i övrigt inte utfört några egna systematiska kontroller av att rekvisitionerna är riktiga och att skolhuvudmannen t.ex. anmält att någon slutat läsa eller inte varit tjänstledig. Skolverket har haft planer på stickprovskontroller, men detta har inte kunnat genomföras på grund av tidsbrist. Skolverket anser dock att skolhuvudmannen har ett ansvar för att det man skrivit under är rätt och att myndigheten måste kunna lita på huvudmannens uppgifter. Skolverket skriver tydligt i sin information till skolhuvudmännen att de är ansvariga när de skrivit under rekvisitionen. I förordningen om statsbidrag för fortbildning av lärare ingår en skrivning om att Skolverket i sitt beslut ska upplysa om bestämmelserna i paragrafen om återkrav och omfördelning. Detta är, enligt Skolverket, något nytt i förhållande till andra förordningar om statsbidrag på skolområdet.

Lärosätena ska kontrollera närvaro på kurserna, men eftersom många kurser går på distans är det, enligt Skolverket, svårt för lärosätena att sköta den kontrollen. Verket för högskoleservice sköter, på uppdrag av Skolverket, kontrollen av att lärare är behöriga att söka till Skolverkets köpta kurser (dvs. har en pedagogisk examen).

Skolverket har under satsningens gång fått in ett antal rättelser som skolhuvudmännen själva anmält och har dessutom i två fall fått kännedom om att statsbidrag rekvirerats på felaktiga grunder. Skälet var i ett fall, enligt Skolverket, att en ändamålsenlig organisation för hantering av statsbidraget saknades i kommunen.

Systemleverantör och webbaserad rapportering

Enligt företrädare för Skolverket, funderade myndigheten tidigt på att använda sig av ett webbaserat system för rekvisitering av statsbidrag. I tidigare samarbeten med SCB i samband med bl.a. Riksprislistan, som beräknar ersättningen de fristående skolorna ska få för gymnasieutbildningen, hade Skolverket utvecklat ett system för webbrapportering. När uppdraget om Lärarlyftet började diskuteras tog man därför upp en diskussion med SCB

om att göra något liknande för rapporteringen av statsbidraget. En fördel för Skolverket med att lägga hanteringen externt har varit att man därmed undvikit att själva behöva hantera personnummer på myndigheten. Detta sköts nu istället av SCB som levererar avidentifierade uppgifter till Skolverket.

I en rapport av från 2008 drar Skolverket också slutsatser att manuell hantering av flera satsningar under 1990- och 2000-talen har inneburit att det varit svårare att få överblick och göra kontroller samt att exempelvis registrering och sortering blivit tidskrävande.¹⁵

Tjänstledighetskravet

Enligt förordningen måste lärare antingen vara tjänstlediga under den tid de utbildar sig eller utbildas på arbetstid. Det senare gäller från 1 juli 2009 (förordningsändring) Det går exempelvis att vara deltidstjänstledig och läsa på deltid. Enligt Skolverkets tolkning får den sammanlagda tiden dock inte överstiga 100 procent av en heltid.

En lärare som är anställd på 50 procent och som vill läsa 50 procent utöver detta, måste enligt Skolverket anställas av huvudmannen på 100 procent för att huvudmannen ska kunna få ut statsbidrag.

Skolverket tillåter inte att lärare får studera verkets kurser under sin fritid, även om huvudmannen inte rekviderar statsbidrag för detta.

Skolverkets erfarenheter

Ur uppföljningssynpunkt har Skolverket ansett det problematiskt att det inte är möjligt att se vilka som studerat reguljära kurser förrän i efterhand. Det är först i samband med den rekvisition som lämnas i slutet av terminen som Skolverket fått denna information. Skolverket har vid olika tillfällen resonerat om hur de lärare som läser reguljära kurser ska kunna identifieras under pågående studier, men har inte funnit att det är möjligt.

Skolverket har inte gjort kontroller eftersom man anser att skolhuvudmannen har ett tydligt ansvar att se till att förordningens regler följs. Skolverkets utgångspunkt när det gäller lärarfortbildningen är att skolhuvudmännen har ärliga avsikter och att styrsystemet innebär att skolhuvudmannen ansvarar för vilka lärare som ska delta. Det innebär ett gemensamt åtagande att skolhuvudmännen avgör vilka som ska delta, att läraren avstår 20 procent av sin lön och, att skolhuvudmännen satsar 24 procent och staten 56 procent av kostnaden. Skolverket ansvarar för att statsbidrag betalas ut enligt förordningen, genom att informera om statsbidraget och regelverket. Verket planerar därför mindre stickprovsvisa kontroller av att förordningen följs.

