

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI

Programteori som redskap for evaluering av tiltak i skolesektoren

Temannotat 4: En gjennomgang av lokal kompetanse- utvikling for grunnopplæringa (desentralisert ordning for kompetanse- utvikling)

Knut Fossestøl

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

AFI-rapport nummer: 2023:04

Programteori som redskap for evaluering av tiltak i skolesektoren

En gjennomgang av lokal kompetanseutvikling for grunnopplæringa (desentralisert ordning for kompetanseutvikling)

Forfatter: Knut Fossetøl

Prosjekt: Evaluering av ny kompetansem modell

Prosjektleder: Selma Therese Lyng

Oppdragsgiver: Utdanningsdirektoratet

Publiseringsdato:

Antall sider: 34

Forsidefoto/illustrasjon: Andreea Popa, Unsplash

Emneord:

Desentralisert ordning for kompetanseutvikling, lokal kompetanseutvikling, programteori, grunnopplæring, skole, evaluering, partnerskap

Resymé:

I denne rapporten foretar vi en programteoretisk gjennomgang av desentralisert ordning for kompetanseutvikling. Programteori er en retning innenfor evalueringsforskningen som søker å tydeliggjøre tiltakseiers forståelse av hvordan bestemte virkemidler/tiltak skal føre til bestemte resultater som løser den utfordringen som lå til grunn for tiltaket. Rapporten er en delleveranse i den pågående evalueringen av denne ordningen, og bygger på tidligere publisert materiale. Evalueringen skal avsluttes i 2025.

ISBN 978-82-7609-451-0

ISSN 2703-836X

© Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet – storbyuniversitetet, 2023

© Work Research Institute (AFI), OsloMet – Oslo Metropolitan University, 2023

© 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 [arkivet](#)

Publications are available for free download from the [archive](#)

Forord

I dette temanotatet foretar vi en programteoretisk refleksjon rundt den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling i grunnsopplæringa.

Notatet er et resultat av diskusjoner som har foregått over lengre tid mellom forskere i evalueringsgruppa som inngår i evalueringen av desentralisert kompetanseutvikling, og hvor programteori har ligget til grunn for evalueringsdesignet.

I forhold til dette konkrete notatet har særlig Elin Borg, Øyunn Syrstad Høydal, Selma Lyng og Frode Restad gitt viktige kommentarer. Jeg vil også takke Utdanningsdirektoratet for mange viktige innspill. I tillegg må Toril Sandnes og Nina Alnes Hasli fra vår forskningsadministrasjon takkes. De har lagt teksten inn i rapportformat, bidratt med korrektur, og gjort teksten enklere og mer forståelig. Helge Svare har kvalitetssikret rapporten. Takk for mange gode kommentarer.

23.1.2023

Knut Fossetøl

Innhold

Forord	2
Sammendrag	5
1 Introduksjon	6
2 Metode	8
3 Hva er programteori?	9
4 Programteorien i desentralisert ordning	11
4.1 Utfordringsbilde	11
4.2 Virkemidler/tiltak	12
4.3 Betingelser	12
4.4 Resultater og overordnede mål	13
4.5 Logisk modell	13
4.6 Endringsteoriene i ordningen	14
5 Ordningen skal endre institusjoner og virke i ulike kontekster	16
5.1 Om gamle og nye arbeidsformer	16
5.2 Ulike kontekster	17
6 Noen kritiske refleksjoner over programteorien i desentralisert ordning	18
6.1 Løse koblinger mellom de ulike elementene som inngår i tiltaket	18
6.2 Dialog, medvirkning og læring	20
7 Funn fra evalueringen av desentralisert ordning	22
7.1 Samarbeidsforum	22
7.2 Skoleeierne regionale kompetansenettverk	23
7.3 Statsforvalters rolle	24
7.4 Partnerskapet	26
7.5 Lokal involvering	27
7.6 Endring i arbeidsformer og kommunal kontekst betydning	27
7.7 Oppsummering	29
8 Avsluttende drøftelse	30
8.1 Uklar programteori	30

8.2 Endring på tross av mer enn på grunn av ordningen?.....	31
8.3 To faser i utviklingen av desentralisert ordning.....	32
8.4 Implikasjoner for videre forskning	33
Referanser	35

Figurer

Figur 1 Eksempel på logisk modell.....	9
Figur 2 Logisk modell for programteorien til desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen (Fase 1).....	10

Sammendrag

I dette temanotatet diskuterer vi programteorien i desentral ordning for kompetanseutvikling i skolen. Dataene og analysene bygger på materiale som er publisert tidligere, og gir ikke et oppdatert bilde av situasjonen slik den er nå. Vi mener likevel at analysene kan være interessante for å diskutere og forstå programteorien i tiltaket, inkludert dens implisitte handlings- og endringsteori.

Programteori er et velkjent begrep innenfor evalueringsforskningen for å forstå hvordan tiltak («program») virker, og for å kunne si noe om deres antatte effekt. Slike teorier har gjerne karakter av «hvis-så» påstander, og forsøker å spesifisere de logiske eller kausale forbindelsene mellom mål og midler, så vel som de betingelsene som må være til stede for at disse målene skal nås.

I gjennomgangen skiller vi mellom to faser i programteoriutviklingen i ordningen, og hvor vannskillet er retningslinjer for tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnskole, som trådte i kraft 26.1.2022. I den første fasen var fokuset på utviklingsrollen, i det andre på forvalterrollen.

Vi hevder at programteorien i den opprinnelige ordningen ga et uklart bilde av koblingene mellom utfordringer, virkemiddel og mål, samt at den programteorien som faktisk ble brukt i tiltaket i den første perioden avvok fra den uttrykte eller intenderte programteorien: Statsforvalter og samarbeidsforum fungerte i mindre grad enn forutsatt som et utviklingsforum, og i større grad som et administrativt forum. De sentrale beslutningene syntes i større grad å skje i de regionale kompetansenettverkene.

Samtidig viser våre data at tiltaket ble etterfulgt av endringer hos de involverte aktørene som overensstemmer med målene for ordningen. Disse endringene ser imidlertid i liten grad ut til å kunne spores tilbake til programteorien i tiltaket, det vil si til Statsforvalters og samarbeidsforums utviklerrolle. I stedet synes endringene å kunne føres tilbake til de økonomiske insentivene som ordningen representerer, og den gradvise tydeliggjøringen av prosedyrer og kriterier for ordningen.

Vi argumenterer for at programteori kan være et nyttig redskap for myndighetene for å skjerpe tenkningen rundt tiltak- og tiltaksutvikling. Et viktig område for videre forskning er å beskrive konsekvensene av de nye retningslinjene for ordningen som trådte i kraft fra årsskiftet 2021/2022, og som har endret programteorien i ordningen. Det blir viktig å beskrive disse endringene, og se på konsekvensene av endringene for målet om økt lokal involvering og forankring av tiltaksbruken i grunnskolen.

1 Introduksjon

I det følgende vil vi med utgangspunkt i desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen og det som innenfor evalueringsteorien kalles «programteori», diskutere målrettet endring på dette feltet. I desentralisert kompetanseutvikling ønsker man gjennom opprettelsen av regionale samarbeidsforum som skal fordele tilskuddsmidler, å oppnå en fordeling av midler som i større grad enn tidligere nasjonale satsinger bidrar til lokalt forankret skolebasert kompetanseutvikling som skal komme barn og unge til gode.

Det er enklere sagt enn gjort å drive statlig initiert tjenesteutvikling i kommunene, og det er ikke mindre vanskelig å evaluere slik utvikling.

Vanskelighetene er mange av de samme: Utfordringene som skal løses er sammensatte, og det mangler ofte en god forståelse av hva man skal gjøre for å løse problemet. Ofte må mange aktører bidra for at et problem skal løses. Disse vil ofte ha ulike oppfatninger av utfordringer og løsninger. Videre er det lang vei fra en nasjonal beslutning om et tiltak, til en ny lokal praksis. Tiltaket skal videre virke i ulike kommunale kontekster, og forutsetningene for dette både når det gjelder kapasitet og kompetanse, varierer. I tillegg vil gjerne tiltak være tidsbegrensede, gjennomføres ved siden av løpende drift, og konkurrerer med andre nasjonale tiltak og reformer som preger hverdagen. I tillegg kommer eksterne endringer eller «sjokk» forbundet med kommune- og fylkessammenslåinger, skifte av regjeringer eller pandemi.

Disse utfordringene gjør det vanskelig å utvikle treffsikre politiske tiltak, men det gjør det også vanskelig å evaluere slike tiltak, og påvise plausible sammenhenger mellom utfordring, virkemidler og resultat. Det siste er utfordrende når departementet ønsker seg en forskningsbasert politikk, og Reglement for økonomistyring i staten fastslår at det skal gjennomføres evalueringer av om: «informasjon om tilskuddsordninger og enkeltstående tilskudd er effektive når det gjelder ressursbruk, organisering og fastsatte mål» (Regelverk, 2003).

I det følgende skal vi bruke programteori for å drøfte utfordringer knyttet til evaluering og målrettet endring. Mens evalueringer vanligvis har et substansielt formål som angår en spesifikk virksomhet, vil forskning ofte handle om teorier og teoriutvikling, og ha et mer generaliserende siktemål (Osland og Elvebakk, 2013). Programteoriens mål er å forene disse hensynene. Det gjør den ved å forsøke å tydeliggjøre de logiske eller kausale forbindelsene mellom de ulike elementene som inngår i et tiltak som skal føre til et bestemt resultat, samt de mer teoretiske forankrede virkningsmekanismene som inngår i tiltaket. På denne måten søker programteori å bygge et felles begrepsmessig og teoretisk grunnlag som både tiltakseier og evaluator kan vise til i diskusjonen av hvordan et tiltak er tenkt å virke, gi en analytisk retning for evalueringen, samt å skape et felles grunnlag for diskusjon om målrettet endring på tvers av områder.

Etter noen metodiske betraktninger (kapittel 2), vil vi først (kap 3) gi en kortfattet fremstilling av programteori. Dernest vil vi (kap 4) gi en beskrivelse av programteorien i ordningen desentralisert kompetanseutvikling i skolen, og dens ambisjoner (kap 5) om å endre etablerte forståelser og handlinger, og kunne virke i ulike kommunale kontekster. Vi vil så presentere noen kritiske refleksjoner til handlings- og endringsforståelsen som presenteres i programteorien (kap 6). Vi vil deretter (kap 7) gå nærmere inn i empirien og belyse hva slags endringer som skjer, og hvordan de ulike aktørene tilpasser seg hverandre gjennom de ulike samarbeidsarenaene som er etablert. Avslutningsvis (kap 8) vil vi gi en overordnet vurdering av ordningen i lys av programteorien, og komme med forslag til justeringer av programteorien.

I det følgende bruker vi begrepet Statsforvalter også når vi snakker om den tidligere Fylkesmannen, selv om den nye betegnelsen Statsforvalter først ble innført 1.1.2021. Når vi snakker om det som i retningslinjer for tilskuddsordningen ble kalt for «lokal kompetanseutvikling» i barnehage og grunnskoleopplæring (FOR-2021-01-26-230) bruker vi i hovedsak begrepet desentralisert ordning (for kompetanseutvikling), siden det var dette begrepet som ble benyttet i Stortingsmeldingen som lå til grunn for ordningen (Meld. St. 21 (2016-2017)). Vi bruker også begrepene tiltak/virkemiddel for å betegne ordningen.

2 Metode

Rapporten bygger i alle hovedsak på data som er samlet inn og analyser som er gjort og publisert Lyng et.al (2021) og Fossetøl et.al (2021). Vi benyttet et mixed-methods design (Howe 1988; Johnson 2004), hvor vi har gjennomført fem spørreskjemaundersøkelser, foretatt dokumentanalyser og intervjuer, gjort caseanalyser og 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.

Data som rapportene bygger på, ble samlet inn i 2021, dvs etter at de nye retningslinjene tredde i kraft (Retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring (FOR-2021-01-26-230). Selve evalueringen startet imidlertid opp før de nye retningslinjene tredde i kraft, og programteorien vi legger til grunn for å evaluere desentralisert ordning her, er den som ble fremstilt i Stortingsmeldingen for ordningen (Meld.St.21 2016-2017). Dette betyr at dataene våre preges av at våre informanter har stått i en overgang mellom en åpen og eksplorerende fase preget av Stortingsmeldingen, og den formalisering og tydeliggjøring av ordningen som skjedde med de nye retningslinjene. Flere steder skiller vi derfor mellom en fase 1 og en fase 2 i utviklingen av ordningen, med retningslinjene som tidsskille. Dette er viktig for tolkningen av dataene: Når våre informanter for eksempel snakker om en økende byråkratisering av ordningen, vil de i regelen henvise til det som har skjedd i forbindelse med innføringen av de nye retningslinjene, mens perioden før de nye retningslinjene gjaldt, dvs. perioden 2017-2020 fremstilles mer som en slags gullalder.

