

Campus Rena

Atle Teksum og Arne Svendsen

Masteroppgave

Samordning av statlig innsats i møtet mellom statlig, regional og kommunal forvaltning

Coordinated effort between government and municipal administration

MPA – Master i offentlig ledelse og styring

2019

Forord

Vi er to masterstudenter som har hatt gleden av å arbeide sammen med et tema som begge er opptatt av. Begge arbeider i kommunal forvaltning, og vi ser hvordan en stadig mer kompleks statlig forvaltning kommer med pålegg, reguleringer og politiske målsettinger som kommunene må forholde seg til. Vi har blitt veldig imponert over hvordan Fylkesmannen i Hedmark har løst sitt samordningsmandat og våget å etablere et forum hvor samordningen av den statlige innsatsen skal møte kommunene gjennom en arbeidsform som legger vekt på lærende møter og profesjonelle læringsfellesskap. Dette har vært et meget interessant - og ikke minst lærerikt - arbeid. Det har vært lærerikt å arbeide med teori og metode i møte med virkeligheten. Vi har fått en større forståelse av hva det vil si å arbeide metodisk og vitenskapelig.

Vi ønsker å takke Fylkesmannen i Hedmark for at vi har fått lov til å se nærmere på Oppvekstforums arbeidsform og vi takker deltakerne i Oppvekstforum for at de har stilt opp til intervju og vært imøtekommende og ærlige om deres arbeid i forumet under våre samtaler.

Vi ønsker også å takke vår eminente veileder Hans Christian Høyen for uvurderlig hjelp underveis. Han ga oss mange gode råd og tilbakemeldinger underveis. Uten hans hjelp hadde det vært atskillelig mer krevende å komme i mål med denne oppgaven.

Vi setter også stor pris på at våre arbeidsgivere har gitt oss denne muligheten. Vi håper og tror at den kunnskap og erfaring vi har fått gjennom de siste tre årene vil komme arbeidsgiver til gode. Vi opplever selv at våre perspektiver har blitt utvidet og vår kunnskap om relevante problemstillinger er blitt større.

Vi ønsker også å takke våre familier som har holdt ut med oss i denne perioden. Det har sikkert ikke bare vært lett hele tiden.

Os/Elverum 25.2.2019

Arne Svendsen og Atle Teksum

Innhold

Innhold

FORORD	2
INNHold	3
NORSK SAMMENDRAG	5
ENGELSK SAMMENDRAG (ABSTRACT).....	6
1. INNLEDNING	7
1.1 BESKRIVELSE AV TEMA:.....	7
1.2 PROBLEMSTILLING:.....	10
1.3 HVORFOR VIL VI SE PÅ DETTE?.....	12
1.4 OPPGAVENS OPPBYGNING	13
2. TEORI.....	14
2.1 SENTRALT TEORIGRUNNLAG	14
2.1.1 <i>Instrumentelt og institusjonelt teorigrunnlag.....</i>	<i>16</i>
2.1.2 <i>Oppvekstforums kunnskapsgrunnlag</i>	<i>19</i>
2.2 HVLKEN FORSTÅELSE HAR DELTAKERNE I OPPVEKSTFORUM AV HVORDAN DEN SAMORDNEDE INNSATSEN STYRES?.....	21
2.2.1 <i>Operasjonalisert gjennom instrumentell teori</i>	<i>21</i>
2.2.2 <i>Operasjonalisert gjennom institusjonell teori.....</i>	<i>24</i>
2.3 HVA OPPLEVER DELTAKERNE I OPPVEKSTFORUM HEMMER OG FREMMER MULIGHETEN FOR EN SAMORDNET INNSATS?	26
2.3.1 <i>Operasjonalisert gjennom instrumentell teori</i>	<i>27</i>
2.3.2 <i>Operasjonalisert gjennom institusjonell teori.....</i>	<i>28</i>
3. METODE	31
3.1 FORSKNINGSDESIGN.....	32
3.2 BAKGRUNN FOR VALG AV METODE	33

3.3	LITTERATURSØK	34
3.4	UTFORMING AV INTERVJUGUIDEN	36
3.5	UTVALG OG REKRUTTERING AV INFORMANTER.....	37
3.6	GJENNOMFØRING AV INTERVJUENE.....	38
3.7	RELIABILITET OG VALIDITET	39
3.7.1	<i>Reliabilitet</i>	39
3.7.2	<i>Validitet</i>	41
3.8	OVERFØRINGSVERDI	43
3.9	ETISKE DIMENSJONER.....	44
4.	EMPIRI- OG ANALYSEKAPITTEL	46
4.1	HVILKEN FORSTÅELSE HAR DELTAKERNE I OPPVEKSTFORUM AV HVORDAN DEN SAMORDNEDE INNSATSEN STYRES?	47
4.1.1	<i>Belyst i et instrumentelt perspektiv</i>	47
4.1.2	<i>Belyst i et institusjonelt perspektiv</i>	53
4.2	HVA OPPLEVER DELTAKERNE I OPPVEKSTFORUM HEMMER OG/ELLER FREMMER MULIGHETEN FOR EN SAMORDNET INNSATS?.....	58
4.2.1	<i>Belyst i et instrumentelt perspektiv</i>	59
4.2.2	<i>Belyst i et institusjonelt perspektiv</i>	70
5.	OPPSUMMERING OG SLUTTREFLEKSJON	79
	LITTERATURLISTE	85
	VEDLEGG.....	88
	VEDLEGG 1: SAMTYKKESKJEMA.....	88
	VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE.....	90

Norsk sammendrag

Bakgrunnen for oppgaven er at vi ønsker å se nærmere på samordning av statlig innsats i møte med kommunal forvaltning. Det fremkommer i flere studier at staten er blitt både mer strukturalisert og spesialisert, og at staten som en konsekvens av dette oppleves mer kompleks enn det den var tidligere. For at staten ikke skal oppleves å være så kompleks, er samordning blitt virkemiddelet som benevnes hyppig i statlige dokumenter. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er det departementet som har fått ansvaret for samordningen, og departementet gir fylkesmennene et samordningsmandat slik at de er ansvarlig for samordningen i sine fylker.

Vår problemstilling er følgende: *Hvilke betingelser må være tilstede for å få til en vellykket samordning av statlig innsats i møtet mellom statlig, regional og kommunal forvaltning.*

Vi har i denne oppgaven sett på Oppvekstforum hos Fylkesmannen i Hedmark, som er et forum hvor samordningen av den statlige innsatsen innen oppvekstsektoren gjennomføres. Vi har to forskningsspørsmål som skal besvare problemstillingen vår: 1) Hvilken forståelse har deltakerne i Oppvekstforum av hvordan den samordnede innsatsen styres? 2) Hva opplever deltakerne i Oppvekstforum hemmer og/eller fremmer muligheten for en samordnet innsats?

Problemstillingen vår belyses gjennom organisasjonsteori, hvor vi spesielt benytter et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv. Disse to perspektivene ligger til grunn når vi i vårt teorikapittel utleder forventninger til hvordan informantene opplever samordningen hos Fylkesmannen i Hedmark. Gjennom empiri og analyse av data trekker vi frem ulike betingelser vi mener enten hemmer eller fremmer en vellykket samordning av statlig innsats.

Vi har gjennomført intervjuer av seks deltakerne i Oppvekstforum. I Oppvekstforum er hver av Hedmarks fire regioner representert med en kommunalsjef. I tillegg sitter en representant fra Utdanningsforbundet i Hedmark, en representant fra KS og en representant fra Høgskolen i Innlandet.

Vi har funnet flere betingelser vi mener hemmer eller fremmer en vellykket samordnet innsats. Et av våre funn er at den samordnede innsatsen i Oppvekstforum fordrer at arbeidsformen modelleres ut til regionene og til den enkelte kommune. Dersom dette ikke gjøres, vil ikke Fylkesmannen ha oppfylt sitt samordningsansvar som er gitt av departementet. Ut fra vår empiri er det stor forskjell mellom regionene hvorvidt dette gjøres eller ikke.

Engelsk sammendrag (abstract)

The background for this study is coordinated effort within government and municipal administrations. A lot of studies says that the government has been more structured and specialized, and that the government seems more complex now than earlier. Ministry of Local Government and Modernisation has the responsibility for coordinating the effort between government and municipal administration. This ministry gives a coordinating mandate to the County Governor who will have the responsibility to coordinate all governmental effort within his region.

Our thesis statement is: *What conditions must be in place to have a successful coordinating effort of governmental actions between governmental, regional and municipal administrations.*

We have in this study look at Oppvekstforum, which is an arena for coordinating effort by the County Governor in Hedmark County. We have two research questions who will support our thesis statement. 1) What kind of understanding have the participants in the Oppvekstforum about the management of the coordinating effort? 2) What does the participants of the Oppvekstforum thinks about factors which inhibit and promotes the possibilities for a coordinating effort?

Our thesis statement is analyzed through organizational theory, where we use an instrumental and an institutional perspective. We use these two perspectives when we in our theory chapter derive expectations to how our informants will understand the coordinating effort by the County Governor of Hedmark. Through analyzing the data, we will draw some conclusions about what conditions should be in place to fulfill a successfully coordinating effort.

Our empirical data is obtained by interviewing all the members in Oppvekstforum. In this forum is every region within the Hedmark County represented by one person, who is responsible for the coordinating effort in that region. In addition to this there are representatives from the union of education, KS and the University of Inland Norway.

We have several findings which are relevant to our thesis statement. One of our main findings is that the way of working within the Oppvekstforum has to be modeled by the regions and the municipals, if the coordinated effort should have any effect in every municipal in the county.

1. Innledning

1.1 Beskrivelse av tema:

Den parlamentariske styringskjeden er svekket i alle ledd, valgkanalene er snevret inn, mens andre kanaler for deltakelse og påvirkning har videt seg ut, står det i Maktutredningen fra 2003 («Maktutredningens hovedkonklusjoner - Det samfunnsvitenskapelige fakultet», udatert).

I denne konteksten er det dukket opp et begrep som går igjen i statlige dokumenter, *samordning*.

I lys av ny praksis, der blant annet nyere forskning peker på at vi beveger oss fra *government* til *governance*, dvs fra styring (Bukve, 2012) gjennom byråkratiske regler og hierarkiske kommandolinjer, til samarbeid i nettverk, har det vokst frem andre typer dilemmaer for den offentlige forvaltning enn hva en stod ovenfor tidligere. Dette understøttes gjennom at det i mange studier fremkommer at staten er blitt mer strukturalisert og spesialisert enn tidligere. I det ligger det en forståelse av at staten er kompleks, samtidig som den ønsker å ivareta en sterk spesialisering. I den konteksten er begrepet *samordning* blitt et vesentlig begrep, da det er vokst frem mange utfordringer knyttet til hvordan de ulike spesialiseringene skal fungere best mulig sammen.

I lys av dette ønsker vi i denne oppgaven å gjøre rede for følgende problemstilling:

Hvilke betingelser må være til stede for å få til en vellykket samordning av statlig innsats i møtet mellom statlig, regional og kommunal forvaltning?

Bukve (2012) peker på at det siden 2000 er foregått en styrking av statlig tilsyn og rapporteringsordninger, både til stat og regional stat. Derfor tenker vi det er interessant å se på betingelser som også omfatter disse to forvaltningsnivåene.

Gjennom rammefinansiering er også kommuner gitt klare rammer for hvilke oppgaver som skal løses. Dette er skjedd parallelt med at både departement og direktorat er blitt styrket og blitt enda tydeligere på hvordan regional stat skal virke. En kan med andre ord si at offentlig styring med et stort styringsapparat, bestående av mange aktører, har vokst vesentlig det seneste tiåret. I denne vekstfasen har begrepet *samordning* blitt et begrep som er brukt i veldig

mange statlige dokumenter – hvilket tyder på at den norske forvaltningen mener *samordning* er viktig.

På oppdrag for kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), har Difi (Direktoratet for forvaltning og ikt) og DFØ (Direktoratet for økonomistyring) utviklet et kunnskapsgrunnlag som en del av *Program for bedre styring og ledelse i staten* («Program for bedre styring og ledelse i staten», 2018). Der fremkommer det at samfunnsutfordringer ikke tar hensyn til sektorinndelinger, og at samordning er en forutsetning for å kunne tilby tjenester som er tilpasset innbyggernes behov.

I den norske forvaltningen er KMD gitt rollen med å samordne statlig politikk, og de er oppdragsgiver til den aktøren som er gitt et særskilt samordningsmandat; fylkesmannsembetene.

Bildet som er forsøkt tegnet ovenfor er vesentlig, da vi i denne oppgaven blant annet vil vi se på hvordan en samordnet innsats kan se ut i lys av det Difi-rapporten *Mot alle odds, veier til samordning i norsk forvaltning* («Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning», udatert) kaller *gjenstridige problemer*, også kalt *wicked issues*. Med gjenstridige problemer mener vi problemer som involverer flere sektorer hvor det er vanskelig å dele opp problemene i avgrensede arbeidsområder.

I denne oppgaven vil vi følgelig bruke dette store bildet på å belyse dette innenfor en sektor. Som kontekstforståelse vil vi innledningsvis også peke på at KMD – og følgelig fylkesmannsembetene – har to særskilte roller som skal ivaretas i samordningsprosesser.

1. Pådriverrolle for å ivareta det kommunale selvstyret.
2. Interesseavveier i kraft av å utøve planmyndighet, eksempelvis mellom utbyggings- og vernehensyn.

I vår oppgave vil vi bruke de store linjene beskrevet ovenfor, til å se på hvordan en slik samordning ser ut i en sektor hos ett fylkesmannsembete. Avslutningsvis vil vi igjen trekke dette opp mot det store bildet av samordning på tvers av forvaltningsnivåer og på kryss av sektorer.

Den sektoren vi da snakker om er utdanningssektoren og denne vil vi se på gjennom Fylkesmannen i Hedmark.

I Hedmark tok Fylkesmannen initiativ til å opprette noe de kalte *Kultur for læring* i 2014. *Kultur for læring* har to hovedelementer. Det ene hovedelementet er at det skal være en *arbeidsform*, representert av Oppvekstforum, som er en samordningsarena der aktører på kryss og tvers av forvaltningsnivåer skal samarbeide på en slik måte at det fører til en økt kultur for læring. Det andre hovedelementet er en målsetting om en bedret kultur for læring for samtlige barn og unge i Hedmark, der det også er organisert et forsknings- og utviklingsprosjekt som har til formål å bedre skoler resultatene i Hedmark.

I dette arbeidet tok Fylkesmannen innover seg sin hovedoppgave, som er å sørge for at den til enhver tid gjeldende politikk blir realisert. Det er gitt av alminnelig forståelse at nasjonale politiske vedtak har innbyggerne i Norge som målgruppe, og det er avgjørende for den nasjonale politikken at den kommunale iverksettingen fører til ønsket målsetting for de ulike tiltakene. I denne konteksten skulle følgelig Oppvekstforum sørge for at samordningsfunksjonen til Fylkesmannen skulle føre til at ønsket utvikling og læring i samtlige 22 kommuner i Hedmark.

I denne Hedmark-sammenhengen betyr det ovennevnte at uavhengig av om kommunen har 0,3 eller 7 mennesker som arbeider med fagfeltet utdanning på kommunenivå, skal disse menneskene sørge for at de samme nasjonale politiske vedtakene blir realisert, og at det er statens ansvar å sørge for å sette nødvendige rammer rundt det lokale handlingsrommet.

I denne oppgaven vil vi altså se på hvordan en samordnet innsats, representert av Oppvekstforum, kan være et virkemiddel for å sette de nødvendige rammene rundt det lokale handlingsrommet.

For innledningsvis å definere hva Oppvekstforum i Hedmark er, kan vi si at det er en arena som står som eksempel på en arbeidsform som på mange måter handler om å få 1 pluss 1 til å bli mer enn 2, og hvor det er samordning og samarbeid som sørger for at det umulige regnestykket kan bli sant.

I Oppvekstforum er sammensetningen slik at hver av Hedmarks fire regioner er representert med en kommunalsjef. Denne representanten er del av de regionale møtene, der en dermed har sørget for at det som er på agendaen i Oppvekstforum også skal være på agendaen i de regionale møtene, slik at samtlige kommuner blir gitt anledning til å lade opp de samme begrepene med det samme innholdet.

I Oppvekstforum sitter også Utdanningforbundet i Hedmark og oppvekstavdelingen hos KS. I tillegg sitter en representant fra Høgskolen i Innlandet der. Tidligere utgjorde disse, sammen med kommunalsjefene, en faggruppe, under styring av en styringsgruppe bestående av politisk nivå. Styringsgruppen ble i 2016 avviklet, slik at det vi i denne oppgaven omtaler som Oppvekstforum ikke lenger har en styringsgruppe over seg.

Fylkesmannen har hatt et overordnet ansvar for agenda og referat for møtene, der konklusjoner ikke kan trekkes lengre enn at hver representant tar med diskusjonen til neste ledd – de regionale møtene. Unntaket fra dette er et forsknings- og utviklingsprosjekt (FoU-prosjekt), med navnet *Kultur for læring*. Der fungerer Oppvekstforum som prosjektledere av det nevnte FoU-prosjektet.

Oppvekstforum gjennomfører møter rundt fire til seks ganger per år, og temaene er utledninger av nasjonale politiske vedtak. Som eksempler på temaer som har vært oppe til drøfting, kan vi nevne tidlig innsats, tverrfaglig samhandling for å bedre barn og unges oppvekstvilkår og innføring av nye læreplaner.

Den innpakningen vi har forsøkt å gi Oppvekstforum i dette kapitlet, vil vi bruke til å undersøke hvilken forståelse de ulike aktørene har av hvordan samordnet innsats styres, og hva de samme aktørene opplever hemmer og fremmer muligheten for en samordnet innsats.

1.2 Problemstilling:

I mandatet til Oppvekstforum i Hedmark heter det at *en samordnet innsats for barn og unges oppvekst og læring i Hedmark skal bidra til at faglige resultater i grunnskolen heves, at gjennomstrømming i videregående opplæring øker og at viktige aktører i oppvekstfeltet har et forpliktende samarbeid.*

Ut fra det dette mandatet har vi valgt følgende problemstilling:

Hvilke betingelser må være til stede for å få til en vellykket samordning av statlig innsats i møtet mellom statlig/regional forvaltning og kommuner?

For å kunne svare på denne problemstillingen, valgte vi å dele opp problemstillingen i to forskningsspørsmål:

1. Hvilken forståelse har deltakerne i Oppvekstforum av hvordan den samordnede innsatsen styres?
2. Hva opplever deltakerne i Oppvekstforum hemmer og/eller fremmer muligheten for en samordnet innsats?

For å operasjonalisere problemstillingen, vil vi belyse den gjennom et organisasjonsteoretisk perspektiv, der empirien bygger på intervjuer av seks aktører i Oppvekstforum, samt statlige dokumenter som omhandler *samordning*. Dette perspektivet velger vi fordi det gjennom studier av forvaltningsinstituttet fremkommer at studier av atferd er vesentlig for å forstå styring. I den sammenheng vil vi dreie oss rundt et *instrumentelt* og et *institusjonelt perspektiv* av organisasjonsteorien.

I og med at vi bygger opp problemstillingen rundt begrepene *styring* og *samordnet innsats*, gjør vi her raskt rede for hva vi legger i begrepene:

Med *styring* mener vi en bevisst påvirkning av menneskers atferd i organisasjonssammenheng for å oppnå bestemte mål (Høyer, Kasa, & Tranøy, 2016)(Høyer mfl., 2016). De legger til grunn en forståelse av styring, der de omtaler styring som noe som har med bevisst påvirkning av atferd for å oppnå bestemte mål, og at dette er representativt for hvordan styringen oppfattes innen studier av offentlig politikk og administrasjon.

Med *samordnet innsats* legger vi til grunn en forståelse om en flernivå-styring som krever spesialisering, og følgelig et behov for samordning og styring av denne.

I vår oppgave ser vi på betingelser for en samordnet innsats og vi har valgt å begrense oss til å se på oppvekstområdet i Hedmark, der vi ser på styringen av Oppvekstforum og forumets utøvelse av sitt samordningsoppdrag.

For å gjøre dette, har vi valgt å legge til grunn at teorien reiser en rekke forventninger til hvordan disse perspektivene vil se ut. Vi vil derfor forfølge både det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet ut fra noen forventninger vi stiller. Dette vil deretter danne grunnlag for analyse og besvarelse av problemstilling.

Analysen vår vil følgelig omhandle hvordan de forventningene vi ut fra teorien sitter med i forhold til hvert perspektiv, faktisk stemmer med informantenes opplevelse. For å kunne gjøre dette, mener vi det er viktig å vite noe om den enkelte informants forståelse av styringen av

den samordnede innsatsen før vi drøfter hva informantene opplever hemmer og/eller fremmer en slik samordnet innsats.

Ut fra dette mener vi at vi gjennom å avdekke hemmende og fremmende faktorer, vil få frem hva som er betingelser for å lykkes med en samordnet innsats – uavhengig av den samordnede innsatsen er innen en sektor med mange aktører eller på tvers av mange sektorer. Vi vil derfor forsøke å løfte forståelsen av de funnene vi måtte sitte igjen med til en større kontekst enn det Oppvekstforum representerer.

1.3 Hvorfor vil vi se på dette?

Vi er to masterstudenter som arbeider som henholdsvis skolesjef og rådmann i kommunal sektor og er ansatt i to ulike kommuner i Hedmark. Den ene kommunen er middels stor (20.000 innbyggere) og den andre er en mindre kommune (2.000 innbyggere).

Gjennom studiet er vi begge blitt ytterligere opptatt av hvordan en kan lykkes med samordnet innsats som virkemiddel mot de *gjenstridige problemene* vi har nevnt tidligere.

I og med at vi begge har jobber hvor videreutvikling av sektor og kommune er det viktigste vi holder på med, ble det naturlig at samordning av statlige innsatser var noe vi ønsket å belyse. Vår opplevelse er at forvaltningen svært ofte arbeider innen sine spesialiserte fagområder. Samarbeid på tvers, både innen samme forvaltningsnivå og på tvers av ulike forvaltningsnivåer, begynner å bli vanlig, men vår erfaring er at dette er krevende prosesser. Dette er et område hvor det ikke eksisterer noen klare føringer fra sentrale myndigheter og regioner og kommuner må derfor finne ut av dette selv. Ulike arbeidsformer og samarbeidsformer er prøvd ut, men vi synes det er interessant om vi kan belyse denne problemstillingen i et organisasjonsteoretisk perspektiv, der vi forsøker å løfte oss fra kommuneperspektivet og over på et region-/fylkesperspektiv. Hvordan skal slike samarbeid styres og hvilke betingelser vil hemme og/eller fremme slik styring?

Fylkesmannen i Hedmark ga oss muligheten til å se på Oppvekstforum, et forum for samordning av den kommunale tjenesteproduksjonen i Hedmark innen oppvekstområdet. Fylkesmannen har gjennom Oppvekstforum samlet representanter fra KS, Utdanningsforbundet og kommunalsjefer innen oppvekstområdet fra de ulike regionene i Hedmark.

1.4 Oppgavens oppbygning

Kapittel 1 beskriver tema og problemstilling for oppgaven. Vi starter med å redegjøre for tema, som er samordningen av tjenester i et statlig/regionalt perspektiv. Deretter beskriver vi vår problemstilling med forskningsspørsmål og de avgrensninger vi har gjort i denne oppgaven. Vi tar også opp hvorfor vi ønsker å se nærmere på dette temaet.

Kapittel 2 er teorikapittelet. Vi belyser problemstillingen vår primært med teori fra organisasjonsteorien, der vi også trekker inn statlige dokumenter og organisasjonsteori med utspring fra skole som egen profesjon.

Fra organisasjonsteorien trekker vi frem to ulike perspektiver på organisasjoner, et instrumentelt perspektiv og et institusjonelt perspektiv. Innledningsvis i kapittelet beskriver vi disse perspektivene rent teoretisk. Deretter operasjonaliserer vi disse perspektivene under hvert forskningsspørsmål. Dette gjør vi fordi målet med teorikapittelet er å løfte frem disse perspektivene i analysekapittelet vårt. I dette kapittelet vil vi også presentere de forventningene vi vil bruke for å analysere den empirien vi har samlet inn både gjennom intervjuer og statlige dokumenter.

Kapittel 3 er metodekapittelet. Her tar vi for oss den metoden som ligger til grunn for undersøkelsen. Vi begrunner valg av metode og beskriver hvilket forskningsdesign vi har valgt. Vi beskriver også litteratursøk, utforming av intervjuguide og utvalg og rekruttering av informanter. Oppgavens reliabilitet og validitet vil bli begrunnet og de etiske vurderinger vi har gjort vil bli redegjort for.

Kapittel 4 er en presentasjon av empiri, der vi også drøfter og analyser empirien i lys av de forventningene vi har stilt i teorikapittelet. Vi benytter de opplysningene vi fikk gjennom intervjuene og trekker frem utsagn fra informantene for å knytte disse mot våre forventninger. Vi deler opp kapittelet slik at de to forskningsspørsmålene blir omhandlet hver for seg. Hvert forskningsspørsmål blir belyst ut fra de to teoretisk organisasjonsperspektivene, med sine tilhørende forventninger.