¹⁵ Skolverket och statsbidragen, 2008, Skolverket.

Detta kan ske genom att utvalda huvudmän lämnar underlag (tjänstledighetens omfattning, utbildningens omfattning, behörighet mm). Genom dessa har Skolverket möjlighet att kontrollera lärares behörighet i reguljära kurser, men Skolverket anser att den typen av kontroll inte är myndighetens huvuduppgift.

Skolverket kan kontrollera (via VHS) att lärare som går köpta kurser har pedagogisk examen, men man kan inte kontrollera de lärare som går reguljära kurser. Skolverket har inte rätt att använda personnummeruppgifter för kontroll. Personuppgifter som samlats in av SCB får endast användas för statistik. Skolverket bedömde därför att det hade krävts omfattande arbetsinsatser och varit förknippat med sådana kostnader att man beslöt att bara kontrollera de studerandes behörighet i Skolverkets köpta kurser.

Även Skolverket har uppmärksammat de problem med webbformuläret som huvudmännen pekar på (se nedan) och vidarebefordrat synpunkterna till SCB. Först under våren 2010 har SCB åtgärdat en del av problemen. Enligt Skolverket beror fördröjningen på att funktionsmässiga ändringar inte kunnat göras förrän i samband med att SCB uppgraderar systemet till nästa version.

Administrationen av bidragen fungerar enligt en väl inarbetad rutin. Skolverkets tidsåtgång för administration av statsbidraget är låg.¹⁶

Huvudmännens bedömning av administrationen

Av de svar som vi fått i enkäten till huvudmännen framgår att det för ca 15 procent av de deltagande huvudmännen i ganska hög grad eller mycket hög grad varit ett problem med administrativa kostnader för att utnyttja ramen (se tabell 5). Det är dubbelt så stor andel fristående som kommunala huvudmän som anser detta, 22 mot 12 procent. Bland de huvudmän som inte deltagit är andelen som tycker det varit ett ganska stor eller mycket stort problem närmare 30 procent.

¹⁶ Skolverkets årsredovisning för 2008, s. 45.

Tabell 5 I hur hög eller låg grad har administrativa kostnader varit ett problem för att utnyttja er poängram? Andel svar i procent

	Alla	Icke- deltagare	Deltagare	
			Kommuner	Fristående
Inte alls	36	18	50	44
I någon grad	26	20	33	26
I ganska hög grad	12	14	9	13
I mycket hög grad	10	16	4	9
Ingen uppfattning	12	25	2	5
Har inte svarat	5	8	3	3
Total* (antal svar)	101 (626)	101 (255)	101 (229)	100 (130)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, p.g.a. avrundning.

När det gäller svaren om hur Skolverkets system för rekvisition har fungerat för skolhuvudmännen tycker drygt 80 procent att det har fungerat bra eller mycket bra (se tabell 6). Huvudmän för fristående skolor tycker dock att det har fungerat bra i mindre utsträckning. Detta förklaras dock av att många av dem, en dryg femtedel, inte har haft någon uppfattning om rekvisitionsförfarandet. Av de 28 friskolor som svarat ingen uppfattning hade två av tre ännu inte gjort någon rekvisition.

Tabell 6 Hur bra eller dåligt har Skolverkets rutiner och system fungerat när det gäller rekvisition? Andel svar i procent (endast deltagande huvudmän)

	Alla	Kommuner	Fristående
Mycket dåligt	1	0	2
Ganska dåligt	5	4	8
Ganska bra	41	43	36
Mycket bra	42	48	30
Ingen uppfattning	10	4	22
Har inte svarat	1	1	2
Total (antal svar)	100 (371)	100 (229)	100 (130)

Huvudmännen och intresseorganisationerna anger följande i sina synpunkter på administrationen i allmänhet och rekvisitionssystemet i synnerhet:

- Det har varit svårt att rätt förstå och hantera rekvisitionsförfarandet i början.
- Det har varit krångligt och tidskrävande att ta reda på och fylla i alla uppgifter, framför allt när det gäller information om kurserna (dvs. kurskoder, kursdatum m.m.).
- Det är tidskrävande att hålla reda på uppgifter om lärarnas arbetstid, studietid, tjänstledighet, sjukskrivningar, avbrott m.m.
- Själva webbformuläret har varit svårarbetat och krångligt. Det har inte gått att skriva ut, sortera eller spara. Sparar man blir man tillbakakastad till början och inte kunnat användas för intern uppföljning.
- Uppgifterna bör kunna skickas in via Excel istället.
- Alla formulär bör vara digitala.
- Administrationen har ökat kraftigt även om antalet deltagande lärare varit få.
- Det administrativa systemet har förbättrats under tiden.