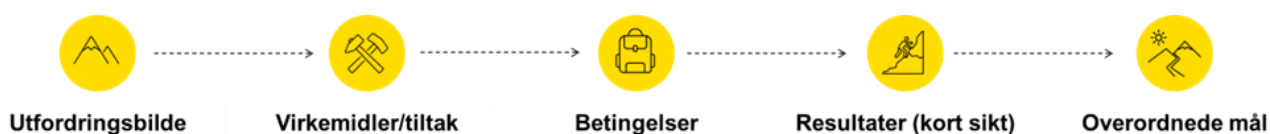
Det er programteori som er det analytiske verktøyet vi benytter oss av i denne rapporten. Dette er et heuristisk verktøy som bygger på en hvis-så-logikk, ikke en påstand om at virkeligheten nødvendigvis er slik teorien hevder. Vårt utgangspunkt er at vi mener det er tydeliggjørende og skjerpene så vel for tiltakseier som evaluator å analysere tiltak ut fra en hvis-så-tankegang, dvs. utfra antakelsen om at det finnes rasjonelle begrunnelser for utformingen av tiltak som er forankret i erfaringer og teorier om hvilke tiltak som er egnet til å løse ulike utfordringer. Dette gjør det lettere å bli klar over når slike begrunnelser mangler, eller det opereres med andre forestillinger om endring som ikke har en hvis-så-karakter.

3 Hva er programteori?

Programteori er et velkjent begrep innenfor evalueringsforskningen for å beskrive hvordan tiltak («program») virker, og for å kunne si noe om deres antatte effekt. Ofte er det prosjekteiers oppfatning av hvordan og hvorfor tiltakene som er valgt, skal gi de ønskede resultater, som fremstilles. Fremstillingen har gjerne karakter av «hvis-så» påstander som kan oppfattes som forsøk på å spesifisere de logiske eller kausale forbindelsene mellom mål og midler, samt betingelsene som må være til stede for at disse målene skal nås.

Funnel og Rogers (2011) skiller mellom en programteoretisk «theory of action» (handlingsteori) og «theory of change» (endringsteori). Mens handlingsteorien omhandler de aktiviteter som inngår i tiltaket, handler endringsteorien om forståelsen av hvilke endringsmekanismer som skal føre til den ønskede endringen. Aktivitetene som planlegges må utløse et endringspotensiale hos de involverte aktørene, til syvende og sist forankret i en teori om hva som gjør at folk endrer holdninger og atferd.

En programteori fremstilles gjerne skjematisk i form av en logisk eller kausal modell hvor problembeskrivelse, tiltak/virkemidler og resultater på kort og lang sikt beskrives. De logiske modellene blir slik sett redskaper for å tydeliggjøre programteorien i tiltaket. Ofte beskrives det også noen betingelser som må være oppfylt for at tiltakene/virkemidlene som introduseres, skal kunne virke etter hensikten. De beskriver forhold som må være til stede for at virkemiddelet/tiltaket skal virke. Antakelsen er da at betingelser er forhold som ikke selv påvirkes av virkemiddelet/tiltaket, men som likevel må være der for at tiltaket skal ha de ønskete effekter.



Figur 1 Eksempel på logisk modell

En god programteori vil derfor både beskrive en overbevisende og logisk sammenhengende kjede av aktiviteter og handlinger som skal føre til de ønskede resultater, og en teori om endring som kan begrunne eller sannsynliggjøre at disse aktivitetene motiverer de aktørene som inngår i tiltaket til endring. Innenfor en programteoretisk ramme er det slik sett ikke tilstrekkelig å beskrive og evaluere de aktivitetene som inngår i tiltaket. Man bør også se denne beskrivelsen i lys av den teoretiske virkningsmekanisme som endringsteorien angir, og som aktiveres gjennom de aktivitetene som inngår i tiltaket slik at etablerte arbeidsformer endres og ny praksis oppstår.

Ofte vil det være slik at både tiltakseier, felt og evaluator har en lite artikulert eller upresis forståelse av de antakelsene som ligger til grunn for tiltaket. En manglende forståelse av sammenhengen mellom de viktigste elementene som inngår i tiltaket og de underliggende virkningsmekanismene skaper risiko for at tiltaket mindre treffsikkert. Oppslutningen om tiltaket blir svekket og en eventuell evaluering blir vanskeligere.

Tydeliggjøringen av et tiltaks programteori kan skape et felles grunnlag for diskusjoner mellom tiltakseier og evaluator, og mellom evaluator og felt. Teorien gir retning for hvilke data evaluator bør samle inn, og for analysen av dataene. Den gjør det også mulig å etablere en felles diskusjon om virkningsmekanismene i tiltaket, om de virker, for hvem og under hvilke omstendigheter. Tilnærmingen kan ha et proaktivt element og skje «ex ante», på forhånd eller før tiltaket blir satt i verk, og slik sett bidra til at tiltaket endrer karakter, eller «ex post» etter tiltaket. I begge tilfeller

skjer det ved at evaluator gir en logisk analyse av prosjekteiers antakelser om hvordan tiltaket skal nå de ønskede effekter eller virkninger. Programteori åpner også for å studere gapet mellom det vi sier at vi gjør («espoused theory») og det vi faktisk gjør («theory in use»), og dermed legge et grunnlag for en mer treffsikker teori om sosial endring (Argyris og Schön 1974).

Endelig åpner tilnærmingen for å se på likhetstrekk mellom tiltak og åpne for erfaringsutveksling på tvers av sektorer.

4 Programteorien i desentralisert ordning

I det følgende vil vi følge Funnel og Rogers (2011) inndeling i handlings- og endringsteori, og beskrive hovedelementene i ordningen slik den beskrives i Meld. St. 21 Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen (2016-2017) som lå til grunn for ordningen. Her beskrives utfordringene ved den gamle ordningen, de tiltak/virkemidler som skal tas i bruk, betingelser som må være til stede for at intensjonene i tiltaket skal realiseres, og de resultater man ønsker å oppnå på kort og lang sikt. I tillegg beskriver vi andre viktige elementer i endringsteorien tiltaket bygger på.

Det er viktig å huske at selv om den følgende fremstillingen ligger tett opp til formuleringene som er brukt i meldingen, er de analytiske inndelingene og beskrivelsen av elementene i ordningen vår beskrivelse. Dette gjør at ordningen i vår fremstilling kan fremstå som mer logisk og sammenhengende enn den er fremstilt i meldingen.

4.1 Utfordringsbilde

Årsaken til at myndighetene ønsket å prøve ut en ny desentralisert ordning for kompetanseutvikling, var forskningsevalueringer og erfaringer som viste at tidligere ordninger og modeller ikke hadde hatt de varige virkninger på skolenivå som man ønsket. De nasjonale tiltakene var dessuten ikke godt nok tilpasset lokale behov; de ble ikke tilstrekkelig forankret hos lærerprofesjonen, og de mange leddene fra nasjonal tiltakseier til lokal gjennomføring skapte implementeringsproblemer. Det var også en utfordring at de nasjonale tiltakene varte for kort og kunne gå på tvers av eller fortrenge lokale tiltak.

Historisk sett hadde staten de siste tiårene vekslet mellom sentralisering og desentralisering når det gjaldt organiseringen av kompetanseutvikling. I satsingen «kompetanse for utvikling» (2005-2008) valgte man å tildele midlene direkte til skoleeierne. Dette grepet ble vurdert som positivt, men satsingen varte for kort og kommunene slet med å bygge opp den kapasitet og kompetanse som var nødvendig for å kunne lykkes med satsingen.

På den andre siden har man hatt nasjonale satsinger hvor sentraliseringselementet har vært stort. I «Kompetanse for kvalitet. I Strategi for videreutdanning» (2009-2012) ble vekten lagt på videreutdanning og mer sentralisert kunnskapsutvikling. Tilsvarende i «Ny GIV» (2012-2013), som var styrt direkte av nasjonale myndigheter, var kompetanseutviklingen sentralt drevet og ga tydelige retningslinjer for deltakelse og oppfølging mellom samlingene. «Ungdomstrinn i utvikling» (2012-2017) kombinerer elementer av sentral og desentralisert styring ved at kompetanseutviklingen er skolebasert og kommunene kan velge mellom noen temaområder, mens partene sentralt har fastsatt hovedprioriteringer, organisering og gjennomføring.

Desentralisert ordning kan som Ungdomstrinn i utvikling også sies å være basert på en mellomløsning. Her tildeles midlene til kommunene og Universitets- og høyskole-sektoren (UH) via Statsforvalter, som i et samarbeid med relevante regionale aktører og innenfor overordnede nasjonale rammer legger til rette for samarbeid og enighet om prioriteringer og hvilke tiltak som skal gjennomføres.

Selv om departementet synes å mene at desentrale satsinger er overlegne nasjonale, mener de likevel at de siste har vært viktige for å bygge kapasitet og kompetanse i sektoren, og berede grunnen for en desentral ordning: Gjennom de tidligere satsingene har man fått erfaringer med at skolebasert kompetanseutvikling fungerer bra; det er opprettet samarbeidsrelasjoner med UH; UH har økt sin kompetanse på skoleutvikling og blitt mer praksisnære; kommunene har et fått et

mer bevisst forhold til egne behov; videreutdanningen har resultert i et stort kompetanseløft og lærerorganisasjonene har tatt større ansvar for å utvikle egen profesjon.

Samtidig understreker departementet behovet for å utvikle et system som kan bli stående over lang tid. Et slikt system skal forstås som et første steg mot at staten på nytt overfører kompetanseutviklingsmidlene direkte til lokale myndigheter som et øremerket tilskudd.

4.2 Virkemidler/tiltak

Det viktigste virkemiddelet i ordningen desentralisert kompetanseutvikling er knyttet til en ny måte å fordele et økonomisk tilskudd på.

Pengene utbetales ikke direkte til kommunene. I stedet skulle kommunene delta i nyopprettede faste samarbeidsforum mellom kommuner hvor skoleeierne i fellesskap skal bli enige om hvordan de statlige midlene skal brukes, hvilke tiltak som skal prioriteres og hvem som skal delta. Dette skulle bidra til utvikling av profesjonelle nettverk og samarbeid og gjensidig læring på tvers av kommunene, samt bidra til kvalitetssikring av tiltaksbruken mellom deltakerne.

Statsforvalter skulle spille en nøkkelrolle i ordningen som koordinator, pådriver, tilrettelegger og rådgiver for samarbeidsforumet og UH, utvikle dialogen om kvalitetsutvikling med kommunene og kunne målrette sin støtte mot kommuner med store utfordringer. Dette er roller Statsforvalter kjenner fra før. Statsforvalter skulle videre ha frihet til å tilpasse samarbeidet etter hva som allerede finnes i regionen. Gjennom tidligere satsinger var det etablert regionale nettverk av skoleeiere over store deler av landet. Samarbeidsforum måtte imidlertid inngå samarbeid med en UH-institusjon, og lærerprofesjonen burde delta. Statsforvalter skulle i tillegg fatte endelige beslutninger ved uenighet.

I tillegg ble det utviklet noen kriterier, om enn ikke systematisert, for hvilke tiltak som skulle tildeles midler. Det krevdes blant annet kommunal medfinansiering; at skoleledere og lærere skulle ha en aktiv rolle i å definere behov og prioritere hvilke tiltak som skulle gjennomføres; at UH var med på å diskutere kompetansebehov gi råd om aktuelle tiltak, samt levere innhold i tiltakene og bidra til skolebasert utvikling.

Departementet ville derfor stimulere skoleeiere til å arbeide i nettverk på tvers av kommuner og skoler. Departementet mener de regionale samarbeidsforumene i den desentraliserte ordningen som er foreslått i meldingen vil bidra til dette. Departementet ville støtte dette arbeidet gjennom å legge til rette for at embedene etablerer faste samarbeidsforum i alle regioner som kan bidra til å utvikle profesjonelle nettverk mellom kommuner over hele landet.