Kapittel 5 er en oppsummering av oppgaven hvor vi trekker frem de hovedfunnene vi eventuelt måtte finne.

2. Teori

I dette kapittelet ønsker vi å belyse funnene våre med organisasjonsteori for offentlig sektor. Vi vil benytte to ulike perspektiver på organisasjoner som et verktøy til å analysere dataene våre og som hjelp til å svare på forskningsspørsmålene våre. Forskningsspørsmålene ble presentert under kapittel 1:

1. Hvilken forståelse har deltakerne i Oppvekstforum av hvordan den samordnede innsatsen styres?
2. Hva opplever deltakerne i Oppvekstforum hemmer og/eller fremmer muligheten for en samordnet innsats?

De to organisasjonsperspektivene vi velger å benytte er et instrumentelt perspektiv og et institusjonelt perspektiv. Teorien er forskningsbasert og disse to perspektivene vil kunne bidra til å belyse problemstillingen vår fra to organisasjonsteoretiske retninger.

Vi vil under hvert forskningsspørsmål utlede forventninger som vi presenterer samlet i avslutningen av hvert underkapittel. Disse forventningene vil vi ta opp igjen i empiri- og analysekapittelet, slik at vi vurderer informantenes svar ut fra dem.

I våre forskningsspørsmål er begrepene *styring* og *samordnet innsats* vesentlige. Vi velger derfor innledningsvis å si noe om hva dette betyr. Denne betydningen vil vi ta opp igjen i empiri- og analysekapittelet vårt.

I dette kapittelet vil vi også presentere det vi anser er Oppvekstforums kunnskapsgrunnlag, da vi vil referere til dette når vi drøfter eventuelle funn i empiri- og drøftingskapittelet vårt opp mot både det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet.

2.1 Sentralt teorigrunnlag

I oppgaven vår er styring et vesentlig begrep. Vi definerer det slik Høyer med flere gjør:

Med styring mener vi en bevisst påvirkning av menneskers atferd i organisasjonssammenheng for å oppnå bestemte mål.

(Høyer mfl., 2016)

Høyer, Kasa og Tranøy trekker frem likheten mellom styring og regulering (Høyer mfl., 2016). De mener det har skjedd en endring i hvordan det offentlige styrer ved at det offentlige styrer mindre i dag, men samtidig regulerer mer. Det blir da viktig å klargjøre forskjellen mellom styring og regulering. De beskriver styring som «... *noe som har med bevisst påvirkning av atferd for å oppnå bestemte mål ...*». Samtidig kan regulering beskrives omtrent på samme måte. Høyer, Kasa og Tranøy skiller mellom hard og myk regulering. Hard regulering er tilnærmet lik det vi tenker på som styring, mens myk regulering mer går på regulering av innbyggernes liv og livsstil.

I vår oppgave vil vi forholde oss til styring innen offentlige institusjoner og ikke styring av innbyggerne direkte. Vi vil se på styringen av den samordnede innsatsen fra statlig side opp mot kommunenes tjenesteproduksjon.

Vi vil også trekke frem begrepet flernivåstyring (engelsk: *multi-level-governance*). I dette begrepet ligger det en forståelse av en slags fellesstyring mellom forvaltningsnivåer og eventuelt andre aktører basert på forhandlinger og avtaler. I en styringskontekst vil flernivåstyring kreve spesialisering, og følgelig samordning.

Hansen (Hansen & Kristiansen, 2014) hevder at den offentlige styringen i Norge bygger på en antakelse om at spredning av makt og gjennomføring av politiske vedtak er mer effektivt enn sentralisert maktutøvelse og sentral tjenesteproduksjon.

Slik styringssystemet i Norge fungerer, er Fylkesmannen gitt viktige oppgaver med tanke på denne spredningen av makten.

Fylkesmannen er statens viktigste samordningsorgan på mellomnivået. Samordning er et så viktig element i embetets funksjon, ikke minst forbundet med rollen som bindeledd mellom sentralmakt og lokalstyre.

...Samordningsoppgavene handler om mange hensyn, men statens evne til å realisere mål på tvers av nivåer og sektorer og samordning av statens forhold til kommunene fremstår som de viktigste.

(*Fylkesmannsrollen Utvikling og utfordring*, 2012, side 18)

I Difi-rapporten *Mot alle odds? Veier til samhandling i norsk forvaltning* («Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning») pekes det på mulige veier til å forbedre

samhandling, spesielt der forvaltningen står ovenfor det som kan kalles gjenstridige problemer.

I denne konteksten velger vi å trekke inn mandatet til Oppvekstforum for å forstå begrepet *samordnet innsats*. Det gjør vi fordi Fylkesmannen i Hedmark valgte å realisere sin samordningsrolle i form av å skape en arena som skal sikre spesialisering innen utdanningsfeltet, og som handler om å iverksette og gjennomføre statlig politikk.

I innledningen i mandatet til Oppvekstforum, står følgende:

Det er mange involverte i barn og unges liv. Alle har de det til felles at de ønsker å bidra til at det enkelte barn / ungdom utvikler kunnskap, holdninger og ferdigheter slik at det kan bidra i samfunnet på en selvstendig og ansvarsfull måte. Dersom alle parter arbeider sammen om å nå målene, har vi kommet viktige skritt i riktig retning. Kultur for læring handler om den kulturen barnet/ungdommen vokser opp i. For å gi hver enkelt den beste mulighet i livet er det viktig at det er en god kultur for læring gjennom hele barne- og ungdomstiden. En samordnet arbeidsform gjennom Oppvekstforum i Hedmark skal bygge opp under dette.

(Mandat Kultur for læring, 2014.)

Ut fra dette definerer vi samordnet innsats som statens evne til å realisere mål på tvers av nivåer og sektorer, løse gjenstridige problemer og samordne statens forhold til kommunene.

2.1.1 Instrumentelt og institusjonelt teorigrunnlag

Når det gjelder instrumentell og institusjonell tilnærming trekker Tom Christensen m.fl. frem tre dimensjoner hvor disse tilnærmingene skiller seg fra hverandre. De snakker for det første om hvilken handlingslogikk som legges til grunn for organisasjonsmedlemmenes adferd, for det andre i hvilken oppfatning man har om hva politikk dreier seg om, og for det tredje i hvilket syn man har på endring (Christensen, Egeberg, Lægred, Roness, & Røvik, 2015).

Det instrumentelle perspektivet har en handlingslogikk som er en konsekvenslogikk. Det vil si at en prøver å forutsi fremtidige resultater basert på de handlingene som utføres. Dette kalles også mål-middel-rasjonalitet eller formålsrasjonalitet, hvor målene oppnås dersom midlene er de riktige. Politikken blir da å sette de riktige målene og å finne de riktige virkemidlene. Endring forutsetter at en har en rasjonell tilnærming til mål og hvor endringer skjer ved at en endrer målene. Behovet for å endre målene kan skje ved endringer i rammebetingelsene eller endrede styringssignaler.

I et slikt perspektiv vil organisasjoner oppfattes som et redskap eller middel (et instrument) for å oppnå et mål. Det instrumentelle perspektivet peker nettopp på at organisasjoner oppfattes som et instrument og at organisasjonen skal opptre rasjonelt i forhold til de målene som er satt, og at formelle strukturer og klare normer er virkemidler for å nå målene.

I organisasjonslitteraturen er Max Weber og Frederick Taylor eksempler på en slik instrumentell tenkning. En slikt perspektiv stiller visse krav til organisasjonen og de menneskene som arbeider der.

Begrepet fullstendig (formåls)rasjonalitet viser her til at en organisasjon har klare og konsistente mål, har full oversikt over alle alternativene og full innsikt i hvilke konsekvenser disse alternativene vil gi i forhold til målene. Av dette følger gjerne en beslutningsregel om at organisasjonen velger det alternativet som gir maksimal eller størst grad av måloppnåing. Mange empiriske studier av hvordan organisasjoner handler, viser likevel at dette i liten grad er realistisk, noe som særlig er tydelig i komplekse offentlige organisasjoner hvor mange hensyn skal tas.

(Christensen mfl., 2015), s.37.

I et slikt perspektiv vil styring påvirke menneskers atferd i organisasjoner gjennom klare mål og en forventning om at menneskene i organisasjonen handler rasjonelt.

James D. March er en forsker som viser til at organisasjoner ikke klarer å leve opp til en slik formålsrasjonalitet. Han sier at det ikke er mulig å sette klare nok mål, ha full oversikt over alle alternativene eller ha full oversikt over alle konsekvensene. Han beskriver dette som rasjonalitetsmyten.

I den mest rendyrkede utgave af denne opfattelse af rationalitet forudsætter man, at alle alternativer er kendte, at alle konsekvenser af hvert alternativ er kendte (i det minste i form af en sandsynlighedsfordeling), at konsekvensene kan rangordnes på en konsistent måde, og at alternativet med det højest forventede værdi bliver valgt.

(March, 2008), s.33.

March mener at denne rasjonalitetstenkningen kommer fra den moderne økonomiske teori, hvor rasjonelle begrunnelser står sterkt. March og andre kritikerne av det instrumentelle perspektivet mener at organisasjoner fungerer på en annen måte. De mener at målene i en organisasjon gradvis vokser frem, og at normer og strukturer utvikles over tid. Dette perspektiver kalles det institusjonelle perspektivet eller kulturperspektivet. Menneskene i organisasjonen utvikler organisasjonen over tid og det etableres en kultur hvor de uformelle normene og verdiene etablerer seg på siden av de formelle normene og verdiene. Dette blir en viktig del av organisasjonen og de uformelle verdiene og normene overføres til nye medarbeidere som den riktige måten å tenke, føle og handle på.

Når en formell organisasjon utvikler uformelle normer og verdier i tillegg til de formelle, får den institusjonelle trekk, og man snakker om institusjonaliserte organisasjoner

(Christensen mfl., 2015)

Det institusjonelle perspektivet har en handlingslogikk som er basert på en «logikk om det passende» (Christensen mfl., 2015). Det vil si at handlingene må passe til den kulturen som eksisterer i organisasjonen. Kulturen har over tid tatt opp i seg hvilke handlinger som har fungert og hvilke som ikke har fungert i fortiden. Dette vil være med på å styre handlingene også i fremtiden. Politikken her vil i stor grad være at organisasjonen er med på å finne eller oppdage målene. Det vil si at målene skapes underveis med stor medinnflytelse av de ansatte. Dette gjør at endringer vil skje langsomt og at organisasjonen gradvis tilpasser seg nye krav fra omgivelsene. Om logikken om det kulturelt passende skriver Christensen:

Når man skal treffe beslutninger i offentlige organisasjoner, vil man ut fra denne logikken ikke primært handle rasjonelt ut fra en grundigere avveining av instrumentell pro-et-contra argumenter, ut fra egeninteresse eller ut fra mulige konsekvenser av handlinger Man velger det som oppfattes som rimelig eller akseptabel atferd.

(Christensen mfl., 2015) s.54

I et slikt perspektiv vil styring være å påvirke de uformelle normene og verdiene i organisasjonen, da det er disse som styrer handlingene til menneskene i organisasjonen.

2.1.2 Oppvekstforums kunnskapsgrunnlag

Oppvekstforums kunnskapsgrunnlag er nødvendig å få belyst. Dette er basert på pedagogisk organisasjonsteori og ligger til grunn for arbeidsformen til forumet. Det blir nødvendig for oss å foreta et skille mellom den atferden deltakerne har som kommer fra en instrumentell oppfatning av hva som er korrekt atferd og den atferden som er kulturelt betinget. Vi vil i vår empiri skille mellom hva som er kunnskapsbasert atferd og hva som er kulturbasert atferd. Den kunnskapsbaserte atferden er den som er basert på Oppvekstforums kunnskapsgrunnlag og den kulturbaserte atferden er den som deltakerne har som den etablerte måten å arbeide på i henhold til logikken om det passende. Det kunnskapsbaserte vil være en del av analysen og drøftingen under det instrumentelle perspektivet og det kulturbaserte vil være en del av analysen og drøftingen under det institusjonelle perspektivet.

En del av kunnskapsgrunnlaget er Difi-rapporten *Felles problem – felles løsning? Lærdommer fra 0-24-samarbeidet* («Læringsnotat (2016) Felles problem - felles løsning? Lærdommer fra 0-24-samarbeidet | Difi»). Det ble i 2015 igangsatt en femårig satsing som involverte fem forskjellige departementer, med sine tilhørende direktorater. Målet med satsingen, med navnet 0-24, var å bedre oppfølgingen av utsatte barn og ungdom med sikte på å bedre gjennomføringen i videregående opplæring.

I rapporten trekkes det frem flere faktorer av betydning, men de mest interessante funnene er at det kreves egne arenaer og verktøy for samarbeidet, der det må jobbes med å konsolidere felles problemforståelse. Det kreves også godt samordnet og konsistent styring, samt ledere som opptrer som gode rollemodeller. Dette bidrar til å forebygge at bunnen ramler ut av samarbeidet.

Et slikt samarbeid finner vi også innen organisasjonsteoretiske tradisjoner innen skolefeltet. Michael Fullan peker på at moralske formål og høye forventninger, sterk ledelse, intelligent ansvarliggjøring, kollektiv kapasitetsbygging og individuell kapasitet er vesentlige betingelser for å lykkes med en samordnet innsats (Fullan, 2014). Brutt ned til mikronivå vil lærende møter og profesjonelle læringsfellesskap være eksempler på metodikk Fullan hevder vil sørge for at flest mulig drar i samme retning.

Fullan snakker mye om *kollektiv kapasitet*. I boka *Å dra i samme retning* (2014) har Fullan gjort studier i fem forskjellige land, med fem forskjellige byer som opplever å ha lyktes med å få alle til å dra i samme i retning – det vil si skapt størst mulig *kollektiv kapasitet*. Fem

faktorer kjennetegner de systemene som har lyktes, ifølge Fullan. Det ene er *moralsk formål og høye forventninger*. Den andre faktoren Fullan trekker frem er *sterk ledelse*. Videre trekker han frem *intelligent ansvarliggjøring* som en faktor, på lik linje med faktoren *kollektiv kapasitet*. Den siste faktoren han peker på som en nøkkelfaktor, er *individuell kapasitet*.

For å forstå faktoren kollektiv kapasitet, vil vi også støtte oss til Senge sin forklaring av hva et lærende system er, når han sier at det er hvordan mennesker lærer som medlemmer i ett eller flere systemer og sammen får det til å fungere på et høyere nivå enn hva hver enkelt hadde klart, som er selve essensen i et lærende system (Senge, 1991).

Glosvik bruker begrepet *lærende utdanningssystem* som en forståelse av hvordan de de ulike delene av et system virker sammen. Han opererer med begrepene *takt, tillit, translasjon og troverdighet* for å beskrive det (Langfeldt, 2015).

Takt handler om hva en kan ta opp i en relasjon og hvordan en snakker og omgås hverandre. I denne sammenhengen sier det noe om hvordan noen tema kan skape vinn-vinn-situasjoner for deltakerne dersom det blir bearbeidet i et system.

Tillit handler om å kunne være ærlig og å stole på at det de andre sier de skal gjøre, faktisk blir gjort – eller fulgt opp etter beste evne. Like mye handler det imidlertid om å stole på at andre ikke er for taktiske på egne vegne eller spiller et spill for å vinne. Glosvik refererer til dette som et nøkkelbegrep for å lykkes med å skape et lærende utdanningssystem.

Translasjon innebærer en erkjennelse av at en av de største utfordringene med utdanningspolitikken er at den stadig endres. Det krever at det både regionalt og lokalt skjer en reformulering av de lokale handlingsplanene som måtte finnes. Gjennom Oppvekstforum skal det Rørvik kaller *kontekstualisering* skje, det vil si en tilpassing av nye ideer og utfordring til en lokal situasjon. Translasjonsperspektivet har som forutsetning at nye ideer og trender må tolkes og omformuleres, slik at det får en ny mening (Christensen mfl., 2015).

Troverdighet handler om at deltakerne i et system har en faglig tyngde og en profesjonell troverdighet i kraft av sine stillinger. Senge hevder dette er en forutsetning for å lykkes med et lærende system, gjennom at når dedikerte linjeledere er involverte i endringsprosesser, vil disse lykkes.

2.2 Hvilken forståelse har deltakerne i Oppvekstforum av hvordan den samordnede innsatsen styres?

Vi vil i kapittel 2.2, med tilhørende delkapitler, teoretisk forankre forskningsspørsmål 1, *hvilken forståelse har deltakerne av Oppvekstforum av hvordan den samordnede innsatsen styres?*

2.2.1 Operasjonalisert gjennom instrumentell teori

Fylkesmannen får et tildelingsbrev fra regjeringen via kommunal- og moderniseringsdepartementet. I tildelingsbrevet av 2018 står følgende:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) gir gjennom tildelingsbrevet styringssignaler og tildeler midler til fylkesmannen i 2018, jf. Prop. 1 S (2017–2018) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Innst. 16 S (2017-2018) vedtatt 18.12.2017.

Virksomhets- og økonomiinstruksen, gjeldende fra 01.01.2018, inneholder oversikt over faste og lovpålagte oppgaver, og legger sammen med tildelingsbrevet rammene for fylkesmannens virksomhet i 2018.

(Tildelingsbrev 2018 til Fylkesmannen i Hedmark, 2017)

Det står videre:

God måloppnåelse på flere av områdene i fylkesmannsembetenes portefølje er avhengig av samordning og samarbeid mellom flere sektorer.

Departementet styrer sine fylkesmenn gjennom tildelingsbrevene som et målstyringsverktøy. Gjennom tildelingsbrevet får de føringer og konkrete oppgaver fra mange av departementene. Fra Kunnskapsdepartementet får de følgende oppgaver:

Fylkesmannens virkemidler og tiltak skal samlet sett være med på å øke kvaliteten, kompetansen og regelverksetterlevelsen i barnehagene og grunnopplæringen. Tilsyn, klagebehandling og veiledning er embetenes hovedoppgaver. Tidlig innsats til rett tid og til barnets beste er avgjørende for utvikling, læring og trivsel. Embetene skal derfor gjennom sine ulike virkemidler arbeide videre for at barn og unge får et likeverdig tilbud, at innsats blir satt inn tidlig og at gjennomføringen av videregående opplæring øker.

Arbeidet mot krenkelser for et trygt og godt skolemiljø er svært viktig. Fylkesmannen må sørge for god implementering av håndhevingsordningen, slik at vi når målet om en enklere, raskere og tryggere ordning for elevene.

Fylkesmannen vil ha sentral rolle i nytt felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet (FNT) og nasjonal tilsynssatsning på barnehageområdet. Temaene i FNT er utvidet slik at fylkesmannen skal velge og kombinere temaer for tilsyn ut fra lokale risikovurderinger. Formålet er mer målrettede tilsyn for å oppnå bedre regeletterlevelse i sektor, samtidig som tilsynsressursene blir utnyttet bedre.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med barnehager i særlige tilfeller. Fylkesmannen må gjøre forsvarlige vurderinger av hva som er særlige tilfeller og gjennomføre tilsyn der det er nødvendig og riktig.

I 2018 får barnehageområdet et kvalitetsløft og det er viktig at fylkesmannen fortsetter arbeidet med implementering av ny rammeplan. Det er essensielt at forståelse og kompetanse knyttet til den nye rammeplanen blir innarbeidet i alle barnehager, og fylkesmannen får derfor en sentral rolle med å følge opp revidert kompetansestrategi for barnehagen.

Desentralisert ordning for kompetanseutvikling gir fylkesmannen en sentral oppgave med å legge til rette for samarbeid mellom kommunene og universiteter og høyskoler om innholdet i tiltak for kompetanseutvikling. Videre skal fylkesmannen bidra til at statlige midler bygger opp under kommunens ansvar for kompetanse- og kvalitetsutvikling i skolen. Oppfølgingsordningen, for kommuner som over tid viser svake resultater, gir også embetene en viktig oppgave i å bistå kommunene med å identifisere tiltak, være i dialog med kommunene om iverksatte tiltak og bidra til at disse har et langsiktig perspektiv for kvalitetsutvikling.

(Tildelingsbrev 2018 til Fylkesmannen i Hedmark, 2017)

Disse oppgavene følges opp av konkrete målsettinger og oppdrag, både tverrsektorielle målsettinger og målsettinger fra de enkelte departement. Tildelingsbrevet inneholder også et budsjett og en rapporteringsdel som beskriver detaljert hva Fylkesmannen skal rapportere på. Fylkesmannen er gjennom dette tildelingsbrevet styrt av departementene etter målstyringsprinsippet hvor mål, oppgaver, finansiering og rapportering er nøye beskrevet. Målstyring innenfor offentlig forvaltning har vært et styringsprinsipp innen statsforvaltningen siden 1990-tallet. New Public Management var en reformbølge som kom til Norge på denne tiden og målstyring var et verktøy som skulle effektivisere statsforvaltningen.

Utdanningsdirektøren hos Fylkesmannen i Hedmark har som oppgave å ivareta de målsettinger og oppgaver som ligger i tildelingsbrevet innenfor utdanningsområdet. Hennes rolle i Oppvekstforum vil da kunne oppleves som departementets forlengede arm og hennes

oppgave vil være å påse av departementets vilje skjer ute i kommunene. Det er lett for deltakerne i Oppvekstforum å gjenkjenne denne styringsformen da den er vel kjent innen offentlig forvaltning etter mange år med slik styring. Dersom deltakerne i Oppvekstforum mener at Utdanningsdirektøren har en slik rolle, vil deltakerne forholde seg til Utdanningsdirektøren som den klare lederen av forumet og den som har ansvaret for å sette agendaen, sikre fremdrift, sette opp mål og stille krav til forumets arbeid. Det vil trolig forventes at det utarbeides en plan for arbeidet hvor mål, oppgaver og ressursbruk settes opp ganske detaljert, slik at alle vet hva arbeidet går ut på, hva som forventes gjort og hvilke midler som vil kunne benyttes.

I henhold til teorigrunnlaget vårt var handlingslogikken i det instrumentelle perspektivet en konsekvenslogikk. Vi kalte det også en mål-middel rasjonalitet hvor målene blir viktige og hvor måloppnåelse er avhengig av midlene. Når vi operasjonaliserte dette til Oppvekstforum, så vi at Fylkesmannen får et tildelingsbrev fra regjeringen med beskrevne oppgaver som følges opp med konkrete mål og oppdrag. Disse oppdragene kan komme fra ulike departement. I tillegg følger det med et budsjett og en rapporteringsdel. Dette passer godt inn i et instrumentelt perspektiv og vi vil ut fra dette ha en forventning om at informantene vil oppleve at Fylkesmannen styrer arbeidet i Oppvekstforum i kraft av dette tildelingsbrevet.

I en handlingslogikk som følger det instrumentelle perspektivet, vil politikken være å sette de riktige målene og finne de riktige virkemidlene. Når vi operasjonaliserer dette til Oppvekstforum ser vi at tildelingsbrevet består av mange mål. Det vil være naturlig å tenke at denne oppdrags- og målstyringen vil forplante seg videre nedover i systemet siden tildelingsbrevet fra regjeringen har trekk som tyder på at Fylkesmannen er underlagt et målstyringssystem. Vi vil ut fra dette ha en forventning om at informantene opplever at Oppvekstforum har målstyring som et viktig styringsverktøy.

Ut fra det ovennevnte sitter vi igjen med følgende forventninger knyttet til det instrumentelle perspektivet:

Forventning 1:

Fylkesmannen styrer arbeidet i Oppvekstforum i kraft av sitt formelle samordningsmandat.

Forventning 2:

Fylkesmannen styrer arbeidet i Oppvekstforum gjennom å realisere politikkens mål.

2.2.2 Operasjonalisert gjennom institusjonell teori

Fylkesmannen har hentet inn ressurspersoner og nye ideer om arbeidsform fra eksterne aktører. Knut Roald og Øyvind Glosvik er to ressurspersoner som har bidratt inn mot den måten Oppvekstforum arbeider på. Det er spesielt modellen om lærende møter som har vært viktig i utformingen av en arbeidsform. Knut Roald trekker frem følgende kjennetegn på lærende møter («Led-programmet | Led-programmet»):

- Medskaping framfor medbestemmelse
 - Medskaping - alle deltakere er forberedt på å komme med innspill.
 - Legge fram synspunkt i første del av møtet - deltakere etter tur, framfor at ordet er fritt. Dukker det opp nye problemstillinger, mulig med time-out der deltakerne individuelt eller i mindre grupper, kan reflektere. Oppsummering med et innspill fra hver gruppe - ikke alle innspill fra en gruppe først.
- Spørsmål framfor forslag
 - Ledelsen utformer problemstillinger som deltakerne jobber med før møtet. Viktig forutsetning for at alle aktørene medskaper.
- Bevisst utelate motforestillinger i søkefasen
 - Ideer og refleksjoner blir først spilt inn fra alle deltakerne, deretter deltar alle aktivt i kritisk å gå gjennom de innspillene som har kommet fram. Dette gir en konstruktiv og reflektert prosess. Unngår at noen kommer med forslag og andre er opptatt av å komme med motforestillinger.
- På jakt etter sammenhenger mer enn årsaker
 - Skoler er komplekse organisasjoner der en rekke forhold virker inn på elevene og lærernes daglige arbeid. Dette innebærer at en må søke etter et bredt sett av forhold i analyse- og tiltaksfasene.
 - Lineær søkning etter enkeltstående årsaker synes å føre til et mer avgrenset sett av tiltak.