När det gäller systemet för utbetalning anser närmare 85 procent av huvudmännen att det fungerat bra eller mycket bra (se tabell 7). I likhet med frågan om rekvisitionerna ovan är det en lägre andel fristående huvudmän som tycker att det fungerat bra eller mycket bra, även om det förefaller vara en mindre skillnad i detta avseende mellan de olika typerna av huvudmän. Även på denna fråga har en stor andel fristående huvudmän inte haft någon uppfattning.

Tabell 7 Hur bra eller dåligt har Skolverkets rutiner och system fungerat när det gäller utbetalning? Andelar i procent (endast deltagande huvudmän)

	Alla	Kommuner	Fristående
Mycket dåligt	0	0	2
Ganska dåligt	2	0	4
Ganska bra	29	31	26
Mycket bra	56	63	42
Ingen uppfattning	12	5	25
Har inte svarat	1	1	2
Total (antal svar)	100 (371)	100 (229)	101 (130)

* Andelen svar summerar inte alltid till hundra, pga. avrundning.

Omfattande informationsinsatser

Skolverket har ett ansvar att sprida information till skolhuvudmän och andra berörda om den fortbildning som genomförs på uppdrag av verket och om möjligheten att få statsbidrag. Skolverkets informationsinsatser riktas därmed till såväl lärare som skolhuvudmän, rektorer och lärosäten.

Skolverket har i huvudsak använt sex informationskanaler för att föra ut sitt budskap: informations- och nyhetsbrev, broschyrer, annonser, lärarfortbildningens webbplats, mässor samt konferenser och seminarier. Därutöver har Skolverket svarat på frågor som kommit in via telefon och e-post.

Inledningen av satsningen

Information till skolhuvudmännen

De första kontakterna med skolhuvudmännen tog Skolverket direkt efter att myndigheten fått sitt uppdrag i april 2007. Då skickades en inbjudan till samtliga skolhuvudmän om att delta på en konferens. Konferensen anordnades i maj 2007 på fyra olika platser i landet (Stockholm, Göteborg, Malmö och Umeå). På konferensen fick huvudmännen information om satsningen. Den gällde bland annat hur Skolverket planerade att genomföra satsningen, vilket regelverk som gällde, beräknad tidplan och skälen till Skolverkets bedömningar. Skolhuvudmännen fick även, utifrån sina kompetensbehov, förmedla synpunkter på vilket innehåll Skolverkets köpta kurser borde ha. I början av juni skickades ett första brev ut till huvudmännen om att de skulle anmäla kontaktperson .

Brevet följdes under hösten upp av påminnelser (augusti och december). Samtidigt fick de första kontaktpersonerna sina lösenord till rekvisitions-systemet, information om hur rekvisiteringen skulle gå till samt tidplan för rekvisition för hösten 2007 och anmälan av kurser inför vårterminen 2008 (september). I detta utskick hänvisade Skolverket till att kurskataloger och information om hur anmälan skulle gå till, skulle läggas ut på webbplatsen under oktober.

Ett riktat informationsbrev skickades under november till små huvudmän, för att bl.a. ge information om hur ramar kunde flyttas mellan år.

Lärosäten

Skolverket deltog i en nationell RUC-konferens som hölls i juni 2007 och kunde då lämna ut en första information om fortbildningssatsningen till lärosätena. Senare samma månad hade Skolverket även ett färdigt underlag till offertförfrågan, som skickades ut till lärosätena strax före midsommar 2007. Offerterna på kurser som skulle genomföras under vårterminen 2008 skulle sedan lämnas in i augusti.

I oktober 2007 inbjöd Skolverket lärosätena till en konferens för att informera om arbetet med offerterna och planering för kommande offertomgångar. Skolverket efterfrågade även synpunkter och erfarenheter från den genomförda offertomgången.

