



Høgskolen
i Innlandet



Fakultet for lærerutdanning og pedagogikk

Anne Cathrine Holth

**«Samordning for læring»?
– En studie av Fylkesmannens
samordningsrolle i *Kultur for læring***

Ph.d. i Profesjonsrettede lærerutdanningsfag
2023



Anne Cathrine Holth

**«Samordning for læring»? – En studie av
Fylkesmannens samordningsrolle i *Kultur for læring***

**Ph.d.-avhandling
2023**

Fakultet for lærerutdanning og pedagogikk



Trykk: Flisa Trykkeri A/S

Utgivelsessted: Elverum

© Anne Cathrine Holth (2023)

Det må ikke kopieres fra publikasjonen i strid med åndsverkloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med Kopinor.

Ph.d.-avhandling i profesjonsrettede lærerutdanningsfag nr. 35

ISBN trykt utgave: 978-82-8380-454-6

ISBN digital utgave: 978-82-8380-453-9

ISSN trykt utgave: 2464-4390

ISSN digital utgave: 2464-4404

Sammendrag

Dette prosjektet har som hovedmål å se på samordning i offentlig sektor. Temaet er arbeidet med ut ifra statlige målsettinger om at vedtatt politikk skal gi gode tjenester til innbyggerne i kommunene. I Norge bygger offentlig styring på antakelsen om at spredning av makt og gjennomføring av politiske tiltak er mer effektivt enn sentralisert maktutøvelse og tjenesteproduksjon. Politiske vedtak og tiltak utformes gjennom nettverk av offentlige institusjoner, og målet er likeverdig og god tjenesteproduksjon som er vedtatt av politikere nasjonalt. I dette systemet er fylkesmannen gitt en samordningsrolle. Dette prosjektet har som hovedmål å se på hvordan fylkesmannen kan gripe denne rollen.

En rekke nasjonale overordnede dokumenter inneholder målsettinger og oppgavebeskrivelser knyttet til samordning. Innholdet i disse danner grunnlag for å forstå hvilke krav, føringer og forventninger som legges fra nasjonalt nivå. Videre trekkes det linjer til det regionale nivået (fylkesnivået) og her ses det på hvordan det kan arbeides med samordning i offentlig sektor for å nå de nasjonale målsettingene. Hos Fylkesmannen i Hedmark ble samordningsrollen grepet bredt og systematisk og det ble bygget opp et samarbeid mellom aktuelle parter i oppvekstsektoren. Dette arbeidet er caset for deler av studien. Arbeidet ble initiert av Fylkesmannen i Hedmark i 2013. Arbeidet skulle bygge kollektiv kapasitet i fylket ut ifra overordnet målsetting knyttet til barn og unges oppvekst. Som en naturlig videreføring ses det i forskningsprosjektet på hvordan Fylkesmannens samordningsrolle gir seg utslag på tjenesteproduksjonen i en kommune, også her er forskningen knyttet til caset.

Dette er et kvalitativt forskningsprosjekt. Det gjennomføres tre datainnsamlinger, en til hvert av forskningsspørsmålene, som igjen sammenfaller med nivåene i det norske offentlige forvaltningssystemet. Det gjøres en dokumentanalyse og et casestudie. I casestudien benyttes læringshistorie og intervju som metode. Det er flernivåstyring og sosiologisk institusjonalisme som er det overordnede analytiske perspektivet, og også bidrag fra institusjonelt arbeid og organisasjonslæring trekkes inn.

Avhandlingens hovedfunn viser at samordningen har en viktig målsetting knyttet til sammenheng og helhet i politikken, og at det er avgjørende at kommunene når sine mål om å sette politiske vedtak ut i livet. Problemene i samfunnet er både enkle og komplekse, og samordning skal bidra til iverksetting av nasjonal politikk for alle typer problemer, men det er særlig de komplekse problemene som ikke lar seg håndtere uten samordning. Det fremkommer også at samordning skal favne en mengde utfordringer i det offentlige forvaltningssystemet, og det skal

løse problemer både som følge av sektorisering og ulike nivåer i forvaltningen. Rettsikkerhetsoppgaver og sektoroppgaver skal prioriteres i fylkesmannens arbeid samtidig som samordning utover dette skal skje. Dette gir utfordringer knyttet til behovet for spesialisering hos ansatte, som blant annet kreves for å kunne utføre rettssikkerhetsoppgavene fylkesmannen befatter seg med.

I styringen av fylkesmannen ligger ulike styringslogikker til grunn, og det argumenteres i avhandlingen for at dette gir samordningsarbeidet trange vilkår. Flernivåstyring anses å være den styringsformen som best passer til håndtering av de komplekse problemene. I styringsdokumentene er det imidlertid ikke den logikken som ligger til grunn for flernivåstyring, som er den mest fremtredende. Dette gjelder særlig de årlige styringsdokumentene.

Samordningsarbeidet som ble gjennomført i Hedmark forstås som å være i tråd med målsettingen for samordningsrollen. Arbeidet skulle bygge kollektiv kapasitet i et helt fylke med det som mål at institusjoner i Hedmark skulle endres. Dette skulle videre føre til bedre skolerresultater i fylket. Det fremkommer empiri som kan forstås som at arbeidet på fylkesnivået førte til institusjonell endring i samarbeidet i fylket og i den utvalgte kommunen, samt også bedre resultater for elever i denne kommunen. Arbeidet i fylket passer inn i beskrivelsen av flernivåstyring, og denne styringsformen anses å være hensiktsmessig for å få nasjonal politikk iverksatt i en kommune. I arbeidet i Hedmark tok Fylkesmannen en aktiv rolle ut ifra en forståelse for at det lå et stort handlingsrom i samordningsrollen. Gjennom analysene fremkommer det som avgjørende at Fylkesmannen grep denne rollen slik det ble gjort. Det er grunn til å anta at arbeidet i Hedmark bidro til realisering av nasjonal politikk. Det er også grunn til å anta at institusjoner ble endret som følge av arbeidet i fylket. Det er imidlertid ikke funn som viser at Fylkesmannen som institusjon ble endret som følge av arbeidet.

Forskningsarbeidet konkluderer med en anbefaling for samordningsrollen for fremtiden. Samordning bør løftes til å bli en overordnet tenkning for statsforvalteren. Samordning skal kompensere for ett fagområdes manglende muligheter til å møte samfunnets problemer, og samordning som overordnet tenkning må ta opp i seg de ulike oppgaveområdene til fylkesmannen. Denne tenkningen bør prege offentlig sektor på tvers av både nivåer og fagområder. Fylkesmannen bør gis større handlingsrom til å utøve samordningsrollen i tråd med logikken i flernivåstyringen. Dette vil gi bedre vilkår for realisering av politikken enn hva som er tilfelle i dag.

Abstract

This project's main goal is to investigate coordination in the Public Sector. The subject is explored while keeping in mind the national objective that adopted policies shall provide good services to the Residents of the Municipalities. The Public Governance in Norway assumes that dispersion of power and implementation of political measures is more effective than a centralized exercise of power and centralized services. Political decisions and policies are designed by networks of public institutions, and the goal is equal and high-quality services nationally. In this system, the County Governor in each County has a duty to coordinate. This project's main goal is to investigate how the County Governor can approach this role.

The County Governor has been given the task of coordinating the public administration system. Several national superordinate documents contain goals and tasks related to this. These documents are analysed to get an understanding of how the subject is presented, and what demands, guidance, and expectations there are from the national level. Furthermore, there are lines drawn to the regional level (the Counties). Here, the question of coordinating the public sector to reach national goals is explored. In Hedmark, the County Governor's role of coordination was taken on comprehensively and systematically in cooperation with relevant parties in the childhood education sector. This work is the case for parts of this dissertation. The work was initiated by The County Governor of Hedmark in 2013. It was intended to build a collective capacity in the County based on the superordinate goals related to children's upbringing. As a natural continuation, the County Governor's coordination role's impact of the services in the municipalities is explored. These parts of the research are also based on the case.

This is a qualitative research study. Three data collections are carried out, one to each of the research topics, which again coincides with the levels in the Norwegian administration sector. A document analyze and a case study is conducted. In the case study, a learning history and interviews are the methods used. Multi-level governance and sociological institutionalism constitute the superior analytical perspective. Institutional work and organisational learning also play a part.

The dissertation's main result indicate that coordination has a significant objective related to coherence and comprehensiveness in politics, and that it is crucial for municipalities to achieve their goal of implementing political decisions. The challenges of society are both simple and complex, and coordination is intended to facilitate the implementation of national policies for all kinds of problems. However, the more complex challenges are typically the ones that cannot

be solved without coordination. It is also evident that coordination is meant to address a multitude of challenges within the public administration, and that it is aiming to resolve challenges arising both from sectorization and from various levels of governance. Tasks related to legal protection and sector-specific responsibilities are to be prioritized in the County Governor's work, while coordination beyond these areas are also necessary. This presents challenges related to the need for specialized employees, which is required, among other things, to carry out the legal protection tasks the County Governor is responsible for.

The governance of the County Governor is based on different styles of governance, and the dissertation posits that this imposes stringent constraints on the coordination. Multilevel governance is considered the best approach for handling complex problems. In the Guiding documents, however, it is not the logic underlying multilevel governance that is most prominent, and especially not the documents given the County Governors annually.

The work conducted in Hedmark to coordinate was aligned with the objective of the coordination role. It was supposed to build collective capacity in an entire county, with the goal of bringing institutional changes in Hedmark. This was expected to result in improved school results in the county. The work at the county level describes that collective capacity was developed. It is also evident that this led to institutional changes and better results for pupils in the municipality investigated in this research. The work conducted in the county aligns with the description of multilevel governance, which is considered appropriate for implementing national policies at the municipality-level. In the work conducted in Hedmark, the County Governor assumed an active role based on the understanding that there was significant leeway within the coordination role. The analyses reveal that it was crucial that the County Governor assumed this role the way they did. There are reasons to believe that the work conducted in Hedmark contributed to the realization of national policies. There are also indications that the work led to institutional changes. However, there are no findings indicating that The County Governor itself, as an institution, was changed as a result.

This dissertation concludes with a recommendation for the coordination of the future. Coordination should be elevated to become a comprehensive mindset within the entire County Governor's Office. Coordination is meant to compensate for the limitations of individual domains when addressing the challenges of society, and coordination as a comprehensive mindset has to be connected to the County Governor's individual areas of responsibilities. This mindset should permeate the public sector across all sectors and domains. The County Governor

should be given greater autonomy to exercise the coordination role in line with the multilevel governance logic. This way, coordination becomes a style of leadership within the governance, and will contribute to a more effective implementation of policies than today.

Forord

En faglig utviklingsreise nærmer seg slutten. Det har vært en reise som har ført lang av sted, og jeg er dypt takknemlig for å ha fått lov til å ta denne reisen. Det har vært noen år med tid til faglige dypdykk samt samarbeid og læring sammen med mange kloke mennesker.

Det var Torbjørn Holsen som i sin tid fikk meg inn i skolesektoren. I alle år deretter har han fulgt mitt arbeid med ekte interesse og nysgjerrighet. Det har han også gjort gjennom dette doktorgradsprosjektet. Tusen takk Torbjørn for at du for at du åpnet døren til et spennende fagområde og at du viser interesse for det jeg driver med.

I en offentlig doktorgrad som dette må det stå en arbeidsgiver bak som støtter prosjektet. For min del har det vært Statsforvalteren i Innlandet (tidligere Fylkesmannen i Hedmark). Tusen takk for at jeg fikk muligheten til å ta denne reisen. En spesiell takk rettes til min leder Anne Kathrine Fossum som gjennom alle år har fulgt mitt arbeid, både på jobb hos Fylkesmannen/Statsforvalteren og nå i studielivet. Takk også til Høgskolen i Innlandet som har hatt ansvaret for studiet. Det er med stolthet jeg takker for meg som den første offentlige ph.d.-kandidaten hos dere.

I de første to årene av dette arbeidet var Kari Underthun en samtalepartner. Hennes dype faglige interesse, hennes kunnskap og nysgjerrighet gav gode faglige refleksjoner og mange nye innfallsvinkler i arbeidet. Kari døde dessverre før prosjektet var ferdig, men hun er ikke glemt.

Det å skrive en avhandling som dette er et ensomt arbeid. Da jeg fant Petter Lodden, og han takket ja til å bruke tid til å reflektere over fenomenet samordning sammen med meg, falt mye på plass. Tusen takk til deg Petter for mange gode samtaler. Jeg håper de fortsetter selv om avhandlingen nå er ferdig skrevet. Læringen om samordning er ikke fullendt.

Et arbeid som dette er avhengig av at informanter stiller opp og bruker av sin tid. Tusen takk til dere. Takk også til studiekollegaer for spennende diskusjoner, faglig samarbeid og mange kaffekopper, spesielt må nevnes Nina Utvær Jacobsen og Anne Gry Fadum Carlsen. Takk til dere begge for vennskap, kaffepauser og faglige diskusjoner. Anne Gry og jeg har fulgt hverandre i det meste av tiden med dette arbeidet, og i pandemitiden hadde vi daglige teamsmøter. Det var til stor hjelp både på den faglige siden og i et vennskapelig perspektiv. I det siste året har også Elin Løvnæseth Hauer kommet inn i min faglige sfære, takk for nytt vennskap, faglig prat, lunsjer og kaffekopper.

Mine veiledere, Berit Karseth, Øyvind Glosvik og Hege Merete Somby, denne reisen hadde ikke vært mulig uten dere. Deres klokskap, kompetanse og innsikt har alltid ført meg videre. Hver gang jeg har truffet dere har dere gitt meg ny motivasjon og fått meg inn på veien videre. Selv når tekster jeg har levert har vært nærmest ubrukelige i et arbeid som dette så har jeg etter veiledningen følt meg både dyktig og motivert. Dere er unike. Tusen takk.

I den siste delen av doktorgradsperioden har jeg vært i ulike fora og presentert arbeidet og resultatene fra forskningen. Samarbeidet med Halvor Haukerud har vært meningsfullt i den sammenheng. Faglige diskusjoner og forberedelser har ført til presentasjoner med mulighet til bredere faglighet og dypere refleksjon for tilhørerne. Takk til deg Halvor.

Til slutt vil jeg takke min nærmeste familie. Først mamma og pappa, dere har alltid brydd dere om det jeg har drevet med, så også nå. Dere har lest tekster og dere har med stolthet fulgt meg gjennom også denne reisen. Tusen takk. Takk også til Mai for mange timers arbeid med korrekturlesing.

Dere hjemme, Yngve, Marius, Ingvild og Trygve, takk for støtte, interesse, oppmuntring, korrekturlesing og faglige diskusjoner. Dere har heiet meg frem hele veien, tusen takk for det. Til dere tre yngste – dette dokumentet viser at alt er mulig hvis man bestemmer seg for noe. Det har dere selv vist gjennom livet så langt, og det må dere aldri slutte å tro på. Yngve – takk for at du hele veien har vært overbevist om at jeg kom i mål med dette arbeidet. Takk for at du alltid er der.

Reisen er over for egen del når det gjelder *Kultur for læring*, men nye reiser vil komme – og kunnskapen jeg har fått gjennom denne reisen vil føre meg videre på disse reisene. Livet er fullt av muligheter for å få ny kompetanse og klokskap. Jeg gleder meg til neste kapittel.

Innholdsfortegnelse

Del A Innramming av forskningstema, analytisk og teoretisk forankring	1
Kapittel 1 Samordning – en viktig rolle for fylkesmannen	2
1.1 Innledning - Bakgrunn og tema for avhandlingen.....	2
1.2 Forskningsspørsmål.....	3
1.3 Rammene for studien og studiens forskningsdesign.....	5
1.4 Avklaringer.....	6
1.5 Teoretisk bidrag.....	7
1.6 Begrepsavklaring.....	8
Samordning.....	9
Samarbeid.....	10
1.7 Oppbygging av oppgaven.....	11
Kapittel 2 Innramming av arbeidet	13
2.1 Innledning.....	13
2.2 Fylkesmannens historie.....	13
2.3 Caset - <i>Kultur for læring</i> – bakgrunn og kort beskrivelse.....	16
Bakgrunnen.....	17
<i>Kultur for læring</i> – oppstart, begrepsavklaring og beskrivelse av arbeidet.....	18
Internt og eksternt arbeid hos Fylkesmannen.....	19
Resultater av arbeidet.....	20
2.4 Oppsummering.....	20
Kapittel 3 Hva sier forskningen om samordning?	22
3.1 Innledning.....	22
3.2 Arbeidet med litteraturgjennomgangen.....	22
Søkeprosessen i litteraturgjennomgangen.....	24

3.3	Samordning i lys av samfunnsutvikling	25
3.4	Samordningens kompleksitet.....	29
3.5	Samordning og reformarbeid.....	35
3.6	Samordning og ledelse	39
3.7	Oppsummering	41
Kapittel 4	Teori.....	44
4.1	Innledning.....	44
4.2	Offentlig sektor – systemet.....	44
	System	45
	Flernivåsystem.....	45
	Problemer med ulik kompleksitet.....	47
4.3	Offentlig sektor - styringen	48
	Klassisk, offentlig styringslogikk	48
	New public management	49
	New public governance	50
	Flernivåstyring.....	52
4.4	Organisasjonene i systemet	54
	Organisasjon	54
	Nyinstitusjonell teori	55
	Walter Richard Scott - De tre pilarene	56
	Institusjonelt arbeid	58
4.5	Organisasjonslæring og kollektiv kapasitet.....	59
4.6	Oppsummering	63
	Del B Empirisk opplegg og metodiske vurderinger	65
Kapittel 5	Metode	66
5.1	Innledning.....	66

5.2	Overordnet metodisk innretning.....	66
	Case-studie	66
	En hermeneutisk inngang til forståelse av samordning.....	68
5.3	Dokumentanalyse	70
	Bakgrunn for metodevalget	71
	Utvalget	72
	Forskningsprosessen og bearbeiding av data	73
5.4	Læringshistorie	75
	Hva er læringshistorie?.....	75
	Bakgrunn for metodevalget	76
	Utvalg av informanter.....	78
	Forskningsprosessen og bearbeiding av data	79
5.5	Intervju	80
	Bakgrunn for metodevalget	80
	Utarbeidelse av intervjuguide.....	81
	Valg av kommune og utvalg av informanter	82
	Gjennomføring av intervjuene og bearbeiding av data	84
5.6	Forskning på eget arbeid	86
5.7	Vurdering av forskningsopplegget	92
	Validitet	92
	Reliabilitet	94
	Generalisering.....	95
5.8	Oppsummering	96
Del C Empiri.....		99
Kapittel 6 Samordningsrollen – hva står i styringsdokumentene?.....		100
6.1	Innledning.....	100

6.2	Styringsdokumenter fra nasjonalt nivå til regionalt nivå	100
6.3	Samordning – Analyse av styringsdokumentene?.....	102
	<i>Fylkesmannsinstruksen</i>	103
	Fylkesmannsrollen.....	105
	Fylkesmannsboka	110
	Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren (Rundskriv H-2143).....	112
	Statsbudsjettet for 2020	118
	<i>Tildelingsbrevet 2020</i>	122
	<i>Virksomhets- og økonomiinstruks 2020</i>	125
6.4	Samordning – kategorisering og forståelse	127
	Samordning generelt.....	128
	Vertikalt	129
	Horisontalt	134
	Samordning og reformer.....	137
	Samordning og ledelse	138
6.5	Oppsummering	140
Kapittel 7	<i>Kultur for læring - vår historie</i>	143
7.1	Innledning.....	143
7.2	Bruk av teori i arbeidet <i>Kultur for læring</i>	144
7.3	Organisering	147
7.4	Begrepet Kultur for læring	150
7.5	Profesjonsnivå	154
7.6	Samfunnsforståelse.....	158
7.7	Felleskap i Hedmark	163
7.8	Tillit	166

7.9	Identitet i Hedmark	169
7.10	<i>Kultur for læring</i> – resultater – hvor står vi i dag?	171
7.11	Annet	174
7.12	Oppsummering	174
Kapittel 8	Arbeidet med <i>Kultur for læring</i> i Vangen kommune?	180
8.1	Innledning	180
8.2	Begrepsforståelse	181
	Begrepet som målsetting	184
	Begrepet som arbeidsform	186
	Begrepet som forsknings- og utviklingsprosjekt	187
	<i>Kultur for læring</i> som en paraply	188
8.3	Ledelse	189
	Ledelse på regionalt nivå	189
	Ledelse på kommunenivå	190
	Ledelse på skolenivå	192
8.4	Organisering og struktur	194
	Organisering på kommunenivå	194
	Organisering på skolenivå	195
8.5	Arbeid med forsknings- og utviklingsprosjektet	197
	Profesjonelle læringsfellesskap	198
	Samlingene	199
	Verktøyet pedagogisk analyse	201
	Arbeid med fylkets, kommunens og skolens egne mål	202
	Forskningsbasert arbeid	205
8.6	Felles retning	207
	Elevsyn	207

	Delingskultur	209
	Vi – ikke jeg	209
	Forankring	210
8.7	Flere tiltak sammen	213
8.8	Overføring av kunnskap og endring i klasserommet.....	216
8.9	Profesjonalitet.....	218
8.10	Resultater.....	220
8.11	Veien videre.....	223
8.12	Oppsummering	224
	Del D Drøftinger, konklusjoner og kunnskapsbidrag.....	229
	Kapittel 9 Drøftinger	230
9.1	Innledning.....	230
9.2	Intensjonen om helhet og sammenheng i politikken	230
	Styringen av fylkesmannen gjennom ulike styringslogikker	230
	Samordning for helhet og sammenheng i lys av flernivåstyring.....	232
	<i>Kultur for læring</i> som helhetlig tilnærming til utdanningspolitikken	233
9.3	Iverksetting av politikken – fra Stortinget til klasserommet	234
	Samordning og realisering av nasjonal politikk	234
	Realisering av offentlig politikk gjennom <i>Kultur for læring</i>	235
	Fylkesmannens rolle i arbeidet med <i>Kultur for læring</i> , sett i lys av flernivåstyring	237
9.4	Organisasjonene	238
	Grunnlag for organisatorisk læring i fylket.....	238
	Organisatorisk læring hos Fylkesmannen	240
	Organisatorisk læring i en kommune	241
	Organisatorisk endring i lys av institusjonell teori.....	243

9.5	Det umuliges kunst?	246
	Sektoroppgaver og samordningsoppgaver	246
	Samordning og flernivåstyring – to sider av samme sak?	249
Kapittel 10	Resultater og kunnskapsbidrag Samordningsrollen for fremtiden	251
10.1	Innledning	251
10.2	Konklusjoner	252
10.3	Samordning som overordnet tenkning	253
10.4	Samordning – å vinne kampen om virkelighetsforståelsen	256
	Litteraturliste	259
	Vedlegg	267
	Vedlegg 1 <i>Kultur for læring</i> – min historie	268
	Vedlegg 2 Refleksjonsspørsmål	319
	Vedlegg 3 Godkjenning fra Norsk senter for forskningsdata (NSD)	320
	Vedlegg 4 Informasjonsskriv til informanter, regionalt nivå	321
	Vedlegg 5 Informasjonsskriv til informanter, kommunalt nivå	324
	Vedlegg 6 Intervjuguide	327
	Vedlegg 7 Kodeskjema, <i>Fylkesmannsboka</i> (eksempel)	330

Tabeller

Tabell 1 Styringslogikker	51
Tabell 2 Organisatorisk læring	62
Tabell 3 Informanter, regionalt nivå	78
Tabell 4 Informanter, kommunalt nivå	84
Tabell 5 Målsetting og oppgaveløsning, <i>Fylkesmannsinstruksen</i>	104
Tabell 6 Målsetting og oppgaveløsning, <i>Fylkesmannsrollen</i>	106
Tabell 7 Resultatmål og oppdrag, <i>Tildelingsbrev (2020)</i>	124
Tabell 8 Oppgaver, <i>Virksomhets- og økonomiinstruks (2020)</i>	126
Tabell 9 Informanter kommunalt nivå	181

Figurer

Figur 2 <i>Kultur for læring, tannhjul</i>	76
--	----

Del A

Innramming av forskningstema, analytisk og teoretisk forankring

Kapittel 1

Samordning – en viktig rolle for fylkesmannen

1.1 Innledning

- Bakgrunn og tema for avhandlingen

Dette arbeidet er resultatet av en offentlig sektor ph.d., en egen ordning for offentlig ansatte i Norge. Norges forskningsråd har satt som formål for denne ordningen blant annet at «ph.d.-arbeidet skal framskaffe kunnskap innenfor et område der kunnskaps- og innovasjonsbehovene er store» (Norges forskningsråd, 2019). Det står videre: «Ved å styrke samspillet mellom offentlig sektor og akademia kan kunnskapen som produseres både nasjonalt og internasjonalt utnyttes bedre i offentlig sektor». I dette forskningsarbeidet er det en målsetting at forskningen skal legge grunnlag for videre utvikling av offentlig sektor, samtidig som at arbeidet er i tråd med krav i utdanningen.

Offentlig sektor er omfattende, både hva gjelder innhold og organisering. Vårt offentlige system består av ulike sektorer og ulike nivåer innenfor de ulike sektorene. Hva gjelder organisering så befinner fylkesmannen seg i krysningspunktet mellom nasjonalt nivå og kommunalt nivå i den vertikale linja i systemet, og også i krysningspunktet mellom ulike offentlige aktører regionalt, det vil si horisontalt i systemet. Dette er et hensiktsmessig sted å befinne seg som utgangspunkt for å fylle samordningsrollen med innhold når politikk skal settes ut i livet.

Jeg har jobbet som utdanningsdirektør hos Fylkesmannen i Hedmark i cirka 7,5 år (i dag er navnet på det regionale statlige nivået Statsforvalteren i Innlandet). I de årene ble min interesse for samordning vekket. Dette er en oppgave fylkesmannen har, har hatt lenge og vil fortsette å ha. Min forståelse er at denne rollen blir stadig viktigere ettersom utfordringene offentlig sektor skal håndtere blir mer komplekse. Målet med studien er å få en dypere forståelse for samordning som fenomen, samordningsrollen til fylkesmannen og hvordan denne rollen kan forstås ut ifra politikkutforming og påfølgende prosesser.

1.2 Forskningsspørsmål

Studien legger vekt på å forstå hva som ligger i samordningsrollen og innholdet i denne slik den er gitt fylkesmannen fra nasjonale myndigheter. Doktorgradsprosjektet tar utgangspunkt i styringssystemets målsetting om gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i den enkelte kommune. Prosjektet har en naturlig tredeling som samsvarer med nivåene i offentlig sektor i Norge, og det presenteres et forskningsspørsmål for hvert av de ulike nivåene. Den overordnede hovedproblemstillingen er slik:

På hvilken måte kan fylkesmannsembetene utforme sin samordningsrolle når nasjonale politiske vedtak skal iverksettes i et fylke?

Arbeidet går ut på å forstå fylkesmannens samordningsrolle samt også handlingsrommet som ligger i denne rollen. Det første av de tre underliggende forskningsspørsmålene omhandler nasjonalt nivå:

Hvordan fremstilles fylkesmannens samordningsrolle generelt og innenfor det utdanningspolitiske feltet spesielt?

Denne delen av prosjektet omhandler fylkesmannens rolle som samordningsmyndighet og hvordan denne rollen er beskrevet i styringsdokumenter. Hva er målsetting med samordningsoppgavene og hvordan beskrives disse oppgavene?

Videre knyttes forskningen til et arbeid som er iverksatt innenfor utdanningssektoren i Hedmark. Her ses det på hvilken rolleforståelse aktørene har, hvordan de ser på arbeidet som er gjennomført samt hvordan de trekker arbeidet ut til egen region eller organisasjon. Dette arbeidet er caset i deler av forskningsprosjektet. For å besvare forskningsspørsmålet er det nødvendig å hente empiri fra aktører som har vært involvert i arbeidet med caset for å høre og forstå deres argumentasjon, begrunnelse og beskrivelse av arbeidet. Forskningsspørsmålet er slik:

Hvordan har Fylkesmannen, gjennom sin samordningsrolle, bygget opp kollektiv kapasitet i et fylke?

I stortingsmelding 21 (2016/2017) beskrives rammene rundt hvordan lærere og skoleledere bør utvikle profesjonelle fellesskap på den enkelte skole og hvordan lokale myndigheter skal utøve sine roller i et profesjonelt samarbeid med sine skoler (Kunnskapsdepartementet, 2016-2017). I stortingsmeldingen står det også: «Statens ansvar er å sette nødvendige rammer rundt det

lokale handlingsrommet, men også å legge til rette for gode prosesser på skolene og i kommunene» (Kunnskapsdepartementet 2016/2017, side 25). Fylkesmannen har, gjennom arbeidet som er gjennomført i Hedmark, ønsket «å sette nødvendige rammer rundt det lokale handlingsrommet», (som sitert fra stortingsmelding 21). I arbeidet i Hedmark har det vært et mål å utvikle kollektiv kapasitet i fylket. Dette skulle videre «legge til rette for gode prosesser på skolene og i kommunen» (Kunnskapsdepartementet, 2016-2017, s. 25). Fullan bruker begrepet kollektiv samarbeidskapasitet. Dette beskriver han som den kapasiteten som utvikles i profesjonelle fellesskap, (Fullan, 2014). Det er valgt å bruke begrepet kollektiv kapasitet i forskningsarbeidet her, og dette forstås slik Fullan beskriver kollektiv samarbeidskapasitet. Kapasitet knyttes både til kapasiteten og kvaliteten på refleksjoner og prosesser i samarbeidet og til den utvidede forståelsen hos deltakerne. Med stortingsmelding 21 (2016/2017) som bakgrunn, sammen med den nasjonale og internasjonale diskursen om profesjonelle læringsfellesskap, representert ved blant annet Fullan, anses det som interessant hvorvidt et fylke kan være et lærende fellesskap for bygging av kollektiv kapasitet som videre kan bidra til kvalitetsutvikling i en sektor.

Det naturlige er da i del tre, for å besvare alle sider ved hovedproblemstillingen, å trekke linjer til det kommunale nivået. Nasjonale politiske vedtak har innbyggerne i Norge som målgruppe, og det er avgjørende at den kommunale iverksettingen fører til ønsket målsetting. Spørsmålet er da hva som er sammenhengen mellom fylkets arbeid med utgangspunkt i fylkesmannens samordningsrolle og vilkårene for læring og utvikling i en kommune. Også i denne delen av prosjektet er det utdanningssektoren som er i fokus og forskningsspørsmålet er slik:

På hvilke måter fører samordningsarbeidet i Hedmark til iverksetting av utdanningspolitiske tiltak i en kommune?

Stortingsmelding 21 (2016/2017) omhandler også skolenivået, og beskriver profesjonelt samarbeid for kvalitetsutvikling i skolen som en avgjørende faktor for å lykkes (Kunnskapsdepartementet 2016/2017). I denne delen av forskningsarbeidet er analysene knyttet til en kommune. I stortingsmelding 21 (2016/2017) står det: «Det er lærere, skoleledere og skoleeiere som skal ha hovedrollen i arbeidet med å utvikle kvaliteten i skolen» (Kunnskapsdepartementet 2016/2017, side 25). Fylkesmannens samordningsrolle skal blant annet bidra til at nasjonale politiske mål iverksettes, og det er fortrinnsvis kommunene som skal gi gode tjenester til sine innbyggere. Også denne delen av forskningsprosjektet knyttes til caset.

1.3 Rammene for studien og studiens forskningsdesign

Temaet for forskningsprosjektet fremkommer i kapittel 1.1 og metodevalgene omhandles i kapittel 5. Her i kapittel 1.3 presenteres valg knyttet til rammene for forskningen samt forskningsdesignet.

Det er valgt en kvalitativ tilnærming i arbeidet. Det er et mål å gå i dybden på fenomenet samordning, og denne dybdetilnærmingen preger de ulike delene av forskningsprosjektet. Litteraturgjennomgangen er gjennomført for å få en forståelse for hvordan samordning omhandles i forskningen, og det teoretiske rammeverket er valgt for å kunne gjøre drøftinger i lys av relevant teori slik at forskningsspørsmål besvares.

Det er videre valgt en hermeneutisk tilnærming gjennom de ulike delene av arbeidet. Gilje skriver at «hermeneutikken tolkar eit meiningsfullt materiale, meir presist menneskelege *handlingar og resultata* av slike handlingar» (Gilje, 2019, s. 11). Metodene som er valgt er ulike, men de knyttes alle tre til kvalitativ forskning, og de gir rom for tolkning og analyse ut ifra hermeneutiske perspektiver. Det gjennomføres en kvalitativ dokumentanalyse som skal gi forståelse for intensjonene til de som har utarbeidet de analyserte dokumentene. Videre knyttes arbeidet til et case. Dette valget er tatt fordi det er en målsetting å forstå fenomenet samordning gjennom et avgrenset arbeid. Yin skriver at casestudier gjennomføres for å forstå et fenomen i dybden og i sitt riktige kontekstuelle forhold (Yin, 2018). Forskningsspørsmål er utarbeidet for å oppnå forståelse fra caset slik det arter seg i virkeligheten. En slik forståelse vil kunne bidra med ny relevant kunnskap knyttet til prosesser og resultater av arbeid i norsk offentlig forvaltning. Det er utarbeidet en læringshistorie som beskriver intensjoner og handlinger knyttet til caset, og også kvalitativt forskningsintervju benyttes som metode.

Det var jeg som utdanningsdirektør som initierte og ledet arbeidet med caset, og i dette forskningsprosjektet er derfor min rolle gitt stor plass. Arbeidet i Hedmark ble utarbeidet med bakgrunn i fylkesmannens samordningsrolle, og da jeg ble gitt mulighet til å gjennomføre dette forskningsarbeidet, var samordning et tema det ble ansett riktig å velge, noe som også ble støttet av min arbeidsgiver. Arbeidet vi har gjennomført er et arbeid som favner oppvekstsektoren i et helt fylke, et arbeid som ikke er gjennomført i Norge tidligere. I hvilken grad dette arbeidet førte til målsettingen for samordningsrollen til fylkesmannen, anses relevant både innenfor forskningsverdenen, men også for fylkesmannen. Arbeidet har utgangspunkt i oppvekstsektoren, men forskning og læring fra dette caset kan være viktig også for andre sektorer. Ikke minst er det viktig for å knytte forskning sammen med ny praksis slik at de ulike sektorene skal

lykkes sammen. Min rolle som initiativtaker og leder for arbeidet, og nå som forsker hvor arbeidet er et case, fører til at min rolle må vies stor plass. Min erfaring fra offentlig sektor er imidlertid med på å gi en viktig stemme i forskningen, og styrker begrunnelsen for egen plassering og posisjon i arbeidet. Med bakgrunn i egen beskrevet rolle er ulike grep tatt for å sikre validitet og forskningsmessig kvalitet. Dette beskrives der det naturlig hører hjemme i avhandlingen.

Det er gjort noen valg knyttet til begrepsbruk og skrivemåter i avhandlingen. Dette klargjøres videre.

1.4 Avklaringer

Begrepet Fylkesmann/fylkesmann brukes i avhandlingen selv om navnet i dag er Statsforvalter/statsforvalter. Dette valget er gjort fordi doktorgradsarbeidet ble startet på da embetet jeg er knyttet til het Fylkesmannen i Hedmark. Caset som er gjenstand for deler av forskningen er et arbeid som startet opp og i hovedsak ble gjennomført da Fylkesmannen i Hedmark var navnet på embetet. I tillegg er fylkesmannen begrepet som benyttes i de dokumenter som er med i dokumentanalysen i arbeidet. Begrepet Statsforvalter/statsforvalter brukes når dagens institusjon eller fremtiden omhandles.

I tråd med retningslinjene fra språkrådet benyttes stor F når det siktes til et bestemt fylkesmannsembete og liten f når det skrives om fylkesmannen som institusjon generelt. I noen sitater i kapittel 6 gjøres imidlertid ikke dette skillet da innholdet i styringsdokumentet ikke alltid opererer med den nevnte bruken av F/f.

Begrepet Hedmark benyttes og det siktes da til Hedmark som (tidligere) fylke. Innlandet er navn på dagens fylke, og dette benyttes der det anses hensiktsmessig.

Fylkesmannen er det statlige regionale nivået i det offentlige forvaltningssystemet. Begrepet region benyttes imidlertid også om organiserte enheter satt sammen av et antall kommuner. I Hedmark eksisterer fire regioner. Begrepet brukes om begge disse enhetene eller nivåene, og det vil fremkomme i teksten hvilken betydning begrepet har når det brukes.

Gjennom avhandlingen er flere departementers navn trukket inn. Her benyttes i hovedsak navnene på de ulike departementene som var de gjeldende i den tiden de aktuelle dokumentene ble utarbeidet. Dette er fortrinnsvis i forbindelse med dokumentanalysene. Dagens navn benyttes der det er mest naturlig.

1.5 Teoretisk bidrag

Samordning er et begrep det er forsket mye på. Det er imidlertid lite forskning som knyttes til fylkesmannens samordningsrolle. Fylkesmannens arbeid ut ifra denne rollen skal føre til helhet og sammenheng av politikken i offentlig sektor. Arbeidet skal videre føre til at kommunene lykkes i sitt arbeid med å sette politikken ut i livet. Utviklingen av velferdssystemet fører til at kommunene får stadig flere oppgaver og mer ansvar. utfordringene er komplekse og samordningsrollen anses å være stadig viktigere. Forskningsarbeidet vil bidra med forståelse knyttet til samordning som fenomen og spesielt til fylkesmannens samordningsrolle. Drøftinger ut ifra caset vil belyse handlingsrommet i samordningsrollen. Dette vil videre belyse det regionale nivåets arbeid, og forskningsarbeidet vil dermed kunne bidra til utvidet forståelse av offentlig forvaltning i Norge.

Gjennom arbeidet i Hedmark har målet vært å bygge kollektiv kapasitet i en sektor i et helt fylke. Dette er blant annet gjort gjennom nettverksarbeid og faglig samarbeid i utdanningssektoren over flere år. Jeg er kjent med at det i Sogn og Fjordane har vært tett samarbeid innenfor utdanningssektoren. Dette er beskrevet av Glosvik som skriver om et lærende utdanningssystem, og han stiller spørsmål ved om «Sogn og Fjordane arbeider på ein annan måte med det vi kan kalle kollektive profesjonaliserings- og kvalitetsutviklingsprosessar» (Glosvik, 2015, s. 121). Forskningsprosjektet her kan sies å omfatte noe av det samme som Glosvik skriver om. Det er imidlertid flere sider ved dette prosjektet som både vinkles annerledes og derfor også har andre resultater. Arbeidet tar utgangspunkt i fylkesmannen og i samordning. Arbeidet trekker inn flernivåstyring som teori, og caset i forskningen er spesifikt for Hedmark. Arbeidet med de ulike elementene under overskriften *Kultur for læring* er gjennomført på en måte som ikke er prøvd ut i Norge tidligere. Resultatene kan knyttes til hvordan fylkesmannen, gjennom sin samordningsrolle, kan bidra til å utvikle institusjonene gjennom bygging av kollektiv kapasitet i en sektor i hele fylker. På denne måten bidrar arbeidet til utvikling av ny forståelse både knyttet til kollektiv kapasitet og også innenfor det organisasjonsteoretiske feltet. Prosjektet gir også bidrag til flernivåstyringen som teoretisk fenomen i det at handlingsrommet i fylkesmannens samordningsrolle løftes, belyses og analyseres. Det må nevnes at Øyvind Glosvik har hatt en rolle i arbeidet som har vært gjennomført i Hedmark. I de fleste av mine år som utdanningsdirektør i Hedmark samarbeidet vi og han bidro faglig i arbeidet, både internt i avdelingen jeg ledet og i arbeidet i sektoren i fylket. I dette ph.d.-prosjektet er han en av veilederne.

Formålet for offentlig sektor-ph.d. er beskrevet slik: «Offentlig sektor-ph.d. skal bidra til økt langsiktig og relevant kompetansebygging og forskningsinnsats i offentlige virksomheter» (Norges forskningsråd, 2019). Det er Statsforvalteren i Innlandet som er min arbeidsgiver, og det er her læringen antas å bli størst som et resultat av forskningen. Det er også et mål at andre deler av offentlig sektor skal kunne oppnå ny forståelse og videreutvikles som følge av dette forskningsarbeidet, som andre statsforvalterembeter, direktorater og departementer.

I en offentlig ph.d.-ordning er ett mål å knytte forskning tettere sammen med offentlig sektor, blant annet for å utvikle offentlig sektor. I arbeidet er læringshistorie valgt som metode (beskrevet i kapittel 5.4). Dette er en metode som antas å være lite brukt i universitet- og høyskolesektoren. Metoden egner seg godt for utvikling av organisasjoner, og dette gjør den godt egnet i dette prosjektet. Bruk av metoden her er ikke helt i tråd med metoden slik den beskrives i lest litteratur. Tilpasningen av metoden er gjort for å svare opp forsknings spørsmål, og for å bidra til læring og utvikling i organisasjoner i offentlig sektor. Som ansatt hos Fylkesmannen, og som en som gjennomfører en offentlig ph.d., er det avgjørende at organisasjonens kompetanse utvides. En læringshistorie er ment å kunne leses av et bredere publikum enn de som bidrar i historiarbeidet. Historien kan derfor være et godt grunnlag for ansatte i offentlig sektor for å forstå hvordan Fylkesmannen i Hedmark arbeidet med samordning i utdanningssektoren. Selve historien om arbeidet er utarbeidet av noen få personer, men den kan fungere som grunnlag i diskusjoner om fenomenet samordning også utover dette forskningsprosjektet. I forskningsarbeidet her er læringshistorien empirien som ligger til grunn for analyse og videre drøftinger. Erfaring med bruk av metoden i dette forskningsprosjektet kan også knyttes til utarbeidelse av nye læringshistorier og påfølgende refleksjon og læring i de ulike organisasjonene.

1.6 Begrepsavklaring

Dette forskningsprosjektet handler om samordning, og spesielt om fylkesmannens samordningsrolle. Videre her presenteres, defineres og plasseres begrepet samordning, samt begrepet samarbeid som innholdsmessig kan være knyttet til, være nær eller i et avhengighetsforhold til begrepet samordning.

Samordning

Samordning er et begrep som er mye brukt i offentlig sektor og spesielt hva gjelder fylkesmannens oppgaver. For å få en bred forståelse for fenomenet knyttes flere definisjoner sammen.

Hva er målet med samordning? Lægreid et al. viser til Peters og beskriver dette slik: «the aim of public sector coordination is to create greater coherence in policy and to reduce redundancy, lacunae and contradictions within and between policies» (Peters, 1998, vist til av Lægreid et al., 2016a, s. 5). Dette er en målsetting om at samordning skal bøte på utfordringene i vårt sektorinndelte offentlige system.

Lægreid et al. definerer samordning som et analytisk perspektiv: «The purposeful alignment of tasks and efforts of units or actors in order to achieve a defined goal» (Lægreid et al., 2015, s. 4, viser til Verhoest & Bouckaert (2005)). Denne definisjonen viser til felles definerte mål som ulike aktører arbeider mot ved å tilpasse egen innsats og oppgaver.

Reff Pedersen et al. bidrar til en utvidet forståelsen av begrepet: «Coordination is viewed as a messy and floating process that revolves around interactive arenas that promote communication between a plurality of interpretive logics and situated practises» (Reff Pedersen et al., 2011, s. 375). Her beskrives flere sider av samordningen, som en prosess, det å fremme kommunikasjon, tolkende logikker og lokalisert praksis (min oversettelse). I tillegg brukes ordene *messy* og *floating process*. *Messy* oversettes ofte med rotete, men heller enn rotete forstås dette som en kompleks og flytende prosess. Samordning ses på som prosessen, men knyttes også til utfallet eller resultatet av arbeidet (Peters & Pierre, 2006).

Det er ikke ønskelig å velge ut kun en spesifikk definisjon av begrepet samordning, men å trekke med forståelsen fra de omtalte definisjonene i det videre arbeidet. Peters' tilnærming knyttet til større sammenheng i politikken anses viktig da sektoriseringen i systemet og omfanget av politikken gir dette behovet. Sammenstilt innsats fra enheter er nødvendig for å nå felles mål. En mengde utfordringer i samfunnet kan ikke løses av enheter eller sektorer alene. Videre kan Reff Pedersen og hennes kollegaer sitt poeng om *mezzy and floating process* lett kjennes igjen. Denne prosessforståelsen anses å måtte forstås for å kunne lykkes med samordningsarbeidet. Disse nevnte definisjonene eller beskrivelsene utfyller hverandre slik at innhold i avhandlingen kan hvile på dem.

Ordet samordning oversatt til engelsk er coordination. Ordet coordination oversatt til norsk er koordinering. Min forståelse av begrepet samordning er at det er videre enn koordinering. Koordinering forstås som å få på plass strukturer. Dette kan være strukturer som ligger til grunn

for samordning og samordning kan derfor innbefatte også koordinering. Noen forskere bruker dimensjonene strukturelt-instrumentelt og kulturelt-institusjonelt i sitt arbeid om samordning. Med dette viser de til arbeid med strukturer av instrumentell art og videre kulturelt-institusjonelt arbeid som ofte har som mål å endre kulturen i en organisasjon. I dette forskningsarbeidet, og i bruken av begrepet samordning her, er min forståelse at det ikke er snakk om enten eller, men både og.

Begrepet concerted har dukket opp noen få ganger og også dette oversettes til samordnet på norsk. Dette begrepet anses ikke å være utbredt i bruk og benyttes ikke videre i arbeidet.

Samarbeid

Videre her vises definisjoner av begrepet samarbeid. Bakgrunnen for dette er at det er et begrep som kan ha overlappende definisjoner med samordningsbegrepet. Begrepet dukker også opp i styringsdokumentene som er analysert i dette forskningsarbeidet.

På den ene siden kan nevnes at Bouckaert et al. hevder at blant annet de to begrepene coordination og cooperation ofte benyttes synonymt (Bouckaert et al., 2010). På den annen side så viser Bouckaert et al. til at begrepene første gang ble gitt ulikt innhold i forskning knyttet til organisasjonsteorien i 1975 av Schermerhorn og av Rogers og Whetten i 1985 (Bouckaert et al., 2010, s. 16-17). Bouckaert et al. beskriver cooperation slik: «deemed to be a more temporary and informal means of creating relationships among organizations for mutual benefit» (Bouckaert et al., 2010, s. 17). Begrepet defineres ikke skarpt med avgrensede linjer, men heller som et arbeid man utfører sammen med andre.

Også begrepet collaboration betyr samarbeid på norsk, men Peters et al. viser til at Kooiman argumenterer for ulikt innhold i ordene collaboration og cooperation, og de skriver:

[collaboration] representing something more fleeting in terms of agreements among organizations to work together, while the latter [cooperation] represented more enduring patterns of working together, and perhaps (although Kooiman is far from clear on this point) something approaching the level of policy integration mentioned above.

(Bouckaert et al., 2010, s. 17, viser til Kooiman (2003))

Her viser Bouckaert et al. til Kooiman som beskriver at ulikheten mellom collaboration og cooperation blant annet handler om flyktighet kontra et varig mønster. Bouckaert skriver også at Kooiman ikke er klar på dette punktet. Dette er ett eksempel på at begrepsbruken ikke er samstemt og konsekvent. Slike eksempler finnes i mye av forskningen.

Bjørkquist og Fineide har satt sammen andre forskeres beskrivelser og definisjoner av hva samarbeid er og de viser til Axelsson og Axelsson samt Jacobsen når de hevder at «samarbeid viser til situasjoner der koordinering skjer med utgangspunkt i frivillig innsats» (Bjørkquist & Fineide, 2019, s. 9 viser til Axelsson & Axelsson (2016) og Jacobsen (2004)). Hva gjelder deltakere i samarbeidet skriver Bjørkquist og Fineide at dette avhenger av behovet til bruker og ut ifra hvilke tjenester som skal involveres. Dette samarbeidet, skriver de, kan formaliseres gjennom for eksempel partnerskap. Om samarbeid sier det også: «Videre er samarbeid et vesentlig kjennetegn ved det å jobbe sammen heller enn å jobbe parallelt, innenfor rammen av felles mål som fortrinnsvis også inkluderer brukere og pårørendes målsettinger». Dette anses å ha overføringsverdi til dette forskningsprosjektet (Kitto et al., 2011, vist til av Bjørkquist & Fineide, 2019, s. 9). Til sammen danner disse nevnte definisjonene av begrepet samarbeid en forståelse som er med på både å adskille begrepene samarbeid og samordning, samt å vise innholdet og fellestrekkene i begrepene.

Begrepet collusive har dukket opp noen få ganger og også dette oversettes til samarbeid på norsk. Dette begrepet anses ikke å være utbredt i bruk og benyttes ikke videre i arbeidet.

1.7 Oppbygging av oppgaven

Avhandlingen er bygget opp i fire deler. I del A rammes arbeidet inn og teorier presenteres. I del B legges det empiriske opplegget frem og metodiske vurderinger omhandles. Empiri fra de ulike nivåene analyseres i del C før drøftinger, konklusjoner og vurderinger legges frem i del D. Her følger en kort gjennomgang av innholdet i de ulike kapitlene.

Her i kapittel 1 er bakgrunn for arbeidet presentert samt forskningsstrategien og prosessen for arbeidet. Mulige teoretiske nedslagsfelt for resultatet av arbeidet vises. I tillegg legges det frem ulike definisjoner som anses nødvendig å trekke inn. Det gis, i kapittel 2, en kort historisk gjennomgang av fylkesmannen samt at caset presenteres. Det er gjennomført en litteraturgjennomgang som omhandles i kapittel 3. Her trekkes aktuell forskning om samordning frem. Videre, i kapittel 4, presenteres det teoretiske rammeverket. Her er det valgt ulike teori som til sammen kan bidra i drøftinger for å besvare de ulike forskningsspørsmålene. Det er ulike forskningsspørsmål til hvert av nivåene i det norske offentlige forvaltningssystemet, og ulike metoder benyttes. Dette presenteres i kapittel 5. Knyttet til det første forskningsspørsmålet er det gjennomført en dokumentanalyse av nasjonale styringsdokumenter. Dette er i hovedsak dokumenter som beskriver fylkesmannens samordningsrolle. For å få frem empiri til

forskningsspørsmål to benyttes læringshistorie som metode. Her er det arbeidet frem en historie fra og om arbeidet som er caset for deler av forskningsprosjektet. Forskningsspørsmål tre er også knyttet til caset og her benyttes intervju som metode. Empiri og analyse av dette presenteres i kapitlene 6-8, ut ifra det nasjonale nivået (kapittel 6), det regionale nivået (kapittel 7) og det kommunale nivået (kapittel 8). I kapittel 9 gjøres drøftinger før konklusjoner og anbefalinger trekkes i kapittel 10.

Kapittel 2

Innramming av arbeidet

2.1 Innledning

I dette kapittelet gjøres først en historisk gjennomgang av fylkesmannens historie. Historien for dette regionale leddet i statlig forvaltning er lang, omfattende og mangfoldig, og denne korte fremstillingen yter ikke den historiske utviklingen rettferdighet. Det er imidlertid et mål å vise til nettopp det at den historiske linja er lang. Dette anses å bidra til forståelse av fylkesmannen som institusjon, en institusjon med historisk tyngde som både har med strukturer og kulturer fra langt tilbake samtidig som samfunnsutviklingen gir rom for endring. Historien danner en ramme som kan bidra til forståelse av nettopp dette regionale statlige nivået og mer spesifikt samordningsrollen som er lagt hit.

I deler av doktorgradsprosjektet er arbeidet *Kultur for læring* caset. Dette er et arbeid som er gjennomført i Hedmark. I vedlegg 1 presenteres caset utfyllende. I kapittel 2.3 gis et sammendrag av *Kultur for læring*, og både bakgrunnen, arbeidet som sådan og resultater omhandles.

