

OSLOMET

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI

Lokal kompetanseutvikling

Evaluering av implementeringen av ny tilskuddsordning i grunnopplæringen

**Knut Fossetøl, Elin Borg, Tord Flatland, Hege Hermansen,
Selma Therese Lyng, Sølvi Mausethagen og Trine Myrvold**

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE

THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

AFI-rapport nummer: 2021:06

Lokal kompetanseutvikling.

Evaluering av implementeringen av ny tilskuddsordning i grunnopplæringen.

Delrapport 1.

Forfattere: Knut Fossestøl, Elin Borg, Tord Flatland, Hege Hermansen, Selma Therese Lyng, Sølvi Mausethagen, Trine Myrvold

Prosjekt: Evaluering av ny kompetansemøll

Prosjektleder: Selma Therese Lyng

Oppdragsgiver: Utdanningsdirektoratet

Forskningsgruppe: Velferdsstatens organisering

Publiseringsdato: September 2021

Antall sider: 159

Forsidefoto/illustrasjon: Pikwizard

Emneord: lokal kompetanseutvikling, tilskudd, partnerskap, programteori, UH, statsforvalter

Resymé:

I denne rapporten evaluerer vi tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling grunnopplæring, særlig i lys av de nye retningslinjene som ble innført i 2021. Vi gjennomgår data fra sentrale aktører/arenaer i ordningen, og ser disse dataene i lys av formålet og «programteorien» for ordningen. Vi ser på statsforvalters rolle, på relasjonen mellom samarbeidsforum og kompetansenettverk og arbeidet i nettverkene, på partnerskapet mellom UH og skoleeiere, nasjonal koordinators rolle samt på lokale aktørers opplevelse av ordningen. I tillegg gjør vi en analyse av strukturelle betingelser for lokal kompetanseutvikling.

ISBN 978-82-7609-429-9

ISSN 2703-836X

© Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet – storbyuniversitetet, 2021

© Work Research Institute (AFI), OsloMet – Oslo Metropolitan University, 2021

© Forfatter(e)/Author(s)

Arbeidsforskningsinstituttet AFI
OsloMet – Storbyuniversitetet
Pb. 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Work Research Institute (AFI)
OsloMet – Oslo Metropolitan University
P.O.Box 4 St. Olavs plass
N-0130 OSLO

Telefon: +47 93 29 80 30

E-post: postmottak-afi@oslomet.no

Nettadresse: oslomet.no/om/afi

Publikasjonen kan lastes ned gratis fra fagarkivet.oslomet.no

Publications are available for free download from fagarkivet.oslomet.no

Forord

OsloMet - Storbyuniversitetet har fått i oppdrag fra Utdanningsdirektoratet å evaluere de desentraliserte ordningene for kompetanseutvikling for skole og yrkesfag, samt oppfølgingsordningen.

Et overordnet mål for evalueringen er å gi kunnskapsgrunnlag for vurdering av om ordningene bidrar til at skoleeiere, skoler og andre relevante opplæringsarenaer (yrkesfag) blir bedre i stand til å gjennomføre langsiktig utviklingsarbeid, med utgangspunkt i vurdering av lokale kompetansebehov og i samarbeid med universiteter og høyskoler (UH) og andre tilbydere av kompetanseutviklingstiltak. Evalueringen skal også bidra til kunnskap om styrker og svakheter ved praktiseringen av de tre ordningene, og identifisere suksessfaktorer som styrker det langsiktige kvalitetsutviklingsarbeidet hos skoler/lærebedrifter og skoleeiere. Sentrale forskningsspørsmål er knyttet til lokal forankring og involvering, samt de ulike aktørenes og samarbeidspartneres roller og betingelser i implementering, gjennomføring og oppfølging i ordningene. Evalueringsprosjektet startet senhøsten 2019 og går over seks år, til utgangen av 2025.

I den første publikasjonen fra evalueringsprosjektet (Lyng et al., 2021) presenterte vi vår forståelse av de tre ordningene, og av myndighetenes intensjoner, begrunnelser og føringer. Vi beskrev også hovedtrekk ved evalueringsdesignet og viktige analytiske tilnærminger, som vi bruker på tvers i evalueringen av de tre ordningene. På bakgrunn av datainnsamling, gjennomført til og med høsten 2020, presenterte vi funn fra implementering og videreutvikling av de tre ordningene så langt. Vi beskrev også implikasjoner for videre forskningsspørsmål.

OsloMet - Storbyuniversitetet fikk i 2019 i oppdrag fra Utdanningsdirektoratet å evaluere de desentraliserte ordningene for kompetanseutvikling for skole og yrkesfag, samt oppfølgingsordningen. Evalueringen ledes av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI), i samarbeid med forskere fra Senter for profesjonsstudier (SPS) og Fakultet for grunnskolelærerutdanning og internasjonale studier. De desentraliserte ordningene omfatter statlig tilskudd til etterutdanningstiltak i grunnopplæringen (grunnskole og videregående), mens oppfølgingsordningen er en kompensatorisk ordning der det gis særskilt statlig støtte til skoleeiere som over tid har hatt svake resultater på det myndighetene har fastsatt som sentrale mål i opplæringen.

Innhold

Forord	2
Innhold	3
Sammendrag	5
1. Innledning.....	9
1.1 Programteorien bak ordningen	11
1.2 En modell under utvikling	13
1.3 Forskningsspørsmål	14
1.4 Metode og utvalg	14
1.5 Oppbygning av rapporten	17
2. Statsforvalternes rolle i ordningen	18
2.1 Intern organisering og arbeidssituasjon	19
2.2 Hva er nytt ved tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling?	20
2.3 Sentrale diskusjoner knyttet kompetanseutvikling og nye retningslinjer.....	21
2.4 Statsforvalters kontroll- og utviklerrolle	23
2.5 Sammenfatning.....	27
3. Samarbeidsforum og regionale kompetansenettverk.....	29
3.1 Presiserte føringer for samarbeidsforum og kompetansenettverk.....	29
3.2 Representasjon i samarbeidsforum og regionale kompetansenettverk.....	31
3.3 Arbeid og samarbeid i samarbeidsforum og kompetansenettverk.....	36
3.4 Sammenfatning.....	43
4. Dypdykk i to regionale kompetansenettverk.....	45
4.1 Eksempel: Regionalt kompetansenettverk 1	45
4.2 Eksempel: Regionalt kompetansenettverk 2.....	51
4.3 Oppsummering	57
5. Samarbeidet mellom skoleeier og UH, og arbeidet i sektoren	60
5.1 Statsforvalter og nasjonal koordinators rolle	61
5.2 Hvilke UH-miljøer samarbeider skoleledere med, og overordnet vurdering av ordningen ..	63
5.3 Variasjoner i UHs organisering og arbeid.....	65
5.4 Ulike aktørers vurdering av samarbeidet med universitets- og høyskolesektoren	75
5.5 Sammenfatning.....	81
6. Lokale aktørers vurderinger av desentralisert ordning	84
6.1 Kunnskap om ordningen.....	85
6.2 Kartlegging, oversikt og oppfølging av kvalitetsutviklingsarbeidet.....	85
6.3 Kompetanseutviklingstiltakenes treffsikkerhet	88
6.4 Er kompetanseutvikling en del av partssamarbeidet?	92
6.5 Virkninger av desentralisert ordning.....	96
6.6 Sammenfatning.....	101

7. Strukturelle forholds betydning for arbeidet med desentralisert ordning.....	102
7.1 Datamaterialet	104
7.2 Antakelser om sammenhenger mellom struktur og nettverksarbeid.....	105
7.3 Analyseresultater: Kort oppsummering og drøfting.....	106
8. Sammenfattende drøfting og videre forskningsspørsmål.....	108
8.1 Handlekraft og ulike institusjonelle logikker	109
8.2 Samarbeidsforum og kompetansenettverk	110
8.3 Partnerskapet med UH og UHs rolle	112
8.4 Statsforvalters rolle	114
8.5 Lokal involvering.....	115
8.6 Strukturelle betingelser	117
8.7 Avsluttende teoretisk refleksjon.....	117
8.8 Videre forskningsspørsmål	118
9 Vedlegg.....	120
Vedlegg 1: Framgangsmåte, metode og utvalg	120
Vedlegg 2: Nasjonal koordinator og UH-nettverkets utvikling.....	133
Vedlegg 3: Strukturelle analyser: variabler, indekser og analyseresultater	139
Referanser.....	159

Sammendrag

OsloMet – storbyuniversitetet har fått i oppdrag fra Utdanningsdirektoratet å evaluere de desentraliserte ordningene for kompetanseutvikling for skole og yrkesfag, samt oppfølgingsordningen. Desentraliseringen kan forstås som et skifte i statens styring og strategiske tenkning rundt kompetanseutvikling i skolefeltet, og som del av en mer generell forvaltningsorganisatorisk utvikling, hvor betydningen av nettverksstyring, lokal involvering, partnerskap, samarbeid og kunnskapsbasering har stått sterkt de siste årene.

Modellen innebærer en endret forståelse av hvordan sentralt nivå kan bidra til at lokale myndigheter/skoleeiere tar sitt ansvar for kvalitetsutviklingsarbeidet. Vi har forstått ordningen som at myndighetene innfører en ny organisatorisk infrastruktur for kompetanseutvikling. Denne infrastrukturen skal bidra til å styrke skoleeiers ansvar for kvalitetsutviklingen, øke treffsikkerheten på kompetanseutviklingstiltak i skolene, og styrke relevansen i lærerutdanningene.

Evalueringssprosjektet startet senhøsten 2019 og går over seks år, til utgangen av 2025. I første temanotat presenterte vi vår forståelse av de tre ordningene, og av myndighetenes intensjoner, begrunnelser og føringer. Vi beskrev også hovedtrekk ved evalueringsdesignet og viktige analytiske tilnærminger i evalueringssprosjektet. Beskrivelsen av design og analytisk tilnærming ligger også til grunn for denne rapporten hvor vi bare ser på desentralisert ordning skole.

Evalueringen er lagt opp som en formativ prosessevaluering, som også omfatter mål- og resultatevaluering. Det empiriske designet er utformet for å kunne følge utvikling og endring i implementeringsprosesser og resultater. Det er lagt opp til et «mixed methods design», med ulike former for kvantitative og kvalitative data, som gir både et bredt tilfang av data fra viktige aktørgrupper på alle nivåer, og prosessdata fra case. Vi har også koplet egengenererte data til registerdata.

På bakgrunn av datainnsamling gjennomført til og med våren 2021, presenterer vi funn fra arbeidet med å gjennomføre desentralisert ordning. Datamaterialet omfattet dokumenter (styringsdokumenter, møtereferater, nettsider m.m.), nye intervjuer med ansvarlige for ordningene hos statsforvalterne, intervjuer med et utvalg UH-miljøer, samt fagansvarlige for ordningene i Utdanningsdirektoratet. Vi har også observert nasjonale nettverkssamlinger. I denne runden er datamaterialet utvidet med surveyundersøkelser til medlemmer av samarbeidsforum og nettverk, til skoleeiere, skoleledere og tillitsvalgte. Her har vi også kodet og analysert et omfattende materiale knyttet til det åpne spørsmålene i surveyen. I første notat hadde vi ikke data fra lokalt nivå. Det har vi i denne rapporten.

Gjennom bruk av programteori presenterer vi vår forståelse av hva myndighetene vektlegger når det gjelder utfordringsbilde, virkemidler, betingelser, resultater på kort sikt og overordnede mål. På tvers av ordningene framheves betydningen av lokal analyse og forankring, kombinert med langsiktig planlegging, samarbeid/partnerskap mellom relevante aktører og at kompetanseutviklingstiltakene skal være kunnskapsbasert.

Den viktigste endringen i ordningen de seinere årene er utarbeidelsen av «retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnsopplæring» som ble kunngjort 8.januar 2021, etter omfattende høringsrunder. Her tydeliggjøres blant annet statsforvalters rolle som sekretær for samarbeidsforum og som tilskuddsforvalter i forhold til ordningen; partnerskapet mellom skoleeier og UH; regionale kompetansenettverk anerkjennes som gode arenaer for utvikling av partnerskap; og samarbeidsforum som et innstillende organ som skal prioritere tiltak i lys av langsiktig felles plan.

Det er ikke minst de foreløpige erfaringene med å ta i bruk disse retningslinjene denne rapporten handler om. Hvordan vurderes og erfarer de ulike aktørene retningslinjene? Bidrar de til bedre betingelser for at ordningen gjennomføres i tråd med intensjonen? Bidrar de til å øke lokal

forankring og treffsikkerhet – eller oppleves de som begrensninger av lokalt handlingsrom og lokale tilpasninger?

Overordnet finner vi at statsforvalterne, UH-miljøene, og lokale aktører er positive til formålet ved ordningen. Særlig fremheves partnerskapet mellom skoleeierne og UH-sektoren, og hvor ikke minst statsforvalterne beskriver partnerskapet som den største innovasjonen med ordningen for lokal kompetanseutvikling, og med potensialer for å bringe forsknings- og praksiskunnskap sammen i skolene på nye måter. Det er imidlertid en tydelig spenning mellom aktørene i ordningen nå, særlig mellom staten/statsforvalter og lokalt nivå, og som synes og tydeliggjøres og aksentueres av de nye retningslinjene.

Samarbeidsforum skulle være navet i ordningen for lokal kompetanseutvikling. Våre analyser viser at dette i liten grad er tilfelle, og at nettverkene spiller en betydelig viktigere rolle i ordningen enn det man kunne anta. Nettverkene ser i større grad ut til å fungere som en arena for strategisk konsensus, felles forståelser og handling, mens samarbeidsforum i større grad blir et informasjons- og kontrollorgan, hvor det strøs sand på beslutninger som allerede er fattet i nettverkene. Det at samarbeidsforum ikke fungerer som forum for analyser, prioriteringer og planlegging som forutsatt, gjør at statsforvalter blir opptatt av at disse diskusjonene må foregå i nettverkene, samtidig som de kan være i tvil om alle nettverkene har kapasitet, kompetanse og interesse i å føre disse diskusjonene.

I nettverkene er det en opplevelse av at retningslinjene representerer en form for sentralisering og byråkratisering der handlingsrommet til nettverkene og etablerte arbeids- og samarbeidsformer utfordres. Det er særlig bestemmelser knyttet til at fordeling av midler ikke lenger kan skje «pro rata», og arbeidet med innstillinger hvor prioriteringer skal skje i lys av en langsiktig plan som fremheves som vanskelig. Statsforvalter på sin side forteller at de nye retningslinjene har tydeliggjort deres forvalterrolle, og brakt dem «tettere» på tilskuddsmottakerne, og hvor spørsmål om langsiktig planlegging, innstillinger, og fordeling av midler oppleves som sentrale kriterier for å utløse tilskudd.

Antakelig handler opplevelsen av byråkratisering om at vurderingene i mange nettverk foregår samtidig, og ikke sekvensielt slik retningslinjene kan forstås, hvor behovsanalyser er en forutsetning for en innstilling som skal sees i lys av en overordnet plan, som helst skal være gjennomført før behovsanalysene og innstillingene er gjort. Dette kan oppleves å gi merarbeid og som byråkratiserende.

Partnerskapet mellom UH og skoleeier fremheves som et av de mest innovative trekkene ved ordningen. De har nøkkelroller i alle faser, fra kartlegging av behov, plan og innstilling, samt gjennomføring og evaluering av tiltak. Den overordnede vurderingen av partnerskapet er positiv, og ordningen med direkte tilskudd til sektoren synes også ha ført til større forutsigbarhet og langsiktighet i arbeidet i arbeidet i sektor.

Samtidig er det en rekke strukturelle forhold som skaper vanskeligheter for den rollen UH-sektoren skal spille i partnerskapet. Den organisatoriske kompleksiteten, timeførings- og ansettelsessystemer og omfattende omorganiseringsprosesser, bidrar til dette. Likevel finnes det UH-miljøer som innenfor samme strukturelle rammer, har klart å finne gode svar på de diskusjonene om akademisk frihet og ønsket om å beskytte egen autonomi mot statlig styring, eller diskusjoner om forholdet mellom mer praktiske og teoretiske syn på skoleutvikling, som ellers kan ta mye oppmerksomhet. Disse miljøene synes også å ha kommet lengre i å avklare formålet med ordningen og operasjonalisere kriteriene i retningslinjene, mens andre miljøer synes å bruke mer tid på å problematisere retningslinjene og betingelsene for å realisere dem, enn å se seg selv som aktører som kan påvirke disse forholdene og gi svar og forslag til hvordan disse utfordringene kan løses.

Et hovedinntrykk er at de nye retningslinjene har tydeliggjort statsforvalters rolle og at arbeidet har fått en mer formalisert og standardisert karakter. Det underliggende premisset for denne forståelsen er antakelig at samarbeidsforumet ikke fungerer som det navet i lokal kompetanseutvikling som tenkt, og at statsforvalters koordinatoroppgave er svekket, eller må omdefineres.

Utfordringsbildet bak ordningen var mangelfull lokal forankring i arbeidet. Tilskuddsordningen skulle støtte oppunder dette ved å støtte opp om skoleeieres ansvar for kompetanseutvikling, og vise til at medbestemmelsen skal ivaretas etter hovedavtalen. Våre data så langt tyder på at dette fremdeles er en hovedutfordring.

Skoleeiere mener at de er pådrivere og tilretteleggere for lokalt kompetanseutviklingsarbeid, men skolelederne og hovedtillitsvalgte er betydelig mer kritiske til dette. Samme mønster finner vi når det gjelder vurderingene av om tiltakene er tilpasset skolens behov, fremmer kollektive prosesser eller relevant for skolen. Forskjellen opprettholdes når det gjelder vurderinger av lærernes involvering i ordningen. Også når det gjelder den overordnede vurderingen av ordningen finner vi at jo nærmere de tillitsvalgte (og lærerne og klasserommet) vi kommer, desto større blir skepsisen til om ordningen er en god måte å drive kompetanseutvikling på, og opplevelsen av at ordningen koster mer enn den smaker blir sterkere. Både på kommunenivå og på skolenivå vurderes medbestemmelsen som betydelig høyere av skoleeiere og skoleledere (arbeidsgivere), enn av hoved- og plasstillitsvalgte.

En viktig teoretisk antakelse i evalueringen (Lyng et al. 2021) er at et likeverdig samarbeid mellom forskjellige aktører som er avhengige av hverandre for å løse en oppgave, kan utløse ideer, kunnskap og motivasjon som kan oppheve kostnadene det innebærer i form av uklarhet om roller og ansvar, omfattende møtevirksomhet, forhandlinger etc., og også utligne maktforskjeller mellom aktørene. Per i dag synes dette ikke å være tilfelle, i hvert fall ikke på den måten ordningen antar, nemlig at samarbeidsforumet er det stedet hvor dette likeverdige samarbeidet skal utspille seg. I stedet skjer mye av samarbeidet i nettverkene, men da kanskje med en snevrere agenda og representasjon enn i nettverkene.

At samarbeidsforum ikke er blitt det navet i ordningen som forutsatt tror vi ikke handler at om aktørene mangler en felles forståelse eller narrativ for ordningen. En viktigere forklaring er at samarbeidsforum framstår som en organisatorisk konstruksjon som ikke bygger videre på og svarer på de utfordringene som finnes i nettverkene. Skal et nettverk fungere må det antakelig i større grad være organisert slik at de aktørene som formelt og reelt skal være drivere i ordningen, ikke minst partnerskapene mellom skoleeiere og UH, får en tydelig merverdi ved å delta i nettverket, og en opplevelse av det tjener deres egeninteresser. Dette synes ikke å være tilfelle i dag.

Overordnet sett tror vi derfor det vil være viktig å se på rolle- og ansvarsdelingen mellom nettverk og samarbeidsforum en gang til, men også på hvordan man fra sentralt nivå (Utdanningsdirektoratet, nasjonal koordinator og statsforvalter) kan stimulere til at de involverte aktører fører de helhetlige diskusjonene som er nødvendige for å utvikle arbeidet med lokal kompetanseutvikling videre.

Nettverkene, ikke minst som «gode arenaer for partnerskap», bør antakelig få en tydeligere rolle i ordningen, og som i større grad svarer til den betydningen og det ansvaret de reelt sett har i det lokale kompetanseutviklingsarbeidet. En slik rolle bør følges av en tydeligere forståelse for det distribuerte ansvaret de ulike aktørene har for ordningen, og hvor skoleeiere og UH selv må være aktive og tydelige i forsøkene på å forbedre ordningen. Ikke minst gjelder dette for UH-sektoren som bør være opptatt av hvordan de innenfor et faglig og prosessuelt rammeverk, kan bidra til å tydeliggjøre og forvalte de til syvende og sist forskningsbaserte innsiktene som ligger til grunn for ordningen. Dette vil antakelig også handle om å forstå seg selv som noen som «iverksetter»

politikk, fordi pengene som finansierer deres virksomhet nettopp er knyttet til et tilskudd som tildeles etter kriterier.

Nettverkene bør også se nærmere på representasjonen i nettverket er den riktig for å kunne føre de helhetlige diskusjonene arbeidet med lokal kompetanseutvikling trenger. Ikke minst synes det å være store uutnyttede potensialer knyttet bruk av tillitsvalgte i ordningen.

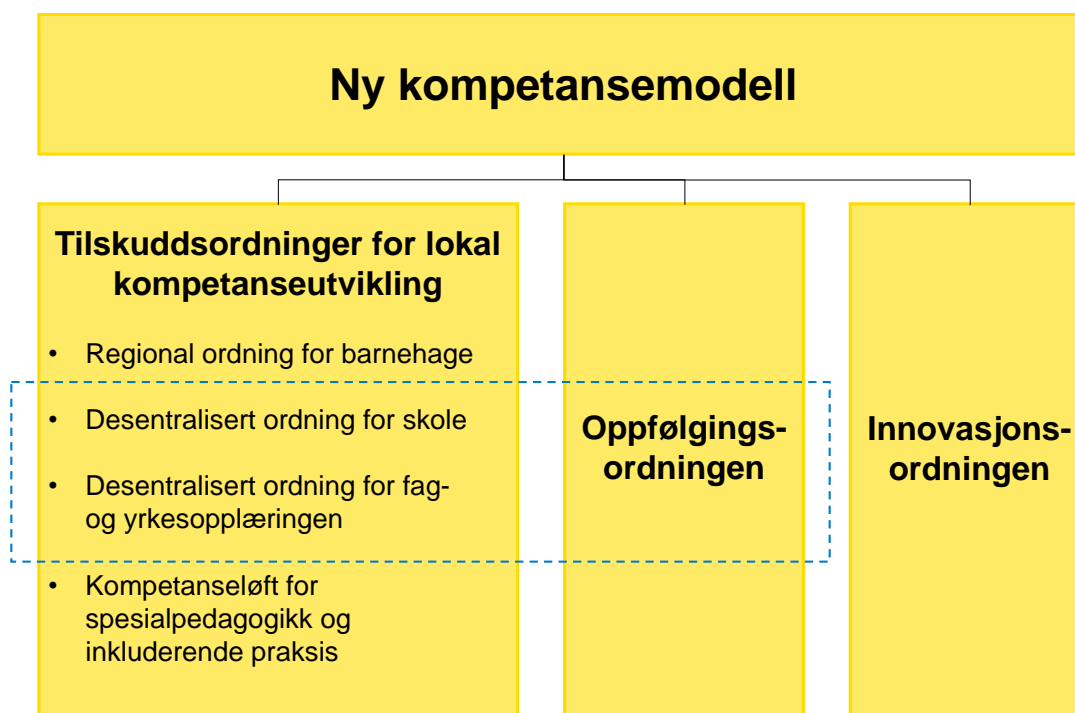
På mange måter er det klassiske problemstillinger vi står ovenfor, mellom stat og kommune, mellom sentralt og lokalt, og mellom kontroll og standardisering på den ene siden og lokal ressursutløsning basert på partnerskap og samarbeid på den andre. Vårt teoretiske utgangspunkt er at det ikke eksisterer noen prinsipiell motsetning mellom disse tilsynelatende dikotome begrepsparene. Lokal og nasjonalt nivå ivaretar ulike hensyn og interesser som det er viktig at brynes mot hverandre, og som kan skape bedre løsninger enn hvis en part gjør det alene. Slike spenninger kan også utløse muligheter for ledelse, handlingsrom og lokalt tilpassede løsninger hvor aktører enkeltvis og sammen kan utvikle innovative og nye måter å løse oppgaver på.

Retningslinjene er nye. Det vil ta tid å finne ut en fornuftig måte å praktisere dem på, og få innpasset behovsvurderinger, partnerskap, innstillinger, plan og vedtak i det løpende arbeidet. Gitt forbehold om at dette fremdeles er en ordning under utvikling ser det likevel ut som de nye retningslinjene har aksentuert de underliggende spenningene, og at måten de er blitt håndtert på så langt har opplevdes å begrense rommet for lokale tilpasninger og handling. Dette synes ikke minst å handle om samarbeidsforums rolle, og at den sekvensielle tenkningen retningslinjene innbyr til, er vanskelige å forene med den «samtidige» arbeidsformen skoleeierne og nettverkene har. På samme tid ser vi hvordan partnerskapet mellom skoleeiere og UH framstår som en mer dynamisk konstruksjon, med betydelig rom for ledelse og handlekraft.

En av de viktigste hovedutfordringene er fremdeles hvordan man skal sikre at kompetanseutviklingstiltak forankres i lokale behov, gjennom prosesser som involverer skoleledere og lærerne, det vil si profesjonsfellesskapet ved skolene. Den manglende involveringen er alvorlig, siden ordningen nettopp ble utviklet som et svar på dette. Likevel kan vel ikke tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling ta hovedansvaret for dette. Dette er en kritikk som må rettes så vel mot skoleledere som skoleeiere og nettverk.

1. Innledning

Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen er en av flere ordninger i en ny kompetansemodell. Den nye kompetansemodellen omfatter, slik den først beskrives i stortingsmeldingen «Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen» (Meld. St. 21 (2016-2017)), tre ordninger: 1) desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen, 2) oppfølgingsordningen og 3) innovasjonsordningen¹. I ettertid ble det opprettet en egen ordning for desentralisert ordning for kompetanseutvikling for yrkesfag. Med utgangspunkt i stortingsmeldingen «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO» (Meld. St. 6 (2019-2020)), har myndighetene også fra 2020 igangsatt satsingen «Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis», hvor hoveddelen inngår i det som fra 2021 heter «tilskuddsordningene for lokal kompetanseutvikling», ved at man skal se kompetanseutvikling innenfor det spesialpedagogiske feltet i sammenheng med både de desentraliserte ordningene og oppfølgingsordningen. Figur 1 gir en oversikt over de ulike ordningene i kompetansemodellen, hvor den stiplede rammen angir hvilke ordninger som inngår i OsloMets evaluering. Denne rapporten omhandler kun desentralisert ordning for skole².



Figur 1 Oversikt over kompetansemodellen. Hvilke ordninger vår evaluering omhandler er markert med stiplede boks.

Implementeringen av desentralisert ordning for skole startet opp i 2017 for grunnskoler og fra 2019 ble også videregående skoler med studieforberedende utdanningsprogram inkludert i ordningen. Som vi skal komme tilbake til, ble det utviklet og forskriftsfestet retningslinjer for tilskuddsordningen, som trådte i kraft fra årsskiftet 2020/2021.³ Her beskrives

¹ Innovasjonsordningen skal bidra til mer forskningsbasert kunnskap om skolen, ved at lokale skolemyndigheter og forskningsmiljøer i samarbeid utvikler tiltak som prøves ut og effektevalueres. Denne ordningen administreres av Norges forskningsråd, og inngår ikke i evalueringen.

² Ordningen gjelder alle grunnskoler og videregående skoler (kun studiespesialiserende programfag). I 2019 ble det opprettet en egen ordning for desentralisert ordning for kompetanseutvikling for yrkesfag.

³ <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2021-01-26-230>

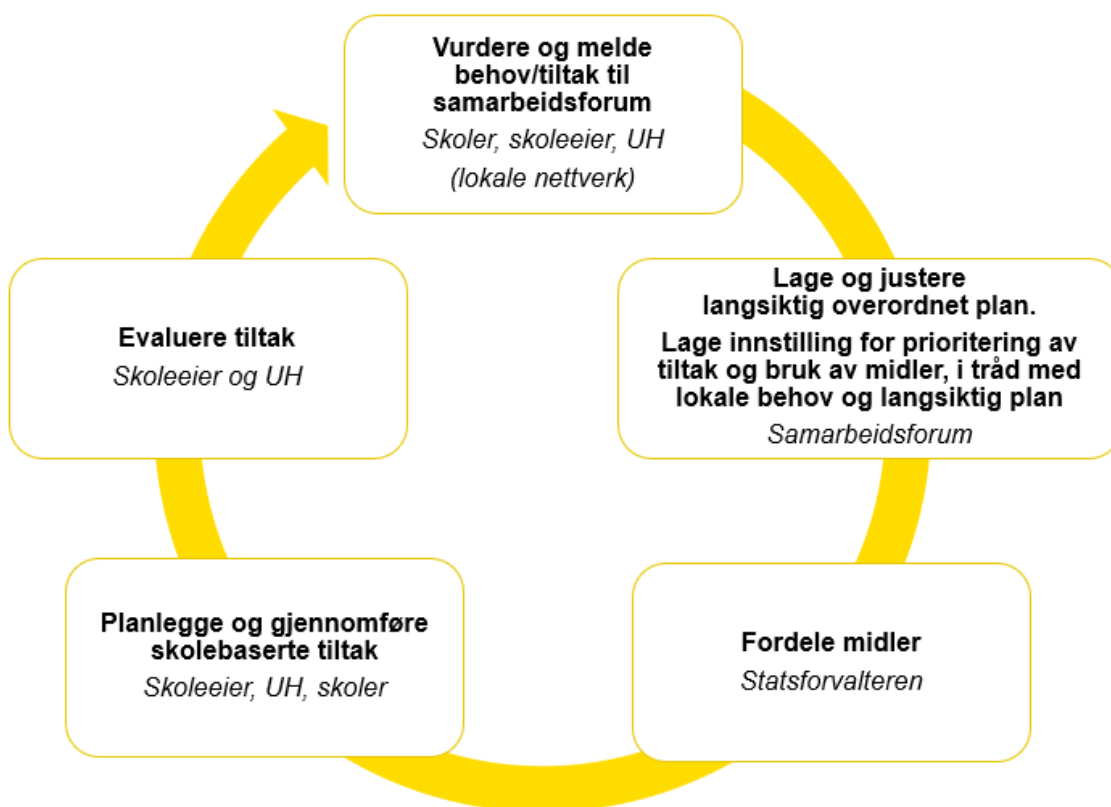
tilskuddsordningens innretning, samt forvaltning og saksbehandling av ordningen. Før årsskiftet lanserte også Utdanningsdirektoratet nye nettsider, hvor roller, oppgaver, ansvar, arbeidsmåter og samarbeid utdypes.⁴ Under gir vi en kort framstilling av hovedtrekk ved ordningen for skole, som er i tråd med de nye retningslinjene og nettsidene.

Målet med desentralisert ordning skole er å styrke den kollektive kompetansen i skoler ut fra lokale behov, i samarbeid med universitet og høyskole (UH)⁵. De primære målgruppene i ordningen er lærere, ledere og andre ansatte i skolen, men også andre i organisasjonen rundt, som bidrar til kvalitet i tilbudet til barn og unge, kan inkluderes. I den desentraliserte ordningen for skole utbetales de statlige midlene til statsforvalteren. For at fordelingen av midler og prioritering av tiltak skal baseres på lokale behov, har skoleeier ansvar for at skolene vurderer sine behov for kompetanseutvikling, og de ansatte ved skolene skal involveres i vurderingen. Skoleeier skal samarbeide med UH om planlegging av tiltak som kan møte de lokale behovene, og melde prioriteringer til samarbeidsforumet i fylket. Dette kan også foregå gjennom regionale eller tematiske kompetansenettverk, og skoleeier anbefales å delta i et nettverk, blant annet for å få støtte til å utvikle partnerskap med UH. Samarbeidsforum på fylkesnivå skal minimum inkludere representanter for offentlige og private skoleeiere, UH, KS, PBL og lærerorganisasjonene.

Andre organisasjoner og aktører kan inviteres til å delta, og representanter fra Statped og PPT skal involveres i samarbeidsforumets og/eller de regionale nettverkens vurdering av kompetansebehov knyttet til kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Statsforvalteren har sekretariatsansvar for samarbeidsforum og skal være fasilitator og pådriver for samarbeid. Samarbeidsforum skal bli enige om en overordnet, langsiktig plan for kompetanseutvikling. Hvert år skal samarbeidsforumet lage en innstilling for prioritering av tiltak og fordeling av midler. Innstillingen skal være forankret både i den langsiktige planen – og lokale behov som meldes inn. Innstillingen skal gi en oversikt over hvilke tiltak som prioriteres, hvordan tiltakene oppfyller kriteriene for tildeling, hvem som skal delta og tiltakenes varighet. Statsforvalteren fordeler midler til skoleeiere og UH, i tråd med samarbeidsforumets innstilling. For å motta midler må skoleeiere bidra med en egenfinansiering på 30 prosent av det statlige tilskuddet. Skoleeiere og UH har ansvar for å planlegge og gjennomføre kompetanseutviklingstiltakene. Det er UH-institusjonene som skal bidra med det faglige innholdet, og tiltakene skal være skolebaserte. Skoleeier og UH skal samarbeide om å evaluere kompetansetiltakene og vurdere måloppnåelse. Under i Figur 2 er en grafisk framstilling av gangen i kompetanseutviklingen i ordningen.

⁴ <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/tilskuddsordningene-for-lokal-kompetanseutvikling-i-barnehage-og-grunnsopplaring/>

⁵ I det følgende vil vi benytte UH som forkortelse for universitet og høyskole



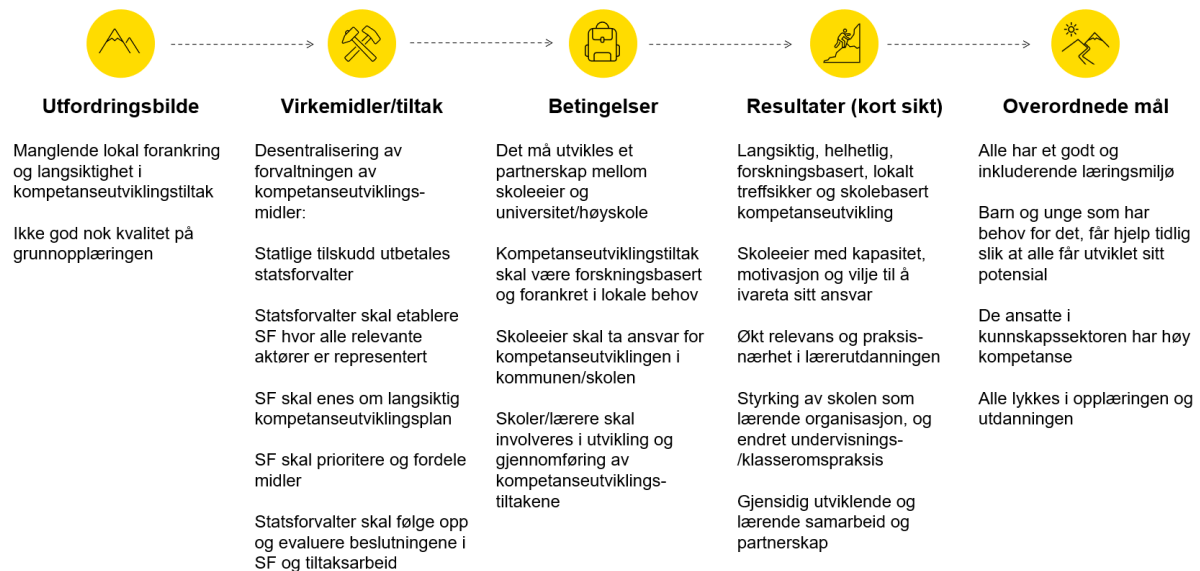
Figur 2 Hovedelementer i desentralisert ordning for skole.

1.1 Programteorien bak ordningen

I den første publikasjonen fra evalueringsprosjektet (Lyng m.fl. 2021) redegjør vi for formål, bakgrunn og de sentrale virkemidlene i ordningen. Vi beskriver også hvordan vi i evalueringsprosjektet kombinerer tre teoretiske og analytiske perspektiver i vår tilnærming til å forstå ordningen og forklare de erfaringene de ulike aktørene gjør seg av den: teorier om spenningen mellom lokal autonomi og statlig styring og standardisering, om forholdet mellom struktur og agency, teorier om nettverksstyring samt programteori. Her vil vi derfor bare kort skissere de viktigste elementene. Relasjonen mellom sentrum og periferi, stat og kommune har tradisjonelt vært beskrevet som en av de sterkeste spenningene i det norske samfunn (Rokkan, 1987 a og b). Desentraliseringsgrepet i de nye ordningene for lokal kompetanseutvikling kan sies å være i overensstemmelse med en generell utvikling, hvor man i økende grad søker å flytte makt og myndighet nedover i forvaltningen, og å styre gjennom prosedyre- og kompetansekrav i lover og forskrifter (Difi-rapport 2015:19). Dette skjer gjennom styringsformer som nettverksstyring eller samstyring, som skiller seg fra en hierarkisk fundert etatsstyringstradisjon (Røiseland & Vabo, 2016), og gjennom økt bruk av partnerskapsløsninger (Indset m.fl. 2012). Spenningen mellom ønsket om lokal tilpasning og ønsket om nasjonal standardisering, gjennomsyrrer likevel ordningene vi ser på, og vil være en sentral analytisk innfallsvinkel gjennom evalueringsprosjektet. Teorier om nettverksstyring og struktur/agency legger vekt på at selv innenfor sterkt strukturerte organisatoriske kontekster, kan individuelle aktører ha handlingsrom og muligheter til å påvirke, ikke minst i ordninger eller former for organisering preget av nettverksstyring, hvor beslutninger er distribuert og fattes gjennom diskurs og forhandlinger, og

hvor hierarkiske ansvars- og kontrollmekanismer utfordres (Røiseland og Vabo, 2008, 2016). Vi er derfor opptatt av å fange opp ikke bare strukturer, og hvordan de utgjør muligheter og begrensninger, men også eksempler på agency og handlingsrom – og lokalt entreprenørskap og strategisk tenkning.

Videre bruker vi programteori (Funnel og Rogers, 2000) som er egnet til å synliggjøre de antatte kausale sammenhenger og antatte forutsetninger og betingelser som antas å være til stede når man utvikler et tiltak eller en ordning som skal føre til bestemte mål. Ulike aktører har ofte ulike programteorier, og de vil ofte endre seg underveis. Vi bruker derfor også programteori som verktøy til å fange opp og framstille endringer i ordningen, og bakgrunnen for myndighetenes endringer. Vi har laget en logisk modell som gir en oversikt over vår forståelse av myndighetenes programteori for desentralisert ordning for skole. I modellen under har vi satt opp hovedelementer når det gjelder utfordringsbilde, virkemidler, antatte betingelser for at virkemidlene skal føre til de ønskede resultater, resultater på kort sikt, samt overordnede mål for ordningen, slik det beskrives stortingsmeldingen «Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen» (Meld. St. 21 (2016-2017)). Modellen er med andre ord basert på hvordan nasjonale myndigheter har beskrevet ordningens «hvorfør, hva og hvordan».⁶



Figur 3. Modell for hovedelementene i desentralisert ordning skole

Note: SF= samarbeidsforum

Som vi ser i Figur 3 beskrives utfordringen som at tidligere tiltak for å styrke kvaliteten i skolen ikke har ført frem. Dette antas å være basert i at tiltakene i for liten grad har vært lokalt tilpasset og forankret. Virkemidlene i desentralisert ordning for skole handler derfor om å flytte/desentralisere⁷ fordelingen av midler og ansvaret for kompetanseutvikling, fra nasjonalt nivå til regionalt/lokalt nivå, og etablere en infrastruktur der relevante aktører samarbeider om å utvikle og prioritere tiltak. Tiltakene skal være basert på lokale behov og sees i sammenheng med langsiktig kompetanseutviklingsplaner.

⁶ De overordnede målene er sektormålene vedtatt av Stortinget. Etter behandlingen av Stortingsmelding 21 har Stortinget vedtatt nye sektormål, som gjelder fra 2019. Vi har her brukt de nye og gjeldende sektormålene.

⁷ Desentraliseringsgrepet i de nye ordningene for lokal kompetanseutvikling kan sies å være i overensstemmelse med en generell utvikling, hvor man i økende grad søker å flytte makt og myndighet nedover i forvaltningen, og å styre gjennom prosedyre- og kompetansekrav i lover og forskrifter (Difi-rapport 2015:19), gjennom styringsformer som nettverksstyring eller samstyring, som skiller seg fra en hierarkisk fundert etatsstyringstradisjon (Røiseland & Vabo, 2016), og gjennom økt bruk av partnerskapsløsninger (Indset m.fl. 2012).

Et resultatmål for ordningen er at skoler og skoleeiere skal settes i stand til å bruke kunnskap fra erfaringer, relevant forskning og egne resultater til arbeid med skolebasert kvalitetsutvikling i profesjonsfelleskap som kan omsette kunnskapen til ny undervisningspraksis. En forutsetning/betingelse for at dette skal skje er at skoleeiere skal samarbeide med UH-miljøer om utviklingen av kompetanseutviklingstiltak. Det er en uttalt betingelse at samarbeidet mellom skolesektoren og UH-sektoren skal ha form av en gjensidig partnerskapsrelasjon, framfor den tidligere «bestiller/tilbyder»-relasjonen. For det andre skal UH-sektoren bruke erfaring og forskning fra utviklingsarbeidet til å styrke relevansen i sine tilbud og i lærerutdanningene. Dette omtales ofte som ordningens «doble formål». De primære målgruppene i ordningen er lærere, ledere og andre ansatte i skolen, men også andre i organisasjonen rundt, som bidrar til kvalitet i tilbudet til barn og unge, kan inkluderes. Ordningen handler om å utvikle mer treffsikre tiltak og dette skal sikres gjennom at skoler skal involveres i utviklingen og gjennomføringen av kompetansetiltakene. Ansvaret for denne involveringen ligger hos skoleeier. De overordnede målene i ordningen er sektormålene i grunnopplæringen som er beskrevet til slutt i modellen og som omhandler lærernes kompetanse og elevenes læring og læringsmiljø.

Slik vi ser det, kan den desentraliserte ordningen for skole, i likhet med de andre ordningene i kompetansemodellen, forstås som en ny organisatorisk infrastruktur for kompetanseutvikling for å oppnå en mer treffsikker kvalitets- og kompetanseutvikling. I stortingsmeldingen som ligger til grunn for modellen presenteres modellen som et svar på en situasjon hvor statens bistand til kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen ikke har ført til den ønskede økningen i kvaliteten på grunnopplæringen. Regjeringen legger til grunn at viktige forklaringer er at: 1) tiltakene har i for liten grad vært lokalt tilpasset og forankret, 2) de har tatt for lite hensyn til at implementering er krevende og tar tid, og informasjonen om tiltak har måttet gå gjennom mange ledd før den har nådd dem som skal gjennomføre tiltakene, og 3) de har i liten grad ført til reell og varig endring i måten kommuner, skoler og lærere jobber på (Meld. St. 21 (2016-2017): 89-90).

1.2 En modell under utvikling

Fra myndighetenes side betraktes implementeringsprosessen av ordningene i den nye kompetansemodellen som et langsiktig arbeid, der erfaringer underveis vil gi grunnlag for videreutvikling av ordningene.⁸ Når det gjelder den desentraliserte ordningen for skole, omfatter kunnskapsgrunnlaget for videreutvikling av ordningen blant annet OECDs implementeringsstøtte (2018–2020), Utdanningsdirektoratets referansegruppe for tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling (2020-),⁹ herværende evalueringsprosjekt (2019–2025) samt rapportering fra og dialog med statsforvaltere.¹⁰

Som vi viste i Temanotat 1, har nasjonale myndigheter foretatt ulike typer grep i videreutviklingen av desentralisert ordning for skole etter oppstart. Det handler på den ene siden om nettverksstyring og andre indirekte og «svake» former for styringsgrep og virkemidler (f.eks. etablering av nettverk for viktige aktører på nasjonalt nivå og oppfordring til skoleeiere om å delta i lokale nettverk; pedagogiske virkemidler som nye nettsider). På den andre siden ser vi at

⁸ Prop 1 S (2016-2017: 49); Brev fra Utdanningsdirektoratet til fylkeskommunene, 1/3-19: Føringer for desentralisert ordning for kompetanseutvikling innen yrkesfag.

⁹ Denne referansegruppa hadde sitt første møte i desember 2020, og er i stor grad en videreføring av referansegruppa som ble opprettet ifm OECDs implementeringsstøtte. Medlemmene omfatter representanter for sentrale stakeholdere og aktører i ordningene (KS, PBL, lærerorganisasjonene, Skolelederforbundet, Fagforbundet, Norsk sykepleierforbund, Elevorganisasjonen, FUB, FUG, UHR-LU, Statped, faglig råd for PPT, utvalgte statsforvaltere, Sametinget). Representantene for statsforvalter og Statped deltar i referansegruppa som representanter for statlig utdanningsadministrasjon og utgjør sekretariat for referansegruppa sammen med Udir. I mandatet som ble fastlagt våren 2021, beskrives det at referansegruppas hovedformål er å bidra til god forståelse av ordningen og videreføring av informasjon til sine medlemmer, samt å dele og drøfte erfaringer knyttet til lokal kompetanseutvikling i skole og barnehage, inkludert det spesialpedagogiske feltet.

¹⁰ Utdanningsdirektoratet, PP-presentasjon til felles fagmøte om kompetansemodellen, 31.10.19

nasjonale myndigheter også har tatt i bruk sterkere former for statlig styring, gjennom forskriftsfesting av nye retningslinjer for tilskuddsordningene, som trådte i kraft i januar 2021. Her presiseres føringer, begreper, roller og ansvar. Arbeidet med de nye retningslinjene har pågått gjennom 2020, og det har det blitt innhentet innspill fra sentrale stakeholdere i utarbeidelsen av høringsutkast før ordinær høringsprosess.

I tillegg har direktoratet utviklet maler for samarbeidsforumenes mandat, for samarbeidsforumenes årlige innstilling på prioritering og fordeling av midler til ulike tilskuddsmottakere og rapportering på samarbeidsforumets sammensetning, samt mal for tilsagnsbrev fra statsforvalteren (tidligere Fylkesmannen) til tilskuddsmottakere (skoleeiere og universitet/høyskole). Her presiseres mål for kompetanseutviklingstiltakene og at tilskuddsmottakerne skal rapportere til statsforvalteren om hvilke tiltak som er gjennomført, hvordan midlene er brukt, og hvordan de vurderer måloppnåelse.

Disse endringene handler om at myndighetene har vurdert at det er behov for flere og forsterkede grep for å styrke betingelsene for at ordningen skal lykkes, og innført supplerende virkemidler for å øke ordningens treffsikkerhet og måloppnåelse. De kan forstås som svar på utfordringer påpekt i rapportene fra OECDs implementeringsteam (OECD 2019, 2020), i det første temanotatet fra OsloMets evaluering, i styringsdialog og innspill fra ulike aktører. Kort oppsummert, er nettopp forståelser og utforming av ansvar og roller, lokal involvering og forankring, samt lokal kartlegging og analyse blant de sentrale utfordringene som er trukket fram.

1.3 Forskningsspørsmål

Mens vi i vår forrige rapport konsentrerte oss om myndighetenes programteori for ordningen, samt statsforvalternes og universitet- og høyskolemiljøenes perspektiver og erfaringer fra den første fasen med å «rigge» den nye organisatoriske infrastrukturen, omfatter denne rapporten perspektiver og erfaringer fra bredden av aktører (samarbeidsfora, regionale nettverk, skoleeiere, skoleledere og tillitsvalgte lærere) – i tillegg til UH og statsforvalterne. I denne rapporten fokuserer vi på forskningsspørsmål som er knyttet til sentrale virkemidler, antatte betingelser og mål for ordningen – fra aktører på ulike nivåer:

Den viktigste endringen i ordningen er utarbeidelsen av «retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnsopplæring» (eller tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling) som ble kunngjort 8. januar 2021, etter omfattende høringsrunder. Her tydeliggjøres statsforvalters rolle som tilskuddsforvalter og som sekretariatsansvarlig for samarbeidsforum og regionale kompetansenettverk anerkjennes som gode arenaer for utvikling av partnerskap. Her tydeliggjøres videre at partnerskapene skal fungere som et saksforberedende organ, og levere en felles innstilling til statsforvalter om behov, prioriteringer og planer, og at prioriteringen av i samarbeidsforum skal være forankret i en langsiktig felles plan.

Det er ikke minst de foreløpige erfaringene med å ta i bruk disse retningslinjene denne rapporten handler om. Hvordan vurderes og erfarer de ulike aktørene retningslinjene? Bidrar de til bedre betingelser for at ordningen gjennomføres i tråd med intensjonen? Bidrar de til å øke lokal forankring og treffsikkerhet – eller oppleves de som begrensninger av lokalt handlingsrom og lokale tilpasninger?

1.4 Metode og utvalg

Fordi de nye retningslinjene forskriftsfestet 15. mars som frist for Samarbeidsforumenes årlige innstilling til statsforvalter, la vi datainnsamlingen i 2021 så sent som mulig, for å kunne fange opp erfaringer fra kartlegging, analyser og prioriteringer gjennomført etter innføringen av de nye retningslinjene. I fortolkningen av funnene i rapporten, er viktig å være klar over den kontekst de

ulike aktørene har stått i de siste to årene. Forskriftsfesting av de nye retningslinjene for tilskuddsordningene fra årsskiftet 2020/21, og kort tid til å fortolke, og utvikle felles forståelse av kriteriene, men også til å søke og behandle søknader etter gitte frister og kriterier, har preget dataene våre som ble samlet inn på vårparten. I tillegg har det vært flere fylkessammenslåinger til dels med store konsekvenser for de sammenslåtte embetene, men også for kommunene og nettverkene som skal arbeide på nye måter. Endelig har det vært en pandemi, med store konsekvenser for skolene og for UH-miljøenes anledning til å arbeide sammen med skoleeierne og skolene om lokal kompetanseutvikling.

For å besvare forskningsspørsmålene benytter vi et mixed-methods design (Howe 1988; Johnson 2004). Vi har sendt ut spørreundersøkelser rettet seg mot de foraene/aktørene vi oppfatter som mest sentrale i den desentraliserte ordningen; samarbeidsforum, /regionale nettverk (inkludert skoleeiere), universitet/høyskole-miljøer, skoleeiere, skoleledere og tillitsvalgte. Videre har vi koblet data fra spørreundersøkelsen til regionale kompetansenettverk med registerdata fra SSB for å undersøke om trekk ved kommunene har betydning for deres arbeid med desentralisert ordning. For å få en bedre forståelse av funnene fra spørreundersøkelsene våre, har vi gjennomført dokumentanalyser av relevante dokumenter for ordningen (som årsrapporter, oppdragsbrev, utlysninger, høringsbrev, tilstandsrapporter m.m.), intervjuer av relevante aktører, og observasjoner på nettverkssamlinger og referansegruppemøter for ordningen.

Spørreundersøkelsene

Vi har sendt ut fem spørreskjemaundersøkelser til følgende fora/aktørgrupper: 1) alle samarbeidsforaene, 2) alle regionale kompetansenettverkene 3) universitets- og høyskolemiljøer som deltar i ordningen 4) skoleledere i fem casefylker, samt 5) et utvalg av tillitsvalgte fra hele landet.

Hensikten med å sende ut spørreskjema til medlemmer i samarbeidsfora og kompetansenettverk var å få mer kunnskap om arbeidet som skjer på de sentrale møteplassene i ordningen. Det er på disse møteplassene hvor samarbeid mellom relevante aktører skal foregå og hvor kompetanseutviklingstiltak skal diskuteres og forhandles. De fleste skoleeiere deltar i regionale kompetansenettverk, og vi valgte derfor å ikke sende ut egne skjema til skoleeiere, men heller inkludere en egen del i spørreskjema i nettverksskjemaet rettet mot skoleeiere.

Videre har universitet/høyskole-sektor en sentral rolle i ordningen, som samarbeidspartner til skoleeiere. Vi sendte ut et eget skjema til de aktørene i universitet/høyskole-miljøene vi hadde fått oppgitt jobbet med ordningen. Hensikten var å få innsikt i innsatsen til universitet/høyskolesektor i ordningen, samarbeidet/partnerskapet med skoleeier, og kompetanseutviklingen i universitet/høyskolesektor.

Til slutt var det viktig å få tak erfaringer på skolenivå. Det er på skolenivået at kartlegginger av kompetansebehov skal foregå, og det er lærerne som til syvende og sist skal få kompetansehevingstiltak. Involvering av de ansatte i skolen er helt sentralt i ordningen, for å utviklet kompetanseutviklingstiltak som i større grad er tilpasset det lokale nivået. Hensikten med disse undersøkelsene var altså å få informasjon om i hvilken grad skolene hadde vært involvert i prosessene rundt utvikling av kompetanseutviklingstiltak.

Spørreskjema ble sendt ut til skoleledere i våre fem casefylker (Nordland, Trøndelag, Rogaland, Vestfold og Telemark og Innlandet) og til et representativt utvalg av tillitsvalgte i hele landet.

I Tabell 1 nedenfor viser vi de ulike aktørgruppene som vi sendte ut spørreskjema til, med tall på populasjonen, hvor mange e-poster som ble sendt ut og svarprosenten. Undersøkelsene ble sendt ut i april 2021 og respondentene fikk påminnelser om undersøkelsene tre ganger. Totalt var undersøkelsene aktiv i underkant av fire uker.

Tabell 1. Aktører, populasjon, antall svar og svarprosent

Aktør	Populasjon/sendt ut	Antall svar	Svarprosent
Samarbeidsforum	304/304	153	50 prosent av pop.
Regionale nettverk	731/731	216	30 prosent av pop.
Universitet og høyskole	518/518	242	47 prosent av pop.
Skoleledere (5 fylker)	1362/1362	258	19 prosent av pop.
Tillitsvalgte	4394/2677*	713	27 prosent av utvalg

* Utvalget består av hele populasjonen fra to forbund, og et tilfeldig utvalg fra et tredje forbund. Vi baserer derfor svarprosent på utvalg og ikke populasjon.

Som vi ser av tabellen har vi fått høyest svarprosent fra medlemmene i samarbeidsforum (50 prosent) og universitet/høyskolene som er aktive i desentralisert ordning for skole (47 prosent). Lavest svarprosent har vi fra skolelederne i våre fem casefylker (19 prosent). Lav svarprosent betyr ikke lav nødvendigvis skjeve resultater. Et tilfeldighetsutvalg [og populasjonsutvalg] garanterer at egenskaper ved «bruttoutvalget» avspeiler populasjonen den skal representere. Hvis frafallet er tilfeldig og ikke har sammenheng med teamet man ønsker å undersøke, vil resultatene fortsatt være representative for befolkningen.

Frafallanalysene våre viser at det er få forskjeller mellom utvalget av medlemmer i samarbeidsforumene og populasjon når det gjelder rolle og geografi. For nettverkene har vi liten representasjon av private/friskoler og barnehagesektor, noe som gjør at vi ikke kan generalisere resultatene til disse gruppene. I tillegg har vi en underrepresentasjon fra Vestland og Troms og Finnmark. Hvorvidt dette skaper skjevheter i utvalget, er usikkert.

Når det gjelder universitet/høyskole-miljøene representerer utvalget godt de ulike miljøene, men det er usikkerhet knyttet til for eksempel om utvalget er skjevt etter rolle, altså om respondentene er ledere eller utviklingspartnere, og hvorvidt dette har betydning for svarene som gis.

For skoleledere har vi lav svarprosent, men vi har en relativt jevn fordeling av svar fra casefylkene våre og skoletype. Vi tror allikevel i en såpass krevende tid som skoleledere har vært inne i [høyt arbeidspress under koronapandemien] vil det være de mest dedikerte og engasjerte skolelederne som har svart på undersøkelsen. Det samme gjelder utvalget for tillitsvalgte. Her har vi ikke populasjonsdata for fylke, og har kun sjekket utvalget opp mot populasjonen på hvorvidt de er hoved- eller arbeidsplassstillitsvalgt. Det er altså knyttet usikkerhet knyttet til hvorvidt vi har god representasjon fra hele Norge, og hvorvidt det er de mest engasjerte som kanskje har svart.

Generelt grunnet noe usikkerhet i forhold til representativiteten til utvalgene, er det viktig å være varsomme med å konkludere på basis av surveymaterialet alene. For en mer utførlig beskrivelse av utvalgsstrategier, gjennomføring og frafallanalyser se Vedlegg 1.

Kobling med registerdata

Vi har koblet data fra spørreundersøkelsen til regionale kompetansenettverk med registerdata fra SSB for å undersøke om trekk ved kommunene har betydning for deres arbeid med desentralisert ordning. Denne analysen bygger på svarene til representantene for kommunene i nettverkene. Hensikten med analysene var å undersøke om trekk ved kommunene, som folketall, demografiske forhold, kommuneøkonomi og innbyggernes sosioøkonomiske situasjon, har betydning for de involverte kommunerepresentantenes syn på og erfaring med desentralisert ordning. Vi har derfor hentet ut data om disse strukturelle forholdene i kommunene fra Statistisk

sentralbyrå (SSB) og koplet dem til de egeninnhentede dataene fra spørreundersøkelsen. Nærmere beskrivelse av SSB-dataene foreligger i vedlegg 3.

Da endelig frist for publisering av data for 2020 i SSB er 15. juni 2021, var ikke alle data tilgjengelig for alle kommunene på tidspunktet for kopling av data (tidlig i mai 2021). Mangel på komplette SSB-data og den relativt lave svarprosenten i spørreundersøkelsen legger begrensninger på hvor avanserte analyser som kan gjennomføres. Formålet blir dermed i denne omgang å utforske om det er mulig å identifisere noen mønstre i kommunenes svar på spørreundersøkelsen snarere enn å slå fast klare sammenhenger.

Kvalitativ datainnsamling

Undersøkelsene i denne rapporten bygger på kvalitative data som dokumenter, observasjoner og intervjuer. Dokumentanalysene gir grunnlag for å oppsummere tidlige erfaringer med implementering av ordningen slik det kom til uttrykk i perioden 2017–2020. Dokumentanalysen bygger på analyser av årsrapporter, utlysninger, høringsbrev, møtereferater, presentasjoner og andre relevante dokumenter som ligger åpent på nettsider og/eller har blitt tilgjengeliggjort fra Utdanningsdirektoratet. Når det gjelder dokumentene har vi sett spesielt på casefylkene. I tillegg har vi også sett på relevante dokumenter i forbindelse med den kvalitative datainnsamlingen i 2020–2021, som strategiplaner og presentasjoner.

Vi gjennomførte intervjuer med alle statsforvaltere både våren 2020 og våren 2021. Dette gir mulighet til å se spesielt på erfaringer knyttet til tilskuddsordningen, og åpner opp for å vurdere utvikling i statsforvalterens rolle og arbeid over tid. Her har vi bare analysert 2021 intervjuene. Våren 2020 gjennomførte vi gruppeintervjuer ved fem UH-institusjoner som jobber i de fem casefylkene. Ved en UH-institusjon ble det gjennomført intervjuer med to miljøer. I intervjuene var det deltakere med ulike roller i ordningen, og i de fleste intervjuene var både faglig ansatte som jobbet med ordningen, ledelse og administrativt ansatte representerte. Vi intervjuet også koordinatoren for det nasjonale nettverket for UH-miljøene som deltar i ordningen, Høgskolen i Vestlandet. I intervjuene med UH har vi vært opptatt av å få innsikt i hvordan ordningen operasjonaliseres gjennom valg av aktiviteter, temaer og arbeidsmåter. Vi har sett på ulike forutsetninger for involvering, forholdet mellom tiltak i desentralisert ordning og lærerutdanningen, og på organisering og ressursfordeling. Våren 2021 gjennomførte vi også gruppeintervjuer med to regionale nettverk. Intervjuene varte fra om lag en time til halvannen time, ble tatt opp på bånd og transkribert i etterkant. Det var to forskere til stede ved alle intervjuer med unntak av statsforvalterintervjuene.

Vi har gjennomført observasjoner av nettverkssamlinger (inkludert diskusjoner i grupper) for UH-sektoren over halvannet år, fra vår 2020 til om med våren 2021. Vi har også observert samlingen for statsforvalteren FM-samlinger for kompetanseordningene vår og høst 2020. Under observasjonene gjorde vi løpende notater underveis i samlingene.

1.5 Oppbygning av rapporten

I kapittel 2 beskriver vi statsforvalterens rolle i ordningen, i kapittel 3 ser vi på organisering og rolle og ansvarsdeling mellom samarbeidsforum og regionale kompetansenettverk. Kapittel 4 er et dypdykk i arbeidet i to regionale kompetansenettverk. Kapittel 5 omhandler UH-sektorens rolle i partnerskapet mellom skoleeier og UH, og redegjør for ulike aktørers synspunkter på dette samarbeidet. Kapittel 6 ser på lokale aktørers (skoleeieres, skolelederes og tillitsvalgtes) erfaringer med ordningen. Kapittel 7 gir en analyse av strukturelle forhold ved kommunen og hvilken betydning de har for deres erfaring med ordningen. I kapittel 8 gir vi en sammenfattende drøfting, og stiller det overordnede spørsmålet om ordningen er på rett vei.

Utdypende metodiske overveielser knyttet til framgangsmåte, metode og utvalg er lagt til eget vedlegg til slutt i rapporten. Der er det også en fremstilling av nasjonal koordinators og UH nettverkets rolle, samt underlagsmateriale til kapittel 7 om strukturelle forhold.

2. Statsforvalternes rolle i ordningen

I programteorien for ordningen (se Figur 2) er statsforvalter beskrevet som et virkemiddel/tiltak for iverksetting av ordningen for lokal kompetanseutvikling. Her understreker vi statsforvalters rolle knyttet til å etablere samarbeidsforum hvor alle relevante aktører er representert, for å utbetale tilskudd og for å følge opp og evaluere beslutningene i samarbeidsforum og tiltaksarbeid.

I Stortingsmelding 21 Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen (2016-2017) heter det «at regional stat i form av fylkesmannsembetene skal få i oppgave å forvalte midlene, drive samarbeidsforumene fremover, og sørge for at arbeidet resulterer i aktivitet på skolene». Det beskrives som en rolle statsforvalter kjenner fra før, og som rådgiver- og veilederrolle, og som en pådriver- og koordineringsrolle for kvalitets- og kompetanseutviklingsarbeidet i kommunene.

Målet er at midlene i ordningen skal overføres direkte til kommuner og fylkeskommune, som et øremerket tilskudd, men inntil kommunene har bygget kapasitet for dette så vil regional stat/statsforvalteren, gjennom sin kjennskap til variasjon og kompetanse hos kommunene i fylket, være den aktøren som har best forutsetninger for å fylle en koordinerende rolle frem til målet om full desentralisering eventuelt kan realiseres.

Denne koordineringsrollen (som også beskrives som en tilretteleggerrolle) skal de ikke minst ha i forhold til samarbeidsforum der statsforvalterembetene legger til rette for effektive og målrettede samarbeid, der representanter for kommunen, skoler, lærere og lærerutdanningene analyserer, prioriterer og planlegger kompetanseutviklingstiltak for en lengre periode. En slik rolle skal de også ha når det gjelder å legge til rette for samarbeid mellom lokale skolemyndigheter og UH.

Samtidig beskrives det hvordan statsforvalteren er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og Regjeringen. De skal sikre at kriteriene for tildeling av tilskuddsmidler er oppfylt, og hvor betydningen av at statsforvalteren har et tilstrekkelig grunnlag for å tildele midler, understrekes. De skal også ta den endelige beslutningen om hvilke prosjekter som skal gjennomføres ved uenighet om prioriteringer, prosjekter og fordeling av midler. I tillegg skal statsforvalteren ha en sekretariatsfunksjon for samarbeidsforaene.

I de nye retningslinjene presiseres statsforvalters rolle. Koordinerings-, pådriver- og tilretteleggerrollen understrekes ikke på samme måte som i Stortingsmeldingen, uten at det betyr at rollen er borte. Det står at statsforvalter skal legge til rette for lokalt samarbeid, men naturlig nok, siden dette er retningslinjer, vektlegges de formelle oppgavene knyttet til å være tilskuddsforvalter, nemlig å formidle overordnede nasjonale intensjoner, sørge for at kriteriene er kjent, fatte vedtak og tildele midler i tråd med tildelingskriteriene (i tråd med samarbeidsforumets innstilling), å bidra til transparens gjennom oversikt, planer og rapportering. Videre tydeliggjøres hvilke kriterier som skal oppfylles for tildeling av tilskuddsmidler (lokalt definerte behov, skolebasert kompetanseutvikling, og partnerskap). I retningslinjene understrekes de overordnede kjennetegn på måloppnåelse ved ordningen, og som tilskuddsmottakerne skal rapportere på (skolebaserte tiltak som fremmer kollektiv utvikling; forankret i behov identifisert gjennom lokale prosesser, gjennomført i partnerskap og videreutvikling av lærerutdanningene). I tildelingsbrevet til statsforvalter for 2021 er disse målene definert som resultatmål (med unntak av videreutvikling av lærerutdanningene) og som Statsforvalter skal rapportere på. Her understrekes i tillegg betydningen av at prioriteringene som samarbeidsforum skal gjøre skal være forankret i en langsiktig felles plan.

Gjennomgangen over viser at det kan være vanskelig presist å avgrense statsforvalters rolle i forhold til ordningen, og i forhold til de andre aktørenes ansvar og oppgaver. Det kan se ut som det skjer tyngdepunktsforskyvninger i tenkingen om statsforvalters rolle i ordningen over tid - fra pådriverrolle til forvalter og sekretær. Statsforvalter har ansvar for å tildele midler etter kriterier. Samtidig skal de rapportere på resultatoppnåelse, og hvor Statsforvalter potensielt kan ansvarliggjøres for manglende resultatoppnåelse. Statsforvalter skal være sekretær for samarbeidsforum, samtidig skal de legge til rette for målrettet og effektivt samarbeid. I tillegg skal de kunne avslå hele eller deler av innstillingen fra Samarbeidsforum, dersom den ikke oppfyller tildelingskriteriene.

Nå er ansvaret for å følge retningslinjene distribuert til alle tilskuddsmottakerne, det vil si skoleeierne og UH, da det er et kriterium for å motta penger. Likevel blir det opp til statsforvalter å vurdere når og om kriteriene for kompetanseutviklingstiltakene er oppfylt eller ikke, og følgelig også om tilskuddsmottakerne tar sitt ansvar eller ikke. Hvilke hensyn som ligger til grunn for statsforvalters vurderinger her (lokal kapasitet, covid-19, kommunesammenslåinger, tradisjon etc.), og hvordan statsforvalter reagerer på eventuelle brudd med kriteriene i ordningen, vil antakelig være av stor betydning for hvordan statsforvalter oppfattes blant tilskuddsmottakerne. Programteoretisk fremstår det som en sentral betingelse for ordningen at tilskuddsmottakerne og samarbeidsforum legger retningslinjene til grunn for sitt arbeid.

I dette kapittelet vil vi først si noe kort om organisering og arbeidssituasjon i statsforvalterembetet. Vi vil deretter si noe om hva statsforvalter ser på som det nye ved retningslinjene i lys av forløperne for ordningen med lokal kompetanseutvikling, og redegjøre for noen av de diskusjonene som er oppstått knyttet til de nye retningslinjene slik statsforvalter ser det. Endelig vil vi se på hvordan statsforvalteren balanserer sine ulike roller i ordningen, det vi har kalt kontrollør- og utviklerrollen, i lys av de nye retningslinjene. Til slutt vil vi si noe om programteoretiske implikasjoner av vår gjennomgang.

2.1 Intern organisering og arbeidssituasjon

Ansvaret for desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen er hos de fleste statsforvaltere organisert i en egen oppvekstavdeling. Denne er gjerne inndelt i ulike seksjoner; barnevernsseksjon, en barnehageseksjon og en skoleseksjon, og/eller en kompetanse- og kvalitetsutviklingsseksjon. Flere steder er skoleseksjonen splittet i to igjen, og hvor noen arbeider med kompetanseutvikling, mens andre holder på med tilsyn og klagesaker. Det mest utbredte løsningen synes å være å skille arbeidet med kvalitets- og kompetansearbeidet, fra det som i vid forstand betegnes som rettsoppgaver (blant annet forvaltningsoppgaver knyttet til klagesaker). Ofte er det ulike fagansvarlige for de ulike seksjonene/ordningene, og som gjerne jobber sammen i lag eller team.

Dette er begrunnet i et ønske om å se ting i sammenheng, for å framstå helhetlig innad så vel som utad mot kommunene.

Sammenheng skapes også på andre måter: Alle som er med i kvalitets- og kompetansetvklingsarbeidet er gjerne også involvert i tilsyn og arbeid med ulike klageordninger, slik at ulike kilder til kunnskap om kommunene kan sees i sammenheng. Ulike saksbehandlere kan ha ansvar for ulike ordninger samtidig, og dermed skape fellesskap og sammenheng. I tillegg er det felles avdelingsmøter hvor personale fra ulike andre avdelinger trekkes inn ved behov. I Oslo og Viken har de laget et eget prosjekt som heter «velferdsprosjektet» og som søker å jobbe tverrsektorielt på et mer generelt grunnlag.

Ikke minst arbeides det med å lage en organisering som ser de ulike ordningene (Kompetanseløftet, oppfølgingsordningen og Fagfornyelsen) i sammenheng med ordningene for

lokal kompetanseutvikling. Statsforvalter synes i hovedsak å mene at det er god sammenheng mellom ordningene, og at de kan understøtte hverandre.

Men selv om statsforvalter ser sammenheng mellom ordningene er de åpne på at denne sammenhengen kanskje ikke er like lett å få øye på for kommunene. Grunnleggende sett, sier en statsforvalter at embetene organisatorisk sett sliter med å organisere seg for sammenheng. Dette skyldes i siste instans den sterke sektorstyringen, mener hun, og hvor embetene «kjøres» på oppgaver som er spesifikke, og ikke sektorovergripende. Dette er de samme problemene som kommunene og skolene sliter med.

De ansatte som jobber med lokal kompetanseutvikling har gjerne en lærer/faglærerutdanning i bunn, og ulike former for videreutdanning i skoleledelse. Arbeidserfaringene er omfattende, og mange har erfaringer både som lærer, ledere og fra forvaltning på ulike nivåer. Flere er inne på at særlig yrkeserfaring fra kommunal sektor er av betydning for å kunne løse statsforvalters oppgave på en god måte.

Arbeidssituasjonen det siste året beskrives som krevende. I tillegg til covid-19, handler det primært om innføringen av nye retningslinjer for tilskuddsordningen som kom i januar i 2021 med søknadsfrist og tildelinger i februar og april. Det handler om fylkessammenslåingene som for flere fylker skjedde i 2020 og som ennå ikke er fullt ut implementert. Utfordringen her er at ulike fylker har løst sin oppgave på ulike måter, noe som har skapt behov for omstillinger internt i embetene, men ikke minst i forhold til kompetansenettverkene. Flere statsforvaltere mener at sammenslåingene av større og mindre fylker har ført til at utviklingen har gått i mer juridisk og formalistisk retning, noe som føres tilbake til at modeller preget av «samskaping» er for arbeidskrevende for store embeter.

2.2 Hva er nytt ved tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling?

Grunnleggende fremhever statsforvalterne det nye ved desentral ordning å være overgangen fra nasjonale satsinger til lokal kompetanseutvikling. Det handler ikke om;

(..) et nytt tankesett, for en har vel sikkert tenkt sånn før òg, men et mer bevisst tankesett om hva som gjør at en i skolen kan få til den beste praksisen uavhengig av om du har den eller den læreren». Det handler om et annet «syn på læring, et syn på hvordan en blir bedre i ting sammen, ikke enkeltvis.

Det nye er at «utviklingsarbeid må springe ut av et behov», at utviklingsarbeidet skal være arbeidsplassbasert og at alt som skjer skal være preget av at man «jobber for å utvikle en praksis sammen.

Viktige forløpere til denne tenkningen er erfaringene fra «Ungdomstrinn i utvikling» (Postholm et.al. 2017) og som av en statsforvalter beskrives som en forutsetning for at man i dag kan lage en satsing som handler om at man skal arbeide sammen og kollektivt: «De skolene som ikke deltok i Ungdomstrinn i utvikling (..) har ikke fått det kollektive prosessløftet, de mangler noen av grunnsteinene for å jobbe kollektivt», sier en statsforvalter. Det samme gjelder for UH-miljøene: (...) «det ville vært håpløst å få universitet- og høyskolemiljøene til å samarbeide om desentralisert ordning uten den øvelsen universitet- og høyskolemiljøene hadde fått gjennom denne satsingen».