Lærende møter skal være en arbeidsform som bidrar til å skape endringer på flere nivå. Arbeidsformen skal gi økt bevissthet om de tema forumet arbeider med, men den skal også gi økt bevissthet om måten en arbeider på. Arbeidsgrupper vil kunne etablere faste mønstre i sin arbeidsform som igjen kan være med på å etablere en kultur for samhandling. Lærende møter

vil kunne sette fokus på egen kultur og gi økt bevissthet om måten gruppen arbeider på. Dette vil igjen kunne bidra til å endre kulturen.

Oppvekstforum arbeider mye med arbeidsformen sin. Tanken er at denne arbeidsformen skal være eksemplarisk og at deltakerne skal bruke denne arbeidsformen ute i regionene og i egen kommune. Det er ønskelig at en slik arbeidsform med lærende møter skal virke helt ned på den enkelte skole. Dette er en måte å bidra til en bedre kultur for læring innenfor utdanningssektoren i hele Hedmark.

Med en slik arbeidsform vil ikke tildelingsbrevet fra KMD oppfattes som et direktiv, men målene og oppdragene må transformeres slik at de blir forståelige og tilpasset den kulturen som eksisterer ute i skolene. Institusjonell teori peker på at organisasjonens mål, normer og strukturer vokser gradvis frem og utvikles over tid. Det er menneskene i organisasjonen som utvikler organisasjonen og som skaper organisasjonens kultur. Dette gjør at organisasjonene endrer seg saktere og ikke blir så endringsdyktige som instrumentell teori bygger på, men endringene blir mer robuste da organisasjonen ikke vil motarbeide de endringene som skjer ved en institusjonell tilnærming. Dette fordi organisasjonens medlemmer blir mer delaktig i prosessen med å utarbeide målsettingene, og utførelsen av oppgavene vil da være mer i samsvar med målene.

Ut fra et institusjonelt syn vil deltakerne oppfatte at Oppvekstforum styres gjennom lærende møter og stor medvirkning og medskapning av deltakerne selv. Mål og oppgaver transformeres av gruppen for så å bringe dette videre til egne regioner og kommuner. Deltakerne vil oppleve at de er en del av et nettverk hvor økt bevissthet om egen arbeidsform er viktig. Fylkesmannen vil da være en koordinator som påser at gode prosesser foregår.

Oppvekstforums medlemmer vil gjennom en slik arbeidsform kunne endre den kulturen for læring som preger skolene i Hedmark. Endringene vil komme som et resultat av lærende møter, økt bevissthet hos ledere og undervisningspersonale og vil foregå som en gradvis tilpasning av nye krav og forventninger til utdanningsresultatene.

I henhold til teorigrunnlaget vårt er handlingslogikken i det institusjonelle perspektivet en logikk om det passende. Vi forklarte det med at handlingene må passe til den kulturen som eksisterer i organisasjonen. Handlingene i organisasjonen vil være styrt av hvilke handlinger som har fungert tidligere og hvilke handlinger som ikke har fungert. Da vi operasjonaliserte dette, trakk vi frem lærende møter som en arbeidsform hvor deltakerne skal gis økt bevissthet

om de tema som forumet arbeider med. Denne arbeidsformen forutsetter at alle deltakerne er likeverdige og at alle bidrar med innspill ut fra det ståstedet den enkelte har. Vår forventning her vil være at informantene opplever en uformell struktur, der den enkelte informant har et like sterkt eierskap til styringen av Oppvekstforum som det fylkesmannen har.

Det er forskere som mener at organisasjoner ikke klarer å leve opp til teorien om formålsrasjonalitet. Tvert imot er det vanskelig for organisasjoner å ha klare og konsistente mål, full kontroll over alle alternativene og full innsikt i konsekvensene. Dette perspektivet mener at det er menneskene i organisasjonen som utvikler organisasjonen ved at det utvikles normer og verdier over tid som blir styrende for medlemmene av organisasjonen. Da vi operasjonaliserte dette, viste vi til at arbeidsformen vil gjøre at tildelingsbrevet fra regjeringen ikke oppfattes som et direktiv, men at oppdragene og målene transformeres ut til regionene. Ut fra dette perspektivet vil arbeidsformen være etablert av deltakerne selv og de vil oppleve at Oppvekstforums mål og oppgaver er utarbeidet av forumet selv.

Ut fra det ovennevnte sitter vi igjen med følgende forventninger knyttet til det institusjonelle perspektivet:

Forventning 3:

Deltakerne i Oppvekstforum har et eierskap til styringen av Oppvekstforum.

Forventning 4:

Styringen av Oppvekstforum samsvarer med en kulturell praksis.

2.3 Hva opplever deltakerne i Oppvekstforum hemmer og fremmer muligheten for en samordnet innsats?

Vi vil i kapittel 2.3, med tilhørende delkapitler, teoretisk forankre forskningsspørsmål 2, *hva opplever deltakerne i Oppvekstforum hemmer og/eller fremmer muligheten for en samordnet innsats?*

2.3.1 Operasjonalisert gjennom instrumentell teori

Instrumentell teori forutsetter at en organisasjon har et hierarki med klare styringslinjer. Det vil være en strategisk ledelse som setter målene og organisasjonen skal da følge disse. Organisasjonens indre liv består av medarbeidere som utfører oppgavene slik de er tenkt. Oppvekstforum vil i et slikt perspektiv være en del av statsadministrasjonen som skal følge de mål og oppgaver som kommer fra departementet. Tildelingsbrevet og de målsettinger som følger av dette skal følges så eksakt som mulig, og Fylkesmannen skal gjennom Oppvekstforum bidra i den rapporteringen som han skal gjøre til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

En betingelse for en slik styring er at statsforvaltningen er hierarkisk oppbygget og at aktørene har formelle roller. KMD er overordnet Fylkesmannen og Fylkesmannen er overordnet Utdanningsdirektøren. Det finnes en styringslinje mellom dem, og KMD gir sine oppdrag og målsettinger gjennom et tildelingsbrev. Tildelingsbrevet fungerer som en virksomhetsplan og en instruks ovenfor Fylkesmannen, som igjen skal lage en virksomhetsplan for sine avdelinger. Utdanningsdirektøren vil da få sine styringssignaler, oppgaver og mål gjennom Fylkesmannens virksomhetsplan. Dette vil legge en premiss for det arbeidet som Utdanningsdirektøren gjør i Oppvekstforum, og Oppvekstforum vil da kunne oppfattes som å være en del av statsforvaltningen, selv om medlemmene tilhører kommuner og regioner i Hedmark. Medlemmene vil oppfatte at de støtter Utdanningsdirektørens arbeid med å utføre de oppgavene som Fylkesmannen har fått fra KMD.

En annen betingelse som må være tilstede er den formelle myndigheten som er knyttet til de ulike rollene. KMD får sin myndighet fra Regjeringen og Fylkesmannen får sin myndighet fra KMD. Offentlig myndighet og myndighetsutøvelse overfor innbyggere er formalisert gjennom lovverk og delegering og må være avklart i forhold til innbyggernes rettssikkerhet. Fylkesmannens myndighet over kommunene innenfor utdanningsområdet er iht. Opplæringslova blant annet å føre tilsyn med kommunene, etter følgende formulering i Opplæringsloven («Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) - Kapittel 14. Tilsyn m.m. - Lovdata», udatert):

§ 14-1. Statleg tilsyn

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfyller dei pliktene dei er pålagde i eller i medhald av opplæringslova kapittel 1-16 (kommunepliktene). Reglane i kommunelova kapittel 10 A gjeld for denne tilsynsverksemda.

Departementet fører tilsyn med at andre plikter i eller i medhald av opplæringslova enn kommunepliktene blir oppfylte. Reglane i kommunelova §§ 60 c og 60 d gjeld tilsvarande for tilsynsverksemd etter dette leddet.

Fylkesmannens rolle og myndighet vil kunne oppfattes av medlemmene i Oppvekstforum som en overordnet instans med myndighet til å iverksette departementets mål ovenfor kommunene. Juridisk sett har ikke Fylkesmannen denne myndigheten, men siden Fylkesmannen har en tilsynsmyndighet ovenfor kommunene, vil Fylkesmannen ha en uformell autoritet på området som kommunalsjefene vil kunne støtte seg på. I et instrumentelt perspektiv vil medlemmene i Oppvekstforum kunne oppfatte seg som et ledd i en styringslinje og forholde seg til Utdanningsdirektøren som leder for forumet og den som har ansvaret for fremdrift og måloppnåelse. En forutsetning for dette er at medlemmene av Oppvekstforum forholder seg lojale til Fylkesmannen og utfører de oppgavene de er pålagt eller opplever at de er pålagt.

Ut fra det ovennevnte sitter vi igjen med følgende forventninger knyttet til det instrumentelle perspektivet:

Forventning 5:

Den samordnede innsatsen preges av klare regler og prosedyrer.

Forventning 6:

Den samordnede innsatsen skjer med tydelige roller og avklarte ansvarsområder.

2.3.2 Operasjonalisert gjennom institusjonell teori

Institusjonell teori forutsetter at det er menneskene i organisasjonen som utvikler organisasjonen over tid. Det vil etableres en kultur som utvikler egne normer og verdier og som vil legge premisser for hva som er den riktige måten å fungere sammen på. Kulturen vil også være førende for hvordan organisasjonen løser sine problemer, både internt og eksternt. Det vil gjennom en slik kulturbygging etableres uformelle roller og det vil eksistere uformell

myndighet. Slike roller og myndighet vil være basert på en bred aksept i gruppen som igjen gir mulighet for at personer uten formell myndighet kan ha innflytelse på prosesser og beslutninger. Organisasjonens handlinger vil da være tilpasset de normer og verdier som eksisterer blant organisasjons medlemmer. Kulturen vil kunne endre seg over tid basert på de erfaringer organisasjonen gjør av hvilke handlinger som fungerer og hvilke som ikke gjør det.

I et slikt perspektiv vil Oppvekstforum kunne fungere som en organisasjon hvor roller og myndighet ikke følger det tradisjonelle hierarkiet. Utdanningsdirektøren står da friere til å etablere et tverrfaglig team hvor medlemmene kan ha ulike roller basert på egen kompetanse. Forumet vil da kunne sette sin egen agenda og utvikle en egen arbeidsform for å bedre utdanningen i Hedmark basert på medlemmenes egen overbevisning om hvilke handlinger som må til. Alle medlemmene vil i et slikt perspektiv være med på å prege kulturen i forumet og hvilke fokus forumet skal ha.

Ut fra den teoretiske presentasjonen i kapittel 2.1, velger vi også operasjonalisere begrepene *kollektiv kapasitet, lærende utdanningssystem og translasjon* her.

Med *kollektiv kapasitet* forstår vi den kompetansen i Oppvekstforum i sum besitter. Arbeidsformen som brukes i Oppvekstforum skal hele tiden sørge for at en pluss en blir mer enn to. Eller som George Bernhard Shaw en gang uttalte: *Om du har et eple og jeg har et eple, og vi bytter, har vi fortsatt ett eple hver. Om du har en idé og jeg har en idé og vi deler, har vi plutselig to idéer hver.*

For å utvikle denne kollektive kapasiteten, har Oppvekstforum valgt å benytte seg av tankegodset som følger Senge (Senge, 1991) og Glosvik (Langfeldt, 2015) sin forskning rundt lærende utdanningssystem, der Oppvekstforum på mange måter handler om å løfte refleksjonen på et slikt nivå at når flere reflekterer rundt det samme på en bestemt måte, vil hver enkelt sitte igjen med en større forståelse enn om de reflekterer rundt temaet én og én.

Translasjon er et nøkkelbegrep i så måte. Oppvekstforum blir truffet av mange forventninger og flere aktører ønsker å løse sitt oppdrag gjennom deltakelse i forumet. Fylkesmannen har som oppgave å realisere den til enhver tid gjeldende politikk. Det betyr at så vel NOU-er, høringer rundt sentrale temaer og rundskriv blir presentert med tanke på å sørge for at den kollektive kapasiteten på mange måter skal gjøre at kommune A med 0,3 årsverk i kommunens skoleadministrasjonen skal løse Kunnskapdepartementets føringer på samme måte som kommune B med 10 mennesker som administrative skoleeiere. For å lykkes med dette,

forutsetter Oppvekstforum at medlemmene tar med seg det som måtte bli presentert på møter videre til sine møtearenaer, og at det da oversettes – eller translateres – til den arenaens kulturelle kontekst.

For å bryte ned dette, velger vi å drøfte ut fra følgende forventninger for å se hvilke betingelser som hemmer og/eller fremmer den samordnede innsatsen:

Forventing 7:

Arbeidsformen i Oppvekstforum er i tråd med etablerte arbeidsformer i de ulike regionene.

Forventing 8:

Verdier og normer i Oppvekstforum er i tråd med verdier og normer i de ulike regionene.

3. Metode

Johannessen m.fl. sier at forskerens faglige utgangspunkt gjerne springer ut fra forskerens utdanning og bakgrunn (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2010). Som vi har belyst i kapittel 1, gjelder dette også oss. Vi vil derfor bruke dette kapittelet til å redegjøre for valget av forskningsmetodikk i vår undersøkelse. Det vil vi gjøre gjennom at vi innledningsvis drøfter kvalitativ metode og ser dette i lys av vårt forskningsdesign. Deretter vil vi si noe om vårt utvalg av informanter og intervjusituasjonen, før vi diskuterer reliabilitet, validitet og overføringsverdi, før vi avslutningsvis drøfter etiske dimensjoner ved vår tilnærming.

Før vi begynner på dette, vil vi repetere problemstillingen vår og hvordan vi operasjonaliserer denne gjennom to forskningsspørsmål.

Hvilke betingelser må være til stede for å få til en vellykket samordning av statlig innsats i møtet mellom statlig/regional forvaltning og kommuner?

Denne problemstillingen vil vi besvare gjennom følgende to forskningsspørsmål:

1. Hvilken forståelse har deltakerne i Oppvekstforum av hvordan den samordnede innsatsen styres?
2. Hva opplever deltakerne i Oppvekstforum hemmer og/eller fremmer muligheten for en samordnet innsats?

I innledningskapittelet vårt, kapittel 1, har vi operasjonalisert de begrepene vi bruker i denne problemstillingen. Johannessen m.fl. angir begrepet operasjonalisering i samfunnsforskning gjennom hvilke tiltak (operasjoner) som må gjøres for konkret å kunne registrere teoretiske (generelle) fenomener som data (Johannessen mfl., 2010). I dette kapittelet vil vi følgelig bruke tid på å operasjonalisere problemstillingen vår i lys av Johannessen m.fl. sin forståelse av begrepet.

For å gjøre dette vil det være vesentlig å si noe om hva vi forstår som avhengige og uavhengige variabler i forhold til problemstillingen vår. Johannessen m.fl. hevder at forskning dreier seg om å undersøke sammenhenger, og oftest er det en retning på disse, det vil si et fenomen som kan forklares ved et annet fenomen (Johannessen mfl., 2010). Det er en mulig *årsak* og *effekt*. Om det er mulig å identifisere en retning på sammenhengen, skilles det mellom *avhengig* og *uavhengig* variabel. Tanken er da at hvilken verdi enheter har på den avhengige variabelen, er

avhengig av hvilken verdi de har på den uavhengige variabelen. Overført til vår problemstilling, kan vi si at om det er mulig å plassere to variabler, slik at den ene kommer først som en *årsak*, kan vi identifisere hva som er avhengig og hva som er uavhengig variabel.

Når vi legger denne forståelsen til grunn for vårt forskningsdesign, vil vi i utgangspunktet anse en vellykket samordnet innsats som avhengig variabel, mens betingelser som hemmer og/eller fremmer en vellykket samordnet innsats er uavhengige variabler.

3.1 Forskningsdesign

I vår undersøkelse vil vi se på et felt vi begge har en nær relasjon til. Vi kjenner til de gjenstridige problemene Difi-rapporten *Mot alle odds* («Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning») peker på, og vi vet gjennom egne erfaringer at det ikke finnes noen enkle løsninger på disse gjenstridige problemene.

For forskningsmessig å kunne finne ut noe om dette fenomenet, landet vi følgelig raskt på at kvalitativ metode var å foretrekke foran kvantitativ metode. Om vi hadde vært opptatt av hvordan en sektor opplever graden av samordning, kunne vi valgt annerledes, men i og med at vi erkjenner kompleksiteten i de gjenstridige problemene, ble valget kvalitativ metode. Fog sier i så måte at formålet med et kvalitativt forskningsintervju er å få tak i de betydninger som respondenten legger i de ulike spørsmålene, hvilket vi mener er vesentlig for å trekke ut det vi anser til å være mest interessant å finne ut mer av (Fog, 2004).

I denne konteksten er vår forståelse av et kvalitativt forskningsintervju å framskaffe empirisk materiale som består av den intervjuedes egne beskrivelser. Dette gjør vi med det formål å avdekke den avhengige variabelen *vellykket samordning*, samt finne ut hvorvidt de uavhengige variablene vi måtte finne er noe som hemmer eller fremmer en vellykket samordning. For å lykkes med å avdekke uavhengige variabler og samtidig kunne fastslå om disse variablene hemmer eller fremmer, valgte vi å tematisere innholdet i intervjuet i stedet for å følge en fastlagt intervjuguide.

I tillegg til at vår vurdering er at dette er et metodisk klokt valg, tenker vi også at vår kjennskap til statlig, regional og kommunal forvaltning gjør at vi gjennom en tematisering av intervjuer kan komme frem til noen funn vi ellers ikke ville kommet frem til. Vi valgte derfor å gjennomføre det Fog beskriver som et ikke-strukturert intervju. Han sier at dette kjennetegnes

gjennom at det på forhånd ikke er strukturert – hverken i henseende til de enkelte spørsmål eller spørsmålenes rekkefølge. Som hovedregel er det imidlertid tematisert i ulike emner som forskeren gjerne vil ha belyst (Fog, 2004).

Våre intervjuer er gjennomført med formålet om at vi ønsker å finne ut hvilke betingelser som må være til stede for å lykkes med en samordnet innsats. For å få til dette, vil vi altså fokusere på hva som vil være uavhengige variabler av den avhengige variabelen *vellykket samordning*, og vi vil se på hva som hemmer og/eller fremmer disse uavhengige variablene.

Dette vil vi finne ut av i en setting der vi forventer at informantene sitter med ulike forklaringer og oppfatninger av dette på forhånd. I mye kvalitativ metodeteori pekes det på at ikke-strukturerte intervjuer gjerne ønsker å finne svar på dype og personlige temaer. Dette er ikke tilfellet for oss. Derimot har våre intervjuer hatt preg av en samtale der respondenten forteller intervjueren noe som er av personlig interesse for informanten i lys av jobben de har, og at de derfor forteller det fordi intervjueren er interessert i det informanten har å fortelle.

Da vi valgte ikke-strukturerte intervjuer som metode, var vi veldig opptatt av at det er deltakernes oppfatning av problemstillingen vi ville ha svar på. Ikke-strukturerte intervjuer forløper som en spontan prosess, uten at betingelsene for prosessen eller selve prosessen er fastlagt på forhånd. Vi valgte derfor å sende ut temaene vi ønsket å snakke om til informantene i forkant. Dels for at de kunne reflektere over dem og dels fordi vi også ønsket at informantene skulle ivareta sin regions oppfattelse av temaene.

Dette valgte vi også fordi vår oppgave inngår i en samfunnsmessig kontekst. Derfor vil vi argumentere for at vår valgte metode, den kvalitative, fungerer bedre enn en kvantitativ tilnærming til å belyse og forklare hva informantene opplever som uavhengige variabler, og om de opplever at disse variablene er noe som hemmer eller fremmer samordning.

3.2 Bakgrunn for valg av metode

Vitenskapsteorien gir ikke svar på om en bør velge kvantitativ eller kvalitativ metode i et gitt prosjekt (Ryen, 2002).

For vår del ble det imidlertid kvalitativ metode på mange måter et valg basert på at den fremsto som den metodologien som passet best med vår problemstilling etter gjentatte refleksjoner

over hvordan vi best mener at vi kan finne noe som minner om svar på våre forskningsspørsmål.

Vi stilte oss flere ganger spørsmålet om hvilke type data vi ville sitte igjen med om vi stilte kvantitative spørsmål kontra kvalitative spørsmål. Vi endte i så måte opp med en forventning om at svarene vi forventet å få har en bakgrunn i informantenes erfaringer, fortolkninger og generaliseringer. For å få frem den bredden, ble det naturlig med ikke-strukturerte intervjuer, der vi ønsker å belyse respondentenes opplevelser, forståelse og forklaringsbakgrunn.

Som tidligere sagt, er formålet med undersøkelsen å finne ut hvilke betingelser som må være til stede for å lykkes med en samordnet innsats. Følgelig er vi også opptatt av hvilke betingelser deltakerne mener må være til stede for at styringen av den samordnede innsatsen skal fungere. Derfor skal vår undersøkelse belyse hvilke betingelser som trer frem, hvilket vi ikke vurderer at vi vil finne svar på i en kvantitativ undersøkelse.

En faktor vi drøftet mye før valget ble gjort, var vår rolle i dette. I og med at vi begge har en rolle i forvaltningen, reflekterte vi over hva vi eventuelt kunne miste som en konsekvens av at det kunne være at informantene svarte på en måte som møtte våre forventninger. Der ville vi fått andre svar gjennom en kvantitativ tilnærming.

3.3 Litteratursøk

Da vi gikk i gang med vår masteroppgave, var staten arbeidsgiver til den ene av oss. Det vil si at vi satt med nær kunnskap om tildelingsbrev, NOU-er, styringsbrev og rapporter utført på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet knyttet til samordning og samordnet innsats.

Vi visste derfor tidlig at det finnes mange formelle dokumenter som viser at temaet samordning er viktig, samtidig som vi visste at det ikke finnes mye relevant forskning om temaet. Det vi imidlertid visste, er at det er gjennomført mange studier som sier noe om samordnet innsats både innen utdanningsfeltet og i forvaltningen generelt.

Med denne forforståelsen, ble vi derfor ikke overrasket da våre litteratursøk ikke fant mye relevant forskning rundt samordning i offentlig forvaltning. Men i overført betydning så vi raskt at vi innen organisasjonsteorien kunne finne mange knagger vi kunne henge vår kunnskap på.

Vi kom raskt opp i noen avveininger vi måtte gjøre. Om vi skulle forfølge organisasjonsteorien som er knyttet mot det utdanningsfaglige feltet, ville vi raskt få et aktivt forhold til begreper som lærende møter og profesjonelle læringsfellesskap. Dersom vi skulle forfølge organisasjonsteorien av litt mer generell karakter, ville vi måtte ha et aktivt forhold til begreper som instrumentelle og institusjonelle perspektiver knyttet til samordning av innsats.

I og med vi da vurderte det som mest interessant å bruke et relativt snevert eksempel på en stor utfordring i forvaltningen, valgte vi derfor å forfølge det siste sporet, hvor vi samtidig gjør et forsøk på å bygge broer over til det utdanningsfaglige feltet.

En annen avveining vi måtte gjøre både metodisk og i valget av hvilken teori vi skulle legge til grunn, var at vi i vår problemstilling refererer til et arbeid kalt *Kultur for læring*. Dette er et arbeid initiert av Fylkesmannen i Hedmark, som etter hvert har fått to hovedretninger. En retning som går på et forsknings- og utviklingsprosjekt som involverer samtlige skoler og barnehager i Hedmark og en annen retning som går på hvordan en kan lykkes med å få alle til å trekke i samme retning når det gjelder skole og barnehage.

For den første retningen, utviklingsarbeid organisert som et prosjekt, finnes det mye litteratur. Vi har valgt ikke å forholde oss til den retningen i det hele tatt, annet enn at vi vil si noe om hvordan den blir satt i sammenheng med samordningen av innsats i empiri- og drøftingskapittelet vårt.

I den andre retningen, som går på å få alle aktører i et barns liv til å trekke i samme retning og hvordan et fylke kan organisere seg for å få til dette, finner vi ingen spesifikk litteratur, da litteraturen som tenderer opp mot dette går på pedagogiske perspektiver som grunnlag for organisasjonsutvikling. Eksempelvis er det gjennom Høgskulen i Sogn og Fjordane iverksatt et stort prosjekt kalt *Lærande regionar* (Langfeldt, 2015). De delrapportene dette prosjektet, som kan minne om arbeidsformen vi ønsker å belyse, er imidlertid på et mikronivå i pedagogiske betraktninger i forhold til vårt ønske om å se på betingelser for å lykkes med en bestemt form for styring.