4.3 Betingelser

Det er flere viktige betingelser som må være til stede for at ordningen skal lykkes. Disse betingelsene kan ikke uten videre sees som resultater av at virkemidlene/tiltakene i ordningen tas i bruk.

Det er ikke gitt at det at tilskuddsmidlene tildeles gjennom et samarbeidsforum, hvor Statsforvalter spiller en sentral rolle, og hvor representanter for skoleeierne, lærerprofesjonen og UH er til stede, vil føre til at skoleeierne eller lærerprofesjonen tar i bruk og utvikler eierskap til tiltakene, at det bygges opp partnerskap mellom skoleeiere og UH, eller at UH kan tilby tiltak som

er kunnskaps- og forskningsbaserte. Det er heller ikke gitt at Statsforvalter makter å legge til rette for et effektivt og målrettet samarbeid mellom aktørene i samarbeidsforum.

Like mye kan disse forholdene betraktes som betingelser for at virkemidlene/tiltakene faktisk skal virke, og også som mulige forklaringer på hvorfor ordningen eventuelt ikke ville virke;

Statsforvalter hadde ikke tilstrekkelig kompetanse, UH kjenner ikke forskningen eller man lykkes ikke med å etablere partnerskap.

4.4 Resultater og overordnede mål

Den nye måten å fordele de statlige tilskuddsmidlene på skulle føre til en rekke mål på kort og lang sikt.

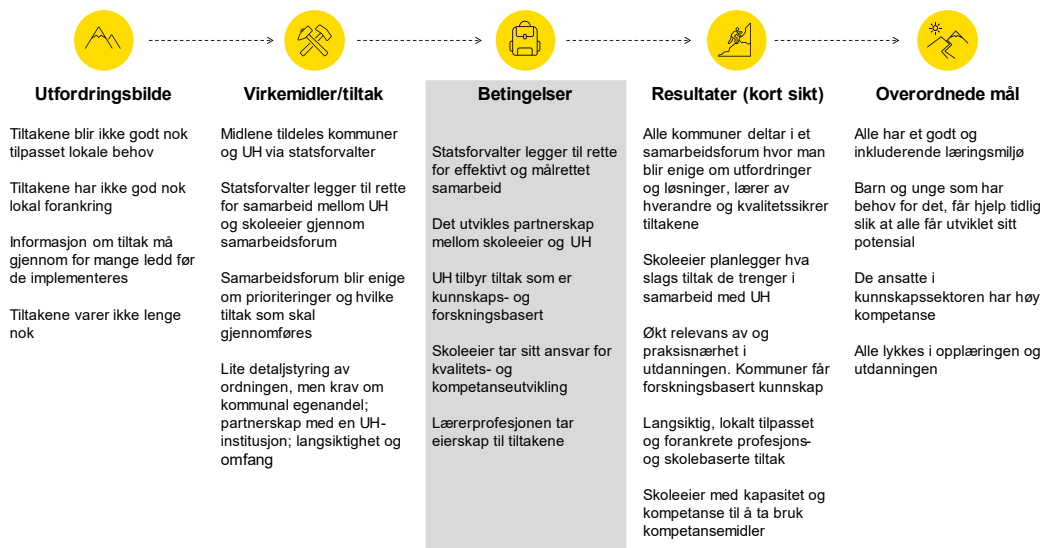
Det overordnede målet var at tilskuddsmidlene skulle bidra til at sektormålene ble realisert, ikke minst at elevene skal ha et godt og inkluderende læringsmiljø, og at elevene skal mestre grunnleggende ferdigheter og ha god faglig kompetanse. Sektormålene kan endres hvert år, men er i praksis stabile, noe som gir muligheter for langsiktig planlegging for kommuner og UH, ble det hevdet, og hvilke kompetansetiltak som kan bidra til å nå sektormålene, skal tolkes bredt.

På kort sikt skulle resultatet for den nye tilskuddsordningen være at alle kommuner i et fylke skulle delta i et godt fungerende samarbeidsforum, hvor lærerprofesjonen og UH også deltar. Her ville aktørene kunne utvikle en felles forståelse av utfordringene og hvordan de løses, kommunene vil lære av hverandre, og tiltakene bli kvalitetssikret gjennom felles diskusjoner. Videre ville det utvikles et gjensidig og forpliktende og utviklende partnerskap mellom lærerutdanninger og skoler, hvor kommuner får tilgang til forskningsbasert kunnskap, mens UH får langsiktig og forutsigbar kontakt med skolen, og hvor skoleeier analyserer, prioriterer og planlegger hva slags tiltak de trenger i samarbeid med UH.

4.5 Logisk modell

Inspirert av Funnel og Rogers laget vi en logisk modell for programteorien til desentralisert ordning, som vises under i Figur 2. Modellen under ble utviklet i starten på evalueringsprosjektet (Lyng et.al 2021), men er modifisert her. Årsaken til det er at vi har valgt å legge Stortingsmelding 21 (2016-2017) til grunn for fremstillingen av den logiske modellen og programteorien for ordningen. Det er Stortingsmeldingen som ligger til grunn for det vi har kalt fase 1 i utviklingen av desentralisert ordning.

Logisk modell for desentralisert ordning skole



Figur 2 Logisk modell for programteorien til desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen (Fase 1)

4.6 Endringsteoriene i ordningen

Endringsteoriene i ordningen er tydelige, selv om de ikke er artikulert som sådan. Grunnleggende sett handler denne endringsteorien om betydningen av økonomisk tilskudd, dvs at økonomiske insentiver kan påvirke folks forståelser og handlinger. Dette premisset er imidlertid ikke eksplisert i Stortingsmeldingen. I stedet konsentreres oppmerksomheten mot hvordan aktørene bør arbeide sammen for å fordele det økonomiske tilskuddet, og som oppfattes å ha betydning for å nå målene med ordningen og løse de grunnleggende utfordringene, manglende lokal tilpasning og forankring.

For det første finner vi interessen for måten man skal arbeide sammen på i opprettelsen av det regionale samarbeidsforumet under ledelse av Statsforvalter. Dette er en møteplass eller nettverk hvor dialogen mellom de ulike aktører med ansvar for kompetanseutvikling skulle føre til gjensidig læring og samarbeid, og en kompetanseutvikling hvor lærernes og skolenes behov skulle stå i sentrum. Vi finner det også i krav til deltakersammensetningen i samarbeidsforum, dvs. på hvem som bør være til stede for å sikre en god dialog om kompetanseutvikling.

For det andre finner vi det i ideen om betydningen av et partnerskap mellom kommuner og UH, og hvor antakelsen som ligger til grunn synes å være at partnerskapet skaper en vinn vinn situasjon hvor skolene får tilgang til forskningsbasert kunnskap, mens UH får kunnskap om skolen.

For det tredje finner vi det i den betydningen som tillegges lokal medvirkning hvor begreper om skolebasert utvikling og styrking av profesjonsfelleskapet står sterkt.

Endelig finner vi det i selve arbeidsmåten som skulle ligge til grunn for tiltaksutviklingen, som riktignok ikke er veldig utviklet i Stortingsmeldingen, men som peker i retning av en syklisk struktur hvor skolene, skoleeierne og UH sammen utvikler analyser av behov for kompetanseutviklingstiltak, som diskuteres og prioriteres i samarbeidsforum i lys av et sett

overordnede kriterier. De planlegges for en lengre periode, før de iverksettes lokalt i et samarbeid med UH, som så ligger til grunn for nye kompetansetiltak.

Virkningsmekanismene i tilskuddet ser dermed ut til å være knyttet til dialog og medvirkning og læring innenfor en samarbeids- partnerskaps- og nettverksstruktur. Det antas at hvis folk møtes og snakker sammen om bruken av og erfaringer med tilskuddet, så vil de få en ny og bredere forståelse av hva oppgaven er og hvordan den kan løses. De vil se egen innsats i lys av andres og dermed kunne samarbeide om å se kompetanse og ressurser i sammenheng for i siste instans elevens beste. *Dialog* bidrar dermed til å endre innarbeidede problem- og løsningsforståelser.

At alle interessenter får lov til å *medvirke* i hvordan tilskuddet skal brukes, antas videre å skape en opplevelse av tilhørighet, fellesskap og eierskap til løsningene som utvikles. Det øker endringsviljen og ønsket om å implementere løsningene, også i situasjoner hvor daglig drift og andre satsinger konkurrerer om oppmerksomheten.

Læring er systematisk feedback på egen innsats, og at man klarer å relatere egne handlinger til den innsats man legger inn. Dette innebærer at man kan forbedre eksisterende løsninger, at det er rom for utprøving og å lære av andres feil.

Dette skjer innenfor en regional og nasjonal nettverksstruktur ledet av henholdsvis Statsforvalter og Utdanningsdirektoratet hvor dialog og medvirkning står sentralt. Arbeidet med å arrangere møter i samarbeidsforum, og følge opp arbeidet med ordningen, skjer innenfor en møte- og dialogstruktur knyttet til de løpende tilsyns- veilednings- og opplæringsarbeidet Statsforvalter driver. Tilsvarende skjer direktoratets arbeid med å følge opp ordningen gjennom samlinger og rapportering fra Statsforvalter og andre aktørgrupper, samt bredt sammensatte referansegrupper, innenfor en partssammensatt struktur, hvor høringsinstituttet også utgjør et viktig element.

Kort sagt: Gjennom å fordele økonomiske midler gjennom en samarbeidsstruktur med de viktigste skoleaktørene til stede, søker staten å endre lokale aktørers forståelser og holdninger til kvalitets- og kompetanseutvikling gjennom dialog, medvirkning og læring.

5 Ordningen skal endre institusjoner og virke i ulike kontekster

Ordningen skal skape effekter (endre etablerte holdninger og praksis) hos aktører som befinner seg innenfor helt ulike institusjonelle logikker som preges av ulike former for tradisjoner, stivhengigheter og uformelle beslutningssystemer. Hvor radikal ordningen er, dvs i hvor stor grad tiltaket utfordrer aktørenes etablerte interesser, forståelser og normer, eller det som kalles «graden av intervensjonisme» (Karlsen og Jentoft 2013) vil her være av betydning for vurdering av programteorien i ordningen.

Samtidig skal ordningen virke innenfor en svært variert kontekst, hvor ikke minst ulike kommuners ressurser og kapasitet til å drive kvalitets- og kompetanseutvikling varierer, samtidig som oppmerksomheten også kan utfordres av konkurrerende satsinger og av «kulturelle sjokk» (Samset og Christensen, 2013), enten det er knyttet til regjeringsskifter, økonomiske kriser eller pandemi.

Kort sagt blir et viktig spørsmål å finne ut hvordan og om endringsmekanismene i ordningen gir ulike resultater under ulike betingelser.

5.1 Om gamle og nye arbeidsformer

Formålet med tilskuddet er økt lokal handlefrihet. Samtidig kan måten dette skal skje på, utfordre etablerte institusjonelle (sam)arbeidsformer i feltet. La oss gi fire eksempler på dette:

For skoleeierne utfordres den etablerte måten å fordele tilskuddspenger på, hvor man har vært opptatt av en rettferdig fordeling av midlene, samt tidligere har etablert regionalt samarbeid/nettverk mellom skoleeiere for å bruke disse midlene. Nå skal pengene fordeles etter søknad, de skal skje som del av en langsiktig plan, og beslutningene skjer som del av en samtale i et Samarbeidsforum hvor Statsforvalter spiller en sentral rolle. At pengene skal brukes som del av et partnerskap eller utviklingssamarbeid med UH-sektoren endrer også tidligere samarbeidsformer hvor skoleeierne i større grad var bestillere av tiltak, som UH-leverte.

For Statsforvalter kan tilskuddet utfordre den etablerte arbeidsformen knyttet til kontroll og tilsyn. I stedet skal de fasilitere et tidkrevende samarbeid mellom mange og ulike aktører. Dette kan være krevende balanse ganger, og også innebære krav om ny kompetanse. I tillegg er dette et samarbeid som myndighetene har store ambisjoner for og hvor målene er mange og uavgrensede, og aktørene ulike og fra forskjellige nivåer. Dette krever fasiliteringskompetanse hvor aktører skal mobiliseres til et målrettet samarbeid innenfor en sammenheng der instruksjons- og sanksjonsmulighetene er få. Mer enn krav, kontroll og sanksjoner skulle fokuset være på samarbeid og dialog.