Enkelte fremhever også «Kompetanse for mangfold» som en viktig forløper. Her var det mange av de samme kriteriene som lå til grunn, som i ordningen for lokal kompetanseutvikling; behovs- og arbeidsplassorienteringen og at det skulle være partnerskap md UH. I tillegg fikk universitet/høyskole egne midler, og kommunene fikk fordelt midler av Statsforvalter etter behov.

I tillegg til at behovs- og arbeidsplassorienteringen, er det særlig fire forhold som statsforvalter, i lys av de nye retningslinjene, fremhever som nye i forhold til praksis tidligere. For det første opplever enkelte det som om statsforvalters rolle i ordningen er blitt svekket gjennom at de nå skal være sekretariat, mens de «tidligere ledet og styrte hele ordningen». For det andre hevdes det at de nye retningslinjene har innebåret en sementering av, eller styrking av, nettverkens rolle på bekostning av samarbeidsforum. For det tredje oppleves de nye retningslinjene å innebære mer kontroll og en mer formalisert standardisert og byråkratisk arbeidsmåte. Dette betraktes som positivt. Det klargjør statsforvalters rolle, det skaper likere praksiser på tvers av embetene, og arbeidsformen gir større innsikt i hva skoleeierne «har tenkt før vi skal fatte vedtak om tilskudd»:

Slik var det ikke tidligere, da hadde vi ikke kontroll på prosjektene før de ble iverksatt». Da fordelte vi midler på bakgrunn av lærerårsverk til regionene og så sa vi dette er retningslinjene, finn ut hvordan dere skal bruke pengene. Og så rapporterte de til oss i ettertid.

Det flere statsforvaltere fremhever som det genuint nye ved ordningen er imidlertid partnerskapet mellom skoleeier og UH. Gjennom at pengene deles slik «at folk blir tvunget sammen i partnerskap», så får de samlet praksis- og teori-feltet»; bidratt til endringer i lærerutdanninga som «sto i fare for å distansere seg fra praksisfeltet»; samt flyttet fokus i samspillet mellom UH og praksisfeltet:

At det er et partnerskap – og at vi skriver under en partnerskapsavtale og at de blir enige om hva de skal gjøre og hvordan de skal gjøre det, det er det nye. Det som startet med en bestiller-utfører-modell er nå en utviklingsdokument for å lage et likeverdig partnerskap.

2.3 Sentrale diskusjoner knyttet kompetanseutvikling og nye retningslinjer

Statsforvalter har gjort seg en rekke erfaringer med arbeidet med lokal kompetanseutvikling og med implementeringen av de nye retningslinjene.

Overordnet handler det om forholdet mellom samarbeidsforum, statsforvalter og regionale nettverk. Mer konkret handler det om fordeling av penger og diskusjoner knyttet til kriteriene i ordningen, og hvor disse vurderingene skal gjøres. Vi skal seinere se nærmere på arbeidet i samarbeidsforum (kapittel 3), men vil her først si noe om hvordan statsforvalter opplever arbeidet i samarbeidsforum og nettverk.

Statsforvalter understreker ønske om at Samarbeidsforum skal bli noe mer enn et tilskuddsforvaltningsforum, og at foraene også skal bidra til faglig utvikling og kompetanseheving på regionalt nivå. Samtidig synes det å være en forståelse av at det er vanskelig å få de faglig funderte samtalene i forumet til å fungere, fordi de fleste beslutninger allerede er fattet i kompetansenettverkene. Dette utgjør en bekymring for statsforvalter, fordi de mener nettverkene i mindre grad enn samarbeidsforum ønsker å ta de «helhetlige» hensyn ordningen pålegger dem.

For det første er det å gjøre slike vurderinger «uvante roller» for nettverkene «og de har heller ikke vært med på den læringsprosessen statsforvalter har vært med på knyttet til dette». Det handler ikke minst om å gjennomgå og analysere de meldte behovene fra skoleeier i lys av retningslinjene, mer enn å bare ta dem til etterretning. Og det handler om å prioritere mellom kommunens behov i lys av en felles forståelse av likheter og ulikheter i kommunenes måte å arbeide på, og en plan for arbeidet.

For det andre handler det om at nettverkene ikke tar de helhetlige hensyn samarbeidsforum vil ta, det vil si å innta «fugleperspektivet og ikke museperspektivet». Eksempler på dette kan være

kommuner som har samme type behov og som bør arbeide sammen, men hvor disse kommunene ikke alltid tilhører samme region. Det kan handle om å prioritere tiltak «til dem som vil noe» og bruke knappe midler på fornuftige måter; eller det kan handle om å se de ulike ordningene (oppfølgingsordningen, desentralisert ordning, kompetanseløftet) i sammenheng og enkelte ganger velge mellom dem, og ikke se på dem som ulike spor som kjøres parallelt. Dette er diskusjoner og avveininger som lettere kan tas på et regionalt, mer enn på et lokalt nivå.

En *annen* diskusjon handler om fordeling av midler, og hvor det ser ut som de nye retningslinjene og fylkessammenslåingene begge har bidratt til å aksentuere diskusjoner mellom skoleeiere/nettverk, UH og statsforvalter om hvordan pengene skal fordeles.

Dette handler for det første om at kommunene ønsker en annen ordning enn dagens. Kommunenes «primærstandpunkt egentlig er at de vil ha pengene direkte til seg og at de kan bruke det som de vil», sier en statsforvalter. Dette er hun ikke enig i og hevder at prinsippet om at kommunene skulle få penger direkte er en gammel ordning og «at evalueringer har vist at midlene ikke nødvendigvis gjorde like bra utbytte når (midlene) bare ble ført direkte ut til kommunene».

Videre handler det om at UH mener at dagens ordning ikke sikrer dem nok forutsigbarhet, med tanke på å bygge egen kapasitet og kompetanse. De ønsker å vite hvor mye penger de får, få dem bevilget for en lengre periode, og helst få dem utbetalt tidligere. En statsforvalter toner ned denne debatten, og hevder systemet «er forutsigbart. UH vet at pengene kommer». Det egentlige problemet er, legger hun til at «UH ikke vet - eller klarer å redegjøre for - hva de skal bruke pengene på».

For det tredje handler det om fordeling av midler mellom UH og skoleeiere/nettverkene, og hvor mange kommuner ønsker mer penger til seg selv, mens UH ønsker mer forutsigbarhet.

Diskusjonene om fordeling av midler er også aksentuert av de nye retningslinjene og føringene hvor det er tydeliggjort at det å fordele pengene pro rata til nettverk/skoleeiere – det vil si etter en brøk hvor lærerårsverk/elevantall utgjør grunnlaget for beregning av støtten, som ser ut til å ha vært det dominerende prinsipp - ikke er i overensstemmelse med retningslinjene.

Begrunnelsene for «fordeling «pro rata» er flere, og synes å ha hatt en sterk oppslutning hos skoleeiere/nettverk, men også til dels hos statsforvalter. En hovedbegrunnelse fra kommunens side er ifølge statsforvalter ønsket om at det skal være likt, ingen skal få noe mer enn andre. En annen begrunnelse har vært opplevelsen av at kommunene ikke har felles behov, og en redsel for at egne behov skal forsvinne, hvis pengene ble fordelt på andre måter. En begrunnelse fra statsforvalter er at ved å fordele penger på denne måten, så får alle «starta opp og alle får et minimum». Dette sikrer også en forutsigbarhet for aktørene, sier en annen statsforvalter, og inneholder også et løfte til nettverkene om at hvis de holder seg innenfor retningslinjene, så vil de få penger. Dette skaper forutsetninger for langsiktige planer, og at man ikke setter i gang prosesser som deretter stoppes opp.

En *tredje* diskusjon er knyttet til forståelsen av kriteriene i ordningen. Det handler om hvem som har ansvar for at kriteriene oppfylles, om hvem som i siste instans skal bestemme om det er oppfylt, og det handler om innholdet i kriteriene.

Det har vært diskusjoner om hvem som har ansvaret for at det legges en langsiktig plan. En statsforvalter sier at hun har tolket retningslinjene dit at dette er de regionale nettverkene sitt ansvar, og at «styret ligger i kompetansenettverket». I denne forståelsen ligger antakelig en underliggende forståelse av at når nettverkene har så stor makt, så må de også ta ansvar for den langsiktige planleggingen. En annen diskusjon handler om hvem som skal bestemme om de innmeldte behovene for kompetanseutvikling var i tråd med retningslinjene. Her mente et regionalt nettverk at det var de som skulle gjøre dette, mens statsforvalter hevdet at dette var samarbeidsforumets rolle. Videre diskuteres forståelsen av innholdet i kriteriene om lokale behov,

skolebasert kompetanseutvikling og partnerskap. Dette handler ikke minst om utfordringene som oppstår når Statsforvalter ikke bare vurderer kriteriene rent formelt, men spør hva slags analyser som ligger til grunn for dem, eller hva skoleeierne eller nettverkene konkret skal gjøre.

Enkelte ganger er det som verken UH eller nettverkene «ønsker å konkretisere hva de faktisk gjør» sier en statsforvalter, og at hennes store nervøsitet er at verken kommunene, nettverkene eller statsforvalter «skjønner hva det er vi bruker penger på»:

De skal faktisk si noe om de tiltakene de skal bruke penger på (..) de skal faktisk kunne vise til hva slags analyser og hva som må foregå. Og det er akkurat det som er smertefullt for dem å gjøre, for de sier at de gjør det, men de klarer ikke å vise det.

Et *fjerde* forhold vi vil nevne her er knyttet til innstillings- og rapporteringssystemer, og hvor det også er oppstått diskusjoner med lokalt nivå, blant annet om omfang og kvalitet på innstillinger og rapporteringer. Tidligere har det ikke vært et standardisert innstillings- og rapporteringssystem for ordningen, og rapporteringen har heller ikke vært omfattende, sies det, gjerne bare en kort rapport om hvordan midlene var brukt. Med de nye retningslinjene har det blitt mer omfattende krav til dette arbeidet, og som ikke alltid er like populært lokalt.

Til slutt vil vi understreke at Statsforvalter ikke ønsker å legge seg opp i hvilke tiltak som vedtas. Det ligger ikke i deres mandat å vurdere tiltaksbruk sies det, og dette beskrives som et viktig premiss for Statsforvalters forståelse av egen jobb. Det betyr ikke at enkelte Statsforvaltere også har synspunkter på tiltaksbruk, for eksempel når Statsforvalter vet gjennom tilsyn, at enkelte kommuner har behov begynneropplæring eller tidlig innsats. Likevel framstår dette som et område hvor det er få diskusjoner mellom lokalt nivå og regional stat.

2.4 Statsforvalters kontroll- og utviklerrolle

Vi har beskrevet hvordan politiske dokumenter og retningslinjene beskriver statsforvalters ulike roller i ordningen. Den handler på ulike måter om å balansere hensynet til veilednings-, tilretteleggings- og sammenhengsoppgaver med kontrollrollen hvor statsforvalter skal sørge for at kriteriene i retningslinjene for lokalkompetanseutvikling følges. I det følgende vil vi omtale dette som statsforvalters kontroll- og utviklerrolle.

Statsforvalterne vi har snakket med mener at rettsikkerhetsoppgavene tradisjonelt har dominert ved embedene og i tildelingsbrevene. I tidligere tildelingsbrev har det stått at rettssikkerhetsoppgavene, tilsyn og klagebehandling skal prioriteres, og at oppgaver innen kvalitets- og kompetanseutvikling også skal prioriteres. I årets tildelingsbrev står dette i samme setning, og en statsforvalter tolker dette «som en slags oppjustering eller opp-prioritering av våre [utviklings]oppgaver» og at rettsikkerhetsoppgavene og kompetanseutvikling er likestilte oppgaver. Flere statsforvaltere mener at ulike embeter vektet rettssikkerhetshensyn og utviklingsoppgavene ulikt. For oss er det mest dominerende inntrykket likevel av statsforvalter som en balansekunstner, men at alle embedene har felles forståelse av at når det først er kommet en retningslinje/forskrift som beskriver deres oppgaver og ansvar så må denne prioriteres. Det er følgelig hvordan de utformer utviklerrollen som vil variere.

Noen av de forholdene som statsforvalter legger vekt på når det gjelder egen rolleforståelse kan sies å være felles for begge roller, og ser ut til å være viktig for samtlige embeter. For det første handler det om «å aldri å miste elevene av syne». Det er dem ordningen er til for, og det er lett å glemme.

Videre handler det om betydningen av at statsforvalter har en grunnleggende forståelse av kommunesektoren, hvis de skal lykkes med å bistå skoleeierne i kvalitetsarbeidet.

Det handler om å innse at det er kommunen som til syvende og sist er ansvarlig for kompetanseutviklingen på skolene, og at statsforvalters oppgave må være å støtte opp under dette ansvaret. I dette ligger at Statsforvalter må ha kunnskap om hvordan kommunen er bygget opp, kjenner de ulike rollene og arbeidsoppgavene aktørene i en kommune har, og hvilken rolle kommunalsjef har i det skolebaserte utviklingsarbeidet.

Kommunalsjefen sitter jo rett under rådmann og kommunaldirektøren som sitter i saksa hos det politiske livet. Kommunalsjefen skal jo gjøre en god jobb overfor sin overordnede, som da gjerne er kommunaldirektøren – og hvor får du mest «goodwill» liksom? Er det ned mot skolene? Er det det viktigste? Eller er det viktigste å gjøre en tilsynelatende god skriftlig jobb ovenfor din sjef igjen? Så lar du da rektorene sitte litt og seile sin egen sjø. Du makter ikke å ta den biten – du er jo ikke til stede i skolehverdagen på samme måte.

Det handler om å forstå at kommunalsjefen sitter i et krysspress, og hvorfor hun gjør som hun gjør, men også «å støtte dem i valg som kan bryte litt med det som er det opplagt», sier en statsforvalter.

Nærmere bestemt er det kunnskapen om de utfordringer og muligheter kommunestrukturen gir, som skaper forutsetningene for en felles forståelse og et felles språk og som legger grunnlag for at statsforvalter kan lykkes med sine tilsynsoppgaver, med å informere, legge til rette for utvikling og for se ting i sammenheng. Denne kunnskapen er ikke alltid til stede i embetene, og særlig pedagogene ved embetet har for lite erfaring. De kjenner ofte ikke kommunen og har ikke fått «oppøvd den lydhørhet og årvåkenhet» som kreves «for å høre etter hva folk sier». Dette mener hun skyldes at det jevnt over er bedre betalt å jobbe i kommunen, enn hos statsforvalter, og at de erfarne personene forsvinner dit.

En tredje type felleskompetanse som statsforvalter bør ha er å være samlende, eller å være som en «blekksprut» som en statsforvalter uttrykker det. Statsforvalter må ha kunnskap om alle deler av systemet. Hun må ha;

en arm inn mot universitet/høyskole, en inn mot skolen, kommuneadministrasjonen – inn mot vår egen avdeling – hente ut ting der også – men det er viktig at vi bruker alle de armene vi har. Den blekksprut-tankegangen gjelder jo også de som jobber i skolen. Det gjelder jo samtlige av de som er i dette løpet her.

Utviklerrollen

Det finnes ulike uttrykk for utviklerrollen hos statsforvalterne. Vi finner to ulike begrunnelser for utviklerrollen i embetene, en forankret i skolen og i ønsket om å gi barn like vilkår, en annen i en mer regionalpolitisk utviklerrolle.

En statsforvalter sier at de søker å være på tilbudssida i forhold til aktørene i fylket; «Vi gjør ikke ting med venstrehånda, vi gjør det med hele kroppen, vi må det». For denne statsforvalteren er drivkraften ønsket om å gi barna bedre muligheter:

Vi kan ikke hos statsforvalteren (..) gjennom hundre år sitte og leve med at barna og elevene i vår region scorer så dårlig og har problemer med å fullføre VGS. Og helt seriøst (..) det er ikke en forskningsrapport som sier at barn (i vår region) er dummere enn barn i resten av landet (..) Det er sårbart, og sosio-økonomisk bakgrunn, men fader, vi er pedagoger hele gjengen, det klarer vi å fikse.

En annen statsforvalter mener at det finnes et «overordna oppdrag» for embetet om å rapportere til staten «om hvordan ting fungerer i regionen». Dette handler nærmere bestemt om å si: «Hva virker i forhold til kartet i fylket».

Det er kjempeviktig for oss å være Nordlands trompet og få frem (..) i forhold til Kunnskapsdepartementet og ikke minst Utdanningsdirektoratet som (..) å få ordninger som treffer best mulig i Nordland. Det som treffer på Østlandet, er ikke nødvendigvis det samme som treffer i Nordland på det. Det er viktig å ha den lokalkunnskapen.

Statsforvalterne gir en rekke eksempler på hvordan de kan bidra, støtte og legge til rette for at kommunene kan drive med godt utviklingsarbeid og få til en bedre utnyttelse av blant annet midlene knyttet til lokal kompetanseutvikling. Slike eksempler vil gjerne være et svar på en underliggende forståelse av hva som er kommunens utfordringer på område. I det følgende vil vi nevne noen eksempler på hvordan statsforvalter løser sine utviklings- (og kontrolloppgaver). Lista kunne vært gjort betydelig lengre.

Møteplasser

Et viktig virkemiddel for statsforvalter for å bistå i kommunene i å fortolke statlig politikk og retningslinjer, er å skape møteplasser. I tilskuddsordningen er Samarbeidsforumet en slik formalisert møteplass. I tillegg arrangerer/deltar statsforvalter på en rekke andre møteplasser hvor viktige aktører i kvalitetsutviklingsarbeidet møtes. Dette er steder for informasjon, veiledning og diskusjon, opplæring, men også for kontroll og innsyn.

Statsforvalter har ofte faste kontaktmøter med skoleeierne, og de regionale nettverkene. De har faste kontaktmøter med for eksempel UH-sektoren, fylkeskommunene, Statped og Utdanningsforbundet. Det arrangeres erfaringsamlinger og årlige samlinger for deltakerne i ordningen. Og enkelte embeter har også dialogmøter med kommunene hvor hele ledergruppa hos statsforvalter møter kommunens ledelse i kompetanseordningene, og hvor arbeidet med læreplaner diskuteres.

«Det at vi er ute i regionen, gjør også at vi får en veldig god kjennskap til hva de holder på med. Så det er en god områdeovervåking», sier en statsforvalter.

Å trygge folk på at de har kompetanse

En av de viktigste oppgaver ifølge en statsforvalter er å «å gjøre folk trygge på at de faktisk har kompetansen til å finne ut hvilke tiltak som vil være de beste, og at de er trygge til å stå i det. Vi må fortelle (..) lærerne at det er i lag med dere vi vil arbeide». Dette er ikke minst viktig i forhold analysekompetanse, hvor lærerne/skoleledere/skoleeiere lett mister selvtilliten i møtet med oppgaver som kan oppleves å kreve en vitenskapelig kompetanse.

En annen statsforvalter kaller dette «dørstokkmila» for kommunene og nettverkene, nemlig at de forstår analysekompetanse som noe som handler om en «akademisk øvelse», om «validitet og reliabilitet», og om en «forskningsmessig tilnærming» som «må basere seg på vitenskapelig teori». Da blir de «stående i ro», de blir opphengt i sin «manglende analysekompetanse», «eierskapet forsvinner», og de «lar ikke sin egen stemme komme frem».

Kompetansepåfyll

En annen statsforvalter mener en av de viktigste jobbene som statsforvalter er «å oversette» statlige styringssignaler til sektor. Denne problematikken gjelder fra statsforvalter til skoleeier, men også oversettelsen fra skoleeier til rektor og til den enkelte lærer. Det som mangler er «translasjonskompetanse» hevdes det, og et svar på dette er å avholde fagsamlinger for lokale aktører, der en søker å oversette, forklare og konkretisere hva styringssignalene innebærer for lokal praksis.

Et lignende forhold gjør seg gjeldende i forhold til analysekompetanse. Det er kommunene selv som må finne ut hvor skoen trykker, men statsforvalteren kan bistå kommunene i å utvikle analysekompetanse, og å sette dem i stand til å forstå dataene som finnes. De jobber sammen med kommunene «om å forså hva som faktisk ligger til grunn for det de sier, det vil si, får greie på hva slags analyse de har gjort».

«Kritisk venn»

En fjerde måte er å bistå kommunene gjennom å være kritisk venn. Det kan for eksempel handle om å reise spørsmål om hvor smart det er «å hoppe på nye satsinger før de har vurdert dem i lys av eksisterende satsinger». Dette handler også om å «styrke kommunene i sin tro på hva de holder på med», noe som er særlig aktuelt for kommuner som er en del av oppfølgingsordningen, og som ofte bør konsentrere seg om de satsinger som er bestemt.

En tilsvarende problemstilling oppstår i forhold kommunenes ønske om at det skal være likt. Ingens behov skal prioriteres bort, og alle bør få et tilbud. Det bør problematiseres om dette er beste løsning for faktisk å få til skolebasert kompetanseutvikling.

Strategier og modeller

Statsforvalter kan også utvikle modeller og strategier for hvordan ulike konkrete problemstillinger skal løses.

I forhold til at nettverkene jobber lite helhetlig, forteller et embete at de har utviklet en modell som «tvinger» nettverkene til å tenke langsiktig. Modellen inneholder en struktur eller «løype» som aktørene må gjennom og som gjør at de må ta hensyn til de sentrale intensjonene ved ordningen. I et annet embete har de utviklet en UH-strategi som har utløst motsvar fra UH-sektoren i form av opprettelse av egne arbeids- og utviklingsgrupper som jobber med ordningen.

Kontrollrollen

En statsforvalter sammenligner statsforvalters blikk med det hun kaller «geitekillingsblikket», basert på Prøysens fortelling om «Geitekillingen som kunne telle til 10». Dette beskrives som en «litt irriterende rolle», som handler om å telle og ha oversikt.

Kontrollrollen oppleves å ha blitt sterkere etter nye retningslinjer: «Vi er kanskje tettere på» sies det, samtidig som de understreker at de ikke gjør dette for å blande seg opp regionenes prioriteringer eller deres planlegging, men «for å støtte opp under intensjonene i ordninga».

En annen statsforvalter mener at de nye retningslinjene har påvirket rolleforståelsen til embetet betraktelig:

Nå står det jo i forskriften hva vi skal gjøre og da tenker vi at vi forholder oss til det. Så har vi jo selvfølgelig en alminnelig veiledningsplikt og alt dette her. Så det er ikke sånn at vi ikke involverer oss, men vi tenker vel at skoleeier må ta ansvar [for å oppfylle retningslinjene] selv.

Vi skal ikke «gå for nærme» kommunene, sier hun, og setter dette opp som en motsetning til en tidligere praksis der en ga «nær støtte til skoleeier og også noen ganger ned på skolenivå». Dette er ikke vårt mandat, sier statsforvalter.

En slik rolleforståelse betyr at statsforvalters rolle handler mye om organiseringen rundt lokal kompetanseutvikling, men at statsforvalter ikke egentlig går inn på selve kjernen, hva man faktisk skal oppnå der ute. Det er noe som må skje i dialogen og partnerskapet og den enkelte kommune. Kontrollrollen handler først og fremst om å sørge for at retningslinjene følges, og

tildeler midler etter kriteriene. Det handler blant annet om å få synliggjort at tiltakene skal være skolebaserte, «at tiltakene skal gjennomføres på det laveste nivået, altså på klasserommet», og ikke på ledernivå. En mer dyptgripende form for kontroll, eller mer «nærgående» kontrollrolle, som også kan forstås som en kontroll som kan fungere utviklende, er når statsforvalter ikke bare spør om tildelingskriteriene er oppfylt, men også undersøker nærmere om de faktisk er det.

Rapportering

De nye retningslinjene oppleves å gi bedre kontroll av bruken av midler enn tidligere, og en mer formalisert arbeidsmåte. En statsforvalter sier at med de nye retningslinjene har de fått innsikt i hva skoleeierne «har tenkt før vi skal fatte vedtak om tilskudd»:

Slik var det ikke tidligere, da hadde vi ikke kontroll på prosjektene før de ble iverksatt». Da fordelte vi midler på bakgrunn av lærerårsverk til regionene og så sa vi dette er retningslinjene, finn ut hvordan dere skal bruke pengene. Og så rapporterte de til oss i ettertid».

Det har ikke vært et standardisert søknad- og rapporteringssystem for ordningen tidligere. Med de nye retningslinjene er det blitt mer omfattende krav til innstilling og rapportering. Hvis innstillingen fylles ut ordentlig;

(...) så hadde vi i prinsippet fått tilstrekkelig informasjon for å vite hva man skulle gjøre. Sånn at i det regnearket som Utdanningsdirektoratet har lagd så skal jo de beskrive hva prosjektet går ut på. Om det er skolebasert, lokalbehov, partnerskap med universitet/høyskole. Det skal være beskrevet før vi fatter vedtak (..) Så har vi i tillegg en rapportering som skal foregå i januar året etter de har fått midlene.

Kvalitet og omfang på innstillingen varierer imidlertid veldig, hevdes det. Noen skriver hvordan de faktisk skal involvere lærerne, andre svarer bare ja på at tiltaket er skolebasert.

Hos en statsforvalter så har de utviklet nye «formkrav» på rapporteringen fra tilskuddsmottakerne. Den skal ikke bare inneholde en vurdering av måloppnåelse av om intensjonene i ordningen er oppfylt, men de skal vurdere resultater. Det å nedfelle dette skriftlig vil være nyttig hevdes det, og den er frivillig, men anbefalt. Det vil være nyttig for alle involverte hevdes det å:

(...) synliggjøre målbildet vi har. Hva slags mål er det vi har blitt enig om at vi skal gå mot? Hvem er det som har ansvar for hva? Er det noen milepeler her? Er det noen tegn vi skal se etter når vi vurderer?

Bakgrunnen for dette er utviklingen av en mal, eller det som omtales som en «skriveramme for planlegging på skolenivå for analyser og tiltaksarbeid», som har vært diskutert i grupper i samarbeidsforum og kompetansenettverkene, og «foredlet» videre som følge av dette. Rapporteringen så vidt vi forstår er en type videreutvikling av denne planen hvor man i tillegg til å rapportere om bruk av midler, også «vurderer måloppnåelse» «ser seg tilbake - ble det sånn vi planla».

2.5 Sammenfatning

I den første publikasjonen fra evalueringsprosjektet, fant vi variasjoner i beskrivelsene av hvordan statsforvalternes roller forstås, utformes og «gås opp», som nettopp handlet om hvor aktivt og «tett på» man går som pådriver og i oppfølging. Økonomi/ressurser, og i statsforvalternes tilfelle, betydningen av å trekke grenser for statens innblanding, var blant begrunnelsene for å ta en mer tilbakeholden rolle.

I statsforvalterintervjuene som ble gjennomført våren 2021, ser vi at de nye retningslinjene har fått betydning. I alle embetene har de sammen med regionene/fylket jobbet med å «pakke ut» hva de nye retningslinjene betyr. Omleggingen er ennå såpass ny at de har begrenset erfaring med hvordan den skal praktiseres.

Det er interessant at statsforvalter ser på partnerskapet med UH, og det dobbelte formålet med ordningen, som den største innovasjonen ved ordningen. Partnerskapet i modellen beskrives som mer forpliktende enn tidligere, og det oppleves av statsforvalteren som at det er et reelt skifte fra «bestiller-utfører»-modell, til et mer likeverdig samarbeid om utviklingsarbeid hvor man lærer av hverandre.

Et generelt inntrykk er videre at de nye retningslinjene har forsterket statsforvalters kontrollrolle. Dette kommer til uttrykk i de mange og ulike diskusjonene som statsforvalter har med lokalt nivå om forståelsen av retningslinjene. Kravene til langsiktig planlegging, til innstillingene og til rapportering, sammen med en tydeliggjøring av hvordan midlene i ordningen skal fordeles ser ut til å ha bidratt til dette. Om kontrollrollen går på bekostning av utviklerrollen er det for tidlig å si. Kontroll, forstått som deltakelse på møtearenaer og det å være «kritisk venn», trenger heller ikke å stå i motsetning til utvikling. Gode spørsmål kan få folk til å tenke seg om, få en dypere forståelse av intensjonen med ordningen, og få dem til å endre forståelser og atferd.

Et underliggende premiss for statsforvalters rolleforståelse synes å være innsikten i at samarbeidsforum ikke fungerer som det forum for analyser, prioritering og planlegging som var intendert. Dette gjør at statsforvalter blir opptatt av at disse diskusjonene som i siste omgang handler om hvordan ordningen skal forstås og operasjonaliseres, må foregå lokalt og i nettverkene. Samtidig er de i tvil om nettverkene har kapasitet, kompetanse og interesse av å gjøre dette.

Programteoretisk sett synes dette å svekke samarbeidsforums rolle som virkemiddel i ordningen, samtidig som skoleeiers og nettverkens rolle blir mer betydningsfull. Videre tydeliggjøres statsforvalters rolle som tilskuddsforvalter. En tilsvarende styrking ser vi når det gjelder partnerskapet som virkemiddel og særlig UH-sektors rolle, som blir sterkere fordi UH-sektoren også er en betydelig tilskuddsmottaker.

I forhold til betingelsene blir det tydeligere at en sentral forutsetning for ordningen er at skoleeier/nettverkene og partnerskapene mellom UH og skoleeier, tar det distribuerte ansvaret, som ligger til grunn for ordningen på alvor. De må kort sagt selv ta et større ansvar for å forstå og operasjonalisere ordningen.

3. Samarbeidsforum og regionale kompetansenettverk

Et bærende element i den nye kompetansemodellen er nettopp at utvikling skjer ved hjelp av prosesser i nettverk mellom aktører i feltet og ikke gjennom hierarki eller marked. Dette representerer styring gjennom ikke-hierarkiske prosesser der 'likeverdige', aktører samhandler (Røiseland og Vabo 2008). Hvordan denne styringsformen oppleves av aktørene i feltet er tema for neste kapittel. Her skal vi se nærmere på to viktige aktører/arenaer i ordningen: Samarbeidsforum og kompetansenettverk.

De overordnede forskningsspørsmålene vi belyser i dette kapittelet er: Hvordan fungerer arbeidet og samarbeidet i samarbeidsfora og kompetansenettverk? Først går vi kort gjennom de presiserte føringene når det gjelder disse aktørene/arenaene, gjennom de nye retningslinjene og direktoratets nettsider. Derne beskriver vi sammensetningen og representasjon i de to arenaene, før vi gjennomgår funn fra spørreundersøkelsene til medlemmene i samtlige samarbeidsfora og kompetansenettverk. Etter dette gjør vi et dypdykk i arbeidet i to ulike kompetansenettverk, før vi oppsummerer hovedfunnene i kapittelet og relaterer det til programteorien.

Beskrivelsen av sammensetning og representasjon av ulike aktører i samarbeidsforaene og de regionale kompetansenettverkene, herunder antall nettverk i de ulike fylkene, er i hovedsak basert på oversikter vi har fått fra statsforvalterne (se vedlegg 1 for nærmere detaljer). Casestudiene bygger på gruppeintervjuer med sentrale aktører i to nettverk. Alle dataene er fra 2021.

3.1 Presiserte føringer for samarbeidsforum og kompetansenettverk

Opprettelsen av samarbeidsfora i hvert fylke er et tydelig nytt element ved den nye organisatoriske infrastrukturen for lokal kompetanseutvikling.

I tidligere føringer fra direktoratet, som kom i forkant av stortingsmelding 21 (2016-2017), ble det vektlagt at organiseringen av arbeidet med den desentraliserte ordningen skulle tilpasses eksisterende lokale strukturer og samarbeidsarenaer for kompetanseutvikling, som for eksempel lokale nettverk og partnerskap. Her ble lokale samarbeidsfora/nettverk beskrevet som den sentrale arenaen, både for prioritering og fordeling av midler og for partnerskap med UH:

I den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling skal fylkesmannen legge til rette for samarbeidsfora/kompetansenettverk, der kommuner i felleskap og i samarbeid med UH skal bli enige om hvordan de statlige midlene skal fordeles og brukes. Fylkesmannen skal legge til rette for samarbeid mellom skoleeiere og UH-institusjoner, og stimulere til utvikling av partnerskap og langsiktig arbeid i lokale nettverk for kompetanseutvikling¹¹

Disse lokale nettverkene var kompetansenettverk bestående av flere skoleeiere, som i mange tilfeller ble etablert og utviklet i forbindelse med interkommunale samarbeid og/eller tidligere kompetansesatsinger, ikke minst Ungdomstrinn i utvikling (UiU). Nettverkene er oftest organisert etter geografisk nærhet og har dermed blitt egne «kompetanseregioner» innenfor fylket. Blant virkemidlene i UiU som framheves som de mest vellykkete i evalueringen, var nettopp organiseringen av «lærende nettverk» på skoleeiernivå, og ressurser til egne

¹¹ Brev fra Utdanningsdirektoratet til Fylkesmennene, 28.02.2017

«utviklingsveiledere», som bidro med viktig koordinering, støtte og «oversettelse» i utviklingsarbeidet, og som skoleeierne kunne bruke til å styrke kapasiteten i og mellom kommuner og skoler.¹²

I stortingsmeldingen som ligger til grunn for desentralisert ordning er det imidlertid ikke nettverkene, men den nye konstruksjonen Samarbeidsforum, som statsforvalter skal etablere og fasilitere, som beskrives som navet i desentralisert ordning for kompetanseutvikling. Dette skal være arenaen for kvalitetssikring av tiltak, kapasitetsbygging og gjensidig læring og utvikling. En viktig oppgave for samarbeidsforumet er dessuten å samordne prioritering av tiltak og fordeling av midler, basert på lokal behovskartlegging der også skoler og lærere involveres. Samarbeidsforum skal videre ha en bred representasjon hvor de sentrale aktørene i kompetanseutviklingsarbeidet i skolen skal møtes. Foraene skal ifølge stortingsmeldingen inkludere representanter for offentlige og private skoleeiere, universiteter og høyskoler med geografisk nærhet til regionen, Kommunenes sentralforbund, og lærerorganisasjonene.

I temanotat 1 (Lyng et al. 2021) beskriver vi hvordan statsforvalterne, i samarbeid med andre aktører i fylkene, i løpet av de første årene med ordningen, har brukt mye tid på å rigge samarbeidsfora og fortolke, operasjonalisere og finne løsninger på representasjon, mandat og roller. Fylkessammenslåing var en kompliserende faktor mange steder, og senhøsten 2020 kom de siste fylkesvise samarbeidsforaene på plass, i tråd med den nye fylkesinndelingen.

Samtidig fant vi at mye av det arbeidet som ifølge Stortingsmeldingen ble tillagt samarbeidsforaene, som diskusjoner, valg og prioriteringer av behov og tiltak, i praksis foregikk i nettverkene. Samarbeidsforaene sto for overordnede prioriteringer og fordeling av midler, som fordelingsnøkkel til UH vs. skoleeiere.¹³ I tillegg fant vi at det var en utbredt praksis at den delen av midlene som ble avsatt til skoleeierne i stor grad ble fordelt til de regionale nettverkene «pro rata», ut fra antall lærerårsverk samlet for skoleeierne som inngår i nettverket, mens fordelingen mellom kommuner skjedde i nettverket. Dermed ble også mye av diskusjonene og beslutningene knyttet til prioriteringer, bruk og fordeling av midler så å si «desentralisert» til kompetansenettverkene. Den videre kommunevise fordelingen av tilskuddsmidler, mellom kommunene i nettverkene, inngikk ikke i statsforvalterembetenes rapportering, og mange hadde derfor ikke oversikt over prioriteringer og fordeling midler mellom kommunene i fylket.

Når vi opprinnelig designet evalueringen av lokal kompetanseutvikling, var vi ikke klar over den store betydningen kompetansenettverkene hadde i ordningen. Som følge av dette valgte vi å utvide det opprinnelige designet for evalueringen til å inkludere nettverkene både i den kvantitative og kvalitative datainnsamlingen. Vi har derfor laget en egen surveyundersøkelse til kompetansenettverkene, og også gjort caseundersøkelser i to regionale nettverk for bedre å forstå deres rolle i ordningen.

Gjennom de nye retningslinjene ser vi at nasjonale myndigheter nå gir en eksplisitt rolle til de regionale kompetansenettverkene. I retningslinjene står det at de etablerte regionale kompetansenettverkene er gode arenaer for utvikling av partnerskapene i skole- og UH-sektor. Det står at nettverkene må gjøres kjent med kriteriene for tildeling av statsforvalter. De gis også ansvar for å «utarbeide et beslutningsgrunnlag til samarbeidsforum i form av behov, prioriteringer og planer». På direktoratets nettsider står det videre at arbeidet med å melde behov til samarbeidsforum og planlegge tiltak som kan møte de lokale behovene, som skal skje i partnerskap mellom eier/UH, kan foregå gjennom kompetansenettverk, og at nettverkene kan

¹² <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/ungdomstrinn-i-utvikling-uiu-2012-2017--sluttrapport/>

¹³ De fleste statsforvalterne oppga en fordeling på rundt 50/50, men noen oppga også fordelingene 40/60, 30/70, 20/80 til hhv skoleeier/UH, og i enkelttilfeller 100 prosent til UH. I høringsutkastet til nye retningslinjer ble det foreslått at UHs andel av tilskuddsmidlene skulle være minimum 50 prosent (<https://www.regjeringen.no/contentassets/613ef1a3a62849de8a2bca7a3c96159a/retningslinjer-for-tilskuddsordning-lokal-kompetanseutvikling-i-barnehage-og-grunnsopplaring-.pdf>), men dette er ikke med i den endelig forskriftsfestede versjonen.

være gode arenaer for erfaringsdeling mellom skoler, eiere og UH, og en god støtte for utvikling av partnerskap mellom eiere og UH. I tillegg understrekes det at skoleeiere må gjøre seg kjent med hvordan arbeidet med kompetanseutvikling er organisert innad i fylket, og muligheten for å delta i et nettverk – og eierne oppfordres eksplisitt til å «gjærne delta i disse nettverkene».

På den andre siden presiserer de nye retningslinjene at fordelingen av midler skal skje i samarbeidsforumet, og at fordelingen skal skje i tråd med tilskuddskriteriene, nærmere bestemt til kompetanseutviklingstiltak¹⁴ som er forankret i lokale behov – og samtidig forankret i en langsiktig plan som samarbeidsforum skal ha for bruken av midlene i tilskuddsordningen. Bare offentlige/private skoleeiere og UH-institusjoner kan være tilskuddsmottakere, og altså ikke kompetansenettverk. På direktoratets nettsider utdypes det eksplisitt at samarbeidsforumet kan gi midler til nettverk, såframt kriteriene for tildeling er ivarettatt, men det er ikke anledning til å «fordele midler basert på pro-rata pr virksomhet, eier eller UH, da dette ikke vil være i tråd med prinsippet om at midlene skal fordeles ut fra lokale behov». I tillegg har direktoratet utviklet maler for blant annet samarbeidsforaenes årlige innstilling på prioritering og fordeling av midler til ulike tilskuddsmottakere, og for rapportering fra den enkelte tilskuddsmottaker på hvilke tiltak som er gjennomført, hvordan midlene er brukt, og hvordan de vurderer måloppnåelse.

3.2 Representasjon i samarbeidsforum og regionale kompetansenettverk

Skal samarbeidsforum fungere etter intensjonene, som et nettverk hvor det på en målrettet og effektiv måte er lagt til rette for analyser, planlegging og av langsiktige kompetanseutviklingstiltak, er det viktig at de aktørene som er sentrale i å realisere kompetanseutviklingen er til stede i nettverkene. I tillegg må selvfølgelig aktørene som møter ha kunnskap om situasjonen til dem de representerer, og oppleve at de har et mandat til å lage innstillinger og komme med anbefalinger.

I den grad utviklingen går i retning av at kompetansenettverkene i realiteten gjør mange av disse vurderingene, kan det være rimelig å reise tilsvarende forventninger til kompetansenettverkene. For å speile bredden i de synspunkter som eksisterer, sikre oppslutning om sitt arbeid og involvering i de tiltak som vedtas, må nettverkene ha en bred representasjon, og god kunnskap både om det som foregår innenfor regionen, men også i fylket.

Per i dag er det opprettet samarbeidsfora i alle fylker. I alle fylker er det også opprettet kompetansenettverk, fra 4 og opp til 12 stykker. Møre og Romsdal står i en mellomposisjon. De har 5 samarbeidsfora, og disse erstatter ordningen med kompetansenettverk. Årsaken til at Møre og Romsdal er delt opp i fem regioner oppgis å være store historisk forankrete ulikheter mellom regionene innad i fylket, og at ordningen med ett samarbeidsforum ble for stor og uhåndterlig. Statsforvalters ansvar for sekretærfunksjonen er delt mellom ansatte i embetet.

Som det kommer frem av Tabell 2¹⁵ har de fleste samarbeidsforaene en sammensetning som er i overensstemmelse med retningslinjene, dvs. representasjon fra både offentlige og private skoleeiere, UH-sektor, KS og lærerorganisasjoner. At sammensetningen er i overensstemmelse med retningslinjene er selvfølgelig ingen garanti for at de helhetlige diskusjonene og

¹⁴ Sammenfattet fra ulike steder i retningslinjene, skal midlene tildeles tiltak som er forankret i lokale behov, skolebaserte og som planlegges og gjennomføres i partnerskap mellom eier/UH. Det står også at midlene kan brukes både til partnerskapenes vurderinger av kompetansebehov, samt planlegging og gjennomføring av tiltak.

¹⁵ Opplysninger om medlemmene i de samarbeidsforaene og de regionale kompetansenettverkene ble samlet inn gjennom statsforvalter. I de tilfellene hvor statsforvalteren ikke hadde denne informasjonen, ble vi henvist til de som satt som nettverkskontakter i samarbeidsforum, som ga informasjon om medlemmer direkte til oss. For videre informasjon om populasjon og utvalg, se vedlegg 2.

avveiningene som myndighetene har tenkt at skal foregå i forumet, faktisk foregår. I den grad representasjonen speiler de økonomiske interessene i ordningen, og veldig mange av de viktige beslutningene fattes i nettverkene, er det grunn til å tro at dette vil svekke de helhetlige diskusjonene i forumet. Det vil for eksempel også være av betydning hvilket utkikkspunkt for eksempel representantene for UH-sektoren har (jf. kapittel fire). Er de for eksempel administrativt eller faglig ansatt, er det ansatt i en egen EVU-enhet eller representerer de lærerutdanningene, og representerer de en praktisk eller mer teoretisk tilnærming til skoleutvikling.

Den største gruppen i samarbeidsforaene er naturlig nok kommunale skoleeiere. Om vi legger til de fylkeskommunale eierne og privat- og friskoleeierne, utgjør den totale skoleeierandelen i foraene 46 prosent. Ser vi skoleeierandelen under ett på tvers av skoletype, er den nest største representasjonen i foraene fra universitets- og høyskolemiljøene (15 prosent), etterfulgt av lærerorganisasjonene (8 prosent).

Kategorien «Annet» (17 personer, 6 prosent) omfatter først og fremst regionale over-/interkommunale kontakt- eller koordinatorfunksjoner knyttet til arbeidet i de regionale kompetansenettverkene. Kun fire personer i foraene er ifølge vår oversikt skoleledere. I syv av foraene oppgis at verken Stat.ped eller PPT har fast representasjon som medlem. Retningslinjene for samarbeidsforum krever heller ikke dette, så lenge de «involveres i samarbeidsforumets og/eller de regionale nettverkens vurdering av kompetansebehov knyttet til kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis». Når barnehageeier/PBL oppgis å ikke være representert i åtte av samarbeidsforaene, skyldes det at noen fylker har separate samarbeidsfora for barnehage («rekomp»)¹⁶ Ut fra en nettverkstenkning kunne man forvente seg en større representasjon fra skolelederne, selv om gruppa ikke er oppgitt i kravene til sammensetning av samarbeidsforaene. Kun fire personer i foraene er ifølge vår oversikt skoleledere.

Når det gjelder kompetansenettverkene gir ikke retningslinjene noen beskrivelse av hvilke aktører regionale kompetansenettverk skal være sammensatt av. På Utdanningsdirektoratets nettsider står det at barnehage- og skoleeiere må være kjent med hvordan samarbeidet rundt kompetanseutviklingsordningene er organisert i sitt fylke, og gjerne delta i regionale kompetansenettverk (Utdanningsdirektoratet 2020). Alle fylker, med unntak av Møre og Romsdal, har regionale kompetansenettverk. Til sammen er det 69 kompetansenettverk i Norge. Nettverkene er i de fleste tilfeller geografisk bestemte, men det finnes også friskolenettverk og nettverk av videregående skoler (fylkeskommunale nettverk). Enkelte av nettverkene er organisert som interkommunale løsninger, og har etablert interkommunale kompetansesentra, for eksempel Lister-kommunene i Agder, og i Vest-Telemark.

Vi finner tre nettverk som er rene fylkeskommunale nettverk for videregående opplæring, samt ett friskolenettverk for videregående skole. Vi finner flere privat- og friskolenettverk, totalt 9 stykker inkludert det ene spesifikt for videregående. Private/friskolene utgjør en slags kompetanseregion på lik linje med de andre, og behandles ifølge statsforvalter som resten. Det beskrives likevel enkelte egne utfordringer for friskolene. Det snakkes om en konkurransesituasjon mellom kommunale/fylkeskommunale skoleeiere med friskolene, blant annet om hvorvidt bruken av koordinatorstillingene, som finansieres av den kommunale egenandelen, skal benyttes mot friskolene. Samtidig er det en logistisk utfordring knyttet til friskolene, som ønsker å inngå nettverk og samarbeid med andre friskoler på tvers av regioner og fylker, samtidig som behovene må meldes via de lokale nettverkene.

¹⁶ I forskriften oppgis kravene til representasjon samlet for ordningene for hhv skole og barnehage, og det offentlig skole- og barnehageeier står oppført som aktører som skal være representert. PBL og skole- og barnehageeier». På direktoratets nettsider står det imidlertid at kravet til representasjon av kommunen som lokal barnehageeier gjelder for regional ordning for barnehage <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/mandat-for-samarbeidsforum/>.

I Tabell 3 under gir vi en oversikt over sammensetningen av medlemmer i ulike regionale kompetansenettverkene. Nær samtlige kommunale skoleeiere i Norge ut til å delta i et kompetansenettverk. 443 personer (61 prosent) er kommunale skoleeiere, mens de fylkeskommunale eierne bare er representert med 8 personer.

Det er imidlertid store forskjeller mellom nettverkene, og mellom fylker. Det kan se ut til at noen nettverk, ikke minst de store nettverkene (for eksempel Oslo/viken) har en bredere representasjon, enn i mindre nettverk (for eksempel Troms og Finnmark).

I Vestland, hvor de har 12 kompetanseregioner, er 10 kommunale, og to friskolenettverk, en for grunnskole og en for videregående skole, er nettverkene for eksempel i hovedsak skoleeierdominerte (10 av 12). Enkelte steder er det med en eller to representanter for skoleleder, forbund, universitet/høyskole o.l. Antall medlemmer varierer fra 6–30 deltakere. I to regioner er sammensetningen mer blandet, nemlig i Bergen, samt et universitet/høyskoledominert samarbeid i Ytre Midthordaland.

Representasjonen i nettverkene er mange steder svært skjev, hvis vi tenker oss at nettverkene skal inneholde aktører som representerer ulike stemmer og posisjoner inn i arbeidet med lokal kompetanseutvikling. Det er naturlig at nettverkene er skoleeierdominerte, gitt deres lovpålagte ansvar for kompetanse- og kvalitetsutvikling, men hvis vi tenker oss at skoleledere og lærerorganisasjoner representerer viktige lokale erfaringer, og at lærerorganisasjonene også representerer en viktig part i kompetanseutviklingsarbeidet (jf. Hovedavtalen), så er de i betydelig mindre grad til stede i nettverkene enn skoleeierne. Universitet/høyskole har representasjon i mange nettverk, i noen fylker ser det ut til at de er til stede i alle nettverk, mens i andre fylker bare i et mindretall. Samtidig er det altså betydelig variasjon mellom nettverkene.

Hvis kompetansenettverkene reelt sett, også på sikt, får en større mengde vesentlige oppgaver i ordningen, vil det antakelig være viktig for å sikre legitimitet og oppslutning om nettverkens arbeid, at representasjonen i nettverkene blir bredere, og ikke minst at lærerorganisasjonen og KS får økt representasjon. På sikt bør dette antakelig også gjelde PPT og Statped.

Som i samarbeidsforaene er en stor andel av nettverksmedlemmene i kategorien «Annet» koordinatører eller kontakter for nettverk og/eller regionalt arbeid. En stor andel av «Annet» kategorien i Troms og Finnmark består av lærere i ett spesifikt nettverk for internasjonale skoler. Disse utgjør hele 30 av 57 personer som havner i denne kategorien.

Lokal kompetanseutvikling. Evaluering av implementeringen av ny tilskuddsordning i grunnsopplæringen.

Tabell 2. Oversikt over medlemssammensetning i fylkesvise samarbeidsfora

Samarbeidsforum	Antall personer i fora	Statsforvalter (%)	Fylkes-kommunal skoleeier (%)	Kommunal skoleeier (%)	Privat-/friskoleeier (%)	Skoleleder (%)	Lærer-org. (%)	Elev rep. (%)	Barnehage/PBL (%)	UH (%)	KS (%)	PPT (%)	Statped (%)	Annet (%)
Agder	21	4 (19)	1 (5)	8 (38)	3 (14)	0 (0)	1 (5)	0 (0)	0 (0)	2 (10)	1 (5)	0 (0)	0 (0)	1 (5)
Innlandet	20	0 (0)	1 (5)	10 (50)	3 (15)	0 (0)	2 (10)	0 (0)	0 (0)	2 (10)	1 (5)	1 (5)	0 (0)	0 (0)
Møre og Romsdal:	21	0 (0)	0 (0)	12 (57)	1 (5)	0 (0)	1 (5)	0 (0)	1 (5)	3 (14)	1 (5)	1 (5)	1 (5)	0 (0)
- Nordmøre														
- Nordre Sunnmøre	31	1 (3)	0 (0)	10 (32)	1 (3)	1 (3)	2 (6)	0 (0)	4 (13)	6 (19)	1 (3)	1 (3)	2 (6)	2 (6)
- Romsdal (Grunnskole)	17	1 (6)	0 (0)	5 (29)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	3 (18)	4 (24)	1 (6)	1 (6)	1 (6)	1 (6)
- Romsdal (VGS)	14	1 (7)	3 (21)	1 (7)	1 (7)	2 (14)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	4 (29)	1 (7)	0 (0)	1 (7)	0 (0)
- (Søre Sunnmøre)	11	1 (9)	0 (0)	5 (45)	0 (0)	0 (0)	1 (9)	0 (0)	2 (18)	0 (0)	0 (0)	1 (9)	0 (0)	1 (9)
Nordland	14	2 (14)	1 (7)	2 (14)	0 (0)	0 (0)	1 (7)	0 (0)	0 (0)	2 (14)	1 (7)	0 (0)	0 (0)	5 (36)
Oslo og Viken:	17	0 (0)	0 (0)	2 (12)	1 (6)	0 (0)	6 (35)	0 (0)	3 (18)	3 (18)	0 (0)	1 (6)	1 (6)	0 (0)
- SAF-Oslo														
- SAF-Viken	28	0 (0)	2 (7)	8 (29)	3 (11)	0 (0)	5 (18)	0 (0)	6 (21)	2 (7)	1 (4)	0 (0)	1 (4)	0 (0)
Rogaland	14	3 (21)	1 (7)	3 (21)	1 (7)	0 (0)	1 (7)	1 (7)	0 (0)	2 (14)	1 (7)	0 (0)	1 (7)	0 (0)
Troms og Finnmark	33	4 (12)	2 (6)	11 (33)	2 (6)	0 (0)	2 (6)	0 (0)	0 (0)	4 (12)	2 (6)	0 (0)	0 (0)	6 (18)
Trøndelag	19	2 (11)	1 (5)	9 (47)	0 (0)	1 (5)	1 (5)	0 (0)	0 (0)	3 (16)	1 (5)	0 (0)	0 (0)	1 (5)
Vestfold og Telemark	17	3 (18)	1 (6)	6 (35)	2 (12)	0 (0)	1 (6)	0 (0)	0 (0)	3 (18)	1 (6)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Vestland	18	0 (0)	1 (6)	10 (56)	2 (11)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	4 (22)	1 (6)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Totalt	295	22 (7)	14 (5)	102 (35)	20 (7)	4 (1)	24 (8)	1 (0)	19 (6)	44 (15)	14 (5)	6 (2)	8 (3)	17 (6)

Note: Prosentandelene som angis i parentes for hver av aktørgruppene er beregnet ut fra det totale antallet medlemmer i hhv de enkelte Samarbeidsfora og alle foraene totalt.

Lokal kompetanseutvikling. Evaluering av implementeringen av ny tilskuddsordning i grunnopplæringen.

Tabell 3. Oversikt over den fylkesvise medlemssammensetning av regionale kompetansenettverk

Regionale kompetansenettverk (antall nettverk)	Antall personer i RKN i fylket	Statsforvalter (%)	Fylkeskommunal skoleeier (%)	Kommunal skoleeier (%)	Privat-/friskoleeier (%)	Skoleleder (%)	Lærer-org. (%)	Elev rep. (%)	Barnehage/PBL (%)	UH (%)	KS (%)	PPT (%)	Statped (%)	Annet (%)
Agder (6)	61	0 (0)	0 (0)	36 (59)	6 (10)	10 (16)	3 (5)	0 (0)	1 (2)	4 (7)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (2)
Innlandet (9)	98	6 (6)	2 (2)	56 (57)	1 (1)	3 (3)	7 (7)	0 (0)	11 (11)	9 (9)	0 (0)	2 (2)	0 (0)	1 (1)
Møre og Romsdal (0)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nordland (8)	74	0 (0)	3 (4)	44 (59)	0 (0)	8 (11)	4 (5)	0 (0)	0 (0)	3 (4)	0 (0)	1 (1)	0 (0)	11 (15)
Oslo og Viken (5)	89	2 (2)	3 (3)	23 (26)	8 (9)	5 (6)	16 (18)	0 (0)	12 (13)	16 (18)	3 (3)	1 (1)	0 (0)	0 (0)
Rogaland (4)	55	1 (2)	0 (0)	28 (51)	18 (33)	2 (4)	3 (5)	0 (0)	0 (0)	2 (4)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (2)
Troms og Finnmark (10)	103	0 (0)	0 (0)	52 (50)	10 (10)	0 (0)	1 (1)	0 (0)	2 (2)	2 (2)	0 (0)	2 (2)	0 (0)	34 (33)
Trøndelag (11)	90	2 (2)	0 (0)	44 (49)	10 (11)	14 (16)	6 (7)	0 (0)	0 (0)	8 (9)	0 (0)	1 (1)	0 (0)	5 (6)
Vestfold og Telemark (4)	47	3 (6)	0 (0)	37 (79)	0 (0)	0 (0)	2 (4)	0 (0)	1 (2)	3 (6)	1 (2)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Vestland (12)	114	0 (0)	0 (0)	49 (43)	13 (11)	25 (22)	8 (7)	0 (0)	0 (0)	15 (13)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	4 (4)
Totalt (69)	731	14 (2)	8 (1)	369 (50)	66 (9)	67 (9)	50 (7)	0 (0)	27 (4)	62 (8)	4 (1)	7 (1)	0 (0)	57 (8)

Note: Den prosentvise fordelingen for hver av rollene er basert på det totale antall respondenter

3.3 Arbeid og samarbeid i samarbeidsforum og kompetansenettverk

En vanlig måte å bryte med sektorlogikk på, og skape agency, er gjennom utvikling av nettverk, samstyring og partnerskapsløsninger (Røiseland & Vabo, 2012). Her søker man gjennom en type organisatorisk design å utvikle felles forståelser av mål, forståelser og handlinger, som bygger bro over tradisjonelle kunnskaps- og handlingsforståelser. Felles forståelser av oppdrag og mål, og et godt samarbeidsmiljø øker sannsynligheten for å oppnå ønskede resultater, ifølge de teoretiske antagelsene vi legger til grunn i denne evalueringen. Samarbeidsforum skulle være det stedet hvor disse fellesløsningene skulle utvikles.

Som vi så i kapittelet om statsforvalterne og i innledningen til dette kapittelet, er dette ikke uten videre tilfelle. Statsforvalter kan mene at mange avveininger, diskusjoner og beslutninger allerede er tatt i kompetanseregionene, noe som gjør at ingen er interessert i å føre helhetlige og substansielle diskusjoner i samarbeidsforum. Samtidig kan statsforvalter også være i tvil om nettverkene har kapasitet/kompetanse og interesse av å føre slike helhetlige diskusjoner i nettverkene. «Det som skjer, det skjer i nettverkene» oppsummerer en statsforvalter, og en av de mest kritiske representantene hos statsforvalter hevder av samme grunn at samarbeidsforum er «en konstruksjon som ikke fungerer i det hele tatt (..) jeg skjønner ikke engang hvorfor vi har den».

Enkelte kommunale skoleeiere deler denne kritiske forståelsen av arbeidet i samarbeidsforum. De mener det er vanskelig både å arbeide for egen regions innmeldte behov, og å se dette opp mot alle de andre regionene. Disse mener at ordningen er ekstremt ressurskrevende, og at innsatsen ikke står i forhold til det de får igjen.

Under ligger tvilen om at rolle- og ansvarsdelingen mellom Samarbeidsforum og nettverkene er de riktige, og som foranlediger de mange diskusjonene mellom lokalt nivå og statsforvalter som vi beskrev i forrige kapittel. Det handlet om arbeidet med de langsiktige planene, med innstillingene, men ikke minst om fordeling av penger, og hvor enkelte skoleeiere mener at et bedre prinsipp er at midlene fordeles etter antall lærerårsverk, og at de regionale nettverkene får større styring og innflytelse enn i dag.

I det følgende skal vi se nærmere på hvordan medlemmer i samarbeidsfora og kompetansenettverk vurderer arbeidet i våre surveyundersøkelser. Vi vil sammenligne svar fra medlemmene i samarbeidsforaene med svar fra medlemmene i kompetansenettverk for å si noe om hvordan aktørene i de to gruppene opplever arbeidet i ordningen likt eller forskjellig. Som vil komme frem, bekrefter disse dataene langt på vei de beskrivelser vi allerede har gitt av forholdet mellom forum og nettverk.

Vi har gjort frafallsanalysene som gir oss grunn til å tro at resultatene fra analysene vil være representative for samarbeidsforum. Det er få forskjeller mellom utvalget av medlemmer i samarbeidsforaene og populasjon når det gjelder rolle og geografi. For nettverkene har vi liten representasjon av private/friskoler og barnehagesektor, noe som gjør at vi ikke kan si noe om hvorvidt resultatene gjelder også for disse gruppene. I tillegg har vi en underrepresentasjon fra Vestland og Troms og Finnmark i utvalget. Hvorvidt dette skaper skjevheter i utvalget, vet vi ikke. Vi tror likevel at utvalget vil kunne representere aktørenes opplevelser av arbeid og samarbeid i regionale kompetansenettverk, men på grunn av usikkerhet om skjevheter er det viktig å ikke konkludere på bakgrunn av surveydataene alene. For mer detaljert beskrivelse av populasjon og utvalg, se Vedlegg 1.

Felles forståelser og evalueringskultur i samarbeidsforum og nettverk

Et fungerende nettverk krever klare mål, felles forståelser, felles avklaringer av roller og ansvar og en kultur for forbedring, evaluering og sammensetning av nettverkene.

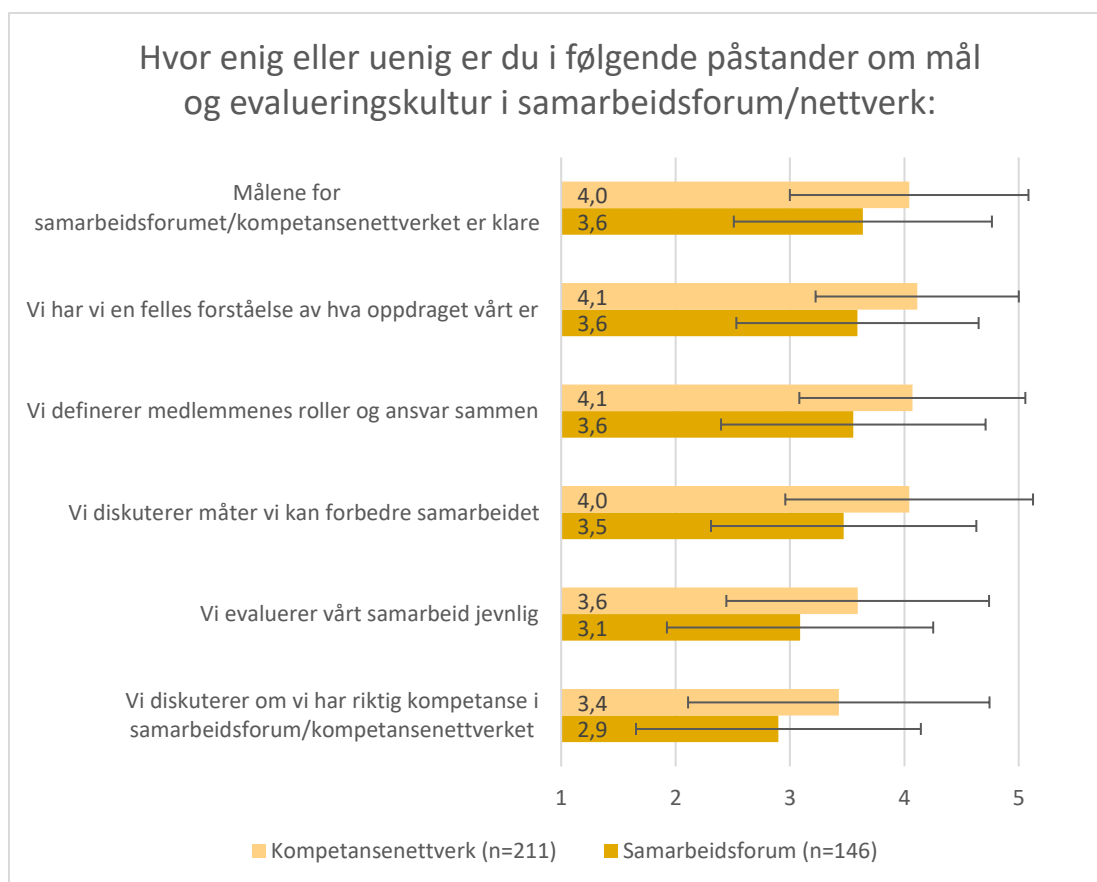
Figur 3 viser gjennomsnittene for de ulike påstandene om mål og evalueringskultur i samarbeidsfora/kompetansenettverk med stolper, og spredningen med ett standardavvik i hver retning fra gjennomsnittet med «error bars»¹⁷. I analysene fremover benytter vi samme fremstilling for å vise gjennomsnitt og spredning i datamaterialet.

Som vi ser av Figur 3 under skårer medlemmene i nettverkene signifikant høyere enn samarbeidsfora på alle utsagnene ($p < .01$) som omhandler disse problemstillingene. Dette kan tyde på kompetansenettverkene mener at deres måte å arbeide på ligger nærmere idealene for et fungerende nettverk, enn samarbeidsforaene. Medlemmene i kompetansenettverk skårer i gjennomsnitt «delvis enig» i at målene er klare og at de har en felles forståelse av oppdraget, at de definerer roller og ansvar sammen og diskuterer hvordan samarbeidet kan forbedres. Samarbeidsforumets medlemmer skårer cirka en halv skåre under nettverkene på disse påstandene.

Både medlemmer i fora og nettverk skårer lavere på utsagnet om de evaluerer samarbeidet og om de diskuterer om de har riktig kompetanse i fora/nettverk. Her skårer kompetansenettverkets medlemmer i gjennomsnitt mellom nøytralkategorien «både og» og «delvis enig», mens samarbeidsforumets medlemmer svarer nærme mellomkategorien «både – og».

I lys av de mange diskusjonene og problematiseringene vi har skissert tidligere om uklare roller og ansvarsdeling mellom statsforvalter og lokalt nivå, og om representasjon og kompetanse i nettverk og samarbeidsforum, kan dette framstå som underlig. Å utvikle en evaluerings- og forbedringskultur videre, fremstår som en sentral betingelse for å lykkes med arbeidet med å realisere lokal kompetanseutvikling.

¹⁷ Error bars viser hvor godt gjennomsnittet representerer resten av skårene for dette spørsmålet, og intervallet representerer 68% av alle verdiene i datasettet.



Figur 3. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om mål og evaluingskultur i samarbeidsforum/kompetansenettverket. Gjennomsnittsskåre, fem-delt skala hvor 1=Helt uenig og 5=Helt enig.

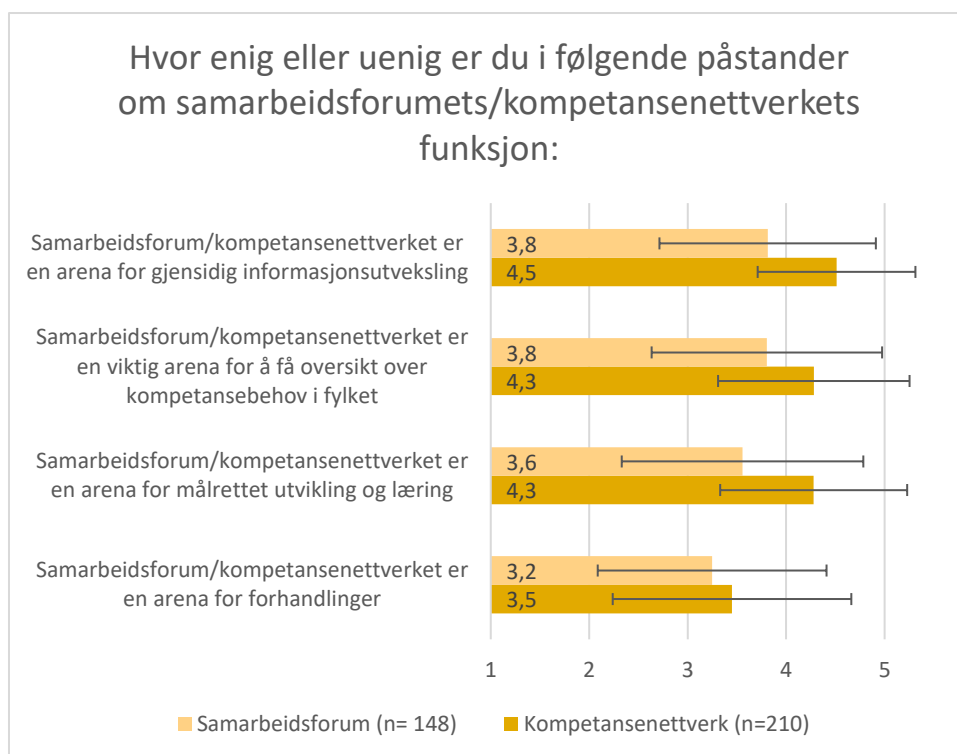
Funksjonen til samarbeidsforum og kompetansenettverk

I et fungerende nettverk skulle man anta at møteplassene ble benyttet til å dele informasjon, og var steder hvor det foregår utvikling og læring og reelle forhandlinger om fordeling av ressursene.

Figur 4 viser at medlemmer i kompetansenettverk skårer høyere på alle mål i figuren. Alle forskjellene er statistisk signifikante. Dette betyr at medlemmene i kompetansenettverkene i større grad enn medlemmene i samarbeidsforaene opplever nettverket som en meningsfull arena for informasjonsutveksling, en arena for å få oversikt over kompetansebehov og en arena for utvikling og læring. Gjennomsnittsskårene for medlemmene i kompetansenettverk ligger mellom 4 «delvis enig» og 5 «helt enig» på disse utsagnene. Samarbeidsforaenes medlemmer skårer lavere på alle disse påstandene.

Dette bekrefter inntrykket av at den viktigste arenaen i ordningen er kompetansenettverkene, og at samarbeidsforaene ikke fungerer som det navet som opprinnelig var lagt til grunn i Stortingsmeldingen.

Figuren viser også at både medlemmer i nettverk og fora skårer lavest på utsagnet om at samarbeidsforum/kompetansenettverk er en arena for forhandlinger. Medlemmer i nettverk skårer også her signifikant høyere enn samarbeidsfora ($p=,05$), men skårene ligger nærmere den nøytrale kategorien enn de andre skårene. Hvis vi tenker at det det forhandles om er ressurser er dette kanskje ikke rart, siden det synes som om fordelingen av midler enn så lenge har skjedd pro rata, og i liten grad har vært gjenstand for forhandlinger.



Figur 4. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om samarbeidsforumets/kompetansenettverkets funksjon. Deltagere i samarbeidsfora og kompetansenettverk. Gjennomsnittsskårer, fem-delt skala hvor 1=Helt uenig og 5=Helt enig.

Ledelse og deltakelse i fora og nettverk

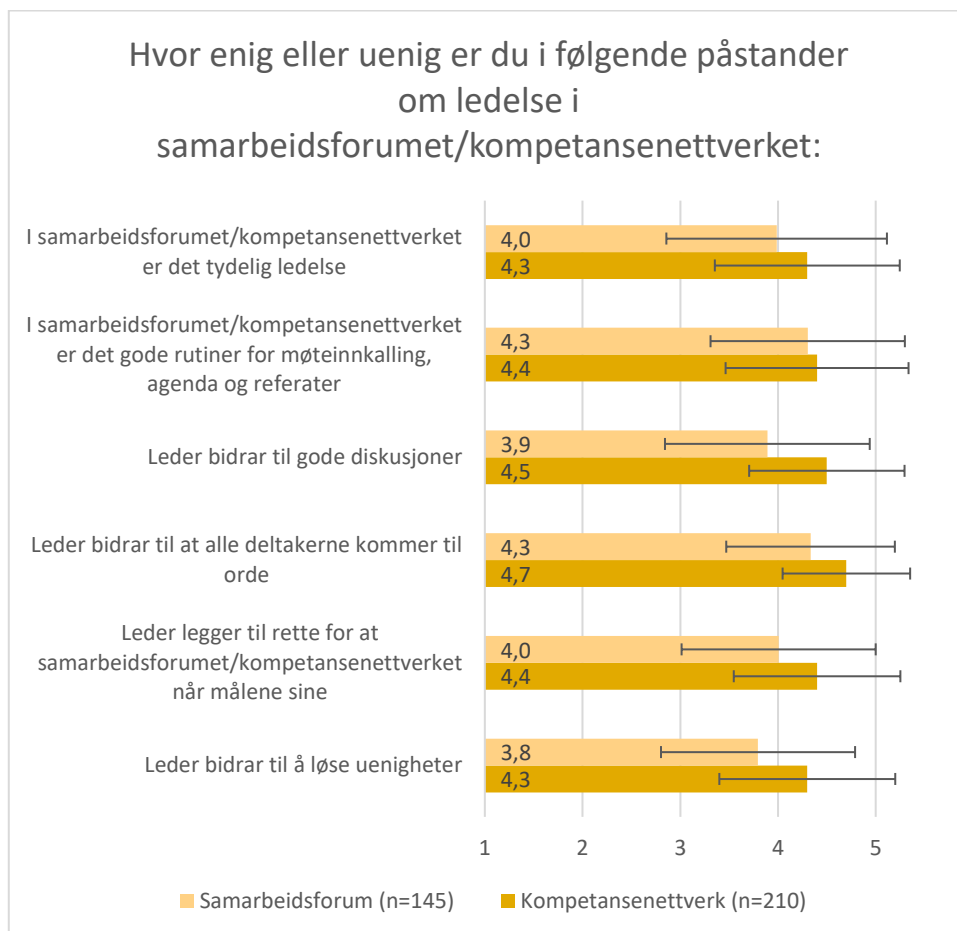
Nettverk krever en tydelig ledelse som mobiliserer deltakerne til felles innsats, legger til rette for gode diskusjoner og bidrar til å løse uenigheter og konflikter som lett oppstår i slike konstellasjoner. Selv om statsforvalter i de nye retningslinjene beskrives som tilskuddsforvalter og sekretær, er det liten tvil om at hun også har skullet fylle (og fyller) en slik rolle.

