



Forskningsrapport

Erfaringer med oppfølgingsordningen 2020-23

Mari-Ana Jones, Camilla Bergh, Pia Skog Hagerup & Arne Johannes Aasen



Statsforvalteren i Trøndelag
Trööndelagen Staathealtoje

 NTNU

Forfattere: Mari-Ana Jones, Camilla Bergh, Pia Skog Hagerup & Arne Johannes Aasen
Tittel: Erfaringer med oppfølgingsordningen 2020-23

ISBN: 978-82-93194-20-0

Forsidebilde: Esben K. Kamstrup

© 2024 Forfatterne

Rapporten er lisensiert under «Creative Commons Navngivelse – Ikke Kommersiell – Del På Samme Vilkår 3.0 Norge»-lisensen som er gjengitt her: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/no/>

Forord

Statsforvalteren i Trøndelag har gitt Institutt for lærerutdanning (ILU) ved Norges teknisk-vitenskapelige universitet (NTNU) oppdraget med å forske på oppfølgingsordningen i Trøndelag - uttrekk 2020. Dette forskningsarbeidet sprang ut fra Statsforvalteren i Trøndelags genuine nysgjerrighet for hvordan oppfølgingsordningen - uttrekk 2020 ble opplevd og hvordan læringen kan tas videre i nåværende og fremtidige partnerskap i utdanningssektoren. I denne rapporten presenteres det både forskningsfunn og anbefalinger for partnerskapsarbeid i fremtiden.

Forskere fra NTNU og Nord universitet ble, i tillegg til to personer fra skolesektoren, rekruttert som veiledere i et såkalt veilederlaug. Veilederlauget ble initiert og opprettet som en utforskende og utprøvende pilotering, og veiledere fra dette lauset skulle arbeide for likeverd, læring og utvikling som sentrale mål i samarbeid med kommunene. Den nasjonale oppfølgingsordningen har hatt flere uttrekk siden 2017. I denne rapporten undersøkes uttrekk 2020 som ble avsluttet i 2023.

Oppfølgingsordningen kan, etter det som kommer frem i datagrunnlaget i denne rapporten, kjennetegnes av sammensatte perspektiver. Slike sammensatte perspektiver kan sees i direkte sammenheng med hvordan Veilederlauget som pilot åpnet for utprøving og medvirkning i en regionalt sett begrenset utprøvd organisering. Oppfølgingsordningen avvek derved fra en tradisjonell hierarkisk prosjektstruktur for styring, rollebeskrivelser, forhåndsdefinerte prosjektmål eller eksakte utbyttebeskrivelser. Organiseringen åpnet for at de enkelte deltagere i partnerskapet fikk mulighet til selv å utvikle egen rolleforståelse, utfordre egen og andres forforståelser samt gjøre seg erfaringer gjennom samarbeid over tid.

Rapporten er ikke å betrakte som en konkret evaluering av oppfølgingsordningen eller de involvertes arbeid, og fremsetter derfor ikke eksakte eller målrettede tiltaksanbefalinger. Derimot løfter denne rapporten fram deltagernes erfaringer og betraktninger rundt det å delta i et utforskende partnerskap, hvor det gis åpne rammer for hvordan arbeide for å styrke kommunenes kapasitet for læring, men like mye for å styrke veiledernes og UHs (Universitets- og høyskolesektoren) kapasitet for læring. Statsforvalteren har i sin rolle som iverksetter av nasjonal politikk i oppgave å legge til rette for ulike typer partnerskap. Disse partnerskapene skal bidra til å utvikle kvalitet og bygge kapasitet. Denne rapporten har som ambisjon å bidra til et bredere kunnskapsgrunnlag for fremtidige partnerskapsarbeid.

Et skapende organisatorisk arbeid innebærer risiko for å trå feil eller initiere utvikling som ikke fungerer optimalt. Denne risikoen bør forstås som et premiss ved utviklingsarbeid i komplekse organisasjoner og komplekse relasjoner mellom involverte parter i endrings- og utviklingsprosesser. Viljen til å ta risiko og mot til å prøve ut er en forutsetning for utviklingsarbeid. Derfor avrundes rapporten med veiledende anbefalinger som både tar hensyn til håndtering av kompleksitet

og våre analyser av de erfaringene informanter fra kommuner og UH har delt med oss.

Vi retter en stor takk til alle som har bidratt i intervjuer og derved gjort denne rapporten mulig.

NTNU, Institutt for Lærerutdanning

Mari-Ana Jones (prosjektleder), Camilla Bergh, Pia Hagerup og Arne Johannes Aasen

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	5
Innledning	8
Metode & analyse	14
Funn: Del I	19
Funn: Del II	27
Oppsummering	30
Referanser	31
Figur 1: Dagens modell for kompetanseutvikling	8
Tabell 1: Roller og ansvarsområder i oppfølgingsordningen	10
Tabell 2: Kodebenevnelse	16
Tabell 3: Begrep, ord og tema fra dataene	17

Sammendrag

Oppfølgingsordningen ble innført i 2017 med mål om å øke kvalitet i opplæringen ved å bygge kapasitet og kompetanse i kommuner med svake resultater over tid (Utdanningsdirektoratet, 2022). Intensjonen er å utjevne kvalitetsforskjeller i oppvekstsektoren gjennom å utvikle kommuners kompetanse til å drive eget kvalitetsutviklingsarbeid (Meld. St. 21, 2016–2017). Kommuner får som del av oppfølgingsordningen statlige midler i en 3-års periode til veiledning og støtte. Universitets- og høyskolesektoren (UH) får tilsvarende økonomisk støtte for frikjøp av ansatte som veiledere i oppfølgingsordningen. Statsforvalterne har ansvaret for å iverksette oppfølgingsordningen i kommunene.

I Trøndelag ble oppfølgingsordningen i 2020 realisert ved å opprette et pilotprosjekt med en styringsgruppe og et veilederlaug bestående av faglig ansatte fra NTNU og Nord universitetet. Gjennomføringen ble organisert i to faser, en forfase og en gjennomføringsfase. Forfasen handlet om at kommuner og UH-veiledere sammen analyserte behov og muligheter, og deretter identifiserte tiltak som grunnlag for videre arbeid. Tiltak ble iverksatt og evaluert i gjennomføringsfasen som strakk seg over oppfølgingsordningens hoveddel. Uttrekk 2020 ble ferdig med prosjektperioden i juni 2023.

NTNU har fått i oppdrag av Statsforvalteren i Trøndelag å undersøke uttrekk 2020 i oppfølgingsordningen i Trøndelag. Studien har hatt fire intensjoner:

- Å samle erfaringer fra forfase, gjennomføring og evaluering.
- Å beskrive opplevelser av samarbeidet mellom kommunene og UH.
- Å trekke konklusjoner om kommunenes og UHs utbytte av å være med i oppfølgingsordningen.
- Å beskrive faktorer som muliggjør godt samarbeid mellom kommuner og UH.

Fire kommuner deltok i studien, og data består av semi-strukturerte intervjuer med skoleeiere, skoleledere og veiledere. Intervjuene ble gjennomført vinteren 2023-24. Informantenes utsagn ble analysert ved bruk av refleksiv tematisk analyse, og funnene drøftes for å svare på to forskningsspørsmål:

1. Hvordan har skoleeiere, skoleledere, lærere og veiledere opplevd oppfølgingsordningen?
2. Hva kan læres av erfaringer fra oppfølgingsordningen om partnerskap mellom kommuner og UH?

Videre presenteres sentrale funn fra de to forskningsspørsmålene.

Hvordan har skoleeiere, skoleledere, lærere og veiledere opplevd oppfølgingsordningen?

Funn fra data indikerer at respondenter opplever perioden i oppfølgingsordningen som lærerik på flere områder, og at ordningen har flere gode

intensjoner. Det ble satt pris på Statsforvalterens lokale og utforskende tilnærming i Trøndelag, spesielt når oppfølgingsordningen ble satt i sammenheng med andre tilskuddsordninger som for eksempel desentralisert kompetanseutvikling (Dekom). Både kommuner og veiledere fra UH beskriver at de utviklet nye forståelser for hverandres perspektiver, veilederrollen, samarbeid og arbeidsmetoder. Kommunene rapporterer at de ved å delta i oppfølgingsordningen ble mer selvstendige og utviklet økt bevissthet om egne utviklings- og kompetansebehov. Veilederne fra UH melder at de fikk mer innsikt i kommuners behov og utviklet bedre forståelse for egen veiledningspraksis.

Ifølge noen av respondentene opplevde de også utfordringer i løpet av prosjektperioden. De beskriver for eksempel utfordringer med kommunikasjon og samarbeid mellom kommuner og UH; utfordringer med utydelig avklaring og ansvarsfordeling mellom Statsforvalteren og UH. Videre var det gjensidige opplevelser av utfordringer knyttet til kontinuitet og framdrift i arbeidet. Utskiftning av nøkkelpersoner, uklare forventninger og uklare strukturer skapte usikkerhet, og i enkelte sammenhenger også frustrasjon. Slike utfordringer ble opplevd som hindringer for utbytte av oppfølgingsordningen.

Oppsummert kan det sies at erfaringer med oppfølgingsordningen var mangfoldige, og utbyttet fra ordningen var i stor grad knyttet til følgende faktorer:

- Individier som var involvert fra kommunene og UH, og relasjonene mellom dem.
- Forståelse av oppfølgingsordningen: oppdraget, roller, prosesser og muligheter.
- Hvor investerte og engasjerte UH-ansatte og kommuner ble i oppfølgingsordningen.
- Den unike konteksten i hver kommune (bestående av f.eks.: historikk, kultur, struktur og utfordringsbilde).