2.2 Fylkesmannens historie

Fylkesmannens historie strekker seg tilbake til 1660, men den historiske linjen kan trekkes også enda lenger tilbake i tid. Helt fra 1100-tallet fantes det ordninger i forvaltningen som var gitt personer eller roller i geografisk avgrensede deler av landet. På 1200-tallet kaltes forvaltningsdistriktene sysler før disse ble avløst av len på 1400-tallet (Planleggings- og samordningsdepartementet, 1997). Lenene ble styrt av lensmenn, og disse hadde stor makt i sin fungering i distriktene (Bjørnå, 2004). Lensordning falt bort i 1660, etter innføringen av eneveldet, og amter ble etablert. Fire hovedlen i Norge ble gjort om til fire stift- og hovedamter, og dessuten ble det etablert åtte «mindre underliggende amter ved siden av stiftamtene» (Planleggings- og samordningsdepartementet, 1997, s. 5). Sentralforvaltningen fikk sete i København, og regionalforvaltningen, det vil si lensordningen, ble endret (Planleggings- og

samordningsdepartementet, 1997). Amtmannen fikk i 1685 en instruks som i hovedsak varte i 300 år.

I hele dansketiden foregikk det en oppsplitting i flere amter. Arbeidet til amtmennene gjennomgikk gradvise endringer, som ble sett på som uthuling av tidligere oppgaver. Etter 1814, og løsrivelsen fra Danmark, fantes det fire stiftamter og 17 underliggende amter. Heller ikke frigjøringen fra Sverige i 1905 førte til endringer i forvaltningen i distriktene. Det hadde skjedd store endringer med gjennomgripende omorganiseringer av det sivile embetsverk, blant annet ved loven av 21. juli 1894, men dette medførte ikke annet enn begrensede virkninger for amtmennene og deres virksomhet (Planleggings- og samordningsdepartementet, 1997). Hva gjelder navn og inndeling i fylker, skjedde det få endringer fra 1918 og i de neste 100 år. Det skjedde imidlertid endringer i organiseringen og oppgaver for embetene.

I mellomkrigstiden økte oppgavene for kommunene. utfordringer som lavkonjunktur og høy arbeidsledighet førte imidlertid til at kommunene fikk økonomiske utfordringer og staten innførte strammere kontroller med kommunene (Bjørnå, 2004).

Etter andre verdenskrig skulle landet gjenreises, og aktiviteten økte sterkt i kommunene og på fylkesnivået. Det var store diskusjoner knyttet til både fylkeskommunens og fylkesmannens roller og ansvar. Diskusjonen gikk blant annet på hvorvidt fylkeskommunene skulle få sin egen administrasjon og også hvorvidt fylkesmannsembetene skulle legges ned. Diskusjonene fortsatte utover på 1970-tallet. Mye talte for at den nye fylkeskommunen skulle ta oppgaver og funksjoner som fylkesmannen hadde, og fylkesmannsembetene levde med trussel om nedleggelse gjennom store deler av 70-årene (Flo, 2014). Fra 1976 var det klart at fylkeskommunen skulle få egen administrasjon og at fylkesmannsembetene ikke skulle legges ned.

Fylkesmannen fikk nye oppgaver og funksjoner, og Flo hevder at dette var i konkurranse med fylkeskommunen (Flo, 2014). Antall ansatte hos fylkesmannen økte. Sent høsten 1978 kom en stortingsmelding som fastslo hvordan den regionale statsforvaltningen skulle se ut, og fylkesmannsembetene sto igjen støtt i den offentlige forvaltningen. En spesiell grunn som nevnes av Flo er at det på denne tiden var økonomiske utfordringer internasjonalt som hadde begynt å gjøre seg gjeldende i Norge. Her ble fylkesmannen sett på som et viktig redskap «for å redusere skadeomfanget av krisa», som Flo skriver (2014, s. 460). En annen forklaring på fylkesmannsembetenes styrking gjennom krisen kan knyttes til begrepet desentralisering. I 1981 fikk fylkesmannen ansvaret for regionalt miljøvern og en utvidelse av ansvarsområder skjer også videre i denne tiden. Dette skjedde imidlertid ikke uten diskusjoner, og mange mente

at desentralisering av oppgaver til fylkesmannen var en trussel mot den sektorielle autonomien (Flo, 2014). Den sektorinndelte politikken hadde behov for samordning og denne rollen, som lå hos fylkesmannen, bidro til at embetene ble styrket i sin rolle. Fylkesmannen var politisk nøytral i motsetning til fylkeskommunen, noe som kan være med på å forklare utviklingen i 70-årene (Flo, 2014). Disse årene på 70-tallet er avgjørende i historien om fylkesmannen.

På 1980-tallet var fylkesmannsembetene store og spesialiserte organisasjoner og antall ansatte vokste raskt. Også nå var det diskusjoner og uenighet knyttet til fylkesmannen og fylkeskommunen. På denne tiden var samordning en oppgave som av mange ble sett på som den viktigste oppgaven til fylkesmannen, og det er verdt å merke seg at i *Fylkesmannsinstruksen* som ble vedtatt ved kongelig resolusjon i 1981, omhandler fire av i alt elleve paragrafer samordning.

Det var røster som mente at den regionale staten burde slankes, og at oppgavene til fylkesmannen burde overføres til kommunene eller avskaffes. Gjennom 1980-tallet var det en kamp for fylkesmennene, og Flo skriver at kampen gikk ut på «å halde fast ved skansar som allereie var erobra» (Flo, 2014, s. 577-578), og samordning var en av de oppgavene som ble debattert. Det pågikk en samordningsdebatt fra begynnelsen av 1980-tallet og utover. Dette skjedde hovedsakelig fordi begrepet har så mange dimensjoner, ifølge Flo (2014). Han viser til at samordning blant annet er et spørsmål om styringsvirkemiddel, organisatoriske løsninger og oppgavefordeling. Han hevder også at «motiva bak samordningsiveren er langt frå eintydige» (Flo, 2014, s. 579). Diskusjonen knyttet til samordning pågikk gjennom 80-tallet og videre utover 90-tallet. Det var to motargumenter mot at denne rollen skulle fortsette å ligge hos fylkesmannen. Det ene gikk på at ansatte i noen store kommuner og i fylkeskommuner fryktet at de ville få mindre spillerom som følge av fylkesmannens (faglige) samordning. Det andre motargumentet kom fra sektorinteressenter både på nasjonalt og regionalt nivå. Her ble samordning sett på som en trussel mot faglige hensyn.

I 1993 ble fylkeslandbrukskontorets oppgaver overført fra fylkeskommunen til fylkesmannen. Også dette skjedde etter diskusjoner og dragkamper. Flo hevder at dette «vart ei ny stadfesting av at fylkesmannsembetet var i ferd med å vinne attende den sentrale posisjonen i det norske styringsverket» (Flo, 2014, s. 593). I flere år pågikk det diskusjoner om hvorvidt institusjonene fylkeslegen og utdanningsdirektøren skulle bli en del av fylkesmannen, og så skjedde i 2003. Frem til da hadde disse to vært egne embeter med sektorspesifikke oppdrag. Valget om denne endringen ble tatt med bakgrunn i et mål om å styrke fylkesmannens rolle som regional samordningsinstans (Flo, 2014). Det at fylkeslegen og utdanningsdirektøren ble en del av

fylkesmannen så sent som i 2003 er verdt å trekke frem av flere grunner. Den ene er begrunnelsen for endringen om å styrke fylkesmannens rolle som regional samordningsinstans. Dette anses å være et viktig poeng i en studie om samordning. Den andre grunnen er nettopp det at utdanningsfeltet kun har vært innlemmet i fylkesmannens oppgaveportefølje i 20 år, som kan ha noe å si for hvordan samordningsrollen beskrives i ulike styringsdokumenter. Det ene dokumentet som analyseres er sågar utarbeidet før endringen skjedde. Ytterligere en grunn er knyttet til forskningslitteratur om samordning. I litteraturgjennomgangen (kapittel 3) lette jeg etter forskning om samordning knyttet til utdanningssektoren. Dette var det vanskelig å finne. Selv om begrepet samordning brukes i ulike deler av offentlig norsk forvaltning, så er det gitt en ekstra tyngde hos fylkesmannen. Kanskje kan det ha hatt noe å si for omfanget av forskning på samordning knyttet til utdanningsfeltet at endringen med innlemming av utdanningsdirektøren skjedde så sent som i 2003.

Det er nødvendig å trekke inn også fylkeskommunen slik det er gjort for å vise fylkesmannens historie. Politiske dragkamper om oppgaver, omfang og ansvar i disse to institusjonene har påvirket hverandre i en årrekke. Denne dragkampen har fortsatt gjennom 2000-tallet, og man kan se endringene i fylkesmannsstrukturen i 2019 som ett av resultatene.

Det enkelte embete er statens regionale representant som skal arbeide for at Stortinget og regjeringens vedtak, retningslinjer og mål blir fulgt opp i det enkelte fylke. Fylkesmannen får sine oppgaver fra ulike fagdepartementer og -direktorater, med Kommunal- og distriktsdepartementet som ansvarlig departement for styringen av embetene.

Den 01.01.2019 ble Fylkesmannen i Hedmark og Fylkesmannen i Oppland slått sammen. Det nye embetet fikk navnet Fylkesmannen i Innlandet. Navnet ble endret den 01.01.21, og embetet heter nå Statsforvalteren i Innlandet.

2.3 Caset - *Kultur for læring* – bakgrunn og kort beskrivelse

I dette forskningsarbeidet ligger caset *Kultur for læring* til grunn for deler av arbeidet. Dette er et arbeid som ble initiert av Fylkesmannen i Hedmark da jeg var utdanningsdirektør. For å få en sammenheng i avhandlingen gis her en relativt kort beskrivelse av arbeidet. Utdypende beskrivelser av bakgrunn, innhold, arbeidsform og annet fremkommer i *Kultur for læring* – min historie (vedlegg 1).

Bakgrunnen

I 2001 startet jeg på studiet utdanningsledelse ved Universitetet i Oslo, og jeg fikk etter hvert ulike lederstillinger i utdanningssektoren i en kommune. Jeg visste at den riktige måten å utvikle sektoren på var gjennom å sette få mål og å jobbe med disse over tid. Hva gjelder styring innenfor utdanningsfeltet nasjonalt og regionalt, opplevde jeg ikke at denne måten å styre på preget sektoren. Jeg opplevde å arbeide i en sektor hvor styringen var fragmentert. Ulike tiltak fra ulike deler av både offentlig og privat sektor ble tilbudt oss, pålagt oss og avløste hverandre raskt og uten helhet og sammenheng. Det var vanskelig å se disse overordnede målene opp mot det vi i kommunen hadde som målsetting for vårt arbeid. Det var også vanskelig å finne sammenhengen mellom egne faglige tanker om utvikling, lokale politikeres idéer, regionale og nasjonale mål og tiltak. Sammenhengen og ansvarsfordelingen mellom aktørene i sektoren sto heller ikke klart for meg og ei heller syntes organiseringen å være den mest hensiktsmessige og logiske. Jeg opplevde at det var vanskelig å finne linjene i styringen i en lite helhetlig og samordnet sektor.

Jeg startet i stillingen som utdanningsdirektør hos Fylkesmannen i Hedmark i november 2011. Sektoren jeg gjennom flere år hadde sett på som lite helhetlig styrt, var nå mitt ansvar å styre helhetlig, blant annet med bakgrunn i fylkesmannens samordningsrolle. Jeg brukte mye tid på å sette meg inn i alle fylkesmannens ulike oppgaver. Disse plasseres under fire overskrifter:

- sektormyndighet og veiledning
- samordning
- rettssikkerhet
- initiativ og forslag

Hva gjelder strekpunkt en, tre og fire var lett å forstå hvordan overskriftene skulle fylles med det innholdet som var forventet og ønsket av både kommuner i Hedmark og av styrende departementer og direktorater. Det var strekpunkt to, samordning, jeg så behov for å fylle på en måte som ikke fremkom tydelig i styringsdokumenter, gjennom avdelingens arbeid eller på andre måter.

Ut ifra erfaringer fra arbeid i egen kommune med opplevelse av manglende helhet i styringen av oppvekstsektoren, og med min forståelse av det som sto i de ulike styringsdokumentene fylkesmannen arbeidet etter, ble det raskt klart for meg at samordningsoppgaven måtte gripes med en bred tilnærming. Det var fylkesmannens (les mitt) ansvar å få på plass det jeg i alle år hadde savnet innenfor denne sektoren.

Jeg begynte med å finne frem til mange av aktørene som har en rolle i barn og unges oppvekst i Hedmark. Jeg var sikker på at forståelse og arbeid knyttet til samordning skulle bygges opp over tid sammen med aktører i sektoren. Det opplevdes å være bred enighet om behovet for sammenheng og helhet, og arbeidet med *Kultur for læring* startet i 2014 etter om lag to år med forarbeid. Innholdet og innretningen ble arbeidet frem sammen med oppvekstsektoren i fylket. Det ble også klart for meg at samordning, slik jeg ønsket å tilnærme meg det, måtte prege både avdelingens interne arbeid samt vårt eksterne arbeid i Hedmark. Hver ansatt i avdelingen måtte se sitt arbeid i en større sammenheng og i sammenheng med andres arbeid. Vi utarbeidet derfor interne styringsdokumenter med overordnede målsettinger hvor linjer ble trukket til de ulike styringslinjer og fagområder (vedlegg 1d).

Kultur for læring – oppstart, begrepsavklaring og beskrivelse av arbeidet

Etter måneder og år med forankringsarbeid og utvikling av egne tanker inviterte vi fra Fylkesmannen til workshop 6. mars 2014. Viktige aktører som jobber i utdanningssektoren var invitert, og begrepet *Kultur for læring* ble presentert som et forslag til målsetting for videre arbeid. Målet var at alle barn og unge i Hedmark skulle vokse opp i en *kultur for læring* som skulle gi dem gode muligheter videre i livet. Gjennom innlegg og videre gruppearbeid ble veien videre pekt ut. I august 2014 ble Høyskolen i Hedmark ved Senter for praksisrettet utdanningsforskning trukket inn i arbeidet.

Rundt sommeren 2014 var også mandatet for arbeidet utarbeidet, og dette viste både målsetting og organisering av arbeidet (vedlegg 1b). Vi brukte 2015 til forankring både politisk og administrativt i kommunene, og vi utviklet hele tiden ny forståelse og la planer for hvordan veien videre skulle være. Vi etablerte en styringsgruppe og en faggruppe for arbeidet.

Innenfor arbeidet *Kultur for læring* ble begrepet brukt på tre ulike måter:

- målsetting
- arbeidsform
- forsknings- og utviklingsprosjekt

Utgangspunktet for alt arbeidet førte til at vi satt opp målsettingen om at barn og unge i Hedmark skal vokse opp i en *kultur for læring*, som nevnt over. Denne målsettingen ble overordnet for arbeidet. På regionalt nivå opprettet vi et *Oppvekstforum*. Arbeidsformen her var ment å virke slik at viktige aktører i oppvekstsektoren blant annet drøftet ulike temaer, begreper, og innhold i nasjonale satsinger i dette forumet. I *Oppvekstforum* arbeider vi for å forstå, for å

utvikle ny forståelse og for å se temaene i en større helhet. I dette arbeidet har det vært viktig å peke ut hva som kan bidra til nettopp ny forståelse og ny utvikling. Deltakerne her skulle videreføre lignende drøftinger i organisasjoner eller på arbeidsplasser hvor de arbeidet. En målsetting var at eksponering for ulike felles faktorer skulle føre til dypere kunnskap, forståelse og stadig bedre arbeid i oppvekstsektoren i Hedmark. Vi arbeidet for å utvikle denne kapasiteten kollektivt. Det var også et mål at ansatte i oppvekstsektoren skulle se sitt arbeid i lys av overordnede målsettinger, som blant annet fremkom i nasjonale styringsdokumenter som læreplan eller opplæringslov.

Arbeidsformen *Kultur for læring* fant sin form etter som tiden gikk, og profesjonelle fellesskap i lærende møter ble arbeidsmåten på ulike arenaer. Jeg (og vi) har hele tiden arbeidet ut ifra hvilke utfordringer vi er enige om at vi har hatt i Hedmark, og vi har valgt form og innhold på arbeidet ut ifra dette. Dette gjaldt også profesjonelle fellesskap, og dette ble formen fordi deltakerne anså dette som den beste måten å arbeide på.

Forsknings- og utviklingsprosjektet ble utviklet og faglig ledet av Senter for praksisrettet utdanningsforskning (videre kalt SePU), og *Oppvekstforum* har vært prosjektets styringsgruppe. Alle kommunene i Hedmark deltok i prosjektet, som er støttet av Norges forskningsråd. Vi var tydelige på at forsknings- og utviklingsprosjektet ikke skulle stå alene som et tiltak som går over noen år og deretter ble avsluttet. Vi ønsket at dette prosjektet skulle bli en del av en samordnet og helhetlig arbeidsform i Hedmark, også utover den avgrensede prosjektperioden.

Internt og eksternt arbeid hos Fylkesmannen

Jeg hadde en intensjon om at alle i avdelingen jeg ledet skulle arbeide på lignende måte som det vi gjorde i *Oppvekstforum*. Jeg ønsket at de skulle se sine egne arbeidsoppgaver knyttet til overordnede mål, både nasjonale og egne, og jeg ønsket at dette skulle prege kommunenes oppfattelse av vår avdeling. Gjennom utforming av dokumenter bandt vi de ulike temaene sammen, og ved å jevnlig ha dette fokuset i arbeidet i avdelingen ble til en viss grad alle involvert. Eksempelvis kan nevnes at vi hos Fylkesmannen arrangerte regionale samlinger knyttet til nytt lovverk (opplæringslovens kapittel 9a) samtidig med at arbeid med tema inkludering ble løftet som beskrevet. På Fylkesmannens samlinger var det i hovedsak jurister som gjorde rede for nytt lovverk, og jeg deltok og satt lovverket i sammenheng med samfunnets behov for og kommunenes arbeid med inkludering, i et bredt perspektiv, gjeldene for alle barn og unge, men også i et enda bredere samfunnsperspektiv. På samme tid gjennomførte vår avdeling tilsyn med kommunene knyttet til denne delen av lovverket, og vi behandlet

klagesaker i tråd med nytt lovverk. Dette heftet vi også opp mot overskriften inkludering, som har vært et tema vi har arbeidet med jevnlig i vårt utstrakte samordningsarbeid.

Det å få den samordnede helhetlige tenkningen og arbeidsformen på plass internt i avdelingen hos Fylkesmannen var imidlertid en del av arbeidet jeg syntes var vanskelig. Ansatte hadde spisskompetanse innenfor sitt felt, og det krevde deres tid å opprettholde denne kompetansen og å utføre oppgavene innenfor de ulike områdene. Deres oppgaveutførelse ble i stor grad også målt på de spesifikke oppgavene i det at rapporteringssystemet for fylkesmannen i stor grad preges av målinger knyttet til detaljer knyttet til gjennomføring av strukturelle konkrete oppgaver.

Jeg ser på fylkesmannens samordningsoppgave som en oppgave med stort handlingsrom. I denne oppgaven er embetene gitt en vanskelig og viktig oppgave i et faginndelt og sektorisert offentlig styringssystem. For meg har samordningstankene og min forståelse av dette preget og styrt min ledelse. Jeg har gjennomgående lett etter muligheter for å sette oppgaver og tenkning inn i en bred sammenheng, Dette har preget min tilnærming til arbeidet i avdelingen jeg ledet.

Resultater av arbeidet

Gjennom tett samarbeid i oppvekstsektoren i fylket opplevde jeg at det ble opparbeidet stor tillit mellom partene i samarbeidet. Denne tilliten preget Fylkesmannens samarbeid med oppvekstsektoren i andre sammenhenger. Partene arbeidet målrettet sammen mot felles mål. Hedmark var i en årrekke ett av de svakeste fylkene i landet hva gjelder skolerresultater. I de siste årene kan vi se en positiv utvikling i både grunnskolepoeng og gjennomføring i videregående opplæring i Hedmark.

Med sammenslåing av fylkene Hedmark og Oppland, og med sammenslåing av fylkesmannsembetene i de samme fylkene, ble ikke arbeidet videreført på fylkesnivået. I deler av Hedmark lever imidlertid arbeidsformen videre og forsknings- og utviklingsprosjektet varte utover min tid som utdanningsdirektør.

2.4 Oppsummering

Fylkesmannens historie er presentert, en historie med røtter langt tilbake i tid. Denne historien er med for å skape forståelsen for dagens offentlige system. Fylkesmannen som en del av offentlig sektor er gjenstand for debatt titt og ofte. Dette er vist gjennom særlig to forhold. Det

ene er hvorvidt dette nivået i statlig sektor skal eksistere overhodet og det andre er fordelingen av oppgaver mellom fylkeskommunen og fylkesmannen. Disse debattene har foregått i lang tid og må forventes å dukke opp igjen. I kapittel 2.3 er det gitt en kort beskrivelse av samordningsarbeidet *Kultur for læring*, som er caset i deler av forskningen. Disse to kapitlene danner til sammen rammer som gir et grunnlag for det som følger videre i avhandlingen.

Kapittel 3

Hva sier forskningen om samordning?

3.1 Innledning

Dette kapitlet viser et utvalg forskningsbidrag knyttet til fenomenet samordning. Formålet med kapitlet er å utvikle en dypere forståelse for fenomenet, i tråd med det Gilje skriver om hermeneutikken (Gilje, 2019), og som utdypes i kapittel 5. I kapittel 3.2 beskrives arbeidet med litteraturgjennomgangen, og spørsmålet som ønskes besvart med denne gjennomgangen presenteres. Videre i kapitlet presenteres forskningen fordelt på fire temaer. I kapittel 3.3 trekkes det inn forskning om samordning i lys av samfunnsutvikling. Forskningen som presenteres knytter samordning opp mot styringslogikker i offentlig sektor og til alle nivåene i det offentlige forvaltningssystemet. I kapittel 3.4 er det trukket inn forskning som viser kompleksiteten i fenomenet samordning. *Samordning og reformarbeid* er overskriften på kapittel 3.5. Her trekkes det inn forskning som knyttes direkte til reformarbeid, men også forskning som knyttes til annet avgrenset arbeid i offentlig styring. Kapitlet *Samordning og ledelse* (kapittel 3.6) viser forskning som knytter lederes ulike overordnede tankesett og lederes kompetanse og handlinger opp mot samordningsbegrepet. Med disse fire tilnærmingene omhandles ulike sider av fenomenet samordning. Forskning fra litteraturgjennomgangen vil trekkes inn i drøftinger i kapittel 9.

3.2 Arbeidet med litteraturgjennomgangen

Samordning skal få på plass helhetlige løsninger i vårt komplekse offentlige forvaltningssystem. I systemet skal vedtatt politikk gi gode og likeverdige tjenester til innbyggerne. Spørsmålet til denne litteraturgjennomgangen er derfor:

- Hva er samordning, ifølge forskning?

For å svare på et slikt spørsmål er det valgt forskning om samordning opp mot ulike felt, og temaene videre i kapittel 3 viser dette. Randolph viser til Hart som sier at det å etablere konteksten til emnet eller problemer er en av grunnene for å arbeide med en litteraturgjennomgang (Hart (1998) henvist til i Randolph, 2009).

Den enkelte artikkel er plassert under den overskriften og den tilnærmingen som gav flest refleksjoner og ny forståelse. De fleste artiklene har imidlertid et bredere innhold enn det overskriften tilsier, og annen plassering kunne ha vært gjort.

Samordning skal bidra til å sette politiske vedtak ut i livet i et sektorisert offentlig system. Noen forskere knytter sin forståelse opp mot målsettinger, andre har sterkere fokus på prosesser. Det er også valgt å trekke inn forskning som omhandler konteksten for samordning. Det vil si forskning som omhandler det komplekse systemet samordning skal skje i, samt forskning om utfordringer i offentlig forvaltning som skal samordnes. Ulik bruk av tilnærming i de forskjellige delene av det offentlige systemet gjør bildet enda mer komplekst. Det har vært ønskelig å finne forskning som omhandler flere sider av den beskrevne kompleksiteten, og kapittel 3.4 er ment å vise ulike sider av forskningen på samordning og konteksten rundt, for på den måten å få på plass en bred forståelse av fenomenet.

Spørsmålet til litteraturgjennomgangen legger grunnlaget for hvilken type litteraturgjennomgang som velges. Flere forskere har systematiske oversikter over ulike litteraturgjennomganger, og de viser til ulik forskning og ulik tilnærming til denne delen av et ph.d.-arbeid.

Dette er en litteraturgjennomgang med utgangspunkt i det Grant og Booth kaller en *kvalitativ systematisk gjennomgang* (engelsk: qualitative systematic review), én av i alt 14 ulike typer (Grant & Booth, 2009). Om denne type gjennomgang sier Grant og Booth:

The accumulated knowledge resulting from this process may lead to the development of a new theory, an overarching «narrative», a wider generalization or an «interpretative translation». It ‘looks for «themes» or «constructs» that lie in or across individual qualitative studies.

(Grant & Booth, 2009, s. 99)

Det å se på samordning ut ifra ulike tematiske vinklinger gir den ønskelige brede forståelsen, og dette vises gjennom utvalget og kategoriseringen i kapittel 3.3-3.6. Grant og Booth skriver at en av styrkene til denne type litteraturgjennomgang er at den kan brukes til å utforske barrierer, å forstå faktorer samt å få innsikt i temaer, mønstre og kontekstuelle faktorer (Grant & Booth, 2009). Dette er i tråd med målet for arbeidet i dette prosjektet om å utvikle forståelse for temaet slik at arbeidet hos fylkesmannen kan utvikles videre. Arbeidet med litteraturgjennomgangen har ikke fulgt Grant og Booths oppskrift til fulle, men hoveddrammene for arbeidet ligner denne typen litteraturgjennomgang.

Det er gjort et omfattende og systematisk søk i litteraturgjennomgangen. Erfaring fra praksisfeltet har ikke gitt en bred kjennskap til forskning på feltet, og det er derfor valgt denne tilnærmingen for å være trygg på at aktuell forskning er funnet. I tillegg til det beskrevne søkearbeidet har referanselister og annen tilgang til aktuell forskning gitt mulighet for å trekke inn også annen forskning som dukket opp gjennom forskningsperioden.

Arbeidet har et kvalitativt design, men utvalget av forskning i litteraturgjennomgangen er ikke begrenset til kun å gjelde kvalitativ forskning, da det ble antatt at både kvalitative og kvantitative arbeider ville kunne gi ny forståelse. Fenomenet samordning er omfattende, men gjennom utvalgte søkeord og kriterier for utvelgelse av forskningsbidrag er målet å ha grunnlag for å få en bredere forståelse for bestemte fenomener (Grant & Booth, 2009). Det er utarbeidet kategorier og forskningen er plassert innenfor disse. Kategoriene ble tydelige gjennom arbeidet med litteraturgjennomgangen og de er derfor induktivt utledet.

Søkeprosessen i litteraturgjennomgangen

Offentlig sektor er mangfoldig, og kompleksiteten i mangfoldet er ulikt fra område til område. Det er valgt ut forskning fra de siste 20 årene som kan bidra til utvikling av forståelse for samordning.

For å finne søkeordene til litteraturgjennomgangen ble det gjort tekstsøk på valgte ord i aktuelle dokumenter som ligger til grunn for fylkesmannens arbeid. Dette er de samme dokumentene og de samme søkeordene som analyseres og presenteres i kapittel 6. Det er ordene *cooperation* og *coordination* som ligger til grunn i søkene. Hva gjelder ordet *cooperation* så er det her valgt ut få forskningsbidrag, og de som er valgt ut anses å ha en mulig tilknytning, skape forståelse eller ha direkte overføringsverdi for arbeid med samordning i offentlig sektor. Det er derfor i all hovedsak ordet samordning som brukes videre i litteraturgjennomgangen.

Ved å jobbe med testsøk og videre søk, samt lesing av forskning, kom det på plass en grunnoversikt over feltet både hva gjelder forfattere og innhold. Dette, sammen med egen erfaring fra offentlig sektor, gav en trygghet på at den forskningen som er valgt er relevant i ph.d.-arbeidet. Det er imidlertid ikke slik at all aktuell forskning er valgt ut, kun et utvalg er med og presenteres videre i dette kapitlet.

Det er søkt etter forskning både innenfor det statsvitenskapelige feltet og innenfor utdanningsforskningen. Innenfor de søkene som er gjennomført, er forskning og samordning i utdanningsforskningen eller forskning i det statsvitenskapelige feltet med utdanning som tema,

fremkommet i liten grad. Ett dokument er knyttet til området utdanning. Dette dokumentet har ikke samordning som hovedtema, men innholdet i dokumentet anses likevel å ha en verdi i denne litteraturgjennomgangen. Hoveddelen av de andre valgte forskningsbidragene forstås imidlertid å være av generell karakter, noe som også kan gi forståelse knyttet til utdanningsfeltet.

Forskjellige begreper knyttet til ulike styringslogikker benyttes i forskningen, og særlig gjelder dette innenfor logikken New public governance. I litteraturgjennomgangen er det valgt å beholde begrepene slik de er på engelsk da presise oversettelser anses vanskelig å arbeide frem. Begrepenes betydning fremkommer i den grad det anses nødvendig for å få frem forskningen som presenteres.

Videre presenteres temaet samordning i ulike former. De valgte artiklene presenteres under overskrifter som er fremkommet gjennom lesingen.

3.3 Samordning i lys av samfunnsutvikling

Fra et hierarkisk styresett som var gjeldende frem til 1980-tallet ble logikken fra New public management tatt inn i offentlig sektor med sterk styrke. Tilnærmingen i New public management førte til blant annet sterk spesialisering og også sterk kontroll. Mange av forskningsbidragene som er med i denne litteraturgjennomgangen er kritiske til New public management som styringslogikk i offentlig sektor i det de viser til blant annet sektoriseringen som et hinder for helhetlige tilnærminger på komplekse utfordringer. Samordningen anses som det som kan bøte på utfordringene som kom gjennom New public management, og i noe av forskningen dannes et bilde av at tiden med New public management alene har ført til behovet for samordning. Annen forskning som beskriver velferdssamfunnets ekspansjon og dets nåværende kompleksitet, gir en noe annen vinkling i det at det også er systemets kompleksitet som gir behov for samordning, og ikke bare styringslogikken New public management på 1980 og 1990-tallet. Nye styringstrender har sett dagens lys i offentlig sektor og begrepet New public governance står sentralt. From og Sitter omtaler governance slik: «governance kan ses på som forsøk på styring som fanger bredere enn nasjonalstatens former for styring» (From & Sitter, 2002, s. 22). Denne styringsformen danner rammer for offentlig sektor, og forståelsen av samordning i lys av dette forstås som viktig. Det er grunnen til at også forskning om systemet i offentlig forvaltning er med, da det anses som nødvendig å forstå det offentlige systemets

kompleksitet for videre å finne forståelse for samordningen i systemet. Videre vises utvalget av forskning som omhandler samordning og konteksten for denne.

De to første artiklene omhandler *collaborative governance* og fremveksten av samarbeidende tilnærminger i offentlig sektor. Deretter trekkes det inn et forskningsbidrag som presenterer den samme utviklingen, men nå i direkte tilknytning til to tjenesteområder. De to siste bidragene under temaet og overskriften *Samordning i lys av samfunnsutvikling* handler om velferds-systemet og kommunenes rolle i dette.

Samfunnsutfordringene i europeiske land er komplekse, og denne kompleksiteten fører til styringsutfordringer. Batory og Svensson bruker begrepet *collaborative approaches* og hevder at dette står høyt på agendaen hos de fleste europeiske myndigheter. Forfatterne knytter denne samarbeidende tilnærmingen til styringsformen *collaborative governance* og de gjør en litteraturgjennomgang innenfor temaet (Batory & Svensson, 2019). Batory og Svensson bygger sitt arbeid på mer enn 700 artikler, og funnene viser at det er ulikhet og uklarhet knyttet til bruk av ulike begreper. Artikkelen til Batory og Svensson inneholder definisjoner, og forfatterne presenterer ulik forskning knyttet til begrepet *collaborative governance*. Artikkelen konklusjon er at det anbefales et strengere og mer presis bruk av begrepet. Begrepet bør brukes på en måte som fanger et sett med ulike praksiser og bare disse praksisene mener forfatterne. Dette kan gjøres ved å knytte forskeres posisjoner til ulike dimensjoner som er pekt ut i artikkelen. Slik det er i dag, sier de, er begrepet *fuzzy*,

Også Læg Reid et al. trekker inn ulike begreper når de skriver om fremvekst av samordningspraksiser i offentlig styring i Europa, og omtaler behovet for denne tilnærmingen til styring i offentlig sektor (Læg Reid et al., 2016a). Forfatterne hevder at utviklingen med fremvekst av behovet for samordning kommer som en følge av samfunnsendringer, og som et behov i et samfunn hvor horisontal politikkutforming har blitt viktig for at styrende myndigheter skal kunne håndtere moderne politiske utfordringer. Forskerne analyserer praksiser innenfor samordning i tolv europeiske land. Utfordringen knyttet til samordning omhandles før begrepet defineres eller konseptualiseres i generelle og overordnede tilnærminger. Forskerne knytter viktigheten av horisontal politikkutforming til gjenstridige problemer (engelsk: *wicked issues*) og videre til horisontal og vertikal samordning. Læg Reid et al. viser til Rittel og Webber når de beskriver gjenstridige problemer som problemer som «transcend organizational boundaries, administrative levels and ministerial areas and elude obvious or easily defines solutions» (Rittel & Webber, 1973, omtalt i Læg Reid et al., 2016a, s. 2). Hovedfunnene deres er at det er stor variasjon i hvordan det arbeides med samordning i ulike land. Læg Reid et al. bruker begrepet

coordination instruments, og at det er variasjoner knyttet til dette mellom store reformer og til mindre satsinger i enkeltorganisasjoner (Lægneid et al., 2016a). Arbeidet skjer innenfor ulike politiske områder og både på det strategiske og det operative nivået. Arbeidet involverer både administrasjonen og politikerne (Lægneid et al., 2016a). Forskerne nevner *de vises stein*, og det gir assosiasjoner til hvor stor tro man har på samordning som løsning på utfordringer i offentlig sektor. De anser samordning både som en prosess og som et resultat. Ulike sektorer og ulike utfordringer krever ulik tilnærming til samordnet arbeid, og forskernes brede tilnærming til begrepet samordning i dette kapitlet gir en forståelse av mulighetsrommet og den mulige betydningen av å lykkes med dette.

Sandkjær Hanssen og Helgesen har gjort en dokumentstudie hvor formålet er tosidig, å presentere nyere trender i utviklingen av flernivåstyringen innenfor to tjenesteområder (eldreomsorg og mental helse), og å diskutere implikasjonene knyttet til universaliseringen i tjenesteytingen (Sandkjær Hanssen & Helgesen, 2011). Erfaringer og forskning knyttet til disse to tjenesteområdene anses å ha god overføringsverdi også til andre områder. Forfatterne viser til den samme vendingen mot samarbeidende tilnærminger som Batory og Svensson beskrev om i sitt arbeid. De trekker frem en utvikling fra et hierarkisk kommando- og kontrollsystem med harde reguleringer til et offentlig system med mer indirekte og myke reguleringer av selvstendige aktører (Sandkjær Hanssen & Helgesen, 2011). Sandkjær Hanssen og Helgesen omtaler denne omleggingen som nødvendig for å kunne nå politiske mål, og de skriver om hvordan denne utviklingen kan ha som ambisjon å kombinere sentral intervensjon med lokal selv-regulering. Forfatterne drøfter utfordringene knyttet til *myke instrumenter* og universalisme i tjenestene. Med *myke instrumenter* viser de til diskusjoner og overtalelse.

Tjenestene gis i hovedsak i kommunene, og Høj Anvik et al. utforsker velferdstjenestene fra ståstedet til kommunene i boka *Velferdstjenestenes vilkår* (Høj Anvik et al., 2020). Både Sandkjær Hanssen og Helgesen og Høj Anvik et al. sammenligner Norge med andre land, og sistnevnte viser at Norge er mindre preget av politiske internasjonale strømninger enn andre land med lignende velferdsmodeller. Dette skyldes i hovedsak kommunenes vedvarende evne til å kompensere for strukturelle endringstrekk. Norske kommuner skiller seg også fra tilsvarende institusjoner blant annet fordi det har utviklet seg et mer hierarkisk forhold mellom den sentrale staten og kommunene, hevder forfatterne. De sier at dette skyldes blant annet rammefinansiering og derav svekkingen av sammenhengen mellom oppgaver og finansiering, og mellom politikktutforming og iverksetting som står i kontrast til det som rådet da velferdsstaten ble utviklet (Høj Anvik et al., 2020). Universalisme som et sentral trekk står også

sterkt i Norge. Det presset som kommunene er under, og som Høy Anvik et al. viser til, må forstås, og artikkelen gir grunnlag forståelse knyttet til det kommunale nivået i offentlig forvaltning.

I den nevnte boka har Høy Anvik et al. i det siste kapittelet en drøfting av de foregående kapitlene (Høy Anvik et al., 2020). Dette kapittelet har tittelen *Har den norske velferdsmodellen en framtid?* Forfatterne trekker frem at den nordiske velferdsmodellen viser til langt mer enn det som omtales som velferdsstaten. Gjennom å trekke frem verdier og trekk som kan knyttes til velferdsmodellen viser de både modellens kompleksitet samt trekk som påvirker utviklingen. Tre grunntrekk omhandles, sosial utjevning, tjenestenes plass i velferdsmodellen og kommunenes rolle. Forfatterne viser utviklingen av velferdsstaten opp mot historiske endringer, spesielt knyttet til kommunenes rolle. Sett opp mot at de også mener at staten utvikler ambisiøse mål uten å bli stilt direkte ansvarlig (Høy Anvik et al., 2020), gir det en forståelse for å se ulike spenninger i det offentlige velferdssystemet som kan ha relevans for fylkesmannens samordningsrolle. Forfatterne viser også her til kommunenes rolle i systemet, og at statlige reformer, omorganiseringer og endrede prioriteringer fører til at kommunene får stadig flere oppgaver. De omtaler hvordan kommunene tar på seg dette ansvaret så lenge de makter det. Høy Anvik et al. hevder at «kombinasjonen av økte kapasitetsutfordringer og økt vekt på likhet - fra statens side - synes ironisk nok (men ikke overraskende) å øke behovet for skjønnsutøvelse og prioriteringer» (Høy Anvik et al., 2020, s. 261). Denne situasjonen har endret seg, og Høy Anvik et al. hevder at den vil endre seg fremover som følge av politiske føringer, ulike fagprofesjoners forståelse og tilnærming til velferdssystemet og innbyggenes forventninger til systemet. Forfatterne trekker spesifikt frem tilsynsmyndighetenes rolle og en endring i målsettingen med tilsynene som et resultat av beskrevet utvikling, fra å ha veiledning og kommunal bistand som mål til i dag å ha mer ensidig fokus på kontroll (Høy Anvik et al., 2020, s. 260). I konklusjonen drøfter forfatterne velferdsmodellens fremtid, og begrepet investeringsstaten trekkes inn. I en slik tenkning blir tjenestene mer målrettet og designet for mottakere, og kommunenes rolle endres. En utvikling mot dette ses i Norden og Høy Anvik et al. hevder at konsekvensene av denne dreiningen ennå er uklare. Senere i kapittelet presenteres en artikkel av Helge Ramsdal som viser noen av disse utfordringene knyttet til ett fagområde (Ramsdal, 2004). Det gis et grunnlag for forståelse for kommunenes situasjon som leverandør av tjenester i den norske velferdsmodellen, en modell som forskerne spør om har en fremtid. Forfatterne har trukket inn flere perspektiver som gir økt forståelse for offentlig styring, og de trekker offentlige dokumenter inn i sitt arbeid.

Forskningsbidragene som er presentert omhandler hva samordningen skal bidra til og hva dette arbeidet skal være svar på i samfunnet. I nyere styringstrender med samarbeidende tilnærminger i offentlig sektor ses samordning på som en viktig del av arbeidet, og forskjellige sektorer har utfordringer som krever ulik tilnærming til og forståelse av arbeid med samordning. Begrepene vertikal og horisontal samordning er trukket inn, så også samordning opp mot komplekse utfordringer i samfunnet. Samordning presenteres ofte som et *fuzzy* konsept som kan forstås på ulike måter og som også ses på som svar på en mengde utfordringer i samfunnet, noe som er belyst. Forskningen omhandler med dette både internasjonale strømninger og nasjonale styringsutfordringer i det offentlig norske forvaltningssystemet. Videre presenteres forskning som anses å være mer spisset mot temaet samordning.

3.4 Samordningens kompleksitet

I arbeidet med litteraturgjennomgangen kommer kompleksiteten knyttet til forståelsen av begrepet samordning tydelig frem. Samordning omtales som den prosessen, mekanismen, strukturen eller virkemiddelet som skal løse store utfordringer i samfunnet. Forskningen som presenteres videre går inn i dette. I en kompleks offentlig sektor hvor samordning er nødvendig, hevder Reff Pedersen et al. at det skjer en omfattende endring i den teoretiske forståelsen av begrepet (Reff Pedersen et al., 2011). Disse forskerne viser utviklingen gjennom en historisk gjennomgang av styringen i og av offentlig sektor, og til at det har skjedd en endring innenfor samfunnsvitenskap når det gjelder synet på samordning. Dette må adresseres mer direkte, sier Reff Pedersen et al. (2011). Fra å være utfallet av prosesser i enheter som følger logisk rasjonalitet så hevder Reff Pedersen et al. at samordning har endret seg til å være en «messy and floating process that revolves around interactive arenaes that promote communication between a plurality of interpretive logics and situated practises» (Reff Pedersen et al., 2011, s. 375). Artikkelen trekker inn ulike forskningsbidrag for å vise hvordan tradisjonell teoretisk forståelse av samordning gradvis er dyttet til side, og at samordning nå knyttes til resultater av flytende plurisentrisk prosesser. Disse flytende og *mezzy* prosessene skal ikke overvinnes, men utnyttes, avslutter forfatterne (Reff Pedersen et al., 2011)

En forsker som også knytter utfordringer med samordning opp mot nye styringsformer og utfordringer etter New public management er Priyantha. I tidsskriftet *Social sciences and humanities review* har han en artikkel om flernivåstyring og politisk samordning. (Priyantha, 2013). Priyantha ønsker med artikkelen å drøfte hvordan flernivåstyringen henger sammen med

politisk samordning, og hvordan disse har en gjensidig avhengighet av hverandre. Priyantha argumenterer for at organisasjoner alene ikke kan oppfylle målene i en mangfoldig og kompleks stat, samordning er nødvendig. Han benytter to perspektiver for å forklare og analysere flernivåstyring og politisk samordning, strukturelt-instrumentelt og kulturelt-institusjonelt perspektiv. Ved å bruke det førstnevnte perspektivet knyttes analyser til formelle strukturer, mens det andre knyttes opp mot tillit og kulturelle forhold i organisasjoner. Gjennom disse perspektivene knytter han samordning opp mot prosesser, strukturer og mål i offentlig sektor.

Tidligere i dette kapittelet, under overskriften *Samordning i lys av samfunnsutvikling*, blir et kapittel i boka *Organizing for coordination in the public sector* av Læg Reid et al. omtalt (Læg Reid et al., 2016a). Læg Reid et al. konkluderer i avslutningskapittelet i boka med bakgrunn i et stort antall og varierte arbeider adressert til samordningsutfordringer i tolv land i Europa. Forfatterne trekker konklusjoner som er nyttige i videre arbeid med samordning, og to konklusjoner anses viktige i dette prosjektet. Den første er at konteksten er viktig for å forstå hvorfor ulike praksiser eksisterer og hvordan de oppfattes og utvikles. Konteksten er også viktig for å forklare resultatene. Læg Reid et al. viser til at «decentralized insitutional environment poses challenges for initiatives oriented towards standardization and increasing central control» (Læg Reid et al., 2016b, s. 269). Dette viser til den vertikale linja i det offentlige systemet som en kontekst som bør forstås. En annen konklusjon knyttes til nye måter å arbeide på i offentlig sektor, og *joined-up government* nevnes. Her er ansvarsforholdene kompliserte og kryssende, noe som gir utfordringer for samordning. Case-studiene som omhandles indikerer at offentlig sektor har stadig økende kompleksitet og hybride organisatoriske former med kombinasjoner av tradisjonelle hierarkier. New public governance og nyere former for samarbeidende tilnærminger utvikles.

Fragmentering og spesialisering beskrives av mange forskere som et resultat av logikken knyttet til New public management som preget offentlig sektor fra 1980-tallet. I etterkant har nye styringstrender sett dagens lys, og behovet for samordning har et sterkt fokus i governance-tenkningen som er omtalt flere steder i denne litteraturgjennomgangen. I artikkelen til Christensen og Læg Reid er dette forståelsesrammen (Christensen & Læg Reid, 2007). Hvert tiår fra 1976 til 2016 har ansatte i norsk sentralforvaltning deltatt i omfattende spørreundersøkelser knyttet til en rekke sider av norsk forvaltning. I artikkelen presenteres ansattes forståelse av og oppfatning om samordning i offentlig sektor. Både denne og den neste artikkelen i litteraturgjennomgangen har resultater fra spørreundersøkelsene som datagrunnlag. Tema i undersøkelsene er samordning, og Christensen og Læg Reid omhandler i sin artikkel deltakeres

erfaringer knyttet til horisontal og vertikal samordning, samt intern og ekstern samordning (Christensen & Lægreid, 2007). Forfatterne trekker frem resultater fra undersøkelsen som viser til variasjon i ansattes erfaring med ulike typer samordning. Undersøkelsen viser at ansatte synes samordning er problematisk, muligens fordi samordning ses på som en kompleks og krevende oppgave, og at New public management har skapt utfordringer med samordning og koordinering. Det fremkommer videre at det oppfattes å være større utfordringer knyttet til horisontal samordning enn til vertikal samordning. De konkluderer også med at utfordringene er større i direktoratene enn i departementene og, at et lavt nivå av tillit forverrer samordningsproblemene.

Basert på den samme undersøkelsen som vist til i forrige artikkel har Christensen et al. skrevet en artikkel om samordningskvalitet (engelsk: coordination quality), basert på resultatene knyttet til samordningskapasitet, og i hvilken grad variasjonene i opplevd samordning kan forklares med strukturelle eller kulturelle egenskaper. (Christensen et al., 2019). Den samfunnsmessige bakgrunnen er igjen New public management og styringslinjene i offentlig sektor etter denne perioden. Fokuset er spesielt rettet mot gjenstridige problemer. Forfatterne har analysert data knyttet til opplevelsen av samordningskvalitet hos norske ansatte i departementer og direktorater. De har sett på i hvilken grad denne oppfattelsen har endret seg i de ti siste årene, og hva som forklarer en slik endring fra et strukturelt og et kulturelt perspektiv (Christensen et al., 2019). Forfatterne viser til at både samordningskapasitet og samordningskvalitet er viktige forutsetninger for å kunne møte sammensatte og komplekse utfordringer i samfunnet, men artikkelen konkluderer med at samordning er vanskelig å oppnå, spesielt samordning på tvers av både vertikale nivåer og horisontale fagområder. De viser også til at det er gjort en innsats for å øke samordningen både horisontalt og vertikalt, og store reformer har hatt nettopp dette som ett av sine mål. De ansatte som svarte på undersøkelsen har imidlertid ikke rapportert at samordningen har økt mellom politisk og administrativt nivå. Et annet aspekt er at ansatte vil samordne heller enn å bli samordnet. Dette knytter forfatterne til maktperspektivet, og de hevder at så lenge maktrelasjonene ikke endres, er rommet for økt samordning begrenset. Christensen et al. konkluderer også med at man skal være forsiktig med å forvente for mye av store strukturelle reformer, noe de foregående nevnte punktene også viser. Tillit, konflikter og identifikasjon påvirker samordningsmønstrene. Christensen et al. sier med andre ord at for å lykkes med samordning, er det ikke nok å gjøre strukturelle og mer instrumentelle endringer, det må også skje kulturelle endringer i organisasjonen.

Også Nesheim et al. omhandler behovet for samordning etter perioden med New public management og ut ifra økt oppmerksomhet mot gjenstridige problemer (Nesheim et al., 2019). De rammer i tillegg inn innholdet ved å knytte det til flere begreper som er aktuelle i offentlig sektor i kjølvannet av New public management, eksempelvis som tidligere nevnt *joined-up government* og *whole-of government*. Nesheim et al. trekker innledningsvis i sin artikkel frem utfordringer med samordning sett opp mot strukturelle trekk i staten. Forfatterne viser til at det i perioden med New public management var et sterkt søkelys på spesialisering, og samordning skulle håndtere utfordringer som følge av dette. I tillegg skriver Nesheim et al. om mål- og resultatstyring og de hevder at «utfordringene forsterkes gjennom prinsippet om ministerstyre og utbredelsen av mål- og resultatstyring, som begge bidrar til å gi vertikale og hierarkiske ordninger forrang i styring av den norske staten» (Nesheim et al., 2019, s. 30). Ved å se på hemmende og fremmende faktorer for samordning utviklet de et analytisk rammeverk for ikke-hierarkisk samordning i staten. Rammeverket kan benyttes til analyse, og forfatterne knytter det til det de kaller «en instrumentell innfallsvinkel» (Nesheim et al., 2019, s. 30). I tillegg til innholdet i rammeverket, som gjennom sin systematiske tilnærming løfter ulike dimensjoner av tverretattlig samordning, så løfter forfatterne frem ulike perspektiver knyttet til samfunnsmessige utfordringer og ulike tilnærminger til dette som gir økt forståelse.

Et forskningsbidrag som trekkes inn er skrevet av Rykkja og er et arbeidsnotat, utgitt av *Stein Rokkan centre for social studies* (Rykkja, 2009). Notatet er en del av et større forskningsprogram som bygger på tidligere forskning relatert til ulike politikknivåer, beslutningsprosesser samt offentlig planlegging og styring. Dokumentet omhandler i hovedsak samordning innenfor beredskapsområdet, men er valgt med da dette er det eneste forskningsbidraget fra litteraturgjennomgangen som omhandler fylkesmannen spesielt. Også Rykkja knytter begrepet gjenstridige problemer opp mot samordning. Dokumentet presenterer resultater fra en spørreundersøkelse hos 18 fylkesmannsembeter i 2008. Spørsmålene omhandlet beredskapssektoren, og hvorvidt samordning ble oppfattet som et problem i denne sektoren. I tillegg ble det spurt om samordningsinnsatsen generelt og på tvers av ulike regioner. Rykkja har valgt ut fire temaer fra undersøkelsen som hun omhandler i sitt dokument. Dette er samordning innenfor spesifikke risikoområder, gjensidig tillit, gjensidig kontakt samt samordning og regional variasjon. Rykkja konkluderer med at undersøkelsen viser at problemer knyttet til samordning kjennes igjen og ses på som alvorlige. Derimot, skriver hun, «The County Governor's staff is at the same time very reluctant to acknowledge specific coordination

problems, both within different risk areas, and in relation to other actors within the field» (Rykkja, 2009, s. 21).

Den horisontale linja innbefatter fylkesmannens forhold til andre statlige myndigheter og frivillig og/eller privat sektor, mens den vertikale linja gjelder forholdet til aktuelt departement eller direktorat og til kommunene. Skalaen i undersøkelsen er tredelt med alternativene *best*, *mindre bra* og *minst bra* (Rykkja, 2009). Resultater Rykkja analyserer viser at for samordning så er det den vertikale dimensjonen som får score *best*. Den horisontale dimensjonen scores med *mindre bra* og *minst bra*. Rykkja viser i sin konklusjon til vendingen mot governance i offentlig sektor, og med dette styrkingen av horisontal samordning gjennom blant annet økt kontakt og partnerskap. Likevel konkluderer Rykkja at «det er den vertikale, hierarkiske dimensjonen som preger samordningen. Horisontal samordning på tvers av sektor er fremdeles en viktig utfordring» (Rykkja, 2009, s. 5).