I Figur 5 ser vi at ledelsen av nettverkene oppfattes mer positivt av medlemmene i nettverkene enn ledelse i samarbeidsfora gjør av medlemmene i samarbeidsfora. For nettverkene ligger skårene konsekvent mellom 4 «delvis enig» og 5 «helt enig», mens for samarbeidsforaenes medlemmer ligger gjennomsnittsskårene nærmere den nøytrale kategorien (3 «både – og»). Forskjellen mellom gruppene er statistisk signifikante.

Det er naturlig å tenke at forskjellene henger sammen med at arbeidet i foraene har fått en mer formell og standardisert karakter enn planlagt, mens nettverkene i større grad reelt sett fungerer som nettverk. Tross disse ulikhetene knyttet til vurdering av ledelsen, er hovedinntrykket likevel positivt.

Som vi ser av Figur 5 oppgir medlemmene i kompetansenettverk oftere at de har en tydelig leder, sammenlignet med medlemmene i samarbeidsfora ($p < ,01$). Respondentene i samarbeidsfora svarer i gjennomsnitt at de er «delvis enige» i påstanden, mens kompetansenettverkets medlemmer skårer mellom «delvis» og «helt enig». Både samarbeidsforaenes og kompetansenettverkens medlemmer opplever at de har gode rutiner for møteinnkalling, agenda og referater. Forskjellen mellom de to gruppene er her ikke signifikant forskjellig fra hverandre. På

spørsmål om kvaliteten av ledelsen (utsagn 3 til 6) viser figuren at begge grupper generelt er mer fornøyde enn nøytrale eller misfornøyde med lederes innsats. Mest fornøyd er respondentene i begge grupper med hvordan leder bidrar til å la alle deltagerere til å komme til orde (samarbeidsforum gjennomsnitt $\bar{x}=4,3$, kompetansenettverk gjennomsnitt $\bar{x}=4,7$), og minst med hvordan leder bidrar til å løse uenigheter (samarbeidsforum gjennomsnitt $\bar{x}=3,8$, kompetansenettverk gjennomsnitt $\bar{x}=4,3$).



Figur 5. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om ledelse i samarbeidsforumet/kompetansenettverket. Gjennomsnittsskårer, fem-delt skala hvor 1=Helt uenig og 5=Helt enig.

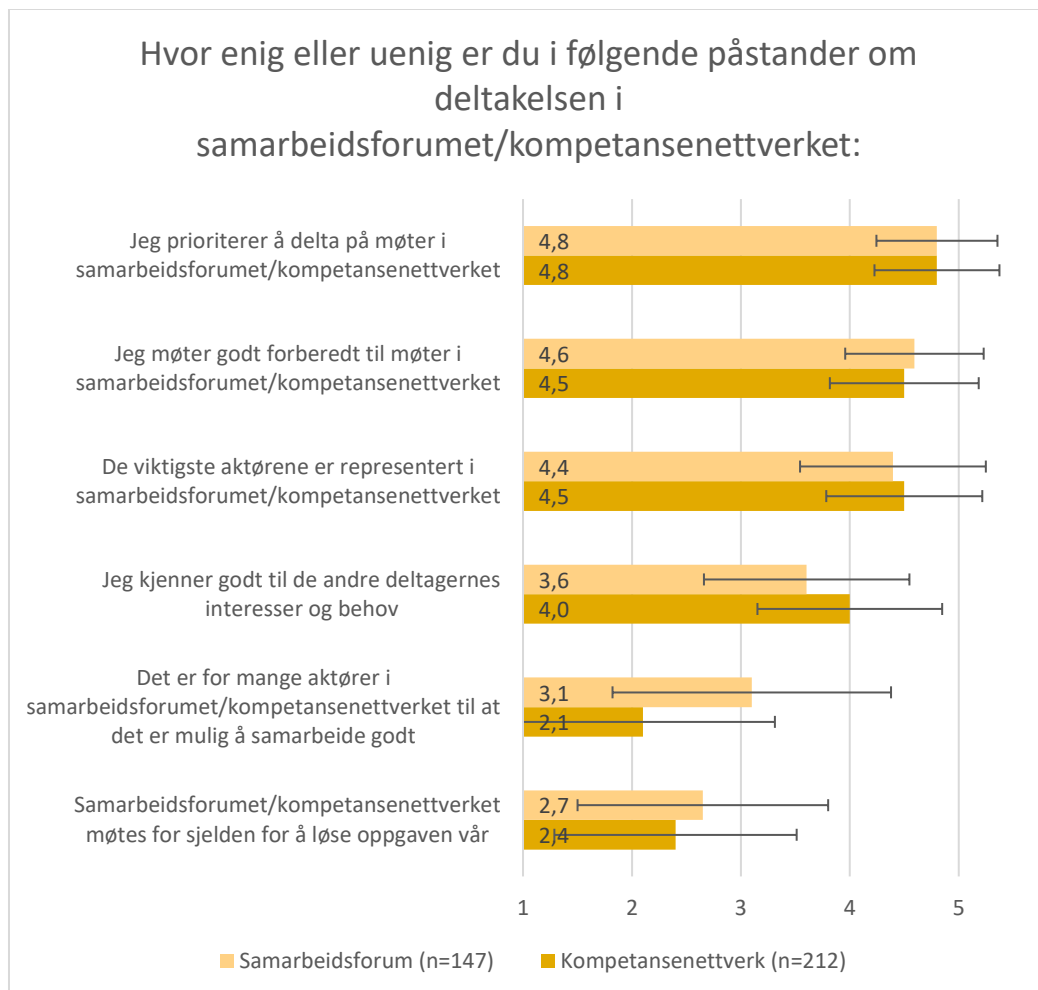
En forutsetning for å utvikle gode nettverk og samarbeidsrelasjoner er videre at man prioriterer møtene, og møter opp godt forberedt. Det er også avgjørende at de viktigste aktørene er representert, at man kjenner de andre deltakernes interesser og behov, at antall aktører ikke er for stort og at man møtes med en hensiktsmessig hyppighet.

Figur 6 viser at medlemmene prioriterer å delta på møtene og de aller fleste opplever også at de møter godt forberedt. Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom medlemmene i fora og nettverk. Møtene oppleves slik sett som viktige. De mener videre at møtehyppigheten (utsagn 6) er relativt tilfredsstillende, og de møtes heller ikke for sjelden, selv om kompetansenettverkene er signifikant mer enige i at de ikke møtes for sjelden enn samarbeidsforaene

Medlemmer av både samarbeidsfora og kompetansenettverk mener også at de viktigste aktørene er representert i fora og nettverk. Vi har tidligere sett at samarbeidsforaene er bredere sammensatt enn nettverkene, og den store enigheten også i nettverkene kan handle om at skoleeierne, som dominerer disse nettverkene, ikke savner andre viktige aktører.

Når det gjelder kunnskap om de andre medlemmenes interesser og behov, svarer medlemmer i kompetansenettverk at de er «delvis enig» på dette spørsmålet, mens skåren for samarbeidsfora ligger mellom «både – og» og «delvis enig» ($p < ,01$). Medlemmene i kompetansenettverk mener dermed at de er bedre kjent med de andre medlemmenes interesser og behov (gjennomsnittlig $\bar{x} = 4,0$), enn medlemmene i samarbeidsforum (gjennomsnittlig $\bar{x} = 3,6$). At nettverkene har eksistert i en lengre periode enn samarbeidsforaene, at det har vært en del utskiftninger i samarbeidsforaene etter de nye tilskudsreglene, og at samarbeidsforaene i gjennomsnitt er større enn kompetansenettverkene, kan være forklaringer på dette. Behovet for å bli kjent med andres interesser og behov i samarbeidsforum kan også bli mindre, hvis mange av de sentrale avveiningene knyttet til kvalitetsutvikling skjer i nettverkene.

Endelig spurte vi hvorvidt antall aktører i fora/nettverk opplevdes som et hinder for samarbeidet. I gjennomsnitt opplever medlemmene i samarbeidsfora at dette kan være en utfordring, selv om utfordringen ikke oppleves som stor. Gitt at det i gjennomsnitt er flere medlemmer i samarbeidsfora og at de er bredere sammensatt enn kompetansenettverkene, er det ikke overraskende at samarbeidsforaenes medlemmer skåret høyere på denne dimensjonen (samarbeidsforum $\bar{x} = 3,1$; kompetansenettverk $\bar{x} = 2,1$). Forskjellen mellom de to gruppene er statistisk signifikant ($p < ,001$).



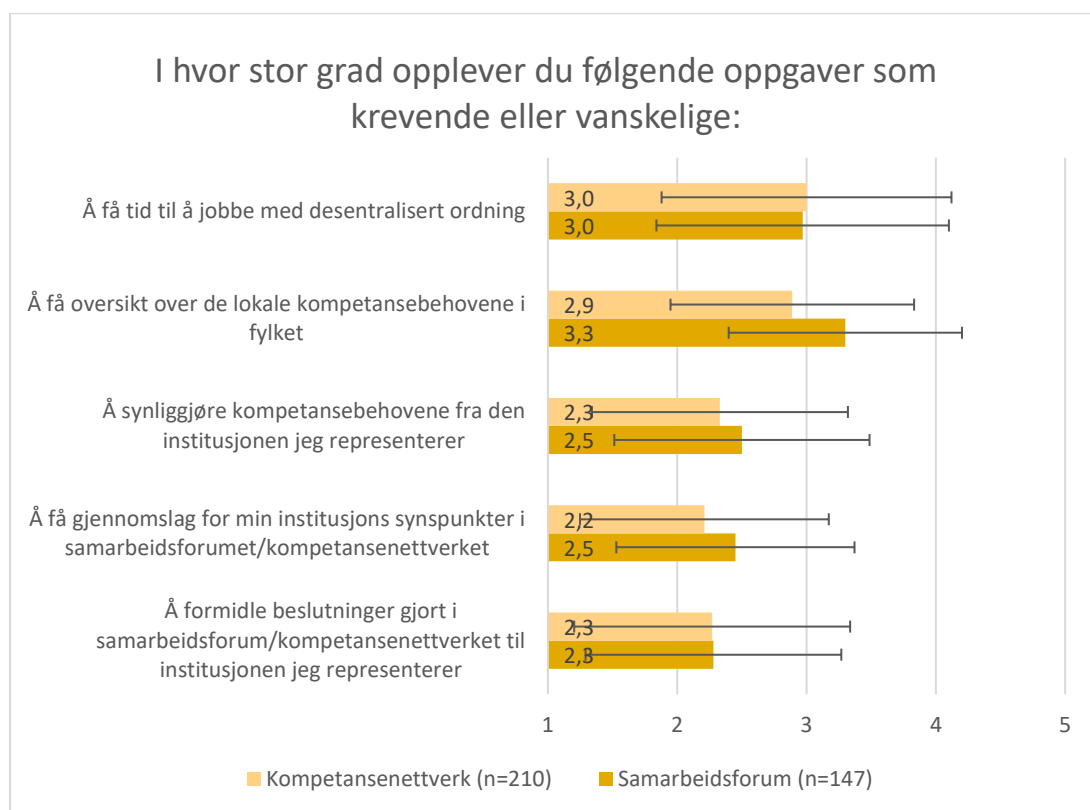
Figur 6. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om deltakelsen i samarbeidsforumet/kompetansenettverket. Gjennomsnittsskåre, fem-delt skala hvor 1=Helt uenig og 5=Helt enig.

Hva er krevende og vanskelig i arbeidet med lokal kompetanseutvikling?

Når det gjelder spørsmålet om hva som oppleves som utfordrende ved oppgaver som skal gjennomføres for å lykkes med lokal kompetanseutvikling, er det interessant både at forskjellene mellom samarbeidsforaene og nettverkene er små og ikke signifikante, og at utfordringene ikke oppleves som større enn det de gjør. Man kunne kanskje tenke seg, gitt ytre omstendigheter som pandemi og fylkessammenslåinger, og den uklarhet og mulige byråkratisering de nye retningslinjer i ordningen har innebåret, at utfordringene skulle vært større. Men verken det å få tid til å jobbe med ordningen, få oversikt over kompetansebehov, synliggjøre kompetansebehov, få gjennomslag for egen institusjons synspunkter eller å formidle beslutninger tilbake til egen institusjon framstår som noe stort problem.

I Figur 7 ser vi at å få tid til å jobbe med ordningen, og å få oversikt over kompetansebehovene i regionen, oppleves som mest krevende for medlemmene i kompetansenettverkene, men likevel ikke som stor. For medlemmene i samarbeidsfora er den største utfordringen å få oversikt over de lokale kompetansebehovene, etterfulgt av det å få tid til å jobbe med ordningen, men heller ikke her oppleves utfordringen som stor.

Minst utfordringer synes det å være med å synliggjøre kompetansebehovene fra institusjonen de representerer, å få gjennomslag og formidle beslutninger tilbake til sin institusjon. Det å få oversikt over de lokale kompetansebehovene og å få gjennomslag for sine synspunkter oppleves som noe mer utfordrende i samarbeidsforaene ($p=,01$), sammenlignet med i nettverkene.

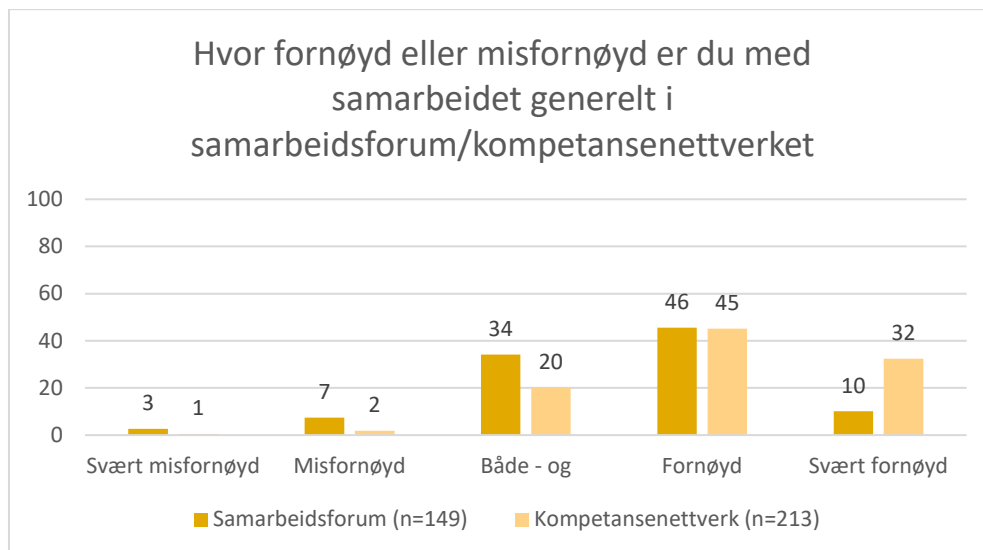


Figur 7. I hvor stor grad opplever du følgende oppgaver som krevende eller vanskelige (n=209). Gjennomsnittsskårer, fem-delt skala hvor 1=Helt uenig og 5=Helt enig.

Grad av fornøydhhet

Vi spurte avslutningsvis om hvor fornøyde medlemmene i samarbeidsforaene og i kompetansenettverkene var med samarbeidet generelt.

I Figur 8 ser vi den prosentvise fordelingen til de to gruppene. Her fremgår det at cirka én av tre av medlemmene i kompetansenettverkene oppgir at de er svært fornøyd med samarbeidet, sammenlignet med én av ti i samarbeidsforaene. Forskjellen er statistisk signifikant ($p < 0.001$). Figuren bekrefter og underbygger inntrykket fra de andre spørsmålene i surveyen, samt av dataene fra statsforvalter.



Figur 8. Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med samarbeidet generelt i samarbeidsforum/kompetansenettverk. Prosent.

3.4 Sammenfatning

Samarbeidsforum skulle være navet i ordningen for lokal kompetanseutvikling. Nå, som i vår tidligere rapport, framstår det som om de regionale kompetansenettverkene spiller en betydelig mer sentral rolle enn tiltenkt, og at dette skaper spenninger mellom regional stat/statsforvalter (som sekretær og tilskuddsforvalter) og lokalt nivå/kompetansenettverkene rolle- og ansvarsforståelse.

I den grad de sentrale overveielserne og beslutningene skjer i nettverkene, kan statsforvalter ønske at de i større grad må ta innover seg og operasjonalisere kriteriene som ligger til grunn for ordningen, og foreta helhetlige vurderinger i lys av lokale og regionale behov. Samtidig kan statsforvalterembetene være i tvil om nettverkene har kapasitet, kompetanse og interesse av å gjøre dette arbeidet. Videre er det diskusjoner om fordeling av penger, av hvem som har ansvar for og hvordan det skal arbeides med de langsiktige planene og innstillingene, og om hvor langt statsforvalter skal gå når det gjelder å undersøke om og på hvilken måte kriteriene i ordningen er oppfylt.

På mange måter har samarbeidsforaene en representasjon som er i overensstemmelse med retningslinjene, og som burde gi mulighet til å føre de gode samtaler om skoleutvikling som ordningen med lokal kompetanseutvikling antar å være nødvendig. Disse samtalene synes imidlertid i liten grad å føres her. I stedet skjer disse samtalene i nettverkene, men da med en smalere inngang og en snevrere representasjon enn i samarbeidsforaene. Hvis nettverkene sin posisjon og ikke minst partnerskapet mellom UH og skoleeiere får den tyngde den ser ut til å kunne få, blir det antakelig viktig å arbeide med å utvide nettverkene sin representasjon og diskusjoner, dersom disse skal oppnå tilstrekkelig legitimitet. Dette blir ikke minst et ansvar for skoleeierne.

Både samarbeidsforaene og kompetansenettverkene er nettverksorganisasjoner, hvor det teoretisk sett opereres med en rekke kjennetegn som antas å fremme en arbeidsform hvor autonome partnere samarbeider om å utvikle felles forståelser, mål og handlemåter på effektive og målrettede måter.

Våre funn indikerer at kompetansenettverkene i større grad opplever at betingelsene for nettverksarbeid er tilstede i kompetansenettverkene enn i samarbeidsforaene. På nærmest alle mål skårer kompetansenettverkene signifikant høyere enn samarbeidsforaene. Felles forståelse av målene, av oppgaven og ansvars- og rolledeling mellom medlemmene er høyere i nettverk enn i fora. Det arbeides også kontinuerlig å forbedre samarbeidet. Nettverkene opplever videre i større grad enn i samarbeidsforaene at arenaen fungerer som en arena for gjensidig informasjonsutveksling, for å få oversikt over kompetansebehov og for utvikling og læring. Også ledelsen av nettverkene – det å mobilisere deltakerne til felles innsats, legge til rette for gode diskusjoner og bidra til å løse uenigheter og konflikter – oppleves som mer positivt i enn i samarbeidsforaene.

En forklaring på dette kan være at kompetansenettverkene har eksistert lenger og har etablert samarbeidsrelasjonene over en lengre periode. De er i stor grad en videreføring av skoleeiernettverkene fra Ungdomstrinn i utvikling, som var et av de virkemidlene som ble vurdert mest positivt i evalueringen av den satsingen.¹⁸ En viktigere forklaring er nok at mange diskusjoner og prioriteringer allerede er avgjort i nettverkene, og at samarbeidsforaene i noen grad har hatt preg av å være et «sandpåstrøerorgan», mer enn en reell nettverksorganisering. I tillegg må det antas å være lettere å arbeide i nettverk, når dette nettverket i hovedsak består av likesinnede, og midler som fordeles ut pro rata. Da er det lite nettverkene trenger å finne ut av.

Programteoretisk innebærer denne utviklingen en forskyvning i modellen for lokal kompetanseutvikling, og hvor samarbeidsforaene får en endret rolle, mens nettverkens rolle blir tydeligere. Samarbeidsforum får mindre preg av å være et nav i kompetanseutviklingsarbeidet, samtidig som statsforvalters rolle på mange måter endrer seg noe fra i større grad å være en fasilitator for et dialogpreget nettverk, til å bli sekretær og tilskuddsforvalter. Kompetansenettverkene, og ikke minst partnerskapene mellom UH og skoleeier, framstår dermed som viktigere aktører og arenaer enn intendert.

En betingelse for at nettverkene skal lykkes med å ta et slikt ansvar, synes å være at nettverkene i større grad må gjøre statsforvalters oppgaver til sine egne. De må ta retningslinjene på alvor, operasjonalisere dem og bringe inn det settet av aktører som er nødvendig for å skape en tilstrekkelig bredde og helhet i diskusjonene om kompetanseutvikling og sikre en tilstrekkelig oppslutning om de planene og tiltakene som legges. Tillitsvalgte bør antakelig spille en betydelig større rolle i dette arbeidet.

Hvis en slik utvikling og tyngdepunktsforskyvning skal formaliseres forutsettes det antakelig politisk støtte, og en statsforvalter som klarer å balansere kontrolloppgavene ordningen og samtidig gi nettverkene en tilstrekkelig autonomi som ivaretar skoleeiers og kommunens formelle ansvar, men som samtidig utløser lokal handlekraft.

¹⁸ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/ungdomstrinn-i-utvikling-uiu-2012-2017--sluttrapport/>

4. Dypdykk i to regionale kompetansenettverk

I Stortingsmelding 21 (2016-2017) framstår ikke de regionale nettverkene som en sentral aktør/møtearena. Der er det samarbeidsforum som er navet i ordningen. Samtidig har nettverkene vært sentrale aktører i det lokal kompetanseutvikling, til dels med et utstrakt samarbeid på tvers av kommuner og i partnerskapslignende relasjoner til UH-miljøene, ikke minst takket være UiU-satsingen. Så vel i vår forrige evaluering som i denne, framgår det at nettverkene er sentrale i identifisering og formulering av kompetansebehov, prioritering av tiltak, og faglig forberedelse av saker som formelt vedtas i samarbeidsforum, men uten at vi har hatt tilstrekkelig kunnskap til å si noe nærmere bestemt om hvordan arbeidet foregår.

Fra evalueringens ståsted har derfor nettverkene vært en «black box». Vi har derfor foretatt et dypdykk i to regionale kompetansenettverk for å utvikle en bedre forståelse av de regionale kompetansenettverkernes rolle i den desentraliserte ordningen, deres valg og tilnæringsstrategier. Av særlig betydning har det vært å få bedre innsikt i hvordan de nye retningslinjene påvirker den arbeidsmåten og de vurderinger nettverkene tradisjonelt har gjort, og nettverkernes vurderinger av de nye retningslinjene.

Vi benytter data fra gruppeintervjuer gjennomført våren 2021 med sentrale personer i de to regionale nettverkene, fra to ulike fylker. I tillegg har vi analysert relevante dokumenter knyttet til nettverkene der disse har vært tilgjengelige, og vi har også sett funnene i lys av andre datakilder som spørreundersøkelsen og intervjuer med universitet/høgskole og statsforvalterne. I hovedsak presenterer vi imidlertid nettverkernes arbeid gjennom deres egne perspektiv.

4.1 Eksempel: Regionalt kompetansenettverk 1

Nettverket vi ser nærmere på i dette kapitlet opererer i et fylke med totalt 11 kompetansenettverk. Kompetansenettverkene består primært av skolesjefer i kommunene. Kompetansenettverkene er sentrale for hvordan den desentraliserte ordningen er organisert i fylket. Hvert kompetansenettverk har en representant i samarbeidsforum. Fylket har en ordning der skolene og kommunene har en såkalt utviklingspartner 1 fra den lokale universitets- og høgskoleinstitusjonen og som inngår i en mer langsiktig partnerskapstenkning. Utviklingspartner 2 kan derimot velges blant andre universitets- og høgskoleinstitusjoner.

Samarbeidet mellom ulike universitets- og høgskolemiljøer som er involvert i tiltakene fremheves også som viktig, slik at det ikke skapes en unødig konkurransesituasjon. Dette synspunktet deles av universitets- og høgskolemiljøene, så vel som i intervjuet med statsforvalteren som ble gjennomført i 2021. Det fremstår som om det både er tette og gode, samtidig lett spenningsfylte, relasjoner mellom statsforvalterne, kompetansenettverkene og universitets- og høgskoleinstitusjonene.

Statsforvalteren selv beskriver spenningene mellom statsforvalteren og universitets- og høgskoleinstitusjonene med at de representerer ulike institusjonelle logikker. I intervju foretatt i 2021 er statsforvalteren opptatt av at deres rolle ovenfor nettverkene i fylket har endret seg noe i betydningen at de nå er noe «tettere på» dem for å kunne støtte opp under intensjonene i ordningen, men at de ikke ønsker å blande seg inn i planlegging og prioriteringer. Denne endringen synes primært å handle om at de nye retningslinjene for tilskuddsordningen tolkes dit hen at nettverkene må utvikle langsiktige planer og at dette gjøres lokalt og ikke i samarbeidsforum i dette fylket. Nettverkene i fylket fremstår dermed som så langt relativt autonome, inkludert det nettverket vi ser nærmere på her.

Ledelse og organisering

I kompetansenettverket deltar oppvekstsjefer for alle kommuner som deltar i nettverket. Leder av kompetansenettverket vi har sett nærmere på beskriver arbeidsprosessen i nettverket i stor grad som et kollektivt arbeid der leder har ansvar for å legge til rette:

Jeg som leder har en rolle i lag med x (rådgiver, se under) for å sette ting på agendaen og snakke gjennom hva tar vi med oss inn og hvorfor (...) Se om det har sammenheng med det vi snakket om sist, og prøve å finne en mening med det vi skal gjennom. Og sakslista er alltid tettpakket. Og så er det jo òg viktig, tenker jeg, at kompetansenettverket også fungerer som et profesjonsfellesskap. At når vi møtes, så stiller vi forberedt og vi diskuterer og vi kommer fram til en konklusjon på hvor veien går videre i fellesskap. Og det er en kjempestor verdi inn i det nettverket, at vi ikke sitter alene og skal ta de her store bestemmelsene om skoleutvikling. Flere kloke hoder i lag er alltid en fordel.

Kompetansenettverket har også ansatt en person med rådgiverfunksjon for nettverket. En slik funksjon blir fremhevet som helt sentral for arbeidet i den ene kompetansenettverket, og er en videreføring av en funksjon som ble brukt under arbeidet med Ungdomstrinn i Utvikling:

For oss så er det kjempeviktig at vi har den funksjonen som heter utviklingsveileder, at vi har den funksjonen i 100 %. Vi som sitter som oppvekstsjefer, vi har tusenvis av ting som skal løses innenfor arbeidsdagen. Og da å ha en person som er dedikert til å følge opp alt som kommer – det er ganske stort påtrykk av mailer fra mange aktører, og det er òg veldig mye forskningsrapporter og offentlige utredninger og alt som skal leses, og lovverk som oppdateres og ting som endres. Det har vært et vanvittig påtrykk de siste årene, og da at vi har noen til å gå foran og sortere ut litt og si noe om hva betyr det her for oss.

Desentralisert ordning må ses i lys av tidligere strukturer, tiltak og relasjoner som allerede var etablert før ordningen ble igangsatt. Det er sannsynlig at det vil være relativt stor variasjon mellom kompetansenettverk når det gjelder samarbeidsrelasjoner på tvers av kommuner. I det ene nettverket vi har sett nærmere på her så fremheves det at interkommunalt samarbeid innenfor oppvekstsektoren har en lang historie, og at når da den desentraliserte ordningen ble introdusert i 2017–2018 så var allerede flere og relativt omfattende tiltak igangsatt. Innenfor desentralisert ordning har nettverket tiltak blant annet innenfor de grunnleggende ferdighetene, analysekompetanse, relasjonskompetanse, og læreplanforståelse i forbindelse med implementering av fagfornyelsen.

At dette nettverket hadde holdt på med tiltak som samsvarte godt med intensjonene i desentralisert ordning over tid, inkludert med bidrag fra lokal universitets- og høgskoleinstitusjon, er en mulig grunn til at de allerede har gjennomført en evaluering av tiltakene så langt. Denne ble gjennomført i samarbeid med universitets- og høgskoleinstitusjonen i 2021.

Og så har vi egentlig vært i en sånn utforskningsfase knyttet til de tiltakene, fram til vi nå kjørte denne kartleggingsundersøkelsen som en del av det å evaluere hvor godt har vi truffet så langt og hva behovet er fremover. Og da får vi på en måte nytten av – eller viktigheten, egentlig – av å ha med oss universitets- og høgskoleinstitusjonen inn som en tett utviklingspartner.

Kommunikasjon med universitets- og høgskolesektoren fremstår som en viktig del av kompetansenettverkets arbeid, samtidig som det her har vært en utvikling over tid der det har vært tydelig at nettverket selv vil sitte i førersetet. Dette bekreftes i intervju med den lokale universitets- og høgskoleinstitusjonen, som beskriver at nettverket har vært godt organisert og ledet, og med god kompetanse i denne type arbeid. Universitets- og høgskoleinstitusjonen

henviser til at de «er trygge» på at det er godt begrunnede valg som det kommer ønske om fra dette nettverket. Dette kan indikere at jo mer kompetanse og erfaring, jo mer handlingsrom har nettverkene, også i relasjon til universitets- og høyskoleinstitusjonen. Her kan det også se ut som om det er en noe annen kompetanse nettverkene trenger fra universitets- og høyskoleinstitusjonen enn en såkalt «analysekompetanse», men mer en faglig-kritisk dialogpartner. «Bestilling» i denne forstand har med andre ord ikke et negativt fortegn, men knyttes til høy faglig kompetanse og lang erfaring i nettverket. Den lange erfaringen med samarbeid fremheves også av statsforvalteren, som mener at dette er et godt organisert og drevet kompetansenettverk.

Relasjoner til universitets- og høyskolesektoren

Kompetansenettverket har nylig knyttet til seg den lokale universitets- og høyskoleinstitusjonen mer permanent, og beskriver at de har ventet med å trekke dem inn som en fast «utviklingspartner» i kompetansenettverket fordi de først ønsket å avklare hvilken rolle de hadde hatt i tidligere tiltak.

Vi har jo knyttet dem til oss permanent ganske nylig. Og så har vi hatt representanter til og fra før. I forhold til den opplevelsen vi hadde nå nylig, der vi har fått to personer (...) som skal følge oss videre, så opplevde vi møtet vi hadde med dem sist som veldig godt, fordi de stiller de rette spørsmålene. De kommer inn som en – i hvert fall i det møtet - så kommer de inn som en part som tør å stille spørsmål, tør å få oss til å ta et stoppunkt og bidrar til en... til å stoppe refleksjonen, men refleksjonen går alltid videre, da. 'Er dere sikre på at ...', 'Og, hvis dere velger det her, hvorfor gjør dere det?' Sånn at jeg følte i hvert fall at det ble en litt annen prosess da de ble med inn i møtet, og har på en måte grepet eierskapet til det. Så det skal få fortsette sånn videre. Og så har vi stor nytte av dem, fordi de kommer inn med siste nytt på forskningsfeltet og vet på en måte mye om skoleutvikling, om lederskap, om prosessledelse og helt enkelt blir en kjempeviktig sparringspartner for oss når vi skal ta valgene. For det er jo det det handler om – at vi skal ta kloke valg for ungene sitt beste. Og det er ikke alltid kjempeenkelt, da.

Å få tilgang til kompetanse utenfra betones med andre ord som viktig, og at dette er relasjoner som både bidrar med et utenfrablakk både med tanke på å styrke prosessene (for eksempel ved hvilke spørsmål som stilles) og å gi tilgang til oppdatert og forskningsbasert kunnskap. Valg av lokal universitets- og høyskoleinstitusjon må også ses i lys av den nye økonomimodellen, så valget om å knytte seg nærmere til den lokale universitets- og høyskoleinstitusjonen blir også delvis bestemt av det. Informantene synes med andre ord å være litt ambivalente til dette, på den ene siden er det positivt med langsiktighet, samtidig som de også viser til at det hele kan bli litt sårbart med tanke på hvilken person fra universitets- og høyskoleinstitusjonen man blir «tildelt».

Dette kompetansenettverket viser at de også har begynt arbeid med å evaluere tiltakene, men at dette arbeidet er helt i startfasen. Universitets- og høyskoleinstitusjonen har fått en sentral rolle i dette evalueringsarbeidet, som har blitt gjennomført i 2021. En slik rolle går også tilbake i tid, som blant annet bekreftes av den lokale universitets- og høyskoleinstitusjonen, der ansatte har bistått i ekstern skolevurdering. Slik sett er det en modell og et systematisk arbeid som var blitt utviklet tidligere og som nå følges videre i forbindelse med desentralisert ordning. Også statsforvalterne fremhever nettverkets lange tradisjon, inkludert relasjonene til universitets- og høyskoleinstitusjonen og forankringen av nettverket innenfor en tenkning om «lærende nettverk», som til en viss grad overlapper relasjonene som nettverket har, blant annet også med betoning av betydningen av «kritisk venn».

Relasjon til samarbeidsforum og statsforvalteren

En av punktene som blir beskrevet å «fylle sakslista» i kompetansenettverket er arbeidet som foregår i samarbeidsforum. Et eksempel på denne type arbeid er å gi innspill til saker er å være i felles prosesser rundt analyse og diskusjon av tilgjengelige data, som elevundersøkelsen, nasjonale prøver, grunnskolepoeng osv.:

Så vi har jo satt oss opp et slags årshjul for når skal vi dele det her, da, i kompetanse-nettverkene våre. Skal vi bruke tid på det? Men der tenker jeg at vi fortsatt har et potensiale i å klare å hente nok ut av de prosessene med tiden, komme i mål med hvordan skal vi jobbe med det her når vi møtes i kompetansenettverket.

Det å arbeide mer systematisk med denne type data fremstår med andre ord som noe det ikke er opplagt at det settes av tid til, og som også synes å bli knyttet til en vurdering om hva som kommer ut av det. Dette er interessant gitt at denne type bruk av «data» fremstår så sentralt som betingelse i arbeidet med desentralisert ordning, men aktørene selv synes å være mer i tvil om betydningen.

En sentral oppgave for kompetansenettverkene i desentralisert ordning er prioritering av tiltak opp mot SF. Informantene beskriver at de prøver å finne gode løsninger for dette, og at de ikke har hatt «de store fightene ennå om hvor midlene skal». Samtidig trekkes det frem at de kanskje befinner seg i et skjæringspunkt nå på bakgrunn av evalueringsrapporten og som kanskje impliserer en «dreining i hvordan vi bruker midlene og hvordan vi setter inn tiltakene. Alt frem til nå har vært veldig sånn likhet for alle. Vi har operert veldig sånn at alle skolene har fått lik utvikling, da, og at vi kanskje ser nå at ... Vi er i hvert fall inne i ei drøfting på kan det være lurt å differensiere mer enn det vi har gjort, da». Informantene beskriver en utvikling henimot mer konkurranse om midlene, og at de er usikre på hvordan de skal tilnærme seg dette. Denne tematikken knyttes også til mer overordnede diskusjoner om statsforvalterens nye rolle i tilskuddsordningen:

Altså, her kommer det midler fra staten som egentlig er øremerka kommunene, men som blir på et vis – litt flåsete sagt, da – kuppet av Statsforvalteren og satt inn i et samarbeids-forum der det på en måte er konsensus og meningen at midlene skal reforderes til kommunene. (...). Vi vet jo ikke hvordan det her desentralisert ordning-systemet kommer til å utvikles, vi har jo holdt på med det her i over 30 år, og vi vet at det kommer og går prosjekter. Og plutselig, så forsvinner finansieringa på et vis. Og så er plutselig ting uaktuelt lenger. Så det er klart, det blir en litt sånn fatalistisk tenkning. Men det er noe med at en faktisk er nødt å tenke at ja, vi skal ha noe som vare lenger. Altså, desentralisert ordning er på et vis bare en del av et ganske stort samarbeid, sånn som jeg ser det.

Vurderingene viser hvordan kompetansenettverket forsøker å manøvrere mellom tidligere ordninger og arbeid, og de nye signaler som kommer, noe som tidvis kan oppleves som frustrerende. Statsforvalteren formidler at de har vært opptatt av at nettverkene må utvikle langsiktige planer som inkluderer en prioritering, i tråd med forventningene i tilskuddsordningen. I dette ligger det at statsforvalteren vil utfordre likhetstankegangen som de mener har preget arbeidet med ordningen i nettverkene så langt. Denne «tankegangen» knyttes til selve nettverksbegrepet og at kanskje tidligere forståelser av nettverk slik det har blitt brukt i tidligere nasjonale satsninger, som for eksempel «lærende nettverk» sitter igjen og at dette preger hvordan de ser sin rolle i desentralisert ordning.

Involvering av lærere og skoler

Når det gjelder involvering av lærere og skoleledere, og spørsmålet om medbestemmelse med generelt i desentralisert ordningen, så fremheves kartleggingsundersøkelser, evaluering og ståsted-analyser som verktøy der lærernes stemme kommer frem. I slike analyseprosesser trekkes alle aktører i skolen inn. Det kommenteres også at det har blitt noe mindre fokus etter forskriften på lærernes stemmer, men at de på grunn av denne tidligere føringen har vært svært opptatt av å få lærernes perspektiver tydelig inn. Samtidig beskriver de at de ikke helt har lyktes i dette. Det er videre interessant å merke seg at involvering ikke nødvendigvis betyr mer direkte kommunikasjon med skoler og lærere, men knyttes til delaktighet i ulike typer verktøy og modeller for analyse. Det kan være en utfordring her at bruken av noen typer verktøy og/eller modeller vil oppfattes som et 'ovenfra'-initiativ heller enn en måte å involvere profesjonen på. Sannsynligvis er dette et område der også et problem er at aktørene snakker forbi hverandre.

Statsforvalter bekrefter også utfordringen rundt involvering og forankring hos lærerne på skolen, og mener at skolene så langt opplever liten forskjell fra de nasjonale satsningene til nå. På dette området bruker statsforvalterne sterke ord om at de så langt har «mislykkes i ordningen», og at hvis det skal være en opplevelse av involvering så må lærerne kjenne igjen behovene de har definert når de kommer tilbake til dem etter å ha blitt vedtatt i samarbeidsforum. Hvis ikke oppleves ikke samarbeidsforum som «lokalt». Dette reiser et spørsmål om deltakelse i prosessene der behovene blir videre analysert og fremmet, som statsforvalterne i liten grad går inn på.

Informantene reflekterer også en del rundt tidsdimensjonen så langt i ordningen, og at den så langt ikke har svart helt på forventningene rundt oppstarten:

Jeg husker når desentralisert ordning ble initiert, så var noe av signalet som i hvert fall jeg oppfattet – både gjennom samarbeidsforum, men også gjennom de nasjonale dokumentene – at det skulle bli en større grad av – kall det – arbeidsro lokalt til å drive godt analysearbeid og innrette tiltak spissa mot de behovene man ser. Og i den arbeidsroen som man snakker om, da, så oppfattet jeg det som at man skulle... De her nasjonale tiltakene skulle trappes betraktelig ned i forhold til nasjonale prosjekter. Og så ser vi nå at det er ikke helt tilfellet, eller i hvert fall ikke... Det har ikke svart ut helt på mine forventninger, det er fortsatt store, nasjonale prosjekter, blant annet læringsmiljøprosjektet (...) Vi har den her oppfølgings-ordningen (...) Og så har jo selvfølgelig andre ting kommet inn, som kommune-sammenslåingsprosesser og, ja, diverse. Vi får nå kompetanseløftet som skal på en måte håndteres inne i det her.

Dette viser også at nettverkene delvis ser nasjonale prosjekter og oppfølgingsordningen som «konkurrent», eller i alle fall som noe som forstyrrer bildet av den desentraliserte innretningen på skoleutvikling. En måte å håndtere dette på er å se de ulike ordningene i sammenheng.

Eller det må være en del av den analyseprosessen som vi kjører sammen med den informasjonen vi får inn fra skolene våre, for det er jo et helhetlig bilde her. Og det handler om kapasitet for utvikling, og det handler om at man klarer å bygge tiltakene godt sammen på hverandre, sånn at ikke det blir nærmest sånne konkurrerende prosesser som settes i gang gjennom desentralisert ordning og det andre, da, som også kommunene/skolene jobber med.

Problematikkene relateres til den store utfordringen det er å skape mening, helhet og sammenheng, og som innebærer noe mer enn å gjøre gode behovsanalyser bygget på nasjonale data:

Sett fra mitt ståsted, som har det regionale blikket hele veien – jeg møter jo oppvekstsjefer og rådgivere og pp-ledere som sitter ute i sine lokale kontekster.

Og så er jo arbeidet i kompetansenettverket å forsøke å både samle informasjonen og se etter hvor det er fellesnevner og hvor er det vi kanskje må tenke litt ulikt. Og da er vi inne i et sånt utfordringsbilde som egentlig berører det her med analysekompetanse på et overordnet nivå, fordi at en ting er jo det datamaterialet som vi henter inn, både gjennom de undersøkelsene og prøvene som kjøres nasjonalt, men også det vi setter i gang selv. Og så har vi da et bilde som handler om at det foregår mye annet enn det som er direkte desentralisert ordning -relatert ute i skolene våre og kommunene våre.

Endringer etter tilskuddsordningen

Rammefaktorer blir også tematisert i forbindelse med analysearbeidet og i relasjonen til universitets- og høyskoleinstitusjonen. Det handler om forventningen om at ordningen skulle utvides kraftig, noe som ikke har skjedd, og om at de nye retningslinjene innebærer at pengene ikke utbetales til nettverkene, men som direkte tilskudd til UH-institusjonene (og skoleeier):

Og det vil jo også gjøre noen ting med de prosessene som vi må jobbe med i analysearbeidet vårt i forhold til langsiktigheten i tiltak i forhold til universitets- og høyskoleinstitusjonen sitt behov for å prioritere ressurser. Ja, så det er mange eksterne faktorer som må være en del av analysearbeidet som foregår på kompetansenettverksnivået, ikke bare de dataene vi på en måte til enhver tid kan hente inn. Tenker at når vi snakker om analysekompetanse på kompetanse-nettverksnivå, så handler det om mer enn å analysere de enkelte kildene en har.

Med den nye forskriften har det blitt igangsatt prosesser som har ført til nye forventninger til langsiktig planlegging, og videre en sterkere grad av prioritering der det tidligere har vært det som beskrives som en mer "rettferdig" fordeling mellom kompetansenettverkene i fylket:

Nå er jo alle utfordret på å gå inn i den øvelsen og definere langsiktige kompetansetiltak som skal spilles inn gjennom en langsiktig kompetanseplan som samarbeidsforum skal behandle. Og så er jeg litt spent på å se hva vi gjør i samarbeidsforum, når disse behovene kommer inn gjennom den langsiktige kompetanseplanen, og så skal man da gjøre en fordeling av – hvem skal prioriteres, eller hva skal prioriteres? Så det er nå jeg litt sånn spent på å se hvordan vi klarer å få til den øvelsen. Blir det en øvelse i å være dyktigst i å bygge store, gode kompetansetiltak? (...) For det er jo ikke nødvendigvis sånn at de som utvikler de – kall det – bredeste eller mest langsiktige kompetanse-utviklingsplanene er de som trenger det mest? Så hvordan klarer vi å ivareta det? Det er jeg litt spent på.

Denne utfordringen relateres til at nettverket har hatt en historie med å ta initiativ selv, som beskrives gjennom metaforen "å ha henda på rattet", og at denne situasjonen med å definere ut kursen selv kan endres i og med betoningen av langsiktighet opp mot universitets- og høyskolesektoren.

Men den dreiningen som er nå, da, gjør jo at vi må være enda mer presise i bestilling til universitets- og høyskolesektoren, istedenfor (...) Vi har på en måte definert behovet, og så har vi begynt å lete etter hvem er det som kan svare ut det her best. Så har vi ikke på en måte havnet på rette siden på akkurat den biten, da. Og da kjenner vi at vi er litt spent på ... For vi har jo greid å få tak i, så langt, i hvert fall, så synes jeg at vi har fått tak i veldig god kompetanse som har svart ut de behovene vi har hatt veldig godt.

Denne endringen relateres delvis også til arbeidsmåter, ved at de for eksempel uttrykker en bekymring over at de ikke kan formidle samme kunnskap til alle lærere i kommunen. En annen

bekymring er at langsiktigheten kan bli for lang, og at en del av den tilpasningen til skolenes prosesser har vært mulig fordi de har lagt inn muligheter for justeringer underveis. Med andre ord synes informantene å konkludere i retning av at de nye planene som skal utvikles som følge av forskriften kan føre til mindre involvering og medbestemmelse lokalt, og mer styring 'ovenfra'.

Uforutsigbarhet i de nasjonale økonomiske rammene fremheves som en utfordring. Det fremheves fra nettverket sin side at det er helt sentralt for en positiv utvikling av ordningen at utviklingen av de lokale strukturene og prosessene får finne sin form før det skjer endringer i rammefaktorene. En annen utfordring blir knyttet til om nye nasjonale tiltak forstyrrer det lokale arbeidet med ordningen heller enn å støtte den. Det er uklart om det henvises til kompetanseløftet. Dersom og når slike store prosesser skal koordineres, løftes koordineringsfunksjonen frem, og at dette ofte ikke er noe kommuneøkonomien tillater. Nettverket fremhever koordinatorkfunksjonen som det har prioritert som en suksessfaktor i sitt arbeid i kompetansenettverket.

Slike endringer utfordrer en «smal forståelse» av analysekompetanse, det vil si at et å gjøre analyser av eksisterende datakilder på skolene er tilstrekkelig for å legge et godt grunnlag for kompetanseutvikling. At det eksisterer flere satsinger samtidig, at midlene er mindre enn forventet og må prioriteres, direkte tilskudd til UH-sektoren, og ideene om langsiktig planlegging, krever en annen «bredere» analysekompetanse i tillegg hvor systemfaktorer spiller en viktig rolle.

4.2 Eksempel: Regionalt kompetansenettverk 2

Nettverk 2 befinner seg i et fylke med tre utdanningsregioner med tilhørende regionale kompetansenettverk. I intervjuet i 2020 la statsforvalteren vekt på at de regionale nettverkene hadde sterke tradisjoner for strukturer og samarbeid, og at de generelt hadde «god kontroll» på arbeidet med kompetanseutvikling. Det var derfor skepsis til at statsforvalteren (daværende fylkesmannen) skulle etablere et overordnet samarbeidsforum. På intervjutidspunktet beskrev imidlertid statsforvalteren at de tre regionale nettverkene er representerte i samarbeidsforum og at de i økende grad har funnet sin rolle i dette forumet. Statsforvalter understreker også at samarbeidsforum har inntatt en overordnet, strategisk rolle, der regionene skal ha et betydelig handlingsrom. Før etableringen av samarbeidsforum, var statsforvalteren representert i styringsgruppene til de regionale nettverkene. Statsforvalterembetet har også tre ansatte med ansvar for å følge opp hvert sitt regionale nettverk. Statsforvalteren forteller at universitets- og høgskoleinstitusjonen som samarbeider med Nettverk 2 er sterke på «praksisnærhet». Samtidig bekrefter statsforvalteren inntrykket fra universitets- og høgskoleinstitusjonene (se kapittel 2) om at behovet for langsiktighet har vært utfordrende for universitets- og høgskoleinstitusjonen, og at alle parter har måttet jobbe for å bevege seg ut av «bestiller- og leverandørmetodikken».

Når vi snakker med statsforvalteren våren 2021 er situasjonsbildet preget av innføringen av tilskuddsordningen. Informanten beskriver at samarbeidsforum i økende grad er blitt en formell arena og at statsforvalteren i regi av å være sekretariat får en viktig rolle i å skape forutsigbare rammer for nettverkene.

Statsforvalteren beskriver reaksjonene fra nettverkene på tilskuddsordningen som til dels negative. Dette handler delvis om at man har vært redd for at tilskuddsordningen skal utfordre arbeidet som allerede er gjort i nettverkene, og delvis om bekymring for at ordningen er blitt for byråkratisk. Statsforvalteren opplever det også slik at nettverkene i denne prosessen har etterspurt mer tillit fra staten til at de selv kan forvalte ansvaret de har fått for skolebasert kompetanseutvikling.

Statsforvalteren forteller videre at det har vært utfordrende for noen av nettverkene å utvikle detaljerte planer for hva midlene skal brukes til i forkant av tildelingen, spesielt i konteksten av partnerskapsinitiativer. Statsforvalteren uttrykker en til dels kritisk holdning til den utstrakte bruken

av «partnerskap» i desentralisert ordningen som et normativt ladet begrep som per definisjon skal være positivt, siden «det er faktisk steder hos oss hvor partnerskapene overhodet ikke fungerer». Mer overordnet uttrykker informanten at det gjennom partnerskapsfokus kan bli mye vektlegging av prosess og at resultatene fra prosessen kan komme litt i bakgrunnen. Statsforvalteren opplever at den nye tilskuddsordningen har utfordret nettverkene til å i større grad sette ord på hva som skal komme ut av partnerskapsarbeidet, og at universitets- og høgskoleinstitusjonen også har blitt utfordret til å være mer konkrete på hvordan tiltakene skal komme lærerutdanningen til gode.

Kriteriene som ligger til grunn for tildeling av midler i tilskuddsordningen fremstår som et viktig referansepunkt i samtalene mellom statsforvalter og nettverkene for å få konkretisert hva som skal komme ut av de foreslåtte tiltakene. Statsforvalteren betegner samtalene med Nettverk 2 som konstruktive. Samtidig viser informanten til at disse utviklingstrekkene kan oppleves som økt byråkrati for nettverkene og, mer generelt, for kommunene. Denne oppfatningen reflekteres i noen av de åpne svarene fra dette fylket i spørreundersøkelsene (se kapittel 6), der noen av medlemmene i samarbeidsforum og Nettverk 2 uttrykker bekymring for økt byråkratisering og sentralisering som følge av forskriftsendringen. Statsforvalter vektlegger at tilskuddsordningen representerer noen viktige grep for å sikre at tiltakene faktisk skal føre til økt kvalitet i skolen.

Ledelse og organisering

Nettverkets arbeid er organisert i en styringsgruppe og et arbeidsutvalg. Det er også opprettet undernetverk i henholdsvis ledernetverk, skolebaserte nettverk og nettverk mellom skoler basert på arbeidet i klynger. Nettverket har normalt 4 møter i halvåret, men under koronaperioden har det vært hyppigere, men kortere møter. Under forberedelse av søknad til tilskuddsordningen har det vært ekstra møter i nettverket, styringsgruppen og arbeidsutvalget.

Styringsgruppen har overordnet beslutningsmyndighet knyttet til organisering og gjennomføring av desentralisert ordning i regionen. I styringsgruppen sitter en representant for hver kommune, samt representanter for statsforvalteren og den lokale universitets- og høgskoleinstitusjonen. Statsforvalteren har talerett, men ikke beslutningsmyndighet. Lederen for styringsgruppen deltar i SF.

Arbeidsutvalget har utøvende mandat for planlegging og gjennomføring av desentralisert ordning i regionen. I utvalget sitter koordinatore/utviklingsveiledere for de tre nettverksområdene, en skoleeier-representant fra en av de små kommunene, en representant for PPT, en tillitsvalgt, og koordinator for ved lokale universitets- og høgskoleinstitusjonen.

Ifølge strategidokumentet skal nettverket «bidra til at kommuner og skoler får støtte og ideer til å utvikle seg kollektivt på en slik måte at eleven merker i klasserommet at undervisning blir mer motiverende. Den skal være praktisk, variert, relevant og utfordrende, og dermed fører til økt mestring og legger grunnlag for den enkelte elevs læring og utvikling. Det overordnede målet er å ruste elevene for både nåtid og framtid ved å legge til rette for at de kan mestre livene sine på en «god måte». I strategidokumentet legges det vekt på at nettverksorganiseringen skal være fleksibel, og at den kan endre seg over tid. Betydningen av god nettverksledelse understrekes.

Nettverk 2 har konsentrert arbeidet med desentralisert ordning rundt to hovedaktiviteter: ledersamlinger og arbeid i tematiske klynger. Begge aktivitetene gjennomføres i tett samarbeid med den lokale universitets- og høgskoleinstitusjonen. Klynger defineres som kommuner og skoler med sammenfallende satsingsområder som danner et nettverk for å samhandle med den lokale universitets- og høgskoleinstitusjonen. En klynge kan bestå av to til tre skoler fra en eller flere kommuner, PPT og den lokale universitets- og høgskoleinstitusjonen.

Arbeidet i klynger strekker seg over tre semestre. Arbeidet er inndelt i tre overordnede faser: initiering, implementering, og institusjonalisering. Initieringsfasen skal gå over to semestre og

fokuserer på kartlegging og analyse på skolenivå, med sikte på å utarbeide en langsiktig utviklingsplan som er godt forankret på skolenivå. Implementeringsfasen skal blant annet inneholde systematisk utprøving og refleksjon, med faglig støtte og veiledning på lærernivå fra den lokale universitets- og høgskoleinstitusjonen. Institusjonaliseringsfasen vektlegger skolens arbeid med å konsolidere de praktiske og organisatoriske som følger av utvikling av nye praksiser på skolenivå, slik at lokal kompetanseutvikling og skolebasert utviklingsarbeid kan fortsette etter at den lokale universitets- og høgskoleinstitusjonen trekker seg ut. Strategidokumentet gir videre føringer for hvordan tiltakene skal evalueres.

Relasjoner til universitets- og høgskolesektoren

Den lokale universitets- og høgskoleinstitusjonen har en forhistorie med tett samarbeid med disse kommunene, og nettverksmedlemmene beskriver «et langvarig og godt og tradisjonsbundet samarbeid mellom universitets- og høgskoleinstitusjonen i vår region og mellom disse kommunene». De har tidligere samarbeid om Ungdomstrinn i Utvikling, og universitets- og høgskoleinstitusjonen har også levert en rekke skreddersydde og desentraliserte videreutdanningstilbud tidligere. Dette bildet bekreftes i gruppeintervjuet med universitets- og høgskoleinstitusjonen, som også understreker at de har en «veldig lang tradisjon og veldig lang kultur» for samarbeid mellom universitets- og høgskoleinstitusjonen og kommunene i regionen. På intervjutidspunktet (juni 2020) forteller universitet/høgskole at de har rundt syv ansatte som jobber aktivt ute på skolene i regionen, men at dette tallet vil øke i tiden fremover.

I strategidokumentet til Nettverk 2 står det at universitets- og høgskoleinstitusjonen blant annet skal samarbeide tett med skolene og kommunene i utformingen av prosesser og innhold knyttet til kompetanseutvikling, bidra i arbeid med kartlegging og analyse av lokale utviklingsbehov, bidra med faglig kompetanse og spesielt inn mot Fagfornyelse, og sørge for intern kompetanseutvikling så de er i stand til å møte skolens og skoleeierens kompetansebehov. Universitets- og høgskoleinstitusjonen har også et ansvar for å identifisere partnere fra andre institusjoner i sektoren dersom det er temaer som etterspørres av kommunene/skolene der de ikke selv kan bidra med kompetanse.

Universitets- og høgskoleinstitusjonen har organisert arbeidet gjennom en modell der det skilles mellom utviklingspartner 1 og utviklingspartner 2. Utviklingspartner 1 samarbeider med kompetansenettverket, skoleeier og skoleledernivået. Dette arbeidet er rettet mot kartlegging og analyse av lokale behov, identifisering og prioritering av tiltak, prosessaspekter knyttet til skolebasert utvikling, forskningsbasert kompetanse, og evaluering. Utviklingspartner 1 fungerer også som en dialogpartner underveis knyttet til både prosess og innhold i desentralisert ordning. Videre uttrykkes det i strategidokumentet at:

Samhandlingen mellom skoleeier, skoleledelse og universitets- og høgskoleinstitusjonen skal føre til at utviklingsarbeidet preges av det profesjonsfaglige fellesskapet der lærere, ledere og andre ansatte i skolen reflekterer over felles verdier, og vurderer og videreutvikler sin praksis til det beste for hver klasse og hver elev. Lærende møter er bærende prinsipp og kan fylles med både faglig innlegg, diskusjon, erfaringsdeling, observasjon, veiledning med mer. Forsking på og sammen med skolene, ut fra skolens behov er sentralt.

Utviklingspartner 2 samarbeider med skoleledelsen og lærerne. Dette arbeidet er rettet mot planlegging og gjennomføring knyttet til lokal forankring av desentralisert ordning på skolenivå, støtte til planarbeid, og støtte knyttet til innhold, prosess og evaluering av tiltak på skolenivå.

I denne regionen er altså universitets- og høgskoleinstitusjonen i tett kontakt med skolene, gjerne ned på lærernivå, i forbindelse med faglig støtte og veiledning i implementering av tiltak. I

intervjuet med nettverksmedlemmer fremheves det at klyngeorganiseringen er en viktig premissleverandør for at samarbeid skal kunne fungere på denne måten.

Altså, det var en måte som universitets- og høyskoleinstitusjonen kunne komme direkte i kontakt med skoler. De kan jo uansett ikke klare å ha alle på en gang. Og hvis du skal ha et tett partnerskap mellom faglærere på universitets- og høyskoleinstitusjonen, som da fører til at de og lærer noen ting, så må jo det begrense seg til noen skoler om gangen, for at du skal få det til. Og da ble det en logistisk tilnærming, for å få det til å gå opp, sånn at over tid så har alle skolene i alle kommunene vært i et tett partnerskap med universitets- og høyskoleinstitusjonen.

En av styrkene til universitets- og høyskoleinstitusjonen beskrives som prosesskompetanse knyttet til skolebasert utvikling, og at deres kontaktperson universitets- og høyskoleinstitusjonen er godt «koblet på» over tid. Medlemmene vektlegger også at representantene fra universitets- og høyskoleinstitusjonen er godt kjent med skolefeltet og er i en god posisjon til å gå inn i dialoger med ulike aktører i praksisfeltet:

Men det tror jeg òg det handler om, at vi ikke opplever universitets- og høyskoleinstitusjonen som en ekstremt over-akademisk institusjon som mener at de skal komme og fortelle noen hvordan de skal gjøre det. De er veldig på dialogplanet. Og jeg tror verken [navn på kollega] eller jeg eller noen andre får en følelse av at de mener at de kan noe mer enn oss, selv om de selvfølgelig kan det – eller andre ting enn oss, da. Så jeg tror det er et ganske sentralt punkt. Og det handler jo blant annet om at de som har vært koblet på, og spesielt da de som har vært koordinator, har lang fartstid i klasserommet og i skole.

Nettverksmedlemmene vektlegger at universitets- og høyskoleinstitusjonen er gode på å identifisere «de rette personene» som skolene trenger, og at Utviklingspartner 1 har en god oversikt over hva slags kompetanse som er tilgjengelig på universitets- og høyskoleinstitusjonen slik at de som inntar rollen som Utviklingspartner 2 blir en god «match» for skolene. Intervjuet med universitets- og høyskoleinstitusjonen bekrefter også en gjensidig opplevelse av et tett partnerskap, der fagmiljøet beskriver at Nettverk 2 utmerker seg som «en forbilledlig region på det å ta oss med». Ifølge universitets- og høyskoleinstitusjonen er mange av de som er tilknyttet nettverksarbeidet basert i lærerutdanningen, og at de tar med seg «det de lærer og ser ute i samarbeidet med lærerne» i regionen inn i undervisningen på universitets- og høyskoleinstitusjonen. Rent konkret nevnes økt bruk av varierte og motiverende oppgaver, praksisnære eksempler og studentaktive arbeidsformer.

Samtidig forteller medlemmene at det ikke alltid har vært mulig for universitets- og høyskoleinstitusjonen å frembringe relevant kompetanse, og at de har måttet kjøpe noe kompetanse fra andre institusjoner for å dekke nettverkets behov. Dette bekreftes i intervjuet med universitets- og høyskoleinstitusjonen, som forteller om lignende utfordringer (jf. kapittel 5).

Involvering av lærere og skoler

Strategidokumentet for det regionale nettverket skisserer at skolene melder inn behov til skoleeier, som samordner behov i sin kommune. Skoleeier sender deretter sin prioritering til arbeidsutvalget i nettverket. Arbeidsutvalget koordinerer forslaget til klynger av skoler som har sammenfallende utviklingsområder og kompetansebehov, og vurderer hvor mange klynger som vil være operative i et skoleår. Disse konstellasjonene vedtas deretter i styringsgruppen i nettverket.

I intervjuet med nettverksmedlemmene beskriver en informant en konkret kartleggingsprosess på følgende måte, med referanse til tre skoler i samme kommune:

Hver skole gikk inn i sine egne data, altså alt fra elevundersøkelsen, foreldreundersøkelsen, nasjonale prøver, grunnskolepoeng ... Og kanskje lokale trivselsundersøkelser. Altså, det de hadde av data. Så gikk de inn og så på det og hadde noen økter i ledergruppen, men òg sammen med personalet for å se på «hva er det egentlig vi bør spisse oss inn på som tema». Og så hadde vi en workshop hvor alle de tre skolene samles og hvor de la fram hva de hadde tenkt og hva slags tema de så for seg som ville være fornuftig. Og da hadde vi en prosess ute i grupper, inn igjen og sånt noe. Og så endte en opp med at en klarte å samle seg om et overordnet tema som kunne gjelde alle tre skolene på høsten, fordi at de skolene samarbeidet på tvers av skoler også. Og så skal da disse skolene spisse videre og se sine behov innenfor det.

Et annet nettverksmedlem beskriver en liknende prosess i en annen kommune, der personalet i fellesskap hadde jobbet med ulike datakilder og brukt forskjellige analyseverktøy i arbeidet med å identifisere behov og tema for mulige tiltak. Samtidig vises det til at kommunene har ulike forutsetninger for å gå inn i denne type analysearbeid:

Altså, noen skoler har kommet langt på dette. Vi har tett dialog og på en måte var klare her. Men det er jo klart at på andre skoler, så ga det utfordringer, da, med å få et utfordringsbilde og et behov, da. Men sånn som jeg opplevde det, så er det jo en spissing, da [med tilskuddsordningen]. Det har det vært hele tida, men det er jo en ytterligere spissing av at vi skal ta utgangspunkt i et behov på den enkelte skole.

I intervjuet spurte vi også hva nettverksmedlemmene la i begrepet «analysekompetanse». Svarene la i stor grad vekt på kontekstuelle analyser av datakilder og viktigheten av å kunne nyttiggjøre seg av det som oppleves som store mengder data på hensiktsmessige måter. Analysekompetanse inkluderte kompetanse i å kunne vurdere hvilke datakilder som er mest relevante, å kunne fortolke dem inn i en større sammenheng, og å kunne foreta selvstendige analyser som ikke hviler på et premiss om at man er ute etter «riktig svar». Dette er i tråd med en utvidet forståelse av behovskartlegging, der kontekstforståelse og en kritisk tilnærming til kartleggingsverktøy som metoder for kunnskapsproduksjon står sentralt. Følgende korte sitater illustrerer noen av disse betraktningene:

Altså, vi har jo masse data i skole – veldig mye data – og det er jo da å kunne nyttiggjøre seg av de dataene vi faktisk har, da. Det å bruke det. For vi har enormt med data. Og det å plukke ut de dataene som er relevante og tolke dem, og tolke dem rett, og kartlegge både behov og tiltak ut ifra det, da.

Man kan ikke bare se på tallene, ikke sant. At en i tillegg ser på skolen ellers, at man òg tenker kvalitative data, da, opp mot de kvantitative. Se bredden i bildet.

Jeg tror det handler om å være i stand til å se hva en egentlig ser, at en ser det og det, men hva betyr det egentlig? Hva er det da jeg ser? Hva forteller dette her meg? ... Altså, det er jo ikke nødvendigvis noe fasitsvar på det. Så det å ha analysekompetanse betyr jo ikke at du finner det rette svaret i forhold til det du har av data, men at du klarer å kunne jobbe deg fram til et slags svar som kan være like bra som noe annet.

Nettverksmedlemmene forteller at det så langt ikke har vært uenigheter i nettverket om prioritering av tiltak. Dette forklarer de delvis med referanse til «klyngemodellen», som innebærer at skolene roterer i kompetanseutviklingsarbeidet som skjer i samarbeid med universitets- og høgskoleinstitusjonen. Klyngemodellen innebærer at det til enhver tid er mange skoler som ikke er involvert i samarbeidet med universitets- og høgskoleinstitusjonen i regi av desentralisert ordning. Samtidig er klyngearbeidet strukturert på en måte som gjør at alle skoler, over tid, vil få samme muligheter til å samarbeid med universitets- og høgskoleinstitusjonen:

Men det kan jo òg handle om at en har satt en slags progresjonsplan. Altså, det at vi har tenkt det at, nå er det de kommunene og de kommunene sin tur, og da er det jo ikke så mye å bli uenig om, egentlig.

Nettverksmedlemmene forteller at disse prioriteringen også har blitt opprettholdt i samarbeidsforum. Her vektlegges det også en form for tillit, både til de andre regionale nettverkene i fylket og til Statsforvalterens rolle:

Jeg tror kanskje det går på at vi stoler på at de vurderingene som er gjort i regionen av Statsforvalteren er rette, for det er jo klart at for meg som representant i [region] å mene så veldig mye om prioriteringene andre plasser... Ja, det er utenfor min kontroll. Jeg følger tett min region, og vet at der er det gjort skikkelig og grundig arbeid. Og så stoler vi på at andre også gjør det. Og så stoler vi på at Statsforvalteren ser det. Og så blir det rett.

At beslutningene i samarbeidsforum har generell tillit, tillegges derfor både en tro på at det i alle regionene gjøres et grundig arbeid med analyser, behovskartlegging og prioritering av tiltak, og en antakelse om at statsforvalteren tar sin rolle som kvalitetssikrer alvorlig. I tillegg fremhever nettverksmedlemmene tidlig i intervjuet at de har hatt god kontakt med statsforvalteren (og daværende Fylkesmannen) over tid, og at de også har en lang tradisjon for interkommunalt samarbeid i regionen.

Til sist beskriver nettverksmedlemmene en vektlegging av lokal forankring og det å «nå ned» til klasserommet og elevene i tiltakene. Dette gjelder både ledersamlingene, der det forventes at skolelederne følger opp samlingene med konkrete prosesser på skolene, og arbeidet i klynger. I klyngearbeidet er en vanlig arbeidsform at lærerne får ulike oppdrag mellom møtene med universitets- og høyskoleinstitusjonen, som for eksempel kan handle om å prøve ut nye praksiser i klasserommet og deretter skrive et refleksjonsnotat som kan deles både innad på skolen og på tvers av skoler. En slik arbeidsform «forutsetter i hvert fall at noe skjer i klasserommet», uttrykker en av nettverksmedlemmene, selv om de likevel ikke er sikre på om dette fører til en «målbar» effekt.

Endringer knyttet til tilskuddsordningen

Den nye tilskuddsordningen beskrives som en endring som i stor grad rører ved etablerte måter å arbeide på i regionen. Ord som brukes til å beskrive forskriftsendringen og arbeidet som har skjedd i forbindelse med dette er «plutselig», «utfordrende», «forvirrende», og «mye bein og armer på kort tid».

En hovedutfordring, slik det beskrives av nettverksmedlemmene, er at forskriftsendringen utfordrer de etablerte strukturene som nettverket har lagt med klyngearbeidet. Et sentralt premiss for klyngearbeidet er at ikke alle skolene er direkte involvert i desentralisert ordning på en gang, men at det finnes et rotasjonssystem der alle vil få samme mulighet til kompetanseutvikling over tid. Praksis frem til nå har derfor vært at kartlegging av lokale behov begrenses til de skolene som står for tur i klyngearbeidet. Tilskuddsordningen rører ved dette grunnleggende premisset fordi det forventes at alle skolene i regionen skal ha gjennomgått en behovsanalyse for at man skal kunne prioritere tiltak. Med andre ord finner vi en kontrast her mellom det å prioritere noen skoler i bestemte tidsperioder, mot ideen om at «alle skal med» hele tiden:

Så vi opplevde vel det som utfordrende, da ... Når så mye av pengene og midlene er knyttet til de klyngene, og vi da som en stor kommune med 21 skoler kanskje bare hadde i utgangspunktet tenkt 4 skoler i klynger. Så ble det litt utfordrende, da. Men det har jo vært hektisk i nettverket med å jobbe med tilskuddsordningen og hvordan vi skal rigge dette. Så vi har egentlig ikke fått tatt en skikkelig evaluering av veien videre. Om vi store kommuner da må få flere skoler med enn hva vi

opprinnelig har tenkt, eller hvordan vi gjør det. Jeg har jo møter med lederne i de andre regionene, og de har kanskje rigget dette på andre måter, at de bare tenker alle skolene med.

Som nevnt ovenfor, er et av argumentene for klyngeorganiseringen at alle skolene skal få nyttiggjøre seg av et tett samarbeid med universitets- og høgskoleinstitusjonen. Dersom flere skoler må involveres samtidig i desentralisert ordning, vil dette grunnleggende premisset for organiseringen av kompetanseutvikling i nettverket utfordres.

Nettverksmedlemmene er også kritiske til det de oppfatter som et grunnleggende premiss, nemlig at skolene nærmest kontinuerlig skal delta i behovskartlegginger.

Jeg er helt med på det at tiltakene skal ta utgangspunkt i lokale behovsanalyser. Det er jo helt selvsagt. Men, vi har jo laget en progresjonsplan i forhold til det at de og de skolene skal inn det året, de og de det året, de og de det året. Dette er for å ha en viss forutsigbarhet og for å vite når en skal starte den mer grundige analysen av behovene for å få spisset disse tingene og finne ut hvilket tema de enn skal velge. Hvis det bare alltid er hele veien at alle skolene skal holde på med den behovsanalysen. ... Og plutselig se at nå trenger vi noe, nå trenger vi noe. Det tror jeg er en litt – om ikke å tro på julenissen, men så tror jeg at det kommer til å gjøre det kjempekomplisert. ... Så jeg tror at det er en kvalitetssikring, jeg, egentlig, det å ha en sånn tankegang på at så og så mange skal det året, så og så mange skal det året.

Sett i dette perspektivet blir altså klyngeorganiseringen en måte å tilrettelegge for forutsigbarhet og de lange linjene i arbeidet med kompetanseutvikling. At alle skolene skal delta i hyppige analyser og behovskartlegginger blir også problematisert som svært arbeidskrevende for skoler, skoleeiere og universitets- og høgskoleinstitusjonen, som igjen kan føre til at arbeid med kompetanseutvikling står i fare for å «koke bort i ingenting, fordi hverdagen sluker jo alle hele tiden».

4.3 Oppsummering

Vi ser både likheter og interessante variasjoner mellom de to nettverkene vi har sett nærmere på i dette kapitlet, og som handler om en kombinasjon av deres historie, statsforvalters rolle og universitet/høgskoleinstitusjonenes tilnærminger.

Begge nettverkene har lang erfaring med skolebasert utviklingsarbeid i partnerskap, som inkluderer ulike former for samarbeidskonstellasjoner som strekker seg på tvers av skoler og kommuner. Denne kontinuiteten fremheves som et viktig grunnlag for arbeidet med desentralisert ordning. Samtidig fremstår nettverk 1 som noe mer «profesjonalisert» aktør i denne type nettverksarbeid, for eksempel gjennom at de har prioritert en egen rådgiverstilling, som de selv fremhever som en suksessfaktor i deres arbeid med ordningen.

Nettverkene har ulike utviklingstrekk med tanke på hvilke skoler som involveres i kompetanseutviklingstiltak, og på hvilke premisser. Mens nettverk 1 har hatt «likhet for alle» som et grunnleggende premiss, har nettverk 2 praktisert en klyngeorganisering der kun utvalgte skoler er med i kompetanseutviklingstiltak på et gitt tidspunkt. Begge nettverkene opplever at de på intervjutidspunktet til dels står i en brytningstid, men de tolker implikasjonene av mulige endringer svært forskjellig. Mens nettverk 1 uttrykker at de kanskje i større grad må begynne å differensiere sin involvering av skolene, opplever nettverk 2 at de kanskje må differensiere *mindre* og begynne å involvere flere skoler i kompetanseutviklingstiltak samtidig. I et komparativt perspektiv er det interessant at det som kan forstås som en innstramning på sentralt nivå (tilskuddsordningen) kan få såpass ulike utslag i nettverkens tolkning av sitt lokale handlingsrom. I begge tilfeller er

imidlertid forståelser av «rettferdighet» i fordelingen mellom skolene sentrale for hvordan nettverkene navigerer.

Begge nettverkene ser ut til å ha opplevd ulike form for brudd i arbeidet med desentralisert ordning etter de nye retningslinjene. I intervjuet med nettverk 1 legges det vekt på at rammene for ordningen har vært i kontinuerlig endring, og at de økonomiske rammene har blitt nedjustert over tid. Nettverk 2 nevner ikke dette eksplisitt, men den samme bekymringen uttrykkes i intervjuet med universitets- og høgskoleinstitusjonen. I intervjuet med nettverk 2 problematiseres tilskuddsordningen som en premissleverandør som utfordrer deres eksisterende tilnærming til lokal kunnskapsutvikling i regionen. De har valgt en «klyngeorganisering» som gjør at ikke alle skoler deltar i kompetanseutvikling på en gang, og at kartleggingen av behov bare har skjedd på de skolene som inngikk i klyngene. Dette tillater ikke lenger retningslinjene.