Hva kan læres av erfaringer fra oppfølgingsordningen om partnerskap mellom kommuner og UH?

Partnerskap mellom kommuner og UH har blitt en sentral del av utdanningssektoren i Norge, for eksempel i regi av tilskuddsordningene. Det er nødvendig å evaluere og forske på denne praksisen med partnerskap: det er behov for mer kunnskap om hvordan slike partnerskap best kan ledes og organiseres for å styrke læring både i profesjonen og for den enkelte elev.

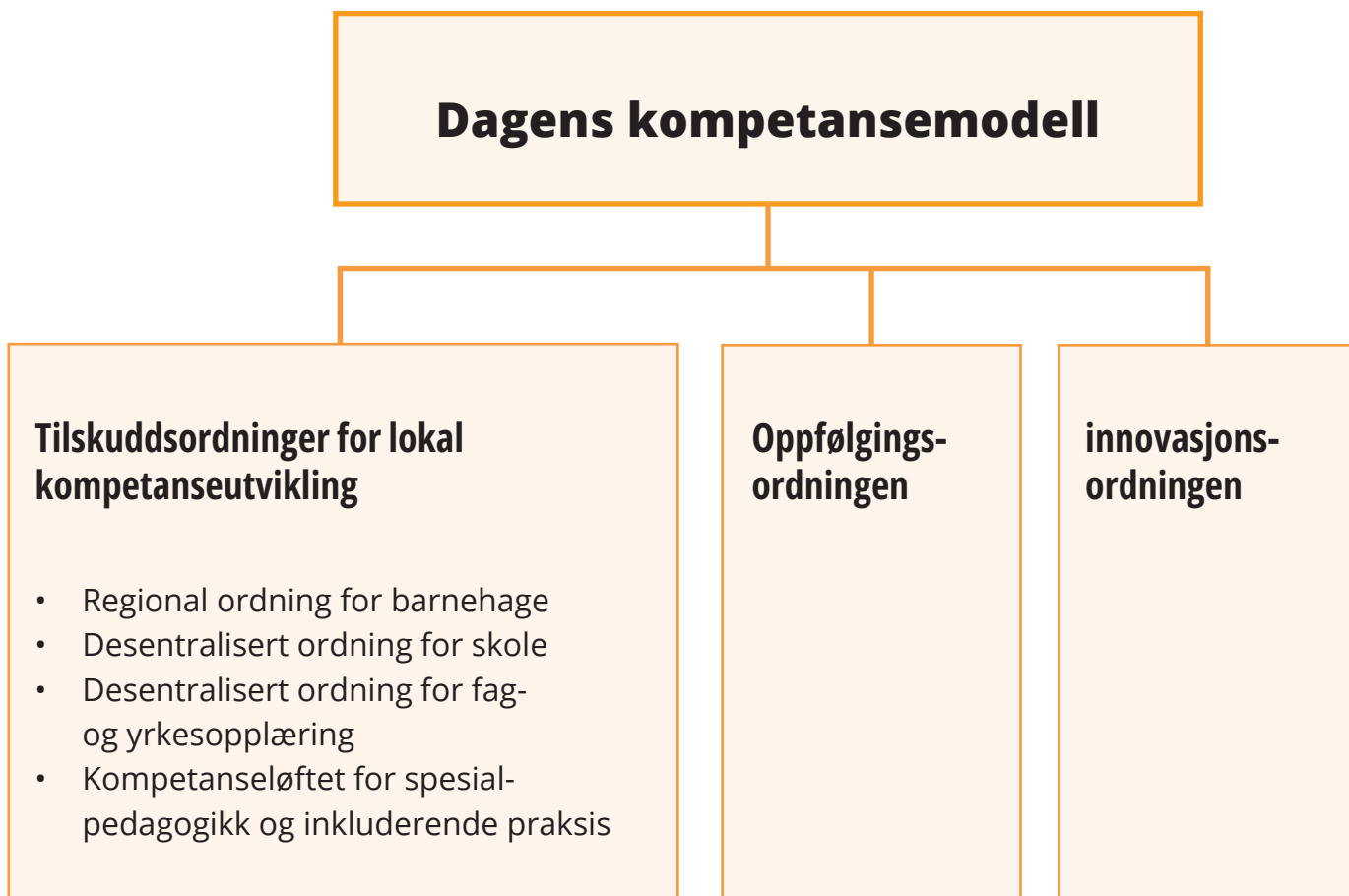
Denne rapporten setter søkelys på partnerskap for kapasitetsbygging mellom UH og kommuner. Funnene i denne rapporten viser at mye kan læres av deltakernes erfaringer og refleksjoner som igjen kan få betydning for fremtidige partnerskap, både de som har spesifikke mål om kapasitetsbygging og de som har andre formål.

Vi har utarbeidet fire anbefalinger for hvordan forståelser og praksiser knyttet til partnerskap mellom kommuner og UH kan utvikles. Anbefalingene er rettet mot alle involverte i partnerskapet, og handler om anerkjennelse og håndtering av kompleksiteten i partnerskap, om forståelse og kontinuitet, og viktigheten av støttende strukturer.

- Både kommuner og UH er komplekse organisasjoner. Partnerskap mellom kommuner og UH er derfor også komplekse. Denne kompleksiteten bør anerkjennes både før partnerskapet inngås og underveis. Arbeidet bør designes og organiseres med hensyn til kompleksiteten og en forståelse for at kompleksiteten kan være en forutsetning for innovasjon.
- En felles forståelse av formål og intensjonen med partnerskapet er viktig å etablere og vedlikeholde. En innledende avklaring av forventninger er ikke tilstrekkelig: opplevelser av partnerskapsarbeidet bør diskuteres jevnlig, det bør være et kontinuerlig arbeid med både begrepsforståelse og forståelse av sentrale formål. Kommunikasjon og dialog, både mellom partnere og internt i den enkelte organisasjonen, blir avgjørende i disse kontinuerlige prosessene.
- Et viktig aspekt ved kompleksiteten i partnerskap mellom UH og kommuner er uforutsigbarhet knyttet til utskifting av nøkkelpersoner eller endringer i omstendigheter (som for eksempel økonomi og andre viktige oppgaver som krever oppmerksomhet). På mange måter er uforutsigbarhet normalt. Partnerskapsarbeid bør organiseres med utgangspunkt i uforutsigbarhet: planer bør være fleksible nok til å tåle endringer underveis, og kontinuitet bør organiseres for og sikres uavhengig av enkelte personer.
- Partnerskapene krever gjensidig investering av ressurser og tydelige rammer. Det bør organiseres for lederstrukturer, tilstrekkelige fagkrefter og tid, kommunikasjonskanaler og møtepunkter, læring og kompetanseutvikling underveis.

Innledning

Oppfølgingsordningen er en del av, og skal ses i sammenheng, med Utdanningsdirektoratets (Udir) tilskuddsordninger som har formål om å utvikle kompetanse i barnehage og skole (se figur 1 *Dagens modell for kompetanseutvikling*, NOU 2022:13, s. 114).



Figur 1: Dagens modell for kompetanseutvikling

Oppfølgingsordningen er i NOU 2022:23 s. 115 beskrevet som en:

«kompensatorisk ordning i kompetansemodellen fra 2017, og er begrunnet i behovet for at staten i det norske desentraliserte systemet skal ha tiltak som kan sikre alle elever et godt nok opplæringstilbud. Det er i denne sammenhengen behov for å følge opp noen kommuner mer målrettet på bakgrunn av lokale utfordringer. Oppfølgingsordningen retter seg mot kommuner som over tid ikke oppnår tilfredsstillende resultater på sentrale områder i opplæringen. Kommunene blir identifisert ved bruk av et indikatorsett som danner utgangspunktet for en nedre grense for kvalitet. Indikatorene som legges til grunn, er blant annet resultater fra nasjonale prøver og sentrale deler av Elevundersøkelsen, som resultater om omfanget av mobbing».

Oppfølgingsordningen har som intensjon å jevne ut kvalitetsforskjeller mellom kommuner, for å sikre at alle barn i Norge har tilgang til et godt opplæringstilbud. Dette gjøres ved å investere målrettet i utviklingsarbeid i kommuner som viser svake læringsresultater og utfordringer i læringsmiljø over tid. Udir bruker resultat fra nasjonale prøver i 5. og 8. trinn, grunnskolepoeng og enkelte kategorier i elevundersøkelsen over en treårs periode som grunnlag for kvalitetsvurdering av kommuner. Udir (2022) beskriver målet med oppfølgingsordningen som at «kommunene som velges ut til å delta, skal bygge kapasitet og kompetanse til å drive kvalitetsutvikling i skolene sine». Kapasitet er et sentralt begrep i styringsdokumentene for oppfølgingsordningen, og i denne sammenhengen kan kapasitet tolkes som evnen til å ha forståelse for hva som påvirker elevenes læring og læringsresultater, men også hvorvidt skoler er i stand til å bruke denne forståelsen for å utvikle og forbedre egen praksis; nettopp for å styrke elevers læring og læringsresultater. En sentral intensjon med kapasitetsbygging i oppfølgingsordningen er at kommuner skal bli i stand til å lede og drive forbedring og utvikling etter at prosjektperioden er over.