Ut over dette, vil vi støtte oss til den rikholdige litteraturtilgangen når det gjelder styring og betingelser for styring. Imidlertid ser vi at den styringen gjerne er synonymt med beslutningsmyndighet – hvilket ikke Oppvekstforum eller arbeidsformen *Kultur for læring* har.

I erkjennelsen av alt dette velger vi i all hovedsak å benytte oss av litteratur som omhandler institusjonelle og instrumentelle perspektiver av organisasjonsteori når vi utarbeider forventninger til de områdene vi peker på i problemstillingen vår. Vår vurdering er også at dette er den mest relevante litteraturen å legge til grunn når vi skal se på hvilke betingelser som må være til stede for å lykkes med en samordnet innsats i forvaltningen.

3.4 Utforming av intervjuguiden

Som vi tidligere har sagt, har vi inngående kjennskap til både statlig, regional og kommunal forvaltning. Vi har hatt eller har jobber som er tilsvarende de jobbene våre informanter har. Det betyr at vi var veldig bevisste vår forforståelse da vi utarbeidet vår intervjuguide.

Rent praktisk sjonglerte vi dette ved at intervjuguiden ble utformet parallelt med arbeidet med teorikapittelet vårt. Vi brukte lang tid og mye refleksjoner rundt teoretisk forankring, der vi tydelig så hva vi ville finne ut av – uten at vi hadde noen konkrete teoretikere å koble det mot. Derimot valgte vi skjele relativt mye mot Difi-rapporten *Mot alle odds* («Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning»), i og med at det for oss fremsto som det mest aktuelle dokumentet som gikk på samordnet innsats.

Temaene og spørsmålene oppstod naturlig med bakgrunn i vår kjennskap til informantens rolle i forvaltningen, vår problemstilling og de forskningsmessige spørsmålene problemstillingen utleder. Etter hvert som disse spørsmålene utviklet seg, ga våre teoretiske refleksjoner bredde og dybde til både temaer og spørsmål. Som en konsekvens av dette, valgte vi å organisere spørsmålene våre etter nivåer i den statlige forvaltningen, der vi dels hadde repeterende temaer for å se om respondentene kunne sitte med ulike forventninger og opplevelser basert på hvilket forvaltningsmessig nivå de representerte.

Med bakgrunn i dette, utarbeidet vi en intervjuguide (vedlegg 1), som vi utformet i tre hovedemner (stat, region og kommune), som vi mente skulle være tilstrekkelig for å gi svar på våre forskningsmessige spørsmål:

1. Hvilken forståelse har deltakerne i Oppvekstforum av hvordan samordnede innsatsen styres?
2. Hva opplever deltakerne i Oppvekstforum hemmer og/eller fremmer muligheten for en samordnet innsats?

Oppgavens problemstilling betyr at vi skal undersøke hvilke betingelser som må være til stede for at styringen av et Oppvekstforum i sin egen kontekst skal fungere. De to ovennevnte forskningsspørsmålene bidrar konkret til å besvare problemstillingen, samtidig som de sier noe om konteksten Oppvekstforum og hvordan den eventuelt er tatt i bruk på andre forvaltningsnivåer.

Rekkefølgen på de tre nivåene er fast for alle informanter, mens vi, som tidligere nevnt, valgte ikke-strukturert intervju, der den ene av oss gjennomførte intervjuet, mens den andre transkriberte intervjuene.

En del av spørsmålene vi stilte er av kognitiv karakter, det vil si at vi spør etter informantens opplevelse. Det ble gjort for å unngå ledende spørsmål, og for å gi informantene rom til å reflektere selv.

Den ene halvparten av denne oppgavens forfattere har en fortid fra etableringen av Oppvekstforum. For å unngå etiske dilemmaer knyttet til dette, var det den andre halvparten av forfatterne som gjennomførte selve intervjuene.

Før vi gjennomførte intervjuene gjennomførte vi et prøveintervju med Utdanningsdirektøren hos Fylkesmannen. Dette gjorde vi først og fremst for sammen å reflektere over de temaene vi ønsket å belyse, samtidig som vi ønsket å se om de tre nivåene vi refererer til er dekkende i den konteksten arbeidsformen eksisterer.

Etter prøveintervjuet justerte vi ved at vi gikk bort fra en fastlagt intervjuguide til et ikke-strukturert intervju, fordi vi raskt så at vi ville miste viktig empiri om informantene skulle sitte og snakke om elementer og ikke en helhet.

3.5 Utvalg og rekruttering av informanter

Vi stilte oss raskt spørsmål om hvem det ville være relevant å prate med i lys av problemstillingen vår.

I og med at sammensetningen av Oppvekstforum er som den er, landet vi raskt på at vi ønsket å snakke med alle som representerte noe større enn seg selv. I praksis betyr det at vi valgte bort representanten fra Høgskolen i Innlandet, mens vi intervjuet de seks øvrige deltakerne

som representerte regionene Nord-Østerdal, Sør-Østerdal, Kongsvinger-regionen og Hamar-regionen, samt Utdanningsforbundet og KS.

Vi vurderte også å intervju Utdanningsdirektøren hos Fylkesmannen, i og med at det på mange måter er styringen av Oppvekstforum som blir vesentlig. Men i lys av at vi ønsket aktører i Oppvekstforum som skulle ta arbeidsformen videre til sin organisasjon, valgte vi heller å pilotere det tematiske intervjuet med Utdanningsdirektøren.

Gjennom denne prosessen ble det dermed fastlagt at vi skulle intervju seks mennesker. Rekrutteringen av disse var avklart lenge i forkant, da deler av denne masteroppgaven vil bli omgjort til en rapport som sier noe om hvordan Oppvekstforum har fungert og bør rigges for å fungere når Fylkesmennene i Hedmark og Oppland blir til Fylkesmannen i Innlandet 1.januar 2019. Denne rapporten er bestilt av Oppvekstforum, så dermed handlet det kun om å rigge formelle avtaler med hver enkelt informant som gikk på tid og sted for gjennomføring av intervjuene.

Tross dette valgte vi likevel å delta på et møte i Oppvekstforum der vi presenterte prosjektskissen (mai 2018), og fikk deltakerne til å reflektere over hva det var viktig å reflektere rundt med tanke på eventuelt ny kunnskap.

I selve intervjusettingen valgte vi ikke å oversende noe annet enn den allerede gjennomgåtte prosjektskissen, inndelt i temaer, i forkant. Vi vurderte å oversende intervjuguiden i sin helhet i forkant, slik at respondentene kunne gjennomført en runde på dette i regionmøter. Men i og med at vi valgte en problemstilling som gikk på arenaen Oppvekstforum, valgte vi ikke å oversende dette i forkant.

Intervjuene ble fortløpende transkribert og oversendt respondentene. Et par respondenter hadde et par utfyllende opplysninger, mens ingen hadde innvendinger mot det som var transkribert.

3.6 Gjennomføring av intervjuene

Intervjuene ble gjennomført på kontorene til dem vi intervjuet. Den ene av oss stilte tematiserte spørsmål, mens den andre transkriberte.

Intervjuene ble innledet med at vi beskrev det store bildet og i hvilken kontekst intervjuene ville bli brukt. Vi skisserte også at vi ville bruke 60-90 minutter per intervju og at de ville få det til gjennomlesning før vi begynte å tolke det de hadde sagt. Vi presiserte også at intervjuene ville bli anonymisert og at godkjenning var innhentet hos NSD.

Da intervjuene startet, begynte vi alltid med det sentrale nivået, det vil si at vi ville forsøke å finne den enkelte informants forståelse av Oppvekstforum, og hvordan statlige dokumenter fant sin vei til den arenaen. Deretter beveget vi oss ned til regionnivået, for å se om tankegodset rundt arbeidsformen ble videreført til denne arenaen.

Vi hadde også en ambisjon om å se om det hadde noen synergier til kommunenivå, men valgte det tidlig bort i lys av problemstillingen vår.

Intervjuene foregikk i en relativt uformell setting, der det ble mer dialog enn det vi hadde lagt opp til i intervjuguiden. Vi valgte også å stille oppfølgingsspørsmål utenfor intervjuguiden der det ble vurdert at det var naturlig og relevant for problemstillingen vår.

3.7 Reliabilitet og validitet

3.7.1 Reliabilitet

Kvaale og Brinkmann hevder at *reliabilitet* har med forskningsresultatenes konsistens og troverdighet å gjøre, og at det ofte behandles i sammenheng med spørsmålet om hvorvidt et resultat kan reproduseres på andre tidspunkter av andre forskere (Kvale & Brinkmann, 2009).

Når reliabilitet skal vurderes i denne oppgaven, vil det i første omgang gå på vår kjennskap til informantene og hva våre jobber i forvaltningen har å si for hvordan vi analyserer dataene.

Vi har etter beste evne forsøkt å gjøre undersøkelsen transparent gjennom at vi har beskrevet utvalg og fremgangsmåte i dette kapitlet. Vi tok også utgangspunkt i en intervjuguide i samtlige intervjuer.

Som en videreføring av dette, vil det også i analysekapitlet vårt komme tydelig fram hva som kommer fra informantene og hva som er våre tolkninger av dette. Disse tolkningene vil følge av teorien vi har presentert i denne oppgaven.

Kvaale og Brinkmann hevder at en hver forsker har et unikt forhold til sine informanter. For vårt vedkommende dreier dette seg om felles jobberfaring fra kommunal- og statlig forvaltning. Det dreier seg også om at den ene av forfatterne av denne oppgaven har sittet i og vært en del av fylkesmann-apparatet rundt Oppvekstforum.

I konteksten reliabilitet valgte vi derfor at forfatter 1, som ikke har sin bakgrunn fra Fylkesmannen og som ikke kjente informantene i forkant, var den som stilte spørsmålene, mens forfatter 2 transkriberte intervjuene.

Den felles referansebakgrunnen fra kommunal og statlig forvaltning kan ha ført til at vi fikk mer åpne svar grunnet denne bakgrunnen. Den faktoren kan være vanskelig å reprodusere, med mindre andre forskere har den samme kjennskapen til både kommunal og statlig forvaltning.

Analysen vår er kun basert på det som ble sagt og nedskrevet. I og med at vi valgte en dialogbasert intervjumetode, betyr dette at også spørsmålene ble skrevet ned. Disse transkripsjonene er følgelig uavhengige av våre oppfatninger.

Resultatene er kun speilinger. Det vil si at informantenes svar kun vil være deres subjektive fortolkning av samfunnet og virkeligheten. Dette vil følgelig også gjelde selve intervjusettingen, der våre eventuelle fordommer og erfaringer blir en del av undersøkelsen, i og med at vi også legger våre spørsmål til grunn når vi tolker dataene. For oss er dette vesentlig med tanke på reliabilitet, i og med at den ene av oss forfattere kjenner respondentene, slik at vårt forhold til pålitelighet og etikk i denne undersøkelsen har vært vesentlig.

Våre informanter er en homogen gruppe, i og med at alle arbeider med samme fagfelt og omtrent på samme nivå innen den kommunale forvaltningen. I tillegg deler de det faktumet at de representerer noe større enn seg selv gjennom deltakelsen i Oppvekstforum. Vi kan derfor anta at erfaringer og tolkninger ikke vil avvike stort fra hverandre, noe som styrker reliabiliteten.

En annen faktor som styrker reliabiliteten er at vi kunne anta, som en konsekvens av den homogene gruppen, at svarene ville bli rimelig ensartet. Som vårt empiri-kapittel vil vise, var dette en antagelse som ikke medførte riktighet.

I tillegg mener vi det er en faktor med tanke på reliabilitet at vi har vært to som både har gjennomført intervjuer, gått gjennom transkripsjonen og drøftet oss gjennom dataene. Dette vil vi dvele ytterligere ved under delkapittelet *validitet*.

3.7.2 Validitet

I vanlige ordbøker defineres *validitet* som en uttalelses sannhet, riktighet og styrke.

Kvaale og Brinkmann deler begrepet *validitet* i syv faser: Tematisering, planlegging, intervjuing, transkribering, analysing, validering og rapportering (Kvale & Brinkmann, 2009).

I tillegg til å kategorisere begrepet i syv faser, hevder de at validitetsaspektet er noe som preger en hel undersøkelsesfase. Følgelig må en si noe om hele fasen for å kunne si noe om validiteten til vår undersøkelse.

Vi stilte oss tidlig spørsmålet om hvor *sanne* våre konklusjoner og tolkninger kan være og om andre kan stole på våre forskningsfunn.

I kvalitativ forskning beskrives to hovedtrusler; *researchers bias* og *reactivity* i forhold til å ha høy validitet på forskningen (Maxwell, 2012).

Den første hovedtrusselen; *researchers bias* kan oversettes med forskerens forutinntatthet og preferanser, og at disse kan være med på å påvirke hva slags data vi velger å legge til grunn for våre konklusjoner.

I vår studie vil en validitetstrussel følgelig bli at vi begge har en rolle der Oppvekstforum spiller inn. Forfatter A som rådmann og forfatter B som skolesjef, uten at noen av forfatterne sitter i Oppvekstforum. Dette kan imidlertid bety at vi begge kjenner Oppvekstforum så godt at vi kan være forutinntatte i forhold til de dataene vi får.

Et tiltak vi gjorde for å redusere *researchers bias* var at vi var veldig bevisste på å la informantene legge frem sine tanker uten inngripen fra oss (Maxwell, 2012).

Et annet tiltak vi gjorde, var at vi ikke skjuler noe i forskningsdesignet, analysene og konklusjonene (Johannessen mfl., 2010), slik at hele forskningsprosessen er transparent gjennom at vi grundig beskriver og dokumenterer forskningsprosessen (Postholm, 2005).

Den andre hovedtrusselen, *reactivity*, handler om samspillet mellom forskere og intervjuobjekt. I hvilken grad vil vi i kraft av å være deltakere i intervjuet påvirke hva informantene sier og legger vekt på (Maxwell, 2012)?

Denne trusselen hadde vi et bevisst forhold til, da forfatter 2 gjennom sin forrige jobb hos Fylkesmannen var med og opprettet Oppvekstforum. Måten vi løste dette på var at forfatter 1 gjennomførte samtlige intervju. Maxwell (2012) sier at en skal lete etter motstridende funn når en skal vurdere en undersøkelses validitet. Graden av samsvar mellom hva de ulike informantene har svart, vil følgelig inngå i vurderingen av forskningsprosjektets validitet.

Begge de to ovennevnte truslene er nærmest uungåelige. Det er imidlertid viktig at vi som forskere dveler ved de og gjør det vi kan for å redusere truslene. I tillegg er det viktig at vi reflekterer over fenomenet (Maxwell, 2012).

Vi har vært bevisst disse truslene i hele forskningsprosessen, det vil si gjennom alle stadiene Kvaale og Brinkmann (Kvale & Brinkmann, 2009) refererer til, slik at vi har redusert påvirkningen av de ovennevnte aspektene på selve studien.

Denne bevisstheten vil vi forsøke å redegjøre for nedenfor.

Vårt utvalg av informanter består av deltakere i Oppvekstforum. Det vil si at frykten for å bli gjenkjent, tross anonymitet, er en faktor informantene er klar over også i gjennomføringen av intervjuene. Vi har, grunnet denne transparentheten, grunn til å tro at informantene har vært veldig bevisst på hva de har svart på de enkelte spørsmålene.

Vår presentasjon av empiri og deretter drøfting av empirien har skjedd gjennom at vi har gjennomført kategorisering og koding, slik vi blant annet finner det hos Johannessen m.fl. (Johannessen mfl., 2010). Våre forskningsspørsmål utgjør kategoriene, mens våre teoretiske inndelinger utgjør kodene. Denne måten valgte vi fordi vi vurderte at dette var den mest hensiktsmessige måten å sortere empirien på. Ulempen med en slik måte å gjøre det på, er at vi kan utelate viktig data, mens poenget er at vi kan sammenligne utsagn fra de ulike informantene og se de opp mot hverandre. Etter hvert som dette arbeidet skred frem, valgte vi derfor å gå tilbake til de transkriberte intervjuene en ny runde, da vi så at vi opplagt hadde

mistet noen vesentlige data. Vi valgte da å kategorisere og kode de enkelte meningsbærende innholdsenhetene på nytt, slik at vi sikret mest mulig validitet i datagrunnlaget vi legger til grunn for våre tolkninger.

I forhold til undersøkelsens validitet mener vi at det er informantenes subjektive oppfatning vi er ute etter gjennom våre forskningsspørsmål. Vår problemformulering bygger opp om dette, da den søker å finne svar på noe som det kun vil foreligge subjektive vurderinger rundt. En vurdering vi da gjør oss i empiri- og drøftingskapittelet vårt, er hvorvidt informantene svarer slik de gjør fordi de forventer at vi ønsker den type svar.

For å motvirke dette, valgte vi å gå inn i prosessen i Oppvekstforum mens det faktisk er en prosess som går på samordnet innsats. Ved å gjøre dette, vurderer vi at vi unngår å få data preget av etterrasjonalisering, det vil si at informantene har fått tid på seg til å mildne eventuelle negative synspunkter gjennom å kunne si at det går bra til slutt. Denne måten å unngå data preget av etterrasjonalisering var også viktig for oss da vi valgte ikke å sende ut intervjuguiden i sin helhet i forkant.

Følgelig er vår opplevelse at validiteten i vår undersøkelse kan brytes ned til hvorvidt vi klarer å utvikle en teoretisk fortolkning av informasjonen som fremkommer i intervjuene.

3.8 Overføringsverdi

Hensikten med denne undersøkelsen er å belyse hvilke betingelser som må være til stede for å lykkes med en samordnet innsats.

I vårt studie er arenaen Oppvekstforum og utdanning er fagfeltet.

Intervjuene forsøker å finne svar på hva de enkelte deltakerne opplever som kontekst, hvordan de oppfatter styringen og hvorfor de oppfatter styringen som de gjør. I tillegg forsøker intervjuene å belyse hva deltakerne reflekterer i forhold til samordningsbegrepet, som er så vesentlig i all offentlig forvaltning der det stadig kommer mer komplekse oppgaver som i utgangspunktet er tenkt løst gjennom spesialisering.

I og med at vi har så få respondenter som vi har, vil det ikke være grunnlag for å gjøre statistiske generaliseringer, men derimot logiske generaliseringer. Utvalget består av en relativt homogen gruppe, som er relativt typisk for offentlig forvaltning.

Nadim argumenterer for at det er forskerens ansvar å gi så utførlige forklaringer at en leser selv kan vurdere overføringspotensialet fra en kontekst til en annen (Nadim, 2015). I lys av dette tenker vi at informantenes oppfatning er en overførbar oppfatning av betingelsene som hemmer og fremmer en samordnet innsats (mikronivå) og i hvilken grad vårt utvalg er representative for samordning av innsats på fylkes- og kommunalt nivå (mesonivå), samt hvorvidt en kan trekke paralleller fra informantenes oppfattelse av hva som hemmer og fremmer en samordnet innsats på fylkes- og kommunenivå innen oppvekstfeltet og over til andre felter (makronivå).

Ved å legge en slik premiss til grunn for hva som kan ha overføringsverdi, vil vi også kommentere at vår benyttede datainnsamlingsmetode kan gi oss en utfordring i forhold til bias og at svarene fra intervjuobjektene er preget av ulike former for etterrasjonaliseringer. Det sentrale ved fenomenet etterrasjonalisering er at det er en tendens til at man tilpasser svar og eventuelle fortolkninger av svar i bestemte retninger i ettertid. Dette kan da i sin tur føre til systematiske skjevheter i svarene, også kalt bias (Repstad, 1994). Ved å være oss bevisste på at etterrasjonalisering kunne være en mulig feilkilde, mener vi at vi klarte å unngå denne feilkilden – og at det vi kommenterer ovenfor faktisk er noe som kan overføres.

3.9 Etske dimensjoner

Johannessen m.fl. kommenterer at en samfunnsvitenskapelig forsker alltid vil være en del av samfunnet som er forskningsobjektet (Johannessen mfl., 2010). Videre peker Johannessen m.fl. (2010) på tre retningslinjer for etiske hensyn i forskningsprosessen:

1. Informantenes rett til selvbestemmelse og autonomi
2. Forskerens plikt til å respektere informantenes privatliv
3. Forskerens ansvar for å unngå skade.

Informantenes rett til selvbestemmelse og autonomi:

Rekrutteringen av deltakere foregikk på et ordinært møte i Oppvekstforum, der det ble presisert at selv om det er et ønske fra Oppvekstforum å finne svar på disse spørsmålene, står den enkelte deltaker fritt til å delta – og eventuelt trekke seg underveis. Det ble innhentet

samtykke fra hver enkelt informant, og det ble oversendt prosjektskisse umiddelbart etter at det ble avtalt tid og sted for intervju.

Forskerens plikt til å respektere informantenes privatliv:

Informantene ble opplyst om at eventuelle personopplysninger som måtte fremkomme under intervjuet, ble behandlet konfidensielt og at disse ikke ville fremkomme i oppgaven. Det har vært viktig for oss å gjøre hver enkelt informant så lite gjenkjennbar som mulig.

Vi vurderer videre at hverken problemstillingen eller spørsmålene i denne oppgaven er av personlig karakter.

Forskerens ansvar for å unngå skade:

I og med at deltakerne sitter i Oppvekstforum på vegne av en region eller en organisasjon, ble det også opplyst om at andre kommuner de representerer vil bli anonymisert, på lik linje med at den enkelte region blir anonymisert. Dette har vært viktig for oss, slik at ingen på noe vis skal sitte med et bilde av en slags overkommune som har en deltaker som er kritisk til hva som skjer i en annen kommune. Opprinnelig hadde vi tenkt å spørre ned til kommunenivå. Det valgte vi bort før vi kom til intervjuene, da vi så at det ville være krevende å unngå å sette informantene i en slik situasjon at de måtte mene noe om praksis i andre kommuner, i og med at konteksten er vesentlig her.

4. Empiri- og analysekapittel

I dette kapittelet vil empiri bli presentert ut fra forskningsspørsmålene i denne oppgaven, der vi igjen har brutt hvert forskningsspørsmål ned til fire forventninger, hvorav to ivaretar det instrumentelle perspektivet og to ivaretar det institusjonelle perspektivet.

Empirien struktureres ut fra forventningene til hvert forskningsspørsmål:

- Hvilken forståelse har deltakerne i Oppvekstforum av hvordan den samordnede innsatsen styres?
 - Forventninger:
 - Instrumentelle forventninger:
 - Fylkesmannen styrer arbeidet i Oppvekstforum i kraft av sitt formelle samordningsmandat.
 - Fylkesmannen styrer arbeidet i Oppvekstforum gjennom å realisere politikkenes mål.
 - Institusjonelle forventninger:
 - Deltakerne i Oppvekstforum har et eierskap til styringen av Oppvekstforum.
 - Styringen av Oppvekstforum samsvarer med kulturell praksis.
- Hva opplever deltakerne i Oppvekstforum hemmer og/eller fremmer muligheten for en samordnet innsats?
 - Forventninger:
 - Instrumentelle forventninger:
 - Den samordnede innsatsen preges av klare regler og prosedyrer.
 - Den samordnede innsatsen skjer med tydelige roller og avklarte ansvarsområder.
 - Institusjonelle forventninger:
 - Arbeidsformen i Oppvekstforum er i tråd med etablerte arbeidsformer i de ulike regionene.
 - Verdier og normer i Oppvekstforum er i tråd med verdier og normer i de ulike regionene.

4.1 Hvilken forståelse har deltakerne i Oppvekstforum av hvordan den samordnede innsatsen styres?

Med styring forstår vi en bevisst påvirkning av menneskers atferd i organisasjonssammenheng for å oppnå bestemte mål. Høyser m.fl. trekker frem likheten mellom styring og regulering (Høyser mfl., 2016). De mener også at det er skjedd en endring i i hvordan det offentlige styrer ved at det offentlige styrer mindre i dag, men samtidig regulerer mer.

Dette understøttes blant annet gjennom de statlige dokumentene som sier noe om myndighetsoppgavene til Fylkesmannen, som vi har sagt noe om tidligere. I tillegg til myndighetsoppgaver, skal også Fylkesmannen løse noen samordningsoppgaver på vegne av staten. Dette behovet er vokst frem blant annet gjennom det Høyser m.fl. beskriver som at staten i dag styrer mindre enn tidligere, men regulerer mer enn før.

I dette empiri- og drøftingskapitlet vil vi se om den samordnede arbeidsformen, jamfør mandatet til Oppvekstforum, med sin tilhørende styring, bygger opp under målet om en best mulig *kultur for læring*. For å kunne gjøre dette, vil vi operere med et markant skille mellom korrekt atferd og atferd som er kulturelt betinget. I våre fortolkninger legger vi derfor til grunn at vi ser på den kunnskapsbaserte styringen som et instrumentelt perspektiv, mens vi ser på den kulturelt betingede styringen som et institusjonelt perspektiv av organisasjonsteorien.

Vi legger også til grunn at styring vil være en sentral betingelse for å lykkes med en vellykket samordning. Forskningsspørsmål 1 vil derfor utlede hvilke elementer av styringsbegrepet som bygger opp under en vellykket samordning.