For UH vil tilskuddet kunne oppleves å innebære en ny form for «markedsføring» av sektoren. Dette kan true den akademiske friheten ved at UH på den ene siden blir en iverksetter av statlig politikk og som må konkurrer om tilskudd. På den andre siden ved at kommunene kan velge hvilke UH-miljøer de vil samarbeide med og dermed kan velge bort lokale UH-miljø. Kravet om skolebasering kan videre utfordre ønsket om en mer forskningsbasert praksis. Endelig har kanskje ikke alle UH-miljøer en organisering og en kompetanse som praksisfeltet etterspør, og som de følgelig må utvikle.

For Utdanningsdirektoratet vil denne formen for tilskuddsforvaltning også kunne bryte med tilvante arbeidsformer, som krever lydhørhet oppover, og utforming av tydelige styringssignaler nedover, mer enn å tilrettelegge for mobilisering og samarbeid mellom aktører med ulike

interesser gjennom samlinger, læring og retningsgivende prioriterende narrativ. De har også som oppgave å iverksette en rekke politiske initiativ og egne satsinger parallelt, og hvor fellesnevneren er at det ikke fra nasjonalt hold alltid er like lett å se hvordan dette vil henge sammen i praksis, eller hvordan kommunene skal kunne oppfylle det rettslige ansvaret for kvaliteten og kompetansen i skolen. Dette skal skje innenfor den statlige budsjettssyklusen, som ofte vil være en annen enn den som finnes lokalt.

For flere av aktørene, ikke minst for skoleeier og UH-sektoren, kan tiltaket dermed innebære betydelige endringer i aktørenes selvfølgegjorte forståelser og praksisformer, med sine problem- og løsningsforståelser, og sine feed-back og læringsmekanismer.

5.2 Ulike kontekster

Et annet forhold er at tilskuddet skal virke i svært ulike kontekster og i konkurranse med kravene fra andre satsinger og daglig drift. Vektleggingen av dialog, medvirkning og læring har store transaksjonskostnader. I tillegg vil arbeidet med å utløse, iverksette og rapportere på tilskuddsmidler kunne kreve stor innsats fra skoleeierne. Dette gjelder enda mer hvis situasjonen i tillegg er preget av flere parallelle og eventuelt konkurrerende satsinger, omorganiseringer og ytre sjokk av typen pandemi (Lyng et.al 2021 og Fossestøl et.al 2021). Da kan kravene fra den daglige driften oppleves som så store at andre utviklingsoppgaver må settes på vent. For skoleeiere i slike situasjoner vil kanskje en kvalitetssikret og mer standardisert arbeidsform oppleves som enklere å nyttiggjøre seg.

Samtidig er det store forskjeller mellom kommunene. Disse forskjellene er først og fremst knyttet til kommunenes størrelse, men også til organisering. Små kommuner er i mange tilfeller sårbare med tanke på både økonomi og kompetanse, selv om noen av dem kompenserer for dette gjennom etablerte nettverk for samarbeid på kommune- og skolenivå.

6 Noen kritiske refleksjoner over programteorien i desentralisert ordning

I det foregående har vi presentert hva vi mener med programteori, og gitt en fremstilling av tiltakseiers (les Kunnskapsdepartementets) forståelse av programteorien bak desentralisert ordning hvor vi har redegjort så vel for handlings- som endringsteoriene i denne forståelsen.

I det følgende vil vi (kap 6) med utgangspunkt i den logiske modellen vi har brukt, gi en kritisk vurdering av tiltakseiers forståelse av hvordan og hvorfor de virkemidler/tiltak som er tatt i bruk, skal føre til de ønskede resultater. Dernest vil vi (kap 7) presentere noen funn fra vår evaluering av implementeringen av ordningen, og vurdere effektene av ordningen i lys av disse.

Under andre forhold kunne dette vært en på-forhånd-evaluering (ex ante), siden den logiske modellen ble utviklet og presentert for tiltakseier før evalueringen startet. Vi fikk imidlertid aldri etablert en diskusjon om programteorien med tiltakseier før evalueringen startet, og våre refleksjoner her er derfor preget av den datainnsamlingen og de analysene vi har gjort i etterkant (ex-post).

Den følgende refleksjonen over programteorien og den logiske modellen kan slik vi ser det ikke reduseres til å være av rent evalueringsteknisk karakter. I stedet handler de om hvordan en politisk målrettet handling er mulig, og hvordan de aktørene som skal iverksette politikken, forstår tiltakene som settes i gang.

6.1 Løse koblinger mellom de ulike elementene som inngår i tiltaket

I den logiske modellen skiller vi mellom utfordringsbilde, virkemidler, betingelser, resultater på kort sikt og overordnede mål. Utfordringene er knyttet til:

- den problemsituasjonen tiltaket er et svar på,
- virkemidlene for de faktiske aktivitetene i tiltaket,
- betingelsene mot forhold som må være til stede for at tiltaket skal lykkes, og
- målene mot de resultater eller utfall man ser for seg som følge av tiltaket.

Inndelingen og betegnelsene kan diskuteres, men det er uansett vanskelig å se for seg målrettet politisk handling uten en form for sekvensialisering i tid. I det følgende vil vi reise noen spørsmål knyttet til hvert av de ulike elementene.

Utfordringen beskrives som å være at tidligere modeller for forvaltning av kompetansemidler ikke førte til tilstrekkelig lokal forankring og langsiktighet i kompetanseutviklingsarbeidet. Ser vi imidlertid på virkemidler/tiltak og resultater som ønskes oppnådd, ser utfordringen ut til å være en annen. Her synes utfordringen å være et mangelfullt regionalt samarbeid mellom kommuner og kompetansemiljøer knyttet til kvalitets- og kompetanseutvikling.

Det primære virkemiddelet/tiltaket handler som vi har vært inne på, om bruken av økonomiske insentiver gjennom økonomiske tilskudd. I realiteten er det måten aktørene skal samarbeide om fordeling av disse midlene på som utgjør det primære virkemiddelet. Opprettelsen av et samarbeidsforum ledet av Statsforvalter som blir enige om og prioriterer tilskuddsmidlene til kommuner og UH er her det mest sentrale virkemiddelet. Det finnes noen overordnede nasjonale krav til tiltak som skal tildeles midler – kommunal egenandel, partnerskap med UH, at tiltakene

skal være skolebaserte, langsiktige og med et relativt stort omfang – men innenfor disse rammene skal samarbeidsforum ha betydelig handlingsrom.

Dette er en relativt åpen konstruksjon, hvor det blir opp til samarbeidsforum ledet av Statsforvalter å finne ut hvordan fordelingen av midler best kan bidra til å løse utfordringene knyttet til manglende lokal forankring og tilpasning. Det viktigste elementet her fremstår som knyttet til fordeling av tilskuddsmidlene, og til utvikling av de krav som må oppfylles for å få tilskuddsmidler, og som man fra nasjonal side bare har gitt noen overordnede føringer for. Dette gjelder ikke minst at kommunene og lærerprofesjonene som skal motta tilskuddsmidlene, selv skal spille en aktiv rolle i å definere behov og prioritere hvilke tiltak som skal gjennomføres.

Betingelser beskriver forhold som må være til stede for at virkemiddelet/tiltaket skal virke. Antakelsen er da at betingelser er forhold som ikke selv påvirkes av virkemiddelet/tiltaket, men som likevel må være der for at tiltaket skal ha de ønskete effekter. Dette synes uproblematisk når det gjelder betingelsen om at Statsforvalter forutsettes å ha en kompetanse til å fylle den utvikler- og tilretteleggerrollen de er tiltenkt i ordningen. Det samme gjelder betingelsen om at UH har den kunnskaps- og forskningsbaserte kompetansen som kommunene og skolene trenger.

Bildet er litt mer komplisert når det gjelder betingelsen om at skoleeierne tar sitt formelle ansvar for kvalitets- og kompetanseutvikling i grunnopplæringen; at lærerprofesjonen tar eierskap til tiltakene, og at det utvikles partnerskap mellom skoleeier og UH. Her kan man jo tenke seg at skoleeierne gjennom de midlene som stilles til rådighet og de kravene som stilles til den nye måten å fordele pengene på, kan skape et ansvar og eierskap, det vil si en kapasitet og kompetanse de ellers ikke ville ha hatt. Kanskje det samme gjelder partnerskapet. I den grad det er et krav om partnerskap for at skoler, kommuner og UH skal få midler, kan det tenkes å stimulere til slike samarbeidsformer. I et slikt perspektiv kan disse betingelsene også forstås som resultater. Samtidig kan disse betingelsene også sees på som en del av virkemiddelet, siden ordningen stiller krav til disse aktørenes deltakelse i arbeidet, og krav partnerskap for å få tildelt midler.

Opprettelsen av samarbeidsforum og arbeidet der løser selvfølgelig heller ikke de mer grunnleggende utfordringene knyttet til lokal kompetanseutvikling, og som kanskje kan sies å handle om tid, ressurser, forholdet mellom daglig drift og utvikling, valget mellom individuell meritterende kompetanseheving eller etterutdanning etc. Antakelsen som ligger til grunn må vel likevel være at slike utfordringer lettere kan løses hvis kompetansemidlene fordeles via et samarbeidsforum, og de berørte kommuner samarbeider og trekker i lag med UH.

Og hvordan skal resultatene av virkemiddelet/tiltaket forstås? Flere av resultatene handler om opprettelsen av samarbeidsforumet som en felles arena hvor ulike skoleaktører samarbeider og blir enige om utfordringer og planer. Disse resultatene synes å henge godt sammen med de aktivitetene vi har beskrevet under virkemidler/tiltak. Som vi har vært inne på over, er det imidlertid vanskeligere å forstå hvordan opprettelsen av samarbeidsforumet skal løse utfordringene knyttet til lokal tilpasning/lokal forankring. Det er lang vei fra samarbeidsforumet ned til den enkelte skole.

Et annet sett av resultater er knyttet til partnerskapet mellom UH og kommuner/skoleeiere. Her er det også vanskelig å se hvordan opprettelsen av samarbeidsforum skal stimulere til partnerskap mellom konkrete skoler/skoleeiere, selv om krav om partnerskap for å utløse midler gjennom ordningen nok kan gjøre det.

Et tredje sett av resultater er knyttet til utviklingen av langsiktige, lokalt tilpassete og forankrete profesjons- og skolebaserte tiltak. Igjen er det vanskelig å forstå hvorfor opprettelsen av

samarbeidsforum i seg selv skal føre til slike resultater, hvis ikke diskusjonene konkret handler om å utvikle og bli enige om et sett av regionalt forankrete krav til fordeling av midler.

Den foregående gjennomgangen viser at en programteori som tegner et uklart bilde av koblingene mellom utfordringsbilde, virkemidler, betingelser og resultat. Virkemidlene og ønskede resultater ser ut til å være svar på et annet utfordringsbilde enn det som skisseres. Opprettelse av samarbeidsforum er et svært abstrakt grep i forhold til de resultater som forventes knyttes til lokal oppslutning og forankring. Det som i en sammenheng ser ut som en betingelse, er i annen sammenheng et virkemiddel, og i en tredje et mål. I tillegg er det som karakteren av de resultater som ønskes oppnådd, ikke er tydelig koblet til de virkemidlene som er satt inn.

Dette betyr selvfølgelig ikke at det ikke finnes koblinger mellom utfordringer, virkemidler, betingelser og resultat. Disse forbindelsene beskrives imidlertid ikke som en logisk eller lineær-sekvensiell sammenheng, hvor virkemiddelet på en tydelig måte går forut for de resultater som skal oppnås. I stedet er det som om arbeidet med å etablere denne logiske sammenheng, overlates til samarbeidsforum og Statsforvalter og ikke minst til Utdanningsdirektoratet som den instans som forventes å ha svar når de regionale aktørene skal operasjonalisere ordningen.

6.2 Dialog, medvirkning og læring

Det som skal motivere aktørene til å endre egen praksis, skape lokal forankring og lære av andre er at det skapes en nettverksstruktur og møteplasser (samarbeidsforum), hvor de viktigste skoleaktørene medvirker og snakker sammen (dialog) på en systematisk måte om utfordringer og løsninger knyttet til kvalitets- og kompetanseutvikling. Da vil man få en ny og bredere forståelse av hva oppgaven er og hvordan den kan løses, se egen innsats i lys av andres og dermed kunne samarbeide om kompetanse og ressurser til elevens beste. Endringsteorien handler derfor ikke primært om å se aktørene som regelfølgende (hierarki) eller instrumentelt kalkulerende (marked), men som aktører hvor behovet for tilhørighet, fellesskap og det å dra i lag, står sentralt.

