

Evaluering av kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis

Delrapport 2

Christian Wendelborg, Therese Andrews, Joakim Caspersen,
Frida Felicia Vennerød-Diesen, Jørgen Smedsrud, Jens Brandt Grøgaard,
Ingrid Holmedahl Hermstad, Trond Buland, Trond Bliksvær

RAPPORT 2023



Mangfold og inkludering

NIFU



NORLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

 **NTNU** | Samfunnsforskning

Evaluering av kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis

Delrapport 2

**Christian Wendelborg, Therese Andrews, Joakim Caspersen,
Frida Felicia Vennerød-Diesen, Jørgen Smedsrud, Jens Brandi Grøgaard,
Ingrid Holmedahl Hermstad, Trond Buland, Trond Bliksvær**



Samfunnsforskning

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll allé 38 B

Telefon: 91 89 77 27

E-post: kontakt@samforsk.no

Web.: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning

Mangfold og inkludering

August 2023

ISBN: 978-82-7570-733-6 (web)

Forord

NTNU Samfunnsforskning skal i samarbeid med NIFU og Nordlandsforskning evaluere kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis i oppbyggingsperioden frem til 2025. Kompetanseløftet ble satt i gang i 2021, og som en del av evalueringen vil vi levere årlige delrapporter som vil se på resultater og utvikling. Evalueringen gjøres på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet.

Denne rapporten er den andre delrapporten fra evalueringen og omhandler særlig det vi omtaler som kompetanseløftets programteori, universitets- og høyskolesektorens rolle i kompetanseløftet og hvordan arbeidet har foregått frem til nå. Vi identifiserer også noen områder som vi mener det er særlig viktig å være oppmerksom på i det fremtidige arbeidet med kompetanseløftet og evalueringen. Rapporten er basert på intervjuer med representanter for Statsforvalteren, intervjudata fra casestudier og spørreskjemadata og rapporter fra statsforvaltere.

Prosjektleder for evalueringen av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis er Christian Wendelborg ved NTNU Samfunnsforskning. Vi vil gjerne takke alle informanter som har stilt opp til intervju og vi vil takke Utdanningsdirektoratet ved Tone Abrahamsen for godt og konstruktivt samarbeid.

Trondheim, august 2023

Prosjektleder

Christian Wendelborg

Innhold

Forord.....	v
Innhold.....	vi
Figurliste.....	viii
Tabeller.....	ix
Sammendrag.....	x
1. Introduksjon	1
1.1 Programteori - et redskap for analyse	5
1.2 Problemstillinger for rapporten	8
1.3 Om innholdet i rapporten	9
2. Datagrunnlag og metode.....	10
2.1 Casestudier.....	10
Casefylke 1	11
Casefylke 2	12
Casefylke 3	13
2.2 Rapporter fra statsforvaltere.....	14
2.3 Spørreundersøkelse.....	15
3. Analytiske og teoretiske perspektiv i evalueringen	16
3.1 Kompetanseløftets sentrale resonnementskjede eller programteori	16
3.2 Konkretisering av programteorien i kompetanseløftet	20
3.3 Samskapt læring	23
4. Medvirkning, tiltak, utvikling - resultater fra spørreundersøkelsen til deltakere i kompetanseløftet.....	27
4.1 Medvirkning i utforming av tiltaket.....	28
4.2 Innhold i tiltaket.....	31
4.3 Hva har tiltaket ført til?	33
4.4 Oppsummering.....	36

5. Regionale strategier og lokale erfaringer	39
5.1 Statsforvalternes innsats og vurderinger av lokale behov og deltakelse	39
5.2 Fordeling av tilskudd	42
5.3 Tre kompetanseutviklingsordninger	45
5.4 Fra systemnivå til laget rundt barnet.....	47
5.5 Forhold mellom spesifikke og generelle tiltak.....	50
5.6 Samarbeid i og mellom kommuner	53
5.7 Oppsummering	58
6. UH-sektorens rolle i kompetanseløftet.....	60
6.1 Statsforvalterens rapportering om UH	62
6.2 Partnerskapet mellom UH-sektoren og kommunale aktører	63
6.3 Lokal forankring og kontinuitet.....	69
6.4 UH-sektoren og forholdet til Statped.....	72
6.5 Samskapt læring i kompetanseløftet.....	75
6.6 Oppsummering	76
7.0 Kompetanseløftets fortolkningsmessige fleksibilitet - ulike kompetanseløft? ..	78
7.1 Rasjonell planlegging og dens begrensninger	81
7.2 Kompetanseoverføring og lærende organisasjoner skaper ny praksis?	83
7.3 Kompetanseløftet og forventningene til endring.....	86
7.4 Oppsummering	89
8.0 Oppsummerende drøfting og oppmerksomhetspunkter	90
8.1 Kompetanseløftets programteori	90
8.2 UH-sektorens rolle i kompetanseløftet	93
8.3 Utviklingen av kompetanseløftet	97
Referanser.....	103

Figurliste

Figur 1.1: Illustrasjon av programteori eller resonnementskjede	6
Figur 2.1: 1Illustrasjon av tidspunkt for datainnsamling i casestudier	10
Figur 3.1.: Illustrasjon av kompetanseløftets sentralt gitte programteori, med utgangspunkt i tilskuddsordningen som eksempel.....	21
Figur 3.2: Modell for samskapt læring.....	25
Figur 7.1: Kompetanseløft for endring av praksis i PP-tjeneste, skoler og barnehager	79
Figur 7.2: Universiteter og høgschooler som partner i kompetanseløftet.....	80
Figur 7.3: Den rasjonelle planleggingsmodellen i kompetanseløftet.....	80
Figur 7.4: Alternativ programteori der inkluderingsanalyse i samspill med lærende organisasjoner skaper ny praksis	82

Tabeller

Tabell 4.1: Antall respondenter, fordelt på respondentgrupper	27
Tabell 4.2.: Gjennomsnitt og standardavvik for spørsmål om medvirkning	29
Tabell 4.3.: Gjennomsnitt og standardavvik for respondentene fra de ulike enhetene/ instansene når det gjelder planlegging og utforming	30
Tabell 4.4.: Gjennomsnitt og standardavvik for vurdering av utsagn om innhold i tiltaket	31
Tabell 4.5.: Innhold i tiltaket, vurdert av ulike instanser/enheter	32
Tabell 4.6.: Gjennomsnitt og standardavvik på vurdering av utsagn om hva tiltaket har ført til	34
Tabell 4.7.: Gjennomsnittsskår på indeks om tro på endring, fordelt på enheter/ instanser	36
Tabell 5.1: Oversikt over tilskuddsfordeling etter fylke.....	44

Sammendrag

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis er en satsing hvor de ulike aktørene som er tett på barna – ansatte i barnehage og skole, barnehage- og skoleeiere, ansatte i pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjeneste) og andre tverrfaglige tjenester i kommunene og fylkeskommunene – får tilført kompetanse for å forebygge utenforskap, fange opp utfordringer og gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle, inkludert til de som har behov for særskilt tilrettelegging.

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis startet opp i 2021. Det gjorde også evalueringen av kompetanseløftet, og dette er den andre delrapporten fra evalueringen. I delrapport 2 viser vi til resultater fra casestudier i ulike kommuner og fra en spørreundersøkelse sendt til alle som fikk tildelt midler gjennom kompetanseløftet i 2021. Vi har også gjennomført intervjuer med et utvalg statsforvaltere, med representanter for universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) og med Utdanningsdirektoratet, som er ansvarlig for implementeringen av kompetanseløftet. I tillegg har vi gått gjennom årsrapportene fra samtlige statsforvalterembeter. For å ramme det hele inn på en god måte har vi forsøkt å tydeliggjøre hva slags tanker om sammenhenger mellom mål, midler og resultater som ligger til grunn i kompetanseløftet – den såkalte programteorien.

Rapporten tar for seg flere problemstillinger:

Programteori:

1. Hva er kompetanseløftets programteori?
2. Har ulike aktører og nivå samme oppfatning av kompetanseløftets programteori?
3. Hvilke scenarier ligger til grunn for ulike aktørers handlinger i kompetanseløftet?
4. Hvilke ulike handlinger kan dette igjen gi opphav til?

UH-sektorens rolle i kompetanseløftet:

5. Hvordan løser UH-sektoren sin rolle i den lokale kompetanseutviklingen?
6. Hvordan oppfattes UH-sektorens rolle av aktørene i praksisfeltet?
7. Hvordan oppfattes UH-sektorens rolle av andre aktører i styringskjeden?

Kompetanseløftet i praksisfeltet så langt:

8. Hvordan har kompetanseløftet endret praksis i barnehager og skoler så langt?
9. Hvordan oppfattes kompetanseløftet av de som jobber i skole og barnehager?
10. Er kompetanseløftet med på å drive endring i praksisfeltet?

Problemstilling 1–4 er relatert til diskusjoner rundt kompetanseløftets programteori, problemstilling 5–7 er relatert til UH-sektorens rolle i kompetanseløftet, mens problemstilling 8–10 handler om erfaringer fra kompetanseløftet så langt. I rapporten henviser vi flere ganger til «praksisfeltet». Med dette mener vi ute i skolene, barnehagene og støttetjenestene.

Kompetanseløftets programteori

På et overordnet nivå er programteori en spesifisering av hva aktører tenker må gjøres for å nå de oppsatte målene. Det innebærer en forståelse av hva som er målet, hvordan man kommer dit, og hvilke virkemidler eller verktøy som skal brukes for å oppnå målet. Kompetanseløftets programteori er relativt vid og dermed litt vag og gir mye rom til tolkning. Dette gir en stor grad av frihet til å gjennomføre kompetansetiltak innenfor den gitte programteoriens rammer. Samtidig som det er klare mål for hva kompetanseløftet skal oppnå, er det likevel ulike forståelser av hvilke behov kompetanseløftet skal dekke, noe som også kan påvirke hvilke kompetansetiltak som prioriteres. Eksempelvis vil en oppfatning av at kompetanseløftet skal kompensere for oppgaver som Statped tidligere har bidratt til å løse, gi andre kompetansetiltak enn en oppfatning av at kompetanseløftet skal bygge en kultur for mangfold og tverrfaglig samarbeid.

Målet med kompetanseløftet er også at laget rundt eleven skal bygges opp på en hensiktsmessig måte. De lokale kompetansevurderingene må se på i hvilken grad laget rundt barna har kompetanse til å dekke barnas behov og kunnskap om hvor de kan innhente den ekspertisen som trengs. Kommunen som skole- og barnehageeier må organisere støttesystemet rundt barna og vite hva det utvidede støttesystemet innen helse, barnevern osv. i kommunen kan bidra med. Det dreier seg dermed ikke bare om et kompetanseløft og en tilskuddsordning til en kollektiv etterutdanning i barnehage og skole, men også om ledelse og organisasjonsendring. Dette tyder på at utfordringene ikke bare handler om kompetanse, men også om ressurser og hvordan man organiserer laget rundt eleven og tilbudet som gis.

Spørsmålet blir dermed om kompetanseløftet har virkemidler som støtter leder- og organisasjonsutvikling på skole- og barnehageeiernivå, eller om tiltakene er for tett knyttet opp mot inkluderende praksis på enhetsnivå.

Med hensyn til kompetanseløftets programteori bør man i arbeidet med kompetanseløftet derfor være særlig oppmerksom på følgende:

Oppmerksomhetspunkt: Har kompetanseløftet tilstrekkelige virkemidler for å kunne bidra til ledelses- og organisasjonsutvikling på skoleeiernivå, eller er virkemidlene for det meste knyttet til kompetanseheving på enhetsnivå, for eksempel i barnehage, skole eller PP-tjeneste?

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan kan vi sikre at resultater som oppnås innen kompetanseheving, gir effekter i form av praksisendring i laget rundt barnet og et mer inkluderende, likeverdig og tilpasset tilbud for alle?

UH-sektorens rolle i kompetanseløftet

Det kommer frem i resultatene at koblingen mellom UH-sektoren og barnehage- og skolesektoren er noe uklar. Det er ikke bare sett utenifra at koblingen fremstår uklar, også UH-sektoren selv beskriver at de er usikre på deres rolle overfor praksisfeltet. Samtidig er det et reelt engasjement rundt og et positivt syn på kompetanseløftet som prosjekt. Alle casene løfter frem partnerskapet mellom UH-sektoren og kommunale aktører som viktig for nettopp å forstå rollen til de enkelte aktørene og hvordan samarbeidet skal foregå. Samtlige UH-miljøer i denne rapporten trekker frem hvor viktig det er med likeverdige partnerskap. Temaene for kompetanseløftet ute hos kommunene ser ut til å stamme fra praksis og ikke fra hvilken kompetanse UH-sektoren representerer. Likevel uttrykker UH-sektoren en bekymring for at prosessen er toppstyrt. Videre kommer det frem at utskiftninger av personell, kapasitetsutfordringer og manglende forankring i UH-sektoren gjør det vanskelig å gjennomføre kompetanseløftet. UH-sektoren er ikke alltid rigget for et slikt partnerskap, og det er en utfordring å få inn personer med riktig kompetanse til riktig tid. I forlengelsen av dette er det også en utfordring å få det «doble perspektivet», det vil si i hvilken grad partnerskapet mellom UH-sektoren og praksisfeltet bidrar til å styrke lærerutdanningene, reelt inn i arbeidet med kompetanseløftet.

Med hensyn til UH-sektorens rolle i kompetanseløftet bør man i arbeidet med kompetanseløftet derfor være særlig oppmerksomme på følgende:

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan kan kommunale aktører, inkludert praksisfeltet, og UH-sektoren avklare sine roller i partnerskapet?

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan kan vi sikre at kompetansen fra UH-sektoren, som ofte er på systemnivå, overføres til praksisfeltet og fører til praksisendring, og hvilken rolle skal UH-sektoren ha i dette?

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan kan vi sikre et reelt likeverdig partnerskap mellom UH-sektoren og praksisfeltet i en situasjon hvor UH-sektoren i liten grad er rigget for et slikt samarbeid?

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan kan vi sikre at partnerskapet mellom UH-sektoren og praksisfeltet bidrar til å styrke lærerutdanningene?

Erfaringer fra utviklingen av kompetanseløftet

I casene og ikke minst i statsforvalternes årsrapporter kommer det frem at rollefordelingen mellom statsforvalteren og samarbeidsforaene flere steder er i endring, og at det stilles spørsmål om hvorvidt representantene i samarbeidsforumet arbeider for egen kommune eller region eller kun på bakgrunn av de innkomne behovsmeldingene. Vi har ingen indikasjoner på eller formening om skjevfordelinger, men at slike spørsmål stilles, viser hvor viktig det er å ha et representativt samarbeidsforum.

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan skal samarbeidsfora organiseres fremover, og hvordan kan vi sikre at alle aktører, inkludert private aktører, er representert i underliggende regionale nettverk eller arbeidsgrupper/utvalg?

En helt sentral aktør i kompetanseløftet er den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten). Statsforvalterne opplyser at PP-tjenesten er involvert i samtlige prosjekter i større eller mindre grad. Statsforvalterne påpeker imidlertid at i de kommunene der PP-tjenesten er involvert i mindre grad, skyldes dette kapasitetsutfordringer hos PP-tjenesten. Flere statsforvaltere peker på at PP-tjenesten ikke har tilstrekkelig med ressurser til å inngå i slike samarbeid som kompetanseløftet krever, eller at de opplever at de ikke har tilstrekkelig myndighet

til å kunne pålegge PP-tjenesten å bli med i ulike tiltak. Statsforvalterne oppgir at skolene savner initiativ og deltakelse fra PP-tjenesten, samtidig som PP-tjenesten oppgir at de ikke føler seg tilstrekkelig inkludert i samarbeidene. Kompetanseløftet skal bygge kompetanse, men dersom en sentral aktør som PP-tjenesten er bundet opp med lovpålagte oppgaver som eksempelvis sakkyndige vurderinger, hjelper det ikke mye å bygge kompetanse i PP-tjenesten.

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan kan vi håndtere kapasitets- og ressursutfordringer i PP-tjenesten, slik at PP-tjenesten kan oppfylle sin rolle i kompetanseløftet?

I rapporten kommer det frem at det er utfordrende å finne tiltak som er spesifikke nok til at de oppleves relevante for skolene/barnehagene, samtidig som de må være generelle nok til at flere kan delta, og til at UH-sektoren har kompetanse på området. Videre kan det i partnerskap med flere kommuner som eiere eller deltakere være en utfordring å finne et tiltak som passer for alle. Det kan ende opp i et minste felles multiplum, hvor nytteverdien kan bli begrenset og tiltaket ikke dekker det kompetansebehovet aktørene har.

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan kan vi finne balansen mellom spesifikke nok tiltak på det spesialpedagogiske feltet og generelle nok tiltak der flere kan delta?

Kompetanseløftet er nært knyttet sammen med den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling i skolen (Dekom) og den regionale ordningen for kompetanseutvikling i barnehage (Rekom), og det er varierende i hvilken grad kommunene oppfatter de tre tilskuddsordningene som konkurrerende tilbud eller som tilbud som trekker i samme retning. Statsforvalterne oppgir at enkelte kommuner konsentrerer seg om de øvrige tilskuddsordningene og derfor nedprioriterer kompetanseløftet. De nevnte tilskuddsordningene er blant mange verktøy som tilbys skole- og barnehageeiere for å hjelpe dem med å oppfylle sine lovpålagte oppgaver og tjenester overfor sine innbyggere. Faren med dette er at det er kommunene som har kapasitet, kompetanse og ressurser, som klarer å benytte seg av det tilgjengelige virkemiddelapparatet, og som utvikler egne oppvekstplaner og -strategier, mens kommuner som har størst behov for kompetanseløft, ikke har kapasitet og ressurser til å utnytte de virkemidlene som er der.

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan kan vi gjennom kompetanseløftet sikre at alle kommuner som har behov for det, får et kompetanseløft i spesialpedagogikk og inkluderende praksis?

Delrapport 2 har et vidt utgangspunkt og et komplekst tema, og vi vil særlig peke på tre utfordringer som er sentrale i kompetanseløftet. Den første er at selv om det er en positiv holdning til partnerskapet mellom UH-sektoren og kommunale aktører, er det uklart i hvilken grad UH-sektoren er rigget for å være en likeverdig partner med praksisfeltet i samskapt læring og for å tilbakeføre denne kunnskapen til lærerutdanningen. Den andre utfordringen gjelder PP-tjenestens rolle i prosjektet. PP-tjenesten ser ut til å ha kapasitet- og ressursproblemer som hindrer den i å fylle den rollen den er tiltenkt i kompetanseløftet. PP-tjenesten trenger ikke nødvendigvis et kompetanseløft, men heller hjelp til hvordan tjenesten kan arbeide mer effektivt med den kompetansen den har, som kanskje vil innebære bedre organisering, enklere arbeidsmetoder og en forenkling av sakkyndige vurderinger? Dette leder oss til den tredje hovedutfordringen vi ser. For å oppnå de ønskede resultatmålene og effektene fra kompetanseløftet er det nemlig behov ikke bare for et kompetanseløft og en tilskuddsordning til en kollektiv etterutdanning i barnehagen, skolen og PP-tjenesten, men også for organisasjonsendringer og ledelsesutvikling. Spørsmålet blir om kompetanseløftet har virkemidler som også støtter leder- og organisasjonsutvikling på skole- og barnehageeiernivå, som videre kan understøtte arbeid for inkluderende praksis på enhetsnivå.

1. Introduksjon

Dette er den andre rapporten fra evalueringen av kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Kompetanseløftet startet med pilotprosjekter i 2020 og ble deretter satt i gang for alvor i 2021. Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis tar utgangspunkt i Meld. St. 6 (2019–2020) om tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO. Gjennom en slik satsing skal de ulike aktørene som er tettest på barna – ansatte i barnehage og skole, barnehage- og skoleeiere, ansatte i PP-tjenesten og andre tverrfaglige tjenester i kommunene og fylkeskommunene – få tilført kompetanse for å forebygge utenforskap, fange opp utfordringer og gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle, inkludert til de som har behov for særskilt tilrettelegging.

Intensjonen er at en slik kompetanse hos aktører som er tett på barn, vil komme barna til gode, men også at utfordringer i læringsmiljøet og blant enkeltbarn kan løses lokalt slik at behovet for spesialiserte tjenester fra Statped (Statlig spesialpedagogisk tjeneste) reduseres. Statpeds oppgaver kan dermed bli tydeligere og mer spisset mot barn med varige, omfattende og komplekse behov.

Målene for kompetanseløftet oppsummeres slik:

- Alle barn og elever skal oppleve å få et godt tilpasset og inkluderende tilbud i barnehage og skole.
- Alle barn og unge skal få mulighet til utvikling, mestring, læring og trivsel – uavhengig av sine forutsetninger.
- Barnehager, skoler, PP-tjenesten og andre i laget rundt barnet og eleven må jobbe sammen for å skape et inkluderende fellesskap.
- Det pedagogiske tilbudet må tilpasses slik at alle får et best mulig utgangspunkt for utvikling og læring.

I en periode på fem år (2020–2025) skal det bygges kompetanse innenfor området i kommuner og fylkeskommuner, parallelt med det omstillingsarbeidet som foregår i Statped. I løpet av perioden skal de lokale aktørene bli i stand til å håndtere de vanligste utfordringene selv.

Statped og universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) skal etablere et nettverk seg imellom. På samme måte som i den desentraliserte ordningen

for kompetanseutvikling i skolen (Dekom) og den regionale ordningen for kompetanseutvikling i barnehage (Rekom)¹, skal UH-sektoren i tillegg jobbe sammen med målgruppene for å utvikle tiltak basert på kompetansebehov. Målgruppene omfatter ansatte i PP-tjenesten, barnehagene, skolene og eiernivåene samt i andre tverrfaglige tjenester i kommunene og fylkeskommunene som inngår i laget rundt barnet og eleven. Det er altså en ambisjon i satsingen at hele laget rundt eleven/barnet skal trekkes inn i arbeidet, alt etter de lokale behovene og mulighetene.

Et hovedelement i kompetanseløftet er oppbyggingen av lokal kompetanse innenfor spesialpedagogikk og inkluderende praksis, basert på den desentraliserte ordningen der den enkelte kommunen melder inn behov for tilskudd (behovsmelding) til statsforvalteren i sitt fylke. Disse lokale tiltakene skal bygge på en lokal kompetansekartlegging i den innledende fasen for kompetanseløftet. I forbindelse med tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling i barnehage og skole er det etablert ett eller flere samarbeidsfora i hvert fylke. Hvert samarbeidsforum skal levere en felles innstilling til Statsforvalteren om bruk og fordeling av midler på bakgrunn av de lokale behovsmeldingene. Samarbeidsforumet skal ifølge retningslinjene for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnsopplæring (2021) inkludere

representanter for offentlige og private barnehage- og skoleeiere, kommuner som lokal barnehagemyndighet, universiteter og høyskoler med geografisk nærhet til regionen, KS, PBL og lærerorganisasjonene.

Statsforvalteren har sekretariatsansvar for samarbeidsforaene. I tillegg kan ifølge retningslinjene (2021) representanter fra andre fagorganisasjoner og eventuelt andre aktører inviteres til å delta. Det presiseres også i retningslinjene (2021) at representanter fra Statped og PP-tjenesten skal involveres i samarbeidsforumets og/eller i de regionale nettverkens vurdering av kompetansebehov knyttet til kompetanseløftet. I retningslinjene (2021) blir det også beskrevet at samarbeidsforaene må ivareta tilstrekkelig representativitet og en hensiktsmessig størrelse.

¹ Rekom – Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen som skal bidra til at barnehager utvikler sin pedagogiske praksis gjennom barnehagebasert kompetanseutvikling, slik at alle barn får et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet. Dekom – Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen som skal stimulere til kvalitetsutvikling i skolen. Midlene, som overføres fra staten til kommunene og fylkeskommunene via Statsforvalteren, skal bidra til langsiktig samarbeid mellom kommunene og universitets- og høyskolesektoren.

Kompetanseløftet er også koblet sammen, eller foregår i det minste parallelt, med andre store endringer innenfor oppvekst- og velferdsfeltet. Særlig viktig er omstillingen av Statped (Andrews, Bragtvedt & Hustad, 2023; Andrews & Hustad, 2022), som også har sitt utspring i den nevnte meldingen til Stortinget og arbeidene i forkant av meldingen. Her er intensjonen at kompetanseoppbyggingen i kommunene gjennom kompetanseløftet skal skje i samspill med omstillingen av Statped, og midlene som er tilgjengelig i kompetanseløftets tilskuddsordning, er tett koblet sammen med Statpeds reduserte midler. Dette poenget er viktig å ha med seg inn i diskusjonen om hvilken innvirkning en kompetansereform har i praksis, da kompetanseløftet ikke kan sees som en isolert satsing, men må sees som del av et større kompleks.

Andre elementer som inngår i dette komplekset, og som også spiller inn på hva kompetanseløftet er i praksis, er blant annet endringene i velferdstjenestelovgivningene fra august 2021. Her ble det i 14 ulike lover innført en samarbeids- og opplysningsplikt rundt barn med sammensatte behov². Dette kan sies å berøre skoler og barnehager i særlig stor grad, da disse institusjonene er felles i nær sagt alle barn og unges liv (Caspersen & Wendelborg, 2019). Lovendringene medfører også at kompetanse i tverrfaglig samarbeid blir satt på agendaen, og blir viktig inn i kompetanseløftets ulike prosjekter (noe vi kommer tilbake til senere i rapporten). Et annet element som griper inn i dette, er barnevernsreformen som trådte i kraft 1. januar 2022. Denne reformen kalles også oppvekstreformen og legger vekt på bedre samordning av tjenester og større kommunalt ansvar for tidlig innsats og oppfølging (Oterholm & Bakketeig, 2023). Dette er også en reform som trekker inn skolers og barnehagers rolle i barns liv.

Vi kunne i tillegg ha lagt til ny barnehagelov, nye læreplaner som trådte i kraft i 2020, og andre nasjonale endringer, og kunne også ha listet opp en rekke andre lokale og kommunale tiltak som påvirker hvordan kompetanseløftet settes ut i livet og finner sin form i det daglige virket. Poenget er at selv om kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis på sett og vis kan sees og evalueres som et avgrenset tiltak, er det umulig å forstå hvordan kompetanseløftet som reform gjennomføres, uten å ha en bredere kontekstuell forståelse av satsingen som den reformen den er (Priestley et al., 2021).

2 Veilederen til kommunene om endringene finnes på denne nettsiden: <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/samarbeid-om-tjenester-til-barn-unge-og-deres-familier> (lest 12.05.2023)

I evalueringen har vi derfor lagt opp til et bredt metodisk design, der vi kombinerer ulike datakilder for å forstå mer av hvordan satsingen tar form. En viktig bit i dette er casestudier, der vi tar utgangspunkt i kommuner og prosjekter som har fått tildelt midler, og gjør inngående intervjuer med deltakerne i kommunen. Deretter følger vi «tilskuddskjeden» oppover, via virksomhetsledelse, kommunal ledelse, samarbeidsforum og statsforvalter, til universitets- og høyskolemiljøer som er involvert. Dette gjør vi parallelt i tre ulike regioner i Norge.

Kompetanseløftet skal gradvis bygges opp frem mot 2025 og må som sagt sees i tett sammenheng med endringene som pågår i Statped. Det skal bygges kompetanse i kommuner og fylkeskommuner, og i løpet av denne perioden skal de lokale aktørene bli i stand til å håndtere de vanligste utfordringene innenfor spesialpedagogikk selv. Fra 2025 er det tenkt at kompetanseløftet skal være en varig ordning som skal bidra til å utvikle og vedlikeholde kompetansen innenfor feltet.

I evalueringen fokuserer vi på ulike temaer til ulik tid i denne oppbyggingsprosessen og-perioden. Delrapport 1 hadde særlig vekt på organiseringen av kompetanseløftet og utvikling av kompetanse, mens denne rapporten i tillegg tar opp utviklingen av praksis lokalt. Alle rapportene vil rapportere fra casestudiene, som i og for seg omfatter hele komplekset av aktører, men med litt ulikt fokus fra gang til gang. I den første delrapporten, som kom i 2022, baserte vi oss i stor grad på data fra et stykke opp i tilskuddskjedene og drøftet funn fra intervjuer med representanter fra statsforvalterembetene, data fra Styringsportalen³, årsrapporter fra statsforvalterne, rapporter fra kompetansetiltakene til statsforvaltere og data fra spørreundersøkelser til Skole-Norge som ble gjennomført i perioden mars–april 2021 (Wendelborg et al., 2022).

I delrapport 2 forsøker vi i større grad å ta steget lenger ned i tilskuddskjedene og drøfter funn fra casestudier i ulike kommuner og fra en spørreundersøkelse sendt til alle som fikk tildelt midler gjennom kompetanseløftet i 2021. Vi forsøker likevel å ikke miste det større bildet av syne og har også gjennomført intervjuer med statsforvaltere, med representanter fra UH-sektoren samt med Utdanningsdirektoratet som er ansvarlig for implementeringen av kompetanseløftet (metodene presenteres nærmere i kapittel 2).

³ Styringsportalen er statsforvalternes verktøy for samhandling, informasjonsdeling og rapportering. Styringsportalen er et digitalt system som gir statsforvalterne en plattform for å administrere og koordinere oppgaver på en effektiv måte. <https://styringsportalen.statsforvalteren.no/2023/>

For å ramme det hele inn på en god måte har vi prøvd å tydeliggjøre hva slags tanker om sammenhenger mellom mål, midler og resultater som ligger til grunn i kompetanseløftet – den såkalte programteorien – og denne tilnærmingen presenteres mer utførlig i neste avsnitt.

1.1 Programteori - et redskap for analyse

Når vi setter i gang tiltak som «kompetanseløftet», har vi alltid tanker om hva tiltaket skal oppnå, og hvilke virkemidler vi skal bruke. Dette kalles «programteori» og innebærer en teoretisk plan for å nå målene. Programteori inkluderer forståelsen bak tiltaket, hvordan deltakerne ser på det, utfordringene det skal løse, virkemidlene, resultatene og målene vi ønsker å oppnå, samt enkelttiltakene som forventes å føre til ønskede endringer. Programteori beskrives av Torvatn (1999) som en spesifisering av hva som må gjøres for å nå ønskede mål, andre viktige aspekter som også kan forventes, og hvordan disse målene og virkningene kan genereres.

I evalueringen av kompetanseløftet brukes programteori til å forstå hvordan de som er ansvarlige for tiltaket, forventer at det skal virke. Det kan også bidra til å identifisere svakheter og uforutsette konsekvenser som kan påvirke hvor effektivt tiltaket er. Det vil si at programteori kan være til hjelp for å

måle tiltak og mekanismer som er definert i programteorien, og identifisere svakheter og sideeffekter som kan påvirke programmets effektivitet (efficacy) og forklare årsaker og virkninger (Lyng et al, 2021).

Ved å rekonstruere programteorien til et tiltak eller program får man et godt utgangspunkt for å si noe om hvordan et program er organisert, hvordan organiseringen utvikler seg, og om målene eventuelt forskyves. Programteorien kan variere mellom ulike aktører, spesielt i et hierarkisk system som kompetanseløftet, og det vil være rom for at ulike aktører kan ha ulike programteorier som avviker fra den offisielle og overordnede programteorien. Det er viktig å forstå at programteorien kan endres når vi får erfaringer med tiltaket over tid. Ved bruk av programteori som et analyseredskap får man mulighet til bedre å forstå tiltakets dynamiske utvikling.

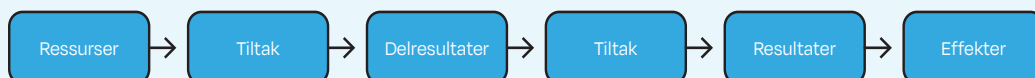
Det er mange ulike tilnærminger til programteori. Det kan for eksempel sammenlignes med ideer som tar opp problemene med å implementere ulike tiltak som for eksempel læreplaner i skole (Goodlad, 1979) og hvordan lærerplanen

endrer seg fra et overordnet ideologisk dokument til potensielt en praksis som avviker fra den overordnede ideen (læreplanens mange ansikter). Det kan også kobles til teorien om bakkebyråkratiet, hvor man er opptatt av hvordan offentlig politikk forskyves bort fra den overordnede ideen idet hverdagens kompleksitet og krav tar overhånd. I denne rapporten tilnærmer vi oss programteori gjennom å bruke resonnementskjeder som analyseverktøy (se for eksempel Torvatn, 1999). En resonnementskjede er en måte å forstå hvordan ulike handlinger forventes å føre til resultater og effekter. Det er en kombinasjon av tekst og bilder som viser sammenhengen mellom mål, aktiviteter, forutsetninger og rammebetingelser i tiltaket (Torvatn, 1999). Begrepet betegner altså en forståelse av samspillet mellom virkemidler og resultater, deltakernes kognitive kart eller forståelse av tiltaket/programmet som de deltar i (se for eksempel Lervåg, 2021).

En resonnementskjede klargjør hvordan delaktiviteter forventes å bidra til å «produsere» resultat og effekt. Slik er en resonnementskjede en måte å forholde seg til de forestillingene og antakelsene som aktørene har om hvorfor de gjør det de gjør, og hva som er det antatte resultatet. Aktørene kan ha ulike resonnementskjeder, programteorier eller kognitive kart som integrerer deres tanker om programmet, påpeker Finne, Levin og Nilssen (1995).

Hensikten med å konstruere resonnementskjeder/programteori er å systematisk analysere aktørenes forståelse av evalueringsobjektet. Når man har konstruert resonnementskjeder, kan man vurdere fremdrift og mulighet for måloppnåelse og identifisere flaskehalsar og kritiske aktiviteter i programmet og dermed nye problemstillinger for evalueringen. Prosjektets måloppnåelse og eventuelle suksess kan dermed vurderes på ulike ledd i prosessen frem mot det endelige, overordnede målet.