4.1.1 Belyst i et instrumentelt perspektiv

Ut fra teori har vi valgt to forventninger hvor vi vil presentere og drøfte empiri. Vi vil presentere en og en forventning, før vi drøfter empirien i lys av teori.

Når det gjelder drøftingen, legger vi til grunn at vi ser på det kunnskapsbaserte som et instrumentelt perspektiv.

Forventning 1: Fylkesmannen styrer arbeidet i Oppvekstforum i kraft av sitt formelle samordningsmandat.

Dersom Oppvekstforum styres instrumentelt, vil informantene oppfatte at det er Fylkesmannen (FM) som styrer ut fra den autoriteten som ligger i tildelingsbrevet fra departementet. Informantene er ikke entydige i sine svar, men noen av informantene gir uttrykk for at de opplever at det er Fylkesmannen som styrer. Informant 2 sier følgende:

Jeg ser at det er et system som styres. Det er Fylkesmannen som styrer det i praksis. Innkaller til møter, skriver referater. Har systemet oppe på hjemmesiden. Gjør det praktiske. Selve arbeidet skjer ute i den enkelte kommune og region. At Fylkesmannen i seg selv har fått mulighet til å lede så mye arbeid inn i den enkelte kommune er spesielt.

Informanten peker på at det er Fylkesmannen som styrer dette i praksis. Det bemerkes også at det er spesielt at Fylkesmannen har fått en slik innflytelse. Fylkesmannen har gjennom tildelingsbrevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet som hovedoppgave å gjennomføre tilsyn, veiledning og behandle klager. Selve tjenesteproduksjonen er kommunenes ansvar og de er suverene i sin utførelse, med det unntak at de må følge de lover og regler som Stortinget og Regjeringen bestemmer. På bakgrunn av det informanten uttrykker, er det spesielt at Fylkesmannen gjennom Oppvekstforum får en slik innflytelse direkte over det kommunale ansvaret for utførelsen av tjenesteproduksjonen. Den samme informanten sier følgende:

Hierarkiet er så klart gjennom Utdanningsdirektøren. Da får en jo med folk når en sier at Fylkesmannen har bestemt. Det bruker også rektorene når de trenger å bruke det. I hvilken grad Fylkesmannen reelt kan bestemme det, er jo ikke reelt. Men det er fint å kunne si det. Det blir mer legitimt å bruke det.

Informanten er klar over at Fylkesmannen ikke har denne myndigheten, men at det samtidig er bekvemt å gi Fylkesmannen denne autoriteten. Trolig gir det en ekstra tyngde i arbeidet at kommunalsjefer og rektorer kan vise til at det er Fylkesmannen som står bak både de beslutninger som må gjennomføres kommunalt og de prosesser som igangsettes både kommunalt og regionalt.

Informant 6 mener at det er et problem at styringsgruppen ikke eksisterer. Innledningsvis besto Oppvekstforum av både en styringsgruppe og en faggruppe. Styringsgruppa besto av fylkesmannen selv, ordførere fra regionene, fylkesråd og ledere av interesseorganisasjoner (NHO, LO og KS). Styringsgruppen ble lagt ned av Fylkesmannen etter en tid, grunnet at

ordførere ikke prioriterte møtearenaen. Informanten er opptatt av forankring og eierskap og er oppriktig skuffet over at dette leddet ble lagt ned. Informanten sier:

Grunnen til at styringsgruppa ble avviklet var jo fordi folk ikke møtte opp.

Styringsgruppen skulle erstattes av ordfører- og rådmannsmøter. På direkte spørsmål svarer informanten at dette ikke har vært en god erstatning:

De møtene har vært av mer orienterende art.

Informant 1 sier følgende:

Ordførere har i for liten grad vært opptatt av skolesektoren.

Informanten setter dette inn i et historisk perspektiv og trekker frem at skolen tidligere var styrt av staten og levde et parallelliv i det kommunale systemet frem til 2004, det vil si året hvor lærere ble flyttet fra statlige vilkår til kommunale vilkår. Informanten sier videre:

Skolesjefer var opphøyd. De handlet ikke på vegne av rådmannen, de handlet på vegne av en myndighetsperson i staten. Jeg tror dette henger litt igjen.

Informanten ønsker å gjøre et poeng av at skoleeierforståelsen har vært forskjellig rundt i kommunene og kanskje er det fremdeles. Den samme informanten mener også at Fylkesmannens rolle blir viktig når det ikke eksisterer noen styringsgruppe lenger. Samtidig stiller informanten spørsmål om Fylkesmannens roller er for styrende. Informanten sier:

Fylkesmannen har fått kritikk for å ha vært kun en forvaltningsinstitusjon. Nå har de tatt ansvar for å være en støttespiller. Tar de den rollen i litt for stor grad som enehersker og burde de koplet på det politiske? Jeg tror ikke det er bevisst.

Informant 1 opplever at skolene i for grad styres av Fylkesmannen og fagpersoner i tråd med slik skolene ble styrt av staten tidligere. Informanten opplever at det politiske nivået er savnet og at skoleeier burde være tettere på styringen av skolen.

Siden ordførere ikke prioriterte å være tilstede i styringsgruppen, kan det tyde på at interessen blant politikere for å være med i styringen av skolene i kommunen ikke er tilstede. Det er interessant om dette skyldes at det ikke er kultur for dette og at styringen av utdanningsområdet fremdeles tillegges staten og fagpersoner

Oppsummering forventning 1:

Ut fra det informantene sier, tyder det på at Fylkesmannen styrer arbeidet i Oppvekstforum i kraft av sitt samordningsmandat. Deltakerne i Oppvekstforum er klar over at Fylkesmannen ikke har formell myndighet til å styre oppvekstområdet i kommunene, men de er villig til å gi Fylkesmannen denne autoriteten da de opplever at det gir legitimitet til det arbeidet som gjøres. Det gir en legitimitet ovenfor de andre kommunalsjefene og trolig også ovenfor deres egne rektorer og barnehagestyrere. To av informantene mener det er synd at styringsgruppen ble lagt ned. Det kan være at fraværet av den politiske styringen bidrar til at det er ønskelig at Fylkesmannens og dennes embetsverk fremstår som autoritetspersoner. Dette kan oppfattes som at kommunalsjefene innen oppvekstområdet har behov for en overordnet styring som legitimerer de beslutninger som fattes og de tiltak som iverksettes.

Ut fra dette mener vi at formell myndighet til å organisere og styre dette arbeidet er en betingelse for å få til en vellykket styring av en samordnet innsats.

Forventning 2: Fylkesmannen styrer arbeidet i Oppvekstforum gjennom å realisere politikkenes mål.

I et instrumentelt perspektiv står målstyring sentralt. Oppgaven for Oppvekstforum i dette tilfellet blir da både å sette de riktige målene, finne de mest sentrale dokumentene og finne de rette virkemidlene. Forventningen går på om informantene har en oppfatning av at Oppvekstforum styres gjennom målstyring og at deltakerne støtter en slik handlingslogikk – i tillegg til at det kan være forventning om at Fylkesmannen både finner frem og oversetter de mest sentrale statlige dokumentene innen utdanningssektoren.

Informant 5 sier følgende:

Samtidig mener jeg, så lenge jeg har vært med, at vi er inne i en veldig god utvikling i å se mulighetsrommet. Vi begynner å bli mer og mer fokusert på målsettingen. Hva skal arbeidet munne ut i? Der har vi en god målformulering å arbeide ut i fra. Fylkesmannen, gjennom Utdanningsdirektøren, er påpasselig med å løfte dette opp igjen – til å være pådriver og samlefaktor.

På spørsmål om informanten mener at Oppvekstforum har målsettinger, og hvordan målsettingene eventuelt blir rullet videre, svarer informanten:

Svakheten med Oppvekstforum er at ikke alle 22 kommunalsjefene sitter der. Vi er avhengig at tematikken bringes videre. ...Det blir flere ledd og mer tungvint også i forhold til påvirkningskraften. Vi ser at mottaksapparatet er forskjellig. Dette diskuteres fra tid til annen, dette med gjennomføringskraften, når vi ser at ting ikke fungerer. Savner litt vilje til å drive med enda mer aktiv veiledning og påvirkning.

Informanten mener at Oppvekstforum har mål og at det nå begynner å bli mer og mer fokus på disse. Fylkesmannen er tydelig en pådriver for dette og løfter frem dette i forumet. Samtidig er informanten litt skeptisk til hvordan dette arbeidet bringes videre. En forutsetning for at målstyring skal virke er at målene bringes videre nedover i organisasjonen. Informanten trekker frem at mottaksapparatet er forskjellig. Det vil si at de øvrige kommunalsjefene som ikke er med i Oppvekstforum kan ha ulik oppfatning av arbeidet i Oppvekstforum - eller ulik vilje og mulighet til å ta dette arbeidet videre.

Informant 3 trekker frem at målet for Oppvekstforum er utvikling. At det er kulturen for læring i Hedmark som skal utvikles. Informanten mener at målene kan komme og gå litt og at målene og metoden utvikles underveis. Det fremkommer under intervjuene at målene ikke settes en gang for alle og at dette er noe Oppvekstforum skal gjøre. Det er et konsensusprinsipp som gjelder og både mål og tiltak kan endre seg over tid. Informanten trekker frem at den enkelte kommune er en selvstendig kommune som kan gjøre som den vil. Derimot gir arbeidsformen til Oppvekstforum en mulighet til både å initiere og forplikte på en helt annen måte enn tidligere. Dette tyder på at det er skapt en sterk lojalitet og en forpliktelse for regionene i å delta i dette arbeidet. Informanten sier

Det er unntaksvis at noen kommer uforberedt til møtene. ...Her er det et helt annet innhold i møtet, der forpliktelsen er annerledes. Det handler ikke om hva, men hvordan og hvorfor.

Dette er en annen forståelse av målbegrepet enn det som er vanlig innenfor det instrumentelle perspektivet. Målene skal da settes av ledelsen og de skal så brytes ned til det enkelte organisasjonsledd slik at alle skal arbeide mot det samme målet. Her sier informanten at mål og tiltak kan endre seg underveis og målet er en utvikling av oppvekstsektoren i Hedmark. Dette er en annen måte å tenke målstyring på. Målene kan endre seg underveis og siden alle er likeverdige i den arbeidsformen som er valgt, vil en antakelse være at alle kan være med på både å sette og endre mål underveis.

Informant 1 trekker frem at styringsgruppen ikke har fungert og at ordførere i alt for liten grad har vært opptatt av skolesektoren. Ut fra et instrumentelt syn burde det kanskje vært det

politiske nivået som hadde satt målene og at fagmiljøene utarbeider tiltak og gjennomfører dem.

Informant 6 understøtter dette og sier også at styringsgruppen er savnet.

Det er faggruppa som operasjonaliserer mål og indentifiserer utfordringer.

Oppvekstforum har benyttet et forskningsmiljø til å arbeide med Kultur for læring i fylket. Dette forskningsmiljøet er en del av Høgskolen Innlandet og heter Senter for praksisrettet utdanningsforskning (SePU). Disse arbeider med et konkret forsknings- og utdanningsprosjekt (FoU-prosjekt) på bestilling fra Oppvekstforum og er slikt sett en del av Oppvekstforums arbeid. Informant 2 sier det slik:

Innenfor Kultur for læring ligger også FoU-prosjektet. Der har vi forpliktet oss til å være med. Hadde vi ikke hatt det, tror jeg ikke det hadde vært så lett å styre dette.

Informanten sier også:

En klarer ikke helt å skille FoU-prosjektet fra Oppvekstforum.

Informant 6 sier at FoU-prosjektet handler om styring og at FoU-prosjektet har egne målsettinger.

FoU-prosjektet har tydeligvis kommet med en struktur og en myndighet gjennom å være et forskningsprosjekt. Et slikt forskningsmiljø vil trolig også gi en form for autoritet ovenfor kommunene i deres arbeid med Kultur for læring. Informant 6 uttrykker det slik:

SePu bringer forskningsmiljøet inn til oss. Vi arbeider ikke ut fra en synsebasis, men en forskningsbasis.

Informant 2 sier følgende:

Jeg tror at det er en struktur hvor var klokt å legge forventinger inn i en prosjektplan. Tror det var veldig lurt å velge en slik struktur. Og det lå i FoU-prosjektet.

Disse to informantene mener nok at det er FoU-prosjektet som bringer inn struktur gjennom forskningen. Den ene informanten bruker et uttrykk som synsebasis, noe som indikerer at forskning er viktig og at alternativet trolig er synsing. Forskning gir tydeligvis en trygghet for at det arbeidet som utføres er seriøst og målrettet. FoU-prosjektet vil med dette ha en autoritet

overfor kommunene i kraft av at det er forskningsbasert og at det er styrt gjennom forskningsbaserte målsettinger og kunnskap.

Informantenes oppfatning av Fylkesmannens rolle og autoritet, sammen med oppfatningen av SePU sin rolle som forskere, vil tilsammen kunne utgjøre en betydelig autoritet overfor kommunene. Dette er en autoritet som noen av informantene gir dem og som ikke er nedfelt formelt i noe lovverk eller instruks. En slik oppfatning vil muliggjøre en instrumentell styring av kommunene fra Oppvekstforum.

Oppsummering forventning 2:

Det virker som Fylkesmannen løfter frem de politiske målsettingene og er en pådriver i dette. Samtidig ser det ut til at Oppvekstforum står ganske fritt til å finne de rette virkemidlene. Det fremkommer av intervjuene at Oppvekstforums egne målsettinger og metode kan endres underveis. Det poengteres også at det er viktig at disse målsettingene bringes videre til regionene. To av informantene synes det er synd at styringsgruppen ble nedlagt og at styringen av Oppvekstforum nå foregår fullt og helt av fagpersoner. Det gjør at forankringen mot det politiske nivået er blir svekket. FoU-prosjektet blir trukket frem som strukturert og at det gir en forsknings- og kunnskapsbasert basis for Oppvekstforum. I et instrumentelt perspektiv vil et slik forskningsprosjekt kunne sees på som instrumentell styring gjennom forskningsbasert mål, strukturer og konkrete tiltak den enkelte kommune skal gjennomføre.

Ut fra dette mener vi at følgende er betingelser for å få til en vellykket styring av en samordnet innsats:

- Det bør foreligge klare politiske mål som Fylkesmannen løfter frem i møte med regionene.
- Det bør være et samordningsorgan som står fritt til å finne de riktige virkemidlene.
- Den politiske ledelsen i kommunene bør være representert i styringen av Oppvekstforum.

4.1.2 Belyst i et institusjonelt perspektiv

Ut fra teori har vi valgt to forventninger hvor vi vil presentere og drøfte empiri. Vi vil presentere en og en forventning, før vi drøfter empirien i lys av teori.

Når det gjelder drøftingen, legger vi til grunn at vi ser på det kulturelt betingede som et institusjonelt perspektiv.

Forventning 3: Deltakerne i Oppvekstforum har et eierskap til styringen av Oppvekstforum.

Dersom Oppvekstforum skulle vært styrt gjennom et institusjonelt perspektiv, ville informantene ment at det var Oppvekstforum selv som styrte prosessen og at ikke formelle mål, dokumenter og prosedyrer ble sett på som vesentlige for det som skjer i Oppvekstforum.

Flere av informantene gir uttrykk for at dette er tilfellet. Informant 5 uttrykker seg slik:

Det er Fylkesmannen, eller de som sitter på Statens hus som lager agendaen og som styrer hvilke temaer som skal diskuteres. Men det er i en kontekst av samordnede rolle, Det er styringen. Ut over dette er styringen at alle skal uttale seg og fortelle hva en tenker og ikke hva en gjør. Det er samarbeidet og samordningen. Der er vi alle i møtet like ansvarlige. Slik opplever jeg det.

Informant 4 uttrykker seg på denne måten:

Jeg opplever ikke at Fylkesmannen styrer. De organiserer og legger til rette. Det vil si at de har en stødig hånd rundt dette. Det er ingen styring i slik forstand, da det er vi som kommuner som bestemmer over oss selv.

Dette viser at noen av informantene opplever at Oppvekstforum styres gjennom en konsensusmodell hvor temaer diskuteres i en kontekst av samordning. Det er en viss prosessstyring som går på at alle skal kunne uttale seg i møtene. I tillegg arrangeres det felles konferanser med mer.

Informant 4 sier også følgende:

Det er ingen hierarkisk styring på annen måte enn at en kan ta en prat med rådmann eller ordfører. Suksessfaktor nummer 1 er at kommunene eier dette. Hadde ikke vi sett mulighetene dette gir, hadde det ikke blitt noe av. Det er kommuner jeg tror ikke har det samme fokuset. Det må eies kommunalt. Det er vi som styrer skolen.

Informanten sier også at det er viktig for kommunalsjefer å prioritere dette arbeidet og presiserer at det er kommunene som styrer skolene. Han understreker at det ikke er noe hierarki og at prosessen må eies av kommunene. Samtidig sier informanten at det er flere som ser at dette arbeidet gir muligheter.

Informant 5 er også tydelig på at Oppvekstforum ikke har noe vedtaksmandat:

Oppvekstforum er ikke et hjemlet vedtaksorgan. En er prisgitt deltakere som lytter, reflekterer og iverksetter handling. Vi har ikke noe vedtaksmandat.

Dette forsterker oppfatningen av at selve drøftingene i Oppvekstforum har et preg av en institusjonell tilnærming, men at selve styringen er ivaretatt gjennom et mer instrumentelt perspektiv. En kan også tenke seg at når Oppvekstforum ikke er et hjemlet vedtaksorgan, så vil Oppvekstforum være avhengig av en konsensus og gruppen må være selvstyrt i forhold til de temaene som til en hver tid måtte blir drøftet.

Informant 5 sier også:

Vil berømme Fylkesmannen for at de var villige til å ta på seg dette oppdraget. De ønsker å se utvikling i Hedmark, ikke kun arbeide med tilsyn og forvaltning. Vi har en fylkesmann som ønsker å bidra til utvikling. Det tror jeg er spesielt.

Dette underbygger at Fylkesmannen, gjennom utdanningsdirektøren, oppleves som en støttespiller som vil bidra til utvikling innen utdanningssektoren i Hedmark. Styringsrollen i forhold til tilsyn og forvaltning tones ned og erstattes som en utviklingsaktør, gjennom å sette de sentrale statlige føringene på dagsordenen.

Oppsummering forventning 3:

Det virker som informantene opplever at den enkelte informant har et like sterkt eierskap til styringen av Oppvekstforum som det Fylkesmannen har. De er tydelige på at det er Fylkesmannen som lager agendaen og som styrer temaene som diskuteres. Samtidig er en av informantene tydelig på at dette er i kraft av mandatet til Fylkesmannen om å ha en samordnet rolle. Det vektlegges at styringen av Oppvekstforum går ut på at alle skal kunne uttale seg og at alle er like ansvarlige. Tre av informantene er tydelige på at Fylkesmannen ikke styrer, men kun organiserer og legger til rette. Det blir sagt eksplisitt at det er kommunene som bestemmer over seg selv. En av informantene trekker også frem at Oppvekstforum ikke er et hjemlet vedtaksorgan og at forumet ikke har noe mandat.

Ut fra dette mener vi at en betingelse for å få til en vellykket styring av en samordnet innsats er at kommunene må ha et eierskap til styringen av Oppvekstforum.

Forventning 4: Styringen av Oppvekstforum samsvarer med en kulturell praksis.

Informant 3 sier følgende om Oppvekstforum:

Oppvekstforum er et forum og et resultat av at vår fylkesmann tolker og praktiserer et samordningsmandat som fylkesmann på en veldig utradisjonell måte - og hvor en ønsker å ha en form for forum hvor en skal oversette sentrale føringer med ønske om å modellere arbeidsformen på en måte som tas videre ned i systemet.

Informanten opplever at det arbeidet som er initiert av Fylkesmannen er utradisjonelt og hvor forumet har som funksjon å oversette eller transformere sentrale føringer. Denne måten å arbeide på skal så modelleres ned til kommunene slik at det også på skolenivå skal foregå en transformasjon av de sentrale føringene innen utdanningssektoren. Denne modelleringen av arbeidsformen mener informanten er vesentlig, og det vil forplikte de som deltar på en helt annen måte.

Informant 3 sier videre om arbeidsformen:

Arbeidsformen er krevende i den forstand at den bryter med tradisjonen den også, fordi det er en forventning om sterk grad av delaktighet. Delaktighet er helt avgjørende i den jobben du har gjort i forkant. Den forplikter, det handler ikke om hva du gjør, men hvordan og hvorfor og hvilke refleksjoner det foranlediger. Det forplikter i forhold til neste nivå.

Dette viser at arbeidsformen i seg selv skaper en forventning om en sterk grad av delaktighet som igjen forplikter deltakerne i det arbeidet som gjøres. Det forplikter også videre ned til det arbeidet som gjøres i kommunene og i skolene.

Informanten trekker også frem at barnekonvensjonen står veldig sterkt i det arbeidet som gjøres. *Barnets beste*-vurderinger ligger i alle diskusjoner i Oppvekstforum. Det tyder på at det er elevene som står i fokus, selv om de er nederst i hierarkiet. Målsettingen om en bedre kultur for læring, som igjen skal gi bedre utdanning for elevene, blir løftet frem som en viktig målsetting av gruppen.

Fylkesmannens styring blir sett på som samordning. Det er Fylkesmannens samordningsoppgave som er førende for arbeidet. Styringen er kun å lage en agenda og ta initiativ til hvilke temaer som skal diskuteres. Informanten forteller videre at det er mulig for alle deltakerne å komme med innspill til temaer. Informanten sier også at samordningsansvaret til Fylkesmannen tidligere ble løst ved at det kom informasjon fra Fylkesmannen via e-post. Det ble da laget leseliste som skulle sikre at informasjonen kom ut til alle. Da samordningsmandatet ble løst på denne måten, var det helt opp til kommunene å gjøre jobben

selv. Når Fylkesmannen blir med på en annen type samordnende arbeidsform, oppleves det som om fagressurser enklere kan arbeide sammen mot mål som alle er med på å utarbeide.

Informant 3 trekker også frem at det er et tradisjonsbrudd i måten Oppvekstforum styres på:

Jeg opplever at det lages en agenda ut fra statlige føringer eller innmeldte saker. Så er styringen der i forbindelse med forventning til perspektivet i deltakelsen. Tradisjonsbruddet ligger i at en ikke diskuterer hva en gjør, men hvordan og hvorfor. Veldig i tråd med lærende møter og profesjonelle læringsfellesskap. Men det er konsekvens av dette. ... Oppvekstforum er absolutt dialogbasert. Det er ingen debatt der noen skal vinne en diskusjon. Var en klar føring som var veldig lur.

Informanten opplever at møtene er i tråd med lærende møter og profesjonelle læringsfellesskap. Dette er pedagogiske verktøy og metoder som er basert på forskning og som kan være med på å gi autoritet til en slik måte å styre Oppvekstforum på.

Informant 4 trekker også frem styrken i denne måten å arbeide på.

Det er mange sterke aktører. Vi har ikke tradisjon for å tenke sammen. Men det har skjedd noe. Når folk ser at dette kan bety noe, er folk med. Kommunalsjefene vil nå jobbe sammen både med tanke på å forplante og forankre dette videre. Jeg er nesten litt overrasket over dette.

Informanten trekker også frem at det å møte andre gir en veldig styrke. En får hentet inspirasjon og en får ideer. Det vektlegges at arbeidsformen er forpliktende og at det gjør det vanskelig å melde seg ut. Dette står litt i kontrast til medlemmene av styringsgruppen som trolig ikke opplevde det slik.

Oppsummering forventning 4:

Det kan virke som noen av informantene opplever at arbeidsformen i Oppvekstforum ikke styres i tråd med kulturell praksis. Informantene trekker frem at Fylkesmannen har tolket samordningsmandatet på en kulturelt utradisjonell måte. Oppvekstforum ble, om en ser på hva som er kulturelt betinget, etablert for å ivareta samordningsmandatet innen oppvekstsektoren. Forumet skulle oversette sentrale føringer med ønske om å modellere arbeidsformen videre nedover til kommunene, rektorer og barnehagestyrere. Denne arbeidsformen ble sett på som å være i tråd med lærende møter og profesjonelle læringsfellesskap. Det ble også sagt at Oppvekstforum har mange sterke aktører hvor det ikke er kultur eller tradisjon for å tenke sammen. Informantene er blitt overrasket over at arbeidsformen har gjort noe med de som er

en del av arbeidet, og de er også blitt overrasket over at kommunalsjefene i dag ønsker å arbeide sammen for å føre dette arbeidet videre i egen region. Det ble også sagt av en av informantene at Oppvekstforum absolutt er dialogbasert og at det ikke er noen debatter som skal vinnes. Totalt sett virker det som deltakerne i Oppvekstforum er fascinert over en arbeidsform som ikke nødvendigvis bygger på etablert kunnskapspraksis, men at Fylkesmannen har tatt initiativet til å bygge en ny felles kulturell praksis.