Lärare

Under våren 2007 arbetade Skolverket fram en broschyr med sammanfattande och lättläst information om satsningen. Informationen handlade om satsningens syfte, vilka lärare som fick vara med, ersättningsnivå, kurser och hur anmälan går till. Broschyren skickades till samtliga skolor och huvudmän.

Under hösten annonserade Skolverket om satsningen i facktidningar som Skolvärlden, Vägledarna och Skolledarna.

Samtliga målgrupper får information via webbplatsen

Utöver de riktade utskicken lade Skolverket också ut information på sin webbplats, som togs fram under tidig vår 2007. Webbplatsen var den främsta informationskanalen. Här fanns information om kursutbud och hur man anmäler sig, uppgifter om ramar, regelverk och förordningar. Det fanns också presentationer från konferenserna, nyheter samt reportage och artiklar. Det fanns även en "frågor- och svar-sida" (FAQ) där vanliga frågor från skolhuvudmän och lärare togs upp samt ett öppet diskussionsforum.¹⁷

Information om satsningen spreds också via Skolverkets nyhetsbrev som når de flesta av landets skolledare och huvudmän och därutöver lärare och annan skolpersonal. Ett eget nyhetsbrev för lärarfortbildningen utvecklades också, men lades sedan ner under 2009.

Frågesvar

Förutom den information som Skolverket aktivt lade ut, gavs också information genom svar på de frågor som lärare, rektorer och huvudmän hade. Under det första året handlade mycket av frågorna till Skolverket om regelverket och tolkningar av detta. Det kom exempelvis frågor om vilka max- och minimigränser som gällde vilka kategorier av lärare och varför det var skillnad. Det kom också frågor om man fick skicka en och samma person flera gånger. Skolverket gav i de första konferenserna svaret att huvudmännen själva fick komma överens med de lokala facken om man skulle skicka en person flera gånger och att Skolverket inte skulle lägga sig i det. Detta ändrades sedan under våren 2008, då tolkningen blev mer strikt. En annan fråga var hur man skulle kategorisera olika lärare som tidigare- eller senarelärare. Handlade det om lärarexamen eller var man arbetade? Här tolkade Skolverket det som att det var på vilken nivå undervisningen skedde som skulle gälla. Skolverket fick även renodlade arbetsgivarfrågor, som exempelvis vad som händer med försäkringar, pensioner m.m. när läraren är

¹⁷ Detta lade så småningom ned, då det inte nyttjades i så stor utsträckning.

tjänstledig. Dessa frågor valde dock Skolverket att inte svara på, utan hänvisade tillbaka till skolhuvudmännen. När det gäller tolkningen av regelverket hade Skolverket täta kontakter med departementet för att förankra sina ställningstaganden.

Utvecklingen av informationsinsatserna

Ny webbplats

Efter det inledande året har Skolverket lagt ner mer tid på att förbättra och utveckla informationen. I och med ombildning av Skolverket i oktober 2008 förändrades Skolverkets profil och lärarfortbildningens webbplats, som tidigare varit fristående, inkluderades i Skolverkets struktur. I samband med detta har det blivit lättare att hitta till webbplatsen och strukturen för webbplatsen har förtydligats med tydligare ingångar för respektive målgrupp. Sidan har också utökats med mer material och en ny sida för frågor och svar. Arbetet med att förbättra webbplatsen pågår fortlöpande.

Information om återkommande händelser, som anmälningar till kurser och rekvisitioner, har även förts ut via informationsbrev till skolhuvudmännens kontaktpersoner. På motsvarande sätt har kommunikationen med lärosätena skett fortlöpande via telefon och e-post både före, under och efter kursköpsprocessen, men också vid årliga konferenser och vid RUC:s möten.

Nytt arbetssätt för att öka deltagandet

På våren 2009 tog Skolverkets ledning ett beslut om att ändra arbetssätt i syfte att öka deltagandet i satsningen. En ny informationsbroschyr togs fram och skickades ut till alla skolhuvudmän. Skolverket initierade också på hösten 2009 dialogseminarier med skolhuvudmännen (i cirka 60 kommuner) för att diskutera det låga utnyttjandet av satsningen och för att fördjupa förståelsen för eventuella hinder samt inspirera och förmedla möjligheter med fortbildningen. Skolverket har sedan start deltagit och informerat på Skolforum och under 2009 medverkat vid den nordiska skolledarkongressen och Friskolornas riksförbunds skolledardagar. Dessa forum är, enligt Skolverket, en viktig arena för erfarenhets- och informationsutbyte med målgrupperna.