Et annet viktig aspekt ved oppfølgingsordningen er at utviklingsarbeid i oppfølgingsordningen utføres i partnerskap mellom kommuner og veiledere, og både statsforvaltere og kommuner er oppfordret til å hente veiledere fra lokale universitets- og høyskolesektormiljø. Veiledning som gis skal være forskningsbasert, og intensjonen er å forsterke lokalt samarbeid (NOU, 2022:13).

Arbeid i oppfølgingsordningen foregår i to faser over tre år:

- I. En forfase (ett år), hvor kommunene samarbeider med statsforvalterne og veiledere for å analysere og identifisere utfordringer ved læringsresultater og læringsmiljø. Sammen skal mulige tiltak identifiseres og planlegges.
- II. En gjennomføringsfase (to år), hvor kommunene og veilederne gjennomfører tiltak for å utvikle kvalitet i opplæringen

Kommuner søker Statsforvalteren om midler til å gjennomføre tiltak, som kan inkludere veiledning av ledere (både på skoleeiernivå og skoleledere). Ved bruk av informasjon fra Udir (2022) har vi oppsummert hvilke roller og ansvarsområder de forskjellige aktørene har i oppfølgingsordningen (Tabell 1: *Roller og ansvarsområder i oppfølgingsordningen*).

Tabell 1: Roller og ansvarsområder i oppfølgingsordningen

Utdanningsdirektoratet	<p>Identifisere kommuner som skal delta.</p> <p>Fordele midler til statsforvaltere.</p> <p>Samarbeide med statsforvaltere.</p>
Statsforvaltere	<p>Informerer kommuner om ordningen og legger til rette for deltakelse.</p> <p>Koble på aktuelle kompetansemiljø/er i forfasen.</p> <p>Støtte og samarbeide med kommuner om utarbeiding av tiltak og identifisering av aktuelle kompetansemiljøer som kan bistå med veiledning, både i forfasen og gjennomføringsfasen.</p> <p>Behandle søknader for midler for tiltak og tildele midler.</p> <p>Arrangere samlinger for kommuner.</p>
Kommuner	<p>Lage plan for forfasen sammen med relevante aktører i kommunen og veiledere.</p> <p>Inngå avtaler med kompetansemiljøer som skal bistå i både forfasen og gjennomføringsfasen.</p> <p>Søke midler hos Statsforvalteren til tiltak.</p> <p>Rapporterer til Statsforvalteren.</p>
Universiteter og høyskoler	<p>Støtte og veilede kommuner i forfasen og gjennomføringsfasen.</p> <p>Bistå kommuner til å finne alternative kompetansemiljøer ved behov.</p> <p>Se tiltak i sammenheng med de andre tilskudsordningene.</p>
Veiledere	<p>Støtte og veilede kommuner.</p> <p>Samarbeide med Statsforvalteren.</p>

Lokal tilpasning av oppfølgingsordningen: Trøndelagsmodellen

I 2020 i Trøndelag ble oppfølgingsordningen realisert ved at Statsforvalteren i Trøndelag valgte å opprette et pilotprosjekt med en styringsgruppe som besto av Statsforvalteren og representanter fra NTNU og Nord universitetet, samt et «veilederlag» bestående av faglig ansatte fra NTNU og Nord universitetet. De åtte kommunene som var med i det første uttrekket, «uttrekk 2020», ble tildelt

hvert sitt team av veiledere, hvor én fagperson ble identifisert som koordinator og hovedkontaktperson. Statsforvalteren var ansvarlig for å lede den overordnede prosessen for uttrekk 2020.

Piloten var tenkt som nybrottsarbeid. Statsforvalteren var tydelig på at piloten skulle baseres på prinsipper om medvirkning og samskapt læring (Statsforvalteren i Trøndelag, Nyhetsbrev til kommuner i oppfølgingsordningen, februar 2021), og inviterte de involverte fagpersonene fra UH og sektor til å være delaktige i utformingen av veilederlauget.

Statsforvalteren definerte forfasen for uttrekk 2020 ved å identifisere fire elementer (Statsforvalteren i Trøndelag, Nyhetsbrev til kommuner i oppfølgingsordningen, februar 2021):

- analyse av ståsted
- definere tiltak
- forankringsarbeid
- klargjøre egen organisasjon.

Planen for forfasen var at veilederlauget og kommunene sammen skulle utarbeide en plan for gjennomføringsfasen, og denne skulle leveres til statsforvalteren i Trøndelag ved slutten av det første året. Veilederlauget skulle støtte kommunene i å finne aktuelle fagkrefter som kunne bidra i gjennomføringsfasen.

Arbeidet i forfasen ble preget av korona-pandemien, utskiftinger i styringsgruppa og utskifting av veiledere i veilederlauget. Samarbeid mellom kommuner og veilederlauget ble utfordret, særlig fordi møtene kun ble gjennomført ved bruk av digitale plattformer. Resultatet var at forfasen ble forlenget. Uttrekket 2020 avsluttet prosjektperioden i juni 2023, men arbeidet i noen kommuner fortsatte ut 2023. Da hadde samtlige kommuner gjennomført to år med gjennomføringsperiode med sine veiledere. Statsforvalteren deltok i form av kommunevise dialoger, både med og uten veilederteamet til stede, og fikk oppdateringer på status samt beskrivelser av hva som var tenkt av videre prioriteringer i arbeidet. Det ble også gjennomført årlige seminarer for alle kommuner og veilederlauget, samt egne veiledersamlinger. Tanken bak disse seminarene/samlingene var å dele erfaringer og lære av både egne og andres erfaringer. De åtte kommunene som var med i 2020-uttrekket valgte ulike tiltak i gjennomføringsperioden. Dette var naturlig ettersom valgte tiltak skulle bygge på analyser i forfasen. Dette ble nok også påvirket av hvilket veilederteam den enkelte kommune hadde støtte fra. De tre årene med prosjektet veilederlaug ble avsluttet med en sluttkonferanse for alle aktører, samt en sluttdialog med hver enkelt kommune og deres veiledere. Fokuset i denne siste dialogen var knyttet til veien videre.

Eksisterende kunnskap om Oppfølgingsordningen

I 2021 ble det publisert en forskningsrapport om gjennomføring av forfasen i uttrekk 2020 (Lyng & Myrvold, 2021). Oslo Met fikk oppdraget fra Udir med å evaluere gjennomføring av forfasen på nasjonalt nivå som en del av en større evaluering av kompetansemodell, både desentralisert ordning og oppfølgingsordningen. Funn i Lyng & Myrvolds rapport (2021) viser at det er flere som har positive erfaringer med oppfølgingsordningen, men at det også er utfordringer. Tilkobling av veiledere med relevant og komplementær kompetanse var påpekt som både viktig og problematisk. Samarbeid mellom kommuner, UH og Statsforvaltere var også opplevd som svært viktig, men flere ønsket mer involvering fra Statsforvaltere og en større anerkjennelse av de komplekse utfordringene skoleeiere måtte håndtere. anbefalinger fra rapporten handlet om å skape en bedre forståelse for oppfølgingsordningen ved å øke informasjonsmengde og dialog, utvikling av nettressurser som skal gi alle involverte mer samlet informasjon om ordningen, og forsterking av sammenhengen mellom oppfølgingsordningen og arbeid knyttet til det kvalitetsutviklingsarbeidet som skoleeiere har ansvar for.

Både kommuner og Statsforvaltere i oppfølgingsordningen er forpliktet til å rapportere både underveis og avslutningsvis. Rapportering har som intensjon å skape anledning til refleksjon og evaluering (Udir, 2022), men da fortrinnsvis på lokalt nivå. I NOU 2022:13 etterspørres det en mer overordnet evaluering av oppfølgingsordningen. Det er behov for mer kunnskap, samt hvordan erfaringer fra oppfølgingsordningen kan brukes til å utvikle både kompetansemodellen og partnerskapsarbeid i oppvekstsektoren.

Utforskning av erfaringer med uttrekk-2020

Veilederlauget som del av Oppfølgingsordningens uttrekk 2020 i Trøndelag ble organisert som et pilotprosjekt og et nybrottsarbeid, og derfor ønsket Statsforvalteren å utforske erfaringer og refleksjoner blant aktørene. NTNU fikk i oppdrag av Statsforvalteren i Trøndelag å undersøke oppfølgingsordningen uttrekk 2020 i Trøndelag. Studien hadde fire intensjoner:

- Å samle erfaringer fra forfase, gjennomføring og evaluering.
- Å beskrive opplevelser av samarbeidet mellom kommunene og UH.
- Å trekke konklusjoner om kommuners og UHs utbytte av å være med i oppfølgingsordningen.
- Å beskrive faktorer som muliggjør godt samarbeid mellom kommuner og UH.

Fire kommuner deltok i studien, som besto av semi-strukturerte intervjuer med skoleeiere, skoleledere og veiledere. Disse ble gjennomført vinteren 2023-24. Dataene ble analysert ved bruk av refleksiv tematisk analyse, og funnene drøftes for å svare på to forskningsspørsmål:

1. Hvordan har skoleeiere, skoleledere, lærere og veiledere opplevd Oppfølgingsordningen?
2. Hva kan læres av erfaringer fra oppfølgingsordningen om partnerskap mellom kommuner og UH?

Denne rapporten har blitt produsert med utgangspunkt i funn fra intervjuene. Rapporten består av en innledning og et metodekapittel, etterfulgt av to delkapitler (Funn, Del I og II) som inneholder utvidede svar på de to forsknings-spørsmålene. Til slutt er det en kort oppsummering.