Nesheim skrev i 2015 en forskningsrapport med tittelen *Enhetlig styring i en mangfoldig stat?* Rapporten omhandler blant annet sentraliseringens virkning på handlefriheten nedover i det statlige systemet, og også en leders mulighet til å nå mål i nettopp dette systemet. Styringsmekanismer og organisasjonsstruktur kobles mot dette og rapporten trekker dermed inn en rekke forhold som virker sammen, og som kan ses på i sammenheng med samordning. I rapporten gis det en kunnskapsbasert analyse av betingelser for ledelse, styring, organisasjon og samordning av statlige virksomheter i Norge (Nesheim, 2015). Forskningen bygger på en gjennomgang av faglitteratur. Nesheim beskriver ulike former for samordning basert på sektor, mål og tilnærming, og han skriver om hva som bør være på plass innenfor ulike tilnærminger i samordningsarbeidet. Ett funn som anses spesielt interessant er knyttet til samordning og konteksten samordning inngår i. Dette, påpeker forfatteren, har stor betydning for utforming av virkemidler og arbeidets utvikling. Han har trukket inn et sitat fra Lægreid et al. som sier: «The existing coordination practices cannot be taken at face value or adopted simply on the basis of its formal characteristics. They are deeply related to the surrounding political and administrative environments and the task in question» (Lægreid et al. (2016), vist til av Nesheim, 2015, s. 54). Rapporten omhandler en rekke aspekter som gir grunnlag for forståelse av det politiske og administrative systemet, og hvilke muligheter og utfordringer som kan ses i sammenheng med samordning i dette systemet.

Forskning om samordning fra ulike vinklinger er belyst og kompleksiteten vist. Det som gjenstår, og som er bakgrunnen for at den siste artikkelen er valgt ut, er en belysning av temaet sett fra kommunene. Artikkelen som er valgt ut belyser ett område hvor ansvaret i hovedsak

hviler på det kommunale nivået i offentlig norsk forvaltning, psykisk helsearbeid. Ramsdal peker på at utfordringer med samordning skyldes profesjonalisering, sektorisering og organisatorisk oppsplitting (Ramsdal, 2004). Utfordringene, sier han, oppstår både vertikalt og horisontalt i systemet. Både økt kompetanse knyttet til samordning og nye eller endrede former for organisering kan møte utfordringene. Ramsdal skriver at «innenfor statsvitenskapen dreier det seg om utviklingen av moderne organisasjonsformer som kan vitalisere relasjonene mellom fag, politikk og administrasjon» (Ramsdal, 2004, s. 14). Med dette sikter han til teamorganisering, prosjektorganisering, nettverk og partnerskapsorganisering. Han hevder at den kvantitative målsettingen for arbeid innenfor dette fagområdet kan nås, men han skriver også at det vil være vanskelig å nå målene om økt kvalitet blant annet gjennom bedre samordning og samarbeid mellom tjenestene. Flere fagpersoner, flere behandlings- og arbeidsformer, flere tjenester og flere tiltak gir utfordringer for samarbeid og samordning. Ramsdals artikkel viser at det har blitt et gap mellom kompetanse og praktisk helsearbeid, og han argumenterer for å ha en teoretisk tilnærming og vektlegging av kompetanseøkning for å legge et godt grunnlag for utvikling gjennom samarbeid og samordning. Ramsdals funn knyttet til dette gapet er lett gjenkjennbart også i andre fagområder og sektorer. Tjenesteproduksjonen i offentlig sektor skjer i hovedsak i kommunene, og en forståelse for situasjonen og utfordringene her er avgjørende for å kunne svare på hovedspørsmålet for dette doktorgradsprosjektet.

Gjennom de forskningsartiklene som er gjennomgått under overskriften *Samordningens kompleksitet* vises mangfoldet av ulike forståelser for temaet. Både innfallsvinkler, beskrivelser av utfordringer, mulige veier å gå og tilknytning til andre temaer og perspektiver viser kompleksiteten. Forståelsene bygger på samordningens rolle i et komplekst offentlig system, noe som er presentert både under overskriften *Samordning i lys av samfunnsutvikling* og i kapittelet her om kompleksiteten. Det er vist at forståelsen av hva samordning er er i endring, og at begrepet må ses på i lys av gjeldende styringstrender. Spesialisering i systemet er trukket inn og sett opp mot samordning, og både samordningskapasitet og samordningskvalitet omhandles i dette kapittelet. Casestudiene til Lægroid et al. viser kompleksiteten ut ifra ulike lands arbeid med samordning og med forskning som omhandler fylkesmannen spesielt. Når også teori som omhandler kommunenivået er trukket inn er alle nivåene i den norske forvaltningen belyst. I tillegg er internasjonale erfaringer og analyser med. Kapittelet viser hvor komplekst fenomenet er, både hva gjelder forståelse av begrepet knyttet til prosesser, målsettinger og resultater av samordningsarbeid. Videre presenteres forskning om samordning og reformarbeid og til slutt forskning om samordning og ledelse.

3.5 Samordning og reformarbeid

Nasjonale politikere ønsker å endre samfunnet gjennom reformer. Så å si alle artiklene som er valgt ut under overskriften *Samordning og reformarbeid* har det til felles at samordning omhandles og knyttes direkte til ulikt reformarbeid. En artikkel er knyttet til utdanningsfeltet, og denne er knyttet til et langsiktig arbeid med kompetanseutvikling i utdanningssektoren, og det er nettopp det at den er knyttet til fagområdet utdanning som er bakgrunnen for at den er tatt med.

Nav-reformen er en av de største forvaltningsreformene som er igangsatt i Norge. Artikkelen til Fimreite og Læg Reid i boka *Flernivåstyring og demokrati* retter oppmerksomheten mot Nav-reformen, og ser ut ifra denne på samordning mellom involvert styringsnivå og tjenesteområder (Fimreite & Læg Reid, 2008). Forskerne beskriver utfordringer med horisontal og vertikal samordning og mellom alle nivåer i det norske offentlige forvaltningssystemet, og de knytter Nav-reformens intensjon, struktur og gjennomføring inn under de ulike delene. De trekker linjer til kommunelovens endringer fra etterkrigstiden, og de problematiserer statlig styring og kommunal handlefrihet innenfor de ulike sidene av reformen. De trekker også inn begreper som makt, spenninger, respekt for kommunene og staten som dominerende faktorer. Med dette viser de hvor komplisert samordning er, og de viser utfordringer både innenfor enhetene i den horisontale styringslinjen, mellom disse enhetene og også i og mellom nivåene (den vertikale linjen). Det vises til ett eksempel (kvalifiseringsprogram), og de problematiserer det å trekke partnerskapsarbeid inn i arbeidet samtidig som byråkratiets hierarki også skal danne rammer for arbeidet. I dette hierarkiet viser de til fylkesmannen som «det mest hierarkiske og byråkratiske som finnes i norsk forvaltning» (Fimreite & Læg Reid, 2008, s. 42).

Et forskningsbidrag som omhandler Nav-reformen fra et annet perspektiv er skrevet av Breidahl et al., en artikkel om analyse av evalueringen av reformen (Breidahl et al., 2016). Forfatterne kaster lys over hvilke utfordringer som kan være forbundet med en instrumentell bruk av evalueringer fra forskning på større reformer (Breidahl et al., 2016). De viser til at konteksten for et arbeid er av avgjørende betydning, og skriver: «herunder det komplekse samspill mellom vidensanvendelse på den ene side og de politiske samt administrative mulighetsbetingelsene på den anden» (Breidahl et al., 2016, s. 317). Nav-reformen er omtalt som en samordningsreform, og sett opp mot evaluering av arbeidet på en måte som beskrives i artikkelen, er det flere perspektiver i artikkelen som gir relevant refleksjon. Artikkelen gir en gryende forståelse for begrepet policy-læring, og det er valgt en definisjon av begrepet som lyder slik: «Et overlagt

forsøg på at tilpasse policymål og teknikker, samt reaktion på tidligere erfaringer eller ny information» (Hall 1993, referert i Breidahl et al., 2016, s. 308). Forskerne hevder at konteksten for policy-læringen er avgjørende, og de nevner spesielt det komplekse samspillet mellom bruk av kunnskap fra evalueringer og de administrative betingelsene knyttet til muligheter. Gjennom å problematisere evalueringens manglende kontekstuelle sammenheng utfordrer forfatterne troen på at instrumentelle evalueringer kan anvendes til å forbedre og effektivisere samfunnet. De knytter det instrumentelle opp mot konteksten for policy-læring, og gjennom dette konkluderer de med at «idealet om instrumentel policy-læring blev [derfor] allerede i utgangspunktet utfordret» (Breidahl et al., 2016, s. 318).

Det neste forskningsbidraget omhandler arbeidet etter terroren i Norge i 2011. Arbeidet handler ikke direkte om reformarbeid, men arbeidet til Gjørsv-kommisjonen inneholder mange perspektiver som er trukket frem i både reformarbeid og annet arbeid i offentlig sektor. 22. juli-terroren førte, blant mange andre diskusjoner, til en debatt knyttet til hvor god samordning vi hadde i beredskapssektoren i Norge. Gjørsv-kommisjonen ble satt ned tre uker etter terrorhandlingen og la frem sin utredning drøyt ett år etter julidagen i 2011. Med et bredt perspektiv ønsker Christensen i sin artikkel *22. juli-kommisjonen* å se kritisk på hvilke forståelsesrammer som lå til grunn for Gjørsv-kommisjonens arbeid (Christensen, 2013). Målet med artikkelen til Christensen er «å kaste et kritisk blikk på kommisjonens «felles fortelling» om terrorangrepene 22. juli» (Christensen, 2013, s. 2). Christensen skriver at kommisjonen har et «snevert organisasjonssyn» når de i sine konklusjoner fremhever holdninger, kultur og ledelse, og nedtoner strukturelle trekk ved forvaltningen (Christensen, 2013, s. 10). Christensen mener at et bredere organisasjonsteoretisk perspektiv må brukes for å forstå hvorfor myndighetenes innsats var som den var, og han knytter utfordringer til den segmenterte og desentraliserte staten inn i analysen. Et aspekt han drøfter er spesialisering og samordning, og også det organisatoriske ved plassering av ansvar for sikkerhetsarbeidet diskuteres i artikkelen. Christensen ønsker at oppmerksomheten dreies mot strukturelle trekk ved forvaltningen. Han tar ikke avstand fra kommisjonens konklusjoner, men han mener at det strukturelle perspektivet må være med i tillegg. Artikkelen belyser hvordan og hvorfor Christensen (og Gjørsv-kommisjonen) betrakter ulike tilnærmingene som viktige. Artikkelen handler ikke eksplisitt om samordning, men konklusjonene i Gjørsv-kommisjonens rapport knyttes til samordning (og koordinering som de også bruker som begrep), og det er bakgrunnen for å ta med artikkelen her.

I det neste forskningsbidraget er både Nav-reformen og organisatoriske innovasjoner etter 22. juli studert av forskerne Lægreid og Rykkja (2015). De har skrevet om organisering av gjenstridige problemer og analyse av samordning knyttet til to reformer innenfor områdene sikkerhet og beredskap og velferdsadministrasjonen. De plasserer begge eksempelområdene innenfor gjenstridige problemer. Forfatterne viser til at det har skjedd endring fra samordning og styring i hierarkier til mer nettverksbaserte løsninger. Lægreid og Rykkja konkluderer med at man i samordning støter på utfordringer knyttet til deltakelse, legitimitet, tillit, styrke og politisk kontroll. Videre skriver de at:

Strategies for handling wicked problems include collaboration and coordination but also adaptive leadership and enabling structures and processes. To deal wisely with wicked problems different governance capabilities are needed such as capability to deal with multiple frames, to adjust actions to uncertain changes, to respond to changing agenda and expectations and to unblock stagnation.

(Lægreid & Rykkja, 2015, s. 488)

Også Lægreid og Rykkja plasserer seg ut ifra New public management og videre til en tilnærming til post-New public management, og de konkluderer med at nettverksstrukturer fungerer for gjenstridige og kryssende problemer, men løser ikke problemene. Artikkelen er plassert her da forskningen til Lægreid og Rykkja knyttes til de to nevnte områdene og reformarbeid innenfor disse. Forfatterne anser at det er utfordrende å få på plass bedre samordning på sentralt og lokalt nivå samtidig. Derfor, hevder forfatterne, er hybride tilnærminger til samordningen operative og relevante. Artikkelen omtaler samordning som et ambisiøst prosjekt hvor målet er å redusere overflødighet, gap og motsetninger i og mellom politikkområder (Lægreid et al., 2016c). Forskerne har gjennomført to case-studier og sett på i hvilken grad ulike perspektiver kan forklare valgene som er tatt i form av organisasjonsstruktur og samordningsinstrumenter i casene. Deres konklusjon er blant annet at samordning er sentralt for å løse gjenstridige problemer, men samordning fører også til ytterligere utfordringer som for eksempel legitimitet, tillit og politisk kontroll. Dette viser kompleksiteten i samordning og forskningen gir innsikt i denne kompleksiteten, også langt utenfor de to tjenesteområdene som er sett spesielt på.

Det siste forskningsbidraget under overskriften *Samordning og reformarbeid* er knyttet til utdanningssektoren. Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen (Dekomp) er en ordning hvor ansvar for kompetanseutvikling i skolen desentraliseres til regionalt og lokalt nivå. Dette er ikke en reform, men omtales som et langsiktig arbeid som utvikles over tid. Lyng et.al. skriver at «I stortingsmeldingen som ligger til grunn for modellen presenteres dette som et svar

på en situasjon hvor statens bistand til kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen ikke har ført til den ønskede økningen i kvaliteten på grunnopplæringen» (Lyng et al., 2021, s. 10). Lyng et al. har skrevet et temanotat hvor temaet er evaluering av blant annet Dekomp-ordningen. Også en tilsvarende ordning for yrkesfag, samt oppfølgingsordningen for skoleeiere som over tid ikke oppnår tilfredsstillende resultater, omhandles i temanotatet, men dette trekkes ikke inn i denne litteraturgjennomgangen. Dette temanotatet er ett av flere dokumenter knyttet til evaluering av Dekomp-ordningen, og akkurat dette dokumentet er valgt ut da statsforvalteren og begrepet samordning er viet en del plass, og det er notatets innhold om dette som trekkes ut her. Det er begrepet statsforvalteren som benyttes i dokumentet, så også i denne litteraturgjennomgangen når dette dokumentet omhandles.

Lyng et al. skriver at «Desentraliseringsbegrepet i kompetansemodellen kan forstås som et skifte i statens styring og strategiske tenkning rundt kompetanseutvikling i skolefeltet» (Lyng et al., 2021, s. 5). Forskerne beskriver i notatet hvordan nettverksstyring, lokal involvering, samarbeid og kunnskapsbasing står sterkt i ordningen. Statsforvalterens rolle knyttes ikke først og fremst til samordning, selv om denne rollen også nevnes. Rollen knyttes til veiledning og samarbeid, og Lyng et al. skriver at «Statsforvalterens rolle kan satt på spissen beskrives som å få lokale aktører til å ta handlingsrommet og utnytte den lokale autonomien innenfor rammer som nasjonale aktører har utviklet og vedtatt» (Lyng et al., 2021, s. 16). Når samordning omtales i notatet er det blant annet knyttet til at statsforvalteren skal ivareta helhet og samordning. Begrepet samordning knyttes oftere til fylkeskommunen enn til statsforvalteren.

Ett av de sentrale forskningsspørsmålene i evalueringen er slik:

Hvordan lykkes statsforvalteren å balansere hensynet til helhet og samordning i tiltakene, inspirere til lokal aktivitet og sikre standardisering (like rettigheter for innbyggerne uavhengig av hvor du bor)?

(Lyng et al., 2021, s. 22)

Lyng et al. omhandler bakgrunn, føringer og egen forståelse for ordningen, og de ser på erfaringer og vurderinger fra blant annet statsforvalterembetene. Statsforvalterens rolle og oppgaver i ordningen og også statsforvalterembetenes erfaringer fremkommer. Samordning er ikke trukket inn i dette.

Forskningen som er presentert her i kapittel 3.5 viser en del av de samme perspektivene knyttet til samordning som omtalt tidligere i kapittel 3, men noen nye perspektiver eller linjer trekkes

inn. Felles for så å si all forskningen her er at den knyttes opp mot reformarbeid. Nav-reformen er omhandlet av mange forskere og drøfting av samordning opp mot denne reformen er egnet til å trekke frem horisontal og vertikal samordning, statlig styring opp mot kommunal handlefrihet samt tilknytning til lovverk. Kommunelovens endring gjennom de siste 70 år er trukket frem. Reformarbeidet i Norge er omfattende, og forskning på samordning knyttet til gjennomførte reformer gir et grunnlag for videre forståelse og arbeid.

I denne litteraturgjennomgangen vises det til at samordning må knyttes til mer enn strukturelt arbeid, og med dette som bakgrunn er overskriften *Samordning og ledelse* valgt ut.

3.6 Samordning og ledelse

Samordning beskrives i forskning gjennom ulike tilnærminger til styring og ledelse i og av offentlig sektor, og videre til fremveksten av ulike styringslogikker med samarbeidende tilnærming. Dette er beskrevet flere steder i litteraturgjennomgangen. Det er naturlig å trekke inn ledelse når begrepet samordning skal forstås. Det er også nødvendig å se på ledelse i et perspektiv som passer til den samarbeidende tilnærmingen i styring i vårt offentlige system. I dette perspektivet preges styringen blant annet av partnerskap, grenseoverskridende samarbeid, nettverk og samskaping, og denne tilnærmingen til styring i offentlig sektor stiller krav til ledes kompetanse.

I den første artikkelen som er valgt ut har forfatterne Pedersen og Tangkjær fokus på å bygge ledelseskapasitet i en offentlig sektor som preges av involvering og samarbeid.

De trekker inn styringstrender, og de skiller mellom to retninger innenfor forskning knyttet til de nyere trendene. Den ene retningen har fokus på nettverk og innsats hvor det fokuset ligger på forming av nye organisatoriske helheter. Den andre retningen knyttes til nye former for medvirkning og involvering av innbyggere (Pedersen & Tangkjær, 2013). De trekker frem problemer de mener har oppstått etter New public management, og de skriver:

we outline a diagnosis of the emerging governance regime of the Involving Network State, and we discuss how to built involving learning communities in order to conduct the needed leadership capabilities and incorporate the impact of leadership education in a multi-contextual public-sector.

(Pedersen & Tangkjær, 2013, s. 29)

Pedersen og Tangkjær argumenterer i sin konklusjon for at ny kompetanse må på plass for å kunne forstå utfordringene knyttet til involverende nettverkspraksis, og de peker på fire kompetanser som de anser viktige i offentlig ledelse. Disse kompetansene er: «analytical competencies, communityship, critical reflexivity and managination» (Pedersen & Tangkjær, 2013, s. 36). Dette er kompetanser som skal danne grunnlag for blant annet tenkning og selvrefleksjon for folk som arbeider i systemet. Forfatterne er tydelige på at universiteter må gjøre ledere i offentlig sektor i stand til å reflektere kritisk, og også muliggjøre bruk av nye former for *agency* i en kompleks styringsstruktur. Pedersen og Tangkjær presenterer ikke en definisjon av *agency*, men i sammenheng med de fire nevnte kompetanser sier de at «They are relevant competences making up agency constructions that have the capacity to deal with public sector challenges and problems» (Pedersen & Tangkjær, 2013, s. 36). I tillegg omtaler de *agency* slik: «Leadership in this perspective should be understood as agency at an individual level as well as an institutional capacity to build networks of diverse agencies» (Pedersen & Tangkjær, 2013, s. 36). Begrepet *agency* forstås brukt her som ulike handlinger eller handlingsalternativer for både å utvikle seg som leder og for å bygge institusjonell kapasitet. Dette ses i sammenheng med forfatternes beskrivelse av fremveksten av ulike styringslogikker hvor samarbeidende tilnærminger skal møte utfordringene. I det offentlige forvaltnings-systemet, med denne samarbeidende tilnærmingen som også denne artikkelen har i seg, er fokuset blant annet på den nødvendige vertikale samordningen. Det forstås som at Pedersen og Tangkjær snakker om ledere i systemet som sådan, det vil si på alle nivåer. Med dette som et grunnlag for forståelse av innhold, gjelder forfatternes beskrivelse av kompetansene å være avgjørende i offentlig ledelse og på alle nivåer, også hos fylkesmannen.

Ahlgren et al. har vært redaktører for boka *Styring av samarbeid i offentlig sektor* (Ahlgren et al., 2019). Boka omhandler i hovedsak samarbeid mellom kommuner, men ett kapittel, som er skrevet av Rennemo og Valstad, knyttes til ledelse i offentlig virksomhet. Her skiller forfatterne mellom to tankesett innen ledelse i offentlige virksomheter – det strukturelle og det prosessuelle synet (Rennemo & Valstad, 2019). Forfatterne knytter to analytiske perspektiver inn i tenkningen hvor det ene perspektivet fremhever tings varighet, stabilitet og uforanderlighet. Det motsatte perspektivet knyttes til tingenes ustabilitet. Forfatterne vil at disse to posisjonene skal berike hverandre i utviklingen av samfunnet ved at prosessuelle forståelser komplementerer strukturelle forestillinger. I sin konklusjon sier Rennemo og Valstad: «Gjennom våre analyser har vi fått belyst ulike utfordringer som er relevante for ledelse og ledes tankesett under effektive strukturendringsprosesser i offentlig sektor» (Rennemo &

Valstad, 2019, s. 263). I sin konklusjon viser de også til at kombinasjonen av det strukturelle og det prosessuelle perspektivet er viktige tilganger i bygging av nye organisasjoner og institusjoner. Disse organisasjonene og institusjonene skal fungere i samfunnet rundt seg, og det antas å være stor overføringsverdi til annen forskning og andre innfallsvinkler.

Avslutningsvis er det presentert forskning knyttet til samordning og ledelse. Denne forskningen drøfter ulike kompetanser ledere i offentlig sektor må inneha, ifølge ulike forskere, for å lykkes med samordning samt at perspektivene strukturelt og prosessuelt trekkes inn som tenkesett for ledere.

3.7 Oppsummering

Arbeidet med denne litteraturgjennomgangen har vært systematisk og omfattende med mål om å få en bredere forståelse for fenomenet samordning. Utvalgt forskning er plassert under fire overskrifter, og her oppsummeres disse tilnærmingene. Under overskriften *Samordning i lys av samfunnsutvikling* er det presentert forskning som viser nasjonale og internasjonale systemer og trender i styring av offentlig sektor samt bakgrunnen for hvorfor disse er fremtredende. I tillegg presenteres utfordringene i vårt mangefasetterte offentlige system gjennom blant annet å vise til de komplekse utfordringene som en del forskere fra litteraturgjennomgangen beskriver som gjenstridige problemer. Forskingen viser en utvikling mot styring i offentlig sektor som preges av nettverksarbeid, samarbeid og mindre tydelige linjer mellom for eksempel private og offentlige aktører. I dette trekkes samordning frem som en stadig viktigere forutsetning for å få systemet til å fungere optimalt. Forskning om samordning fra ulike perspektiver presenteres for å kunne se og forstå kompleksiteten. Flere av forskerne trekker inn tiden med New public management og spesialisering og fragmentering i offentlig sektor som noe som har gitt utfordringer for helheten i systemet. Her trekkes samordning inn som løsningen. Batory og Svenssons dokumentstudie viser at det er ulikhet og uklarhet knyttet til begrepet samordning (Batory & Svensson, 2019), noe som også fremkommer i annen utvalgt forskning. Samordning i den horisontale linja fremstår som vanskeligere å lykkes med enn i den vertikale linja, noe som vises blant annet i en spørreundersøkelse blant ansatte i systemet. Forskning knytter temaet samordning til nye måter å arbeide på i offentlig sektor og *joined-up government* nevnes. Her er ansvarsforholdene kompliserte og kryssende, noe som gir utfordringer i samordningsarbeidet. Som en oppsummering av utvalgt forskningen i kapittelet *Samordningens*

kompleksitet kan sies at samordning er svaret på en mengde utfordringer. Samtidig, og kanskje derfor, er begrepets innhold forklart på ulike måter og med ulike innfallsvinkler.

Reformer har i mange tiår preget offentlig forvaltning, og *Samordning og reformarbeid* er overskriften på de utvalgte bidragene som er knyttet til eller som bruker reformer som eksempler. Det er Nav-reformen og reformarbeid etter 22. juli 2011 som omhandles i den utvalgte forskningen. Disse artiklene har en like bred tilnærming til samordning som temaene nevnt under de andre overskriftene. Forskningen drøfter kompleksiteten i det offentlige systemet opp mot reformarbeidet. Utfordringer knyttet til evalueringsarbeid er tema samt fokus på ulike sider av systemets feil og mangler knyttet til 22. juli-terroren. Også en artikkel om kompetanseutvikling i utdanningssektoren er trukket inn. Det som skiller mye av denne forskningen fra annen valgt forskning er dens tydelige plassering i praksisfeltet.

Hvis forståelse av begrepet samordning skal danne rammer for ny praksis på det regionale nivået, så følger det naturlig at ledelse trekkes inn. En kan tenke seg at struktur kan bygges gjennom for eksempel reformarbeid, og uten at ledelsen jobber med dette opp mot mål og visjoner for organisasjonen. En kan derimot ikke tenke seg at dette kan gjøres når det gjelder bygging av kultur i institusjonen, noe som også fremkommer i utvalgt forskning. Forskningen som presenteres i kapittel 3.6 om ledelse inneholder forskning som viser og vektlegger dette.

Noen av forskerne trekker inn begrepene strukturell-instrumentell og kulturell-institusjonell i arbeidet sitt. Andre forskere bruker andre begreper som kan vise ulike perspektiver. Felles er at dette viser til samordning enten som et strukturelt arbeid eller til det å knytte det til kulturelle og institusjonelle forhold i organisasjonen eller systemet. Priyantha omtaler dette som to ulike teoretiske perspektiver, og det er ikke snakk om enten eller, men både og (Priyantha, 2013, s. 190).

Fenomenet samordning er mangespektret og omfattende og skal løse utfordringer i det offentlige forvaltningssystemet. Det er fylkesmannen som er gitt en samordningsrolle i dette systemet, og det er interessant at ikke dette regionale nivået er mer fremtredende i forskningen. Med dette prosjektet gis et bidrag i forskningen knyttet til dette nivået i offentlig forvaltning.

Gjennom systematiske søk samt leting etter aktuelle artikler har arbeidet med litteraturgjennomgangen gitt en forståelse for fenomenet samordning og forskning på dette temaet. Denne brede forståelsen av fenomenet trekkes med inn i det videre arbeidet og gir et grunnlag for å besvare forskningsprosjektets hovedmål på et faglig grunnlag utover det funn viser. Den utvidede

forståelsen for fenomenet samordning trekkes inn i drøftinger sammen med ulike teoretiske innganger. Disse presenteres i kapittel 4.

Kapittel 4

Teori

4.1 Innledning

I dette kapittelet presenteres det teoretiske rammeverket som er valgt, det vil si perspektiver som får betydning for hvilke sider av virkeligheten som avdekkes (Johannessen et al., 2016). Forskningsspørsmålene knyttes til de tre nivåene i norsk offentlig forvaltning, og valg av teori er gjort med bakgrunn i dette. Statsforvalteren samordningsrolle skal fylles slik at politiske vedtak blir satt ut i livet. For å drøfte dette trekkes styringslogikker inn, og flernivåstyring er valgt som ramme for å drøfte samordningen i det offentlige forvaltningssystemet. Videre er nyinstitusjonell teori valgt for å kunne drøfte prosesser og handlingsmønstre i organisasjonene for videre å drøfte hvorvidt dette har ført til institusjonaliserte endring. Institusjonelt arbeid er med på å kaste lys over individers arbeid og deres betydning i dette. For å dykke dypere ned i de ulike organisasjonenes læring er også teori om læring i organisasjoner med i rammeverket. Prosesser på ulike nivåer i organisasjonene vil ses i lys av et rammeverk utarbeidet av Crossan et al. (1999).

Før teorien om flernivåstyring beskrives og knyttes til forskningsprosjektet trekkes det inn noen teoretiske begreper eller perspektiver. Gjennom litteraturgjennomgangen fremkom det at en forståelse for disse begrepene eller perspektivene bør knyttes opp mot forståelse for samordning. Videre her i kapittel 4 beskrives og utdypes disse begrepene. Dette bygger opp til beskrivelse og argumentasjon for hvordan flernivåstyring forstås og brukes som en analytisk inngang i forskningsprosjektet.

4.2 Offentlig sektor – systemet

I det første forskningsspørsmålet søkes svar på hvordan fylkesmannens samordningsrolle fremstilles. Her er det gjennomført en dokumentanalyse, og materialet fra denne analyseres i kapittel 6. For å drøfte funn fra dokumentanalysen trekkes teori om styring av og i offentlig sektor inn, og flernivåstyring gir en teoretisk ramme til denne delen av forskningen. Funnene her knyttes også til analyser fra case-studiet for å belyse caset i lys av samordningsrollen som

er gitt fylkesmannen. På denne måten er flernivåstyring en teoretisk inngang som også bidrar til å belyse forskningsspørsmålene knyttet til det regionale og det kommunale nivået. Flernivåstyring er en styringsform som knyttes til et flernivåsystem. Både begrepet system og begrepet flernivåsystem belyses videre.

System

Samordning skal skje i systemet og som en følge av systemets kompleksitet. Et system kan ses på som en helhet som består av flere deler, og Caws viser til en gresk opprinnelse av en definisjon på et system, «a whole compounded of several parts or members» (Caws, 2015, s. 515-516). Delene i et system har en sammenheng og en avhengighet til hverandre og Hatch trekker inn dette i sin definisjon: «Et system er en ting som består av deler som står i forbindelse med hverandre. Hver del påvirker de øvrige, og hver del er avhengig av helheten» (Hatch, 2001, s. 51).

De nevnte definisjonene av begrepet system tar utgangspunkt i delene, og at disse til sammen, utgjør et system. Man kan også ta utgangspunkt i helheten, noe Hatch gjør når hun viser til Bertalanffys generelle systemteori. Hatch skriver: «Den totaliteten som kalles et system, må altså forstås i sin totalitet, vi kan aldri forstå et system helt og fullt bare ved å analysere delene av det, og heller ikke ved å forsøke å sette dem sammen igjen» (Hatch, 2001, s. 51). Hatch skriver at systemtenkningen ikke innebærer at det er uten nytte å analysere de ulike delene i et system, bare at det ikke er tilstrekkelig, og vi vil gå glipp av noe vesentlig. Hatch sier også: «For å forstå et system må vi med andre ord ikke bare analysere (eller syntetisere eller integrere), vi må også være villige til å overskride bildet av de enkelte delene og betrakte hele systemet på dets eget kompleksitetsnivå» (Hatch, 2001, s. 51). Det er ikke tilstrekkelig å forstå hvert nivå eller hver enhet eller aktør for å kunne utforme samordningsrollen slik at mål i systemet nås. Samordningsrollen må betraktes i et helhetsbilde av systemet og dets kompleksitet.

Flernivåsystem

Politiske vedtak og tiltak utformes gjennom nettverk av offentlige institusjoner, og målet er likeverdig og god tjenesteproduksjon som er vedtatt politisk på nasjonalt nivå. Det offentlige forvaltningssystemet består av mange aktører fordelt vertikalt på ulike nivåer, og horisontalt på

de enkelte nivåene, og systemet kan kalles et flernivåsystem. Fimreite og Læg Reid viser til Hooghe og Marks når de definerer begrepet flernivåsystem slik: «et system der myndighet delegeres vertikalt til andre nivå i systemet, men også horisontalt til (semi-) autonome enheter og ikke-offentlige aktører» (Hooghe & Marks (2004) vist til av Fimreite & Læg Reid, 2007, s. 2). Fylkesmannen har en plassering i systemet som befinner deg både i den vertikale og den horisontale akse, og samordningsrollen må forstås ut ifra dette.

Det skilles mellom to modeller av flernivåsystem (Hooghe & Marks, 2004). Den ene typen tar for seg enheter som har oppgaver som strekker seg over virkeområdene i hele systemet (type en). Ordningen med kommuner og fylkeskommuner er ett eksempel på et slikt system (Hooghe & Marks, 2004). Den andre typen (type to) har oppgavespesifikke og fleksible enheter. Politi og helsetjenester er eksempler her. Hooghe og Marks hevder at flernivåsystemet inneholder ulike enheter som i større eller mindre grad svarer til de to typene. Dette gir styringslinjer som ikke alltid trenger å være samstemte (Bukve, 2019). Samordningsrollen som er tillagt fylkesmannen skal bidra til å bøte på den manglende samstemtheten.

Relasjonene i systemet omhandles av blant annet Fimreite og Læg Reid (2007). Et komplekst system inneholder mange enheter og aktører som gir et utall muligheter for relasjonelle konstellasjoner, både internt innen den samme organisatoriske ramme, men også på tvers av organisatoriske grenser. Samordning skal håndtere denne kompleksiteten.

Fimreite og Læg Reids siste dimensjon er hva som samordnes, om det er politikktutformingen eller selve aktiviteten. Fylkesmannens samordningsrolle har noen avgrensninger, og politikktutforming ligger ikke inne i rollen. Det å forstå systemets betydning for politikktutformingen anses imidlertid avgjørende dersom aktivitetene eller prosessene i samordningsarbeidet skal føre til måloppnåelse.

Begrepet flernivåsystem kan deles opp. Ordets første del, flernivå, viser til de ulike nivåene i offentlig sektor. Det er det regionale nivået som er utgangspunktet for dette prosjektet, og prosjektet er designet og gjennomføres med utgangspunkt i at det er ut ifra dette nivået ny forståelse ønskes skapt.

Videre må forståelsen av samordning henge sammen med en forståelse av hvilke utfordringer som ligger til grunn for utformingen av nasjonal politikk. Dette omtales videre.

Problemer med ulik kompleksitet

Samordningsrollen kan forstås ut ifra ulike utfordringer i samfunnet. Rittel og Webber skriver om tamme (engelsk: tame) og gjenstridige problemer (eng: wicked problems) (Rittel & Webber, 1973). Tamme problemer er lett å lokalisere og definere, og de har en objektiv rett løsning. Gjenstridige problemer derimot er komplekse. Jeg benytter begrepene enkle og komplekse problemer. De komplekse problemene er vanskeligere å definere, vanskeligere å lokalisere, og de har ingen objektiv riktig løsning. En rekke politiske utfordringer kan omtales som komplekse problemer. Dette gjelder for eksempel fattigdomsproblematikk, skattepolitikk, inkludering og miljøutfordringer.

Head hevder at det å definere et problem som gjenstridig vil kunne åpne for forståelse for hvorfor et enkelt politisk område eller en nasjonal satsing fra én vinkling ikke er tilstrekkelig for å nå politiske mål knyttet til problemområdet (Head, 2008). Head hevder også at mange politiske områder ikke lar seg samordne hvis de er sammensatte og gjenstridige men ikke defineres som dette (Head, 2008). Heads utsagn må forstås som at samordning er mulig dersom de komplekse problemene defineres som nettopp dette, altså at definisjonen er en forutsetning for å lykkes med samordningen. Nødvendigheten av samordning ses på som en forlengelse av denne forståelsen.

I litteraturgjennomgangen er det valgt ut forskning om samordning, og det vises til forskning hvor begrepet gjenstridige problemer blir brukt for å beskrive noen samfunnsutfordringer. Det er imidlertid ikke slik at alle utfordringene i samfunnet kan kategoriseres som enkle eller komplekse. Samfunnets utfordringer som er gjenstand for politiske tilnæringer befinner seg et eller annet sted på skalaen mellom ytterpunktene. Gjennom sine ulike roller, og spesielt gjennom samordningsrollen, befatter fylkesmannen seg med så å si alle de ulike utfordringene og politikken knyttet til disse.

Ulike styringslogikker ligger til grunn for styring i offentlig sektor. Det å forstå styringslogikkene anses avgjørende for å forstå flernivåstyrings hensikt og muligheter. Torfing og Triantafillou begrunner viktigheten av å snakke om styringslogikker i offentlig sektor i det at det handler om dybde på forandringen og forandringens indre sammenheng og kraft (Torfing & Triantafillou, 2017). Torfing og Triantafillou viser til at styringslogikker utvikles når det er behov for nye virkemidler og nye måter å organisere og lede på.

I tillegg til beskrivelsen av flernivåsystem og problemer med ulik kompleksitet, gis nå en historisk gjennomgang av styringslogikker som har vært gjeldende i etterkrigstiden.

4.3 Offentlig sektor - styringen

Vi har et flernivåsystem i Norge og vi har hatt dette lenge. I vårt land, som i mange andre land, har velferdssystemet vokst frem etter andre verdenskrig, og det er i utviklingen av velferdssamfunnet vi kan snakke om forskjellige styringslogikker. Disse logikkene baseres på ulike rådende perioder i styringen av offentlig sektor. Christie et al. (2018) har skrevet en artikkel som faglig er knyttet til helsesektoren. Her er det deres forklaring av begrepet styringslogikk som trekkes inn. Christie et al. ser på styringslogikker som «et sett med innflytelsesrike ideer som ofte er fundert i en viss kunnskapstradisjon, og hvor man har lyktes med å innrullere et nettverk av aktører som er lojale mot logikken, og etter hvert tar den for gitt (Christie et al., 2018, s. 35). Denne forståelsen av begrepet ligger til grunn for forståelsen av de tre styringslogikkene som presenteres videre.

Klassisk, offentlig styringslogikk

Klassisk, offentlig styringslogikk betegner logikken som rådet i store deler av etterkrigstiden. Ideene som ligger bak denne tenkningen kan imidlertid knyttes til blant annet Max Weber som levde fra 1864-1920. Logikken ble utviklet som svar på tidligere styringslogikker, og Max Weber så på denne byråkratiske styringsmodellen han selv var med på å utvikle som et motsvar til den logikken som blant annet var knyttet til mer totalitære ledere (Torfing & Triantafillou, 2017).

I styringskjeden innenfor den klassiske, offentlige logikken ble lovgivning vektlagt, og det var klar og entydig hierarkisk styring som rådet. Politikerne definerte overordnede visjoner og mål, og administrativt ansatte implementerte dette ut ifra «saglige kriterier og uten indblanding fra politikernes eller befolkningens side» (Torfing & Triantafillou, 2017, s. 14). Mekanismene virker gjennom hierarkiet, og samordningen utføres gjennom direkte ordre og instruks (Fimreite & Læg Reid, 2005). I denne styringslogikken ses beslutningstaking på som rasjonelt. Dette førte til økt legitimitet for byråkratiet i det at blant annet prosedyrer for korrekt saksbehandling, rettssikkerhet og gjennomsiktighet ble vektlagt (Torfing & Triantafillou, 2017). Samordningsrollen forstås ut ifra dette som en teknisk, juridisk og strukturell oppgave i hierarkiet, det vil si gjennom mekanismer som passer logikken.

New public management

På 1970-tallet ble det hevdet at styringen ut ifra den klassiske, offentlige logikken hadde effektivitetsproblemer og legitimitetsproblemer samt problemer med bred mobilisering av befolkningen (Christensen, 2006). Christensen beskriver også utfordringene i det at det statlige apparatet ikke var i samsvar med de utfordringene som skulle løses. New public management vokste frem fordi det var behov for forandring (Torfing & Triantafillou, 2017). New public management kan ses på som en rekke endringer i styringen i offentlig sektor, flettet sammen med eksisterende styringstradisjoner (Lerborg, 2011). Det statlige sentraliserte apparatet hadde vokst seg stort på 1980-tallet, og logikker som ble trukket inn ble knyttet til blant annet fristilling, rammestyring, inndeling i spesialiserte enheter og kontroll (Christensen, 2006). I en fragmentert offentlig sektor, som følge av logikkene i New public management, vil samordningen ha en annen rolle enn i logikken knyttet til den klassisk, offentlige perioden. Effektivitet skulle oppnås gjennom nye styringslogikker, og samordningsoppgaver måtte håndteres innenfor disse logikkene. Innenfor logikken til New public management måtte samordningen ha som mål å håndtere effektene av markedstankene som rådet.

Velferdssamfunnets vekst og logikkene fra New public management førte til større avstand fra ledelsesnivåer i offentlig sektor og mellom offentlige bestillere og private utøvere. Torfing og Triantafillou kaller dette «armlængdestyring» (Torfing & Triantafillou, 2017, s. 18). Ulike forskere hevder at New public management førte til et stort behov for samordning. I litteraturgjennomgangen i kapittel 3 er dette hevdet av blant annet Christensen og Læg Reid og Nesheim et. al. (Christensen & Læg Reid, 2019; Nesheim et al., 2019). Samordningsoppgaven beskrives å ha utviklet seg fra å være en forholdsvis avgrenset og tydelig oppgave til å bli både mer kompleks og også en viktigere oppgave for å oppnå definerte mål (Læg Reid et al., 2016c).

I Norge begynte innføringen av New public management på 1980-tallet, og grunntankene var dominerende i offentlig sektor i en årrekke. Sterkt press på kommunenivået førte til fokus på effektivitet, noe som var et mål i logikken til New public management.

Fra rundt år 2000 var New public management på retur, og nye tanker begynte å gjøre seg gjeldende. Bekymringer om demokratiets fremtid vokste frem som en følge av at oppslutningen rundt valg var synkende i den vestlige verden (Røiseland & Vabo, 2016). Komplekse samfunnsutfordringer preget det politiske bildet. Regjeringen i Norge, som i de øvrige nordiske landene, iverksatte en makt- og demokratiutredning som skulle studere endringer i demokratiet og vilkår for styring. Dette arbeidet pågikk fra 1998-2003 (Røiseland & Vabo, 2016).

Grunntankene i styring av og i offentlig sektor ble gradvis dreid i nye retninger, og New public governance er navnet på logikken som fulgte.

New public governance

I logikken knyttet til New public governance er målet å kunne håndtere de komplekse samfunnsutfordringene. Med denne logikken trekkes begrepet governance inn. Governance fikk stor utbredelse fra midten av 90-tallet, og Røiseland og Vabo hevder at begrepet ble en kjerne i internasjonal litteratur om styring (Røiseland & Vabo, 2016). I styringen av offentlig sektor i kjølvannet av New public management vokste governance frem som et begrep som skulle håndtere kompleksiteten i offentlig sektor (From & Sitter, 2002). From og Sitter skriver at begrepet brukes om styring som fanger bredere enn nasjonalstatens tradisjonelle former for styring, og de sier at begrepet «bygger på flere oppfatninger om endrede rammebetingelser for offentlig styring (From & Sitter, 2002, s. 22). Governance forstås som et begrep som går ut over de formelle organisasjonene, lovene og reglene. Det skal fange opp kompleksiteten i offentlige prosesser i større grad enn hva som var tilfelle i perioden hvor New public management var den logikken som var lengst fremme.

Innenfor logikken i New public governance anses samordningsrollen å måtte forstås og utføres på andre måter enn i de to andre nevnte logikkene. Utfordringene i samfunnet ses som mer komplekse enn tidligere. Løsningene må i større grad arbeides frem for å møte disse utfordringene. Ulike problemer skulle løses ved at innovative løsninger ble skapt gjennom mobilisering av berørte parter. Deres viten, ressurser og energi skulle trekkes sammen for å finne gode løsninger (Torfing & Triantafillou, 2017). Samordningen i denne logikken forstås som å skulle bidra i mobiliseringen, med og blant relevante og berørte parter. De komplekse utfordringene fører til at man bestreber seg på løsninger som er innovative. Lægreid et al. snakker om samordning som målrettet tilpasning av oppgaver og innsats fra ulike aktører for å nå felles mål. Den målrettede tilpasningen må fungere innenfor logikken i New public governance.

Innenfor New public governance har formene for styring ulike navn, og de ulike formene kan ha ulikt innhold, men dette er ikke alltid tilfelle. Noen begreper blir brukt mer i enkelte land enn andre, og noen begreper er mer overordnet enn andre. Det er også sånn at ulike teoretikere begrepsfester fenomener forskjellig ut fra kontekstuelle forhold. I dette forskningsarbeidet er det valgt å bruke begrepet New public governance.

Min forståelse er at det er de tre nevnte logikkene som er fremtredende i forskning. Noen forskere velger å betegne New public service som en fjerde og en egen logikk (Osborne, 2010), mens andre setter New public service som den tredje logikken i stedet for New public governance (Denhardt & Denhardt, 2000). Målet med å trekke teori om logikkene inn her er for å sette rammer for forståelse av styring i offentlig sektor. Innholdet i de ulike logikkene er ikke renskåret hva gjelder innhold, ei heller er det slik at det utelukkende er den ene eller den andre logikken som er gjeldene i de ulike tidsepokene. Noen tanker og noe styring fra tidligere styringstrender trekkes med videre, og i dag ses alle de tre styringslogikkene i styringen av og i offentlig sektor. Tabellen under viser prinsipper, ulike roller og ulik tilnærming til samordning i de ulike logikkene.

Tabell 1 Styringslogikker

Styringslogikk	Klassisk, offentlig	New public management	New public governance
Periode (ca)	1945-	1980-	1990-
Offentlig sektor	myndighet	serviceprodusent	arena for samhandling
Bærende prinsipp	hierarki	marked	Nettverk
Politikernes rolle	suveren beslutningstaker	rammestyring	metaguvernør
Forvalternes rolle	faglige eksperter, arbeider etter regler	effektive produsenter av offentlig service	legger til rette for samarbeid
Innbyggernes rolle	klient	kunde	borger
Samfunnets rolle	forkjemper for svake grupper	sosiale virksomheter i konkurranse	samarbeidspart i løsning av velferdsoppgaver
Samordning gjennom	- teknisk og strukturell tilnærming gjennom hierarkiet - gjennom «direkte ordre og instruks	- håndtere effektene av markedstankene - konkurranse-mekanismer	- nettverk - kompleksitet - samarbeid

(Fra "Samskabelse i kommunale rammer" av Tortzen, 2016, s. 29, Roskilde universitet, omarbeidet etter tillatelse)

I det norske forvaltningssystemet er målet at politiske vedtak skal iverksettes, og oppgaver må utføres på en slik måte at dette skjer, også fylkesmannens samordningsoppgave. Både enkle og komplekse problemer skal håndteres i systemet. Dette er bakgrunnen for at gjennomgang av både systemet, utfordringene og logikkene er gjort for nå å kunne gå inn i flernivåstyringen som

en teoretisk inngang i forskningsarbeidet. Med dette går jeg fra de tre styringslogikkene og til å utdype det styringssystemet som knyttes til logikken i New public governance.

Flernivåstyring

Flernivåstyring (engelsk: Multi-level governance) er valgt som teoretisk inngang for deler av forskningsarbeidet. I presentasjonen av teorien knyttes fylkesmannens samordningsrolle til innholdet der det er naturlig. Samordning trekkes også inn ved å knytte utdrag fra litteraturgjennomgangen til teorien om flernivåstyring. Med dette er samordningen vist sin plass i flernivåstyringen, og på denne måten vises det hvordan teori om flernivåstyring skal være en inngang for konstruksjon av kunnskap om samordning.

Begrepet governance ble omhandlet tidligere i kapittelet, i tilknytning til styringslogikken New public governance. Den overordnede forståelsen av begrepet flernivåstyring knyttes til styring i og av offentlig sektor som sammenfaller med innholdet i governance-begrepet, og som innbefatter de styringstankene som følger logikken.

Flernivåstyring er en styringsform som oppfattes å ha blitt mer utbredt de siste tiårene. Når et system er preget av flernivåstyring, betyr det at styringsansvaret er fordelt både vertikalt og horisontalt, det vil si på flere myndighetsnivåer vertikalt, og samtidig mellom ulike organer innenfor ett nivå og mellom offentlig og privat sektor (Bache & Flinders, 2004).

Marks beskriver flernivåstyring som «et system av kontinuerlig forhandling mellom «nye» beslutningstakere på ulike territorielle nivåer – overnasjonalt, nasjonalt, regionalt og lokalt – fremkommet gjennom omfattende prosesser av institusjonell utvikling og beslutningsmessig omfordeling» (Marks (1993), oversatt av Helgøy & Aars, 2008, s. 13).

Forskere trekker også inn ikke-offentlige aktører og overnasjonalt nivå. Dette forskningsarbeidet er avgrenset til å omhandle offentlig sektor i Norge. Det er imidlertid nødvendig å omtale også ikke-offentlige aktører, samt overnasjonalt nivå for å forstå kompleksiteten i flernivåstyringen. Flernivåstyring innbefatter forhandlinger mellom de aktørene som kan bidra til å iverksette nasjonal politikk, og selv om fylkesmannen ikke befatter seg med alle aktuelle aktører må forståelsen av samordningsrollen og utførelsen av denne bygge på denne brede forståelsen.

Flernivåstyringen kan føre til at grenser i systemet viskes ut eller blir svakere, noe blant annet Helgøy og Aars skriver om (2008). De beskriver også sterkere avhengighet mellom både nivåer og «fristilte og hierarkiske organer» (Helgøy & Aars, 2008, s. 14).

Ut ifra teori om flernivåstyring gis en forståelse av at nye strategier for samordning, styring og nettverksarbeid må utvikles, noe Bache og Flinders også hevder (Bache & Flinders, 2004). Dette støttes av Priyantha (fra litteraturgjennomgangen) som drøfter hvordan flernivåstyring henger sammen med samordning, og han snakker om gjensidig avhengighet i systemet (Priyantha, 2013) (omtalt i kapittel 3.4).

Det skal gjøres drøftinger knyttet til nasjonale myndigheters beskrivelse av og mål for fylkesmannens samordningsrolle. Her gir et flernivåperspektiv muligheter for å trekke inn de ulike nivåene i det norske forvaltningssystemet. Helgøy og Aars skriver om et flernivåperspektiv at man vil rette oppmerksomheten mot «konteksten, prosesser, relasjoner, forhandlinger og strategier» når man anvender et flernivåperspektiv (Helgøy & Aars, 2008, s. 14). Ulike innfallsvinkler kan tenkes i drøftingene med dette som utgangspunkt. Konteksten som Helgøy og Aars skriver om søkes belyst i funnene. Hvilke deler av offentlig sektor trekkes eventuelt inn i denne konteksten? Hvilke relasjoner omhandles i styringsdokumentene? Viser funn at nasjonale myndigheter styrer ut ifra en forståelse av forhandlinger mellom de ulike nivåene i det offentlige forvaltningssystemet? Fremkommer det funn som kan forstås som at hvert enkelt nivå får begrenset handlingsrom? Hva viser funn som kan knyttes til gjensidig avhengighet? Rykkja skriver at «Fordelen med et flernivåperspektiv er at det fremhever kompleksiteten i offentlig politikk, forvaltning og styring, og samtidig gjensidigheten i forholdet mellom ulike aktører på ulike nivå.» (Rykkja, 2008, s. 12). Kompleksiteten i offentlig politikk skal håndteres gjennom samordning. Samordning forstås som å kunne være et mulig resultat av gjensidigheten. Det Rykkja trekker frem som fordeler med et flernivåperspektiv kan også knyttes til samordning.

I lys av teori om flernivåstyring vil diskusjon om samordningens mål om iverksetting av nasjonal politikk kunne ses på ut ifra caset. Var arbeidet med caset en måte å gripe samordningsrollen på som svarer til innholdet i styringsdokumentene? Målet var å bygge kollektiv kapasitet slik at utdanningssektoren i fylket bedre kunne iverksette vedtatt politikk. Kollektiv kapasitet skulle bygges gjennom frivillig tilpasning i nettverk hvor deltakerne skulle arbeide sammen i denne arbeidsformen på varig basis. Dersom gjensidig avhengighet ses på som en forutsetning for at små kommuner skal håndtere ulike oppgaver, hvordan bidro arbeidet med caset til at denne avhengigheten ble grunnlag for faglig arbeid som eventuelt gav endringer i klasserommene? Christensen et al. hevder at for å lykkes med samordning må det skje både strukturelle og instrumentelle endringer, og også kulturelle endringer (Christensen et al., 2019). Priyantha bruker begrepene strukturell-instrumentell og kulturell-institusjonell til å forklare

ulike dimensjoner i det offentlige forvaltningssystemet (Priyantha, 2013). Dette er ulike dimensjoner som gir grunnlag for forståelse av både samordning og systemisk tenkning i og om systemet. Det er imidlertid valgt å bruke Scott sin institusjonelle teori for å belyse ulike handlingsvalg eller forståelsesperspektiver i en organisasjon. Videre presenteres teori som gir rom for å kaste lys over organisasjonene i det offentlige forvaltningssystemet.