Ut fra dette mener vi at en betingelse for å få til en vellykket styring av en samordnet innsats kan være følgende:

- Ved tradisjonsbrudd i måten Fylkesmannen arbeider med samordning på, bør ny praksis modelleres ut til den enkelte kommune.

4.2 Hva opplever deltakerne i Oppvekstforum hemmer og/eller fremmer muligheten for en samordnet innsats?

Oppvekstfeltet har historisk gått gjennom mange store reformer. Et element som stadig er blitt benevnt som viktigere og viktigere, er translatørkompetansen (Røvik, 2007). I lys av føringer fra Kunnskapsdepartement og Utdanningsdirektoratet, skal alle landets kommuner oversette mange sentrale føringer for å omsette politiske vedtak i praksis. Rørvik snakker om et behov for presise begrepsverktøy, kontekstkunnskap og kunnskap om bruk av oversettelsesregler når han snakker om translatørkompetanse. Når vi her skal presentere empirien og drøfte denne opp mot teoriforankringen vår i forhold til hva deltakerne i Oppvekstforum opplever hemmer og/eller fremmer styringen av en samordnet innsats, vil det, jamfør metodekapittelet, skje i lys av den enkelte deltakers kontekstuelle forståelse.

I dette kapittelet vil vi se på forskningsspørsmålet om hva deltakerne i Oppvekstforum opplever hemmer og fremmer muligheten for en samordnet innsats. Begrepet samordnet innsats har vi utledet både i teorikapittelet og i kapittel 4.1. Når det gjelder hemmere og fremmere vil vi drøfte dette på den måten at vi presenterer hva som oppleves som en fordel, altså en fremmer, og hva som oppleves som en utfordring – det vil si en hemmer. Vi legger også til grunn en forståelse av at om noe fremmer, vil en motsatt aksjon være noe som hemmer det vi vil identifisere som en betingelse i problemformuleringen vår.

4.2.1 Belyst i et instrumentelt perspektiv

Ut fra teori har vi valgt to forventninger hvor vi vil presentere og drøfte empiri. Vi vil presentere en og en forventning, før vi drøfter empirien i lys av teori.

Når det gjelder drøftingen, legger vi til grunn at vi ser på det kunnskapsbaserte som et instrumentelt perspektiv.

I perioden 2016-2020 foregår det et stort forsknings- og utviklingsprosjekt i Hedmark, kalt *Kultur for læring*. Dette er et forskningsprosjekt som har fått betraktelig økonomisk støtte av forskningsrådet, og hvor Høgskolen i Innlandet er faglig ansvarlig. Oppvekstforums faggruppe er prosjektledelse, mens det er Fylkesmannen i Hedmark som er formelt oppdragsgiver og eier av prosjektet, der samtlige 22 kommuner i Hedmark – enten gjennom et politisk eller et administrativt vedtak – er deltakere. Disse kommunene har også forpliktet seg til økonomisk å gå inn med et beløp for å finansiere prosjektet, som i korthet går ut på at det gjennomføres tre kartleggingsundersøkelser, med utarbeidelse av egnede kompetansepakker hver skole skal arbeide med for å bringe kvaliteten fremover.

Dette FoU-prosjektet er organisert som et tradisjonelt prosjekt, der faggruppa i Oppvekstforum er prosjektets styringsgruppe.

I datainnsamlingen har vi ingen spørsmål som går på dette, men gjennom avkodingen ser vi et klart mønster på at enkelte informanter ikke skiller arbeidsformen og FoU-prosjektet fra hverandre. Derfor velger vi å si noe om dataene vi sitter på i forhold til FoU-prosjektet under det instrumentelle perspektivet.

Forventning 5: Den samordnede innsatsen preges av klare regler og prosedyrer.

Instrumentell teori forutsetter at en organisasjon har et hierarki med klare styringslinjer. Opprinnelig var Oppvekstforum organisert gjennom en styringsgruppe bestående av politisk valgte representanter fra hver region, fylkeskommunen, KS, LO og NHO. Fylkesmannen selv ledet denne styringsgruppen, som ga oppdrag til en faggruppe ledet av utdanningsdirektøren hos Fylkesmannen.

Informant 1 sier følgende om styringsgruppe og faggruppe.

Intensjonen med styringsgruppe har ikke fungert. Faggruppa har fungert etter hensikten. Styringsgruppa har ikke fungert.

Om en tenker en styringslinje fra stat til kommune, der de vesentlige beslutningstakerne er til stede, er det viktig å dvele litt ved hvorfor informanten fastslår at styringsgruppa ikke har fungert. Til dette kommenterer informant 1 følgende:

Skolen var statlig, styrt av staten gjennom rundskriv. Kommunen hadde ansvar for rammer og bygninger. Skolesjefer var opphøyd. Du handlet ikke på vegne av rådmannen. Du handlet på vegne av en myndighetsperson. Jeg opplever at noe av dette henger igjen.

Videre sier informanten følgende:

Mitt argument, det viktigste, er at politikerne våre skal gjøre vanskelig vedtak fremover, der vi står ovenfor store utfordringer. De må da ha kunnskapsgrunnlag for å gjøre gode vedtak. Disse vedtakene har tradisjonelt vært knyttet til forvaltning. Nå skal vi bygge på kvalitet og andre begrep som innbyr til en annen diskusjon. Dette krever en annen samhandling, som ikke nødvendigvis er hjemlet i lov og forskrift.

Informant 2 peker på at det er helt greit at styringsgruppen ble avviklet:

Nå er det blitt faggruppa som opererer og arbeider. Sånn må det være. Det er på en måte administrasjonen som arbeider best.

I en tradisjonell top-down-styring, vil Fylkesmannen fremstå som en betingelse for samordning. Enkelte informanter mener at det er slik, mens andre informanter ikke oppfatter arbeidet slik – her eksemplifisert gjennom informant 2:

Det er kanskje mulig at det kunne vært slik at Fylkesmannen var en iverksetter, men det ville ikke fungert, tenker jeg. Vi må føle at vi eier arbeidet. Det må være så viktig at vi ønsker å gjøre det... Vi må ha med hele laget rundt barnet og sikre inkluderingen. Og nå kan vi få hjelp og bistand til dette.

Informant 3 belyser i tillegg Fylkesmannens samordningsrolle opp mot en tradisjonell rolle:

Oppvekstforum er et forum og et resultat av at vår fylkesmann tolker og praktiserer et samordningsmandat som fylkesmann på en veldig utradisjonell måte – og hvor en ønsker å ha en form for forum som skal oversette sentrale føringer med ønske om å modellere arbeidsformen på en måte som kan tas videre ned i systemet.

Informant 3 er usikker på hva som hadde skjedd om arbeidet i Oppvekstforum hadde lagt opp til det informanten opplever er en tradisjonell styringslinje:

En mer rasjonell tilnærming, fra Fylkesmannen til rådmann til oppvekstsjef. Da tror jeg noe ville skjedd med holdningen til samarbeidet. I hierarkiet er vi mer opptatt av å avgrense eget arbeidsområde. Da blir vi plutselig propper. Jeg opplever at den modellen som er valgt er et kollektivt ansvar, der summen blir bra. Det skaper en helt annen forpliktelse. Den er helt essensiell i denne arbeidsformen. Ingen gir deg den, men den kommer innenfra. Du vil bidra og ta din del av ansvaret.

Informant 6 er den eneste informanten som gir tydelig uttrykk for et savn av styringsgruppa i Oppvekstforum:

Som representant for min organisasjon er jeg opptatt av at alt skal være forankret. Skal faggruppa arbeide godt, handler det ikke bare om implementering. Vi må erkjenne felles utfordringer. Arbeide mer som en verdikjede enn en hierarkisk modell. I den konteksten er det et demokratisk problem at styringsgruppa ikke lenger eksisterer.

Den samme informanten gir uttrykk for at det fortsatt er et stykke vei å gå før styringslinja er klar og tydelig:

Jeg føler vi er kommet et godt stykke på vei. Fylkesmannen har skapt struktur, engasjement, deltakelse og forpliktelse. Nå blir øvelsen å sørge for at Oppvekstforum ikke bare oppleves som Fylkesmannens. Jeg tenker at Oppvekstforum i dag er en møteplass. Vi må sørge for å utnytte møteplassen til det beste for samtlige fremover, i og med strukturene er på plass.

Aggregert kan følgelig utsagnene ovenfor tyde på at selv om styringsgruppen er avviklet, så følger Oppvekstforum en hierarkisk styringslinje, der informantene peker på at det som opprinnelig var en faggruppe i Oppvekstforum nå er blitt den strategiske ledelsen som setter retning og følgelig noe som fremmer muligheten for en samordnet innsats.

Informantene gir uttrykk for et delt syn i forhold til hvor mye Oppvekstforum er Fylkesmannens arena og om sakslisten preges av saker Fylkesmannen må svare for i sine oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Det er også interessant å registrere at ingen representanter for regioner setter ord på et savn rundt styringsgruppe. Det er kun en organisasjon som gjør dette. Det vil være mange forklaringsgrunner til dette. Det som imidlertid synes opplagt ut fra informantenes svar, er at alle peker på at det er en struktur som ligger til grunn for arenaen Oppvekstforum.

Informant 5 setter følgende ord på nettopp dette:

Oppvekstforum er ikke et hjemlet vedtaksorgan. En er prisgitt deltakere som lytter, reflekterer og iverksetter handling. Der vi ser at noe ikke fungerer godt nok, kan ikke vi komme med klare føringer. Men vi kan komme med anbefalinger, også gjennom tillitsmannsapparatet. Om det er tilstrekkelig er jeg usikker på, derfor kunne jeg tenkt meg noen verktøy hvor vi har enda større gjennomslagskraft.

Informanten, som er en av to informanter som ikke representerer en region, peker på at i vedkommenendes organisasjon gjør Oppvekstforum ting mer komplisert:

Det blir flere ledd og mer tungvindt også i forhold til påvirkningskraften fordi vi ikke kan gå rett på den enkelte kommune.

Informantene peker også på at noe av det viktigste med Oppvekstforum, er at det er etablert et forum som favner hele sektor som har evnen og vilje til å prioritere.

I mye større grad har vi klart å samordne innsatsen enn tidligere. Viljen til å få til dette er stor. Det er kunnskapsrike folk, som sammen bidrar med kompetansen den enkelte sitter på. I sum utgjør dette et dynamisk fellesskap, med stor gjennomslagskraft. Vi er prisgitt mottakernes vilje og evne til å iverksette dette i praktisk handling.

Informant 5, som sier det ovennevnte, er også tydelig på at forvaltningsorganet Fylkesmannen har en rolle i dette:

Forvaltningsorganet Fylkesmannen er blitt utviklingsorientert. De ønsker å være noe mer. Det er ikke sikkert vi hadde hatt dette engasjementet om ikke de var pådrivere og satte oss i posisjon til å arbeide bevisst over tid...

Samordning, samhandling og samarbeid. Det er kanskje det vi har lyktes med. Oppvekstforum er et overordnet styringsverktøy for oss.

At arbeidsformen hvor vi i utgangspunktet sitter med en forventning, i lys av det instrumentelle perspektivet, at den samordnede innsatsen preges av regler og rutiner, på mange måter av alle informanter belyses gjennom at de opplever at de har lyktes med en samordning og at det fremstår som et styringsverktøy er interessant.

For å forklare dette, peker flere informanter på at Oppvekstforum representerer et mangfold, der den evige spenningen mellom gjennomføringskraft og motvilje alltid er til stede, og at Oppvekstforum på mange måter representerer et forankringspunkt i så henseende. Samtidig med dette setter samtlige informanter ord på at det er krevende med en manglende styringslinje.

Vi har ikke annen mulighet enn den veien vi har valgt. Vi er ikke arbeidsgivere i Oppvekstforum. Arbeidsformen er det vi har tro på, men som vi ikke er i mål med. Fylkesmannen har trykket. Vi skal være meningsbærende. Oversatt til skolekontekst betyr det at om ikke ledelsen tar ansvaret, er du prisgitt at enkeltlæreren tar dette ansvaret.

Oppsummering forventning 5:

Datagrunnlaget vårt kan tyde på at informantene sitter med en opplevelse av at den samordnede innsatsen i liten grad preges av regler og prosedyrer. I stedet for regler og prosedyrer gir informantene uttrykk for at dette er erstattet av en fast form og struktur som oppleves som en god erstatning – og følgelig noe som fremmer en samordnet innsats.

Dette gjør de fordi samtlige informanter setter ord på at det er en form og struktur der Fylkesmannen sitter med agendaen, og der selve møtene gjennomføres etter en bestemt form. De peker på at det er en vei å gå før alle aktører selvstendig kommer med saker de ønsker å belyse.

Gjennom intervjuene kommer det også frem at den arbeidsformen som brukes i Oppvekstforum fører med seg forpliktelser til den enkelte. Det pekes også på at disse forpliktelsene er essensielle i forhold til det kollektive ansvaret Oppvekstforum oppleves å ha.

Informantene gir uttrykk for at de opplever at innsatsen er samordnet. Eksempelvis kan organisasjonene velge et annet anslag inn mot samme tema enn det de fire kommunalsjefene kan legge opp til. Det arbeidsformen ikke kan garantere for, er hver enkelt kommunes vilje og evne til å iverksette temaene bestemt av Oppvekstforum i praktisk handling.

Enkelte informanter setter også ord på at Oppvekstforum på mange måter er et overordnet styringsverktøy, som sørger for en samordnet innsats.

Samtlige informanter sier noe om at Oppvekstforum ikke er et vedtaksorgan og at de ikke kan binde flere enn den kommunen de selv arbeider i, selv om de representerer flere kommuner. Det tyder på at regler og prosedyrer ikke er et virkemiddel Oppvekstforum kan benytte seg av, men at den faste formen og strukturen til en viss grad erstatter disse reglene og prosedyrene. Samtidig sier disse informantene at den manglende vedtaksmåten er noe som hemmer i forhold til å ta det de opplever er de kloke veivalgene på vegne av flere enn seg selv.

Ut fra dette kan vi trekke ut følgende betingelser for hva deltakerne i Oppvekstforum opplever hemmer og fremmer muligheten for en samordnet innsats:

- Oppvekstforum har en fast form og struktur som erstatning for at det ikke foreligger regler og prosedyrer. Denne faste formen og strukturen oppleves å fremme den samordnede innsatsen.
- Forpliktelsen som ligger i være deltaker i Oppvekstforum er noe som fremmer en samordnet innsats.

Forventing 6: Den samordnede innsatsen skjer med tydelige roller og avklarte ansvarsområder.

Gjennom et instrumentelt perspektiv av organisasjonsteori, pekes det på at en betingelse for styring er at aktørene har formelle roller. Videre pekes det også på at det må være formell myndighet knyttet til disse rollene.

Fylkesmannen har ikke juridisk handlingsrom til å iverksette de ulike departementenes mål i den enkelte kommune. Derimot har Fylkesmannen en tilsynsmyndighet som skal fange opp eventuelle avvik Fylkesmannen gjennom sin lokale tilstedeværelse blir gjort kjent med. Slik sett kan en si at Fylkesmannen har en uformell autoritet, som oppbygningen av Oppvekstforum kan støtte seg på.

Selve sammensetningen av Oppvekstforum følger av hvordan de ulike regionene i Hedmark er innrettet. Det eksisterer fire regionråd: Nord-Østerdal, Sør-Østerdal, Hamar-regionen og Kongsvinger-regionen. Disse regionrådene fikk i oppgave å velge en ordfører som representant til styringsgruppa av Oppvekstforum, og en representant til faggruppa. Disse representantene skulle ta med aktuelle problemstillinger både til og fra regionene, slik at alle kommuner ble involvert i prosessene rundt Oppvekstforum. I tillegg sørget Fylkesmannen for å være representert på samtlige skolefaglige regionmøter, slik at det ble sikret at de riktige drøftingene fant sted i samtlige regioner.

En forutsetning med denne forankringen er at roller er tydelig avklart, slik at regionens representant er klar over hvilket mandat har og hva en ikke har mandat til. Informant 2 benevner dette på følgende vis:

Vi kommunalsjefer har et bakland. Vi som sitter i Oppvekstforum har jo arenaen som skal modellere en type arbeidsform som var tenkt ut i kommunene. Den styres for så vidt av at vi ser at det er nyttig. Det er ikke gitt at alle kommuner synes det er nyttig. Det ligger ikke i myndighetsutøvelsen å være så konkrete.

Jeg har tenkt at jeg ikke har noen myndighet på vegne av de andre kommunene i min region. Vi må finne noe vi arbeider med sammen. Det har vi gjort.

Dette synet på hvor vidt roller er avklart, understøttes av flere informanter – her eksemplifisert av informant 1:

Jeg reiser på møtene med en annen kultur, for jeg opplever at jeg i sterkere grad representerer regionen. Jeg fornemmer at de andre regionene i større grad representerer seg selv, det vil si egen kommune. De har en annen kultur, bakgrunn og historie når det gjelder regionsamarbeid. Vi har mange arenaer hvor vi formidler tilbake.

Teorien i et instrumentelt perspektiv er klar på at avklarte, myndiggjorte roller er vesentlig med tanke på samordning og styring av denne.

Informant 1 sin uttalelse står i kontrast til informants 2 uttalelse når informant 1 kommenterer at de har arenaene klare for formidling, mens arbeidet i Oppvekstforum for informant 2 handler mer om at regionen skal finne noe de arbeider sammen med, altså noe annet enn formidling.

Informant 3 er inne på forpliktelsen til egen deltakelse når informanten reflekterer rundt egen rolle:

Arbeidsformen er krevende, for den bryter med tradisjonen i den forstand at det er sterk forventning om delaktighet. Delaktigheten er helt avgjørende for den jobben du har gjort i forkant. Den forplikter. Det handler ikke om hva du gjør, men hvordan, hvorfor og hvilke refleksjoner det foranlediger. Det forplikter i forhold til neste nivå.

Den samme informanten gir også uttrykk for at dette med rolleavklaring har vært tematikk på regionmøter:

Utfordringen er at det sitter seks ledere som av funksjon er ofte er sterke personligheter i vår region, og som representeres i Oppvekstforum av 1 person som ikke har instruksjonsmyndighet, men som skal være mer koordinerende og engasjerende – samt med en forventning om å sette enkelte saker på agendaen. Den rollen er min. I det ligger noen utfordringer. Blant annet ville det vært enklere om en hadde myndighet i utøvelsen. Samtidig ville det begrenset refleksjonen. Min oppfatning er at vår refleksjon gjør at likeverdigheten uten myndighet fungerer godt, fordi vi har brukt mye tid på å modellere arbeidsformen i egen region.

Den enkelte kommune vil alltid være selvstendige kommuner som kan gjøre som den vil. Arbeidsformen gir mulighet til å initiere og forplikte på en helt annen måte enn tidligere. Det er mye vanskeligere å si noe om at det har jeg ikke gjort eller det vil jeg ikke gjøre, enn det var tidligere.

Ut fra dette kan det tyde på at det instrumentelle perspektivet om tydelig roller med tilhørende myndighet er en betingelse som ikke nødvendigvis er gjennomdrøftet i Oppvekstforum, men at arbeidsformen i seg selv har en slik grad av forpliktelse at regionrepresentanten ivaretar regionen uavhengig av myndighetsrolle – da det er refleksjonene rundt sentrale tema som i seg selv er et mål. I den konteksten vil det være naturlig å si at avklarte roller er noe som fremmer en vellykket samordning.

I lys av kommunereformen er myndighetsrollen blitt utsatt for press. Tidligere var eksempelvis interkommunale samarbeidsmodeller noe som ble problematisert grunnet at et kommunestyre ikke kan delegerer myndighet innen opplæringsloven til en annen kommune. I og med at forventningen her er at det i et instrumentelt perspektiv er tydelig avklart hva rollen og myndighet til den enkelte er, velger vi å dvele litt ved hva empirien i dette studiet sier om denne formen for samordnet innsats, i og med at det kan være elementer der som forklarer det informantene ovenfor har sagt noe om. Informant 1 sier følgende:

Interkommunalt samarbeid ble sett på som en utfordring frem til kommunereformen. Etter dette ble det sett på som fasiten. Det skaper koordineringsutfordringer i kommuner. I tillegg har det svekket det politiske skoleeierskapet. Med andre ord har vi en styrings- og myndighetsutfordring når vi skal løse kommunereform-utfordringer i vår oppdragsløsning.

Den samme informanten peker også på at det interkommunale samarbeidet på mange måter kan være en utfordring like mye som en støtte:

Vi kan utvikle det interkommunale samarbeidet gjennom å bli tydeligere på styringen.

Regioner som ikke har interkommunalt samarbeid på skolefeltet, peker på kapasitet som en faktor å dvele ved opp mot den translatørkompetansen Oppvekstforum besitter. Informant 3 sier følgende om kapasitet:

På kommunenivå er vi prisgitt kapasitet. Oppvekstforum styres gjennom signaler fra det øvre. Blir diskutert, og det gjør meg bedre rustet til å lade det når jeg møter de andre kommunalsjefene fra min region som også sliter med kapasitet.

Ut fra dette er det betimelig å stille spørsmål om utfordringene knyttet til myndighetsrollen er større enn gevinsten ved å løse kapasitetsutfordringer gjennom en samordnet innsats?

I det instrumentelle perspektivet med tydelige og avklarte roller og myndighet, velger vi også å dvele ved det tidligere nevnte forsknings- og utviklingsprosjektet (FoU-prosjektet) Kultur for læring, hvor Oppvekstforum altså fungerer som styringsgruppe. Hvorfor vi velger å trekke inn dette, er fordi informantene unisont er positive i sine tilbakemeldinger og at det følger en helt annen handlingslogikk enn arbeidsformen som skal føre til en mer samordnet innsats.

FoU-prosjektet er innrettet som et prosjekt. Det er en styringsgruppe som vedtar en prosjektplan, og Høgskolen i Innlandet, som er faglig ansvarlig, er aktøren som driver prosjektet. Rollen til medlemmene i Oppvekstforum er å sørge for informasjonsflyt og at prosjektet bli løftet på regionnivå, slik at eventuelle anslag kan koordineres på regionnivå. Informant 2 er den som går lengst i å peke på at det ville vært særdeles krevende å styre arbeidsformen denne masteroppgaven tar for seg, om det ikke hadde vært for at det foregår et FoU-prosjekt med en helt annen innretning parallelt:

Innenfor Kultur for læring ligger også FoU-prosjektet. Der har vi forpliktet oss til å være med. Hadde vi ikke hatt det, tror jeg ikke det hadde vært så lett å styre dette.

I vår avkoding av informantenes svar ser vi et mønster om begrepsforvirring knyttet til FoU-prosjektet og det informant 2 benevner som *dette*, dvs arbeidsformen. Informant 1 svarer eksempelvis følgende på et direkte spørsmål om profesjonelle læringsfellesskap er noe Oppvekstforum er tuftet på:

Jeg har ikke sett at bruk av profesjonelle læringsfellesskap har vært en bevisst tanke. Det baserer seg på en massiv kartlegging,

Uten å kunne årsaksforklare dette, viser sitatet ovenfor at det er en begrepsforvirring blant deltakerne om hva som er arbeidsformen Kultur for læring og hva som er FoU-prosjektet

Kultur for læring. Noe også dette utsagnet, som er et svar på spørsmålet om tillit er viktig betingelse for Oppvekstforum, bevitner (informant 1):

Prosjektet er styrt ovenfra. Det er top-down.

Også informant 2 setter ord på at FoU-prosjektet har vært viktig for arbeidet med arbeidsformen:

Om det ikke var for FoU-prosjektet måtte det være noe annet som gjorde at vi måtte prate sammen. En gang var det en fra kulturskolerådet som var der. Vi kan ikke gjøre annet enn å gå tilbake og referere til hva vedkommende sa. Oppsummert kan en si at det ikke er enkelt å skille FoU-prosjektet fra arbeidsformen. Politisk snakkes det ofte om kultur for læring. Det vil være med på å skape en felles ramme for hva dette er. Det gir oss administrative en agenda i forhold til politisk nivå. Men, ja, jeg er veldig usikker på om vi kan skille FoU-prosjektet fra de viktige temaene vi ellers belyser i Oppvekstforum. At det i sum er resultatet av en samhandlende arbeidsform, ja, definitivt. Vi har en felles visjon og et felles mål for hele fylket. Og det er Oppvekstforums arbeidsform. Og fordi utdanningsdirektøren har styringen på dette. Alle vet at Fylkesmannen har hånden om dette. Det i seg selv gir resultater.

Oppsummering forventning 6:

Gjennom instrumentelt perspektiv av organisasjonsteori, pekes det på at en betingelse for samordning er at aktørene har formelle roller. Videre pekes det også på at det må være formell myndighet knyttet til disse rollene. Informantene opplever til dels at de enkelte aktørenes roller og ansvarsområder er tydelig avklart i selve Oppvekstforum, mens det er mer uklart hvor vidt de samme avklaringene er gjort på den regionale arenaen som de representerer.