Ved å opprette et regionalt forum for samarbeid som innenfor noen få overordnede nasjonale rammer overtar ansvaret for å tildele kompetansemidler til kommunene fra staten, vil det skapes forutsetninger for å aktivisere den endringskraften som ligger i dialog, medvirkning og læring.

Vel så mye som at ordningen beskriver en kjede av hendelser som skal føre til et bestemt resultat, beskriver den derfor en møteplass og en arbeidsform og noen prosedyrer for hvordan sentrale skoleaktører sammen skal møtes og gjennom diskusjon utvikle en langsiktig plan for kompetanseutvikling basert på lokale behov. I en slik sammenheng kan elementene som inngår i den logiske modellen og sammenheng mellom dem, forstås som en slags overordnet innramming av arbeidet med ordningen, og som igjen skal gis et innhold gjennom diskusjonen om kvalitets- og kompetanseutfordringer og tildeling av tiltaksmidlene, mer enn som en spesifikk virkningskjede.

Et viktig spørsmål er om det er et misforhold mellom det å utvikle en stor nettverksorganisasjon (samarbeidsforum) basert på dialog, medvirkning og læring, når formålet tross alt er å utvikle en måte å tildele begrensede statlige kompetansemidler på. Hvis formålet var å legge til rette for en regional utviklingsorganisasjon, ville man kanskje tenkt seg at oppgavene og midlene som var tildelt burde vært større, enn det som er tilfelle her.

Uansett vil det å bruke dialog (og medvirkning og læring) som redskap for å få til langsiktig utvikling, og for løse konkrete oppgaver, kreve en egen kompetanse som ikke kan forutsettes å være til stede blant aktørene i utgangspunktet. Å bruke dialog for å skape en felles forståelse

blant aktører med ulike interesser, og som ikke blir et redskap for de sterkeste og best organiserte aktørene eller for å overvåke måloppnåelse, krever metoder, verktøy og trening. For mange aktører i tiltaket innebærer dette at man ikke bare skal lære en ny måte å fordele penger på. De skal også tilrettelegge for å delta i en ny åpnere og uavsluttet arbeidsform.

7 Funn fra evalueringen av desentralisert ordning

Vi har presentert programteorien i desentralisert ordning, og presentert noen kritiske refleksjoner over den, ex ante. Vi vil nå gjennomgå en del av de funnene vi fant i evalueringen, og se dem i lys av tiltakets mål om lokalt tilpassete og forankrete profesjons- og skolebaserte tiltak.

Fremstillingen bygger på tidligere publiserte rapporter, og da særlig Fossetøl et.al (2021). Det er viktig å huske på at våre data er samlet i overgangsperioden mellom en åpen, utviklingsorientert fase (fase 1) til innføringen av en mer lukket og forvaltningsorientert fase, dvs. i en periode hvor den nye retningslinjen skulle implementeres. I praksis hadde Statsforvalter allerede startet arbeidet med å tilpasse egen praksis til de nye retningslinjene før de formelt sett tredde i kraft. Dette betyr at når aktørene snakker om hvordan det var før, så henviser de primært til ordningen (programteorien) slik den ble praktisert i den første fasen, fra 2017-2020, mens den nye ordningen knyttes til innføringen av de nye retningslinjene.

Vi ser først på hvordan ulike aspekter ved ordningen vurderes av de involverte aktørene. Deretter kommenterer vi kort om ordningen har endret etablerte forståelser og arbeidsformer, og reiser spørsmål om den treffer kommuner med ulike forutsetninger like godt, før vi gir en kort oppsummering.

7.1 Samarbeidsforum

Med desentralisert ordning ble fylkesvise samarbeidsforum innført som en ny organisatorisk konstruksjon. Samarbeidsforum skulle være navet i ordningen for lokal kompetanseutvikling.

Våre data viser at samarbeidsforum i liten grad fungerer som det strategiske og utviklende forumet som beskrives i Stortingsmeldingen. I den første perioden skyldtes dette at samarbeidsforum bruke mye tid på å fortolke, operasjonalisere og finne løsninger på hvem som skal møte, mandat og roller. Fylkessammenslåing var en kompliserende faktor mange steder, og først senhøsten 2020 kom de siste fylkesvise samarbeidsforaene på plass, i tråd med den nye fylkesinndelingen. Etter hvert var det arbeidet med og iverksettingen av forskriften som kom til å prege arbeidet.

I realiteten betyr dette at Samarbeidsforum, verken før eller etter retningslinjene, ser ut til å bli det forumet for faglig utvikling og kompetanseheving på regionalt nivå som var tenkt. I stedet ble det et stort administrativt forum, hvor oppgavene etter hvert og i overensstemmelse med den sekretariats- og forvalterrolle Statsforvalter var tildelt i forskriften, ble knyttet til forvaltningsoppgavene.

Samtidig fant vi at også mye av det arbeidet som skulle foregå i samarbeidsforaene, om vurdering av prioriteringer av behov, fordeling og bruk av midler, i praksis foregikk i regionale kompetansenettverk dominert av skoleeiere. Midlene ble fordelt ut fra antall lærerårsverk («pro rata»), og den konkrete fordelingen av midler mellom kommunene skjedde i nettverkene. Dette ser i noen grad ut til å ha endret seg gjennom tydeliggjøringen av Statsforvalters rolle og ansvar som skjedde gjennom forskriftsendringen, selv om vi når vi samlet inn data rett etter at retningslinjene var blitt innført, fremdeles så at fordelingen av midler i stor grad skjedde som tidligere, og ikke i Samarbeidsforum ut fra noen samlet plan.

7.2 Skoleeierne regionale kompetansenettverk

Utfordringsbildet bak ordningen med lokal kompetanseutvikling var mangelfull lokal forankring, treffsikkerhet og langsiktighet i arbeidet. Opprettelsen av samarbeidsforum og 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 heter det videre at medbestemmelsen skal ivaretas etter hovedtariffavtalen.

I de foreløpige føringer for ordningen som kom i forkant av stortingsmeldingen, ble det vektlagt at organiseringen av arbeidet 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 (Brev fra Utdanningsdirektoratet til Fylkesmennene, 28.02.2017)]. Det fremkom ikke tydelig i Meld. St 21 (2016-2017) at det mange steder allerede var utviklet ulike former for regionale kompetansenettverk, og hvor skoleeierne spilte en sentral rolle som var viktig når det gjaldt å koordinere lokalt kompetanse- og utviklingsarbeid. Det var denne meldingen vi la til grunn for vår evaluering.

De regionale kompetansenettverkene ble etablert og utviklet i forbindelse med interkommunale samarbeid og/eller tidligere kompetansesatsinger, ikke minst Ungdomstrinn i utvikling. Nettverkene er oftest organisert etter geografisk nærhet og det er gjerne flere «kompetanseregioner» innenfor et fylke. I evalueringen av virkemidlene i Ungdomstrinn i utvikling ble nettopp organiseringen av «lærende nettverk» på skoleeiernivå framhevet som det mest vellykkete grepet.

Dette bekreftes i våre undersøkelser. Vi fant at betingelsene for «et fungerende nettverk» i større grad oppleves å være til stede i nettverkene, enn i samarbeidsforum. På nærmest alle mål skårer kompetansenettverkene høyere enn samarbeidsforum. Dette gjelder både felles forståelse av målene, av oppgave-, ansvars-, og rolledeling, så vel som evaluering av arbeidet. De fungerer i større grad 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 positivt i nettverkene.

Det er inn i denne sammenhengen de nye retningslinjene er kommet. Flere nettverk (og skoleeiere/skoleledere) opplever at retningslinjene representerer en form for sentralisering og byråkratisering der handlingsrommet deres innskrenkes, og etablerte arbeids- og samarbeidsformer utfordres.

Det er særlig fordeling av midler og kravene til langsiktig planlegging som når de tas på alvor trekkes frem som problematisk, og som oppleves som vanskelig å forene med nettverkene tidligere fleksibilitet og prosessfokus: At midlene ikke lenger kan tildeles pro rata oppleves som krevende, fordi det utfordrer prinsippet om «likhet for alle», og åpner opp for vanskelige prioriteringsdiskusjoner. Lignende resonnementer gjøres gjeldende knyttet til det som oppleves som en innskjerping i forventningen om at lokale prioriteringer skal skje i lys av en 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.

En måte å forstå frustrasjonen i nettverkene på kan være å se på arbeidsflyten i nettverkene, og den nye arbeidsformen de nye retningslinjene krevde. Mens skoleeierne tidligere opplevde at behovsanalyser, tiltak, innstilling og plan skjer samtidig og i lys av kontekstuelle forhold (vurderinger av lokale ressurser, kompetanse i UH, rettferdighetsforestillinger og arbeidet med andre initiativ og satsinger), så oppleves retningslinjene i større grad å kreve en sekvensiell

arbeidsform hvor behovsanalyser sees som forutsetning for en innstilling. Som igjen skal sees i lys av en overordnet plan som skal være gjennomført før behovsanalysene og innstillingene er gjort, og revideres i lys av innmeldte behov.

Samlet sett bidrar de nye retningslinjene til å skape spenninger mellom Statsforvalter, samarbeidsforum og kompetansenettverkene når det gjelder roller og ansvarsdeling. I tillegg kommer tydeligere diskusjoner og ulike forståelser av når kriteriene i ordningen kan sies å være oppfylt, og hva lokale behov, langsiktig plan etc. egentlig er for noe. Ikke minst er det diskusjoner om søknads- og rapporteringsfrister, omfang og kvalitet på innstillinger og rapporteringer samt prinsippene for fordeling av midler.

Samtidig ser det ut til at slike diskusjoner etter hvert også foregår lokalt og i nettverkene, selv om Statsforvalter kan være bekymret for 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 statlig/regionalt perspektiv. Denne endringen synes å henge sammen med tydeliggjøringen av Statsforvalters sekretariats- og forvalterrolle, mer enn med dialogen i Samarbeidsforum.

7.3 Statsforvalters rolle

Statsforvalters rolle handler generelt sett om å balansere kontrollrollen med hensyn til veilednings-, tilretteleggings- og sammenhengsoppgaver. Rettsikkerhetsoppgavene har tradisjonelt dominert ved embedene og tilsyn og klagebehandling har vært prioritert.

I stortingsmeldingen 21 (2016-2017) understrekes utviklerrollen: «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». Kjært barn har mange navn, og Statsforvalters rolle beskrives som en rådgiver- og veilederrolle, som en pådriver- og koordineringsrolle og som en tilretteleggerrolle for kvalitets- og kompetanseutviklingsarbeidet i kommunene. Koordineringen skulle skje i samarbeidsforum hvor embedene skulle legge til rette for et effektivt og målrettet samarbeid, og i partnerskapene der Statsforvalter skulle koordinere samarbeidet mellom lokale skolemyndigheter og universitet og høyskoler.

Betingelsen for å lykkes med utviklerrollen handler ifølge Statsforvalter grunnleggende sett 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.

Samtidig beskrives utviklerrollen som en krevende rolle. Statsforvalter må ha kunnskap om hvordan kommunen er bygget opp, kjenne de ulike rollene og arbeidsoppgavene aktørene i en kommune har, og ikke minst hvilken rolle kommunalsjefen har i det skolebaserte utviklingsarbeidet. Det er 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 å informere, legge til rette for utvikling og for se ting i sammenheng, så vel som for tilsynsoppgavene.

En Statsforvalter må videre være samlende, og ha kunnskap om alle deler av systemet. Statsforvalter må ha «en arm inn mot universitet/høyskole, en inn mot skolen, en mot kommuneadministrasjonen, og en inn mot vår egen avdeling - det er viktig at vi bruker alle de armene vi har» (Fossestøl et.al 2021).

Videre handler det om «translasjonskompetanse», om «å oversette», «forklare» og «konkretisere» statlige styringssignaler til sektor og lokal praksis. Denne problematikken gjelder fra Statsforvalter til skoleeier, men også oversettelsen fra skoleeier til rektor og til den enkelte lærer.

Denne kunnskapen er ikke alltid til stede i embetene, men må bygges opp. Det er langt fra alle som jobber hos Statsforvalter som kjenner kommunen og har fått «oppøvd den lydhørhet og årvåkenhet» som kreves «for å høre etter hva folk sier», eller som klarer å oversette statlig styring til meningsfulle lokale handlinger.