4.4 Organisasjonene i systemet

Det offentlige byråkratiske systemet er sammensatt av en rekke formelle organisasjoner. I tillegg finnes og skapes stadig nye nettverk eller grupperinger som også kan forstås som organisasjoner i systemet. Det er valgt ny-institusjonell teori som teoretisk inngang. Før teorien beskrives og knyttes til dette forskningsprosjektet, konseptualiseres begrepet organisasjon.

Organisasjon

Det finnes en rekke ulike definisjoner av begrepet organisasjon, og hvilken definisjon som trekkes frem sier noe om hva en tenker om fenomenet. I dette forskningsprosjektet er det ønskelig å drøfte funn som er knyttet til ulike grupperinger, både formelle organisasjoner som Fylkesmannen i Hedmark, men også funn som knyttes til mindre formelle grupperinger som samarbeidet i fylket. Dette samarbeidet hadde et formelt forum som navet i arbeidet, og drøfting knyttes til arbeid her. Det er imidlertid også en del funn som knyttes til arbeidet i fylket som sådan. Da blir avgrensningen mindre tydelig hva gjelder deltakere og struktur.

Eriksson-Zetterquist et al. understreker at begrepet organisasjon er et vidt begrep «som kan omfatte grupperinger som familien, venner eller kollegaer, ideelle foreninger, idrettslag, bedrifter, myndigheter, politiske partier, regjeringer, internasjonale foreninger [...] og i noen sammenhenger en hel nasjon» (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 19). Eriksson-Zetterquist et al. skriver også om organisering av mennesker som samarbeider når de omhandler begrepet organisasjon. Dette gir, slik jeg ser det, rom for å bruke begrepet organisasjon knyttet til ulike grupperinger eller samarbeid i arbeidet med *Kultur for læring*.

Begrepet samordning knyttes til enheter og aktører. Dette gir rom for å forstå samordning ut ifra hvilke enheter og aktører som faktisk eksisterer og som jobber mot et definert mål, som Lægread et al. skriver (Lægread et al., 2016a). For å forstå organisasjonene og handlinger i disse er Scott sin teori valgt ut som ramme. Scott og Davis har formulert tre komplementære

definisjoner som bygger på ulike teoretiske tilnærminger. De skriver at «These definitions pave the way for our description and evaluation [...] of three major perspectives developed over the course of the twentieth century to understand organizations» (Scott & Davis, 2015, s. 27). Den første definisjonen er knyttet til en instrumentell forståelse av organisasjoner. Definisjonen er slik: «Organizations are collectives oriented to the pursuit of relatively specific goals and exhibiting relatively highly formalized social structures» (Scott & Davis, 2015, s. 29). Den neste definisjonen kan knyttes til synet på organisasjoner som naturlige systemer. I dette perspektivet ses organisasjoner på i lys av at de deler grunnleggende egenskaper med andre sosiale kollektiver, og organisasjoner forstås som subjekter som påvirker systemene. Definisjonen her er slik: «Organizations are collectivities whose participants are pursuing multiple interests, both disparate and common, but who recognize the value of perpetuating the organizations as an important resource» (Scott & Davis, 2015, s. 30). Begge de to nevnte definisjonene til Scott og Davis ser på organisasjoner som lukkede systemer. Den siste definisjonen bygger på at organisasjoner forstås som åpne systemer. Organisasjoner blir formet, støttet og infiltrert av omgivelsene, og de er avhengig av omgivelsene sine. Definisjonen er satt opp slik: «Organizations are congeries of interdependent flows and activities linking shifting coalitions of participants embedded in wider material-resource and institutional environments» (Scott & Davis, 2015, s. 32). Definisjonene og innfallsvinklene gir rom for å forstå samordningsrollen ut ifra ulike vinklinger, og de gir rom for å trekke inn de enhetene, grupperingene eller arenaene det anses relevant å belyse ut ifra forskningsspørsmålene.

Videre omhandles nyinstitusjonell teori og ulike perspektiver trekkes inn.

Nyinstitusjonell teori

Nyinstitusjonell teori legger vekt på å forstå institusjoner og institusjonelle prosesser. Innenfor den nyinstitusjonelle teorien er en grunnleggende idé at organisasjoner er mer enn formelle systemer som er etablert for å nå spesifikke mål. Organisasjoner er også kulturelle og sosiale systemer. I denne nyinstitusjonelle teorien vektlegges institusjonelle omgivelser i større grad enn tidligere, og organisasjoner ses ikke på som lukkede. Selznick hevder at når formelle organisasjoner utvikler seg innføres verdier som «ligger utenfor de tekniske kravene de aktuelle oppgavene stiller» (Selznick et al., 1997, s. 26). Kompleksiteten øker og organisasjonen blir mindre tilpasningsdyktig overfor nye krav samtidig som den også får nye og nødvendige kvaliteter (Christensen et al., 2021). Videre ses ikke institusjoner på som lukkede systemer som er avskåret fra sine omgivelser. Institusjoner er «open to and dependent on flows of personnel,

resources, and information from outside» (Scott & Davis, 2015, s. 31). Institusjoner utvikler seg derfor ikke i et vakuum. Scott hevder at «they always challenge, borrow from, and, to varying degrees, displace prior institutions» (Scott, 2014, s. 114).

Hall og Taylor deler nyinstitusjonalismen inn i tre retninger (Hall & Taylor, 1996). Denne artikkelen er vist til av en rekke forskere, og Hall og Taylors arbeid anses å være et viktig bidrag innenfor den nyinstitusjonelle retningen. Innenfor retningen knyttet til rasjonelt valg vektlegges at rasjonelle forklaringsmodeller ligger til grunn for menneskers handlinger. Mennesker ser årsakssammenhenger og skiller ut ifra dette mellom rasjonelle valgmuligheter. Motivet er å maksimere egeninteresser. Den historiske retningen vektlegger historien for å forstå nåtiden. Institusjoners tidligere valg anses å ha en viktig betydning for den videre utviklingen av institusjonen. Den retningen som er valgt, og som Scott representerer, er den sosiologiske institusjonalismen. Innenfor denne tenkningen legges det blant annet vekt på individets handling ut ifra hvordan de observerer eller oppfatter situasjoner. Hall og Taylor hevder at

the sociological institutionalists tend to define institutions much more broadly than political scientists do to include, not just formal rules, procedures or norms, but the symbol systems, cognitive scripts, and moral templates that provide the 'frames of meaning' guiding human action.

(Hall & Taylor, 1996, s. 947)

Den er denne retningen som gir de beste forståelsesrammene for å drøfte forskningsspørsmålene i dette prosjektet. Det har vært Hedmark sitt behov som har dannet forståelsesrammer for arbeidet med caset. Aktørene i arbeidet har tatt i bruk etablerte rutiner eller kjente adferdsmønstre innenfor de institusjonelle rammene de handler innenfor.

Walter Richard Scott - De tre pilarene

Videre legges Scotts tilnærming til grunn. Den har et sosiologisk utgangspunkt, men har samtidig de andre retningene også i seg. Scott har en bred definisjon av begrepet institusjon: «Institutions comprise regulative, normative, and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life» (Scott, 2014, s. 56). Gjennom denne definisjonen av begrepet institusjon er Scotts tre pilarer vist – den regulative, den normative og den kulturell-kognitive. Scott argumenterer for at de ulike pilarene bidrar til at organisasjoner kan belyses og forstås både i sin helhet, men også ut ifra de ulike pilarene. Han er tydelig på at en modell som denne, med de tre pilarene, har sine styrker, i det at den får frem forskjeller mellom elementene (Scott, 2014).

En pilar forstås som et fundament, og i denne sammenheng et fundament som aktørers handling hviler på. De ulike fundamentene påvirker ansattes adferd på ulik måte, og med dette bidrar de til å styre og regulere handlinger i institusjoner. I organisasjoner er alle tre pilarene grunnlag for ulike handlinger, og det er ikke slik at organisasjoner hviler kun på en pilar. Pilarene virker sammen. Scott hevder at «When the pillars are aligned, the strenght of their combined forces can be formidable» (Scott, 2014, s. 71). Pilarene kan imidlertid være vektet ulikt og ikke være godt samkjørt, ifølge Scott. De kan da gi støtte til ulike valg og oppførsel blant ansatte, noe som kan skape forvirring (Scott, 2014). I det følgende beskrives kort de tre pilarene før det gis en redegjørelse for hvordan bruk av denne teorien gir innganger i drøftinger mot å svare opp forskningsspørsmålet.

Denne regulative pilaren i Scotts teori beskriver hvordan fastsettelse av regler, kontrollerende aktiviteter og eventuelle sanksjoner påvirker adferd i en institusjon. Både intern og ekstern regulering kan være med på å bestemme handlingene i organisasjonen. Scott skriver: «regulatory processes involve the capacity to establish rules, inspect others' conformity to them, and, if necessary, manipulate sanctions – rewards or punishments – in an attempt to influence future behavior» (Scott, 2014, s. 59). Sanksjonerende prosesser kan, ifølge Scott, innebære både diffuse, uformelle mekanismer mellom menneskene i organisasjonen og formaliserte aktiviteter som tydelig regulering gjennom lover og regler. Reglene kan være utformet både internt i organisasjonen og eksternt. Den institusjonelle logikken som ligger bak denne pilaren er instrumentell i det at de regulative elementene direkte styrer individers handlinger.

Den normative pilaren vektlegger at man kan forstå handlinger i organisasjoner som er basert på normer og verdier. Noen normer og verdier er gjeldende for alle i organisasjonen, og andre gjelder for færre, enten for enkeltpersoner eller for ulike grupper i organisasjonen. Verdier, ifølge Scott «are conceptions of the preferred or the desirable together with the construction of standards to which existing structures or behaviors can be compared and assessed» (Scott, 2014, s. 64). Scott forklarer normer som noe som beskriver og spesifiserer hvordan ting skal gjøres, normene definerer legitime måter å arbeide på opp mot verdier (Scott, 2014). Normer og verdier skaper forventninger som ligger til grunn for hvordan organisasjoner og individer skal handle.

Den kulturell-kognitive pilaren hviler på at for å forstå eller forklare handling, må man ta hensyn til ikke bare de objektive forholdene, men aktørens subjektive tolkninger av disse. Handlinger ses på som et resultat av de delte forestillingene som utgjør den sosiale virkeligheten organisasjonen befinner seg i, og de rammene denne virkeligheten skaper. Den kulturelle

dimensjonen i denne pilaren handler om hvordan kulturelle systemer oppstår og virker. Scott skriver om disse systemene:

Cultural systems operate at multiple levels, from the shared definition of local situations, to the common frames and patterns of belief that comprise an organization's culture, to the organizing logics that structure organization fields, to the shared assumptions and ideologies that define preferred political and economic systems at national and transnational levels.

(Scott, 2014, s. 68)

Individenes betydning for utviklingen av kulturelle systemer vektlegges, og med dette knytter Scott den kognitive dimensjonen sammen med den kulturelle. De kulturelle systemene kan operere på flere nivåer. Dette forstås som at det er ulike kulturer en institusjon hviler på, lokale, interne eller eksterne. Dette kan videre forstås som ulike lag som er sammenvevde. Den kognitive dimensjonen oppfattes som individers handlinger i utvikling av kulturen, og at dette i stor grad er en funksjon av forståelse og representasjon av omgivelsene.

Scotts definisjon av institusjon viser at de tre pilarene eksisterer i alle institusjoner. Det som kan kaste lys over drøftingene i dette forskningsprosjektet er hvorvidt én pilar er mer fremtredende enn en annen i empirien eller hvorvidt to pilarer fremtrer sterkere enn den tredje. Dette gjelder både empiri fra dokumentanalysen (nasjonalt nivå) og fra empiriinnsamling på regionalt og kommunalt nivå. Viser de ulike pilarene like sterkt i de ulike organisasjonene eller ses ulikheter her? Hva betyr eventuelt likhetene eller ulikhetene for forståelse av fylkesmannens samordningsrolle?

Institusjonelt arbeid

Scott sin teori har hovedfokus på hvordan organisasjonene handler eller virker, hvordan de er strukturerte og hvordan de er relaterte til hverandre og til samfunnet rundt dem. Den nyinstitusjonelle teorien har institusjonen i sentrum, ikke individene eller aktørene. Dette prosjektets forskningsspørsmål er knyttet til å forstå institusjonene heller enn enkeltindividene, og den hittil beskrevne nyinstitusjonelle teorien til Scott gir gode rammer for drøftinger i så måte. Gjennom analysen av empirien fremkom det imidlertid et behov for å trekke inn aktørers arbeid i drøftingene, og deres målsetting om å endre eller forsøke å endre institusjoner. Med dette som bakgrunn er institusjonelt arbeid en teoretisk retning som utfyller Scotts institusjonelle teori. Det er ikke valgt å presentere eller bruke teorien om institusjonelt arbeid i bredt monn. Denne teorien omhandles i overordnede ordelag og én vinkling mot lederes adferd

trekkes inn. I drøftingene følges dette opp i det at noen lederes arbeid trekkes inn for å belyse institusjonene som står i sentrum.

Institusjonelt arbeid defineres som «the purposive action of individuals and organizations aimed at creating, maintaining and disrupting institutions» (Lawrence, 2006, s. 215). Denne definisjonen fanger opp det målrettede arbeidet som gjøres av individer og organisasjoner. Den fanger også opp at dette arbeidet gjøres for å skape, opprettholde eller endre organisasjonen. Lawrence et al. viser til at forskningen på institusjonelt arbeid retter blikket mot hvordan arbeidet inntreffer, hvem som gjør arbeidet og hva som konstituerer arbeidet (Lawrence et al., 2013). Det vil si at blikket rettes mer mot et mikronivå i organisasjonene enn hva den institusjonelle teorien har i seg. Det er spesielt lederes arbeid som det gir mening å trekke inn i drøftinger i dette forskningsprosjektet gjennom teorien om institusjonelt arbeid. I forskning om institusjonelt arbeid har Kraatz skrevet om «leadership as institutional work: a bridge to the other side» (Kraatz, 2009, s. 59). Hans hovedpoeng er at institusjonell teori har oversett hvor viktige ledere er. Han skriver: «They [ledere] play an important role in shaping organizations as institutions through their distinctive institutional work» (Lawrence et al., 2013, s. 1026).

Med dette som inngang kan drøfting også trekke inn institusjonelt arbeid i caset, hvem som gjorde hva og hva som konstituerte arbeidet. Noen lederes rolle trekkes inn i drøftinger. Denne inngangen kan også knyttes til samordning som sådan, og så gjøres også i konklusjonen i kapittel 10 hvor egen forståelse for samordningsrollen for fremtiden presenteres, slik den har vokst frem gjennom forskningsprosessen.

Alvesson og Spicer har stilt spørsmål ved om nyinstitusjonell teori og studier av organisasjoner er i en krise. De hevder at utviklingen av institusjonell teori har gått raskt, og at dette har ført til fragmentering og vaghet (Alvesson & Spicer, 2019). I teorien om institusjonelt arbeid er fokuset spisset mot individer, og det åpnes for å ta et mikroblick på utvalgt adferd.

I tillegg til å forstå institusjonene, både som institusjoner og gjennom individuell handling, er det et mål å kunne drøfte hvordan læring foregikk i organisasjonene. Teori knyttet til dette presenteres i kapittel 4.5.

4.5 Organisasjonslæring og kollektiv kapasitet

I kapittel 4.3 er det gitt en gjennomgang av ulike styringslogikker i samfunnet, og det nasjonale offentlige forvaltningssystemet er beskrevet som ett system hvor både enkle og komplekse

samfunnsproblemer skal håndteres. Videre i det samme kapittelet er teori om flernivåstyring i systemet trukket inn. Denne styringsformen hviler på forståelse av gjensidig avhengighet mellom nivåer og aktører i systemet, og forståelse av organisasjonene anses som avgjørende. Det er behov for ulike teoretiske innganger på de ulike nivåene, og organisasjonsteori, som er trukket inn i kapittel 4.4, skal gi rammer for drøftingene knyttet til ulike organisasjoner i systemet. Videre her i kapittel 4.5 trekkes teori om læring i organisasjoner inn som teoretisk ramme som inngang til drøfting. Teorien om organisasjonslæring knyttes til drøftingene på tre ulike måter. På det regionale nivået trekkes teorien inn som inngang til drøfting av arbeidet *Kultur for læring* og forskningsspørsmålet om hvordan Fylkesmannen bygget kollektiv kapasitet i Hedmark. Videre trekkes teorien inn i drøfting knyttet til Fylkesmannen i Hedmark som organisasjon. Til slutt gir teorien rammer for drøftinger knyttet til det kommunale nivået. Videre her presenteres utvalgt teori om organisatorisk læring.

Både i faglitteratur og i offentlige dokumenter for styring av utdanningssektoren er begrepet organisasjonslæring, eller begreper som kan ses i sammenheng med dette, sentralt. Irgens skriver at skolen skal være en lærende organisasjon og han påpeker at dette er nedfelt i en rekke styringsdokumenter (Irgens, 2014). Irgens viser til at «forskningsresultater som påpeker viktigheten av skolen som organisasjon, en kollektiv orientering og evnen til organisatorisk læring har bare økt i omfang siden 1970-tallet, og er nå vanskelig å ignorere» (Postholm & Tiller, 2014, s. 283). Både i offentlige dokumenter og i forskning beskrives det som avgjørende at skoler har en kollektiv orientering. Dette oppfattes å være en forutsetning for organisasjoner i utdanningsfeltet, og videre en forutsetning for å kunne realisere utdanningspolitikk. Crossan et al. bruker begrepet organisatorisk læring (engelsk: organizational learning), og de knytter det sammen med fornyelse i organisasjoner. De skriver at «Renewal requires that organizations explore and learn new ways while concurrently exploiting what they have already learned» (Crossan et al., 1999, s. 522). Crossan et al. sin teori trekkes inn i drøfting om hvorvidt det har skjedd organisatorisk læring i ulike organisasjoner, og det er begrepet organisatorisk læring som benyttes videre.

Teori om organisatorisk læring vil gi innganger til drøfting av funn som vil gi innsikt i hvorvidt arbeid med caset førte til iverksetting av utdanningspolitiske tiltak i Vangen kommune. I tillegg vil denne utvalgte teorien trekkes sammen med funn fra det regionale nivået. På dette nivået har det foregått to prosesser som analyseres. Den ene er prosessen knyttet til arbeidet i *Oppvekstforum* og oppbygging, gjennomføring og resultater som følge av dette arbeidet. Det er imidlertid også ønskelig å forstå den interne prosessen hos Fylkesmannen i Hedmark. Det vil

si at målet er å forstå læringsprosessene på de ulike arenaene knyttet til arbeidet med *Kultur for læring*.

Easterby-Smith og Lyles har gjennomgått utviklingen i organisasjonslæringsfeltet (Easterby-Smith & Lyles, 2011). De setter starten på feltet til rundt 1990, og de viser til at Cyert og March refererte til organisasjonslæring allerede i 1963. De grunnleggende diskusjonene er imidlertid skjedd i de siste 30 årene. Easterby-Smith og Lyles viser til et voksende fagfelt. De hevder at utviklingen «reflects acceptance of the concept that organizations have knowledge, do learn over time, and consider their knowledge base and social capital as valuable assets» (Easterby-Smith & Lyles, 2011, s. 1). Organisasjonslæring refererer til studier av læringsprosesser av og i organisasjoner. Målet er å forstå hva som skjer i disse prosessene (Easterby-Smith & Lyles, 2011). I dette forskningsarbeidet studeres læringsprosessene i organisasjoner på regionalt og kommunalt nivå. Disse organisasjonene ses på som lærende organisasjoner, det vil si en enhet, en idealtype av en organisasjon som har en læringskapasitet som fører til vekst for organisasjonen (Easterby-Smith & Lyles, 2011). Målet er at arbeidet i organisasjonene skal utvikle kollektiv kapasitet.

Da *Kultur for læring* ble startet opp var det med tanke om å utvikle kollektiv kapasitet i Hedmark. Det vil si at vi hadde som mål å utvikle kollektiv kapasitet i organisasjoner i hele fylket. Det er derfor et mål å forstå kollektiv kapasitet både i et organisatorisk og et inter-organisatorisk perspektiv og her trekkes Crossen og hennes kollegaer sin teori inn (Crossan et al., 1999). De har utviklet et rammeverk for organisatorisk læring, og de opererer med individuelt nivå, gruppenivå og organisasjonsnivå.

Læringsprosessen definerer Crossan et al. til å starte på det individuelle nivået med en intuitiv gjenkjennelse av personlige mønstre. Her kan kun den enkeltes handlinger påvirkes. Drøftingene her kan knyttes til hvorvidt funnene viser noe om opplevde likheter og ulikheter, samt mønstre og metoder i arbeidet. Dette omtales som grunnleggende for individuell læring, og er en del av prosessen intuisjon på individnivå (tabell 2). Videre prosess på individuelt nivå er tolkning. Her begynner deltakerne på en bevisst prosess med å plukke elementer til egen læringsprosess (Crossan et al., 1999). Crossan et al. skriver at språket er en viktig del av denne prosessen. De skriver også at fortolkningen skjer i relasjon til et domene eller et miljø. Domene forstås her som et faglig område for kunnskap og hvor man også hører til.

I den videre prosessen er fokuset på delt forståelse og gjensidig tilpasning i en gruppe. Gjennom det å trekke individuelle tolkninger inn i grupper av medlemmer av et fellesskap vil

sammenheng og delt forståelse kunne oppstå. I denne prosessen er dialog og felles handling avgjørende. Dersom dialogen og de felles handlingene er tilbakevendende og signifikante, vil de integrerte prosessene på gruppenivå føre til institusjonaliserte prosesser på organisasjonsnivå. Her blir læringen hos enkeltpersoner trukket inn i organisasjonen, og dette inkluderer systemer, strukturer, prosedyrer og strategier (Crossan et al., 1999). De fire prosessene plasseres på tre nivåer.

Tabell 2 Organisatorisk læring

Læring/fornyelse i organisasjoner: Fire prosesser gjennom tre nivåer		
Nivå	Prosess	innsats/utbytte *
Individuell	intuitivt	opplevelser forestillinger metaforer
	fortolkende	språk kognitive kart samtale/dialog
Gruppe	integert	delt forståelse gjensidig justering interaktive systemer
Organisasjon	institusjonalisert	rutiner diagnostiske systemer regler og prosedyrer

*Oversettelse av de engelske ordene input/output

(Crossan et al., 1999, s. 525, oversatt etter tillatelse)

Crossan et al. trekker linja fra individnivå og til organisasjonsnivå hvor begrepet institusjonalisering brukes. De skriver at «organizational learning is different from the simple sum of the learning of its members» (Crossan et al., 1999, s. 529). Dette kan ses i sammenheng med de andre valgte teoretiske inngangene i dette prosjektet. Opp mot flernivåstyring (omtalt i kapittel 4.3) så ligger det blant annet i dette å styre slik at de ulike nivåene sammen bidrar til å iverksette nasjonal politikk. Dette kan videre settes i sammenheng med styring av utdanningssektoren og fokus på at skoler skal være lærende organisasjoner. Ut fra Crossan og kollegaers rammeverk knyttes drøftinger til hvorvidt funn viser at prosesser som har pågått på ulike nivåer har ført til institusjonalisert endring i organisasjonene.

Crossan et al. sin teori om organisatorisk læring og Scotts institusjonelle organisasjonsteori kan også ses ved siden av hverandre. Scott skriver om tre ulike institusjonaliseringsprosesser. Hver av disse bygger på antakelser og argumenter som assosieres med en av de tre pilarene (pilarene

er omtalt i kapittel 4.4). Scott drøfter hvorfor institusjoner oppstår, og han sier at «an important part of the answer to these questions is to examine the mechanisms involved in creating and sustaining institutions» (Scott, 2014, s. 144). Med denne innfallsvinkelen knyttes Scotts pilarer til forståelsen av mekanismene knyttet til eventuell utvikling av kollektiv kapasitet i oppvekstsektoren i Hedmark.

4.6 Oppsummering

Målsettingen knyttet til arbeidet går på å få ny kunnskap om hvordan fylkesmannen kan utforme og oppfylle sin samordningsrolle når nasjonale politiske vedtak skal iverksettes i et fylke. De nevnte teoretiske inngangene er valgt for å gi innganger til drøftinger av de ulike forskningsspørsmålene.

Først i kapittelet ble ulike teoretiske begreper eller perspektiver trukket inn. Begrepet *system* lå til grunn for videre å belyse begrepet *flernivåsystem*. Ulike typer problemer som skal håndteres i offentlig sektor ble beskrevet. Til sammen lå dette til grunn for å trekke inn styringslogikker og teori om flernivåstyring som kan løfte frem ulike aspekter hva gjelder styring i offentlig sektor.

I Hedmark ønsket vi å etablere en arbeidsform som skulle møte fylkets utfordringer innenfor oppvekstsektoren. Dette arbeidet var preget av nettverksarbeid og samarbeid. I litteraturgjennomgangen vises det også til en utvikling mot styring i offentlig sektor som preges av nettopp nettverk, samarbeid og partnerskap. Teorien om flernivåstyringen gir mulighet for å utvikle forståelse for samordning ut ifra en styringsform som anses å være passende i offentlig sektor i dag. Teorien forstås som å kunne gi grunnlag for drøfting knyttet til det nasjonale nivået og funn knyttet til styring i og av offentlig sektor.

Ulike definisjoner av begrepet organisasjon ble trukket inn før utvalgt nyinstitusjonell teori ble beskrevet. Denne teorien skal trekkes inn i drøftinger med vekt på å forstå institusjoner og institusjonelle prosesser. Også institusjonelt arbeid er omhandlet.

For å kunne drøfte hvorvidt det har foregått organisatorisk læring i de ulike organisasjonene er Crossan et al. sin teori valgt. Denne teorien kan være med på å belyse eventuell organisatorisk læring i de enkelte organisasjonene, samt også eventuell ulikhet mellom organisasjonene. Videre presenteres metodevalg og begrunnelser for disse.

Del B

Empirisk opplegg og metodiske vurderinger

Kapittel 5

Metode

5.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres de metodiske valgene for studien. I forskningsarbeidet studeres fylkesmannens samordningsrolle, og målet er å bidra til kunnskapsgrunnlaget om hvordan denne rollen kan videreutvikles slik at nasjonal politikk blir iverksatt etter intensjonen. Det gjøres ulike metodiske valg gjennom arbeidet, knyttet til de ulike nivåene i det offentlige systemet. For å utvide kunnskapsgrunnlaget for fylkesmannens samordningsrolle er det avgjørende å forstå intensjonen med denne rollen som sådan, og også med de oppgavene som gis fylkesmannen ut ifra denne rollen. Dette passer til hermeneutikkens hovedpoeng om at «ein treng kunnskap om aktørane sine intensjonar for å forstå og forklare uforståelege trekk ved handlingar og handlingsuttrykk» (Gilje, 2019, s. 17).

Videre presenteres først den overordnede metodiske innretningen i arbeidet. Deretter omhandles de tre utvalgte metodene som er brukt i datainnsamlingen. Dette gjøres i kapitlene 5.3 - 5.5. Kapittel 5.6 tar opp forskning på eget arbeid før vurderinger av forskningsopplegget gjøres i kapittel 5.7.

5.2 Overordnet metodisk innretning

Case-studie

Deler av dette forskningsarbeidet gjøres gjennom en case-studie. En case-studie er en empirisk metode som brukes til å undersøke et fenomen i dybden. Dette fenomenet eksisterer i sin rette sammenheng i samfunnet.

Yin definerer case-studie slik:

The essence of a case study, the central tendency among all types of case study, is that it tries to illuminate a decision or set of decisions: why they were taken, how they were implemented, and with what result.

(Yin, 2018, s. 14)

Yin trekker inn fem komponenter han omtaler som spesielt viktige i et forskningsdesign av case-studier. Disse fem komponentene legges frem og kommenteres. Linjer fra dette trekkes videre i kapittelet om generalisering (kapittel 5.7).

Forskningsspørsmålet er den første komponenten, og Yin hevder at forskning gjennom case-studier passer best til spørsmål som begynner med *hvordan* eller *hvorfor* (Yin, 2018). Han begrunner dette med at slike spørsmål «deal with the tracing of operational processes over time, rather than mere frequencis or incidece» (Yin, 2018, s. 10). Det er forskningsspørsmål to og tre som knyttes til caset i dette forskningsprosjektet, og disse to spørsmålene er av en slik art som Yin beskriver.

Den andre komponenten til Yin er antakelser (engelsk: propositions). Disse gir retning til hva som skal undersøkes. Antakelsene ligger til grunn for den videre undersøkelsen. I dette forskningsprosjektet bygger egne antakelser på arbeid med fenomenet samordning i praksisfeltet.

Yins tredje komponent er selve caset. Han hevder at både det å definere og avgrense caset er to viktige steg i arbeidet. Begge disse stegene anses å være gjort i denne forskningen. Samordningsarbeidet *Kultur for læring* er caset for deler av studien. Caset er omfattende, men dog avgrenset både i tid og innhold. Dette fremkommer i beskrivelsen av caset i kapittel 2.3 og i vedlegg 1. En videreføring av *Kultur for læring* ble gjort på ulikt vis etter min tid som utdanningsdirektør, men i dette forskningsprosjektet avgrenses caset i tid ut ifra min deltakelse i samordningsarbeidet. Dette er en naturlig avgrensning fordi fylkesmannsembetet endret struktur fra det samme tidspunktet.

Gjennom den fjerde komponenten omhandler Yin viktigheten av å knytte data til antakelsene. I dette prosjektet er det samlet inn mye data, og omfanget og bredden er vist i kapitlene 7 og 8.

Den siste komponenten til Yin handler om kriterier for tolking av data. I motsetning til kvantitative studier må man i case-studier finne andre måter å tolke data på. Yin snakker om «a major and important alternative strategy is to identify and adress rival explanations for your findings» (Yin, 2018, s. 33). Dette forstås som at de ulike forklaringene trekkes inn i drøftingene. I kapittel 9 gjøres drøftingene, og her løftes ulike og konkurrerende data frem.

Et case-studie studeres i den konteksten fenomenet utvikler seg i. Jeg initierte og ledet arbeidet, og dette innbefatter at forskningen er på egen praksis, noe som omhandles senere i dette kapittelet. Hva gjelder videre om konteksten rundt caset så studeres arbeidsformen slik den har pågått i casets avgrensede periode.

I kapittel 6 analyseres innhold i styringsdokumenter fra nasjonale myndigheter til fylkesmannen. Analyser fra caset vises i kapittel 7 og 8. Her ses det direkte på hvordan samordningsarbeidet i Hedmark har vært. Kapittel 7 presenterer analysene av empiri fra det regionale nivået mens det i kapittel 8 vises analyser fra kommunalt nivå.

Dersom det ikke arbeides med å finne ut hvorvidt arbeidet i Hedmark har ført til iverksetting av utdanningspolitiske tiltak i kommunen, vil ikke hovedspørsmålet kunne besvares. Dette viser hvordan forskningsarbeidet er knyttet til caset *Kultur for læring*.

Eget arbeid knyttet til caset ble avsluttet da forskningsarbeidet startet. Det er sånn sett ikke et aksjonsforskningsprosjekt. Bradbury definerer aksjonsforskning slik:

Action research is a democratic and participative orientation to knowledge creation. It brings together action and reflection theory and practice, in the pursuit of practical solutions to issues of pressing concern. Action research is a pragmatic co-creation and knowing *with*, not *about*, people.

(Bradbury, 2015, s. 1)

Jeg har ikke en deltakende orientering i forskningen. Metoden læringshistorie gir imidlertid mulighet for at min beskrivelse av caset stor plass, og sammen med de andre informantene som trekkes inn for å få frem historien, blir vår felles deltakelse grunnlaget for historien. Ut ifra dette kan ulike aspekter ved arbeidet ses opp mot aksjonsforskning. Kjennskap til aksjonsforskning har dermed vært nyttig å trekke veksler på uten at metoden er valgt.

En hermeneutisk inngang til forståelse av samordning

Gilje skriver at det «hermeneutiske tolkningsarbeidet tar sikte på å avdekke «ein underliggende samanheng eller ei djupare meining i handlingar, tekstar, kunstverk, historiske kjelder og lignande kulturuttrykk» (Gilje, 2019, s. 11).

De tre forskningsspørsmålene knyttet til de ulike nivåene i offentlig forvaltning i Norge er satt opp for å få nettopp en sammenheng og mening slik Gilje beskriver. Gilje skiller mellom to hovedtradisjoner innenfor hermeneutikken, den intensjonalistiske og den filosofiske. Den intensjonalistiske tilnærmingen orienterer seg mot aktørene og deres intensjoner, og man trenger kunnskap om aktørenes intensjoner for å forstå og forklare handlinger og handlingsuttrykk. Den filosofiske tradisjonen legger vekt på forskerens forutsetninger i tolkningsarbeidet og den forforståelsen vi har med oss inn i et arbeid (Gilje, 2019).

De to hermeneutiske tradisjonene trer ulikt frem i de forskjellige delene av forskningsarbeidet. På det nasjonale nivået arbeides det med følgende forskningsspørsmål: Hvordan fremstilles fylkesmannens samordningsrolle generelt og innenfor det utdanningspolitiske feltet spesielt? Her er det avgjørende å forstå hvilke intensjoner nasjonale myndigheter har. Hva mener de med samordning og hvilke mål mener de skal nås via samordningsarbeid? I denne delen av mitt arbeid er det dermed hermeneutisk intensjonalisme som danner grunnlaget for arbeidet hvor dokumentanalyse er metoden.

Det andre forskningsspørsmålet knyttes til hvordan arbeidet som er gjort i Hedmark kan forstås, hvordan denne forståelsen har bragt arbeidet videre gjennom de årene det har pågått og hvordan dette kan føre til en dypere forståelse for samordning utover arbeidet som er gjort. Forskningsspørsmålet her er slik:

Hvordan har Fylkesmannen, gjennom sin samordningsrolle, bygget kollektiv kapasitet i et fylke?

Arbeidet med *Kultur for læring* er beskrevet i kapittel 2 og i vedlegg 1, og det som skrives videre her må forstås med bakgrunn i dette. I denne delen av arbeidet er det både den filosofiske og den intensjonalistiske hermeneutiske tradisjonen som bringer teori inn i arbeidet. Mye av arbeidet gjennomføres med egen forforståelse som grunnlag, samtidig som deltakernes forståelse, intensjoner og handlinger er avgjørende i arbeidet. Gilje skriver at «for den hermeneutiske intensjonalismen er interessen først og fremst rettet mot de intensjonene som aktørene uttrykker i handlingene sine, eller som manifesterer seg i menneskelige praksiser og aktiviteter» (Gilje, 2019, s. 17). For å besvare det andre forskningsspørsmålet er læringshistorie valgt som metode. Utvalgte stoppunkter med refleksjonsspørsmål er valgt ut i læringshistorien, og disse danner grunnlaget for drøfting med informantene. Stoppunktene er valgt ut blant annet med dette som mål. Temaene i stoppunktene er bruk av teori i arbeidet, organisering, begrepsbruk (begrepet *Kultur for læring*) og utvikling av ny viten og større bevissthet. Også temaer som er satt opp for å se arbeidet i et større perspektiv, samt tillit og identitetsutvikling i sektor er med. Det siste temaet er knyttet til hvordan arbeidet preger informantene i etterkant.

Det tredje forskningsspørsmålet knyttes til det kommunale nivået, og med dette er alle nivåene i offentlig sektor og i styringen i Norge trukket inn i arbeidet. På det kommunale nivået intervjues ansatte med utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål:

På hvilke måter fører samordningsarbeidet i Hedmark til iverksetting av utdanningspolitiske tiltak i en kommune?

Også her kombineres det to retningene innenfor hermeneutikken. Målet er å forstå aktørens intensjoner i deres arbeid, med utgangspunkt i arbeidet som er initiert fra det regionale nivået, og med bakgrunn i fylkesmannens samordningsrolle og min forforståelse for denne rollen.

5.3 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse benyttes som forskningsmetode både i kvantitativ og i kvalitativ forskning. Innenfor kvalitativ forskning analyseres innsamlet data for å få frem sammenhenger og informasjon om ulike forhold i samfunnet som ønskes studert (Johannessen et al., 2016). Fauskanger og Mosvold har skrevet om innholdsanalysens muligheter i utdanningsforskning (Fauskanger & Mosvold, 2014): «Innholdsanalyse er en systematisk undersøkelse og fortolkning av et datamateriale» (Fauskanger & Mosvold, 2014, s. 127). I dette forskningsarbeidet er dokumentene som er valgt ut hovedkilden til det første forskningsspørsmålet:

Hvordan fremstilles fylkesmannens samordningsrolle generelt og innenfor det utdanningspolitiske feltet spesielt?

Her er det et mål å forstå intensjonene til nasjonale myndigheter gjennom å analysere tekst, og den intensjonalistiske hermeneutiske tilnærmingen preger arbeidet. Det er styringsdokumentene til fylkesmannsembetene som omhandler denne rollen, og disse er valgt ut for analyse. Dette omtales i kapittel 6.

Fauskanger og Mosvold beskriver tre typer kvalitativ innholdsanalyse: summativ, konvensjonell og teoridrevet (Fauskanger & Mosvold, 2014). Den summative analysen «har et fokus på hvor ofte, og i hvilken betydning, ord eller innhold forekommer i en bestemt kontekst. Analysen starter ofte med en ordtelling og fortsetter i en kombinasjon av manifest og latent innholdsanalyse» (Fauskanger & Mosvold, 2015, s. 82). Analysen gir ikke en fullstendig forståelse for dataenes dypereleggende mening (Hsieh & Shannon, 2005). Det er gjennomført en slik analyse for å bli kjent med innholdet i dokumentene. Kjennskapen ble brukt som grunnlag for arbeidet med konvensjonell analyse og en analyse som har sitt utspring i den teoridrevne formen. Det bør også nevnes at en summativ analyse er en analyseform som ikke preges av at det forskes på eget arbeid. Resultater fra denne analysen presenteres ikke i avhandlingen.

Konvensjonell innholdsanalyse blir også omtalt i artikkelen til Fauskanger og Mosvold, og de viser til Hsieh og Shannon som skriver at denne metoden blir brukt i studier hvor målet er å beskrive et fenomen for å forstå dette fenomenet bedre (Fauskanger & Mosvold, 2014 viser til Hsieh & Shannon, 2015). I en slik analyse blir som regel kategorier utviklet induktivt fra tekstdokumentene.

Den tredje formen for innholdsanalyse som beskrives av Fauskanger og Mosvold, er teoridrevet innholdsanalyse (Fauskanger & Mosvold, 2015). Fauskanger og Mosvold skriver at resultatene kan «støtte opp under eksisterende teori, eller utfordre og videreutvikle denne» (Fauskanger & Mosvold, 2015, s. 83). I dette forskningsprosjektet tas det utgangspunkt i tidligere forskning om samordning, teori valgt som teoretisk rammeverk (kapittel 4) i tillegg til at kategorier er utledet ut ifra datamaterialet som analyseres. Målet med dokumentanalysen er å få den dypere forståelsen for innholdet i dokumentene som det hermeneutiske tolkningsperspektivet innbefatter (omtalt i kapittel 5.2). Dette avviker fra mål knyttet til tradisjonell teoridrevet innholdsanalyse der «hovedmålet kan være å validere, eller eventuelt videreutvikle, et eksisterende teoretisk rammeverk» (Hsieh & Shannon, 2005, hentet fra Fauskanger og Mosvold, 2015, s 135).

Bakgrunn for metodevalget

Fylkesmannens samordningsoppgaver ligger til en av de fire områdene fylkesmannen skal arbeide med i det fylket de hører til. Oppgavene gis gjennom styringsdokumenter og styringslinjer fra Kommunal- og distriktsdepartementet med faglig styring fra ulike fagdepartementer og -direktorater.

De fire områdene som beskrives utfyllende i styringsdokumentene er:

- Iverksetter av nasjonal politikk i fylket
- Samordningsmyndighet
- Rettssikkerhetsmyndighet
- Informasjon, kunnskapsinnhenting, initiativ og forslag

En klassisk definisjon av begrepet dokument kan hentes fra Briet. Hun definerer dokument som «any concrete or symbolic indexical sign, preserved or recorded toward the ends of representing, of reconstituting, or of proving a physical or intellectual phenomenon» (Briet, 2006, s. 199-200). Asdal og Reinertsen (2020) trekker to ting ut av denne definisjonen. For det første er det verbene *representere*, *gjenskape*, *påvise* (engelsk: representing, reconstituting,

proving) og at disse peker på at et dokument alltid innebærer en aktiv handling. De skriver at «Dokumentet *dokumenterer* noe, noen har nedtegnet og bevart det av en grunn» (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 15). For det andre hevder de at dokumentet knytter seg til noe utenfor seg selv (Asdal & Reinertsen, 2020). På denne måten viser Asdal og Reinertsen hvordan et dokument fungerer som en forbindelse til verden utenfor. Det gir da mening å analysere dokumentene som er valgt ut med utgangspunkt i det første forskningsspørsmålet. I mitt utvalg er det kun skrevet tekst som analyseres. Dette kan være tekst som er en del av eller knyttet til illustrasjoner, men det er likevel kun teksten som er gjennomgått i analysen.

Utvalget

Jeg gjør ulike analyser av de ulike dokumentene, og dokumenter som ble valgt ut i analysearbeidet er:

- Stortingsmeldinger fra de siste 50 år fra Kunnskapsdepartementet, og stortingsmeldinger fra opprettelsen av Barne- og familiedepartementet i 1991. Disse departementene har hatt ulike navn gjennom disse årene, og dette fremkommer der det anses mest riktig. Kunnskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet har i hovedsak sine oppgaver knyttet til styring spesifikt innenfor feltet *oppvekst*. Kommunal- og distriktsdepartementet er det departementet som har det overordnede ansvaret for styring av fylkesmannen. I disse dokumentene er det foretatt en summativ analyse for å danne en kontekst for det videre arbeidet.
- Styringsdokumenter for fylkesmannsembetene

Utvalget av stortingsmeldinger er gjort for å gi et bredt bilde av omfanget på oppgaver og mål knyttet til samordning. Det anses interessant å se summativt på den historiske utviklingen av bruken av ordene samordning samt ord som kan tenkes å ha innhold som ligger nær.

Videre er det valgt ut sentrale dokumenter som omhandler oppgaver som er lagt til fylkesmannen. De dokumentene som er valgt ut er:

- Instruks for fylkesmenn
(Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1981)
- Fylkesmannsrollen, utvikling og utfordring
(Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, 2012)
- Fylkesmannsboka
(Planleggings- og samordningsdepartementet, 1997)
- Statsbudsjettet 2020, programkategori 13.25
(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020a)
- Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren
(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014)

- Virksomhets- og økonomiinstruks for fylkesmannsembetene for 2020 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020c)
- *Tildelingsbrev* til fylkesmannen 2020 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020b)

Dokumentenes rolle og innhold omtales nærmere i kapittel 6.

Forskningsprosessen og bearbeiding av data

Alle stortingsmeldinger fra Kunnskapsdepartementet fra de siste 50 år og stortingsmeldingene fra opprettelsen av Barne- og familiedepartementet i 1991 er lagret i NVivo, et dataprogram for analyse av blant annet tekstdokumenter. Gibbs skriver: «NVivo does two things: it supports the storing and manipulation of texts or documents, and it supports the creation and manipulation of codes, known in NVivo as nodes» (Gibbs, 2002, s. 16). Analysen knyttet til disse dokumentene innebærer tekstsøk på begrepet samordning og ord som kan ha lignende betydning, det vil si at det gjennomføres en summativ analyse. Funn fra denne analysen blir brukt til å lage en historisk kontekst for videre arbeid. NVivo gir muligheter for å skille innholdet i de ulike dokumentene ut ifra temaer, og det er utarbeidet koder hvor de ulike dokumentene er plassert inn.

Arbeidet med den konvensjonelle innholdsanalysen starter med en gjennomlesing av de nevnte styringsdokumentene før disse er kodet ut ifra en induktiv tilnærming (vedlegg 7, eksempel på kodeskjema). Neste steg er å ta ett og ett dokument og arbeide med teksten. Først er teksten kodet på nytt, også nå induktivt. Noe tekst er kodet to ganger da det passer inn under flere noder (jamfør NVivo). Videre er teksten kryssjekket for ett og ett dokument opp mot resultatet fra ordsøkene for å være sikker på at all aktuell tekst er gjennomgått. Hele teksten er gjennomgått i de ulike styringsdokumentene, ikke kun tekst knyttet til samordning. Dette gjelder for alle dokumentene bortsett fra *Virksomhets- og økonomiinstruks* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020c). Her er kun kapittel 5 analysert. Det å ta med hele teksten er gjort fordi samordning ikke alltid lett lar seg skille ut som egen oppgave i fylkesmannens oppgaveportefølje. Det er ønskelig å se hvorvidt samordning eventuelt knyttes sammen med andre oppgaver og/eller hva de ulike enkeltoppgavene knyttet til samordning betyr. Koding er dermed gjort for hele dokumentet, men hovedtyngden av antall kodinger er knyttet til innhold spesielt om samordning. Deretter presenteres utdrag fra kodet tekst for å beskrive fenomenet samordning slik det fremkommer i dokumentene (kapittel 6).

Den delen av analysen som inspireres av teoridreven analyse baseres i hovedsak på deduktiv kategorisering og her er det tatt utgangspunkt i innhold fra litteraturgjennomgangen (kapittel 3) samt innhold i det teoretiske rammeverket (kapittel 4). Tekst i styringsdokumentene er kodet på nytt i denne innholdsanalysen. Det er satt opp kategorier som i noen grad harmoniserer med overskriftene i litteraturgjennomgangen. Overskriftene springer også ut ifra innholdet i dokumentene. Overskriftene sammenstilles for alle dokumentene. Det er mange tekstutdrag som kan plasseres i flere kategorier, og dette er også gjort. Mye av litteraturen om samordning viser de ulike logikkene som har preget styringen av og i offentlig sektor. Dette er i hovedsak ulike styringslogikker som har vært gjeldende i ulike tidsperioder. Dette er ikke omtalt like tydelig i styringsdokumentene. De få sitatene som kan ses i en slik sammenheng er satt under overskriften *Samordning – generelt*. Noen tekstutdrag vises både i den konvensjonelle og i den tilnærmede teoridrevne analysen, andre vises i én av analysene. Valgenes som tas gjøres med bakgrunn i hva som best belyser innholdet i dokumentene.

I den konvensjonelle analysen presenteres det enkelte dokument. I denne analysen er utgangspunktet ulike temaer knyttet til samordning. All koding er basert på analyser og fortolkninger, og teksten er kodet der den i hovedsak anses å høre hjemme, det vil si under den overskriften som i hovedsak omhandles i utdraget. Dokumentene er gjennomgått gjentatte ganger, og bildet som presenteres i denne tilnærmede teoridrevne innholdsanalysen viser utdrag fra tekstene med mål om å vise et helhetsbilde. I denne analysen brukes kategorinavnene fra kodingen som overskrifter og tekstutdrag vises og innholdet kommenteres. I kategoriseringen holdes det på koding både knyttet til samarbeid og samordning, men det er i hovedsak tekstutdrag om samordning som trekkes inn. Tekst om samarbeid trekkes inn der det er med på å belyse samordningsoppgaven. I den videre analysen er kodet tekst ut ifra begrepene samordning og samarbeid slått sammen. Dette er gjort for å vise et helhetlig bilde av innholdet i dokumentene som kan knyttes direkte til samordningsrollen til fylkesmannen, og tekst som omhandler samarbeid trekkes inn der det anses hensiktsmessig. Til sammen gir disse to analysene en bred beskrivelse av innholdet i styringsdokumentene.

5.4 Læringshistorie

Hva er læringshistorie?

Amidon har skrevet en artikkel som heter *The learning history – analyzing an emerging Genre* (Amidon, 2008). Artikkelen ble skrevet for en del år tilbake, og min forståelse er at metoden i liten grad brukes innenfor akademia, selv om Amidon i 2008 beskrev dette som en voksende genre. Metoden ble utviklet i USA for å utvikle organisasjoner, og med utgangspunkt i at læringsprosesser vanskelig kan dokumenteres kvantitativt (Hatling, 2001). Roth og Kleiner ved Massachusetts Institute of Technology var de mest sentrale aktørene i arbeidet med utviklingen. De skriver at de lenge forsøkte å utvikle en metode hvor de «tried to capture and convey the experiences and understandings of a group of people who have expanded their own capabilities» (Roth & Kleiner, 1995, s. 2).

En læringshistorie er et skrevet dokument som tar utgangspunkt i både handlinger og resultater, samt underliggende antakelser fra flere mennesker. Historien er deltakernes samlede fortelling, og denne er alltid noe mer enn en persons opplevelse. Læringshistoriens styrke som metode ligger i dens mulighet til å samle flere perspektiver. Hver leser av historien vil reflektere over og legge til erfaring og nye refleksjoner når vedkommende leser historien (Roth & Kleiner, 1995). Læringshistoriene skal være med på å utvikle kapasitet i organisasjoner. Dette skjer ved bruk av historien som metode for å få frem bredden i deltakernes antakelser og refleksjoner knyttet til hendelser eller epoker. Metoden skal brukes for å fange og fortelle historie.

En læringshistorie er mer enn en historie om hva som er gjort, det er en historie som også omfatter bakgrunnen for det som er gjort samt den refleksjonen og forståelsen som førte til en eventuell utvikling. Hensikten er å produsere en historie som presenterer læringsprosessen, for å belyse hvordan, hvorfor og når læring har foregått. Hatling og Røyrvik skriver at «hovedkraften ligger i evnen til å vise og overbringe mange aktørers perspektiv på kontroversielle hendelser» (Hatling & Røyrvik, 2001, s. 55). I dette arbeidet er det avgjørende i bruken av læringshistorie som metode at refleksjonen knyttet til bakgrunnen for arbeidet og forståelsen som førte til eventuell utvikling ligger som et grunnlag for metoden. I den neste delen av kapitlet, bakgrunn for metodevalget, utdypes dette. Metodevalget knyttes til arbeidet og det gis begrunnelse for hvorfor denne metoden er valgt.

Bakgrunn for metodevalget

I arbeidet i Hedmark har vi vært opptatt av læringsprosessen. Et samarbeid slik det vi har fått på plass er ikke et arbeid som er avgrenset og som kan oppsummeres ved et sluttidspunkt. Det er et arbeid hvor målet er at hver deltaker utvikler seg gjennom prosessen og gjennom samarbeidet. Det er videre at mål at dette skal gi ringvirkninger i den kommunen eller organisasjonen den enkelte hører til. Med dette som bakgrunn kan det gi mening å se på samordningsarbeidet i Hedmark som en læringsprosess for hele fylket. Tannhjulmetaforen er hentet fra *Kultur for læring – min historie* (vedlegg 1). Det er valgt å sette den inn også her for å få en helhet i resonnetet.



Figur 1 *Kultur for læring*, tannhjul

Det er et mål å forstå hvorvidt arbeidet i Hedmark, symbolisert ved alle tannhjulene, har bygget kapasitet, det vil si finne ut om alle tannhjulene går rundt og hvor funksjonelt blant annet fylkesmannens arbeid i navet er som drivhjul.