Ökad annonsering och ny kurskatalog

Utöver informations- och nyhetsbrev har annonser i facktidsskrifter utökats, liksom annonser på strategiskt utvalda webbplatser riktade till målgrupperna: lärare, skolledare och skolhuvudmän. Detta gjordes för att nå ut bredare till målgrupperna om satsningen i samband med ansökningstillfällena på våren (mars-maj) och hösten (september-oktober). Under våren och hösten 2009 annonserade också Skolverket för första gången i en tryckt version av kurskatalogerna, via Skolportens kunskapsbilaga. Den distribuerades till alla skolor i landet. Dessa första kurskataloger innehöll dock inte mycket mer än rubriker. Skolhuvudmän och lärare hänvisades till webbplatsen för att få veta mera.

Inför höstterminen 2010 har detta utvecklats till att Skolverket tryckt en egen kurskatalog för Skolverkets köpta kurser. Katalogen har distribuerats till samtliga skolor. Utöver en mer fyllig beskrivning av varje kurs innehåller den också information om hur ansökan går till, reportage, lärande exempel samt en presentation om vad lärarna tycker om satsningen. I all annonsering har en länk till lärarfortbildningens webbplats varit synlig för att enklare hitta till mer kontinuerligt uppdaterad information. Skolverket har medvetet arbetat med att föra ut en nyanserad bild av satsningen.

Skolverket fortsatte med årliga konferenser med skolhuvudmän och lärosäten och har även dokumenterat dessa på film i syfte att ge de huvudmän som inte kunnat delta möjlighet att ta del av informationen. Inför skolhuvudmannakonferensen i februari 2010 ansträngde sig Skolverket särskilt för att få dit representanter från friskolorna.

Fortsatt högt frågetryck, men med ändrat fokus

Frågetrycket via e-post och telefon är fortsatt högt, särskilt vid tidpunkterna för anmälan. Frågorna har dock ändrat karaktär något, från att mest handla om grundinformation (generellt regelverk, ramar m.m.) till att handla om specifika fall. En annan ändring är att frågor kring t.ex. vad som händer med pension och semester har blivit färre. Samtal om inställda kurser från lärare och rektorer har också minskat, eftersom förändringar i rutiner med bl.a. skolhuvudmännens godkännande lett till färre inställda kurser (se kapitel 4). När det gäller svar på generella frågor hänvisas målgrupperna till webbplatsen. Informationen och svaren uppdateras kontinuerligt, både under respektive målgrupp men också samlat under Frågor och svar.

Skolverkets erfarenheter

Enligt Skolverket har många fristående skolor tidigare hört av sig och undrat om fortbildningssatsningen, utan att de satt sig in i den information som finns på t.ex. webbplatsen. Detta har blivit bättre det senaste året. Kontakten med Friskolornas riksförbund har nu stärkts och informationen verkar ha nått fler friskolor.

Det är problematiskt med de olika målgrupperna. Skolhuvudmännen är den primära målgruppen, men Skolverket finner det också angeläget att nå de sekundära mottagarna av informationen: lärarna, skolledarna, facken och SKL. Att arbeta direkt mot lärarna blir konstigt, eftersom det är huvudmännen som beslutar om deltagande, men att vända sig till lärarna är ju också ett sätt att nå ut. Skolverket har därför försökt att målgruppsanpassa och nå ut till alla med riktad information samt stödja en samverkan grupperna emellan.

Själva begreppet lärarfortbildning är lite problematiskt, eftersom majoriteten av målgrupperna använder sig av Lärarlyftet. Skolverket har därför försökt

att integrera båda begreppen. Lärarfortbildningen är ju en del av Lärarlyftet. Skolverket får ofta frågor om de andra delarna i lärarlyftssatsningen som t.ex. VAL, forskarskola, m.m.

Mottagarnas synpunkter på informationen

Statskontoret har i en enkät efterfrågat hur skolhuvudmännen ser på Skolverkets information.