Grunntrekkene i en resonnementskjede kan for eksempel se slik ut:



Figur 1.1 Illustrasjon av programteori eller resonnementskjede

Ressursene vil være det som stilles til disposisjon for å gjennomføre implementeringsprosessen eller omstillingen, for eksempel penger, materiell eller ekstra midler til å ansette personell eller gjennomføre tiltak. Tiltakene vil være de konkrete forandringene i hverdagen, de handlingene aktørene utfører, som innføres i forbindelse med omstillingsprosessen. Resultatene vil være de «kortsiktige» resultatene forandringene gir i hverdagen for de involverte, som nye arbeidsformer, gradvis endrede organisasjonsformer osv. Effektene vil være de mer langsiktige endringene som blir en følge av resultatene. Jo lenger mot høyre i kjeden man kommer, jo mer er det andre forhold enn de som tiltakseieren rår over, som er med på å bestemme utfallet.

Det vil si at med en gang prosessen settes i gang, begrenses de mulighetene de ansvarlige for tiltaket har til å regulere utfallet, fordi mange aktører skal gjøre teori om til konkret handling, noe som innebærer en operasjonalisering og fortolkning av de tiltakene som er definert. For å gjøre denne operasjonaliseringen, utvikler aktørene en egen programteori som kan være mer eller mindre bevisst, komplett og logisk.

En viktig del av analysene i denne delrapporten vil derfor handle om å identifisere de ulike aktørenes programteori og beskrive dem gjennom resonnementskjeder. Dette gir oss mulighet til å sammenligne de ulike aktørenes teorier og til å se på disse i forhold til det opprinnelige resonnementet som er definert av de som utformet tiltaket og vedtok målsettingene, som er den sentralt gitte programteorien eller scriptet (Akrich, 1992).

Programteorien og resonnementskjeden hjelper oss å analysere hvordan ulike aktører forstår tiltaket. Ved å forstå aktørenes programteorier kan vi identifisere hindringer og kritiske aktiviteter i tiltaket. Lokale og sentrale programteorier kan være forskjellige, og praktikere kan tolke politiske dokumenter ulikt avhengig av lokale forhold.

Et tiltak eller en politikk har alltid en iboende fortolkningsmessig fleksibilitet (Pinch & Bijker, 1987). Når et politisk redskap er lite konkret formulert, gir det en stor fortolkningsmessig fleksibilitet. Så lenge praktikerne opererer innenfor ulike lokale kontekster, kan de ha ulik forståelse av både innholdet i og intensjonene til politiske dokumenter (Mathiesen, 2022). Kort oppsummert danner ulike aktører ulike scenarier for utviklingen som kompetanseløftet skal bidra til, og hvordan dette skal skje.

I tillegg til å bruke programteori vil vi i analysen se på kompetanseløftet i lys av teorier om rasjonell planlegging og begrensinger ved dette. Vi vil her prøve å belyse om og hvordan sentrale aktører er i stand til å avvike fra gitt programteori og tilpasse satsingen til virkelighetens begrensninger. Effektene av en slik satsing bør etter vår mening bli til gjennom prosesser preget av «samskapt læring», der eksterne og interne aktører, f.eks. skoler/barnehager og universiteter og høyskoler, kan lære av hverandre og erfaringene underveis i arbeidet. Dette bør etter vår mening ikke handle om ren, ensidig «overføring av kunnskap» fra en ekstern ekspert til en mottaker, men om gjensidig utvikling av problemforståelse og problemløsning. I denne forbindelse vil vi også trekke inn teorier om lærende organisasjoner, siden det kan være av avgjørende betydning at deltakerne klarer å lære av egne handlinger og justere kursen underveis i et komplekst arbeid som kompetanseløftet. Det dialogiske aspektet må stå sentralt i arbeidet hvis reell samskapt læring skal realiseres.

1.2 Problemstillinger for rapporten

Denne innfallsvinkelen til kompetanseløftets programteori gir opphav til noen grunnleggende spørsmål som evalueringen tar opp:

1. Hva er kompetanseløftets programteori?
2. Har ulike aktører og nivå samme oppfatning av kompetanseløftets programteori?
3. Hvilke scenarier ligger til grunn for ulike aktørers handlinger i kompetanseløftet?
4. Hvilke ulike handlinger kan dette igjen gi opphav til?

Det er viktig å understreke at vi avgrenser fremstillingen og analysen av programteorien til det datamaterialet vi benytter oss av i evalueringen. En annen innfallsvinkel kunne vært en tilnærming der man forsøkte å spore ideene om årsak, virkemidler og tiltak tilbake til sentrale dokumenter. Den tidligere nevnte og svært sentrale Meld. St. 6 (2019–2020) ville da vært viktig, sammen med en del av arbeidene som lå til grunn for denne. Ekspertrapporten om inkluderende fellesskap for barn og unge (Nordahl mfl., 2018) ville også vært særlig sentral, men samtidig bygger også den på en lang forhistorie og forskningstradisjon. Selv om en slik prosessporing ville vært svært interessant, ligger dette utenfor denne rapportens mandat og ressurser.

De nevnte overordnede problemstillingene suppleres med mer konkrete problemstillinger som var definert før evalueringen startet, men som også har vokst

frem i evalueringsperioden og under datainnsamlingen. Et eksempel på det siste er hvilken rolle UH-sektoren skal ha, kan ha og faktisk har i kompetanseløftet, som er et stadig tilbakevendende tema i intervjuer som har blitt gjennomført. I den desentraliserte modellen som kompetanseløftet er bygget på, skal UH-sektoren, i stedet for kun å tilby sin kompetanse til praksisfeltet, heller være med å utvikle kompetansen basert på lokale behov. Ut fra dette får vi følgende problemstillinger:

5. Hvordan løser UH-sektoren sin rolle i den lokale kompetanseutviklingen?
6. Hvordan oppfattes UH-sektorens rolle av praksisfeltet?
7. Hvordan oppfattes UH-sektorens rolle av andre aktører i styringskjeden?

I tillegg har vi i denne delrapporten rettet oppmerksomheten mot eventuelle endringer i praksisfeltet:

8. Hvordan har kompetanseløftet endret praksis i barnehager og skoler så langt?
9. Hvordan oppfattes kompetanseløftets innretning av de som jobber i skole og barnehager?
10. Er kompetanseløftet med på å drive endring i praksisfeltet (det vil si i skoler, barnehager og støttetjenester)?

1.3 Om innholdet i rapporten

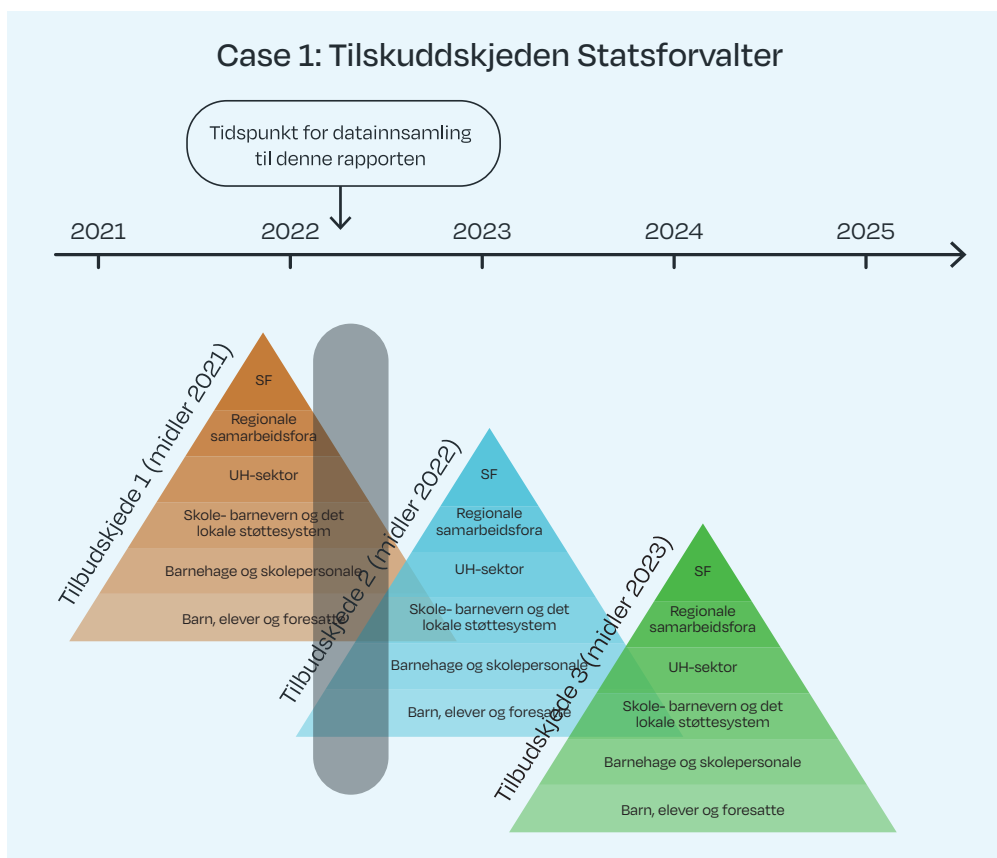
Rapporten tar for seg problemstillingene nevnt ovenfor på følgende måte: I kapittel 2 presenteres den metodiske fremgangsmåten for evalueringen generelt og denne delrapporten spesielt. I kapittel 3 starter vi med en nærmere utdyping av evalueringens analytiske perspektiv som innebærer hvordan vi kan forstå kompetanseløftets programteori og avklaring av perspektivet om samskapt læring. I kapittel 4 går vi nærmere inn på resultatene fra spørreundersøkelsen til deltakerne i de ulike kompetansetiltakene som fikk tilskudd i 2021. I kapittel 5 presenteres rapportene fra casestudiene i evalueringen. Universitets- og høyskolesektorens rolle i kompetanseløftet diskuteres i kapittel 6, før vi i kapittel 7 går tilbake til kompetanseløftets programteori(er) basert på en diskusjon og oppsummering av kapittel 4–6. I kapittel 8 forsøker vi å dra sammen og drøfte funnene fra de foregående kapitlene og problemstillingene som er løftet frem i avsnitt 1.1. I tillegg presenterer vi i dette avslutningskapitlet oppmerksomhetspunkter som vi mener det er fornuftig å arbeide videre med i kompetanseløftet.

2. Datagrunnlag og metode

2.1 Casestudier

I denne rapporten ser vi nærmere på ulike tilskuddskjeder i våre tre casefylker. Dette innebærer mer konkret at vi tar utgangspunkt i et kompetansetiltak som har fått midler til gjennomføring, og intervjuer ulike aktører som på ulike vis har vært involvert i tiltaket (tilskuddskjeden). Dette kan være ulike ansatte i barnehage, skole og støttesystem, ledere i involverte enheter, UH-sektoren, regionale samarbeidsforum og statsforvaltere. Utgangspunktet for prosjektene vi ser på i denne rapporten, er at de enten har holdt på med tiltaket i et års tid (tilskuddskjede 1) eller nettopp iverksatt tiltaket etter å ha fått tilskudd i 2022.

Alle intervjuene vi viser til i denne rapporten, er gjennomført enten høsten 2022 eller våren 2023.



Figur 2.1 Illustrasjon av tidspunkt for datainnsamling i casestudier

Vi vil først gi en kort beskrivelse av hvordan kompetanseløftet har vært organisert i de ulike casene, før vi går inn på hvilke intervjuer som har vært gjennomført. Casene er altså kompetansetiltak i fylker/regioner, og alle informantene i studien er valgt ut som del av en vertikal tilskuddskjede som strekker seg fra enkeltskoler og barnehage i bunnen, via skole-/barnehageeier til statsforvalternivå.

Casefylke 1

I casefylke 1 var det allerede før oppstart av kompetanseløftet kartlagt et behov for analysekompetanse hos PP-tjenesten gjennom prosesser i samarbeidsfora tilknyttet Dekom og Rekom. Dette resulterte i at samarbeidsfora i kompetanseløftet vedtok å satse på «PP-sporet» i 2021–2022. Satsingen innebar særlig i denne perioden fellestiltaket «inkluderingsanalyse», hvor PP-tjenesten spiller en nøkkelrolle i gjennomføringen. Alle prosjektene som har fått tilskuddsmidler fra kompetanseløftet, har altså i perioden 2021–2022 dreid seg om inkluderingsanalyse. Selve inkluderingsanalysen er et verktøy utviklet av Statped til bruk i systemrettet arbeid for å fremme et inkluderende læringsmiljø i barnehager og skoler. Analysen inneholder 39-42 påstander som det tar ca. 15 minutter å svare på, og den vil i de fleste tilfeller fylles ut av hele personalet på skolen/barnehagen. Opplegget rundt inkluderingsanalysen har bestått av en fagsamling og oppstart med UH-sektoren, opplæring i verktøyet (utført av Statped for PP-tjenesten i kommunen) og deretter praktisk øvelse (ved at PP-tjenesten har «øvd seg» på å gjennomføre analysen på enheter i kommunen). Til sist har UH-sektoren holdt en avsluttende fagsamling. I casene vi har sett på, har ansatte fra deltakerenhetene deltatt på disse fagsamlingene sammen med PP-tjenesten. Hele gjennomføringen av opplegget tar om lag tre måneder.

Vi intervjuet ansatte hos statsforvalteren, en representant for samarbeidsforaene og en representant for UH-sektoren høsten 2022 / våren 2023. Videre har vi gjort intervjuer i to kommuner, hvor kommune A tilhører tilskuddskjede 1 (fikk midler i 2021) og kommune B tilskuddskjede 2 (fikk midler i 2022).

Tilskuddskjede 1 (fikk midler i 2021) – midtpunktsmåling

I tilskuddskjede 1 har vi gjort intervjuer i en casekommune som fikk midler i 2021. I dette caset har vi i tillegg til å intervjuer statsforvalteren, samarbeidsfora og UH-sektoren gjort intervjuer med en representant for kommunal ledelse, en leder

i PP-tjenesten, en rektor, en styrer i en barnehage og en gruppe representanter for ansattnivået i skolen. Vi har ikke intervjuet ansatte i barnehage.

Tilskuddskjede 2 (fikk midler i 2022) – førstepunktsmåling

I tilskuddskjede 2 har vi gjort tilsvarende intervjuer med samme informantgrupper som i tilskuddskjede 1, men i en casekommune som fikk midler i 2022

Casefylke 2

I casefylke 2 har vi gjennomført to forskjellige casestudier. I motsetning til casefylke 1, har det ikke vært en enhetlig satsing i fylket, men de forskjellige kommunene har i stedet selv valgt å fokusere på ulike områder. Hvordan disse fokusområdene har blitt valgt ut, har variert fra kommune til kommune. Dette har vi sett nærmere på nedenfor. Casefylke 2 er et stort og spredt fylke, hvor det ble lagt vekt på et godt samarbeidsforum for kompetanseløftet. Statsforvalteren har vært opptatt av en rettfærdig, demokratisk og tilrettelagt prosess for kommunene, og at det skal være stor grad av lokal forankring. Bortsett fra dette er det ikke lagt føringer for hvilke prosjekter som har fått midler, ut over at de må oppfylle formelle krav. Alle prosjekter står fritt til å velge UH-miljø og også hvorvidt Statped og PP-tjenesten skal være involvert.

I det ene caset ble det opprettet en prosjektgruppe som bestemte satsingsfeltet gjennom en felles diskusjon mellom ulike aktører, inkludert flere representanter for PP-tjenesten, skoleeieren og barnehageeieren. Prosjektgruppen har vært opptatt av å styrke samarbeidet i laget rundt eleven og valgte et tema som muliggjør dette. UH-sektoren ble valgt på et tidlig tidspunkt og var med på å avgjøre hvilket tema som skulle velges.

I det andre caset er det nedsatt en arbeidsgruppe bestående av skoleeieren, virksomhetsledere for tre skoler, fire representanter for PP-tjenesten og hovedtillitsvalgte for Utdanningsforbundet. PP-tjenesten har hatt en særlig sentral rolle og har hatt en egen prosess for å kartlegge behov for kompetanseheving. Målet med tiltaket er å etablere et systematisk arbeid på områdene inkludering, tidlig innsats og forebygging for hele kommunen.

Her har vi intervjuet statsforvalteren og en representant for UH-sektoren. Videre har vi gjort intervjuer i to kommuner, hvor kommune C tilhører tilskuddskjede 1 (fikk midler i 2021) og kommune D tilskuddskjede 2 (fikk midler i 2022).

Tilskuddskjede 1 (fikk midler 2021) – førstepunktsmåling

I tilskuddskjede 1 har vi i tillegg til å intervju statsforvalteren og UH-sektoren gjort intervjuer på ulike nivå i kommune C: en leder i PP-tjenesten og flere representanter for barnehageeieren. Siden prosjektet fremdeles ikke er implementert i barnehage og skole, har vi ikke intervjuet ansatte på det nivået.

Tilskuddskjede 2 (fikk midler i 2022) – førstepunktsmåling

Denne kommunen har vært preget av både kommunesammenslåing og koronapandemien, noe arbeidet med kompetanseløftet bærer preg av. I tilskuddskjede 2 har vi i tillegg til å intervju statsforvalteren og UH-sektoren også gjort intervjuer på ulike nivå i kommune D: en leder i PP-tjenesten og en representant for barnehageeieren. Siden prosjektet fremdeles ikke er implementert i barnehage, har vi ikke intervjuet ansatte på det nivået.

Casefylke 3

De to caseprosjektene fra dette fylket var pilotprosjekter fra høsten 2020. Pilotprosjektene skulle teste ut enkelte kompetansetiltak før kompetanseløftet startet formelt. Fra statsforvalterens side ble det fra starten av lagt vekt på at PP-tjenesten skulle involveres i alle prosjektene som ble etablert i tilknytning til kompetanseløftet. Statsforvalteren for fylket hadde takket ja til å være pilotfylke og rettet forespørselen om å delta videre til ledere for PP-tjenesten. I den ene pilotkommunen ble det imidlertid fra PP-tjenestens side vurdert som avgjørende at et slikt prosjekt var forankret i kommunen, for at kommunen selv skulle ha eierskap til arbeidet som skulle settes i gang. Ansvaret for pilotarbeidet ble derfor løftet ut av PP-tjenesten og overført til kommunens barnehage- og skolekontor. Utover krav om at PP-tjenesten skulle involveres, ble ingen andre føringer formidlet fra statsforvalteren. De aktuelle kommunene eller prosjektene har selv valgt satsingsfelt, hvordan det praktiske arbeidet skulle innrettes, og hvilke instanser og aktører som skulle trekkes inn. I det ene caseprosjektet ble det opprettet en arbeids- eller prosjektgruppe som besto av representanter for kommunens skole- og barnehagekontor, assisterende kommunalleder for oppvekst samt representanter for PP-tjenesten, Statped, UH-sektoren og fagorganisasjoner. Dette prosjektet har bestått av to faser og har hatt

inkludering som hovedsatsingsområde. I den første fasen ble Statpeds verktøy for inkluderingsanalyse (som i casefylke 1) tatt i bruk, og som en del av dette ble det gjennomført en SWOT⁴-analyse i alle skoler og barnehager. Basert på resultater fra denne analysen ble det besluttet at kommunen i det videre forløpet skulle satse på pedagogisk analyse. Det vil si at det skulle gjennomføres opplæring i dette analyseverktøyet blant ledere og ansatte i alle skoler og barnehager. Oppstarten av prosjektarbeidet ble imidlertid betydelig forsinket, ikke bare på grunn av koronapandemien, men også på grunn av streik i skole- og barnehagesektoren i 2022.

I forbindelse med dette caset har vi gjennomført samtaler og intervjuer med representanter for Statsforvalteren og med arbeidsgruppen i prosjektet, og vi har intervjuet lederen for samarbeidsforumet, lederen for PP-tjenesten, en leder for spesialpedagogisk team, skole-/barnehagesjefen, representanter for UH-sektoren og en representant for Statped. To av informantene var også medlem i henholdsvis samarbeidsforumet og fagutvalget tilknyttet samarbeidsforumet.

Datainnsamlingen i det andre caseprosjektet er i startfasen. Også dette prosjektet inngikk som pilot fra 2020. Prosjektet er et interkommunalt samarbeid mellom syv kommuner i en geografisk region. Partnerskap med UH-sektoren er etablert, og det er gjennomført kompetansetiltak i alle skoler og barnehager i de syv kommunene. Et sentralt tema for kompetansetiltakene var pedagogisk analyse. I tillegg ble Statpeds verktøy for inkluderingsanalyse testet ut i fire barnehager og skoler. Piloten ble avsluttet mot slutten av 2022. Vi har gjennomført samtaler med representanter for Statsforvalteren, Statped, samarbeidsforumet, skole- og barnehageeiere, UH-sektoren og PP-tjenesten.

2.2 Rapporter fra statsforvaltere

Som et supplement til dataene i casestudiene hentet vi ned årsrapporter fra statsforvalterne for 2022 fra deres styringsportal. Hvert statsforvalterembete leverer en årsrapport til departementet, og rapporten er på mange måter et tilsvarende til departementets hovedinstruks og tildelingsbrev til statsforvalterne. Årsrapportene inneholder blant annet statsforvalterens beretning og årets aktiviteter og resultater.

4 En SWOT-analyse er en metode for å identifisere og forstå hva som kan være sterke og svake sider ved en bedrift, og hva som kan være markedsmessige muligheter og trusler. SWOT er en engelsk forkortelse for strength, weakness, opportunities og threats.

Årsrapportene inneholder også tilsvaret på særskilte rapporteringskrav fra tildelingsbrevet, hvor et av rapporteringskravene er at statsforvalteren skal redegjøre for hvordan de har fulgt opp arbeidet med kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis i sitt fylke. Informasjonen fra årsrapportene blir sett i sammenheng med og som et supplement til intervjuene i casestudiene og presenteres sammen med disse i kapittel 5.

2.3 Spørreundersøkelse

For å få en bredde i tilbakemeldingene sendte vi ut en henvendelse til de registrerte kontaktpersonene for alle prosjektene som fikk tildeling i 2021. Vi ba kontaktpersonene fylle ut kontaktinformasjon til enhetsledere eller representanter for enheter som hadde vært med på deres tiltak, slik at vi kunne sende disse en invitasjon til å delta i spørreundersøkelsen. Imidlertid svarte bare en tredjedel av kontaktpersonene på henvendelsen. Invitasjonen til spørreundersøkelsen ble sendt ut til e-postadressene som kontaktpersonene hadde formidlet til oss. Over 500 invitasjoner ble sendt ut.

Vi sendte også ut et spørreskjema via en åpen lenke til kontaktpersoner i tilfeller der vi av ulike årsaker ikke lyktes med å få tilsendt adressene, med spørsmål om det kunne videresendes til relevante mottakere. Til sammen mottok vi 200 svar – 127 fra skjemaet med rapporterte adresser og 73 fra skjemaet med åpen lenke.

Selv om vi har fått 200 svar, er det relativt få sett i forhold til hvor mange som har vært involvert i tiltak som fikk midler gjennom kompetanseløftet i 2021. Dette betyr at vi må være forsiktige med å generalisere funnene fra spørreundersøkelsen til å gjelde alle som var involvert i kompetanseløftet i 2021. Samtidig kan resultatene fra spørreundersøkelsen gi oss indikasjoner på forhold som er viktige å ta med seg når vi ser det sammen med de øvrige dataene i denne evalueringen.

3. Analytiske og teoretiske perspektiv i evalueringen

I evalueringen har vi to overordnede perspektiv som benyttes som verktøy i analysene av data og fortolkning av resultatene. Det første er programteori som vi har presentert innledningsvis i kapittel 1.2. Det andre handler mer om kompetanseutvikling og er knyttet til samskapt læring og til partnerskapene som skal etableres gjennom kompetanseløftet. I dette kapitlet vil vi presentere disse to perspektivene.

3.1 Kompetanseløftets sentrale resonnementskjede eller programteori

Som beskrevet i kapittel 1 er programteori og resonnementskjeder en tilnærming til å oppsummere de overordnede ideene om hvordan et tiltak som kompetanseløftet kan antas å virke. På den måten kan man både uttrykke og vise frem den overordnede ideen om hvordan mål, virkemidler og resultat henger sammen, og vise hvordan variasjoner av denne kan ta form nedover i en styringskjede (eller tilskuddskjede).

I dette kapitlet vil vi berede grunnen for de empiriske kapitlene ved å skissere opp kompetanseløftets sentrale resonnementskjede eller programteori. De empiriske resultatene i kapittel 4–6 kan dermed sees i lys av den sentrale programteorien som presenteres her. I kapittel 7 samles trådene, og vi diskuterer om det er skjedd endringer i kompetanseløftets programteori. I dette kapitlet forsøker vi å besvare problemstilling 1 til 4 som er presentert i kapittel 1.2.

Som diskutert i kapittel 1 er fremstillingen avgrenset til dataene som er samlet inn gjennom evalueringen, og vi forsøker i mindre grad å spore tilbake til hvordan kompetanseløftet forholder seg til for eksempel sentrale nøkkeldokumenter i forkant av Meld. St. 6 (2019–2020). Vi vil først diskutere hva som kan sies å være kompetanseløftets sentrale programteori. Målet med kompetanseløftet er at satsingen skal påvirke hele laget rundt barna og elevene og gjøre at alle involverte ser sammenhengen i det allmennpedagogiske og spesialpedagogiske tilbudet og har kompetanse både på vanlige utfordringer og på sammensatte og relativt komplekse utfordringer. Dette vil sikre at alle barn i skole og barnehage inkluderes på best mulig måte og får et bedre spesialpedagogisk tilbud. Dette er det viktigste overordnede

effekt målet i den nasjonale programteorien, det som kompetanseløftet skal føre til. I programutviklernes sentralt gitte programteori (scriptet) (Akrich, 1992) tolker vi dette som den overordnede resultatformuleringen.

Kompetanseløftet beskrives av Utdanningsdirektoratet som en bred satsing som bygges opp gradvis gjennom fem innsatsområder. Hver for seg tar disse innsatsområdene opp ulike tema fra kompetanseløftets resonnementskjeder og programteori, på den måten at de setter ulike elementer i sving som hver for seg kan tenkes å bidra til måloppnåelsen.

Innsatsområde 1 kan beskrives som støtte til lokal kompetanseutvikling innen inkluderende praksis og spesialpedagogikk, som en del av tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling. De lokale tiltakene skal utvikles i samarbeid med universitet og høyskoler, og være basert på lokale vurderinger av kompetansebehov. Dette er hoveddelen av kompetanseløftet, som hadde oppstart i 2020.

I sin beskrivelse av satsingen skriver Utdanningsdirektoratet følgende om de lokale tiltakene:

Tiltakene skal planlegges og gjennomføres i et forpliktende partnerskap med aktuelt universitet eller høyskole, og bidra til nødvendig overføring av kompetanse fra Statped. (Utdanningsdirektoratet, 2022)

I melding til Stortinget 6 (2019–2020) settes dette i sammenheng med de desentraliserte ordningene for kompetanseutvikling i barnehage og skole:

Gjennom den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling får kommunene og fylkeskommunene mulighet til å velge etterutdanningstiltak ut fra lokale behov. Dette blir gjort i nært samarbeid med andre skoleeiere i fylket eller regionen, lokale universiteter eller høyskoler, og fylkesmannen i fylket. Tiltakene i ordningen skal i hovedsak være skolebaserte. (Meld. St. 6 (2019–2020), s 72)

Med andre ord forutsettes det at tiltak skal utformes i dialog mellom skoler og barnehager og universitet og høyskoler, basert på lokale behov. Dette omtales også i Meld. St. 21 (2016–2017) Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen, der kompetanseutvikling kobles med lokale myndigheters ansvar

for kompetanseutvikling i skolen. Sentrale spørsmål i forlengelse av dette innsatsområdet kan være: Hvordan fungerer de eksisterende tilskuddsordningene sammen med kompetanseløftet? Hvilken rolle fyller UH-sektoren i den lokale kompetanseutviklingsmodellen?

Innsatsområde 2 er nettressurser og kompetansepakker som kan støtte opp om den lokale kompetanseutviklingen.

I Utdanningsdirektoratets beskrivelse står det følgende om nettressurser og kompetansepakker:

Utdanningsdirektoratet, i samarbeid med Statped og andre fagmiljøer, videreutviklet nettsidene om spesialpedagogikk og inkluderende praksis, og utvikler en kompetansepakke om inkluderende praksis. Denne skal støtte barnehager, skoler og PP-tjenester når de jobber i profesjonsfelleskap med sin kompetanseutvikling. (Utdanningsdirektoratet, 2022)

Nettressursene og kompetansepakkene er laget ut fra hva kunnskapsgrunnlaget sier det er bruk for, og et spørsmål blir dermed om kommunene og fylkeskommunene får til å gjøre bruk av dette i sin kontekst.

Innsatsområde 3 er videreutdanning i form av både videreutvikling av eksisterende tilbud for ledere, lærere, fagarbeidere og assistenter og eventuelt supplerings av disse. Tilbudene skal også omfatte ansatte i PP-tjenesten og eventuelle andre samarbeidende tjenester.

Barnehage- og skoleeiere kan også søke om tilretteleggingsmidler eller vikar- og stipendmidler for videreutdanning i spesialpedagogikk for lærere. I tillegg vil Utdanningsdirektoratet i perioden fram til 2025 vurdere behov for nye eller utvidete videreutdanningstilbud både for ledere, lærere, PP-tjenesten og andre deler av støttesystemet, og nettbaserte støtteressurser og kompetansepakker. (Utdanningsdirektoratet, 2022)

Spørsmålene som kan stilles i forlengelsen av dette er om innrettingen av tilbudene er riktig? Er det de rette personene som deltar, og klarer man å veie og prioritere mellom ulike grupper på en god måte? Og på nåværende tidspunkt i oppbyggingen av kompetanseløftet: Hvem har så langt deltatt i videreutdanningstilbudene, og er det

de riktige ansattgruppene som omfattes av dem? Får man til det løftet i kompetanse som satsingen innebærer, og oppfattes innholdet i kompetansepakkene som riktig kalibrert?

Her kan det påpekes at Utdanningsdirektoratet har godkjent 1491 søknader fra lærere om videreutdanning i spesialpedagogikk for 2023–2024, mot 959 i forrige periode. Utdanningsdirektoratet mottak totalt 2486 søknader fra lærere, hvorav 1660 var godkjente skoleeiere. I forrige periode mottak Utdanningsdirektoratet totalt 1716 søknader. Det er dermed en markant økning i antallet søknader om videreutdanning. Det gjelder både mottatte og godkjente søknader. (Utdanningsdirektoratet, 2023).

Trekker vi trådene tilbake til den overordnede ideen om hva programteori er, og hvordan resonnementskjedene legger føringer, ser vi at innsatsområdene 1–3 nevnt ovenfor er med på å berede grunnen for nye handlinger og nye arbeidsmåter for de involverte, og at nye relasjoner mellom aktørene på feltet er tenkt generert.

Det fjerde innsatsområdet retter blikket litt bort fra barnehagene og skolene og mot organiseringen av kompetansemiljøene rundt (som for så vidt gjøres i innsatsområde 1 også). Innsatsområdet dreier seg om UH-sektorens rolle og om hvordan UH-sektoren som partner i lokal kompetanseutvikling kan utvikles og forsterkes.

Innsatsområde 4 kan beskrives som nettverksbygging for å bidra til at universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) har nødvendig kompetanse.

Her pekes det på at det ønskede resultatet skal være nye arbeidsmåter og relasjoner både internt i universiteter og høyskoler og mellom universiteter og høyskoler og ulike deler av praksisfeltet. Særlig viktig i dette blir koblingen mellom kompetansen som finnes i Statped, og mellom universiteter og høyskoler, og hvordan dette knytter an til kompetansen i skole og barnehager. Spørsmål som kan stilles i forlengelsen av dette, er om nettverkene mellom UH-institusjonene bygges på en god måte? Er de regionale og nasjonale UH-nettverkene sterke nok til at man får samkjørt tilbud og organisert kompetanse på en god nok måte? Hvordan balanserer UH-sektoren oppgavene knyttet til lokal kompetanseutvikling og videreutdanningstilbud? Hvordan balanseres oppgavene knyttet til kompetanseløftet opp mot andre oppgaver UH-sektoren har?

Innsatsområde 5 er knyttet til oppfølgingsordningen i skolen og kan beskrives som videreutvikling av oppfølgingsordningen slik at analysen av kompetansebehov i kommunene også omfatter kvaliteten på det spesialpedagogiske tilbudet og PP-tjenesten.

Utdanningsdirektoratet⁵ beskriver ordningen som følger:

Oppfølgingsordningen er en ordning som skal bidra til at kommuner med svake resultater på sentrale områder av opplæringen over tid får hjelp til å skape bedre læringsmiljø og læringsresultater for elevene i kommunen. I oppfølgingsordningen får kommunen tilbud om støtte og veiledning over en periode på 3 år. (Utdanningsdirektoratet, 2023)

Kommunene velges ut på bakgrunn av sentralt definerte indikatorer på læringsmiljø og læringsutbytte. Spørsmålene som kan stilles i forlengelsen av dette, er hvordan oppfølgingsordningen videreutvikles i samspill med kompetanseløftet? Ser og gjør kommunene koblinger mellom kompetansekartlegging og spesialpedagogisk kvalitet? Hvordan er PP-tjenesten koblet inn i arbeidet?

3.2 Konkretisering av programteorien i kompetanseløftet

En rekke overordnede spørsmål kan altså trekkes ut fra de enkelte innsatsområdene. Som nevnt innledningsvis i kapittelet vil vi ikke diskutere alle spørsmålene i denne rapporten, men vi vil komme tilbake til dem i løpet av evalueringen. Videre vil vi forsøke å tydeliggjøre hvordan de ulike elementene i programteorien henger sammen i en resonnementskjede, og ha denne som bakgrunn i de videre rapporteringene fra casestudiene.