Metode & analyse

Studiens forskningsdesign

Denne rapporten kjennetegnes av et overordnet kvalitativt forskningsdesign, samt en metodisk tilnærming hvor datagrunnlaget genereres ved hjelp av semistrukturerte intervju (Kvale & Brinkmann, 2011). Intervjuene tar utgangspunkt i rapportens forskningsspørsmål, hvilket skiller seg fra det vi kan beskrive som forhåndsdefinerte spørsmål rettet mot en forventet type svar. En semistrukturert metodisk tilnærming åpner for fleksibilitet i samtalsituasjonen og tillater at samtalen påvirkes likeverdig av både intervjuer og den som blir intervjuet (Fontana & Frey, 1994). Likeverdsprinsippet er av betydning i denne rapporten i og med at både intervjuer og intervjuerperson har erfaring fra oppfølgingsordningen, og kan derved betraktes som en co-generativ dialog, tidligere demonstrert og aktualisert av Roth og Tobin (2004). At begge parter i en samtale har kunnskap om og erfaring fra forskningens tema, kan i tillegg gi en dypere forståelse for det som undersøkes, hvilket har et slektskap til det Mikecz (2012) omtaler som eliteintervju. Data har blitt underlagt en tematisk analyseform (Squires, 2023) med åpen og tematisk koding (Saldaña, 2009).

Datautvalg

Utvalget i undersøkelsen som denne rapporten bygger på, består av intervjuer med representanter fra fire kommuner, fem veiledere fra UH og en ekstern veileder. De fire kommunene i utvalget er av ulik størrelse, har ulik politisk styresammensetning og demografi. I to av kommunene ble rollene for skoleeiernivå endret i løpet av den 3-årige perioden oppfølgingsordningen pågikk. Fra hver kommune stilte én representant fra delegert administrativt skoleeiernivå i rollen som kommunalsjef for oppvekst og utdanning (i deler av eller hele perioden), samt en til to skoleledere fra de respektive kommuner. De seks veilederne fra NTNU og Nord universitet som deltok, var veiledere i en eller flere av de utvalgte kommunene. Veilederne har ulik erfaring fra partnerskap og samarbeidsprosjekt og ulike faglig bakgrunn. Samlet sett kan denne type utvalg ved hjelp av nyanserte erfaringer og posisjoner bidra til det Creswell og Miller (2000) aktualiserer som valide data.

Intervjuene ble gjennomført som digitale videomøter i perioden november 2023 – januar 2024, og hadde et omfang på 20 - 40 minutter. Det ble registrert lyd og bildeopptak, og disse ble lagret i godkjent lagringsløsning for denne kategorien data. Generering av data tilknyttet denne rapporten er registrert i SIKT.

Studiens formål

Formålet med å gjennomføre intervju er å belyse de enkelte deltakernes erfaringer med prosess og samarbeid i forfase, gjennomføring og avrundning av

oppfølgingsordningen.

Spørsmålene i intervjuet ble knyttet opp mot tre hovedtema:

- Samarbeidet mellom kommune og UH.
- Erfaringer fra forfase og gjennomføringsfase.
- Utbytte av å være med i oppfølgingsordningen.

Ut fra studiens hovedtema ble deretter to forskningsspørsmål utarbeidet:

1. Hvordan har skoleeiere, skoleledere, lærere og veiledere opplevd oppfølgingsordningen?
2. Hva kan læres av erfaringer fra oppfølgingsordningen om partnerskap mellom kommuner og UH?

Forskningsspørsmålene har gitt retning for utarbeiding av studiens semi-strukturerte intervjuguide, valg av teori, tematisk analyse og drøfting av funn.

Etiske betraktninger

Forfatterne og forskerne bak denne rapporten har også vært tilknyttet oppfølgingsordningen som veiledere. Det ble derfor lagt til rette for en gjennomføring av datagenerering og -analyse som i størst mulig grad ga rom for konstruktiv balanse mellom distanse og nærhet i forskningstilnærmingen. To av de fire forfatterne sto for gjennomføring av alle intervjuer. Disse to intervjuet veiledere, skoleledere og skoleeiere fra andre kommuner enn den de selv veiledet. De samme to intervjuet også sine to medforfattere. Å være bevisst på nødvendige etiske forhold i nære intervjusituasjoner understrekes av Ulvik et al. (2022, p. 247):

Når ein forskar på eigen praksis, kan det forskningsetiske vera utfordrande, og særleg i intervju er relasjonen til forskaren av stor betydning. I samband med intervjusituasjonen er det nok særleg viktig med ei vurdering av korleis ein kan gjennomføra og dokumentera intervjuet på ein etisk forsvarleg måte.

Vår tilnærming til en etisk forsvarlig intervjusituasjon har bestått av å fordele intervjupersoner mellom oss slik at vi i størst mulig grad unngår direkte relasjoner (hvor intervjuer og intervjuperson har arbeidet i samme kommune i oppfølgingsordningen), nøytral lokalisering for intervju (digital plattform), og samarbeid om oppfølgende tematisk analyse av data. Et halvt år mellom prosjektets slutt og oppstarten av datainnhenting med søkelys på andre tema og nye oppgaver ga rom for distanse og deretter kritisk refleksjon både individuelt og som forskerteam.

Refleksiv tematisk analyse

Studien som danner grunnlag for denne rapporten ble designet ut fra en overordnet kvalitativ tilnærming, hvor det som utgangspunkt ble konstruert en

analytisk ramme i form av reflektiv tematisk metode (Braun et al., 2023). Tema-
begrepet er videre å anse som studiens røde tråd, hvor det søkes å etablere en
sammenheng fra sentrale begrep i Statsforvalterens rapportbestilling, via
forskningsspørsmål, intervjuguide og til slutt funn framkommet i data-
grunnet.

En pre-analytisk prosess starter gjerne i det forskningsdesignet tar form, og
forskernes oppmerksomhet og fortolkning rettes mot det som skal studeres. I en
slik oppstartsfase arbeidet vi med å balansere egne forforståelser og erfaringer
med det Van Manen beskriver som å stille seg selv i en åpen posisjon (2014, p.
213). Denne rapporten er utarbeidet av fire forskere med ulike bakgrunn og
erfaring. Dermed bidro våre ulikheter til en kritisk og reflektert tilnærming til
studien sine ulike steg. I de ulike stegene støttet vi oss til Foppa (2002, p. 17) som
skriver:

*Vi kan ikke unngå å se ting fra et bestemt ståsted og i forhold til en
gitt horisont. Og når to personer er engasjert i dialog, viser de frem
sine respektive perspektiver på det aktuelle temaet. Dynamikken i hele
prosessen kan sees som resultatet av ulikhetene i samtalepartneres
perspektiver og deres forsøk på å oppnå et felles perspektiv.*

I arbeidet med den tematiske analyse har vi identifisert ulike mønster som frem-
står som felles i intervjuene på tvers av kommuner og roller. Forut for den
analytiske prosessen ble de enkelte intervjupersoner gitt kodebenedelser slik at
det ble mulig å lete etter sammenfallende tema basert på intervjupersonenes
posisjon og rolle i Oppfølgingsordningen. Dette er vist i tabell 2: kodebenedelse.

Tabell 2: Kodebenedelse

Gruppe	Forskningsdeltaker	Kodebenedelser i data
1	Skoleeier	S 1
	Skoleleder 1	R 1.1
	Skoleleder 2	R 1.2
2	Skoleeier	S 2
	Skoleleder 1	R 2.1
	Skoleleder 2	R 2.2
3	Skoleeier	S 3
	Skoleleder 1	R 3
4	Skoleeier	S 4
	Skoleleder 1	R 4
	Veileder a	V a
	Veileder b	V b
	Veileder c	V c
	Veileder d	V d
	Veileder e	V e

I en refleksiv tematisk analyse konsentreres forskernes fokus på såkalte «patterns of meaning» (Squires, 2023, p. 463). Slike «patterns», eller mønster, som fremstår på tvers av data, har sin klangbunn i studiens hensikt, formål og forskerspørsmål.

Vår analyse har tatt utgangspunkt i Squires (2023, s. 465), Maguire og Hunts (2017, s. 3335- 3351) samt Braun og Clarkes (2013) fremstilling av den tematiske analysen som stegvis prosess:

- Steg 1:** Gjøre seg kjent med datagrunnlaget – i denne studien ved hjelp av individuell og felles gjennomgang av lydfiler og transkriberte intervju
- Steg 2:** Generere generelle koder. Hvilke erfaringer, begrep, ord og sammenhenger dukker opp i det totale datamaterialet.
- Steg 3:** Etablere overbyggende tema ut fra studiens to forskerspørsmål. I denne fasen blir forskernes tolkning av tema tydeligere.
- Steg 4:** Vurdere og fortolke fremkomne tema, samt kondensere tema på tvers av studiens to forskerspørsmål.
- Steg 5:** Organisere og gi navn/beskrivelser av studiens endelige kondenserte tema.
- Steg 6:** Skrive fram og drøfte studiens endelige tema.

I tabell 3 er det presentert (i alfabetisk rekkefølge) begrep, ord og tema som ble identifisert i dataene.