Det vanligaste sättet för skolhuvudmännen att ta del av satsningen är nyhetsbrev (och informationsbrev) för icke-deltagare och webbplatsen för deltagare (tabell 8). Det är de deltagande kommunerna som i första hand drar upp resultatet för webbplatsen. Bland de deltagande fristående skolhuvudmännen används webbplatsen och nyhetsbrevet ungefär lika ofta. En intressant observation är att det endast är en dryg tredjedel av samtliga huvudmän som bevisat Skolverkets konferenser och seminarier under satsningen fram till september 2009.¹⁸ Inte ens hälften av de skolhuvudmän som deltagit i satsningen har varit på konferenserna och för de som valt att inte delta är andelen endast 16 procent. Detta kan ha varit betydelsefullt för hur väl Skolverket nådde ut med den första informationen till huvudmännen under 2007 och möjligheten för skolhuvudmän att ge synpunkter på vad Skolverkets köpta kurser skulle innehålla. Sammanfattningsvis är samtliga informationskanaler mer frekvent använda av kommunerna, vilket tyder på att kommuner söker information mer aktivt.

Tabell 8 Olika sätt som huvudmän har tagit del av Skolverkets information på under satsningen. Andel svar i procent.

Informationskanaler	Alla	Icke-deltagare	Deltagare	
			Kommuner	Fristående
Nyhetsbrev	80	80	80	78
Webbplats	75	56	95	76
Konferenser o.d.	34	16	58	25
Personlig kontakt	28	18	40	25
Annat	4	3	5	6
Antal svar	626	255	229	130

Detta styrks av tabell 9 nedan, där det framgår att kommunerna använt fler informationskanaler i genomsnitt. Även jämfört med deltagande fristående skolhuvudmän framstår kommunerna som mer informationssökande. Icke deltagarna har i ca 40 procent av fallen nöjt sig med en informationsväg (oftast nyhetsbrevet). I de 38 procent av fallen som icke-deltagarna använt

¹⁸ Statskontorets enkät till skolhuvudmännen skickades ut i september 2009.

två informationskanaler är det kombinationen nyhetsbrev och webbplats som är vanligast.

Tabell 9 Antal informationsvägar som huvudmännen tagit del av Skolverkets information på. Andel svar i procent

Antal informations- vägar	Alla	Icke-deltagare	Deltagare	
			Kommuner	Fristående
0	2	3	1	2
1	24	41	9	19
2	36	38	28	48
3	26	15	36	25
4	11	3	24	5
5	1	0	2	0
Antal svar	626	255	229	130

Det är också kommunerna som i högst utsträckning tycker att Skolverkets information om statsbidraget är lätt att förstå, lätt att hitta, heltäckande och konsekvent (se tabell 10). Andelen som tycker detta i hög eller ganska hög utsträckning växlar mellan 78 och 90 procent. Jämfört med de deltagande fristående skolhuvudmännen är det en stor skillnad, eftersom dessa kategoriskt är mindre positiva än kommunerna till samtliga aspekter av Skolverkets information om statsbidraget. Här är andelarna mellan 60 och 70 procent. Detta mönster går igen även för informationen om kurserna. Det finns också en skillnad i fördelningen på svaren på alternativen ”ja, ganska” eller ”ja, mycket”. För de deltagande kommunerna är andelarna lika stora för de två första aspekterna, dvs om det varit lätt att förstå och hitta informationen, medan det för de två sistnämnda varit en tydlig tyngdpunkt för alternativet ”ja, ganska”. För de deltagande fristående huvudmännen är det dock genomgående så att en betydligt större grupp svarar ”ja, ganska”.

När det gäller icke-deltagarna är det en relativt stor andel (mellan 25–30 procent) som inte har någon uppfattning om informationens lättbegriplighet m.m., trots att de alltså tagit del av informationen på åtminstone ett sätt. Den stora andelen som svarar ingen uppfattning gör att en jämförelse mellan deltagare och icke-deltagare måste göras med försiktighet.

Tabell 10 Har Skolverkets information om *möjligheten att få statsbidrag för fortbildning* varit lätt att förstå, lätt att hitta, heltäckande och konsekvent? Andel huvudmän som svarat "ja, ganska" och "ja, mycket"

	Alla	Icke-deltagare	Deltagare	
			Kommuner	Fristående
... lätt att förstå	72	58	90	65
... lätt att hitta?	76	65	92	70
... heltäckande?	61	44	80	61
... konsekvent?	60	46	78	60
Antal svar	626	255	229	130

I kommentarer om Skolverkets information tar huvudmännen upp följande:

Informationen har generellt sett:

- varit bra
- utvecklats under satsningens gång
- funnits tillgänglig på många olika sätt
- varit svår att hitta
- kommit för sent och med alltför bristande information om alternativa vägar att utnyttja satsningarna på
- varit svår att överblicka om man inte gått på konferenserna
- varit otydlig, krånglig och svårbegriplig, särskilt i början av satsningen
- varit inkonsekvent (olika svar vid olika tidpunkter eller för olika huvudmän)

Informationen om statsbidraget

När det gäller informationen om just statsbidraget framhåller huvudmännen följande:

- Det behövs tydligare information om hur korrigeringar av bidraget går till mellan terminerna.
- Det behövs tidigare information om den faktiska, totala medelstilldelningen.
- Det behövs bättre information om hur man går tillväga för att låna poäng av annan kommun.
- Informationen har varit inkonsekvent, särskilt om maxpoäng per individ och överblivna poäng

Information om anmälan och kurser

När det gäller anmälan förs synpunkten fram att informationen kommit sent och att det varit svårt att hinna med den egna interna beredningen efter det att informationen gått ut. En annan synpunkt är att det varit svårt att hitta utbudet av kurser.

Webbplatsen och Skolverkets kontaktpersoner

Informationen på webbplatsen och från Skolverkets kontaktpersoner har varit bra.

Påverkan på deltagande

Av de huvudmän som kommenterat Skolverkets information (45 stycken) är det två som pekar på att brister i information bidragit till att de inte deltagit i satsningen. I det ena fallet handlade det om att kursutbudet inte gick att finna på webbplatsen och att kontaktpersonen därefter ”gav upp” (icke-deltagande fristående skola). I det andra fallet var det inkonsekvent information om vilka maxgränser per individ som gällde som fick deltagandet att avbrytas (icke-deltagande kommun).

Lärarnas syn på informationen

Av de lärarna som deltagit i satsningen under vårterminen 2008 respektive vårterminen 2009 och som svarat på Statskontorets enkäter har drygt 60 procent varit in på Skolverkets webbplats för att söka information om satsningen. Deltagarna under båda dessa terminer har en liknande syn på Skolverkets information. Närmare 85 procent tycker att det har varit lätt eller ganska lätt att hitta information om fortbildningssatsningen på webbplats. Drygt 80 procent tycker att informationen har varit lätt att förstå. År 2008 tyckte de lärare som kom från kommunala skolor i högre grad att informationen var lätt att hitta och att förstå än lärarna från de fristående skolorna. Det var dock endast 27 av 69 (40 procent) lärare från de fristående skolorna som hade besökt Skolverkets webbplats. Det låga antalet lärare gör att resultaten blir osäkra och de ska därför tolkas med försiktighet. För 2009 finns endast en marginell skillnad i uppfattning mellan kommunala och fristående skolor när det gäller hur lätt det varit att hitta och förstå informationen.

Det finns en viss skillnad, för båda terminerna, mellan de lärare som har gått en köpt kurs och de som har gått en reguljär. De som har gått den köpta kursen har i högre utsträckning tyckt att informationen varit lätt att förstå. Detta kan möjligen förklaras av att informationen om utbudet av köpta kurser och en kortfattad beskrivning av vad de innehåller finns på Skolverkets webbplats, medan informationen om reguljära kurser inte alls förekommer.

Lärosätenas syn på informationen

Statskontoret har även frågat lärosätena om hur de uppfattar Skolverkets information. Av de 26 lärosätena som besvarat enkäten tycker närmare 70 procent (19 lärosäten) att de i mycket hög grad har fått den information de

behövt i samband med offerering och förhandling om platser och kurser. Det är dock färre som uppger detta för informationen i samband med kursstarter (antal deltagare, behörighet) och fakturering, där andelarna är ca 45 respektive 60 procent. Samtidigt är det endast ett par lärosäten som anser att de endast i någon grad eller inte alls fått den information de behövt.

I kommentarerna till frågan har lärosätena uppmärksammat detta:

- Det är viktigt att den som förhandlar från Skolverket är lyhörd.
- Skolverket gör ett bra jobb.
- Skolverket har tillmötesgående tjänstemän.
- Det behövs mer framförhållning.
- Det är svårt att få en bra uppfattning om antalet studenter som verkligen dyker upp vid kursstart.
- Det behövs mer detaljerade rapporter från Skolverkets utvärderingar under projektets gång (för att kunna anpassa poäng och undervisningsformer).
- Skolverkets kontakter har utvecklats positivt – mer av lyhördhet nu.
- Det alltid funnits stöd och information, men det var oklart i början på grund av att Skolverket inte heller visste vad som gällde.
- Samtalen med Skolverket har varit positiva och lösningsfokuserade.
- Informationen har förbättrats över tid.
- Samarbetet har fungerat bra trots byte av kontaktpersoner.