Som nevnt i starten av avsnittet er målet at kompetanseløftet skal påvirke hele laget rundt barna og elevene og gjøre at alle involverte ser sammenhengen i det allmennpedagogiske og spesialpedagogiske tilbudet og har kompetanse både på vanlige utfordringer og på sammensatte og relativt komplekse utfordringer. Dette er det viktigste overordnede effektmålet i den nasjonale programteorien, det som kompetanseløftet skal føre til. I melding til Stortinget 6 (2019–2020) er dette formulert slik:

⁵ <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/oppfolgingsordningen/> (hentet 19.05.2023)

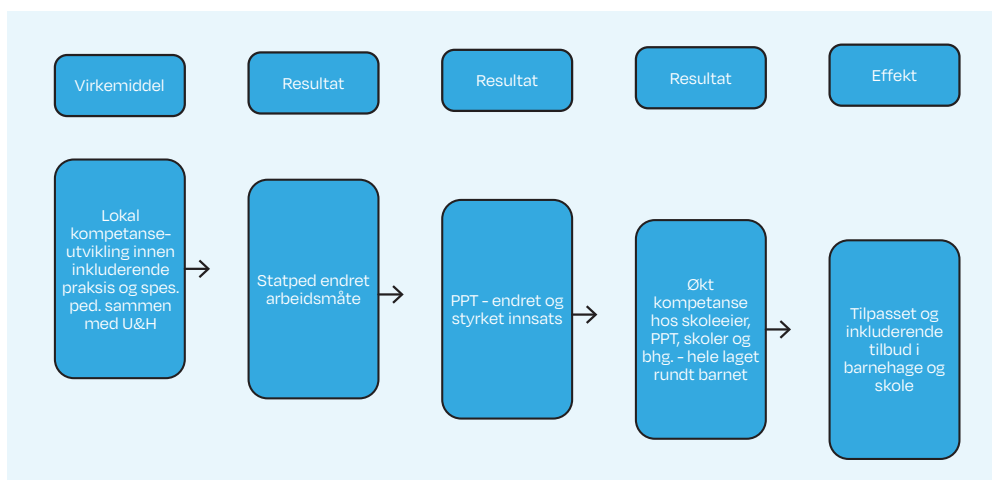
Et godt lokalt støttesystem rundt barna og lærerne er viktig for å få til et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud. Ofte er det nødvendig med ulike fagkompetanse for å kunne gi et godt og helhetlig tilbud. Regjeringen er opptatt av å styrke det tverrfaglige samarbeidet i og rundt barnehager og skoler. (s. 16)

I programutviklernes sentralt gitte script (Akrich, 1992) tolker vi dette som den overordnede effektformuleringen. For å sikre flest mulig bedre inkludering i skole og barnehage skal hele laget rundt barnet styrkes og gjøres i stand til å fylle sin rolle. Utdanningsdirektoratet beskriver det slik:

Gjennom kompetanseløftet skal kompetansen til de ansatte i PP-tjenesten og det øvrige laget rundt barna og elevene styrkes, slik at de samlet kan bidra til et inkluderende, likeverdig og tilpasset tilbud for alle. (Utdanningsdirektoratet, 2022)

Som vi skal komme tilbake til, ser det i liten grad ut til at kompetanseløftet så langt har lagt opp til at hele laget rundt eleven skal involveres. Det er dessuten vårt inntrykk at aktører internt i skolene og barnehagene i mindre grad er berørt av innsatsen, og at skole- og barnehageeier er involvert i relativt ujevn grad.

Nedenfor har vi prøvd å rekonstruere kompetanseløftets sentrale programteori eller resonnementskjede slik vi har beskrevet den, basert på vår tolkning av Meld. St. 6 (2019–2020) og Utdanningsdirektoratets beskrivelse (Utdanningsdirektoratet, 2022) og med utgangspunkt i tilskuddsordningen som eksempel.



Figur 3.1 Illustrasjon av kompetanseløftets sentralt gitte programteori, med utgangspunkt i tilskuddsordningen som eksempel.

Lokal kompetanseutvikling innen inkluderende praksis og spesialpedagogikk skal være grunnsteinen i arbeidet. Dette skal skje i samarbeid mellom skoler, barnehager, kommune og UH-sektoren. Kompetanseutviklingen skal baseres på lokale behov. Kommunene og fylkeskommunene får på grunnlag av sine behov tilbud om nettressurser og kompetansepakker. Disse gjennomføres med støtte fra Statped og PP-tjenesten. Videre skal ansatte i skoler og barnehager tilbys videreutdanningstilbud, basert på lokale behov.

Samlet er dette ment å gi økt kompetanse for skoleeiere, PP-tjenesten, skoler og barnehager, og ellers hele laget rundt eleven, noe som vil gi alle barn i skole og barnehage et tilpasset og inkluderende tilbud.

I mange intervjuer fremheves det at PP-tjenesten vurderes som en nøkkel til å få til endringene, og det uttales av flere aktører at det er en ambisjon om at PP-tjenesten skal få til en endring i balansen mellom systemorientert arbeidsmåte og den tradisjonelle elevorienterte arbeidsmåten. PP-tjenesten skal jobbe også fysisk tettere på skoler og barnehager. PP-tjenesten oppfattes dermed som en nøkkelaktør for å få til ambisjonene i kompetanseløftet, og er også sentral i å få til de helhetlige ambisjonene i Meld. St. 6 (2019–2020).

Et siste element vi vil løfte frem, er koblingen mellom kompetanseløftet og den pågående omstillingen i Statped (Andrews et al., 2023; Andrews & Hustad, 2022). Begge prosessene springer ut fra Meld. St. 6 (2019–2020), og er som tidligere nevnt viktig å se i sammenheng. Kompetanseløftet forutsetter også at Statped endrer sin arbeidsmåte, og at arbeidsoppgaver innenfor utvalgte områder overføres fra Statped til PP-tjenesten og skole/barnehage. Utdanningsdirektoratet beskriver dette slik:

Som et ledd i å styrke arbeidet mot de brukerne som trenger det mest, skal Statpeds oppgaver i fremtiden konsentreres om de barna og elevene som har størst behov for deres spisskompetanse, mens kommuner og fylkeskommuner må videreutvikle kompetanse for å sikre god oppfølging og tilrettelegging for de fleste barna og elevene. (Utdanningsdirektoratet, 2022)

Gjennom casestudiene som er gjennomført så langt, virker det som at nedbyggingen av Statpeds bistand til kommuner og fylkeskommuner kanskje fremstår som satsingens hovedmål for enkelte av de involverte, og at kompetanseløftet oppfattes mer som et ledd i omstillingen av Statped enn som en av to parallelle og sammenhengende prosesser.

Kapitlene 4 til 6 i denne rapporten presenterer empiriske data og funn fra evalueringen som blir brukt i kapittel 7 hvor vi trekke trådene sammen på hva som kan sies å være kompetanseløftets programteori, slik den oppfattes og fortolkes. I neste avsnitt skal vi gå nærmere inn på perspektivet om samskapt læring som er sentralt i vår analyse av dataene fra evalueringen av Kompetanseløftet.

3.3 Samskapt læring

Det er flere elementer i kompetanseløftet som forutsetter samarbeid og balanse i relasjoner i ulike partnerskap for å utvikle kompetanse i laget rundt barnet og eleven. I retningslinjene for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnsopplæring (2021) er det eksempelvis et mål om at «[p]artnerskap mellom universiteter eller høyskoler og praksisfeltet skal ... bidra til å styrke lærerutdanningene». Dette blir omtalt som det doble perspektivet, hvor UH-sektoren ikke bare skal bidra til kompetanseheving i laget rundt barnet og eleven, men også utvikle ny kunnskap som skal tilbakeføres til lærerutdanningen. Dette er et perspektiv som er nært knyttet til konseptet om samskapt læring.

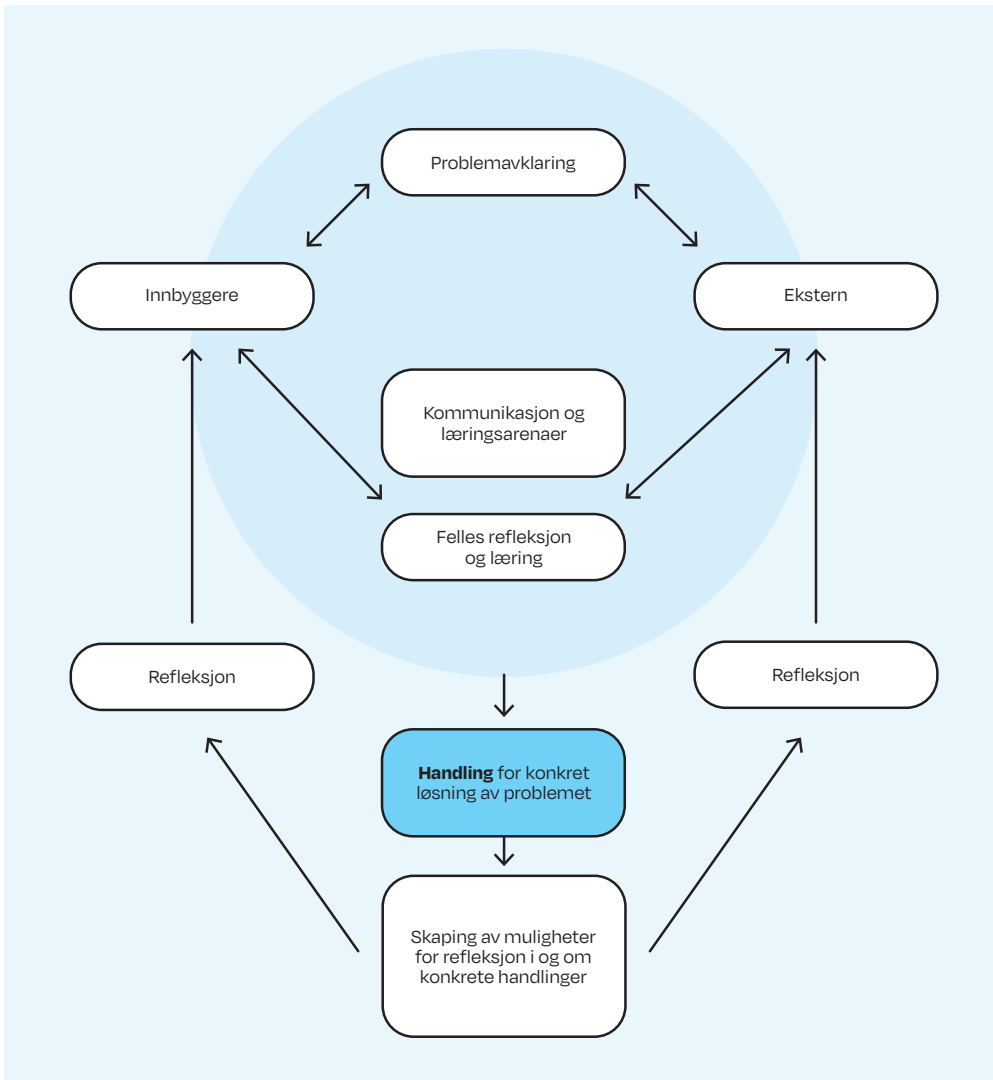
Modellen for «samskapt læring», eller «cogenerative learning» (Klev & Levin, 2016; Elden & Levin, 1991), er hentet fra tradisjonen for deltakende aksjonsforskning innen organisasjons- og bedriftsutvikling. Det grunnleggende prinsippet her er at man på tvers av grenser sammen definerer både utgangspunktet for og gjennomføringen av utviklings- og endringsarbeid (Klev, 2004). Eksterne og interne aktører som er bærere av ekstern og intern kunnskap, arbeider sammen og skaper ny kunnskap og ny praksis, nettopp gjennom samhandling. Begge parter lærer noe nytt av samskapingen. Sammen utvikles løsninger som prøves ut, etterfulgt av en felles refleksjon omkring prosesser og resultater, som i sin tur fører til en videreutvikling av tiltakene.

Planlegging og gjennomføring blir på denne måten to sider av samme sak, der en lagt plan endrer seg i lys av ny praksis og kunnskap. Kunnskapen blir levende og dynamisk, og det samme blir praksis:

I utgangspunktet er endring planlagt, men planlegging betyr ikke styring og kontroll med forhåndsprogrammerte resultater. I vår forståelse betyr planlegging i realiteten en tilrettelegging av prosesser for læring og utvikling. Arbeidsformer og aktiviteter kan planlegges, men resultatene avhenger av prosessens forløp. (Klev & Levin, 2016, s 71)

Slik blir samskapt læring nøkkelen til samarbeid på tvers, fordi man bygger bruer over de interorganisatoriske mellomrommene mellom ulike aktører og organisasjoner. Samtidig oppnår man å forankre arbeidet gjennom utformingen, i stedet for å implementere noe som er utformet andre steder. På den måten opplever alle involverte tiltaket som relevant. Man utvikler ny, felles kompetanse, i stedet for å overføre en aktørgruppes (ekspertenes) kompetanse til brukerne.

Det er derfor essensielt å skape møteplasser som gjør det mulig for ulike aktører og bærere av ulik kompetanse og ulike logikker å møtes og handle sammen for å bygge ny kompetanse. Samskapt læring (se figur 5) innebærer behov for en mer dialogbasert modell for kunnskapsoverføring. Denne modellen medfører også at det ikke blir et ensidig fokus på at en bærer av kunnskap skal overføre denne kunnskapen til en mottaker, som Freire (2000) beskriver som bankmetaforen for kunnskapsoverføring. I stedet er det slik at partene i prosessen sammen utvikler kunnskap tilpasset det enkelte tilfellet, og at begge parter lærer. Dette forutsetter at det er rom for dialog på alle ledd i prosessen. Eksterne og interne aktører – i vårt tilfelle skole/barnehage, Statped, PP-tjenesten og UH-sektoren – inngår i en handlingsrettet dialog, der ulike kompetanser møtes og videreutvikles sammen. Felles problemavklaringer foregår dermed før felles handling, som deretter videreutvikles gjennom refleksjon, både «internt», «eksternt» og sammen. Slik kan man forsøke å overskrive skillet mellom ekstern ekspert og intern bruker, og på den måten «flyttes fokus fra implementering av bestemmelser utenfra til medbestemmelse, medvirkning og medskapning, og vi får det som Klev og Levin kaller samskapt læring» (Irgens, 2017).



Figur 3.2 Modell for samskapt læring. Fra Klev og Levin (2016, s. 74)

Slik samskaping erstatter i vellykkede tilfeller tradisjonell «implementering», der en ny modell eller et nytt verktøy utviklet et annet sted skal iverksettes i praksisfeltet. I stedet utvikler man sammen en problemforståelse samt utformer og bruker virkemidlene. På den måten vil den ofte kompliserte forankringen av tiltaket bli gjort gjennom samskaping. Man kan dermed oppnå en høyere grad av opplevd relevans for alle. Ulike institusjonelle logikker møtes, og man opplever å utvikle ny, felles kompetanse.

Læringen blir dermed en kollektiv prosess, noe som skjer i dynamisk dialog mellom ulike aktører, der både «leverandør» og «mottaker» utvikler ny kompetanse. Det konkrete arbeidet må altså ligge nærmere dialogen enn monologen. På denne måten skapes nye relasjoner i arbeidet, samtidig som kunnskap overføres til nye aktører.

I praksis kan dette være vanskelig å få til, og det krever som nevnt møteplasser hvor de ulike aktørene kan skape noe sammen. Kompetanseløftet har hittil vært preget av både koronapandemien og kommunesammenslåing i varierende grad, og aktører i både UH-sektoren og kommuneledelsen har fortalt at dette har redusert mulighetene til å møtes. Det er ikke alt som er like enkelt å gjennomføre digitalt. I tillegg har flere aktører i kommuneledelsen beskrevet hvordan andre hendelser, som kommunesammenslåing, også har gjort det vanskeligere å fokusere på kompetanseløftet. Hvordan UH-sektoren og andre aktører samskaper, blir derfor et viktig tema også videre i vår evaluering.

4. Medvirkning, tiltak, utvikling - resultater fra spørreundersøkelsen til deltakere i kompetanseløftet

Gjennom en spørreundersøkelse har vi forsøkt å få kunnskap om hvordan tiltakene som er satt i gang gjennom kompetanseløftet, har kommet i stand, hva innholdet i dem har vært, og hva de har ført til ute blant de involverte aktørene og i praksisfeltet.

Spørreskjemaet ble sendt til de som er involvert i tiltak, og som har fått midler gjennom tilskuddsordningen for kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis i 2021. Spørreskjemaet har gått til kommuner, fylkeskommuner, universiteter og høyskoler, PP-tjenesten, barnehager og skoler. Svarandelen fra de ulike respondentgruppene er gjengitt i tabell 4.1

Totalt 200 respondenter har svart på undersøkelsen. De fordeler seg på de ulike respondentgruppene som vist i tabell 4.1.

Tabell 4.1: Antall respondenter, fordelt på respondentgrupper

Instans/enhet	Antall svar
Kommune (skole- og/eller barnehageeier)	57
Fylkeskommune (skoleeier)	3
UH-sektor	15
Statped	8
Kommunal barnehage	29
Privat barnehage	27
Kommunal grunnskole	14
Privat grunnskole	1
Fylkeskommunal videregående skole	3
PP-tjenesten	33
Annet	10
Totalt	200

Tabell 4.1 viser at for noen av gruppene er det så få som har svart, at det ikke er grunnlag for statistiske analyser. Vi vil derfor i det videre ikke presentere resultatene for grupper hvor det er færre enn åtte respondenter.

Av respondentene svarte 6,5 prosent at de ikke kjente til at de har vært med i tiltak knyttet til kompetanseløftet. Disse respondentene fikk derfor ikke svare på spørsmålene i undersøkelsen som går på det spesifikke tiltaket de skal være inkludert i, men bare om deres mening om kompetanseløftet generelt. Samtlige spørsmål har «vet ikke» som svaralternativ, så vi kan dermed regne med at de som har svart på spørsmål om selve tiltaket, har nok kjennskap til det.

Spørsmålene som går på hva tiltaket har ført til, er det flere som har funnet vanskelig å svare på. Det kommer til uttrykk i en høy andel av svar i «vet ikke»-kategorien. Flere har også kommentert i fritekstfeltet at «det er for tidlig» eller «vanskelig» å svare på disse spørsmålene nå. Vi har i gjengivelsen av resultatene fra de statistiske analysene nedenfor angitt antall respondenter som inngår i analysene. Når tallet er betydelig lavere enn 200, innebærer det at her er det mange som ikke har kunnet gi sin vurdering av utsagnet. Andelen vurderinger er typisk lav på de utsagnene som går på hva tiltaket har ført til hos instanser eller enheter som respondenten ikke selv er tilknyttet.

Spørsmålene/utsagnene i undersøkelsen går på tre ulike sider ved tiltakene. Den første delen går på i hvor stor grad respondenten har fått være med på planlegging og gjennomføring av tiltaket. Den andre delen handler om innholdet i tiltaket og den tredje om hva tiltaket har ført til. Vi gjengir i det følgende resultatene fra de statistiske analysene fra hver av de tre delene.

4.1 Medvirkning i utforming av tiltaket

Vi har stilt respondentene tre spørsmål om medvirkning, som går på i hvor stor grad de har vært med på å

- bestemme
- utforme
- gjennomføre

Respondentene har svart på en femtrinnskala med ytterpunktene «Ikke i det hele tatt» og «I svært stor grad». Ytterpunktene er 1 og 5 og midtpunktet på skalaen 3.

På disse spørsmålene er det under 2 prosent som har svart «vet ikke». De av respondentene som svarte at de ikke kjente til at de hadde vært med på et tiltak i kompetanseløftet, har som nevnt ikke hatt mulighet til å svare på spørsmålene om tiltaket.

I tabell 4.2 har vi vist gjennomsnittet og standardavviket for svarene.

Tabell 4.2.: Gjennomsnitt og standardavvik for spørsmål om medvirkning

I hvilken grad var du/din instans med på	N	Minimum	Maksimum	Gjennomsnitt	Standardavvik
... å bestemme/planlegge hva tiltaket skulle være?	182	1	5	3,5	1,3
... å utforme hvordan tiltaket skulle være?	181	1	5	3,5	1,3
... å gjennomføre tiltaket?	181	1	5	3,8	1,2

Vi ser av tabell 4.2 at gjennomsnittet for svarene ligger over midtpunktet på skalaen og høyest for spørsmålet om gjennomføring. Standardavviket er imidlertid svært høyt. For en femtrinnskala må et standardavvik på over 1,0 regnes som høyt. Her er det henholdsvis 1,2 og 1,3. Det er med andre ord et stort sprik i hvordan respondentene vurderer medvirkningsgraden.

Dette store standardavviket er koblet til hvilken instans eller enhet respondenten er tilknyttet. Forskjellen ligger vel så mye på enhetsnivå som på individnivå. For de to første spørsmålene om planlegging og utforming er det signifikante forskjeller i svarene på enhetsnivå. Vi har angitt gjennomsnitt og standardavvik for svarene i tabell 4.3.

Tabell 4.3. Gjennomsnitt og standardavvik for respondentene fra de ulike enhetene/ instansene når det gjelder planlegging og utforming

Hvilken instans/enhet kommer du fra?		I hvilken grad var du/din instans med på...	
		... å bestemme/ planlegge hva tiltaket skulle være?	... å utforme hvordan tiltaket skulle være?
Kommune (skole-/ barnehageeier) (n = 55)	Snitt	3,75	3,71
	Std. avvik	1,29	1,30
UH-sektor (n = 14)	Snitt	4,21	4,21
	Std. avvik	0,98	0,98
Statped (n = 8)	Snitt	3,13	3,25
	Std. avvik	1,34	1,39
Kommunal barnehage (n = 25)	Snitt	2,68	2,65
	Std. avvik	1,44	1,33
Privat barnehage (n = 24)	Snitt	3,29	3,30
	Std. avvik	1,04	1,33
Kommunal grunnskole (n = 10)	Snitt	2,80	3,00
	Std. avvik	1,55	1,33
PP-tjenesten (n = 32)	Snitt	3,53	3,48
	Std. avvik	1,30	1,29
Totalt (n = 182)	Snitt	3,50	3,49
	Std. avvik	1,37	1,37

Tabell 4.3 viser at blant de gruppene med over 8 respondenter er det respondentene fra UH-sektoren, kommunen (skole og/eller barnehageeierne) og PP-tjenesten som føler at de har vært med på å planlegge og utforme tiltaket. Alle disse har et gjennomsnitt over midtpunktet på skalaen, men med stort standardavvik. Det er interessant å se at respondentene fra private barnehager i langt større grad enn lederne fra de kommunale barnehagene oppgir at de har vært med å bestemme og utforme tiltaket (Cohens d er rundt 0,5 for begge spørsmål, som tilsvarer en moderat effekt/forskjell). Respondentene fra Statped legger seg mer eller mindre midt på treet når de vurderer i hvilken grad de har vært med å bestemme og utforme tiltaket.

Dette indikerer at mange opplever liten grad av medvirkning i planlegging, utforming og gjennomføring av tiltaket, særlig ute i skolene og barnehagene. Utformingen av tiltaket fremstår som «topptungt» og med liten grad av involvering. At UH-sektoren skårer i gjennomsnitt såpass høyt, sier også noe om innholdet på tiltaket: Her er det kompetanse fra UH-sektoren som skal involveres.

4.2 Innhold i tiltaket

Hva har så innholdet i tiltaket vært? Vi har bedt respondentene svare på fire ulike utsagn om innhold. Alle utsagnene har blitt besvart med en femtrinns Likert-skala med ytterpunktene «Ikke i det hele tatt» og «I svært stor grad». Midtpunktet på skalaen har verdien 3. I tabell 4.4 har vi vist gjennomsnittet og standardavviket for respondentenes vurderinger av innholdet i tiltaket.

Tabell 4.4. Gjennomsnitt og standardavvik for vurdering av utsagn om innhold i tiltaket

I hvilken grad bestod tiltaket i...	N	Snitt	Std. avvik
... å kartlegge behov på området spesialpedagogikk og inkluderende praksis	181	3,6	1,2
... tiltak relatert til spesialpedagogikk	183	3,4	1,2
... tiltak relatert til inkluderende praksis	184	4,0	1,1
... tiltak relatert til annet	136	2,9	1,2

Det kommer klart frem at tiltakene som respondentene deltar i, i størst grad omhandler inkluderende praksis. Tiltakene omhandler i litt mindre grad kartlegging av behov og i enda mindre grad spesialpedagogikk. Tabell 4.5 gir en mer detaljert oversikt over vurderingene av innhold i tiltaket fordelt på enhet/instans.

Tabell 4.5. Innhold i tiltaket, vurdert av ulike instanser/enheter

Hvilken instans/enhet kommer du fra?		... å kartlegge behov	... tiltak relatert til spesialpedagogikk	... tiltak relatert til inkluderende praksis	Forskjell Cohens d (spesped vs. inkl. praksis)
Kommune (skole-/barnehageeier) (n = 55)	Snitt	3,70	3,35	4,11	0,74
	Std. avvik	1,20	1,06	1,01	
UH-sektor (n = 14)	Snitt	4,07	3,93	4,27	0,56
	Std. avvik	0,46	0,70	0,46	
Statped (n = 8)	Snitt	2,00	3,50	3,63	0,09
	Std. avvik	1,31	1,69	1,19	
Kommunal barnehage (n = 25)	Snitt	3,72	3,56	3,81	0,20
	Std. avvik	1,14	1,19	1,30	
Privat barnehage (n = 24)	Snitt	4,04	3,75	4,29	0,68
	Std. avvik	0,83	0,94	0,62	
Kommunal grunnskole (n = 10)	Snitt	3,30	3,40	3,70	0,22
	Std. avvik	1,25	1,35	1,34	
PP-tjenesten (n = 32)	Snitt	3,00	2,72	3,75	0,75
	Std. avvik	1,25	1,44	1,30	
Totalt (n = 182)	Snitt	3,59	3,41	4,02	0,54
	Std. avvik	1,19	1,20	1,05	

Tabell 4.5 viser at samtlige enheter/instanser vurderer at tiltaket i større grad omhandler inkluderende praksis enn spesialpedagogikk. Ved første øyekast er det kanskje litt overraskende at det er Statped som i minst grad påpeker at det legges større vekt på inkluderende praksis enn på spesialpedagogikk (Cohens $d=0,09$), ettersom delrapport 1 viste til funn hvor statsforvalterne rapporterte at Statped uttrykker en bekymring for en overvektlegging av inkluderende praksis på bekostning av spesialpedagogiske tiltak. Imidlertid kan dette også tyde på at i de tiltakene der Statped er involvert, legges det relativt større vekt på spesialpedagogiske tiltak. Videre ser vi at det er PP-tjenesten (Cohens $d=0,75$) og skole-/barnehageeiere (Cohens $d=0,74$) som i størst grad uttrykker at tiltaket er relatert til inkluderende praksis mer enn spesialpedagogikk, deretter kommer respondenter fra private barnehager (Cohens $d=0,68$). Særlig PP-tjenesten gir uttrykk for at tiltakene i liten grad er relatert til spesialpedagogiske tiltak, med en gjennomsnittsverdi som er klart under midtpunktet (snitt=2,67).

Når det gjelder kartlegging, ser vi at det særlig er UH-sektoren som er med i tiltak relatert til behovskartlegging, mens Statped i liten grad oppgir å være med i slike tiltak.

4.3 Hva har tiltaket ført til?

Som nevnt innledningsvis er det flere svar i fritekstfeltet som dreier seg om at det er vanskelig å vurdere tiltaket nå. Det er ikke så lenge siden tiltaket ble startet opp, og eventuelle resultater vil man først kunne se etter noe tid. Vi ser dette ved at noen av utsagnene om eventuelle resultater har høy andel svar på «vet ikke». Dette gjelder spesielt utsagn som går på endringer eller resultater i bestemte enheter/instanser som respondenten ikke jobber i selv, som spørsmål om økning av kompetanse i PP-tjenesten og skolehelsetjenesten. Svarene fra respondentene er dermed gitt ut fra den kjennskapen de måtte ha både til egen instans/enheter og eventuelt til andre aktører.

Respondentene har svart på en femtrinns Likert-skala med ytterpunktene «Ikke i det hele tatt» og «I svært stor grad». I tabell 4.6 har vi listet gjennomsnittet og standardavviket for vurdering av utsagn om hva det spesifikke tiltaket har ført til, og hva de tror kompetanseløftet vil føre til.

Tabell 4.6. Gjennomsnitt og standardavvik på vurdering av utsagn om hva tiltaket har ført til

	N	Snitt	Std. avvik
Om tiltaket:			
I hvilken grad opplever du at tiltaket har ført til			
... at ansatte som jobber i PP-tjenesten, har fått økt sin kompetanse?	120	2,9	1,0
... at ansatte som jobber i skolehelsetjenesten eller andre kommunale støttetjenester rundt barn og elever, har fått økt sin kompetanse?	116	2,8	1,1
... ansatte som jobber i barnehage og skole, har fått økt sin kompetanse?	166	3,2	1,0
... ansatte som jobber i barnehage og skole, har endret sin praksis?	157	2,9	0,9
... et bedre tilbud til barn og unge i din kommune?	151	3,0	0,9
Om kompetanseløftet generelt:			
I hvilken grad tror du at kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis vil			
... føre til at du / din instans får økt kompetanse relatert til spesialpedagogikk/inkluderende praksis?	192	3,5	0,9
... føre til at du / din instans endrer praksis?	188	3,4	0,8
... føre til at ansatte som jobber i PP-tjenesten, får økt sin kompetanse?	155	3,4	0,8
... føre til at ansatte som jobber i skolehelsetjenesten eller andre kommunale støttetjenester rundt barn og elever, får økt sin kompetanse?	147	3,1	0,8
... føre til at ansatte som jobber i barnehage og skole, får økt sin kompetanse?	187	3,5	0,8
... føre til at ansatte som jobber i barnehage og skole, vil endre sin praksis?	181	3,3	0,8
... føre til et bedre tilbud til barn og unge i din kommune?	179	3,4	0,9
... kompensere for det reduserte tilbudet Statped vil tilby kommuner, slik at kommunen blir i stand til å håndtere de vanligste utfordringssområdene selv?	164	2,7	0,9

Det er flere momenter ved tabell 4.6 som man kan legge merke til. For det første viser tabellen at respondentene har større tro på hva kompetanseløftet vil føre til, enn hva de vurderer at det spesifikke tiltaket har ført til. Eksempelvis svarer respondentene midt på treet, det vil si 3, på spørsmålet om tiltaket har ført til et bedre tilbud til barn og unge i kommunen, mens de svarer 3,4 på det tilsvarende spørsmålet om de tror at kompetanseløftet vil føre til et bedre tilbud til barn og unge i kommunen. Dette kan tolkes dithen at respondentene har tro på at kompetanseløftet vil bære frukter, men at de har ikke kommet dit ennå gjennom det tiltaket de har gjennomført eller holder på med.

For det andre ser vi i tabellen at respondentene har liten tro på at kompetanseløftet vil kompensere for det reduserte tilbudet Statped vil tilby kommuner, slik at kommunen blir i stand til å håndtere de vanligste utfordringsområdene selv.

Videre viser tabell 4.6 at gjennomsnittsskåren på flere områder er under midtpunktet på skalaen. Her er det med andre ord en mindre tydelig tro på endringer eller resultater.

Men det er også flere områder hvor gjennomsnittet er over 3. På følgende to områder er gjennomsnittsskåren hele 3,5:

- Kompetanseløftet vil føre til at egen instans vil få økt kompetanse relatert til spesialpedagogikk/inkluderende praksis.
- Kompetanseløftet vil føre til at ansatte som jobber i barnehage og skole, får økt sin kompetanse.

På disse områdene er også standardavviket under 1,0. Respondentene er med andre ord ganske samstemte i sine vurderinger. Det er også mange som har gitt sin vurdering av disse utsagnene (over 185 for begge). Vi må huske på at det er ikke faktisk kunnskap som kommer til uttrykk i vurderingen, men en antakelse om hva tiltaket vil føre til. Forskjellen mellom de ulike respondentgruppene er også liten for disse to utsagnene. Man er enige om at tiltaket vil føre til en kompetanseheving. Det er også en tro på at tiltaket vil føre til endret praksis. Også er her respondentene ganske samstemte.

Respondentene svarer i store trekk det samme på alle utsagnene i spørsmålsbatteriet. Cronbachs alpha – som er et mål på om man kan samle enkeltutsagnene til et utsagn – er på hele 0,95. Vi har laget en samleindeks for alle 15 utsagnene. Denne samleindeksen sier da noe samlet om troen på at tiltakene vil føre til endring, det være seg økt kompetanse og/eller endring av praksis. Vi har normert indeksen med ytterpunktene 1 og 5. Midtpunktet på skalaen er da 3. Gjennomsnittet for indeksen for alle respondenter samlet er 3,1, altså så vidt over midtpunktet på skalaen. Standardavviket er på 0,7, som betyr at det er stor enighet i vurderingene.

For denne samleindeksen er det imidlertid tydelige forskjeller i hvordan respondentene fra de ulike instansene svarer. I tabell 4.7 har vi angitt gjennomsnittet og standardavviket for skår på samleindeksen, fordelt på de ulike instansene/enhetene.

Tabell 4.7. Gjennomsnittsskår på indeks om tro på endring, fordelt på enheter/ instanser

Hvilken instans/enhet kommer du fra?	N	Snitt	Standard-avvik
Kommune (skole- og/eller barnehageeier)	57	3,2	0,6
UH-sektor	15	3,3	0,5
Statped	8	2,7	0,7
Kommunal barnehage	29	3,4	0,8
Privat barnehage	26	3,5	0,8
Kommunal grunnskole	14	2,9	0,8
PP-tjenesten	33	2,6	0,8
Totalt	199	3,2	0,6

Troen på at tiltaket vil føre til noe, er størst hos barnehagestyrere, både kommunale og private. Videre har både skole-/og barnehageeierne (kommunene) og respondentene fra UH-sektoren relativt god tro på at kompetanseløftet vil ha positive følger. I motsatt ende finner vi PP-tjenesten og Statped som ligger godt under midtpunktet og dermed har liten tro på positive følger av kompetanseløftet. Målt i Cohens d er forskjellen mellom private barnehagestyrere og respondenter fra PP-tjenester på 1,1, som er en stor forskjell.