Tabell 3: Begrep, ord og tema fra dataene

Anerkjennelse	Likeverd	Støtte
Brudd	Lokalt	Suksessfaktorer
Døråpnere	Lærerikt	Tid
Eierskap	Medvirkning	Tillit
Erfaringer	Motivasjon	Uklarhet
Forståelse	Muligheter	Usikkerhet
Forventninger	Personavhengighet	Utbytte
Handlingsrom	Refleksjon	Utskiftning
Historikk	Relasjoner	Variasjon
Identitet	Rolleavklaringer	Veilederrollen
Kapasitetsbygging	Rom	Veiledning
Kompleksitet	Sammenheng	Økonomi
Kompetanse	Selvbestemmelse	
Kommunikasjon	Selvstendighet	
Kontinuitet	Strukturer	

Ut fra steg 4 og 5 i analyseprosessen har vi utledet noen hovedtema som brukes

til å svare på forskningsspørsmål 1 om erfaringer med Oppfølgingsordning, og som grunnlag for våre anbefalinger om hva kan læres av erfaringene (forskningsspørsmål 2). Disse tema presenteres i neste delkapittel; Funn.

Funn: Del I

I analysen av intervjuene fant vi at flere tema knytter seg opp mot hvordan de ulike aktørene forstår ordningen. Forståelse for egen rolle, andres rolle, opplevelse av kontinuitet og brudd, samt hvordan forfase og gjennomføringsfase beskrives, er sentralt for å si noe om forskningsspørsmål 1: *Hvordan har skoleeiere, skoleledere, og veiledere opplevd oppfølgingsordningen?*

I tema-gjennomgangen ser vi at *kommunikasjon* og *kontinuitet* er sentrale begrep som beskriver intervjudeltagernes opplevelse og forståelse av ordningen. I tillegg valgte vi å fokusere noen av funnene rundt begrepet *kapasitet*, i og med at det å bygge kapasitet og kompetanse til å drive kvalitetsutvikling er en sentral målsetning for oppfølgingsordningen.

Analysene vil vise at begrepene *kommunikasjon*, *kontinuitet* og *kapasitet* kan kobles både til utfordringer og positive faktorer. Hovedmomentene som beskrives av utfordringer i kommunikasjon er relatert til en ujevn rolleforståelse, ulik opplevelse av hva oppfølgingsordningen er og ulik forståelse for mål. På områder der det beskrives brudd i motsetning til kontinuitet, handler dette om lite sammenheng mellom forfase og gjennomføringsfase, bytte av nøkkelpersoner og lite evne til å sette utviklingsområder i kommunen i sammenheng.

Blant skoleeiere, skoleledere og veiledere som opplever god kommunikasjon, handler dette om at de har en mer lik forståelse av ordningen, av kommunens behov og av hvordan de skal nå målene satt for perioden. Opplevelse av kontinuitet handler om en sammenheng mellom forfase og gjennomføringsfase, sammenheng mellom tidligere utviklingsmål i kommunen og igangsatte tiltak, samt stabilitet i nøkkelpersoner på ett eller flere nivåer (skoleeier, skoleledere og veiledere) gjennom hele perioden.

Utfordringer og positive forhold som berører kapasitets-begrepet, handler blant annet om hvordan kommunene var rigget for å gå i gang med et, eller videreføre et, samarbeid med eksterne partnere gjennom oppfølgingsordningen. Her pekes det både på ressurser (tid, personer, strukturer på kommunenivå) og kompetanse (evne til å holde i og drive utviklingsprosesser på kommunenivå og skolenivå). Refleksjoner om kapasitet knyttet til hvordan strukturene ble bygd opp i UH, kom også frem. Kommunikasjon, kontinuitet og kapasitet er tema vi ser gjennomgående i intervjuene, og også tema som går over i hverandre. I følgende del vil vi, med utgangspunkt i utvalgte sitater fra intervjuene, løfte fram de ulike aktørenes forståelser av temaene og gjennom dette belyse forskningsspørsmål 1.

Kommunikasjon

Deltakelse i ordningen fremsto i denne studien som preget av usikkerhet i oppstartsfasen på flere områder hos de ulike aktørene. På skoleeiernivå, blant skoleledere og veiledere beskrives en utydelighet med tanke på veilederes og

statsforvalters rolle, samt rammene for ordningen. I kommuner hvor skoleeier og/eller skoleeier beskriver et brudd, enten gjennom utskiftninger innad i kommunen eller gjennom bytte av veiledere, forstås ordningen mer fragmentert og prosessen mer uryddig. Dette beskrives av noen som utydelige rammer for ordningen. Studiens intervjupersoner eksemplifiserer usikkerhet slik:

S1: Det var noe feil med kommunikasjon, både kanskje fra våres side, forventning og tanker rundt det. UH sine folk i forprosjektet, for det viste seg at de egentlig ikke visste helt dem heller. Og så ender vi opp med det at vi ikke får med noen av dem som var med i forprosjektet.

R4: Det var jo litt trøblet i oppstarten. Var det fordi at man kanskje ikke klarte å finne folk eller avtalene ikke var på plass?

S4: Jeg følte vel også at Statsforvalteren heller ikke hadde klare retningslinjer fra departementet i forhold til hvordan vi skulle ta tak i dette. (ref. Ordningen)

R1.1: Det som var vanskelig var at jeg opplevde at rammen for ordninga var såpass uklar, at det var vanskelig å kommunisere til dem hva slags forventninger jeg skulle ha til dem, knyttet til arbeidet.

Vi finner også beskrivelser av at kommunene ikke var gode nok på å kommunisere hva de trengte fra UH/veiledere.

R1.2: Hva er formålet med dette? Og det tenker jeg at det går på en måte på oss, ikke på oppfølgingsordningen, men hvor gode har vi vært på å være konkret i våre bestillinger?

Hos en av veilederne henvises det også til noen uklarheter rundt det kommuniserte formålet med deltakelse i ordningen.

Ve: Jeg opplevde underveis at det kom to forskjellige budskap. (..) det var litt forvirring rundt det. At det (på ene siden) er i utgangspunktet disse tallene (indikatorene), og at vi skal være med på å forbedre dem. (...) Men samtidig er det ikke det vi skal ha fokus på. (...) Jeg opplever fortsatt at det ikke er helt tydelig.

Ve: Vi som veiledere har jo hatt forskjellige forståelser mellom oss (ref. om ordningen og om roller). Men det har også vært forskjellige forståelser hos kommunene, og innad i kommunene, og mellom UH og kommunene.

Samtidig beskriver andre veiledere at de har en tydelig forståelse for ordningen, og de setter dette i sammenheng med god kommunikasjon fra statsforvalters side. Det refereres til hvordan man i ordningen forstår struktur og formål.

Vc: De (ref. statsforvalteren) har forklart om den nye måten å tenke oppfølgingsordning på, hvordan vi skulle rigge oss, så det var en god tilnærming.

Vd: Og de har jo vært veldig god på å få fram formåler med ordninger. Blant annet det her med at det handler om å bygge kapasitet for å drive skoleutvikling og forbedring.

At det er ulike oppfatninger av hva som er formålet med ordningen og hva veilederrollen kan innebære, kan settes i sammenheng med at noen veiledere var med helt fra starten i ordningen, mens andre kom inn underveis. Likevel ses ikke en klar sammenheng her, og flere faktorer kan spille inn: hvorvidt veilederen opplever å ha kompetanse knyttet til veiledningsarbeid; og hvordan veilederen opplever støtte fra statsforvalter eller andre veiledere. En av veilederne viser i den sammenheng til et ønske om felles seminar for utveksling av erfaringer rundt veilederrollen.

Va: Så hvis jeg skulle fortsatt som veileder, så skulle jeg ønske å ha et eget veilederseminar uten at kommunene er til stede bare får høre litt forskjellige måter man kan angripe dette på.

Noen veiledere og skoleledere opplever veilederrollen som uklar. En skoleleder ga uttrykk for usikkerhet rundt veilederrollen, og at veiledningen ikke ga svar på det hen ønsket i form av faglig innspill på pedagogiske problemstillinger. Veilederen på sin side uttrykker at hen ikke fikk kommunisert godt nok rundt forventningene. Denne usikkerheten var det også skoleledere som ga uttrykk for:

R1.1: Jeg tror de var veldig usikre på hva slags rolle de [veilederne] skulle innta overfor oss.(...) Jeg synes hele veien at de i veilederlauget var veldig redde for å gi oss noen konkrete råd. (...)

Va: Det er vanskelig, og vi ble møtt med en forventning om at her skal vi ha fiksferdige opplegg som læreren kan ta med seg rett inn i klasserommet. (...) Det er en dårlig følelse fordi vi snakker litt forbi hverandre, der vi prøver å forklare at vi må få snakke om det grunnleggende før vi kan gå videre til det vi gjør praktisk.

Hos andre virker det å være en tydeligere formening om hva veiledningen skulle gi kommunen. En skoleeier kaller det for *prosessveiledning*, og henviser til at dette var et felles mål de hadde satt seg for perioden.

S2: Det vi endte opp med var en form for prosessveiledning. Det har egentlig vært i fokuset vårt hele tiden. At UH har hjulpet oss på skoleleder- og skoleeiernivå. Det var et av målene vi som skoleeier hadde i oppfølgingsordningen. Vi skulle få på plass en bedre gjennomføringsplan for utviklingsarbeidet. Og det føler vi at vi har lykket med.

Også skoleledere i ulike kommuner refererer til denne typen reflekterende veiledning som lærerik:

R2.1: Fordi de stilte ubehagelige spørsmål som vi måtte ta stilling til. (...) Som jeg så etter hvert så var det jo genialt. Litt uvant. Vi hadde jo sett for oss en veileder, som når vi legger frem en problemstilling, så kommer de med gode råd og tips om hvordan vi skal gjøre noe.