Organisation och kostnader

Projektgrupp fördelad på två enheter

Skolverket har arbetat med fortbildningssatsningen i en projektorganisation som bestått av 6–8 personer under satsningens gång. Arbetsuppgifterna har delats upp på administration av statsbidraget (ramberäkningar, rekvisitioner och utbetalningar), vilken sköts av statsbidragsenheten och hantering av kurser (kursanmälan, inköp av kurser från lärosäten), som sköts av kompetensutvecklingsenheten. I projektgruppen har det ingått en informatör, en administratör och, sedan januari 2010, även en jurist. Dessa personer kommer också från kompetensutvecklingsenheten.

Hög personalomsättning

Under satsningens gång har det varit en hög personalomsättning i Skolverkets projektgrupp. Projektledaren och informatören har bytts ut tre gånger och därutöver har även administratörer och handläggare bytts ut, både inom kursköpsdelen och inom statsbidragsdelen. I skrivande stund finns nu endast

en person kvar som också var med i den ursprungliga projektgruppen från 2007.

Ombildning av Skolverket

Skolverket ombildades dessutom under 2008. Myndigheten för skolutveckling lades ned och verksamheten införlivades till stora delar i Skolverket, medan Skolverkets inspektionsverksamhet bröts ut till en egen myndighet, Skolinspektionen. Ombildningen hade viss inverkan på projektgruppens personalomsättning.

Verksamhetsmässigt hade Skolverket sedan tidigare erfarenhet av att administrera flera statsbidrag på skolområdet. Myndigheten för skolutveckling hade i sin tur erfarenhet av kompetensutvecklingsuppdrag, som till delar påminde om fortbildningssatsningen. I årsredovisningen för 2007 nämner Skolverket att satsningen på lärarfortbildning inneburit nya uppgifter för myndigheten.¹⁹

Underutnyttjande av kostnaderna

Sammantaget har kostnaderna för Skolverkets administration av satsningen under åren 2007–2009 uppgått till drygt 16 miljoner kronor (tabell 11). Kostnaderna per år har varierat mellan 3,4 och 6,8 miljoner kronor. Det första året var satsningen fortfarande under uppbyggnad. Få lärare hann exempelvis ta del av satsningen, och därmed nådde kostnaderna för administration inte de budgeterade nivåerna. Följande år har kostnaderna för administrationen ökat i takt med ökat deltagande och ökade satsningar på information. Hittills har dock Skolverket inte förbrukat alla de tilldelade medlen för administration under åren. Underutnyttjandet uppgår totalt till ca 3,3 miljoner kronor mellan 2007–2009.

Tabell 11 Skolverkets ram och kostnader för administration av fortbildningssatsningen, tusen kronor

	2007	2008	2009	Summa 2007–09	Budget 2010
Tilldelade medel i regleringsbrevet som får användas för administration	5 200	7 100	7 100	19 400	7 100
Löner och arvoden	-	4 235	4 693	8 928	4 652
Expenser	-	1 561	2 151	3 712	2 439
Totalt	3 415	5 796	6 844	16 055	7 091
Överblivna medel	1 785	1 304	256	3 345	-

Källa: Skolverkets regleringsbrev och årsredovisning samt Skolverkets projektbudget för fortbildningssatsningen för 2010.

¹⁹ Skolverkets årsredovisning 2007, s. 7.

Den största delen av Skolverkets kostnader består av löner för projektets deltagare. Under 2010 har Skolverket uppskattat att det kommer att gå åt ca 1 380 persondagar till projektet. Av dem utgör drygt 20 procent arbetsinsatser för hantering av ramar och rekvisitioner. Lönekostnaderna för 2010 beräknas till 4,6 miljoner kronor, varav drygt 1,5 miljoner kronor, dvs. en tredjedel går till hanteringen av ramar och rekvisitioner.

I budgeten för 2010 beräknas också att kostnader för informationssatsningar (inkl. konferenser) kommer uppgå till 1,1 miljoner kronor och betalning till SCB på 225 000 kronor. Informationskostnaderna har varierat under perioden. De var betydligt lägre under 2007 och 2009 men 2008 uppgick de till motsvarande belopp som beräknats för 2010.