4.4 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet sett på hva de som har fått midler gjennom tilskuddsordningen i kompetanseløftet, mener om medvirkning, innhold og eventuelle resultater av tiltaket som er satt i gang, samt deres tro på kompetanseløftet generelt.

Resultatene viser at det er stor spredning i vurderingene rundt iverksettingen av tiltakene. Blant respondentene fra kommunene og fylkeskommunene og fra UH-sektoren er det en opplevelse av medvirkning både i å bestemme tiltaket og å utforme det. I de kommunale barnehagene og grunnskolene er derimot opplevelsen at det har vært liten grad av medvirkning. Ut fra resultatene i spørreundersøkelsen kan tiltakene derfor fremstå som noe toppstyrt og formet av UH-sektoren.

Det kan være at tiltakene har fått en tradisjonell kompetansemodell, hvor man ikke tenker samskaping for læring, men overføring av kunnskap fra UH-sektoren til praksisfeltet.

Tiltakenes innhold er i størst grad relatert til arbeidet med inkluderende praksis. Det er en stor grad av uenighet blant respondentene om dette har vært innholdet i tiltaket, men variasjonen i svarene til respondentene finner vi på individnivå, ikke på enhetsnivå. Dette indikerer at det er vanskelig for respondentene å se hva som er innholdet i tiltaket.

Det er også mange som oppgir at tiltaket de har vært med på, handler om kartlegging. Her er det imidlertid store forskjeller mellom instansene, hvor det i første rekke er UH-sektoren som mener dette er tilfellet, mens Statped og PP-tjenesten mener det i liten grad. Kartlegging er tydeligvis noe UH-sektoren i første rekke er involvert i, noe som harmonerer godt med en generell beskrivelse av at UH-sektoren har vært koblet på.

Når det gjelder opplevelse av hva tiltaket har ført til, er det en viss oppfatning av at det har ført til økt kompetanse hos ansatte som jobber i barnehage og skole, men det generelle inntrykket er at det konkrete tiltaket deltakerne er med i, ikke har gitt større endringer. Denne vurderingen er ganske lik hos alle respondentene og dermed på tvers av instansene/enhetene. Det er til en viss grad en større optimisme relatert til kompetanseøkning og praksisendring når vi spør om respondentenes tro på kompetanseløftet generelt. Dette kan tyde på at respondentene ikke har erfart store endringer, men har tro på det i fremtiden.

Når det gjelder den samlede vurderingen av hva tiltakene har ført til, og hva man tror kompetanseløftet vil føre til, er vurderingen omtrent midt på treet. Oppsummert tror man at tiltaket vil føre til endringer, men ikke i særlig stor grad. Her er det imidlertid forskjeller mellom enhetene/instansene. Ansatte i barnehager, både kommunale og private, opplever i størst grad at tiltakene vil føre til endring, dernest kommer de som i størst grad har vært involvert i iverksetting, som kommune og fylkeskommune og UH-sektoren. Skolesektoren har i mindre grad tro på effekter av tiltakene, og Statped og PP-tjenesten i enda mindre grad.

På bakgrunn av dette kan vi spørre: Er det slik at tiltak gjennom kompetanseløftet i første rekke vurderes positivt i barnehagesektoren?

Er Statped og PP-tjenesten aktører som spiller en mindre rolle? I så fall: Hvorfor? Er det en tradisjonell kompetansemodell – overføring av kunnskap fra UH-sektoren til praksisfeltet, i dette tilfellet barnehager – som ligger til grunn for tiltakene? Disse poengene kommer vi tilbake til i de videre kapitlene.

5. Regionale strategier og lokale erfaringer

Datamaterialet som er analysert for dette kapitlet, stammer både fra casefylkene og utvalgte caseprosjekter der og fra alle statsforvalternes årsrapporter for 2022. I kapitlet belyser vi blant annet statsforvalternes praksis og strategier i forbindelse med fordeling av midler i fylkene, for eksempel koblingen mellom ulike satsinger for kompetanseutvikling i oppvekstfeltet og forhold knyttet til behandling av søknader i samarbeidsfora. Kapitlet retter i hovedsak søkelyset på lokal praksis i tilknytning til kompetanseløftet, samspillet mellom aktører i laget rundt barnet og annet samarbeid i og mellom kommuner. I tillegg går vi inn på UH-sektorens rolle og funksjon i prosjektene sett fra prosjektdeltakernes side, men dette temaet behandles mer utdypende i kapittel 6.

5.1 Statsforvalternes innsats og vurderinger av lokale behov og deltakelse

I tildelingsbrevet til statsforvalteren står det i kapittel 4.1 at statsforvalteren skal ta de initiativene som finnes påkrevd, og holde sentrale myndigheter orientert om tilstanden i fylket og effekten av statlig politikk. Statsforvalteren skal foreta en kort, overordnet vurdering av måloppnåelsen med bakgrunn i resultater fra delmål og resultatmål som er skissert i tildelingsbrevet, hvor tre styringsparametere tar for seg kompetanseløftet:

1. Statsforvalteren skal redegjøre for hva de har gjort for å bidra til at kommuner og fylkeskommuner vurderer sine kompetansebehov i lys av målsettingene i kompetanseløftet.
2. Statsforvalteren skal beskrive hvordan de bidrar til at tiltakene i kompetanseløftet sees i et tverrsektorielt perspektiv, og i hvilken grad PP-tjenesten blir inkludert i tiltakene.
3. Statsforvalteren skal rapportere på hvordan de har forvaltet tilskuddsordningen. I tillegg skal statsforvalteren vurdere hvordan samarbeidsforaene har fungert og i hvilken grad kompetansetiltakene er forankret i en langsiktig felles plan i samarbeidsforaene.

Det går frem av årsmeldingene fra statsforvalteren hva de har gjort for å bidra til at kommuner og fylkeskommuner vurderer sine kompetansebehov i lys av målsettingene i kompetanseløftet. Tiltakene er relativt sammenfallende mellom fylkene. Statsforvalterne har holdt informasjonsmøter, og de har laget nettsider med informasjon om ordningen. Det er også arbeidet en god del med forankring og tilrettelegging av ordningen. Forankringen er i praksis gjennomført i form av informasjonsmøter, erfaringsoverføring, jevnlig møter med skole- og barnehageeiere, og å sikre at aktuelle aktører er involvert i ordningen (eksempelvis gjennom samarbeidsfora). I tillegg har flere statsforvaltere bidratt i utviklingen av opplæringsløp som er knyttet til behovsanalyser og kartlegginger.

Ifølge statsforvalternes årsrapporter ser det videre ut til at den lokale oppslutningen om kompetanseløftet varierer både mellom fylker og mellom regioner innad i fylkene. Flere statsforvaltere oppgir at de fleste kommunene og fylkeskommunen i deres fylke deltar i kompetanseløftet. Samtidig er det i noen fylker kun et fåtall kommuner som er involvert. Det generelle inntrykket er likevel at de fleste kommuner og fylkeskommuner deltar i kompetanseløftet, enten ved at de har gjennomført de første behovsanalysene, eller ved at de er involvert i andre overordnede regionale tiltak. Kartlegging og analyse av kompetansebehov og etablering av strukturer og systemer på tvers er tema for mange tiltak.

Når det gjelder grunnen til at kommuner og fylkeskommuner ikke deltar i kompetanseløftet, viser statsforvalterne stort sett til kapasitetsutfordringer i sektoren eller til begrensede midler i ordningen som gjør at ikke alle kan få økonomisk støtte. Statsforvalterne peker videre på at kapasitetsutfordringer ofte henger sammen med at kommunene arbeider med tiltak knyttet til andre kompetanseutviklingsordninger. Enkelte har derimot ikke klart å inngå partnerskap med et UH-miljø eller har ikke kommet så langt som til å sende inn behovsmelding. Flere statsforvaltere har imidlertid fått signaler om at kommuner som til nå ikke er med, vil melde sin deltakelse i 2023. Statsforvalterne nevner også at enkelte kommuner har trukket seg fra kompetanseløftet fordi de har blitt trukket ut i oppfølgingsordningen.

I tilknytning til kapasitetsutfordringer peker statsforvalterne på at dette er den største årsaken til at små, private barnehager ikke deltar i en regional ordning, ettersom de mangler ressurser til å kunne drive kompetanseutvikling på samme måte som i større enheter. I noen fylker har de forsøkt å bøte på dette gjennom å opprette en koordinatorrolle i kompetanseløftet. Det argumenteres med at små

kommuner ofte er sårbare siden roller og oppgaver er fordelt på få personer. Dette gjør det utfordrende å holde fast ved nødvendige prioriteringer over tid. En koordinatorfunksjon kan bidra positivt til dette formålet. Større kommuner omtales som mer selvdrevne og har flere personer med spesialisert kompetanse, men også her kan en koordinatorfunksjon være nødvendig for at kompetanseløftet ikke skal bli nedprioritert. Derfor har samarbeidsforaene i flere fylker bevilget midler til en koordinatorfunksjon.

Statsforvalterne tar i sine rapporter også opp hvordan private skoler og barnehager generelt er inkludert i kompetanseløftet. Disse er i noen tilfeller representert i samarbeidsfora, men det meldes også her om at de mangler ressurser til å stille i alle møtene. Når det gjelder private enheters deltakelse i kompetanseløftet, virker det som at det er store variasjoner mellom fylkene også her. I noen fylker deltar private barnehager og skoler på lik linje med de kommunale, mens private enheter i andre fylker – og særlig på skolesiden – har organisert seg i egne nettverk og deltar derfor ikke i kompetansehevingen gjennom kompetanseløftet. Dette forklares som oftest med at de har ulike pedagogiske plattformer og derfor opplever at felles kompetanseheving ikke er aktuelt.

Det har, som nevnt over, vært et mål for flere statsforvaltere å tydeliggjøre for sektoren hva som er særskilt med kompetanseløftet, og hva som er hovedmålsettingen for ordningen. Det påpekes at det må tas hensyn til at tiltak i kompetanseløftet er komplekse, og at aktuelle tiltakseiere bør vite om dette før de søker om midler til tiltak. Dette er noe statsforvalterne legger vekt på å informere om. Det er også pekt på at det er viktig at kommunene er forberedt og har kompetanse innenfor spesialpedagogiske områder hvor kommunene tidligere har fått bistand fra Statped.

Flere statsforvaltere har arrangert samlinger for barnehage- og skoleeiere og andre relevante aktører med mål om å informere om ordningen og å styrke analysekompetansen til kommunene. Siden det er av sentral betydning at tiltakene er lokalt forankret og må bygge på de kompetansebehovene kartleggingene har avdekt, blir det vurdert som viktig at kommunene har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse om behovskartlegginger og betydningen av tverrsektorielt samarbeid.

Det kommer også frem fra årsrapportene at statsforvalterne legger vekt på å formidle nasjonale intensjoner, rammer og føringer for ordningen generelt og

å sørge for at kriteriene for tildeling er kjent for aktørene i samarbeidsforaene, blant aktuelle tiltakseiere og i aktuelle regionale kompetansenettverk. Eksempelvis har Statsforvalteren i Oslo og Viken utarbeidet et digitalt skjema for behovsmeldinger som barnehage- og skoleeiere må bruke når de melder behov for tilskudd til lokal kompetanseutvikling. I meldingen må tiltakseieren beskrive hvordan kompetansebehovet vurderes i lys av kriteriene og målsettingene for kompetanseløftet.

5.2 Fordeling av tilskudd

Samarbeidsforaene beslutter hvordan bevilgninger til kompetanseløftet skal fordeles. Hvordan samarbeidsforaene er organisert og fungerer, ser imidlertid ut til å variere fra fylke til fylke. Mens noen fylker har ett samarbeidsforum, har andre fylker flere. Noen fylker har i tillegg fagutvalg tett knyttet opp mot samarbeidsforaene, mens andre ikke har denne typen organisering. Noen samarbeidsfora ble dessuten opprettet i begynnelsen av kompetanseløftet, andre kom i gang i midten av 2022, mens andre igjen var etablerte fora som fikk kompetanseløftet som tilleggspoppgave.

Statsforvalterens rolle i tilknytning til samarbeidsforaene går igjen som tema i flere av intervjuene. Hvor nært kan statsforvalteren være på prosessene? På den ene siden spiller statsforvalteren en sentral rolle i å organisere og bistå samarbeidsforaene, på den andre siden skal statsforvalteren ikke være involvert i beslutningene som samarbeidsforaene tar. I noen intervjuer beskrives det at statsforvalterens rolle har vært i endring, og at prosesser i samarbeidsforaene har blitt endret ved at medlemmene selv har tatt en mer aktiv rolle, mens statsforvalteren i hovedsak opptre som sekretariat. Dette kommer også tydelig frem i årsrapportene til statsforvalterne, hvor de ofte beskriver sin rolle som sekretariat for samarbeidsforaene. Enkelte ledere av samarbeidsforaene peker imidlertid på at statsforvalteren har fått en mer omfattende rolle i fordelingen av tilskudd, i den forstand at statsforvalteren har sortert søknadene i forkant fordi søknadsmengden har vært altfor stor til at samarbeidsforumet har kunnet håndtere disse med den tiden og de ressursene det har til rådighet for dette arbeidet.

Fylker som har mer enn ett samarbeidsforum, trekker frem både styrker og svakheter ved denne måten å organisere arbeidet på. Styrken ved en slik organisering er at den er godt forankret lokalt, og at avgjørelser blir tatt på lokalt nivå. Dette bidrar til at flere på lokalt nivå blir delaktige i arbeidet i samarbeidsforumet.

På den andre siden kan en slik organisering føre til at samordningen i fylket blir noe svakere, og at det blir mange møter for medlemmene (for eksempel for Statped, KS, UH-sektoren, statsforvalteren). De fylkene som har flere samarbeidsfora, ser også forskjeller mellom disse; noen fungerer svært godt, mens andre opplever arbeidet som mer krevende.

Flere statsforvaltere bemerker at en suksessfaktor i arbeidet med samarbeidsforaene er forankring, eierskap og god ledelse. Det blir også påpekt at en forutsetning for at samarbeidsforaene skal fungere godt, er at samtlige parter som er involvert, må ha ressurser til å delta i møtene. Statsforvalterne melder at samarbeidsforaene har utarbeidet langsiktige planer for tildelinger, og flere understreker at det i stor grad legges opp til fellestiltak, der flere skoler og barnehager blir invitert med. Dette fører til at det skapes både felles arenaer og en felles forståelse, og at tilskuddet utnyttes godt. Videre trekkes det frem at tiltakene som får midler, bygger på kartlegginger av behovene i barnehager og skoler, og at tverrfaglig samarbeid må være på plass før de blir tildelt midler.

Ett av casefylkene har ett samarbeidsforum og tre fagutvalg som dekker henholdsvis barnehager, grunnskoler og videregående skoler. I samarbeidsforumet er tre av tolv medlemmer fra UH-sektoren. De representerer enten Dekom, Rekom eller kompetanseløftet. Verken PP-tjenesten eller Statped er representert, men disse tjenestene har ett medlem hver i de tre fagutvalgene. En representant for Statped syntes det var en fordel å være oppnevnt i et fagutvalg i stedet for i samarbeidsforumet, fordi det der er mulig å diskutere innkomne søknader fra et faglig ståsted i større utstrekning enn i samarbeidsforumet, mens en representant for PP-tjenesten bemerket at «det er litt rart» at de ikke har en plass i samarbeidsforumet. I dette fylket blir behovsmeldinger drøftet og vurdert både i fagutvalgene og i regionale kompetansenettverk før de vurderes i samarbeidsforumet.

I intervjuene kommer det frem at samarbeidsforumet fungerer på litt ulike måter. Enkelte informanter beskrev for eksempel at forumet i deres fylke har inntatt en mer aktiv rolle etter å ha fått tid til å organisere og få på plass strukturer for arbeidet. I et annet casefylke pekte representanter fra statsforvalteren på at forumet har fungert bedre fra siste halvdel av 2022 enn det gjorde tidligere. Der var det blitt vedtatt en langsiktig plan som angir at prosjekter som prioriterer høyfrekvente vansker i barnehager og skoler og i laget rundt barnet, skal prioriteres. En representant for skoleeieren i et av caseprosjektene trakk imidlertid frem utfordringer som hadde

oppstått etter at fordelingen av tilskudd skiftet fra et pro rata-prinsipp i kartleggings- og analysefasen til at det ble prioritert mellom de innkomne søknadene i den siste tildelingen. I noen av intervjuene ble det også bemerket at det etter hvert har blitt noe uklart hvilke hatter medlemmene av samarbeidsforumet har på i vurderinger, det vil si om de først og fremst forsøker å sikre støtte til egen kommune, egen region eller egen organisasjon, eller om de vurderer behovsmeldinger som helhet med utgangspunkt i gitte kriterier for tildeling.

Samtlige statsforvaltere har rapportert hvilke tiltak som har fått midler, hvem midlene har gått til, og hvordan midlene fordeler seg. Ut fra årsrapportene er det vanskelig å si noe om hvilke typer prosjekter som har fått økonomisk støtte, da tiltakene ofte er oppgitt med navn eller overskrifter som «Laget rundt eleven» eller «Fellestiltak inkludering i praksis». Vi kan imidlertid se hvordan midlene har blitt fordelt på ulike aktørgrupper. Tabellen nedenfor viser fordelingen mellom UH-sektoren og tiltakseieren/nettverket, og den viser beløpet som har gått til tilskuddskoordinatorer der hvor tilskuddskoordinator benyttes. Statsforvalteren beskriver tilskuddskoordinator som en koordinator for et spesifikt tiltak. En kommune kan ha en tilskuddskoordinator, mens en regionkoordinator dekker flere kommuner.

Tabell 5.1 Oversikt over tilskuddsfordeling etter fylke

Region/fylke	Beløp til UH-sektor	Beløp til tiltaks-eier/nettverk	Beløp til tilskudds-koordinator
Oslo og Viken	17 819 998	15 309 243	
Innlandet	6 647 136	988 788	299 056
Rogaland	3 550 076	4 515 625	
Agder	3 054 008	2 662 369	
Møre og Romsdal	3 704 000	3 027 000	
Trøndelag	3 450 003	5 237 385	9 149 978
Vestfold og Telemark	5 504 099	1 336 800	1 130 101
Vestland	4 803 062	8 395 123	
Nordland	2 601 900	3 521 550	349 550
Troms og Finnmark	4 731 433	800 000	1 363 000
Totalt	55 865 715	45 793 883	12 291 685

Tabell 5.1 viser at økonomiske tilskudd totalt sett fordeles omtrent likt mellom UH-sektoren og tiltakseieren/nettverket dersom beløpet til koordinatorer inkluderes i beløpet til tiltakseieren/nettverket.

Samtidig ser vi store variasjoner mellom fylkene når det gjelder fordeling. Innlandet og Troms og Finnmark har for eksempel tildelt langt mer til UH-sektoren enn til tiltakseierne, mens et motsatt mønster viser seg for Trøndelag og Vestland. Noen fylker har utarbeidet en ordning med fast fordeling av midler mellom tiltakseieren og UH-sektoren. Andre har kommet frem til at en fast fordeling mellom partene ikke er gjennomførbart, fordi det er store geografiske forskjeller som innebærer store kostnadsforskjeller mellom tiltakene. Fordelingen må derfor ta utgangspunkt i det enkelte tiltak i stedet for i en fast modell. Ulikhet i fordelingspraksis kan selvsagt også henge sammen med hvilke typer prosjekter som gjennomføres i det aktuelle fylket.

5.3 Tre kompetanseutviklingsordninger

Et annet sentralt tema som kommer opp i caseprosjektene, er organiseringen av kompetanseløftet i sammenheng med støtteordningene Dekom og Rekom. Det er varierende i hvilken grad kommunene oppfatter de tre satsingene som konkurrerende tilbud i den forstand at de går på bekostning av hverandre, eller som satsninger som trekker i samme retning. Som nevnt ovenfor rapporterer statsforvaltere at enkelte kommuner konsentrerer seg om de øvrige tilskuddsordningene og derfor nedprioriterer kompetanseløftet. Enkelte fylker har tre ulike organisatoriske strukturer for de tre ordningene, noe som er ressurskrevende. Også UH-samarbeidet er ulikt for de ulike ordningene. Mens noen er «bundet» til visse UH-miljøer for Dekom eller Rekom, har andre miljøer vært involvert i kompetanseløftet. I tillegg til dette har UH-miljøene gjerne en som tar seg av den faglige delen, mens andre står for fakturering, avtaler og annet. Dette gjør at kommunene får mange å forholde seg til. I en av casekommunene uttalte en representant for kommunen at det var krevende å kjøre en prosess med kompetanseløftet samtidig med et eksisterende Rekom-løp. Dette har skapt utfordringer i arbeidet med tiltaket og gjort at det foreløpig bare er få enheter som har deltatt i arbeidet med kompetanseløftet i kommunen. I en annen casekommune forteller en representant for kommunen at Rekom og kompetanseløftet oppleves som konkurrerende tiltak for barnehagene i kommunen. Barnehagene har bare kapasitet til å være med på én av støtteordningene og må derfor velge mellom dem. I dette tilfellet hadde det ført til at få barnehager valgte å delta i kommunens kompetanseløft, noe som skapte forsinkelser.

Her vises det tydelig hvor viktig det er med støtte hos skole- og barnehageeieren, og hvor viktig det er å samkjøre kompetanseløftet med eksisterende prosjekter. Det kommer også frem i andre caseprosjekter at enkelte skoler eller barnehager

har sett det som for mye prosjektarbeid å skulle igangsette prosjekter relatert til to støtteordninger samtidig, og derfor har disse skolene og barnehagene valgt bort kompetanseløftet selv om det har vært et tiltak i kommunen. Samtidig blir det også tydelig hvordan ordningene har vært til fordel for hverandre. I et av casefylkene ble det valgt tiltak ut fra de kompetansebehovene som ble identifisert i de eksisterende ordningene.

Flere informanter ga imidlertid uttrykk for at det blir «litt mye». Skolene er for eksempel med på svært mange satsinger mer eller mindre parallelt. I et av caseprosjektene er det dessuten beskrivelser som tyder på at arbeidet med søknader fra tre ordninger samtidig har vært svært krevende. Det gjelder beskrivelser av møtet i samarbeidsforum hvor det skulle fattes beslutninger om tildeling for 2023:

Det var et hav av søknader fra tre ordninger. Noen oversøkte, mens andre var nøkterne. [...] Og det er litt av et skjemavelde. Noen hadde med mye informasjon, andre hadde lite. Og alle vedleggene – det var nesten en umulig jobb. [...] Statsforvalter bruker en trafikklysmoell. Det er ikke enkelt når det ikke lenger fordeles pro rata. For eksempel kom en region med mange søknader ikke ut på grønt, mens en annen region fikk mer på den ene ordningen enn på andre. Og en [region] som hadde en god søknad, fikk ikke [støtte], mens andre med svakere kvalitet som søkte på det samme, fikk [støtte].

Informanter som ikke har deltatt i søknadsvurderingen, og med det heller ikke har opplevd felles arbeidsinnsats med de tre ordningene (Dekom, Rekom og kompetanseløftet) som ekstra krevende, beskrev fordeler med at ordningene er slått sammen:

NOU 2020:13 legger opp til at man forenkler ordningene. Det tror jeg er fornuftig – at man slår dem sammen og forenkler og ikke byråkratiserer – for det er nok byråkrati – og at man kan se litt mer helhet og sammenheng i perioder, og at det blir treårsplaner i stedet for ett år – er forhold som må til for å lykkes.

Søknadsprosedyrene kommenteres imidlertid også av andre som spesielt trekker frem uklarheter i søknadsarbeidet, i rapporteringen og i aspekter som kan oppfattes som utslagsgivende tilfeldigheter:

Det jeg har tenkt på, er rapporteringene – behovsmeldingene. Jeg oppfatter ikke at man er så opptatt av å følge opp i detalj på de lokale planene. Og er det i feil retning, er det ingen som kommer inn og justerer underveis. Da er det slik at man søker etter behovsmeldingen, og så får man avslag og blir overrasket. Det burde ha vært mer oppfølging fra statsforvaltersiden. Det er egentlig de vi rapporterer til på midler og skal søke til på nye midler til neste år, og så vet man jo ikke om man får nye midler. Det føles som om det ikke er noen særlig oppfølging [...].

Andre beskriver oppfølgingen fra statsforvalteren som mer omfattende enn det som kommer frem i intervjuutdraget ovenfor:

[...] jeg vil berømme statsforvalter i [fylke] som har hatt god oppfølging over tid. Klart det er litt strekk i laget. Det er derfor man har satt i gang dette tiltaket.

Det ser som nevnt ut til at det arbeides mye med å se sammenhengen mellom kompetanseløftet og de andre tilskuddsordningene og kvalitetsutviklingsarbeidene som kommunene deltar i. Statsforvalterne understreker her at det er særlig krevende for de minste kommunene å delta i de tre kompetanseutviklingsordningene og oppfølgingsordningen samtidig. Kapasiteten til å innføre kompetanseheving og kvalitetstiltak er dessuten svært ulik. Det må derfor sikres at kommunene ikke blir nødt til å delta i mer enn det de makter å gjennomføre.

5.4 Fra systemnivå til laget rundt barnet

I delrapport 1 (Wendelborg et al., 2022) ble det pekt på at kompetanseløftet da var på et nivå som i første rekke involverer kommunene og skoleeieren. Via caseprosjektene vil vi i det følgende illustrere hvordan tilskudd til tiltak på ulike vis og i ulik grad nå omfatter aktører i laget rundt barnet eller eleven, og vi skal drøfte om disse endringene vil kunne påvirke praksis blant de som er nærmest barna og elevene.

For å sikre at skolen og barnehagen er en god arena for inkludering, er det nødvendig at ulike sektorer og etater fungerer som støttespillere for skolen og barnehagen i dette arbeidet. Caspersen og medforfattere (2020) beskriver et skille mellom det interne og det eksterne støttesystemet. Det interne støttesystemet består av de som er ansatt i eller knyttet til skolen eller barnehagen på ulike måter og med ulik kompetanse. Her inngår blant annet skole-/barnehageledelsen, lærere, helsesykepleiere, miljøarbeidere, vernepleiere og barne- og ungdomsarbeidere.

Det eksterne støttesystemet består av de som er organisert utenfor skolen eller barnehagen, men som har som oppgave å støtte skolen eller barnehagen der det er nødvendig. De viktigste aktørene her er PP-tjenesten og Statped. I tillegg kommer det som forfatterne kaller det eksogene støttesystemet, som ikke er knyttet til skolens arbeid med inkludering, men som kan spille på samme lag og være en støtte og samarbeidspartner for skolen. Disse er altså ikke avgrenset til skolen, men inkluderer instanser som på ulike måter forholder seg til barn og elever, for eksempel Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP), helsestasjonen, flyktningetjenesten og politiet. Dessuten kommer alle mer eller mindre frivillige organisasjoner, idrettslag, kulturinstitusjoner og andre som er med på å påvirke inkluderingsarbeidet som skjer i lokalsamfunn og skolen eller barnehagen (Caspersen et al. 2020, s. 60–61). De nevnte aktørene kan utgjøre det som vanligvis ligger i betegnelsen «laget rundt barnet». I kompetanseløftets programteori er det som nevnt i kapittel 3 en ønsket effekt at hele laget rundt barnet skal bygge opp kompetansen sin innenfor spesialundervisning og inkluderende praksis (se også Meld. St. 6 (2019–2020)).

I et av casefylkene har både UH-miljøet og statsforvalteren vært tydelige på at de ansatte i PP-tjenesten i kommunene skal få mer kompetanse i inkluderingsanalyse, men også at barnehagene og skolene skal være med som «utprøvingcase». Tiltaket som har fått økonomisk støtte fra kompetanseløftet, er altså konsentrert om opplæring i verktøyet innad i PP-tjenesten. Samtidig har skolene og barnehagene vært med på å reflektere over sin egen praksis, noe flere har erfart som begynnelsen på en prosess i enhetene. En informant ga imidlertid uttrykk for en viss skepsis til at skolene og barnehagene bare har vært «øvingsobjekter» i et tiltak hvor PP-tjenesten hever sin kompetanse i stedet for at kompetansen skal føre til forandringer i enhetene og endret praksis blant de som er nærmest barn og unge:

Og så blir det jo omtalt [...] at PP-tjenesten trenger en [...] barnehage og en skole å øve seg på. For å lære seg refleksjonsverktøyet. Så tenker jeg at det er litt spesielt. Jeg hadde jo håpet at vi gjorde det her for at noen skulle få det bedre.

For skolene og barnehagene i dette caseområdet finnes det ikke en tydelig plan for videre oppfølging av tiltaket når inkluderingsanalysen er gjennomført, noe en informant kommenterer slik:

Det å få til gode prosesser rundt en sånn analyse krever mye oppfølging [...] Jeg savner oppfølging i etterkant. Det er nå storjobben begynner.

En av informantene i dette caseområdet forteller at de ønsker at inkluderingsanalysen skal ende i en lokal plan for kompetanseutvikling i kommunen. Da vil tiltaket bidra til flere kompetanseløft – ett løft i PP-tjenesten og ett løft blant ansatte i barnehager og skoler. En representant fra skoleledelsen i den samme kommunen beskrev at de hadde laget en strategi for tverrfaglig samarbeid som skal bidra til at barn blir møtt tidligere av færre personer, med mål om at laget rundt eleven skal bli mer effektivt. Satsingen som har fått tilskudd, involverer primært det som Caspersen og medforfattere (2020) omtaler som det interne og det eksterne støttesystemet.

I et av caseprosjektene i et annet casefylke var oppmerksomheten rettet mot å lære mer om et bestemt diagnosespektrum og mot å bedre samarbeidet mellom alle som arbeider i laget rundt barna. Informanten forklarer at de har valgt ett tema for kompetanseløftet, men legger til at temaet i seg selv på mange måter er sekundært:

I alle år jeg har jobbet i kommunen, har vi hatt ulike prosjekter hvor vi har snakket og snakket og snakket om samarbeid. Men det kan være nyttig å ha noe konkret å snakke rundt. Derfor tok vi utgangspunkt i en nevropsykologisk forstyrrelse. [...] Så vi har tatt utgangspunkt i en gruppe som vi kanskje opplever som økende. Målet er å bli bedre på å møte den gruppen, men også hvordan vi skal bli bedre på å samarbeide om de barna.

Til tross for at satsingen har en tilsynelatende smal innretning, peker informanten på et tydelig parallelt mål om å bedre samarbeidet mellom aktuelle aktører.

I et annet caseprosjekt ble det satset på opplæring i både inkluderingsanalyse og pedagogisk analyse og gjennomføring av disse analysene i bortimot 30 skoler og vel 50 barnehager, medregnet skoler og barnehager i nabokommuner hvor casekommunens PP-tjeneste leverer tilbud. En viss fleksibilitet i gjennomføringen av den pedagogiske analysen har gjort det mulig å tilpasse opplæringen i tilfeller der ledere eller ansatte ikke har hatt anledning til å følge den oppsatte planen, eller i tilfeller der de hadde behov for å repetere det som tidligere hadde vært gjennomgått. Opplæringen av ansatte i skolene startet imidlertid noe senere enn i barnehagene på grunn av streik i kommunen. Medlemmer i arbeidsgruppen og representanter for PP-tjenesten og UH-sektoren har bidratt i veiledningen av ansatte i skoler og barnehager. Da intervjuene ble gjennomført, pågikk opplæringen fortsatt. Programmet hadde derfor ikke blitt forsøkt i praksis i forbindelse med satsingen i kompetanseløftet.

Av flere aktører ble det imidlertid bemerket at arbeidet totalt sett hadde vært svært ressurskrevende. Verken PP-tjenesten eller andre kommunale aktører hadde fått styrket sitt eget ressursgrunnlag for å gjennomføre dette.

Satsingsområdet i dette caseprosjektet ble valgt etter flere runder og etter at styrker og utviklingsmuligheter hadde blitt kartlagt i skoler og barnehager da disse ble rammet inn av Mitchells ti faktorer som ligger til grunn for verktøyet som Statped bruker til inkluderingsanalyse⁶ Det ble imidlertid også pekt på at «veien har blitt litt til mens vi går». At pedagogisk analyse ble valgt som tiltak, skyldtes både egen og andre kommuners positive erfaring med samarbeid med UH-miljøet som bidrar med dette. Valg av satsing innledningsvis hadde også sammenheng med andre forhold, blant annet at prosjektet var valgt ut som pilotprosjekt:

Vi hadde ikke noen å støtte oss til [på grunn av pilotprosjekt]. Hvordan skulle vi gjøre dette? Men også for at skoler og barnehager skulle øve seg på systematikk i bruk av data og en type grunnlag som er forskningsbasert. Så har vi reflektert over om vi hadde kommet til å gjøre det på nytt. Det er vi usikker på. Det er enkelt å si nå som vi vet mer. Refleksjonsverktøyet skulle hjelpe oss med retning og gi oss mer systematisk arbeid med hensyn til forskning. [...] Men jeg tror kanskje ikke at vi hadde kommet til å gjennomføre refleksjonsverktøyet på nytt. Det kom nok litt for lite ut av det. Det var mer arbeid enn det var nytte. Det kan hende at det handlet litt om timing også.

I dette caseprosjektet var det i kartleggingsfasen også lagt vekt på å få frem barn og unges stemme ved å møte dem i grupper hvor de kunne formidle hva de hadde erfart i skole-/barnehagehverdagen, og hva de ønsket av endringer. Dette ble beskrevet som svært nyttig i det videre arbeidet med den pedagogiske analysen.