For å svare på forskningsspørsmål en og tre var metodene dokumentanalyse og intervju ansett som egnet. For å svare på forskningsspørsmål to var imidlertid metodevalget mer utydelig frem til læringshistorie dukket opp som et valg. Her er spørsmål knyttet til hvorvidt vi har bygget kollektiv kapasitet. I dette arbeidet knyttes spørsmålet til eventuell kompetanse- og kapasitetsutvikling hos den enkelte og i fylket. Fylkesmannen valgte, ut ifra sin samordningsrolle, å ta initiativ til en arbeidsform som fremkommer i *Kultur for læring – min historie* (vedlegg 1) og i

kapittel 2.3. Arbeidsformen er utviklet av aktørene gjennom de årene den har eksistert, og det er derfor en naturlig videreføring av forskningsspørsmålet å knytte forskningen til den prosessen som har foregått i de aktuelle årene. Med dette som bakgrunn var det ønskelig å finne en metode som viste deltakernes forståelse av hvordan prosessen eventuelt har bidratt til utvikling av kollektiv kapasitet. Det ble tidlig klart at min kjennskap til arbeidet og min kompetanse måtte ha en rolle i datagrunnlaget, men dette kunne ikke stå alene. Datagrunnlaget måtte fremskaffes i samarbeid.

Ved å utarbeide en læringshistorie knyttet til arbeidet som er utført, vil dette være en beskrivelse som ikke er min, men som eies av deltakerne i samarbeidet. Med dette som grunnlag for mitt forskningsarbeid, vil noen av utfordringene knyttet til det å forske på eget arbeid bli mindre. Dette skrives det utfyllende om senere i dette kapitlet.

I samordningsarbeidet *Kultur for læring* har vi vært opptatt av å utvikle stadig ny forståelse for samordning som arbeidsmåte samt også ny kunnskap innenfor utdanningsfeltet. Om læringshistorie skriver Røyrvik: «Metoden brukes for å forbedre og dokumentere organisasjoners evne til læring» (Røyrvik, 2009, s. 165). Det var sentrale personer i oppvekstsektoren i Hedmark som var med på å skrive historien, og gjennom å gjøre nettopp dette videreutviklet disse personene sin forståelse gjennom å beskrive arbeidet de hadde vært med på i de senere år. I benyttelse av læringshistorier handler det om være medforfatter i en historie som skal danne grunnlag for læring. Bruk av læringshistorie vil ha en direkte nytte for de som skriver den, både ved å se tilbake på hva som er gjort, men også for å øke forståelse som kan brukes i fremtiden. Her er det naturlig å vise til hermeneutikken. Det vi vil er å avdekke dypere mening for å stadig forstå mer. Dette kan knyttes til at en læringshistorie ikke bare er historisk, men også peker fremover.

Læringshistorie er en metode som er utviklet for organisasjonsutvikling (Hatling, 2001). Et mål er at offentlige organisasjoner skal kunne utvikle seg som følge av forskningen i dette prosjektet. Denne utviklingen skjer både gjennom bruk av metoden, og også ved at kunnskapen om metoden vil kunne benyttes i senere arbeid i organisasjoner. Det forstås slik at metoden er bedre egnet enn andre metoder til å fange dynamikken og kompleksiteten i organisasjonslæring og kunnskapsoverføring. Læringshistorie er en måte å få frem kunnskap på.

Ulike deler av offentlig sektor har ulik kompleksitet, og utviklingen både i den enkelte organisasjon og utvikling av samordning mellom eller for organisasjoner er komplekse prosesser. Metoden læringshistorie gir mulighet til å omfatte denne kompleksiteten knyttet til

både organisasjonslæringen og til organisasjonene og sektorene som sådan. Læringshistorie kan kobles til organisasjonsutvikling hvis en også trekker inn Levitt og March og det de skriver om organisasjonslæring: «Organizations are seen as learning by encoding inferences from history into routines that guide behavior» (Levitt & March, 1988, s. 319). Metoden læringshistorie gir mulighet for nettopp det å utvikle organisasjonen ved å se på og lære av historien til eller i organisasjonen. I vedlegg 1 beskrives arbeidsformen *Kultur for læring*, og denne arbeidsformen kobles til teori om utvikling av kollektiv kompetanse gjennom læring i organisasjoner. Linja fra læringshistorie til utvikling av kollektiv kompetanse er ment å vise en rød tråd som legitimerer læringshistorie som en egnet og god metode i dette arbeidet. Deltakerne har, gjennom å være med på å utforme læringshistorien sammen, drøftet seg frem til hva, hvordan og hvorfor. Det er dette som er det interessante, ikke den enkeltes svar for eksempel på spørsmål i et intervju.

Utvalg av informanter

Informantene i denne delen av forskningsarbeidet er de som hadde en rolle i arbeidet på regionalt nivå. Alle fagpersonene som hadde deltatt i arbeidet med *Kultur for læring* ønsket å delta som informanter for å få frem vår historie. Hovedinnsamlingen av data foregikk i et møte i *Oppvekstforum* den 15.10.20. De personene som hadde deltatt i arbeidet med *Kultur for læring* som av ulike årsaker ikke deltok her møtte meg til en individuell samtale. Følgende personer deltok i datainnsamlingen. Hovedinnsamlingen er plassert først før de individuelle samtalene presenteres kronologisk.

Tabell 3 Informanter, regionalt nivå

	Rolle	Dato
<i>Oppvekstforum*</i>	to regionrepresentanter PP-leder representant fra Utdanningsforbundet to ansatte for Fylkesmannen i Hedmark, oppvekst- og utdanningsavdelingen	15.10.20
Individuell samtale	tidligere assisterende fylkesmann, Fylkesmannen i Hedmark	06.10.20
Individuell samtale	tidligere representant fra Høgskolen i Innlandet	07.10.20
Individuell samtale	tidligere regionrepresentant	08.10.20
Individuell samtale	ansatt fra Fylkesmannen i Hedmark, Sosial- og helseavdelingen	09.10.20
Individuell samtale	tidligere nestleder i Oppvekst- og utdanningsavdelingen, Fylkesmannen i Hedmark	14.10.20
Individuell samtale	tidligere representant fra Utdanningsforbundet	16.10.20
Individuell samtale	regionrepresentant	20.10.20

Individuell samtale	regionrepresentant	23.10.20
Individuell samtale	representant fra KS (Kommunesektorens organisasjon) (på teams)	28.10.20
Individuell samtale	representant fra Høgskolen i Innlandet (Senter for praksisrettet utdanningsforskning)	06.11.20

* En annen offentlig ph.d.-kandidat var til stede under datainnsamlingen 15.10.20. Dette ble gjort for å styrke validiteten.

Forskningsprosessen og bearbeiding av data

Arbeidet med denne delen av prosjektet startet med utarbeidelse av *Kultur for læring* – min historie. Det er en tekst som beskriver min forståelse av arbeidet, og som ble skrevet på en slik måte at alle som skulle være informanter kjente seg igjen i historien. I informasjonen som ble sendt til informantene sammen med min historie, ble de gjort kjent med hvordan arbeidet skulle foregå videre. Dette hadde de også fått informasjon om og samtykket til tidligere. Min historie inneholder ingen bastante påstander eller tydelige konklusjoner. Ei heller vises det til faglitteratur, dokumenter eller forskning annet enn det som var nødvendig for å få frem historien. Ut ifra historien ble det valgt ut noen stoppunkter, det vil si hendelser eller spesielle sider av historien som har vært avgjørende og/eller gitt retning for veien videre. Til disse stoppunktene ble det utarbeidet reflekterende spørsmål. Informantene fikk oversendt historien og refleksjonsspørsmålene, og de ble bedt om å forberede seg ved å lese historien, samt tenke gjennom eget syn på historien, spesielt knyttet opp mot refleksjonsspørsmålene. Denne måten å jobbe på er kjent for informantene fordi vi har brukt lignende strategier i tidligere faglig arbeid gjennom mange år. Informantene møtte til et møte den 15.10.20. Jeg hadde en kort innledning for informantene ga sine tilbakemeldinger. Under refleksjonene valgte jeg å trekke meg tilbake, og det var i innledningen sagt at jeg kun ville komme med innspill dersom noen av informantene hadde spørsmål som krevde avklaring fra meg. Det var min leder hos Fylkesmannen som ledet datainnsamlingen. Det ble gjort opptak gjennom møtet.

Metodikken om læringshistorie er i utgangspunktet slik at historien skrives gjennom innsamling av materiale ut ifra åpne samtaler med noen få medarbeidere eller deltakere. Deltakere og forskere skriver historien side om side. Historien skrives med en særpreget layout som skal få frem hovedhistorien samt kommentarer, spørsmål og vurderinger (Hatling, 2001). I mitt arbeid ble ikke historien utarbeidet eller skrevet i tråd med dette. Innholdet i historien er bakt inn i en helhetlig tekst. Jeg skrev historien og de andre deltakerne fortalte sin del. Dette kan anses som en utvikling av læringshistoriemetodikken. Min måte å benytte denne metodikken anses å være

strukturert på en annen måte enn hva som er tilfelle i beskrivelsen av metoden av for eksempel Hatling og Røyrvik (2001). I arbeidet med caset er min rolle som utdanningsdirektør sentral, og det ville ha vært uriktig om denne rollen ikke fikk en sterk stemme. Det som presenteres som vår historie i kapittel 7 er alles historie, satt sammen til en tekst som presenterer nettopp alles historie. Den er skrevet for å samle perspektivene, noe som kan anses som metodens styrke. Læringshistorie som metode skal utvikle kapasitet i organisasjonen (Roth & Kleiner, 1995). Dette er også målet ved bruk av metoden i dette arbeidet.

NVivo er brukt som verktøy i analysearbeidet av læringshistorien. Det transkriberte lydopptaket ble lagt inn i dataprogrammet, og innholdet ble kodet og analyserte ved hjelp av verktøy i programmet. Kategorier ble utarbeidet (i NVivo kalt noder) i tråd med stoppunktene, og tekstens ulike deler ble kodet mot disse kategoriene. Empirien ble lagt frem med disse kategoriene som overskrift.

Historien som legges frem etter bearbeiding av data er vår historie. Det vil si at alles del av fortellingen legges frem, både når informantene var enige i min beskrivelse eller når de var uenige eller hadde nyanserte syn på de ulike temaene. Dette blir da en flerstemme fortelling. Alle informantene var insidere i arbeidet og alles historie er presentert som vår historie.

Det er gjort en språkvask av sitatene. Her er kun muntlige småord fjernet. Dette er gjort for å fremstille innholdet så tydelig som mulig.

5.5 Intervju

For å innhente data fra det kommunale nivået, er intervju valgt som metode. Brinkmann skriver at et kvalitativt forskningsintervju defineres som «a face-to-face verbal exchange, in which one person, the interviewer, attempts to elicit information or expressions of opinion or belief from another person or persons» (Brinkmann, 2018, s. 578). Det er brukt semistrukturert intervju. Brinkmann og Kvale definerer det slik: «an interview with the purpose of obtaining descriptions of the life world of the interviewee in order to interpret the meaning of the described phenomena» (Brinkmann, 2018, s. 6). Målet er å skaffe beskrivelser for å tolke meningen bak de beskrevne fenomener.

Bakgrunn for metodevalget

I del tre av mitt arbeid er det følgende forskningsspørsmål som er utgangspunkt:

På hvilke måter fører samordningsarbeidet i Hedmark til iverksetting av utdanningspolitiske tiltak i en kommune?

Etter å ha sett på det nasjonale og det regionale nivået, er det naturlig å trekke inn det kommunale nivået. Nasjonale mål skal i hovedsak realiseres i kommunene, og denne delen av forskningsarbeidet er utført med tanke på å undersøke nettopp dette.

Etter å ha brukt dokumentanalyse og læringshistorier som metoder for å studere nasjonalt og regionalt nivå, ble det valgt å benytte intervju som metode for å finne ut om, og eventuelt i hvilken grad, målsettingen er realisert ute i kommunene.

Flernivåstyringen skal fungere i et samfunn som er tydelig inndelt i sektorer. Innenfor hver sektor er det ansatte med spesialisert kompetanse, på alle nivåer i det sektoriserte systemet. Arbeidet med samordning i *Kultur for læring* har hovedsakelig vært innenfor utdanningssektoren. Det er derfor naturlig at arbeidet på det kommunale nivået går ut på å finne ut om arbeidet har ført til endringer i forståelse og praksis i utdanningsfeltet på kommunenivået. Kvale og Brinkmann skriver at «prosesser og fenomener i verden bør beskrives før det utvikles teorier om dem, de bør forstås før de kan forklares, og de bør ses som konkrete kvaliteter før de behandles som abstrakte kvantiteter» (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 30). For å beskrive prosesser og fenomener innenfor flernivåstyringen i Norge, er det avgjørende å forstå det enkelte nivået i systemet samt sammenhengen mellom nivåene. Dette gjøres på ulike måter på de ulike nivåene, og ved bruk av intervju som metode er målet å forstå arbeidet som gjøres på kommunenivået.

Utarbeidelse av intervjuguide

Spørsmålene i intervjuguiden ble knyttet opp mot ulike sider av arbeidet med *Kultur for læring* og videre mot ulik teori. Temaene og spørsmålene i intervjuguiden samsvarte med stoppunktene fra læringshistorien i den grad det ble ansett naturlig. Dette ble gjort for å følge linjen fra arbeidet på det regionale nivået og ut i kommunen. Temaene og spørsmålene i intervjuguiden ble utarbeidet med tanke på å kunne finne ut hvorvidt det er skjedd en institusjonell endring i organisasjonen, forstått som både på skolene og i kommunen som sådan. Ett tema var knyttet til informantenes begrepsforståelse av begrepet *Kultur for læring*. Dette valget ble tatt for å se hvorvidt informantene fra regionalt nivå og informantene på kommunelat la det samme i dette begrepet. Hva gjelder *mål for arbeidet* så var hensikten blant annet å se om informantene kjente til de målene som gjaldt for hele fylket, og hva det eventuelt betydde hvis de ikke gjorde det.

Translasjon og profesjonalitet var to temaer jeg trodde skulle gis mye plass i intervjuene. Så skjedde ikke. Informantene knyttet forståelse og beskrivelse av eget arbeidet i større grad til ansatte *felles retning* på undervisningen og *felles elevsyn*. Informantene vektla heller ikke temaet *resultater* i den grad jeg hadde sett for meg. De temaene som ble vektlagt under intervjuene omhandles i kapittel 8.

Spørsmålene i intervjuene ble utformet som reflekterende spørsmål. Dette ble gjort for å få frem informantenes beskrivende og argumenterende tanker om egen forståelse og egen praksis. I den grad det var behov for at informantene sa hvilke tanker som ligger bak uttalelsene, ble refleksjonsspørsmålene fulgt opp med hva- og hvordan-spørsmål. Det ble i forkant av intervjuene gjennomført et prøveintervju med en administrativ leder i en annen kommune. Intervjuguiden ble justert etter dette intervjuet. Den endelige intervjuguiden ligger som vedlegg 6.

Valg av kommune og utvalg av informanter

Forskningsspørsmål tre handler om hvorvidt Fylkesmannens samordningsrolle, gjennom arbeidet med *Kultur for læring*, førte til iverksetting av utdanningspolitiske tiltak i en kommune. Hovedmålet med forskningsarbeidet er å få mest mulig kunnskap om fenomenet samordning, og det er gjort et strategisk valg av kommune ut ifra dette målet. Strategisk utvelgelse til kvalitative intervjuer knyttes av Johannessen et al. til at forskeren først bestemmer seg for deltakende målgruppe. Deretter velges personer fra målgruppa ut som informanter (Johannessen et al., 2016). Utgangspunktet for valget er hva som anses best for å få belyst og besvart forskningsspørsmålene. Begrunnelsen for valgt kommune vises videre her.

Samordning skal føre til at politikk blir iverksatt i kommunene. I Hedmark er de fleste kommunene små eller mellomstore ut ifra Statistisk sentralbyrå sin inndeling og standard for størrelsesgruppering, og det var derfor antatt best å velge informanter fra en slik kommune. Videre var det også ønskelig å velge en kommune som har en sammensetning av befolkningen som gir sosioøkonomiske utfordringer. Erfaring tilsier at nettopp kommunestørrelse og utfordringer knyttet til sosioøkonomiske forhold har noe å si for behovet for samordning fra regional stat.

Vangen kommune er en mellomstor kommune. De sosioøkonomiske forholdene er utfordrende, som for de fleste kommuner i regionen kommunen tilhører. Kommunen ligger i en region hvor det har vært, og er, utfordringer knyttet til blant annet fraflytting, folkehelse og befolknings-sammensetning. Som en følge av blant annet dette er det utfordringer også knyttet til

kommuneøkonomi. Kommunen har et lavt utdanningsnivå og et lavt inntektsnivå. Vangen kommune ligger signifikant dårligere enn landet som helhet hva gjelder antall personer som mottar uførepensjon, antall enslige forsørgere og andel barn med barnevernstiltak. Dataene er hentet fra Folkehelseinstituttets folkehelseprofil og oppvekstprofil (Folkehelseinstituttet, 2022).

Et annet forhold som var avgjørende for valget, er at det i Vangen kommune har vært en stabil ledelse både i skoler og på administrativt skoleeiernivå. Flere personer har vært i disse posisjonene gjennom mange år. Dette er også gjeldende for ordføreren. Min forståelse av kommunen er at det er en kommune som styres godt, både politisk og administrativt.

Som utdanningsdirektør kjente jeg til at det ble arbeidet omfattende og grundig med alt arbeid med *Kultur for læring* i Vangen kommune. Denne forståelsen var i hovedsak bygget opp ut ifra kjennskap til hvordan virksomhetsleder og skoleledere arbeidet, men også gjennom kjennskap til kommunen for øvrig. Hva gjelder resultater for skole, så har kommunen hatt en positiv utvikling de siste årene. Dette gjelder blant annet for resultatene på nasjonale prøver og antall grunnskolepoeng.

En del kommuner hadde utfordringer som førte til at arbeidet med *Kultur for læring* ikke var så omfattende og bredt som i Vangen kommune. Dette kunne for eksempel dreie seg om stadige utskiftninger i ledende stillinger eller sterkt fokus på strukturelle utfordringer eller utfordringer knyttet til nedskjæringer grunnet svak kommuneøkonomi. Disse ble av den grunn valgt bort. Det var imidlertid andre kommuner i Hedmark som kunne ha vært valgt.

Dersom det kan vises til positive endringer i Vangen kommune, vil dette kunne være svar på at denne måten å gripe samordningsrollen kan føre til positiv utvikling.

Egen antakelse var derfor at gjennom datainnsamling i denne kommunen, som jeg anså som vellykket, kunne det fremkomme empiri som ville gi svar på forskningsspørsmål knyttet til dette forskningsprosjektet.

Med dette er det strategiske valget av kommune begrunnet. Videre vises hvilke informanter det er gjennomført intervju med.

Tabell 4 Informanter, kommunalt nivå

Vangen kommune Kommun nivået tre intervjuer		
virksomhetsleder oppvekstområdet (oppvekst og læring) (tidligere rektor ved en av skolene)		
tidligere virksomhetsleder oppvekstområdet		
Ordfører		
Skole A fem intervjuer	Skole B tre intervjuer	Skole C fem intervjuer
assisterende rektor	rektor	assisterende rektor
Lærerspesialist	lærerspesialist	avdelingsleder
to lærere	lærerspesialist/lærer*	lærerspesialist
fem fagarbeidere (gruppeintervju)		to lærere

* Personen hadde akkurat startet som lærerspesialist.

Tre av informantene er alene om å ha den rollen de har, og disse er sendt tekst for sitatsjekk. Dette gjelder tidligere virksomhetsleder, virksomhetsleder og ordfører. Kun én av disse valgte å endre sitatene gjennom sitatsjekken. Endringene gjaldt kun språk. Det var tidkrevende og vanskelig å få på plass nok informanter. Det var i utgangspunktet ønsket flere lærere, men utfordringen lå i å få lærere til å svare på e-post, samt at flere av de som svarte ikke ønsket å la seg intervju. Én grunn til dette kan være at informantene mottok henvendelse fra meg tidlig på høsten, noe som er en travel periode med skolestart etter sommerferien.

Alle intervjuene startet med en gjennomgang av en presentasjon som omhandlet forsknings-spørsmålene, fylkesmannens oppgaver, bruk av begrepet *Kultur for læring*, samt informasjon knyttet til intervju som metode og informantenes rettigheter.

Gjennomføring av intervjuene og bearbeiding av data

Kvale og Brinkmann har satt opp syv hermeneutiske fortolkningsprinsipper knyttet til meningsfortolkning (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 237, bearbeidet og utvidet etter Radnitzky (1979)). Disse prinsippene hensyntas i arbeidet under intervjuene og med dataene fra intervjuene. Dette beskrives videre her, men innholdet i, og tilnærmingen til arbeidet henger også sammen med det som er skrevet om hermeneutikken i dette kapittelet. Kvale og Brinkmanns første prinsipp gjelder den kontinuerlige frem- og tilbakeprosessen mellom deler og helhet, som er en følge av hermeneutiske prinsipper. Under intervjuene ble informantens utsagn hele tiden knyttet opp mot den temaet spørsmålet tilhørte. I og med at spørsmålene i stor

grad var knyttet til stoppunktene i læringshistorien, ble data knyttet til de samme områdene på kommunenivået i den grad det var mulig. I analysearbeidet ble de samme teoretiske tilnærmingene knyttet til intervjutranskripsjonene, og en frem- og tilbakeprosess ble videreført i arbeidet her. Dette forstås også å passe til Kvale og Brinkmanns prinsipp om testing av delfortolkning i forhold til tekstens globale mening (prinsipp tre). Jeg var bevisst på, både under intervjuene og i analysearbeidet, å få frem så mange aktuelle sider av informantens tanker og meninger om temaene som mulig.

Det andre prinsippet til Kvale og Brinkmann er at meningsutveksling foregår til man har kommet til indre enhet i teksten. Dette preget selve intervjusituasjonen på det måten at det ble holdt fast i de ulike temaene i intervjuguiden helt til det var enighet mellom meg og informanten om at vedkommende hadde kommet med alt han/hun ønsker å knytte til temaet. I analysearbeidet ble dette hensyntatt gjennom kodingen og den påfølgende analysen. Jackson og Bazeley tar opp flere mulige tilnærminger til kodingen og tenkningen knyttet til denne (Jackson & Bazeley, 2019). Én tilnærming som er benyttet i dette prosjektet, er muligheten til å kode tekst flere ganger, noe som betyr at tekstutdraget knyttes til flere temaer. På denne måten vil alle uttalte tanker og meninger som informanten har, komme frem og videre inngå i analysearbeidet. Kodingsarbeidet pågår til den indre enheten i teksten vil kunne gi et tydelig analyseresultat.

Kvale og Brinkmann har videre et prinsipp som omhandler tekstens autonomi. Her skriver han at «teksten bør forstås ut ifra sin egen referanseramme gjennom utlegning av hva teksten selv sier om et tema» (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 237). Dette ses i sammenheng med prinsippet om at en tekst ikke er forutsetningsløs. Begge disse prinsippene handler om at informanten er innenfor en forståelseshorisont, og data må forstås ut ifra dette. Med en slik tenkning blir også teksten en del av en forståelseshorisont som alltid vil være større enn det som fremkommer direkte i teksten. Begge prinsippene ivaretas med ved at min helhetlige tilnærming fremkom gjennom temaene i intervjuguiden. Min forforståelse kunne, i større eller mindre grad, føre til at spørsmålene som ble formulert gav bestemte former for mulige svar. Det ble forsøkt å gjøre egen forståelse eksplisitt og bevisstheten rundt spørsmålsformuleringer var stor. Det vil imidlertid ikke være mulig ta bort egen forforståelse. Det som kan gjøres, og som ble gjort, er hele tiden å forsøke å utnytte denne slik at arbeidet gjennom intervjuprosessen og den påfølgende analysen, bidrar til prinsippet om deler og helhet, jamfør hermeneutikken og dens mål om nye forforståelse på vei mot en helhetlig tenkning.

Dette kan også ses opp mot Kvale og Brinkmanns prinsipp om at fortolkning alltid rommer fornyelse og kreativitet. På den ene siden brakte min fortolkning av informantenes data og tekstene fra intervjuene frem ny fortolkning hos meg. På den annen side brakte min forforståelse frem nye differensieringer og innbyrdes relasjoner i teksten slik at dens mening ble utvidet (Kvale & Brinkmann, 2015). Egen fortolkning var basert på min forforståelse, som blant annet er opparbeidet gjennom erfaring fra ulike stillinger i sektoren samt gjennom tilegnelse av teoretisk kunnskap før, og under, arbeidet med doktorgradsprosjektet. Dette samsvarer med Kvale og Brinkmanns prinsipp om kunnskap om tema.

Deres syvende prinsipp sier at «enhver fortolkning rommer fornyelse og kreativitet» (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 237). Dette anses som hovedhensikten med å innhente data fra informanter. Min fortolkning og kreative prosess knyttet til analysearbeidet brakte frem «nye differensieringer og innbyrdes relasjoner i teksten – dermed utvides også dens mening» (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 237). Dette er også hensikten med hele prosjektet som sådan, det å bringe frem ny mening gjennom kreative prosesser.

Intervjuene ble transkribert og lest gjennom en rekke ganger. Deretter ble de transkriberte tekstene kodet i NVivo. Det er gjort en forsiktig språkvaske av brukte sitater. Gjentatte ord og småord uten sammenheng til øvrig tekst er fjernet. Dette er gjort for å tydeliggjøre innholdet.

5.6 Forskning på eget arbeid

Et offentlig ph.d.-prosjekt er et samarbeid mellom en offentlig virksomhet og en gradsgivende institusjon. Prosjektet skal ta utgangspunkt i en problemstilling som den offentlige virksomheten mener er relevant. Planlegging og gjennomføring skal skje i et samarbeid mellom den offentlige virksomheten og gradsgivende institusjon. Det er den offentlige virksomheten som er eier av prosjektet, og sammen med kandidaten har virksomheten også ansvar for at resultater og kunnskap spres og kommer virksomheten til gode (Norges forskningsråd, 2019). Det er dermed en premiss at forskningen knyttes til egen arbeidsplass, og det at kandidaten forsker på eget arbeid anses å prege prosjekter innenfor denne ordningen.

Det finnes mye forskning på samordning, og mye av denne forskningen har gitt et godt grunnlag for eget forskningsarbeid. I motsetning til forskere som er tilknyttet universiteter eller høyskoler, er egen tilknytning fra praksisfeltet. Jeg har hatt, og har, en rolle knyttet til arbeid med samordning. Dette gir meg et annet utgangspunkt og et annet perspektiv enn de fleste

forskere. Det er valgt å knytte deler av mitt forskningsarbeid til et arbeid jeg selv har vært en del av, jeg har sågar ledet dette arbeidet. Målet er ikke først og fremst å si om nettopp det arbeidet det forskes på er utført på en god eller riktig måte, men å analysere caset for å utvikle innsikt og forståelse som skal bidra til utvikling.

Sæverot og Kvam har skrevet en artikkel hvor de tar opp hvordan pedagogisk praksis kan studeres innenfor en pedagogikkvitenskapelig ramme (Sæverot & Kvam, 2019). Mitt arbeid er ikke knyttet til pedagogisk praksis, men til annen praksis i offentlig sektor. Det har dog vært nyttig å lese det de omtaler i artikkelen knyttet til muligheter og utfordringer for forskere med et utenfraperspektiv og et innenfraperspektiv. Sæverot og Kvam beskriver utenfraperspektivet som et perspektiv forskeren har når forskningsobjektet observeres eller granskes fra en distansert avstand. Ett eksempel her er Hattie som gjennomførte et sammendrag av mer enn 900 metaanalyser av skoleprestasjoner (Hattie, 2012). Utenfraperspektivet, slik Sæverot og Kvam beskriver det, har ikke direkte innsyn eller erfaring med det som skjer i praksis. Videre beskriver de innenfraperspektivet som forskning *i praksis*. Her fremstilles forskeren som et subjekt eller en aktør hvor «praksis blir å regne som et objekt for refleksjon og/eller forskning» (Sæverot & Kvam, 2019, s. 7). Innenfraperspektivet gir mulighet til å utvikle kunnskap som er forankret direkte i praksis. Dette kan gi fordeler ved at det utvikles praksisnær kunnskap som er relevant i offentlig sektor, noe som kan være en utfordring dersom en forsker skal forske på det samme temaet ved et utenfraperspektiv. Innenfraperspektivet har gode muligheter til å fremskaffe nyttig innsikt i praksis, men slik forskning har også noen begrensninger. Målet med denne forskningen er å forbedre praksis, og subjektivitet og normativitet kan være en utfordring. Sæverot og Kvam beskriver all samfunnsvitenskapelig forskning som normativ, men normative implikasjoner kan ha ulik grad. Dersom forskningsobjektet og datamaterialet blir farget av forutbestemte tanker, er forskningen for preskriptiv og foreskrivende. Dette må særlig hensyntas på det regionale nivået (forskningsspørsmål to). Jeg har ledet arbeidet som er beskrevet fra oppstart i 2013 frem til høsten 2019. Det å velge læringshistorie som metode er ett av valgene som er ment å fremme intersubjektivitet. Da *Kultur for læring* – min historie ble skrevet ble dette forsøkt gjort uten bastante sannheter, og med et språk og innhold som ikke var ment å være mer påståelig enn det som var sammenfallende med en lav grad av subjektivitet og normativitet. Det ble utarbeidet åpne refleksjonsspørsmål til teksten slik at informantene skulle komme med sin versjon av de viktige punktene i arbeidet. I tråd med metoden ble da dette vår læringshistorie, og ikke min.

I artikkelen til Sæverot og Kvam (2019) presenterer de et tredje alternativ som er en kombinasjon av de to omtalte, forskning inn i praksis. Dette omtaler de som «et intersubjektivt perspektiv fordi forskningen befinner seg mellom den deltakende forskningen og den distanserte observasjonen» (Sæverot & Kvam, 2019, s. 8). Hvordan kan arbeidet i dette prosjektet plasseres inn i dette perspektivet? Et moment som kan sies å begrense utfordringene knyttet til innenfraperspektivet, er at det har gått noe tid fra egen ledelse av arbeidet hos Fylkesmannen i Hedmark til gjennomføring av forskningen. Dette kan sies å være en side av arbeidet som går mot et intersubjektivt perspektiv i det at jeg, med bakgrunn i tidsavstanden, befinner meg i det mellomrommet som beskriver dette perspektivet. Det intersubjektive perspektivet baserer seg på en kombinasjon av deltaking og distansert observasjon. Dette passer inn i arbeidet på to måter. For det første er det et faktum at jeg var deltaker i arbeidet, og i noe tid i etterkant var til stede som observatør. Dette gir mulighet for å ha en analytisk distanse som utnyttes i arbeidet. For det andre er valget av læringshistorie som metode en kombinasjon av deltaking, ved at utgangspunktet var min historie, og distansert observasjon, ved at informantene kom med sine historier uten min deltakelse i deres refleksjonsprosesser. På denne måten legitimeres læringshistorie som en egnet forskningsmetode knyttet til praksis. Hva gjelder et intersubjektivt perspektiv og forskningens plassering mellom den deltakende forskningen og den distanserte observasjonen (Sæverot & Kvam, 2019), så kan ambisjonene knyttet til offentlig ph.d.-arbeid gjenkjennes.

Sæverot og Kvam skriver om dette intersubjektive perspektivet at det «åpner for et mer holistisk blikk på praksis» (Sæverot & Kvam, 2019, s. 8). Denne definisjonen krever en forståelse av hva et holistisk blikk er. Creswell og Poth hevder at i denne tilnærmingen undersøkes hele caset, og beskrivelser, temaer og tolkninger eller påstander som relateres til caset presenteres (Creswell & Poth, 2018). Caset i mitt arbeid er samordningsarbeidet i Hedmark som har foregått i flere år. Det er derfor bredt i tidsomfang. I tillegg er forskningsarbeidet bredt, i den forstand at det omhandler alle de tre nivåene i offentlig sektor. Aktuell teori knyttet til de ulike nivåene trekkes inn i dette. I tilknytning til arbeidet på det nasjonale nivået, er det gjort en analyse av et stort antall stortingsdokumenter fra de siste 50 årene. Dette brede perspektivet gir en forståelse av omfanget fra nasjonale myndigheter knyttet til samordning gjennom en lang tidsperiode. Dette kan knyttes til det Sæverot og Kvam skriver om holistisk blikk på praksis.

Jacobsen (2015) skriver om å studere egen organisasjon, og han trekker frem ulike begrensninger og mulighetene dette kan gi. Han skriver om muligheter ved lettere tilgang til

informasjon, kjennskap til strukturer og kjennskap til organisasjonen. I dette doktorgradsarbeidet er alle disse tre positive sidene lett gjenkjennelige, og det har gitt både dybde og retning i arbeidet. Også andre forskere beskriver positive sider ved å være inne i miljøet det forskes på. Bonner og Tolhurst trekker blant annet frem tre sentrale positive sider: man har en større forståelse av den kulturen som studeres, man forstyrres ikke den naturlige sosiale interaksjonen og man har allerede etablert en nærhet som kan fremme sannferdighet og vurdering av denne (Bonner & Tolhurst, 2002). I tillegg poengterer Asselin (2003) at man er kjent i organisasjonen som undersøkes og lettere kan få tilgang til denne og de personene som er relevante for studien. Det ligger godt til rette for å utnytte alle disse positive sidene i arbeidet. Bonner og Tolhurst skriver videre at forskeren har større forståelse for den kulturen som skal studeres. *Kultur for læring* er en arbeidsform som aktørene i Hedmark har bygget opp sammen, og det at jeg kjenner til tankene bak og rundt historien gir en mengde muligheter for å gå i dybden i analysearbeidet i forskningen.

Volckmar bruker begrepet *desisjonistiske fristelser* knyttet til problematikken rundt kritisk avstand (Volckmar, 2004). En definisjon av begrepet desisjonistisk har Skrefsrud: «forskeren i sin tilnærming til feltet mangler en kritisk distanse som gjør at analyser og funn blir en bekreftelse på de forestillinger forskeren hadde på forhånd» (Skrefsrud, 2016, s. 292). Det ligger en bevissthet knyttet til utfordringen om kritisk distanse, og som nevnt tidligere gir tidsaspektet deler av denne distansen. Jeg har imidlertid en forforståelse som er preget av min historie, og i og med at deler av denne historien knyttes til dette doktorgradsarbeidet, er det ønskelig med en tilnærming til analyser og andre deler av dette arbeidet slik at det vises en bevissthet på dette. Det er valgt en tilnærming til arbeidet som gir rom for å utnytte forforståelsen til ny forståelse, i tråd med kravene i en ph.d.-utdanning. Jeg er likevel tydelig på at jeg ikke nødvendigvis har et mindre nøytralt perspektiv enn en forsker med utenfraperspektiv ville hatt i utførelsen av arbeidet. Det er prøvd å vise nettopp dette, og i et helhetlig perspektiv anser jeg mitt innenfraperspektiv og egen forforståelse som et bidrag til valide og reliable forskningsresultater.

Jacobsen trekker også frem som en utfordring at forskeren kan oppfattes som partisk (Jacobsen, 2015). Noen av de samme refleksjonene som er gjort knyttet til distanseproblematikken vil gjelde også i dette spørsmålet. For å møte disse utfordringene ble det ved behov gjennomføres kollegavalidering med andre stipendiater hvor faglige og etiske utfordringer legges frem og problematiseres.

Det har vært jevnlig dialog gjennom prosjektperioden med to personer som også gjennomfører et offentlig ph.d.-løp. Her er utfordringene Jacobsen beskriver drøftet. I tillegg har vår bevissthet knyttet til det å forske på eget arbeid vært fremtredende i samarbeidet, og drøftinger om nettopp dette har bidratt til økt bevissthet. Dette har videre ført til en trygghet om at forskningsspørsmålet kan besvares med et innenfraperspektiv, og kanskje nettopp med dette perspektivet. Målet er utvikling av ny forståelse for fylkesmannens samordningsrolle, noe som kan skje i større grad med dette perspektivet. De nevnte ulike utfordringene er også drøftet med medlemmer i et nettverk for offentlige ph.d.-kandidater som jeg har deltatt i gjennom deler av tiden arbeidet har pågått.

I tillegg er forskergruppen jeg er deltaker i ved Høgskolen i Innlandet trukket inn. Her er tekster drøftet med andre forskere, og tekster knyttet til dette prosjektet har vært gjenstand for de samme kritiske blikk som tekster fra andre prosjekter.

Jacobsen skriver at en mulig utfordring er at forskeren kun oppsøker de uformelle strukturene vedkommende kjenner til, og dermed mister informasjon fra deler av organisasjonen han/hun ikke er en integrert del av (Jacobsen, 2015). I mitt arbeid er det valgt å se på samordning i offentlig sektor fra nasjonalt nivå, regionalt nivå og kommunalt nivå. Dette gir en bred tilnærming til forventninger til arbeid med og resultater fra samordningsarbeid og arbeidet med samordning i et fylke. Data samles inn fra alle deltakerne som har vært direkte med i arbeidet på regionalt nivå. Dette er et naturlig utvalg, og ingen av partene i samarbeidet utelates.

Jacobsens siste punkt under utfordringer går på at forskeren har en følelse av å måtte legge bånd på seg fordi forskeren kanskje skal tilbake til den samme organisasjonen. Gjennom hele ph.d.-perioden har mitt arbeidssted vært Fylkesmannen i Innlandet/Statsforvalteren i Innlandet, og etter planen skal det fortsette å være det etter at forskningsarbeidet er sluttført. Målsettingen for arbeidet med doktorgraden er å øke forståelsen av fylkesmannens samordningsrolle, både på egne og på embetes vegne. Jeg har en veileder fra egen organisasjon som også har deltatt i utformingen av prosjektbeskrivelsen for arbeidet. Dette forstås som et reelt ønske fra Fylkesmannen om å bruke ny kompetanse som fremkommer gjennom arbeidet til å videreutvikle samordningsarbeidet i embetet. Med dette som utgangspunkt oppleves ikke utfordringen med å legge bånd på seg å være fremtredende .

Et etisk aspekt knyttet til egen forskning kan være at det kan oppleves vanskelig for informantene, det vil si medlemmene av oppvekstforum, å komme med data på en ærlig og eventuelt kritisk måte. Dette fordi jeg er den som tidligere var initiativtaker til selve prosjektet

det forskes på. Det kan også være problematisk for informantene å delta i forskning knyttet til det regionale nivået i det at det kan oppleves at det er et asymmetrisk forhold mellom medlemmer av *Oppvekstforum* og utdanningsdirektøren hos Fylkesmannen, selv om samarbeidet i Hedmark har vært utført med den målsetting at alle parter er likeverdige. Disse utfordringene møtes blant annet ved de omtalte metodegrepene knyttet til læringshistorien. Min historie danner utgangspunktet, men det er den endelige historien som er grunnlaget for forskningen, det vil si den historien som kommer frem gjennom alles innsikt og innspill. Min erfaring fra samarbeid med informantene på regionnivå gjennom mange år, er at de er så profesjonelle i sin tilnærming at de fremmer sine ideer og meninger for å utvikle faglig forståelse og videre faglig arbeid. Det er opparbeidet et godt samarbeidsklima i Hedmark gjennom mange år, og det oppleves ikke at et asymmetrisk forhold hindrer videreutvikling faglig sett. Utfordringen med å få informanter på kommunenivået kan også bunne i dette omtalte etiske aspektet.

Jacobsen er tydelig på at en forsker som forsker i egen organisasjon må gjøre dette klart for leseren (Jacobsen, 2015). Min rolle i arbeidet i Hedmark gjennom mange år fremkommer tydelig i avhandlingen. Samtidig gjennomføres refleksjoner over egen posisjon både som ansatt og som en del av organisasjonen og som forsker. Utfordringene som dukker opp som følge av tilknytningen til organisasjonen og arbeidet skal fremstilles eksplisitt i det ferdige arbeidet fremhever Jacobsen (Jacobsen, 2015). Disse utfordringene fremstilles i dette kapittelet samt ellers i avhandlingen der det anses viktig og riktig.

Jacobsen trekker frem to forhold som en forsker i egen organisasjon skal være forsiktig med å gå inn i. Det er dersom man ønsker å bevise at noe er galt eller ved at man blir møtt med mistanke om å opptre på vegne av noen i organisasjonen (Jacobsen, 2015). Arbeidet treffer i utgangspunktet ingen av disse forholdene. Det er imidlertid gjort noen refleksjoner som kan ses på i forlengelsen av, eller ved siden av, disse innspillene. Frem til høsten 2019 har det beskrevne arbeidet i Hedmark fortsatt som før sammenslåingen av de to fylkesmannsembetene. Det er imidlertid et mål for Statsforvalteren i Innlandet at arbeid fremover samkjøres slik at den nye organisasjonen arbeider ensartet som én organisasjon i ett fylke. Det beskrevne samarbeidet har vært gjennomført kun i Hedmark, og arbeidet i den nye organisasjonen gjennomføres ikke på samme måte. Ved at jeg både ledet arbeidet i Hedmark og nå gjennomfører forskning på dette arbeidet, vil det være viktig å trekke konklusjoner fra analysearbeidet på en slik måte at det kan bidra til ny forståelse av samordning hos Statsforvalteren i Innlandet. For å møte de etiske utfordringene her, anses det viktig å holde fokuset på institusjonen fylkesmannen, og ikke på

min rolle som utdanningsdirektør hos Fylkesmannen i Hedmark. Dette vil kunne være med på å løfte arbeidet opp et nivå slik at informantenes refleksjoner på et overordnet nivå blir det viktige. Arbeidet i Hedmark har hatt en målsetting om å gi barn og unge en bedre mulighet under og etter skolegangen sin. Min erfaring er at dette overordnede målet styrer partene i samarbeidet på en slik måte at det også vil prege deres innsats i mitt forskningsarbeid, slik at også forskningsarbeidet bidrar til at en pluss en blir mer enn to, jmfør undertegnede og Teksum (2016).

5.7 Vurdering av forskningsopplegget

Validitet

Validitet handler om hvorvidt undersøkelsen måler det den har til hensikt å måle, det vil si datamaterialets gyldighet for de problemstillinger som skal belyses (Grønmo, 2004). Jeg gjennomgår videre de ulike delene av forskningsprosjektet hva gjelder validitet. Til slutt gjøres en vurdering av validiteten samlet sett.

Mitt utvalg av dokumenter som analyseres med en konvensjonell og en tilnærmet teoridrevet analyse, anses å være av høy validitet. Alle aktuelle dokumenter om samordning er valgt ut, både de årlige styringsdokumentene med mer konkret innhold og dokumenter som omhandler fylkesmannens oppgaver i et litt bredere perspektiv. I den konvensjonelle analysen er innholdet kodet flere ganger, og i ett av kodesettene er noen av de samme kodene som brukes i tilknytning til arbeidet knyttet til regionalt nivå. Dette anses å gi sterk validitet. Det som kan svekke validiteten, er at de samme kodene ikke er brukt i sin helhet knyttet til det kommunale nivå. Dette valget ble tatt fordi begrepene som benyttes i dokumentene ikke benyttes på det kommunale nivået. Det er gjennomført en litteraturgjennomgang og i denne er det valgt ut teori som anses som den mest relevante å knytte til mitt analysearbeid i den analysen som er delvis teoridrevet. Dette anses å gi god validitet.

Den delen av arbeidet som er knyttet til det regionale og det kommunale nivået innbefatter det å forske på eget arbeid. Jeg har ledet arbeidet jeg forsker på, noe som i seg selv kan gi svak validitet. I tillegg til å lede arbeidet har min rolle vært fremtredende i fylket, og det asymmetriske forholdet kunne ha ført til at dataene ikke var representative. Dette er omtalt tidligere i dette kapitlet. Også valget om å bruke læringshistorie som metode kan være

utfordrende sett i et validitetsaspekt. Metoden ble valgt da dette anses å være den beste metoden for å få aktuelle data, og slik sett er validiteten god. utfordringer knyttet til validitet som følge av forskning på eget arbeid kan møtes ved å gjøre som Kvale et al. skriver om: «validiteten sjekkes ved å undersøke feilkildene» (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 279). Det kan være vanskelig å se feilkildene i egne data. Metoden læringshistorie er imidlertid slik at andre aktørers historie skal være en like viktig del av historien som den historien som dannet utgangspunktet. Det å trekke inn de andre informantenes historier, anses derfor som en styrke av validiteten. Asymmetrien er svakere på kommunalt nivå. Der har ikke informantene samarbeidet med meg eller hatt direkte kontakt med meg i særlig grad. Dette kan styrke validiteten noe. Videre ble intervjuene gjennomført nærmere tre år etter jeg sluttet som utdanningsdirektør. Dette styrker også validiteten. Arbeidet knyttet til det kommunale nivået gjennomføres med intervju som metode. Utforming av intervjuguide og gjennomføring av intervjuene omtales tidligere i kapitlet, og det er valgt den omtalte tilnærmingen blant annet for å ha god validitet. Analysearbeidet av dataene fra intervjuene er gjort med ulik koding. Ulike teoretiske rammer gir ulike kodesett og koder fra stoppunktene i læringshistorien gir et tredje sett med koder. Dette anses å gi god validitet.

Øyvind Glosvik er en av mine veiledere. Han er også en fagperson som har fulgt og bidratt inn i arbeidet med *Kultur for læring*. På den måten kan han også anses å være en insider i arbeidet. Glosvik sin kjennskap til arbeidet har ført til spisset og hensiktsmessig veiledning. Dette oppleves å ha styrket arbeidet som sådan, og det anses ikke som noen form for svekking av validiteten. For å vise at validiteten ved en eventuell utfordring sikres også her, har de to andre veilederne, Hege Merete Somby og Berit Karseth, kunnet fungere i en mer kommunikativ validering.

En vurdering av validitet totalt sett starter med utgangspunktet om at det utføres et arbeid som omhandler alle de tre nivåene i norsk forvaltning. Dette gjøres for å finne ny kunnskap og nye muligheter for arbeid hos fylkesmannen, det vil si det ene av de tre nivåene. Ett mål for den offentlige ph.d.-ordningen er at forskning skal trekkes inn i offentlig sektor. Jeg har valgt et tema for dette prosjektet som jeg anser viktig for fylkesmannsembetene. Det er av stor betydning for meg å gjennomføre et forskningsarbeid som kan bidra til at fylkesmannen utvikler seg slik at det offentlige forvaltningssystemet fungerer optimalt. Validitet i arbeidet er også av den grunn avgjørende.

Arbeidets brede tilnærming totalt sett gir en god validitet. Kvale et al. skriver: «Ideelt sett vil kvaliteten på håndverksarbeidet gi kunnskapsprodukter som i seg selv er så sterke og

overbevisende at de faktisk bærer sin gyldighet i seg. I slike tilfeller ville forskningsprosedyrene være gjennomsiktede og resultatene åpenbare» (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 282). Forståelsen er at dette arbeidet bærer en gyldighet da det fremkommer kunnskap som anses å være interessant for deler av offentlig sektor i Norge. De håndverksmessige ferdigheter er vurdert opp mot praktisk klokskap, og det anses at validitetsspørsmålet er ivaretatt gjennom valg basert både på datainnsamling, teori og praksiskjennskap.

Reliabilitet

Reliabilitet referer til resultatenes pålitelighet. Postholm skriver at «det underliggende spørsmålet er hvorvidt undersøkelsen er konsekvent gjennomført og relativt stabil over tid på tvers av forskere og metoder» (Postholm, 2005, s. 169). Innenfor kvalitativ forskning er det ofte ikke mulig å reprodusere resultater eller gjenta prosesser, slik som kan være tilfelle i kvantitativ forskning. Det er for eksempel ikke mulig å tenke seg at en kan gjennomføre et intervju to ganger og få frem eksakt de samme dataene. Det gir likevel mening å drøfte i hvilken grad resultater kan etterprøves. I alle delene av arbeidet anses resultatene å være etterprøvbare, dog i ulik grad. Det er i dokumentanalysen at muligheten for etterprøving er tydeligst, og at reliabiliteten er sterkest. I arbeidet knyttet til det regionale nivået kan det være vanskelig å etterprøve alle sider av min historie. Dataene inneholder mye fakta som er etterprøvbart, men de inneholder også en del av min forståelse og mine meninger knyttet opp mot arbeidet som omtales i historien. Dette lar seg vanskelig etterprøve. Data fra de andre informantene som kom med sin historie kan etterprøves. Da *Kultur for læring* - min historie ble utarbeidet var bevisstheten sterk knyttet til denne problematikken. Målet var å skrive store deler av historien på en slik måte at den er etterprøvbart. Deler av historien er imidlertid min, der det anses som riktig. Dette er begrunnet utfyllende i den delen av kapittelet som omhandler læringshistorie som metode. Tydeliggjøring av fremgangsmåte for den delen av forskningsarbeidet som knyttes til det regionale nivået er beskrevet. Her er tydeligheten svakere enn hva gjelder arbeidet med dokumentanalysen. Transkripsjonen fra datainnsamlingen er gjort av et profesjonelt firma, noe som styrker reliabiliteten. Totalt sett anses arbeidet knyttet til det regionale nivået å ha tilstrekkelig god reliabilitet.

Fra det kommunale nivået er det hentet data fra ordinære semistrukturerte intervjuer. Transkripsjonen av intervjuene er gjort av et profesjonelt firma. Transkripsjonen er derfor objektiv, noe som er med på å styrke reliabiliteten. Reliabilitet kan også vurderes ut fra hvorvidt informanten i et intervju ville ha endret svarene sine under et intervju med en annen forsker

(Kvale & Brinkmann, 2015). De fleste informantene kjenner til meg fra min tid som utdanningsdirektør i Hedmark. Dette gir et asymmetrisk forhold som kan føre til at informantene ønsker å si det de tror at jeg ønsker å høre. Dette antas å gjelde i mange intervjusituasjoner, men kan bli ytterligere forsterket som følge av det asymmetriske forholdet. I intervjuene holdes det fast i de ulike temaene i intervjuguiden helt til informanten uttalte å ha kommet med alt vedkommende ønsker å knytte til temaet. Etterprøvbareheten og reliabiliteten styrkes av dette.

Oppsummert kan det sies at en annen forsker ikke vil kunne gjennomføre forskningen på eksakt samme måte, men en annen forsker vil kunne oppdage de samme fenomenene og/eller generere de samme begrepene på lik måte i lignende situasjoner. Dette forstås som at arbeidet har en god reliabilitet.

Generalisering

Gjennom dette forskningsprosjektet er ikke målet å bevise noe, men å lære noe, og det Flyvbjerg kaller kontekstbundet viten anses som riktig (Flyvbjerg, 2010). Flyvbjerg hevder at dersom målet er å lære om et fenomen er forskningen en form for læring. Videre argumenterer han for at:

Hvis man videre forudsætter, at forskning i lighed med andre læringsprocesser kan beskrives ved hjælp af fænomenologien for læring, bliver det tydeligt, at den mest avancerede form for forståelse opnås, når forskerne placerer sig selv i den kontekst, de studerer.

(Flyvbjerg, 2010, s. 481)

Flyvbjerg argumenterer for at casestudier gir den tette kontakten med virkeligheten, og at læringsprosessen som oppstår for forskeren kan skape betingelser for avansert forståelse. Denne forståelsen anses å være viktig for fremtiden, ikke bare for min del, men for ulike deler av vårt offentlige system. Det er derfor også et mål å presentere egen læring på en slik måte at i hovedsak statsforvalterembetene kan forstå og arbeide med samordningsrollen stadig bedre. Det samme gjelder for ulike direktorater og departementer. Det gir derfor mening å gå over til Yin og hans forståelse av generalisering fra casestudier.