I begge fylkene har det vært diskusjoner knyttet til om tilskuddsordningen representerer en form for sentralisering og byråkratisering, der handlingsrommet til nettverkene innskrenkes. I begge nettverkene opplever man også at tilskuddsordningen fordrer en innskjerping i forventningen om langsiktig planlegging av tiltak. Det er delte meninger i hvorvidt dette faktisk er en hensiktsmessig og realistisk tilnærming til kunnskapsutvikling på skole- og kommunenivå. Det uttrykkes på ulike måter at disse endringene griper inn i handlingsrommet til nettverkene, og utfordrer verdier som fleksibilitet, prosessfokus og rettferdighet. Samtidig ser i hvert fall det ene nettverket ut til å ønske de økte mulighetene til å velge hvilket universitets- og høgskolemiljø de skal samarbeide med, velkommen, mens dette oppfattes annerledes i nettverk 2.

Det er også forskjeller i nettverkens relasjon til UH-institusjonene. Begge nettverkene forteller om et relativt tett samarbeid med universitets- og høgskoleinstitusjonene over tid, selv om relasjonen til universitets- og høgskoleinstitusjonen i nettverk 1 ser ut til å være preget av noe mer avstand enn i nettverk 2. En tolkning av dette er at Nettverk 1 har tatt en bevisst mer autonom posisjon og invitert inn UH etter hvert. Begge nettverkene vektlegger betydningen av å ha universitets- og høgskoleinstitusjonen som en dialogpartner, men på noe ulike måter: Mens nettverk 1 blant annet fremhever universitets- og høgskoleinstitusjonen sin forskningsbaserte kunnskap om for eksempel skoleutvikling og ledelse, og deres betydning som en «kritisk venn» og viktig aktør for evaluering av tiltakene, legger Nettverk 2 stor vekt på at universitets- og høgskoleinstitusjonen er praksisnær og at fagmiljøet har en sterk forståelse av og lang erfaring fra skolesektoren. Arbeidsmåtene og også til dels kunnskapsarbeidet de driver er derfor ulike i de to nettverkene. Dette handler sannsynligvis både om nettverkens historie og UH-institusjonenes størrelse og innretning.

Begge nettverkene benytter seg av differensieringen mellom utviklingspartner 1 og 2 i samarbeidet med universitets- og høgskoleinstitusjonene, men har operasjonalisert dette skillet på ulike måter. I nettverk 1 kommer utviklingspartner 1 og 2 fra ulike universitets- og høgskoleinstitusjoner, fordi den ene institusjonen ikke kunne dekke alle nettverkets behov for faglig kompetanse. I nettverk 2 er utviklingspartner 1 og 2 fra samme institusjon, men har en rollefordeling knyttet til hvilket nivå av samarbeidet man involveres i. Disse tilnærmingene er interessante i lys av variasjonene i universitets- og høgskoleinstitusjonenes interne organisering og utfordringer knyttet til dette (jf. kapittel 5), som å frembringe «riktig» kompetanse i møte med skolene. Erfaringene fra disse nettverkene peker mot at distribuerte tilnærminger til anskaffelse av kompetanse har potensial for å utnyttes som et mer overordnet prinsipp i organisering av relasjonene mellom skolesektoren og universitets- og høgskoleinstitusjonene. Imidlertid forutsetter en slik tilnærming ytterligere koordinering på tvers av institusjoner, slik nettverk 1 også anerkjenner og tilrettelegger for. Dette kan både være utfordrende og ressurskrevende.

Skillet mellom utviklingspartner 1 og 2 er også interessante i lys av debatten om hvilket nivå universitets- og høgskoleinstitusjonene skal rette seg mot (jf. kapittel 5). Denne inndelingen har som utgangspunkt at samtlige nivåer ivaretas i samarbeid med skolesektoren, basert på en intern rolledifferensiering i universitets- og høgskoleinstitusjonen. I intervjuene med universitets- og

høgskoleinstitusjonene beskriver flere informanter en slik tilnærming. I det videre arbeidet med følgeforskningen kan det være aktuelt å gå mer inn i hvordan denne differensieringen operasjonaliseres, med blikk for hvordan og i hvilken grad den støtter opp om to av betingelsene i programteorien: utvikling av partnerskapet mellom skole- og universitets- og høgskolesektoren, og at kompetanseutviklingstiltakene både skal være forskningsbaserte og forankret i lokale behov.

Våre data underbygger inntrykket av at nettverkene er en viktig strategisk og ressursmobiliserende arena/aktør i ordningen. Samtidig utfordrer de nye retningslinjene dette arbeidet ved å endre etablerte arbeids- og samarbeidsformer ved å endre prinsippene for fordeling av penger (ikke pro rata, og direkte tilskudd til UH), ved å kreve prioriteringer og langsiktighet. Det kan være krevende å ivareta disse hensynene samtidig. Midlene i ordningen kan oppfattes som for små, og det finnes flere konkurrerende satsinger nettverkene og skoleeierne skal forholde seg til samtidig. I tillegg kommer statsforvalter «tettere på» nettverkene og kan undersøke og utfordre dem på om vurderinger og prioriteringer faktisk gjennomføres i tråd med kriteriene. Samlet sett kan dette oppleves som å utfordre autonomien og handlekraften (agency) til nettverkene.

Dette innebærer at nettverkene og skoleeierne må oppleve at de må utvikle en analysekompetanse som er bredere enn den snevrere formen for analysekompetanse som etterlyses i ordningen, nemlig at hvis man tar i bruk tilgjengelige data om skolene, og kombinerer dem med kvalitative datakilder så vil dette være tilstrekkelig for å definere behov og skissere tiltak. I tillegg må man ta i betraktning alle de legale, ressursmessige og organisatoriske forhold, både nasjonalt og regionalt, som innvirker på muligheten til å få til faktiske samarbeid mellom ulike aktører om tiltak, og se dem i sammenheng.

Programteoretisk sett framstår de regionale kompetansenettverkene som et sentralt virkemiddel/tiltak i ordningen, og som i dag ikke er beskrevet i programteorien. Viktige betingelser for dette er at det utvikles et partnerskap mellom UH og skoleeierne, og som langt på vei synes å utspille seg i nettverkene. En annen betingelse er at skolene/lærerne involveres i kompetanseutviklingstiltakene. Dette ser, hvert fall i ett av nettverkene, ut til å utgjøre et problem. En tredje betingelse er at skoleeier tar ansvar for kompetanseutviklingen i skolen. Alle disse betingelsene er beskrevet i programteorien. Vi beskriver imidlertid ikke som en betingelse at dette ansvaret også må også omfatte UH som tilskuddsmottaker, eller at medbestemmelsesinstituttet aktiviseres også i nettverkene antakelig vil være viktig for lokal forankring og involvering.

5. Samarbeidet mellom skoleeier og UH, og arbeidet i sektoren

I den desentraliserte ordningen er en betingelse for hele ordningen at det skal etableres partnerskap og samarbeid mellom skoleeiere, skoler og universitet- og høyskolesektor, og at et slikt partnerskap skal styrke kollektiv kompetanse i skolen og gjøre lærerutdanningene mer arbeidslivsrelevante («det dobbelte formål»). På mange måter vil partnerskapet mellom skoleeier og UH-sektor bli et av de viktigste omdreiningspunktene for lokal kompetanseutvikling, og hvordan UH-sektoren alene og sammen med skoleeierne forstår og operasjonaliserer dette blir antakelig avgjørende for om satsingen på lokal kompetanseutvikling vil lykkes.

Går vi inn og ser på retningslinjene ser vi at partnerskapet er tillagt betydelige oppgaver i alle faser av prosjektet, fra kartlegging av behov, til plan og innstilling, til planlegging og gjennomføring av tiltak, samt evaluering av tiltak. Disse oppgavene skal løses på alle nivåer; i det konkrete partnerskapet med skoleeier, i de regionale nettverkene og i Samarbeidsforum. I tillegg får sektoren et medansvar for at måten de organiserer seg internt på gjør at de erfaringene som samles inn også skal komme lærerutdanningene til gode.

Siden UH-sektoren etter hvert får betydelig direkte økonomiske overføringer gjennom tilskuddsordningen, innebærer dette også en forventning om at UH-sektoren har en klar forståelse av intensjonen og kriteriene i ordningen, og etter hvert også organisatoriske, faglige og pedagogiske svar på hvordan partnerskapet sammen kan forstås og operasjonalisere retningslinjene. Det samme ansvaret har selvfølgelig den andre partneren, skoleeier.

I de følgende vil vi se på hvordan UH-sektoren løser dette oppdraget. Til forskjell fra analysen vi gjorde i vår (Lyng et.al. 2021) har vi nå også data fra lokalt nivå, surveydata fra sektoren og kodet de åpne spørsmålene i spørreskjemaet. I tillegg har vi gjort nye intervjuer med seks UH-institusjoner, intervjuer med nasjonal koordinator for ordningen samt observasjonsdata fra nettverkssamlinger arrangert av nasjonal koordinator.

I forrige rapportering fra evalueringen (Lyng et.al. 2021) var de samtlige UH-miljøene vi intervjuet positive til ordningen, og mente at den på sikt vil kunne ha stor betydning for hvordan aktørene som er involvert i ordningen samarbeider, hvordan lokal kompetanseutvikling drives samt styrking av lærerutdanningene. UH-miljøene beskrev at de hadde etablert samarbeid med kommuner og skoler, mange rapporterte at samarbeidsrelasjoner med skolesektoren var i positiv endring, og at det allerede var mange tilknytningspunkter mellom sektor og lærerutdanning. Det ble rapportert om et bredt mangfold av utviklingstiltak i regi av den desentraliserte ordningen. Mange UH-institusjoner vurderte dette mangfoldet av lokale praksiser som utvikler seg positivt, siden det kunne bidra til å sikre medvirkning og forankring helt ned til lærere og elever. HVL har inntatt en aktiv rolle som koordinator av det nasjonale UH-nettverket, der de er i stadig dialog med UH-institusjonene, fremstår som lyttende for behov og støtter særlig opp om erfaringsutveksling i nettverket.

Samtidig fant vi variasjoner i UH sin forståelse av sine oppgaver. Dette handlet om «hvor lokale» samarbeidsrelasjoner en inngår i (nettverks-, skoleeier-, skole-, lærer-/klasseromsnivå) skal være; om graden av gjensidig partnerskapsrelasjon vs. «bestiller/tilbyder»-relasjon, og i hvilken grad UH forsker på tiltak i ordningen. Også her trekkes både økonomiske, institusjonelle og organisatoriske rammebetingelser – men også ulike faglige tilnærminger til skoleutvikling – fram som grunner til variasjon. Ser vi på utfordringer som påpekes av UH framheves tilknytningen til lærerutdanningene, at UH opplever betydelige utfordringer knyttet til langsiktighet i ressursituasjonen, og at det er utfordringer knyttet til rekruttering av både allerede ansatte og nye medarbeidere som kan jobbe med desentralisert ordning. Involvement av de nasjonale sentrene har også vært en utfordring, men ser ut til å være i noe endring. De nasjonale sentrene og andre sentre som er involvert i ordningen vil imidlertid ofte ha svakere tilknytning til

lærerutdanningen. Videre ble det pekt på utfordringer i UH-institusjonene som handler om økonomiske, institusjonelle og organisatoriske rammebetingelser, og om at det kreves store endringer i UH for at de skal bli mer praksisnære, få større forståelse for hvordan de jobber på skolene, og at ordningen på sikt også skal forbedre grunnutdanningen for lærere, ikke bare etterutdanningen.

UH uttrykte videre bekymring knyttet til at intensjonen om lokal forankring ikke blir godt nok ivarettatt, og at UH ikke kommer tidlig nok inn i prosessene i skoler og kommuner, noe som både embeter og UH-miljøer mener kan bidra til økt lokal involvering og forankring. Samtidig pekes det også på eksempler der tiltakene kommer som ferdige «pakker» fra UH, og at det kan være både økonomiske og faglige grunner bak valg av standardiserte løsninger framfor lokal tilpasning.

Endelig understreket UH analysekompetanse som en vesentlig betingelse for å nå målene om lokalt forankrede og treffsikre kompetanseutviklingstiltak. De påpekte at selv om skolesektoren har tilgang på data og verktøy, så innebærer analysekompetanse også at man får til å bruke dem, og det fordrer igjen motivasjon for å bruke dem.

Vi vil først gi en kort beskrivelse av statsforvalters og nasjonal koordinators rolle i tilrettelegging for partnerskap.

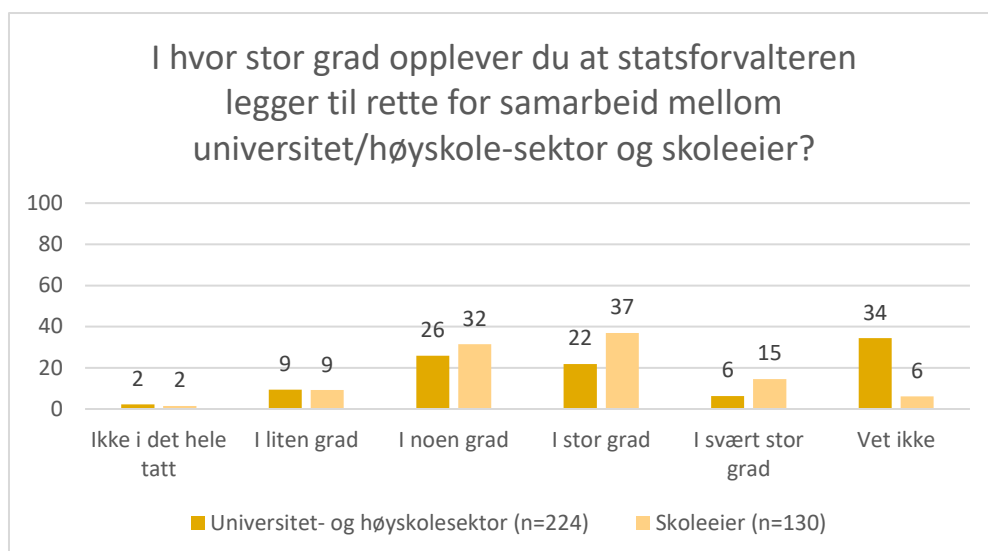
Dernest vil vi se på hvordan UH-sektoren selv vurderer ulike elementer i partnerskapet både internt i forhold til sektoren, men også utad mot skoleeierne og skolene, og om de opplever at partnerskapet har betydning for kompetanseutviklingen i sektoren.

Til slutt ser vi på hvordan andre aktører (tillitsvalgte, skoleledere, skoleeiere og statsforvalter) vurderer samarbeidet med UH-sektoren.

5.1 Statsforvalter og nasjonal koordinators rolle

Statsforvalters oppgave i forhold til ordningen, utover å vurdere om retningslinjene er oppfylt, er å legge til rette for lokalt samarbeid mellom skoler og universitet/høgskoler. I kriteriene for tildeling av tilskuddsmidler står det at kompetanseutviklingsarbeidet skal være basert på faglig dialog med universitet eller høyskole, og at tiltakene skal gjennomføres i partnerskap mellom skoleeiere og UH, og at arbeidet skal legge til rette for at erfaringene fra partnerskapet skal styrke lærerutdanningene (ordningens dobbelte formål). Dermed er statsforvalters oppgave, i tillegg til å sørge for at kriteriene etterleves, å legge til rette for lokalt samarbeid.

Det siste skjer ikke minst gjennom etablering av ulike former for møteplasser og kontakt mellom statsforvalter og UH-miljøene. Det foregår en utstrakt tilrettelegging fra statsforvalters side, og cirka 1/3 av de UH-ansatte sier at Statsforvalter i stor eller svært stor grad foretar slik tilrettelegging (som vist i Figur 9). En annen tredjedel sier at de ikke vet om det foregår slik tilrettelegging.



Figur 9.1 I hvor stor grad opplever du at statsforvalteren legger til rette for samarbeid mellom skoleeier og universitet/høgskole-sektor. Prosent.

Statsforvalter beskriver sitt ansvar for partnerskapet med UH som krevende, fordi UH-sektoren er et tungrodd system som legger stor vekt på akademisk frihet og som er under kontinuerlig omorganisering.

En statsforvalter beskriver UH som et «tungrodd system». Det har ikke alltid den kompetansen som etterspørres, lokasjonene er spredd, kanskje sitter kompetansen sør i fylket, mens behovet er i nord, og de bruker lang tid på å få ansatt den rette kompetansen. Dette gjør at universitet/høgskole «kommer på etterskudd» når det gjelder å møte «behovet de har der ute», hevdes det.

En annen statsforvalter sier at universitetene har en langvarig tradisjon med akademisk frihet, «hvor eksterne aktører ikke skal blande seg inn, og hvor de skal styres så lite som mulig fra sentralt hold». Inngangsporten til universitet/høgskole som «privatisert (...) det er ingen som har tatt ansvar» eller «klart å oversette» eller «tolke styringssignalene» i forbindelse med ordningen for lokal kompetanseutvikling.

Statsforvalter i Troms og Finnmark forteller at de har slitt med å mobilisere det regionale universitetet i ordningen. Dette skyldes omorganiseringsprosesser. Flere av universitetene og høyskolene har blitt slått sammen, for eksempel ble Universitetet i Tromsø slått sammen med Campus Alta og Høgskolen i Finnmark. Dette har gjort det krevende å ivareta statsforvalters ansvar vis-à-vis universitet- og høyskolesektoren. Ulike lokasjoner, og endringer i ledelse og struktur gjør det vanskelig å vite hvem som er ansvarlig for ordningen. Statsforvalter i Nordland, understreker tilsvarende fusjonsutfordringer; «Plutselig var ansvaret i Bodø ei stund, så var det på Levanger, og så var det på Nesna og Mo». I begge fylker, legges det til, er disse utfordringene mindre nå.

«Å endre på dette», som oppleves som en forventning til statsforvalter, er «en stor oppgave for forvalterne», sies det nøkternt. Svaret på disse utfordringene har i enkelte embeter vært utviklingen av en UH-strategi i enkelte embeter, en strategi som i noen grad synes å ha utløst motsvar fra UH-sektoren i form av opprettelse av egne arbeids- og utviklingsgrupper ved høyskoler og universiteter.

En underliggende problematikk når det gjelder å få universitets- og høyskolesektoren på banen har tradisjonelt vært mangelfull økonomisk forutsigbarhet for sektoren, noe som gjør det vanskeligere å ha forventninger til dem om at «de skal levere». Dette har endret seg, og flere statsforvaltere er inne på at det kanskje viktigste virkemiddelet de har i forhold til sektoren er

«pengene de får, og at de må bruke pengene i tråd med intensjonen». En annen sier «money talks» og legger til:

Det er jo frivillig å delta, men hvis de ikke hadde ønska dette, så hadde de jo blitt akterutseilt i sin utvikling, og de hadde heller ikke blitt tilført ca. 6–7 millioner kroner i året, eller rundt 10 stillinger.

Statsforvalterne har ikke sterke synspunkter på hvordan UH-sektoren internt bør organisere seg for best å realisere partnerskapets dobbelte formål. De synes imidlertid enige om at det er viktig at arbeidet med desentralisert kompetanseutvikling foregår integrert med lærerutdanningene, og ikke i egne etter- og videreutdanningsenheter. Dette er for å sikre at det skjer «et strategisk arbeid» som kan bidra til at ulike ordninger sees i sammenheng, men også for å skape de nødvendige «spillover»-effektene til lærerutdanningen.

Statsforvalter er ikke alene om ansvaret for å tilrettelegge for å øke universitets- og høyskolesektorens kapasitet til å bistå i lokal kompetanseutvikling. Gjennom den nasjonale koordinatoren, Høgskolen i Vestlandet, og i et samarbeid med Utdanningsdirektoratet, skal koordinatoren bistå universitet- og høyskolesektorens arbeid så vel internt som eksternt (se vedlegg 2). Ikke minst skal de bidra til «et avklart ansvarsforhold mellom berørte parter og aktører for å få til et samarbeid om kompetanseutvikling, både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå», noe tidligere forskning hadde vist at var betydningsfullt.

Arbeidsoppgavene inkluderer å arrangere nettverkssamlinger for involverte universitets- og høyskole-miljøer 2–4 ganger per år; være faglig dialogpartner for universitets- og høyskoleinstitusjonene (for eksempel gjennom besøk på institusjoner); bistå universiteter og høyskoler i arbeidet med å identifisere kompetanse og kapasitet i egen organisasjon, som kan brukes i partnerskap med kommuner i eget fylke; samle inn og dele praksisfortellinger; levere statusoppdateringer to ganger per år (for eksempel vurdering av muligheter og utfordringer av universitets- og høyskoleinstitusjonenes arbeid med kompetanseutvikling); delta på møter og samlinger i regi av Utdanningsdirektoratet for å følge opp status underveis og for å presentere erfaringer og analyser, samt levere sluttrapport.

Analysene viser at nettverket for mange fungerer som en «faglig dialogpartner» og «støtte» for universitets- og høyskoleinstitusjoner, men at nedslagsfeltet for samlingene kunne vært bredere, og hatt et sterkere søkelys på institusjonelle spenninger knyttet til forståelsen og operasjonaliseringen av ordningen (op.cit.).

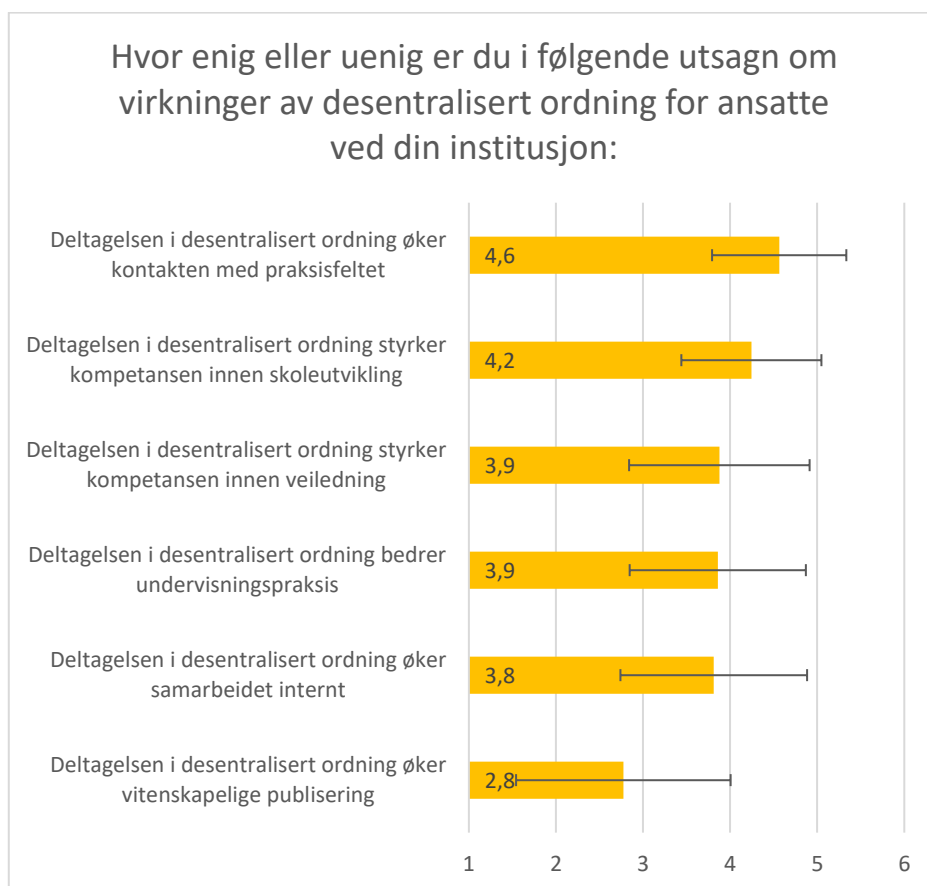
5.2 Hvilke UH-miljøer samarbeider skoleledere med, og overordnet vurdering av ordningen¹⁹

Nesten samtlige skoleeiere i vårt materiale svarte bekreftende på at de har et samarbeid med ett eller flere universitets- eller høyskolemiljø om kompetanseutvikling. Derimot oppga færre skoleledere å ha et samarbeid med universitet eller høyskole i ordningen, i overkant

¹⁹ De universitet/høyskolemiljøer som er involvert i fremstillingen av spørreskjemadataene bygger på data fra 5 casefylkene som inngår i evalueringen (Nordland, Trøndelag, Rogaland, Vestfold og Telemark og Innlandet). Utvalget representere godt de ulike miljøene vi har fått oppgitt deltar i ordningen, men det er usikkerhet knyttet til for eksempel om utvalget er skjevt fordelt etter posisjon. Vi antar at det kan være ulike perspektiver på ordningen etter hvilken posisjon aktørene besitter. For eksempel er det mulig at de aktørene som er tettere på samarbeid med skoleeiere (utviklingspartnere) vil ha en annen opplevelse av samarbeidet enn de som er lengre unna (koordinatorene og ledere for implementeringen av ordningen i lærerutdanningene). Denne usikkerheten i forhold til skjevhet i utvalget, gjør at det viktig å være varsomme med å konkludere på basis av surveymaterialet alene. For flere detaljer, se vedlegg 1.

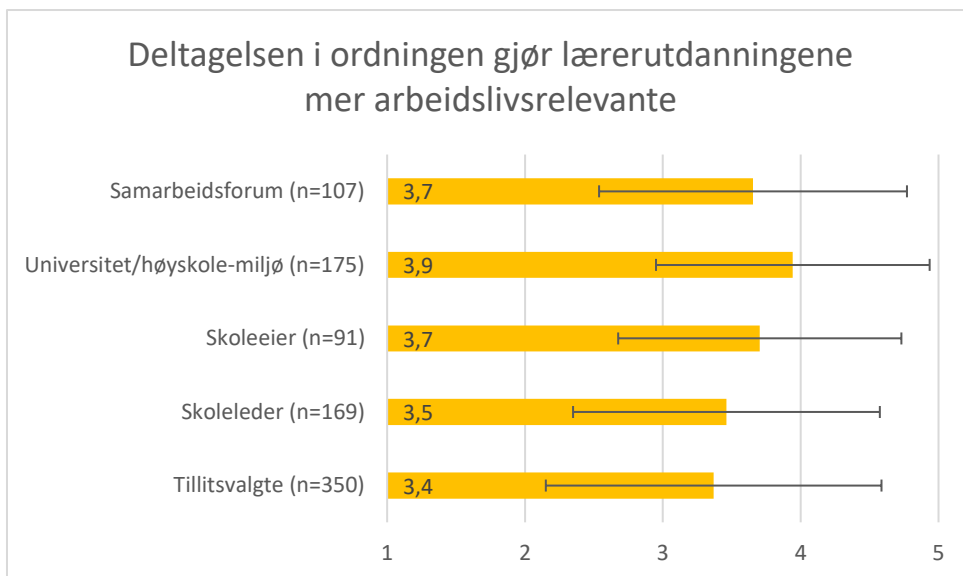
av 60 prosent. Mellom 11 og 30 prosent av skolelederne og skoleeierne oppgir å samarbeide i hovedsak med Høgskolen i Innlandet, NTNU, Nord Universitet, Universitetet i Stavanger, Universitet i Sørøst-Norge og til dels Høgskulen i Vestlandet (gjelder kun skoleeiere). Fra 11 prosent og opp til 30 prosent av skolelederne/skoleeierne oppgir det. Stemmer dette, er det mange store universitets- og høyskoler som skolelederne/skoleeierne (N=268) ikke oppgir å samarbeide med i noen særlig grad, blant annet Norges arktiske universitet, Universitetet i Agder, Universitetet i Oslo, Høgskolen i Østfold og OsloMet. Rundt halvparten av skoleeierne (52 prosent) oppgir at de selv har valgt hvilket universitet- eller høyskolemiljø de skulle samarbeide med, mens kun 20 prosent av skolelederne oppgir det samme.

Overordnet vurderer universitets- og høyskolesektoren virkningen av desentralisert ordning for egen institusjon positivt. Figur 10 nedenfor viser at respondentene er mest enige i at deltagelsen i desentralisert ordning øker kontakten med praksisfeltet, styrker deres kompetanse innen skoleutvikling og veiledning, bedrer undervisningspraksis og øker samarbeidet internt. Minst enige er de i at deltagelsen i desentralisert ordning øker vitenskapelig publisering.



Figur 10. Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om arbeidet med desentralisert ordning ved din institusjon. Universitet/høyskole-ansatte (n=168-220). Gjennomsnittsskårer, fem-delt skala hvor 1=Helt uenig og 5=Helt enig.

Den samme enigheten gjelder spørsmålet om deltagelsen i ordningen gjør lærerutdanningene mer arbeidslivsrelevante. Som vi ser under i (Figur 11), har universitets/høyskole-ansatte størst tro på at ordningen kan bidra til å endre lærerutdanningene og gjøre dem mer arbeidslivsrelevante, mens tillitsvalgte har minst tro på dette. Alle gruppene skårer imidlertid over nøytral-kategorien i gjennomsnitt. Det er med andre ord en overbevisning, om enn ikke så veldig sterk, om at ordningen gjør lærerutdanningene mer arbeidslivsrelevante.



Figur 11. Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om virkninger av desentralisert ordning: Deltagelsen i ordningen gjør lærerutdanningene mer arbeidslivsrelevante. Gjennomsnittsskårer, fem-delt skala hvor 1=Helt uenig og 5=Helt enig.

5.3 Variasjoner i UHs organisering og arbeid

Universitets- og høgskoleinstitusjoner innehar en betydelig organisatorisk kompleksitet, preget av faglig spesialisering og såkalte "løse koblinger" mellom ulike aspekter av organisasjonen (Stensaker, Vålímáa og Sarrico, 2012). Videre er universitets- og høgskoleinstitusjoner preget av kollegiale styringsformer (Mårtensson, Roxå & Stensaker, 2014) med relativt svake formelle styringsstrukturer, der historisk utviklede praksiser for forskning og undervisning blir sentrale premisseleverandører for ansattes virksomhet. Endelig har en betydelig andel av norske universitets- og høgskoleinstitusjoner gjennomgått omfattende fusjoner i løpet av det siste tiåret. Disse overordnede rammefaktorene er viktige for å forstå universitets- og høgskoleinstitusjonenes tilnærminger til arbeidet med desentralisert ordning, og gjør det viktig å være nøktern i forhold til hvor raskt man kan forvente endringer (Maassen & Stensaker, 2019).

Et grunnleggende premiss i desentralisert ordning er at universitets- og høgskolesektoren skal innta en ny rolle i samarbeidet med skolesektoren, gjennom utforming av nye og mer likeverdige former for partnerskap. Partnerskapsbegrepet er imidlertid sammensatt, og sektoren preges av ulike tilnærminger til praktisk samarbeid. Variasjon kan forstås som et uttrykk for begrunnede strategier i lys av egne forutsetninger og lokale tilpasninger. Variasjon kan imidlertid også være et uttrykk for at aktørene er usikre på hvordan intensjonene ved samarbeidet best kan realiseres.

Mye av variasjonen vi skal beskrive er formet av en rekke kontekstuelle faktorer: institusjonelle og organisatoriske forhold, skolens tidligere erfaringer fra samarbeid med universiteter og høgskoler (for eksempel gjennom Ungdomstrinn i Utvikling), og ulike universitets- og høgskolemiljøers faglige tilnærminger til skolebasert kompetanseutvikling. I denne delen diskuterer vi disse variasjonene opp mot tre overordnede dimensjoner.

Den første dimensjonen omhandler universitets- og høgskoleinstitusjonenes interne organisering og betingelser for å delta i desentralisert ordning. Den andre dimensjonen omhandler universitets- og høgskoleinstitusjonenes relasjoner med skolesektoren. Den siste dimensjonen omhandler universitets- og høgskoleinstitusjonenes opplevelse og operasjonaliseringer av idealet om «lokal forankring» av kompetanseutviklingstiltak.

Disse dimensjonene er tett knyttet til betingelsene i programteorien. Den første betingelsen stadfester at det må utvikles et partnerskap mellom skoleeier og UH. Realiseringen av denne betingelsen vil i stor grad påvirkes av universitets- og høyskoleinstitusjonenes interne forutsetninger for å bidra i desentralisering ordning (dimensjon 1). Interne forutsetninger inkluderer organisatoriske rammebetingelser, ressurser i form av ansattes kompetanse og tidsbruk, og graden av samspill mellom de ansatte som arbeider med desentralisering ordning og de som arbeider i lærerutdanningen.

Realiseringen av denne betingelsen vil også i stor grad påvirkes av universitets- og høyskoleinstitusjonenes tilnærminger til å realisere partnerskapet med skolesektoren (dimensjon 2). Som det senere diskuteres i dette kapitlet og i kapittel 6, har ansatte i skolesektoren ulike syn på hvordan dette partnerskapet skal realiseres, i hvilken grad de opplever partnerskapet som vellykket så langt, og i hvilken grad universitets- og høyskolesektoren klarer å møte skolens behov.

Den andre betingelsen i programteorien stadfester at kompetanseutviklingstiltak skal være forskningsbaserte og forankret i lokale behov. For å oppfylle betingelsen om forskningsbasering spiller universitets- og høyskoleinstitusjonene en sentral rolle. Det er derfor interessant å undersøke hva slags kompetanseprofil universitets- og høyskoleansatte som arbeider med desentralisert ordning har, og på hvilke måter forskningsbasert kunnskap kommer til uttrykk i samarbeidet mellom de to sektorene (dimensjon 1 og 2).

Vektleggingen av lokale behov forsterkes ytterligere av den fjerde betingelsen i programteorien, som stadfester at skoler/lærere skal involveres i utvikling og gjennomføring av kompetanseutviklingstiltak. I intervjuene med representanter for universitets- og høyskolesektoren har vi derfor undersøkt deres oppfatninger av, og erfaringer med, «lokal forankring» av tiltak i regi av desentralisert ordning (dimensjon 3).

Tabell 3 nedenfor oppsummerer ulike variasjoner innenfor disse dimensjonene. Den første kolonnen peker mot de tre dimensjonene presentert ovenfor. Den neste kolonnen viser til utvalgte aspekter ved universitets- og høyskoleinstitusjonenes organisering og tilnærminger til desentralisert ordning. De to siste kolonnene skisserer typiske kontraster som illustrerer variasjonen som kommer til uttrykk i datamaterialet. Disse kontrastene bør forstås som ytterpunkter på et kontinuum, heller enn sterke dikotomier.

Tabellen må leses horisontalt. I teksten som følger tabellen utdyper vi disse variasjonene i mer detalj. Der det er relevant, komplementeres det kvalitative intervjumaterialet med data fra spørreundersøkelsen.

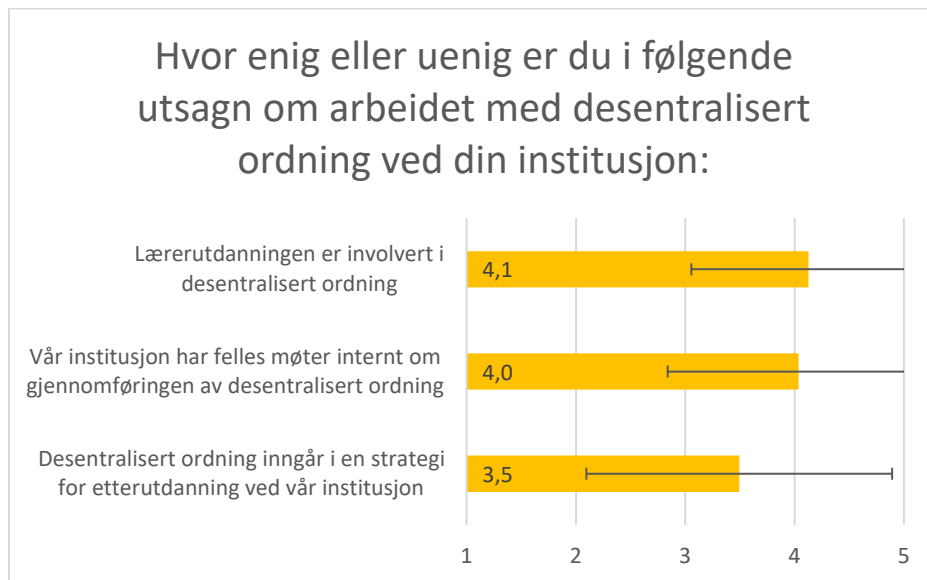
Tabell 4. Sentrale variasjoner i universitets- og høyskoleinstitusjonenes arbeid og organisering

Dimensjon 1: UH- institusjonenes interne organisering og betingelser	<i>Intern forankring av desentralisert ordning: To overordnede tilnærminger</i>		
	Forankring i spesialiserte enheter rettet mot skolebasert forsknings- og utviklingsarbeid/ etter- og videreutdanning		
	Forankring i lærerutdanningene		
	<i>Implikasjoner</i>		
	1. Forutsetninger for realisering av «det doble formålet»		
	2. Variasjon i tidligere erfaringer med skolebasert utviklingsarbeid		
	<i>Felles utfordringer</i>		
	1. Variasjon i kompetanseprofiler blant vitenskapelige ansatte		
	2. Variasjon i organisatorisk integrasjon		
Dimensjon 2: UH- institusjonenes partnerskap med skolesektoren	<i>Variasjoner i samarbeidsformer med skolesektoren</i>		
	<i>Organisatorisk og faglig fokus for samarbeid</i>	Samarbeid på klasseromsnivå og/eller med hele lærerpersonale på en skole	Samarbeid på nettverks/kommune/skoleledernivå
	<i>Involvering i utforming av tiltak</i>	Universitets- og høyskolemiljøene blir inkludert tidlig i prosessen knyttet til kartlegging av behov	Universitets- og høyskolemiljøene blir inkludert etter at behovene er identifisert og man er i ferd med å utvikle tiltak
	<i>Grunnleggende relasjoner</i>	Universitets- og høyskolemiljøene opplever at de har/ beveger seg mot relasjoner preget av «samskaping» og likeverdige partnerskap	Universitets- og høyskolemiljøene opplever at relasjonen med skolesektoren er preget av en bestiller/tilbyder-dynamikk
Dimensjon 3: UH- institusjonenes opplevelse og operasjonalisering er av idealet om «lokal forankring»	<i>Opplevelse av lokal forankring av desentralisert ordning: behovskartlegginger</i>	Universitets- og høyskolemiljøene opplever at tiltakene de er involverte i samsvarer med lærernes behov	Universitets- og høyskolemiljøene er usikre på om tiltakene de er involverte i samsvarer med lærernes behov

Dimensjon 1: Intern organisering og betingelser for å delta i desentralisert ordning

Forankring av desentralisering ordning: spesialiserte enheter versus lærerutdanningene

På generell basis er universitets- og høyskoleansatte delvis enige i at lærerutdanningene er involvert i desentralisert ordning (Figur 12). Det samme gjelder for utsagnet om institusjonen har felles møter internt om gjennomføringen av desentralisert ordning.



Figur 12. Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om arbeidet med desentralisert ordning ved din institusjon. Universitet/høyskole-ansatte (n=170-217). Gjennomsnittsskåre, fem-delt skala hvor 1=Helt uenig og 5=Helt enig.

Fra intervjuene ser vi at det gjøres et betydelig arbeid for å forankre arbeidet med lokal kompetanseutvikling i UH-sektoren, og koble den mot lærerutdanningene. Fra et organisatorisk perspektiv kan vi skille mellom de institusjonene som har forankret arbeidet med desentralisert ordning i enheter som har spesialisert seg i skolebasert utvikling og etter- og videreutdanning (f.eks. SELL og SEPU ved Høgskolen i Innlandet), og de som har forankret arbeidet i lærerutdanningene (f.eks. USN).

Variasjonen i intern forankring kan vi anta har implikasjoner for universitets- og høyskoleinstitusjonenes betingelser for å oppnå det «doble formålet» ved desentralisert ordning, det vil si å bidra til kompetanseutvikling i skolesektoren og å styrke lærerutdanningene.

Forskning på høyere utdanning viser at det generelt er krevende å samarbeide på tvers av organisatoriske skillelinjer i sektoren (Maassen & Stensaker, 2019). Vi kan dermed anta at realiseringen av det doble formålet er mer utfordrende når denne oppgaven må løses på tvers av organisatoriske grenser. Dette bekreftes i intervjuer med ansatte ved spesialiserte enheter, der det rapporteres om relativt liten grad av samarbeid med lærerutdanningene. Imidlertid beskrives noe samarbeid med lærerutdanningen, for eksempel gjennom involvering av fagdidaktikere i fagspesifikke nettverk. Organisatoriske rammebetingelser som ulike rutiner for planlegging og timeføring nevnes som en utfordring:

Jeg tenker at det som den nye Dekom-ordningen utfordrer litt. Det er litt gammeldagse strukturer [ved UH-institusjonen] som ikke nødvendigvis passer helt inn i en moderne måte å jobbe på. ... Og dette er jo litt sånn krutt, for det er litt behov for å se på sånne arbeidstidsordninger, om jeg skulle sagt, altså arbeidsbetinget arbeidsrigging. ... For vi fører time for time og er prosess-veiledere og prosjektledere, mens de som jobber i lærerutdanningen, for eksempel, skal ha

dette inn i sine arbeidsplaner. Og det er en litt krøkkete måte å få det til på. (ansatt ved enhet spesialisert i skolebasert FoU/EVU).

Samtidig er en styrke ved de spesialiserte enhetene at de har lang erfaring med å møte skolesektoren på deres premisser og å lede prosjekter og prosesser i samarbeid med praksisfeltet. Noen av lærerutdanningsmiljøene vi har intervjuet uttrykker at de i større grad er i startfasen med å opparbeide seg denne formen for kompetanse. De rapporterer at dette kan påvirke intern rekruttering til arbeid med desentralisert ordning, fordi vitenskapelig ansatte ikke føler seg kompetente til denne typen samarbeid.

Noen av lærerutdanningsmiljøene rapporterer også at arbeidet med desentralisert ordning ikke er bredt forankret i lærerutdanningene. Et konkret eksempel er at arbeidet med desentralisert ordning på intervjutidspunktet primært ble driftet av pedagoger, uten mye involvering av fagdidaktikere. Samtidig rapporterer flere om en positiv utvikling knyttet til realiseringen av det doble formålet, slik vi også så innledningsvis i kapitlet. Når vi sammenlikner datamaterialet fra 2020 og 2021, ser det også ut til å være bevegelse i feltet med dette arbeidet. En informant omtaler desentralisert ordning som «en gavepakke for lærerutdanningen», mens andre viser til konkrete resultater, illustrert gjennom slike utsagn:

Vi har mer konkrete og reelle eksempler i utdanningen. Og husk på det at vi har lærere som ikke har vært ute av campusdøren på sikkert 20 år. Og så begynner de i Ungdomstrinn i Utvikling og i desentralisert ordning og drar ut til skolene og begynner å snakke med en ordentlig lærer der ute – som har en ordentlig, fysisk elev – og de er ute i klasserommet og observerer praksis, og forbedrer og utvikler praksis sammen med lærere. ... Det skjer en fantastisk greie internt hos oss med kompetansebygging, synes jeg.

Vi finner imidlertid også noen mer kritiske røster, som stiller spørsmål om i hvilken grad desentralisert ordning bør fungere som en premissleverandør for lærerutdanningens virksomhet.

Felles utfordringer ved de to organisasjonsformene

De to organisasjonsformene har også noen felles utfordringer. En utfordring handler om å ivareta forventningen om at universitets- og høgskolesektorens bidrag til desentralisering både skal være forskningsbasert og forankret i lokale behov. Analysene viser at både forskningsbaserte og mer praksisrelaterte kunnskaper og kompetanser vektlegges av universitets- og høgskolemiljøene. Samtidig vil for eksempel kravet til førstekompetanse for ansettelse i universitets- og høgskolesektoren ikke alltid være enkelt å kombinere med en sterk forståelse av praksisfeltet og komplekse utviklingsprosesser på skolenivå. Ved noen institusjoner ser arbeidet med desentralisert ordning primært ut til å utføres av høgskolelektorer og ansatte i delte stillinger som har lang fartstid i skolesektoren, men som i liten grad er involvert i forskningsaktiviteter eller i kjerneaktivitetene i lærerutdanningen. Disse personene utgjør en svært viktig ressurs fordi de har en sterk forståelse av praksisfeltet og gode forutsetninger for å bidra til utvikling av partnerskap mellom universitets- og høgskoleinstitusjonene og skolesektoren. Samtidig er de i en svakere posisjon til å definere hvordan arbeidet med desentralisert ordning kan bidra til at utdannings- og forskningsvirksomheten ved lærerutdanningene i større grad blir profesjonsrelevant og praksisnær, eller ivareta forventningen om at universitets- og høgskoleinstitusjonene skal bidra med forskningsbasert kunnskap.

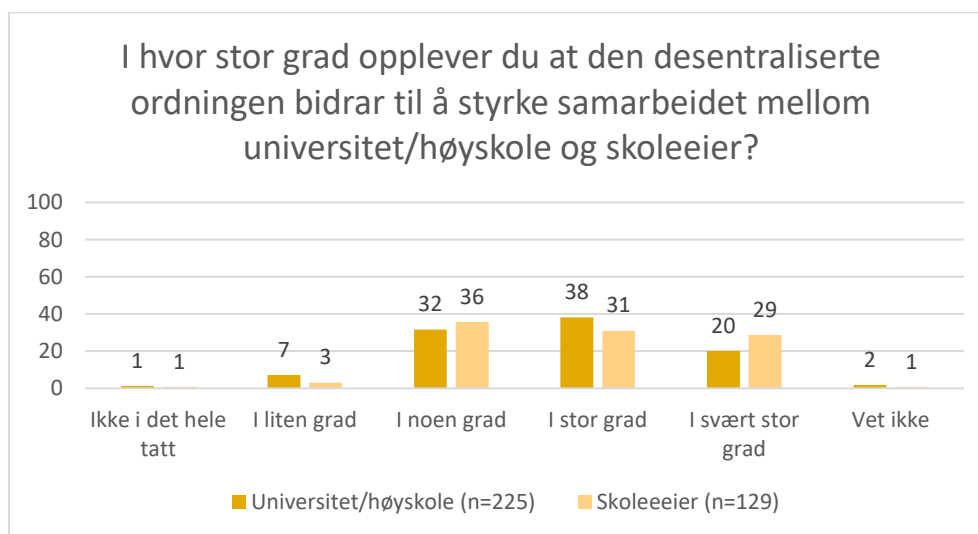
I begge organisasjonsformene kan det også oppstå utfordringer knyttet til manglende integrasjon av arbeidet med desentralisert ordning i formelle arenaer og strukturer. Eksempler på slike utfordringer inkluderer manglende ledelsesforankring i styringslinjen på institutt- og dekanatnivå og fravær av etablerte strukturer for koordinering og erfaringsutveksling. På samlinger i regi av universitets- og høgskolenettverket er Høgskolen i Østfold og Universitetet i Stavanger fremhevet

som eksempler på institusjoner som har kommet relativt langt med denne type institusjonell integrasjon. I deres presentasjoner ble det blant annet beskrevet hvordan ulike organisatoriske arenaer bidro til å integrere desentralisert ordning i lærerutdanningen, fasilitere erfarings- og kunnskapsdeling på tvers av fagmiljøer og organisatoriske enheter, og forankre desentralisert ordning i styringslinjen. Ved Høgskolen i Innlandet forsøker de å koble på lærerutdanningen i kompetansearbeidet som veiledere til skolene og ved at masterstudenter kan være med på forskning ute i skolene for å fange opp hva som skjer der ute og ta det med seg tilbake til lærerutdanningen. I Universitet i Nord er det også lærerutdanningen som har ansvaret for satsingen i desentralisert ordning, og det betyr at de fleste «utviklingsveilederne» på universitetet jobber med lærerutdanning og har undervist der. Dette betraktes som en styrke. Forutsetningene for denne type integrasjon kan imidlertid variere med størrelsen på universitets- og høgskoleinstitusjonen, og dette arbeidet kan oppleves som spesielt krevende for universitets- og høgskolemiljøer som har vært gjennom omfattende fusjonsprosesser i forbindelse med strukturreformen.

En relatert utfordring er integrasjon av nasjonale sentre i arbeidet med desentralisert ordning. De nasjonale sentrene er en del av universitets- og høgskoleinstitusjoner, men eksisterer som egne organisatoriske enheter og representerer viktige faglige tyngdepunkter for kompetanseutvikling i skolesektoren. Flere av sentrene har lang erfaring med arbeid rettet mot praksisfeltet. Samtidig ble det problematisert at de nasjonale sentrene konkurrerer med lærerutdanningene om midler til kompetanseutviklingstiltak i skolesektoren. Dette bildet kompliseres av at de nasjonale sentrene har et nasjonalt mandat, og dermed en litt annen innfallsvinkel til skolesektoren enn det som ble sterkt vektlagt, spesielt i første fasen av desentralisert ordning, nemlig tilknytningen til den lokale universitets- og høgskoleinstitusjonen. De nasjonale sentrene er ofte heller ikke representert i samarbeidsforum, og det kan være utfordrende for en universitets- og høgskolerepresentant som har sin tilknytning til lærerutdanningen å også representere interessene og ståstedene til nasjonale sentre i samarbeidsforum.

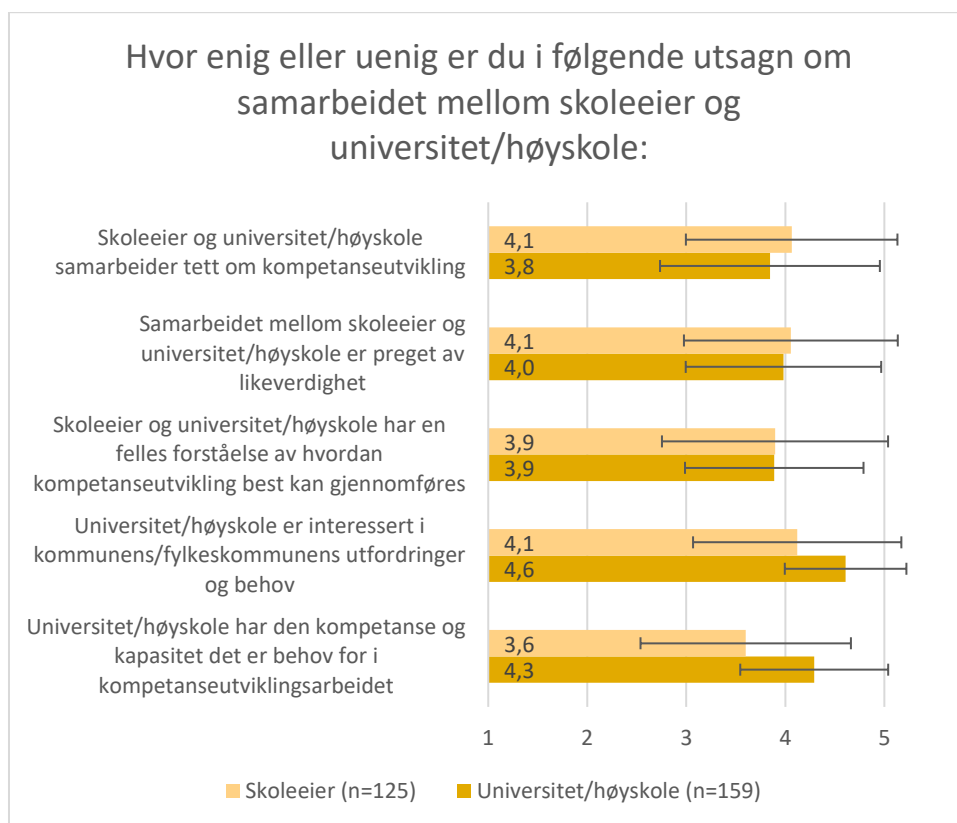
Dimensjon 2: Partnerskap med skolesektoren

Vi har surveydata om samarbeidet mellom skoleeiere og universitet/høyskole-ansatte, fra begge ansattegrupper. Overordnet er det stor enighet blant aktørene om at ordningen styrker samarbeidet. Flertallet, om lag 60 prosent i begge grupper, er i stor eller svært stor grad enige om dette (se Figur 13). Gruppeforskjellene er ikke signifikante.



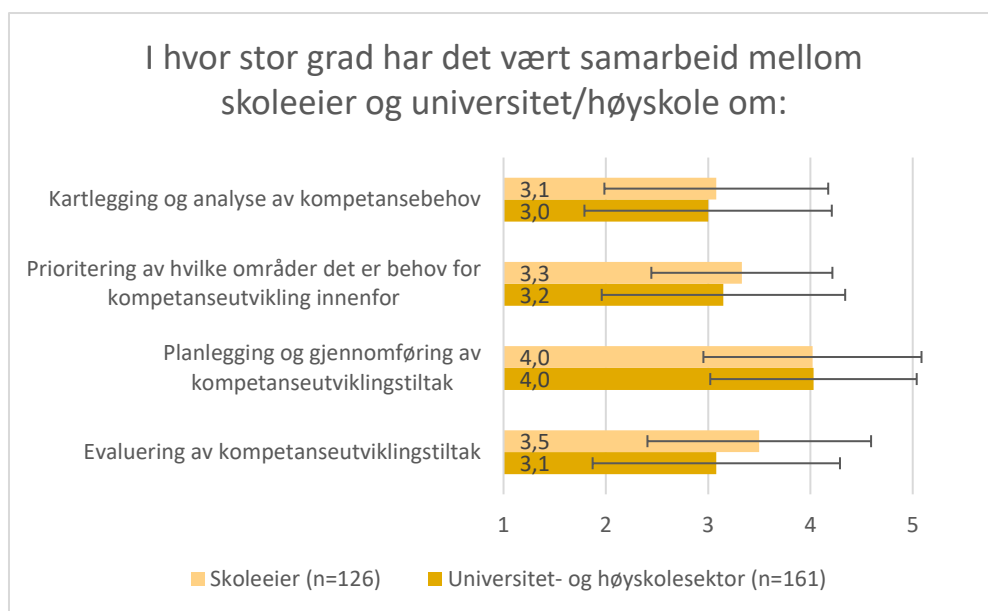
Figur 13. I hvor stor grad opplever du at den desentraliserte ordningen bidrar til å styrke samarbeidet mellom universitet/høyskole og skoleeier. Prosent.

Flertallet er videre delvis enige i at de samarbeider tett om kompetanseutvikling, at samarbeidet er preget av likeverdighet og at de har en felles forståelse av hvordan kompetanseutvikling best kan gjennomføres (Figur 14). Gruppeforskjellene er ikke signifikant forskjellige fra hverandre. Det er imidlertid interessante forskjeller mellom de ulike ansattegruppene i hvorvidt UH er interessert i kommunens/fylkeskommunens utfordringer og behov, og hvorvidt de har den kompetanse og kapasitet som det er behov for i kompetanseutviklingsarbeidet. Høyskole- og universitetsansatte vurderer i større grad at de er interesserte i kommunens/fylkeskommunens utfordringer, og at de har den kapasitet og kompetanse det er behov for, enn det skoleeierne gjør. Gruppeforskjellen på disse to spørsmålene er signifikant forskjellige fra hverandre ($p < ,001$).



Figur 14. Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om samarbeidet mellom skoleeier og universitet/høyskole. Gjennomsnittsskårer, fem-delt skala hvor 1=Helt uenig og 5=Helt enig.

Endelig er det stor enighet mellom skoleeier og universitet/høyskole om hva de samarbeider mest om (Figur 15). I størst grad handler samarbeidet om planlegging og gjennomføring av kompetanseutviklingstiltak og i mindre grad om kartleggingen av behov, prioriteringen av områder og evaluering av tiltak. Disse funnene samsvarer med funn i Spørsmål til skole-Norge (Rogde et.al., 2020).



Figur 15. I hvor stor grad har det vært samarbeid mellom skoleeier og universitet/høyskole om følgende. Gjennomsnittsskåre, fem-delt skala hvor 1=Ikke i det hele tatt og 5=I svært stor grad.

Innenfor dette overordnet sett positive bildet av samarbeidet, finner vi betydelig variasjon og spenninger i UH-sektorens beskrivelse av samarbeidsformene med praksisfeltet.

Organisatorisk og faglig fokus for samarbeidet

Et aspekt handler om hvilket organisatorisk nivå samarbeidet primært er innrettet mot, og hvilket faglig fokus som står i sentrum. Variasjonen i organisatorisk nivå strekker seg fra interaksjoner på enkeltlærer/klasseromsnivå, til samtaler med skoleledelse og tiltak rettet mot personalet som helhet, og til bidrag som retter seg mot nettverksnivå og ledernivå hos skoler og skoleeier. Spørsmålet om hvilket nivå som er mest hensiktsmessig å vektlegge i samarbeid er en tilbakevendende problemstilling i datamaterialet. Noen UH-institusjoner uttrykker for eksempel at det er viktig å komme i kontakt med hvordan lærerne selv opplever sine behov, og at de noen ganger finner det utfordrende å «komme forbi» kommune- eller nettverksnivået. Dette gjør at de ikke alltid føler seg trygge på at de behovene de blir presentert for av f.eks. skoleeier eller skoleleder representerer de reelle behovene slik de oppleves av lærerkollegiet på skolenivå.

Samtidig vektlegger noen universitet- og høyskolerepresentanter betydningen av å involvere ledernivåene for å styrke kompetanseutvikling i skolen. En informant uttrykker frustrasjon over det hen opplever som utidig innblanding av statsforvalterne, gjennom kravet om at man ikke skal sette søkelys på ledernivået i kompetanseutviklingstiltak og i stedet privilegere lærere som målgruppe. De som inntar dette standpunktet, mener at bærekraftig kompetanseutvikling i skolesektoren ikke kan gjennomføres uten tett samarbeid med skoleleder- og skoleeiernivået.

Vi kan også se en skillelinje mellom tiltak som primært kan omtales som fagdidaktisk innrettet («programmering», «fagfornyelsen», «leseferdigheter») og tiltak som i større grad vektlegger metodiske aspekter ved lærerarbeidet, f.eks. knyttet til arbeidsmetoder for analyse og videreutvikling av eksisterende data/resultater og pedagogiske praksiser. Vi finner også flere beskrivelser av at eksisterende tiltak og initiativer som har pågått en stund «går inn i Dekom», inkludert videreføring av nasjonale satsinger som språkløyper og formativ vurdering.

Alle disse variasjonene har sannsynligvis implikasjoner for hvordan lærerprofesjonen selv oppfatter samarbeidet med universitets- og høgskolesektoren. For eksempel vil universitets- og høgskolemiljøenes synlighet på skolenivå antakelig påvirke hvordan lærere oppfatter utbyttet av

samarbeidet med universitets- og høyskolesektoren. Videre ser vi i de kvalitative delene av spørreundersøkelsen at noen respondenter beskriver generelle pedagogiske tiltak som mindre forankret i lokale behov enn tiltak som er rettet mot skolefagene. Til sist kan videreføringen av nasjonale satsinger i regi av desentralisering ordning medføre at desentralisert ordning oppleves som en reorganisering av statlig styring heller enn en reell desentralisering.

Involvering i utformingen av tiltak

Det beskrives også variasjon med tanke på hvilke deler av prosessen man er del av i utforming, gjennomføring og evaluering av tiltak. Her beskrives et kontinuum fra at UH er med i design og oppstart av et initiativ som andre deretter følger opp og implementerer, at UH er med i hele prosessen med design, gjennomføring og evaluering av tiltak, og en bestiller/tilbyder-logikk der UH trekkes inn etter at andre aktører har definert behovet og hvilke tiltak som skal iverksettes.

Noen vektlegger at universitets- og høyskolemiljøene ikke involveres på prosessnivået. Det kan for eksempel handle om at skolene eller kommunene «bestiller» enkeltforelesninger eller dagskurs innenfor bestemte temaer, gjerne med et «kjent navn som kan inspirere», men retter mindre mot oppfølging og prosesser på skolenivået i etterkant:

Hvis de skal ha om fagfornyelsen, så får de inn en filosof, for eksempel, som kommer og holder et en-dags-show som koster like mye som det koster for oss å drifte, kanskje, to regioner i denne ordningen her i ett år. Og svir dem av på en dag. Så det er noen sånne prioriteringer som jeg er litt overrasket over.

Samtidig er det flere UH-institusjoner som utvikler ulike former for «pakker», som tilbys kommunene som et helhetlig tilbud. Eksempler på denne tilnærmingen er NTNU og HiNN-SePu ved Høgskolen i Innlandet. HiNN-SePu tilbyr for eksempel tiltak som er basert på bestemte kartleggingsundersøkelser, der skoler og kommuner velger å jobbe med standardiserte kompetansepakker med utgangspunkt i skolens resultater på disse kartleggingsprøvene. Andre universitet- eller høyskoleinstitusjoner, som Høgskolen på Vestlandet, vektlegger i større grad betydningen av skreddersøm og at tiltak utvikles i samarbeid med praksisfeltet. Denne variasjonen ser ut til å kunne forklares både med utgangspunkt i ulike tilnærminger til og forståelse av hva kompetanseutvikling på skolenivå er, og med referanse til økonomiske rammebetingelser der mer tilpassede tiltak generelt anses som mer ressurskrevende.

Grunnleggende relasjoner

Flere UH-institusjoner mener at de har beveget seg fra en tilbyderrolle over mot et mer «samskapende» partnerskap. Erfaringene fra Ungdomstrinn i Utvikling fremheves som et viktig grunnlag for å gå inn i slike samskapende praksiser, fordi de kan bygge på eksisterende relasjoner og tillit. Tilsvarende relasjons- og tillitsbygging skjer også gjennom andre arenaer som praksisskoler for lærerutdanningen.

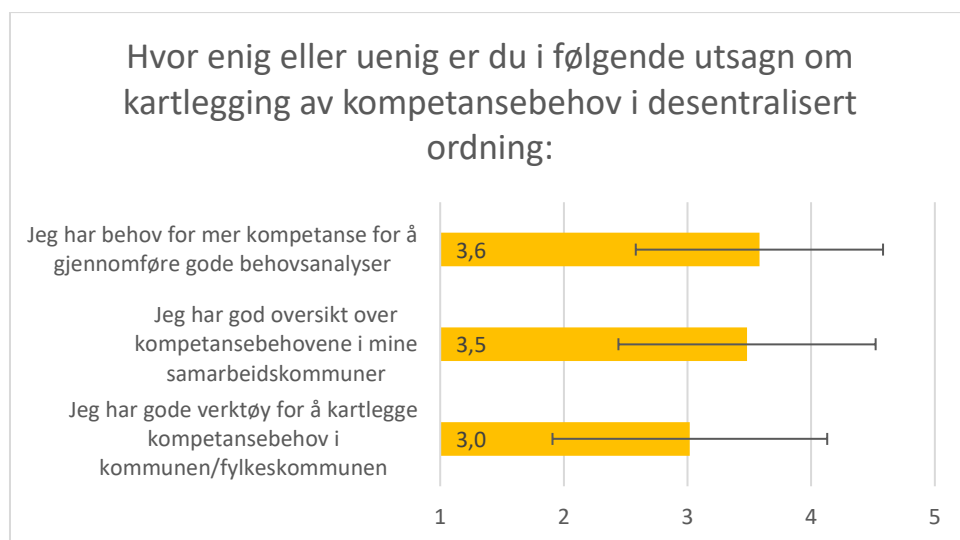
Typiske tilnærminger til utvikling av partnerskapsrelasjoner beskrives som at man har utforskende samtaler med partnere på et tidlig tidspunkt i samarbeidsprosessen, der det er rom for å stille spørsmål og i fellesskap videreutvikle «førsteutkastet» av behovsformuleringene («hva ligger egentlig bak dette behovet?»). Flere institusjoner vektlegger betydningen av jevnlig dialoger og oppfølgingsamtaler underveis i gjennomføringen av tiltakene. Begreper som «skreddersøm», «samskaping» og «tillitsbygging» brukes av informantene når de ønsker å uttrykke intensjoner knyttet til lokal forankring og nye former for partnerskap med skolesektoren. Noen tematiserer også at UH-institusjonene som «utenforstående» har mulighet til å innta en rolle der de kan stille spørsmål ved skolens virksomhet og «røske litt opp» i eksisterende praksiser på en måte som det kan være utfordrende for skoleledelsen å gå inn i på egen hånd.

En informant omtaler denne type prosesser som en motsats til de mer “stramme riggene” som noen skoler kan oppleve fra politisk hold og fra kommunenivået. Ideen om å kunne tilby “et annet blikk” kontrasteres også til en mer “tradisjonell” tilnærming der representanter fra UH-institusjonene har vært posisjonert som en ekspert eller “bedreviter”, noe som peker mot en visjon om mer jevnbyrdighet i relasjonene mellom skolefeltet og universitet/høyskole.

Dimensjon 3: Opplevelse og operasjonaliseringer av idealet om «lokal forankring»

Et tredje område der vi finner stor variasjon i datamaterialet handler om universitets- og høyskolerepresentantenes opplevelser av hvordan desentralisert ordning iverksettes lokalt. Et sentralt spørsmål i hvordan ulike aktører innenfor universitets- og høyskolesektoren opplever graden av lokal forankring i ordningen handler om hvordan behovsanalyser utføres, av hvem, og på hvilket grunnlag.

I spørreundersøkelsen spurte vi respondentene om hvordan de vurderte deres egne kvalifikasjoner og verktøy for å gjennomføre kartlegginger av kompetansebehov i kommune/fylkeskommune. Her er de i snitt mer enige enn uenige i at de har god oversikt over kompetansebehovene i samarbeidskommuner/fylkeskommuner, men samtidig sier de at de har behov for mer kompetanse i å gjennomføre gode behovsanalyser (se Figur 16).



Figur 16. Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om kartlegging av kompetansebehov i desentralisert ordning, universitet/høyskole-ansatte (n=159). Gjennomsnittsskårer, fem-delt skala hvor 1=Helt uenig og 5=Helt enig.

I de kvalitative intervjuene nevnes ulike datakilder som grunnlag for behovskartlegging, inkludert elevundersøkelsen, standpunkt karakterer, eksamens karakterer, grunnskolepoeng, ståstedsanalyser og nasjonale prøver. Samtidig problematiserer flere informanter ulike dimensjoner ved bruk av slike datakilder. «De har masse tall, masse fakta ... masse statistikk som angår deres skole når det gjelder nasjonale prøver og andre typer kartlegginger, men hvordan skal de bruke det?» Noen stiller også spørsmål ved skolenes motivasjon for å bruke denne type datagrunnlag som utgangspunkt for utviklingsarbeid.

Universitets- og høgskolemiljøene problematiserer også skolesektorens analysekompetanse, med tanke på å identifisere lokale behov og relaterte tiltak. Flere peker på at UHs rolle er å argumentere for langsiktighet og for å ha «is i magen», slik at skolene ikke bare hopper på tiltak knyttet til de mest prekære politiske kravene eller bytter fokus for tiltakene hvert halvår.

Intervjumaterialet preges av at universitets- og høgskolerepresentantene ikke i særlig stor grad beskriver konkrete tilnærminger og verktøy de selv bidrar med i arbeid med behovskartlegginger.

Imidlertid skiller HiNN-SePu seg ut i forbindelse med prosjektet «Kultur for læring», der det er utviklet omfattende verktøy for kompetanseheving knyttet til kartlegging og analyser av behov. Kartleggingsmaterialet inkluderer spørreundersøkelser rettet mot elever, lærere, og foreldre. På bakgrunn av dette blir det implementert konkrete tiltak basert på kompetansepakker utviklet av HiNN-SePu. I den seinere tiden integrerer kartleggingen også resultater fra Skoleporten. Metodikken bak fremgangsmåten beskrives som «pedagogisk praksis gjennom pedagogisk analyse». Undersøkelsene gjøres flere ganger, noe som gjør at man faktisk kan følge enkeltelever fra barnehage og inn i skolen, og si noe om hvordan det går med dem og hva effektene av tiltakene er. Det er begrenset vitenskapelig rapportering på denne metodikken (Myhr, 2018), og vi har ikke sett detaljerte beskrivelser av hvordan dette arbeidet foregår, eller om metodene er offentlig tilgjengelig.

Datamaterialet preges for øvrig av at universitets- og høgskolemiljøene er usikre på i hvilken grad tiltak i regi av desentralisert ordning er lokalt forankret, og at de har utfordringer med å «komme forbi» skoleeier- og nettverksnivået. Dette inkluderer opplevelser om at avgjørelser er tatt lenge før universitets- og høgskoleinstitusjonene involveres, at statsforvalter og nettverk har “ticht rigg” og “stramme rammer” der kommunikasjon med universitets- og høgskolesektoren er sentralisert, og at «styringsgruppen i et nettverk kan kanskje bli i overkant ivrig og overstyre skolene sine». Dette gjør det mer utfordrende for universitets- og høyskoleinstitusjonene å imøtekomme en «bestilling», fordi de er usikre på om prioriteringene faktisk gjenspeiler skolens ønsker og behov. Her tar de implisitt en rolle som iverksetter av retningslinjene hvor lokal forankring understrekes. Samtidig uttrykker andre universitets- og høyskolerepresentanter at de stoler på at bestemte nettverk har gjort begrunnede og gode valg.

På den andre siden av skalaen rapporterer en institusjon at kommunene ble oppfordret til å selv ta direkte kontakt med universitets- eller høyinstitusjonen når de selv måtte ønske det, med det resultat at kun én skole hadde tatt kontakt. Universitets- og høgskolemiljøene problematiserer også forutsetningene for å realisere idealene om lokal forankring med referanse til størrelse på og bemanning i kommunene. Mens noen større kommuner har utstrakt erfaring og faglig kompetanse knyttet til skolebaserte utviklingsprosesser, beskrives noen av de mindre kommunene som dårligere rustet for å håndtere den type komplekse samarbeidsprosesser som desentralisert ordning forutsetter. Samtidig kan det stilles spørsmål ved om fylkene som har blitt svært store som følge av fylkessammenslåinger har forutsetninger for å ivareta behovet for skolebaserte tilnærminger. Jo flere kommuner, jo større oppfattes utfordringene knyttet til lokal forankring og eierskap til utviklingsprosjekter.

5.4 Ulike aktørers vurdering av samarbeidet med universitets- og høyskolesektoren

I det foregående har vi sett på hvordan UH-sektoren selv beskriver sitt arbeid med ordningen, og deres erfaringer knyttet til ulike aspekter ved den.

Nå skal vi se på de lokale aktørenes erfaringer av samarbeidet. Vi skiller mellom tre lokale aktører i ordningen, skoleledere og arbeidsplassstillitsvalgte som snakker ut fra skolehverdagen, og skoleeierne som arbeidsgiver og representant for kommunen vis-à-vis statsforvalter.

Først vil vi se på hva tillitsvalgte og skoleledere sier at samarbeidet handler om, hvordan de vurderer ulike aspekter av samarbeidet og grad av fornøydhet. På sistnevnte spørsmål har vi også svar fra skoleeierne. Her bruker vi spørreskjemadata.

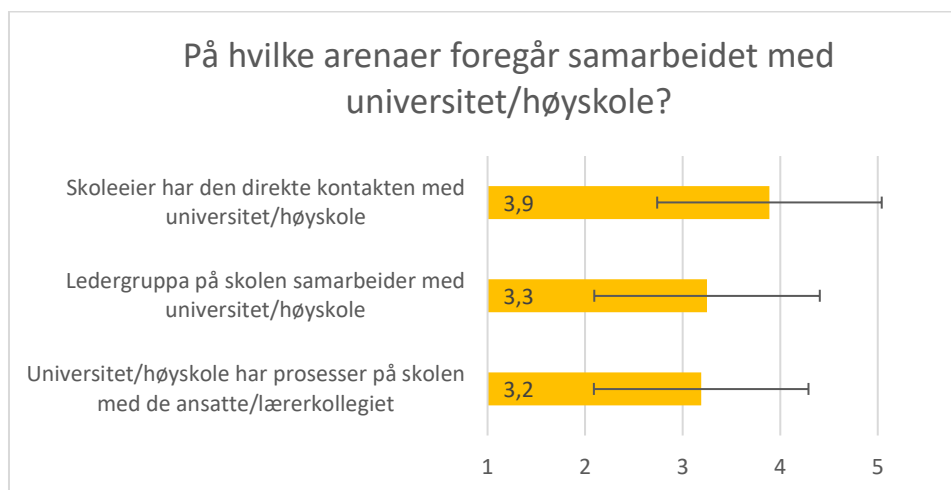
Deretter vil vi analysere hvordan tillitsvalgte, skoleledere og skoleeiere vurderer samarbeidet, slik det framkommer i det åpne spørsmålet. Vi har også med noen refleksjoner fra statsforvalter.