5.5 Forhold mellom spesifikke og generelle tiltak

Balanse i satsingen mellom typiske spesialpedagogiske temaer og inkluderende praksis var også noe som kom opp i intervjuene med de kommunale aktørene. Her kom det frem litt ulike vurderinger, noe som går frem av intervjuutdragene nedenfor, hvor det blant annet skilles mellom ansvarsområdet til skole-/barnehagesektoren og ansvarsområdet til PP-tjenesten:

6 [David Mitchells ti faktorer i skolen | statped.no](https://statped.no)

De høyfrekvente vanskene er det vi skal ta mer tak i, gjennom det allmennpedagogiske. Her er pedagogisk analyse et rammeverktøy. Og så vil de som er øverst i trekanten i Stortingsmelding 6, de må selvfølgelig få den hjelpa de trenger. Statped har også en viktig rolle der fortsatt. [...] Det er ikke slik at kompetanseløftet skal ta bort det [spesialpedagogiske], men henvisninger til språk og atferd er så stor at det er noe vi må jobbe med i det allmennpedagogiske arbeidet. Det er ikke slik at halvparten av ungene i barnehagene har behov for spesialpedagogiske tiltak, men vi må jobbe annerledes for å møte utfordringene til mange. Vi må øke vår kompetanse for å hjelpe dem tidligst mulig.

Ja, jeg vil si at, som ansvarlig for barnehage og skole, er ikke det [spesialpedagogiske temaer] mitt fremste anliggende, det er PPT og familieenhetens anliggende primært. Personlig liker jeg dårlig tittelen kompetanseløft for ... Vi hopper litt over spesped-begrepet, for når vi bruker det, er vi med en gang ute og definerer, fremfor å si at vi har en praksis som inkluderer alle, et inkluderende fellesskap. [...] Alle skal være inkludert, det er ikke noen som skal integreres på andres premisser.

[...] det er viktig at vi utfordrer mekanismene og ikke automatisk går inn i Statped-oppgavene. Intervjuer: Når vi kommer til 2025 og [navn på kommune] er god på inkludering, hvem tar seg da av saker innenfor autismespekteret, for eksempel? Informant: Jeg vet jo at PP-tjenesten har noe kompetanse om det, men mangler også noe. Det samme gjelder skolen. Men hvordan bruker vi kompetansen vi har ervervet oss, i nye sammenhenger? Det nye kompetansebegrepet i den nye læreplanen handler om å bruke kompetanse i nye sammenhenger og ikke bare rope på hjelpeapparatet. Det vi lærte av en autist i fjor, hvordan kan vi bruke det igjen?

I noen sammenhenger har det blitt pekt på en viss skjevhet mellom satsingen på kompetanseøkning innenfor inkludering og satsingen på temaer av mer spesialpedagogisk karakter. En representant fra Statped at det ikke var noen motsetning mellom de to elementene:

Rent faglig kan det være litt rart at man setter inkludering opp som motsats mot spesialpedagogikk i stedet for å tenke at de utfyller hverandre. Inkludering er mer enn fysisk inkludering – som pedagogisk og sosial inkludering.

Så uavhengig av utfordring, skal skolen klare å være så kompetent at du kan inkluderes, da er Mitchells refleksjonsverktøy [som Statped's inklusjonsanalyse er basert på] til hjelp for å lykkes med inkludering.

I intervjuene beskrives imidlertid ulike vurderinger av satsingsfeltet. Dette gjelder både informantenes egne vurderinger og vurderinger som våre informanter har fanget opp fra ansatte i skoler og barnehager. En av informantene pekte spesielt på at avstand i tid mellom kartleggingsfasen og tiltaksfasen kan bidra til at relevansen av tiltaket svekkes:

Analysefasen er ferskvare. Det sendes søknader i januar, men trekvart år senere er resultatet av kartleggingen kanskje ikke relevant lenger. Dette [behovsanalysen] er ikke helt forenlig med forandringer som hele tiden skjer i skolene, og det som der erfares som viktig å fokusere på nå.

Enkelte informanter hadde også fanget opp at skoleledere har «snakket ned» satsingsfeltet i sin egen kommune ved at de hadde pekt på at «dette må vi». Disse skolelederne hadde gitt uttrykk for at de gjennomfører tiltaket fordi de er pålagt å gjøre det, ikke fordi de vurderer at dette er det de har mest bruk for.

Balansegangen mellom spesifikke og mer generelle tiltak som tildeles midler gjennom kompetanseløftet, er også et tema som går igjen i statsforvalternes rapporter. Det meldes om at innholdet i kompetanseløftet oppleves som omfattende for flere, og at det har vært vanskelig for kommunene å finne klare kjernekomponenter innenfor et så stort felt som spesialpedagogikk og inkluderende praksis. I en tidlig fase har ikke dette vist seg å være en stor utfordring, da oppmerksomheten i samtlige regioner i stor grad var rettet inn mot generelle tiltak for å gi aktørene bedre kompetanse i å identifisere behov. Dette har vært mer generelle tiltak som har vært nyttige for alle parter, og som i større grad har hatt et praktisk formål ved at de skal gjøre tiltakseiere i stand til å vurdere sine egne behov.

Tiltak rettet inn mot faglige problemstillinger og utviklingsområder må i større grad balansere mellom det å være spesifikke nok til at de oppleves som relevante for skolene og barnehagene, og generelle nok til at flere kan delta. I tillegg må det tas hensyn til at UH-sektoren har kompetanse innenfor området.

I et av casefylkene bemerker statsforvalteren eksempelvis at samarbeidsforumet i fylket har vurdert at det er både effektiv ressursbruk og hensiktsmessig ut fra kompetansehensyn at det utvikles fellestiltak i regionene der det ser ut til at eierne har sammenfallende behov. Det ble derfor arrangert et arbeidsseminar hvor alle aktører i partnerskapene stilte med bred representasjon, og hvor målet var å få frem behov i nettverkene og finne fellesnevnerne som det kunne bygges videre på.

Utfordringen for noen partnerskap med flere kommuner som eiere har imidlertid vært at det har blitt valgt for generelle temaer. Statsforvalteren i Troms og Finnmark peker for eksempel på at enkelte enheter ikke har hatt kompetansebehov innenfor de temaene som opprinnelig ble valgt av ansvarsgruppen. Gjennom dialog mellom ansvarsgruppe og aktuelle enheter i kommunene ble partene likevel enige om innsatsområder som passer bedre med den enkelte enhets behov, men da med mer avgrensede tiltak med lokale tilpasninger hvor enhetene i større grad står alene med ansvaret for gjennomføringen.

5.6 Samarbeid i og mellom kommuner

Noen av de vi har intervjuet, har vært inne på at kompetanseløftet, sammen med andre satsinger i regionen, har påvirket samarbeidet mellom etatene i kommunen. En kommunalsjef fortalte for eksempel at tverrfaglig samarbeid inkluderte ulike nivå, inkludert ulike ledernivå, og presiserte styrken ved dette:

[...] oppvekst og helse jobber tett sammen. Så vi har opprettet et øverste organ, meg og kommunalsjef helse. For å avgjøre saker rundt barn med diagnoser som har vanskelig for å fungere i ordinær skole. Dem tar vi nå sammen. Da er det ikke så nøye hvor regninga går, bare vi finner noen løsninger sammen. [...] Siste høsten har jeg hilst på flere mellomledere fra helse enn jeg har gjort i resten av mitt liv ...

En representant for kommuneledelsen i et annet caseprosjekt fortalte at de hadde satset likt i hele regionen, også i arbeidet med Rekom og Dekom. De hadde også valgt å vente med kompetanseløftet til alle var klare, for å kunne få best mulig utbytte av satsingen:

Vi jobber jo sammen med Rekom og Dekom. Og det var i regionen vi bestemte at vi ikke skulle være med i pulje 1, men i pulje 2, så vi skulle være bedre forberedt.

Det var der vi fant ut at vi velger å bli med i andre runde, og så kjører vi likt i hele regionen. Sånn at vi seinere kan fylle på med samme kompetanse. Og alle kommunene er nå på samme stadium i programmet. [...] Det er noen som er veldig små, og så er vi størst.

I denne regionen forventes det klare synergieffekter i form av kompetansedeling mellom store og små kommuner som står overfor beslektede utfordringer. Kommuneledelsen ser samarbeidet mellom både etater og kommuner som sentralt fremover:

Vi prøver å se det her som et ledd i – vi jobber med samskapt læring. Og barnets stemme i barnehagene. Vi prøver å se det som prosesser som forsterker hverandre. [...] Når vi får sett om vi har felles utfordringer både i kommunen og regionen, så er det ikke utenkelig at det kan være et felt for et felles satsingsområde. Vi har jo – vi slipper jo ikke utviklingsarbeidet vårt om inkludering.

Det er imidlertid ikke alltid slik at strukturen og felles satsing oppleves som like god. En informant forteller at det er behov for større grad av struktur og organisering mellom støttetjenestene:

Jeg vil jo si at det finnes mye kompetanse, men systemet og strukturen synes jeg mangler. Det blir veldig mye at vi etterspør og setter det i system. For PP-tjenestens del er jeg veldig fornøyd. [...] Og så synes jeg og at BUP har hatt en viktig og god rolle. I tunge saker. Statped er fjern for oss.

At god organisering av støttesystemet også er et av formålene med kompetanseløftet, bekreftes i et intervju med Utdanningsdirektoratet. Det er derfor nødvendig å vite hva ulike etater og sektorer som sosial, helse, barnevern og andre kan bidra med for å kunne bygge dette laget på en hensiktsmessig måte.

Beskrivelser i statsforvalternes årsrapport om hvordan de bidrar til at tiltakene i kompetanseløftet sees i et tverrsektorielt perspektiv, viser at dette først og fremst gjøres gjennom strukturelle grep i behovsmeldingsskjemaene eller søknader som sendes inn. Her er det sikret at aktuelle tiltakseiere må skrive inn samarbeidspartnere i skjemaet. Det har også blitt tydelig kommunisert at tiltak ikke kan støttes dersom samarbeid ikke er på plass. Flere statsforvaltere ser ut til å ha oppmerksomheten

særlig rettet mot samarbeid med PP-tjenesten, og dette spørres det eksplisitt etter i behovsmeldingene. Hvordan PP-tjenesten skal bidra til samarbeidet, er også et gjengående tema i årsrapportene, slik sett holder det ikke bare å presentere samarbeidspartnere, det må også presiseres hvordan et slikt samarbeid kan arte seg.

Siden kompetanseløftet skal være tverrsektorielt, har statsforvalterne brukt flere typer fora for å formidle de nasjonale føringene for ordningen, som nevnt ovenfor. Laget rundt barna har dessuten vært tema for samlinger og fagdager i ulike fora, og her formidles ikke bare kravet om samarbeid, men også hva et slikt samarbeid kan bidra til.

Det er ofte et stort sammenfall av utfordringsområder i oppvekstsektoren, og dette sees på som et incitament til å samarbeide. Statsforvalteren i Trøndelag har eksempelvis arrangert en tverrsektoriell konferanse om det å kjenne igjen og følge opp bekymringsfullt fravær i barnehager og skoler. Slik bidrar også statsforvalteren til tverrsektorielle arenaer med relevante temaer for samtlige parter. Et annet sentralt element når det gjelder å sikre tverrfaglighet i kompetanseløftet, har vært å ha dialog med PP-tjenesten om behovet for tverrfaglighet og samarbeid. Statsforvalterne har lagt vekt på dette i sine møter med tjenesten. Statsforvalternes årsrapporter viser også at embetet har oppfordret kommunene til å delta i digitale samlinger som har blitt arrangert av Utdanningsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, og som har handlet om helhet og sammenheng i feltet.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark påpeker at en viktig del av å se tjenester i sammenheng er å vurdere hvilken kompetanse de ulike tjenestene og de som arbeider der, har. I Statsforvalterens invitasjon om å bli med i kompetanseløftet bes det derfor om en identifisering av målgrupper som inngår i laget rundt barn som har behov for særskilt tilrettelegging, både for skoler og barnehager. Dette blir videre synliggjort i prosjektplanen fra kommunene eller fylkeskommunen og sees på som viktig for samarbeidet.

Statsforvalterne understreker også behovet for å se ulike reformer og tjenester i sammenheng, og flere har arbeidet med å forklare og drøfte synergier og sammenhenger i velferdslovgivningen. Statsforvalteren i Innlandet gjennomførte blant annet tre nettseminarer i samarbeid med KS høsten 2022, under tittelen «Bærekraftig velferdsapparat i kommunene og fylkeskommunen – i lys av endringer i velferdstjenestene». Dette begrunnes med at endringene i velferdslovgivningen

krever at velferdstjenestene i kommunene samarbeider mer om å utvikle og tilrettelegge kompetanse i laget rundt barnet eller eleven. Et annet eksempel er statsforvalteren i Rogaland, som har publisert en artikkel på sin egen nettside, hvor det vises til sammenhengene i kompetanseløftet og barnevernreformen. Temaet for oppvekstkongressen 2022 var også bedre samhandling for utsatte barn og unge, med utgangspunkt i ny velferdslovgivning. Også her pekes det på at endringer i lovgivningen og i den tverrsektorielle veilederen for de nye bestemmelsene er synergier fra barnevernsreformen, og at kommunene vil kunne spille på strukturer fra kompetanseløftet i det helhetlige arbeidet.

Flere statsforvaltere bemerker i årsrapporteringen at kompetanseløftet har ført til bedre samhandling og helhetstenking i regionen. Statsforvalteren i Agder uttaler blant annet at kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksiser har påvirket nettverkssamarbeidet i regionen, og at dette i større grad fordrer at oppmerksomheten rettes mot helhet og sammenheng i kommunene. I noen kommuner ser statsforvalteren at aktørene er i gang med å etablere og styrke tverrfaglige grupper med PP-tjenesten, helsevesenet, barnevernet, den spesialpedagogisk rådgiveren og den sosialpedagogiske rådgiveren i partnerskap med Universitetet i Agder. Oppmerksomheten er da i hovedsak rettet mot sammenhenger mellom oppvekstreform, barnevernsreform og kompetanseløftet sett i sammenheng med arbeidet i Rekom og Dekom.

Samtidig peker andre statsforvaltere på at de har identifisert et stort ønske om å arbeide tverrfaglig i kommunene, men at ressursituasjonen i mange kommuner gjør dette utfordrende, da de fleste først må sikre at ordinære driftsoppgaver utføres. En slik ressursituasjon gir mindre rom for samhandling, noe som potensielt kan gå ut over barn som har størst behov for samordnede tjenester og tiltak.

Det er ikke bare et behov for samarbeid mellom de ulike sektorene, men også mellom skolene og barnehagene internt i regionen. Samarbeid kan være krevende å organisere, og her skal skolene og barnehagene som tiltakseiere gjerne samarbeide med flere andre sektorer og organisere og følge opp tverrsektorielt samarbeid. Dette kan blant annet løses ved at flere skoler eller barnehager melder tiltak sammen, slik at de kan dele på ansvaret for samarbeidet.

Statsforvalteren i Rogaland peker på at prosjektene i dette fylket har brukt lang tid på analysefasen, spesielt prosjekter som involverer mange kommuner.

I regional- og desentralisert ordning sendes behovsmeldinger i hovedsak fra de regionale kompetansenettverkene, og det arbeides med tiltak på tvers av kommunene. I kompetanseløftet velger flere kommuner å melde behov alene, og statsforvalteren gir uttrykk for at det er krevende for kommunene å forankre og koordinere det tverrsektorielle arbeidet. Derfor rettes oppmerksomheten fremover mot å sørge for at små kommuner som blir stående alene, blir koblet på andre prosjekter. Dette vil statsforvalteren ta opp i samarbeidsforumet, og det gjelder spesielt kommuner med interkommunale tjenester der PP-tjenesten er involvert i prosjekter i bare en av kommunene som dekkes av tjenesten.

Når det gjelder samarbeid med PP-tjenesten, peker statsforvalterne på at dette er på plass i samtlige prosjekter i større eller mindre grad, og at det sikres gjennom søknader og behovsanalyser. Det er større variasjon når det gjelder hvordan dette samarbeidet er planlagt, og hvordan det fungerer i praksis. Her ses det forskjell fra fylke til fylke. I noen kommuner er PP-tjenesten med i kompetanseløftet kun som en del av målgruppen, mens i andre kommuner deltar PP-tjenesten som bidragsyter i utviklingsarbeidet. I noen partnerskap der det er opprettet ansvarsgrupper eller arbeidsgrupper for å drive utviklingsarbeidet, er det valgt inn representanter fra PP-tjenesten, mens andre kommuner eller fylkeskommuner har valgt lederen av PP-tjenesten som ansvarlig og kontaktperson for kompetanseløftet i den aktuelle kommunen.

I kommuner der PP-tjenesten er mindre fremtredende i utviklingsarbeidet, tilskrives dette kapasitetsutfordringer i tjenesten. Dette går igjen i rapporteringer fra flere statsforvaltere. De aktuelle PP-tjenestene har ofte mangel på ressurser, og de har et etterslep på sakkyndige vurderinger som igjen må utføres innenfor en bestemt tidsramme. Dette gjør det vanskelig å prioritere tid og ressurser til utviklingsarbeid.

Statsforvalterne har altså – ifølge egne rapporteringer – hatt tydelig søkelys på tverrsektorielt samarbeid og på strukturer for samarbeid mellom fagområdene. Flere nevner imidlertid at egnede strukturer ikke er nok. Når for eksempel PP-tjenesten ikke har kapasitet til den type samarbeid som kompetanseløftet krever, og det ikke er mulig å pålegge PP-tjenesten, barnevernet eller andre aktører å delta i ulike tiltak, begrenses muligheten for å lykkes fullt ut. PP-tjenesten befinner seg med andre ord i et spenn mellom i den ene enden å mangle kapasitet til å bidra i den grad skoler og barnehager ønsker, og i den andre enden ikke å være tilstrekkelig inkludert i samarbeidene.

Som en generell vurdering gir kommunale aktører i et av caseprosjektene uttrykk for at kompetanseløftet er noe av det viktigste som skjer innenfor oppvekstsektoren for tiden. Samtidig understreket de at prosessen kommer til å være langvarig, og at aktører på sentralt nivå derfor ikke må introdusere noe nytt:

Kompetanseløftet er kanskje noe av det viktigste som skjer. Vi er nødt til å jobbe annerledes fremover. Kanskje vil kompetanseløftet hjelpe oss med å få til det. Så er ikke kompetanseløftet noe som vil realiseres i løpet av et år eller to, det er en langsiktig prosess. [...] Det er viktig at det ikke kommer nye ting nå, at vi får holde på litt i fred. Det dreier seg mye om å jevne ut forskjeller mellom skoler og mellom barnehager. Det dreier seg om organisasjonsutvikling, og der skal mange med. Vi må få jobbe systematisk og strukturert over tid for å få med alle. [...] Og så ser vi at å jobbe på tvers av enhetene, det å lære oss å jobbe flerfaglig også er en viktig del av arbeidet i kompetanseløftet. Det å få snudd skuta på et annet spor er viktig, og det tar tid [...] Mange tror at kompetanseløftet handler om å spare penger. Men vi må ikke gi opp for det, vi må jobbe for visjonen, noe å etterstrebe, at alle opplever seg inkludert i barnehage og skole.

Sitatet konkretiserer momenter som også kommer frem i andre eksempler: For at kompetanseløftet skal lykkes, er det nødvendig med en rekke parallelle prosesser over tid. Som vi har vist her, er flere kommuner i gang med dette allerede, både internt i kommunen og mellom kommunene.

5.7 Oppsummering

Spørsmålene som belyses i dette kapittelet, er om kompetanseløftet så langt har bidratt til å endre praksisfeltet og styrke laget rundt barnet, og om hvordan de som arbeider i skoler og barnehager, opplever innretningen på kompetanseløftet. Data fra statsforvalterenes årsrapportering og fra intervjuer i caseområdene som inngår i studien, kan tyde på at det fortsatt er et stykke igjen til vi ser større endringer lokalt. Graden av endringer ser imidlertid ut til å variere både mellom kommuner og mellom regioner. Ifølge statsforvalternes årsrapporter deltar de fleste kommuner og fylkeskommuner i kompetanseløftet. Noen regioner har likevel svakere oppslutning om satsingen enn andre. Etter statsforvalternes vurderinger handler manglende lokal deltakelse i hovedsak om kapasitetsutfordringer i sektoren eller om begrensede midler i ordningen. For noen knyttet kapasitetsutfordringer blant annet til at det er tre parallelle kompetanseutviklings-satsinger som pågår samtidig.

Dette er beskrevet som krevende av informanter på forskjellige nivå, og det gjelder alt fra skoler og barnehager som må prioritere deltakelse i en av ordningene, til medlemmer i samarbeidsforum som har fått betydelig merarbeid med økende søknadsmasse. Når det gjelder samarbeidsforum, er det også pekt på utfordringer som har oppstått etter at fordelingen av tilskudd skiftet fra et pro rata-prinsipp i kartleggings- og analysefasen til den siste tildelingen, hvor noen av de innkomne søknadene ble prioritert.

I caseprosjektene retter tiltakene seg mot ulike aktører på ulike nivå i laget rundt barnet. Flere har tatt utgangspunkt i konkrete verktøy eller konkrete utfordringer, hvor opplæringen av de ansatte fortsatt pågikk og derfor ikke hadde ført til spesifikke endringer i praksis. Forholdet mellom spesifikke og mer generelle tiltak ser også ut til å være en utfordring. På den ene siden handlet dette om å finne balansen mellom tiltak som var spesifikke nok til at de oppleves som relevante for skoler eller barnehager, og generelle nok til at flere kan delta, og til at det finnes kompetanse i UH-sektoren. På den andre siden var det noen partnerskap med flere kommuner som eiere som hadde den utfordringen at temavalgene var for generelle til å passe for behovene til alle enheter og kommuner.

Tiltakene som tildeles midler gjennom kompetanseløftet, har eksplisitte føringer for samarbeid mellom sektorer i kommunen(e) og fylkeskommunen. Flere statsforvaltere bemerker at kompetanseløftet har ført til bedre samarbeid og helhetstenking i regionen. Det samme kommer frem i intervjuene som er gjennomført i caseområdene.

6. UH-sektorens rolle i kompetanseløftet

Som vi tidligere har understreket, har universitets- og høyskolesektoren (UH) en helt sentral rolle i kompetanseløftet, både som aktør i samarbeidsforumet og i lokale behovskartlegginger og som partner i kompetansetiltak. I denne rapporten har vi særskilt oppmerksomhet på UH-sektorens rolle. I retningslinjene for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring forutsettes det at hvert samarbeidsforum skal ha en representant fra et UH-miljø som er geografisk i nærheten i regionen. Lokale vurderinger av kompetansebehov i den enkelte barnehage og skole skal være basert på faglig dialog med et universitet eller en høyskole. Videre skal tiltakene gjennomføres i et partnerskap mellom barnehage- og skoleeierne og UH-sektoren ved at de vurderer kompetansebehov og planlegger og gjennomfører tiltak i barnehager og skoler, og ved at UH-sektoren skal legge til rette for at erfaringene fra partnerskapet skal styrke lærerutdanningene.

Partnerskapsmodellen mellom kommune og UH-sektor er ikke noe nytt for kompetanseløftet. Et slikt partnerskap er også bærebjelken i kompetanseutviklingsmodellene Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole (Dekom) og Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage (Rekom). Dekom og Rekom er altså tilsvarende tilskuddsordninger, men har hatt lengre levetid enn kompetanseløftet, og det er derfor allerede høstet noen erfaringer derfra. Erfaringene fra Dekom peker mot bekymringer omkring UH-sektorens interne kapasitet og organisering og samarbeids-/partnerskapsrelasjoner (Lyng et al., 2021). Når det gjelder partnerskap mellom UH- og barnehagesektoren i Rekom, viser følgeevalueringen av Kompetanse for fremtidens barnehage (Sivertsen et al., 2020) at UH-sektoren har behov for langsiktighet med tanke på undervisningsplanlegging, rekruttering og motivering av ansatte. Samtidig er det få incentiver for ansatte i UH-sektoren til å arbeide praktisk med barnehageutvikling. Videre er det avdekket en ubalanse i partnerskapet mellom UH- og barnehagesektoren.

UH-sektoren har naturlig nok vært sentral også i tidligere kompetanseutviklingsprosjekter i skolen. I evalueringen av kompetanseutviklingsmodellen Ungdomstrinn i utvikling (UiU) ble det påpekt at det var utfordringer med Uhs bidrag, utfordringer som i stor grad kan forklares med at etableringen av selve partnerskapet uteblir (Lødding et al., 2018). Dette kan ha ulike årsaker, men Midthassel (2017) peker

på at det er avgjørende for et godt samarbeid mellom skolen og UH-sektoren at partnerne har felles forståelse av de respektive rollene, at de erkjenner at relasjonen skal bygge på likeverd, og at det er muligheter for gjensidig læring. Tilbakevendende utfordringer for etablering av reelle partnerskap er at det er svak forpliktelse hos skoleeierne og skolelederne, at praksisfeltet ikke klarer å identifisere egne kompetanseutviklingsbehov og overlater dette til UH-sektoren, og at det er mangel på støtte og deling av erfaringer og kunnskap i UH-miljøer (Lødding et al., 2018; Lødding et al., 2018b).

I første delrapport i evalueringen av desentralisert kompetansem modell for skolen (Lyng et al., 2021) kommer det frem at erfaringer fra Ungdomstrinn i utvikling har vært viktige for samarbeidet med skolene for en del UH-institusjoner. Flere informanter fra UH-sektoren forteller at de har beveget seg bort fra en bestiller/tilbyderrolle mot større grad av partnerskap, med utforskende samtaler mellom UH-sektoren og de lokale aktørene der behovene diskuteres og videreutvikles. Det kommer også frem at UH-sektorens rolle som utenforstående gir dem mulighet til å stille spørsmål ved skolens virksomhet på en annen måte enn det aktører innenfra kan gjøre. Samtidig uttrykker flere informanter at relasjonen mellom UH-sektoren og skolene fortsatt er preget av en bestiller/tilbyder-tilnærming. Videre kommer det frem i intervjuer og samtaler at noen tilbyr skolene tilpassede tiltak, mens andre tilbyr pakker som i større grad er standardiserte.

I dette kapittelet skal vi se nærmere på UH-sektorens rolle i kompetanseløftet og belyse følgende overordnede problemstillinger:

- Hvordan løser UH-sektoren sin rolle i den lokale kompetanseutviklingen?
- Hvordan oppfattes UH-sektorens rolle av praksisfeltet?
- Hvordan oppfattes UH-sektorens rolle av andre aktører i styringskjeden?

På grunn av kompetanseløftets struktur og forhold til andre omstillinger i sektoren er det også naturlig å trekke inn Statped, som er et sentralt kompetansemiljø og en viktig organisasjon. I avsnitt 6.1 presenterer vi en oppsummering av statsforvalternes rapportering om UH-sektorens rolle i kompetanseløftet. I 6.2. går vi nærmere inn på partnerskapet mellom UH-sektoren og forholdet til prosessene og arbeidet i skoler og barnehager i kommunene. I 6.3 fortsetter vi denne diskusjonen, men legger her mer vekt på lokale planer og styring av samarbeidet. I avsnitt 6.4 trekker vi frem ulike synspunkter på og erfaringer med koblingen mellom UH-sektoren,

Statped og kommunene. Avsnitt 6.5. presenterer en mer overordnet diskusjon om samskapingsmodellen i kompetanseløftet, og denne tråden tas opp videre i kapittel 7.

6.1 Statsforvalterens rapportering om UH

Årsrapportene fra statsforvalterne tar for seg UH-sektorens rolle i kompetanseløftet. Her finner man ulike erfaringer og virkelighetsforståelser ut fra hvilken del av landet man befinner seg i. Det er naturlig at eksempelvis Oslo og Viken har lettere for å finne relevant kompetanse i UH-sektoren enn det Troms og Finnmark har. I tillegg nevnes det at regionene har forskjellige utfordringer og erfaringer med samarbeidet med UH-sektoren.

En statsforvalter uttrykker at det er en utfordring å få UH-sektoren til å forstå kriteriene og prinsippene i tilskuddsordningen, og statsforvalteren har derfor brukt en hel fagdag på hvert av universitetene, der man har jobbet med å få felles forståelse av begrepene i styringsdokumentene, samt tatt opp utfordringsområder til felles drøfting. Ett av begrepene det har blitt brukt tid på å skape forståelse av, er «partnerskap». Hva partnerskap innebærer, er for øvrig en rød tråd i diskusjonen av UH-sektorens rolle i dette kapitlet. Statsforvalteren erfarer at det nok fortsatt er noe «strek i laget» når det gjelder både forståelse og praksis. Eksempelvis er det kommet inn nye UH-partnere i arbeidet med kompetanseløftet – og disse har ikke nødvendigvis både fagkompetanse og kompetanse i å legge til rette for arbeidsplassbasert læring.

Flere statsforvaltere nevner også at kapasitet i UH-sektoren er en utfordring, spesielt når det gjelder å få ansatt personer med riktig kompetanse til rett tid. En statsforvalter eksemplifiserer dette med at UH-sektoren melder at de ikke får brukt tildelte midler, fordi de ikke har ansatte som kan bidra til tiltak. Dette påvirker i sin tur det lokale samarbeidet og blir en utfordring når tilskuddsordningene tydelig krever partnerskap. En statsforvalter har løst dette ved at samarbeidsforumet i fremtiden vil tildele midler for en treårsperiode for å gi større forutsigbarhet, bedre forankring og mulighet for mer langsiktig planlegging.

En statsforvalter påpeker at UH-sektoren har et dobbelt perspektiv i arbeidet med kompetanseløftet. I retningslinjene for Lokal kompetanseutvikling i barnehage og skole punkt 1.1 er det formulert som et mål at «partnerskap mellom universiteter eller høyskoler og praksisfeltet skal også bidra til å styrke lærerutdanningene».

UH-sektoren skal altså bidra til kompetanseheving hos tiltakseierne, men også å styrke lærerutdanningen. Dette doble perspektivet til UH-sektoren har blitt tydeligere, og for UH-sektoren er det en utfordring å ha kapasitet til begge deler. For å kunne følge opp dette har UH-sektoren i dette fylket etablert prosjektet «Det doble perspektivet» og nedsatt en prosjektgruppe. Prosjektgruppen har fått i oppdrag å utarbeide en oversikt som viser erfaringsdelingen, informasjonsflyten og møteplassene som ivaretar dette doble perspektivet, og som viser hvordan kompetansedeling skjer på fakultetet i dag. Dette arbeidet vil drøftes i samarbeidsforaene, og det er noe vi vil se nærmere på senere i evalueringen. Slik ser vi at statsforvalteren og UH-sektoren samhandler for å forbedre arbeidet med kompetanseløftet.

Flere andre statsforvaltere forteller at prosessene fortsatt er preget av å «bestille» og «levere» mer enn balanse i relasjonen. Her arbeides det på flere nivå i mange av fylkene for å avklare forventninger, hva som skal ligge i en avtale før midlene utbetales, og hvor tidlig i prosessen partene skal komme sammen. Samskapt læring er videre diskutert i 6.5.

6.2 Partnerskapet mellom UH-sektoren og kommunale aktører

Statsforvalterne registrerer at UH-sektoren ikke har en enhetlig forståelse av hva partnerskap betyr i teori og praksis. I casestudiene er det også ulike oppfatninger av UH-sektorens rolle og forholdet til kommunale aktører. I det ene caset handler kompetanseutviklingsprosjektet om opplæring i å bruke et spesifikt analyseverktøy i alle skoler og barnehager. Skoler og barnehager i tre små nabokommuner er også involvert. Før kommunen besluttet hvilken retning kompetanseløftet skulle ta, ble det aktuelle UH-miljøet invitert til å presentere hva de kunne tilby av kompetanse og veiledning innenfor sitt område. Et år i forkant av denne invitasjonen hadde kommunen tatt initiativ til å gjennomføre SWOT-analyser (se fotnote 4, s. 12) og diskutert med deltakere fra ulike etater hvordan et partnerskap med UH-sektoren kunne arte seg. UH-miljøet deltok ikke i denne tidlige kartleggingen av kompetanse eller i forberedelsen til den. Formell kontakt mellom kommunen og UH-miljøet ble opprettet senere, og da ble først og fremst kommunen (eieren) og lederne i skoler og barnehager involvert. Kontakten mellom informanten og kommunen går i hovedsak via medlemmene i en «koordineringsgruppe». Kontrakten gjelder for tre eller fire år.

I dette caset bidrar UH-miljøet med opplæring og veiledning i bruk av det aktuelle analyseverktøyet. Opplæringen gjennomføres i løpet av høsten 2022 og hele kalenderåret 2023. Alle ansatte i skoler og barnehager er delt inn i læringsgrupper med fem–syv deltakere i hver gruppe. Hver gruppe har en leder som fungerer som møteleder når det gås gjennom modulene som det gis opplæring i. Det betyr at gruppelederen må være litt i forkant av gruppemedlemmene for å kunne lede møtene på en god måte. Hver gruppe har i tillegg en veileder som skal gi tilbakemelding på bruk av det aktuelle verktøyet. Denne veiledningen forgår skriftlig. Det er i hovedsak representanter fra PP-tjenesten og spesialpedagoger i kommunen som fungerer som veiledere, i tillegg til personell fra skole- og barnehagekontoret i kommunen. Kommunen har mange skoler og mange barnehager, og det blir derfor mange grupper som skal følges opp. Representanten fra UH-miljøet beskriver prosessen med å utføre de aktuelle analysene som utfordrende. Det skal hentes inn data, formuleres tydelige problemstillinger og gjennomføres analyser og tolkninger av dataene. Veilederne deler også oppfatningen av at dette er utfordrende.