Gjennom mandatet til Oppvekstforum fremkommer det hvem som skal delta og hvorfor akkurat disse skal delta. Følgelig er rollen knyttet til selve deltakelsen veldig avklart. Ut fra vårt datagrunnlag, kan det tyde på at det instrumentelle perspektivet som peker på tydelige roller med dertil tilhørende myndighet, ikke er like avklart på regionnivå. Imidlertid peker samtlige informanter på at arbeidsformen i seg selv er så forpliktende at regionrepresentanten ivaretar regionen uavhengig av myndighetsrolle. Ut fra informantenes svar kan det tyde på at samtlige aktører er veldig bevisste sin egen rolle og hva de har makt og myndighet til å gjøre noe med, og hva de ikke har makt og myndighet til å gjøre noe med, slik at selve rolleavklaringen i stor grad ligger i denne forståelsen. De samme informantene setter også ord

på at kapasitet er en krevende øvelse når temaer skal arbeides videre med, både i egen region og kommune.

Informantene setter ord på at de gjerne skulle sett at det lå vedtaksmyndighet til Oppvekstforum, men at de veldig godt skjønner at det må være slik det er. En strategi som er brukt for å gå inn i denne problemstillingen, er at regionene i større grad er begynt med å arbeide sammen om de store temaene. På den måten gir enkelte informanter uttrykk for at savnet etter vedtaksmyndighet ikke blir for stort. Dette, i kombinasjon med at de opplever egen rolle i egen region til å være av en koordinerende og engasjerende karakter, gjør at informantene gir uttrykk for at den manglende vedtaksmyndigheten håndteres. Dette understrekes også i forhold til at flere informanter gir uttrykk for at arbeidsformen i seg selv forplikter på en slik måte at terskelen for andre kommunalsjefer i egen region er mye høyere i forhold til å si at en ikke prioriterer arbeid som følger av temaer løftet i Oppvekstforum.

I forsknings- og utviklingsprosjektet (FoU) Kultur for læring nyttes en annen metodikk enn det som brukes i selve Oppvekstforum. I FoU-prosjektet er det nedsatt en egen arbeidsgruppe som arbeider på vegne av Oppvekstforum. I den konteksten gir samtlige informanter uttrykk for at ansvarsområder er avklart og ivaretatt, og de setter også ord på at dette har gjort noe med rolleforståelsen i arbeidet med de temaene Oppvekstforum griper tak i som ikke går på FoU-prosjektet. Dette kan vi ikke si med bakgrunn i at dette problematiseres i intervjuene, men fordi informantene snakker om hvor bra innretningen av FoU-prosjektet, der rollene er tydelig avklarte, fungerer. Bakgrunnen for dette kan henge sammen med at det i FoU-prosjektet er gitt en formell myndighet til prosjekteier gjennom enten et administrativt eller et politisk vedtak i samtlige 22 kommuner i Hedmark.

Ut fra det ovennevnte er det naturlig å trekke ut følgende betingelser som kan oppleves til enten å hemme eller fremme muligheten til en samordnet innsats:

- Mangel på vedtaksmyndighet i Oppvekstforum hemmer muligheten til en samordnet innsats.
- En sterk forpliktelse knyttet til egen deltakelse i Oppvekstforum fremmer muligheten til en samordnet innsats.
- Manglende politisk forankring hemmer muligheten til en samordnet innsats.
- Manglende kapasitet i nivåene under Oppvekstforum (region og kommune) hemmer muligheten til en samordnet innsats.

4.2.2 Belyst i et institusjonelt perspektiv

Ut fra teori har vi valgt to forventninger hvor vi vil presentere og drøfte empiri. Vi vil presentere en og en forventning, før vi drøfter empirien i lys av teori.

Når det gjelder drøftingen, legger vi til grunn at vi ser på det kunnskapsbaserte som det kulturelt betingede som et institusjonelt perspektiv.

I kapittel 2.1.2 *Oppvekstforums kunnskapsgrunnlag*, gjør vi rede for hva som er status i forhold til de drøftingene vi vil utføre i lys av organisasjonsteori hentet fra skolekonteksten, da vi i denne oppgaven velger å legge dette til grunn for den kulturelle forståelsen i dette delkapittelet.

I det institusjonelle perspektivet av organisasjonsteorien forutsettes det at det er menneskene i organisasjonen som utvikler organisasjonen over tid, altså det kulturelle perspektivet.

Oppvekstforum ble etablert i 2014 og har følgelig kun virket i fire år da vi gjennomførte datainnsamlingen. I lys av at det i det institusjonelle perspektivet fremkommer at det vil utvikles en kultur som utvikler egne normer og verdier, og som vil legge premissene for hva som er den riktige måten å fungere sammen på, vil vi nå presentere empiri og gjennomføre drøftinger ut fra følgende forventninger.

Forventning 7: Arbeidsformen i Oppvekstforum er i tråd med etablerte arbeidsformer i de ulike regionene.

Når vi drøfter dette, vil vi innledningsvis ta utgangspunkt i det Knut Roald (Roald, 2012) definerer som profesjonelle læringsfelleskap og lærende møter. Dette gjør vi fordi vi legger til grunn at samtlige skoler i Hedmark benytter seg av disse metodene. Dette understøttes også av at alle informanter eksplisitt benevner profesjonelle læringsfelleskap og lærende møter uten at vi eksplisitt spør om det.

Informant 2 trekker koblingen mot Knut Roalds modell, som tar utgangspunkt i en tradisjonell, hierarkisk styringsmodell:

Om en tenker arbeidsformen virkende i en regional setting, kan en tenke følgende i forhold til Roalds modell: 1. Bestemme ting. Det bidrar ikke til læring. 2. Del de ulike delene litt fra hverandre. Da skjer det noe. 3. Lærende møter: Både mellom miljøer og i miljøer. Det er nettopp her jeg mener arbeidsformen bærer frukter. Det er egentlig det vi arbeider med, organisasjonslæring.

Den samme informanten setter også ord på at selve arbeidsformen i seg selv ikke er så mye å modellere:

Selve arbeidsformen i møtene til Oppvekstforum er ikke så mye å modellere. Den er ganske tradisjonell. Utfyllende referat produseres. Nye punkter reflekteres over. Det utarbeides nye ting. Det er refleksjonen som gjøres. Den hadde vi nok tatt likevel. Men det er godt å ha lærende møter. Hva som skyldes Oppvekstforum og hva som skyldes generell utvikling, vet jeg ikke.

Informant 3 mener arbeidsformen går ut over Roalds definisjon av lærende møter:

Arbeidsformen er modellerende. Den er også krevende i den forstand at den bryter med tradisjonen, fordi det er en forventning om en sterk grad av delaktighet. Delaktigheten er avgjørende for den jobben du har gjort i forkant. Den forplikter, det handler ikke om hva du gjør, men hvordan og hvorfor og hvilke refleksjoner det foranlediger. Det forplikter i forhold til neste nivå.

Den samme informanten peker også på at tanken om lærende møter og profesjonelle læringsfellesskap betinger at skoleledere og kommunalsjefer blir nøkkelpersoner for å få omsatt Oppvekstforums tanker til praksis:

Hele implementeringen bygger på ledelsens evne til å translatere. Til å kunne bygge kapasitet på en slik måte at det er mange nok til å treffe frontlinjen. Da må en tenke skoleledelse på en helt annen måte. Da må en ha skoleledere som har egenskapene som er nødvendige for å etablere profesjonelle læringsfellesskap. Ledere som forstår at ledelse er noe annet. Skoleledelse er 90 prosent prosessledelse. Da må du være god på prosess og du må prioritere refleksjon og dialog.

Informantene peker altså på et begrep Glosvik (Langfeldt, 2015) kaller translatør-kompetanse. I dette ligger det en evne til å oversette styrende signaler til noe som kan passe i den lokale konteksten. For å lykkes med det, er det en forutsetning at kompetansen er tilstrekkelig. Informant 1 sier følgende:

Vi som sitter i Oppvekstforum har ulike kompetanser og et høyt faglig nivå. Arbeidstakerorganisasjon, arbeidsgiverorganisasjon, Høgskole, UDIR og kommuner har i sum mye kompetanse, som gjør at det blir faglige drøftinger hvor alle må oversette til egen kontekst.

Også informant 3 sier noe om translatørkompetansen arbeidsformen krever:

Stortingsmeldinger, nye læreplaner, nye endringer fra sentralt hold blir ikke oversatt og implementert på en måte som gjør at det får virkning i feltet. Om det gjør det, er det tilfeldig. Det er Oppvekstforums intensjon. Fylkesmannen som samordner og Oppvekstforum som oversettere.

På samme måte som at faglighet benevnes som vesentlig, sier alle informanter noe om at denne fagligheten må brukes i den rette settingen – her eksemplifisert gjennom informant 1:

Det skjer mange oversettelser hele veien. De trenger ikke bli dårlige selv om de ikke filtreres og forvandles. Det er ikke viktig for meg at lærerne vet hva Oppvekstforum er, så lenge jeg har gjort jobben med å oversette til mine ledere, som igjen har oversatt til sine lærere.

I form og fasong er modellering noe som implisitt er valgt som virkemiddel i Oppvekstforum. Det betyr at deltakerne skal ta med seg refleksjonene tilbake i egen organisasjon eller region. Informant 2 tenker følgende rundt dette:

Det som har skjedd er at vi plutselig har samme fokus. Vi er blitt presset inn i samme tankeform på kultur for læring. Det er noe i den strukturen som gjør at vi er sammen i en type struktur. Så utvikler vi noe innenfor dette. Men vi kommer tilbake og snakker om hva som har skjedd hos både deg og meg.

Informant 4 er tydelig på at Oppvekstforum er et lærende nettverk, der det vesentlige er at nettverket er koblet på kryss og tvers med tanke på en samordnet innsats:

Det er et lærende nettverk. Vår utfordring har vært at vår kommune har fått en rolle som motor for de andre kommunene i regionen. Jeg har tro på at denne arbeidsformen gjør at vi alle blir motorer, gjennom at vi utvikler et mer forpliktende fellesskap. For meg er det første gang jeg ser at vi er på vei inn i en kontekst hvor vi arbeider på tvers.

Informant 5 sier at arbeidsformen har inspirert i forhold til egen organisasjon:

Nettverksarbeidet er tydelig uttalt. Nå arbeides det. Den ønsker vi i vår organisasjon å spisse ytterligere, gjennom å lage tilsvarende nettverk på regionnivå i vår organisasjon.

Jamfør teorier om *det passende*, ser vi et mønster i at de ulike representantene velger ulik innfallsvinkel til å arbeide med de temaene samordningen på regional stats vegne legger opp til. To regioninformanter gir uttrykk for at de gjennomfører regionale møter etter modell fra Oppvekstforum, der de har translatert dokumenter, presentasjoner og hva det måtte være til regionens kontekst, mens to andre regionrepresentanter implisitt gir uttrykk for at regionmøtene formidler temaene Oppvekstforum arbeider med – uten at det nødvendigvis skjer en translasjon. En fortolkning vi kan gjøre ut av dette, er at vi gjennomgående ser at de to regionrepresentantene som i større grad formidler temaene på regionmøtene i sterkere grad snakker om den samordnende arbeidsformen og FoU-prosjektet som en og samme ting, mens

de to øvrige regionrepresentantene tydelig skiller mellom den samordnende arbeidsformen og FoU-prosjektet gjennom hele intervju situasjonen, noe informant 2 sitt sitat understreker:

Vi er i læring. Den samordnende arbeidsformen vil bare bli bedre. Det øyeblikket vi slutter med dette, er vi tilbake til tradisjonen.

Oppsummering forventning 7:

At kollektiv kapasitet utvikles gjennom lærende systemer og translasjon, er noe som underbygges av datamaterialet. Når det gjelder lærende systemer, peker samtlige informanter eksplisitt på lærende møter og profesjonelle læringsnettverk som virkemidler for at Oppvekstforum oppleves som et lærende system. En informant peker på at lærende møter nok hadde truffet skolesektoren uavhengig av Oppvekstforum, mens tre andre peker på at de opplever at lærende møter og profesjonelle læringsfellesskap i Oppvekstforum beveger seg ut over prinsippene til Roald. Hvorfor den gjør det, begrunnes med at arbeidsformen er modellerende, og at den betinger en sterk grad av delaktighet – og forpliktelse til dette. Datagrunnlaget kan tyde på at dette har ført til at to regioners regionmøter har endret form og fasong, slik at flere kommuner sitter med en klar oppfatning av hva som er temaet i Hedmark og hvordan det kan reflekteres rundt temaet.

Når det gjelder translatørkompetansen viser datagrunnlaget at flere informanter sier at det er krevende å ha oversikt over alle statlige initiativ som treffer sektoren. Flere peker på at Oppvekstforum, i kraft av samordning, går inn, sorterer og lader opp disse initiativene, har ført til en hverdag hvor det er mer oversiktlig for den enkelte kommune og organisasjon hvordan ting henger sammen. Årsaken til dette forklares da med at konteksten blir skapt i Oppvekstforum, før temaet på nytt blir ladet opp på neste arena i tannhjulet, dvs regionmøter eller møter i organisasjonen. Samtidig er det en skepsis til om denne translatørkompetansen kommer til virkning langt nok ut, det vil si i møtet med en elev. Spesielt en informant gir uttrykk for usikkerhet knyttet til om styringslinja fanger opp de oversettelsene som blir gjort på veien fra et statlig dokument til en handling som skal bevege en enkeltelev fremover, og følgelig om arbeidsformen er i tråd med den etablerte arbeidsformen i en kommune.

Vi har gjennom vårt empiriske materiale sett at Oppvekstforum er kunnskapsorientert og at deltakerne gjennom sin profesjon som pedagoger eller gjennom en genuin interesse for pedagogisk teori, er opptatt av kunnskap rundt lærende møter og profesjonelle

læringsfellesskap. Dette gjør at vi må foreta et skille mellom den atferden deltakerne har som kommer fra en instrumentell oppfatning av som er korrekt atferd og den atferden som er kulturelt betinget.

Tidligere var kulturell praksis at en kommune i en region ble ansett til å være en motor i et regionsamarbeid. Arbeidsformen Oppvekstforum benytter seg av, har i hvert fall i en region beveget dette bildet.

Vi ser også et tydelig mønster at dersom arbeidsformen i Oppvekstforum er i tråd med etablerte arbeidsformer i de ulike regionene, ville ikke regionrepresentantene satt ord på to så vidt forskjellige forhold til den samordnende arbeidsformen. To regionrepresentanter gir uttrykk for at arbeidsformen i Oppvekstforum er noe de benytter seg av i stor grad, mens to andre gir uttrykk for at de snakker om en og samme ting når de snakker både om FoU-prosjektet og den samordnede arbeidsformen. Dette henger nøye sammen med at to informanter tydelig gir uttrykk for at de regionvise skoleeiermøtene har endret seg etter at Oppvekstforum ble etablert. Om disse har endret seg som en konsekvens av at Oppvekstforum har tatt etablert praksis inn over seg, eller om de har endret seg fordi disse møtene har tatt Oppvekstforums arbeidsmåte innover seg, har vi ikke empiri til å fastslå. Dette kan imidlertid forklares med at intensjonen i den kulturelt betingede arbeidsformen i Oppvekstforum foregår på den måten at et tema som skal drøftes i Oppvekstforum går sløyfen via regionmøter, eventuelle rektormøter og regionmøter før den på ny drøftes i Oppvekstforum. At dette kun, gjennom informantenes syn, gjøres i to regioner, fører til at arbeidsformen ikke kan anses å være i tråd med etablerte arbeidsformer i alle fire regioner.

Dette er interessant, i og med at arbeidsformen i seg selv kan anses å være instrumentell og at en er prisgitt at de innholdsmessige drøftingene på de ulike arenaene er i tråd med kulturell praksis.

Ut fra dette kan en tenke at følgende betingelser er hva deltakerne i Oppvekstforum opplever hemmer og fremmer en samordnet innsats:

- Modellering fremmer en samordnet innsats.
- Translatørkompetanse hos de ulike aktørene fremmer en samordnet innsats.
- Manglende kulturell praksis hemmer en samordnet innsats.
- Det er kontekstavhengig om kulturelt betinget atferd hemmer eller fremmer samordnet innsats. Det er hemmende i de to regionene som kun formidler temaene

fra Oppvekstforum, mens det fremmer i de to regionene som translaterer drøftingene til egne regioner.

- Arbeidsformer som henger sammen fremmer en samordnet innsats.

Forventning 8: Verdier og normer i Oppvekstforum er i tråd med verdier og normer i de ulike regionene.

Med bakgrunn i det ovennevnte er det også interessant å registrere hva informantene sier om verdier og normer. En kan se for seg i et institusjonelt perspektiv at stammespråk og verdier er en grunnpilar for å lykkes med en samordning uten myndighet. Slik vi forstår Oppvekstforum, peker mandatet der på at oppvekstfeltets samfunnsoppdrag, det vil si den verdimessige plattformen, er en vel så viktig faktor som de målsettingene som er satt for arbeidet.

I den konteksten er det interessant å registrere at informantene har forskjellige perspektiver knyttet til dette. To av informantene var veldig tydelige, og ansporet gjennom hele intervjusituasjonen til å dreie det over til et verdiarbeid, mens de fire andre, på sitt vis, var mer opptatt av å snakke om linjer, mandat og myndighet. Informant 2, som snakket mye om det verdimessige, sier det på følgende vis:

Arbeidet ble snevret inn mot hovedmålsettingen. Det handler om kultur for læring. Det er et godt mantra for Oppvekstforum.

Uavhengig av verdiperspektiv, snakket alle informantene om at det felles stammespråket er en betingelse for arbeidet – her eksemplifisert av informant 4.

Vi snakker samme språk i Oppvekstforum. Det samme gjør vi på regionmøtene våre.

I konteksten at vi tolker at samtlige informanter er omforent om at det snakkes samme språk i Oppvekstforum, er det vesentlig å dvele ytterligere på verdi-forankringen. Informant 3 sier det følgende vis:

Et eksempel er at vi har mange læreplaner. Jeg setter ikke noe av det tankegodset i tvil. Men å omsette det i praksis. Fulle av verdier, betinger en utøvelse og en forankring i et verdisett. Det kan du ikke lese i en e-post. Det må knas i møtet med andre mennesker.

Empirien her tyder altså på at det ligger et grunnleggende verdsett til grunn for den enkelte aktørs bevissthet knyttet til egen deltakelse i Oppvekstforum.

Når det gjelder hvorvidt deltakerne deler et norm-sett, viser ikke empirien vår klare funn på det, men gjennom hva informantene sier om arbeidsformen har vi indikasjoner på at normsettet deles. Informantene gir nemlig uttrykk for at arbeidsformen befinner seg nærmere nettverk enn hierarki på en akse mellom de to som definerte ytterpunkt. Informant 2 sier følgende om dette:

Jeg tenker at arbeidet vårt ligger et sted mellom hierarki og nettverk. Hierarkiet ligger der opplagt gjennom utdanningsdirektøren. Du får jo med folk når du sier at Fylkesmannen har bestemt. Det bruker også rektorene når de trenger det. I hvilken grad Fylkesmannen reellt kan bestemme noe, er jo ikke reellt. Men det er fint å kunne si det. Jeg mener det er fantastisk at vi har fått en arbeidsform der vi snakker sammen på en helt annen måte enn tidligere som et helt fylke faktisk bruker.

Den samme informanten sier også noe om hvordan dette arbeidet kan brukes i arbeid som krever tverrfaglighet også i andre situasjoner:

Alle vi kommunalsjefer har et bakland. Vi som sitter i Oppvekstforum har jo arenaen som skal modellere en type arbeidsform som er tenkt ut til kommunene. Den pedagogiske analysen er jo en modell for å tenke som alle gjør. Vi kunne brukt den på andre arenaer. Eksempelvis tverrfaglig arbeid. Da har du fått et verktøy alle kan bruke. Da er vi ferd med å få det til en arbeidsform.

Om en tenker at normer og verdier skal ha en output i form av en beslutning eller at aktørene er omforente om den videre veien, kan intervjuene tyde på dette arbeidet ikke er i mål. Informant 2 beskriver dette på følgende måte:

Det er ikke så mye vi har forpliktet oss på. Det skjer mye her og nå, så skjer det noe i kommunene våre. Tilstandsrapporten var første tema. Deling etterpå. Det gjorde vi. Ulike tema er tatt opp. Oppvekstforum fungerer mer som et refleksjonsforum hvor vi skal arbeide på en slik måte at tannhjulene går sammen. Vi kunne lagt opp til gjøring, eksempelvis i forbindelse med tilstandsrapporten. Jeg tror det skal mye til før det skjer mye på mange områder.

Om dette er en utfordring i forhold til hvor vidt verdier og normer i Oppvekstforum er i tråd med verdier og normer i de ulike regionene og organisasjonene, gir ikke intervjuene noe entydig svar på. En kan tenke at om translasjonen som foregår i Oppvekstforum er en øvelse som skal gjentas på regionnivå, betinger det, jamfør forventning 7, at arbeidsformen må være basert på den samme kulturen. Et mønster vi imidlertid ser i informantenes svar, er at enkelte

regioner sitter med en opplevelse av at både samordning og prioritering gjøres på arenaen Oppvekstforum, noe eksempelvis informant 5 benevner på følgende vis:

Oppvekstforum har evnen og viljen til å prioritere. Det tror jeg hjelper mange kommuner. Det har ført til at vi har klart å samordne arbeidet mye mer enn tidligere. I tillegg har vi klart å være meningsbærende.

Implisitt i utsagnet ligger det at det er arenaen Oppvekstforum som prioriterer. Om en skulle tenke seg at, jmfør vår forventning, at verdier og normer i Oppvekstforum er i tråd med verdier og normer i de ulike regionene og organisasjonene, ville dette vært en betingelse som fremmer en vellykket samordning. Men når empirien viser at to av regionene har forståelsen av at Oppvekstforum prioriterer ut fra sine verdier og normer, mens de to andre lever med forståelsen av at denne prioriteringen skal gjentas og lades med en kulturelt passende logikk på regionnivå, kan det fort være at det inntreffer noen skjevheter ut fra den opprinnelige intensjonen.

Oppsummering forventning 8:

Fra intervjuene kan vi tydelig se at deltakerne i Oppvekstforum deler det kulturelt betingede stammespråket, dvs at de bruker de samme ordene og begrepene innen utdanningsjargongen, og at de har et grunnleggende verdi-sett som ligner på hverandre. Når det gjelder normer, har vi ikke empirisk grunnlag for å si at et felles norm-sett deles, selv om vi ser at det er elementer fra et felles normsett.

I et institusjonelt perspektiv kan en se for seg at en betingelse for en vellykket samordning, er at stammespråk, normer og verdier er en grunnpilar for å lykkes med en samordning uten myndighet. Slik vi forstår Oppvekstforum, peker mandatet der på at oppvekstfeltets samfunnsoppdrag, det vil si det verdimeslige perspektivet, er en vel så viktig faktor som de resultatmessige målsettingene som er satt for arbeidet. I den konteksten viste intervjuene at to informanter gjennomgående snakket om verdier gjennom hele intervjuet. Det vil si at et hvert spørsmål ble besvart ut fra en verdi-plattform. De fire øvrige informantene var mer opptatt av å snakke om linjer, mandat og myndighet. Om dette henger sammen med at Oppvekstforum ikke har vedtaksmyndighet, har ikke vi grunnlag for å si noe om. Det vi imidlertid kan si noe om, er at vi gjennom vårt datagrunnlag kan si at det ligger et grunnleggende verdisett til grunn for den enkelte aktørs bevissthet knyttet til egen deltakelse i Oppvekstforum. Et spørsmål vi

imidlertid sitter med er om aktørene sitter med den samme forståelsen av Oppvekstforum siden to informanter fra regionene snakker om arbeidsformen og FoU-prosjektet som en og samme ting, mens de to andre skiller disse to tydelig fra hverandre?

Når det gjelder hvorvidt deltakerne deler et norm-sett, viser ikke empirien vår klare funn på det, men gjennom hva informantene sier om arbeidsformen har vi indikasjoner på at et normsett til dels deles. Det forklarer vi med at informantene gir uttrykk for at arbeidsformen befinner seg nærmere nettverk enn hierarki på en akse mellom de to som definerte ytterpunkt, og at dette i praksis fortøner seg som en skalering på hvordan de ulike drøftingene skjer i form og funksjon. Det er imidlertid verdt å merke seg at en informant tydelig sier at Fylkesmannen, gjennom Utdanningsdirektøren, brukes som pressmiddel i egen kommune, når konteksten tilsier at dette er klokt.

Oppsummeringsmessig er det også verdt å merke seg at flere informanter setter ord på at arbeidsformen kan brukes langt ut over utdanningssektoren. Dette forklares med at de anser arbeidsformen til å være et verktøy. Det synes også klart at Oppvekstforum prioriterer ut fra at arenaen Oppvekstforum deler de samme verdiene og normene, mens det synes mer uklart om dette norm- og verdisset er noe som er i samsvar med det faktiske norm- og verdisset ute i de enkelte kommuner, regioner og organisasjoner.