Utviklerrollen har likevel dype røtter i embetene. På den ene siden kan man være «Nordlands trompet» som en sa det, dvs. ta vare på lokale interesser i møtet med en stat som ser verden gjennom Oslo-briller. Man kan også vise et glødende engasjement for elevene og ønsket om å gi dem like sjanser, som strekker seg langt utover stillingsinstruksen.

Utviklerrollen ivaretas på mange måter. Ikke minst handler det om å skape møteplasser hvor sentrale aktører i skoleutvikling møtes. Statsforvalter har ofte faste kontaktmøter med skoleeierne og ulike former for regionale nettverk. 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. Dette er steder for informasjon, veiledning og diskusjon, opplæring, men også for «områdeovervåking».

Videre handler utviklerrollen om å «å trygge folk 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 – dvs få lærerne/skoleledere/skoleeiere på banen når det gjelder å analysere egne kompetanse- og utviklingsbehov. En Statsforvalter kaller dette «dørstokkmila», at de blir opphengt i sin «manglende analysekompetanse», ikke «lar ikke sin egen stemme komme frem» og at «eierskapet forsvinner».

En tredje måte er å bistå kommunene ved 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», eller å drive skolebasert utvikling med grunnlag i prinsippet om at «ingens behov skal prioriteres bort, og alle bør få et tilbud».

En måte å drive utviklingsarbeid på er også å utvikle planverk som «tvinger» nettverkene eller partnerskapene til å tenke langsiktig og helhetlig. Modellen inneholder en struktur eller «løype» som aktørene må gjennom og som gjør at de må ta hensyn til de sentrale intensjonene ved ordningen.

Det er vanskelig å si hvor utbredt denne rolleforståelsen er, og i hvilken grad det er tiltaket som har fremmet den, men det er liten tvil om at det er denne kompetansen som Statsforvalter opplever at ble etterspurt, og som de er åpne på at mange ikke har.

Ikke minst beskriver Statsforvalter samarbeidet med UH som krevende. Dette fordi den organisatoriske kompleksiteten beskrives som stor. Lokasjonene er mange og kompetansen spredd, og at det kan være vanskelig å vite hvem man skal snakke med. Det kan også være vanskelig å mobilisere dem inn i ordningen på grunn av redsel for å bli styrt og å miste sin akademiske frihet.

Samtidig mener Statsforvalter at de økonomiske insentivene i ordningen er blitt sterkere etter hvert. Ordningen med «direkte tilskudd» eller bevilgninger til de berørte institusjonene, gir Statsforvalter «en sterkere forhandlingsposisjon» i forhold til UH-sektoren, hevdes det.

I de nye retningslinjene nedtones 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.

I statsforvalterintervjuene ser vi at Statsforvalter opplever at de nye retningslinjene har tydeliggjort deres rolle. De nye retningslinjene har formalisert og standardisert arbeidet, og presisert forholdet

mellom og rekkefølgen på de ulike elementene som inngår i ordningen (vurdere behov, planlegge, gjennomføre og evaluere tiltak).

Flere Statsforvaltere forteller at endringene gjør at de opplever seg «tettere på» enn tidligere, dvs. at de er blitt mer opptatt av finne ut hva de ulike aktørene faktisk mener når de hevder at kriteriene (lokal involvering, partnerskap etc.) er oppfylt. For Statsforvalter har tydeliggjøringen av deres egen rolle gjennom retningslinjene være avlastende, samtidig har retningslinjene også skapt forsterkede diskusjoner og spenninger på lokalt nivå.

7.4 Partnerskapet

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. Partnerskapet mellom skoleeier og UH-sektor blir dermed et av de viktigste omdreiningspunktene for lokal kompetanseutvikling, og avgjørende for om ordningen lykkes.

Våre data viser at UH-sektorens overordnede vurdering av ordningen er positiv. Våre analyser indikerer videre 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 bevilgninger til institusjonene å ha gitt bedre muligheter til langtidsplanlegging, rekruttering og miljøbygging.

På tross av strukturelle utfordringer i UH-sektoren foregår det et betydelig arbeid med å utvikle organisatoriske løsninger som både svarer på praksisfeltets behov, og på målet om å styrke lærerutdanningenes relevans. Bildet er imidlertid ikke entydig. Noen av aktørene fremstår som mer «profesjonaliserte» enn andre. De profesjonelle aktørene synes i mindre grad å være preget av ønsket om å beskytte egen autonomi og akademiske frihet mot statlig styring, eller av (ofte ørkesløse) diskusjoner om forholdet mellom praktiske og mer 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. Dette i motsetning til andre UH-miljøer som bruker med 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 utfordringene kan løses.

De andre aktørene deler den positive vurderingen av partnerskapet med UH. Statsforvalter vektlegger partnerskapet som et av de mest innovative trekkene ved desentral ordning. Samarbeidet er i tillegg 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.

Funnene fra spørreundersøkelsene tyder likevel på at UH har et mer positivt syn på egen kompetanse og kapasitet, og på egen interesse for lokalt nivåts behov, enn aktørene de samarbeider med. Fra lokale aktørers side (tillitsvalgte, skoleledere og skoleeiere) pekes det særlig på utfordringer knyttet til manglende kompetanse hos UH-miljøene; manglende interesse for lokalt nivåts utfordringer og behov; og frustrasjoner over standardiserte løsninger. I tillegg uttrykkes det en bekymring for at kompetanseutviklingen skal bli mindre lokalt treffsikker, når en så stor andel av midlene går til UH-sektoren som direkte tilskudd.

Vi har ikke gode nok data til å si hva som har skapt dynamikken knyttet til partnerskapet. Men Statsforvalters proaktive rolle, ordningen med direkte tilskudd til UH sektoren, samt entreprenørskap i en del UH-miljøer, mer enn dialogene i samarbeidsforum, synes å være viktige delforklaringer.

7.5 Lokal involvering

Den viktigste utfordringen i desentral ordning fremstår i våre data fremdeles å være hvordan man skal sikre at kompetanseutviklingstiltak forankres i lokale behov, gjennom prosesser som involverer profesjonsfellesskapet ved skolene.

Skoleeiere og skolelederne synes i hovedsak å mene at de tar ansvar for lokal involvering og forankring, og at de er pådrivere og tilretteleggere for lokalt kompetanseutviklingsarbeid. Hoved- og plasstillitsvalgte er betydelig mer kritiske til dette. Samme mønster finner vi når det gjelder vurderingene av om tiltakene er tilpasset skolens behov, om de fremmer kollektive prosesser eller er 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. UH-ansatte og skoleledere vurderer lærernes grad av involvering som høyere enn det tillitsvalgte gjør. Vi finner også at tillitsvalgte mange steder ikke er representert i kompetansenettverkene.

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 forklaringen på denne kritiske vurderingen er antakelig at midlene som fordeles gjennom ordningen er små i forhold til antall skoler og lærerårsverk. Men det er også interessant at skoleledere, skoleeiere og nettverk har en tendens til å overvurdere egen innsats sammenlignet med lærerne. Snakker de forbi hverandre, eller vurderer de verden ulikt? Samtidig skal de konkrete tiltakene som foreslås utvikles i et partnerskap med UH. Her beskriver aktørene en positiv utvikling, noe som også kunne tilsi et mer fornøyd lokalt nivå etter hvert.

7.6 Endring i arbeidsformer og kommunal kontekst betydning

Overordnet fungerte samarbeidsforum som møteplass for en åpen og strategisk dialog mellom de regionalt involverte skoleaktørene i liten grad slik. Aktørene som møtte der var på ulikt nivå og representerte ulike deler av organisasjonene, og hadde ofte ikke avklarte mandater fra de organisasjonene de representerte. For Statsforvalter var det vanskelig å etablere gode og konkrete nok dialoger mellom dem.

Mange av skoleeierne deltok i regionale kompetansenettverk hvor mye av arbeidet knyttet til kompetanseutvikling i fase 1 hadde skjedd, og var godt fornøyd med det. De opplevde ikke at deres interesser var ordentlig representert i Samarbeidsforum, eller at diskusjonene og arbeidsformen der ga like mye som de regionale nettverkene. I tillegg mente de at de nye

retningslinjene (fase 2), med sitt fokus på søknader, kriterier og rapportering, fungerte byråkratiserende. Etter hvert ser det ut til at flere av de regionale nettverkene i større grad har akseptert at de har mistet en del av den makten de hadde tidligere, til samarbeidsforum og Statsforvalter. Samtidig hilser de partnerskapet med UH velkommen, og mener partnerskap er en bedre samarbeidsform enn bestiller-utfører modellen som mange hadde erfaringer med fra før.

Statsforvalter beskriver den initiale situasjonen hvor de skulle fungere som utviklingskoordinator for kompetanse- og kvalitetsutviklingsarbeidet i kommunen som svært kompetanse- og arbeidskrevende. I tillegg mente de at ordningen ga dem et utydelig og uavgrenset mandat, hvor det var krevende å kombinere kontroll- og utviklingsoppgaven, og spille rolle som tilrettelegger for en dialog med UH som de formelt sett ikke har noen oppgaver ovenfor. Samtidig har Statsforvalter frem til forskriftsordningen hele tiden arbeidet med å operasjonalisere og konkretisere det mer åpne utviklingsorienterte formålet med ordningen. De nye retningslinjene tydeliggjorde imidlertid en sekretariats- og forvalterrolle som de var bekvemme med, og som i større grad var i overensstemmelse med etablerte arbeidsformer.

Utdanningsdirektoratet har også blitt utfordret av den utviklingsorienterte karakteren desentralisert kompetanseutvikling fikk, men har som Statsforvalter lojalt arbeidet med å implementere ordningen. Utfordringen her er selvfølgelig at det innenfor et byråkrati finnes en forventning om at overordnede har svar på spørsmål som måtte stilles i forbindelse med implementeringen av ordning, mens programteorien i desentralisert ordning i fase 1 handlet om at disse svarene skulle utvikles lokalt, av de regionale aktørene selv. Med de nye retningslinjene er direktoratets oppgave blitt enklere. Mange av spørsmålene direktoratet tidligere var nølende med å besvare, kan nå besvares med henvisning til retningslinjene.

Det ser imidlertid ut som ordningen bidrar til å endre UH-sektoren, og å gjøre dem til en mer aktiv partner i lokal kompetanse- og skoleutvikling, selv om utviklingen ikke skjer overalt. Dette på tross av at den nye arbeidsformen kan oppleves å utfordre institusjonens uavhengighet ved at de skal følge et tilskuddsregelverk, en fragmentert organisering, med ulike karriereveier og kunnskapssyn, som kan gjøre det vanskelig å snakke med en stemme. Og en situasjon hvor skolens behov for partnerskap alltid vil overstige antall UH institusjoner. Partnerskapet ser ut til å appellere til UH-miljøene, og når det kobles til økonomiske midler kan dette bli en ressurs som kan justere forståelser og etablerte handlemåter til en institusjon som ellers regnes som vanskelig å endre.

Lakmustesten for ordningen er likevel lokal involvering. Den ser enn så lenge ut til å mangle, mye på grunn av at det er lang vei fra dialog mellom skoleeiere i regionale nettverk, og prosesser på den enkelte skole, også når profesjonsrepresentanter er med. Det kan imidlertid også være ulike oppfatninger av hvordan lokal involvering kan forstås, som ligger bak uenigheten. Samtidig er det gått kort tid siden ordningen ble formalisert, og partnerskapet fikk et sikrere økonomisk grunnlag gjennom at en stor del av tilskuddene også går til UH-sektor, noe som vel ingen så for seg i utgangspunktet. I tillegg rapporteres det om positive vurderinger fra sektoren selv, men også fra skoler og skoleeiere.

Ordningen skal videre virke i kommuner med ulik størrelse og ressurser. Siden ordningen krever betydelige prosesser lokalt knyttet til tiltaksutvikling, søknader og implementering, samtidig som det har vært transaksjonskostnader knyttet til første fase i ordningen, er det grunn til å tro at ordningen i utgangspunktet vil tjene de større skoleeierne med kapasitet og kompetanse til å utnytte ressursene i ordningen. En uintendert konsekvens kan i så fall være at tilskuddet forsterker kommunale forskjeller, ut fra Matteus-prinsippet: «For den som har, skal få, og det i overflod. Men den som ikke har, skal bli fratatt selv det han har». Kanskje er det her en trade-off

mellom kvalitet forstått som skreddersøm, og kvantitet forstått som standardisering: Man kan ikke både få skreddersøm, og løsninger som treffer kommunene med minst ressurser.