I denne kommunen har barnehagene kommet litt lenger enn skolene fordi de startet tidligere. Informanten antar at analysedelen og tiltaksdelen vil være gjennomført i løpet av våren 2023, i både skoler og barnehager. Alle ledersamlinger har vært arrangert som fysiske møter, mens gruppeledersamlingene er digitale og varer rundt tre timer hver gang. Den første veiledersamlingen er også fysisk og varer rundt tre timer, mens senere veiledersamlinger er digitale. Vanligvis er ledersamlingene organisert i flere tretimersøkter. I denne kommunen ble det imidlertid gjennomført en heldagssamling hvor alle fasene ble gjennomgått samtidig for at det skulle være mulig å komme raskere i gang med arbeidet.

Partnerskap og hierarki

I et intervju med en informant fra UH-sektoren fortelles det at partnerskapet med kommunene erfares som et reelt partnerskap. Det bemerkes imidlertid også at «det kommer an på definisjonen av partnerskap», og videre:

Slik vi på [UH] har definert det, må det være medvirkning begge veier. Vi tenker på at høgskole og universitet har en kompetanse som ikke nødvendigvis praksis har. Men de i praksis har også en kunnskap som ikke UH-sektoren har. De vet hva som vil fungere i skole og barnehage i [kommune] for eksempel. Her synes jeg virkelig at det har vært et partnerskap som har fungert, fordi vi på [UH] hadde aldri lagt opp opplæringa slik som [kommune] har gjort, for her

var det slik de ønsket å gjøre det. Kommunen har ønsket å ha tett oppfølging. Det viser at [UH] også er lydhør for kommunen og deres ønsker.

Her forteller altså informanten fra UH-sektoren om at prosjektet har blitt bedre fordi UH-sektoren og kommunen er gode på forskjellige ting og har vært lydhøre overfor hverandre. Fra intervjuerens side ble det som oppfølging av denne refleksjonen kommentert at det kunne tenkes at partnerskapet ikke blir helt reelt, fordi UH-sektoren både har kunnskapen om modellen og «eier» den, og dermed finnes det asymmetri i relasjonen. Informanten fra UH-sektoren legger imidlertid til at i denne relasjonen er det «medvirkning begge veier», og at relasjonen erfares som et reelt partnerskap:

Jeg vil si det er et reelt partnerskap, fra mitt perspektiv. Jeg er med i alle prosjektstyringsmøter. Vi har også mailer og utvekslinger. Jeg føler at vi ikke bare er der og leverer. [...] Jeg synes også vi har vært lydhøre overfor praksisfeltet. Det var ikke alle som kunne delta på gruppesamlinga for eksempel, da har vi hatt ekstra muligheter for de som ikke kunne. Denne uka hadde jeg ekstra repetisjon for de som følte de ikke hadde fått tak på det eller ikke har fått det med seg av andre grunner. Vi har forsøkt å være lyttende til ekstra behov fra eier. Det har vi lyktes godt med, synes jeg.

Betraktningene i forrige avsnitt tyder på at samarbeidsorganiseringen må være reell og likeverdig for at samarbeidet skal oppleves som vellykket. Det kan som beskrevet bli en asymmetri i relasjonen fordi UH-sektoren både har kunnskapen om kompetanseutviklingsmodellen som settes i gang, og «eier» den. En informant fra UH-sektoren poengterer hvor viktig det er at både UH-sektorens kompetanse og kommunal kompetanse vektlegges:

UH har kompetanse som ikke nødvendigvis er lokal, men vi bruker forskningsbasert kompetanse, mens ansatte i kommunen har erfaringsbasert kunnskap og kunnskap om hva som fungerer lokalt. [...] Vi har bestemt temaer og metoder i fellesskap. Kursen kan justeres i prosjektstyringsgruppen. Vi leverer ikke bare – vi blir enig om hva som skal gjøres – innspill kommer fra kommunen.

I denne relasjonen er det «medvirkning begge veier». Det er også en fordel at kommunen allerede hadde brukt verktøyet i en barnehagesak i samarbeid med

ansatte ved et annet UH-miljø. Dermed hadde kommunen erfart hvordan verktøyet kan fungere. Relasjonen erfares som et reelt partnerskap.

På spørsmål om UH-miljøet er med i kartleggingsfasen i kommuner hvor de inngår i partnerskapet, svarer informanten at det kommer an på hva den enkelte kommune eller partner ønsker, men legger til at ikke alle kompetansekartlegginger holder samme standard eller er like grundig gjennomført:

Vi ønsker å bistå. Erfaringen min er at det er veldig stor variasjon i eiers kompetanse i å kartlegge hva slags behov de har. Noen bruker data og en systematisk tilnærming, mens andre bare tar en finger i været og sier «dette er det vi har behov for». [...]

Denne refleksjonen stemmer også med fjorårets sammenstilling av tilskuddsordningene fra kompetanseløftet (Smedsrud, Vennerød-Diesen og Wendelborg, 2022), hvor vi fant stor variasjon i hvorvidt skole- og barnehageeiere valgte å kartlegge systematisk før de valgte temaet for sitt kompetanseløft.

Kapasitetsutfordringer

Et av UH-miljøene som var knyttet til det ene caseprosjektet, hadde hatt et partnerskap relatert til Dekom og Rekom, men bisto i kompetanseløftet uten å være formell partner. Informanter fra dette UH-miljøet beskrev imidlertid betydelige utfordringer ved rollen som partner i kommunale utviklingsprosjekter. Institusjonen har erfart at de ikke kan levere det som ventes av dem. De mangler personell som kan fungere som utviklingspartnere, noe som vurderes som svært uheldig i et partnerskap. Det pekes også på delvis svikt i forankringen av arbeidet i UH-institusjonen:

Det har vært krevende å få på plass en intern rigg på [navn på UH]. Dette må forankres i ledelsen, som må styre prosesser, men det kan fort bli litt personorientert [med tanke på hvem som bidrar]. På fakultetet har det hele veien blitt sagt at eksterne finansieringsoppdrag er viktige. Men det skal leveres på disse ordningene, og det er tre ordninger som skal betjenes. Det gjenstår å se hva det blir til. [...] Analysefasen har også blitt mye mer krevende å få til etter de nye retningslinjene. Det er ikke nok å tro eller synse noe. Det tar tid å arbeide oss inn i det som skal gjøres. [...] Når vi som lokal UH ikke har hatt mulighet til å levere, har kommunen kjøpt inn fra andre nasjonalt.

Det bemerkes at det er uklart hvilken rolle institusjonen skal ha. Rollen som både «kritisk venn» og støtte for ledere som skal «kjøre nye prosesser», er ikke alltid like enkel å få til. I et annet case er UH-informanten ansvarlig for å koordinere inkluderingsanalysen som fellestiltak i fylket. Denne informanten overtok prosjektlederansvaret fra sin nærmeste leder en tid etter at samarbeidsforum var etablert. Informanten opplyser at det er etablert et samarbeid mellom to høyskoler og ett universitet. Det andre universitetet som opprinnelig skulle være med, har takket nei. Begrunnelsen er ifølge informanten at «de ikke har tid». Statsforvalteren har også forsøkt å rekruttere dette universitetet uten å lykkes. For å kompensere for dette pågår det et arbeid for å rekruttere UH-miljøer i fylket. Målet er å utvide kapasiteten, kompetansen og den geografiske representasjonen i kompetanseløftet, og man forsøker å rekruttere en statlig høyskole i fylket i tillegg til de tre UH-miljøene som allerede deltar i prosjektet. Totalt sett peker dette på at det er kapasitetsutfordringer i UH-sektoren, noe som er særlig utfordrende i mer spredtbygde strøk, hvor det ikke er tilgang på like mange universiteter eller høyskoler som i sentrale strøk.

Ressursfordeling

Ressursfordelingen mellom kommune og UH-miljø var et gjennomgangstema i intervjuene. I et av caseprosjektene pekte de kommunale aktørene på det de vurderte som rimelig og urimelig i fordelingen mellom instansene, som det går frem av utdragene nedenfor:

Vi vet veldig godt hva pengene går til. Halve potten går til [navn på UH-miljø]. Vi hadde behovsmøter med [UH-miljø] der vi bestemte hvordan pengene skal brukes, sammen med dem. Vi laget et regnestykke og sendte inn på bakgrunn av det. Vi har et klart regnestykke på hva deres penger skal gå til. [...] Der vi er nå, enda i en opplæringsprosess og avhengig av [tilbudet], tenker vi at det er greit, men på sikt når vi skal begynne å få til dette, så tenker jeg at vi bør ha mer hånd om disse pengene selv. [...] På sikt bør mer av pengene gå til å styrke laget rundt barn og unge. Dette er noe de også skriver i meldingen [til Stortinget], at større kommuner i større grad får disponere pengene selv. De skriver også at statsforvalter er et byråkratisk mellomledd.

Her bemerker den kommunale aktøren at ressursfordelingen bør endres etter hvert som prosjektet pågår, slik at en større andel av midlene går til å styrke laget rundt barn og unge i stedet for å styrke universitets- og høyskolesektoren. En tilsvarende vurdering kommer opp i et annet intervju:

Intervjuer: De [UH] skulle i utgangspunktet få 50 prosent av midlene.

Informant: Og da skulle de også i utgangspunktet gjort halvparten av jobben, men gjør de det?

Her ser vi at informanten påpeker at selv om ressursene fordeles likt, synes ikke informanten at begge parter gjør like mye arbeid. Det oppleves også andre utfordringer ved de økonomiske aspektene av kompetanseløftet. Skole- og barnehagesjefen i en av casekommunene beskrev hvordan de forsøkte å se de tre kompetanseløftordningene i sammenheng. Det ble imidlertid også understreket at ulike finansieringsordninger kan skape forvirring:

Dekom og Rekom, det har vi sauset sammen. Jeg husker ikke alle detaljene, men penger fra kompetanseløftet bruker vi til å betale [navn på UH-miljø]. Og så bruker vi Dekom- og Rekom-midler til å betale [navn på UH-miljø]. Vi kan ikke ha kompetanseløftet som ett satsingsområde og så ha Rekom og Dekom til noe annet. Det meste vi gjør, forankrer vi i kompetanseløftet. Slik som nå, skolevegring og bekymringsfullt fravær...

Denne informanten tar opp økonomiske utfordringer ved det å ha tre satsinger samtidig, mens andre informanter også har tatt opp andre utfordringer ved dette, som at de ulike ordningene kan bli oppfattet som konkurrenter av de lokale aktørene, som ikke har tid til å delta i alt. Dette er nærmere beskrevet tidligere i rapporten.

UH-sektorens vurdering av partnerskapet

I intervjuene beskriver også UH-informantene sin oppfatning av hva et partnerskap er, og hvordan man kan skape et godt og likeverdig partnerskap. Her nevner de stikkord som langsiktighet, medvirkning og deltakelse. En av UH-informantene utdyper:

Jeg tror at når partnerskapene fungerer godt, så opplever deltakerne at de har eierskap til arbeidsform og innhold. Dette er vanskelig, men kanskje det viktigste i samarbeidet. Her må man også etablere det faglige, slik at de opplever at det faglige er på plass, og organiseringen rundt dette må være god. Per nå er organiseringen på systemnivå, men ambisjonene er jo at dette skal forplante seg i praksis.

At kompetansen skal forplante seg i praksis, er både en ambisjon og en bekymring for UH-miljøene. På den ene siden ser de kompetanseløftet som svært verdifullt, nettopp for å utvikle tiltak som reflekterer de lokale behovene. Samtidig er de bekymret for at slike prosesser kan ta lang tid, kanskje lengre tid enn det forventede resultatet av denne satsningen. Videre påpeker UH-informantene at noen må være bindeleddet mellom den praksisen lærere og barnehagepedagoger står i, og det arbeidet som foregår i kompetanseløftet. UH-informantene opplever at det ventes at det er de som skal være dette bindeleddet, noe de synes er noe utfordrende:

Dette er også vanskelig fordi vi opplever at det er vi som skal gjøre dette, men vi har ikke timer eller kapasitet til å gjøre denne jobben.

Videre har også disse informantene gjort seg noen viktige refleksjoner om kompetanseheving og avstand til praksis på sin egen institusjon:

Disse tingene kan være ganske vanskelige. En refleksjon vi har gjort oss, er hva vi driver med hos oss på våre utdanninger. Hva utdanner vi elevene hos oss til på spesialpedagogiske utdanninger? Disse studentene skal tilbake i praksis og skolen, og da bør kompetansen de får med seg, reflektere behovet i praksis også.

Dette er et gjennomgående tema som peker tilbake på at UH-sektoren har et dobbelt perspektiv i arbeidet med kompetanseløftet, hvor partnerskap mellom universiteter eller høyskoler og praksisfeltet også skal bidra til å styrke lærerutdanningene.

Andre informanter peker også på at det finnes flere positive sider ved partnerskapene, som at de får tilgang på datamateriale til egen forskning.

6.3 Lokal forankring og kontinuitet

I flere av casene snakker aktørene, både fra kommunene og UH-miljøene, om hvordan lokal forankring kan føre til kontinuitet. I flere av casene er det også aktører som er opptatt av at manglende kompetanse hos både UH-miljøene og kommunen kan føre til diskontinuitet.

I et av casene springer temaet for kompetanseløftet ut av lokale behov og reflekterer satsingsområdet som var ønsket for barnehagene. Samtidig har ønsket om tiltak og vektlegging endret seg noe i samarbeidsperioden.

At kommunen ønsker å sette søkelyset på andre temaer til neste år, er ikke overraskende for UH-miljøet siden de opplever at prosjektet trenger å drives fremover av noen med kompetanse på feltet. På sin side etterlyser også kommunen prosjektlederkompetanse og opplever at noe av årsaken til den manglende fremgangen handler om det ikke er kompetanse til å drive såpass store prosjekter fremover i kommunen. UH-miljøet foreslo derfor dette som et satsingsområde overfor kommunen, men kommunens valg falt ned på andre temaer:

I (kommunenavn) spesifikt, anbefalte vi at de fikk mer kompetanse på organisasjonsledelse fra ekstern, eventuelt at vi bidro i kompetanseheving på systemnivå. Her endret kommunen, så de ville jobbe mer med spesifikke caser.

UH-sektoren har gjennomført kompetansehevingsdager, og det er utarbeidet planer for hvordan man skal evaluere kompetanseløftet. Sistnevnte skal gjøres gjennom en ståstedsanalyse og dybdeintervjuer med ansatte i skole og barnehage før de kommer videre i prosjektet.

Oppstartsavklaring og høye forventninger

I caset ovenfor ble samarbeidet som nevnt opprettet etter initiativ fra kommunen. Ifølge UH-miljøet har ikke denne kommunen kommet så langt i arbeidet med kompetanseløftet ennå. UH-miljøet samarbeider også med andre aktører som de opplever har kommet lenger og er mer selvstendige i arbeidet med kompetanseløftet. I intervjuet setter dette UH-miljøet søkelyset på noen temaer som kan beskrive hvorfor samarbeidet til dels har vært litt utfordrende. Blant annet har den aktuelle kommunen tidligere hatt en spesifikk strategi for mer inkludering i skolene og barnehagene. Denne strategien har handlet om å satse på verktøy for å endre praksis etter Nordahl-rapporten[2], noe som førte til store omorganiseringer som gjorde at PP-tjenesten ble bygge ned. Målet med dette var å styrke de lokale støttesystemene og den allmennpedagogiske praksisen.

[...] denne omleggingen førte ikke til færre henvisninger, så dette endte med at de havnet veldig bakpå og på denne måten fikk veldig mange henvisninger de ikke fikk ordnet opp i, og måtte dermed endre praksis

Derfor har også mye i ettertid handlet om å bygge opp igjen PP-tjenesten og samarbeidet mellom PP-tjenesten og kommunen. Her har UH-miljøet også opplevd at det har vært utfordrende å avklare sin egen rolle overfor de forskjellige aktørene i

kompetanseløftet. Samarbeidet mellom PP-tjenesten og kommunen oppleves også til tider som utfordrende sett fra UH-miljøets perspektiv.

Det ble derfor et ønske fra kommunen om at man skulle få mer kunnskap om «hva spesialpedagogikk var», og hvordan man kunne få færre sakkyndige vurderinger. Dette gjorde UH-representantene noe usikre på hvordan de skulle tolke oppdraget fra kommunen. UH-miljøet har dermed brukt mye tid innad på veiledning og på å finne ut av selve oppdraget, særlig når det gjelder samarbeidet med PP-tjenesten. På den måten har UH-miljøet jobbet mer prosjektveiledning enn med selve temaet.

På sin side opplever UH-informantene også at kommunen venter mye av dem, kanskje også mer enn mandatet tilsier. En UH-informant sier følgende:

Dette skal drives lokalt, men vi opplever at det ligger en forventning om at UH skal drive prosjektet fremover på alle nivå.

UH-sektoren har også oppfordret kommunen til å hente inn kompetanse fra andre UH-miljøer om det er andre temaer de trenger kompetanseheving innenfor. Gjennomgående ser vi at kunnskapsløftet har flere potensielle utfordringer når det gjelder UH-miljøets kompetanse og kapasitet.

I et intervju med lederen for samarbeidsforumet ble det også reflektert over modellen for partnerskap mellom UH-sektoren og kommunene i kompetanseløftet. Blant annet ble det betegnet som uheldig at det fra sentralt hold er lansert en modell som skal gjelde i alle sammenhenger. Etter denne lederens vurderinger kunne bidrag fra UH-sektoren med fordel vært tilpasset kompetansen i den enkelte kommune eller region, i stedet for at UH-miljøene ventes å bidra med det samme i alle kommuner hvor de er involvert, for at det skal være mulig å søke om tilskudd. Det ble også pekt på som uheldig at «bestiller-leveranse»-modellen har kommet i vanry. For noen kommuner ville en slik modell, som kan innebære at et UH-miljø holder faglige innlegg ved lokale seminarer og fagmøter, ha vært nettopp det ansatte i kommunen trenger for å videreutvikle kompetansen sin. Andre, særlig små distriktskommuner, vil sannsynligvis ha mer nytte av dagens «partnerskapsmodell» enn større kommuner.

6.4 UH-sektoren og forholdet til Statped

I delrapport 1 ble det påpekt at Statped hadde en viktig, men uklar rolle, og det ble forklart at Statped kunne kobles inn dersom det var en kompetanse UH-miljøet ikke hadde internt (Wendelborg et al., 2022). Dette har vært tilfellet i flere av casene som inngår i denne rapporten, og informantene har litt ulikt syn på samarbeidet mellom UH-sektoren og Statped. I et av casefylkene er Statped hentet inn for å gi opplæring i verktøyet inkluderingsanalyse. Statsforvalteren i dette caset påpeker at et innledende prosjekt om inkluderingsanalyse har bidratt til å etablere et godt samarbeid mellom UH-sektoren og Statped, mens PP-tjenesten og aktører ute i kommunene ikke har et like positivt inntrykk av dette samarbeidet. Det bemerkes f.eks. at det blir uklart hvilken av de to aktørene som har ansvar for hva i slike samarbeidsprosjekter.

To viktige områder i kompetanseløftet er forholdet mellom UH-sektoren og Statped og forholdet mellom kompetansen i de to strukturene og behovene på praksisfeltet. I intervjuene i casestudien kommer det frem mange ulike beskrivelser av disse to dimensjonene.

Arbeidsgruppen i et av caseprosjektene samarbeidet med to UH-miljøer, men bare ett av dem var formell partner som del av kompetanseløftet. Det andre UH-miljøet hadde vært involvert i kommunens Dekom- og Rekom-satsing og hadde medlemmer i samarbeidsforumet, fagutvalgene og arbeidsgruppen, og det hadde gitt veiledning i den delen av kompetanseløftet som hadde berøringspunkter med innsatsen i for eksempel Rekom. I dette prosjektet hadde Statped bidratt til kompetanseheving ved å gi veiledning hvordan inkluderingsanalysen skulle brukes. Statped hadde ikke samarbeidet med noen av UH-miljøene utenom å delta på felles møter i arbeidsgruppen og i fagutvalg under samarbeidsforum.

Inkluderingsanalyse er et verktøy for PP-tjenesten. Det kan oppfattes som første trinn i kartleggingen av kompetansebehov og som et refleksjonsverktøy for mer konkret kartlegging og håndtering av behovene i praksisfeltet. Skolen og barnehagen er med i denne analysen som «case» for at PP-tjenesten skal få lære seg å bruke verktøyet. En UH-informant beskriver hvordan de forskjellige aktørene har samarbeidet om inkluderingsanalysen:

[...] Men hele inkluderingsanalysen tar egentlig tre måneder. Det er et refleksjonsverktøy som PP-tjenesten kan bruke i sitt systemrettede [arbeid] [...] På den første samlinga får de en teoretisk bakgrunn.

PP-tjenesten og ledere i skole og barnehage. Den samlinga er det UH som har ansvaret for. De andre samlingene – selve refleksjonsverktøyet – har Statped ansvar for. Da har vi digitale samlinger. Da er det to fra Statped som er med fast og har kjempekontroll på det. Så i den første puljen var det fire kommuner. I den andre puljen var det ti PP-kontor [...] Et fast opplæringsløp vi kjører, da.

UH-informanten beskriver en prosedyre der UH-miljøet og Statped deler opplæringsansvar og arbeidsoppgaver: UH-miljøet har ansvaret for den første samlingen, Statped for de neste samlingene. Hensikten er å utvikle en felles forståelse og et felles språk om inkludering. Informanten understreker at inkludering verken er spesialpedagogikk eller integrering. Inkluderingsanalysens formål er å gi en bestemt begrepsforståelse som må nedfelles hos målgruppen før mer konkrete tiltak settes inn. Inkluderingsanalyse inngår i kartleggingen av kompetansebehov ved at den er et verktøy til å kartlegge hvordan «[det er] med inkludering på vår skole eller barnehage». Deltakerne svarer på spørsmål om hvordan skolen og barnehagen fungerer med hensyn til inkludering, «og så kommer de [analytikerne] frem til noen grafer og diskuterer litt sammen hvordan det er. De diskuterer sammen og reflekterer». Informanten understreker at utfordringen er å gi en felles begrepsforståelse, og at dette forutsetter en bestemt faglig bakgrunn. UH-miljøets utfordring er å knytte analysen til praksisfeltet, og mange ansatte i UH-sektoren har slik bakgrunn – «så jeg tror det er mange av lærerne hos oss som har mye fra praksisfeltet. Så vet jeg det er noen som blir for teoretiske. Og da snakker vi ikke samme språket».

Inkluderingsanalysen bygger med andre ord på en praksisrettet forståelse og et praksisrettet språk. Det etterlyses et grunnsyn på hvordan man «ser på ungene». Ifølge informanten er dette lettere å få til i barnehagene enn i skolen. Intensjonen er å utvikle samme verdisyn.

Det konkrete målet er å få inkludering og den bestemte forståelsen av begrepet som brukes i inkluderingsanalysen, inn i PP-tjenestens sakkyndige vurdering av barn og skoleelever. Tanken er at for å få til dette må PP-tjenesten legge mer vekt på systemrettet arbeid og mindre vekt på individnivået. Informanten understreker at for at denne omleggingen av PP-tjenestens arbeidsform skal få legitimitet, er det viktig at kommuneledelsen (eieren) inkluderes og deltar aktivt i samarbeidet.

I disse opplærings- og veiledningsprosessene forholder UH-miljøet seg primært til PP-tjenesten, men UH-miljøet har også vært med Statped når barnehager og skoler veiledes. Hensikten er at UH-miljøet skal overta denne oppgaven fra Statped. UH-informanten uttrykker usikkerhet om dette av respekt for Statped-representantenes profesjonalitet og kompetanse, men også usikkerhet om behovet for tekniske ferdigheter:

Jeg har vært med noen runder når Statped har hatt veiledning med barnehager og skoler. For å føle det på kroppen [...] Håper ikke vi skal ta over for Statped, men ha den kjennskapen [...] Jeg får fryktelig mye spørsmål. Sånn tekniske ting òg, for mye av dette lages i forms og Excel. Så da må jeg kunne det.

Informanten er ikke bare imponert over Statped-ansattes faglige nivå, men også over den stødige formidlingsformen og seminarledelsen (på nett) deres, altså over helheten i hvordan Statped håndterer og veileder barnehageledere og skoleledere. Etter informantens oppfatning vil det være vanskelig for UH-ansatte å erstatte denne profesjonelle håndteringen av brukerne. Respekten for Statped er stor, og det er ikke samarbeidsproblemer. Statped-ansatte er ikke faglige rivaler, og informanten understreker at kompetanseløftet trenger Statpeds kompetanse, og at det er et problem for hele satsingen at Statped skal «fases» ut og UH-sektoren inn.

Representanten fra Statped ga imidlertid uttrykk for en positiv innstilling til ideen om partnerskap mellom kommunen og UH-sektoren:

Generelt tenker jeg at det er en overgang for noen [UHs rolle i partnerskap]. [...] Noe av hensikten er at lærerutdanningene skal bli mer praksisnære og svare ut det man trenger i kommune og fylkeskommune. [...] [Navn på partner] er dyktig i utviklingsarbeid fordi de har mengdetrening på det.

På spørsmål om hvorvidt UH-miljøets bidrag blir betraktet som en konkurrent av Statped, eller om det er tilfellet at UH-miljøet tar over noen av oppgavene som Statped har utført lokalt, svarer informanten at det oppleves som uproblematisk at UH-miljøet tar noen oppgaver.

Informanten fra Statped trekker videre frem at det er en fordel med en sammenheng mellom de behovene som kartlegges lokalt, og hva kompetansemiljøer både lokalt og nasjonalt kan bidra med:

Det som fungerer godt, er at lokale behov skal være utgangspunktet for kompetanseutviklingsarbeidet. Bra at vi har kommet dit. Så er det alltid vurdering av om det blir lokalt nok, eller om det kan bli for lokalt. [...] Jeg kan ikke svare noe nærmere med dette. Det finnes en del forskningsrapporter som sier at – man tenker at kommunene er så små, og så slår man sammen hele kommunens kompetansebehov, men så er det likevel ikke så lokalt at man treffer den enkelte. Det er umulig å treffe, tror jeg, helt eksakt. Så er dette nye ordninger. Så må man ta de signalene man får underveis, justere, så tenker jeg at det blir bra. Vi har mange store kompetansemiljøer i Norge, og å få utnyttet dem til kompetanseutvikling er bra. Det er om å gjøre at man får utnyttet dem nok.

6.5 Samskapt læring i kompetanseløftet

I intervjuene ser noen informanter ut til å mene at universiteter og høyskoler ikke har spilt sin rolle så effektivt som ønskelig. Noen har beskrevet at universitetsbyråkratiet ikke har vært optimalt organisert for handlingsrettet forskning i dialog med skoler og barnehager. UH-sektorens sentrale aktivitet ser ut til å være undervisning, og planleggingshorisonten i universitetene og høyskolene er innrettet etter det.

Noen har også antydnet at kanskje ikke alle UH-miljøer har nok prosesskompetanse til å arbeide tett på brukerne. Universiteter og høyskoler har tradisjonelt sett hatt en rolle som «avsender», de foreleser og formidler kunnskap de sitter på. En av våre informanter beskriver det slik:

De har gått fra veiledning til samskaping. Men så opplever vi ikke samskaping, for vi opplever at det kommer eksperter som skal fortelle. Jeg kan ikke fatte at det er så mye midler til kompetanseheving som ikke kommer barnehagen til gode. At det drives veiledning som ingen får noe ut av. Og så begynte vi å spørre, da. Da samskaping kom som begrep inn i Rekom, da forstår vi det som at vi skal ta med noe fra UH, men det skal også gå andre veien. De fra UH skal jo ta med seg noe og lære av det. Og når vi spør hvordan det blir tatt med tilbake, så får vi ikke noe svar, for vi møter bare en veiledning og «ovenfra og ned-holdning».

En annen informant beskrev det slik:

De kan forelese om temaet [samskapt læring] Og så praktiserer de det ikke. Det er læringsgrupper og lærende nettverk og sånne ting. Men de praktiserer det ikke. Det blir rart for meg.

Denne løsningen, hvor UH-representantene kun foreleser og det ikke oppleves samskaping, svarer i begrenset grad til det kompetanseløftet etterspør, som er å utvikle kunnskap i dialog med brukerne på tvers av nivå og organisasjoner. Har alle i UH-sektoren den nødvendige kompetansen i *samskapt læring*? Kan de arbeide sammen med Statped, PP-tjenesten, skolene og barnehagene og ikke bare drive med ensidig overføring av kompetanse? Noen av våre informanter har etterlyst nettopp større vekt på samskapt læring i samarbeidet med UH: «*De lærer det bort, men de gjør det ikke så mye selv ...*».

6.6 Oppsummering

Resultatene av studien viser at koblingen mellom universitets- og høyskolesektoren (UH) og barnehagene/skolene er ofte uklar, ikke bare sett utenifra, men også internt i UH-sektoren. UH-miljøene uttrykker at de er usikre på hvilken rolle de skal innta i samarbeidet med praksisfeltet. Til tross for dette viser resultatene et reelt engasjement og positivt syn på kompetanseløftet som prosjekt. Alle casene understreker hvor viktig det er for partnerskapet mellom UH-sektoren og de kommunale aktørene at hver enkelt forstår sin rolle og forstår hvordan samarbeidet skal fungere. Likeverdige partnerskap fremheves som sentralt av alle UH-miljøene i rapporten.

Det kommer også frem at temaene for kompetanseløftet i de enkelte kommunene ser ut til å stamme fra behov i praksisfeltet og ikke nødvendigvis fra kompetanseområdene til UH-representantene. Likevel uttrykker UH-sektoren en bekymring for at prosessen kan være for toppstyrt, uten at det tas tilstrekkelig hensyn til de lokale behovene.

Videre blir det pekt på at kapasitetsutfordringer, utskiftninger av personell og manglende forankring i UH-sektoren er utfordringer som påvirker gjennomføringen av kompetanseløftet. UH-sektoren er ikke alltid tilrettelagt for slike partnerskap, og det er vanskelig å få inn personer med riktig kompetanse til rett tid. Det «doble perspektivet», som handler om hvorvidt partnerskapet mellom UH-sektoren og praksisfeltet bidrar til å styrke lærerutdanningene, er også en utfordring i arbeidet med kompetanseløftet.

Samlet sett peker resultatene på behovet for tydeligere roller og ansvarsfordeling mellom UH-sektoren og praksisfeltet, samt en mer lokalt forankret tilnærming til kompetanseløftet. Det kreves også tiltak for å sikre nok kapasitet og riktig kompetanse i UH-sektoren for å støtte opp om partnerskapet og realisere målene med kompetanseløftet.

7.0 Kompetanseløftets fortolkningsmessige fleksibilitet - ulike kompetanseløft?

Basert på dataene som vi presenterte i de foregående kapitlene, forsøker vi i dette kapitlet å sammenfatte hva som kan sies å være kompetanseløftets programteori, slik den oppfattes og fortolkes eller utføres (Priestley et al., 2021). Gjennomgangen av erfaringene fra casestudiene i de foregående kapitlene er med på å kaste lys over kompetanseløftet og gir oss en ny inngang til å diskutere det vi kan kalle den operative tolkningen av kompetanseløftets programteori – eller ulike programteorier. Hvem (og hva) er kompetanseløftet til for? Hva er hovedmålsettingene? Hvilke effekter ønsker man å oppnå? Hva skiller forståelsene til de ulike aktørene fra hverandre, og hva skiller aktørenes forståelse fra den «nasjonale» programteorien? Hvilke alternative script finnes, og hvilken betydning har de? Rammeverket som programteori gir, blir dermed et verktøy for å forstå hvordan kompetanseløftet organiseres og utvikler seg.

Et utgangspunkt for diskusjonen er at ulike aktører kan ha ulike forståelser av hva kompetanseløftet skal være og gjøre. Kompetanseløftet har, med sin sterke vektlegging av lokale behov i utformingen, godt rom for det vi kaller fortolkningsmessig fleksibilitet (Pinch & Bijker, 1987). Når et politisk redskap er formulert, gir det en større eller mindre fortolkningsmessig fleksibilitet. Så lenge praktikerne opererer innenfor ulike lokale kontekster, kan de ha ulik forståelse av både innholdet i og intensjonene med politiske dokumenter (Mathiesen, 2022).

I evalueringen av kompetanseløftet ligger det til grunn at de ulike aktørene har ulike forståelser. Et eksempel på dette finner vi i det tidligere nevnte poenget om at enkelte oppfatter Statped's bidrag i kompetanseløftet primært som et ledd i omstillingen av Statped – de oppfatter det ikke slik at Statped skal bidra til kompetanseløftet. Dette handler i liten grad om de langsiktige effektmålene. Bedre inkluderende praksis for alle er et effektmål det er stor enighet om i de ulike aktørenes programteorier. Derimot kan vi se visse ulikheter med hensyn til betydningen av resultatmålene på vei mot dette effektmålet. For noen aktører vil det viktigste resultatet av kompetanseløftet være styrkingen av PP-tjenesten gjennom tilføring av ny

kompetanse og innføring av ny praksis nærmere skole og barnehage. For andre kan det se ut som om omleggingen av Statpeds organisering og arbeid oppleves som et viktig resultatmål.

Et sentralt moment i hele omstillingsprosessen som kompetanseløftet er en del av, er at balansen mellom Statped og andre kompetansemiljøer skal bli annerledes – Statped skal bli mer faglig spisset og ha færre ansatte. Dette skal skje ved at ansatte i Statped bidrar til å bygge opp kompetanse (primært) i PP-tjenesten. I et av casene blir dette gjort ved at PP-tjenesten får hjelp til å gjennomføre inkluderingsanalysen.