Når det gjelder de lokale aktørene fremheves av enkelte til dels svært positive erfaringer. Flertallet av kommentarene er imidlertid kritiske og likelydende på tvers av aktørgruppene, og handler om kapasitet og kompetanse, om standardisering og skreddersøm og rollesammenblanding og skjevfordeling av midler. Vi har derfor valgt å behandle de under ett. Materialet gir en tydelig framstilling av hva lokalt nivå opplever som hovedutfordringene i samarbeidet. På mange måter speiler de den framstillingen UH-sektoren gir av sine egne utfordringer, selv om UH-sektoren har en tendens til å vurdere sin egen kompetanse høyere enn det lokalt nivå gjør.

Skolelederes og tillitsvalgtes vurdering av samarbeidet med UH – surveydata

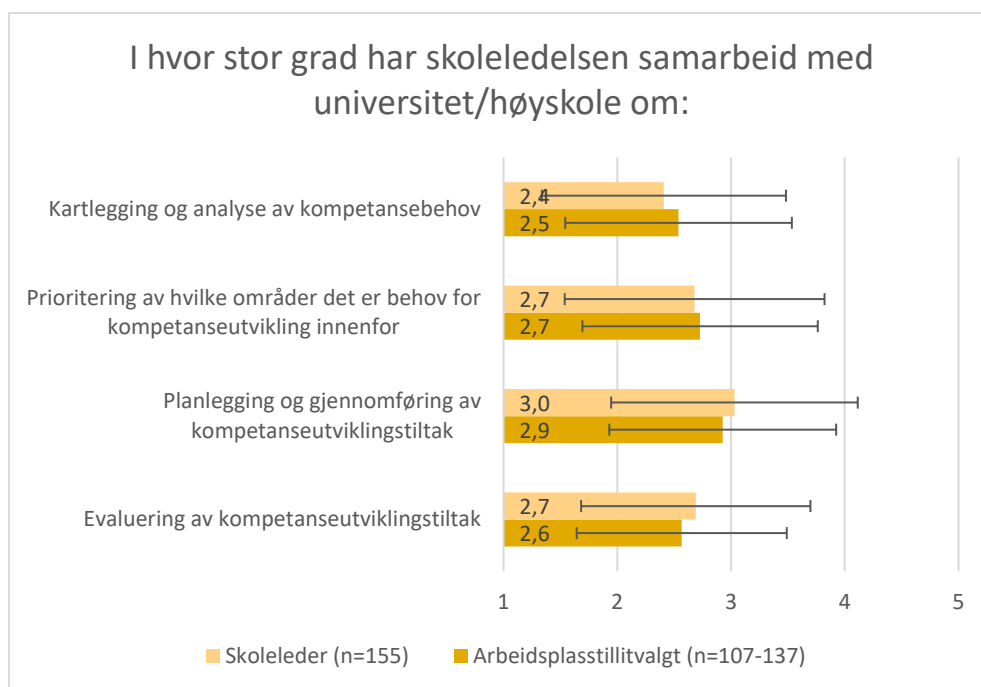
I overkant av 60 prosent av skoleledere svarer at de har et samarbeid med universitet eller høyskole om kompetanseutvikling. Tillitsvalgte oppgir i større grad usikkerhet på om skolen hadde et slik samarbeid, og i underkant av en tredel svarer at de ikke visste om skolen hadde et samarbeid med UH.

Vi spurte skoleeier hvem UH samarbeidet med. Figur 17 viser at samarbeidet i størst grad skjer i direkte kontakt med skoleeier. Skoleeierne svarer i gjennomsnitt i overkant av nøytral kategori («både – og») at UH samarbeider med ledergruppe på enkeltskoler og har prosesser på skoler. Det ser altså ut som om universiteter og høyskoler samarbeider mest med skoleeierne, men at de også kan være ute på skoler og ha prosesser med lærerkollegiet.



Figur 17. På hvilke arenaer foregår samarbeidet om kompetanseutvikling med universitet/høyskole. Skoleeier (n=123). Gjennomsnittsskårer, fem-delt skala hvor 1=Ikke i det hele tatt og 5=I svært stor grad.

Videre var vi opptatt av hva samarbeidet med universitet/høyskole besto i for skolene (Figur 18). Figuren viser at det ikke er veldig store samarbeid som skjer mellom skoler og universitet/høyskole når det gjelder kartlegging, analyse, prioriteringer, planlegging, gjennomføring og evaluering av kompetanseutviklingstiltak. Skoleledelsen, som skoleeier, skårer høyest på at de samarbeider om planlegging og gjennomføring, men gjennomsnittsskåre som ligger rundt den nøytrale kategorien, betyr at skolelederne i gjennomsnitt svarer at et slikt samarbeid skjer, men ikke ofte. Det var tydelig at en betydelig andel av tillitsvalgte på skolen ikke visste hva samarbeidet mellom skolen og universitet/høyskole besto i, da det var mellom 30 og 40 prosent som svarte «vet ikke» på utsagnene vi presenterte for dem.

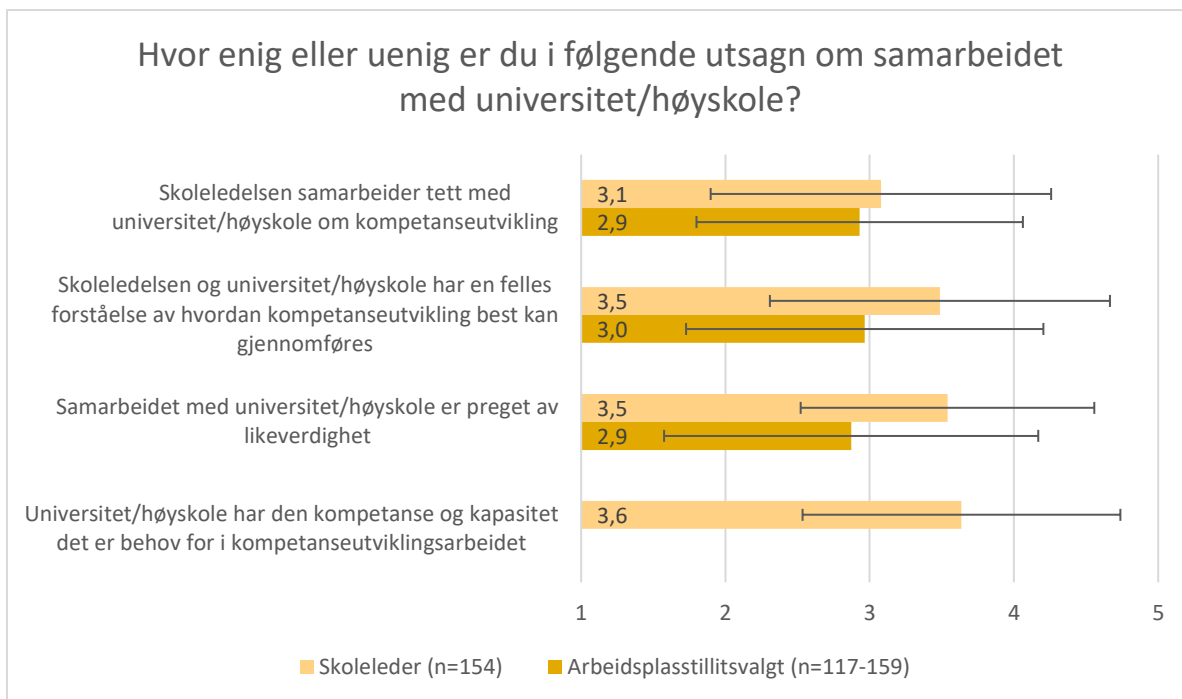


Figur 18. I hvor stor grad har skolen/skoleledelsen samarbeid med universitet/høyskole om følgende. Gjennomsnittsskårer, fem-delt skala hvor 1=Ikke i det hele tatt og 5=I svært stor grad.

Vi spurte videre skoleledere og tillitsvalgte (som oppga at de hadde et samarbeid med universitet eller høyskole) om kvaliteten av samarbeidet universitet/høyskole. Figur 19 viser at skolelederne jevnt over er mer positive til samarbeidet universitet/høyskolemiljøene enn det tillitsvalgte er. Skårene ligger allikevel ikke veldig høyt for noen av gruppene. Skolelederne skårer i gjennomsnitt mellom nøytral kategori «både – og» og «delvis enig» i at samarbeidet med UH er preget av likeverdighet, at de har en felles forståelse av hvordan kompetanseutvikling best kan gjennomføres, og at UH har den kompetanse og kapasitet det er behov for i kompetanseutviklingsarbeidet. Skoleledere skårer nøytralt når det gjelder om de samarbeider tett. Alle gruppeforskjellene er statistisk signifikante.

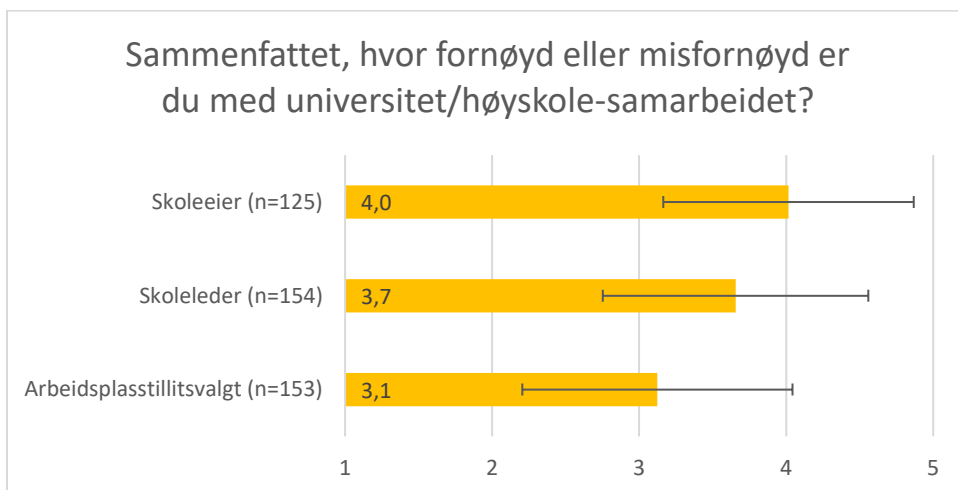
Forskjellene mellom skoleledere og tillitsvalgte kommer trolig av at tillitsvalgte ikke er like tett på samarbeidet med UH som skoleleder. Vi spurte kun de tillitsvalgte som oppga at skolen hadde et samarbeid med et universitet- eller høyskolemiljø. Likevel svarte 18 prosent av tillitsvalgte at de ikke visste om skolen samarbeider tett med universitet eller høyskole, og 41 prosent svarer at de ikke visste om samarbeidet var preget av likeverdighet. Lignende svarte 40 prosent at de ikke visste om universitets- eller høyskolemiljøet skolen samarbeidet med hadde en felles forståelse av hvordan kompetanseutvikling best kunne gjennomføres på skolen. Dette tyder på at tillitsvalgte er lite involvert i disse prosessene.

Det er ikke mulig på bakgrunn av disse dataene å si at skolene samarbeider veldig tett med universitets- og høyskolemiljøer, men de skolene som har et samarbeid med UH opplever samarbeidet mer positivt enn negativt, men skårene ligger ikke spesielt høyt.



Figur 19. Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om samarbeidet med universitet/høgskole? Gjennomsnittsskårer, fem-delt skala hvor 1=Helt uenig og 5=Helt enig.

Til slutt spurte vi alle aktørene (skoleeiere, skoleledere og begge kategorier av tillitsvalgte) om hvor fornøyd de var med universitets- og høgskole-samarbeidet. I Figur 20 ser vi at det er synkende fornøydhet med samarbeidet jo nærmere lærerne man kommer. De som oppgir at de har mest samarbeid (skoleeierne), er også mest fornøyd med samarbeidet. På dette spørsmålet er det 25 prosent av arbeidsplassstillitsvalgte som har svart «vet ikke».



Figur 20. Sammenfattet, hvor fornøyd eller misfornøyd er du med universitet/høgskole-samarbeidet? Gjennomsnittsskårer, fem-delt skala hvor 1=Svært misfornøyd og 5=Svært fornøyd

Lokalt nivå's vurdering av samarbeidet med UH - kvalitative data

Positive vurderinger

En tillitsvalgt mener at «Høgskolen på Vestlandet har vært utrolig flinke på å møte våre behov», og kontrasterer det til et annet universitets- og høgskolemiljø som «viste liten vilje til å tilby desentraliserte utdanningsmuligheter for bygdene i utkantene».

Et annet utsagn er at:

Ved vår skole er vi veldig fornøyd med opplegget rundt kompetanseutvikling. De som vi har kontakt med fra høyskolen er flinke til å finne passende undervisningsopplegg og oppgaver til oss. De er flinke til å veilede oss og er inspirerende.

En skoleleder fremhever en særskilt god erfaring med et universitets- og høyskolemiljø:

Med faste og dyktige veiledere har vi for første gang fått knyttet god kontakt mellom grunnskole og høyskole. Det virker som høyskolene tar inn det vi jobber med i grunnskolen, slik at de tilpasser opplegget for oss. Den fremmedgjøringen som ofte har preget avstanden mellom teori og praksis i samarbeidet tidligere, er i ferd med å lukkes. Bra!

Mens en skoleeier trekker frem at en kvalitet ved den nye ordningen er at «både kommuner/skoler og høyskoler er i læringsprosess sammen», men en annen framhever at samarbeidet er et partnerskap, heller enn som ofte før, en bestilling om å levere til regionen eller skolene: «Me opplever oss meir som likeverdige partnarar som har noko å lære av kvarandre».

Standardisering eller skreddersøm

Flere av kommentarene fra tillitsvalgte handler om forholdet mellom standardisering og skreddersøm. Desentralisert ordning bærer preg av å være ferdige kurspakker fra universitet- og høyskolesektoren som skolene kan (må) velge, hevdes det. «Tiltakspakkene som har blitt tilbudt er (...) altfor generelle til å kunne oppleves som nyttige blant lærerne» sier en annen. «Det ser ut til at ordningen så langt i for stor grad blir driftet av universitets- og høyskolesektoren som kommer med tilbud om sine ferdige pakker, uten at skolene får være med å påvirke hva det skal gis tilbud om» sier en tredje. «I stedet for å gi gode verktøy i læreres klasseromsundervisning, så blir det til mer eller mindre meningsløse opplegg som bare stjeler av tiden lærerne kunne ha brukt for å forberede god undervisning, hevder en fjerde. «Det er bare i svært liten grad at pakkene fra desentralisert ordning treffer reelle behov hos lærerne. Her må skolene (ved lærerne, ikke bare rektorene og skoleeier) få en større påvirkningskraft på innholdet i pakkene»²⁰, sier en femte. Her må skolene (ved lærerne, ikke bare rektorene og skoleeier) få en større påvirkningskraft på innholdet i pakkene», sier en femte. En sjette mener at kompetanseoppleggene ikke er basert på lærernes behov eller tilpasset behovet ved den enkelte skole. Hun mener at de fikk «et ferdig opplegg (...) til tross for at vi som kollegiet gjorde et grundig forarbeid i vår «bestilling».

En variant av skreddersømsdebatten handler om ordningen med ressurspersoner:

Slik eg ser det har kvar region fått "fordelt" ressurspersonar frå universitetet. Desse ressurspersonane har blitt fordelt tilsynelatande tilfeldig. Då er det ikkje nødvendigvis slik at desse ressurspersonane sine fagfelt og interesser samanfallar med kva akkurat denne kommunen ønskjer å satsa på. Ideelt skulle kommunen (eller skulen) laga sitt kompetanseprogram og så skulle ressurspersonanar med passende fagfelt og interesse kobla seg på etterpå. Då hadde kompetansen frå universitetet kome rett ut i klasserommet og kome lærarar og elevar til nytte direkte.

Skolelederne understreker lignende synspunkter. Hovedkritikken er at universitets- og høyskolemiljøene ikke tilbyr – eller har kompetanse til å tilby – opplegg/tiltak tilpasset lokale

²⁰ Her vises det Matematikksenteret ved NTNU som et eksempel man kan lære av. I en årrekke har «de drevet gjensidig utviklingsarbeid ved skoler - bl.a. to skoler i Rogaland. Dette har vært kursing med tett oppfølging fra ansatte ved matematikksenteret, men der NTNU også på sin side igjen har brukt samarbeidet til å lære av. Dette har vært klasseromsnært og oppleves (...) som veldig matnyttig».

behov, og at de leverer standardiserte pakker heller enn tiltak skreddersydd til den enkelte skole. «Ordningen er ikke basert på skolens behov, men hva UH kan tilby», hevder en. En annen skriver at skolelederne ønsker seg «større grad av skreddersøm til en enkelte skole sitt behov», mens «mye av det vi nå holder på med gjorde vi gjennom kompetansepakkene på Utdanningsdirektoratet for et år siden». En skoleleder skriver at det er «grunn til å tvile på den faglige kvaliteten i mye av det som tilbys. Blant annet kan man se mange eksempler på at opplegget for kompetanseheving i de ulike fagene er helt identiske, og ofte også med minimale endringer fra samling til samling».

En skoleeier opplever at «samarbeid i regionen har styrker, men når man kjører likt opplegg er skreddersøm vanskeligere - og dermed er påvirkningen på den enkelte skole og lærer mindre». «Vi har erfaringer med at UH ønsker å tilpasse våre behov til deres tilbud», sier en annen.

Dette punktet er også noe flere av statsforvalterne er opptatt av. UH «har laget en modell for å håndtere utfordringene i desentralisert ordning, og så prøver de å få flest mulig inn i denne modellen», sier de. Enkelte mener at dette er særlig utbredt ved små høyskoler; «de makter ikke å nå overalt, så da må de lage en modell som når flest mulig», hevder en statsforvalter. Dette kan være en hemsko fordi du fjerner «den kreative særegenheten»: Når du må komme inni standardmodellen fordi det er best for UH, så makter de ikke å ta hensyn til «de absolutt lokale behovene» eller det «den kommunen gjør som kan være vanvittig bra». Hun nevner flere eksempler på regioner som har ønsket hjelp fra UH, og som så har gått med på et opplegg som UH har kapasitet til å gjennomføre, men som de ikke har ønsket å gjøre.

En annen statsforvalter forstår at det kan være lettvinnt med standardiserte tilbud, «kompetansepakker etter den gamle bestiller-utfører-modellen». Men det var dette man ville bort i fra, sier hun. Videre tas det da ikke hensyn til lokale forhold; for eksempel at det allerede kjøres tiltak i desentralisert ordning som er knyttet til fagfornyelsen i flere av de berørte kommunene. Når tiltakene i tillegg bare berører skoleeiere og rektorer, forsterkes kritikken. Hun mener at UH burde «ha klart å fange opp at kunnskap ikke overføres fra skoleeiere og rektorer til lærerne».

Kapasitet og kompetanse

Andre kommentarer handler om kompetansen til UH i vid forstand: En tillitsvalgt hevder at det «generelt er dårlig nivå på det som har vært levert fra høyskolene». Det kan handle om de har «for stor avstand til virkeligheten i skolen», og at deres tilnærming er «veldig teoretisk»:

Det er viktig at fagmiljøene har stor kunnskap om skolehverdagen, og ikke bare om egen forskning og fagfelt. Skolen er en kompleks organisme, og fagmiljøene kan av og til oppleves som snevre i forhold til totale kunnskap. F. eks: Forsker du på elever med problemadferd, er det for enkelt å se bare den spesifikke elevens behov, og ikke se hvilke "trade-offs" en må gjøre i forhold til resten av elevgruppa for å ivareta den enkelte eleven.

Det dårlige nivået kan handle om kjennetegn ved lærerne som brukes: De sender «lærere som er til "overs" på høgskolen», eller det kan handle om måten kompetansen leveres på: «Samarbeidende høyskole må i mye større grad være til stede i praksisfeltet på skolen, under DEKOMP "året". Det blir for lite veiledning og direkte oppfølging av lærere og skoleledere».

Noen kommunale skoleeiere opplever at universitet/høyskole ikke har tilstrekkelig kompetanse eller vært tilstrekkelig forberedt på sin rolle/sine oppgaver i den nye ordningen. En skriver «Profesjonelle læringsfelleskap krever struktur og oppfølging fra UH som de ikke har vært helt forberedt på», mens en annen opplever «at UH har store utfordringer med kapasitet til å "levere" utviklingstiltak og gå i dialog med skolene, da de har mer enn nok med sin kjernevirksomhet». En tredje skriver at det er «utfordrende å samarbeide med UH, og vi jobber med å få de tett nok på, og til at de er interessert i og har kunnskap om vårt utfordringsbilde». Atter andre igjen fremhever

at disse problematikkene fremstår som et ressurs spørsmål, der universitets- og høyskolemiljøene ikke har prioritert arbeidet med ordningen: «Mye arbeid med analyser og behovsavklaring - samtidig usikkert hva utviklingspartner kan tilby. Utviklingspartner/universitet gir uttrykk for at dette er arbeid som kommer "oppå" alt annet og at kapasiteten er begrenset».

Rollesammenblanding og skjevfordeling av midler til universitet/høyskole

En tredje problematikk er knyttet til rollesammenblanding og skjevfordeling av midler til universitet/høyskole. En tillitsvalgt hevder at det er problematisk «at samme instans bistår i både kartleggingsarbeid, ved identifisering av tiltak og er kurstilbyder». Særlig rettes denne kritikken mot Høgskolen i Innlandet:

I forhold til all tiden som er brukt på dette er utbyttet veldig lite. Det bør være en skandale at så mange dagsverk brukes slik, i tillegg til at en høyskole sikkert får godt betalt for slike oppdrag. Jeg registrerer at det ligger i korta at det skal følges opp av et nytt opplegg fra HINN.

Flere andre tillitsvalgte er opptatt av at det etter hvert ligger mye penger i ordningen, særlig for UH, og at pengene nå går til dem, og «lite til skolene». Når UH og skoleeier ifølge respondenten disponerer «alle Dekomp millionene», innebærer det at «ingen av midlene går til praksisfeltet og førstelinjen med erfaringsutveksling og kompetanseheving hos lærere». I stedet har de kun fått en «ferdig pakke av lange teoretiske webinarer fra universitet og skoleeier».

Også flere skoleeiere er kritiske med tanke på hvordan midlene i ordningen fordeles, og at universitet- og høyskolemiljøene blir tildelt en uforholdsmessig stor del av midlene. En skriver:

I vårt fylke tildeles midlene til høgskolene. Det er ikke midler til frikjøp, plangrupper, ressurslærere o.l. til kommunene, utover det som kommunene (ikke) bevilger over egne budsjett. Det er m.a.o. ingen balanse i ressurser mellom skolene og høgskolene.

Enkelte skoleeiere er også kritiske til hvordan midlene i ordningen fordeles, og at universitet/høyskole får en uforholdsmessig stor del, særlig med tanke på hva skolene får igjen i utviklingstiltak. «Krav om uforholdsmessig mye midler til UH i forhold til hva de leverer. Det oppleves som en ordning skapt for å finansiere UH mer enn en ordning skapt for å få til utvikling i skolen», skriver en. En annen mener at «universitet/høyskole priser tiltakene ulikt og til dels svært høyt. Vi får lite kompetanseutvikling for pengene».

5.5 Sammenfatning

Som i forrige rapportering er den overordnede vurderingen av ordningen sett fra UH-sektoren positiv. Også andre aktører ser positivt på ordningen. Statsforvalter vektlegger partnerskapet som et av de mest innovative trekkene ved ordningen, men beskriver samtidig samarbeidet med UH som krevende på grunn av den organisatoriske kompleksiteten, vektleggingen av den akademiske friheten, og kontinuerlige omorganiseringsprosesser.

Våre analyser indikerer også en progresjon i arbeidet med desentralisert ordning på universitets- og høyskoleinstitusjonene over tid. Ikke minst synes den økonomiske forutsigbarhet i ordningen å ha blitt bedre, som følge av at mange universiteter og høyskoler får direkte tilskudd gjennom tilskuddsordningen, noe som også synes å ha utløst en mer langsiktig tenkning. Statsforvalter beskriver de økonomiske insentivene i ordningen som sterke, noe som gir dem en sterkere forhandlingsposisjon i forhold til UH-sektoren. Funnene fra spørreundersøkelsene tyder imidlertid på UH har et mer positivt syn på egen kompetanse og kapasitet, og på egen interesse for lokalt nivå's behov, enn aktørene som de samarbeider med.

Det foregår et betydelig arbeid med å utvikle organisatoriske løsninger som både kan svare på praksisfeltets behov, og på ønsket om å styrke lærerutdanningene. Eksempler på konkrete praksiser som har utviklet seg over det siste halvannet året er; etablering av interne samarbeidsarenaer for ansatte involvert i desentralisert ordning, strategiske grep for å styrke lærerutdanningens involvering i desentralisert ordning, involvering av ulike fagmiljøer i arbeidet med de desentraliserte ordningene, og tydelig lederskap på dekanat- og instituttnivå. Disse grepene ser ut til å ha styrket universitets- og høgskole-institusjonenes betingelser for å bidra til desentralisert ordning, på tross av at flere av rammebetingelsene for UH er utfordrende å endre. Dette gjelder for eksempel etablerte rutiner for timeregistrering av arbeid eller nasjonale og institusjonelle krav til ansettelser i universitets- og høgskolesektoren.

Det er store forskjeller i valg av organisatoriske løsninger, og hvilken erfaring de har med å drive kompetanseutvikling på skoler. Noen av aktørene kan beskrives som mer «profesjonaliserte», og er gjerne organisert som egne enheter på institusjonene (som for eksempel SEPU og SELL). Disse er store om ikke nasjonale, så i alle fall regionale aktører på «markedet». Det blir også tydeligere over tid at det etableres det som kan beskrives som en kvasi-konkurransesituasjon blant universitets- og høgskolemiljøene. Her bruker vi miljøer som begrep, siden en institusjon kan ha flere både samarbeidende og mer konkurrerende miljøer når det gjelder tilnærming til skoleutvikling og som dermed kommunene kan velge blant. En slik konkurransesituasjon er et resultat av at kommunene og skolene ikke lenger trenger å velge sin lokale universitets- og høgskoleinstitusjon som sin samarbeidspartner. De mer profesjonaliserte aktørene kan ha et fortrinn i en slik konkurransesituasjon, og dette er en utvikling som vil være interessant å forfølge i den videre evalueringen.

Variasjonen kan også henge sammen ulike syn og posisjoner i forhold til akademisk frihet og forskningssyn, posisjoner som kan være bedre eller dårligere egnet til å løse oppgavene gitt gjennom tilskuddsordningen. En slik posisjon kan være å beskytte egen autonomi mot statlig styring og det å forstå seg selv som en som iverksetter statlig politikk. En annen slik tradisjon kan være skille mellom praksisorienterte og mer akademisk orienterte tilnærminger eller interesser for skoleutvikling, som prinsipielt sett kunne befrukte hverandre, men som synes å leve side og side. Manglende lederforankring beskrives da også som en sentral utfordring av flere av aktørene.

Når det gjelder samarbeidsformer med skolesektoren finner vi en betydelig variasjon i synspunkter og vektlegging. Den handler om alt fra målgruppe for tiltakene, tiltakenes innhold, til når man kommer inn i prosessen, til synet på skreddersøm versus standardiserte pakker og til grad av kontakt med skolenivået. Ut fra våre data er det ikke mulig å hevde at samarbeidet med lokalt nivå er omfattende, verken når det gjelder kartlegging, analyse, prioritering, planlegging, gjennomføring eller evaluering. Våre data bekrefter flere av UH-representantenes bekymring for lokal involvering.

Det fremstår som om arbeidet med å utvikle interne organisatoriske løsninger er kommet lengre enn det konkrete arbeidet med å operasjonalisere hvordan man kan arbeide med sentrale begreper i ordningen, som for eksempel lokal forankring eller behovsanalyser. Her ser det ut som mange UH-miljøer har en tendens til å problematisere disse begrepene, kommunenes evne til å håndtere dem, og de generelle betingelsene for å realisere dem, enn å se seg selv som aktører som kan påvirke disse forholdene og gi svar og forslag til hvordan disse utfordringene kan løses. Det finnes imidlertid også UH-miljøer som har kommet lengre i dette arbeidet.

Både tillitsvalgte, skoleledere og skoleeiere er samstemte i hva som er utfordringene i samarbeidet med UH-sektoren, selv om potensialene i partnerskapet også understrekes her. Det handler om at UH sektoren mangler kapasitet og kompetanse og at det er for stor grad av standardisering og pakkeforløp. I tillegg engster de seg for at UH-sektoren skal få for mye midler gjennom ordningen, uten at det fører til kompetanseutvikling på lokalt nivå. Analysene viser også betydningen av koordinator/UH-nettverket, noe som også understrekes i vår caseanalyse av

regionale nettverk (jf. kapittel 4), og som for mange fungerer som en «faglig dialogpartner» og «støtte» for universitets- og høyskoleinstitusjonene.

Programteoretisk framstår UH-sektoren som et av de mest sentrale virkemidlene/tiltakene i tilskuddsordningen, noe som støttes av at sektoren også gis direkte økonomiske tilskudd for å realisere ordningen. En betingelse for at dette virkemiddelet skal fungere synes blant annet å være at UH finner en intern organisering som makter å ivareta tilskuddets «dobbelte formål», at de har/makter å mobilisere relevant kompetanse til å gjennomføre oppgavene (vurdere behov, planlegge, gjennomføre og evaluere tiltakene), delta på de ulike arenaene i ordningen, og at de er villige til å se seg selv som «forvaltere» eller iverksettere av tilskuddsordningen. I den opprinnelige programteoretiske modellen av ordningen (jf. figur 2, kapittel 1) er ingen av disse forholdene beskrevet.

Det vil også være rimelig å se på partnerskapet som et selvstendig virkemiddel/tiltak i ordningen siden det er partnerskapene mellom skoleeierne og UH-sektoren som tilføres midler gjennom ordningen. Betingelsene for dette vil handle om skoleeiers ansvar for kompetanseutvikling, slik vi allerede har skrevet, og som med unntak for tilskuddets formål, også vil handle om skoleeiers selvstendige ansvar for alle aspekter av tilskuddsordningen, inkludert å se seg selv om en «forvalter» eller iverksetter av ordningen.

6. Lokale aktørers vurderinger av desentralisert ordning

Utfordringsbildet bak ordningen med lokal kompetanseutvikling var mangelfull lokal forankring og langsiktighet i arbeidet. Tilskuddsordningen skulle endre på dette, og samtidig støtte opp under det ansvaret skoleeier har for kompetanseutvikling etter opplæringsloven. I retningslinjene vises det til at medbestemmelsen skal ivaretas etter hovedavtalen, og at arbeidsgiver (og arbeidstaker) har ansvar for dette²¹. I programteorien for ordningen sier vi at myndighetene legger til grunn at skoleeier tar dette ansvaret, og skolene og lærerne involveres i utvikling og gjennomføring av kompetanseutviklingstiltakene. I det følgende skal vi undersøke dette nærmere.

Vi vil se på skoleeierens og skolelederens erfaringer med kartlegging og vurdering av kompetansebehov. Vi vil også se på hvordan ulike aktører vurderer skoleeierens pådriver-, tilrettelegger- og oppfølgingsrolle i forhold til kompetanseutvikling.

Vi vil deretter undersøke om det er satt i gang kompetanseutviklingstiltak, hva slags tiltak som er som er utviklet, og ulike aktørers vurdering av om tiltakene er skolebaserte.

Videre vil vi se på lokal involvering og særlig på partssamarbeidet og tillitsvalgte plass i ordningen. Vi har også ulike aktørers vurdering av hvorvidt lærerne er med i kompetanseutviklingsarbeidet.

Til slutt vil vi se på ulike aktørers overordnede vurdering av ordningen, og om den når sine mål. Vi benytter data fra spørreundersøkelsen, og har synspunkter fra skoleeier, skoleleder og tillitsvalgte. Her benytter vi også svarene fra det åpne spørsmålet²² i undersøkelsen som er kodet og analysert. Ofte er de kritiske kommentarene i flertall i slike åpne spørsmål. Likevel gir materialet et innblikk i bredden av synspunkter ulike aktørgrupper har, og belyser områder der respondentene mener «skoen trykker».

For skoleledere har vi lav svarprosent (19 prosent), men det er små forskjeller mellom utvalget og populasjonen når det gjelder geografi og skoletype. Det store frafallet kan skyldes stor arbeidsbelastning som følge av pandemien, men også av spørreskjematrøtthet. Det gir grunn til å tro at det vil være de mest dedikerte og engasjerte skolelederne som har svart på undersøkelsen. For tillitsvalgte har vi ikke populasjonsdata for fylke, men kun sjekket utvalget opp mot populasjonen på hvorvidt de er hoved- eller arbeidsplassstillingsvalgt. Her er det relativt godt samsvar. For dette utvalget er vi derfor usikre på om svarene er representative for hele landet. I tillegg er det også her kanskje bare de mest engasjerte som har svart. For begge disse utvalgene

²¹ Det er skoleeier som ifølge opplæringsloven har ansvar for kompetanseutvikling i skolen (Opplæringslova 2020). I § 10.8 i Opplæringsloven heter det at: Skoleeigaren har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i verksemda. Skoleeigaren skal sørge for at lærarar, rektorar og andre tilsette i skolen får høve til å utvikle seg fagleg og pedagogisk så dei kan vere på høgd med utviklinga i skolen og samfunnet. I retningslinjene for tilskuddsordningen presiseres skoleeiers ansvar (som tilskuddsmottaker) videre, og det understrekes at kompetanseutviklingstiltakene skal være basert på lokalt definerte behov på måter som involverer de ansatte og ledere, og at tiltakene skal være skolebaserte og fremme kollektive prosesser for profesjonsutvikling. I hovedavtalen i KS området heter det at: Arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker har hver for seg og i fellesskap et ansvar for å ivareta kompetanseutviklingen. Arbeidsgiver har ansvar for å kartlegge de ansattes kompetanse og analysere kommunens/fylkeskommunens kompetansebehov. På denne bakgrunn og etter drøftinger med de tillitsvalgte, skal det utarbeides en plan for gjennomføring av kompetansehevende tiltak. Det skal også gjennomføres årlige drøftingsmøter og rekrutteringssituasjonen og om framtidige kompetansebehov/kompetanseutviklingsbehov for ulike stillingsgrupper.

²² Det åpne svaret er formulert på følgende måte: «Er det noe mer du ønsker å si om arbeidet med desentralisert ordning kan du gjøre det her:» Vi har fått 190 enkelt svar fra tillitsvalgte, 51 fra skoleledere og 40 fra skoleeierne. Svarene består av alt fra en linje til halvannen side med tekst.

er det derfor viktig å benytte flere datakilder for å kunne trekke konklusjoner. For en mer utførlig beskrivelse av utvalgsstrategier, gjennomføring og frafallsanalyser se vedlegg 1.

6.1 Kunnskap om ordningen

En forutsetning for å evaluere en ordning er at respondentene kjenner den ordningen som skal evalueres. Vi spurte skoleledere og tillitsvalgte om dette, og de aller fleste skoleledere (96 prosent, n=255) hadde hørt om ordningen, mens færre av de arbeidsplass-tillitsvalgte (66 prosent, n=317) svarte det samme.

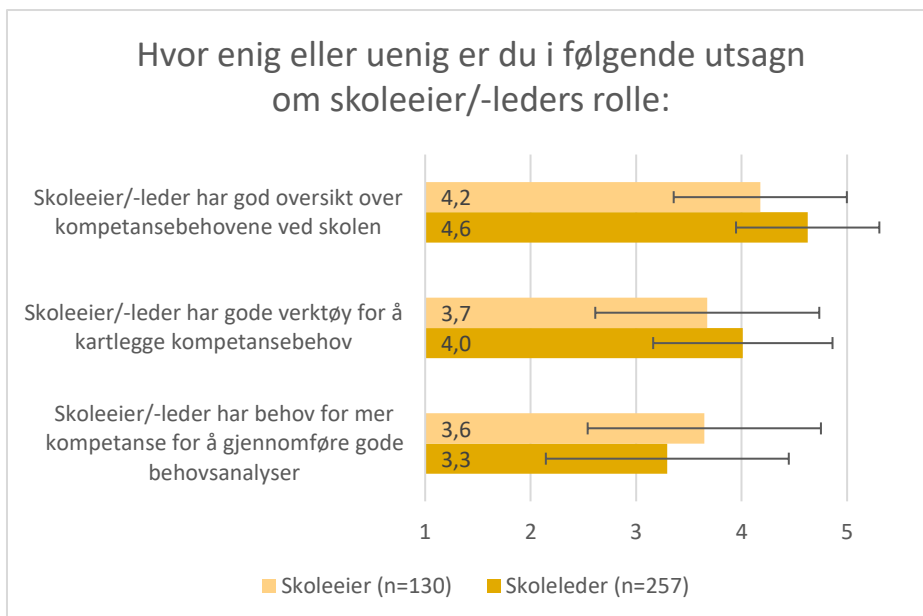
I det åpne svaret i spørreundersøkelsen understreker særlig tillitsvalgte dette. Uttalelser som «kjenner ikke til begrepet», «innholdet», «vet ikke om ordningen», eller at «begrepet er nytt», er vanlige kommentarer. Særlig synes denne uvitenheten å gjelde tillitsvalgte fra de videregående skolene, og hvor flere også spekulerer på om denne ordningen egentlig først og fremst er for grunnskolen. Flere tillitsvalgte oppgir at de er nye i jobben, og at årsaken til deres manglende kjennskap til ordningen kan ligge der.

Flere er åpne for at noe av det de holder på med når det gjelder kompetanseutvikling, kan handle om desentralisert ordning, men at de er usikre på begrepsbruk. Flere tillitsvalgte ser ut til å se kompetanseutvikling i skolen under ett, og klarere ikke å skille et utviklingstiltak fra et annet. I det åpne spørsmålet snakker tillitsvalgte om alt fra Lærerløftet, kompetanse for kvalitet, Fagfornyelsen, Utdanningsdirektoratets kompetansepakker, videreutdanning, vikarordninger, og til utviklingstiltak som «Ny giv» og «SKUP», som kompetansetiltak skolen er involvert i, og som i større eller mindre grad assosieres med desentralisert ordning.

6.2 Kartlegging, oversikt og oppfølging av kvalitetsutviklingsarbeidet

De fleste skoleeierne oppgir at de har kartlagt kompetansebehov (84 prosent, n=129). Vi har ikke data om hvordan de har gjort dette i spørreundersøkelsen, men tidligere undersøkelser viser at 80 prosent av skoleeierne i kommunen oppgir at kompetansebehovene identifiseres gjennom kollektive prosesser på skolenivå (Rogde et al. 2020), 44 prosent benytter ståstedsanalysen, 11 prosent ekstern skolevurdering og 50 prosent andre analyseverktøy.

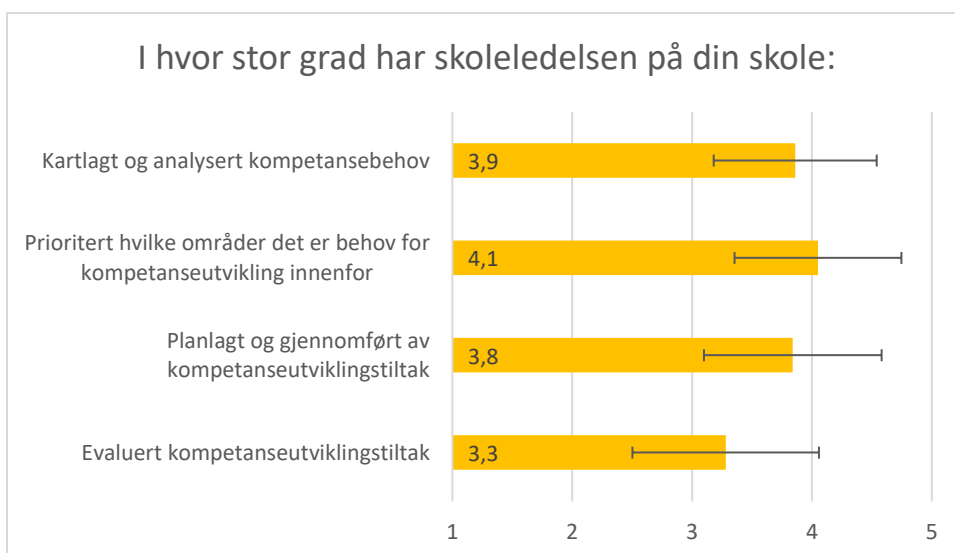
Skoleeierne oppgir å ha relativt god oversikt over skolenes kompetansebehov, men vurderer spørsmålet om de har gode nok verktøy for å kartlegge kompetanse eller har behov for mer kompetanse for å gjennomføre gode behovsanalyser noe mer negativt (Figur 21).



Figur 21. Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om kartlegging av kompetansebehov. Skoleeier (n=130) Gjennomsnittsskårer, fem-delt skala hvor 1=Helt uenig og 5=Helt enig.

Vi spurte skolelederne samme spørsmål. De vurderer samme forhold mer positivt enn skoleeierne. De opplever å ha god oversikt over skolens kompetansebehov, å ha gode verktøy for å kartlegge kompetansebehov, og har i mindre grad enn skoleeierne behov for kompetansetilførsel for å gjøre gode behovsanalyser.

Skolelederne hevder også at de har kartlagt og analysert kompetansebehov på sin skole, at de har prioritert hvilke områder det er behov for kompetanseutvikling på, og at de har planlagt og gjennomført utviklingstiltak (Figur 22). Lavest scorer de på hvorvidt de hadde evaluert tiltakene. Årsaken til dette kan ligge i at evaluering ikke er en like stor del av arbeidet, men det kan også være at tiltakene ikke er kommet skikkelig i gang og at en evaluering er prematurt for en del.



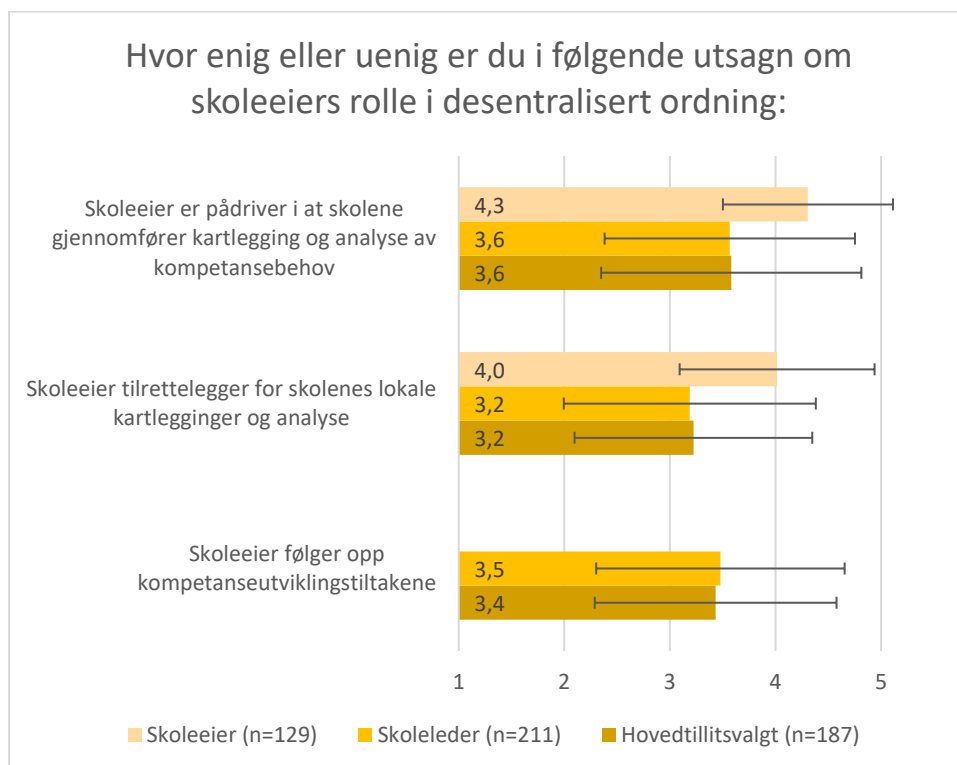
Figur 22. I hvor stor grad har skoleledelsen på din skole gjort det følgende. Skoleleder (n=256). Gjennomsnittsskårer, fem-delt skala hvor 1=Ikke i det hele tatt og 5=I svært stor grad

Vi spurte også om skoleledelsen samarbeidet med andre skoler i dette arbeidet. Gjennomsnittlig svarte skolelederne at de var mer uenig enn enig i at de samarbeidet med andre skoler.

Skoleeiers oppfølging

Vi spurte både skoleeiere, hovedtillitsvalgte og skoleledere om hvordan de vurderte skoleeiers rolle som pådriver, tilrettelegger og oppfølging av kompetanseutviklingstiltakene. Som vi ser av Figur 23 under oppgir skoleeierne selv i betydelig større grad enn skoleledere og hovedtillitsvalgte at de tilrettelegger for slike prosesser og er en pådriver i dette arbeidet ($p < ,001$). En mulig forklaring på dette utover at overordnede gjerne vurderer egen innsats mer positivt enn sine underordnede, kan være ulike oppfatninger av om, og når, man er pådriver og tilrettelegger blant aktørene. Når vi spurte om skoleeierne følger opp kompetanseutviklingstiltakene, er svarene både fra skoleledere og hovedtillitsvalgte mer nøytrale.

Mellom 12 (n=26) og 15 prosent (n=33) av hovedtillitsvalgte svarer at de ikke vet om skoleeier tilrettelegger eller er en pådriver i disse prosessene. Dette kan tyde på at en del av de hovedtillitsvalgte ikke er ordentlig koblet på det lokale kvalitetsutviklingsarbeidet.



Figur 23. Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om skoleeiers rolle i desentralisert ordning. Gjennomsnittsskårer, fem-delt skala hvor 1=Helt uenig og 5=Helt enig.

I det åpne spørsmålet i spørreskjemaet er det særlig tillitsvalgte som problematiserer skoleeiers rolle i kvalitetsutviklingsarbeidet. Typiske formuleringer er at kommunenes ledelse «ikke evner å kartlegge hva som er behovet for økt kompetanse hos hver enkelt/på hver skole», eller de kartlegger ikke «kompetansebehovene på arbeidsplassen før de bestemmer hva de skal satse på», eller «behov har vært for dårlig kartlagt (...) og valg av innhold og organisering er for dårlig forankret i profesjonen», som en tredje tillitsvalgt formulerer det.

Andre formuleringer er «enegang» fra skoleeiers side: «Skulefagleg kompetanse på kommunenivå blir i dag "ivaretatt" av rådmannen», spissformulerer én; ordningen er gjennomført uten «innblanding og medvirkning fra pedagogisk personale», sier en annen. En tredje sier at det er skoleeier som gjør vurderingen av hva som prioriteres, og som bestemmer hva skolene skal få, uten at tillitsvalgte er med i prosessen. Disse prioriteringene er sterkt førende for skolen, hevdes det, og resultatet er tiltak som ikke er ønsket av personalet.

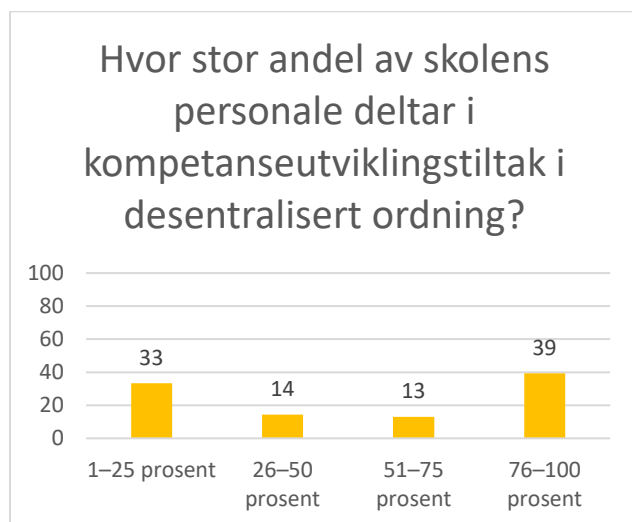
Alt skjer og blir bestemt over hodene til lærerne. Ovenfra og ned, som ofte fører til at det føles lite relevant og er dårlig forankret i lærerprofesjonen. Noen ganger er det noen skoleledere som i større grad hører på personalet og starter utviklingsarbeid basert på behov. Så lenge skoleeier bestemmer kursen og beholder definisjonsretten på behov, relevans og hva som er viktig forskning, så er dette som oftest bortkasta penger sett gjennom lærernes øyne.

6.3 Kompetanseutviklingstiltakenes treffsikkerhet

Nesten alle skoleeiere svarer bekreftende på at de har satt i gang kompetanseutviklingstiltak (95 prosent, n=203) i kommunen som følge av desentral ordning. Vi spurte skoleledere om det var satt i gang kompetanseutviklingstiltak for lærere på deres skole, og da svarte 68 prosent at det var satt i gang slike tiltak på skolen (like mange i grunnskolen som i videregående skole).

Over nitti prosent av de som hadde igangsatt kompetanseutviklingstiltak på skolen oppga at dette var tiltak som inkluderte både lærere og ledelse. Det var kun ni prosent av skolelederne som oppga at de kun hadde tiltak for skoleledere på skolen, og ikke for lærerne.

Når vi spurte skoleledere om hvor stor del av personalet som deltok i kompetanseutviklingstiltak, svarer et flertall av skolelederne at enten veldig få deltar i kompetanseutviklingstiltak, eller at nesten hele personale deltar. «U-formen» på svarene i Figur 24 er iøynefallende. Førti prosent av skolelederne oppgir at mellom 76–100 prosent av personalet deltok i kompetanseutviklingstiltak, mens cirka en tredel svarer at ¼ av personalet på skolen deltar i kompetanseutviklingstiltak. Dette er de samme funnene som ble presentert i Rogde et al. (2020) som gjelder for skoleledere i grunnskolen.



Figur 24. Hvor stor andel av skolens personale deltar i kompetanseutviklingstiltak i desentralisert ordning. Skoleledere (n=168), prosent.

Hvilke utviklingsområder er prioritert

Vi spurte videre skolelederne om hvilke utviklingsområder som var prioritert i skolens planer for kompetanseutvikling. Tabell 5 viser en oversikt over frekvensen i skoleledernes svar. Respondentene kunne krysse av for så mange alternativ de ville.

Tabell 5. Hvilke utviklingsområder er prioritert i skolens planer for kompetanseutvikling? Skoleledere kunne sette flere kryss.

Utviklingsområde	Frekvens	Prosent
Arbeid med nytt læreplanverk	214	83
Vurderingspraksis	96	37
Fagområder	92	36
Tilpasset opplæring, tidlig innsats	92	36
Digitalisering av opplæringen	89	35
Inkluderende barnehage og skolemiljø	80	31
Inkludering og spesialundervisning	80	31
Grunnleggende ferdigheter	72	28
Ledelse av skolebasert kompetanseutvikling	50	19
Skole/hjem-samarbeid	24	9
Opplæring av minoritetsspråklige elever	23	9
Overganger i 13-årig utdanningsløp	17	7
Annet	20	4
Total (n)	258	

Vi ser i tabellen at arbeidet med nytt læreplanverk var det dominerende utviklingsområdet skoleledere rapporterte å arbeide med. Mens en rekke områder ble rapportert av rundt en tredjedel av skolelederne som har svart på undersøkelsen, så hele 86 prosent av de som svarte at det var arbeid med læreplanverket som prioriteres. Sammenlignet med funnene i Rogde et al. (2020), troner prioriteringen av fagfornyelsen fremdeles på topp av utviklingsområder i skolens planer for kompetanseutvikling. De andre utviklingsområdene er også relativt enstemmig med funnene i Rogde et al. (2020). Den tette sammenhengen mellom utvalgene i besvarelsene i de to undersøkelsene styrker tilliten til skolelederutvalget vårt.

I et åpent spørsmål om hva skoleledere og tillitsvalgte opplevde at deres skole hadde behov for kompetanseutvikling innen er det enkelte synspunkter som går igjen blant begge grupper.

For det første at skolen har behov for kompetanse på arbeid med fagfornyelsen, hvor begreper som dybdelæring, tverrfaglig arbeid, nye vurderingsmetoder og algoritmisk tenkning, programmering og digital undervisning står sentralt.

For det andre etterlyses det som omtales som fagspesifikk kompetanse, dvs. behov for kompetanseutvikling på ulike fagområder, som språkfag, realfag, praktisk-estetiske fag etc. Et særlig fagområde som får mye oppmerksomhet av tillitsvalgte, er behovet for mer kunnskap om andrespråkspedagogikk, norsk som andrespråk, norsk for minoritetsspråklige, og som antakelig speiler den store andelen fremmedspråklige i skolen, og at utfordringene for denne gruppa oppleves som påtrengende.

Digitalisering av opplæringen nevnes av mange. Det handler om alt fra digital undervisning, bruk av digitale hjelpemidler, til koding, modellering og programmering og bruk av teams og andre læringsplattformer.

Ulike spesialpedagogiske temaer er det også mange som nevner; det kan handle om behov for mer kunnskap om og behov for tilrettelagt eller tilpasset opplæring for elever med alt fra autisme, dysleksi, til elever med atferdsproblemer, elever med alvorlige diagnoser (diabetes 1 og epilepsi)

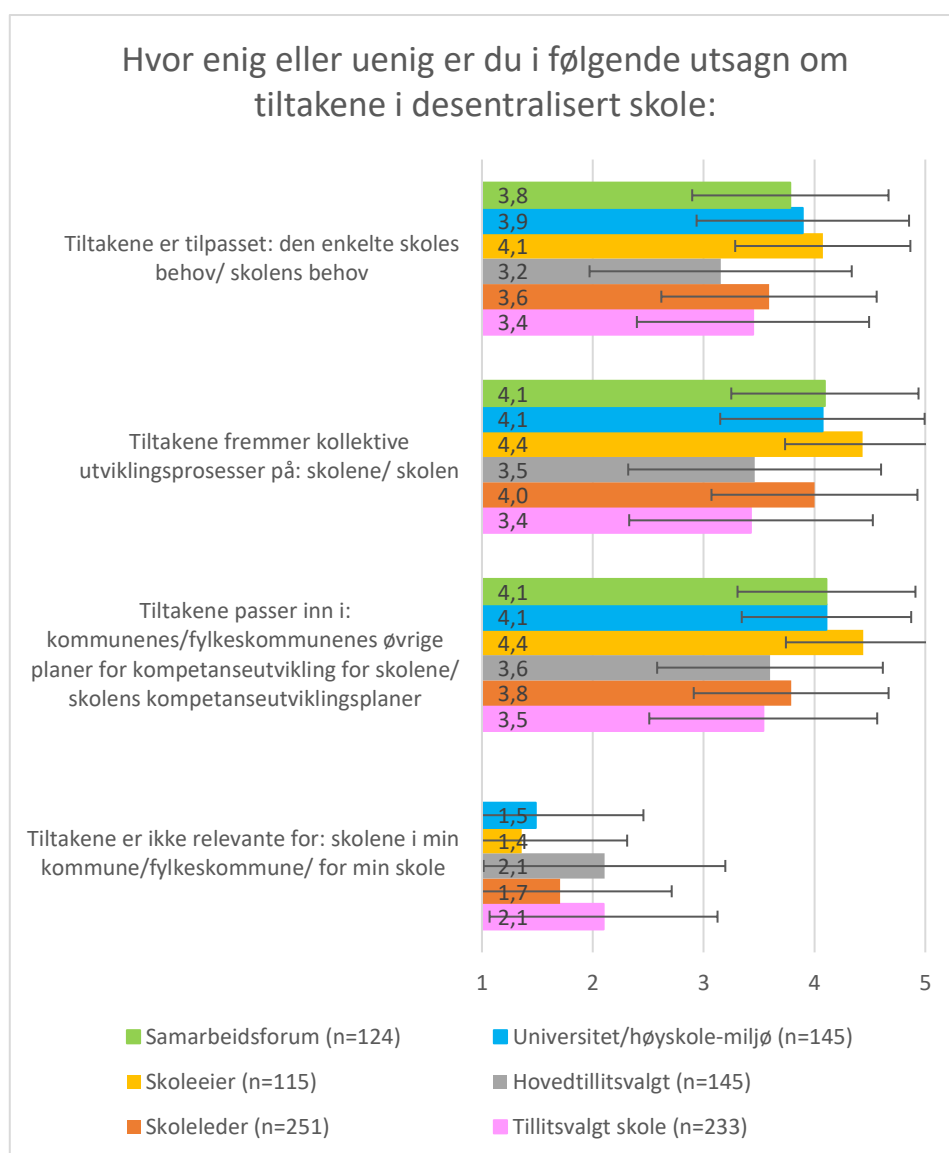
eller rus og psykisk helse. Begreper som inklusjon, integrering og livsmestring brukes mye, og noen ganger sammen med behov for relasjonsbasert klasseromsledelse.

For tillitsvalgte meldes det i tillegg ulike mer eller mindre spesialiserte kompetansebehov, som timeplanlegging, førstehjelp og nettvett på den ene siden, til behovet for mer kunnskap om elevmedvirkning moderne pedagogiske prinsipper og motivasjon på den andre. Skoleledere etterlyser i tillegg behov for kompetanse i ledelse og utviklingsarbeid, mens enkelte også etterlyser analysekompetanse.

Vurdering av tiltakene i ordningen

Vi ba alle aktørgruppene gjøre en vurdering av hvorvidt tiltakene som ble satt inn var tilpasset den enkelte skoles behov, om de fremmer kollektive utviklingsprosesser, passer inn i annet planarbeid, og om tiltakene opplevdes som relevante for deres skole (Figur 25).

Det mest iøynefallende ved svarfordelingen etter roller er hvordan svarene fordeler seg i to grupperinger, og hvor skårene til medlemmer i samarbeidsforum, universitets/høyskoleansatte og kommunale skoleeiere er høyere, enn skårene til skoleledere og tillitsvalgte. Skoleeiere er de som i størst grad oppfatter at tiltakene er skolebaserte, mens tillitsvalgte er mest kritiske til hvorvidt tiltakene er tilpasset skolene. Funnene ser ut til å indikere at jo nærmere «klasserommet» man kommer, jo mindre relevante og treffende oppleves tiltakene. Dette styrker antagelsen om ordningen ikke helt har klart nå målsettingen om lokalt tilpassede tiltak enda.



Figur 25. Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om tiltakene i desentralisert skole. Gjennomsnittsskårer, fem-delt skala hvor 1=Helt uenig og 5=Helt enig.

I det åpne spørsmålet i surveyen er det flere som kritiserer tiltakene. Det mest gjennomgående synspunktet synes å være at ordningen har for lite omfang: «Ordningen er for de få» eller at «alt for få ansatte omfattet av ordningen», sies det. I tillegg blir resultatene ikke delt med de andre, hevder en tredje, noe som ytterligere forsterker preget av «læring for de få».

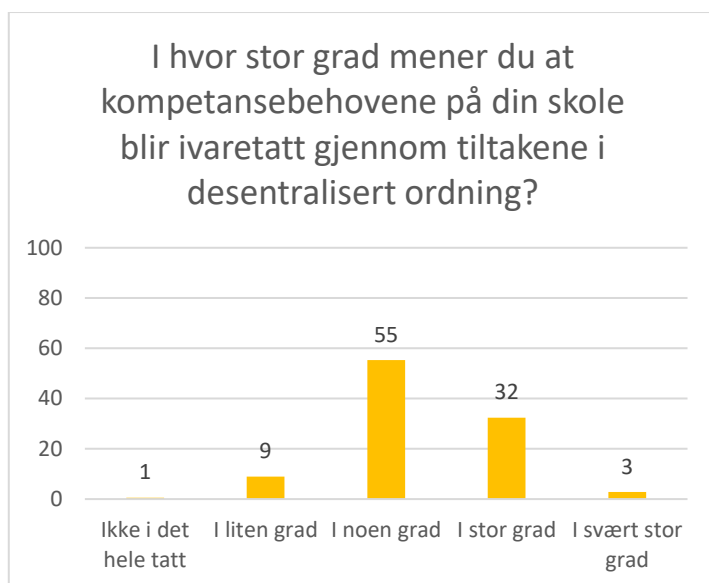
Andre er opptatt av «pengene går til rektor/avdelingsleder». En annen er opptatt av ulik praksis mellom skolene. En hevder at på hennes skole var det ikke «mulighet til at (flere) lærere kunne benytte seg av tilbudet, mens det på andre skoler var flere som fikk mulighet».

En tredje er opptatt av at det er for få «fagtilbud til de av lærerne med lengst utdanning (mastergrad/hovedfag)». Mye av opplæringen i desentralisert ordning er knyttet til fagfornyelsen, men omfanget er for lite: «Fagområdet engelsk når bare et lite utvalg av lærerne på en stor skole. (...) Behovene står i kø, men tiltakene matcher ikke dette overhodet. Fagfornyelsen er bare nok et område lærere må fikse selv uten støtte fra fagmiljø som skal ha gått foran».

Ivaretar tiltakene skolens behov?

Få skoleledere opplever at tiltakene i stor grad ivaretar skolens kompetansebehov. Cirka 1/3 opplever at skolens behov i stor grad blir ivaretatt, mens cirka halvparten av utvalget opplever at behovene i noen grad blir ivaretatt (se Figur 26).

Basert på at 83 prosent av skolelederne oppgir at arbeid med nytt læreplanverk er et prioritert utviklingsområde for skolene, og omtrent like mange oppgir at tiltakene handler om fagfornyelsen skulle man anta at flere skoleledere opplevde at skolens behov ble ivaretatt.



Figur 26. I hvor stor grad mener du at kompetansebehovene på din skole blir ivaretatt gjennom tiltakene i desentralisert ordning? Skoleleder (n=179), prosent.

6.4 Er kompetanseutvikling en del av partssamarbeidet?

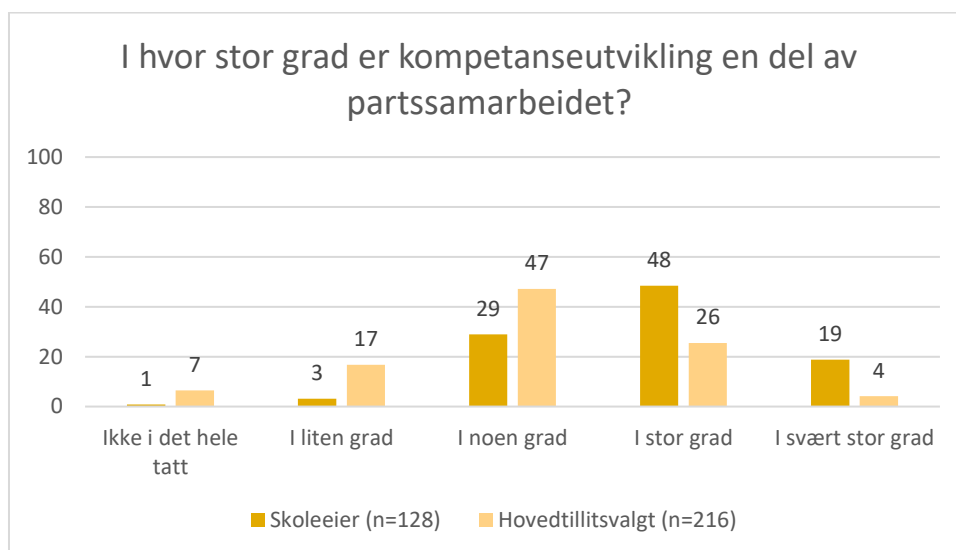
I retningslinjene heter det at medbestemmelse skal ivaretas etter hovedavtalens bestemmelser. Når vi spør skoleeiere og hovedtillitsvalgte hvorvidt kompetanseutvikling er en del av partssamarbeidet i kommunen/fylkeskommunen (Figur 27), svarer skoleeiere i gjennomsnitt «i stor grad», mens hovedtillitsvalgte i gjennomsnitt svarer «i noen grad». Forskjellene mellom gruppene er statistisk signifikante ($p < ,001$).

I det åpne spørsmålet kommenterer en hovedtillitsvalgt manglende involvering i kommunene på denne måten:

(Eg har ikke) vore med i nokon av prosessane som har foregått i kommunen, hverken i forarbeid, planlegging, evaluering mm. Eg har fått same informasjon på same tidspunkt som dei andre tilsette på min arbeidsplass. Dette gjer at det er mykje som ikkje var avklart (..) deriblant tøying av avtaleverket.

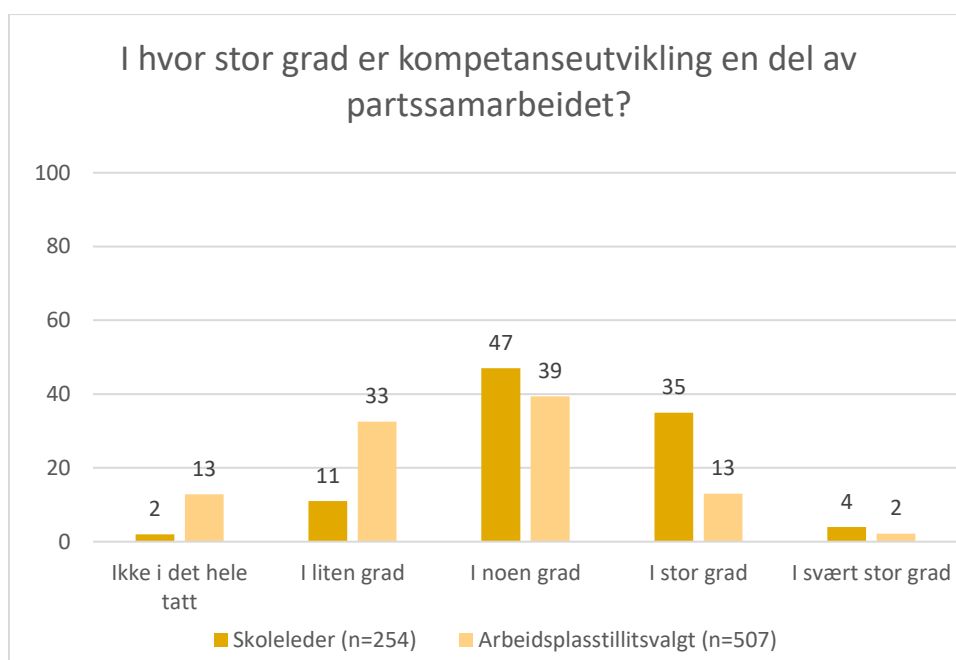
Det klages også over mangelfull innflytelse på regionalt nivå:

Som [hovedtillitsvalgt] HTV har eg hatt veldig lite med dette å gjere. Kva skule som teke del er tatt uten noen drøfting med HTV. Kursregion hjå oss har ingen HTV frå noen kommuner. Det er ein stat i staten (..) Det vert berre tredd ned over hodet vårt. Det er ein dårleg start.



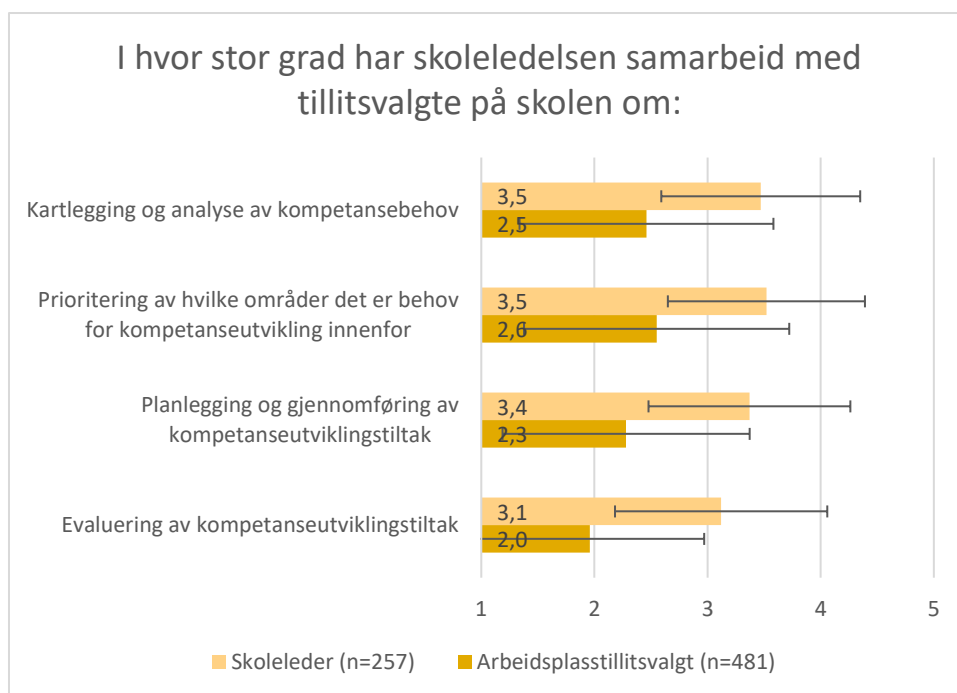
Figur 27. I hvor stor grad er kompetanseutvikling en del av partssamarbeidet? Skoleeier = kommunal, fylkeskommunal og privat/friskoleeier.

Vi spurte også skolelederne og arbeidsplassstillitsvalgte (Figur 28) om i hvor stor grad de tillitsvalgte hadde vært involvert i prosessen med kompetanseutvikling på skolene. Her skårer skolelederne betydelig høyere enn arbeidsplassstillitsvalgte ($p=,001$). Nesten 40 prosent av skolelederne mener at kompetanseutvikling er en del av partssamarbeidet, mens i overkant av 45 prosent av de plasstillitsvalgte mener at det ikke skjer i det hele tatt eller i liten grad.



Figur 28. I hvor stor grad er kompetanseutvikling en del av partsamarbeidet? Prosent.

Det samme mønsteret gjør seg gjeldende når vi spør skolelederne og arbeidsplassstillitsvalgte om samarbeid om kartlegging og analyse av kompetansebehov, prioritering, planlegging og gjennomføring og evaluering av kompetanseutviklingstiltak (se Figur 29). Representanter for skoleledelsen opplever i langt høyere grad enn plasstillitsvalgte at de samarbeider om disse forholdene.



Figur 29. I hvor stor grad samarbeider skoleleder og arbeidsplassstillitsvalgte om følgende. Gjennomsnittsskårer, fem-delt skala hvor 1=Ikke i det hele tatt og 5=I svært stor grad.

Forskjellene i synspunktene mellom eiere, hovedtillitsvalgte og skoleledere når det gjelder medbestemmelse er stor og gjennomgående. Forskjellen kan henge sammen med at skoleeier/skoleleder opplever at medvirkningskravet er oppfylt når de møtes i medbestemmelsesapparatet, og kompetanseutvikling står på agendaen, mens tillitsvalgte ikke opplever at dette er tilstrekkelig for å oppleve medbestemmelse og lokal involvering.

Frustrasjonen over manglende involvering og medbestemmelse blant arbeidsplassstillitsvalgte er stor. Frustrasjonen oppgis fra flere å handle om at skolelederne glemmer den betydning involvering har for å sikre forankring av prosjekter hos lærerne og dermed god gjennomføring. Resultatet er mindre treffsikre tiltak.

I realiteten er det skoleledelse og skoleleder som avgjør hva som skal skje på forhånd, at alt skjer etter boka, hevder en tillitsvalgt:

Det har ikke vært noen grad av medbestemmelse (..) noen aktiv deltagelse fra lærere eller samarbeid mellom nivåer eller tett flerpartssamarbeid mellom elever, lærere, skoleledere, skoleeier eller academia og forskning. Prosessen er både udemokratisk og uetisk (..).

Andre tillitsvalgte hevder at «de ikke deltar i noe samarbeid om desentralisert ordning ved sin skole», eller at «skoleledelsen ikke er dialog med de ansatte/tillitsvalgte», og at «skolens ledelse har valgt områder ut fra hvor mener det er nødvendig».

Enkelte forklarer manglende involvering med at «skolens ledelse ikke er aktive i å søke midler til kompetanseutvikling»; at de mangler kompetanse til å gjøre slikt arbeid; at de generelt «ikke involverer tillitsvalgt inn i prosesser omkring skoleutvikling ved vår skole»; at det kan være vanskelig for skoleledere «å involvere (..) ansatte i kompetanseutviklingen når det bare er et fåtall som får delta»; og at det er store variasjoner i skoleleders «evne til å videreformidle til alle ansatte hva utviklingen går ut».