Med bakgrunn i det ovennevnte, vil trekke frem følgende betingelser som enten hemmer eller fremmer muligheten til en samordnet innsats innen denne forventningen:

- Et felles stammespråk fremmer en samordnet innsats.
- Et felles verdisset fremmer en samordnet innsats.
- Manglende normsett hemmer en samordnet innsats. Dette forklarer vi med at status er vidt forskjellig fra to regioner kontra to andre. Ut fra en forståelse om hva som er kulturelt passende, har arbeidsformen som premiss at rundene skal gå fra Oppvekstforum til region, videre til kommune, før den kommer tilbake til region, før den igjen kommer til Oppvekstforum. Når disse sløyfene ikke gjennomføres, kan ikke et norm-settet i Oppvekstforum være i tråd med tilsvarende normsett i de ulike regionene/organisasjonene.

5. Oppsummering og sluttrefleksjon

Vi har i denne oppgaven tatt for oss samordning av statlig innsats. Samordning er blitt viktig i dagens offentlige forvaltning, da forvaltningsstrukturene er blitt mer og mer komplekse med mange ulike nivåer og mange institusjoner som har et forvaltningsansvar i et stadig mer spesialisert fagfelt.

Vi har sett spesielt på statlig samordning på fylkesmannsnivå, hvor fylkesmennene har et klart definert samordningsmandat som er å samordne statens forhold til kommunene.

Vår problemstilling er:

Hvilke betingelser må være til stede for å få til en vellykket samordning av statlig innsats i møtet mellom statlig/regional forvaltning og kommuner?

For å svare på problemstillingen har vi begrenset oss til å se på Oppvekstforum hos Fylkesmannen i Hedmark, da vi mener at den samordningen som skjer der ikke skiller seg fra samordningsutfordringer generelt. Vi vil følgelig ta til orde for at de funnene vi gjør i denne oppgaven, har spredningsverdi ut over konteksten utdanning. Dette har vi også forklart både i metode- og innledningskapittelet vårt.

Oppvekstforum er en samordningsarena som Fylkesmannen har etablert sammen med representanter fra kommunene, KS, Utdanningsforbundet og Høgskolen i Innlandet. Forumets mandat er å samordne tjenestene innenfor utdanningssektoren, slik at forutsetningene for at det skal gå bra med barn og ungdom i Hedmark blir best mulig. Dette skjer gjennom at Oppvekstforum translaterer ulike politiske satsinger og gjør dem forståelige og håndterbare for den enkelte kommune. Dette innbefatter også å fange opp gjenstridige problemer som ligger i skjæringspunktet mellom ulike fagområder. Oppvekstforum er etablert som et alternativ til en mer tradisjonell samordning som kan gjennomføres ved utsendelse av dokumenter og gjennomføring av konferanser. I vår oppgave legger vi til grunn at en tradisjonell samordning, hvor regional stat i form av Fylkesmannen inntar en rolle som *videreformidler*, ikke nødvendigvis fører til en vellykket samordning for den enkelte kommune.

Problemstillingen har vi delt opp i to forskningsspørsmål:

1. Hvilken forståelse har deltakerne i Oppvekstforum av hvordan den samordnede innsatsen styres?
2. Hva opplever deltakerne i Oppvekstforum hemmer og/eller fremmer muligheten for en samordnet innsats?

Vi har valgt å belyse problemstillingen gjennom organisasjonsteori med spesielt fokus på det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet. Dette har vi gjort fordi vi har et teorigrunnlag som blant annet anser atferd til å være en vesentlig faktor.

I teorien finner vi at samordning gjerne sees på gjennom et instrumentelt perspektiv. I vår kontekst er Oppvekstforum gitt et mandat, som er formelt formulert. Mandatet i seg selv er også noe vi kan belyse fra et instrumentelt perspektiv. Men når vi går inn og titter på sakslistene, referater og så videre, ser vi at det kommer andre forhold enn de rene linjene en forbinder med det instrumentelle perspektivet inn i bildet. Vi ser at det er noen kulturelle forhold som spiller inn og følgelig er med og påvirker det store bildet om at aktørene opplever at Oppvekstforum lykkes med sin samordning.

I vår oppgave har vi valgt å belyse disse kulturelle forholdene gjennom et institusjonelt perspektiv. For å underbygge dette, støtter vi oss også til at flere teoretikere hevder at den instrumentelle staten har tradisjon for å undervurdere det institusjonelle. De er enige om at det må være noe instrumentelt som ligger til grunn, men samtidig må det være noe mer enn det rent instrumentelle. Det vil si at en i tenkning kan se for seg at vi flytter oss fra *top-down* til *bottom-up*.

Gjennom en operasjonalisering av teorien kom vi frem til åtte forventninger til informantenes oppfatning som ville belyse problemstillingen vår. Ut fra disse forventningene har vi funnet ulike betingelse for å få til en vellykket samordning.

Det fremkommer ganske klart i vår empiri at Fylkesmennene blir styrt instrumentelt fra Kommunal og moderniseringsdepartementet. Det vil si at departementet styrer fylkesmennene gjennom et tildelingsbrev med mål og oppgaver og tildelte ressurser. Det er en top-down-styring, hvor samordningsmandatet kommer som et oppdrag fra departementet. Dette er i tråd med kjent instrumentell praksis med en klar styringslinje. Kommunene er ikke en del av denne

styringslinjen, da kommunene er selvstendige forvaltningsenheter som styres gjennom lovverk og tildeling av midler gjennom et inntektssystem. Det er interessant at deltakerne i Oppvekstforum er klar over at Fylkesmannen ikke har noen myndighet over kommunene, med unntak av at de er tilsynsmyndighet og klageinstans for kommunene. Likevel fremkommer det i vår empiri at deltakerne synes det er bekvemt å gi Fylkesmannen denne myndigheten, da det er lettere å implementere Oppvekstforums arbeid videre nedover til kommunene og oppvekstsektoren i de enkelte kommuner. Det tyder på at deltakerne synes det er positivt at styringslinjen fra departementet går helt ned til kommunene. Dette må ses i lys av at styringsgruppen i Oppvekstforum er blitt lagt ned. Der satt blant annet ordførerne og det er ikke sikkert at de er av den samme oppfatningen. Vår slutning er at fagpersonene i kommunene foretrekker en klar styring fra departement og Fylkesmannen, og aksepterer at den samordnede innsatsen fra staten blir styrt gjennom det formelle samordningsmandatet og gjennom politiske mål og styringsdokumenter.

Ut fra dette mener vi at formell myndighet til å organisere og styre dette arbeidet er en betingelse som fremmer en vellykket styring av en samordnet innsats. Vi mener også at det er en betingelse at det foreligger klare politiske mål som Fylkesmannen løfter frem i møte med regionene og at det bør være en samordningsarena som står fritt til å finne de riktige virkemidlene. Det er da viktig at kommunene har et eierskap til styringen av en slik samordningsarena. I tillegg bør den politiske ledelsen i kommunene være representert i styringen av samordningsorganet. Hvis det kun er en faglig styringslinje som går fra departementet via Fylkesmannen og direkte til den enkelte kommunalsjef og rektor, vil den politiske forankringen og den politiske styringen av arbeidet kunne bli avskåret. Dette fordrer at den politiske ledelsen i kommunene ønsker å delta i styringen av en slik samordning av den statlige innsatsen. Vi mener at manglende politisk forankring vil hemme muligheten for en vellykket samordning av statlig innsats.

Vi finner lite empiri som tilsier at kulturen innen oppvekstsektoren er preget av lærende møter, profesjonelle læringsfellesskap og andre arbeidsformer som er kulturelt betinget av oppvekstsektoren. Arbeidsformen blir en metode for å skape grunnlag for en slik måte å arbeide på. Dette kan være bevisst. Fylkesmannen har tradisjonelt hatt en klar og tydelig rolle som tilsynsmyndighet og klageinstans ovenfor kommunene og det kan være krevende å begynne å arbeide på en annen måte. Deltakerne i Oppvekstforum opplever dette som et tradisjonsbrudd i måten Fylkesmannen arbeider på. Arbeidsformen er godt egnet til å skape en annen kultur i samarbeidet mellom stat og kommune, men det vil trolig kreve tid fra

arbeidsformen er basert på en kunnskapsbase til arbeidsformen er en del av den kulturen som vil prege samarbeidet. Vi har sett at de ulike regionene har en ulik oppfatning av arbeidsformen og i noen regioner er et forsknings- og utviklingsprosjekt (FoU-prosjekt) det som forbindes med arbeidsformen vi omtaler i oppgaven. Dette er et prosjekt som helt og holdent er styrt instrumentelt, og vi har i lys av vår problemformulering forsøkt å holde dette prosjektet utenfor oppgaven vår. Vår interesse har vært å se på den arbeidsformen som Oppvekstforum legger opp til. Det at flere informanter setter likhetstegn mellom FoU-prosjektet og arbeidsformen Oppvekstforum representerer tilsier at det er et instrumentelt syn på styring som ligger til grunn for hvordan arbeidet i Oppvekstforum oppleves.

Vi ser at arbeidsformen i Oppvekstforum står sterkt i noen regioner, mens det i andre regioner er FoU-prosjektet som står sterkt. Vår oppfatning er at arbeidsformen er modellert ut til den enkelte region og kommune i ulik grad. Siden arbeidsformen er basert på at samordningen av statlige føringer foregår i lærende møter og gjennom profesjonelle læringsfelleskap, er det nødvendig at arbeidsformen modelleres helt ut til kommunene. Hvis ikke vil translasjonen av de statlige føringene stoppe blant deltakerne i Oppvekstforum og ikke komme frem til den enkelte kommune og skole. Vi mener da at en betingelse for en vellykket samordnet innsats, er at arbeidsformen modelleres ut til den enkelte kommune.

Ut fra et institusjonelt syn er kulturen viktig i et samarbeid som består av aktører fra ulike institusjoner. Dersom kulturen er preget av interessekonflikter eller stivhengighet vil arbeidet i et slik forum bære preg av dette. Informantene har ikke oppfatning av dette og heller ikke at den samordnede innsatsen er preget av klare regler og prosedyrer. I stedet opplever informantene at møtene i Oppvekstforum preges av en form og en struktur hvor aktørens roller og ansvarsområder er avklart og informantene opplever en forpliktelse til å delta i dette arbeidet. Det virker som deltakerne i Oppvekstforum har en god tradisjon for samarbeid. Selv om arbeidsformen i seg selv har alle kjennetegn beskrevet gjennom et instrumentelt perspektiv, er deltakerne lojale mot denne arbeidsformen da den virker eksemplarisk i forhold til det kunnskapsgrunnlaget som er valgt. Noen trekker riktignok frem at Oppvekstforum burde hatt vedtaksmyndighet. Det trekkes også frem at det er manglende kapasitet i nivåene under Oppvekstforum (region og kommune).

Det at Oppvekstforum har en fast form og struktur som erstatning for at det ikke foreligger regler og prosedyrer oppleves å fremme den samordnede innsatsen. Det gjør også den forpliktelsen som ligger i være deltaker i Oppvekstforum. Derimot vil trolig mangel på

vedtaksmyndighet i Oppvekstforum og en manglende kapasitet i nivåene under Oppvekstforum hemme muligheten for en samordnet innsats.

Kunnskapsgrunnlaget er basert på pedagogisk organisasjonsteori og løfter frem lærende møter og profesjonelle læringsfellesskap som en eksemplarisk måte å arbeide i tråd med kulturen på. Vi ser at arbeidsformen i stor grad er akseptert av forumets deltakere, men at det i varierende grad blir fulgt opp i praksis. Vi ser at det blir en forskjell mellom metode og aksept av denne og den kulturelle praksis som deltakerne har i sitt arbeid. Vi finner at det er en betydelig forskjell mellom regionene i måten de arbeider på. Det institusjonelle perspektivet vektlegger logikken om det passende og det skulle tilsi at dersom praksisen ute i regionene skiller seg fra arbeidsformen i Oppvekstforum, så vil ikke arbeidsformen i Oppvekstforum i noen vesentlig grad påvirke praksisen i regionene. Vi oppfatter at den arbeidsformen som Oppvekstforum har valgt å bruke, er ment til å skulle påvirke kulturen ute i regionene ved at arbeidsformen skal modelleres ut til alle kommunene. Det virker som den kulturelle praksisen ute i regionene er såpass sterk at dette ikke har fungert i alle regionene. I noen regioner står det instrumentelle synet sterkt og i noen regioner står det kulturelle, og derav institusjonelle, synet sterkere. Vårt inntrykk er at arbeidsformen i Oppvekstforum ikke lykkes i å bli modellert ut til de regionene hvor det instrumentelle synet står sterkt.

Vi oppfatter at Fylkesmannen i Hedmark har valgt arbeidsformen i Oppvekstforum som den måten samordningen skal foregå på innen oppvekstområdet. Dette tror vi er en god måte å gjennomføre samordning på og vil kunne bidra til at translasjon av statlige føringer og løsning av gjenstridige problemer. Siden samordningen foregår etter en metode, hvor lærende møter og profesjonelle læringsfellesskap står sterkt, vil det etter vår oppfatning være avgjørende at denne arbeidsmetoden modelleres ute i regionene. Dersom denne modelleringen ikke skjer, vil samordningen kunne stoppe i Oppvekstforum, og derav ikke komme den enkelte kommune til nytte. Fylkesmannen vil da ikke ha oppfylt sitt samordningsmandat.

Ut fra dette mener vi at modellering av arbeidsformen i Oppvekstforum ut til de enkelte regionene og kommunene fremmer en samordnet innsats. Translatørkompetanse hos de ulike aktørene blir da viktig og vil bidra til å fremme en samordnet innsats. Dersom det mangler en kulturell praksis for en slik arbeidsform vil det hemme en samordnet innsats. Det er da kontekstavhengig om kulturelt betinget atferd hemmer eller fremmer samordnet innsats. Det er hemmende i de regionene som kun formidler temaene fra Oppvekstforum, mens det

fremmer i de to regionene som translaterer drøftingene til egne regioner. Arbeidsformer som henger sammen fremmer en samordnet innsats.

Vi har også sett på verdier og normer i Oppvekstforum og om disse er i tråd med verdiene og normene i de ulike regionene. Vi så at det var litt ulike verdsett som lå til grunn hos deltakerne i Oppvekstforum og at dette gjenspeilet en ulikhet blant regionene i hvordan de oppfattet arbeidet i forumet. Ut fra dette mener vi at et felles stammespråk og et felles verdsett fremmer en samordnet innsats, mens et manglende normsett vil hemme en samordnet innsats. Dette forklarer vi med at status er vidt forskjellig fra to regioner kontra to andre. Ut fra en forståelse om hva som er kulturelt passende, har arbeidsformen som premiss at rundene skal gå fra Oppvekstforum til region, videre til kommune, før den kommer tilbake til region, før den igjen kommer til Oppvekstforum. Når disse sløyfene ikke gjennomføres, kan ikke et normsett i Oppvekstforum være i tråd med tilsvarende normsett i de ulike regionene.

Vi har i denne oppgaven sett på ulike betingelser for å få til en vellykket samordning av statlig innsats i møtet mellom statlig, regional og kommunal forvaltning. Vi har kun sett på oppvekstområdet, men vi mener at tilsvarende samordning vil kunne benyttes innen flere fagområder. I innledningen vår tar vi opp samordning som et viktig grep innen statlig forvaltning, da staten de senere årene har blitt mer strukturalisert og spesialisert. Det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet som er gitt rollen med å samordne statlig politikk og det er fylkesmennene som har fått et særskilt samordningsmandat. Spesielt det som i forvaltningen kalles gjenstridige problemer blir viktig å løse, da en mer kompleks forvaltning vil oppleve at mange problemer involverer flere sektorer. I et slikt bilde vil en vellykket samordning av statlig innsats være viktig innen alle fagområder i møte med alle kommunene i hele landet. Fylkesmannen i Hedmark har hatt vilje til å gjøre et tradisjonsbrudd i måten et slikt samordningsarbeid utføres på. Vi tror at et slikt arbeid vil kunne lykkes svært godt dersom de riktige betingelsene er tilstede og det vil med fordel kunne benyttes innenfor hele ansvarsområdet til Fylkesmannen.

Litteraturliste

- Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring: eit institusjonelt perspektiv*. Samlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* Oslo: Universitetsforlaget.
- Fog, J. (2004). *Det kvalitative forskningsinterview. Med samtalen som utgangspunkt*.
- Fullan, M. (2014). *Å dra i samme retning: et skolesystem som virker*. Kommuneforlaget.
- Fylkesmannsrollen Utvikling og utfordring*. (udatert). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/statsforvaltning/fylkesmann/fylkesmannsrollen.pdf>
- Hansen, H. F., & Kristiansen, M. B. (2014). Ansvarlighed i en krisetidkonsekvenser af budgetloven og nye krav til økonomistyring. *Offentlig styring-Forandringer i krisetider, Hans Reitzels, Copenhagen*.
- Høyer, H. C., Kasa, S., & Tranøy, B. S. (2016). *Tillit, styring, kontroll*. Universitetsforl.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2010). Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal akademisk.
- Læringsnotat (2016) Felles problem - felles løsning? Lærdommer fra 0-24-samarbeidet | Difi. (udatert). Hentet 2. februar 2019, fra <https://www.difi.no/rapport/2017/01/laeringsnotat-2016-felles-problem-felles-losning-laerdommer-fra-0-24-samarbeidet>
- Langfeldt, G. (2015). *Skolens kvalitet skapes lokalt* (1. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Led-programmet | Led-programmet. (udatert). Hentet 2. februar 2019, fra <https://ksled.no/>
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) - Kapittel 14. Tilsyn m.m. - Lovdata. (udatert). Hentet 2. februar 2019, fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61/KAPITTEL_16#§14-2
- Maktutredningens hovedkonklusjoner - Det samfunnsvitenskapelige fakultet. (udatert). Hentet

15. februar 2019, fra
https://www.sv.uio.no/mutr/aktuelt/nyhetsarkiv/maktutredningens_hovedkonklusjoner_kort.html

March, J. G. (2008). *Fornuft og forandring*. Samfundslitteratur.

Maxwell, J. A. (2012). *Qualitative research design: An interactive approach* (Bd. 41). Sage publications.

Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning. (udatert). Hentet fra
https://www.difi.no/sites/difino/files/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7_0.pdf

Nadim, M. (2015). *Sosiologisk tidsskrift*. *Sosiologisk tidsskrift* (Bd. 23). Scandinavian University Press. Hentet fra
https://www.idunn.no/st/2015/03/generalisering_og_bruken_av_analytiske_kategorier_i_kvalita

Postholm, M. B. (2005). *Kvalitativ metode: en innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasusstudier*. Universitetsforl.

Program for bedre styring og ledelse i staten. (2018). Hentet fra
<https://nettsteder.regjeringen.no/bedrestyringogledelse/files/2018/04/Program-for-betere-styring-og-ledelse-sluttrapport-endelig.pdf>

Repstad, P. (1994). *Mellom nærhet og distanse*. Univ. forl.

Roald, K. (2012). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring: når skole og skoleeigar utviklar kunnskap*. Fagbokforlaget Bergen.

Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforl.

Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. (4.opplag). Bergen: Fagbokforlaget.

Senge, P. M. (1991). The fifth discipline, the art and practice of the learning organization. *Performance+ Instruction*, 30(5), 37.

Tildelingsbrev 2018 til Fylkesmannen i Hedmark. (2017). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/254619ee580b401cb358fa5dab884628/fmhe.pdf>

Vedlegg

Vedlegg 1: Samtykkeskjema

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet *Kultur for læring – hvordan lykkes?*

Bakgrunn og formål

Høsten 2014 utarbeidet Fylkesmannen i Hedmark en rapport om status og veien videre i utdanningssektoren i Hedmark. Tilsvaret på dette ble etableringen av arbeidsformen Kultur for læring.

På oppdrag fra Fylkesmannen i Hedmark gjennomføres derfor denne masteroppgaven som vil fungere som en rapport på status i arbeidet per 2018.

Problemstillingen vil bli forsøkt besvart i denne masteroppgaven går på tematikken *tidlig innsats* og hvordan arbeidsformen Kultur for læring virker opp mot denne tematikken.

Dette er et begrep som omtales i mange sentrale dokumenter, og som styringsgruppa i Oppvekstforum ga faggruppa i oppgave å arbeide med.

Vår problemformulering, i studiet som gjennomføres på Handelshøgskolen Innlandet, avdeling for økonomi- og ledelsesfag, er denne:

Tidlig innsats er et begrep som brukes i mange sentrale dokumenter i utdanningssektoren. Gjennom Oppvekstforum i Hedmark er det fattet et vedtak som sier at samtlige kommuner i fylket skal arbeide med *tidlig innsats* som overgripende tema. Dette arbeidet skal skje innen arbeidsformen Kultur for læring.

Hva skal til for lykkes i arbeidet med et slikt overgripende vedtak, som i tillegg betinger den bestemte arbeidsformen som ligger implisitt i vedtaket?

Informanter i denne masteroppgaven er medlemmer av Oppvekstforums faggruppe.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Datainnsamlingen i dette studiet vil foregå gjennom personlige intervjuer med en varighet på inntil en time. De opplysningene vi vil innsamle er problemstillinger og refleksjoner knyttet til problemstillingen benevnt ovenfor.

I oppgaven vil vi referere til region A og kommune A, altså vil opplysningene bli anonymisert.

Vi oversender intervjuguide i forkant av intervjuene. Vi vil benytte oss av lydopptaker i intervjuene.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Vi vil ikke samle opplysninger som er konfidensielle. Begge masterstudenter vil ha tilgang til lydopptakene, som blir anonymiserte i rapporten. Lydopptakene vil bli lagret på en ekstern harddisk, som slettes etter at masteroppgaven er ferdigstilt.

Prosjektet skal etter planen avsluttes **1.mars 2019**. Opptak og notater blir da slettet.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med **Atle Teksum, tlf 916 97 394** eller veileder **Hans Christian Høyer, tlf 62 43 04 67**.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Vedlegg 2: Intervjuguide

Problemstilling:

Tidlig innsats er et begrep som omtales i mange sentrale dokumenter i utdanningssektoren. Gjennom Oppvekstforum i Hedmark er det fattet et vedtak som sier at samtlige kommuner i fylket skal arbeide med det overgripende temaet. Dette arbeidet skal skje innen arbeidsformen Kultur for læring.

Hva skal til for å lykkes med et slikt type overgripende vedtak, som betinger en slik type arbeidsform som ligger implisitt i vedtaket?

Forskningsspørsmål:

3. Hva skal til for at kommunene arbeider med problemområdet *tidlig innsats* på tvers av de ulike kommunale sektorene?
4. Hvordan kan arbeidsformen Kultur for læring bidra til å løfte problemstillingen slik at kommuner blir best mulig rustet til å møte intensjonen i *tidlig innsats*?
5. Hvorfor har de enkelte regioner valgt det anslaget mot *tidlig innsats* som de har gjort?

Intervjuguide:

Hva, hvordan og hvorfor er det valgene som er tatt, faktisk blitt tatt?

Vi deler spørsmålene i tre deler, dvs opp mot de tre forskningsspørsmålene.

Fase 1: Status og avklaringer:

1. Gjennom at du er medlem i faggruppa i Oppvekstforum; hvordan opplever du at arbeidsformen er styrt? Dvs om den er styrt gjennom mål, resultatoppfølging og kontroll eller gjennom verdier, tillit og legitimitet?
2. Hvordan ser du på din rolle som regionrepresentant i Oppvekstforum?
3. Hva legger du i begrepet *tidlig innsats*?

-
4. Hvordan oppfatter du Oppvekstforums fokus på tidlig innsats?
 5. På en skala fra 1 til 10; hvor langt tenker du at din kommune er kommet i arbeidet med tidlig innsats? På en tilsvarende skal; hvor langt tenker du at din region er kommet? Hvorfor setter du denne tallverdien; dvs hva ligger bak denne vurderingen?

Fase 2: Hva er gjort?

6. Den og den datoen fattet styringsgruppa i Oppvekstforum vedtak om tidlig innsats. Dette er senere blitt behandlet av faggruppa de og de datoene. Hva er gjort i regionen etter dette vedtaket vedrørende tidlig innsats?
7. Hva konkret har du gjort i egen kommune?
 - 7.1 Hvorfor ble det valgt og hvordan har dere gjennomført det?
8. Er de kommunene som ikke har fysiske medlemmer representert i Oppvekstforum blitt gjort i stand til å gjøre de samme vurderingene som du har kunnet gjøre i egen kommune?

Fase 3: Refleksjoner – hva kunne vært gjort annerledes – hva har du lært?

9. Med tanke på det du har sagt til nå; hva tenker du kunne vært gjort annerledes både i regi av Oppvekstforum, region og kommune når det gjelder arbeidet med *tidlig innsats*?
10. Gjennom kommunereformen er regionene gitt en annen rolle i statlig utdanningspolitikk, jfr etterutdanningsstrategien. Hva tenker du at du har med deg av læring fra arbeidet med *tidlig innsats* som har betydning for hvordan dere arbeider sammen med problemstillinger adressert fra Oppvekstforum?

Vi vil gjennomføre dette som en case-studie av faggruppa i Oppvekstforum i Hedmark.