Inkluderingsanalysen er et verktøy som Statped har utviklet, og som flere kommuner har brukt tidligere. Ifølge Statsforvalteren er dette et tiltak som skal bidra til refleksjon over virksomhetens praksis – og gi et godt grunnlag for å identifisere styrker og svakheter i inkluderende praksiser i barnehage og skole. Inkluderingsanalysen skal gjøre brukerne bevisst på egen praksis, og den kan være grunnlag for videre utviklingsarbeid. Primært er det rådgivere i PP-tjenesten som får opplæring i inkluderingsanalysen. Som en del av inkluderingsanalysen samarbeider PP-tjenesten med én barnehage og én skole. De ansatte i disse virksomhetene er da en del av tiltaket. Det er viktig for forankringsarbeidet at ledelsen i barnehagen og i skolen, eieren og andre relevante aktører er involvert i utviklingsarbeidet – og setter av nødvendig tid til dette.

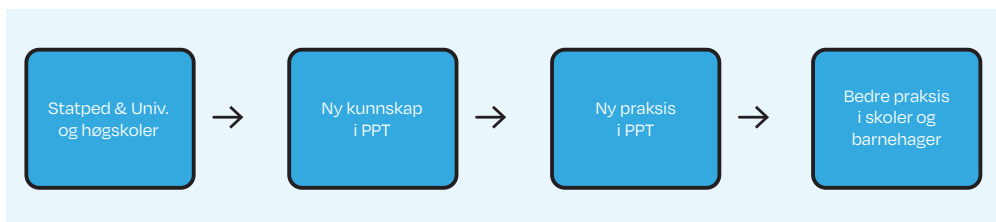
Statped skal ikke primært arbeide på en ny måte, men utføre færre oppgaver og med det ha færre ansatte. For Statped innebærer omstillingen som pågår, også en organisatorisk endring hvor blant annet all fagrådgivning har blitt landsdekkende i stedet for å være fordelt på fire geografiske regioner.

Det foregår altså to parallelle prosesser i Statped: For det første en organisatorisk omstilling fra en regionalt organisert tjeneste til en landsdekkende tjeneste innenfor all fagrådgivning, med kontorer i regionene. For det andre skal virksomheten nedskaleres. Det vil si at Statped skal ta seg av oppgaver «øverst i trekanten», eller lavfrekvente saker, mens kommunene selv skal løse oppgaver av «høyfrekvent» karakter. I dette siste er PP-tjenesten en sentral aktør.

Noen av dem vi intervjuet i ulike institusjoner, la vekt på at omstillingen i Statped var et viktig element også i kompetanseløftet. Noen la også vekt på selve meningsinnholdet i fenomenet kompetanseoverføring; hvordan skal man mest mulig

effektivt overføre kompetanse fra Statped til PP-tjenesten og skolene og barnehagene? Informanter i PP-tjenesten tolker det slik at målet med kompetanseløftet primært er å endre PP-tjenestens arbeidsmåter og overføre kompetanse til PP-tjenesten. PP-tjenesten skal så arbeide for å gjøre skoler og barnehager bedre i stand til å møte sine utfordringer. I en mer lokalt utviklet programteori ser vi altså at PP-tjenesten får en nøkkelrolle i kompetanseløftet, samtidig som de ikke alltid har en tyngde blant de sentrale beslutningsaktørene (for eksempel ved at de har kun én eller ingen representanter i samarbeidsforumet).

I tillegg kommer det en utfordring med at PP-tjenesten i større grad enn før ventes å arbeide mer med systemsaker og å redusere behovet for sakkyndige vurderinger og arbeid med enkeltsaker (tydeliggjort for eksempel gjennom forslaget til en ny opplæringslov⁷). I den sammenheng forutsettes det at PP-tjenesten skal arbeide tettere på skoler og barnehager, noe som til dels er realisert, blant annet ved at PP-tjenesten noen steder har fast tilstedeværelse på skolene og i barnehagene (Nordhagen et al., 2023). En oppsummering av en slik revidert programteori kan (forenklet) se ut som i figuren nedenfor:

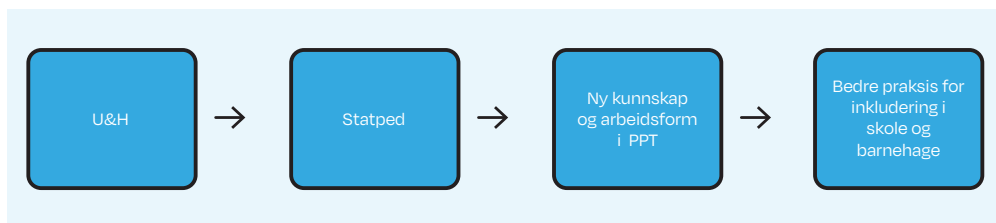


Figur 7.1 Kompetanseløft for endring av praksis i PP-tjeneste, skoler og barnehager

For universiteter og høyskoler er én oppfatning av kompetanseløftet at det primært handler om å utnytte UH-sektorens arbeid og kompetanse på området inkludering til å lære PP-tjenesten å bruke ny kunnskap. PP-tjenesten har så i oppgave å hjelpe skolene og barnehagene til å utvikle en mer inkluderende praksis.

7 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-57-l-20222023/id2967679/> (lest 19.05.2023)

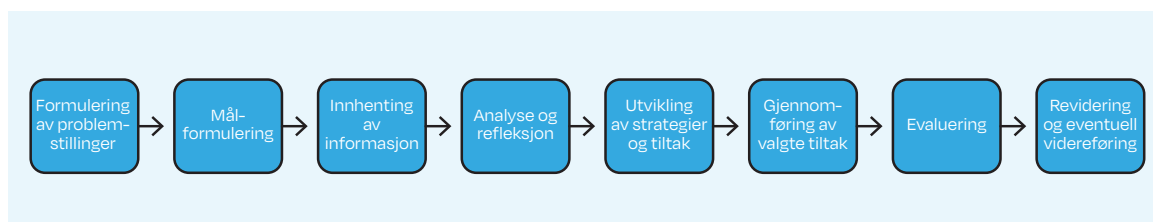
I bakgrunnen ligger altså – til tross for kompetanseløftets modell for desentralisert kompetanseutvikling – en lineær modell for kompetanseoverføring, der UH-sektoren i første omgang har mindre direkte samhandling eller samskaping med skolene og barnehagene, da ansvaret for dette i større grad ligger på PP-tjenesten og Statped. Ut fra dette kan følgende alternative (igjen forenklete) programteori tegnes frem (figur 7.2):



Figur 7.2 Universiteter og høyskoler som partner i kompetanseløftet

7.1 Rasjonell planlegging og dens begrensninger

Kompetanseløftets overordnede ide kan enkelt beskrives som en lineær planleggingsmodell, der et program eller et politisk tiltak blir utformet gjennom at man analyserer de involverte organisasjonenes utfordringer og ressurser/styrker. På bakgrunn av det utformer man en målsetting og en rekke virkemidler som man antar vil føre til målet. Dette overlapper med vektleggingen av de innledende kartleggingsfasene i kompetanseløftet. Gjennom kartleggingen vil de nødvendige aktørene og andre ressurser mobiliseres og planen iverksettes, gjerne definert som delprosjekter med klar ansvars- og rollefordeling. Til slutt evaluerer man resultatene, og gode erfaringer og grep omsettes i praksis. Prosjektet er klart definert med start og slutt og oppgaver og organiseres på siden av den daglige driften. En slik lineær modell for prosjektgjennomføring kan illustreres med figuren nedenfor og samsvarer med klassisk organisasjonsteori (Frølich et al., 2016).



Figur 7.3 Den rasjonelle planleggingsmodellen i kompetanseløftet

Kompetanseløftet følger på mange måter denne modellen. Det er et program med definert start og slutt, man har definert målsettinger, man har et sett virkemidler, og underveis og ved avslutning skal prosjektet evalueres med tanke på mulig videreføring / videre handling. Utfordringen med en slik lineær modell for planlegging og gjennomføring er at programmet kan bli for statisk. Når man arbeider ut fra en slik modell, kan man bli så bundet av planene at man ikke blir i stand til å revidere kursen hvis landskapet endrer seg, eller hvis virkemidlene viser seg ikke å fungere etter forutsetningen, eller viser seg å få uønskede bivirkninger.

Rasjonell planlegging er et riktig og viktig grunnlag for utviklingsarbeid. Man skal ikke arbeide uten plan, retning og mål for arbeidet. Samtidig har en tradisjonell planleggingsmodell begrensninger. En god plan kan aldri bli så bra som en god «los» som manøvrerer i et landskap som hele tiden blir definert og omdefinert i samspill mellom behov fra mikro og føringer fra makro (se f.eks. Buland & Bungum et al., 2012). En plan kan tvert imot bli et hinder for utvikling dersom det viser seg at kartet ikke stemmer med terrenget, og man likevel følger planen. I tillegg kommer de ulike aktørenes ønsker om å tilpasse det de gjør, og det de sier at de gjør, på en slik måte at gammel praksis passer til det overordnede programmet, noe som er en grunnleggende innsikt i såkalt institusjonell teori (Rapp, 2018). Hvis programmet ikke har med seg og tar høyde for at det kan bli nødvendig å justere både målene og virkemidlene mens man beveger seg fremover, kan programmet komme til å hemme en positiv utvikling.

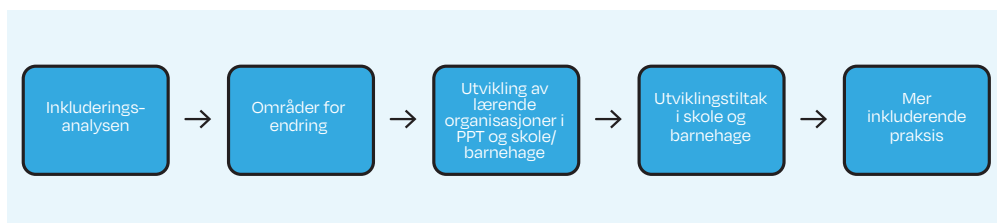
Dette betyr ikke at aktørene bak kompetanseløftet ikke har sett denne faren og dermed ikke vært i stand til å revidere planene underveis. Inkluderingsanalyse slik den brukes i kompetanseløftet, kan nettopp fortolkes som et bidrag til å lage et «kart» som er tilpasset eller basert på situasjonen i de enkelte skoler/barnehager/kommuner. Da kan man utvikle tiltak som er tilpasset til det enkelte tilfelle. Dette leder over mot en annen forståelse av begrepet «strategisk arbeid», med mer vekt på at utviklingsagenter også må ha evne til å være lydhøre for det som rører seg i det terrenget der man skal manøvrere. Fleksibel utviklingsberedskap og ikke detaljplanlegging må være stikkordet. De sentrale utviklingsagentene må sammen med aktørene hele tiden være på utkikk etter de nye utfordringene og mulighetene det er nødvendig å gripe fatt i, uansett om de kommer i form av nye signaler eller forskriftsendringer fra departementet og direktoratet eller gjennom nye utfordringer i skoler eller barnehager. Kartet må altså være dynamisk og kunne forandres løpende når nye problemstillinger dukker opp.

Når man gjennom organisasjonslæring har utviklet en slik kollektiv utviklingsberedskap, vil man i mindre grad står i fare for å bli akterutseilt av utviklingen, og det blir mulig for små skoler i små kommuner å være i forkant, noe de ellers ofte vil oppleve som vanskelig. Et dynamisk program vil være i stand til å endre målsettinger, heve lista og utvikle nye målsettinger og virkemidler når man ser at det er nødvendig. Et dynamisk program går fremover i takt med endrede utfordringer i omverdenen og i takt med interne erfaringer fra prosjektet, og det kan endre kurs når det er nødvendig.

7.2 Kompetanseoverføring og lærende organisasjoner skaper ny praksis?

I dette avsnittet skal vi drøfte hvordan denne kompetanseoverføringen og -oppbyggingen skjer innenfor rammene av kompetanseløftet. Handler kompetanseoverføringen her satt på spissen om kursmodellen, der eksterne eksperter fra UH-sektoren lærer aktører i praksisfeltet hva som er riktige arbeidsmåter? Eller oppstår den nye kompetansen gjennom samskaping mellom aktører fra UH-sektoren og praksisfeltet?

Når organisasjonene blir tilført ny kompetanse og dette fører til nødvendig organisasjonsendring, gir det mulighet for å skape ny og mer inkluderende praksis. Lærende organisasjoner må være mottakerne av resultatene av inkluderingsanalysen. Kompetanseløftet bør derfor inneholde en bevisst tilnærming til hvordan man kan bidra til å utvikle bedre lærende organisasjoner på alle nivå. Hvis inkluderingsanalysen bidrar til å finne frem til områder for endring/utvikling, må organisasjonen være i stand til å ta det i bruk i videre utviklingsarbeid. Lærende skoler og barnehager må utvikles parallelt med kompetanseløftets utviklingstiltak. En alternativ programteori, som tar høyde for dette, vil kunne se ut på følgende (forenklede) måte:



Figur 7.4 Alternativ programteori der inkluderingsanalyse i samspill med lærende organisasjoner skaper ny praksis

Noen informanter fra ulike institusjoner har også vært inne på at det å komme i gang med slike prosesser krever en omstilling internt i de involverte organisasjonene. Det kan til tider oppleves som krevende og tungt å gjøre organisasjoner «samarbeidskompetente», særlig når samarbeidet også involverer endring i ens egne arbeidsmåter. Dette krever lagbygging. Som en informant i PP-tjenesten sa:

Her driver jeg og bygger lag ennå. Det er jo det kompetanseløftet og, de sier jo at de burde vært mer inkludert og involvert.

I et annet intervju så vi at en annen aktør, fra en kommune, var inne på det samme:

Og så ser vi at å jobbe på tvers av enhetene, det å lære oss å jobbe flerfaglig også er en viktig del av arbeidet i kompetanseløftet. Det å få snudd skuta på et annet spor er viktig, og det tar tid [...] (jf. kap. 4.3)

Organisasjonsendring, som er nødvendig for utviklingen på feltet, er prosesser som tar tid, og må få lov til å ta tid.

Dette handler om organisasjonslæring, ikke bare tradisjonell opplæring av individer. Dette kan til tider oppleves som et dilemma. En ansatt i PP-tjenesten sa det slik:

For PP-tjenesten er ute og veileder. Men da veileder vi enkeltpersoner. Og så går det en tid, og så går de ut. Og så ser vi at vi har mye ufaglært arbeidskraft. Assistenten og miljøarbeidere. Det er noe av det de ønsker. De ønsker seg ansatte med spesialkompetanse.

Å utvikle lærende organisasjoner krever endring på ulike plan. Det handler ikke bare om at kompetanse skal overføres fra en avsender til en mottaker. I et fritekstfelt i spørreundersøkelsen beskrev en respondent det slik:

Endring av kultur og praksis tar tid. Kompetanseløftet kan initiere endring, men det er oppfølgingen og det videre arbeidet i ettertid som vil sette spor.

For at organisasjonen skal få til slike endringer, er det for det første nødvendig med **endrede holdninger** hos medlemmene. For det andre må alle aktører i organisasjonen **få ny kunnskap**. Dessuten må det etableres **rom for læring**; møteplasser og tid der man sammen kan reflektere over organisasjonsutvikling.

Organisasjonslæringen kan eller bør også inkludere eksterne kompetansepartnere som kan inngå i en samskapt læringsprosess. Kompetanseoverføring må skje i form av en dialog, ikke en monolog, der en «lærer» snakker til en «elev» (Freire, 2000).

Det er viktig å være klar over at utvikling av lærende organisasjoner ikke primært handler om læring som en instrumentell prosess for kunnskapsproduksjon, men om en kulturell og sosial prosess som drives fremover gjennom demokratisk medvirkning (Dahl & Irgens, 2022). I kompetanseløftet betyr dette at kunnskapsproduksjonen må være basert på bred medvirkning og forankring i de organisasjonene som deltar. Alle aktører (inkludert Utdanningsdirektoratet, som har ansvar for å igangsette og holde i gang kompetanseløftet) beskriver hvor viktig dette organisatoriske samskapingsperspektivet er for at kompetanseløftet skal ha sin virkning.

Behovet for organisasjonsendring og organisasjonslæring og hva som driver slike prosesser, blir av flere betraktet som underkommunisert i Skole-Norge. Dahl og Irgens (2022) viser at skolene i Norge i begrenset grad har klart å utvikle seg til lærende organisasjoner. Det er få indikasjoner på at skolers «capacity to learn» har blitt forbedret, og det understrekes at lærende organisasjoner først og fremst kan utvikles innenfor rammene av den nordiske samarbeidsmodellen, som innebærer følgende:

- et trepartssamarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene
- etablerte institusjoner som kan håndtere konflikter innenfor samarbeidet
- en stor grad av samarbeid/samhandling mellom arbeidslivets parter i utviklingsarbeid (se f.eks. Levin et al., 2012)

Dette innebærer ikke bare fellesskap om konfliktløsning, men også bred medvirkning og samhandling rundt utviklingsarbeid i skolen (Irgens, 2017). Bare på den måten kan skoler «develop themselves via participation, trust and good relations between the members of the organisation» (Dahl og Irgens, 2022, s. 237).

Det kan fremstilles som en svakhet i den sentrale programteorien at behovet for utvikling av lærende organisasjoner som et ledd i arbeidet har vært underkommunisert. Som vi ser, har jo flere av våre informanter gitt uttrykk for at de har sett denne siden ved arbeidet. Det blir en viktig utfordring i det videre arbeidet med kompetanseløftet å finne gode måter å bidra til slike utviklingsprosesser på,

måter som også inkluderer de ansatte og tillitsvalgte. Det er åpenbart at en slik utvikling også vil måtte involvere samarbeid mellom ulike organisasjoner, f.eks. universiteter og høyskoler.

7.3 Kompetanseløftet og forventningene til endring

I et av casene beskriver en skoleansatt flere store endringer på skolen med hensyn til inkludering de siste årene. Vårt inntrykk er at dette ikke har skjedd som et direkte resultat av kompetanseløftet, men at det er mange parallelle prosesser som trekker i samme retning. Kommunen har parallelt hatt et eget prosjekt på skreddersøm tilpasset den aktuelle skolen, og informanten forteller om et PPT-kontor som gjennom høsten har blitt organisert tettere på skolen, blant annet med faste dager da PP-tjenesten er fysisk til stede på skolen. Det har blitt organisert en «inkluderende læringsarena» som skolen aktivt besøker, og det er gjennomført kompetanseheving innen ulike temaer med et eksternt fagmiljø. Flere av våre informanter har lagt vekt på at dette oppleves som en fordel siden det gir mulighet for tettere samarbeid, også om saker som dukker opp i det daglige elevrettede arbeidet. At PP-tjenesten er tett på skolen, gjør at den kan fange opp løpende saker og komme i løpende dialog med skolen og lærerne. Dermed får PP-tjenesten mulighet til å gi skolen råd og veiledning om tilrettelegging og undervisning i den aktuelle saken. Dette gjør PP-tjenesten i stand til å spille på lag med støttesystemet, og det skaper nye muligheter for inkluderingsarbeidet. Dette svarer også til erfaringene med Inkludering på alvor (Caspersen et al 2019; Caspersen et al, 2020). Informanten har ikke så mye å si om selve tiltaket som skolen har vært med på i regi av kompetanseløftet.

Vi ser altså at samtidige utviklingstendenser virker sammen og skaper endring, men etter vår vurdering spiller kompetanseløftet en mer begrenset rolle her. Dette handler i beste fall om inkrementelle endringer som skapt av ulike prosesser, men de kan være like virkningsfulle som store endringer. Et mer kritisk perspektiv er at kompetanseløftet når sine mål gjennom aktører som ikke er tenkt som aktører. Kompetanseløftet setter arbeidet på agendaen, og dette inspirerer også aktører som ikke er direkte involvert, eller som får støtte til tiltak som peker i samme retning.

I kontrast til store, altomfattende reformer har det blitt anbefalt i stedet å drive med «piecemeal social engineering», som det heter i Karl Poppers terminologi (1966), eller det som noen har betegnet som «stegvis flikking eller vøling»:

Dersom vi tek eitt steg om gongen, greier vi å eliminere feil undervegs. Då kan vi heile tida spørje oss: Er der eit rimeleg samsvar mellom det vi ville oppnå og dei resultatane vi faktisk har fått? Kva utilsikta sideverknadar ligg føre? Kor ille er dei?(Hellesnes, 2010, i Buland et al, 2011)

En slik stegvis tilnærming kommer også som tidligere nevnt til syne i Utdanningsdirektoratets formidling av hvordan kompetanseløftet må settes ut i livet, og det understrekes av stort sett alle informanter, uavhengig av plassering i styringshierarkiet, at det kreves tålmodighet. Man bør ikke gjøre veldig store endringer underveis, og man må innse at endringer tar tid. Endringer beskrives sjelden som lineære.

Samtidig står denne tilnærmingen og tilsynelatende tålmodigheten fra «toppen» i styringskjeden i kontrast til selve igangsettings- og rapporteringsstrukturen i utdanningssektoren. Tilnærmingen står også delvis i kontrast til det som oppfattes lenger nede i iverksettelseskjeden. Her ligger det et iboende paradoks eller dilemma for kompetanseløftet, som satsingen i og for seg deler med alle store reformer: På den ene siden vet man at endringer tar tid. På den andre siden etterspørres resultater og rapportering (og evaluering) svært tidlig i perioden. Dette spennet mellom tradisjonell styring (governance), målsvarliggjøring og vektlegging av lokal utvikling har i faglitteraturen blitt kalt for «governancing», der det oppstår spenning mellom de lokale behovene og løsninger som oppleves som gitt på forhånd gjennom de tilgjengelige virkemidlene (Frølich et al., 2016). Man risikerer å havne i en posisjon der de tilgjengelige løsningene definerer problemet, ikke omvendt. For den enkelte skole og barnehage blir da satsingene fort noe man utvikler, får tildelt midler for, gjennomfører og rapporterer om – for så å gå videre med neste satsing. I vår empiri ser vi eksempler på at noen aktører opplever at den viktige oppfølgingen har en tendens til å utebli, og at tiltak som inkluderingsanalysen derfor kan oppleves som løstrevet fra langsiktig drift. Målet må være at kompetanseløftet bidrar til en helhetlig utvikling på området, i kontrast til det noen har betegnet som «kenguruskolen», som hopper fra tiltak til tiltak.

Alternativet til dette er en enda mer tålmodig tilnærming der man tåler at problemstillingene er virkelig lokalt begrunnet, og der man i stor grad spiller på det lokale samarbeidet og virkemiddelapparatet som ligger der. utfordringen blir da å dele opp det hele i mindre biter og å tåle at de små stegene er det viktige bidraget. Spørsmålet er om slike inkrementelle prosesser fører frem til et mangfold mot et

felles mål, eller om det rett og slett blir kaos og manglende retning. Dette er spørsmål som det etter vår mening er viktig å være klar over i det videre arbeidet med kompetanseløftet og i evalueringen.

Det er i dette spennet mellom kaos og retning kompetanseløftet befinner seg, og vi har med analysen av kompetanseløftet forsøkt å vise at det kan fremstilles som at det ikke eksisterer ett kompetanseløft, men en rekke ulike fortolkninger og parallelle satsinger basert på ulike programteorier. Det foreligger en stor grad av fortolkningsmessig fleksibilitet som aktørene benytter – og som de også lar seg forvirre av. Noen av fortolkningene ligger nær hverandre, andre skiller seg mer fra hovedtendensen. En utfordring fremover blir å skape den nødvendige helheten og unngå at arbeidet med å skape en inkluderende skole regionaliseres, både med hensyn til innhold og resultat.

Som en generell vurdering av kompetanseløftet gir de kommunale aktørene i et av caseprosjektene uttrykk for at dette er noe av det viktigste som skjer innenfor oppvekstsektoren for tiden. Samtidig understreket de at prosessen kommer til å være langvarig, og at aktører på sentralt nivå derfor ikke må introdusere noe nytt:

Kompetanseløftet er kanskje noe av det viktigste som skjer. Vi er nødt til å jobbe annerledes fremover. Kanskje vil kompetanseløftet hjelpe oss med å få til det. Så er ikke kompetanseløftet noe som vil realiseres i løpet av et år eller to, det er en langsiktig prosess. [...] Det er viktig at det ikke kommer nye ting nå, at vi får holde på litt i fred. Det dreier seg mye om å jevne ut forskjeller mellom skoler og mellom barnehager. Det dreier seg om organisasjonsutvikling, og der skal mange med. Vi må få jobbe systematisk og strukturert over tid for å få med alle. [...] Og så ser vi at å jobbe på tvers av enhetene, det å lære oss å jobbe flerfaglig også er en viktig del av arbeidet i kompetanseløftet. Det å få snudd skuta på et annet spor er viktig, og det tar tid [...] Mange tror at kompetanseløftet handler om å spare penger. Men vi må ikke gi opp for det, vi må jobbe for visjonen, noe å etterstrebe, at alle opplever seg inkludert i barnehage og skole.

«Ting tar tid» er et viktig prinsipp ved enhver implementering av offentlig politikk for endring. Man må la endring vokse frem over tid, ikke bli utålmodig og innføre en ny reform før resultatene har fått tid til å komme. Å ha med seg dette perspektivet blir viktig i en reform som kompetanseløftet fremover, der sterke etablerte institusjoner og heterogene aktører som Statped, PP-tjenesten, skolene og barnehager

– alle sammen tunge og veletablerte institusjoner med sine tradisjoner, rutiner og arbeidsmåter – skal påvirkes til endring ved hjelp av relativt få konkrete virkemidler og tiltak.

7.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett nærmere på hva som kan sies å være kompetanseløftets programteori, slik den oppfattes og fortolkes eller utføres (Priestley et al., 2021). Vi har påpekt at kompetanseløftet på mange måter følger en lineær planleggingsmodell, og vi har påpekt begrensningene ved slike modeller og planer. Det er påpekt at rasjonell planlegging er et riktig og viktig grunnlag for utviklingsarbeid. Man skal ikke arbeide uten plan, retning og mål for arbeidet. Samtidig har en tradisjonell planleggingsmodell begrensninger. Dette betyr ikke at aktørene bak kompetanseløftet ikke har sett denne faren og dermed ikke vært i stand til å revidere planene underveis. Inkluderingsanalyse er trukket frem som eksempel på et «kart» som er tilpasset eller basert på situasjonen i de enkelte skoler/barnehager/kommuner. Da kan man utvikle tiltak som er tilpasset til det enkelte tilfelle.

8.0 Oppsummerende drøfting og oppmerksomhetspunkter

I denne rapporten har vi forsøkt å tegne et bredt bilde av innføringen av kompetanseløftet så langt, og vi har diskutert ulike aspekter ved innføringen. Vi har gjort dette ved å diskutere ulike spørsmål og problemstillinger underveis, men i dette kapittelet skal vi vende tilbake til de overordnede problemstillingene for rapporten. Disse ble presentert i kapittel 1 og var som følger:

1. Hva er kompetanseløftets programteori?
2. Finnes det flere “kompetanseløft”?
3. Hvilke scenarier ligger til grunn for ulike aktørers handlinger i kompetanseløftet?
4. Hvilke ulike handlinger kan dette igjen gi opphav til?
5. Hvordan løser UH-sektoren sin rolle i den lokale kompetanseutviklingen?
6. Hvordan oppfattes UH-sektorens rolle av praksisfeltet?
7. Hvordan oppfattes UH-sektorens rolle av andre aktører i styringskjeden?
8. Hvordan har kompetanseløftet endret praksis i barnehager og skoler så langt?
9. Hvordan oppfattes kompetanseløftets innretning av de som jobber i skole og barnehager?
10. Er kompetanseløftet med på å drive endring i praksisfeltet?

Problemstilling 1–4 diskuteres i avsnitt 8.1. Problemstilling 5–7 diskuteres i avsnitt 8.2. Problemstilling 8–10 diskuteres i avsnitt 8.3. Oppmerksomhetspunkter for arbeidet videre diskuteres i avsnittene.

8.1 Kompetanseløftets programteori

På et overordnet nivå er programteori en spesifisering av hva aktørene mener må gjøres for å nå de målene som er satt opp. Det innebærer en forståelse av hva som er målet, hvordan man kommer dit, og hvilke virkemidler eller verktøy som skal brukes. Utdanningsdirektoratet skriver at kompetanseløftet skal styrke kompetansen til de ansatte i PP-tjenesten og det øvrige laget rundt barna og elevene, slik at de kan bidra til et inkluderende, likeverdig og tilpasset tilbud for alle (Utdanningsdirektoratet, 2022). Kompetanseløftet inneholder fem elementer eller virkemidler, og tilskuddsordningen for kollektiv etterutdanning i barnehage og skole er hovedelementet. De øvrige fire elementene er:

- nettressurser og kompetansepakker
- videreutdanning
- nettverksbygging og partnerskap mellom UH og Statped
- videreutvikling av oppfølgingsordningen

Kompetanseløftets programteori er relativt vid og dermed litt vag, så den kan tolkes fleksibelt. Dette gir en stor grad av frihet til å gjennomføre kompetansetiltak innenfor programteoriens rammer. Flexibiliteten er både naturlig og nødvendig i og med at kompetansetiltakene skal springe ut av lokale behov, men den kan også føre til kompetansetiltak som i liten grad er i tråd med den overordnede målsettingen.

Selv om kompetanseløftet stiller opp klare mål, er det likevel ulike forståelser av hvilket behov kompetanseløftet skal fylle, noe som også kan bestemme hvilke kompetansetiltak som prioriteres. Eksempelvis vil en oppfatning av at kompetanseløftet skal kompensere for oppgaver som tidligere ble løst av Statped, føre til andre kompetansetiltak enn en vektlegging av en kultur for mangfold og tverrfaglig samarbeid. Et slikt annet kompetansetiltak kan være at Statped bidrar til å bygge opp kompetanse (primært) i PP-tjenesten. Dette betyr at det ikke nødvendigvis er mange ulike programteorier om hva kompetanseløftet skal være, men man kan si at det er mange ulike kompetanseløft i og med kompetansetiltakene springer ut av lokale behov.

UH-sektoren forstår kompetanseløftet slik at deres rolle primært er å bidra med kompetanse innen inkludering og å formidle ny kunnskap til PP-tjenesten. Skoler og barnehager har en oppfatning av at kompetanseløftet handler om å tilføre dem ny kompetanse og skape delvis nye arbeidsmåter for at de skal få en inkluderende opplæring. Verktøykassa for dette er nå beskrevet mange ganger i rapporten, men for skoler og barnehager pekes det på én stor hindring: Noen aktører har pekt på at den største utfordringen deres kanskje ikke er kompetanse, men tid til å gjøre slike oppgaver på egen hånd. Dette tyder på at utfordringene ikke bare handler om kompetanse, men vel så mye om ressurser og om organiseringen av laget rundt eleven og tilbudet som gis.

Her ligger enda en kime til ulik forståelse av hva kompetanseløftet skal resultere i. Målet med kompetanseløftet er også å bygge laget rundt eleven på en hensiktsmessig måte. De lokale kompetansevurderingene må se på i hvilken grad laget rundt barna har kompetanse til å dekke barnas behov og vet hvor det kan innhente

den ekspertisen som trengs. Kommunen som eier må organisere støttesystemet rundt barna og vite hva det utvidede støttesystemet innen helse, barnevern etc. i kommunen kan bidra med. Det dreier seg dermed ikke bare om kompetanseløft og en tilskuddsordning til en kollektiv etterutdanning i barnehage og skole, men også ledelse og organisasjonsendring. Spørsmålet blir dermed om kompetanseløftet har virkemidler som støtter leder- og organisasjonsutvikling på skole- og barnehageiervnivå, eller om tiltakene er for tett knyttet til inkluderende praksis på enhetsnivå.

I forlengelsen av dette ligger også det tidligere nevnte poenget om at rapporteringsstruktur og forventninger til hvordan kompetanseløftet skal virke, på et vis kan sies å være i utakt. Rapporteringsstrukturen er bygget opp rundt en (kanskje nødvendig) byråkratisk logikk, der oppnådde resultater rapporteres på faste tidspunkter. Samtidig oppgir omtrent alle informanter fra topp til bunn i styringskjeden eller tilskuddskjeden at eventuelle resultater antakelig vil ta lang tid. Man venter altså tålmodig på resultatene, men utålmodig på rapportene, noe som kan virke forvirrende. Det utvidede poenget er her også at de tilgjengelige virkemidlene er med på å styre hvilke løsninger det er mulig å se for seg, og at dette er med på å utforme hva kompetanseløftet blir i praksis.

I tillegg til dette er programteorien både fleksibel og uklar når det gjelder resultater og effekter. Resultatene i kompetanseløftet er nært knyttet til kompetanseheving i laget rundt eleven. Men det store spørsmålet er effekten av kompetansehevingen. Vil den føre til praksisendring i organisasjonen og ikke minst et mer inkluderende, likeverdig og tilpasset tilbud for alle? Videre er det et spørsmål om kompetanseløftet innehar virkemidler som kan bidra til å omsette kompetanse i praksis. Dette gjenstår å se.

I spørreundersøkelsen til prosjektdeltakerne får vi inntrykk av at de tiltakene som er gjennomført så langt, i liten grad har ført til praksisendring eller et bedre tilbud til barn og unge. Respondentene i spørreundersøkelsen har imidlertid større tro på at kompetanseløftet generelt vil føre til endret praksis og et bedre tilbud til barn og unge i kommunen. Samtidig viser resultatene fra spørreundersøkelsen at respondentene har liten tro på at kompetanseløftet vil kompensere for det reduserte tilbudet fra Statped til kommunene slik at kommunen blir i stand til å håndtere de vanligste utfordringene selv. Videre er det ledere i barnehager som har størst tro på at kompetanseløftet vil føre til endring, mens PP-tjenesten og Statped har liten tro på at

kompetanseløftet vil gi positive endringer. Ansatte i PP-tjenesten oppgir at tiltakene i stor grad handler om inkluderende praksis og i liten grad spesialpedagogikk. Dette kan også her tyde på at det er forskjellige forståelser av hvilke behov kompetanseløftet skal fylle. Er det et behov for mer inkluderende praksis eller et behov for spesialpedagogiske tiltak som kan kompensere for nedskaleringen av Statped? Det skal nevnes at spørreundersøkelsen har flere metodiske utfordringer, blant annet representativitet, like fullt kan den gi en indikasjon på hvordan kompetanseløftet oppfattes av deltakere i kompetansetiltak.