Yin (2018) omhandler ulike utfordringer knyttet til case-studier, og en av disse er generalisering. Yin hevder at casestudier kan knyttes til teoretisk generalisering, i motsetning til statistisk generalisering. Ut ifra den empiriske undersøkelsen utvikles teoretiske resonnementer, begreper og helhetlig forståelse som kan antas å ha gyldighet for fenomenet i annen

sammenheng, Caset i dette forskningsprosjektet knyttes til et arbeid som ikke er gjennomført tidligere, og det knyttes opp mot et bredt utvalg av teori om samordning. Ny forståelse for fenomenet samordning er utviklet gjennom caset og gjennom arbeidet med forskning. En teoretisk generalisering ut ifra dette kan gi muligheter for hvordan samordningsrollen kan oppfattes og arbeides med i det offentlige forvaltningssystemet.

Grunnlaget for den teoretiske generaliseringen vokser frem gjennom analyser og drøftinger. I kapittel 10 presenteres den teoretiske generaliseringen som er utviklet med bakgrunn i forskningsarbeidet.

5.8 Oppsummering

Den overordnede metodiske innretningen i denne studien er hermeneutikken. Det ligger til grunn et ønske om å få på plass en tolkning og en meningsdanning om fenomenet samordning. Det gjennomføres en dokumentstudie av styringsdokumenter fra nasjonale myndigheter og til fylkesmannen. Denne metoden er valgt for å kunne gjøre en systematisk undersøkelse og fortolkning av innholdet i de utvalgte dokumentene. Det gjennomføres et casestudie i deler av forskningsprosjektet. Her er læringshistorie og intervju valgt som metoder. Det er knyttet ulike metoder til de tre nivåene i det norske offentlige forvaltningssystemet og det er valgt ut metoder som anses egnet på de ulike nivåene. Til sammen skal disse ulike tilnærmingene gi svar på forskningsspørsmålene.

Casestudiet er forskning på et arbeid hvor jeg har vært både initiativtaker og også ledet arbeidet. Dette gir både muligheter gjennom et innsideperspektiv, men også utfordringer nettopp med bakgrunn i dette. Ulike grep er tatt for å møte utfordringene. Knyttet til prosjektets validitet vektlegges praktisk klokskap som en avgjørende faktor. Validiteten anses sterkest i dokumentanalysen, men også gjennom de andre beskrevne metodene beskrives validiteten å være tilfredsstillende. Reliabiliteten er også sterkest i den delen av forskningen hvor dokumentanalyse er metoden. Her er alle data etterprøvbare. For forskningen knyttet til caset er ikke dette tilfellet. Her er reliabiliteten forsøkt styrket gjennom ulike grep tatt under blant annet datainnsamlingen.

Hovedmålet med studien er å få en utvidet forståelse for fenomenet samordning. Det er imidlertid også en målsetting at denne nye forståelsen skal kunne føre til utvikling i offentlig

sektor, og spesielt hos fylkesmannen. Det er derfor beskrevet og begrunnet hvordan resultatene knyttes til en teoretisk generalisering.

Del C

Empiri

Kapittel 6 Samordningsrollen

– hva står i styringsdokumentene?

6.1 Innledning

I denne delen av avhandlingen (del C) presenteres empirien fra de tre nivåene. I dette kapitlet presenteres empirien knyttet til det nasjonale nivået. Forskningsspørsmål for denne delen av arbeidet er slik:

Hvordan fremstilles fylkesmannens samordningsrolle generelt og innenfor det utdanningspolitiske feltet spesielt?

Her i kapittel 6 vises først empiri fra en konvensjonell innholdsanalyse av styringsdokumenter fylkesmannen får fra nasjonale myndigheter. Denne analysen baseres på en induktiv tilnærming til tekstens innhold. Videre gjøres en analyse ut ifra sammenstilte temaer. Disse temaene er arbeidet frem gjennom dokumentenes innhold og fra litteraturgjennomgangen. I forkant av analysearbeidet som beskrives her ble det gjennomført en summativ analyse av stortingsmeldinger fra de siste 50 årene. Dette er stortingsmeldinger som omhandler oppvekst- og utdanningsfeltet. Det samme ble gjennomført for de utvalgte analyserte styringsdokumentene som omhandles i dette kapitlet. Dette ble gjort for å få en oversikt over bruk av ordet samordning samt ord som kan ses i sammenheng med dette.

6.2 Styringsdokumenter fra nasjonalt nivå til regionalt nivå

Fylkesmannen får sine styringsdokumenter fra ulike fagdepartementer og -direktorater, med Kommunal- og distriktsdepartementet som ansvarlig departement for styringen av embetene. Dette departementet har tidligere hatt andre navn, og i hovedsak benyttes navnet på departementet da det enkelte dokumentet ble gitt ut. Dagens navn benyttes der anses riktig å gjøre det. I det videre analyseres ulike styringsdokumenter til fylkesmannen. Følgende dokumenter er valgt ut for arbeidet:

- Instruks for fylkesmenn
(Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1981)

- Fylkesmannsrollen, utvikling og utfordring (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012)
- Fylkesmannsboka (Planleggings-, og samordningsdepartementet, 1997)
- Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014)
- Statsbudsjettet 2020, programkategori 13.25 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020a)
- *Tildelingsbrev, 2020* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020b)
- Virksomhets- og økonomiinstruks 2020 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020c)

Videre gis en kort presentasjon av de syv styringsdokumentene. Utdypende innholdsbeskrivelse fremkommer i forbindelse med den konvensjonelle innholdsanalysen senere i kapittelet.

Instruks for fylkesmenn (også kalt *Fylkesmannsinstruksen*, i dag *Instruks for statsforvaltere, Statsforvalterinstruksen*) (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1981) er en forskrift som trådte i kraft i 1981, og ble endret i 1988 og sist i 1999. Instruksen forskriftsfester fylkesmannens oppgaver gjennom korte beskrivelser av følgende temaer: Kongens og Regjeringens representant, samordning, veiledning og lovbestemte oppgaver.

Dokumentet *Fylkesmannsrollen, utvikling og utfordring* (videre kalt *Fylkesmannsrollen*) er en rapport som ble utgitt av i 2012 (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012). Dokumentet viser trekk ved utviklingen og utfordringer for fylkesmannen og summerer opp ledelsesverdier og rolle- og ansvarsdeling som det forventes at embetene legger til grunn for sitt arbeid.

Fylkesmannsboka er et veiledningsdokument som ble utgitt av Administrasjonsdepartementet i 1995 (Planleggings- og samordningsdepartementet, 1997). Dokumentet inneholder en enkel orientering som omhandler embetene i et historisk lys og beskriver situasjonen da dokumentet ble utarbeidet og omarbeidet etter 1995. Dette er et forholdsvis gammelt dokument, men innenfor de siste 50 årene som er valgt å være rammene for utvalg av dokumenter.

Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren (videre kalt *Retningslinjer*) er et rundskriv som ble utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2014 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Dokumentet er en revidering av tidligere utarbeidede retningslinjer fra 1995 og sist revidert i 2004. Det er den sist reviderte utgaven som er gjeldende i dag, og det er denne som er analysert.

Statsbudsjettet er en stortingsproposisjon som inneholder forslag til Stortinget om å fatte vedtak om budsjettet for kommende kalenderår. Dokumentet inneholder utgiftsrammer og anslåtte inntekter. Det er Kommunal- og moderniseringsdepartementets del av statsbudsjettet som inneholder tekst og tall knyttet til fylkesmannsembetene (programkategori 13.25) som er analysert (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Virksomhets- og økonomiinstruks er et elektronisk dokument og finnes i styringsportalen for fylkesmannsembetene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020c). *Virksomhets- og økonomiinstruks* inneholder faste og lovpålagte oppgaver for fylkesmannen fra et overordnet nivå og ned til detaljer. Alle departementer som gir oppgaver til fylkesmannen har beskrevet disse oppgavene i dette dokumentet. *Virksomhets- og økonomiinstruks* er imidlertid kun ett av de årlige detaljerte elementene i styringsdialogen mellom nasjonalt nivå og regionalt nivå.

Det andre elementet er *Tildelingsbrevet* som viser de årlige satsingene fra nasjonalt politisk nivå på et overordnet nivå og ned til detaljer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020b). I *Tildelingsbrevet* gis også de økonomiske rammene for de ulike delene av arbeidet, noe som ikke er trukket inn i analysene her.

Dette er de dokumentene som anses relevante å legge til grunn for analyse, og det er de dokumentene som i hovedsak eksisterer i styringen av fylkesmannens oppgaver knyttet til samordning gjeldende for embetene som sådan. Det finnes også en mengde rundskriv og andre underordnede dokumenter som knyttes til ulike fagområder, men de er ikke tatt med her. Dokumentene som er valgt ut er ulike, og de har ulik tyngde i styringen av fylkesmannsembetene. Det viktigste dokumentet er *Fylkesmannsinstruks* og her har samordning en helt egen rolle. Dette fremkommer senere. Dokumentene må ses i sammenheng, og alle må leses i lys av instruks. Alle dokumentene omhandler fylkesmannens samordningsrolle, og gjennom analyse av dokumentene kommer de ulike sider av denne oppgaven frem.

Videre presenteres empiri og analyse. Drøfting av analyseresultatene gjøres i kapittel 9.

6.3 Samordning – Analyse av styringsdokumentene?

Forskningsspørsmålet i denne delen av arbeidet går ut på å finne ut hvordan fylkesmannens samordningsrolle formidles fra det nasjonale nivået. Resultatene fra den summative analysen av stortingsmeldingene og deretter av styringsdokumentene førte til at jeg gikk videre med

innhold om samordning og samarbeid. Nå gjøres en konvensjonell innholdsanalyse (beskrevet i kapittel 5). I denne analysen gjennomgås teksten i dokumentene og den kodes ut ifra innholdet som omhandler samordning og samarbeid. Hvilke koder som kom frem i den induktive prosessen kommer frem i teksten knyttet til de ulike dokumentene. Det er kun i *Virksomhet- og økonomiinstruks* og *Tildelingsbrevet* at fagområdet utdanning lar seg skille ut.

Videre redegjøres det for hva som fremkommer i de ulike styringsdokumentene knyttet til forskningsspørsmålet. Ett og ett dokument beskrives grundig før utvalg av innhold vises.

Fylkesmannsinstruksen

Dette dokumentet er på drøye to sider og er delt inn i seks deler (A-F). Det er i del B samordning omtales, men også del A presenteres her da dette er en overordnet del som danner grunnlaget for det som står videre i dokumentet. All kodet tekst er fra disse to delene av dokumentet.

I del A, som har tittelen Kongens og regjeringens representant, er det to paragrafer. I den første paragrafen fastsettes fylkesmannens rolle som Kongens og regjeringens representant i fylket, og også at fylkesmannen skal arbeide for at «Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer kan bli fulgt opp» (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1981, s. 1). Fylkesmannen skal arbeide til det beste for det fylket vedkommende er fylkesmann i, og i dette «ta de initiativ som finnes påkrevd (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1981, s. 1). Videre står det om organisering av fylkesmannen i systemet, med ett departement som har ansvaret for styringen på et overordnet nivå mens fagdepartementene har direkte faglig instruksjonsmyndighet. I paragraf 2 er fylkesmannens plikt til å «holde Regjeringen og sentraladministrasjonen orientert om viktige spørsmål i fylket ...» nedfelt (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1981, s. 1). Disse to paragrafene i del A viser den vertikale linjen i det offentlige forvaltningssystemet, både fra nasjonalt nivå og ned til regionalt nivå, men også vice versa. Dette må ligge som en forståelsesramme for del B som har overskriften samordning som nå presenteres mer detaljert.

Dokumentets lengde tillater at all kodet tekst presenteres her. Først vises det i tabellform før innholdet omtales. Det refereres til sidetall og paragraf både i tabellen og i teksten under.

Tabell 5 Målsetting og oppgaveløsning, *Fylkesmannsinstruksen*

Samarbeid	målsetting oppgaveløsning	Fylkesmannen skal arbeide for at det skjer et best mulig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og den lokale statsforvaltning og skal i nødvendig utstrekning bistå de statlige etater med behandling av spørsmål som tas opp med kommunene eller fylkeskommunen (s. 1, § 4).
Samordning	Målsetting	Fylkesmannen skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomhet i fylket (s. 1, § 3).
	Oppgaveløsning	Fylkesmannen skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomhet i fylket. Fylkesmannen må derfor holde seg orientert om viktige saker som kan ha betydning for dette arbeidet (s. 1, § 3).
		Fylkesmannen har møte- og talerett i statlige styreverv og råd på fylkesplanet. Når det finnes behov for det, holder fylkesmannen møter med statlige etater i fylket (s. 1, § 3).
		Oppstår det i forbindelse med samordningsspørsmål tvil om hvorledes de ulike statsoppgaver bør utføres eller prioriteres, kan fylkesmannen forelegge saken for vedkommende sentrale fagmyndigheter (s. 1-2, § 5).
		Etter nærmere bestemmelse skal fylkesmannen administrere kontorfunksjoner, servicefunksjoner og andre tiltak som bør løses felles for statsadministrasjonen i fylket eller deler av den (s. 2, § 6).
		Fylkesmannen skal medvirke til at den øvrige statsforvaltning i fylket gir kommunene og fylkeskommunen nødvendig veiledning og bistand med de samfunnsoppgaver de er pålagt (s. 2, § 7).

Del B av dokumentet har overskriften samordning. Innholdet her er plassert under fire paragrafer (§§ 3-6). Samarbeid står omtalt i denne delen av dokumentet, da er det knyttet til samarbeid mellom kommuner, fylkeskommunen og lokal statsforvaltning. Fylkesmannen skal arbeide for at dette samarbeidet blir «best mulig» (s. 1, § 4). Dette synliggjøres både under analyse av målsetting og oppgaveløsning. Dette er en målsetting også for andre enn fylkesmannen, og fylkesmannen skal arbeide for at samarbeidet mellom flere parter (innbefattet også fylkesmannen) skal bli godt. Det eneste som står om hvordan dette skal løses er ved ordene «skal i nødvendig utstrekning bistå de statlige etater med behandling av spørsmål som tas opp med kommunene eller fylkeskommunen» (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1981, s. 1). Den første delen av denne setningen (s. 1 § 4, tabell 5) er en målsetting som gjelder aktører i hele fylket mens den andre delen omhandler bistand til statlige etater.

Ett av målene som tydeliggjøres er målet om å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomheten i fylket og én forutsetning for å nå dette målet er at fylkesmannen holder seg

orientert om viktige saker som kan ha betydning for dette arbeidet. Den siste delen av setningen inneholder oppgaveløsning for fylkesmannen knyttet til det nevnte målet. De tre neste tekstutdragene som er kodet under overskriften *Samordning – oppgaveløsning* er konkrete beskrivelser av hvordan fylkesmannen kan utføre samordningsoppgaven. Det siste utdraget under oppgaveløsning står ikke under overskriften samordning i dokumentet, men under overskriften veiledning. Setningen sier at fylkesmannen «skal medvirke til» (s. 2, § 7), noe som viser at dette ikke gjøres av fylkesmannen alene. Dette, samt spissingen mot oppgaver den øvrige statsforvaltningen har, viser at dette er oppgaver som (må) utføres av flere, og er derfor valgt å trekkes inn i kodingen.

Fylkesmannsrollen

Fylkesmannsrollen er et dokument som er signert av Ingelin Killengreen i 2012, da hun var departementsråd i Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. I dokumentet legges det frem ledelsesverdier og en rolle- og ansvarsfordeling som departementet «forventer at embetene legger til grunn» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, forord). Dokumentet er på 53 sider inkludert vedlegg. Dokumentet har en innledning og et sammendrag før kapitlene 3-7 beskriver «utviklingstrekk og utfordringer for fylkesmannsrollen» (Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, forord). Kapittel 8 sier noe om veien videre og dokumentets to vedlegg er *Instruks for fylkesmenn (Fylkesmannsinstruksen)* og *Retningslinjer for fylkesmannens sidegjøremål*. Vedlegget *Fylkesmannsinstruksen* analyseres og presenteres som eget dokument. Det andrevedlegget er ikke med i analysen.

I forordet omtales fylkesmannen som «det viktigste bindeleddet mellom sentrale statlige myndigheter og kommunene» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, forord). Videre beskrives skjæringspunktet fylkesmannen befinner seg i som eksempelvis knyttet til desentralisering versus sentralisering av statlig forvaltning, spesialisering versus helhet og samordning og avstand versus nærhet. Dette er beskrivelser som kan gjenkjennes i beskrivelse av norsk offentlig sektor.

I innledningen vises det til maktutredningene i 1982 og 2003, og det at begge disse arbeidene pekte på at «oppsplitting og segmentering var et grunnleggende svakhetstegn ved norsk politikk og offentlig forvaltning» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 7). Det står også at mye tyder på at dette fortsatt er en hovedutfordring i forvaltningen. Det sies at dette er et utgangspunkt for beskrivelsen som følger i dokumentet, og at fylkesmannsembetene skal forsøke å motvirke de beskrevne svakhetstegn i forvaltningen. Kodet tekst knyttet til samarbeid

presenteres videre i sin helhet i tabell 6, med unntak av at ett sitat er forkortet. I tabellen refereres det til sidetall i dokumentet. Kodet tekst om samordning har mange utdrag og her gjøres et utvalg.

Tabell 6 Målsetting og oppgaveløsning, *Fylkesmannsrollen*

Sam- arbeid	målsetting	Fylkesmannen skal også arbeide for at det skjer et best mulig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og den lokale statsforvaltning og skal i nødvendig utstrekning bistå de statlige etater med behandling av spørsmål som tas opp med kommunene eller fylkeskommunen (s. 17).
		Det er en målsetting at aktivt samarbeid og medvirkning i tidlige faser av planprosessen skal bidra til å øke kvaliteten på planene, avdekke eventuelle konflikter, finne omforente løsninger og begrense behovet for innsigelser (s. 38).
	oppgave- løsning	For det andre er Fylkesmannen regional samordningsmyndighet for staten. I dette ligger en forventning om statlig samordning og samarbeid i hovedsak rettet inn mot kommunene (s. 8)
		Fylkesmannens nærhet til kommunen og ansvaret for å gjennomføre nasjonal politikk, gir et godt grunnlag for å bidra i et konstruktivt samarbeid med kommunene om utviklingsprosjekter. Rollen må imidlertid utøves på en måte som bidrar til å skape endring, men som samtidig ikke undergraver kommunenes primæransvar for å ivareta egen utvikling (s. 31)
		På samfunnsikkerhetsområdet er Fylkesmannens oppgaver ikke knyttet til et sektorområde, men er en samordning av oppgaver fra ulike sektormyndigheter og JD [Justisdepartementet] for å styrke arbeidet innen forebygging, beredskap og krisehåndtering lokalt og regionalt. Ved uønskede hendelser skal Fylkesmannen utøve samordning ved raskt å etablere gjensidig kontakt med berørte aktører for samarbeid, informasjon og rapportering (s. 34-35).
		Effekten av samordningen vil være avhengig av hvordan den enkelte fylkesmann fyller rollen gjennom etablering av gode arenaer for dialog, samarbeid og prosess, og av statsetatenes eget ønske om og vurdering av nytten av å delta på slike arenaer (s. 36).
	utfordringer	Fylkesmennene og andre regionale statsetater kommer i ulike sammenhenger i kontakt med lokalt og regionalt næringsliv i sine fylker. I Vestfold, Buskerud og Oppland er disse relasjonene strukturert gjennom et eget samarbeidsprosjekt hvor Fylkesmannen har tatt en initierende rolle. [...] En potensiell utfordring ved et slikt samarbeid er at rollen kan oppfattes å ligge nær fylkeskommunens ansvar for regional utvikling (s. 33-34).
samarbeid og ledelse	Ledelse dreier seg om å arbeide sammen med ansatte, deres organisasjoner og andre involverte for å skape resultater, men også om å trekke opp målsettinger for virksomheten, foreta prioriteringer og treffe beslutninger når det er påkrevd (s. 44).	

Tekst om samarbeid og målsetting knyttes til to forhold. Det første utsnittet viser til *Fylkesmannsinstruksen* og er omtalt tidligere. Det neste utsnittet omhandler også fylkesmannens arbeid mot kommunene, og det gjelder samarbeid i planarbeid, og målet er kvalitetsutvikling av planer samt å avdekke konflikter og videre finne løsninger slik at behov for innsigelser begrenses.

Tekst som omhandler oppgaveløsingen til fylkesmannen hva gjelder samarbeid er knyttet til flere sider i forvaltningen. Det første utsnittet (som også står i *Fylkesmannsinstruksen*) er satt i sammenheng med målsettingen som er nevnt i avsnittet over om «best mulig samarbeid mellom kommuner, fylkeskommune og lokal statsforvaltning» (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, 2012, s. 17). Til dette målet står det at den lokale statsforvaltningen skal «bistå de statlige etater med behandling av spørsmål som tas opp med kommunene eller fylkeskommune» (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, 2012, s. 17). Her står ikke ordet samarbeid nevnt som en oppgave fylkesmannen har, men som en målsetting for andre. Sitatet viser fylkesmannens oppgave i systemet (vertikalt). Fylkesmannens oppgaveløsning i denne sammenheng er spesifikt nevnt og det er valgt å ta med dette utsnittet av den grunn. Et annet utsnitt omhandler fylkesmannens regionale samordningsrolle for staten, og her står det at «i dette ligger det en forventning om statlig samordning og samarbeid i hovedsak rettet inn mot kommunene» (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, 2012, s. 8).

Et utsnitt som har innhold knyttet til oppgaveløsning og samarbeid tar opp fylkesmannens nærhet og kjennskap til kommunene og at dette gir et godt grunnlag for å bidra i et samarbeid med kommunen om utviklingsprosjekter. Her trekkes også en utfordring inn i det at fylkesmannen må gripe an denne oppgaven slik at det ikke undergraver kommunenes ansvar for utviklingsoppgaver.

Fylkesmannen har samordningsoppgaver innenfor området samfunnssikkerhet og beredskap. Her vises det til at disse samordningsoppgavene skal gjøres slik at samarbeid skjer mellom berørte aktører. Utsnittet viser en bit av organiseringen innenfor dette fagområdet og videre beskrivelse av oppgaveløsning i operativt arbeid. Det siste utsnittet om oppgaveløsning knyttet til samarbeid sier at fylkesmannens arbeid med etablering av gode arenaer for blant annet samarbeid vil vise effekten av samordningsarbeidet i embetet.

Ett kapittel i dokumentet omhandler ledelse spesielt, og ett sted er det å arbeide sammen beskrevet. Selve beskrivelsen av dette samarbeidet er ikke bred og utdypende, men kapitlet inneholder en punktliste av hva som er særpreget med statlig lederskap. I og med at dette settes

i sammenheng med det å arbeide sammen, trekkes det inn i denne analysen. Hva gjelder samordning, er innholdet i dokumentet og kodingen til temaet mer omfattende, og her gjøres et utvalg som presenteres videre i teksten. Videre presenteres empiri fra dokumentet *fylkesmannsrollen* knyttet til samordning.

Hva gjelder målsetting for fylkesmannen og arbeidet med samordning presentert i dette dokumentet, så kan noe innhold plasseres under vertikal samordning. Med dette menes tekst som viser målsetting knyttet til at nivåene i systemet skal fungere etter intensjonen. Et eksempel på dette er «samtidig skal fylkesmannen bidra til å se ulike statlige oppgaver og politikkområder i sammenheng, slik at gode samfunnsmessige helhetsløsninger kan oppnås regionalt og lokalt» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 16). Et annet eksempel er at «samordning er et viktig element i embetets funksjon, ikke minst forbundet med rollen som bindeledd mellom sentralmakt og lokalstyre» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 17). Ett eksempel til vises: «Samordningsoppgavene handler om mange hensyn, men statens evne til å realisere nasjonale mål på tvers av nivå og sektorer og samordning av statens forhold til kommunene, fremstår som de viktigste» (s. 18). Med blant annet disse tekstutdragene vises tydelig målsettingen knyttet til vertikal samordning i det offentlige systemet i Norge.

Også målsetting i horisontal samordning kommer frem i dokumentet *Fylkesmannsrollen*. Det står at fylkesmannen skal «bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomheten i fylket (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 17). Oppgaven knyttet til vertikal samordning gis også mål horisontalt i fylket.

Det er valgt ut en del sitater som omhandler oppgaveløsingen til fylkesmannen knyttet til samordning. Det er 34 tekstutdrag som er kodet her, og videre vises et utvalg. De fleste sitatene viser oppgaven på et generelt nivå, uten beskrivelse av hvordan oppgaven skal gjøres. Et eksempel er dette: «Fylkesmannen skal være statens viktigste samordningsinstans overfor kommunene» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 26). Dette sier noe om rollen fylkesmannen har i forvaltningen. Det kommer imidlertid frem at en viktig oppgave er å «bidra til å understøtte kommunen som helhetlig organ» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 12).

Enkelte steder i dokumentet går Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet langt i å si hva som gir effekt i samordningsarbeidet. På side 36 står følgende:

Effekten av samordningen vil være avhengig av hvordan den enkelte fylkesmann fyller rollen gjennom etablering av gode arenaer for dialog, samarbeid og prosess, og av

statsetatenes eget ønske om og vurdering av nytte av å delta på slike arenaer. Hvilke arenaer Fylkesmannen benytter i den regionale samordningen, kan variere fra fylke til fylke, men egne regelmessige møter mellom statsetatslederne i fylket/regionene, er mest utbredt. Møtene blir benyttet til å diskutere relevante samarbeidstiltak på områder av felles interesse og til gjensidig informasjon.

Dette sitatet står under overskriften *Utfordringer*. Det som kan leses fra sitatet er at effekten av samordning henger sammen med dialog, samarbeid og prosess, og av etablering av arenaer. Dette viser at samordningsoppgaven må utføres sammen med andre og at oppgavene også er prosesspreget.

Tilsynsoppgavene til fylkesmannen er omfattende og favner mange fagområder. I dokumentet er tilsynsoppgavene og samordning av disse omtalt mer konkret enn andre samordningsoppgaver, og det står å lese:

Gjennom endringer i kommuneloven, er det lovmessig lagt til rette for sterkere kommunerettet samordning på tilsynsområdet. Etter at lovendringen trådte i kraft i 2007, skal Fylkesmannen samordne både praktiske sider og bruk av reaksjoner ved statlig tilsyn med kommunene og fylkeskommunene. Fylkesmannens rett og plikt til å samordne tilsynet mot kommunene innebærer samtidig en plikt for øvrige statsetater til å delta i samordningen.

(Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, 2012, s. 26 og 27)

Dette er en sjelden spisset innretning på samordningsoppgaven i dette dokumentet.

Innhold knyttet til samordning og ledelse er også kodet og analysert. Det står at fylkesmannen skal utøve et helhetssyn i en organisasjon som representerer sterke sektorinteresser (her vises det til lederen for embetet). Dette beskrives å være «særlig krevende i forhold til samordningsfunksjonen» (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, 2012, s. 43). Et annet tekstutdrag omhandler spenningen mellom primæroppgavene og helhetsperspektivet. Følgende tekstutdrag sier mye om dette:

Men samordning handler ikke bare om kontakt, dialog og handling på ledernivå mellom berørte organer, heller ikke hos Fylkesmannen. Behovet for samordning av virkemidler og tiltak på tvers av forvaltningsstrukturer bør alltid ta utgangspunkt i primæroppgavene og representere en merverdi til disse, i samspill med andre (kommuner og statsetater mv). Det vil derfor være en tilleggsutfordring for fylkesmennene og ledernivået i embetene å skape en organisasjonskultur der helhetsperspektivet får en naturlig plass hos medarbeiderne i forvaltningen av de løpende sektorpolitikkoppgavene og andre kjerneoppgaver i embetene.

(Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, 2012, s. 36)

Det er et poeng her at oppgavene hos den enkelte medarbeider må ses i et helhetsperspektiv dersom man arbeider samordnet.

Dokumentet *Fylkesmannsrollen* har et innhold knyttet til samordning og samarbeid som viser de fleste perspektivene knyttet til samordning i offentlig sektor og spesielt fylkesmannens rolle i så måte. Fylkesmannen plasseres i det offentlige forvaltningssystemet langs den vertikale og den horisontale aksen, og utfordringer knyttet til spesialisering i systemet trekkes frem. Det kommer tydelig frem flere steder at samordningsrollen skal gripes slik at kommunenes arbeid styrkes på ulike måter. Helhetlig ledelse omhandles, og det er tydelig at effekten av samordning blant annet forstås ut ifra hvordan ledelse utføres. Det meste av tekstinnholdet er av forholdsvis generell karakter med mer faglig spissing knyttet til for eksempel beredskap og tilsynsarbeid.

Videre presenteres innhold om samarbeid og samordning fra dokumentet *Fylkesmannsboka* (Planleggings- og samordningsdepartementet, 1997).

Fylkesmannsboka

Fylkesmannsboka er et dokument som er utarbeidet av Administrasjonsdepartementet (Planleggings- og samordningsdepartementet, 1997). Fra 1997 fikk departementet navnet Planleggings- og samordningsdepartementet. Dette departementet ble opprettet 01.01.1997 og lagt ned 31.12.1997, og arbeidsoppgavene ble overført til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Det er i seg selv interessant at det har eksistert et departement med ordet samordning i tittelen. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har senere hatt flere andre navn.

Dokumentet er et veiledningsdokument (merket med *veiledning og brosjyrer*). Originaldokumentet er på 144 sider og inneholder i det store en beskrivelse av den historiske utviklingen av fylkesmannsembetene, både hva gjelder oppgaver, organisering internt og i forvaltningssystemet. Innholdet i dokumentet er orienterende, og det «er ikke ment å gi noen instruks, direktiver, retningslinjer eller signaler» (Planleggings- og samordningsdepartementet, 1997, s. 1). Det dokumentet som er benyttet i analysearbeidet her er en elektronisk versjon, og sidetallshenvisningene refererer til denne utgaven. Deler av innholdet i dette dokumentet er trukket inn i del A, da det er med på å legge et godt grunnlag for den historiske innrammingen av arbeidet. Det er lite innhold i dokumentet som kan benyttes som empiri i analysen. Det er derfor kodet få utsnitt fra dokumentet, og dette er innhold knyttet til samordning. Videre omtales først generelt hva dokumentet *Fylkesmannsboka* er og har av overordnet innhold før et

utvalg av tekst presenteres. Dette er det eneste dokumentet som ble utarbeidet før Utdanningsdirektøren ble en del av fylkesmannen i 2003.

I 1990 ble det utarbeidet et dokument med tittelen *Departementsboka* (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1990), og videre i 1993 ble *Direktoratsboka* utgitt (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1993). Erfaringene fra disse utgivelsene førte til at det i 1995 ble utgitt også et lignende dokument som omhandlet fylkesmannsembetene. Dokumentet gir ikke instruksjoner eller tydelige retningslinjer, det har et orienterende innhold. Dokumentet beskriver kort organiseringen av og arbeidet i de ulike forvaltningsorganene, det omhandler forholdet mellom embetene og overordnede organer i systemet, forholdet til andre statsetater og til kommunal forvaltning. Også forholdet til innbyggere og andre institusjoner er tatt med.

Det første sitatet viser fylkesmannens samordningsrolle både vertikalt og horisontalt.

Fylkesmannens oppgaver er tosidige. Dels skal han eller hun utføre hva som følger av lov, forskrift eller andre pålegg fra sin overordnede i sentraladministrasjonen, det vil i praksis si vedkommende departementer. Men fylkesmannen skal også arbeide «den andre vegen», dvs. fremme forslag opp til sentraladministrasjonen om tiltak for vedkommende fylke. I begge disse oppgavene inngår både direkte oppgaveløsninger, men også samordning av oppgaver som i prinsippet ligger til andre statsforvaltningsorganer i fylket, og også eventuelt berører forholdet til fylkeskommunen og kommunene i fylket.

(Planleggings- og samordningsdepartementet, 1997, s. 3)

Dokumentets historiske gjennomgang har innhold direkte knyttet til samordning. Det vises til fylkesmannens tre hovedoppgaver, og en av disse er å være «samordningsorgan mellom sentralmakten på den ene side og de underordnede myndigheter og befolkningen på den annen» (Planleggings- og samordningsdepartementet, 1997, s. 7). Det vises til at denne oppgaven «har vært gjennomløpende helt fra middelalderen» (Planleggings- og samordningsdepartementet, 1997, s. 7). Med tanke på utviklingen og endringen av og i offentlig forvaltning gjennom disse årene er dette et viktig perspektiv på samordningsoppgaven. Et annet sitat som omhandler samordningsrollen er dette:

En særlig stabil fellesnevner er fylkesmennenes oppgaver med å gjennomføre saker som er eller har vært utpreget «sentralbasert» i lovverk og regjeringsvedtak, der det har skjedd en desentralisering eller delegering. Tilsvarende stabilitet finner man ikke når det gjelder samordning av annen statsforvaltning. Denne oppgaven synes tidligere ikke å ha vært vektlagt i praksis, men mer i ord. Nå legges mer vekt på dette igjen.

(Planleggings- og samordningsdepartementet, 1997, s. 16)

Dokumentet er mer en historisk oversikt enn et styringsdokument, noe som setter innholdet i en særstilling i forhold til de andre dokumentene som analyseres. Fylkesmannens samordningsrolle plasseres i systemet, både vertikalt og horisontalt, og samordningsrollen beskrives å ha vært hos fylkesmannen siden middelalderen. Denne stabiliteten beskrives ikke å gjelde samordning av annen statsforvaltning. Om dette står det blant annet at «denne oppgaven synes tidligere ikke å ha vært vektlagt i praksis, men mer i ord. Nå legges mer vekt på dette igjen» (Planleggings- og samordningsdepartementet, 1997, s. 30). Dette ble skrevet i 1995 og viser en endring av oppgaven rundt dette tidspunktet.

Videre presenteres innhold fra *Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren*.

Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren (Rundskriv H-2143)

Dette er et elektronisk dokument som ble utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 21.10.2014. Dokumentet er beskrevne retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren og er kategorisert som et rundskriv (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Dokumentet, med nummer H-2143, er en revidert utgave av retningslinjene fra Kommunal- og regionaldepartementet som ble fastsatt i 1995 og deretter revidert i 2014. Det står å lese om rundskriv at dette «er orienteringer fra departementet til berørte parter om tolkninger av lover og forskrifter» (Regjeringen, 2021). Innholdet i dokumentet viser derfor departementets tolkninger av fylkesmannens samordningsrolle. Sist i dokumentet opplyses det om at «eksempler på hvordan embetene skal arbeide med samordning og noen konkrete samordningsinitiativ» er under utarbeidelse (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 11). Dette vedlegget har det ikke lyktes å oppspore. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skrev i en e-post den 12.04.21 at de ikke hadde klart å spore et ferdigstilt dokument og at vedlegget etter alt å dømme ikke ble ferdigstilt eller publisert. Av styringsdokumentene som analyseres er det bare dette dokumentet som omhandler kun samordning. Referanser viser til sidetall i PDF-utgaven av det elektroniske dokumentet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastslår at «målet med retningslinjene er å bidra til at den lokale statsforvaltningen i fylket opptrer mest mulig samlet og ensartet i sitt arbeid med kommunene» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 1). Dette står både i ingressen og i innledningen, og det står også i innledningen at «fylkesmannen har [det] operative ansvaret for samordning av statlige styringssignaler» (Kommunal- og

moderniseringsdepartementet, 2014, s. 1). Departementet skriver også at retningslinjene ikke inneholder referanser til konkrete dokumenter fordi de anser det som viktig at retningslinjene ikke blir uaktuelle som følge av endringer på oppgavesiden eller politiske sektorielle føringer. Videre vises utdrag av dokumentet knyttet til samarbeid og samordning.

Følgende sitat er knyttet til samarbeid: «Fylkesmannen skal følge den økonomiske utviklingen til kommunene i fylket. Dette arbeidet skal skje i samarbeid med andre deler av regional statsforvaltning som har et oppfølgingsansvar overfor kommunene» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 8). Det er flere deler av regional statsforvaltning som kan trekkes inn her. Eksempelvis kan nevnes Nav og Husbanken.

Teksten videre omhandler i sin helhet presentasjon og kommentarer knyttet til samordning. Dokumentet har en overskrift som heter avgrensning av samordning. En forståelse av overskriften er at innholdet i dette kapitlet kan si noe om hva fylkesmannen skal gjøre, men også avgrensning av oppgaven slik at det sier noe om hva samordningsrollen ikke innbefatter. Teksten under nevnte overskrift beskriver rollen vertikalt og horisontalt. Det står om rettssikkerhet overfor innbyggerne og samordningsmyndighet overfor kommunene. Det vises til *Fylkesmannsinstruksens* generelle innhold, og ordene samordne, forenkle og effektivisere benyttes. Begrepet enhetlig institusjon settes frem som en forutsetning i fylkesmannens kontakt med kommunene. Her vises det at både faglig samordning og kommunesamordning må være på plass. Faglig samordning knyttes til at enkeltsektorer skal samordnes for å søke omforente løsninger, og kommunesamordning innebærer å legge til rette for at fylkesmannens og statens kommunerettede styring i størst mulig grad er konsistent (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

Teksten har ikke innhold som omhandler hva fylkesmannen ikke skal gjøre som følge av sin samordningsrolle, og den må da forstås slik at den avgrenses ut ifra hva som er tillagt rollen.

Videre vises tekst som er knyttet til ulike dimensjoner av samordningsoppgaven. Det står at «Fylkesmannens samordningsansvar gjelder tverrsektoriell samordning av statlige styrings-signaler rettet mot kommunesektoren, og omfatter både samordning mellom sektorer og mellom forvaltningsnivå» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 3). Her er det to dimensjoner i samordningsarbeidet som trekkes frem, tverrsektoriell (horisontalt) og mellom forvaltningsnivåene (vertikalt). Videre står det: «Samordningsansvaret gjelder også overfor statlige etater i fylket som er plassert utenfor statsforvalterembetet, og som har et oppfølgingsansvar overfor kommunesektoren» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet,

2014, s. 3). Her er det snakk om horisontal samordning mellom statlige etater. I tillegg vises den vertikale linja i det at teksten viser til kommunesektoren.

Det står også i dette kapitlet at embetene må fremstå som enhetlige institusjoner i kontakten med kommunene. Til den enhetlige tenkningen skal fylkesmannen drive både faglig samordning og kommunesamordning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Dette beskrives som samordning av enkeltsektorer og å «søke omforente løsninger som kan ligge i skjæringspunktet mellom ulike sektorinteresser» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 3). Hva gjelder kommunesamordning så knyttes dette til mål om konsistent kommunerettet styring. Det er i hovedsak kommunesamordningen som omtales videre i dokumentet.

Det er kodet åtte tekstutsnitt knyttet til målsetting for samordning. Videre finnes tekst som plasserer målene for arbeidet på et generelt nivå og andre på et detaljert nivå. Først eksempler på det første. Det står at «Samordning kan bidra til å bøte på noen av ulempene som kan følge av sektororienteringen og bidra til å høyne den samlede måloppnåelsen i samfunnet» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 3). Her er utgangspunktet det offentlige systemet som sådan og ulempene ved dette. I og med at systemet utvikler seg og stadig utvides må det kunne antas at samordningsoppgaven må endres i tråd med dette. En annen målsetting av mer generell karakter er denne:

Rammestyring som hovedprinsipp for statlig styring er en forutsetning for at kommuner og fylkeskommuner har et handlingsrom. Ved rammestyring kan kommunene fungere som lokale demokrati som kan gjøre lokale og individuelle tilpasninger av tjenestene og foreta egne veivalg. Kommunen skal fungere i spenningsfeltet mellom lokalsamfunnets behov for å styre egen utvikling, og statens behov for å implementere nasjonal politikk på lokalt nivå og med lokal medvirkning. Kommunen skal altså kunne ivareta både en selvstyrefunksjon og en forvaltningsfunksjon. Kommunens mulighet til å gjøre lokale politiske prioriteringer er et sentralt mål for fylkesmannens samordningsvirksomhet. Det betyr ikke at staten skal være fraværende, men at staten, inkludert fylkesmannen, skal velge styringsvirkemidler som gir kommunen det nødvendige lokale handlingsrom og bekrefter det lokale ansvaret.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 5)

Her er utgangspunktet rammestyring og hva en slik styringsform skal føre til i kommunene. Fylkesmannen skal utføre samordningsrollen slik at den enkelte kommune kan gjøre lokale politiske prioriteringer. Det står at fylkesmannens samordningsvirksomhet knyttes til kommunenes mulighet for lokale og politiske prioriteringer. Dette er ett av tekstutdragene hvor

sammenhengen mellom kommunenes arbeid settes tydelig sammen med fylkesmannens samordningsrolle, dog på et generelt plan.

Tekstutsnitt om både samordning av tilsyn generelt og mer detaljert kommer frem i teksten. Følgende to tekstutsnitt viser dette i den nevnte rekkefølge:

Fylkesmannen skal i tilsynsarbeidet ta hensyn til tverrsektorielt samordningsarbeid i kommunen, spesielt der kommunene jobber helhetlig og Fylkesmannen går inn på enkeltfelt.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 5)

Fylkesmannen skal samordne de praktiske sidene ved tilsynsvirksomheten, herunder koordinering av tid og sted, sette opp kalender og oversikt over planlagte tilsyn fra alle tilsynsmyndigheter så langt det er mulig.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 7)

Det første sitatet står under overskriften *Innretning av tilsyn*, og fylkesmannen bes om å ta hensyn til helhet når det føres tilsyn med enkeltfelt. Det andre sitatet inneholder strukturelle samordningsoppgaver på tvers av ulike tilsynsmuligheter.

De fleste kodete tekstdeleer er beskrivelser av oppgaven for fylkesmannen – kodet som oppgaveløsning. Mange av utsnittene er på et overordnet nivå. Her er ett eksempel:

Samordningsansvaret gjelder også overfor statlige etater i fylket som er plassert utenfor fylkesmannsembetet, og som har et oppfølgingsansvar overfor kommunesektoren. I samordningsarbeidet skal fylkesmannen ta utgangspunkt i politiske vedtak fra Storting og regjering, slik de fremkommer i proposisjoner, meldinger, lovgivning, rundskriv, retningslinjer og lignende.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 7)

Her er mange sider av oppgaveløsingen for fylkesmannen vist til, horisontal, vertikal, deltakere i arbeidet og utgangspunkt for arbeidet.

Det er sett etter tekst som sier noe om intern samordning hos fylkesmannen, som utgangspunkt for enhetlig arbeid utad. Følgende sitat kan sies å omfatte dette:

Det er en forutsetning at embetet i sin kontakt med kommunene framstår som en enhetlig institusjon. For å oppnå dette, skal fylkesmannen både drive faglig samordning og kommunesamordning. Gjennom faglig samordning skal fylkesmannen samordne enkeltsektorer og søke omforente løsninger som kan ligge i skjæringspunktet mellom ulike sektorinteresser. Kommunesamordning innebærer å legge til rette for at statens kommunerettede styring i størst mulig grad er konsistent. Det vil ofte være nær sammenheng mellom faglig samordning og kommunesamordning, og det vil i de fleste

sammenhenger og på de fleste områder være behov for å bedrive begge typene av samordning.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 11)

Her beskrives to ulike sider av samordningsrollen (faglig samordning og kommunesamordning) som å være oppgaver knyttet til at embetene skal fremstå som enhetlige institusjoner, noe som beskrives som en forutsetning i kontakt med kommunene. Dette krever involvering av både ansatte og ledere. Tekst knyttet til ledelse presenteres senere.

Videre avsluttes presentasjonen av innholdet i dokumentet *Retningslinjer* knyttet til oppgaveløsning. Også her handler flere tekstutdrag om tilsyn og samordning knyttet til denne oppgaven. Utdrag om dette er gjort da målsetting og samordning ble omtalt i dette dokumentet. De to tekstutsnittene som velges videre her omhandler tydeliggjøring av fylkesmannens helhetlige tilnærming og også dette inkludert intern samordning. Det første sitatet inneholder tekst om skjønnsmidler. Dette er midler som tildeles kommunene for å fange opp skjevheter i den ordinære tildelingen, samt for å kunne bidra til utvikling i kommunene. Her forventer Kommunal- og moderniseringsdepartementet at fylkesmannen ser denne tildelingen i en helhetlig tilnærming. «Tildelingen av skjønnsstilskudd bør ses i lys av en helhetlig tilnærming til kommunens virksomhet og situasjon, blant annet når kommunen ikke klarer å oppfylle lovpålagte krav innenfor egen inntektsramme» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 9). En tilsvarende forventning har departementet til fylkesmannens arbeid knyttet til kommunal planlegging. Her står det:

Fylkesmannsembetet bør opptre samordnet i hele prosessen med den kommunale planleggingen. Fylkesmannen bør også bidra til at kommunene møter en samordnet statsforvaltning gjennom planprosessen. Fylkesmannen har et viktig ansvar for samordningen som statlig myndighet på fylkesnivå og gjennom sitt mekleransvar. Videre bør fylkesmannen bidra til en best mulig planprosess og samordning ikke bare gjennom formell mekling, men også tidligere i prosessen, og ved behov, aktiv avklaring gjennom for eksempel regionalt planforum. Det er viktig at embetets bruk av innsigelses er godt samordnet internt og framstår forutsigbar og tydelig overfor kommunene.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 9)

En helhetlig tilnærming i oppgaveutførelsen krever involvering av ledere i embetene. Dette vises tydelig i dette sitatet:

Det skal utvikles faste rutiner for tverrsektoriell samordning som skal forankres hos embetsledelsen. Embetet bør også skape tverrsektorielle arenaer for samordning og utvikle en metode for samordning som legger til rette for læring internt og eksternt.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 11)

Ett sitat til tas med da dette viser hvilken plass ledelsen skal sørge for at samordning får i embetet:

Embetsledelsen skal sørge for at de ansatte gjøres oppmerksomme på mål og prinsipper for samordning. Det er en forutsetning for god samordning at de ansatte har et bevisst og forpliktet forhold til at regional statsforvaltnings dialog med kommunene skjer innenfor en felles helhetlig ramme. Viktige elementer for å motivere de ansatte kan være å:

- Bidra til at de ansatte er seg bevisst målene og prinsippene for samordningen i sitt daglige arbeid.
- Bidra til at de ansatte opplever at de er en del av et embete med et helhetlig og sektorovergripende ansvar og opptrer på vegne av dette.
- Bidra til at de ansatte hos fylkesmannen og i andre statlige forvaltningsorgan på fylkesnivå har god kjennskap til kommunene i fylket. Dette gjelder spesielt den enkelte kommunes økonomi, men også andre sider ved kommunens virksomhet.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 11)

Dette sitatet viser at samordning må prege både lederes og ansattes arbeid, og at ansatte er bevisste mål og prinsipper for samordning.

Dokumentet beskriver innledningsvis at arbeidet rettet mot kommunene er målet med innholdet i dokumentet, og det at lokal statsforvaltning opptrer samlet og ensartet for å nå dette målet. Dokumentet gir orientering om samordning av statlig styring overfor kommunene, mellom sektorer og mellom forvaltningsnivåer. Samordning både internt og eksternt omhandles i dokumentet. Målsetting knyttes til blant annet utfordringer med sektorisering og lokalt arbeid i den enkelte kommune. Dokumentets innhold er i hovedsak generelt i den grad at det ikke knyttes til spesielle fagområder eller oppgaver. Innhold knyttet til tilsyn og planarbeid avviker fra dette.

Videre legges det frem innhold fra ytterligere tre dokumenter. Dette er styringsdokumenter som utarbeides årlig. Det ene av disse er statsbudsjettet og den delen av dette dokumentet som omhandler Kommunal- og moderniseringsdepartementets styring av fylkesmannen. De to andre er dokumenter som i store deler har detaljert innhold for alle mål og oppgaver fylkesmannen skal arbeide mot og med. Dokumentene, *Tildelingsbrev* og *Virksomhets- og økonomiinstruks*, er på henholdsvis 280 og 82 sider, og en omfattende presentasjon av innholdet vil ikke være mulig i kapittelet her. Det er derfor valgt å gjøre en beskrivelse av begge dokumentenes innledende kapitler hvor overordnede prioriteringer og oppgaver omtales, samt kodet tekst

knyttet til samarbeid og samordning. Hva gjelder de detaljerte oppgavene, målene og beskrivelsene, er disse satt opp for de ulike sektorene i dokumentene, det vil si fra de ulike departementene. Det som står er gjennomgått og noen eksempler vises. I denne fremstillingen vises også hvordan de ulike departementene presenterer mål og oppgaver og likhet/ulikhet i styringen. Skillet i dokumentene er slik:

Tildelingsbrev:

- gir styringssignaler og tildeler midler
- sortert på styringsparametere, resultatmål og oppdrag

Virksomhets- og økonomiinstruks:

- oversikt over faste og lovpålagte oppgaver
- sortert på oppgaver og bakgrunnsinformasjon

Dokumentene er elektroniske dokumenter som befinner seg på fylkesmannens styringsportal på regjeringens nettside (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). I tillegg til hoveddokumentet *Tildelingsbrevet* utarbeides det tilleggsdokumenter gjennom året. Tilleggsdokumentene er ikke tatt med i arbeidet. Først presenteres innhold i *statsbudsjettet* for 2020.

Statsbudsjettet for 2020

Teksten som er valgt ut er fra statsbudsjettet for 2020 for Kommunal og moderniseringsdepartementet. En del av dokumentet (programkategori 13.25) omhandler fylkesmannsembetene. Først omtales imidlertid hva som står i dokumentet om hovedmål og prioriteringer for å skape en kontekst for den videre beskrivelsen av innholdet. Departementet har tre hovedprioriteringer for 2020:

- Levende lokaldemokrati
- En enklere hverdag
- Trygge og gode boforhold

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 12)

Departementet viser til vekst i kommuneøkonomien de siste årene, så også for 2020. De viser spesielt til økning i overføring til kommunene knyttet til områdene skole og rus. Det er også flere områder som nevnes under de tre hovedprioriteringene og samfunns- og arealplanlegging, boligsosiale tjenester og digitaliseringsløsninger i offentlig sektor er eksempler på dette. Alle disse områdene krever samordning både sentralt, regionalt og lokalt. Dette kan ligge som et bakgrunnsbilde for videre presentasjon av den nevnte programkategori.

Programkategori 13.25 er på 14 sider. Teksten er bygget opp med en kort beskrivelse av fylkesmannens ansvarsområder og videre med utviklingstrekk og utfordringer før målene for programkategorien presenteres og videre utdypes. Målene er slik:

1. Nasjonal politikk skal være kjent og iverksatt i fylket
2. Statlige virksomheter på regionalt nivå skal være godt samordnet og legge til rette for gode helhetsløsninger
3. Rettssikkerhet skal være iverksatt på en enhetlig måte i fylket og på tvers av embetene
4. Fylkesmannen skal ta de initiativ som finnes påkrevd og holde sentrale myndigheter orientert om tilstanden i fylket og effekten av statlig politikk

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 72)

Målene knyttes til fylkesmannens fire hovedoppgaver som er beskrevet blant annet i kapittel 2.

Teksten i dokumentet gir beskrivelser av fylkesmannens arbeid, og beskrivelsene er generelle og informative. All tekst knyttet til samarbeid og samordning er kodet, og også her er det mest tekst knyttet til samordning. Utdrag av kodet tekst som presenteres er i hovedsak knyttet til mål nummer 2.

To utdrag om samarbeid er valgt ut. Det første knytter samarbeid til helt konkret å gjelde fylkesmannens samarbeid med ett direktorat. Det står at «Fylkesmannen bidrar til raskere bosetting av flyktninger, i samarbeid med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 76). Det andre sitatet omhandler regionalt samarbeid og det står at «i 2020 skal fylkesmannen ha særlig oppmerksomhet på hvordan det regionale samarbeidet best kan understøtte kommunenes arbeid på dette området» (utsatte barn og unge) (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 77). Det første sitatet inneholder både et mål og at dette gjøres sammen med ett departement. Det andre sitatet viser til at fylkesmannen skal arbeide slik at kommunene lykkes, noe som kommer frem flere steder i empirien.