R4: Suksessfaktoren her har vært deres [veiledernes] genuine interesse og engasjement for oss. Så vi har følt oss, vi har på en måte ikke følt noe som helst at de har vært her for å fikse oss. Men de har vært der for å veilede oss. De har vært veldig flinke til å stille oss spørsmål som gjør at vi har vært flinke til å reflektere og ta noen valg. Jeg føler at dette har vært en lederutvikling.

At de ulike aktørene opplever veilederrollen ulikt, kan handle om flere forhold. Tidligere var vi inne på flere aspekter som for eksempel trygghet i og kompetanse om veilederrollen, ulike forståelser for formålet med ordningen og hva veiledningen skulle kunne bidra med både hos veiledere og i kommunene. I noen kommuner ble det skiftet veiledere underveis i perioden, noe som kan ha ført til at kommunikasjonen rundt formålet med ordningen og mål satt for perioden ikke ble godt nok overført til nye veiledere. Vi ser at kontinuitet i samarbeidet er av stor betydning for både skoleeiere og skoleledere, og i neste avsnitt vil vi gå nærmere inn på dette.

Kontinuitet

Kontinuitet og brudd er gjennomgående i datamaterialet, og er nært knyttet opp mot hvordan de ulike aktørene forstår ordningen. Opplevelse av kontinuitet i samarbeidet mellom veiledere og kommune gir en mer felles forståelse rundt hva de ønsker å oppnå i løpet av perioden i oppfølgingsordningen. Mye tyder på at kontinuitet styrkes gjennom at veileder(e) var en del av både forfase og gjennomføringsfase, og veilederes evne til å skape sammenheng mellom allerede igangsatt arbeid og arbeid gjennom innsatsen.

S3: Så vi har vært veldig heldige med veilederne våre i forhold til både det å knytte det inn mot praksisfeltet, knytte på nyere forskning og knytte opp imot Dekom-satsingen. Vi har vært heldige med fagfeltet (...) med de kontaktpersonene som har kommet til oss. De har vært veldig dyktige på å trekke ut essensen til det som er behovet vårt, og for det som er lurt å ta inn av kompetanseheving her (...)

Hos både skoleeiere, skoleledere og veiledere fremkommer det at ustabilitet i strukturene, gjør samarbeidet sårbart. Både bytte av personer på skoleeier/skoleleder nivå og bytte av veiledere underveis i ordningen, og lite sammenheng mellom forfase og gjennomføringsfase, trekkes frem:

Va: Ingen av oss hadde vært med i forfasen, og ingen av oss hadde visst helt hva som hadde skjedd i forfasen

R1.1: (...)så tror jeg både vi og dem hadde en forståelse av at dem skulle følge oss gjennom hele perioden

I kommuner som opplever en sammenheng mellom forfase og gjennomføringsfase, beskrives veiledningen gjennom ordningen som et løft i strukturarbeid og kapasitetsbygging:

S2: Det har egentlig vært i fokuset vårt hele tiden. At UH har hjulpet oss på skoleleder- og skoleeiernivå. Det var et av målene vi som skoleeier hadde i oppfølgingsordningen. Vi skulle få på plass en bedre gjennomføringsplan for utviklingsarbeidet. Og det føler vi at vi har lykket med.

Kontinuitet kan også handle om hva som skjedde med prosesser som kommunene var i gang med da de gikk inn i 2020-uttrekket. En av kommunene hadde deltatt i et annet uttrekk av oppfølgingsordningen med støtte fra det veilederkorpset som Utdanningsdirektoratet koordinerte:

R1.1: Vi kom rett fra en runde med veilederkorpset fra Udir... Jeg synes vi har bygget en ganske bra kapasitet til endring sammen med veilederkorpset fra Udir. Jeg tenkte at vi trengte å utnytte den kapasiteten, og jobbe inn en del ting lokalt, i stedet for å gå inn på en ny runde med den type veiledning.

Kommunen opplevde at de var i gang med gode prosesser, men at disse ble avbrutt da de besluttet å delta i 2020-uttrekket. Det ble reist spørsmål som kan være relevant for andre kommuner når de får anledning til å delta i nasjonale ordninger for kompetanseutvikling: bør man avslutte prosesser man er inne i før man starter noe nytt? Er det mulig å bygge videre på tidligere prosesser for å bevare kontinuitet inn i nye prosesser?

Kapasitet

I intervjuene spurte vi intervjudeltagerne om de kunne beskrive hvordan Oppfølgingsordningen har fått betydning for kapasitetsbygging i egen organisasjon. En av veilederne svarte:

Vb: Kapasitet handler både om kompetanse og ressurser. Ikke minst handler det om strukturer. Hvis du har gode måter å jobbe på i profesjonsfelleskapet, for eksempel, så er det en måte å bygge kapasitet. Men du får til gode rutiner og gode strukturer. Da er det ikke så sårbart om det skifter personer i sentrale roller. Hvis du på en måte har fått bygd gode strukturer som følges opp, så vil jeg påstå at det bidrar til å bygge kapasitet.

I sitatet presiseres viktigheten av gode rutiner og strukturer for å gjøre organisasjonen mindre sårbar. Intervjudeltageren framstiller god organisering og gode rammer som en forutsetning for utvikling av kompetanse i profesjonsfelleskap. Det pekes også på at organisering reduserer de utfordringene for kompetanseutvikling som oppstår når involverte personer slutter i stillingene sine og nye personer overtar stillingene.

En av skolelederne (R4) sier at kapasitet handler om: 1. å bygge kompetanse i personalet; 2. hvilke ressurser som er tilgjengelige i form av personer og fysiske læringsforhold; og 3. å involvere elevene for å «bruke den kapasiteten elevene sitter med» i den forstand at de kan gi innspill til hvordan læring kan tilrettelegges for deres behov. Kapasitet knyttes også her til kompetanse og ressurser, slik også veileder Vb gjør. Likevel snakker R4 om kapasitet på skolenivå og ikke på kommunenivå slik veileder Vb gjør. Denne forskjellen kan forklares med rollene deres, men også at de opplever arbeidet gjennom oppfølgingsordningen som ulikt. I noen av kommunene var veiledningen rettet mer mot hver enkelt skole, mens det i andre kommuner var mer søkelys på prosessveiledning på skoleeiernivå.

Det kommer til syne at for skoleleder R4, som har skolen som organisatorisk enhet, handler kapasitetsbygging om samspillet mellom ledere, lærere, elever og også fagarbeidere. I veilederens (Vb) perspektiv handler kapasitetsbygging om organiseringen på kommunalt nivå der fokuset heller gjelder strukturer hvor skoleeier og skoleledelse finner måter å organisere kompetanseutviklingsarbeidet på. Vi ser med andre ord at begrepet kapasitetsbygging kan ha ulike meninger avhengig av hvilken posisjon eller rolle man har i kommunen og i samarbeidet (eier, leder eller veileder), og at begrepet forstås ulikt i kommuner der veilederne arbeider tett med skoleeier versus kommuner der innsatsen rettes inn mot enkeltskoler.

For skoleleder R1.2 innebærer kapasitetsbygging at utviklingsarbeid er forutsigbart, strukturert og systematisk, og det forutsetter medvirkning og medbestemmelse. Hen bruker også ordet kapasitet i betydningen av at ansatte og ledelse har tid og mulighet til å drive med utviklingsarbeid. Det beskrives dessuten at deltakelse i oppfølgingsordningen har gitt ledergruppa mulighet til å reflektere over kapasitet for utvikling, men at det er usikkert hvor mye lærere og elever har merket til dette.

Igjen ser vi at skoleledere er usikre på om deltakelse i oppfølgingsordningen setter spor hos lærerne på måter som elevene opplever. I motsetning til dette spør en av veilederne om det i «sin» kommune er lærerne som har hatt mest utbytte av deltakelse i oppfølgingsordningen:

Va: Med tanke på kapasitet, så følte jeg at vi kom et lite stykke ved at vi har lagt et slags grunnlag i lærerstanden på den tematikken. Og så håper jeg at noen av dem tar det videre. Men i kommunen, i kommuneledelsen og skoleledelsen, der er jeg usikker, fordi det var så mye uskiftninger som foregikk underveis. Jeg vet ikke hvordan det der ble landet, og hvordan det ble videreført i de møtene og nettverkene de har.

Ifølge veileder Va medfører stillingsskifter blant skoleeier og skoleledelse en usikkerhet på om utviklingsarbeidet har bidratt til organisatoriske strukturer som gir bærekraft til at utviklingsarbeid videreføres etter periodeslutt. Det pekes på en risiko for at organisasjonen ikke er rustet til å videreføre det faglige utviklingsarbeidet som lærerne har vært deltakere i.

Når skoleeier S2 svaret på spørsmålet om hvilken betydning ordningen har hatt for kapasitetsbygging i kommunen, fremhevdde hen noen forutsetninger for å bygge kapasitet og kompetanse for å drive kvalitetsutvikling:

S2: Hvis vi ikke hadde blitt trukket ut til oppfølgingsordningen, så tror jeg vi hadde fortsatt i det samme løpet. Da hadde vi jo ikke gjort noe med det. Vi hadde heller ikke vært oppmerksom på at det systemet vi har hatt ikke har fungert. I tillegg så har de jo bistått oss i det her med å bygge strukturer rundt skolelederne våre.