Med hensyn til kompetanseløftets programteori er det derfor to punkter å være særlig oppmerksom på:

Oppmerksomhetspunkt: Har kompetanseløftet tilstrekkelige virkemidler som bidrar til ledelses- og organisasjonsutvikling på skole- og barnehageiervnivå, eller er det for mye oppmerksomhet på kompetanseheving på enhetsnivå?

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan kan man sikre at resultater som oppnås med tanke på kompetanseheving, gir effekter i form av praksisendring i laget rundt barnet og et mer inkluderende, likeverdig og tilpasset tilbud for alle?

8.2 UH-sektorens rolle i kompetanseløftet

Intervjuene i casene synliggjør at koblingen mellom UH-sektoren og barnehagen og skolen er noe uklar. Denne koblingen fremstår ikke bare uklar sett utenifra, men UH-sektoren selv beskriver usikkerhet rundt sin egen rolle i dagens praksis. Sett fra UH-sektorens side skal de drive kompetansehevingsprosjektet fremover på systemnivå og samle inn data som kan brukes til å evaluere satsingen. Dessuten skal de tilbakeføre kunnskap til lærerutdanningene. På denne måten har de verken tid eller bemanning til å sørge for at kompetansen formidles til den enkelte skole og omsettes i praksis der.

Det at koblingen er uklar, kan også forklares med minst to punkter. Det første handler mandatet til UH-sektoren og hvordan den forstår sin egen rolle. Det andre handler om hvordan samarbeidet mellom kommunen og UH-sektoren er, og hvordan kommunen venter at UH-sektoren skal opptre som samarbeidspartner. For det første ser det ut til at UH-sektoren synes det er noe utfordrende å definere sin egen rolle overfor kommunene. Dette medfører at det internt i UH-miljøet brukes en

del tid på å finne ut av hvordan de skal arbeide med kommunene, og det skaper noe usikkerhet om hvilken rolle de har overfor den respektive kommunen. I forlengelsen av dette blir det også usikkerhet om hvem som har ansvaret for å drive prosjektet fremover, og enkelte UH-sektorer etterspør derfor prosjektlederkompetanse i kommunene, slik at de i større grad er i stand til å drive prosjektet fremover og ivareta de lokale aktørene (her forstått som den enkelte barnehage og skole).

Videre ser UH-miljøene ut til å mene at kommunene kan ha for høye forventninger til dem. Dette kan medføre at UH-sektoren på sin side opplever kommunen som noe krevende, mens kommunene opplever at UH-sektoren ikke innfrir de forventningene de har til samarbeidet. Begge disse punktene kan føre til at de ønskede resultatene av kompetanseløftet blir forsinket. Det skal nevnes at dette er mest fremtredende i ett av casene. Derfor kan det å bruke god tid på rolleavklaring, forventningsavklaring og diskusjon rundt partnerskapet virke verdifullt, noe informantene i alle de tre casene også påpeker at de har gjort. Det kan også være at den opplevde friheten i å definere sin egen rolle, sett i lys av kompetanseløftet som helhet, medfører at disse rollene blir såpass uklare at det skaper usikkerhet hos aktørene. For eksempel har kommunen en mye tydeligere rolle i case én enn i de to andre casene, uten at det er tydelig hva de har gjort annerledes for å sørge for dette.

Det fremmes flere fordeler ved samarbeidet og ikke minst et reelt engasjement og positivt syn på kompetanseløftet som prosjekt. Alle casene løfter frem partnerskapet som viktig for nettopp å forstå rollene til den enkelte aktør og hvordan samarbeidet skal foregå. Her løfter informantene blant annet frem at dette samarbeidet må være likeverdig, og at eierskapet må ligge hos alle aktører som deltar. Samarbeidet er også dynamisk på den måten at både UH-miljøene og kommunene benytter seg av annen og ekstern kompetanse om det er nødvendig. For eksempel har kommunen i case tre samarbeidet med flere UH-miljøer, og UH-informantene vi har intervjuet, har også benyttet seg av kompetanse internt på sin institusjon. Det ser også ut til at enkelte informanter betrakter de lokale forholdene som positive for samarbeidet. Som eksempel trekker informanten i case to frem at han ble motivert til å drive kompetanseløftet fremover fordi han hadde mange personlige forbindelser til deltakerne, noe som lettet samarbeidet. Det sistnevnte kan problematiseres.

Et prosjekt kan bli sårbart om det hviler på personlige forbindelser fremfor rammer hvor det er større enighet om samarbeidsformen.

I delrapport 1 ble det påpekt at Statped hadde en viktig, men uklar rolle, og det ble forklart at Statped kunne kobles inn dersom det hadde en kompetanse UH-miljøet ikke hadde internt (Wendelborg et al., 2022). Dette har vært tilfellet i case to for prosjekter om inkluderingsanalyse. Her er Statped hentet inn som kompetanse for å gi opplæring i verktøyet. Statsforvalteren har på sin side opplevd at det innledende felles prosjektet om inkluderingsanalyse har ført til etablering av et godt samarbeid mellom UH-miljøet og Statped. PP-tjenesten og aktørene ute i kommunene har et noe mer blandet inntrykk av samarbeidet, og det har vært noe forvirrende hvilken aktør som har ansvar for hva. Informantene fra de to andre casene påpeker også at samarbeidet med Statped er godt, selv om de ikke er like tydelige på hva som ligger i dette.

Samtlige UH-miljøer i denne rapporten trekker frem hvor viktig det er med likeverdige partnerskap. Temaene for kompetanseløftet ute i kommunene ser ut til å stamme fra praksis og ikke fra hvilke kompetanser UH-miljøet representerer. Likevel uttrykker UH-sektoren en bekymring for at prosessen er toppstyrt. Slik vi ser det, kan kommunene ta for gitt at prosessen blir styrt av UH-miljøet, og derfor ender den opp med å bli toppstyrt i stedet for at man samarbeider om å drive prosjektet fremover. Samtidig uttrykker UH-miljøet en bekymring om hvordan man skal sørge for at kompetansen kommer ut i praksisfeltet. Her kan man spørre seg om UH-miljøet skulle hatt en mer aktiv og definert rolle i å drive prosjektet fremover og nettopp sørge for at denne kompetansen havner i praksisfeltet, noe de foreløpig ikke skal ha. I et av casene kommer det også til dels frem at kommunen venter på at noen andre skal ta regi på fremdriften i kompetanseløftet. UH-miljøet på sin side opplever at de sliter med samarbeidet og fremdriften i prosjektet. Det finnes flere mulige forklaringer på dette. Samtidig kan det være slik at kommunene også har mangel på ressurser til å styre et prosjekt som kompetanseløftet. Hvis dette ansvaret skal falle på UH-sektoren, må den i så fall ha en utvidet rolle.

Videre kommer det frem at kapasitet, utskiftninger og forankring i UH-sektoren er en utfordring for gjennomføringen av kompetanseløftet. UH-sektoren er ikke alltid innrettet for et slikt partnerskap, og det er en utfordring å få inn personer med riktig kompetanse til riktig tid. Statsforvalterne rapporterer om at de har brukt mye tid på å få til en felles forståelse blant annet om hva partnerskap består i, og deretter ser de

at det kommer inn nye UH-partnere som ikke nødvendigvis har både kompetanse innenfor fagområdet og rolleforståelse i partnerskapet. Det er en potensielt stor utfordring å få UH-sektoren til å være en likeverdig partner i praksis, tross for stort engasjement og en positiv innstilling til partnerskapsmodellen. Det er også pekt på at ikke alle UH-miljøer eller personer fra UH-miljøene har nok prosesskompetanse til å fylle en slik rolle tett på brukerne. Universiteter og høyskoler har tradisjonelt en rolle som «avsender», de forleser og formidler kunnskap de sitter på, og de har ikke nødvendigvis prosesskompetansen som behøves.

I forlengelsen av dette er det også en utfordring å få det «doble perspektivet» reelt inn i arbeidet med kompetanseløftet. Dette går ut på at partnerskapet mellom UH-sektoren og praksisfeltet skal bidra til å styrke lærerutdanningene. I casene pekes det på at både kapasitetsutfordringer og prosessforståelse vanskeliggjør et slikt arbeid. Den nasjonale koordinatoren for universiteter og høyskoler i kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis kan bidra til det doble perspektivet, særlig med tanke på at ikke alle UH-aktører i partnerskapene har lærerutdanning.

Med tanke på UH-sektorens rolle i kompetanseløftet er det viktig å være oppmerksom på følgende punkter:

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan kan kommunale aktører, inkludert aktører i praksisfeltet (skoler, barnehager og støttetjenestene), og UH-sektoren avklare roller i partnerskapet?

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan kan vi sikre at kompetanseoverføringen fra UH-sektoren, som ofte er på systemnivå, havner i praksisfeltet og endrer praksis, og hvilken rolle skal UH-sektoren ha i dette?

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan kan vi sikre et reelt likeverdig partnerskap mellom UH-sektoren og praksisfeltet i en situasjon hvor UH-sektoren i liten grad er innrettet for et slikt samarbeid.?

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan sikres det at partnerskapet mellom UH-sektoren og praksisfeltet bidrar til å styrke lærerutdanningene

8.3 Utviklingen av kompetanseløftet

Når vi skal se nærmere på utviklingen av kompetanseløftet, lener vi oss på de to empiriske kapitlene som omhandler resultatene fra spørreundersøkelsen og casestudiene. I spørreundersøkelsen så vi på hva de som har fått midler gjennom tilskuddsordningen i kompetanseløftet, mener om iverksetting, innhold og eventuelle resultater av tiltaket som er satt i gang, og vi så på hvilken tro respondentene har på kompetanseløftet generelt.

Resultatene viser at det er stor spredning i vurderingen av hvordan tiltakene har blitt iverksatt. Ut fra resultatene i spørreundersøkelsen kan tiltakene fremstå som noe toppstyrt og formet av UH-sektoren. Dette kan tyde på at tiltakene i større grad enn tilsiktet fungerer som en tradisjonell kompetansemodell hvor man ikke tenker samskaping for læring, men heller overføring av kunnskap fra UH-sektoren til barnehage- og skolesektoren. Innholdet i tiltakene er mest relatert til inkluderende praksis og i mindre grad til spesialpedagogisk kompetanseheving. Særlig ansatte fra PP-tjenesten oppgir at tiltakene i liten grad er rettet mot spesialpedagogikk. I spørreundersøkelsen kommer det frem at respondentene mener at tiltakene til en viss grad har ført til økt kompetanse hos ansatte som jobber i barnehage og skole, men det generelle inntrykket er at det konkrete tiltaket deltakerne er med i, ikke har gitt større endringer. Det er noe mer optimisme rundt kompetanseøkning og praksisendring når vi spør om respondentenes tro på kompetanseløftet generelt. Dette kan tyde på at respondentene ikke har erfart store endringer, men har større tro på det i fremtiden.

Den samlede vurderingen av hva tiltakene og kompetanseløftet generelt vil føre til, er omtrent midt på treet. Oppsummert tror man at tiltaket vil føre til endringer, men ikke i særlig stor grad. Her er det imidlertid forskjell mellom enhetene/ instansene. Ansatte i barnehager, både kommunale og private, opplever i størst grad at tiltakene vil føre til endring. Dernest er det de som i størst grad har vært involvert i iverksettingen, som er positive, som kommunen, fylkeskommunen og UH-sektoren. Skolesektoren har i mindre grad tro på effekter av tiltakene, og Statped og PP-tjenesten i enda mindre grad.

I casene og ikke minst i statsforvaltners årsrapportering kommer det frem at rolleavklaringen mellom statsforvalter og samarbeidsforum flere steder er i endring. Organiseringen av samarbeidsforumet varierer – mens noen fylker har ett samarbeidsforum, har andre fylker flere regionale samarbeidsfora, noen

har fagutvalg som er tett knyttet til samarbeidsforumet, mens andre ikke har denne typen organisering. Noen samarbeidsfora ble opprettet helt i begynnelsen av kompetanseløftet, noen ble opprettet i midten av 2022, og andre igjen er allerede etablerte fora som nå har fått kompetanseløftet som tilleggsoppgave. Et oppmerksomhetspunkt i delrapport 1 var hvordan man kan sikre at alle aktører (for eksempel private) blir representert i de underliggende regionale nettverkene eller arbeidsgruppene/utvalgene. Denne utfordringen er der fremdeles, og i intervjuene har det kommet frem spørsmål om hvilke hatter representantene i samarbeidsforaene har på seg når midlene skal fordeles. Det kom frem spørsmål om hvorvidt representantene arbeidet for sin egen kommune eller region, eller om de kun tok hensyn til de innkomne behovsmeldingene. Vi har ingenting som tyder på skjevfordelinger, men det at slike spørsmål stilles, viser hvor viktig det er med et representativt samarbeidsforum. Et oppmerksomhetspunkt blir dermed det følgende.

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan organiseres samarbeidsfora fremover, og hvordan sikres det alle aktører (for eksempel private) blir representert i de underliggende regionale nettverkene eller arbeidsgruppene/utvalgene?

En sentral aktør i kompetanseløftet er PP-tjenesten. Imidlertid er det en utfordring ved PP-tjenestens rolle. Statsforvalterne har vektlagt PP-tjenestens rolle i kompetanseløftet i sine møter med PP-tjenesten og PP-lederne, og i behovsmeldingene/skjemaene spørres det eksplisitt hvordan PP-tjenesten skal bidra i samarbeidet. Statsforvalterne opplyser at PP-tjenesten er involvert i samtlige prosjekter i større eller mindre grad. Statsforvalterne påpeker imidlertid at i de kommunene der PP-tjenesten er involvert i mindre grad, skyldes dette kapasitetsutfordringer hos PP-tjenesten. Disse PP-tjenestene har ofte mangel på ressurser, og de har et etterslep på sakkyndige vurderinger og prioriterer derfor ikke å bruke tid og ressurser på utviklingsarbeid. Flere statsforvaltere peker på at PP-tjenesten ikke har tilstrekkelig med ressurser til å inngå i slike samarbeid som kompetanseløftet krever. Disse statsforvalterne peker også på at de ikke opplever å ha tilstrekkelig med myndighet til å kunne pålegge PP-tjenesten å bli med i ulike tiltak. Statsforvalterne oppgir at skolene savner initiativ og deltakelse fra PP-tjenesten, mens PP-tjenesten kan melde ifra om at de ikke føler seg tilstrekkelig inkludert i samarbeidene. Resultatene fra spørreundersøkelsen gir også inntrykk av at ansatte i PP-tjenesten er den gruppen som i minst grad har tro på kompetanseløftet.

I delrapport 1 (Wendelborg et al., 2022) baserte vi oss på spørsmål fra Skole-Norge og rapporterte at skolene opplevde at PP-tjenesten hadde kapasitets- og kompetanseutfordringer. Kompetanseløftet er ikke innrettet for å håndtere kapasitetsutfordringer (se også Andrews & Hustad, 2022b). Kompetanseløftet skal bidra til å bygge kompetanse, men dersom en sentral aktør som PP-tjenesten er bundet for mye opp med sakkyndige vurderinger, blir det mindre kapasitet til kompetanse- og organisasjonsutvikling. Igjen ser vi hvordan utfordringer og løsninger i sektoren kan ligge på et nivå hvor kompetanseløftet har få, om noen virkemidler.

Et viktig oppmerksomhetspunkt i kompetanseløftet og evalueringen blir derfor følgende.

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan kan kompetanseløftet håndtere kapasitets- og ressursutfordringer i PP-tjenesten, slik at PPT kan oppfylle sin rolle?

I kapittel 6 beskrev vi dilemmaet med å finne tiltak som er spesifikke nok til at de oppleves relevante for skolene eller barnehagene, samtidig som de er generelle nok til at flere kan delta, og svarer til kompetansen i UH-miljøet. Videre kan det være en utfordring å finne et tiltak som passer for alle deltakerne i partnerskapet. Det kan ende opp i et minste felles multiplum hvor nytteverdien blir begrenset og tiltaket ikke fyller det kompetansebehovet man har. Tilsvarende kan for stor vektlegging av tverrfaglighet gjør at det spesifikke og spesialpedagogiske drukner til fordel for fellessatsinger og breddekompetanse i inkluderende praksis. Det er mulig at en vektlegging av samarbeidet mellom kommunene og en tverrsektoriell/faglig orientering fører til at innholdet i kompetansetiltakene rettes mer mot breddekompetanse innen inkluderende praksis. Samtidig ser vi en mulig vektforskyvning mot et annet virkemiddel i kompetanseløftet: videreutdanning. Den store økningen i godkjente plasser innen videreutdanning i spesialpedagogikk kan muligens kompensere for den «manglende» vektleggingen av spesifikke spesialpedagogiske tiltak i tilskuddsordningen. Spørsmålet er om dette er en eksplisitt strategi innenfor kompetanseløftet, eller om det er en virkemiddelforskyvning som skjer uten en klar strategi. Poenget kan føres tilbake til kapitlet om kompetanseløftets programteori og at vektleggingen av de ulike virkemidlene kan endres for å nå tiltakets mål.

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan kan kompetanseløftet finne tiltak som både er spesifikke nok på det spesialpedagogiske feltet og generelle nok til at flere kan delta?

I delrapport 1 (Wendelborg et al., 2022) ble det påpekt at økonomiske midler til tiltak ofte ble delt ut pro rata ut fra et rettferdighetshensyn, hvor det prioriteres å sørge for at pengene kommer alle kommuner til gode etter prinsipper som størrelse og elevtall. Inntrykket er at denne fordelingen er endret, og at samarbeidsforaene fordeler og prioriterer ulike kompetansetiltak. Det vil dermed si at noen kommuner får og andre ikke. Det er uklart hvordan kommuner, skoler og barnehager som ikke mottar midler, forholder seg til dette. Legger de ballen død, eller omfordeler de ressurser slik at de uansett arbeider videre med å dekke kompetansebehovene de har? Kompetanseløftet er nært knyttet til Dekom og Rekom, og det er varierende i hvilken grad kommunene oppfatter de tre tilskuddsordningene som konkurrerende tilbud, eller tilbud som trekker i samme retning. Statsforvalterne oppgir at enkelte kommuner konsentrerer seg om de øvrige tilskuddsordningene og derfor nedprioriterer kompetanseløftet. I et av casene kom det frem at kompetanseløftet oppleves som konkurrerende tiltak for barnehagene i kommunen, og at de bare har kapasitet til å være med på én av tilskuddsordningene. Dette viser at forståelsen av hva tilskuddsordningen er beregnet for, kan være sprikende hos flere.

Kompetanseløftet er tross alt ett av flere verktøy som tilbys skole- og barnehageeierne for at de skal få utført de lovpålagte oppgavene og tjenestene sine (andre verktøy er Rekom og Dekom). De må uansett arbeide for at alle barn og unge skal få et mest mulig inkluderende, likeverdig og tilpasset tilbud. Her er det en generell utfordring med alle de pågående oppgaveendringene som kommunene må forholde seg til som følge av eksempelvis endringer i velferdstjenestelovgivningen og oppvekstreformen. Faren med dette er at de kommunene som har kapasitet, kompetanse og ressurser, er de som klarer å benytte seg av det virkemiddelapparatet som gjøres tilgjengelig for dem, og utvikler egen oppvekstplaner og -strategier, mens kommuner som har størst behov for kompetanseløft, ikke har kapasitet og ressurser til å utnytte de virkemidlene som er der. Man står i fare for å få en matteuseffekt blant kommunene hvor «... den som har, skal få, og det i overflod. Men den som ikke har, skal bli fratatt selv det han har». Hvordan ulike kommuner reagerer på de utfordringer de har, er ikke direkte relatert til innholdet i kompetanseløftet, men igjen ser vi den utfordringen at organisasjonsutvikling ikke er en eksplisitt del av kompetanseløftet, men likevel forstått som en viktig forutsetning.

I forbindelse med dette har vi oppfølgingsordningen, som skal bidra til at kommuner med svake resultater på sentrale områder av opplæringen får støtte i forbedringsarbeidet. I oppfølgingsordningen får kommunen tilbud om støtte og veiledning over en periode på tre år. Imidlertid er kriteriene for å bli innlemmet i oppfølgingsordningen relativt rigide⁸. Utfordringer kommuner har med tanke på kompetanseløftet, trenger ikke nødvendigvis å svare til disse kriteriene. Et viktig oppmerksomhetspunkt blir derfor det følgende.

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan kan man sikre at alle kommuner som har behov for det, får et kompetanseløft i spesialpedagogikk og inkluderende praksis?

Fra økt kompetanse til endret praksis

Et sentralt poeng som har kommet frem i rapporten, er hvordan skal vi få omsatt en eventuell kompetanseheving til reell endring i praksis, en endring som gir et mer inkluderende, likeverdig og tilpasset tilbud for alle. Som vi har pekt på, har ulike aktørers programteori en stor grad av sammenfall når det gjelder det endelige effektmålet med prosjektets langsiktige virkninger. I dette ligger det en delt ambisjon om en ønsket endring fra dagens situasjon, i form av mer inkluderende skoler og barnehager for alle.

På veien dit ligger ulike konkrete resultatmål, altså resultater som programmet skal bidra til å oppnå innenfor programperioden. Disse er kanskje særlig knyttet til økt kompetanse i skolene, barnehagene og resten av laget rundt eleven. For PP-tjenestens del er det et viktig resultatmål å styrke sin rolle i det systemrettede arbeidet med den enkelte skole og barnehage. I tillegg har vi vist at noen forstår kompetanseløftet slik at en omstilling i Statped er en viktig del av programteorien.

Et avgjørende spørsmål er om og hvordan en eventuell oppnåelse av disse resultatmålene vil bidra til de effektene som ønskes. Satt på spissen: Hvordan kan økt kompetanse bidra til en endret praksis i møte med barn og unge?

⁸ Utvelgelsen er basert på at man faller under en nedre grense for kvalitet basert på målene for mobbing, støtte fra lærerne og motivasjon i Elevundersøkelsen; Andel elever på mestringsnivå 1 i lesing og regning på nasjonale prøver på 5. og 8. trinn, samt grunnskolepoeng etter 10.trinn.

Hvordan kan kompetanseløftet sikre at deltakerskolene, barnehagene, PP-tjenesten og andre aktører utvikler en kollektiv delingskultur innad i sin egen organisasjon – en kultur for endring og læring? Dette fordrer åpenbart at den nye/økte kompetansen har et klart praksiselement.

Vi snakker her altså om organisasjonslæring, om utvikling av lærende fellesskap, i tillegg til individuell læring. For at organisasjonene skal oppnå en slik kollektiv kompetanse, er det for det første nødvendig å endre holdninger hos medlemmene. For det andre må aktører i organisasjonene utvikle ny, individuell kunnskap. Dessuten må det etableres rom for læring, det vil si møteplasser og tid der man sammen kan reflektere over og påvirke utviklingen. Denne organisasjonslæringen bør også inkludere eksterne kompetansepartnere som kan inngå i en samskapt læringsprosess. Kompetanseoverføring må skje i form av en dialog, ikke en monolog der en «lærer» snakker til en «elev». På denne måten kan man også sikre at kompetansen får det nødvendige praksiselementet.

Her ser vi altså behovet for mer vektlegging av samskapt læring, der praktikere og forskere sammen kan finne gode overganger fra resultatmål til effektmål og oppnå en ny praksis i møte med elevene/barna. Det er i dette organisatoriske samskapingsperspektivet at kompetanseløftet kan ha et stort potensial for å initiere endret praksis. Dette er selve grunnideen i kompetanseløftet, men potensialet synes ikke å være realisert så langt. Behovet for organisasjonsendring og organisasjonslæring, og det som driver slike prosesser, må være synlig i det videre arbeidet for at disse endringene skal skje. En viktig utfordring i det videre arbeidet med kompetanseløftet blir dermed å finne gode måter å bidra til slike utviklingsprosesser på. Det er åpenbart at en slik utvikling også vil måtte involvere samarbeid mellom ulike organisasjoner, som universiteter og høyskoler, på en måte som muliggjør kollektiv læring hos alle involverte, både praktikere og «teoretikere».

Referanser

- Akrich, M. (1992). The De-Description of technical Objects. I Bijker, W. & T. Pinch (Red.), *Shaping Technology / Building Society: Studies in Sociotechnical Change*, Cambridge, Mass & London: The MIT Press.
- Andrews, T. & Hustad, B.-C. (2022a). *Omstilling i Statped: Delrapport 1: Ansattes vurderinger i en tidlig fase* (NF rapport nr.: 3/2022). Nordlandsforskning AS.
- Andrews, T. & Hustad, B.-C. (2022b). *Bemanning i PP-tjenesten: Tilstrekkelig for å oppfylle tjenestens mandat?* (NF-rapport 12/2022). Nordlandsforskning AS.
- Andrews, T., Bragtvedt, S. & Hustad, B.-C. (2023). *Omstilling i Statped: Delrapport 2: Ny organisasjonsmodell, utviklingstrekk og erfaringer* (NF-rapport 1/2023). Bodø: Nordlandsforskning AS.
- Brunsson, N. & Olsen, J.P. (1993). *The Reforming Organization*, Routledge.
- Buland, T, Mathisen, I.H., Aaslid, B.E., Finne, H., Bungum, B. & Dahl, T. (2011). *Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen – på flere veier?* SINTEF Teknologi og samfunn.
- Buland, T., Bungum, B., Mathiesen, I.H. & Dahl, T. (2012). «Sammen så veie vi flere tonn...» *Rapport fra evaluering av Sats på skulen – snu Sogn*. Akademika forlag.
- Caspersen, J. & Wendelborg, C. (2019). Den grunnleggende tilhørigheten. I Caspersen, J. & Wendelborg, C. (Red.), *Skolen vår!* (s. 19–34). Gyldendal Akademisk.
- Caspersen, J., Buland, T., Hermstad, I.H. & Røe, M. (2020). *På vei mot inkludering? Sluttrapport fra evalueringen av modellutprøvingen Inkludering på alvor*, NTNU Samfunnsforskning.

- Caspersen, J., Buland, T., Valenta, M. & Tøssebro, J. (2019). *Inkludering på alvor? Delrapport 1 fra evalueringen av modellutprøvingen inkludering på alvor*. NTNU Samfunnsforskning.
- Dahl, T. & Irgens, E.J. (2022). Organizational learning the Nordic way: learning through participation. *The Learning Organization*, 29(3), 229–242.
- Eide, A.K., Andrews, T. & Strømsvik, C.L. (2017). *Fra undring til endring: Evaluering av TIMS-teamet i Fauske kommune* (NF-rapport 15/2017) Nordlandsforskning.
- Elden, M. & Levin, M. (1991). Cogenerative Learning: Bringing Participation into Action Research. I Whyte, W.F. (Red.), *Participatory Action Research*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage.
- Finne, H., Levin, M. & Nilssen, T. (1995). Trailing Research: A Model for Useful Program Evaluation. *Evaluation*, 1(1).
- Freire, P. (2017). *Pedagogy of the Oppressed*. Bloomsbury Academic.
- Goodlad, J. I. (1979). *Curriculum Inquiry. The Study of Curriculum Practice*. McGraw-Hill Book Company.
- Haug, P. (Red.). (2017). *Spesialundervisning. Innhold og funksjon*. Samlaget.
- Hellesnes, J. (2010, 8. juni). *Den norske reformismen*. Klassekampen.
- Irgens, E. (2017). *Partssamarbeid om skoleutvikling*. Utdanningsforskning.no.
- Klev, R. & Levin, M. (2016). *Forandring som praksis: Endringsledelse gjennom læring og utvikling*. Fagbokforlaget
- Klev, R. (2004.) Researching Living Knowledge. I Carlsen, A., Klev, R. og Von Krogh, G. (Red.), *Living Knowledge – The Dynamics of Professional Service Work*. Houndsville & New York: Palgrave Macmillan

- Lervåg, L.-E. (2021). *Evaluering av intelligente transportsystemer: Utvikling av evalueringsmetodikk basert på tiltakets programteori* [Doktorgradsavhandling] NTNU.
- Levin, M., Nilssen, T., Ravn, J.E. & Øyum, L. (2012). *Demokrati i arbeidslivet: Den norsk samarbeidsmodellen som konkurransefortrinn*. Fagbokforlaget
- Lødding, B., Gjerustad, C., Rønsen, E., Bubikova-Moan, J., Jarness, V. & Røsdal, T. (2018). *Sluttrapport fra evalueringen av virkemidlene i satsingen Ungdomstrinn i utvikling* (Rapport 2018: 32). NIFU. <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2585108/NIFUrapport2018-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Lødding, B., Rønsen, E. & Wollscheid, S. (2018b). *Utvikling av flerkulturell kompetanse i lærerutdanningene, grunnsopplæringen og barnehagene: Sluttrapport fra evalueringen av Kompetanse for mangfold* (NIFU-rapport 2018:1). NIFU. <http://hdl.handle.net/11250/2493141>
- Lyng, S.T., Borg, E. Fossetøl, K. Hermansen, H., Johannesen, H.S., Lahn, L.C., Mausestaden, S. Myrvold, T. & Pedersen E. (2021). *Evaluering av ny kompetansmodell – desentralisert ordning for skole og yrkesfag samt oppfølgingsordningen. Temanotat 1: Programteori, foreløpige funn og videre forskningsspørsmål* (AFI-Rapport 2021:02). <https://oda.oslomet.no/oda/xmlui/handle/20.500.12199/6518>
- Mathiesen, I.H. (2022). *Balansekunst – Skolens rådgivning i møter mellom kontekstuelle, relasjonelle og politiske forventninger* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Stavanger.
- Meld. St. 19 (2009–2010). *På rett vei*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 19 (2009–2010). *Tid til læring*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 21 (2016–2017). *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skole*. Kunnskapsdepartementet.

- Meld. St. 6 (2019–2020). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Kunnskapsdepartementet.
- Midthassel, U.V. (2017). University-school partnerships as arrangements in policy implementation. *Journal of Professional Capital and Community*, 2(3), 134–145.
- Nilsen, S. (Red.). (2017). Inkludering og mangfold – sett i spesialpedagogisk perspektiv. Universitetsforlaget.
- Nordahl, T., Persson, B., Dyssegård, C. B., Hennestad, B. W., Wang, M. V. & Martinsen, J. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge*. Fagbokforlaget.
- Nordhagen, I.C., Skutlaberg, L.S., Reinertsen, A.B. & Herrebrøden, M. (2023). *Hvordan jobbe mer inkluderende i barnehager, skoler og SFO? Sluttrapport - Følgforskning av piloter for inkluderende praksis*. Ideas2evidence.
- NOU 2015: 8. (2015). *Fremtidens skole — Fornyelse av fag og kompetanser*. Kunnskapsdepartementet.
- Oterholm, I. & Bakketeig, E. (2023). Ny barnevernsreform – viktig å lære av historien. Tidsskriftet *Norges Barnevern*, 99(1), 2–3. <https://doi.org/10.18261/tnb.99.1.1>
- Pinch, T. & Bijker, W. (1987). The Social Construction of Facts and Artefacts: Or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other. I Bijker, W., Hughes, T. & Pinch, T. (Red.), *The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the Sociology and History of Technology*. Boston, Mass.: The MIT Press.
- Popper, K. (1966). *The Open Society and its Enemies*. New Jersey: Princeton University Press.
- Priestley, M., Philippou, S., Alvunger, D. & Soini, T. (2021). *Curriculum Making: A conceptual framing. I Curriculum making in Europe: policy and practice within and across diverse contexts*. Emerald Publishing Limited.

- Retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring (FOR-2021-01-26-230). (2021). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2021-01-26-230>
- Silverman, D. (2000). *Doing Qualitative Research*. London: SAGE
- Sivertsen, H., Ljunggren, B. Janninger, L. og R. Lorentzen (2020). *Følgeevaluering av kompetanse for framtidens barnehage. Delrapport 5*. TFoU.
- Torvatn, H. (1999). Using program theory models in evaluation of industrial modernization programs: three case studies. *Evaluation and Program Planning*, 22(1), 73–82.
- Utdanningsdirektoratet. (2022). *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis*. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/kompetanseloftet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis/>
- Utdanningsdirektoratet. (2023). *Videreutdanning for lærere – fagområder*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/videreutdanning-for-larere-fagomrader/>
- Wendelborg, C., Caspersen, J. & Kongsvik, T. (2015). *Mot et større mangfold?* NTNU Samfunnsforskning.
- Wendelborg, C., Gjerustad, C., Andrews, T., Caspersen, J. & Smedsrud, J. (2022). *Evaluering av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Delrapport 1*. NTNU Samfunnsforskning
- Wendelborg, C., Kittelsaa, A. & Caspersen, J. (2017). *Rett til spesialundervisning eller rett til deltakelse? Faktorer som påvirker ekskludering og inkludering i skolen*. NTNU Samfunnsforskning.



NTNU Samfunnsforskning

NTNU Samfunnsforskning AS er et uavhengig forskningsinstitutt med tilhørende nasjonalt kompetansesenter. Vi utvikler og formidler kunnskap innenfor et bredt spekter av samfunnsfaglige og samfunnsrelaterede problemstillinger.

NTNU Samfunnsforskning eies i sin helhet av NTNU, og har et nært faglig samarbeid med flere miljøer ved universitetet. Gjennom faglig samarbeid søker vi berikelse både for NTNU og NTNU Samfunnsforskning.

Instituttet er godkjent forskningsorganisasjon og mottar årlig grunnbevilgning fra Norges forskningsråd. Denne benyttes til strategisk utvikling av forskningsaktivitet og kompetansebygging.

Instituttet tilbyr beslutningsorientert og anvendt forskning og kunnskap til oppdragsgivere i offentlig og privat sektor, nasjonalt og internasjonalt.



Mangfold og inkludering / August 2023

ISBN nummer: 978-82-7570-733-6 (web)