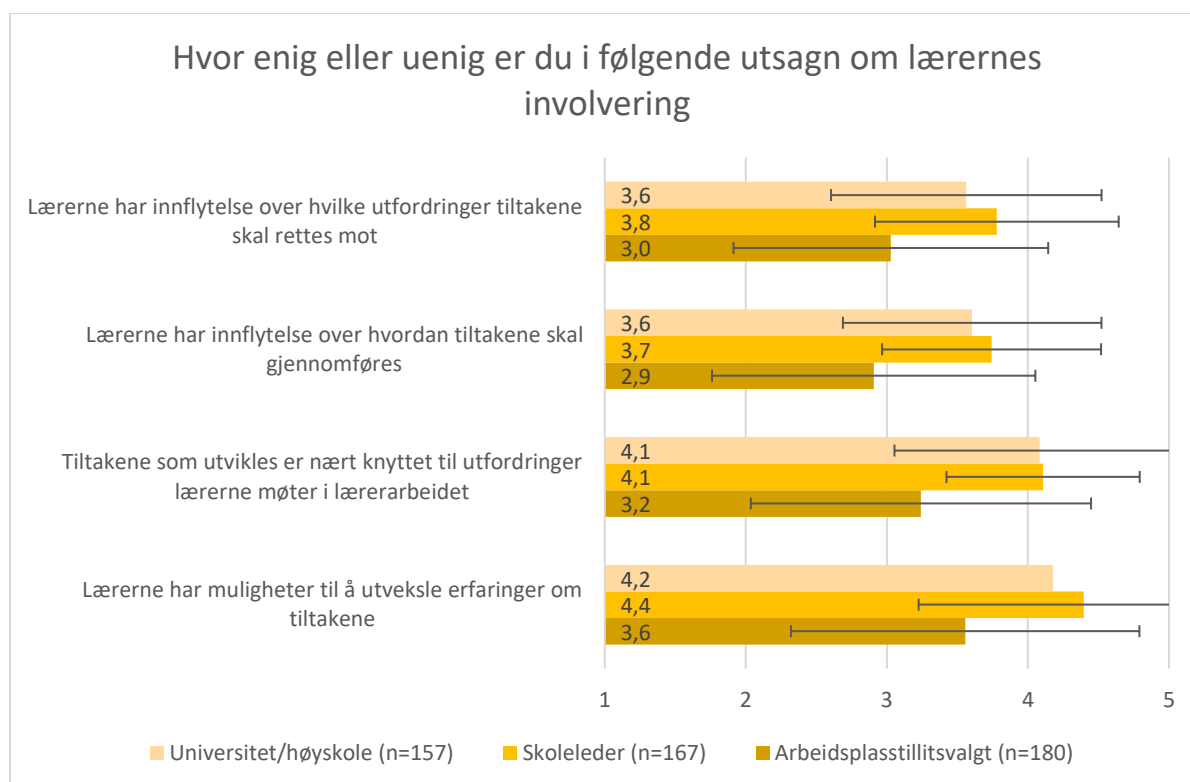
Slike prosesser er ikke i overensstemmelse med intensjonen i ordningen, hevdes det: Mandatet og intensjonen for den desentraliserte ordningen skulle nettopp være «desentralisert, tverretattlig

og sektor-overskridende (..) forankret i praksisfeltet og initiert av førstelinje (..) og IKKE toppstyrt, byråkratisk, hierarkisk eller styrt av forvaltningen, akademia eller skolebyråkratene».

Både representanter for hoved- og plasstillitsvalgte ønsker at det skal stilles strengere krav til skoleledere, skoleeiere og nasjonale myndigheter om medvirkning. Det «mangler krav til medvirkning på kommunenivå» sier en, «medvirkning har ikke vært prioritert fra arbeidsgivers side». «Skoleeier bør ha en frist for når medbestemmelse skal være gjennomført, samt ha dokumenteringsplikt på at det er gjennomført», sier en annen. «Skoleeier må sikre at de behovene skolene melder inn er forankret i skolens utviklings- og kompetanseplaner og drøftet med tillitsvalgte. Som det er nå, er det ofte rektors synspunkter som blir meldt inn» sier en tredje. «HTV/tillitsvalgt burde sitte i styrene» sier en fjerde, mens en femte mener at det må «stilles større krav til kommunene om at de må opplyse arbeidstakerne sine om tilbudet, og kartleggingen må være bedre».

Lærernes involvering

Lærernes involvering i ordningen er alfa og omega for å få til en skolebasert profesjonsutvikling. Vi ba ansatte i universitets- og høyskoleansatte, skolelederne og ansatte ta stilling til hvorvidt lærerne har innflytelse over hvilke utfordringer tiltakene skal rettes mot, gjennomføringen av dem, om tiltakene er knyttet til utfordringer de møter i lærerarbeidet og om lærerne får mulighet til å utveksle erfaringer om tiltakene (Figur 30). På alle utsagnene scorer tillitsvalgte signifikant lavere enn UH-ansatte og skoleledere ($p < ,001$), og lavest skårer alle gruppene på om lærerne har hatt innflytelse over hvordan tiltakene skal gjennomføres, og om lærerne har hatt innflytelse over hvilke utfordringer tiltakene rettes mot. Det er ingen statistisk signifikante forskjeller mellom skoleledere og universitet/høyskole.



Figur 30. Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om lærernes involvering kompetanseutvikling i desentralisert ordning. Gjennomsnittsskårer, fem-delt skala hvor 1=Helt uenig og 5=Helt enig

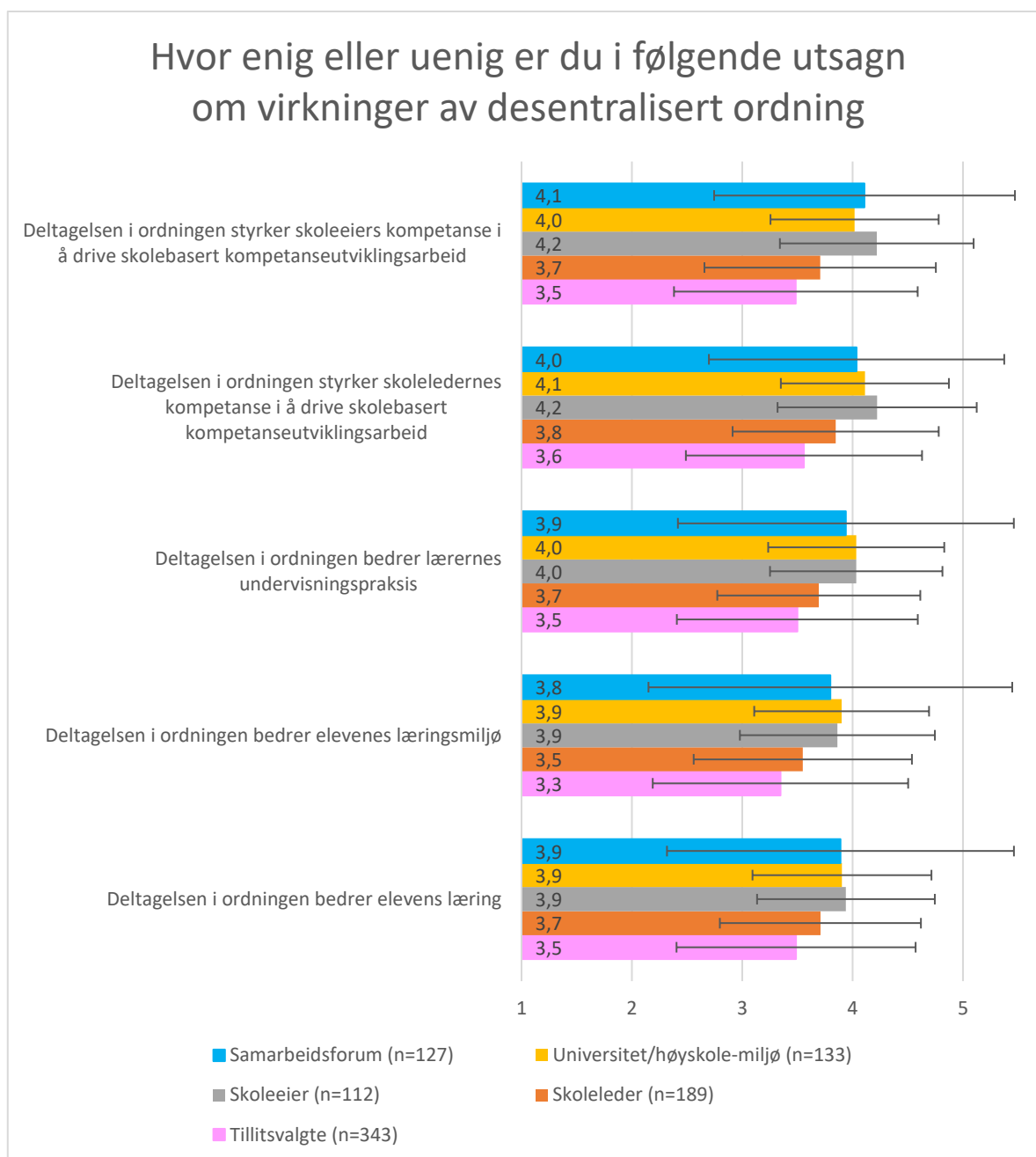
Tillitsvalgte mener dermed at lærerne ikke er særlig involverte i prosessene rundt kompetanseutvikling på skolene, verken når det gjelder problemforståelse, gjennomføring, relevans eller evaluering.

6.5 Virkninger av desentralisert ordning

Til slutt vil vi se på aktørenes overordnede vurdering av desentral ordning, det vil si om den styrker skoleeierne og skoleledernes kompetanse til å drive skolebasert kompetanseutvikling, om den bedrer lærernes undervisningspraksis, bedrer læringsmiljø og elevens læring.

Figur 31 viser at gjennomsnittssvarene for alle utsagn, og for alle aktører, at de i større grad mener at ordningen virker langs parameterne det blir spurt om, enn at den ikke virker (verdien er over nøytral-verdien 3). Respondentene skårer noe høyere på de tre første utsagnene som handler om kompetanseheving for skoleeier, leder og lærere, enn de to siste som handler om elevene. Denne forskjellen er naturlig da vi tenker oss at forutsetningen for effekter på elevnivå er at tiltakene i første omgang fører til kompetanseheving for skoleeier, skoleleder og lærere. Videre ser vi at svarene grovt sett fordeler seg etter to grupper når respondentene blir bedt om å vurdere utsagnene. Til gruppen som er mest enig i utsagnet tilhører samarbeidsforumsmedlemmer, UH-miljøer og de kommunale skoleeiere selv. De har en tendens til å skåre rundt kategorien «delvis enig». Til gruppen som er mindre enig i dette utsagnet tilhører skoleeier og tillitsvalgte, og skårer mellom «både – og» og «delvis enig».

Igjen ser vi altså sammen mønster i dataene, at jo nærmere klasserommet man kommer, jo lavere skårer aktørene. De som har mest tiltro til modellen er skoleeiere, medlemmer av samarbeidsforum og universitet/høyskolemiljøene.



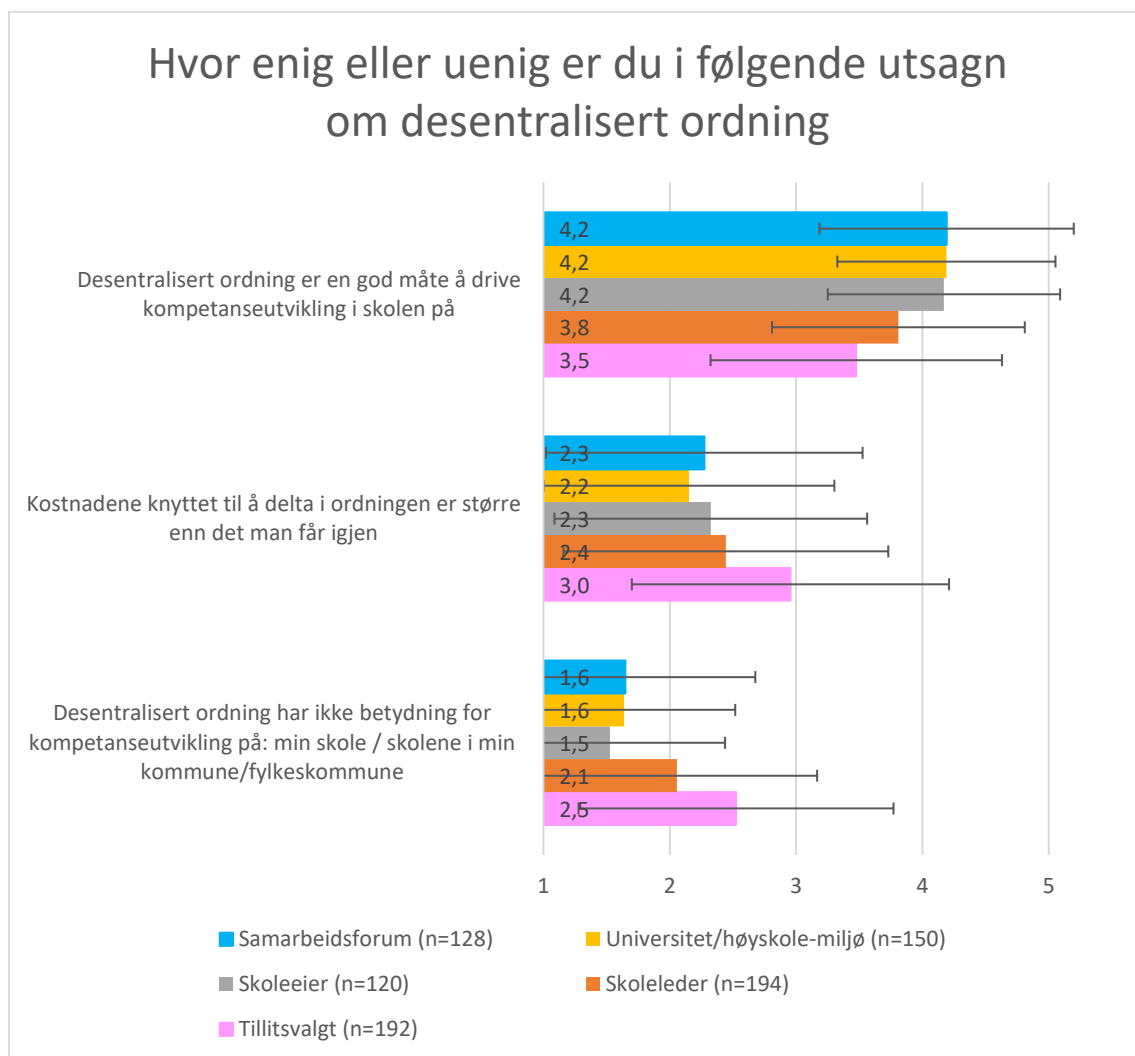
Figur 31. Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om virkninger av desentralisert ordning. Gjennomsnittsskårer, fem-delt skala hvor 1=Helt uenig og 5=Helt enig.

Vi spurte også om aktørene anser ordningen som en god måte å drive kompetanseutvikling på. Alle aktørene svarer i snitt over gjennomsnittet (med ordlyd «både – og»). Det er en indikasjon på at de fleste aktørene i desentralisert ordning opplever helheten av ordningen som en i hovedsak god måte å drive kompetanseutvikling på. Igjen ser vi det samme mønsteret på hvem som skårer høyest og hvem som skårer lavest (se Figur 32).

På spørsmålet om kostnadene ved å delta i ordningen er større enn det man får igjen er respondentene mer uenig enn enig, noe som støtter respondentenes svar på forrige utsagnet. Tillitsvalgte er imidlertid mer uenig i dette, enn de andre respondentgruppene.

Ser vi på svarfordelingen på utsagnet om at ordningen ikke har betydning for kompetanseutvikling på skolene i kommune/på skolen, ser vi samme tendens.

Samarbeidsforummedlemmer, representanter for UH, og kommunale skoleeiere svarer nokså likt, det er få som opplever at ordningen ikke har betydning. Det er flere tillitsvalgte som mener at desentralisert ordning ikke har betydning for skolen, og de skårer signifikant høyere enn de andre gruppene. Det må likevel understrekes at et flertall av både skoleledere og tillitsvalgte opplever at ordningen har betydning.



Figur 32. Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om desentralisert ordning. Gjennomsnittsskårer, fem-delt skala hvor 1=Helt uenig og 5=Helt enig.

For å forstå variasjonen i synspunktene kan vi se på hva tillitsvalgte, skoleeiere og skoleledere skriver i det åpne spørsmålet i spørreundersøkelsen. Svarene faller i tre kategorier, de positive, de kritiske og de som mener at det ennå er for tidlig å felle en dom over ordningen.

Positive synspunkter

De tillitsvalgte som har en mer positiv oppfattelse av ordningen, peker på muligheten den gir for kompetanseheving i skolen, og på det positive samarbeidet med universitet- og høyskolemiljøer:

Ved vår skole er vi veldig fornøyd med opplegget rundt kompetanseutvikling. De som vi har kontakt med fra høyskolen er flinke til å finne passende

undervisningsopplegg og oppgaver til oss. De er flinke til å veilede oss og er inspirerende.

De understreker også at selv om kostnadene knyttet til å utvikle ordningen har vært store, så har de vært nødvendige:

I de to første årene av desentralisert ordning ble det brukt mye tid og penger på å forstå ordningen, fastsette mål, etablere strukturer, forståelse av at alle er likeverdige partere og godt samarbeidsklima på regionsnivå mellom skoleeier, universitet og Utdanningsforbundet. Det kan se ut til at selv om det opplevdes veldig byråkratisk og det ble stilt spørsmål om tid- og ressursbruk, så var det nødvendig for at dette skulle lykkes i en region som hadde så ulike forutsetninger og rammer. (..) Det er først nå i dette skoleåret at desentralisert ordning har nådd helt ut i klasserommene.

«At tillitsvalgte er representert i alle ledd av partssammensatt samarbeid er avgjørende for at desentralisert ordning for kompetanseutvikling skal være bærekraftig og at intensjonen med ordningen skal lykkes», hevder en tillitsvalgt. Tillitsvalgte skal være en likeverdig part på sentralt nivå, fylkesnivå, regionsnivå, kommunenivå og på arbeidsplassnivå.

For å sikre denne likeverdigheten forteller hun om et betydelig arbeid fra hovedtillitsvalgte sin side, både på region- og kommunenivå. Ikke minst har det vært arbeidet med å få skoleeier til å invitere arbeidsplassstillitsvalgte til «lærende nettverk» sammen med sin leder, slik at disse forstås som en del av målgruppen for den desentraliserte ordningen. Tilsvarende har hun arbeidet med de arbeidsplassstillitsvalgte for å etterspørre informasjon om nettverksmøter fra sin rektor, og for undersøke muligheten for å delta på skoleeierens årlige utviklingssamtale med rektor. Resultatet er at samarbeidet nå «fungerer veldig bra», og at de arbeidsplassstillitsvalgte har blitt en naturlig samarbeidspartner i arbeidet på egen arbeidsplass, selv om det er skoler som «har en vei å gå» for å lykkes med dette.

En skoleleder trekker fram at skolen opplever «at kompetansetiltakene har kommet «nærmere» skolen – og det er bra». Samtidig påpeker vedkommende at det tar «bort mye tid fra internt utviklingsarbeid som vi er helt avhengig av for å få utnyttet og forvaltet kompetansen og ressursene på en god måte – til det beste for elevene». En annen skoleleder skriver at ordningen «er ei god støtte til skuleleiinga, og i vårt område har det ført til nettverksarbeid mellom fleire kommunar». En tredje melder at «dette er en veldig grei ordning, men det vil ta tid å få arbeidsformen til å virke til fulle. Vi blir bedre etter hvert og trenger erfaring for å justere kursen under vegg».

Flere skoleeiere uttrykker også tilfredshet med ordningen så langt. Eksempelvis skriver en:

Vi opplever at desentralisert ordning er en god støtte for oss. Det er etablert et godt samarbeid mellom våre kommuner som gir synergieffekter. Alle kommunene bidrar. Vi har laget et system som fungerer og som vi lett kan justere etter behov.

En annen mener dette er en god måte å drive kompetanseutvikling på, og lister opp følgende grunner til det. Den er basert på lokale behov; det er lagt opp til prosesser og framdrift der deltakeren er aktive, ikke enkelt «happening»; det er langsiktighet og helhetsfokus; det er fokus på forankring og profesjonsfellesskapet; den utfordrer og støtter; og både kommuner/skoler og høgskoler er i læringsprosess sammen.

Kritiske synspunkter

Flere tillitsvalgte er kritiske til ordningen. Premisset for desentralisert ordning «var å få eit bedre samarbeid mellom skular, skuleeigar og universitet/høgskular. På skulenivå skulle ein løfta opp utfordringar og ønskjer til kompetanseutvikling og så skulle skular, skuleeigar og

universitet/høgskular saman lage passande opplegg», innleder en tillitsvalgt, og legger til, «Dette fungerer ikkje. Mesteparten av ressursane går nå til administrasjon og endelause planleggingsmøte i fleire ledd».

En annen mener at de foreløpig ikke har fått noe ut av ordningen på sin skole, og reiser spørsmål ved «at hele skoleledelsen pluss tillitsvalgte skal bruke hele dager på samlinger med ymse kvalitet og utbytte (..) Spesielt når vi ikke (..) ser noe av denne satsningen igjen i klasserommene der elevene er». Han fortsetter «jeg har vært kritisk til dette hele tiden fordi jeg ikke ser noen nytte i slike «happeninger», det har ingen overføringsverdi til egen arbeidsplass».

En tredje understreker et lignende poeng, og peker på universitet- og høyskolesektoren som vinneren i denne ordningen:

Dekomp framstår (..) som en svært intrikat og komplisert måte å finansiere universitets- og høyskolesektoren på. Det går mye penger gjennom systemet, men jeg er svært usikker på om nytteverdien for lærerne/skolene (og skoleeier) står i forhold til ressursinnsats (..) enklere ordninger (..) kunne ført til like stor og bedre kompetanseutvikling».

En fjerde er opptatt av at desentralisert ordning er «skinnprosesser» og gir «illusjoner om medvirkning»:

Der det mest handler om å påtvinge både rektorer og lærere noe de ikke har et opplevd behov for. Man skal ikke bare spise grøt med klumper i, man skal være takknemlig for det også. Gi lærere tid og rom til å samarbeide. La individer få tilbud om kurs de ønsker seg. Men påtving ikke skolene skolevise opplegg, og prosesser der de kollektivt skal velge mellom forhåndsbestemte alternativer. Det er bare skuebrød.

Andre mener den desentraliserte ordningen i stor grad sees «på som sidevind og støy i en travel lærerhverdag», eller som «eitt av mange prosjekt som har tvilsam verdi. Gløymt om kort tid for å gi plass til eitt nytt prosjekt».

En del av skolelederne er også overordnet kritiske eller negative til ordningen. Noen oppfatter ordninga «som et litt for byråkratisk system», et utsagn som speiles av en annen, som skriver at det er «mange møter/avklaringer før tiltak settes i verk». Et lignende resonnement settes på spissen av en tredje, som skriver at ingenting praktisk har kommet i gang «bortsett fra hei-runde på virksomhetene».

En majoritet av kommunale skoleeiere som svarte på det åpne spørsmålet uttrykte et kritisk eller (delvis) negativt syn på ordningen, eller framhevet problemer og hindringer i arbeidet med ordningen, som denne skolelederen som rettet oppmerksomheten mot skolelederne.

Det må arbeides grundig med rektor sin forståelse av hva som er viktig med å drive utvikling skolebasert. Dersom rektor ikke har handlingsrom eller kompetanse til å gjøre dette, hjelper det lite at skoleeier kommer med ulike prosjekter/høgskoler for å bidra i skolens utviklingsarbeid. Skoleeier sikrer ikke at den enkelte skole har identifisert hva som er lokalt utviklingspotensialet før de kommer med løsningen i form av en ekstern ekspert.

En tilbakemelding fra de kommunale skoleeierne som går igjen i det åpne feltet er at ordningen er – eller er i ferd med å bli – svært byråkratisk, og at det administrative apparatet eller 'riggen' som er etablert er overdimensjonert i forhold til midlene som er tilgjengelig i ordningen. «Det er mye «rigg» for små kommuner i forhold til det vi får igjen økonomisk», mener en kommunal skoleeier, noe som resonnerer med tilbakemelding fra en annen som skriver at «modellen inneholder så mange møtefora at en må ha et organisasjonskart framme for å holde oversikten. Ordningen er overadministrert. Lite ressurser tilfaller skolene og lærerne». Flere av tilbakemeldingene om

byråkratisering og 'overadministrasjon' er knyttet til en opplevelse av at ordningen ikke er tilpasset kapasiteten og behovene i mindre kommuner.

Tidlig fase

Flere er opptatt av ordningen ennå er i en tidlig fase, og «håper den blir gitt nok tid til å modne før den blir evaluert, revidert eller forkastet»:

Jeg håper vi får nok tid til å prøve ut ordningen, la modellen bli «institusjonalisert» i hver skole. At ikke for tidlig evaluering og mangel på målbare resultat de første årene gjør at en går tilbake til mer nasjonal styring (ovenfra og ned-modell). Vi er tidlig i løpet enda, og skolene i sin «spede start» i arbeidet.

6.6 Sammenfatning

I retningslinjene for tilskuddsordningen står det at skoleeier har ansvaret for å vurdere kompetanseutviklingsbehov på en måte som involverer de ansatte i skolen. Skoleeiere og skolelederne synes i hovedsak å mene at de tar dette ansvaret. Når det gjelder skoleeierens vurderinger sin egen rolle som pådriver og tilrettelegger for kompetanseutviklingsarbeidet, har vi imidlertid også skoleledernes og hovedtillitsvalgtes synspunkter som er mer kritiske til dette. Samme mønster finner vi når det gjelder vurderingene av om tiltakene er tilpasset skolens behov, fremmer kollektive prosesser eller relevant for skolen: Jo nærmere du kommer lærerne og deres representanter tillitsvalgte, jo mer kritiske blir de.

I retningslinjene vises det videre til hovedavtalen og at medbestemmelse skal ivaretas etter denne. Igjen finner vi samme mønster. Både på kommunenivå og på skolenivå vurderes medbestemmelsen som betydelig høyere av skoleeiere og skoleledere (arbeidsgivere), enn av hoved- og plassstillitsvalgte. Forskjellen opprettholdes når det gjelder vurderinger av lærernes involvering i ordningen. Både UH-ansatte og skoleledere vurderes lærernes involvering mer positivt enn hovedtillitsvalgte.

Også når det gjelder den overordnede vurderingen av ordningen finner vi at jo nærmere de tillitsvalgte (og lærerne og klasserommet) vi kommer desto større blir skepsisen til om ordningen er en god måte å drive kompetanseutvikling på, og opplevelsen av at det koster mer enn det smaker.

Programteoretisk sett framstår det som betydningsfullt å understreke at betingelsen for ordningen om at skolene og lærerne involveres i utvikling og gjennomføring av kompetanseutviklingstiltak, på en tydeligere måte bør fremheve medbestemmesinstituttet som en integrert del av denne involveringen.

En annen betingelse beskrives i programteorien å være at skoleeier tar ansvar for kompetanseutviklingen i skolen. Her bør også arbeidsgivers (og skoleleders) ansvar for å kartlegge ansattes kompetanse og gjennomføre drøftingsmøter understrekes.

Det framstår videre som viktig at skoleeierne og skolelederne forholder seg, og analyserer, til den store og gjennomgående diskrepansen det er mellom deres oppfatninger av arbeid med kvalitetsutvikling i skolen og lokal involvering, og tillitsvalgtes oppfatninger. Skal lokalt nivå's erfaringer bringes inn i kvalitetsutviklingsarbeidet, kan det se ut som en vei kan være å drøfte med tillitsvalgte hvordan man kan gi dem en tydeligere rolle i arbeidet. Dette vil gjelde på den enkelte skole, på kommunalt nivå, men også på regionalt nivå, og ikke minst i de regionale kompetansenettverkene. Dette kan være en måte å øke legitimiteten til nettverkene på, ved å øke bredden i de synspunkter som presenteres, og ved at de beslutningene som fattes der får en tydeligere forankring til lokalt nivå.

7. Strukturelle forholds betydning for arbeidet med desentralisert ordning

Innledning

Det norske forvaltningssystemet tillegger kommunene et stort ansvar for å iverksette statlig politikk, men kommunene har også betydelig autonomi i dette arbeidet. Svært mye av den statlige styringen innenfor enkeltsektorer rettes mot kommunen, som har frihet til å utforme sine tjenester slik de selv synes er mest hensiktsmessig, innenfor rammene av lover og forskrifter. Det er dette vi ofte kaller flernivåstyring, der det endelige resultatet avhenger av de sentrale styringssignalene, men også av hvordan signalene 'oversettes' og implementeres lokalt, tilpasset lokale ønsker og rammebetingelser.

Kompetanseløftet representerer en ny måte å organisere kompetanseutvikling i skolen på. Hovedgrepet i organiseringen er at kompetanseutviklingen skal skje lokalt og regionalt, og være basert på lokale vurderinger av behov. Kommunene som skoleeiere er sentrale aktører i desentralisert ordning, men tiltak for økt kompetanse skal utvikles i partnerskap mellom kommuner og andre skoleeiere, skoler og UH-miljøer. Drøftinger og beslutninger om prioriteringer av behov og tiltak skal skje på alle nivåer, i nettverk der ulike aktører er representert. Slik sett kan desentralisert ordning oppfattes som flernivåstyring kombinert med nettverks- og samstyring. Staten definerer rammene for prosessene, men aktørene lokalt og regionalt har stor frihet til å forme innholdet i satsingen.

Programteorien for desentralisert ordning for skole (Lyng et al. 2021, s. 25) vektlegger kommunenes ansvar for kompetanseutviklingen lokalt, i sine skoler. For at modellen skal føre til de ønskede resultatene, må kommunene delta i regionale nettverk og fylkesnettverk, og de må utvikle partnerskap med UH-aktører. I prosessene er det dessuten lokale kompetansebehov som skal være i fokus. Det er derfor viktig at alle typer kommuner deltar – uavhengig av folketall, ressurser og andre kjennetegn – og at prioriteringer gjøres med utgangspunkt i kompetansebehovene. I dette kapitlet undersøker vi om det er forskjeller mellom ulike typer kommuner i hvordan de deltar i arbeidet, i hvilken nytte de har av ordningen, og i utviklingen av partnerskap med UH-sektoren.

Nettverksstyring

Et bærende element i den nye kompetansemodellen er at utvikling skjer ved hjelp av prosesser i nettverk mellom aktører i feltet. Dette representerer styring gjennom en annen mekanisme enn de tradisjonelle – hierarki eller marked (Røiseland og Vabo 2016:10). Nettverksstyring, governance eller samstyring innebærer en ikke-hierarkisk prosess der «offentlige og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles mening» (Røiseland og Vabo 2008:94). Samstyring skjer med andre ord gjennom strukturer der ulike, men 'likeverdige', aktører samhandler. Aktørene er gjensidig avhengige av hverandre, i den forstand at de bare i fellesskap kan nå målet for arbeidet. I desentralisert ordning er det flere slike formelle samhandlingsstrukturer, først og fremst i Samarbeidsforum, men også i de regionale (eller tematiske) nettverkene, der både private og offentlige eiere, lokale og regionale myndigheter, statsforvaltere, skoleledere, lærere og UH-aktører er representert.

I slike styringsnettverk fattes beslutninger gjennom diskurs eller forhandlinger. Medlemmene av nettverket diskuterer seg frem til løsninger alle kan slutte seg til, enten fordi de overbevises av 'de beste' argumentene eller fordi de gjennom gi-og-ta prosesser kommer til et resultat som oppfattes som bedre enn ikke noe resultat (Røiseland og Vabo 2016).

Aktørene som inngår i nettverkene i desentralisert ordning er formelt sett likeverdige, men har svært ulike ressurser, kompetanse og kapasitet. Ikke minst gjelder dette kommunene. Slike forhold kan ha betydning for den enkelte kommunes mulighet til å engasjere seg – og hevde seg – i prosessene som ordningen forutsetter. I dette kapitlet skal vi se nærmere på kommunenes rolle i kompetansemodellen, med særlig vekt på om forskjeller i strukturelle trekk ved kommunene påvirker deres deltakelse i og vurdering av modellen.

Kommuners kompetanse og kapasitet til å inngå i nettverk

Samtidig som alle norske kommuner – i tråd med generalistkommuneprinsippet – har ansvar for det samme, brede spekteret av oppgaver, er det store forskjeller mellom kommunene i folketall, beliggenhet og demografiske og sosiale forhold. Slike faktorer kan ha betydning for den enkelte kommunes kompetanse og kapasitet til å ivareta ulike sider ved sin virksomhet. En kommune med noen hundre innbyggere har naturlig nok en mindre, og mindre spesialisert, administrasjon enn en kommune med flere hundretusen innbyggere. Noen oppgaver kan være enklere å håndtere i en liten kommune. For eksempel kan små kommuner oppleve mindre utfordringer med koordinering mellom ulike kommunale tjenester, fordi folk kjenner hverandre og strukturene er enklere og mer gjennomsiktede. Administrasjonen er mindre oppdelt, slik at én og samme leder gjerne har ansvar for flere tjenesteområder. Noen små kommuner kan også være enklere å endre, fordi kommuneorganisasjonen er mindre og mer fleksibel.

Men de folkerike kommunene har også en del fordeler, først og fremst fordi de har en større administrasjon og et større tjenesteapparat. Både administrative funksjoner og tjenester kan være mer spesialiserte og differensierte, med samlet sett høyere kapasitet og kompetanse.

Norske kommuner er, også etter kommunereformen 01.01.2020, gjennomgående ganske små, sett i forhold til de oppgavene de har ansvar for. Mer enn én av tre kommuner har under 3000 innbyggere, og bare én av ti har mer enn 30 000 (Tabell 6).

Tabell 6. Kommuner etter folketall 2020. Antall og prosent av alle kommuner

Antall innbyggere	Antall kommuner	Prosent
3000 eller færre	130	36,5
3001-8000	96	27,0
8001-30 000	95	26,7
30 001 eller flere	35	9,8
Total	356	100,0

Kommunesektoren i Norge er heterogen også på andre områder. Demografisk sett er det store forskjeller. Mens kommunene med lavest andel barn i grunnskolealder har knapt 6,5 barn per 100 innbyggere (Loppa og Gamvik), har kommunene med høyest andel mer enn 15,5 grunnskolebarn per 100 innbyggere (Gjesdal og Skaun). Nært korrelert (Pearson=.64) med andel barn i kommunen, er andel ansatte i grunnskolen i prosent av alle kommunalt ansatte. Andel ansatte i grunnskolen varierer fra 9,4 prosent i Gratangen til 31,8 prosent i Lier og i Våler i Viken.

Sosiale forhold varierer mellom kommuner. I 2020, som riktignok var et helt spesielt år på grunn av koronapandemien, ser vi at andel registrerte arbeidsledige varierte fra 0,4 prosent (Høylandet) av befolkningen i alderen 15–74 år til 8,9 prosent (Moskenes).

Også økonomisk er forskjellene betydelige. Ulikhetene skyldes i noen grad at overføringer fra staten tar hensyn til smådriftsulemper i de minste kommunene, men dette kan ikke forklare hele forskjellen mellom f.eks. Selbu med frie inntekter på under 40 000 kroner per innbygger og Modalen med over 135 000 kroner per innbygger.

Dette betyr at kommunene har svært ulike muligheter og utfordringer i sitt arbeid med å gi innbyggerne best mulig tjenester.

For staten innebærer den store heterogeniteten en styringsutfordring. Mens noen kommuner har store administrasjoner som på enkelte fagområder har mer kompetanse enn det som finnes på statlig nivå, har de minste kommunene stort behov for faglig støtte fra staten, fra ulike kompetansemiljøer eller fra andre kommuner. Dette gjelder særlig de små eller spesialiserte tjenestene, som er rettet mot en liten andel av befolkningen. For å møte den store variasjonen i kommunesektoren, har statlige myndigheter etter hvert utviklet styringsvirkemidler som er tilstrekkelig fleksible til at kommunene kan tilpasse ulike ordninger til egne behov eller ønsker. På denne måten ivaretas kommunenes rett til selvstyre, samtidig som satsingene gjøres relevante for den enkelte kommune. Den nye kompetansemodellen kan sees i et slikt lys: prioriteringen av behov og fordelingen av midler desentraliseres til regionalt nivå, der hver enkelt kommune kan drøfte sine kompetansebehov i sammenheng med andre kommuners behov.

Det grunn til å tro at de store forskjellene mellom kommuner også gir ulike forutsetninger for kommunenes arbeid med desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen.

I dette kapittelet ønsker vi å gjennomføre en første analyse av om forskjeller i kommunenes vurderinger av arbeidet og samarbeidet i kompetansenettverk, deres samarbeid med UH-aktører og deres vurdering av desentralisert ordnings betydning for kompetanseutvikling og praksis, avhenger av strukturelle forhold som folketall og demografiske forhold, andel barn i grunnskolealder, sosiale forhold i befolkningen eller kommunens økonomi.

Datasettet på tidspunktet for analysene var ganske spinkelt, og analysene som er gjennomført bærer derfor preg av å være utforskende. Vi har følgelig valgt å legge kommenterte tabeller i vedlegg 3, mens kapittelet oppsummerer resultatene av analysene. Selv om datamaterialet gjør det vanskelig å trekke sikre konklusjoner, kan resultatene bidra til å peke ut områder og temaer for videre undersøkelser av mulige sammenhenger mellom trekk ved kommunene og hvordan de responderer på desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen.

7.1 Datamaterialet

Dataene som er analysert her er hentet fra spørreundersøkelsen til medlemmer av regionale kompetansenettverk.²³ Av de 218 som besvarte skjemaet, oppga 112 at de representerte en kommune i nettverket. Ved nærmere gjennomgang av materialet, viste det seg at 24 respondenter ikke hadde besvart spørsmålet om hvilken kommune de representerte. Ytterligere to svarte at de representerte flere kommuner i nettverket. Da problemstillingene i denne delen av rapporten dreier seg om hvorvidt trekk ved kommunene har betydning for deres arbeid med desentralisert ordning for skole, og representantenes vurderinger av dette arbeidet, inngår disse ikke i analysene. Totalt er derfor 86 respondenter inkludert. Tre av kommunene er representert med to respondenter.

Kopling av data

Ambisjonen med analysene var å undersøke om trekk ved kommunene – folketall, demografiske forhold, beliggenhet (region), kommuneøkonomi og innbyggernes sosioøkonomiske situasjon, mv – har betydning for de involverte kommunerepresentantenes syn på og erfaring med desentralisert ordning. Vi har derfor hentet ut data om disse strukturelle forholdene i kommunene fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og koplet dem til de egeninnhentede dataene fra spørreundersøkelsen. Nærmere beskrivelse av SSB-dataene foreligger i vedlegg 3.

²³ Se kapittel 3.

Da endelig frist for publisering av data for 2020 i SSB er 15. juni 2021, var ikke alle data tilgjengelig for alle kommunene på tidspunktet for kopling av data (tidlig i mai 2021).

Analysemuligheter

Mangel på komplette SSB-data og den relativt lave svarprosenten i spørreundersøkelsen legger begrensninger på hvor avanserte analyser som kan gjennomføres. Lavt antall respondenter innebærer at sammenhenger må være svært sterke for å være signifikante. Spesielt i multivariate analyser vil materialet fragmenteres såpass mye at signifikans ikke oppnås. Formålet blir dermed i denne omgang å utforske om det er mulig å identifisere noen mønstre i kommunenes svar på spørreundersøkelsen snarere enn å slå fast klare sammenhenger.

Surveydataene: Indekskonstruksjon

Det er mange spørsmål i spørreskjemaet som omhandler respondentens arbeid i og erfaring med nettverket. Det er også en rekke spørsmål om vurderinger av effektene av desentralisert ordning og de tiltakene som er utviklet gjennom ordningen. Vi har valgt å konstruere noen additive indekser over variabler som måler ulike sider ved samme fenomen. På denne måten får vi utnyttet mer av informasjonen i materialet, uten at rapporteringen blir helt uoversiktlig. Se vedlegg 3 for nærmere redegjørelse for indekskonstruksjonene.

7.2 Antakelser om sammenhenger mellom struktur og nettverksarbeid

Vi har valgt å gjennomføre analyser av sammenhengen mellom kommunens innbyggertall, andel barn i skolealder, andel arbeidsledige og kommunens frie inntekter på den ene side, og indikatorer på følgende forhold på den annen:

- Arbeidet og samarbeidet i nettverket:
 - Hvordan oppleves samarbeidet?
 - Hvor krevende oppleves arbeidet i nettverket?
- Samarbeid med universitet/høyskoler:
 - Omfanget av samarbeid
 - Kvaliteten på samarbeidet
- Vurdering av betydningen av desentralisert ordning og tiltakene som er utviklet:
 - Tiltakenes innretning
 - Betydningen av desentralisert ordning

Til grunn for analysene lå noen antakelser om hvordan de strukturelle forholdene kan påvirke kommunerepresentantenes oppfatning av hvordan arbeidet og samarbeidet i kompetansenettverket fungerer.

Folkerike kommuner har et mye større fagmiljø i skoleadministrasjonen sammenliknet med mindre kommuner, og vil kunne organisere arbeidet slik at enkelte ansatte får desentralisert ordning som en hovedoppgave. I småkommunene har de ansatte gjerne ansvar for et bredere saksområde, slik at de må jobbe med ordningen ved siden av en lang rekke andre oppgaver. I arbeidet med desentralisert ordning kan denne ulikheten mellom små og store kommuner gi utslag i hva kommunene opplever å få ut av deltakelsen. Måten desentralisert ordning er organisert på, og ikke minst prosessene i kompetansenettverkene, kan innby til forhandlinger mellom kommuner om å få sine behov og tiltaksønsker prioritert. Gitt de store administrative ressursforskjellene mellom kommunene, skulle man kunne forvente at de større kommunene

klarer å hevde seg bedre enn de mindre i disse forhandlingene. Vår antakelse var derfor at de større kommunene ville ha større utbytte av nettverksarbeidet i desentralisert ordning, og også få større gjennomslag for sine synspunkter og behov i nettverkene. Vi antok dessuten at store kommuner ville være mer interessante samarbeidspartnere for UH-aktører, med større og flere oppdrag, slik at representanter fra folkerike kommuner ville oppleve samarbeidet med universiteter og høyskoler som bedre enn representanter fra småkommuner. På den annen side har de store kommunene et større skolefaglig miljø og mer kompetanse selv, noe som innebærer at de kan løse flere oppgaver i egen regi. De minste kommunene vil gjerne ha størst behov for – og større utbytte av – samarbeid med aktører utenfra.

I **kommuner med en høy andel barn** i grunnskolealder, blir skole en stor og viktig sektor som trekker mye ressurser og oppmerksomhet. Disse kommunene vil kunne prioritere arbeidet med kompetanseheving i skolen høyere enn kommuner som f.eks. har en stor andel eldre, som kan se seg nødt til å prioritere eldreomsorgen. En stor barnebefolkning betyr også flere lærere som er aktuelle for kompetansehevingstiltak, slik at incentivet til samarbeid med UH er større. Vi antok derfor at kommuner med relativt flere skolebarn ville vurdere arbeidet med desentralisert ordning som mer positivt enn kommuner med en lavere andel barn i befolkningen.

På samme måte kan **andel arbeidsledige** i kommunen også bidra til forskjeller: kommuner med relativt sett større sosiale problemer blant innbyggerne, kan oppleve at mye ressurser og engasjement går med til å avhjelpe disse forholdene. Vi forventet derfor at kommuner med en høy andel arbeidsledige ville kunne oppleve nettverksarbeidet i desentralisert ordning som mindre tilfredsstillende enn kommuner med få arbeidsledige.

Kommunens **frie inntekter** er et mål på kommunens økonomiske muligheter til å utføre oppgaver utover de som er direkte lovpålagt, dvs. kommunens økonomiske handlefrihet. Kommuner med god økonomi vil kunne gå inn med større egne midler i arbeidet med kompetanseutvikling sammenliknet med kommuner med mindre økonomiske muskler. Vi antok at dette ville kunne innebære at representanter fra rikere kommuner ville kunne investere mer i arbeidet med desentralisert ordning, og også oppleve arbeidet som mer meningsfylt. På den annen side kan kommuner med en mer anstrengt økonomi kanskje være mer avhengig av å få kompetanseheving av sine medarbeidere finansiert gjennom den statlige ordningen, selv om kommunene forutsettes selv å bidra med en egenandel på 30 prosent av det statlige tilskuddet.

7.3 Analyseresultater: Kort oppsummering og drøfting

Innledningsvis i kapittelet tok vi utgangspunkt i programteorien for desentralisert ordning for skole, som forutsetter at kommunene, som skoleeiere, må delta i nettverk med andre aktører og utvikle partnerskap med universiteter og høgskoler. Det er viktig at alle typer kommuner opplever å ha nytte av arbeidet med desentralisert ordning, og at gjennomslag i nettverkene er basert på behov snarere enn andre forhold i kommunen. I analysene har vi sett nærmere på om trekk ved kommunene, som folketall, demografiske forhold, sosiale forhold og kommunens økonomi har betydning for hvordan kommunenes representanter i kompetansenettverkene vurderer ulike sider ved sin deltakelse i desentralisert ordning.

Til grunn for analysene ligger et relativt spinkelt datamateriale. Datamaterialets beskaffenhet innebærer at resultatene av analysene må tolkes med forsiktighet. Mange påstander i spørreskjemaet er dessuten stilt positivt, og folk har en tendens til å si seg enige, slik at nesten alle variablene har svært skjeve svarfordelinger. Dette gjør det ekstra vanskelig å trekke klare konklusjoner. Likevel kan resultatene gi noen pekepinner på problemstillinger som er interessante for det videre arbeidet med evalueringen av desentralisert ordning. Avslutningsvis i dette

kapittelet drøfter vi resultatene for hver av de strukturelle variablene på tvers av materialet, for å se om det er mulig å identifisere noen linjer for videre analyser.

Store vs. små kommuner

Analysene av betydningen av folketall for kommunerepresentantenes erfaringer med og vurderinger av arbeidet med desentralisert ordning gir ikke støtte til antakelsen om at de store kommunene ville kunne hevde seg bedre og få mer ut av nettverksarbeidet. Selv om vi må tolke resultatene med varsomhet, kan det synes som om de større kommunene er noe mer skeptiske til ulike sider ved desentralisert ordning. Dette er interessant. Analyser av andre sektorer har vist at folkerike kommuner, med store fagmiljøer og mye egen fagkompetanse, ofte er mindre tilfreds med statlige ordninger og statlig styring. Slike kommuner er gjerne også mindre avhengig av andre for å ivareta sine oppgaver på en god måte. Når vi i vårt materiale kan skimte en tendens til større tilfredshet i småkommunene, kan dette indikere at mindre kommuner med små fagmiljøer har særlig utbytte av den type faglige diskusjoner og samarbeidsmuligheter som kompetansenettverkene gir. Dette er et interessant funn som bør følges i det videre arbeidet med evalueringen av desentralisert ordning. Hvis det er slik at de minste kommunene opplever nettverksarbeidet i kompetansestrategien som spesielt nyttig, kan ordningen vise seg å gi et viktig bidrag til å løfte de små fagmiljøene.

En annen side ved det bildet som antydes gjennom analysene er at representanter fra de nest største kommunene gjennomgående er mindre tilfreds med ulike sider ved arbeidet med desentralisert ordning enn representanter fra mindre kommuner. Ut fra våre analyser er det ikke mulig å si hva som er årsakene til dette, men det vil være et viktig moment å undersøke nærmere i intervjuer og i senere spørreundersøkelser i kommunene. Er det for eksempel slik at de nest største kommunene opplever at de bruker mye tid på arbeidet med desentralisert ordning, men at arbeidet i stor grad innebærer å styrke kommuner med mindre fagmiljøer, mens de selv ikke synes egen kommune har tilsvarende nytte av den innsatsen de legger ned i ordningen?

Andel skolebarn

Analysene av hvorvidt kommunens andel av barn i grunnskolealder har betydning for kommunens vurdering av arbeidet i kompetansenettverket, viser noe av den samme tendensen som for folketall: vi kan se en antydning til at kommuner med relativt få skolebarn i befolkningen gjennomgående er noe mer positive til det som skjer innenfor desentralisert ordning. Hvorvidt det kan være en liknende mekanisme som for folketall er usikkert. Kommuner med lav andel barn opplever kanskje at ordningen gir nye impulser til et arbeid som ellers ikke er høyt prioritert i kommunen. Kommuner med høy andel barn har stort sett høyere andel av de kommunalt ansatte som jobber i skolesektoren. For kommuner med mange ansatte i skolen er kompetanseheving av lærere en særlig stor oppgave, og mange jobber allerede aktivt med dette lokalt. Våre analyser tyder på at vurderingene til representanter fra denne kommunegruppen viser større spredning enn hva tilfeller er for de andre kommunegruppene: mens noen er svært tilfreds med arbeidet og samarbeidet i kompetansenettverket, er andre lite tilfreds. I det videre arbeidet med evalueringen blir det interessant å undersøke nærmere betydningen av kommunens demografiske sammensetning og eventuelt – gjennom multivariate analyser – studere om det er andre, bakenforliggende trekk ved de barnerike kommunene som har betydning for arbeidet med desentralisert ordning.

Andel arbeidsledige

På grunn av koronapandemien fikk mange kommuner helt spesielle utfordringer i 2020. Kommuner som ikke til vanlig har høy arbeidsledighet, opplevde at mange ansatte i f.eks. turistnæringene, serveringsbransjen og underholdningsbransjen, ble ledige på grunn av

koronapandemien. Det er derfor grunn til å se med ekstra stor forsiktighet på resultatene av analysene av sammenhengen mellom andel ledige i kommunen og kommunerepresentantenes erfaringer med desentralisert ordning. Samtidig er det særlig for denne variabelen vi får noen signifikante resultater: kommuner med høy ledighet rapporterer i snitt mer samarbeid med UH-sektoren, og er mer fornøyd med samarbeidet. Én mulig forklaring kan være at kommuner med høy ledighet har større behov for samarbeid om kompetanseutvikling. Her må vi imidlertid være oppmerksomme på at resultatet kan skyldes bakenforliggende forhold. Hvis f.eks. kommunene med godt samarbeid med UH er 'vert' for én eller flere høyere utdanningsinstitusjoner, og samtidig har mange studenter og andre som ble arbeidsledige under koronapandemien, kan den tilsynelatende sammenhengen skyldes plasseringen av UH-institusjonene. Uansett er dette et tema det vil være interessant å undersøke nærmere i arbeidet med evalueringen.

Frie inntekter – kommunens økonomiske handlingsrom

Analysene av betydningen av kommunenes frie inntekter viser tendenser i den retningen vi hadde forventet. Kommunene med de laveste frie inntektene er gjennomgående mindre fornøyd, har mindre samarbeid med UH og er mer skeptiske til virkningene av desentralisert ordning enn kommunene med høyere frie inntekter. Vi understreker at dette dreier seg om tendenser, og vi kan ikke konkludere sikkert. Det kan altså se ut til at manglende økonomisk handlingsrom i kommunen kan ha betydning for engasjement i og forventet utbytte av desentralisert ordning. Dette er en sentral problemstilling å ha med seg videre i evalueringen av ordningen. Det blir viktig å undersøke om de økonomiske betingelsene for deltakelse i ordningen kan oppleves som en hindring for de kommunene som i utgangspunktet har svakest økonomi.

8. Sammenfattende drøfting og videre forskningsspørsmål

Med desentralisert ordning for kompetanseutvikling innførte myndighetene en ny organisatorisk infrastruktur for kompetanseutvikling. Nasjonale satsinger og statlig styring skulle nedtones til fordel for ressursutløsning hos lokale aktører. Den nye infrastrukturen skulle bidra til å styrke skoleeiers ansvar for kvalitetsutviklingen, øke treffsikkerheten på kompetanseutviklingstiltakene og styrke relevansen av lærerutdanningene.

Arbeidet med desentralisert ordning er i dag regulert gjennom et tilskudsreglement. I forrige notat forsto vi utviklingen av retningslinjer for tilskudd i ordningen som et uttrykk for et behov for styrke betingelsene for at ordningen skulle lykkes, dvs etablering av partnerskap, lokal forankring, styrking av skoleeiers ansvar og involvering av profesjonsfelleskapet på skolene (Lyng et.al 2021: 25, 67). Viktige forskningsspørsmål i arbeidet med denne rapporten har derfor vært hvordan de nye retningslinjene, og de prosessene, arenaene, og kriteriene som skisseres der, har blitt vurdert og erfart av de ulike aktørene. Løser de utfordringer og bidrar til å bedre betingelsene for at ordningen gjennomføres etter intensjonene? Bidrar de til å øke lokal forankring og treffsikkerhet, eller oppleves de som begrensninger av lokalt handlingsrom og muligheten for lokale tilpasninger? Dataene i denne rapporten omfatter også lokalt nivå, som er samlet inn etter at de nye retningslinjene trådte i kraft.

I det følgende skal vi først gi en kort beskrivelse forankret i institusjonell teori av det vi oppfatter som et av de grunnleggende forskningsspørsmålene i ordningen, nemlig hvordan staten kan gjennomføre sin styring av autonome kommuner på måter som støtter opp om lokal ressursutløsning, planarbeid og motivasjon. Deretter vil gi vi en sammenfattende drøfting av hovedfunn, og hva som er sentrale spørsmål og spenninger i ordningen slik det ser ut per i dag. Her vil vi også diskutere programteoretiske implikasjoner av våre funn og analyser. Avslutningsvis

vil vi kort komme med noen refleksjoner rundt handlekraft og distribuert ansvar i nettverksorganisasjoner, før vi peker på forskningsspørsmål som blir viktige i den videre evalueringen av desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen.

Det er viktig å understreke at dette fremdeles er en ordning under utvikling. Retningslinjene er nylig kommet, og hvordan de skal forstås, forvaltes og gjennomføres i praksis er fortsatt under utforming. Videre er flere nettverk, embeter og UH-sektor preget av store organisasjonsendringer, noe som antakelig også vil påvirke arbeidet. Våre data er preget av denne situasjonen, og hvor særlig forståelse og praktiseringen av de nye retningslinjene har skapt spenninger og uro.

8.1 Handlekraft og ulike institusjonelle logikker

Det er en underliggende spenning mellom stat og kommune preger mange av de analysene vi har presentert. KS er i høringsuttalelsen til retningslinjene opptatt av det er kommunene som til syvende og sist har et ansvar for å bygge et helhetlig og sammenhengende tilbud til barn og unge. For å ivareta dette ansvaret ønsker de «programfinansiering», ikke sektorbaserte statlige tilskudd med sine vilkår, og som potensielt kan undergrave kommunenes evne til å legge helhetlige planer rundt barn og unge. Som minimum ønsker de at kompetanseutviklingsområdene innenfor utdanningsområdet sees i sammenheng, og at skoleeiers ansvar er tydeliggjort. De er videre opptatt av at besluttede organer (som Samarbeidsforum) må ha en representasjon som speiler kommunenes faktiske ansvar, og at det ikke kan fattes vedtak der som pålegger lokal skolemyndighet og skoleeier en tenkning og praksis som kommunen ikke er enige i.

Fra Utdanningsdirektoratets (og statsforvalters) side er ansvaret i siste instans begrenset til sektoren, de må ha styring og kontroll med de midlene som deles ut, og ønsker å sikre at midlene brukes etter intensjonen, og at man etter hvert kan dokumentere resultater av de bevilgningene som gjøres. De vektlegger videre at utviklingen må være forsknings- og kunnskapsbasert, og at retningslinjene i stor grad er en formalisering av slike innsikter, og drøftet med de berørte parter. Endelig vil de, som en statsforvalter understreker at det å søke på tilskuddsmidler i siste instans er frivillig, og at det må være statens privilegium, gjerne i samarbeid med kommunene, å bestemme kriteriene som skal oppfylles for at midler skal utløses gjennom ordningen.

Statsforvalter befinner seg i midten av dette. På den ene siden er de statens representant i kommunene, de skal sørge for at statlig politikk er kjent i kommunene, at den møter kommunene på en helhetlig måte og bistår i iverksettingen av lokal politikk. På den andre siden skal de synliggjøre kommunenes og regionens perspektiver vis-a-vis staten. I forhold til utdanningsområdet skal de både prioritere arbeidet med rettssikkerhet og lokal kompetanseutvikling. På den ene siden skal de kontrollere at loven holdes gjennom å vurdere risikoen for lovbrudd gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser, og tilsyn. På den andre siden skal de være en «sentral pådriver for kompetanseutvikling», i tråd med lokale behov.

Fra tillitsvalgte/læreres og skolelederes side - det vil si fra profesjonsfelleskapets side - handler det *lokale* om det sentrale premisset og omdreiningspunktet om at kompetanseutviklingstiltak skal være forankret i skolens/lærernes behov og brukes til kollektive, skolebaserte prosesser for profesjonsutvikling. For dem vil det ikke spille noen rolle om de prosessene som foregår i en statlig styringssammenheng kan beskrives som lokale, hvis ikke de selv har kjennskap til eller er involvert i kompetanseutviklingen. Når beslutningene fattes over hodet på dem, vil det spille mindre rolle om de er fattet av skoleeier, et nettverk av skoleeiere, fylkesvise Samarbeidsforum sammen med statsforvalter eller på nasjonalt nivå.

UH-sektoren ser ut til å befinne seg i en mellomposisjon i forhold til spenningen mellom stat og kommune. Gjennom universitets- og høgskoleloven skal UH-sektoren fremme og verne akademisk frihet. Slik sett er de ikke en iverksetter av statlig politikk, men en autonom aktør. Videre skal de som lærerutdannere kjenne utfordringene i skolen og svare på

kompetanseutfordringene der, og som er oppdatert på den forskningsmessige kunnskapen på området. I tilskuddsordningen skal de på den andre siden være utviklingspartner for skolene, samtidig som de får finansiering gjennom tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling, og som tildeles etter bestemte kriterier, og kan slik sett forstås som iverksettere. Satt på spissen finner vi at sektorens syn på stat-kommune-spenningen er preget av generell styrings skepsis, og en identifikasjon som enten lener seg mot med det lokale nivåets behov, dvs lærerne og elevene, eller som lener seg mot forskningen.

Som vi redegjorde for i innledningen kan vi beskrive dette som ulike institusjonelle logikker, som både er forankret i formelle ordninger og i ulike former for praksiser, og som fordi de framstår som selvsagte, former ulike aktørers forståelse av en situasjon på grunnleggende måter. Forskningen viser at slike logikker kan utgjøre rammer og hindre for endring, men de kan også påvirkes og endres. Når ulike logikker brynes mot hverandre i en nettverksorganisasjon kan det utløse handlekraft og nye, lokalt tilpassede løsninger. Dette vil gjerne handle om at enkeltpersoner og miljøer sammen klarer å se hvordan ulike spenninger og logikker kan befrukte hverandre og være komplementære, og skape nye løsninger og praksisformer. I denne rapporten viser vi at slike handlekraft finnes, men det blir en viktig langsiktig ambisjon i evalueringen å nærmere bestemt beskrive hva som skaper handlekraft hos ulike aktører og hva den består i.

8.2 Samarbeidsforum og kompetansenettverk

Med desentralisert ordning ble fylkesvise samarbeidsforum innført som en ny organisatorisk konstruksjon. Samarbeidsforum skulle være navet i ordningen for lokal kompetanseutvikling. Vår rapport viser imidlertid at Samarbeidsforum i liten grad fungerer som det strategiske og utviklende forumet for lokal kompetanseutvikling som beskrives i stortingsmeldingen som ligger til grunn for ordningen (Meld.St. 21 (2016-2017)). Dataene viser hvordan det rapporteres, på tvers av aktørgrupper, at de regionale kompetansenettverkene spiller en betydelig mer sentral rolle enn tiltenkt, også når det gjelder prioritering av tiltak og fordeling av midler.

Dette kommer også til uttrykk ved at medlemmene i kompetansenettverkene, i større grad enn medlemmene i samarbeidsforum, opplever at betingelsene for fungerende nettverk er til stede. På nærmest alle mål skårer kompetansenettverkene signifikant høyere enn samarbeidsforum. Dette gjelder både felles forståelse av målene, av oppgave-, ansvars-, og rolledeling så vel som opplevd evalueringspraksis. Nettverkene opplever videre at de fungerer som en arena for gjensidig informasjonsutveksling, for å få oversikt over kompetansebehov og for utvikling og læring. Også ledelsen - det å mobilisere deltakerne til felles innsats, legge til rette for gode diskusjoner og bidra til å løse uenigheter og konflikter - vurderes som mer positiv i nettverkene enn i samarbeidsforum.

En forklaring på den positive vurderingen av kompetansenettverkene kan være at de har etablert samarbeidsrelasjonene over en lengre periode. En viktigere forklaring er nok at mange diskusjoner og prioriteringer allerede er avgjort i nettverkene, og at samarbeidsforum i noen grad har hatt preg av å være et «sandpåstrøerorgan», mer enn en reell nettverksorganisering. I tillegg kan det oppleves som «lettere» å arbeide i nettverk, fordi de i hovedsak består av likesinnede (skoleeiere) som kjenner hverandre fra før, og fordi den utbredte praksisen med «pro rata»-fordeling av midler, som også har preget arbeidet i nettverkene, innebærer at potensielt vanskelige prioriteringsdiskusjoner unngås.

Det kan imidlertid se ut som nettverkene har opplevd ulike former for «brudd» i arbeidet med lokal kompetanseutvikling etter at de nye retningslinjene kom, og at flere nettverk opplever at retningslinjene representerer en form for sentralisering og byråkratisering, der handlingsrommet til nettverkene innskrenkes, og etablerte arbeids- og samarbeidsformer må endres. Dette skaper spenninger mellom regional stat/statsforvalter (som sekretær for samarbeidsforum og

tilskuddsforvalter for ordningen) og lokalt nivå/kompetansenettverkene når det gjelder rolle- og ansvarsdeling.

Fra nettverkene side understrekes det på generell basis at rammene for ordningen har vært i kontinuerlig endring, en opplevelse av at midlene som inngår i ordningen er små, og en opplevelse av at de økonomiske rammene har blitt nedjustert over tid. I tillegg finnes det flere ordninger for kompetanseutvikling som nettverkene og skoleeierne skal forholde seg til samtidig, som fagfornyelsen, kompetanseløftet og rekomp, og som kan oppleves som konkurrerende. Dette kan oppleves som krevende.

Når det gjelder de nye retningslinjene er det særlig fordeling av midler og langsiktig planlegging som trekkes frem som utfordrende, nærmere bestemt oppleves de som vanskelig å forene med nettverkens etablerte verdier knyttet til fleksibilitet, prosessfokus og rettferdighet. Fram til nå har det vært vanlig at midlene til skoleeierne ble tildelt «pro rata», dvs ut fra antall lærerårsverk/elefantall blant skoleeierne som inngår i nettverket. Dette er det etter de nye retningslinjene ikke lenger anledning til, noe som ifølge nettverkene utfordrer rettferdige og velfungerende fordelingsprinsipper. I casegjennomgangen utfordres et nettverk på premisset om «likhet for alle». I det andre nettverket utfordres deres praksis med og prinsipper for klyngeorganisering - der kun utvalgte skoler er med i kompetanseutviklingstiltak på et gitt tidspunkt, og hvor behovskartleggingen bare har foregått i de skolene som har inngått i klyngene.

Lignende resonnementer gjøres gjeldende knyttet til det som oppleves som en innskjerping i forventningen om at lokale prioriteringer skal skje i lys av felles langsiktig plan forankret i samarbeidsforum. Det reises spørsmål ved om dette er realistisk, og om det er den beste måten å sikre langsiktighet og gode prioriteringer på.

Statsforvalterne beskriver på sin side at de nye retningslinjene har tydeliggjort deres forvalter- og kontrollrolle: Kravene til langsiktig planlegging, til innstillinger og rapportering, sammen med tydeliggjøring av hvordan midlene i ordningen skal fordeles, sees på som sentrale, og har ført til en mer «gravende» tilnærming hvor de har kommet «tettere på» skoleeierne, partnerskapene og nettverkene. Samtidig ser vi at statsforvalter kan ønske at nettverkene (og partnerskapene) i større grad gjør de helhetlige vurderingene samarbeidsforum opprinnelig var tillagt. Dette handler om en forventning til nettverkene om i større grad å ta innover seg og operasjonalisere kriteriene som ligger til grunn for ordningen, og se dette arbeidet i lys av lokale, regionale og fylkesmessige forhold.

En måte å forstå den frustrasjonen kompetansenettverkene gir uttrykk for kan være å se for seg for seg arbeidsflyten i nettverkene versus arbeidsflyten i samarbeidsforum og retningslinjene. Mens skoleeierne og nettverkene arbeid preget av at behovsanalyser, tiltak, innstilling og plan skjer samtidig i lys av konkrete vurderinger knyttet til lokale ressurser, kompetanse i UH-sektoren, avveininger av rettferdig fordeling, og i lys av andre nasjonale initiativ og satsinger, så er diskusjonene i Samarbeidsforum i større grad preget av tilskuddsreglementet, av de framtidige mål ordningen skal nå, og av en sekvensiell arbeidsform hvor behovsanalyser sees som forutsetning for en innstilling, som skal sees i lys av en overordnet plan som skal være gjennomført før behovsanalysene og innstillingene er gjort, og på den andre siden revideres i lys av innmeldte behov.

Samlet sett skaper dette en situasjon hvor nettverkene er den viktigste arenaene for strategiske prioriteringer og utvikling av partnerskap, , men hvor de nye retningslinjene og statsforvalters håndheving av dem, kan oppleves å utfordre autonomien og handlekraften (agency) til nettverkene. Samtidig har diskusjonene i samarbeidsforum vært preget av arbeidet med å konstituere seg som forum, og i hvert fall i 2021 dominert av prosess- og prosedyrespørsmål knyttet til arbeidet med å ta i bruk de nye retningslinjene.

En viktig oppgave framover blir dermed å se på rolle- og ansvarsfordeling i og mellom samarbeidsforum og kompetansenettverkene. Nye retningslinjer, nettsider og maler for innstilling og rapportering kan alle forstås som supplerende virkemidler fra nasjonale myndigheter side, for å presisere relasjonen mellom samarbeidsforum og nettverk. Spørsmålet er om dette er tilstrekkelig.

Programteoretisk innebærer utviklingen en forskyvning i modellen for lokal kompetanseutvikling. Samarbeidsforum får mindre preg av å være et nav i kompetanseutviklingsarbeidet. Statsforvalters rolle som fasilitator for et dialogpreget nettverk nedtones, mens rollen som sekretær for forumet og tilskuddsforvalter, styrkes. Samtidig framstår kompetansenettverkene som viktigere aktører og arenaer enn intendert.

Gitt den sentrale rollen nettverkene reelt har, og antakelig vil fortsette å ha i ordningen, blir det viktig å se nærmere på nettverkens ansvar og oppgaver. Når mange av helhetlige avveiningene og diskusjonene som det opprinnelig var tenkt skulle skje i samarbeidsforum, ikke skjer der blir det viktig å tenke igjennom om og hvordan disse avveiningene ivaretas i nettverkene og i skoleeier-UH-partnerskapene som inngår i dem. Dette gir grunnlag for å stille spørsmål ved samarbeidsforums merverdi i forhold til nettverkene.

Programteoretisk sett kan vi formulere dette som at en betingelse for at nettverkene skal lykkes med å ta et slikt helhetlig ansvar er at de tar et tydeligere medansvar for å få til en god rolle- og ansvarsdeling mellom samarbeidsforum, statsforvalter og nettverkene, og for å operasjonalisere formålet med ordningen og bidra til en omforent forståelse av retningslinjene. En annen betingelse er at de utvider representasjonen i nettverkene for å sikre en tilstrekkelig bredde og helhet i diskusjonene om kompetanseutvikling og en tilstrekkelig oppslutning om de planene og tiltakene som legges. Hvis nettverkens posisjon, og partnerskapet mellom UH og skoleeiere på nettverksnivå, også blir like sterk i framover, blir det antakelig viktig å arbeide med å utvide nettverkens representasjon og diskusjoner, for å få tilstrekkelig legitimitet. UH som tilskuddsmottaker, Statped og PPT vil være viktige ressurser, også for å kunne samordne arbeidet i desentralisert ordning og kompetanseløftet. Blant annet vil økt fagforeningsrepresentasjon være viktig for lokal forankring og involvering.

8.3 Partnerskapet med UH og UHs rolle

Sentralt i den desentraliserte ordningen er at det etableres partnerskap og samarbeid mellom skoleeiere/skoler og universitet- og høyskolesektor, som skal bidra til å styrke den kollektive kompetansen i skolen og gjøre lærerutdanningene mer relevante («det doble formål»).

Partnerskapet har oppgaver i alle faser av tiltaksutviklingen/arbeidet med kompetanseutviklingstiltak; fra kartlegging av behov, innmelding av prioriteringer til samarbeidsforum, til planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak. Oppgavene skal løses i det konkrete partnerskapet med skoleeier, eventuelt i de interkommunale nettverkene. Partnerskapet mellom skoleeier og UH-sektor blir dermed et av de viktigste omdreiningspunktene for lokal kompetanseutvikling, og avgjørende for om ordningen lykkes. Som vi pekte på i forrige rapportering, avhenger det igjen av at UH-sektoren finner og utvikler former for intern organisering som både rigger dem for samarbeid med skoler og skoleeier – og samtidig bidrar til at erfaringene trekkes inn i lærerutdanningene.

Forrige rapportering fra evalueringen viste at den overordnede vurderingen av ordningen var positiv i UH-sektoren. Vi finner det samme i denne rapporten, også når det gjelder de andre aktørenes vurdering av samarbeidet med UH. Samarbeidet er omfattende, ikke bare på skoleeiernivå, men også på skolenivå, og flertallet av skoleeiere og UH personale oppgir at ordningen med lokal kompetanseutvikling styrker samarbeidet mellom dem. Våre analyser indikerer også en progresjon i arbeidet med desentralisert ordning på universitets- og

høgskoleinstitusjonene over tid. Ikke minst synes den økte økonomiske forutsigbarheten for UH i ordningen, som følge av «direkte tilskudd», å ha gitt bedre muligheter til langtidspanlegging, rekruttering og miljøbygging.

Funnene fra spørreundersøkelsene tyder likevel på UH har et mer positivt syn på egen kompetanse og kapasitet, og på egen interesse for lokalt nivå's behov, enn aktørene de samarbeider med. Fra lokale aktørers side (tillitsvalgte, skoleledere og skoleeiere) pekes det også på utfordringer knyttet til mangelfull kompetanse hos UH-miljøene i forhold til lokale behov; at de i for liten grad er interessert i lokalt nivå's utfordringer og behov; og frustrasjoner med standardiserte løsninger som gir lite rom for skreddersøm. I tillegg er det en bekymring for at kompetanseutviklingen skal bli mindre lokalt treffsikker, når så stor andel av midlene går til UH-sektoren som direkte tilskudd.

Statsforvalter vektlegger partnerskapet som et av de mest innovative trekkene ved ordningen. Samtidig beskriver statsforvalter samarbeidet med UH som krevende, på grunn av den organisatoriske kompleksiteten, vektleggingen av den akademiske friheten, og kontinuerlige omorganiseringsprosesser. De forteller om utfordringer knyttet til å mobilisere UH i ordningen på grunn av ønsket om ikke å bli styrt, at lokasjonene er mange og kompetansen spredd. Samtidig beskriver de de økonomiske insentivene i ordningen som sterke, noe som gir statsforvalter «en sterkere forhandlingsposisjon» i forhold til UH-sektoren, som en statsforvalter uttrykker det.

Mange nettverk har selv vært med på å prege arbeidet i partnerskapet og relasjonen til UH-sektoren, og er slik sett nettopp en selvstendig og likeverdig aktør i partnerskapet. Som vi så i kapittel 4 kan dette handle om hvor nært de har ønsket å knytte seg til UH-miljøet og hva de har ønsket at UH skal bringer inn i kompetanseutviklingsarbeidet. Det kan også handle om å gi ulike UH-miljøer differensierte roller i forhold til utviklingsarbeidet i kommunen.

Det foregår et betydelig arbeid med å utvikle organisatoriske løsninger i UH-sektoren som kan svare både på praksisfeltets behov, og på målet om å styrke lærerutdanningenes relevans. Eksempler på dette er at det siste halvannet år etableres interne samarbeidsarenaer for ansatte involvert i desentralisert ordning, det utvikles strategiske grep for å styrke lærerutdanningens involvering i desentralisert ordning, ulike fagmiljøer involveres i arbeidet med de desentraliserte ordningene, og flere steder ser vi et tydeligere lederskap på dekanat- og instituttnivå. Slike grep ser ut til å ha styrket universitets- og høgskoleinstitusjonenes betingelser for å bidra til lokal kompetanseutvikling.