I statsbudsjettets tekst om fylkesmannens arbeid er det plukket ut noen sitater angående målsettingen for arbeidet knyttet til samordning. En beskrivelse som omhandler fylkesmannens samordningsrolle i tilsynsarbeid er slik:

Fylkesmannen samordner det statlige tilsynet med kommunene, med hjemmel i kommuneloven kapittel 30. Fylkesmannen arbeider også for å innrette eget tilsyn på en måte som bidrar til mer læring og forbedring etter tilsyn. Høsten 2017 ble det etablert en arena for nasjonal samordning av statlig tilsyn med kommunesektoren i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet der tolv nasjonale tilsynsmyndigheter

deltar. Målet med samordningen er å legge til rette for at nasjonale tilsynsmyndigheter kan opptre mer enhetlig overfor kommuner og fylkesmenn.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 75)

Sitatet har først en generell og kort beskrivelse av samordning av statlig tilsyn. Andre setning inneholder derimot en målsetting som beskriver tilsynsoppgaven utover det å gjennomføre selve tilsynene, nemlig læring og forbedring i kommunene. Siste halvdel av sitatet er beskrivelse av ett tiltak, en nasjonal arena for å sikre mer enhetlig opptreden overfor fylkesmenn og kommuner.

Et annet tekstutsnitt tar utgangspunkt i endringen av struktur i embetene fra og med 2019, hvor antall embeter gikk fra å være 18 til 10.

Ny struktur skal styrke fylkesmannens rolle som tverrsektoriell samordner av regional stat overfor kommuner, understøtte fylkesmannens rolle som det sentrale bindeleddet mellom stat og kommune, og sikre at rettssikkerhetsfunksjonen blir ivaretatt.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 70)

Det siste sitatet vedrørende målsetting er knyttet til effektivitet.

Fylkesmannen er det eneste regionale organet med fullmakt til å ta samordningsinitiativ overfor andre statlige etater på samme nivå. Oppgaven er i hovedsak begrunnet ut fra ønsket om en effektiv statsforvaltning og hensynet til brukerne, og handler om statens evne til å realisere nasjonale mål på tvers av nivåer og sektorer, og samordning av statens styring av kommunene.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 75)

Her står det tydelig at samordningsoppgaven som er tillagt fylkesmannen i hovedsak begrunnes ut ifra et ønske om en effektiv statsforvaltning og hensynet til brukerne.

Videre vises utdrag fra den aktuelle delen av Kommunal- og moderniseringsdepartementets statsbudsjett knyttet til oppgaveløsning og samordning.

Noe av innholdet i dokumentet som er kodet under *samordning – oppgaveløsning* er av generell karakter knyttet til ett fagområde. Ett eksempel på dette:

Vold og overgrep i nære relasjoner og mot barn og unge er både et alvorlig samfunnsproblem og et folkehelseproblem. Det fører til store lidelser for den enkelte og påfører samfunnet store kostnader. Derfor er det behov for både statlig og kommunal innsats. Samordning på tvers av sektorer er en forutsetning for å lykkes i det forebyggende arbeidet.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 71)

Her er det horisontal samordning på tvers av sektorer, både regionalt og kommunalt, som beskrives, og det er verdt å merke seg at det beskrives som en forutsetning for å lykkes. Et annet eksempel av generell karakter hvor også vertikal samordning er trukket inn er dette:

Bolig for velferd – Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020) gir retningen for arbeidet med boliger og oppfølgingstjenester for vanskeligstilte på boligmarkedet fram til 2020, se nærmere omtale av resultater fra strategiperioden under programkategori 13.80. Fylkesmannen skal bidra til at strategien følges opp i kommunene, og skal fremme boligsosialt arbeid og sikre koordinering og samordning av sektorovergripende oppgaver og virkemidler.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 75)

Statsbudsjettet har også innhold knyttet til samordning og oppgaveløsning med mer detaljert tilnærming. Et eksempel viser både tiltak og samarbeidspart:

Videre skal fylkesmannen bidra til at boligsosiale hensyn vektlegges helhetlig i kommunal planlegging. Fylkesmannen skal legge til rette for at regionale aktører møter kommunene samordnet, for å løse boligsosiale problemstillinger. Der det ikke eksisterer regionale samordningsfora, skal fylkesmannen sammen med Husbanken, opprette dette.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 76)

Her går detaljstyringen så langt som å nevne samarbeidspartneren til fylkesmannen i statsbudsjettet. Det siste tekstutdraget tas med for å vise bredden i innholdet knyttet til en satsing initiert av nasjonale myndigheter som er kalt 0-24-samarbeidet. Intensjonen med satsingen kommer frem i tekstutsnittet:

0-24-samarbeidet er en egen satsing for å styrke samarbeidet mellom tjenestene til utsatte barn og unge og deres familier. Departementene i 0-24-samarbeidet har de fire siste årene gitt fylkesmannen et felles oppdrag som pådriver for tverrfaglig samarbeid og samordning rundt utsatte barn, unge og deres familier (0-24-oppdraget). Alle embetene har utarbeidet strategiske og lederforankrede planer for sitt arbeid med 0-24-oppdraget.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 77)

Også i statsbudsjettet nevnes 0-24-oppdraget. Her beskrives overordnet målsetting samt informasjon om strukturelt arbeid fra nasjonalt nivå og til fylkesmannen.

Dette er det sitatet fra programkategori 13.25 i statsbudsjettet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet som inneholder flest dimensjoner knyttet til samordning. Det inneholder beskrivelse av oppgaveløsingen både vertikalt og horisontalt, det omhandler oppgaver for fylkesmannsembetene med resultatoppgjør i kommunene og det inneholder beskrivelse både på et generelt og på et detaljert nivå.

Utvalgt tekst fra programkategori 13.25 i statsbudsjettet fra Kommunal – og moderniseringsdepartementet omhandler i hovedsak samordning knyttet til aktuelle politiske saker. Områdene som omhandles har oppgaver som i hovedsak skal utføres av og i kommunene. Gjennom vage ord som *pådriver for* og *bidra til* gis fylkesmannen oppgaver slik at kommunene skal lykkes i arbeidet. Det fremkommer også detaljerte beskrivelser av opprettelse og deltakelse i spesielle fora samt utarbeidelse av dokumenter. Det neste dokumentet som presenteres på tilsvarende måte er *Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren*.

Tildelingsbrevet 2020

Tildelingsbrevet er et elektronisk dokument som i PDF-utgave er på 280 sider. Da sidetall ikke er påført det elektroniske dokumentet refereres ikke sidetall videre her. Det vises til kapittelnummereringen. Det står i innledningen at «Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) gir gjennom *Tildelingsbrevet* styringssignaler og tildeler midler til fylkesmannen i 2020» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020b kap. 1). *Tildelingsbrevet* er en delegering til fylkesmannen ut ifra det som står i statsbudsjettet. *Tildelingsbrevet* må ses i sammenheng med *Virksomhets- og økonomiinstruksen* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020c).

Dokumentet har et kapittel etter innledningen som heter *overordnede prioriteringer* (kapittel 2). Her står det en målsetting som kan knyttes til samarbeid og samordning: «God måloppnåelse på flere av områdene i fylkesmannsembetenes portefølje er avhengig av samordning og samarbeid mellom flere sektorer. Det gjelder blant annet for området arealforvaltning og by- og samfunnsutvikling» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020b kap 2). Bruk av begrepet avhengig viser viktigheten av samarbeid og samordning.

Her vises det til horisontalt samarbeid og samordning, både internt i embetet og med virkning regionalt og kommunalt. Det er ikke mange utsnitt av teksten som omhandler samarbeid, men dette er et i kapittelet *Overordnede prioriteringer* som inneholder tekst om samarbeid med detaljert innhold:

IKT er i økende grad en integrert del av helsetjenestene. Statens helsetilsyn er gitt midler for å ivareta IKT-perspektivet i tilsynet. Det er viktig å ha et tett samarbeid mellom Helsetilsynet og fylkesmennene om dette. Fylkesmennene skal påse at de har en person hos seg som kan være et kontaktpunkt til Helsetilsynet når det gjelder dette temaet.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020b kap 2)

Det er samordning som også i dette dokumentet får mest plass av de ordene eller temaene som er sett på og kodet. Det er funnet fire tekstutdrag som sier noe om oppgaveløsingen knyttet til samordning, og dette er valgt ut som eksempel:

Fylkesmannen skal være pådriver for tverrsektorielt og tverrfaglig samarbeid for utsatte barn og unge og deres familier (0-24-samarbeidet). Fylkesmannen [sic] samordningsrolle er sentral i dette arbeidet. Fylkesmannen skal aktivt bidra til bedre regional samordning og samarbeid om innsatser og tiltak, for å understøtte kommunenes arbeid. Gjennom støtte og veiledning til kommunene, skal fylkesmannen bidra til et samordnet tjenestetilbud innen fagområdene barnehage, grunnopplæring, barnevern, helse, sosiale tjenester og arbeidsliv i kommunene.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020b kap 2)

Nok en gang trekkes 0-24 oppdraget inn, og her kommer det tydelig frem at fylkesmannens samordningsarbeid skal gi kommunene bedre mulighet til å oppnå resultater.

I *Tildelingsbrevets* kapittel 3 gis resultatmål, styringsparametere og oppdrag. Kapittelets oppbygging er tilsvarende de fire myndighets- og ansvarsområdene nevnt i analysen av statsbudsjettet:

- Nasjonal politikk skal være kjent og iverksatt i fylket (kapittel 3.1)
- Statlig virksomhet på regionalt nivå skal være godt samordnet og legge til rette for gode helhetsløsninger (kapittel 3.2)
- Rettssikkerhet skal være ivaretatt på en enhetlig måte i fylket og på tvers av embetene (kapittel 3.3)
- Fylkesmannen skal ta de initiativ som finnes påkrevd og holde sentrale myndigheter orientert om tilstanden i fylket og effekten av statlig politikk (kapittel 3.4)

Mål knyttet til fylkesmannens samordningsrolle er å finne i alle disse kapitlene. Det er imidlertid valgt å presentere eksempler på resultatmål og oppdrag fra kapittel 3.2. Det betyr at styringsparametere utelates i denne presentasjonen. Dette gjøres da det anses at de valgte utdragene er gode eksempler på hva nasjonale myndigheter forventer av fylkesmannen som samordningsmyndighet. Sammen med beskrivelsene av kapittel 1 og 2 gir dette en forståelse for både oppbygging og innhold i *Tildelingsbrevet 2020*. Resultatmålene i kapittel 3.2 står under overskriften tverrsektorielle delmål, og de er sortert på politiske temaer eller oppgaveområder. Kolonne en (tabell 7) viser de departementene som har utformet målene, kolonne to inneholder måltekst fra utvalgte mål og kolonne 3 viser oppdragsbeskrivelsen.

Forkortelsene i kolonne 1:

KMD - Kommunal- og moderniseringsdepartementet

KLD - Klima- og miljødepartementet

Tabell 7 Resultatmål og oppdrag, *Tildelingsbrev (2020)*

3.2 Statlig virksomhet på regionalt nivå skal være godt samordnet og legge til rette for gode helhetsløsninger		
3.2.1 Tverrsektorielle delmål		
Dep.	Resultatmål	Oppdrag
3.2.1.2 Tilsyn skal være samordnet, målrettet og medvirke til læring og forbedring		
KMD	Den samlede tilsynsbelastningen for den enkelte kommune skal ikke være for stor.	Fylkesmennene skal fra og med 1.1.2020 benytte den nasjonale tilsynskalenderen som driftes av Fylkesmennenes fellesadministrasjon (FMFA) som et verktøy i arbeidet med å samordne det statlige tilsynet med kommunesektoren etter kommuneloven §§ 30-6 og 30-7.
KMD	Tilsyn mot kommunen innrettes slik at fylkesmannens ressurser benyttes effektivt.	
KMD	Tilsyn fører til læring og forbedring i kommunen.	
3.2.1.3 Klimahensyn skal ivaretas i alle sektorer		
KLD KMD	Alle kommuner har en gjeldende klima- og energiplan med ambisiøse mål som bidrar til å redusere klimagassutslipp	Oppsummere og formidle erfaringer og kunnskap fra pilotprosjektet «Klimatilpasning i landbruket». Frist: 31.12.2020.
	Kommunene har tatt i bruk ny veiledning til klimatilpasning i statlig planretningslinje (SPR) for klima og energiplanlegging og klimatilpasning i kommunene, herunder i utforming av planstrategier etter plan- og bygningsloven.	
3.2.1.4 Andre oppdrag		
BFD		Andelen barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt, øker. Fylkesmannen spiller en viktig rolle i å tilrettelegge for kunnskapsformidling, og skal bidra til at god praksis og relevante verktøy og tiltak gjøres kjent for kommunene. Dette gjelder for eksempel Bufdirs veileder for tverrsektorielt arbeid mot fattigdom i barnefamilier og indikatorne på kommunenivå om barnefattigdom som Bufdir har utarbeidet.

Det siste sitatet i tabellen er en beskrivelse av fylkesmannens oppdrag. Her fremkommer det ikke eget resultatmål for dette oppdraget.

Virksomhets- og økonomiinstruks 2020

Virksomhets- og økonomiinstruks er det andre styringsdokumentet fra nasjonale myndigheter og direkte til fylkesmannen som revideres årlig. Dette dokumentet inneholder «oversikt over faste og lovpålagte oppgaver» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020b kap 1), og er organisert etter fylkesmannens fire roller. Hovedhensikten med dokumentet beskrives slik:

Instruksens virkeområde er virksomhets- og økonomistyring av fylkesmannen. Formålet med fylkesmannens virksomhets- og økonomistyring er at statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at statlige midler brukes effektivt og at statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020c kap 1)

Det er i kapittel 5 samordningen er gitt plass. Kapitlet er strukturert etter de fire nevnte myndighet og ansvarsområdene, og kapittel 5.2, samordningsmyndighet, er valgt ut for videre presentasjon. Nummereringen i forkant av hvert tekstutdrag samsvarer med nummereringen i dokumentet. Referansene etter tekstutdragene viser til sidetall i PDF-utgaven av dokumentet (som originalt er elektronisk).

Tekstutdragene vises i tabell 10 og eksemplene på oppgaver står i kolonne to. De aller fleste oppgavene gis til alle fylkesmannsembetene. Det er imidlertid noen oppgaver som gis til utvalgte embeter. Dette fremkommer ikke i min presentasjon av innhold da dette ikke anses å ha betydning for arbeidet. I dokumentet er det også lenker med bakgrunnsinformasjon. Dette er lenker til aktuelle lover, forskrifter, retningslinjer, rundskriv mm. Det er ikke tatt inn innhold fra disse dokumentene i den videre presentasjonen.

Dette er det siste dokumentet det presenteres innhold fra i dette kapitlet. Kolonne 1 (tabell 10) viser de departementene som har utformet oppgavene og kolonne to inneholder oppgaveteksten. Måltekst spesifiseres ikke spesielt for de ulike oppgave i dette dokumentet.

Forkortelsene i kolonne 1:

KD	- Kunnskapsdepartementet
ASD	- Arbeids- og sosialdepartementet
BFD	- Barne- og familiedepartementet
HOD	- Helse- og omsorgsdepartementet
JD	- Justis- og beredskapsdepartementet
KLD	- Klima- og miljødepartementet
LMD	- Landbruk- og matdepartementet
KMD	- Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Tabell 8 Oppgaver, *Virksomhets- og økonomiinstruks* (2020)

Dep.	Oppgaver
KD ASD BFD HOD	5.2.2.1 Koordinert innsats for utsatte barn og unge og deres familier (0-24 samarbeidet) Fylkesmannen skal gjennom sin kunnskap om situasjonen og behovene i fylket være en pådriver for tverrsektorielt samarbeid og samordning om utsatte barn og unge og deres familier, i fylket og i kommunene. Formålet med arbeidet er bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for at alle barn og unge skal få den støtten og hjelpen de har behov for slik at de kan mestre eget liv (s 47).
HOD BFD	5.2.2.3 Bidra til implementering av Nasjonal faglig retningslinje for mat og måltider i barnehagen. Formålet er å bidra til rammeplanens fagområde kropp, bevegelse, mat og helse samt å utjevne sosiale ulikheter i kosthold (s 47).
HOD	5.2.3.1 I dialog med primær- og spesialisthelsetjenesten fremme god samhandling, bidra til rolleavklaring mellom tjenester og nivåer, samt understøtte sammenhengende tjenesteforløp for den enkelte på tvers av fag, tjenester og sektorer (s 47).
JD KLD LMD	5.2.4.2 Koordinere arbeidet på klimatilpasning internt og mellom embeter, samt sørge for at hensyn til klimaendringer blir integrert i relevante oppgaver (s 48).
LMD	5.2.4.5 Arbeide for økt produksjon og bruk av bioenergi i samarbeid med Innovasjon Norge (s 49).
KMD	5.2.5.1 Kommunerettet samordning: <ul style="list-style-type: none"> • Ivareta et tverrsektorielt samordningsansvar i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunene, jf. departementets retningslinjer for fylkesmannens samordningsfunksjon og kommunerettet styring (H-2143). • Fylkesmannsembetene skal gi råd og veiledning til kommunene for å bygge opp om målsettingen i enkelte av de bilaterale avtalene fra konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren. Dette gjelder avtaler der det ligger forventninger om samarbeid mellom KS regionalt og fylkesmannsembetene (s 49).
KMD BFD HOD JD KLD LMD	5.2.6.1 Fylkesmannen skal samordne statlige interesser og bidra til at fylkeskommunen og kommunene får et mest mulig helhetlig bilde av statens forventninger og krav i planleggingen (s 50). Tema her: Arealforvaltning, by- og samfunnsutvikling, plansaker
LMD	5.2.6.4 Ajourholde informasjonssystem for beitebruk i utmark (IBU) (s 50).
JD HOD	5.2.7.1 Ha en oppdatert risiko- og sårbarhetsanalyse for fylket (fylkesROS) med oppfølgingsplan som er utarbeidet i samarbeid med regionale samfunnssikkerhetsaktører, og i tråd med fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (s 52).
JD HOD	5.2.7.7 Øve og evaluere egen kriseorganisasjon minimum en gang i året (s 53).
JD HOD	5.2.7.9 Ved uønskede hendelser benytte krisestøtteverktøyet DSB-CIM (s 53).
JD	5.2.7.15 Fylkesmannen skal gjennomføre et årlig sivil-militært kontaktmøte for landsdelen (s 54).

Videre kommenteres noen av tekstutdragene. I utdrag 5.2.2.1 er 0-24 oppdraget nok en gang tatt med, og her gis fylkesmannen oppgaver knyttet til enkeltindivider. Det er i hovedsak under oppgaver på rettssikkerhetsområdet at dette gjøres, og det er sjelden at det gjøres knyttet til samordningsrollen. Utsnittet viser til både vertikal og regional samordning. Utdrag 5.2.2.3, 5.2.3.1 og 5.2.4.2 gir først en beskrivelse av oppgaven før også målet settes opp. 5.2.4.5 og 5.2.6.4 gir detaljert beskrivelse av enkeltoppgaver. De fire siste tekstutdragene er også eksempler på detaljert beskrevne oppgaver. Alle fire er knyttet til beredskapsområdet, noe som gjenspeiler styringen av dette området.

Fylkesmannen får oppgaver fra 13 departementer. Under overskriften samordningsmyndighet i det årlige styringsdokumentet *Virksomhets- og økonomiinstruks* er det åtte departementet som gir oppgaver til dette statlige regionale organet. Det er stor ulikhet i antall oppgaver knyttet til de ulike temaoverskrifter og ulike departementer.

Tildelingsbrev og *Virksomhets- og økonomiinstruks* inneholder til sammen alle oppgavene fylkesmannen skal gjøre årlig. Utdragene i analysen her viser både overordnede mål og beskrivelser av samordningsrollen samt utdrag av detaljerte oppgavebeskrivelser. Detaljeringsgraden er ulik fra de forskjellige departementene. *Virksomhet- og økonomiinstruks* har forholdsvis likt innhold fra år til år da dette dokumentet inneholder faste og lovpålagte oppgaver som vises i eksemplene. *Tildelingsbrevets* tekstutdrag viser eksempler på oppgaver spesifikt for 2020. Innholdet i dette dokumentet varierer i større grad fra år til år, og tekstutdragene som er presentert er ment å vise oppgaver som har direkte sammenheng med politiske aktuelle saker samt andre oppgaver som kan variere i større grad enn i *Virksomhet- og økonomiinstruks*.

Det er nå gjennomført en konvensjonell innholdsanalyse. Teksten ble kodet induktivt og en del av det kodede materialet er presentert. Videre gjøres en analyse som knyttes til ulike temaer. Disse temaene har kommet opp gjennom litteraturgjennomgangen og gjennom styringsdokumentene som analyseres. Innholdet i dokumentene er sammenstilt ut ifra disse temaene.

6.4 Samordning – kategorisering og forståelse

Mye av forskningslitteraturen omhandler samordning sett i lys av samfunnsutvikling og styring av og i offentlig sektor. Dette er i hovedsak ulike styringslogikker og samfunnsmessige utfordringer på et overordnet nivå. Noe innhold i styringsdokumentene viser til utviklingstrekk i samfunnet. De sitatene som kan ses i en slik sammenheng, er satt under overskriften

Samordning – generelt. Noen tekstutdrag vises både i den konvensjonelle og i denne analysen. Dette gjøres for å belyse innhold som er valgt ut fra ulike tilnærminger. I kapittel 6.4 skilles ikke lenger samarbeid og samordning.

Samordning generelt

I dokumentene er det mye tekst av generell og overordnet karakter og fylkesmannens rolle og plass i det offentlige systemet beskrives ofte i dokumentenes innledende kapitler. Da er ikke nødvendigvis samordning nevnt spesielt, men teksten kan ofte leses som om samordning kan være et virkemiddel i flernivåstyringen. Videre gis eksempler på og kommentarer til tekstinhold som sier noe om samordningsrollen på et generelt grunnlag. Det er to forhold som vises og kommenteres. Det ene er samordningsrollen opp mot samfunnsutviklingen. I tillegg vises tekst om spesialisering versus samordning, og spenningen som ligger i dette forholdet. Tekstutdragene oppfattes å være så generelle at innholdet i hovedsak ikke knyttes til retninger eller konkrete oppgaver i det offentlige systemet.

Fylkesmannen har en plass i det offentlige forvaltningssystemet som befinner seg i skjæringspunktet «for viktige hensyn i forvaltningsutviklingen», som det står (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012 forord). Punktet befinner seg både i en vertikal og horisontal akse, og dette «stiller spesielle krav til omstillingsdyktighet, rollebevissthet og evne til å fornye organisasjonen» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012 forord). I litteraturgjennomgangen presenteres forskning om samordning, og i en stor del av denne litteraturen trekkes konteksten knyttet til styringsregimer inn. Governance brukes blant annet som samlende begrep for å beskrive fornyelse i offentlig sektor (From & Sitter, 2002). Konteksten som er beskrevet i forskningen er trukket inn få ganger i styringsdokumentene. Sitatet over forstås imidlertid slik at fylkesmannens plassering i systemet innebærer at det stilles krav som vist. Fylkesmannen kjenner systemet langs de ulike aksene og spesielt er kjennskapen til kommunene bred og unik. Dette er avgjørende i samordningsarbeidet som blant annet «skal understøtte et mer helhetlig perspektiv på forvaltningens oppgaveløsning» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 7). Det står også i *Tildelingsbrevet* at god måloppnåelse på flere områder avhenger av samordning og samarbeid på tvers av sektorer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020b). Omstillingsdyktigheten og arbeidet med samordning hos fylkesmannen må knyttes til utviklingen av styringen i offentlig sektor, og her kan og må arbeidet ses satt inn i den til enhver tids gjeldende kontekst.

Offentlig sektor er sektorisert og spesialisert og i forskningslitteratur om samordning trekkes spesialisering frem som en utfordring hvis en har samordning og helhetlig oppgaveløsning som mål. Dette er et aspekt som pekes på blant annet i dokumentet *Fylkesmannsrollen*. Der står det at «som samordningsmyndighet er det et hovedmål for fylkesmannen å arbeide for å redusere ulempene ved sektorisering og å bidra til at gode helhetsløsninger kan oppnås» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 11). Her settes samordning opp som en motpol til spesialisering, som i forskningen. Dette gir spenninger i arbeidet hos fylkesmannen som også er en organisasjon med sterk sektorinndeling og spesialisering. Spenningene knyttet til spesialisering versus samordning vises også i dokumentet *Tildelingsbrevet* hvor det står at «Myndighetsoppgavene klagesaksbehandling, tilsyn og veiledning i regelverket er embetenes primæroppgaver og skal prioriteres» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020b, kap. 2.9). Det siste sitatet er hentet fra fagområdet utdanning, men lignende innhold finnes også i andre dokumenter gjeldende for andre fagområder. Fylkesmannen bes om å prioritere rettsikkerhetsoppgaver som utføres av spesialister samtidig som samordning fremstilles som avgjørende for å lykkes med god måloppnåelse. Fylkesmannen har en rekke oppgaver med tilhørende virkemidler og tiltak. I *Tildelingsbrevet* står det at disse virkemidlene og tiltakene samlet sett skal bidra til økt kvalitet, kompetanse og regelverksetterlevelse i utdanningssektoren (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020b). Lignende innhold finnes også knyttet til andre fagområder. Dette kan også ses i sammenheng med prioriteringen av oppgaver på rettsikkerhetsområdet (tilsyn og klagesaksbehandling) i det at også disse oppgavene må ses i sammenheng med andre oppgaver for å gi ønsket måloppnåelse. Styringsdokumentene inneholder enda flere eksempler på utfordringer rundt spesialisering. Fylkesmannen er gitt samordningsrollen i det offentlige forvaltningssystemet og det kommer frem flere steder at samordningen er avgjørende for at systemet skal fungere godt. Beskrivelsene av dette er i hovedsak av generell karakter. Beskrivelse og vektlegging av fagspesifikke og detaljerte oppgaver som krever spesialisert kompetanse får imidlertid stor plass i styringsdokumentene, som vist blant annet i denne delen av analysen. Videre vises hva styringsdokumentene har av innhold om samordning knyttet til den vertikale dimensjonen i styringssystemet.

Vertikalt

Fylkesmannens samordningsrolle må forstås ut ifra plasseringen i systemet, blant annet som et bindeledd mellom kommunen og sentrale myndigheter. I dokumentet *Fylkesmannsrollen* står fylkesmannens roller og oppgaver omtalt, og under overskriften samordning står det hva

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet i 2012 anså som det viktigste hensynet knyttet til samordningsoppgavene: «Samordningsoppgavene handler om mange hensyn, men statens evne til å realisere nasjonale mål på tvers av nivå og sektorer og samordning av statens forhold til kommunene, fremstår som de viktigste» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 16). Her vises tydelig den vertikale linjen og det er tydelig hvilke hensyn som er det viktige. I det samme dokumentet står det også om viktigheten av fylkesmannens som samordningsorgan og her nevnes spesielt «rollen som bindeledd mellom sentralmakt og lokalstyre» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 17). Videre i det samme avsnittet vises det til utbyggingen av «den moderne norske velferdsstaten» og at dette har skjedd gjennom sterke sektorvise fagorgan. Dette knyttes igjen til fylkesmannens vertikale samordningsrolle og viktigheten av denne. Kommunene er det nivået i forvaltningen som skal utføre de fleste tjenestene i velferdsstaten. Her er «Fylkesmannen bindeleddet og skal gjennom samordningsfunksjonen bidra til å understøtte kommunen som helhetlig organ» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 35). De ulike sitatene viser til at arbeid med vertikal samordning skal gi sammenheng i systemet på en slik måte at kommunene skal kunne ha handlingsrom til å utføre tjenester i tråd med politiske intensjoner. Vertikal samordning, hvor fylkesmannen er gitt en sterk rolle, kan da forstås som et nasjonalt verktøy for å sikre helhet og sammenheng i styringen av kommunene innenfor rammene av en sektorisert stat. Spenningen med spesialisering opp mot samordning vises også her, og det forstås som at utvikling av velferdsstaten skjer gjennom spesialisering. Oppgavene gitt fylkesmannen i så måte er vagt beskrevet, men det gis en forståelse av viktigheten av fylkesmannens arbeid med samordning.

Dokumentet *Fylkesmannsrollen* sier også noe om fylkesmannsinstitusjonene internt: «Fylkesmannsinstitusjonen er kompleks aktør som gjennom et omfattende sektor- og samordningsoppdrag mot andre aktører kan beskrives som et organisatorisk uttrykk for flernivåstyring» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 28). Fylkesmanns-embetene, som har samordningsrollen, forstås å inneha de samme spenningene knyttet til spesialisering og samordning som i systemet som sådan. Styring og organisering i embetene forlenger linja for spesialisering. Dette vises også i mer detaljert styring som fremkommer utover i kapittelet her. Videre står det at «Denne kompleksiteten har fylkesmannsinstitusjonen lang erfaring med å håndtere» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 28).

En av paragrafene i *Fylkesmannsinstruksen* er slik: «Fylkesmannen skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomhet i fylket. Fylkesmannen må derfor holde seg orientert om viktige saker som kan ha betydning for dette arbeidet» (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1981 § 3). Her er samordningsrollen mindre tydelig i det at det står «bidra til å samordne». Ordene forenkle og effektivisere står i den samme setningen, og det sistnevnte er å finne igjen også i andre dokumenter. I *Tildelingsbrevet* står det under overskriften tverrsektorielle prioriteringer om forventninger om effektivisering av det administrative området, og forventninger til kvalitetsgevinster som følge av ny inndeling av embetene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020b, kap. 2.1). Her siktes det til både ressursmessig effektivisering og bedre måloppnåelse. Dette forstås som at nasjonale politikere har en forventning om at tverrsektorielt arbeid skal oppnås bedre med sammenslåing fra 18 til 10 embeter. Dette må forstås med bakgrunn i at reformarbeidet knyttet til reduksjon av antall kommuner og fylker hadde mål om å lage større faglige miljøer.

Det er en rekke statlige regionale aktører og samordningsrollen mot disse beskrives under overskriften *Horisontalt*. Disse aktørene er også en del av den vertikale aksene i systemet. Målsettingen om samordning langs begge aksene er blant annet knyttet til «at den lokale statsforvaltningen i fylket opptrer mest mulig samlet og ensartet i sitt arbeid med kommunene» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 1). Her beskrives mål om samlet og ensartet arbeid i det enkelte fylket på en generell måte. Med tanke på den nevnte endringen i antall fylkesmannsembeter, så har det enkelte embete et større område for sitt samlede og ensartede arbeid. Sett opp mot samordning så står det i Statsbudsjettet:

Fra 1. januar 2019 ble ny fylkesmannsstruktur med ti embeter iverksatt. Ny struktur skal styrke fylkesmannens rolle som tverrsektoriell samordner av regional stat overfor kommuner, understøtte fylkesmannens rolle som det sentrale bindeleddet mellom stat og kommune, og sikre at rettssikkerhetsfunksjonen blir ivaretatt.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020a, s. 70)

Både den horisontale og den vertikale aksene omtales her, og det står at endringen skal styrke den horisontale og understøtte den vertikale rollen fylkesmannen har i systemet. Tekstutsnittet har et vagt innhold, men indikerer at endringen skal kunne føre til at samordningsrollen styrkes, og dermed i større grad enn tidligere skal kunne gi ønsket målsetting. En mengde sitater fra styringsdokumentene inneholder en kort oppgavebeskrivelse og også hva denne oppgaven har som målsetting. I *Virksomhet- og økonomiinstruksen* står det for eksempel at «Fylkesmannen skal samarbeide med utviklingsentrene for sykehjem og hjemmetjenester i deres oppdrag med

å styrke kvaliteten i helse- og omsorgstjenestene i kommunene gjennom fag- og kompetanseutvikling og spredning av ny kunnskap, nye løsninger og nasjonale føringer» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020c, s. 19). Her presenteres først en oppgave, før målsettingen vises i siste del av setningen. Oppgaven beskrives vagt og det ligger en stor grad av frihet i hvordan oppgaven kan gripes an. Et tilsvarende eksempel er slik: «Være en regional pådriver og samarbeide med regionale aktører for å bidra til å oppnå målsettingene om nok og trygg mat, økt matmangfold og interesse for utvikling av Matnasjonen Norge» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020c, s. 32). Her ses også en vag beskrivelse av oppgaven før mål presenteres. Også innenfor feltet utdanning finnes sitater av slik karakter:

Fylkesmannen skal gjennom sin kunnskap om situasjonen og behovene i fylket være en pådriver for tverrsektorielt samarbeid og samordning om utsatte barn og unge og deres familier, i fylket og i kommunene. Formålet med arbeidet er bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for at alle barn og unge skal få den støtten og hjelpen de har behov for slik at de kan mestre eget liv.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020c, s. 47)

Dette sitatet er fra oppdrag knyttet til *0-24-samarbeidet* (omtalt tidligere i kapitlet). Oppgaven knyttes til arbeid både i fylket og i kommunene.

Andre sitater viser også både oppgave og mål, men ofte i en tydeligere beskrivelse av hvordan oppgaveløsningen skal foregå, dette finnes eksempelvis innenfor tilsynsoppgavene. «Fylkesmennene skal fra og med 1.1.2020 benytte den nasjonale tilsynskalenderen som driftes av Fylkesmennenes fellesadministrasjon som et verktøy i arbeidet med å samordne det statlige tilsynet med kommunesektoren etter kommuneloven §§ 30-6 og 30-7» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020b 3.2.1.2.4).

Spenningene fylkesmannen står i er kort omtalt under overskriften *Samordning - generelt*. Her kommer noen ytterligere tekstutdrag om sektorisering og samordning. «Fylkesmennene skal først og fremst være slagkraftige regionale sektororgan for de oppdragsgivende fagdepartementene og deres direktorater. Det er samtidig en utfordring at dette ikke skjer på en måte som underminerer samordningsoppdraget» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 20). Ved å bruke ordene «først og fremst» kan det forstås som at hensynet til fagdepartementene og deres direktorater skal ha forrang før annet arbeid.

I det samme dokumentet knyttes effekten av samordning til «etablering av gode arenaer for dialog, samarbeid og prosess og av statsetatenes eget ønske om og vurdering av nytte av å delta

på slike arenaer» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 36). Ordet *gode* kan vise at det ikke holder å etablere arenaer, men at disse også må være gode.

I en samarbeidende tilnærming i offentlig sektor trekkes for eksempel nettverk og partnerskap inn som arbeidsformer. Fylkesmannen trekkes inn i flere slike nettverk med ulike aktører og spenninger knyttet til dette omtales eksempelvis i *Fylkesmannsrollen*. Dette settes ikke i sammenheng med nye styringstrender, men beskrives gjennom oppgavebeskrivelser på ulikt detaljeringsnivå. Hva gjelder deltakelse i nettverk og partnerskap så står det:

Utfordringen vil være å balansere slik deltakelse. På den ene siden ved aktivt å delta med de ressurser og den myndighet som kan være hensiktsmessig og ønskelig i en bestemt sammenheng. Og på den andre siden å være tydelig på det mandat og ansvar Fylkesmannen er gitt av sine overordnede oppdragsgivere.

(Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 29)

Fylkesmannen er gitt autoritet i det hierarkiske offentlige systemet, og skal samtidig delta i nettverk og annet samarbeid både vertikalt og horisontalt. Dette viser rollekompleksiteten i fylkesmannens arbeid.

I all hovedsak inneholder styringsdokumentene tekst som beskriver det utadrettede arbeidet til fylkesmannsembetene. Det er imidlertid noe tekst som kan forstås som å omhandle interne forhold. «Det er en forutsetning at embetet i sin kontakt med kommunene framstår som en enhetlig institusjon» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 3). Det er en sterk uttalelse fra departementet når de benytter ordene *forutsetning* og *enhetlig institusjon*. For å oppnå dette må intern samordning skje mellom flere ulike fagområder og på flere nivåer internt.

I denne analysen av tekst under overskriften *Vertikalt*, kommer bredden i samordningsoppgavene frem. Et poeng som fremkommer jevnlig også her, er at samordningen skal bidra til realisering av mål i kommunene. Kommunene er autonome, og samordningen skal bidra til at de kan beholde sin autonomi samtidig som nasjonal politikk gjennomføres. Samordning i den vertikale linja vises på flere måter, og både strukturelle og også mer komplekse sider ved samordningsrollen er synlig i viste tekstutdrag. Utfordringer knyttet til spesialisering og samordning omhandles og her vises det til fylkesmannens lange erfaring med å håndtere disse utfordringene. Samordningsrollen beskrives bredt og smalt, med ulike målsettinger og fylkesmannen fremstilles som et viktig ledd i den vertikale linja.

Tekstutdrag fra samordning på et generelt nivå og videre langs den vertikale akse er presentert og analysert. Fylkesmannens samordningsrolle må imidlertid forstås også ut ifra den horisontale akse i systemet. Dette beskrives videre.

Horisontalt

Fylkesmannens samordningsrolle langs den horisontale akse knyttes til statlige aktører på regionalt nivå. I *Statsbudsjettet 2020* står det:

Fylkesmannen er det eneste regionale organet med fullmakt til å ta samordningsinitiativ overfor andre statlige etater på samme nivå. Oppgaven er i hovedsak begrunnet ut fra ønsket om en effektiv statsforvaltning og hensynet til brukerne, og handler om statens evne til å realisere nasjonale mål på tvers av nivåer og sektorer, og samordning av statens styring av kommunene.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020a, s. 75)

Samordningsrollen langs den horisontale akse er tydelig og også målsettingen med dette. Setning nummer to i sitatet inneholder flere mål for arbeidet. Ønsket om en effektiv statsforvaltning nevnes som en hovedbegrunnelse sammen med hensynet til brukerne. Videre er også evnen til å realisere nasjonale mål trukket inn og totalt viser dette at samordningen er avgjørende for at forvaltningssystemet skal fungere. Den horisontale samordningen beskrevet i dette sitatet viser også til den vertikale linja ved at det samordningsoppgaven horisontalt er begrunnet også i samordning av statens styring av kommunene. I dokumentet *Fylkesmannsrollen* står det at «Horisontal samordning innebærer samordning mellom virksomheter på samme forvaltningsnivå. For fylkesmannen snakker vi her om samordning mellom ulike regionale statlige virksomheter for å møte utfordringer som går på tvers av sektorer» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 35). Her knyttes den horisontale samordningen til utfordringene med sektoriseringsen i det offentlige systemet. I dokumentet *Retningslinjer* trekkes også kommunenivået inn og fylkesmannens plassering langs begge akser vises tydelig:

Fylkesmannens samordningsansvar gjelder tverrsektoriell samordning av statlige styringssignaler rettet mot kommunesektoren, og omfatter både samordning mellom sektorer og mellom forvaltningsnivå. Samordningsansvaret gjelder også overfor statlige etater i fylket som er plassert utenfor fylkesmannsembetet, og som har et oppfølgingsansvar overfor kommunesektoren.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 3)

Det som hittil er trukket frem viser samordningsrollen på et overordnet nivå, og med bred målsetting om helhet og sammenheng i offentlig sektor. Også i tekst knyttet til spesielle oppgaver er innholdet generelt og overordnet. Fylkesmannen har en rekke oppgaver innenfor området rettsikkerhet, og for eksempel er både gjennomføring, oppfølging og samordning av tilsyn gitt dette regionale leddet. Samordning av tilsyn er en horisontal samordningsoppgave som omhandles spesifikt i ulike styringsdokumenter. I dokumentet *Retningslinjer* vises det til hjemmelen for oppgaven med samordning av tilsyn og også fylkesmannens overordnede ansvar med denne oppgaven. Det står at «Samordningen skal bidra til at statens tilsyn med kommunene samlet sett er oversiktlig, enhetlig og forutsigbart» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 6). Videre står det: «Bestemmelsen fastslår at fylkesmannen har et overordnet ansvar for samordningen av det statlige tilsynet, og fastsetter samtidig en plikt for øvrige statlige tilsynsetater til samarbeid med fylkesmannen for å bidra til samordning» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 6). Det finnes også spisset innhold knyttet til samordning av tilsyn, og noe tekst her er mer sjeldent detaljert og tydelig blant annet ved at det for eksempel vises til at fylkesmannen arbeide med en tilsynskalender til bruk i planlegging av tid og sted for ulike tilsyn, og for å gi kommunene oversikt. Her er både oppgaven og målsettingen tydelig skrevet.

Det fremkommer en rekke beskrivelser av hvordan nasjonale myndigheter ønsker å detaljstyre hvordan samordningsrollen skal gripes, både vertikalt og horisontalt. Her presenteres et utdrag av dette for den horisontale samordningen. Det vises til opprettelse av eller deltakelse på ulike arenaer, og det står at «Effekten av samordningen vil være avhengig av hvordan den enkelte fylkesmann fyller rollen gjennom etablering av gode arenaer for dialog, samarbeid og prosess, og av statsetatenes eget ønske om og vurdering av nytten av å delta på slike arenaer» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 36). Her knyttes måloppnåelsen for samordningsarbeid opp mot hvordan fylkesmannen etablerer og arbeider med ulike arenaer eller samarbeidskonstellasjoner. Samarbeid med andre anses som viktig, noe som også står andre steder i styringsdokumentene. I *Retningslinjene* står det blant annet:

Det enkelte embetet tar selv stilling til hvordan nye statlige styringssignaler skal formidles til kommunene i fylket. Det forutsettes imidlertid at den kommunerettede samordningen foregår i dialog med kommunene og andre statsetater. Fylkesmannen bør også etterstrebe å utvikle et godt samarbeid med KS lokalt.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 11)

Her går Kommunal og moderniseringsdepartementet langt i sin beskrivelse av samordningsoppgaven til fylkesmannen. Innenfor den enkelte sektor er det ulikhet i hvor detaljert oppgavebeskrivelse fylkesmannen får fra nasjonale myndigheter. Innenfor området *helse, omsorg, barnevern og sosiale tjenester* gir Helsedirektoratet fylkesmannen en oppgave som går på å samarbeide med «aktuelle kompetansemiljøer, helsetjenester og fylkeskommunen, bistå med å arrangere fagdager og kompetansegivende kurs for helsepersonell om arbeid med endring av levevaner» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020c, s. 18). Det er en mengde oppgaver som tildeles fylkesmannen som er av en slik karakter. Det aktuelle direktoratet går langt i å trekke inn parter, arbeidsmetoder eller tiltak, men oppgaven er mindre tydelig på hvordan oppgaven skal utføres. Der samordningsoppgavene til fylkesmannen har flest oppgaver beskrevet tydelig og uten noen form for valg av metode, er innenfor beredskapsområdet. I *Tildelingsbrevet* for 2020 står det for eksempel «Fylkesmannen skal delta i rådgivningsgruppen for samvirkeområdet CE-beredskap» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020b 3.2.1.5.3). Et annet eksempel er fra *Virksomhets- og økonomiinstruks* for 2020. Der står det at «Fylkesmannen skal gjennomføre et årlig sivil-militært kontaktmøte for landsdelen», (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020c, s. 54). Her vises oppgaver som tydelig styrer fylkesmannens deltakelse og ansvar for ulike møtearenaer. Flere sider av oppgaven knyttet til samordning horisontalt er vist hittil. Målet om at kommunene skal lykkes er tydelig og både vage og mer tydelige tekstutdrag viser dette. Også fylkesmannens rolle som det eneste statlige organet med fullmakt til å ta samordningsinitiativ er tydelig i presentert tekst.

Hva sier styringsdokumentene om den horisontale samordningsrollen til fylkesmannen hva gjelder oppgaver i utdanningsfeltet? I *Statsbudsjettet* er det ett avsnitt som omhandler kompetanseutvikling for barnehage- og skolesektoren. I denne politiske satsingen fra nasjonale politikere vises det til regionale samarbeidsfora og fylkesmannens bidrag i disse foraene som arena for planlegging og prioritering i kompetanseutvikling i fylket. I avsnittet beskrives også at «i 2020 skal fylkesmannen koordinere arbeidet til samarbeidsforumene og påse at strukturer for å kartlegge og prioritere kompetansebehov er på plass. Intensjonen er at samarbeidsforumene blir utviklet til bærekraftige kompetanseutviklingsdrivere for barnehager og skoler i fylkene» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020a, s. 80). Kompetanseheving i denne sektoren er en bred politisk satsing for tiden, og teksten i statsbudsjettet viser ønsket om detaljert styring i det enkelte fylke fra nasjonale politikere. Ordet koordinering gir ikke en tydelig retning for hva fylkesmannen skal gjøre, men siste del av sitatet er imidlertid tydelig på

at fylkesmannen skal påse hva departementet har bestemt skal være på plass. Dette er et eksempel på et samordningsarbeid som viser tilknytning til aktuell nasjonal politikk.

Det er en annen satsing som har oppgaver som kan knyttes til horisontal samordning, det er *0-24-samarbeidet*. I *Tildelingsbrevet* står det om dette arbeidet at fylkesmannens samordningsoppgave er sentral og at fylkesmannen aktivt skal «bidra til bedre regional samordning og samarbeid om innsatser og tiltak, for å understøtte kommunenes arbeid» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020b 2.1). I statsbudsjettet står også dette arbeidet omtalt og hva gjelder fylkesmannens samordningsrolle så kan dette knyttes opp mot det som står der.

Departementene i 0-24-samarbeidet har de fire siste årene gitt fylkesmannen et felles oppdrag som pådriver for tverrfaglig samarbeid og samordning rundt utsatte barn, unge og deres familier (0-24-oppgaget). Alle embetene har utarbeidet strategiske og lederforankrede planer for sitt arbeid med 0-24-oppgaget.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020a, s. 77)

Disse to eksemplene fra utdanningsfeltet viser to ulike samordningsoppgaver for fylkesmannen som begge beskrives både i generelle og detaljerte ordelag. Den horisontale linja er tydelig i begge eksemplene, men spesielt tydelig i det siste tekstutdraget. Målgruppen med 0-24 samarbeidet er familier i ulike kommuner, og fylkesmannen skal jobbe både på et generelt og et detaljert nivå mot dette målet i kommunene.

Samordning og reformer

I litteraturgjennomgangen var en del litteratur koblet mot reformarbeid i offentlig sektor. Det er derfor valgt å kode tekst om samordning fra styringsdokumentene som er knyttet til reformarbeid. Kun få utdrag ble kodet, og det som presenteres her sier mye om utviklingen i systemet samt utvikling av samordningsrollen som følge av reformarbeid. I dokumentet *Fylkesmannsrollen* vises det til en tiårig reformperiode (før 2012), og at det i denne perioden hadde skjedd en konsolidering av blant annet samordningsoppgaven til fylkesmannen (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, 2012). Her vises det til reformarbeid som har ført til store endringer i oppgaveløsningen i offentlig sektor, mens samordningsrollen ligger fast hos fylkesmannen. I andre deler av dette dokumentet vises den historiske utviklingen for fylkesmannsembetene, og her vises samordningsrollen langt tilbake i tid. Det samme dokumentet viser også til at reformarbeid som initieres sentralt og skal gjennomføres i kommunene, krever oppfølging og koordinering regionalt. Dette kan ses opp mot fylkesmannens deltakelse i nettverk og partnerskap og dilemmaene knyttet til dette som er beskrevet

tidligere i kapittelet. Den regionale oppfølgingen og koordineringen innebærer ofte deltakelse fra fylkesmannen i ulike nettverk eller på ulike samarbeidsarenaer.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet skriver også i det nevnte dokumentet om velferdsreformer som er utviklet og gjennomført sektorvis og at helhetsperspektivet «i mindre grad har vært diskutert» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 29). Uansett utvikling av reformer, det fører til stadig tyngre ansvar for kommunene, og departementet skriver at dette krever forpliktende samarbeid både med andre kommuner og med staten. Det vises til Nav-reformen og samhandlingsreformen når det omtales at «Mange kommuner har forutsetninger for å møte disse kravene, men kommuner som i dag opplever sårbarhet og store kompetanseutfordringer, vil kunne få det vanskeligere». Dette kan forstås som at fylkesmannens samordningsoppgave er viktigere for noen kommuner enn andre. Det står videre «For å sikre likeverdige tjenester til innbyggerne må kommunene derfor i økende grad inngå forpliktende og formalisert samarbeid for å øke kapasitet og styrke fagkompetanse. Først og fremst mot andre kommuner, men også i økende grad i forpliktende samarbeidsformer mot staten slik både Nav-reformen og samhandlingsreformen forutsetter» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 29). Dette står i dokumentet *Fylkesmannsrollen*, noe som antas å gi grunnlag for at fylkesmannen skal ha en rolle i dette samarbeidet. Kommunene pålegges nye oppgaver gjennom nasjonale reformer. Disse reformene utformes med bakgrunn i utfordringer i offentlig sektor, og linja til trender og logikker i offentlig styring både nasjonalt og også internasjonalt kan gjenkjennes. Samordning knyttet opp mot reformarbeid innbefatter i hovedsak å se til at det etableres og utvikles nye samarbeidsformer som bidrar til måloppnåelse i forvaltningen.

Samordning og ledelse

I litteraturgjennomgangen ble *samordning og ledelse* trukket ut som egen overskrift, og litteratur ble knyttet til dette. Det samme valget gjøres her, og det vises da til arbeid og forhold internt hos fylkesmannen. Det er flere tekstutdrag som inneholder beskrivelser om ledere direkte og andre som viser oppgaver hvor det anses nødvendig at ledere involverer seg eller tar ansvar. I dette kapittelet presenteres et utvalg av disse sitatene og de første omhandler samordning, helhetlig tenkning og overordnet målsetting. Her anses det nødvendig at ledere trekkes inn i arbeidet som beskrives. De fleste sitatene som er kodet her er fra dokumentet *Fylkesmannsrollen*. Ett utsnitt vises departementets konkrete forventninger til ledelsen internt i embetene.

Fylkesmannsembetene skal være preget av helhetlig og strategisk ledelse. Konkret forventer FAD at det enkelte embete:

- drøfter hvordan embetet skal forholde seg til relevante utviklingstrekk i samfunnet generelt og på regionalt og lokalt nivå spesielt, herunder dilemmaer og utfordringer rundt styringsforholdet mellom stat og kommune
- klargjør, utvikler og vedlikeholder visjoner, mål og strategier for eget embete
- drøfter de ulike rollene som embetet og ledelsen har og hvordan de praktiseres og oppfattes
- klargjør, utvikler og vedlikeholder kommunikasjonsstrategi for embetet
- forankrer embetes [sic] visjoner, verdier og rolleutøvelse blant sine medarbeidere
- bruker ledergruppene aktivt både til strategiske problemstillinger, dilemmadrøftinger og som informasjonsknutepunkt internt
- setter læring og erfaringsutveksling i og mellom embetene på dagsorden og synliggjør resultatet
- setter organisasjonsutvikling på dagsorden
- tar i bruk tilgjengelige virkemidler for at embetet skal fremstå som en attraktiv arbeidsplass

(Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 49)

Ordet samordning er ikke nevnt i sitatet, men det er flere av strekpunktene som inneholder oppgaver som krever samordning i en bred kulturell-institusjonell forståelse. Det første strekpunktet viser til samfunnsutviklingen og her er det naturlig å se på samordningsrollen og trekke denne inn i drøftingene. Det er innhold som er sjeldent i det at det knyttes til utviklingstrekk i samfunnet og styringsforhold i offentlig sektor. Strekpunkt tre viser til ulike roller embetet og ledelsen har, og samordningsrollen er en av disse. Strekpunkt to og fem handler om visjoner og mål, og det er vanskelig å se at dette kan arbeides med uten å trekke inn samordning. Dette er innhold som tydelig kan ses i sammenheng med samordningsrollen. Departementets forventninger gir forholdsvis klare føringer for hvordan ledelsen skal arbeide med innholdet og de gir klare føringer for både innhold og resultat. Et tekstutdrag fra *Retningslinjer* er også rettet mot intern ledelse og spesifikt mot samordning: «Det er en forutsetning at embetet i sin kontakt med kommunene framstår som en enhetlig institusjon. For å oppnå dette, skal fylkesmannen både drive faglig samordning og kommunesamordning» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 3). Faglig samordning forklares med samordning mellom ulike sektorinteresser i enkeltsaker og ved omforente løsninger, mens kommunesamordning er ment som å legge til rette for konsistent statlig styring. Det er behov for begge tilnærmingene, og dette krever internt samordningsarbeid. Teksten er løst formet, men ordet forutsetning gir den likevel et sterkt og tydelig preg.