Våre data indikerer at det finnes kompensatoriske mekanismer, flere av dem knyttet til ordninger bygget opp i skoleeiernettverkene. En mekanisme er knyttet til utviklingen av nettverk/regionale kompetansefora mellom skoleeiere i en region. Noen steder består dette i et nettverk mellom små og store skoleeiere/kommuner, og hvor arbeidet med kompetanseutvikling drives sammen og på tvers, og hvor de større kommunene betaler for kostandene knyttet til koordinering av nettverket, og som de små kommunene nyter godt av. Enkelte steder er denne subsidieringen knyttet til utviklingsveiledere/regionale koordinatorene som også bistår de mindre kommunene i arbeidet med kompetanseheving. Denne ordningen har vært utbredt tidligere, og skoleeierne har vært svært fornøyd med dette. Enkelte nettverksledere mener at denne ordningen trues av de formelle kriterier i tilskuddsordningen som tvinger dem til å søke om og rapportere om tiltak på skole/skoleeiernivå, noe som gjør regionalt nettverkssamarbeid vanskeligere.

Partnerskapet er en annen mulig kompensatorisk mekanisme. Partnerskapet kan innebære at UH får bedre kjennskap til små kommuners behov, og utvikler løsninger som gjør det mulig å ta hensyn til deres forutsetninger for eksempel ved selv å bære en del av koordineringskostnadene. På den annen side utvikler flere UH miljøer standardiserte kompetansepakker, hvor nettopp den store graden av standardisering gjør det mulig for mindre kommuner å utnytte tilskuddet. Samtidig vil UH-sektoren ikke ha kapasitet til å gi alle skoleeiere/skoler individuell oppfølging. De må følgelig velge mellom mer standardiserte tilbud som kan nå alle, og skreddersøm som vil nå færre.

Det finnes også formelle kompensatoriske ordninger, ikke minst knyttet til Oppfølgingsordningen hvor kommuner som yter under bestemte terskelverdier, også kan få bistand fra staten til sitt kvalitets- og kompetansearbeid. Videre er det en viktig oppgave for Statsforvalterembetet å føre tilsyn med og å bistå/veilede kommunene med utfordringer og særlige bistandsbehov.

7.7 Oppsummering

Det skjer positive endringer hos en del av aktørene, men det er ikke alltid lett å relatere dem til ordningen som sådan, eller til de ulike virkemidlene i tiltaket. Handler for eksempel den positive utviklingen i partnerskapet om de institusjonaliserte møteplassene som er opprettet gjennom samarbeidsforum, eller handler det like mye om at UH sektoren er mottakelig for økonomiske insentiver, at partnerskap er et kriterium i tilskuddsordningen og at det generelt er et betydelig politisk press mot sektoren om å øke utdanningenes praksisrelevans? Antakelig er det en kombinasjon. Endringene henger sammen med utviklingsdialogene i regi av Statsforvalter og samarbeidsforum, og om en ordning som utløser midler når det eksisterer et partnerskap og som har et omfang som sikrer deltakelse over tid.

I forhold til programteorien i ordningen, ser det ut som om flere av elementene i ordningen kan problematiseres. Samarbeidsforum har ikke fungert etter intensjonen, og ser ikke alltid ut til å bygge på eller støtte opp under eksisterende samarbeidsstrukturer og arbeidsformer blant skoleeierne i regionene. Statsforvalter synes ordningen har vært kompetanse- og ressurskrevende å utvikle og å administrere, og det klages over manglende lokal involvering. De nye retningslinjene kan gjøre ordningen lettere å forvalte, og klargjøre samarbeidsforums oppgaver, og de ulike aktørenes oppgaver. Det er også mulig at en tydeliggjøring av kriterier for hva som skal utløse midler gjennom ordningen, lettere gjør at den kan bidra til lokal involvering og forankring. Det kan imidlertid diskuteres i hvilken forstand en tilskuddsordning som er styrt av en forskrift og administrert av statsforvalter, kan sies å innebære en desentralisering.

8 Avsluttende drøftelse

8.1 Uklar programteori

Programteorien i ordningen, slik den fremstilles i Stortingsmeldingen, fremstår som uklar.

Dette synes i siste instans å handle om at virkemidlene som foreslås i ordningen, ikke minst opprettelsen av samarbeidsforum og understrekingen av samarbeid, dialog og medvirkning, ikke på en god nok måte klarte å besvare de konkrete spørsmål og avklaringer som iverksettingen av et regionalt system for fordeling av (begrensede) statlige tilskuddsmidler, krevde.

For det første ser det ikke ut til at samarbeidsforum har blitt det stedet hvor ordningen ble operasjonalisert. Deltakerne var for mange, for forskjellige og hadde for ulike mandat, og transaksjonskostnadene ble store. I tillegg fantes det allerede en alternativ regional nettverksstruktur hvor mange av beslutningene knyttet til bruk av tilskuddsmidlene ble fattet, og som ikke minst av skoleeierne ble oppfattet og være en bedre og mer effektiv samarbeidsarena, enn samarbeidsforum. Kort sagt synes ikke samarbeidsforum å klare å aktivisere den endringskraften som tilskrives nettverks- og dialogtenkningen.

For det andre er det kostnadene knyttet til å gjennomføre ordningen. Diskusjoner i nettverk som ikke har et klart formål, med deltakere uten klare mandater fra egne organisasjoner ser ikke ut som å være en effektiv måte å utvikle eller iverksette en økonomisk tilskuddsordning på. Kanskje hvis ressursene som ble kanalisert gjennom forumet hadde vært større, eller omfattet flere ordninger, kunne dette sett annerledes ut. Samtidig ville jo dette være et helt annet tiltak, for eksempel et forsøk på å bygge opp et fylkesledd basert på et partnerskap mellom stat og kommune.

Det er også grunn til å reise spørsmål om og på hvilken måte de positive resultater vi ser, ikke minst knyttet til partnerskapet mellom kommunene og UH, og til at det faktisk er utviklet kriterier for hvordan ordningen skal forvaltes, kan føres tilbake til prosessene i samarbeidsforum og dets utviklerrolle. Kanskje endringene like gjerne kan føres tilbake til de økonomiske insentivene som ordningen representerer, muligheten for «direkte tilskudd» og partnerskap som et kriterium for å få tildelt midler. Her er i så fall endringsteorien i ordningen knyttet til økonomiske insentiver gjennom regelverksforvaltning, og ikke til endring gjennom dialog.

Motsetningene og uklarheten i programteorien for ordningen bør likevel ikke overdrives. Programteorien i ordningen var jo at kravene til en «logisk sammenheng» mellom de ulike elementene som inngår i ordningen på mange måter ble «desentralisert» til regionene. Ved at forvaltningen av midlene skjedde i et Samarbeidsforum hvor kommunene seg imellom og sammen med UH, samarbeidet om utformingen av ordningen, så ville forvaltningen av ordningen bli bedre. At det ikke foregikk slik i praksis, trenger ikke å skyldes en uklar programteori, men like gjerne at programteorien var feil.

Et spørsmål er hvorfor ikke departementet valgte en løsning som var enklere å administrere, og som lå tettere opp til samarbeidsformer og ansvars- og rolledelinger som allerede fantes. En nærliggende løsning ville jo være å overlate fordelingen av midler til Statsforvalter, som etter noen nærmere bestemte retningslinjer fordelte penger etter søknad, og som kunne utvikle konsultative ordninger regionalt etter behov.

Det kan godt hende at det å styrke skoleeierne kompetanse og kapasitet til kvalitets- og kompetanseutvikling i skolen, krever en utviklingsorganisering med møteplasser og tilrettelegging

for gode dialoger og samarbeid mellom kommuner og mellom kommuner og UH. I desentralisert ordning kan det se ut som man har ønsket å bruke tilskuddet som et virkemiddel for å oppnå denne utviklingsorganiseringen, mao slå flere fluer i en smekk, både få fordelt tilskuddsmidler på en effektiv måte, og skape arenaer for langsiktig kvalitets- og kompetansesarbeid. Dette ser ut til å ha innebåret en overbelastning av ordningen.

8.2 Endring på tross av mer enn på grunn av ordningen?

På tross av at programteorien bak ordningen er uklar og/eller har overbelastet de nasjonale og regionale aktørene som skulle iverksette den, og på tross av den har endret seg over tid, fra byggingen av åpen utviklingsorganisasjon til en mer tradisjonell forvaltningsorganisering, og med til dels betydelige uenigheter og kostnader underveis, så ser det likevel ut som om de ulike aktørene som inngår i kompetanse- og utviklingsarbeidet har funnet en organisering og en måte å forvalte tilskuddsordningen på som de kan leve med, og som til dels også peker i positiv retning. Hvordan kan det ha seg?

Enighet om tenkningen bak ordningen

For det første synes det å være betydelig enighet om tenkningen bak ordningen, at både sektormålene og de mer spesifikke resultatene for ordningen krever en lokal forankret skolebasert utvikling, eiere som kan og vil noe, samt tilgang til relevante eksterne faglige og pedagogiske ressurser. Denne enigheten synes også å omfatte endringsteorien bak tiltaket, betydningen av dialog, kunnskap, samarbeid, felleskap, medvirkning og læring for å nå felles mål. En slik endringsteori ser ut til å mobilisere en type generell motivasjon og endringsvilje, og kanskje i større grad enn endringsforståelser knyttet til evidensbasering, bestiller-utfører tenkning, eller instruks.

Tiltaket spiller på lag med allerede eksisterende ordninger

For det andre spiller elementer i ordningen på lag med allerede eksisterende initiativ, ideologier og endringskrefter i sektor. Selv om ordningen innebærer en ny form for organisering, så representerer ikke tiltaket noe nytt eller ukjent, men i større grad at allerede eksisterende kunnskap og løsninger som finnes aktiviseres. Det beskrives for eksempel utfordringer i tiltaket knyttet til å gjøre gode lokale behovsanalyser som kan ligge til grunn for tiltaksutviklingen i ordningen. Samtidig vet skoleeier og skoleledere, at de allerede har en rekke kilder til informasjon til vurderinger av kompetansebehov i kvalitetsvurderingsverktøyet, og til dels allerede skal gjøre slike vurderinger for eksempel gjennom «ståstedsanalysen». Det er også nettbaserte ressurser som skoleeierne kan ta i bruk i dette arbeidet. Begreper som skolebasert utvikling, lærende organisasjon, nettverk etc. har i tillegg ligget til grunn for tidligere satsinger og strategier, og er slik sett veletablert i sektoren.

God kompetanse hos nasjonale myndigheter

Samtidig finnes det god kompetanse og betydelige ressurser i Utdanningsdirektoratet og hos Statsforvalter. Statsforvalter er del av verdifellesskapet. Videre kjenner de den statlige politikken og har forståelse av lokale forhold som kan gjøre det vanskelig å nå statlige mål. På den ene siden driver de tilsyn, på den annen side veileder de og utdanner kommunene til bedre å løse sine oppgaver. Statsforvalter ser dermed ut til å lykkes i det som også er deres mandat, nemlig å representere en type mellomliggende institusjon som binder stat og kommune sammen, ved å

konkretisere og gjøre statlig politikk relevant for kommunene, men også motsatt, å synliggjøre lokale erfaringer med statlig politikk.

Overflod av informasjon og møteplasser

Sist, men ikke minst finnes det et utall av rapporteringskanaler og møteplasser hvor man innenfor staten, og mellom stat og kommune, og innad og mellom kommunene utveksler erfaringer om tilskuddet, og/eller om den sammenhengen denne kunnskapen foregår innenfor. Denne erfaringsutvekslingen kan gå fra å være formell og knyttet til kontrolloppgaver til å være av mer informativ karakter til å være mer uformell og løsningsorientert. Forskningsevalueringen representerer en uavhengig stemme i dette arbeidet. Høringsinstituttet en annen formalisert kanal. Dette gjør at mye informasjon flyter frem og tilbake, og at det er anledning til å få luftet frustrasjon og til å foreta kursjusteringer underveis, selv om staten har en dominerende rolle.

Resultatet av disse forholdene synes å være et arrangement hvor nasjonale og regionale aktører kontinuerlig møtes og utveksler erfaringer og finner løsninger sammen, om ikke uavhengig av statlig penger og ledelse som rammer inn og gir retning til arbeidet, så på svært selvstendige måter. De er fortrolige med måten det arbeides på, med tenkningen innenfor sektor, og manøvrerer i overfloden av møteplasser, informasjon og tiltak som kjemper om oppmerksomheten. Den samme fortroligheten med denne måten å arbeide på vil kanskje ikke lærerne eller tillitsvalgte ha, som i større grad vil være fortrolig med resultatene av denne arbeidsformen.