På tross av at de overordnede rammebetingelsene for sektoren er like – den store organisatoriske kompleksiteten, rutiner for timeregistrering og krav til ansettelse i sektoren og omfattende fusjonene – så er det stor variasjon i hvordan ulike UH miljøer tilpasser seg disse utfordringene. Noen av aktørene kan beskrives som «profesjonaliserte», og er gjerne organisert som egne enheter på institusjonene. Disse er til dels nasjonale og regionale aktører på det nasjonale? «markedet», siden skoleeierne ikke lenger trenger å velge sin lokale universitets- og høgskoleinstitusjon som sin samarbeidspartner. Det åpner for konkurranse hvor de mer profesjonaliserte aktørene kan ha et fortrinn. Dette er også miljøer som i mindre grad enn andre preges av spenninger knyttet til akademisk frihet, det å beskytte egen autonomi mot statlig styring, eller diskusjoner om forholdet mellom mer praktiske og teoretiske syn på skoleutvikling. De synes også å ha kommet lenger i å avklare sin forståelse av formålet med ordningen og hvordan kriteriene i retningslinjene kan operasjonaliseres. Andre UH-miljøer synes å bruke mer tid på å problematisere retningslinjene og betingelsene for å realisere dem, enn å se seg selv som aktører som kan påvirke disse forholdene og gi svar og forslag til hvordan disse utfordringene kan løses.

Programteoretisk framstår partnerskapet som et selvstendig og sentralt virkemiddel/tiltak i ordningen.

En betingelse for at dette virkemiddelet skal fungere er et partnerskap, hvor både skoleeier og UH-sektor i enda større grad ser seg selv som iverksettere av en tilskuddsordning. Dette innebærer at de må ta et felles ansvar for alle faser av kompetanseutviklingen i ordningen, fra kartlegging av behov, til plan og innstilling, til planlegging og gjennomføring av tiltak, samt evaluering av tiltak. Denne oppgaven følger av at de mottar økonomisk tilskudd gjennom ordningen.

En annen viktig betingelse vil være økt fokus på hvordan *ledelsen* i UH-institusjonene/miljøene kan bidra til å finne en intern organisering som makter å ivareta tilskuddets «doble formål», som makter å mobilisere relevant kompetanse til å gjennomføre oppgavene og delta på de ulike arenaene i ordningen, og som makter å bringe diskusjonene om forholdet mellom akademisk frihet og oppdrag og mellom teoretisk og praktisk kunnskap inn i et fruktbart spor.

8.4 Statsforvalters rolle

I stortingsmeldingen «Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen» (Meld. St. 21 (2016-2017)) heter det «at regional stat i form av fylkesmannsembetene skal få i oppgave å forvalte midlene, drive samarbeidsforumene fremover, og sørge for at arbeidet resulterer i aktivitet på skolene». Det beskrives som en rådgiver- og veilederrolle, som en pådriver- og koordineringsrolle og som en tilretteleggerrolle for kvalitets- og kompetanseutviklingsarbeidet i kommunene. Dette sies å være en rolle statsforvalter kjenner fra før; gjennom sin kjennskap til variasjon og kompetanse hos kommunene i fylket vil regional stat/statsforvalteren være den aktøren som har best forutsetninger for å fylle en koordinerende rolle. frem til målet om full desentralisering eventuelt kan realiseres. Målet var «full desentralisering», dvs at midlene i ordningen eventuelt og etter hvert skal overføres direkte til kommuner og fylkeskommune som et øremerket tilskudd, når «kommunene har bygget kapasitet for dette».

Koordineringen skulle skje i samarbeidsforum hvor embetene skulle legge til rette for et effektivt og målrettet samarbeid, der representanter for skoleeiere, skoler, lærere og UH/lærerutdanningene analyserer, prioriterer og planlegger kompetanseutviklingstiltak for en lengre periode. Videre skulle de ha koordineringsroller i forhold til samarbeidet mellom lokale skolemyndigheter og universitet og høyskoler.

I de nye retningslinjene understrekes ikke koordinerings-, pådriver- og tilretteleggerrollen på samme måte som i stortingsmeldingen. I stedet står det at statsforvalter skal være sekretær for samarbeidsforum, og forvalter av tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling. Det heter fremdeles at statsforvalter skal legge til rette for lokalt samarbeid mellom skoler og UH, men i tillegg presiseres deres oppgave til å formidle overordnede nasjonale intensjoner, sørge for at kriteriene er kjent, fatte vedtak og tildele midler i tråd med tildelingskriteriene (og i tråd med samarbeidsforumets innstilling), samt å bidra til transparens gjennom oversikt, planer og rapportering.

I tildelingsbrevet til statsforvalter for 2021 ermålene for ordningen definert som resultatmål for embetene: at tiltakene skal være skolebaserte og forankret i behov identifisert gjennom lokale prosesser, gjennomført i partnerskap og fremme kollektiv utvikling,. At prioriteringene som samarbeidsforum skal gjøre skal være forankret i en langsiktig felles plan, er også et selvstendig resultatmål.

I statsforvalterintervjuene som ble gjennomført våren 2021, ser vi at de nye retningslinjene har fått betydning. Statsforvalter opplever at de nye retningslinjene har tydeliggjort deres rolle. De nye retningslinjene har formalisert og standardisert arbeidet, og presisert forholdet mellom og rekkefølgen mellom de ulike elementene som inngår i ordningen (vurdere behov, planlegge, gjennomføre og evaluere tiltak). Denne formaliseringen har i noen tilfeller blitt forsterket som følge av fylkessammenslåinger, fordi enheter med stor befolkning krever en mer formell

organisering av arbeidet, enn det som var tilfelle i noen av de tidligere sammenslåtte fylkene, for eksempel Sogn og Fjordane, eller Østfold og Buskerud.

Et hovedinntrykk er at de nye retningslinjene har forsterket statsforvalters kontrollrolle. Dette kommer til uttrykk i de mange og ulike diskusjonene som statsforvalter forteller at de har med lokalt nivå om kravene til langsiktig planlegging, til innstillinger, rapportering, økonomiske fordelingsprinsipper, samt tildelingskriteriene. Flere statsforvaltere forteller at de er blitt mer opptatt av finne ut hva partnerne faktisk mener når de hevder at kriteriene er oppfylt. Fra statsforvalters side beskrives dette som at de opplever seg «tettere på», samtidig som nettverkene og lokalt nivåes rolle og ansvar er blitt tydeliggjort.

Et underliggende premis for statsforvalters utforming av egen rolle synes å være at samarbeidsforum ikke fungerer som det forum for analyser, prioritering og planlegging som var intendert. Dette bidrar til at statsforvalter blir opptatt av at disse diskusjonene må foregå lokalt og i nettverkene. Samtidig kan de være i tvil om alle nettverkene har kapasitet, kompetanse og interesse av å føre disse diskusjonene, og om de har forutsetninger for å gjøre prioriteringer som er fornuftige også ut fra et nettverksovergrepene fylkesperspektiv.

Dette synspunktet er knyttet til at statsforvalter gjerne har omfattende kunnskap om alle kommunene og nettverkene i sin region, og dermed kan bringe inn kunnskap om utfordringer og løsninger den enkelte nettverk/skoleeier ikke er i besittelse av. Denne kunnskapsbasen er knyttet til arbeidet med kommunebilder og risiko- og sårbarhetsanalyser som ligger til grunn for åpne samtaler med kommunene om deres utfordringer, men også for tilsyn. Den vil også handle om at statsforvalter har som oppgave å se ulike politikkområder og ordninger i sammenheng, og i tillegg kan ha høy kompetanse på blant annet behovs- og kvalitetsvurderinger, og slik sett kan bistå lokalt nivå. Endelig har de miljøene som forvalter ordningen hos statsforvalter omfattende erfaring fra skole-Norge slik det ser ut på lokalt, regionalt og statlig nivå, og pedagogisk bakgrunn, gjerne kombinert med et sterkt ønske om å bidra til å realisere skolebasert kompetanseutvikling i tråd med intensjonene for desentralisert ordning.

Programteoretisk synes framstår det som at statsforvalters rolle som virkemiddel/tiltak i ordningen har endret karakter, og at sekretær-, kontroll- og forvalterrollene er blitt viktigere.

Statsforvalters endrede rolle synes å henge sammen med at samarbeidsforumets strategiske betydning i ordningen er mindre enn forutsatt, noe som samtidig har ført til behov for en tilsvarende styrking av skoleeiers, nettverkene og partnerskapets ansvar. Kanskje man kan si at nettverkskarakteren til ordningen dermed er blitt tydeligere, og at betingelsen for ordningen om at alle aktører tar dette distribuerte ansvaret på alvor er blitt ytterligere understreket.

8.5 Lokal involvering

Utfordringsbildet bak ordningen med lokal kompetanseutvikling var mangelfull lokal forankring, treffsikkerhet og langsiktighet i arbeidet utpekt som hovedutfordringer. Tilskuddsordningen skulle endre på dette, og samtidig støtte opp under det ansvaret skoleeier har for kompetanseutvikling etter opplæringsloven. I retningslinjene for tilskuddsordningene for lokal kompetanseutvikling vises det til at medbestemmelsen skal ivaretas etter hovedavtalen, og at arbeidsgiver (og arbeidstaker) har ansvar for dette²⁴. I programteorien for ordningen beskriver vi at myndighetene

²⁴ Det er skoleeier som ifølge opplæringsloven har ansvar for kompetanseutvikling i skolen (Opplæringslova 2020). I § 10.8 i Opplæringsloven heter det at: «Skoleeigaren har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i verksemda. Skoleeigaren skal sørge for at lærarar, rektorar og andre tilsette i skolen får høve til å utvikle seg fagleg og pedagogisk så dei kan vere på høgde med utviklinga i skolen og samfunnet». I retningslinjene for tilskuddsordningen presiseres skoleeiers ansvar (som tilskuddsmottaker) videre, og det understrekes at kompetanseutviklingstiltakene skal være basert på lokalt definerte behov på måter som involverer de ansatte og

legger til grunn at skoleeier tar dette ansvaret, og at skolene og lærerne involveres i utvikling og gjennomføring av kompetanseutviklingstiltakene.

Skoleeiere og skolelederne synes i hovedsak å mene at de selv tar sitt ansvar for lokal involvering og forankring, og at de er pådrivere og tilretteleggere for lokalt kompetanseutviklingsarbeid. Skolelederne og hovedtillitsvalgte er betydelig mer kritiske til om skoleeier tar dette ansvaret. Samme mønster finner vi når det gjelder vurderingene av om tiltakene er tilpasset skolens behov, fremmer kollektive prosesser eller relevant for skolen. Både på kommunenivå og på skolenivå vurderes medbestemmelsen og den lokale involveringen som betydelig høyere av skoleeiere og skoleledere (arbeidsgivere), enn av hoved- og plasstillitsvalgte. Vi finner den samme forskjellen når det gjelder vurderinger av lærernes involvering i ordningen. Både UH-ansatte og skoleledere vurderer lærernes grad av involvering som høyere enn det tillitsvalgte gjør. Vi har også sett at tillitsvalgte mange steder ikke er representert i kompetansenettverkene, hvor det gjennomføres viktig arbeid og beslutninger.

Også når det gjelder den overordnede vurderingen av ordningen finner vi at jo nærmere de tillitsvalgte (og lærerne og klasserommet) vi kommer, desto større blir skepsisen til om ordningen er en god måte å drive kompetanseutvikling på, og desto sterkere rapporteres opplevelsen av at ordningen koster mer enn den smaker.

Den viktigste tilbakemeldingen fra skolelederne og skoleeierne i de åpne spørsmålene er knyttet til byråkratisering. Denne opplevelsen handler fra skoleeierens side blant annet om «merarbeidet» nye økonomiske tildelinger, arbeidet med overordnet plan og innstillinger, samt at statsforvalter generelt er kommet «tettere på». De mener at «riggen» som er etablert for ordningen er overdimensjonert, og ikke står i forhold til pengene som formidles gjennom den.

Det er for tidlig for å oss å kunne vurdere opplevelsen av økende byråkratisering. Noe av opplevelsen kan være av midlertidig art. Utformingen av nye praksiser i tråd med retningslinjene er fremdeles i utvikling, og flere av elementene som per i dag oppleves som byråkratiserende vil etter hvert kunne få en form som er mindre arbeidskrevende. Reelt eller ikke, opplevelsen av mangelfull involvering og økende byråkratisering innebærer risiko for målforskyvninger, der aktørers energi og fokus rettes mot frustrasjon og kritikk av ordningen, framfor å utvikle den videre.

For oss ser det ut som det er store uutnyttede potensialer knyttet til involvering og forankring av ordningen når det gjelder å aktivisere tillitsvalgte gjennom medbestemmelsesinstituttet. Skal lokalt nivå's erfaringer bringes inn i kvalitetsutviklingsarbeidet kan en vei være å drøfte med tillitsvalgte hvordan man kan gi dem en tydeligere rolle i arbeidet. Dette vil gjelde på den enkelte skole, på kommunalt nivå, men også i de regionale kompetansenettverkene. Dette kan samtidig være en måte å øke legitimiteten til nettverkene på, ved å øke bredden i de synspunkter som presenteres, og ved at de beslutningene som fattes der får en tydeligere forankring til lokalt nivå.

Det framstår videre som viktig at skoleeierne og skolelederne forsøker å forstå den store og gjennomgående diskrepansen mellom deres oppfatninger av arbeid med kvalitetsutvikling i skolen og lokal involvering, og tillitsvalgtes oppfatninger. En bedre forståelse av dette vil kunne bidra til en mer målrettet bruk av tillitsvalgte i skoleutviklingen.

ledere, og at tiltakene skal være skolebaserte og fremme kollektive prosesser for profesjonsutvikling. I hovedavtalen i KS-området heter det at: «Arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker har hver for seg og i fellesskap et ansvar for å ivareta kompetanseutviklingen. Arbeidsgiver har ansvar for å kartlegge de ansattes kompetanse og analysere kommunens/fylkeskommunens kompetansebehov. På denne bakgrunn og etter drøftinger med de tillitsvalgte, skal det utarbeides en plan for gjennomføring av kompetansehevede tiltak. Det skal også gjennomføres årlige drøftingsmøter og rekrutteringssituasjonen og om framtidige kompetansebehov/kompetanseutviklingsbehov for ulike stillingsgrupper».

8.6 Strukturelle betingelser

Desentralisert ordning forutsetter aktiv deltakelse fra kommunenes side, og at typer kommuner opplever å ha utbytte av å delta i ordningen. Samtidig er det store strukturelle forskjeller mellom norske kommuner. Kommunenes strukturelle betingelser kan ha betydning for deres interesse for å delta i arbeidet med desentralisert ordning, for ressursene de går inn i arbeidet med og for det utbyttet de mener å ha av å delta. Vi har derfor undersøkt om forskjeller mellom kommunene knyttet til innbyggertall, andel barn i grunnskolealder, arbeidsledighet og frie inntekter påvirker kommunerepresentantenes oppfatning av arbeidet og samarbeidet i ordningen. Datasettet er begrenset, så resultatene må tolkes med forsiktighet.

I strid med våre forventninger, tyder våre analyser på at store kommuner synes å være noe mer skeptisk til ordningen, enn mindre kommuner. Med utgangspunkt i antakelsen om at større kommuner vil kunne ha større gjennomslagskraft i prioritering av tiltak, er dette overaskende. En mulig forklaring kan være at små fagmiljøer har særlig utbytte av den type faglige diskusjoner, samarbeidsmuligheter og støtte som blant annet deltakelse i partnerskap og kompetansenettverkene kan gi. At kompetansenettverk kan være overbygninger rundt interkommunale løsninger, som oppretter egne kompetansesentra som bidrar inn i ordningen, kan forsterke et slikt inntrykk. I flere tilfeller har slike nettverk også egne «utviklingsveiledere» som arbeider sammen med skoleeier, skoler og UH-miljøer for å utløse ressurser i ordningen.

Analysene av betydningen av andel arbeidsledige i kommunen, antyder en positiv sammenheng mellom høy ledighet og tilfredshet med ordningen. Kommuner med mange ledige rapporterer dessuten mer samarbeid med UH-aktører. Hva som ligger bak disse funnene, ikke minst om det er bakenforliggende forhold som bidrar til en tilsynelatende sammenheng, må utforskes videre.

Vi fant også indikasjoner på at manglende økonomisk handlingsrom i kommunen kan negativ betydning for engasjement i og forventet utbytte av desentralisert ordning. Dette blir særlig viktig å se nærmere på, blant annet i lys av tilskuddenes størrelse og tilskuddsordningens innretning.

8.7 Avsluttende teoretisk refleksjon

En viktig antakelse i det analytiske perspektivet vi legger til grunn i evalueringen (Lyng et. al. 2021) er at et likeverdig samarbeid mellom forskjellige aktører som er avhengige av hverandre for å løse en oppgave, kan utløse ideer, kunnskap og motivasjon som kan oppheve kostnadene det innebærer i form av uklarhet om roller og ansvar, omfattende møtevirksomhet, forhandlinger etc., og også utligne maktforskjeller mellom aktørene.

Per i dag synes dette ikke å være tilfelle, i hvert fall ikke på den måten ordningen legger opp til, nemlig at samarbeidsforumet er navet i ordningen, og arenaen for utviklende og strategisk samstyring og samskaping. I stedet skjer mye av samarbeidet i nettverkene, men da med en snevrere regional agenda og representasjon enn i samarbeidsforum.

At samarbeidsforum ikke er blitt det navet i ordningen som forutsatt tror vi ikke handler om at aktørene ikke har en felles forståelse av formålet med ordningen. Vi oppfatter at det finnes et felles narrativ bak ordningen – at skoleutvikling krever involvering og eierskap fra dem det gjelder, og at det trengs partnerskap med og tilførsel av forskningskompetanse fra UH-sektor for å lykkes med dette – og en forståelse av at ordningen er et svar på reelle problemer ved tidligere forsøk på å få til lokal kompetanseutvikling.

En viktigere forklaring er nok at samarbeidsforum framstår som en organisatorisk skrivebordskonstruksjon. Historisk sett ser det ut til at veldig mange av de avgjørende diskusjonene knyttet til skoleutvikling har skjedd i nettverkene, men samarbeidsforum synes opprettet uten å ha et avklart forhold til hvordan det svarer på de utfordringene som finnes i

nettverkene, og hva det er ved forane som utgjør nødvendig tillegg til det som allerede foregår i nettverkene.

Det gjør også at statsforvalters tiltenkte rolle som koordinator for samarbeidsforum ikke blir oppfylt. De forholdene som lokale aktører trenger å koordinere skjer i større grad i nettverkene og i partnerskapene, enn i samarbeidsforum. Dette gjør at Samarbeidsforum i større grad ser ut til å bli et organ for statlig kontroll og oversikt enn noe som gir retning til strategiske prioriteringer, reiser de nødvendige diskusjoner og mobiliserer energi til lokal kompetanseutvikling. Skal et nettverk fungere må det antakelig i større grad være organisert slik at de aktørene som formelt og reelt være drivere i ordningen, dvs partnerskapene mellom skoleeiere og UH opplever at de får merverdi ved å delta i nettverket. Dette synes ikke å være tilfelle med diskusjonene i Samarbeidsforum.

Per i dag (2021) er det 275 millioner som kanaliseres gjennom ordningen. Det er mye penger, men skal vi ned på den enkelte skole så er det ikke så mye. Det blir derfor viktig å begrunne at kostnadene ved det organisatoriske rigget som Samarbeidsforum representere står i forhold til utbyttet. Dette kan være vanskelig å argumentere for i dag. I stedet foregår det en rekke diskusjoner mellom nettverkene og samarbeidsforum/statsforvalter om nærmest alle aspekter av ordningen, samtidig som statsforvalter sliter med det som tross presiseringene i de nye retningslinjene ser ut til være uavgrensede forventninger til hvilket ansvar de har for alle aspekter ved ordningen, samtidig som rolle og ansvarsdelingen mellom Samarbeidsforum og nettverk ennå ikke er falt på plass. Dette gjør det vanskelig også for de andre aktørene å forstå sitt ansvar og rolle bedre, og skjønne på hvilken måte statsforvalter, samarbeidsforum og siste instans retningslinjene kan bidra til å gi retning og utvikle kvaliteten på skoleeierens og partnerskapenes arbeid.

At samarbeidsforum ikke ordentlig har funnet sin rolle i forhold til nettverkene kan satt på spissen være en medvirkende årsak til at en av hovedutfordringene i ordningen er de samme som ordningen ble opprettet som et svar på: Å administrere ordningen har tatt mer tid enn å sikre lokal involvering.

Fra et teoretisk ståsted kan det derfor synes som om opprettelsen av samarbeidsforum som nettverksorganisasjon ikke er begrunnet i de oppgaver og avhengigheter mellom ulike aktører som gjerne ligger til grunn for slike organisatoriske arrangementer.

På den andre side ser det ut som partnerskapet større grad er begrunnet i reelle behov, hvor det eksisterer en gjensidig avhengighet mellom aktørene, og hvor diskusjonene mellom skoleeier og UH-sektor synes å utløse diskusjoner og avklaringer som er viktig i det

Det vil derfor være viktig å se på partnerskapets innhold og statsforvalters rolle i forumet en gang til, og hvordan nettverksrepresentantene i fylkesforum kan bidra til å spisse og målrette de nødvendige diskusjonene om kompetanseutvikling som foregår i nettverkene, på en bedre måte.

8.8 Videre forskningsspørsmål

På bakgrunn av funnene i denne rapporten, vil vi her peke på områder det er viktig å undersøke i den videre evalueringen.

I lys av manglende lokal involvering blir det av avgjørende betydning å samle inn mer kvalitative data om hva som foregår på lærer-, skole- og skoleeiernivå. Dette handler ikke minst om skoleeierens situasjon og refleksjoner over hvordan ordningen for lokal kompetanseutvikling fungerer i forhold til en kommunal planleggingshorisont, og hvordan de involverer og forankrer skoleledere, lærere og tillitsvalgte. Ikke minst blir det viktig å få fatt i deres tanker om medbestemmelse og samarbeidet med fagforeningene på ulike nivåer.

I lys av kompetansenettverkens betydning, blir det også viktig å samle inn kvalitative data fra flere kompetansenettverk og et bredere sett av deltakere i nettverkene. Viktige problemstillinger vil være hvordan partnerskapet utspiller seg på nettverksnivå, og få et bedre grep om hvordan retningslinjene og statsforvalters forståelse av dem virker inn på arbeidet som skal gjøres.

Fordi kompetanseutviklingen til syvende og sist skjer gjennom de tiltakene som settes i gang på de enkelte skolene blir det viktig å få bedre kunnskap om hvilke tiltak som settes i gang, og erfaringene med dem. Ved å gjennomgå å systematisere innstillinger, tilsagn og rapporter fra tiltakene, bør det være mulig å få et bedre grep om hvilke tiltak som det søkes om hvilke tiltak som blir gjennomført og hva som kjennetegner tiltakene som får penger. Det er til syvende og sist tiltakene som skal skape endringer i profesjonsfelleskapenes og elevenes situasjon, og det blir viktig å få vite mer om hva som kjennetegner dem. Vi vurderer også å samle inn og systematisere informasjon som er gjort om erfaringer av ulike tiltak, for bedre å kunne vurdere tiltakene i forholdet til formålet med ordningen. I lys av den betydningsfulle rollen mange tillegger utviklingsveileder eller koordinator for å få til et godt utviklingsarbeid i nettverkene/kommunene blir det særlig viktig å samle mer informasjon om disse.

Partnerskapet mellom skoleeiere og UH utgjør nøkkelementer i det videre arbeidet. Ikke minst blir UHs svar på partnerskapsutfordringen sentral. Det skjer en profesjonalisering av arbeidet i UH-sektoren, til dels kombinert med en sterkere konkurranse. Det vil være viktig å undersøke hva denne profesjonaliseringen nærmere bestemt består i, kartlegge hvilke UH-miljøer som eventuelt klarer å ekspandere, og styrke sine forutsetninger for å møte det doble formålet. Ofte finnes det «strategier» innenfor feltet, som det blir viktig å intervjuer for å få en klarere forståelse av mulige strategier og retningsvalg som UH-miljøene kan gjøre. Det vil være viktig å undersøke om hvilke former for profesjonalisering som vinner frem, og hvordan disse balanserer hensynet til det doble formål, og ønsket om både å drive lokal kompetanseutvikling og forskningsbasert virksomhet. Hvilken betydning dette får for tiltak og resultater bør studeres videre.

9 Vedlegg

Vedlegg 1: Framgangsmåte, metode og utvalg

I dette vedlegget gjennomgår vi først det metodologiske overveielene for den kvantitative delen av rapporten, der vi beskriver rekruttering, utvalg og gjennomføring av fem spørreundersøkelser som rettet seg mot de foraene/aktørene vi oppfatter som mest sentrale i den desentraliserte ordningen; samarbeidsforum/regionale nettverk, UH, skoleeiere, skoleledere og tillitsvalgte. Deretter redegjør vi for utvalget, innsamlingen og analysestrategiene for det kvalitative datamaterialet i rapporten.

Rekruttering og utvalg til spørreundersøkelsen

For å evaluere desentralisert ordning for skole valgte vi å sende ut spørreskjema til samtlige deltagere i samarbeidsforaene og i de regionale kompetansenettverkene. I disse utvalgene var vi interessert i å få kunnskap om arbeidet og samarbeidet i de forskjellige foraene. De fleste skoleeiere deltar i regionale kompetansenettverk. Heller enn å sende ut en egen spørreundersøkelse til skoleeiere valgte vi å inkludere en egen del i spørreskjema til nettverksmedlemmer som kun var tilgjengelig for skoleeiere.

En sentral del av desentralisert ordning for skole er samarbeidet mellom skoleeier og universitet- og høyskolesektor. Vi valgte derfor også å sende ut et spørreskjema til deltagere ved universitets- og høyskolemiljøene vi hadde fått opplyst at deltok i ordningen.

Til slutt var det viktig å få tak erfaringer på skolenivå. Det er på skolenivået at kartlegginger av kompetansebehov skal foregå, og det er lærerne som til syvende og sist skal få kompetansehevingstiltak. Vi valgte derfor å sende ut spørreskjema til skoleledere i våre fem casefylker (Nordland, Trøndelag, Rogaland, Vestfold og Telemark og Innlandet) og til et representativt utvalg av tillitsvalgte i hele landet. Undersøkelsene ble sendt ut i begynnelsen av april (7–9 april) og respondentene fikk påminnelser om undersøkelsene tre ganger. Totalt var undersøkelsene aktiv i underkant av fire uker.

I tabell 42 nedenfor viser vi de ulike aktørgruppene som vi sendte ut spørreskjema til, med tall på populasjonen, hvor mange e-poster som ble sendt ut og svarprosent.

Tabell 7. Aktører, populasjon, antall svar og svarprosent

Aktør	Populasjon/sendt ut	Antall svar	Svarprosent
Samarbeidsforum	304/304	153	50 prosent av pop.
Regionale nettverk	731/731	216	30 prosent av pop.
Universitet og høyskole- miljøer	518/518	242	47 prosent av pop.
Skoleledere (5 fylker)	1362/1362	258	19 prosent av pop.
Tillitsvalgte	4394/2677	713	27 prosent av utvalg 16 prosent av pop.

Som vi ser av figuren har vi fått høyest svarprosent fra medlemmene i samarbeidsforum (50 prosent) og universitet/høyskole-miljøer som er aktive i desentralisert ordning for skole (47 prosent). Lavest svarprosent har vi fra skolelederne i våre fem casefylker (19 prosent). Vi skal nå undersøke hvert utvalg, beskrive hvordan de ble rekrutterte og vurdere representativiteten av utvalgene.

Samarbeidsforum

For å rekruttere respondenter til spørreundersøkelsen i samarbeidsforaene kontaktet vi statsforvalter og fikk epostlister fra dem (våren 2021). Vi ble gjort oppmerksom på at det var flere som hadde gjort endringer i sammensetningen underveis, eller var i gang med å gjøre endringer, som følge av ny forskrift for tilskuddsordningen. Dette hadde som konsekvens at de listene vi fikk ved noen tilfeller inneholdt navn på personer som ikke lenger var deltagere, eller som var på vei ut. I noen tilfeller fikk vi også navn som var helt «ferske». Slike faktorer kan ha påvirket svarprosenten i den forstand at de som ikke lenger var deltager unnlot å svare, noe som også kan være tilfellet for de som var helt nye. Denne teorien understøttes av at vi har fått tilbakemeldinger fra personer som skulle svar på spørreundersøkelsen som opplever at de har for lite kunnskap om ordningen til at de kan svare på skjemaet.

Vi knytter også en viss usikkerhet til ulike rapporteringspraksiser, og hvilke vurderinger de forskjellige statsforvalterembetene har gjort når de har rapportert inn medlemslister i samarbeidsfora til oss. Som det fremgår av rolleoversikten i foraene i Tabell 1, er det for eksempel enkelte forum som ikke har noen representasjon fra statsforvalterembetene selv, eller ingen barnehagerepresentasjon, mens de kan være flere representanter fra disse i andre fylker. Det kan eksempelvis tenkes at statsforvalterne i ett fylke har vurdert at de selv bare er observatører/sekretariat – heller enn medlemmer i forumet – og derfor ikke meldt inn noen representanter for egen rolle, mens man i andre fylker har regnet tilsvarende roller som medlemmer. For det andre eksempelet, barnehagerepresentanter, er det mulig at noen statsforvaltere har vurdert at gjeldende undersøkelse kun omfatter skolemedlemmene i forumet, og bare rapportert disse til oss, mens andre har meldt inn alle medlemmer. Vi kan likevel ikke med sikkerhet si at rapporteringspraksisen til statsforvaltere ikke er lik, og at variasjonene ikke skyldes foraenes forskjellige sammensetning.

Vi vet også at flere fylker vurderte om de skulle ha to samarbeidsforum, ett for barnehage og ett for skole, eller om disse skulle slås sammen til ett felles. Vi har ikke tall på hvor mange dette gjelder, men konsekvensen for dataene i denne undersøkelsen er at vi i noen fylker fikk oppgitt at representanter for barnehagemyndighet satt i samarbeidsforum for skole. Vi vet at det finnes fylker med rene samarbeidsforum for skole, men har ikke oversikt over hvilke dette gjelder. I de samarbeidsfora der det ikke er opplyst noen medlemmer fra barnehage kan det både være tilfelle at dette er rene skolefora eller at statsforvalterne ikke har meldt inn forummedlemmene som representerer barnehagefunksjoner. Flere henvendelser fra barnehagemyndighetene var at de valgte å ikke svare på undersøkelsen fordi de ikke hadde erfaring eller deltok i samarbeidsforum for skole. De som tok kontakt og sa at de ikke var involvert tok vi ut av undersøkelsen.

En annen utfordring vi støtte på underveis i datainnsamlingen, var at det var flere aktører som satt som deltagere i flere samarbeidsfora. I samarbeidsforum var det 13 som fikk flere skjema, syv av disse var fra universitet/høyskole, tre fra KS, to fra Statped og en statsforvalter. Vi valgte å sende ut flere spørreskjema til de dette gjaldt, slik at noen aktører ble bedt om å svare på undersøkelsen for hvert av samarbeidsforaene de satt i. Disse fikk også en egen henvendelse der vi forklarte hvorfor de fikk tilsendt flere versjoner av et likelydende spørreskjema, og hvorfor vi ønsket at de svarte flere ganger. Det var to personer som svarte på to skjema for samarbeidsforum.

Alle fylkene bortsett fra Møre og Romsdal har ett fylkesdekkende samarbeidsforum. Møre og Romsdal har fem. Dette er en måte Møre og Romsdal har valgt å organisere ordningen på etter at de nye tilskuddsreglene trådte i kraft 1.1.2021. Samarbeidsforaene i Møre og Romsdal utfyller i stort funksjonen som kombinasjonen av regionale kompetansenettverk og samarbeidsforum gjør i de øvrige fylkene.

Tabell 43 viser videre at vi har en svarprosent på 50 prosent for utvalget vårt. Det er en del variasjon i hvor stor svarprosent vi har i de ulike fylkene. Lavest svarprosent har vi fra Vestland,

hvor bare 17 prosent av utvalget har svart på undersøkelsen. Representasjonen fra Vestland er derfor underrepresentert. Møre og Romsdal har organisert opp fem samarbeidsfora i fylket, og er derfor overrepresentert i utvalget, med nesten 1/3 av respondentene. Høyest svarprosent har vi fra Nordland (79 prosent), Trøndelag (74 prosent) og ett av samarbeidsforaene i Møre og Romsdal (Søre Sunnmøre, 73 prosent).

Tabellen viser også at samarbeidsforaene varierer i størrelse. Gjennomsnittlig antall medlemmer i foraene er 20 personer. Denne variasjonen bærer ikke preg av å reflektere fylkets befolkningstall. For eksempel, mens Troms og Finnmark, som har det største forumet, har et medlemstall på 33, er det kun 17 medlemmer i forumet for Oslo som har om lag tre ganger større befolkningstall enn førstnevnte fylke.

Tabell 8. Populasjon, antall svar og svarprosent samarbeidsforum

Fylke	Populasjon (%)	Antall svar (%)	Svarprosent
Agder	21 (7)	12 (8)	57
Innlandet	20 (7)	10 (7)	50
Møre og Romsdal (Nordmøre)	21 (7)	7 (5)	33
Møre og Romsdal (Nordre Sunnmøre)	31 (11)	11 (7)	36
Møre og Romsdal (Søre Sunnmøre)	11 (4)	8 (5)	73
Møre og Romsdal (Romsdal, grunnskole)	17 (6)	7 (5)	41
Møre og Romsdal (Romsdal, VGO)	14 (5)	9 (6)	64
Nordland	14 (5)	11 (7)	79
Oslo ²⁵	17 (6)	12 (8)	71
Rogaland	14 (5)	8 (5)	57
Troms og Finnmark	33 (11)	14 (9)	42
Trøndelag	19 (6)	14 (9)	74
Vestfold og Telemark	17 (6)	8 (5)	47
Vestland	18 (6)	3 (2)	17
Viken	28 (10)	19 (12)	68
Total	295 (100)	153 (100)	50

Note: To personer sitter i to samarbeidsforum og har svart på to skjema. Vi mangler informasjon for 9 personer i samarbeidsforum, og den reelle populasjonen er på 304 personer. Total svarprosent i tabellens er basert på den reelle populasjonen.

For å videre vurdere representativiteten av utvalget valgte vi å bryte ned respondentene på rolle. I Tabellen nedenfor viser vi sammensetningen av de ulike aktørgruppene i samarbeidsforumene (Tabell 44). Rollekategoriene i tabellen tar utgangspunkt i stilling- og rolleinformasjonen som er opplyst i listene meldt inn av statsforvalterne. Ordlyden eller den konkrete tittelen på stilling/rollene i de innmeldte listene varierte. Disse har blitt standardisert (Eksempelvis har variasjoner over «kommunalsjef skole», «oppvekstsjef [kommunenavn]», «skolesjef» o.l. alle blitt

²⁵ Samarbeidsforaene i Oslo og Viken framstår i listene vi har fått rapportert som to separate møteplasser eller organer. Det er likevel verdt å merke seg at Oslo og Viken begge har forbindelse til det samme statsforvalterembetet, som dekker begge fylker. Vi har ikke oversikt over graden av sammenheng, samarbeid eller overlapp mellom samarbeidsforumet i Oslo og samarbeidsforumet i Viken, og har lagt til grunn at de fungerer som to separate enheter.

plassert i kategorien «kommunal skoleeier») På bakgrunn av informasjonen i statsforvalter-listene har vi tildelt hvert enkelt medlem i listene én rolle, ut fra en vurdering om hvilken rolle personen fyller i nettverket. I noen tilfeller kan det være at en person har fylt mer enn én rolle (f.eks. som både kommunal skoleeier og nettverkskoordinator eller både eier og rektor for privat-/eller friskole). I hvert enkelt av disse tvilstilfellene har vi foretatt en vurdering og et valg om hvilken rolle som framstår som den primære.

Kommunale skoleeiere har klart størst representasjon i foraene med 35 prosent, etterfulgt av universitets/høyskole-miljøer som har en representasjon på 15 prosent. Tabellen viser også at skoleledere og elever nærmest ikke er representert i samarbeidsforum.

Kategorien «Privat/friskoleeier» har en representasjonsgrad på 7 prosent, til sammen 20 personer i alle landets fora. Personene i denne rollekategorien hadde ofte stillingsbeskrivelse «rektor», «avdelingsleder» eller «inspektør» i listene oversendt fra statsforvalterembetene. Vi har likevel regnet det som sannsynlig at det er eierrollen i privat- eller friskole først og fremst ivaretar i samarbeidsforaene.

Representasjonen til både Statped (3 prosent) og PPT (2 prosent) er trolig nå utdatert, da flere statsforvalterembeter oppga at de jobbet med å få på plass representasjon fra disse jf. det nye tilskuddsreglementet.

Tabellen viser at den prosentvise andelen svar i relativt stor grad følger prosentfordelingen i populasjonen. Unntaket er KS (21 prosent) og barnehagesektor (28 prosent). Som nevnt tidligere er det knyttet usikkerhet til barnehagesektors deltagelse i samarbeidsforumene, da vi fikk flere henvendelser fra innmeldte medlemmer fra barnehagesektor, som opplevde at de hadde lite kunnskap om desentralisert ordning for skole. Lav representasjon fra KS kan henge sammen med at de satt i flere samarbeidsforum og kompetansenettverk og som en konsekvens fikk flere spørreskjema, et for hvert fora/nettverk. De fleste respondenter valgte kun å svare på ett skjema.

Tabell 9. Respondentenes rolle i samarbeidsforumene

Rolle	Populasjon (%)	Antall svar (%)	Svarprosent
Kommunal skoleeier	102 (35)	55 (35)	54
UH-sektor	44 (15)	19 (12)	43
Lærerorganisasjon	24 (8)	18 (12)	75
Statsforvalter	22 (7)	14 (9)	64
Privat/friskoleeier	20 (7)	10 (6)	50
Barnehagesektor	19 (6)	5 (3)	26
Fylkeskommunal skoleeier	14 (5)	12 (8)	86
KS	14 (5)	3 (2)	21
Statped	8 (3)	3 (2)	38
PPT	6 (2)	4 (3)	67
Skolelederorganisasjon	4 (1)	2 (1)	50
Elevorganisasjon	1 (0)	0 (0)	0
Annet	17 (6)	12 (8)	71
Total	295 (100)	157 (100)	53

Note: Vi mangler informasjon om rolle på én respondent. Syv respondenter har krysset av for to roller. Det reelle antallet respondenter er n=151, responsrate 51 prosent. Vi mangler informasjon for 9 personer i samarbeidsforum, og den reelle populasjonen er på 304 personer.

Vi antar at det vil være variasjon med hensyn til medlemmenes rolle i samarbeidsfora, og som vi har sett har vi relativt god representasjon fra de ulike rollene. Allikevel må vi være vaksomme med å konkludere for bastant på bakgrunn av dette utvalget, da vi vet at det er stor variasjon i hvordan samarbeidsfora er organisert og hvordan de fungerer. Om samarbeidsforaene i Møre og Romsdal og Vestland skiller seg markant fra andre samarbeidsforum har vi ingen forutsetninger for å vurdere på dette tidspunktet.

En annen faktor som spiller inn, er at vi ikke vet noe om de 50 prosentene som har valgt å ikke svare på undersøkelsen, sammenlignet med de som har svart. Er utvalget vårt skjevt i forhold til at det kun er de mest engasjerte personene som har svart på undersøkelsen? Eller er det de som er mest kritiske til ordningen som har svart på spørreundersøkelsen?

Sammenfattet knytter det seg usikkerhet til dette utvalget med tanke på representativitet. Men vi har en god representasjon av de ulike rollene i samarbeidsforum og representasjon fra alle fylkenes samarbeidsforum. Basert på analysene av surveydataene og de kvalitative intervjuene med statsforvalterne og universitet/høyskole-miljøer, tolker vi utvalget som nokså representativt. Vi må allikevel være vaksomme med å konkludere kun basert på surveydataene.

Regionale kompetansenettverk

Opplysninger om medlemmene i de regionale kompetansenettverkene ble også samlet inn gjennom statsforvalter. I de tilfellene hvor statsforvalteren ikke hadde denne informasjonen, ble vi henvist til de som satt som nettverkskontakter i samarbeidsforum, som ga informasjon om medlemmer direkte til oss.

Vi fikk oppgitt at det totalt eksisterte 69 regionale nettverk fordelt på landets 11 fylker. Den informasjonen vi har fått tilgang på tyder på at det er 731 personer fordelt på de ulike nettverkene. Antallet medlemmer i nettverkene varierer i stor grad. Med forbehold om at informasjonen meldt inn for nettverksmedlemmer er sammenliknbar (altså at alle medlemmer er oppgitt i alle nettverk for alle fylker, og ikke bare faste eller mest sentrale medlemmer) er det kun tre medlemmer i det minste nettverket, mens det er det er 27 personer i det største nettverket.

Tabell 10. Populasjon, antall svar og svarprosent regionale kompetansenettverk

Fylke (antall nettverk)	Antall personer i nettverkene totalt	Antall svar	Svarprosent
Innlandet (9)	98	30	31
Nordland (8)	74	24	32
Vestland (12)	114	18	16
Rogaland (4)	55	25	45
Møre og Romsdal (0)	-	-	-
Oslo (1)	15	5	33
Troms og Finnmark (10)	103	19	18
Agder (6)	61	16	26
Trøndelag (11)	90	33	37
Vestfold og Telemark (4)	47	16	34
Viken (4)	74	28	38
Totalt (69)	731	214	30

Note: Møre og Romsdal har organisert tidligere regionale kompetansenettverk som samarbeidsforum og er derfor ikke oppgitt i denne oversikten. Vi mangler informasjon om fylke for to personer, som ikke er inkludert i denne tabellen. Total svarprosent er basert på det totale antall svar 216.

Hvis vi ser på svarprosenten i Tabell 45 ser vi at den varierer fra 16 prosent i Vestland og 18 prosent i Troms og Finnmark, til 45 prosent i Rogaland. I de fleste fylker har vi dog rundt 30 prosent svar fra medlemmer i nettverk. Det vil her trolig være stor variasjon mellom de ulike nettverkene innad i fylkene. Samlet har vi en svarprosent på 30 prosent, altså cirka en tredel av populasjonen. I prosessen med å samle inn epostlister til de ulike nettverkene var det tydelig at det var en del endringer/utskiftninger som gjorde at vi ikke fikk helt oppdaterte lister. I tillegg var det noe ulikt om vi fikk epostadresser til alle som var involvert, eller kun de faste medlemmene. I noen tilfeller var det ikke alltid vi fikk epost til de som deltok fra universitet/høyskole-miljøer, da disse var i prosess med å skiftes ut.

For å vurdere om vi har god representasjon av de ulike aktørgruppene, kategoriserte vi utvalget etter rolle (se Tabell 46). Vurderinger rundt rolletildelinger og rollekategorier ble gjort på samme måte og med samme kategorier som for medlemmene av samarbeidsfora, skildret i avsnittet ovenfor. Det generelle bildet som tegner seg av kompetansenettverkene på landsbasis er at majoriteten av personene i nettverk representerer skoleeiere (over 50 prosent) primært med lederstillinger i kommuneadministrasjonen. Åtti prosent av de kommunale skoleeierne oppgir at de er skolefaglig ansvarlig (utdanningsdirektør, skolesjef, oppvekstsjef, seksjonssjef for skole eller lignende). Skolelederes (rektorer, inspektører og skolelederorganisasjonen) representasjon (9 prosent) fremstår som betraktelig mer beskjeden. Videre ser vi en svært marginal lærer/arbeidstakerrepresentasjonen² på kun 7 prosent.

Tabell 11. Respondentenes rolle i regionale kompetansenettverk

Rolle	Populasjon (%)	Antall svar (%)	Svarprosent
Kommunal skoleeier	369 (50)	112 (51)	30
Skoleleder/forbund	67 (9)	21 (10)	31
Privat/friskoleeier	66 (9)	10 (5)	15
UH-sektor	62 (9)	19 (9)	31
Lærerorganisasjon	50 (7)	20 (9)	40
Barnehagesektor	27 (4)	5 (2)	19
Statsforvalter	14 (2)	7 (3)	50
Fylkeskommunal skoleeier	8 (1)	8 (4)	100
PPT	7 (1)	2 (1)	29
KS	4 (1)	2 (1)	50
Annet ²⁶	57 (8)	12 (6)	21
Total	731 (100)	219 (100)	30

Note: Én av respondentene har ikke svart på hvilken rolle han/hun har, og én respondent har krysset av for to roller. Det reelle antallet respondenter er n=216.

Universitet- og høyskoleinstitusjonenes representasjon er heller ikke stor (9 prosent). Det kan tenkes at universitet/høyskoletilknyttede personer bare sporadisk deltar i nettverkene og er derfor ikke rapportert inn i listene. Det er mye som tyder på at langt flere universitet- og høyskoleansatte enn det som er opplyst i medlemslistene til nettverkene faktisk er inne, jfr. 19 prosent (n=133) av universitet/høyskole-ansatte som fikk spørreundersøkelsen opplyser at deltar i kompetansenettverk. Dette kan tyde på en underrepresentasjon av universitet/høyskole-ansatte i utvalget for kompetansenettverk.

Hvis vi ser på svarprosentene per kategori, finner vi at vi jevnt over har over 30 prosent svar fra de fleste aktører bortsett fra private/friskoleeiere (15 prosent) og barnehagesektor (19 prosent). Både personer fra private/friskoleeiere og barnehagesektor har meldt inn at de opplevde at spørreskjemaet ikke var rettet mot dem. Dette forklarer lav svarprosent blant disse aktørene.

Sammenfattet regner vi med at informasjonen vi har om populasjonen i de regionale kompetansenettverkene er noe upresis og mangelfull. I en del tilfeller hadde ikke statsforvalterembetene fullstendig oversikt over hvilke regionale kompetansenettverk som var operative, eller om det hadde blitt opprettet nye underveis, og gav inntrykk av at ordningen ennå ikke hadde funnet enn ferdig form med varige og stabile kompetansenettverk. I disse tilfellene tok vi direkte kontakt med de oppgitte koordinatorene eller kontaktpersonene i de relevante nettverkene i fylket. Det knyttes også en del usikkerhet til rapporteringspraksisen til statsforvaltere og nettverkskontakter på tvers av nettverk og fylker. I korrespondanse med slike aktører dukket det noen ganger opp spørsmål om vi ønsket rapportert alle personer som overhodet var involvert (inkludert folk med perifere roller, og som bare deltok i nettverksarbeid sporadisk), eller om vi kun

²⁶ «Annet»-kategorien, som er åtte prosent av utvalget, består av personer som ikke umiddelbart kan plasseres i de øvrige kategoriene. Særlig er det opplyst at ett nettverk for internasjonale skoler i Troms og Finnmark fylke består av lærere ved internasjonale skoler fra store deler av landet. Det er også en del personer som det er opplyst at har koordinatroller i interkommunale samarbeidsfora som arbeider med skoleutvikling, slik som for eksempel Regionalt kompetansekontor RKK (Nordland) eller Regionalt samarbeid for kommunene RSK (Troms og Finnmark). I tillegg inneholder «Annet»-kategorien respondenter som opplyser at de representerer en region, heller enn en enkelt kommune eller en spesifikk organisasjon.

ville ha oversikt over faste «kjernemedlemmer» i nettverkene. Det er grunn til å tro at slike vurderinger har variert når ulike aktører har meldt inn medlemslister.

Vi har en god representasjon av de ulike rollene i nettverkene og representasjon fra alle fylkene, om noe underrepresentasjon fra Vestland og Troms og Finnmark. Samtidig vet vi at populasjonen for kompetansenettverkene er noe upresis. Gitt disse faktorene er det knyttet usikkerhet til representativiteten av utvalget og vi må tolke resultatene fra surveyanalysene med forsiktighet. Vi tror allikevel at utvalget kan benyttes til å si noe generelt om tilstanden for medlemmene i kompetansenettverkene.

Universitet og høyskolesektor

Da samarbeidet mellom universitet- og høyskolesektoren og skoleeiere/skoler ikke utelukkende trenger å være organisert gjennom samarbeidsforaene eller kompetansenettverkene valgte vi å sende ut en egen spørreundersøkelse til de som jobbet med desentralisert ordning i universitet/høyskolesektoren. Vi fikk lister over hvilke universitet- og høyskolemiljøer som var involvert i desentralisert ordningen for kompetanseutvikling i skolen og kontaktpersoner eller koordinatorene ved disse institusjonene av Høgskulen på Vestlandet, som er nasjonal koordinator for UHr i ordningen. Vi tok deretter kontakt med de involverte institusjonene, og fikk oppgitt hvilke personer som var involvert ved den enkelte institusjon.

Sammenfattet regner vi med at populasjonen for UH er riktig, fordi den var kvalitetssikret av koordinator/kontaktperson ved de enkelte universitet/høyskolemiljøene. Det var likevel enkelte UH der samordningen mellom ulike fakulteter, institutter, sentre osv. var relativt svak, og koordinatorene ikke hadde en fullstendig oversikt over deltakelse ved hele den overordnede institusjonen. Vi har så langt det har latt seg gjøre tatt kontakt med de enkelte fagmiljøene for å sikre oss at vi har fått med alle. Det kan likevel være tilfelle at vi har gått glipp av både undergrupper ved enkelte universiteter eller høyskoler, og enkeltpersoner tilknyttet UH.

Tabell 47 nedenfor viser populasjon, antall svar og svarprosent ved alle UH som på tidspunktet for innsamlingen ble oppgitt at deltok i ordningen.

Tabell 12. Universitet og høyskolemiljø - populasjon, antall svar og svarprosent

Universitet/høyskole institusjon	Populasjon	Antall svar (%)	Svarprosent
NTNU	72	29 (12)	40
Høgskolen på Vestlandet	54	20 (8)	37
Universitetet i Sørøst-Norge	46	28 (12)	61
Nord Universitet	44	14 (6)	32
OsloMet	44	25 (10)	57
Høgskolen i Østfold	39	24 (10)	62
Universitetet i Stavanger	39	15 (6)	38
Høgskolen i Innlandet	35	21 (9)	60
Universitetet i Agder	31	13 (5)	42
Norges Arktiske Universitet	26	12 (5)	46
Universitetet i Oslo	23	17 (7)	74
NLA Høgskolen	20	5 (2)	25
Høgskolen i Volda	15	7 (3)	47
Universitetet i Bergen	12	5 (2)	42
NMBU	9	4 (2)	44
Samisk Høgskole	5	-	0
Norges Idrettshøgskole	4	3 (1)	75
Total	518	242 (100)	47

Tabell 47 viser at det er stor variasjon i hvor mange som deltar i ordningen fra hvert universitet- og høyskolemiljøene. Mens Norges Idrettshøgskole kun deltar med fire personer, er det hele 54 personer involvert fra Høgskolen på Vestlandet. Svarprosentene for de forskjellige miljøene varierer også kraftig. Om vi ser bort fra Samisk Høgskole, der ingen av de fem vi sendte ut undersøkelsen til har svart, varierer svarprosenten mellom 25 og 75 prosent, med en total svarprosent på 47 prosent av den samlede populasjonen. For de fleste miljøene har vi over 30 prosent svar, unntaket er NLA Høgskolen (25 prosent).

Noe av frafallet i utvalget handlet om at aktørene hadde roller i flere nettverk og fora og derfor fikk tilsendt spørreundersøkelsen for hvert fora/nettverk. Få aktører svarte på mer enn ett skjema.

I sum, anser vi utvalget som relativt representativt for universitet/høyskole-stemmen i ordningen, selv om noen miljøer som er mer representert enn andre. Det er selvfølgelig mulig at det er skjevheter i utvalget som at de mest engasjerte, eller de som er mest kritiske som har svart på undersøkelsen, men dette har vi ingen mulighet til å vurdere ut fra våre data. Vi vil derfor være varsomme med å konkludere for bastant på bakgrunn av surveydata alene. *Skoleledere*

For å unngå å belaste skolesektoren unødvendig, valgte vi å ikke sende ut spørreskjema til skoleledere i alle landets fylker, men i stedet kun til våre fem casefylker. Vi benyttet Utdanningsdirektoratets register over skoleledere (Nasjonalt skoleregister, NSR) for å få kontaktinformasjon til skoleledere. Kontaktinformasjonen til skoleledere i NSR er basert på selvrapporing. Dette kan ha hatt betydning for hvorvidt vi har fått tak i de riktige folkene til undersøkelsen. Det viste seg å være en del kontaktinformasjon som var knyttet til kommuneadresser, og ikke direkte til skoleleder. Vi prøvde så langt det var mulig å oppdrive

direkte kontaktinformasjon til skolens ledelse, og hvor dette ikke var mulig, benyttet vi postmottak-adresser og håpet at undersøkelsen ble videresendt til skolelederne ved de aktuelle skolene.

I tillegg inneholdt NSR-listen alt fra sykehuskoler og kulturskoler til voksenopplæringen. Vi gjennomgikk listene manuelt for å luke ut kontaktinformasjon til aktører som ikke var relevante for undersøkelsen. Vi fikk tilbakemelding fra noen slike respondenter om at de ikke anså seg selv som del av ordningen og derfor unnlot å svare på undersøkelsen. Det var trolig flere enn de som tok kontakt med oss dette gjelder, og som bare unnlot å svare fordi de oppfattet at spørreundersøkelsen ikke rettet seg mot dem. Sist, men ikke minst, fikk vi flere henvendelser fra respondenter som ikke var skoleledere lenger, hadde byttet yrke/stilling eller pensjonert seg. Respondentene som henvendte seg tok vi ut av respondentlisten, men også her er det grunn til å tro at e-postlistene fra NSR inneholdt kontaktinformasjon som ikke var riktig/oppdatert, og sammen med de overnevnte utfordringene ved kontaktinformasjonen i NSR påvirket svarprosenten i undersøkelsen.

Vi ble også opplyst av Utdanningsdirektoratet om at NSR-listene ikke har blitt oppdatert jevnlig, og vi må derfor også regne med at en del av e-postadressene vi sendte ut til var inaktive og ikke lenger i bruk. Med forbehold om at e-postlisten fra NSR mest sannsynlig inneholdt en god del feil og utdatert informasjon, var den totale populasjonen som spørreundersøkelsen ble sendt ut til 1282 personer.

Etter at undersøkelsen hadde vært åpen i to uker, hadde vi lav svarprosent fra skolelederne. En uformell ringerunde til 12 tilfeldige skoleledere som ikke hadde svart på undersøkelsen, ga oss inntrykk av at manglende svar på undersøkelsen handlet om at skoleledere fikk så mange henvendelser på e-poster hver dag (én av skolelederne vi snakket med sa at hun fikk mellom 40–50 eposter hver dag), at de kun prioriterte «må»-oppgaver. Vår undersøkelse ble ikke kategorisert som en «må»-oppgave. De fleste andre skoleledere oppga lignende årsaker, at det var så mange oppgaver som de måtte ta seg av at slike undersøkelser havnet langt ned på listen over oppgaver de skulle ta seg av. Noen sa de ikke kunne huske å ha mottatt undersøkelsen, men hvis de hadde det, hadde de uansett ikke svart på den, av samme grunn som allerede beskrevet over. Korona bidro trolig også til større frafall fra undersøkelsen enn det ellers ville ha vært, da det har bidratt til mye ekstraarbeid for skolelederne.

I tillegg til e-postlistene fra NSR, hadde vi et samarbeid med Skolelederforbundet om å sende ut undersøkelsen til deres medlemmer. Vi gjorde et søk og fjernet respondentene som var representert i begge lister. Vi benyttet kun eposter fra denne listen som hadde tilknytning til våre casefylker. Denne underpopulasjonen utgjorde totalt 74 personer. Lagt sammen med populasjonen fra NSR-listene ble antallet i populasjonen 1356 personer. Når det totale antallet i populasjonen likevel er seks personer høyere, 1362, er årsaken at tre skoleledere er tatt ut av den originale populasjonen og lagt til i duplikatlistene. De er lagt inn som duplikater fordi de er oppgitt som skoleledere ved to skoler, og fikk følgelig undersøkelsen to ganger. Når vi legger til de seks undersøkelsesinvitasjonene som gikk til disse tre personene ble den totale populasjonen på 1362 personer.

På grunn av lav svarprosent sendte vi jevnlig ut påminnelse til skolelederne om å svare på undersøkelsen, tre ganger, med cirka seks dagers mellomrom. Før siste påminnelse samarbeidet vi med Utdanningsdirektoratet om å sende ut en e-post hvor de oppfordret skolelederne til å svare på undersøkelsen. Vi endte opp med en svarprosent på 19 prosent. I Tabell 48 under er en oversikt over populasjonen og svarprosent etter fylke. Sammenlignet med den geografiske variasjonen i svarprosent på spørreundersøkelsene til samarbeidsforum og regionale kompetansenettverk er det liten fylkesvis variasjon i hvor stor andel av skolelederpopulasjon som har svart på spørreundersøkelsen. Dette kan tyde på at utvalget har en viss representativitet, selv om svarprosenten er lav.

Tabell 13. Skolelederens tilhørighet til fylke

Fylke	Populasjon (%)	Antall svar (%)	Svarprosent
Vestfold og Telemark	258 (19)	47 (18)	18
Rogaland	301 (22)	52 (20)	17
Trøndelag	315 (23)	67 (26)	21
Nordland	213 (16)	38 (15)	18
Innlandet	275 (20)	53 (21)	19
Total	1362 (100)	257 (100)	19

For å undersøke utvalget sammenlignet med populasjonen videre valgte vi å vurdere andelen skoleledere opp mot skoletype (se Tabell 49). De fleste skolelederne i populasjonen var grunnskoleledere (82 prosent). Kategorien «Annet/ukjent» inneholder skoler som ikke er kategorisert som hverken grunnskole eller videregående skole. 74 av disse 85 i populasjonen er fra listen vi fikk overlevert fra Skolelederforbundet, som ikke hadde informasjon om skoletype. De øvrige er skoler som hverken var kategorisert som grunnskole eller videregående i NSR.

Tabell 14. Skoleledernes arbeidssted

Skoletype	Populasjon (%)	Antall svar (%)	Svarprosent
Grunnskole	1110 (82)	188 (73)	17
Videregående skole	166 (12)	41 (16)	25
Annet/ukjent	85 (6)	27(11)	31
Total*	1361 (100)	256 (100)	19

* Den reelle populasjonen for skoleledere er 1362 personer. Vi mangler informasjon om én person i populasjonen, og to personer i utvalget i tabell ni.

Som vi ser i Tabell 49 er det en liten overrepresentasjon av skoleledere fra videregående skole i utvalget vårt sammenlignet med skoleledere i grunnskolen og grunnet lav svarprosent er det knyttet mer usikkerhet til populasjonen for skoleledere, sammenlignet med de øvrige populasjonene det ble sendt ut spørreundersøkelser til. Som nevnt fikk vi indikasjoner både i form av tilbakemeldinger og gjennomgang av listene på at informasjonen i NSR-listene var lite presis og dels utdatert. Dette kan være en av årsakene til at vi mangler svar fra skoleledere. Upresise lister og stor arbeidsmengde for skoleledere, kan også forklare den lave svarprosenten vi fikk fra populasjonen. Vi har ikke grunnlag for å si at informasjonen vi fikk gjennom Skolelederforbundet var hverken mer eller mindre representativ enn NSR, men det kan tenkes at denne listen både gjennom å være forberedt av forbundet i forkant av oversendelse – i tillegg til å kun inneholde 74 personer – er mer oppdatert og presis. Det som fremstår som stabilt er svarprosenten fordelt på fylke. Da frafallet er tilnærmet likt i samtlige casefylker kan det være en indikasjon på at utvalget vårt er relativt representativt. Vi vil dog anta at det vil være de mest dedikerte skolelederne som svarer på undersøkelsen, og slik sett ha en overrepresentasjon av engasjerte skoleledere.

Tillitsvalgte

For å få tilgangen til det lokale nivået i evalueringen valgte vi å sende ut spørreskjema til et utvalg av tillitsvalgte, både arbeidsplassstillitsvalgte og hovedtillitsvalgte. Vi tok kontakt med arbeidstakerforbundene som primært organiserer relevant undervisnings- og skolepersonell (Utdanningsforbundet, Skolenes Landsforbund, Norsk Lektorlag og Skolelederforbundet). Fra disse forbundene fikk vi tilgang til epostlister, slik at vi kunne sende ut spørreundersøkelsen til samtlige medlemmer. Utdanningsforbundet ønsket selv å sende ut undersøkelsen til sine medlemmer, mens vi sendte ut spørreundersøkelsen til samtlige medlemmer i Norsk Lektorlag og Skolenes Landsforbund. Medlemmene i Skolelederforbundet fikk ikke spørreskjema rettet mot tillitsvalgte, men ble i stedet lagt til skolelederpopulasjonen og tilsendt spørreskjema til skoleledere.

Selv om e-postlistene i utgangspunktet var kvalitetssikret av forbundene som oversendte informasjon, oppdaget vi at det var en del svakheter ved listene. De var dels upresise og dels utdaterte. En del av de vi sendte ut spørreundersøkelsen til henvendte seg til oss og opplyste at de ikke lenger var tillitsvalgte, eller at de ikke var det overhodet. Vi slettet de som tok kontakt og opplyste om dette, og i de tilfellene vi fikk opplyst om nye tillitsvalgte som hadde erstattet dem, førte vi dem inn i listene og sendte undersøkelsen per e-post.

Til sammen fikk vi inn 713 svar fra tillitsvalgte. Svarprosenten var 26 prosent for undersøkelsen som Utdanningsforbundet sendte ut, og til de resterende forbundene var svarprosenten 29 prosent. Det er altså en liten overrepresentasjon av svar fra de mindre forbundene.

Undersøkelsen til tillitsvalgte ble sendt ut via to separate invitasjoner (en for Utdanningsforbundet, og en annen for Norsk Lektorlag og Skolenes Landsforbund). På grunn av forskjeller i listene har vi ikke oversikt over den fylkesvise fordelingen av populasjonen på fylkesnivå og kan derfor ikke gjøre analyser av svarprosent etter fylke.

Vi har populasjonsdata for hvorvidt respondentene var arbeidsplass eller hovedtillitsvalgt. Tabell 50 viser fordelingen mellom de to gruppene. Det er noen tillitsvalgte som har begge verv (n=24), og i tabellen under blir de som har krysset av for begge kategorier telt to ganger. Vi ser vi at arbeidsplassstillitsvalgte er noe underrepresentert i utvalget, mens hovedtillitsvalgte i noen grad er overrepresentert i forhold til populasjonen. I analysene har vi derfor valgt å kategorisere de med to verv som arbeidsplassstillitsvalgte.

Tabell 15. Tillitsvalgte fordelt på rolle.

Rolle	Populasjon (%)	Antall svar (%)	Svarprosent
Arbeidsplassstillitsvalgte	2062 (77)	514 (72)	25
Hovedtillitsvalgte	613 (23)	220 (31)	36
Annet	2 (0)	-	-
Total	2677 (100)	713 (100)	27

Sammenfattet er det noen usikkerhetsmomenter rundt representativiteten til populasjonen av tillitsvalgte. En del informasjon i listene vi har mottatt fra forbundene ser ut til å være utdatert, upresis eller feil. Vi vet lite om listene som Utdanningsforbundet har, da de selv gjennomførte undersøkelsen på våre vegne. Selv om kommunikasjonen med Utdanningsforbundet hele tiden var god og preget av åpenhet, gjorde denne oppdelingen av populasjonshåndteringen og administreringen av spørreundersøkelsen at det var vanskelig å sikre at alle momenter ved utvalg og gjennomføring av undersøkelsen var lik for hele populasjonen. Vi har grunn til å tro at det meste av frafallet skyldes utdaterte lister. Slik sett er ikke frafallet systematisk.

En relativt jevn fordeling av svar mellom arbeidsplassstillitsvalgte og hovedtillitsvalgte kan tyde på at svarene fra utvalget kan overføres til populasjonen. Men når vi kun har en svarprosent på 27 prosent må vi tolke analysene fra surveymaterialet med forsiktighet.

Kvalitativ datainnsamling

Undersøkelsene i denne rapporten bygger på kvalitative data som dokumenter, observasjoner og intervjuer. analyser av dokumenter og intervjuer. Dokumentanalysene gir grunnlag for å oppsummere tidlige erfaringer med implementering av ordningen slik det kom til uttrykk i perioden 2017–2020. Dokumentanalysen bygger på analyser av årsrapporter, utlysninger, høringsbrev, møtoreferater, presentasjoner og andre relevante dokumenter som ligger åpent på nettsider og/eller har blitt tilgjengeliggjort fra Utdanningsdirektoratet. Når det gjelder dokumentene har vi sett spesielt på casefylkene. I tillegg har vi også sett på relevante dokumenter i forbindelse med den kvalitative datainnsamlingen i 2020–2021, som strategiplaner og presentasjoner.

Vi gjennomførte intervjuer med alle statsforvaltere både våren 2020 og våren 2021. Dette gir mulighet til å se spesielt på erfaringer knyttet til tilskuddsordningen, og åpner opp for å vurdere utvikling i statsforvalterens rolle og arbeid over tid. Her har vi bare analysert 2021 intervjuene. Våren 2020 gjennomførte vi gruppeintervjuer ved fem UH-institusjoner som jobber i de fem casefylkene. Ved en UH-institusjon ble det gjennomført intervjuer med to miljøer. I intervjuene var det deltakere med ulike roller i ordningen, og i de fleste intervjuene var både faglig ansatte som jobbet med ordningen, ledelse og administrativt ansatte representerte. Vi intervjuet også koordinatoren for det nasjonale nettverket for UH-miljøene som deltar i ordningen, Høgskolen i Vestlandet. I intervjuene med UH har vi vært opptatt av å få innsikt i hvordan ordningen operasjonaliseres gjennom valg av aktiviteter, temaer og arbeidsmåter. Vi har sett på ulike forutsetninger for involvering, forholdet mellom tiltak i desentralisert ordning og lærerutdanningen, og på organisering og ressursfordeling. Våren 2021 gjennomførte vi også gruppeintervjuer med to regionale nettverk. Intervjuene varte fra om lag en time til halvannen time, ble tatt opp på bånd og transkribert i etterkant. Det var to forskere til stede ved alle intervjuer med unntak av statsforvalterintervjuene.

Vi har gjennomført observasjoner av nettverkssamlinger (inkludert diskusjoner i grupper) for UH-sektoren over halvannet år, fra vår 2020 til om med våren 2021. Vi har også observert samlingen for statsforvalteren FM-samlinger for kompetanseordningene vår og høst 2020. Under observasjonene gjorde vi løpende notater underveis i samlingene.

Vedlegg 2: Nasjonal koordinator og UH-nettverkets utvikling

I dette vedlegget har vi valgt å se nærmere på universitets- og høyskole-nettverkets utvikling, både fordi nettverket i seg selv er interessant som et organisatorisk grep Utdanningsdirektoratet har gjort med tanke på implementering av ordningen, og fordi det arbeidet i nettverket gir god innsikt i utviklingstrekk og spenninger i arbeidet med ordningen.

Det er derfor viktig å se hvordan arbeidet i nettverket bidrar til å støtte og styrke universitets- og høyskoleinstitusjonenes eksterne så vel som interne arbeid – som også er relatert til «det doble formålet» ved den desentraliserte ordningen. Der det eksterne kan sies å handle om hvordan nettverket kan støtte de enkelte universitets- og høyskolemiljøenes arbeid lokalt og i samarbeid med andre aktører, handler det interne om hvordan nettverket kan støtte en styrking av lærerutdanningene som følge av arbeid med ordningen, blant annet ved å gjøre dem mer “praksisrelevante”. Universitets- og høyskolenettverket blir gjennom sin arena og sine prioriteringer også sentrale aktører i arbeidet med å operasjonalisere begreper i ordningen, som for eksempel “partnerskap” og “forskningsbasering”, naturlig nok med koordinator for nettverket som en viktig aktør med tanke på å definere mål og innhold for arbeidet.

Koordinators motivasjon og rolle

I intervju med sentrale personer involvert i desentralisert ordning på Høgskolen i Vestlandet, beskrives følgende motivasjon for å søke oppdraget som nasjonal koordinator for desentralisert ordning tilbake i 2017:

Utfordringene vi så lå der - og mulighetene, ikke sant - vi var ny-fusjonert og så rett og slett på dette som en mulighet for å både være med og få en innsikt og oversikt over hva - påvirke hva som på en måte skjedde på nasjonalt nivå, men også rett og slett bruke det som ja, litt sånn indremedisinsk da, til å selv smelte oss sammen og bygge en organisasjon knyttet rundt dette - det var naturlig for oss da vi så hvor store vi plutselig ble - at vi ble av de virkelig store aktørene nasjonalt - så var det helt naturlig for oss å hive oss på en sånn rolle. (...) Så flere ting som talte i retning av at den sjansen der den skal vi jammen meg ta nå og vise at - ja, komme litt aktivt på banen rett og slett.

Det kan være grunn til å tro at den samme motivasjonen har vært viktig for Høgskolen i Vestlandets initiativ i de to andre ordningene, og det er klart at Høgskolen i Vestlandet som en noe mindre institusjon sammenlignet med mange av de andre institusjonene i Norge får en tydelig posisjon og stemme også nasjonalt når det gjelder dette feltet. Samtidig står de med disse oppdragene også i en spenningsposisjon mellom å være en iverksetter for nasjonal politikk og det å være en autonom aktør, og hvordan de balanserer disse posisjonene kan også ha noe å si for hvordan for eksempel sentrale begreper blir operasjonalisert.

Utdanningsdirektoratet la i utlysningen vekt på at de ville ha faste møtepunkter med Høgskolen i Vestlandet, og foruten disse møtene har også representanter fra Utdanningsdirektoratet så langt vært med på alle nettverkssamlingene. Flere av samlingene har også inkludert informasjon fra Utdanningsdirektoratet om nye elementer innenfor ordningen. På de fleste samlingene har de også hatt innlegg der de har presentert nye elementer i ordningen - som eksempel tilskuddsordningen og innføringen av kompetanseløftet. Slik sett fremstår disse samlingene som en viktig informasjonskanal for Utdanningsdirektoratet. Denne informasjonen synes å bli satt pris på av deltakerne, men er primært strukturert som en enveiskommunikasjon. I samlingene har de ellers en lav profil og det virker ikke som om deres tilstedeværelse har noen stor betydning for diskusjonene. Hvordan Utdanningsdirektoratet ellers legger føringer for nettverkets arbeid i de

faste møtepunktene vet vi ellers ikke så mye om. Noen saker synes imidlertid å ha vært spesielt viktig for Utdanningsdirektoratet å følge opp med HVL, som for eksempel opprettelsen av en felles nettside for ordningen på Høgskolen i Vestlandet sin hjemmeside. Dette har sannsynligvis sammenheng med OECDs implementeringsstøtte og oppfordring om «omfattende kommunikasjonsstrategi» som en viktig del av implementeringen.

Nye nettsider for ordningen ble lansert i 2020 på Høgskolen i Vestlandet sine sider. Denne nettsiden inneholder lenker til institusjonene, som vi ser at i ulik grad har utviklet egne nettsider for ordningen, og til de nasjonale sentrene. På siden ligger også i tillegg til informasjon om ordningen, kontaktinfo og kalender, en «kunnskapsbase» bestående av referanser til Stortingsmeldinger, evalueringsrapporter og rapporter fra Utdanningsdirektoratet og OECD, og en link til en «erfaringsbase», som det er planer om å bygge ut som en blogg ettersom det kommer inn innhold fra institusjonene i nettverket. Kunnskapsgrunnlaget for kompetanseutvikling, slik det fremstilles på nettsiden, rammes primært inn av normative dokumenter og erfaringsbasert kunnskap, mens det er mer uklart hva det forskningsmessige og teoretiske utgangspunktet for skoleutvikling og kompetanseutvikling er. Det synes for eksempel ikke som de har en spesifikk forskningsprofil på skoleutvikling som fremheves.

Organisering og deltakelse

Helt siden oppstarten av nettverket har det blitt diskutert hvem nettverket skal være for og hvem som skal inviteres til nettverket. De viktigste aktørgruppene i ordningen i universitets- og høgskoleinstitusjonene er administrativt ansatte, fagtilsatte (inkludert representanter fra de nasjonale sentrene) og ledelse, men hvem som inviteres kan også ha handlet om at arbeidet med ordningen er ulikt organisert hos universitets- og høgskoleinstitusjonene.