S2 trekker altså fram det at deltakelse i oppfølgingsordningen gir rammer (f.eks. med analysefase) og tilgang til veiledere som ga dem en økt bevissthet om utfordringer i skolesystemet i kommunen. I tillegg trekkes det fram at kommunen gjennom deltakelse får både et insentiv til å gjøre noe med disse utfordringene og støtte i prosessene med å gjøre organisasjonen i stand til å bygge kapasitet. S2 utdyper gjennom å fremheve at utviklingsarbeid handler både om faglig og organisatorisk utvikling:

S2: De [veilederne] har utfordret oss mye. Vi har hatt heftige diskusjoner. Faglige diskusjoner. Og vi har blitt utfordret på tankesettet og handlingsmønsteret vårt. Og utfordret på måten vi legger opp prosessene og bygger strukturene rundt utviklingsarbeidet. Og så har de i tillegg kommet med faglig input.

Oppsummert viser sitatene ovenfor at intervjudeltagerne har forskjellige forståelser av hva kapasitet betyr i oppfølgingsordningen. Forståelsen kan påvirkes av hvilken type stilling de har og dermed hva slags rolle de har i oppfølgingsordningen. Det at personer trer inn i nye stillinger som skoleledere og skoleeier underveis i prosjektperioden, kan også forklare de ulike forståelsene av kapasitetsbegrepet. Det samme kan gjelde for veiledere fra UH som kommer inn i ordningen i overgangen mellom analyse- og gjennomføringsfase. På bakgrunn av dette bør Statsforvalteren og universiteter og høgskoler iverksette tiltak for å sikre felles forståelse for begreper som *kapasitet* i og med at de er så sentrale for

å kommunisere målsetninger for utviklingsarbeid.

Til nå har vi sentrert kapasitetsbegrepet rundt kommunenes kapasitet for utvikling, men i datamaterialet fremkommer det også at universitet og høyskoler kan ha nytte av å bygge sin kapasitet som utviklingspartnere. Kapasitet vil også her handle om både strukturer og kompetanse. For eksempel sier en veileder (Ve): «*Det har ikke vært noen sentral ledelse av oppfølgingsordningen på X [navn på UH]*», og uttrykker slik et ønske om det på egen UH er strukturer som gir føringer for forståelse av oppdraget og rollen som veileder. Denne veilederen kobler også dette til kompetanse:

På universitetet var det ingen investering i vår kompetanseutvikling. Jeg synes at jeg og de veiledere jeg jobber sammen med fra universitetet, har utviklet vår kompetanse, men det har vært i møte med kommunene og skolene.

Veilederen uttrykker her et ønske om at egen UH skal ha strukturer og tiltak for å forberede og støtte veiledere som skal bidra som utviklingspartner i oppfølgingsordningen.

Som veilederen ovenfor peker flere andre veiledere på at det er utviklende for dem å samarbeide med andre veileder som gjerne har «ulike spisskompetanse», og samarbeid mellom veiledere med ulik erfaring blir også foreslått av en veileder (Va): «Kanskje alltid ha en litt erfaren sammen med en litt ferskere.» En annen veileder (Vc) trekker fram at også samarbeid mellom veiledere fra UH og sektor kan være lærerike:

Jeg synes det var veldig fruktbart å samarbeide med noen fra praksisfeltet. Samarbeidet i seg selv var veldig fruktbart for oss. Det har vært en god læringsprosess for begge to. Det å hele tiden ha noen som har føttene i feltet, er veldig betryggende.

Alt i alt, uttalelsene fra veiledere oppfordrer til at UH bør utvikle bedre organisering og systematikk rundt de som er veiledere for å utvikle og sikre den kompetansen som er nødvendig for å være utviklingspartner i praksisfeltet i samskapte læringsprosesser.

I gjennomgangen av funn fra datamaterialet har vi forsøkt å beskrive deltakernes erfaringer og opplevelser fra å ha deltatt i uttrekket 2020 i oppfølgingsordningen. I neste delkapitlet bygger vi på disse beskrivelsene gjennom drøftinger som skal svare på det andre forskningsspørsmålet: *Hva kan læres av erfaringer fra oppfølgingsordningen om partnerskap mellom kommuner og UH?* Her vil vi videre utforske de forholdene som påvirket opplevelsene til deltakerne og presentere våre anbefalinger for videre partnerskapsarbeid mellom kommuner og UH.

Funn: Del II

I neste delen av rapporten svarer vi på forskningsspørsmål 2: *Hva kan læres av erfaringer fra oppfølgingsordningen om partnerskap mellom kommuner og UH?*

Partnerskap mellom kommuner og UH har blitt en sentral del av utdanningssektoren i Norge, som for eksempel i regi av tilskuddsordningene, og det er behov for mer kunnskap om hvordan slike partnerskap best kan ledes og organiseres slik at virkningen av samarbeid bidrar til læring også for den enkelte elev. Dette forskningsarbeidet har satt søkelys på partnerskap mellom UH og kommuner i regi av oppfølgingsordningen. Det er tydelig at mye kan læres av erfaringene og refleksjonene i funnene som igjen kan få betydning for fremtidige partnerskap, både de som har spesifikke mål om kapasitetsbygging for kvalitetsutvikling og de som har andre formål.

Partnerskap er et unnvikende og upresist begrep (Tomlinson, 2005), og intensjoner og strukturer i partnerskap er avhengig av både kontekst og de involverte. Generelt har partnerskap positive assosiasjoner, i stor grad basert på en antakelse om at mer kan oppnås gjennom samarbeid enn ellers (Tomlinson, 2005). I utdanningssektoren er det lange tradisjoner med partnerskap mellom UH og skole, hvor likeverd, maktdeling og gjensidig respekt er understreket (Lefever-Davis m.fl., 2007; Farrell m.fl., 2021). Likevel er det flere barrierer (Walsh & Backe, 2013) og lite eksisterende kunnskap om hvordan partnerskap mellom UH og skole best kan organiseres (Prøitz, 2020).

Norske studier som nylig har blitt publisert om samarbeid mellom skole og UH, handler hovedsakelig om forskningsfunn fra prosjekter knyttet til universitetsskoler og desentralisert kompetanseutvikling (Dekom). Sandvik m.fl. (2020, s. 3) anerkjenner nye samarbeidsformene som slike prosjekter krever og understreker behovet «for å etablere en felles enighet om roller, rettigheter og ansvar». Folkvord og Midthassel (2021) viser viktigheten av gode relasjoner, ledelse og samskaping som tilnærmingen i partnerskap innen Dekom. De anbefaler et fokus på læring, involvering og felles forståelse, som det er vanskelig å være uenig i. I et partnerskap mellom kommuner og UH er dette ideelle trekk – som krever ideelle omstendigheter. Selv om oppfølgingsordningen i Trøndelag ble grunnlagt på medvirkning og samskapt læring som sentrale prinsipper, er realiteten av kompleksitet og utfordringer knyttet til kontinuitet til hinder for realisering av disse prinsippene.

For å forstå partnerskap i oppfølgingsordningen i Trøndelag, indikerer våre funn et behov for en utdypning av metaforen til Reinartsen og Havstad (2021) om «et nytt lagspill». Pilotprosjektet hadde et tydelig verdigrunnlag og en intensjon om å skape likeverdige partnerskap mellom kommuner og UH som krevde en omdefinering av tidligere relasjoner og arbeidsmåter og nye innsikter i hverandres organisasjoner. Realiteten er at dette arbeidet, eller «lagspill» måtte gjøres på et stadion som ikke var ferdig bygd, mens spillere, rammer og regler ble skiftet underveis.

Kompleksitetsperspektiv

I sitt arbeid om kompleksitet i partnerskap mellom UH og skole beskriver Gutierrez (2024) de dynamiske, mangfoldige og ofte motstridende kreftene som påvirker meningsskapings- og kunnskapingsprosesser mellom aktører. Historikk og kontekst preger både individer, normer og systemer i partnerskapet. Partnerskap er både flerstemmige, flytende og uforutsigbare; interaksjoner mellom individer og organisasjoner er ikke lineær (Gutierrez, 2024). Et slikt kompleksitetsperspektiv viser seg å være viktig i denne utforskning av oppfølgingsordningen.

For det første er både kommuner og UH komplekse organisasjoner. Uansett formål eller rammer vil partnerskap mellom dem være komplekse. Oppfølgingsordningen uttrekk 2020 i Trøndelag var, som allerede beskrevet, et innovativt prosjekt som hadde intensjon om å bringe frem nye former for samarbeid. Funnene viser at deltakerne var hovedsakelig positive til mulighetene i prosjektet, selv om at ikke alle kommuner var like entusiastiske over å ha blitt valgt ut. Grunnlaget og landskapet for partnerskapet måtte bygges fortløpende, noe som bidro til å øke kompleksiteten; og for noen var denne kompleksiteten frustrerende. Aktørene måtte definere nye roller, forstå hverandre på nye måter og utvikle nye praksiser: både innad i egne organisasjoner og i møter med andre organisasjoner. Disse prosessene ble forhindret når deltakerne opplevde uklarhet og manglende støtte innad i egne organisasjoner og mellom hverandre og at de involverte ble byttet ut og inn. Opplevelsene av disse prosessene varierte, og var avhengig av følgende faktorer:

- Individer som var involvert fra kommunene og UH, og relasjonene mellom dem.
- Forståelse av oppfølgingsordningen: oppdraget, roller, prosesser og muligheter.
- Hvor investerte og engasjerte UH-ansatte og kommuner ble i oppfølgingsordningen.
- Den unike konteksten i hver kommune (bestående av f.eks. historikk, kultur, struktur og utfordringsbilde).