Gjennom dette arbeidet utvikler aktørene en form for felles forståelse av tilskuddet og de elementene som inngår i det, og selv om de er kritiske og tidvis uenige, så synes alle parter kontinuerlig å foreta pragmatiske tilpasninger som gjør at konsensusen ikke utfordres i for stor grad. Valg og beslutninger skjer ikke bare gjennom eksplisitte programteoretiske valg med mer eller mindre tydelige begrunnelser, men gjennom inkrementelle tilpasninger knyttet til de utfordringer og den situasjonen de står i.

Dette kan også være med på å forklare at en åpen og utviklingsorientert nettverksstyring, etter hvert utvides (og lar seg forene med) elementer av tradisjonell forvaltning, med fokus på søknader, kriterier og rapportering. Pragmatismen, sammen med det vi kan kalle orienteringen mot det passende («appropriate») kan være med til å forklare den hybride karakteren ordningen har fått: At en ordning basert på dialog og samarbeid, og en ordning formalisert gjennom en forskrift, tilsynelatende lever side om side, kanskje til og med på måter som beriker hverandre.

«Programteorien» for en slik måte å arbeide på er ikke et resultat av enkeltaktørers valg og begrunnelser, men et resultat av mange aktørers tilpasninger til hverandre over tid. Tillit synes å ligge til grunn for denne måten å arbeide på. Det brukes tid, man samler og utveksler erfaringer og man søker konsensus, løsninger man kan leve med. Mer enn en rasjonell kalkulerende tilnærming, er det tilhørigheten til et fellesskap av delte oppgaver, forståelser og arbeidsformer som bestemmer aktørenes tilpasninger. I et slikt perspektiv kan en tiltakseiers programteori, selv om den har store kostnader, er uklar og til og med logisk usammenhengende, være forenlig med målrettet handling og måloppnåelse.

8.3 To faser i utviklingen av desentralisert ordning

Som vi har vært inne på har det fra årsskiftet 2021/22 blitt innført en forskrift om Retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnskoleopplæring. Forskriften gjør det naturlig å snakke om to ulike programteoretiske faser i utviklingen av desentralisert ordning.

I den første fasen (2017-2020), som ble beskrevet i Stortingsmelding 21, og som lå til grunn for de første årene, var Statsforvalters rolle utviklingskoordinator for et nettverk av skoleaktører som møttes i Samarbeidsforum sentralt. De hadde sammen ansvar for et kompetanse- og kvalitetsutviklingsarbeid i regionen stimulert av tilskuddsmidlene. Oppgavene til forumet fremsto som overordnede og generelle, og krevde et langsiktig og strategisk samarbeid mellom mange mer eller mindre autonome aktører, for å kunne løses. Tiltaket krevde en prosess- og utviklingskompetanse hos aktørene, men ikke minst hos Statsforvalter som var tildelt rollen som koordinator.

I den andre fasen, knyttet til forarbeidene, høringen og vedtaket om en ny forskrift som ble gjort gjeldende fra 2022, ble utviklingsoppgaven nedtonet, og Statsforvalters sekretariats- og forvalterrolle understreket. Oppgavene til forumet var nå tydeligere knyttet til forvaltningen av regelverket, og utviklingsoppgaven knyttet til å skape en felles forståelse av forvaltningen av regelverket. Slik sett så vi nå en ny programteoretisk innramming av desentral ordning, og hvor de konkrete spørsmålene knyttet til arbeidet med å forvalte tilskuddsordningen sto i sentrum. Nå var det tradisjonell byråkratisk regelanvendelse som ble fremhevet, og hvor Statsforvalter fordelte penger etter en bestemt prosedyre og kriterier. Utviklingsoppgaven ble i større grad knyttet til å utvikle en fornuftig forståelse og bruk av regelverket (kriterier, søknader, iverksetting eller rapportering), mer enn til utviklingen av en generell regionalt forankret forståelse av kvalitets- og kompetanseutfordringene i skolen.

På den ene siden kan man hevde at dette har medført at de mer utviklingsorienterte trekkene ved ordningen har måttet vike for forvaltningen av tilskuddet. På den annen side kan man også hevde at utviklingsorienterte fasen i ordningen har gitt erfaringer med en samarbeidsorientert forvaltning av tilskuddet, som har resultert i en standardisering gjennom forskrift. Eller sagt på en annen måte: Usikkerheten hos aktørene knyttet til hvordan ordningen skulle forstås var så stor, at det det «tvang» seg frem en formalisering. De nye retningslinjene reduserte usikkerheten hos flere av aktører, men reduserte også den regionale autonomien som det ble lagt opp til i utgangspunktet. Uansett formulering, resultatet innebærer en stor programteoretisk endring fra å bygge opp en organisasjon hvor man kan utvikle regler sammen lokalt, til å følge nasjonale regler fastsatt i forskrift.

8.4 Implikasjoner for videre forskning

Vi mener gjennomgangen illustrerer betydningen av programteori som heuristisk redskap i evalueringen desentralisert ordning, men også i evalueringsforskningen mer generelt. Ved å tvinges til å tenke igjennom hvordan de ulike elementene i et tiltak henger sammen på en logisk måte, det vil si sannsynliggjøre at de virkemidlene man setter inn kan endre det utfordringsbildet man opererer med, og de forestillinger om måloppnåelse man har, og at disse elementene er forankret i en anerkjent teorier om hva som forårsaker endring, skjer det flere ting.

For det første gis det en anledning til å drøfte om tiltaket slik det er forstått av tiltakseier, kan sies å være et velbegrunnet eller logisk tiltak. Dette er en evaluering som kan skje forut for den faktiske implementeringen av tiltaket, og kan antakeligvis bidra til å gjøre tiltaket mer treffsikkert. For desentralisert ordnings vedkommende skjedde så langt vi vet, ikke en slik programteoretisk refleksjon.

For det andre kan programteorien skjerpe evaluators forståelse av tiltaket, og følgelig av hva det er interessant å samle inn data om og få en bedre forståelse av. Mengden av data samles inn overstiger alltid hva vi som forskere klarer å prosessere, og vi trenger analytiske verktøy for å skille mellom «vesentlig» og «uvesentlig» informasjon. Hvis programteorien i tiltaket handler om å

bygge opp en samarbeids- og utviklingsorganisering rundt et tilskudd, så krever dette andre data og analyser, enn hvis tiltaket handler om å forvalte en tilskuddsordning etter retningslinjer innenfor en regional organisering.

For det tredje har gjennomgangen tydeliggjort ulike faser i utviklingen av ordningen. For oss som evaluører kom dette til uttrykk i et avvik mellom den uttrykte programteorien («espoused theory») og den teorien om endring som faktisk ble tatt i bruk («theory in use»): Mellom programteorien om et samarbeid og partnerskap om kvalitets- og kompetanseutvikling, og samarbeidsforum som en stor og uklar organisatorisk konstruksjon som skulle fordele små midler regulert av forskrift. De nye retningslinjene har endret programteorien i ordningen. Det gjenstår imidlertid å se om samarbeidsforum kan utvikles til et egnet forum for fordeling av tiltaksmidler, enn si til et strategisk samarbeidsorgan på regionalt nivå. Dette ville antakelig kreve et større økonomisk volum, og dermed sterkere økonomiske insentiver for de involverte aktører, samt en gjennomtenkning av nasjonale og regionale statlige myndigheters rolle i kvalitets- og kompetanseutviklingen i skolen.

Vår programteoretiske gjennomgang har også gitt oss anledning til å stille mer grunnlagsteoretiske spørsmål knyttet til bruken av målrettede tiltak. Et spørsmål er om målrettede tiltak mulig uten en logisk sammenheng mellom utfordringer, virkemidler og resultater, eller når det ikke er en tydelig sammenheng mellom den handlingsteorien som tiltaket skisserer, og den endringsteorien som tas i bruk. Et annet spørsmål er om man kan bruke programteori på tiltak som handler om sykliske læringsforløp, hvor aktørene hele tiden justerer kursen i forhold til hverandre. Et tredje spørsmål er hva som nærmere bestemt er betingelsene for at en endringsteori med vekt på dialog, medvirkning og læring skal fungere.

Programteori som evalueringsmetode har videre et tydelig generaliserende siktemål. Selv om spørsmålene som reises er knyttet til en konkret evaluering av et konkret tiltak innenfor en spesifikk sektor, så inviterer fremgangsmåten til å diskutere hvordan man oppnår målrettet endring mer generelt. Dette kan være diskusjoner mellom tiltakseier og evaluatør, men også mellom tiltakseier og felt, og mellom evaluatør og evaluerte. Det kan imidlertid også åpne for mer generiske diskusjoner og utveksling av erfaringer om hvordan staten på tvers av sektorer best kan designe tiltak som skaper langsiktig lokal forankring og involvering. I dag føres slike diskusjoner i stor grad innenfor de enkelte sektorer.

Vår gjennomgang og evaluering av desentralisert ordning har vært preget av at ordningen har gjennomgått betydelige endringer i perioden vi har studert den. En sentral oppgave for oss fremover blir å tydeliggjøre hvordan den reviderte programteorien faktisk ser ut, og hva slags implikasjoner den har for ønsket om lokalt tilpassete og forankrete tiltak. Hva synes å være betingelser for at en programteori som handler om å påvirke lokale aktørers holdning og atferd gjennom et økonomisk tilskudd som stiller krav om samarbeid, partnerskap og lokal forankring for å utløse midler, skal virke?

Omdreiningspunktet i den videre evalueringen bør i tillegg til dette antakelig være på utviklingen av og implementeringen av tiltakene i ordningen, og om og hvordan de bidrar til lokalt utviklet og forankret profesjonsutvikling på skolene. Partnerskapet mellom UH og skoleeier ser i denne forbindelse ut til å være av særlig betydning.

Referanser

- Argyris, C., Schön, D.A. (1974) Theories in practice: Increasing professional effectiveness. San Francisco: Jossey- Bass
- Fossestøl, Knut, Borg E.; Flatland, Tord; Hermansen, Hege; Lyng, Selma Therese; Mausethagen, Sølvi; og Myrvold, Trine. (2021) Lokal kompetanseutvikling. Evaluering av implementeringen av ny tilskuddsordning i grunnsopplæringen. AFI-rapport nr: 2021:06
- Friedman, Victor. J. Designed Blindness: An action Science Perspective on Program Theory Evaluation, (2001) American Journal of Evaluation, Vol 22, No. 2, pp. 161-181
- Funnell, S. C. & Rogers, P. J. (2011). Purposeful program theory: Effective use of theories of change and logic models. San Francisco: Jossey-Bass/Wiley
- Howe, K. R. (1988) Against the quantitative-qualitative incompatibility thesis or dogmas die hard. Educational Researcher, 17(8):10–16.
- Johnson, R. B., Onwuegbuzie, A. J. (2004). Mixed methods research: A research paradigm whose time has come. Educational Researcher, 33(7):14–26.
- Karlsen, Tore og Jentoft, Nina, Programteori versus samfunnsvitenskapelig teori, i; Halvorsen, Anne; Lier Madsen, Einar, Jentoft, Nina (red) (2013) Evaluering. Tradisjoner, praksis, mangfold. Fagbokforlaget
- Lillejord, S. & Børte, K. (2014). Partnerskap i lærerutdanningen: En forskningskartlegging (3/2014). Oslo: Kunnskapscenter for utdanning, Norges forskningsråd.
- Lyng, S. T., Borg, E., Fossestøl, 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 forsknings spørsmål. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet.
- Meld. St. 21 (2016-2017). Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- 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.
- Regelverk (2003) Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 20. desember 2022
- 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>
- Samset, Knut og Christensen, Tom, Evaluering av prosjekter ex ante og ex post – og beslutningsprosessenes kompleksitet og betydning, i; Halvorsen, Anne; Lier Madsen, Einar, Jentoft, Nina (red) (2013) Evaluering. Tradisjoner, praksis, mangfold. Fagbokforlaget

POSTADRESSE:

Arbeidsforskningsinstituttet AFI
OsloMet – storbyuniversitetet
Stensberggata 26
Postboks 4, St. Olavs Plass
0130 Oslo

TELEFON:

67 23 50 00

E-POST:

postmottak-afi@oslomet.no