Nettverkskoordinatorene rapporterer om at de etter hvert har fått mer tak i de faglige ansatte, men at ledere ikke overraskende er mer utfordrende å få med. Utfordringer knyttet til ledelsesforankring betones som en spesiell utfordring tidlig i ordningen, men blir mindre tematisert over tid. Det er uklart om det betyr at dette har blitt en mindre utfordring, eller om den bare blir mindre tematisert. Antall deltakere på samlingene har variert, fra ca. 50 til over 100 deltakere. Det varierer naturlig nok også underveis i samlingene. Det kan synes å være noen færre deltakere på samlingene over tid, men dette kan også være variasjoner som handler om det akademiske årshjulet og Covid-19-situasjonen. Uansett kan sammensetning og variasjoner i deltakelse være utfordring for nettverkets arbeid dersom de skal nå ut og være et nettverk for erfaringsdeling og agendasetting.

Vi har gjort tre observasjoner når det gjelder deltakelse: For det første er det ulik deltakelse fra universitets- og høgskolemiljøene på samlingene. Det varierer også noe fra gang til gang hvilke universitets- og høgskoleinstitusjoner som er representert, mens andre så å si alltid er representert. Noen miljøer synes i relativt liten grad å være representert. For det andre virker det som om det er mange administrativt ansatte som deltar på samlingene, samt at noen av deltakerne representerer en stilling som kombinerer en faglig stilling med en type prosjektlederstilling. For det tredje synes det å være relativt forskjellige grupper av deltakere på hver samling. Mens mange navn går igjen på samlingen og slik sett indikerer stabilitet virker det samtidig å være relativt stor grad av utskiftning. Om dette reflekteres en faktisk høy grad av utskiftning eller om det er ett uttrykk for en slags arbeidsdeling på institusjonene med tanke på hvem som deltar vet vi ikke. Denne variasjonen både med tanke på hvem som er til stede på samlingene er like fullt en potensiell utfordring for nettverkets betydning for arbeidet som foregår i universitets- og høgskolemiljøene så vel som i de konkrete tiltakene. Imidlertid vet vi ikke hvordan informasjon og refleksjoner blir viderefremmet av deltakerne i egen organisasjon i etterkant. Hvis det er et uttrykk for en stor grad av utskiftning med tanke på hvem som jobber i ordningen, så synes deltakelse i nettverket å fungere som en viktig arena for å introdusere og sosialisere nye personer inn i arbeidet med ordningen.

Arbeidsmåtene på nettverkssamlingene varierer i hovedsak mellom presentasjoner, gruppediskusjoner og plenumsdiskusjoner. Gruppene deles inn etter noe ulike prinsipper, men det virker som om det er en økende grad av differensiering, for eksempel at de administrativt ansatte samles. Temaene på samlingene varierer, og innledere fra ulike universitets- og høyskoleinstitusjoner blir brukt. På alle samlinger har noen av innledningene handlet om å presentere erfaringer fra spesifikke satsninger eller tiltak på ulike universitets- og høyskoleinstitusjoner. Det har også blitt holdt presentasjoner på spesifikke temaer, som for eksempel partnerskap, fagfornyelsen og kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis, inkludert Utdanningsdirektoratets presentasjoner. Det settes av relativt mye tid til erfaringsutveksling og diskusjoner i gruppene, en arbeidsmåte som synes å bli satt stor pris på av deltakerne. I intervjuet med Høgskolen i Vestlandet beskriver de at det i en tidlig fase var mye søkelys på erfaringsdeling, et arbeid de utførte med bakgrunn i mandatet om å «støtte og bidra» i universitets- og høyskoleinstitusjonenes arbeid med ordningen. Det synes samtidig ikke som om det har blitt mindre fokus på denne type erfaringsutveksling i grupper – snarere at erfaringsutvekslingen i større grad nå tar utgangspunkt i en spesifikk tematikk eller problemstilling. De tidlige besøkene hos institusjonene som de gjennomførte og de store variasjonene som da ble observert fremstår en motivasjon for det fortsatte søkelyset på erfaringsdeling. Høgskolen i Vestlandet beskriver ellers at det har vært en endring fra at det i starten av ordningen var lagt opp til utvekslinger om intern organisering så har fokuset etter hvert dreid over på innhold og form i arbeidet med desentralisert ordning. Dette indikerer en utvikling på institusjonene. Temaene som er oppe på samlingene synes på en god måte å balansere det eksterne og interne arbeidet, og utfordringer som universiteter og høyskoler møter på innenfor arbeidet. En observasjon er likevel at disse to sidene av arbeidet ses i sammenheng, men ofte i kontrast: Det er for eksempel sjelden at det trekkes frem at noen institusjoner er spesielt gode på både det eksterne arbeidet og det interne.

Sentrale begreper

Interessant for utviklingen i det vi kan beskrive som den første fasen av arbeidet i universitets- og høyskolenettverket er den relativt sterke betoningen av begreper som «lærende nettverk», «mellomarbeid» og «organisasjonslæring» skal foregå, med en særlig referanse til at denne type arbeid er viktig for å få til «det doble formålet» med ordningen. Også et begrep som «livslang læring» trekkes frem. Dette relateres fra et lederperspektiv til at universitets- og høyskoleinstitusjoner må endre sine måter å jobbe på, men samtidig at strukturene som omgir både universitets- og høyskoleinstitusjonene og de lokale aktørene, påvirker samarbeidet dem imellom:

Med de utfordringene nå som kommer på livslang læring, så er det en helt annen forventning om at vår sektor må være mye tettere på ballen, og kunne hive oss raskere rundt (...) Egentlig hele sektoren er nødt til å se på hvordan vi er finansiert, inkludert våre eiere, fordi det er faktisk en hemske i forhold til å få den rette dynamikken som er forventet i måten vi skal jobbe på. Og jeg tror at dette har vært med på å bidra til at det har vært litt vanskelig å finne ut av ordningen og få kommet i gang med selve arbeidet - på grunn av opplevelsen av et haltende system som egentlig ikke er tilpasset oss. Det gjelder hele sektoren, fra de som vi er i partnerskap med, skoler og kommuner, og til oss.

Partnerskap og det at «universitets- og høyskoleinstitusjonene også skal lære» fremstår som er et gjennomgående fokus i Høgskolen i Vestlandet sitt arbeid over tid. Når Høgskolen i Vestlandet oppsummerer utfordringer med ordningen våren 2020 er det disse de fremhever: Hvordan bygge og videreutvikle gode interne møteplasser for den interne kompetanseutvikling i universitets- og høyskolemiljøene, hvordan sikre en organisering i universitets- og høyskolesektoren som gir tilstrekkelig fleksibilitet til å møte kommunenes og skolenes behov, hvordan kan universitets- og høyskolesektoren (ledere på alle nivåer, vitenskapelige ansatte, administrasjon) bidra til at læring

fra samarbeidet i desentralisert ordning får betydning i alle lærerutdanninger. Slike utfordringer ses som avgjørende for å utvikle det enkelte UH til en «lærende organisasjon». «Lærende organisasjon» fremstår som et sentralt begrep som et uttrykk for en målsetning for hva universitets- og høgskoleinstitusjonene skal utvikles «til» gjennom ordningen, uten at det gjøres veldig konkret hva som ligger i dette begrepet og hvordan det skal se ut når universiteter og høgskoler er «lærende». Selv om lærerutdanningenes posisjon kan diskuteres i et slikt landskap, fremstår det også som noe paradoksalt å bruke en slik betegnelse på UH-miljøer gitt at de kjennetegnes av faglige diskusjon og kritisk analyse, og er sentrale aktører i samfunnets kunnskapsproduksjon.

Over tid ser det ut til at Høgskolen i Vestlandet har fått et noe mer distansert og kritisk forhold til bruken av flere av disse begrepene og de har også blitt tonet ned mer på samlingene over tid. For eksempel har henvisninger til honnørbegreper av typen «lærende organisasjon» og «mellomarbeid» har blitt merkbart færre over tid. Begrepet som imidlertid gjennomgående synes å ha en særlig høy stjerne i kompetansenettverket er partnerskapsbegrepet. Dette begrepet reflekterer mål og arbeidsformer som treffer universitets- og høgskoleinstitusjonene godt og som reflekterer den institusjonelle logikken på lærerutdanningen med fokus på prosess, involvering og likeverdighet. Det er også et paraplybegrep som dekker flere nasjonale og lokale initiativer for å skape økt grad av samhandling mellom universitets- og høgskoleinstitusjonene og kommuner og skoler. Et eksempel på eierskapet til partnerskapsbegrepet kom opp under en presentasjon fra Utdanningsdirektoratet om at dette begrepet muligens ville tas bort i beskrivelsen av den desentraliserte ordningen fordi det var ønskelig at det først og fremst ble brukt for samarbeid med praksisskoler, muligens også fordi det ofte inkluderer et forskningselement og at det er kommunene som er i førersetet. Denne mulige dreiningen bort fra partnerskapsbegrepet i desentralisert ordning vakte bekymring hos deltakerne, som mente at dette begrepet var avgjørende for å definere hva relasjonene mellom universitets- og høgskoleinstitusjonene og praksisfeltet skal være. «Motsatsen» mot partnerskapsbegrepet synes å være «bestillingsbegrepet», som både universitets- og høgskoleinstitusjonene og Utdanningsdirektoratet synes å ha relativt stor motstand mot, og partnerskapsbegrepet har i stor grad blitt videreført av aktørene som beskrivelse av arbeidet i ordningen. «Kampen» om begreper illustrerer her sentrale spenninger i feltet, om enn mer implisitt.

Det tematiseres i intervjuet med Høgskolen i Vestlandet at sentrale begreper som «kompetanse», «partnerskap» og «skolebasert» ikke er entydige begreper og at disse forstås forskjellig i ulike kommuner og nettverk. Dette handler særlig om arbeidsmåter. På samlingene fremstår Høgskolen i Vestlandet å være relativt 'åpne' med tanke på hvordan de ulike institusjonene arbeider, samtidig som Høgskolen i Vestlandet arbeider på måter i sine tiltak som skiller seg fra andre institusjoner på den måten at de har et stort fokus på involvering og tilpasning ned på skolenivå. Det å håndtere denne type variasjoner i arbeidsmåter og tilpasningsstrategier kan potensielt være en utfordring som koordinatorene for denne type kompetansenettverk, men Høgskolen i Vestlandet rammer inn forskjeller ved å formidle at det ulike universitets- og høgskoleinstitusjoner er gode på ulike ting, uten at de synes å legge noen føringer for om noen valg og tilpasninger synes å være bedre enn andre: For eksempel beskriver de at OsloMet og Universitetet i Tromsø er gode på tilknytning til lærerutdanningene, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet på partnerskap med kommuner og skoler, Høgskolen i Vestlandet og Universitetet i Stavanger på forankring og lokal involvering, Universitetet i Oslo og Universitetet i Agder på arbeid med Fagfornyelsen.

Gamle og nye spenninger

Vi har allerede skissert noen spenninger som har eksistert over tid, og som har blitt tydelige gjennom å zoome inn på kompetansenettverket for universiteter og høgskoler: universitets- og høgskoleinstitusjonene som iverksetter versus autonome institusjoner innenfor den

desentraliserte ordningen, det eksterne versus det interne arbeidet i universitets- og høgskoleinstitusjonene, og spenninger knyttet til de mange begrepene i ordningene – med partnerskap som et eksempel.

Observasjonene fra universitets- og høgskolenettverket synliggjør samtidig noen interessante utviklingstrekk både når det gjelder kunnskapsgrunnlag og styring: Vi finner den samme koblingen mellom normative dokumenter og erfaringsdeling som vi så på nettsiden, samtidig som det synes å være en utvikling over tid når det gjelder dette. Det er for eksempel en interessant forskyvning av å snakke mer ukomplisert rundt honnørord som “samskaping”, så blir denne type begreper nå i økende grad blir problematisert: Dette har sin bakgrunn i universitets- og høgskoleinstitusjonenes erfaringer om at det ikke alltid blir praktisert, og særlig gjelder det for ansatte ved universiteter og høgskoler som har vært involvert i samarbeidsforum og erfart reelle uenigheter der. Dette gjelder også den store betydningen nettverkene har fått og at universitets- og høgskolemiljøene erfarer at kommuner også outsourcer mye av arbeidet med ordningen til nettverkene. For eksempel brukes et begrep som “reell samskaping” som uttrykk for en tro på at man hadde utviklet om felles forståelse med kommunene, og så var det ikke slik likevel. Det meldes videre om at transparens i prioriteringsmekanismene hos fylkesmannen (nå statsforvalterne) er viktig, og det stilles spørsmål om samarbeidsforum kan bli for konsensbaserte og føre til at ulike perspektiver bli usynliggjort i disse prosessene.

Basert på observasjoner i 2021 synes det samtidig som om det flere steder har blitt bedre forutsigbarhet for flere universitets- og høgskoleinstitusjoner, som blant annet gjør rekruttering enklere og at problemstillingen som sitatet ovenfor signaliserer har blitt noe dempet – samtidig som det også i 2021 påpekes at universiteter og høgskoler igjen er bakpå med innføringen av kompetanseløftet fordi det er ulike systemer med ulike tidslinjer som møtes. De positive endringene synes derimot ikke så langt å ha løst utfordringer knyttet til tilknytning til lærerutdanningen og forskningsaktivitet knyttet til desentralisert ordning. Det kan faktisk synes som om det har forsterket utfordringer knyttet til at institusjonene på den ene siden er forventet å ansette personer med førstekompetanse, mens disse personene ofte enten ikke ønsker å jobbe med desentralisert ordning, og/eller at de ikke har nødvendig bakgrunn og kompetanse for å jobbe i tiltak i skoler og kommuner. Dette gjør blant annet at tilknytningen til lærerutdanningene fremstår å være en like stor utfordring i 2021 som tidligere.

En interessant observasjon er at det på samlingen i mai 2021 kommenteres det at nå synes nettverket å «fungere som det skal», blant annet med henvisning til tilstedeværelsen av aktive og åpne diskusjoner som også inkluderer det å gå inn i spenninger og utfordringer som aktørene erfarer i arbeidet med ordningen. Dette kan også selvsagt reflektere at det er flere spenninger i feltet nå, blant annet som følge av tilskuddsordningen. En slik spenning som kommer opp på de siste samlingene er for eksempel utfordringene universitets- og høgskolemiljøene mener å se følger av økte rapporteringskrav som følge av ordningen, og at mange deltakere mener at dette går utover prosessene som så langt har karakterisert mye av arbeidet i desentralisert ordning. Å legge til rette for denne type diskusjoner innenfor rammen av kompetansenettverket kan indikere at Høgskolen i Vestlandet fremstår som en mer autonom institusjon enn tidligere i arbeidet. Et annet eksempel på dette var en samling der et begrep som «analysekompetanse» ble tematisert gjennom innlegg fra henholdsvis universitets- og høgskoleinstitusjonene om begrepsanalyser og et digitalt verktøy utviklet av Utdanningsdirektoratet. Disse innleggene reflekterte to forskjellige ståsteder med tanke på et sentralt begrep i ordningen. Selv om et slikt oppspill potensielt kunne vært noe mer metakommunisert rundt, synliggjør det muligheter til å løfte viktige faglig-kritiske diskusjoner, og som også kan synliggjøre universitets- og høgskolenettverkets rolle som «premissleverandør» i arbeidet – blant annet ved å tematisere ulike faglige perspektiver og institusjonelle logikker mer eksplisitt.

I dataene fra nettverkssamlingene ser vi også at både tilbakeføring til lærerutdanningene og forskningsaktivitet knyttet til desentralisert ordning er vedvarende utfordringer, som også tyder på

at hva et begrep som forskningsbasert utviklingsarbeid blir til i praksis fremstår som noe uklart og med stor variasjon når det gjelder valg og tilpasningsstrategier i universitets- og høgskolesektoren. Miljøene fremstår både som positive og delvis kritiske til arbeidet som foregår i nettverkene. Mye av arbeidet synes å være outsourcet til nettverkene, men universitets- og høgskolemiljøene synes i ulik grad i ha innsikt i hva som skjer i disse. Dette kan handle om at de i ulik grad har blitt invitert inn i og involvert i arbeidet i nettverkene.

Et relatert spørsmål er også i hvilken grad deltakere har «samme status» som de andre i nettverkene, eller deltakere som er med i desentralisert ordning, men ikke på samlingene. Maktforhold og spørsmål om likeverdighet er derfor også relevante i dette nettverket. Nettverksaktivitetene har primært lagt opp til erfaringsdeling så langt, i kombinasjon med noen faglige innledninger, og har hatt en relativt konsensusorientert inngang. Gitt de mange spenningene som finnes i dette feltet er det også relevant å stille spørsmål betydningen av og også tilrettelegge for samtaler rundt sentrale utfordringer knyttet til lokal forankring og samarbeid som også inkluderer mer politiske, og ikke bare kulturelle, perspektiver på endring, det vil si den sterke pedagogiske betoningen av læringsprosesser. Slike diskusjoner synes å komme noe mer til syne i de senere samlingene, som også trolig reflekterer at det nå er flere spenninger mellom aktørene som er involvert i arbeidet med den desentraliserte ordningen enn tidligere.

Vedlegg 3: Strukturelle analyser: variabler, indekser og analyseresultater

Dette vedlegget gir et mer detaljert bilde av variablene og indikatorene brukt i kapittel 7. Her viser vi også resultatet av analysene som ligger for drøftingene i kapittelet.

Datamaterialet

SSBs data for 2020 forelå i komplett form i slutten av juni 2021, dvs. etter at uthenting av data til våre analyser ble foretatt. Med de begrensningene som lå i dataene fra SSB, ble følgende opplysninger på kommunenivå koplet til spørreskjemadataene:

- Folketall (2020)
- Antall barn i grunnskolealder
- Andel sysselsatte i grunnskolen av alle kommunalt ansatte (2020)
- Registrerte arbeidsledige i prosent av befolkningen i alderen 15–74 år (2020)
- Andel innvandrerbefolkning (prosent) 2020
- Netto driftresultat i prosent av brutto driftsinntekter (2020)
- Frie inntekter per innbygger (kr) (2020)
- Fri egenkapital drift i prosent av brutto driftsinntekter (2020)

Disse dataene er alle kontinuerlige variabler, og benyttes dels for å undersøke korrelasjon med variabler fra spørreskjemaet. Dels er variablene tatt inn i forsøksvise multivariate analyser. Det er imidlertid ikke gitt at eventuelle sammenhenger mellom forhold ved kommunen og respondentenes svar er lineære: Vi har derfor valgt å omkode en del av variablene til variabler med fire verdier. Innbyggertall, andel barn i grunnskolealder, andel arbeidsledige og kommunens frie inntekter pr innbygger er omkodet slik at kommunene i materialet fordeler seg med tilnærmet $\frac{1}{4}$ i hver kategori.²⁷

Tabell 16 Omkodning av innbyggertall fra kontinuerlig til variabel med fire verdier

Innbyggertall	Antall kommuner	Prosent
3000 eller færre	18	20,9
3001-8000	20	23,3
8001-30000	24	27,9
30001 eller flere	24	27,9
Total	86	100,0

²⁷ Dette er ikke alltid mulig hvis kommunene 'klumper seg sammen', slik at det er mange med samme verdi. Det er også tatt et visst hensyn til sprang i fordelingen, slik at skillet settes mellom kommuner på ulike sider av 'spranget'.

Tabell 17 Omkodning av andel barn i grunnskolealder fra kontinuerlig til variabel med fire verdier

Andel barn i grunnskolealder		Antall kommuner	Prosent
Svært lav	7,73% - 10,00%	21	24,4
Lav	10,10% - 12,00%	22	25,6
Middels	12,01% - 12,99%	21	24,4
Høy	13,00% - 15,40%	22	25,6
Total		86	100,0

Tabell 18 Omkodning av andel arbeidsledige fra kontinuerlig til variabel med fire verdier

Andel arbeidsledige		Antall kommuner	Prosent
Svært lav	9,40% - 10,00%	23	27,1
Lav	10,10% - 12,00%	25	29,4
Middels	12,01% - 12,97%	22	25,9
Høy	12,98% - 15,26%	15	17,6
Total		85	100,0

Tabell 19 Omkodning av kommunens frie inntekter pr innbygger fra kontinuerlig til variabel med fire verdier

Frie inntekter pr innbygger		Antall kommuner	Prosent
Svært lave	39520 - 57515 kr	20	24,7
Lave	57516 - 61293 kr	20	24,7
Middels	61294 - 66034 kr	20	24,7
Høye	66035 - 107135 kr	21	25,9
Total		81	100,0

Surveydataene

Blant respondentene fra kommunesektoren er mer enn tre av fire skolefaglig ansvarlig i kommunen (utdanningsdirektør, skolesjef, oppvekstsjef, el.l.), mens 15 prosent er rådgiver, konsulent, førstesekretær el.l. Knapt fem prosent er rådmann eller assisterende rådmann.

Drøyt én av tre respondenter har vært medlem av kompetansenettverket i to år eller mindre. Nesten halvparten har vært med i 3–4 år, mens én av seks (16 prosent) har deltatt i 5 år eller mer.

Indekskonstruksjoner

Vi har valgt å konstruere noen additive indekser over variabler som måler ulike sider ved samme fenomen. De additive indeksene lages med basis i gjennomførte faktoranalyser, som viser hvilke spørsmål som – ut fra respondentenes svar – 'hører sammen', dvs. måler et felles fenomen eller

en underliggende oppfatning.²⁸ De spørsmålene som gir høyest skår på en faktor, inkluderes i indeksen.

De additive indeksene konstrueres på denne måten (eksempel):

$(var1 + var2 + var3 + \dots) / (\text{antall variabler som inngår i indeksen})$

Alle variablene som benyttes er i utgangspunktet på en 5-delt skala. De variablene som har verdiene slik at 1=høyest/best/mest enig og 5=lavest/dårligst/minst enig, er 'snudd', slik at alle variablene som inngår i indeksene har 1 som laveste verdi og 5 som høyeste. Der hvor variabler basert på formuleringer som går 'motsatt vei' er inkludert i samme indeks, er de negative formuleringene snudd. På denne måten sikrer vi at alle indeksene går fra 1 til 5, og at positive svar har høy verdi, mens negative svar tilsvarende har negativ verdi.

Analyseresultater

Arbeidet og samarbeidet i nettverket

Spørreundersøkelsen inneholder en lang rekke spørsmål om hvordan medlemmene opplever arbeidet og samarbeidet i nettverket. Vi har gjennomført en faktoranalyse av svarene på disse spørsmålene. Faktoranalysen resulterer i flere underliggende dimensjoner, som vi kan kalle: en 'samarbeidsdimensjon', en 'dedikasjonsdimensjon' og tre dimensjoner som måler ulike sider ved nettverkens rolle. Den klart mest fremtredende dimensjonen er den som måler respondentenes oppfatning av samarbeidet i nettverket. Ut fra faktoranalysen har vi konstruert en additiv indeks der følgende spørsmål er inkludert:

- Vi diskuterer måter vi kan forbedre samarbeidet på
- Vi har en felles forståelse av hva oppdraget vårt er
- Vi evaluerer vårt samarbeid jevnlig
- Leder/koordinator bidrar til gode diskusjoner
- Leder/koordinator bidrar til at alle deltakerne kommer til orde
- Leder/koordinator bidrar til å løse uenigheter
- Vi samarbeider om utvikling og planlegging av kompetanseutviklingstiltak
- Målene for kompetansenettverket er klare
- I nettverket er det tydelig ledelse
- Leder/koordinator legger til rette for at nettverket når målene sine
- Kompetansenettverket er en arena for målrettet utvikling og læring

Den nye variabelen – Samarbeid – kan sies å måle hvordan kommunerepresentantene vurderer samarbeidet i nettverket. Generelt kan vi si at medlemmene i nettverkene er svært godt fornøyd med hvordan samarbeidet i deres nettverk fungerer. På skalaen fra 1 til 5, der 1 er dårligst og 5 er best, er gjennomsnittsskåren 4,4.

²⁸ Denne måten å velge ut variabler til indeksen på er induktiv snarere enn deduktiv. Det betyr at grunnlaget for utvalg er basert på det empiriske materialet, slik at det ikke behøver å være noen teoretisk sammenheng mellom variablene som inngår i indeksen. Senere i prosjektet vil vi drøfte om indeksene bør konstrueres på basis av teoretiske antakelser om sammenhengene mellom variablene som inkluderes.

Tabell 20. Kommunerepresentantenes vurdering av samarbeidet i kompetansenettverket

Vurdering av samarbeidet	Prosent	Antall
Mindre godt	9	9
Godt	28	29
Svært godt	63	64
Totalt	100	102

Alle norske kommuner har det samme ansvaret for grunnskolene i sitt område, uavhengig av størrelsen på kommunen. Men fagmiljøet i kommuneadministrasjonen vil ha helt andre dimensjoner i en folkerik kommune med mange skoler, sammenliknet med en liten kommune med én eller to skoler. Store kommuner har mange ansatte som jobber bare med skole, og kan sette folk med spesialkompetanse på skole til oppgaver som f.eks. desentralisert ordning. I de minste kommunene vil de ansatte gjerne ha ansvar for et bredere saksområde.

I arbeidet med desentralisert ordning kan denne ulikheten mellom små og store kommuner gi utslag i hva kommunene opplever å få ut av deltakelsen. Måten desentralisert ordning er organisert på, og ikke minst prosessene i kompetansenettverkene, kan innby til forhandlinger mellom kommuner om å få sine behov og tiltaksønsker prioritert. Gitt de store ressursforskjellene mellom kommunene, skulle man kunne forvente at de større kommunene klarer å hevde seg bedre enn de mindre i disse forhandlingene. Vi har undersøkt om kommunens folketall har betydning for hvordan kommunerepresentanten vurderer arbeidet og samarbeidet i nettverket.

Vi har først sett på den bivarierte korrelasjonen mellom kommunestørrelse og tilfredshet med samarbeidet i nettverket (Tabell 50).²⁹ Vi finner en relativt svak negativ sammenheng, dvs. at representanter fra de mest folkerike kommunene er noe mindre fornøyd med arbeidet i nettverket. Denne sammenhengen er imidlertid ikke signifikant.

Korrelasjonsanalyser sier noe om lineære sammenhenger. Ikke-lineære sammenhenger kan fremkomme i krysstabeller, der vi sammenlikner svarene til representanter fra ulike kategorier kommuner (Tabell 21).

Tabell 21. Kommunerepresentantenes vurdering av samarbeidet i kompetansenettverket, etter kommunens innbyggertall. Prosent

Vurdering av samarbeidet	3000 eller færre	3001-8000	8001-30000	30001 eller flere	Totalt	Antall
Mindre godt	11	0	5	14	8	6
Godt	33	22	41	32	33	26
Svært godt	56	78	55	55	60	48
Totalt	100	100	100	100	101	
Antall	18	18	22	22		80
Gjennomsnitt	4,32	4,61	4,39	4,26	4,39	

Når vi bryter opp det relativt lave antallet respondenter (80) på flere kategorier, blir antallet i hver celle svært lite, og det er vanskelig å trekke konklusjoner om sammenhenger. Spesielt vanskelig blir dette når svarene er såpass entydig positive. I Tabell 21 ser vi at det er et klart flertall svært

²⁹ En tabell over alle bivarierte korrelasjoner mellom strukturelle variabler (i kontinuerlig form) og indeksene, finnes helt sist i kapittelet (Tabell 50).

godt fornøyde representanter for alle kommunekategorier, men representantene for de nest minste kommunene er særlig tilfreds. I de aller minste og aller største kommunene er det enkelte personer som er mindre fornøyd med samarbeidet i kompetansenettverket, men siden dette dreier seg om et lite antall personer, må vi være forsiktige med å trekke noen slutninger om sammenheng mellom kommunestørrelse og opplevelse av samarbeidet.

For kommuner som har en høy andel skolebarn i befolkningen, blir skole en stor og viktig sektor som trekker mye ressurser og oppmerksomhet. En høy andel barn innebærer også relativt flere ansatte i grunnskolen, selv om det finnes kommuner som har en høyere andel ansatte i grunnskolen enn andelen barn skulle tilsa, fordi de prioriterer skole høyt. I kommuner med mange barn i grunnskolealder, vil gjerne skolesektoren være høyere på dagsorden enn i andre kommuner. De har også flere folk og ressurser som kan brukes inn i prosesser som arbeidet med desentralisert kompetansestrategi. Hvorvidt dette bidrar til økt tilfredshet, er usikkert.

Den bivarierte korrelasjonen mellom andel barn i grunnskolealder i kommunen og vurderingen av samarbeidet i kompetansenettverket er negativ, men ikke signifikant. Også tallene i krysstabellen antyder at representanter for kommuner med en høy andel skolebarn er noe *mindre* fornøyd med arbeidet i nettverket, men igjen er tallene for små til at vi kan trekke sikre slutninger (Tabell 22 **Feil! Fant ikke referanse-kilden.**).

Tabell 22. Kommunerepresentantenes vurdering av samarbeidet i kompetansenettverket, etter andel barn i grunnskolealder i befolkningen. Prosent

Vurdering av samarbeidet	Andel barn i grunnskolealder (2020)				Totalt	Antall
	Svært lav	Lav	Middels	Høy		
Mindre godt	13	3	0	21	8	6
Godt	25	33	41	26	33	26
Svært godt	63	64	59	53	60	48
Totalt	101	100	100	100	101	
Antall	8	36	17	19		80
Gjennomsnitt	4,47	4,45	4,42	4,22	4,39	

Kommuner med betydelige sosiale utfordringer i befolkningen, kan måtte prioritere arbeidet med oppgaver som håndterer disse utfordringene, noe som kan bidra til mindre engasjement eller ressurser til andre oppgaver. På bakgrunn av vårt materiale er det ikke mulig å konkludere med at arbeidsledigheten i kommunen har betydning for kommunerepresentantens oppfatning av samarbeidet. Det er ingen korrelasjon mellom de to forholdene i vårt materiale. Som vi også ser i Tabell 23 er tallmaterialet lite i enkelte kategorier. Det er dessuten viktig å ta med i vurderingen at 2020 på mange måter var et unntaksår, da Covid-19 pandemien ga høy arbeidsledighet i kommuner som ikke vanligvis har problemer med dette.

Tabell 23. Kommunerepresentantenes vurdering av samarbeidet i kompetansenettverket, etter andel arbeidsledige i kommunen

Vurdering av samarbeidet	Arbeidsledigheten i kommunen (2020)					Totalt	Antall
	Svært lav	Lav	Middels	Høy			
Mindre godt	9	4	5	14	8	6	
Godt	36	29	37	29	33	26	
Svært godt	55	67	58	57	60	47	
Totalt	100	100	100	100	101		
Antall	22	24	19	14		79	
Gjennomsnitt	4,30	4,50	4,43	4,28	4,39		

Kommunene har ulike økonomiske arbeidsbetingelser. Frie inntekter pr innbygger kan sees som et mål på kommunens økonomiske muligheter til å utføre oppgaver utover de som er direkte lovpålagt. Vi vil derfor anta at kommuner med høye frie inntekter per innbygger har større ressurser å bruke på deltakelsen i desentralisert ordning. På den annen side kan kommuner med en mer anstrengt økonomi kanskje være mer avhengig av å få kompetansehevingen av sine medarbeidere finansiert gjennom den statlige ordningen, selv om kommunene forutsettes selv å bidra med en egenandel på 30 prosent av det statlige tilskuddet. Hvorvidt denne egenandelen har betydning for kommunenes (og andre skoleeieres) deltakelse i kompetanseutviklingstiltakene, vet vi foreløpig ikke.

Tabell 24. Kommunerepresentantenes vurdering av samarbeidet i kompetansenettverket, etter kommunens frie inntekter pr innbygger

Vurdering av samarbeidet	Kommunens frie inntekter pr innbygger (2020)					Totalt	Antall
	Svært lave	Lave	Middels	Høye			
Mindre godt	17	11	0	5	8	6	
Godt	33	21	32	42	32	24	
Svært godt	50	68	68	53	60	45	
Totalt	100	100	100	100	100		
Antall	18	19	19	19		75	
Gjennomsnitt	4,19	4,44	4,52	4,38	4,39		

Den bivariate korrelasjonen viser ingen enkel sammenheng mellom økonomi og vurderingene av samarbeidet i nettverket. Krysstabellen kan indikere at kommunene med de laveste frie inntektene er noe mindre fornøyd med samarbeidet i kompetansenettverket sammenliknet med kommuner med høyere inntekter, men siden tallmaterialet er svært spinkelt, kan vi ikke trekke klare slutninger.

Hvor krevende oppleves nettverksarbeidet?

I spørreundersøkelsen til medlemmene av kompetansenettverkene ble det stilt fem spørsmål om hva som oppleves krevende i arbeidet. Ved en faktoranalyse av svarene på disse spørsmålene, fremkommer det én dimensjon, som omfatter alle de fem spørsmålene:

'I hvor stor grad opplever du følgende oppgaver som krevende eller vanskelige?':

- Å få oversikt over de lokale kompetansebehovene i regionen
- Å synliggjøre kompetansebehovene fra den institusjonen jeg representerer
- Å få gjennomslag for min institusjons synspunkter i kompetansenettverket
- Å formidle beslutninger gjort i kompetansenettverket til institusjonen jeg representerer
- Å få tid til å jobbe med desentralisert ordning'

Vi ser at respondentene i vårt materiale er ganske delt i opplevelsen av hvor krevende arbeidet i kompetansenettverket er (Tabell 25). Gjennomsnittet er på 2,5, der 1 er lite krevende og 5 er svært krevende. Omtrent halvparten synes arbeidet har vært noe krevende, mens den andre halvparten fordeler seg ganske jevnt på kategoriene Lite krevende og Krevende.

Tabell 25. Kommunerepresentantenes vurdering av hvor krevende samarbeidet i kompetansenettverket er

	Prosent	Antall
Lite krevende	25	27
Noe krevende	49	53
Krevende	27	29
Totalt	101	109

Også vurderingen av denne delen av arbeidet kan antas å henge sammen med kommune-størrelse, selv om de ulike elementene i indikatoren kan trekke i forskjellige retninger. Den bivariate korrelasjonen antyder en positiv sammenheng, dvs. at de mer folkerike kommunene synes arbeidet er mer krevende, men sammenhengen er svak og ikke signifikant.

Tabell 26. Kommunerepresentantenes vurdering av hvor krevende arbeidet i kompetansenettverket er, etter kommunens innbyggertall

Vurdering av om arbeidet er krevende	3000 eller færre	3001-8000	8001-30000	30001 eller flere	Totalt	Antall
Lite krevende	33	35	9	30	27	22
Noe krevende	56	45	64	44	52	43
Krevende	11	20	27	26	22	18
Totalt	100	100	100	100	101	
Antall	18	20	22	23		83
Gjennomsnitt	2,23	2,21	2,66	2,39	2,38	

Krysstabellen (Tabell 26) viser heller ikke noen klar sammenheng mellom kommune-størrelse og respondentenes oppfatning av at arbeidet i kompetansenettverket er krevende, selv om det er noen flere fra store og mellomstore kommuner som gir uttrykk for at arbeidet er krevende.

Andelen skolebarn i befolkningen ser ikke ut til å ha noen avgjørende betydning for kommunerepresentantenes opplevelse av at arbeidet i nettverket er krevende. Korrelasjonen er svakt positiv. Noe av det samme inntrykket får vi av Tabell 27. Kommunene med relativt få barn svarer oftere at arbeidet er lite krevende, og det er respondenter fra kommunene med høyest andel barn som oftest mener at arbeidet er krevende. Dette kan kanskje forklares med at kommuner med en stor barnebefolkning, der skolesektoren utgjør en relativt tyngre del av kommunens arbeid, må legge mer arbeid i prosessene knyttet til kompetanseheving av personalet i skolene.

Tabell 27. Kommunerepresentantenes vurdering av hvor krevende arbeidet i kompetansenettverket er, etter andel barn i grunnskolealder i befolkningen

Vurdering av om arbeidet er krevende	Andel barn i grunnskolealder (2020)					Totalt	Antall
	Svært lav	Lav	Middels	Høy			
Lite krevende	44	27	22	21	27	22	
Noe krevende	44	49	72	42	52	43	
Krevende	11	24	6	37	22	18	
Totalt	99	100	100	100	101		
Antall	9	37	18	19		83	
Gjennomsnitt	1,98	2,44	2,24	2,60	2,38		

Sammenhengen mellom andelen arbeidsledige i befolkningen og vurderingen av arbeidet knyttet til nettverket, er ikke entydig. Korrelasjonen mellom disse er lav og ikke signifikant. I Tabell 28 synes kommunene med middels og høy arbeidsledighet å mene at arbeidet er mer krevende enn representantene fra kommuner med lavere ledighet, men vi kan ikke konkludere sikkert om dette ut fra vårt materiale.

Tabell 28. Kommunerepresentantenes vurdering av hvor krevende arbeidet i kompetansenettverket er, etter andel arbeidsledige

Vurdering av om arbeidet er krevende	Arbeidsledigheten i kommunen (2020)					Totalt	Antall
	Svært lav	Lav	Middels	Høy			
Lite krevende	23	33	23	29	27	22	
Noe krevende	68	50	46	36	51	42	
Krevende	9	17	32	36	22	18	
Totalt	100	100	101	101	100		
Antall	22	24	22	14		82	
Gjennomsnitt	2,34	2,28	2,51	2,44	2,39		

En anstrengt kommuneøkonomi kan bety større problemer med å prioritere mellom ulike arbeidsoppgaver. Tallene i Tabell 29 tyder på at representanter fra kommuner med svært lave frie inntekter opplever arbeidet som noe mer krevende enn andre kommunerepresentanter. Mer enn to av tre representanter fra disse kommunene mener arbeidet er ganske krevende eller krevende, og bare én av ti oppgir at det er lite krevende. Samtidig er det ingen entydig sammenheng mellom kommunens økonomi og opplevelsen av om nettverksarbeidet er krevende – korrelasjonen er lav og ikke signifikant.

Tabell 29. Kommunerepresentantenes vurdering av hvor krevende arbeidet i kompetansenettverket er, etter kommunens frie inntekter pr innbygger

Vurdering av om arbeidet er krevende	Kommunens frie inntekter pr innbygger (2020)					Antall
	Svært lave	Lave	Middels	Høye	Totalt	
Lite krevende	11	35	37	25	27	21
Ganske krevende	53	45	53	55	51	40
Krevende	37	20	11	20	22	17
Totalt	101	100	101	100	100	
Antall	18	20	19	20		78
Gjennomsnitt	2,62	2,29	2,24	2,41	2,39	

Samarbeid med universiteter og høyskoler

I hele prosessen fra kartlegging av behov til utvikling av tiltak, legger desentralisert ordning opp til et samarbeid mellom skoleeier og UH-sektoren. Et sentralt mål med ordningen er at kompetansehevingstiltak skal utvikles med utgangspunkt i lokale behov, og UH-sektoren forutsettes å etablere tilbud som ivaretar disse behovene. Det blir da viktig å undersøke hvordan kommunene opplever samarbeidet med UH-aktørene, både hvor mye de samarbeider og hvor godt samarbeidet er.

Omfanget av samarbeid

Undersøkelsen til medlemmene fra kommunene i kompetansenettverk inneholdt flere spørsmål om kommunenes samarbeid med UH-sektoren. En faktoranalyse av syv av spørsmålene, viser at samtlige lader høyt på en felles dimensjon – samarbeid med UH. Indikatoren for samarbeid med UH konstrueres derfor av følgende spørsmål:

- (i) I hvor stor grad har skoleeier samarbeid med universitet/høyskole om:
 - Kartlegging og analyse av kompetansebehov
 - Prioritering av hvilke områder det er behov for kompetanseutvikling innenfor
 - Planlegging og gjennomføring av kompetanseutviklingstiltak
 - Evaluering av kompetanseutviklingstiltak
- (ii) På hvilke arenaer har skoleeier dialog med universitet/høyskole om kompetanseutvikling:
 - Skoleeier har den direkte kontakten med universitet/høyskole
 - Ledergruppa på skolene samarbeider med universitet/høyskole
 - Universitet/høyskole har prosesser på skolene med de ansatte/lærerkollegiet

Omfanget av samarbeidet defineres på denne måten både som omfanget i oppgaver og omfanget i nivåer. Jo flere oppgaver og jo flere nivåer samarbeidet omfatter, desto høyere skår.

På en skala der 1 er lite svært samarbeid og 5 er svært mye samarbeid, er gjennomsnittsskåren 3,4, dvs. moderat høyt. Slik vi har inndelt skårene i Tabell 30, har tre av ti kommuner relativt lite samarbeid, mens nesten halvparten har moderat samarbeid. Omtrent én av fire kommuner rapporterer et omfattende samarbeid med UH-sektoren.

Tabell 30. Kommunerepresentantenes vurdering av omfanget av samarbeidet med UH-sektoren

	Prosent	Antall
Lite samarbeid	30	32
Moderat samarbeid	44	47
Mye samarbeid	26	27
Totalt	100	106

Vi finner grunn til å anta at det kan være forskjeller mellom store og små kommuner i hvor interessante samarbeidspartnere de er for UH-aktørene. Store kommuner med mange ansatte, kan kanskje oppleves å være en mer spennende partner, med større og flere oppdrag. På den annen side har de store kommunene et større skolefaglig miljø og mer kompetanse selv, noe som innebærer at de kan løse flere oppgaver i egen regi. De minste kommunene vil gjerne ha størst behov for samarbeid med aktører utenfra. Det er derfor vanskelig å anslå hvordan en eventuell sammenheng mellom kommunestørrelse og samarbeidet med UH vil arte seg.

Korrelasjonen mellom folketall og samarbeidsomfang er positiv – dvs. det er en tendens til mer utbredt samarbeid i større kommuner – men ikke signifikant. I Tabell 31 skiller særlig de nest største kommunene seg ut med relativt lite samarbeid. De minste kommunene oppgir noe mer samarbeid om flere oppgaver og på flere arenaer sammenliknet med de neste minste og største kommunene, men forskjellene er små.

Tabell 31. Kommunerepresentantenes vurdering av omfanget av samarbeid med UH-sektoren, etter kommunens innbyggertall

Omfanget av samarbeidet med UH	3000 eller færre	3001-8000	8001-30000	30001 eller flere	Totalt	Antall
Lite samarbeid	25	35	48	21	33	26
Moderat samarbeid	38	41	44	50	44	35
Mye samarbeid	38	24	9	29	24	19
Totalt	101	100	101	100	101	
Antall	16	17	23	24		80
Gjennomsnitt	3,51	3,33	3,17	3,56	3,39	

Andelen barn i grunnskolealder henger nært sammen med andelen i kommunen som arbeider i skolen. Relativt mange barn betyr altså flere lærere som er aktuelle for kompetansehevingstiltak, noe som kan bety at kommuner med en høy andel barn i befolkningen har sterkere insentiv til samarbeid med UH.

Korrelasjonen mellom andel barn og samarbeid er imidlertid svært lav. Også i krysstabellen (Tabell 32) er det vanskelig å finne noen klar sammenheng. Kommunene med få barn i befolkningen rapporterer relativt lite samarbeid med UH Samtidig sier færre representanter fra kommunene med mange barn at de har *mye* samarbeid med UH-aktører. I snitt er det små forskjeller mellom kommunekategoriene.

Tabell 32. Kommunerepresentantenes vurdering av omfanget av samarbeid med UH-sektoren, etter andel barn i grunnskolealder

Omfanget av samarbeidet med UH	Andel barn i grunnskolealder (2020)					Totalt	Antall
	Svært lav	Lav	Middels	Høy			
Lite samarbeid	44	31	32	29	33	26	
Moderat samarbeid	33	43	42	53	44	35	
Mye samarbeid	22	26	26	18	24	19	
Totalt	99	100	100	100	101		
Antall	9	35	19	17		80	
Gjennomsnitt	3,29	3,44	3,38	3,34	3,39		

Kommuner med høy arbeidsledighet i befolkningen har større sosiale utfordringer enn kommuner med lavere ledighet. Dette kan medføre at mer av kommunens ressurser og oppmerksomhet går med til andre oppgaver enn skole. Situasjonen med koronapandemien innebærer imidlertid at 2020 viser et annet mønster i arbeidsledigheten enn det som er vanlig i Norge, og noen kommuner har kommet særlig dårlig ut. Det er derfor spesielt viktig at resultatene på dette feltet tolkes med stor varsomhet.

Tabell 33. Kommunerepresentantenes vurdering av omfanget av samarbeid med UH-sektoren, etter andel arbeidsledige i kommunen

Omfanget av samarbeidet med UH	Arbeidsledigheten i kommunen (2020)*					Totalt	Antall
	Svært lav	Lav	Middels	Høy			
Lite samarbeid	48	5	52	27	33	26	
Moderat samarbeid	33	64	33	40	43	34	
Mye samarbeid	19	32	14	33	24	19	
Totalt	100	101	99	100	100		
Antall	21	22	21	15		79	
Gjennomsnitt	3,05	3,77	3,20	3,52	3,38		

* Kji-kvadrattest viser at sammenhengen i tabellen er signifikant på 5 prosent-nivå

Den bivariate korrelasjonen mellom arbeidsledighet og samarbeidet med UH er signifikant positiv på 0,25 (se Tabell 50 bakerst i kapittelet). Kommuner som i 2020 hadde høy arbeidsledighet rapporterte mer utstrakt samarbeid med UH enn kommuner med lavere arbeidsledighet. En kji-kvadrattest av resultatene i Tabell 33 gir også signifikans, selv om det er vanskelig å se noe entydig mønster. Det er risikabelt å spekulere i årsaken til sammenhengen, da den kan skyldes bakenforliggende forhold som er spesielle for 2020.³⁰

³⁰ For eksempel kan det være slik at kommuner der UH holder til, har mange arbeidsledige studenter. Samtidig innebærer kanskje nærheten til UH at disse kommunene har et særlig nært samarbeid med sektoren.

Tabell 34. Kommunerepresentantenes vurdering omfanget av samarbeid med UH-sektoren, etter kommunens frie inntekter pr innbygger

Omfanget av samarbeidet med UH	Kommunens frie inntekter pr innbygger (2020)					Totalt	Antall
	Svært lave	Lave	Middels	Høye			
Lite samarbeid	37	21	42	33	33	25	
Moderat samarbeid	58	42	37	39	44	33	
Mye samarbeid	5	37	21	28	23	17	
Totalt	100	100	100	100	100		
Antall	19	19	19	18		75	
Gjennomsnitt	3,31	3,62	3,18	3,38	3,37		

Resultatene for analysen av mulig sammenheng mellom kommunens økonomi og samarbeidet med UH (Tabell 34) kan tyde på at kommunene med aller lavest frie inntekter har mindre samarbeid enn kommuner med høyere inntekter. Samtidig er sammenhengen for de andre kommunegruppene ikke entydig, og det er ingen korrelasjon mellom økonomi og samarbeid.

Kvaliteten på samarbeidet

Respondentene i spørreundersøkelsen er bedt om å ta stilling til noen spørsmål om kvaliteten på samarbeidet med UH-sektoren:

- Skoleeier samarbeider tett med universitet/høyskole om kompetanseutvikling
- Samarbeidet med universitet/høyskole er preget av likeverdighet
- Skoleeier og universitet/høyskole har en felles forståelse av hvordan kompetanseutvikling best kan gjennomføres
- Universitet/høyskole er interessert i kommunens/fylkeskommunens utfordringer og behov
- Universitet/høyskole har den kompetanse og kapasitet det er behov for i kompetanseutviklingsarbeidet

Respondentene er jevnt over fornøyd med kvaliteten på samarbeidet med UH-sektoren. I snitt er skåren 3,9 på en skala der 1 er dårligst og 5 er best. Kommunenes representanter fordeler seg slik at halvparten er godt fornøyd, noe mer enn én av tre mener samarbeidet er svært godt, mens bare én av åtte er mindre tilfreds med samarbeidet.

Tabell 35. Kommunerepresentantenes vurdering av kvaliteten i samarbeidet med UH-sektoren

	Prosent	Antall
Mindre godt	13	14
Godt	51	55
Svært godt	36	39
Totalt	100	108

Når respondentene er såpass entydig positive er det spesielt vanskelig å skille mellom ulike typer kommuner. Korrelasjonen mellom kommunestørrelse og vurderingen av kvaliteten på samarbeidet er svært lav og ikke signifikant. Tabell 36 tyder på at det er særlig mange som er

fornøyd med samarbeidet med UH i de nest minste kommunene, og færrest som er fornøyd i de nest største, men her er det umulig å trekke noen sikre konklusjoner.

Tabell 36. Kommunerepresentantenes vurdering av kvaliteten av samarbeid med UH-sektoren, etter kommunens innbyggertall

Kvaliteten på samarbeidet med UH	3000 eller færre	3001-8000	8001-30000	30001 eller flere	Totalt	Antall
Mindre godt	12	5	17	13	12	10
Godt	47	37	61	48	49	40
Svært godt	41	58	22	39	39	32
Totalt	100	100	100	100	100	
Antall	17	19	23	23		82
Gjennomsnitt	4,00	4,40	3,53	4,03	3,97	

Interessant nok, er det representanter fra kommunene med relativt sett færrest barn som er mest tilfreds med kvaliteten på samarbeidet med UH-sektoren (tabell 37). Korrelasjonen er også negativ, men ikke signifikant. Kji-kvadrattesten av resultatene i tabellen viser signifikans, men på et lavt nivå.

Tabell 37. Kommunerepresentantenes vurdering av kvaliteten på samarbeidet med UH, etter andel barn i grunnskolealder i befolkningen

Kvaliteten på samarbeidet med UH	Andel barn i grunnskolealder (2020)*				Totalt	Antall
	Svært lav	Lav	Middels	Høy		
Mindre godt	0	6	32	11	12	10
Godt	44	56	47	39	49	40
Svært godt	56	39	21	50	39	32
Totalt	100	101	100	100	100	
Antall	9	36	19	18		82
Gjennomsnitt	4,40	4,04	3,57	4,03	3,97	

* Kji-kvadrattest viser at sammenhengen i tabellen er signifikant på 10%-nivå

Igen ser vi at representanter fra kommunene med høy arbeidsledighet er mest fornøyd med samarbeidet med UH (Tabell 38). Korrelasjonen er svært lav og ikke signifikant, så det er ikke snakk om noen entydig sammenheng mellom ledighet og tilfredshet. Som vi drøftet i forrige avsnitt – det kan være bakenforliggende årsaker til at kommunene med mange ledige er godt fornøyd med UH-samarbeidet.

Tabell 38. Kommunerepresentantenes vurdering av kvaliteten på samarbeidet med UH, etter andel arbeidsledige

Kvaliteten på samarbeidet med UH	Arbeidsledigheten i kommunen (2020)					Totalt	Antall
	Svært lav	Lav	Middels	Høy			
Mindre godt	13	17	5	14	12	10	
Godt	52	35	67	36	48	39	
Svært godt	35	48	29	50	40	32	
Totalt	100	100	101	100	100		
Antall	23	23	21	14		81	
Gjennomsnitt	3,99	4,04	3,89	4,00	3,98		

Kommunenes nivå av frie inntekter ser ikke ut til å påvirke kommunerepresentantenes erfaringer med UH. Riktignok ser det ut til at de fattigste kommunene (målt i frie inntekter) er minst fornøyd, men svarfordelingen for representantene fra de rikeste kommunene er nesten lik (Tabell 39). Korrelasjonen mellom inntekter og tilfredshet er svært lav.

Tabell 39. Kommunerepresentantenes vurdering av kvaliteten på samarbeidet med UH, etter kommunens frie inntekter pr innbygger

Kvaliteten på samarbeidet med UH	Kommunens frie inntekter pr innbygger (2020)				Totalt	Antall
	Svært lave	Lave	Middels	Høye		
Mindre godt	11	10	15	6	10	8
Godt	58	40	40	61	49	38
Svært godt	32	50	45	33	40	31
Totalt	101	100	100	100	99	
Antall	19	20	20	18		77
Gjennomsnitt	3,87	4,18	3,94	4,02	4,01	

Vurdering av betydningen av desentralisert ordning og tiltakene som er utviklet

Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen har noen klare mål om bedret kompetanse på alle nivåer lokalt, bedre undervisningspraksis, læring og læringsmiljø og mer relevante lærerutdanninger. Tiltakene som utvikles skal være tilpasset behovene i den enkelte skole, og fremme utvikling på skolene. Noen av disse målene dreier seg om utvikling over tid. Vi må forvente at det tar noe tid før den nye ordningen gir utslag i praksis og dermed gir bedre læring og læringsmiljø. Desentralisert ordning er fortsatt i startfasen, og vi vil anta at en del av respondentene mer svarer ut fra en *forventning* om effekter enn opplevde effekter. Vi ser også at relativt mange har svart 'vet ikke' på spørsmålene om tiltakenes og ordningens virkninger.

Tiltakenes innretning

Innretningen på desentralisert ordning og tiltakene som er utviklet innenfor ordningen kan oppleves ulikt avhengig av trekk ved den kommunen en representerer. Vi har spurt

respondentene om hvordan de vurderer tiltakene, og har inkludert følgende påstander i en additiv indeks:³¹

- Tiltakene fremmer kollektive utviklingsprosesser på skolene
- Tiltakene er tilpasset den enkelte skoles behov
- Tiltakene passer inn i kommunenes/fylkeskommunens øvrige planer for kompetanseutvikling for skolene

Vi ser at over halvparten av respondentene er ganske optimistiske når det gjelder tiltakenes innretning. På en skala fra 1 (mindre god) til 5 (svært god), er snittet 4,3. Over halvparten mener at innretningen på tiltakene er god, nesten én av fire synes den er svært god, og bare drøyt to av ti er mindre begeistret for innretningen på tiltakene (Tabell 40).

Tabell 40. Kommunerepresentantenes vurdering av innretningen på kompetansehevingstiltakene

	Prosent	Antall
Mindre god	22	22
God	56	57
Svært god	23	23
Totalt	101	102

Det kan se ut til å være en viss tendens til at de mindre kommunene vurderer innretningen av tiltak som bedre sammenliknet med de større kommunene, men tallene er små og korrelasjonen mellom innbyggertall og vurderingene er svært lav (Tabell 41). Det er særlig blant representanter fra de nest største kommunene skepsisen til innretningen på tiltakene er betydelig.

Tabell 41. Kommunerepresentantenes vurdering av tiltakenes innretning, etter kommunens innbyggertall

Vurdering av tiltakenes innretning	3000 eller færre	3001-8000	8001-30000	30001 eller flere	Totalt	Antall
Mindre god	13	22	52	0	23	18
God	50	39	35	85	52	40
Svært god	38	39	13	15	25	19
Totalt	101	100	101	100	100	
Antall	16	18	23	20		77
Gjennomsnitt	4,52	4,50	3,99	4,37	3,97	

I Tabell 42 ser vi en ganske stor forskjell mellom kommunene med lav andel barn i grunnskolealder og kommuner med høy andel barn: representantene fra kommuner med relativt færre barn er gjennomgående mer positive til innretningen på tiltakene enn representantene fra kommuner med stor barnebefolkning. Korrelasjonen mellom andel barn og vurderingen av tiltakene er også klart negativ, noe som støtter inntrykket fra resultatene i tabellen. Antallet kommuner i kategorien 'svært lav andel barn' er imidlertid lavt, slik at faren for tilfeldigheter er stor.

³¹ En annen påstand om tiltakene – 'Tiltakene er ikke relevante for skolene i min kommune' – lader ikke på den samme faktoren som påstandene over. Dette er interessant, og vi ser at de relativt få gangene påstander er stilt 'negativt', skaper det uryddighet i materialet. Dette kan være en indikator på en tendens til 'ja-siing' i materialet, dvs. at respondentene har en tendens til å si seg enig i påstandene, delvis uavhengig av innholdet.

Tabell 42. Kommunerepresentantenes vurdering av tiltakenes innretning, etter andel barn i grunnskolealder i befolkningen

Vurdering av tiltakenes innretning	Andel barn i grunnskolealder (2020)					Totalt	Antall
	Svært lav	Lav	Middels	Høy			
Mindre god	0	23	33	24	23	18	
God	43	60	50	41	52	40	
Svært god	57	17	17	35	25	19	
Totalt	100	100	100	100	100		
Antall	7	35	18	17		77	
Gjennomsnitt	4,46	4,29	4,15	4,37	4,32		

Korrelasjonen mellom arbeidsledigheten i kommunen og kommunerepresentantens vurdering av tiltakenes innretning viser ingen sammenheng. Tallene i tabell 43 er heller ikke enkle å tolke. Representantene fra kommunene med svært lav og lav arbeidsledighet ser ut til å være delt i sine vurderinger, mens de (ganske få) som representerer kommuner med høy ledighet klumper seg sammen i midtkategorien.

Tabell 43. Kommunerepresentantenes vurdering av tiltakenes innretning, etter andel arbeidsledige

Vurdering av tiltakenes innretning	Arbeidsledigheten i kommunen (2020)					Totalt	Antall
	Svært lav	Lav	Middels	Høy			
Mindre god	32	21	26	9	24	18	
God	46	38	58	82	51	39	
Svært god	23	42	16	9	25	19	
Totalt	101	101	100	100	101		
Antall	22	24	19	11		76	
Gjennomsnitt	4,29	4,42	4,23	4,33	4,32		

Mønsteret for sammenhengen mellom kommunens frie inntekter og vurdering av innretningen på tiltakene er noe enklere å tolke. Korrelasjonen er positiv, som betyr at det er en tendens til at kommuner med stort økonomisk handlingsrom er noe mer positive til tiltakene enn kommuner med lavere frie inntekter. I Tabell 44 kan vi se en tilsvarende tendens, men også her må vi være forsiktige med å trekke sikre slutninger.

Tabell 44. Kommunerepresentantenes vurdering av tiltakenes innretning, etter kommunens frie inntekter pr innbygger

Vurdering av tiltakenes innretning	Kommunens frie inntekter pr innbygger (2020)					Antall
	Svært lave	Lave	Middels	Høye	Totalt	
Mindre god	19	21	30	17	22	16
God	75	58	35	50	53	39
Svært god	6	21	35	33	25	18
Totalt	100	100	100	100	100	
Antall	16	19	20	18		73
Gjennomsnitt	4,23	4,33	4,30	4,48	4,34	

Betydningen av desentralisert ordning

Avslutningsvis i skjemaet er det spurt om nettverksdeltakernes oppfatning av hvilken effekt desentralisert ordning har for måloppnåelsen i ordningen. Også her har vi laget en indeks for å få et samlet bilde av respondentenes vurderinger. Følgende åtte påstander er inkludert i indeksen:

- Desentralisert ordning har ikke betydning for kompetanseutvikling på skolene i min kommune (snudd, slik at sterk uenighet med påstanden får høy verdi)
- Kostnadene knyttet til å delta i ordningen er større enn det man får igjen (snudd)
- Deltagelse i ordningen styrker skoleeiers kompetanse i å drive skolebasert kompetanseutviklingsarbeid
- Deltagelse i ordningen styrker skoleledernes kompetanse i å drive skolebasert kompetanseutviklingsarbeid
- Deltagelse i ordningen bedrer lærernes undervisningspraksis
- Deltagelse i ordningen bedrer elevenes læringsmiljø
- Deltagelse i ordningen bedrer elevenes læring
- Deltagelse i ordningen gjør lærerutdanningene mer arbeidslivsrelevante

Det er mange som har svart 'Vet ikke' på spørsmålene om effekten av ordningen. I kommentarfeltet etter det siste spørsmålet er det flere som mener de ikke (foreløpig) har grunnlag for å si noe om virkningene. Dette gjør at det blir mange missing når vi konstruerer indeksen, og tallgrunnlaget i analysene blir enda mindre enn i analysene av de andre temaene. Når det spinkle datagrunnlaget brytes opp i flere kategorier, må vi være svært forsiktige med å trekke konklusjoner om sammenhenger mellom trekk ved kommunene og kommunerepresentantenes vurderinger.

De som har besvart spørsmålene som inngår i indeksen, er gjennomgående meget positive til virkningene av desentralisert ordning. Gjennomsnittsskåre på skalaen fra 1 (svært små virkninger) til 5 (svært store virkninger) er 4,0. I Tabell 45 plasserer åtte av ti seg innenfor kategoriene 'ganske store' og 'svært store', hvordan én av tre mener betydningen av desentralisert ordning er svært stor.

Tabell 45. Kommunerepresentantenes vurdering av virkningene av desentralisert ordning

	Prosent	Antall
Små	21	15
Ganske store	46	33
Svært store	33	24
Totalt	100	72

I tillegg til at mange har valgt ikke å svare på ett eller flere spørsmål om betydningen av desentralisert ordning, bidrar den skjeve svarfordelingen til at det er vanskelig å identifisere forskjeller mellom ulike typer kommuner. I Tabell 46 ser representanter fra de større kommunene (over 8000 innbyggere) ut til å være mer skeptiske til virkningene av desentralisert ordning sammenliknet med representantene fra de mindre kommunene. Likevel finner vi ingen effekt ved en bivariat korrelasjon.

Tabell 46. Kommunerepresentantenes vurdering av virkningene av desentralisert ordning, etter kommunens innbyggertall

Vurdering av ordningens virkninger	3000 eller færre	3001-8000	8001-30000	30001 eller flere	Totalt	Antall
Små	9	8	31	27	20	11
Ganske store	55	42	38	47	44	24
Svært store	36	50	31	27	35	19
Totalt	100	100	100	101	99	
Antall	11	12	16	15		54
Gjennomsnitt	4,05	4,28	3,85	3,83	3,98	

På samme måte kan vi se at det er flere representanter for kommuner med høy andel barn som er skeptiske til om desentralisert ordning har de ønskede virkningene (Tabell 47). Men disse gruppene har også relativt mange som mener ordningen har svært store virkninger. Kommunene med få barn, tenderer til å klumpe seg sammen i kategorien 'ganske store virkninger'. I sum blir mønsteret vanskelig å tolke. Den bivarierte korrelasjonen tyder på en negativ sammenheng, men igjen må vi være varsomme med å trekke slutninger.

Tabell 47. Kommunerepresentantenes vurdering av virkningene av desentralisert ordning, etter andel barn i grunnskolealder i befolkningen

Vurdering av ordningens virkninger	Andel barn i grunnskolealder (2020)*					Totalt	Antall
	Svært lav	Lav	Middels	Høy			
Små	0	9	25	40	20	11	
Ganske store	80	55	33	27	44	24	
Svært store	20	36	42	33	35	19	
Totalt	100	101	100	100	99		
Antall	5	22	12	15		54	
Gjennomsnitt	4,00	4,09	4,01	3,80	3,98		

Tabell 48 viser skårene for respondentenes vurdering av desentralisert ordningens virkninger, etter arbeidsledigheten i kommunen. Fordelingen er ganske uryddig, men kji-kvadrattesten av sammenhengen i tabellen er signifikant på 0,01-nivå. Det mest iøynefallende trekket er at det ikke er noen representanter fra kommuner med middels ledighet som mener virkningene av desentralisert ordning er svært store. De andre gruppene av kommuner viser større spredning i vurderinger. Kommunene med høyest ledighet er mer skeptiske til virkningene enn kommuner med lav eller svært lav ledighet.

Tabell 48. Kommunerepresentantenes vurdering av virkningene av desentralisert ordning, etter andel arbeidsledige

Vurdering av ordningens virkninger	Arbeidsledigheten i kommunen (2020)*					Totalt	Antall
	Svært lav	Lav	Middels	Høy			
Små	14	11	33	33	20	11	
Ganske store	43	42	67	22	44	24	
Svært store	43	47	0	44	35	19	
Totalt	100	100	100	99	99		
Antall	14	19	12	9		54	
Gjennomsnitt	4,10	4,15	3,59	3,96	3,98		

* Kji-kvadrattest viser at sammenhengen i tabellen er signifikant på 1%-nivå

Til tross for det lave antallet svar, viser kji-kvadrat-testen av resultatene i Tabell 49 at det er en signifikant sammenheng mellom kommunens frie inntekter og representantens vurdering av ordningens virkninger. Mens kun en representant (fire prosent) fra kommuner med middels eller høye inntekter mener at virkningene av desentralisert ordning vil være små, svarer seks av tolv (50 prosent) fra de 'fattigste' kommunene det samme. Det kan altså være en indikasjon på at representanter fra kommuner med liten økonomisk handlefrihet er noe mindre optimistiske med hensyn til om desentralisert ordning vil oppnå de ønskede resultatene. Korrelasjonen viser imidlertid ingen signifikant sammenheng.

Tabell 49. Kommunerepresentantenes vurdering av virkningene av desentralisert ordning, etter kommunens frie inntekter pr innbygger

Vurdering av ordningens virkninger	Kommunens frie inntekter pr innbygger (2020)*					Totalt	Antall
	Svært lave	Lave	Middels	Høye			
Små	50	15	7	0	18	9	
Ganske store	42	39	47	60	46	23	
Svært store	8	46	47	40	36	18	
Totalt	100	100	101	100	100		
Antall	12	13	15	10		50	
Gjennomsnitt	3,62	4,01	4,15	4,24	4,00		

* Kji-kvadrattest viser at sammenhengen i tabellen er signifikant på 5%-nivå

Tabell 50. Bivariate korrelasjoner mellom strukturelle forhold og kommunerepresentantenes vurdering av ulike sider ved arbeidet i desentralisert ordning

		Arbeidet i nettverket		Samarbeid med UH		Betydningen av desentralisert ordning	
		Vurdering av samarbeidet	Krevende arbeid	Omfang	Kvalitet	Tiltakenes innretning	Betydning av ordningen
Folketall	Pearson (Sig.)	-,106 (,345)	,142 (,200)	,150 (,183)	,053 (,635)	-,180 (,192)	-,031 (,826)
Andel barn i grunnskolealder	Pearson (Sig.)	-,110 (,325)	,118 (,289)	-,060 (,595)	-,175 (,117)	-,184 (,109)	-,180 (,192)
Andel arbeidsledige	Pearson (Sig.)	,006 (,958)	,069 (,539)	,254* (,030)	,099 (,380)	,012 (,921)	-,020 (,886)
Frie inntekter pr innbygger	Pearson (Sig.)	,041 (,725)	-,069 (,546)	-,001 (,991)	,085 (,464)	,191 (,105)	,197 (,171)

Referanser

- Bulie, E. (2018). *Tillitsfull kompetanseutvikling i skolen*. Hentet fra: <https://www.utdanningsnytt.no/bedre-skole/debatt/2018/juli/tillitsfull- kompetanseutvikling-i-skolen/>
- Difi-rapport (2015). *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2015*. Difi-rapport 2015:19
- Funnell, S. C. & Rogers, P. J. (2011). *Purposeful program theory: Effective use og Theories of change and logic models*. San Fransico: Jossey-Bass/Wiley
- Howe, K. R. (1988) Against the quantitative-qualitative incompatibility thesis or dogmas die hard. *Educational Researcher*, 17(8):10–16.
- Indset, M., Klausen, J. E., Møller, G., Smith, E., Zeiner, H. (2012). *Likeverdighet mellom stat og kommunesektor*. Samarbeidsrapport NIBR/Telemarksforskning
- Johnson, R. B., Onwuegbuzie, A. J. (2004). Mixed methods research: A research paradigm whose time has come. *Educational Researcher*, 33(7):14–26.
- Lawrence, T., Suddaby, R., & Leca, B. (2011). Institutional work: Refocusing institutional studies of organization. *Journal of Management Inquiry*, 20(1), 52–58.
- Lillejord, S. & Børte, K. (2014). *Partnerskap i lærerutdanningen: En forskningskartlegging (3/2014)*. Oslo: Kunnskapscenter for utdanning, Norges forskningsråd.
- Lyng, S. T., Borg, E., Fossetøl, K., Hermansen, H., Johannesen, H. S., Lahn, L. C., Mausethagen, S., Myrvold, T., & Pedersen, E. (2021). *Evaluering av ny kompetansemodell – desentraliserte ordninger for skole og yrkesfag samt oppfølgingsordningen*. Temanotat 1: Programteori, foreløpige funn og videre forskningsspørsmål. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet - OsloMet.
- Meld. St. 21 (2016-2017). *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 6 (2019-2020.) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Midthassel, U.V. (2017). Fra tilbyder til partner – om samarbeidet mellom lærerutdanning og skoler sett fra UH-sektoren. I: K.A. Folkvord, G.D. Berg & H. Lyngstad (red.) *Skolebasert kompetanseutvikling i partnerskap*. Stavanger: Universitetet i Stavanger
- Munthe, E. (2017). *Skolebasert kompetanseutvikling i partnerskap*. Rapport 70/17. Stavanger: Universitetet i Stavanger
- Myhr, L.A. (2018), *Kultur for læring i Hedmark*, Paideia nr 15
- Mårtensson, K., Roxå, T., & Stensaker, B. (2012). From quality assurance to quality practices: an investigation of strong microcultures in teaching and learning. *Studies in Higher Education*, 39(4), 534-545.
- Maassen, P., & Stensaker, B. (2019). From organised anarchy to de-coupled bureaucracy: The transformation of university organisation. *Higher Education Quarterly*, 73(4), 456-468.
- OECD (2019). *Improving school quality in Norway: The new competence development model, implementing educational policies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/179d4ded-en>.
- OECD (2020). *Bedre kvalitet i den norske skolen 2020: fremgang for kompetanseutviklingsmodellen*. OECD Educational Policy Perspectives nr. 8.

<https://www.udir.no/contentassets/609f94a69d9f44209a59ad3a42a14b10/norway-education-policy-perspectives---norsk-oversettelse.pdf>.

Opplæringslova. (2020). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (LOV-1998-07-17-61). Hentet fra: <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61>

Postholm, M. B., Dahl, T., Dehlin, E., Engvik, G., Irgens, E. J., Normann, A. & Strømme, A. (2017). *Ungdomstrinn i utvikling. Skoleutvikling og ledelse. Funn og fortellinger*. Oslo: Universitetsforlaget

Prop 1 S (2016-2017: 49). *Brev fra Utdanningsdirektoratet til fylkeskommunene, 1/3-19: Føringer for desentralisert ordning for kompetanseutvikling innen yrkesfag*.

Retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnsopplæring. (2021). *Retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnsopplæring (FOR-2020-12-22-3201)*. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2021-01-26-230>

Rogde, K., Federici, R. A., Vika, K. S., Bergene, A. C., Pedersen, C., Denisova, E., & Wollscheid, S. (2020). *Spørsmål til Skole-Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2020*. NIFU 2013: 13. Oslo: NIFU.

Rokkan (1987a). Geografi, religion og samfunnsklasse: Kryssende konfliktlinjer i norsk politikk, i B. Hagtvet (red.), *Stat, nasjon, klasse: Essays i politisk sosiologi* (s. 216-238). Oslo: Universitetsforlaget.

Rokkan (1987b). Sentrum og periferi, økonomi og kultur: Modeller og data i kliometrisk sosiologi, i B. Hagtvet (red.), *Stat, nasjon, klasse: Essays i politisk sosiologi* (s. 111-205). Oslo: Universitetsforlaget.

Røiseland, A. og Vabo, S.I. (2012). *Styring og samstyring – governance på norsk*. Fagbokforlaget

Røiseland, A. og Vabo, S.I. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 2008-07-23, Vol.24 (1-02), p.86-107

Røiseland, A. og Vabo, S.I. (2016). *Styring og samstyring – governance på norsk*. Fagbokforlaget

Stensaker, B., Välimaa, J., & Sarrico, S. S. (Eds.). (2012). *Managing Reform in Universities: The Dynamics of Culture, Identity and Organizational Change*. London: Palgrave Macmillan.

Thornton, P. H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure and Process*. Oxford University Press.

Utdanningsdirektoratet. (2018). *Desentralisert ordning – lokal kompetanseutvikling*. Hentet fra: www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/nasjonale-satsinger/ny-modell-for-kompetanseutvikling-i-skole/desentralisert-ordning/desentralisert-ordning/

Utdanningsdirektoratet. (2020). *Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnsopplæring*. Hentet fra: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/tilskuddsordningene-for-lokal-kompetanseutvikling-i-barnehage-og-grunnsopplaring/#156827>

Zeichner, K. (2010). Rethinking the connections between campus courses and field experiences in college- and university-based teacher education. *Journal of Teacher Education*, 61(1–2), 89–99.

POSTADRESSE:

Arbeidsforskningsinstituttet AFI
OsloMet – storbyuniversitetet
Stensberggata 26
Postboks 4, St. Olavs Plass
0130 Oslo

TELEFON:

93 29 80 30

E-POST:

postmottak-afi@oslomet.no