Vi opplever at disse faktorene understreker betydningen av et kompleksitetsperspektiv i både utforskning av uttrekk 2020 og videre partnerskap mellom kommuner og UH. Partnerskap er alltid person- og kontekstavhengig siden et partnerskap *samskapes* i interaksjonene mellom individer, og disse interaksjonene er påvirket og utformet av kontekst. Funnene viser at når aktørene klarte å kommunisere og at det var en viss grad av kontinuitet blant de involverte, så ble prosjektet opplevd som betydningsfullt. I dataene finner vi eksempler av det Gutierrez (2024) beskriver som det mest spennende aspektet av komplekse partnerskap: at kompleksiteten, nettopp fordi det skapes rom for innovasjon og dialog, kan bidra til samskaping og fremvekst.

Dette betyr at det som kan læres av denne utforskningen ikke handler om hvordan kompleksiteten bør reduseres, men hvordan den kan anerkjennes og håndteres for å skape mer innovasjon enn frustrasjon. Vi har kommet frem til fire anbefalinger for hvordan dette muligens kan gjøres, med forbehold om begrensningene i dette forskningsarbeid. Anbefalingene er rettet mot alle involverte i partnerskap, og handler om anerkjennelse og håndtering av kompleksiteten i partnerskap, om forståelse og kontinuitet og om viktigheten av støttende strukturer.

1. Både kommuner og UH er komplekse organisasjoner. Partnerskap mellom kommuner og UH er derfor også komplekse. Slik kompleksiteten bør anerkjennes både før partnerskapet inngås og underveis. Arbeidet bør designes og organiseres både med hensyn til kompleksiteten og en forståelse for at kompleksiteten kan være en forutsetning for innovasjon.
2. En felles forståelse av formål og intensjonen med partnerskapet er viktig å etablere og vedlikeholde. En innledende avklaring av forventninger er ikke tilstrekkelig: opplevelser av partnerskapsarbeidet bør diskuteres jevnlig, og det bør være et kontinuerlig arbeid med både begrepsforståelse og forståelse av sentrale formål. Kommunikasjon og dialog, både mellom partnere og internt i den enkelte organisasjonen, blir avgjørende i disse kontinuerlige prosessene.
3. Et viktig aspekt ved kompleksiteten i partnerskap mellom UH og kommuner er uforutsigbarhet knyttet til utskifting av nøkkelpersoner eller endringer i omstendigheter (som for eksempel økonomi og andre viktige oppgaver som krever oppmerksomhet). På mange måter er uforutsigbarhet normalt. Partnerskapsarbeid bør organiseres med utgangspunkt i uforutsigbarhet: planer bør være fleksible nok til å tåle endringer underveis, og kontinuitet bør organiseres for og sikres uavhengig av enkelte personer.
4. Partnerskapene krever gjensidig investering av ressurser og tydelige rammer. Det bør organiseres for lederstrukturer, tilstrekkelige fagkrefter og tid, kommunikasjonskanaler og møtepunkter, læring og kompetanseutvikling underveis.

Oppsummert ønsker vi å fremme et kompleksitetsperspektiv som uunngåelig, men også nødvendig for å skape muligheter for likeverdige, samskapende partnerskap mellom kommuner og UH.

Oppsummering

I denne rapporten har vi presentert forskningsdata fra intervjuene med fire kommuner og fem veiledere i oppfølgingsordningen, uttrekk 2020 i Trøndelag. Forskningsarbeidet er begrenset, både i forhold til antall deltakere, tidsramme og kontekst. Likevel påstår vi at dette arbeid er et viktig bidrag til utvikling av partnerskap mellom kommuner og UH.

Vi har strukturert rapporten etter to forskningsspørsmål. Det første, *Hvordan har skoleeiere, skoleledere, lærere og veiledere opplevd oppfølgingsordningen?* ble besvart ved å presentere funn fra intervjuene. Gjennom refleksiv tematisk analyse av dataene fra intervjuene, identifiserte vi tre hovedtemaer: kommunikasjon, kontinuitet og kapasitet. Kommunikasjon og kontinuitet ble sentrale begrep som beskriver intervjudeltagernes opplevelse og forståelse av ordningen. I tillegg valgte vi å sette søkelys på noen av funnene rundt begrepet *kapasitet*, i og med at det å bygge kapasitet og kompetanse til å drive kvalitetsutvikling, er en sentral målsetning for oppfølgingsordningen.

Vårt svar på det andre forskningsspørsmålet, *Hva kan læres av erfaringer fra oppfølgingsordningen om partnerskap mellom kommuner og UH?* ble utviklet gjennom en utforskning av de faktorene som påvirket opplevelser av oppfølgingsordningen uttrekk 2020 i Trøndelag. Et kompleksitetsperspektiv er viktig her, både som en anerkjennelse av prosjektets intensjon, og i våre refleksjoner om hva som kan tas videre i partnerskap mellom kommuner og UH.

Referanser

- Braun, V., Clarke, V., Hayfield, N., Davey, L., & Jenkinson, E. (2023). Doing Reflexive Thematic Analysis. In S. Bager-Charleson & A. McBeath, Samir (Eds.), *Supporting Research in Counselling and Psychotherapy*.
- Braun, V. & Clarke, V. (2013) Successful qualitative research: A practical guide for beginners. London: Sage.
- Creswell, J., & Miller, D. (2000). Determining Validity in Qualitative Inquiry. *Theory into Practice*, 39(3), 6. https://doi.org/10.1207/s15430421tip3903_2.
- Farrell, C. C., Penuel, W. R., Coburn, C., Daniel, J., & Steup, L. (2021). *Research-practice partnerships in education: The state of the field*. William.T.Grant Foundation.
- Folkvord, K. A., & Midthassel, U. V. (2021). Partnerskap- en arena for felles læring og kunnskapsutvikling? *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 105(2), 199–213. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2987-2021-02-08>.
- Fontana, A., & Frey, J. H. (1994). Interviewing - The Art of Science. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research*. Sage Publications, Inc.
- Foppa, K. (2002). Knowledge and perspective setting. In C. F. Graumann & W. Kallmeyer (Eds.), *Perspective and perspectivation in discourse: Human cognitive processing* (Vol. 9). John Benjamins Publishing Company.
- Gutierrez, A. (2024). Exploring complexity in multi-system partnerships. In C. Green & M. Eady (Eds.), *Creating, Sustaining, and Enhancing Purposeful School-University Partnerships* (pp. 341–358). Sage.
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Meld. St. 21 Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen [Yearning for learning - early efforts and quality in schools]*. Oslo: Kunnskapsdepartementet [Ministry of Education and Research].
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2011). *Interview: introduktion til et håndværk* (2. udg. ed.). Hans Reitzel.
- Lefever-Davis, S., Johnson, C., & Pearman, C. (2007). Two Sides of a Partnership: Egalitarianism and Empowerment in School-University Partnerships. *The Journal of Educational Research*, 100(4), 204–210. <https://doi.org/10.3200/JOER.100.4.204-210>.
- Lyng, S. T., & Myrvold, T. (2021). Evaluering av ny kompetansemodell. Temanotat 3: Forfasen i oppfølgingsordningen for 2020-uttrekket.
- Mikecz, R. (2012). Interviewing elites: addressing methodological issues. *Qualitative Inquiry*, 18(6), 482-493. <https://doi.org/10.1177/1077800412442818>

- NOU2022:13. (2022). *Med videre betydning - Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole* (S. Mausetagen, Ed.). Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon Teknisk redaksjon.
- Prøitz, T. (2020). Praksisnær forskning og partnerskap i et tredje rom. *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 25(4), 79–82. <https://doi.org/10.15626/pfs25.04.04>
- Reinertsen, A. B., & Hafstad, S. S. (2021). Likeverd i partnerskap: Fra bestiller og tilbyder til prosess. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 105(5), 428–441. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2987-2021-05-02>
- Roth, W.-M., & Tobin, K. (2004). Co-generative Dialoguing and Metaloguing: Reflexivity of Processes and Genres [cogenerative dialoguing; metaloguing; interviewing; collective remembering; reflexivity; genres]. 2004, 5(3).
- Saldaña, J. (2009). *The coding manual for qualitative researchers*. Sage.
- Sandvik, L. V., Emstad, A. B., & Fougst, S. S. (2020). Forberedelse til lærerprofesjonen – partnerskap og relevans i lærerutdanningen. *Acta Didactica Norden*, 14(2). <https://doi.org/10.5617/adno.7923>.
- Squires, V. (2023). Thematic Analysis. In J. M. Okoko, S. Tunison, & K. D. Walker (Eds.), *Varieties of Qualitative Research Methods*. Springer.
- Tomlinson, F. (2005). Idealistic and Pragmatic Versions of the Discourse of Partnership. *Organization Studies*, 26(8), 1169–1188. <https://doi.org/10.1177/0170840605055338>
- Ulvik, M., Riese, H., & Roness, D. (2022). *Å forske på egen praksis : aksjonsforskning og andre tilnærminger til profesjonell utvikling i utdanningsfeltet* (2. utgave. ed.). Fagbokforlaget.
- Utdanningsdirektoratet. (2022). *Oppfølgingsordningen for kommuner*. Utdanningsdirektoratet. [Oppfølgingsordningen for kommuner | udir.no](https://www.udir.no/oppfolgingsordningen-for-kommuner).
- Van Manen, M. (2014). *Phenomenology of practice: meaning-giving methods in phenomenological research and writing*. Left Coast Press.
- Walsh, M. E., & Backe, S. (2013). School–University Partnerships: Reflections and Opportunities. *Peabody Journal of Education*, 88(5), 594–607. <https://doi.org/10.1080/0161956X.2013.835158>