I det samme dokumentet står det også at «embetsledelsen skal sørge for at de ansatte gjøres oppmerksomme på mål og prinsipper for samordning» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 11). Teksten utdypes med tydelige beskrivelser av at de ansatte skal ha et bevisst forhold til en «felles helhetlig ramme», og at dette er en forutsetning for god samordning. Av all kodet tekst om samordning på et overordnet nivå er det teksten knyttet til ledelse som gir de tydeligste signalene. Det som hittil er nevnt er eksempler i så måte. De fleste sitatene er knyttet til ledelsen av embetet internt, ikke til arbeidet i fylket. Noe tekst er også skrevet slik at fylkesmannen (selv) må lede slik som vist og at denne tenkningen og helhetstilnærmingen også preger avdelingsdirektørene. Det er tydelige beskrivelser på at ledergruppene skal benyttes i så måte, jmfør strekpunkt seks på forrige side.

Tekstutdragene viser forventninger og beskrivelser av ledelse i fylkesmannsembetene som preges av helhet og strategisk tenkning. Dette skal prege organisasjonen ved at både ledere og ansatte skal ha en felles helhetlig tilnærming til oppgavene sine forankret i visjoner og verdier. Alle styringsdokumentene er analysert på flere måter. Tekstutdrag er vist og analysert og med dette er samordningens rolle i systemet knyttet til ulike akser, ulike nivåer og ulike fagområder. De tre ulike tilnærmingene i analysearbeidet har sine styrker og svakheter, men samlet gir de et bredt bilde av innholdet i dokumentene.

6.5 Oppsummering

Det er gjennomført en dokumentanalyse ut ifra ulike tilnærminger. En summativ analyse la et grunnlag for den konvensjonelle analysen. I den konvensjonelle analysen ble innhold om samordning kodet. Videre ble det gjennomført en analyse som baseres på en teoridrevet dokumentanalyse. Her ble kategorier utledet deduktivt ut ifra datamaterialet som ble analysert. Overordnede hovedfunn viser at samordning skal bidra til oppfølging av nasjonal politikk. Dette skal skje på tvers av nivåer og sektorer. Dette beskrives å være det viktigste målet i samordningsarbeidet. Samordning skal gi helhet og sammenheng i politikken, samt føre til forenkling og effektivisering av statlig virksomhet. Det fremkommer også at fylkesmannen er det viktigste bindeleddet mellom nasjonal stat og kommune, og samordningsarbeidet til fylkesmannen skal bidra til å understøtte kommunenes arbeid slik at de lykkes med å realisere offentlig politikk. Analysen viser at nettopp dette punktet om innretning av arbeidet mot kommunene kommer frem i så å si alle dokumentene. Samordning og samarbeid skal rettes mot

kommunenes virksomhet, og gjennom samordning skal svakhetstegn gjennom oppsplitting og segmentering motvirkes. Et funn som kommer frem i tekst om samordning knyttet til reformarbeid, beskriver kommunenes ulikheter knyttet til kompetanseutfordringer. Her forstås det som at samordningsoppgaven skal utføres ulikt overfor de ulike kommuner i lys av dette. Fylkesmannen skal også arbeide for at det skjer godt samarbeid mellom kommuner, fylkeskommune og lokal statsforvaltning i eget fylke. Det er også et funn at fylkesmannens samordningsarbeid skal bidra til at kommunene lykkes i sine utviklingsprosjekter.

Samordning er avgjørende for å få nasjonal politikk iverksatt på tvers av nivåer og sektorer, og fylkesmannens oppgaver i så måte beskrives som komplekse. Dette knyttes til de mange rollene fylkesmannen har. Denne kompleksiteten fremkommer i analysene og ett funn knyttes til beskrivelse av at fylkesmannen først og fremst er slagkraftige sektororgan for ulike departementer og direktorater samtidig som oppgaveløsningen avhenger av samordning. Rollekompleksiteten vises også i det at fylkesmannen skal prioritere rettssikkerhetsoppgaver, men også samordne arbeid, på tvers av nivåer og sektorer, innbefattet også rettssikkerhetsoppgaver. I offentlig sektor er spesialisering innenfor de enkelte sektorer en forutsetning for å kunne løse mange oppgaver, så også hos fylkesmannen. I forskningslitteraturen fremstilles dette tydelig som en motpol eller utfordring i samordningsarbeid. Også i styringsdokumentene fremkommer dette, og et hovedmål er at samordning skal redusere ulemper ved spesialisering for å bidra til at gode helhetsløsninger kan oppnås.

Noen funn viser embetenes interne forhold knyttet til samordningsrollen og arbeidet ut ifra denne. Fylkesmannen skal fremstå samlet og ensartet mot kommunen. Det fremkommer at det å fremstå som en enhetlig institusjon i kontakt med kommunene er en forutsetning i arbeidet. Funn knyttes også til at ledelsen må arbeide slik at ansatte knytter eget arbeid til mål og prinsipper for samordning i sitt daglige arbeid.

Det hevdes at det har skjedd en konsolidering av samordningsoppgavene til fylkesmannen. Dette kan ses opp mot innhold i forskningslitteraturen om økt kompleksitet og med det, økt behov for samordning. Utvikling av samordningsrollen fremkommer også i styringsdokumentene. Dette fremstilles fortrinnsvis i tekst om reformarbeid.

Styringslogikkene og med dette styringen i offentlig sektor som er beskrevet i forskningslitteraturen, er lite omtalt i styringsdokumentene. Det som fremkommer er at fylkesmannen må forholde seg til relevante utviklingstrekk. I tillegg beskrives fylkesmannens plassering i offentlig sektor, både i den vertikale og i den horisontale akse, og det står at det må stilles

«spesielle krav til omstillingsdyktighet, rollebevissthet og evne til å fornye organisasjonen» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012 forord). Et funn som hentes fra dokumentet *Fylkesmannsrollen* viser ulik vektlegging av samordningsoppgavene. Det hevdes at samordningsoppgaven tidligere har vært vektlagt mest i ord og ikke i handling. Med tanke på at dette dokumentet er fra 1995, så kan en forklaring her knyttes til ulike logikker i offentlig sektor. Dette drøftes i kapittel 9.

Samordningsrollen beskrives generelt samtidig som det fremkommer forholdsvis detaljerte beskrivelser av hvordan nasjonale myndigheter ønsker at embetene skal utføre oppgaven. Empirien viser oppgaver som forstås som instruksjon eller bestilling fra nasjonale myndigheter samt oppgaver som er rundt og vagt formulert. Det er verdt å merke seg at det ene dokumentet som inneholder årlige mål og oppgaver for fylkesmannen heter *Virksomhets- og økonomiinstruks*. Dokumentet skiftet navn til *Hovedinstruks* i 2022. Det må tas i betraktning at dokumentene som er analysert har ulik vektning og forskjellige roller i systemet. I tillegg har de ulik lengde og er skrevet på forskjellige tidspunkt.

Styringsdokumentene er innholdsrike og omfattende, noe som er vist gjennom analyser i dette kapitlet. De oppsummerte temaene som gir rammer for drøftinger kan trekkes sammen i noen overordnede mål og beskrivelser. Samordning skal gi helhet og sammenheng i politikken. Dette danner utgangspunkt for drøftinger knyttet til de ulike forskningsspørsmålene. Videre viser funn at det er kommunen som skal nå sine mål, og også dette danner rammer for drøftinger, spesielt knyttet til caset. Det at samordning er avgjørende for å få iverksatt nasjonal politikk trekkes inn samtidig som utfordringene som fremkommer i funn drøftes. Sektoroppgaver og rettssikkerhetsoppgaver skal prioriteres samtidig som samordning er avgjørende. Utfordringene knyttet til spesialisering gir også inngang til deler av drøftingene. Spesialisering er avgjørende for å kunne løse de detaljerte oppgavene som funnene viser til, og samordningens vilkår opp mot dette drøftes. Funn kan knyttes til hvordan fylkesmannsembetene som institusjon skal fremstå, og dette gir rammer for drøfting ut ifra å øke forståelsen for samordning som sådan, men også knyttet til drøfting av arbeidet med caset. De nevnte overordnede mål og beskrivelsene skal håndteres av fylkesmannen ut ifra denne regionale statlige aktørens plassering i systemet, både eksternt i eget fylke og internt i embetet og av ledere og ansatte. I tillegg skal fylkesmannen forholde seg til relevante utviklingstrekk i samordningsarbeidet. Samordningsrollen må forstås ut ifra politikken innhold og oppgaver gitt fylkesmannen. Samordning presenteres som løsningen på så å si alle utfordringer som følger av et sektorisert, mangefasettert og omfattende offentlig forvaltningssystem.

Kapittel 7

Kultur for læring - vår historie

7.1 Innledning

I denne delen av avhandlingen presenteres empirien fra det regionale nivået i det offentlige forvaltningssystemet, og det er empiri fra læringshistorien som legges frem. Bakgrunn for metodevalg, min sterke stemme inn i empirien og utvalg av informanter gis i kapittel 5.

Ulvik et al. skriver at «forskningen må baseres på samarbeid, reflektere mangfoldet av involverte perspektiv og være selvkritisk» (Ulvik et al., 2016, s. 17). Dette kapittelet skal vise mangfoldet av involverte perspektiver gjennom bruk av læringshistorien som metode. Selvkritiskheten fremkommer i analysearbeidet.

Læringshistorien skal bidra til å forstå caset både hva gjelder tanker bak arbeidet, arbeidet i seg selv og mulige virkninger og resultater. Videre skal funnene trekkes inn i drøftingsarbeidet i hovedsak knyttet til forskningsspørsmålet for det regionale nivået. Dette vil igjen være med på å svare på hovedspørsmålet for dette ph.d.-arbeidet. Empirien fra det regionale nivået presenteres slik at alles forståelse av de ulike temaene kommer frem, det presenteres som én fortelling med flere stemmer. Utgangspunktet i presentasjonen er utdrag fra min historie hvorpå de andres stemmer følger etter denne. Det er valgt å ikke tydeliggjøre den enkelte informants rolle eller stilling. Dette er gjort fordi historien ønskes presentert som vår felles historie i så stor grad som mulig.

En kortversjon av *Kultur for læring - min historie* er presentert (i kapittel 2). Kortversjonen er skrevet slik at hovedpunktene fra min historie er med, og slik at dette empirikapittelet danner en meningsfull helhet.

Videre presenteres empirien som er fremkommet fra de som deltok i arbeidet. Temaene som presenteres under ulike overskrifter er de temaene vi hadde en samtale rundt i datainnsamlingen. Til temaet som vises gjennom overskriften presenteres utdrag fra min historie før de andre deltakernes innspill vises. Utvalg av innspill er gjort slik at det dekker bredden i deltakernes meninger og synspunkter.

7.2 Bruk av teori i arbeidet *Kultur for læring*

Det første temaet som omhandles er teori, og hvordan teori ble brukt i arbeidet. Teoribegrepet brukes her om faglitteratur samt offentlige dokumenter knyttet til oppvekstsektoren.

Gjennom representasjon og arbeid i ulike fora fra det regionale nivået og helt ut i klasserommet eller avdelingen i barnehagen, skulle store temaer reflekteres over og ny forståelse skulle gi bedre kvalitet der elevene var. I *Kultur for læring* - min historie står det:

Jeg har gjennom alle år med dette arbeidet hatt blant annet denne teorien med meg [profesjonelle læringsfellesskap], men jeg har arbeidet slik at vi har brukt teori og arbeidsformer med bakgrunn i det behovet vi har hatt, og som vi har vært enige om at vi har hatt. Dette mener jeg er en avgjørende forskjell fra om vi hadde bygget opp arbeidet i Hedmark på de nevnte teoretiske tilnærmingene. Jeg (og vi) har hele tiden arbeidet ut ifra hvilke utfordringer vi har hatt i Hedmark, og vi har knyttet teori og arbeid til denne forståelsen. Dette mener jeg har vært avgjørende for at arbeidet er godt forankret, at det stadig utvikler seg og at det ikke dabber av etter flere år.

Alle informantene støttet denne forståelsen, og flere uttalte at nettopp dette, teoritilnærmingen og teorien som grunnlag for refleksjoner, var med på å gi arbeidet faglig tyngde. Et utsagn som støtter min historie er dette: «Jeg synes at det har vært helt riktig, vi har knyttet teori, og viktig og riktig teori i forhold til hele prosjektet og hele prosessen vår». Informanten knytter dette videre til at det er en styrke når vedkommende skal ta dette tilbake til sin region/organisasjon.

Et annet eksempel som viser en side av dette er slik: «Ja, så tror jeg nok at det var med på å gi det litt seriøsitet.» Et annet sitat som omhandler forholdet til teori i arbeidet er dette: «Det tenker jeg også er med å bygge det felles kunnskapsgrunnlaget som faggruppen etter hvert på ulike områder har eid sammen med ulik tematikk». Det ble også sagt at *Kultur for læring* handler om at «vi bygger kapasitet sammen, og da må vi ha noe som vi henter noe ut ifra». Her viser informanten til teorien og bruk av denne. En annen informant sier dette: «Når spørsmålet er om man tenker at forståelsen er knyttet til teori, så er jeg veldig enig i det. Der teorien i utgangspunktet ble hentet inn til en forståelse av en virkelighet.»

Som vist i sitatet fra min historie var det et mål at det var utfordringene i Hedmark som skulle være utgangspunktet for arbeidet. En informant knyttet arbeidet med teori til nettopp dette.

Så tenkte jeg at det var en veldig spennende og god arbeidsform, fordi jeg synes at vi i faggruppa, gjennom dialog og felles refleksjon, kom fram til behovene i Hedmark, eller, vi avdekket en del situasjoner i Hedmark og også på kommunenivå, så avklarte vi problemstillingene og så mye takket være Fylkesmannen. Og i møtet ditt, så knyttet dere det opp imot Glosvik, ulike typer teorier og kunnskapsbakgrunn som gjorde at vi fikk de knaggene sammen med praksisfeltet.

I dette siste sitatet knytter informanten flere dimensjoner av arbeidet til teori. Vedkommende snakker om dialog og felles refleksjon, behovene i Hedmark, avklaring av problemstillinger og teorier og kunnskapsbakgrunn som ga knagget sammen med praksisfeltet. Den samme informanten sier videre:

Det var kjempespennende, for da fikk du knyttet helt konkrete problemstillinger til praksisfeltet med teorien, og så fikk du gjensidighet der, så jeg syntes det var veldig meningsfylt, og det var spennende å ha de refleksjonsrundene, og han [viser til Øyvind Glosvik] var jo rett på. Jeg husker vi gikk runden. Så, hvis det er det at vi avdekket, vi reflekterte, avdekket, hadde problemstillinger, så knyttet vi teori inn i det feltet der, så ble det en god mikser ut av det, så ble det jo også da i større grad faglighet, sånn jeg opplevde det i hvert fall. Så satt vi jo med, det var jo et kjempespennende forum med bakgrunn i forskjellige folk.

Her trekker også informanten inn sammensetningen av menneskene og at denne hadde stor betydning i refleksjonene som ble gjennomført. Vedkommende trekker også inn at vi knyttet sammen teori og praksis med bakgrunn i å ha lest utvalgt felles teori. Denne informanten snakker videre om tre ulike bakgrunner: den forskningsbaserte, den kunnskapsbaserte og den erfaringsbaserte, og at vedkommende synes det ble en fin balanse mellom disse i arbeidet.

En annen informant sa at «jeg opplevde jo at vi lå litt i forkant på en del områder, også i tenkningen». Dette ble sagt da vi snakket om teoritilnærmingen i arbeidet.

Det ble også trukket inn et aspekt som omhandler hvordan deltakerne i *Oppvekstforum* opplevde å få bedre gehør i sine organisasjoner eller miljøer gjennom måten vi arbeidet på. Følgende sitat er knyttet til arbeidet med teoritilnærmingen: «Ja, og jeg tenker at du får mye større gehør og forankring i praksisfeltet ved å ha den innfallsvinkelen,». Den samme informanten sa i den samme uttalelsen:

Får du det forskningsbaserte tredd nedover, sånn gjør vi det, folkens. Jeg bare merker piggene, men det tror jeg faktisk at *Kultur for læring* har bidratt til å endre, sammen selvfølgelig med Utdanningsforbundets policy som går veldig mye i retning av profesjonsperspektivet, som har sin dekning der, både forskningsbasert, kunnskapsmessig og det erfaringsbaserte. Så det er spennende.

En informant mener at teoritilnærmingen har vært avgjørende for forankring i regionene og i kommunene. Vedkommende sier at «Jeg tror faktisk at det har vært en av de grunnene til at det har skapt en forankring ute i regionene og kommunene i forhold til det arbeidet som skjer, arbeidsformen vår, det å knytte teori til praksisen».

En informant trakk inn deltakernes assosiasjoner til teori som igjen bidro til å gi læring hos andre:

Det jeg opplevde med disse øktene vi hadde, det er at var ofte overraskende hvilke assosiasjoner noen begynte med, som jeg overhodet ikke hadde, og det er det mye læring i. Når vi hadde lest de samme dokumentene, og da handler det mye om den forforståelsen som vi har med oss i ryggsekken, og som plutselig - kunne han tenke på den måten rundt dette, og knytte det til det? Så tenkte jeg - ja, det så jeg jo mening i, men det hadde ikke vært min innfallsvinkel, da ville jeg begynt et annet sted, så derfor er det veldig utviklende.

Et utsagn fra en informant kom frem da vi snakket om teori, men vedkommendes uttalelse kan også ses på bredere enn dette.

De ble utviklet som fagpersoner, så du utviklet kapasiteten igjennom å utvikle de menneskene som var der, mer enn å ta beslutninger. Det var på en måte ikke en kjede for kommunikasjon og beslutninger, og det tror jeg er veldig spennende i samordningsøyemed, det at du faktisk utvikler de folkene som er der.

Her trekker informanten inn begrepet *samordningsøyemed* som en annen måte å jobbe på «enn en kjede for kommunikasjon og beslutninger». Vedkommende trekker inn at det å utvikle de ansatte er spennende. Dette utsagnet kan knyttes til arbeid i offentlig sektor også langt utover utdanningssektoren og teoritilknytningen her. Utsagnet omhandler utvikling av fagpersoner.

En informant trakk inn et perspektiv som går på den teoretiske tilnærmingen til arbeidet som sådan – hvilke teoretiske perspektiver lå til grunn for å starte opp arbeidet?

Hadde ikke du disse kanadiske utdanningsforskerne litt i bakgrunnen når du begynte? Som et sånn bakteppe for hele grunnlaget? Han ene tror jeg jeg har lest om i endringsledelse uten at jeg husker helt hva han heter nå. Så du hadde jo et teoretisk fundament når du gikk inn i det, tenker jeg da.

Informanten stiller også spørsmål ved hvor bredt man lette etter litteratur som grunnlag for arbeidet. Vedkommende sa: «Men så tror jeg det er riktig at du har lett etter teorier, men så ble du veldig fascinert også da, så – hvilket rom lette du egentlig i, da?». Dette innspillet gav historien en helt ny side som ingen andre har nevnt.

Avslutningsvis under overskriften *Bruk av teori* gir følgende sitat et samlende og bredt tilskudd til min historie:

Det har vært veldig nyttig med den metodikken med lærende møter som var metodikken som skulle innføres, som i seg selv baserer seg på den forskningsbaserte litteraturen, så fikk vi til gode drøftinger i Oppvekstforum og i enheten – altså, vi jobber med i embetet i starten. Men, det har vært en styrke for veien som har blitt lagt nå i *Kultur for læring*, at vi har jobbet mot felles mål og retning, forskningsteorien er basert på ulike temaer knyttet til akkurat det overordnede temaet som er bestemt med inkludering. Fagturer var knyttet til samme tematikken, og det at det har blitt linet opp og fått forskningsteori ut fra ulike perspektiver, da, men som har blitt utviklet, synes jeg er veldig styrke.

Her trekker informanten inn begrepet lærende møter og viser egen forståelse av denne metodens tilknytning til forskningsbasert litteratur. Videre vises det til arbeid mot felles mål og retning, og også at annet arbeid (fagturer) er knyttet sammen med teori.

Med utvalgte sitater knyttet til teori og arbeidet med teori så er de ulike sidene av informantenes stemme fremstilt, og de ulike referansene viser bredden i innspillene. Videre presenteres stemmene og deltakernes historier knyttet til organisering. Dette omhandler ikke organisering av arbeidet totalt sett, men er knyttet til ett spesielt trekk i organiseringen.

7.3 Organisering

Kultur for læring - min historie er i hovedsak skrevet kronologisk i tid, og temaene videre her kommer i rekkefølge som følge av dette. Refleksjonsspørsmål knyttet til organisering er i min historie satt inn i sammenheng med beskrivelse av arbeidets organisering internt hos Fylkesmannen, samt som utgangspunkt for drøftingen med informantene knyttet til en endring som skjedde da *Oppvekstforums* styringsgruppe ble avviklet. I utgangspunktet ble begrepene *Oppvekstforums* styringsgruppe og *Oppvekstforums* faggruppe benyttet. Etter nedleggelsen av *Oppvekstforums* styringsgruppe ble *Oppvekstforums* faggruppe betegnet som *Oppvekstforum*. I hovedsak benyttes begrepene faggruppe og styringsgruppe videre. Begrepsbruken i sitatene videre er ikke konsekvent, men det kommer tydelig frem hva som er ment i de ulike utdragene. I min historie står det:

En stor endring skjedde da styringsgruppa gikk inn for at arbeidet kunne fortsette med faggruppa som det bærende navet i arbeidet, det vil si at styringsgruppa ble lagt ned. Dette skjedde høsten 2017, som nevnt tidligere. *Oppvekstforums* faggruppe har vært navet i arbeidet, og denne arenaen har vært en regional arena hvor deltakerne til sammen representerer de viktigste aktørene i oppvekst-Hedmark.

Det er knyttet mange ulike meninger til nedleggelsen av styringsgruppa, men flertallet av informantene uttrykte at det ikke betydde noe at denne gruppa ble lagt ned. Én informant sa for eksempel: «Nei. Det betydde ikke noe slik jeg så det». Flere informanter var imidlertid tydelig på at styringsgruppa var viktig i starten av arbeidet og det ble for eksempel sagt: «så jeg tenker at det at styringsgruppa ble avviklet sånn isolert sett uten betydning, så er jeg usikker på verdien av styringsgruppa fra vugge til grav, holdt jeg på å si». Denne informanten er usikker på denne gruppas betydning, mens andre er tydeligere på nødvendigheten av det å ha styringsgruppa i riggingen av arbeidet:

Det vi så var jo at styringsgruppen var viktig for å få rigget det, få en forankring og få med deres forståelse av tilnærmingen, og diskusjonene om rigging og hva som var viktig, og hvordan få til forankring og sånne ting, så der var styringsgruppa veldig viktig, på organisering, systemisk tenkning og litt sånn, mens, jeg oppfatter *Kultur for læring* mer som en prosess og en tenkemåte, og jeg er ikke sikker på om en styringsgruppe - Altså, når du skal ha styringsgruppe til noe som er en prosess eller en tenkning, så blir jo det veldig feil, fordi at en styringsgruppe skal gjerne ha saker opp og beslutte ting, og det vi diskuterte den gangen, var jo at når riggen var oppe og man hadde fått den forståelsen, de hadde fått ment noe om hvordan dette burde organiseres, hva som var målet, så hadde jo egentlig ikke det noen funksjon, fordi at det ville tvinge arbeidet til å skje på en annen måte enn det som var tenkt, tenker jeg da.

Dette sitatet viser syn på organisering knyttet til flere aspekter. Det viser informantens mening om at styringsgruppa var viktig for å få arbeidet opp å gå. Dette synet støttes av andre informanter. Videre viser sitatet også noe som mange informanter var enige om, det at arbeidsformen *Kultur for læring* ikke er et prosjekt, men en arbeidsform eller en tenkemåte, og at det ikke er passende eller riktig å ha en styringsgruppe til et slikt type arbeid. Også dette støttes av andre informanter. Den siste delen av sitatet antyder at styringsgruppa kunne være hemmende i arbeidet. Dette ytres enda tydeligere av andre, og med den vinklingen at faggruppas handlingsrom ble større ved nedleggelse av styringsgruppa: «Jeg tror, nå er jeg helt ærlig, jeg er egentlig glad for at styringsgruppen ble avviklet, fordi at da fikk vi større handlingsrom, og vi fikk større handlingsrom innenfor et profesjonsfelt, et fagfelt som er vårt». Det ble også sagt av en informant at det var et tillitsaspekt i det at styringsgruppa ble nedlagt:

Hvis jeg hadde hatt et like omfattende type utviklingsarbeid og nådd like bredt ut, så ville jeg tillat meg å tenke at det er en tillitsmilepæl, da. Nå har disse i styringsgruppa tillit til at dette er robust nok til å kunne stå på egne ben.

Flere informanter sa at det var tungt å arbeide med både styringsgruppa og faggruppa. Følgende sitat viser dette: «Det er et godt prinsipp å ha en gruppe som følger deg litt tettere, men vi snakket vel om at det var greit at ting ikke skulle være så tungrodd, og det var noe med tid og det er noe med å få utført noe, og så videre». Det at det var tungt å drive knyttes også til at medlemmene i styringsgruppa ikke klarte å prioritere å være til stede i møtene i den grad det var nødvendig eller ønskelig: «en særdeles krevende greie, rett og slett».

Tross disse tydelige innspillene om tungroddhet og også bruk av ord som lettelse (ved at styringsgruppa ble nedlagt), var flertallet av informantene tydelige på at forankring til politikere var viktig, enten gjennom styringsgruppa eller på andre måter som dette sitatet viser: «Det vi egentlig avviklet var jo den politiske, overordnede styringsgruppen. Det betydde jo at vi måtte ha en annen politisk type forankring». En annen informant sier: «Det er avhengig av om administrasjonen trekker dem [viser til politikere] inn i det, for da er det ikke noen andre som

gjør det, men det var jo slik at Sigbjørn Johnsen var jo en foregangsfigur, han var jo den som frontet, som fylkesmann, frontet *Kultur for læring* og det har han jo gjort videre.» Siste del av sitatet er tatt med for å vise informantens uttalelse om fylkesmannens (personens) engasjement, noe også andre informanter har trukket frem i positive ordelag. Det ble også nevnt av en informant at: «vi skulle hele tiden hatt et sterkere fokus på å ha en delingskultur der politikerne også blir sterkere involvert i utviklingsområder, ikke minst i områder vi har vært opptatt av.» Med dette siste sitatet knyttet til politisk forankring er de ulike sidene av historien angående dette aspektet trukket frem.

De fleste innspill som er trukket inn hittil er knyttet til arbeidsformen *Kultur for læring*, som også var hovedinnholdet i min historie. Noen informanter nevnte imidlertid styringsgruppas betydning for deltakelse i forsknings- og utviklingsprosjektet (vist til som FoU-prosjektet av informanter). Det uttaltes for eksempel:

Men jeg tror fortsatt, akkurat i forhold til den rekrutteringen inn i FoU-prosjektet, så hadde det en betydning at det var organisert sånn, jeg er egentlig litt usikker på det, jeg tror det hadde en kjempebetydning at du som utdanningsdirektør lyktes så ekstremt godt i din dialog og ditt innsalg ovenfor Sigbjørn [Johnsen] som hadde den posisjonen ovenfor kommunene, som gjorde at kommunene lyttet til det Sigbjørn sa, og det tror jeg han hadde fått til akkurat like godt uten noen styringsgruppe.

Informanten trekker i det siste sitatet frem Fylkesmannens og min rolle i rekrutteringsarbeidet til forsknings- og utviklingsprosjektet. Den samme informanten er tydeligere på styringsgruppas rolle her og sier et annet sted i samtalen: «Jeg tenker at den modellen om styringsgruppe, den hadde antakeligvis ganske stor betydning i forhold til at alle 26 kommuner [22 kommuner er det rette antallet] ble med på forsknings- og utviklingsprosjektet til syvende og sist, kanskje.»

En informant brukte ordet savn knyttet til styringsgruppa og viste til at dette ordet var uttalt av medlemmer i vedkommendes organisasjon etter at gruppa ble lagt ned. Et annet utsagn som ikke ga støtte til nedleggelse, var sagt i sammenheng med at Fylkesmannen i Hedmark skulle slås sammen med Fylkesmannen i Oppland. Det var knyttet engstelse til hva som ville skje med arbeidet etter sammenslåingen, og følgende sitat er knyttet til styringsgruppas eventuelle mulige nytte i denne sammenhengen:

Jeg mener nok fremdeles det at det kunne ført til at - så er det lange linjer, da, i en sånn styringsgruppe og de kunne ha kommet noen bestillinger og etterspøringer, og ikke minst – vært med og tatt grep i forhold til fusjonen. For da forsvant det jo helt, da var det ikke noe overordnet.

Temaet organisering og avvikling av styringsgruppa var ikke det de fleste informantene opplevde å være avgjørende viktig i arbeidet som sådan. Én informant opplevde imidlertid

refleksjonsspørsmålet å være «litt ledende» som vedkommende sier: «Du kan si hvorfor du stiller det spørsmålet etterpå egentlig, det virker som at det kan gi en føring om at styringsgruppa var en klamp om beinet når du stiller det sånn. Jeg oppfatter spørsmålet som litt ledende, faktisk». Den samme informantene er sitert andre steder i denne delen av kapittelet, og vedkommende snakker da om styringsgruppas betydning for å få rigget arbeidet. Informanten sa også: «Så jeg tenker at hvis de skulle ha begynt å produsere saker til styringsgruppa så kunne det fått en helt annen form, for da ville det fått en besluttende form i stedet for en sånn rullende utvikling som var tanken.»

Gjennom refleksjonen blant og med de ulike informantene knyttet til organisering er det nå trukket frem og referert de sidene av dette aspektet som fremkom.

7.4 Begrepet Kultur for læring

Hvordan vi skulle bruke begrepet *Kultur for læring* var ikke klart da arbeidet startet. Ettersom tanker, planer og mål ble tydeligere, ble begrepet valgt i tilknytning til målsetting for arbeidet og også som navn på arbeidsformen. Det pågikk mange runder med drøfting før begrepet også ble valgt som navn på forsknings- og utviklingsprosjektet. I hovedsak er informantene samstemte hva gjelder spørsmålet om det var klokt å velge det samme navnet på alle de tre delene av arbeidet. Først vises denne samstemtheten før noen nyanser trekkes inn i historien. Utdragene som følger, synliggjør nyansene.

En av informantene trekker frem behovet i Hedmark for et felles begrep. Han sier:

Jeg tror at i Hedmark så var det veldig viktig at vi fikk den overskriften, nettopp for å få innarbeidet den kulturen, for vi var veldig mangfoldig, vi hadde egentlig dårlige resultater å vise til, en del steder så var det ikke kultur, det var kanskje mer ukultur, og jeg tenker at i begrepet kultur og læring, så fikk vi innbakt en overordnet dimensjon som gjorde, altså, det ble en rød tråd, men så er det noe å strekke seg mot. Ja, vi skulle utvikle en *Kultur for læring*, når du da også velger det både som overskrift, mål og metode så gjennomsyrrer det hele prosessen og tankegangen, så jeg tenker at det var veldig smart, jeg, i Hedmark.

Dette sitatet viser flere sider av arbeidet og også bruk av navnet på arbeidet. Informanten viser til et mangfoldig fylke med dårlige resultater i skolen og at det enkelte steder, ifølge ham, rådet ukultur. Han trekker inn at begrepet og arbeidet med *Kultur for læring* var positivt i så måte.

En annen informant sa det slik:

Helt klart at det var klokt, for at det er en arbeidsform, så er det en kultur, og en målsetting, men det var klokt fordi at det er ikke så mange ord, det er ikke så mange begreper, det er lett forståelig, og det første ordet er «kultur», det andre er «læring», og kultur er noe du ikke ser, det er noe du opplever, føler, det er normer, det er noe som er rundt deg, det er inne i deg, og det bidrar til noen handlinger, men handlingene skal jo handle om læring. Derfor så synes jeg det er to gode ord, og det er mange skoleledere som bruker det hos oss, og bruker det fortsatt.

Her knytter informanten innhold til de to hovedordene kultur og læring. Vedkommende snakker videre om at *Kultur for læring* både er et aktivt og et overordnet begrep. Noen informanter uttalte at det å bruke begrepet på tre måter førte til at ansatte i oppvekstsektoren i Hedmark la ulik betydning i begrepet. Dette omtales senere. Andre mente at dette skjer, men at det ikke gjør noe når alles mål var å skape en *Kultur for læring* – «så er det mange barnehager som nok tenker at *Kultur for læring*, det er FoU-prosjektet, så tenker jeg at det gjør jo ingenting det. Det handler om det samme, å skape *Kultur for læring*.» En annen informant sa det slik: «Det strir jo ikke mot målsettingen om du aksepterer FoU-prosjektet, på en måte.»

Andre knytter begrepet helhetlig tilnærming til arbeidet og at det å bruke begrepet *Kultur for læring* slik vi gjorde nettopp gav en helhetlig tilnærming: «Jeg tenker at det var klokt og er klokt, fordi at det handler om helhetlig tilnærming, og da kan det begrepet ha ulik type mening i en sånn helhetlig tilnærming.» En annen informant sier det slik:

Jeg må begynne i en eller annen ende. Det er veldig mange rundt omkring, til og med folk som ikke har sittet, altså, det er kanskje de jeg mest møter, de har en eller annen lederrolle - teamleder eller, langt forbi rektor og styrer, men, både på kommunalsjefnivå, på enhetsledernivå og folk som er – jeg snakker kanskje ikke om en mainstream lærer, jeg snakker om lærere som har posisjoner kanskje, som sier at – alt vi gjør er *Kultur for læring*, de bruker det begrepet. Og jeg tenker jo at forsknings- og utviklingsprosjektet var jo ment for å kickstarte arbeidsformen på alle nivå, og sånn sett så mener jeg at det var helt riktig at – og jeg mener jo at til og med i det nye Innlandet så ser vi at det er en arbeidsform der som med litt avskygninger. På litt forskjellig måte så er det noen tydelige avtrykk der, så jeg vil jo si at det er den overordnede visjonen, *Kultur for læring* og - arbeidsformen og FoU-prosjektet mener jeg at var viktig at het det samme, og at det var det samme som visjon, for FoU-prosjektet skulle bare kickstarte arbeidsformen, og det mener jeg faktisk at den har gjort.

Her er informantens oppfatning at forsknings- og utviklingsprosjektet var ment «for å kickstarte arbeidsformen på alle nivåer.» Dette er ikke sagt av andre, og egen forståelse har heller aldri vært slik. Informanten sier videre dette:

Noen plasser med veldig sterkt avtrykk, og noen plasser med mindre avtrykk, men også der det er mindre avtrykk, så er det mange som sitter med noen erfaringer som det går an å spille på videre.

Her vises det til at arbeidet har utviklet seg ulikt på ulike plasser, men informanten mener at det har lagt igjen avtrykk.

Også andre sier noe om begrepet *Kultur for læring* som sådan, og ikke bare bruken av det. En informant sier at «Ja, jeg tror at *Kultur for læring* egentlig er et fantastisk begrep som aldri går av moten». Vedkommende snakker også om at *Kultur for læring* favnet annet arbeid kommunene drev med:

Det som vi var redde for i vår region, da, før vi kastet oss inn, vi hadde jo akkurat jobbet med *Læringslyst* og *Lek i læring i barnehagene* [navn på to prosjekter som har pågått i en kommune] og det var jo mange lærere der ute som begynte å snakke om at vi har så mye navn på ting – Hva er det de driver med nå? Nå er det det, og så er det det, og så er det det, så kom begrepet *Kultur for læring* inn, og så begynte vi å snakke – Er det noe nytt igjen? Så var det absolutt ikke det det var. Det var på en måte en arbeidsform som *Kultur for læring* på en måte favnet så mye av det andre inn i, så jeg opplever at dette er begreper som ikke går av moten, men som på en måte viser hva vi alltid må stå i. Det å hele veien ha *Kultur for læring* som en sånn – kall det gjerne en ledestjerne, men en hovedboks for det som vi foretar, for vi kan stort sett putte alt inn i det.

En informant trekker frem et poeng som vi var tydelige på i arbeidet, det at vi bygget opp en arbeidsform som skulle vare, dette var ikke et prosjekt. Informanten sa:

Jeg tror samtidig at det begrepet var kjempeviktig, for jeg husker vi snakket om det i starten, at dette skulle ikke bli noe prosjekt, det er jo det som er noe av hensikten, det er ikke nye prosjekter som vi stadig har drevet og tredd nedover hodet til de ulike skolene og barnehagene for den saks skyld, men dette er på en måte en arbeidsform som løfter oss opp.

Denne arbeidsformen forsøkte vi å få media til å skrive om, men det var vanskelig. Vi ønsket å bruke media til å nå målet, men vi opplevde at media ville ha resultater og informasjon fra forsknings- og utviklingsprosjektet. En informant sa om nettopp dette:

Det har også noe med hvilken medieoppmerksomhet dette her har fått, og hva som har fått oppmerksomhet i media, for det er ingen tvil om at FoU-prosjektet har fått mye oppmerksomhet i media på både godt og vondt, målsetting, kulturbygging og så videre har jo fått mindre fokus utad.

Som informanten sier så var det stort sett forsknings- og utviklingsprosjektet som fikk oppmerksomhet i media. I denne delen av arbeidet fantes det klare resultater for den enkelte kommune. Det var, som sagt over, flere informanter som var skeptiske til at begrepet *Kultur for læring* først og fremst ble knyttet til forsknings- og utviklingsprosjektet av mange. Flere av de som støttet bruken av begrepet på alle tre delene ser på forsknings- og utviklingsprosjektet som et verktøy i arbeidet mot å nå målene: «Nå bruker vi forskningen, nå bruker vi det som FoU-

prosjektet har gitt oss, det er jo bare verktøy som vi bruker til å utvikle oss i et fellesskap for å skape et bedre læringsmiljø.» Også andre har en lignende forståelse som dette.

Noen av informantene hadde ikke en like støttende oppfatning til valg av begrepet brukt på de nevnte måtene, de var mer nyanserte i sitt syn. En informant er usikker på begrepet i seg selv, og spesielt ordet læring. Vedkommende sier:

Altså, både og, fordi at du viser til i din historie Bronfenbrenner sin modell, som kanskje har noe mer i seg enn kun læringsbegrepene. Og samtidig, så er det noe med å være forent om, og bygge på noe, for vi har likevel lagt andre ting inn i arbeidet enn bare læringsresultater og læring som sådan, men det kan også være litt låsende med kultur og læring-begrepet

Dette er et perspektiv som ingen andre kom frem med, Bronfenbrenner sin modell opp mot begrepet læring. Samtidig er informanten positiv til begrepet og sier: «samtidig så føler jeg at det er et begrep som jeg tror alle har gode assosiasjoner til, eller at du har assosiasjoner til det, og du skjønner litt hva som ligger i det, det er litt selvforklarende». Den største skepsisen til begrepsbruk er knyttet til at de fleste ansatte i fylket knytter begrepet til forsknings- og utviklingsprosjektet og ikke noe annet. En sa det slik: «Men akkurat nå kan jeg vel lure på om - ute i kommunene, at det kan bli mye knyttet til prosjektet.» En annen utdypet sitt tilsvarende syn slik:

Jeg og tror det er et godt begrep, *Kultur for læring*, det jeg derimot er litt mer usikker på, er hvis man reiser, en ting er her, men hvis man da reiser til en barnehage i – om det er på Os eller om det er en grunnskole i Ringsaker, tilfeldig valgt, så er jeg relativt sikker på at *Kultur for læring* er synonymt med FoU-prosjektet, målsettingen og arbeidsformen er i mindre grad under huden på den, eller på de, det er i hvert fall min erfaring med å snakke med disse 22 kommunene som vi er representanter i. Så er det FoU-prosjektet som er *Kultur for læring*, arbeidsformen og målsettingen er ikke så tydelig. Etterpåkløskap er jo den beste formen for kunnskap, er det ikke det? Så tror jeg nok at man hadde blitt kjent med å navnemessig skille FoU-prosjektet, eller at det er en del av *Kultur for læring*, men å bruke begrepet FoU-prosjektet i mye større grad enn å kalle det *Kultur for læring*, for det er jeg helt sikker på at det er for de aller fleste. Og også for mange foreldre så tror jeg det er det - bare for å ha et kritisk blikk på det også.

Også et par andre informanter synes forsknings- og utviklingsprosjektet kunne hatt en undertittel for å skille det ut fra de andre delene av arbeidet. Det sies blant annet:

Kommunikasjonsmessig var det en katastrofe, fordi at det ikke var mulig å formidle, de tre delene ble litt borte, en sånn grøt. Så hvis man skulle kommunisere, men det var jo ikke meningen, altså, man hadde jo ingen tanke om at man skulle kommunisere disse hver for seg, for man skulle jo forsterke og underbygge hverandre, men sånn måten folk tar dette mot seg på, så tar de inn en og en del, og da blir det ganske stor forvirring.

Dette utsagnet er knyttet både til eksternt arbeid i fylket og internt arbeid hos Fylkesmannen. Informanten mener begrepsbruken skapte forvirring og usikkerhet.

Gjennom sitater og ulike perspektiver er de ulike sidene av informantenes forståelse av begrepsbruk presentert. Videre presenteres en del av arbeidet under en overskrift som er valgt å kalle profesjonsnivå. Dette omhandler i hvor stor grad arbeidet med *Kultur for læring* har ført til en utvikling av ny viten og utvidet forståelse i arbeidet hos ansatte i oppvekstsektoren i Hedmark.

7.5 Profesjonsnivå

Kultur for læring som målsetting bunner i en felles forståelse om at ikke alle barn og unge i Hedmark vokser opp i nettopp dette, en *Kultur for læring*. Alt arbeid under overskriften skal bidra til å nå målsettingen. I datainnsamlingen på det kommunale nivået er ett av målene å finne ut hvorvidt ansatte i skolesektoren i en kommune har endret sitt arbeid. Dette kan ses i sammenheng med det som kom frem i refleksjonene med informantene knyttet til hvorvidt arbeidet har gitt ny viten og dypere bevissthet, noe som legges frem som min forståelse i min historie. Først vises sitater fra de som støtter min oppfatning. En informant sa følgende:

Jeg tenker flere ting. For det første så tenker jeg at denne modellen er meget god. Det er fornuftig å legge opp en slik langsom - her kommer du, så skal du ut der, så skal de - Altså, denne ringvirkingsvarianten vi kan få til av dette her, det er veldig fornuftig.

Som jeg sa innledningsvis, jeg synes modellen er – den hadde jeg veldig sansen for, den tannhjulmodellen.

Her trekkes to sider av arbeidet inn, tempoet og arbeidsformen. Spørsmålet er hvorvidt arbeidet etter modellen som er beskrevet med tannhjul i min historie har ført til bedre kvalitet i sektoren.

Fungerer tannhjulene slik som ønsket? En informant reflekterer slik rundt dette:

For i tillegg til arbeidsformer og tannhjul, så har det også vært et informasjonsarbeid i det, det å formidle videre. Så, at ikke alle er like gode på, og at det krever tid å sitte sammen sånn som vi har gjort i faggruppen, det krever tid å bruke god tid til faktisk å snakke godt om noe, og det er klart at hvis du har møter i regionen der det er flere saker oppe, så kan det være at man ikke får brukt like god tid, så skal man videre til neste tannhjul igjen, men formen har vi øvd oss på mange ganger, så jeg tenker at det i seg selv er med og bygger opp den kapasiteten nettopp for å trekke inn diskusjoner, tematikk, og jobbe på.

Denne informanten viser til arbeidsformen som sådan og at dette har bygget kapasitet i fylket. Dette forstås som at arbeidsformen med lærende møter på regionnivået har vært en måte å jobbe

på som kan trekkes utover i systemet. Andre refleksjoner knyttes til nettopp det at hele Hedmark jobbet på den samme måten, og at dette er utviklende for fylket selv om kommunene og også den enkelte barnehage og skole jobber selvstendig og uavhengig.

Du kan se på det fragmentert, hvis alle tannhjulene jobber isolert, så blir resultatet for tannhjulet et selvstendig resultat, men det er når du ser det inn i en sammenheng, så du får helheten at det gir mening og det å få felles forståelse, få et felles bakteppe og en felles forankring, er av stor betydning for å oppnå de resultatene du vil. Og det er jo noe av de samarbeidende faktorene der, altså, tannhjulene viser jo de forskjellige aktørene, blant annet, og da er det kanskje det som har vært, igjen, i litt store bokstaver, men kanskje det var litt overskriften over Hedmark, at vi hadde disse fragmenterte tannhjulene, vi jobbet uavhengig av hverandre, kommunene jobbet uavhengig av hverandre, vi har skoler og barnehager som er uavhengig av hverandre innenfor kommunefeltet, vi hadde jo det, sånne selvstendige enheter, og jeg tenker at når du får disse tannhjulene til både å lytte til hverandre, våge å snakke sammen, både på godt og vondt – dette lykkes vi med, hva lykkes dere med? Her har vi feilet, har dere noen tilsvarende erfaringer? Og når man setter seg sammen da og begynner å snakke sammen om felles mål, da, og hvordan kan vi nå det målet, ja, da er vi jo – Det at man har utviklet *Kultur for læring*.

Andre informanter knytter sin støtte direkte til de faglige temaene vi har hatt oppe i *Oppvekstforum*, og en knytter sin uttalelse spesielt til én region i fylket:

Min oppfatning er at jo nærmere navet en kommer, jo bedre lykkes en naturlig nok – og det er helt naturlig. Så er vi prisgitt NN [navn på en annen informant] for at neste hjul virker, og så er vi prisgitt kommunalsjefen i Kongsvinger eller Sør-Odal eller hvor det måtte være for at neste steg virker. Men samtidig når en har prøvd å tegne de tannhjulene, så er det jo – for en kommune snakker jo ikke med FUG [Foreldreutvalget for grunnopplæringen], men kommune snakker sammen med KS [Kommunesektorens organisasjon] og den snakker sammen med Utdanningsforbundet. Det at det har vært flere tannhjul som peker inn mot det samme, det tror jeg har hjulpet til ganske kraftig, det er min oppfatning da.

En informant sier at «jeg opplever at vi har lykkes godt med det». Her snakker informanten generelt om hele fylket og utdyper dette slik:

Vi har jobbet med teori, vi jobber med forskningsrapporter, vi jobber med stortingsmeldinger, vi jobber med lovendringer, og noe som andre også har vært inne på, det at vi har satt opp samme tema i *Oppvekstforum*, samtidig som vi har gjort det ut i regionene til samme tid, det er jo egentlig et veldig sterkt signal, en sterk måte å jobbe på og det er også det som er intensjonen og mye av det vi har drevet med. Det er spesielt to områder som jeg husker godt, og ett av de områdene har jeg kommet tilbake til flere ganger, også ute i regionsmøter og ute i kommunene, det er begrepet inkludering, og fått en dypere forståelse av inkludering, for jo mer du har jobbet med inkludering, jo mer opplever du at vi har ikke noe felles oppfatning egentlig av hva inkludering egentlig er for noe, og spesielt ikke hvis du knytter det til verdisettet vårt, til lærerrollen, eleven, forståelse av oppdraget vårt, så opplever jeg faktisk at vi er ganske ulike på det området.

En annen sier det slik:

Her er det nesten så jeg er ganske sikker på at mye av dette her er risla ut i skole og barnehage, hvis ikke så mener jeg at dette er en test man ikke har lyktes i, i det hele tatt og det nekter jeg på.

Informanten knytter dette utsagnet til arbeid i kommunene/organisasjonene, og viser videreføringen av diskusjonene her. Vedkommende sier at diskusjonene i *Oppvekstforum* har ført til «en bredere og mer analytisk tilnærming i de diskusjonene som har vært ute». Vedkommende knytter også diskusjonene det vises til opp mot arbeid i forsknings- og utviklingsprosjektet og snakker om at det «er en systematikk her, som er helt annerledes enn det som er gjort tidligere, og inkludering lever ikke sitt eget liv, det lever tett sammen med alt det vi gjør i skole og barnehage». Dette viser informantens forståelse for at arbeidet i oppvekstforum bidrar til ny forståelse i skoler og barnehager som igjen henger sammen med arbeidet der.

Det siste sitatet som presenteres fra ulike informanter som støtter min påstand omhandler pedagogisk-psykologisk tjenesten:

Når PP-tjenesten [pedagogisk-psykologisk tjeneste] fant plassen sin, for å si det sånn, og knyttet til inkludering og mange av de begrepene vi har jobbet med, så tror jeg at *Kultur for læring* har bidratt til at PP-tjenesten i Hedmark fikk en større bevissthet og en større fart inn i det todelte mandatet vårt med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling, det er med å ha et systemisk perspektiv, og flytte fokuset fra individ til det todelte mandatet vårt, da, betydningen av å jobbe med blant annet inkluderingen for alle, på alle nivå ute i barnehager og skoler. Det tror jeg har gjort noe med PP-tjenesten som tjeneste.

Her trekker en informant arbeidet inn i Hedmarks ulike pedagogisk-psykologiske tjenester og betydningen arbeidet har hatt for disse.

I arbeidet med *Kultur for læring* var det oppvekstsektoren som arbeidet sammen. Barn og unge har tjenester fra også andre sektorer, men disse var kun i liten grad trukket inn i arbeidet. En informant trekker inn nettopp dette:

Så er det ikke helt sikkert at dere har åpnet for ny innsikt, fordi det ikke har vært inkludert andre profesjoner, andre virksomheter, som også har en aksje i tidlig innsats, inkludering. Så det kan godt være at dere har utvekslet innsikt, og helt sikkert utviklet ny innsikt på oppvekst. Men, at det kan være en x-faktor, hva ville skjedd hvis man hadde inkludert potensialet for innsikt og refleksjon knyttet til andre fagområder?

Det er flere informanter som har et blandet syn på hvorvidt vi har lyktes med å heve kvaliteten gjennom ny innsikt og viten og dypere bevissthet. En sier det slik: «Det jeg skulle ønsket for egen del, var at jeg hadde vært enda flinkere til å jobbe med det i lærerutdanningene parallelt.» I disse årene hvor arbeidet i Hedmark pågikk, skjedde det en omorganisering av høyskolesektoren i Innlandet. Høgskolen i Hedmark ble slått sammen med Høgskolen i

Lillehammer til Høgskolen i Innlandet. I denne sammenheng trekkes det også inn et sitat fra den samme informanten:

Med den arbeidsmåten, det kommer vi sikkert også til, jeg er veldig lei meg for at – når to fylker blir slått sammen så blir det så mye fokus på organisering. Høgskolen – vi har hatt masse fokus på organisering når vi har blitt slått sammen, og jeg mener at i de prosessene, så taper vi faktisk en god del faglig kvalitet.

Offentlig sektors kompleksitet blir ytterligere kompleks i tider med omorganisering. Informanter knytter også utskifting av enkeltpersoner til skepsis til arbeidsformen. Det dreier seg om vanskeligheter med kontinuitet i arbeidet. Hvorvidt kvaliteten økte i alle kommuner og hos alle deltakeres arbeidsplasser uttaler flere informanter seg om med forsiktighet eller også skepsis. Følgende sitat har et innhold som favner flere uttalelser:

Jeg er helt sikker på at å bli eksponert for felles faktorer, det er jo nødvendig for å få til utvikling og kapasitet. Men hvordan det ble brukt, det ble nok brukt litt ulikt i de ulike regionene og ulike kommunene, den eksponeringen.

De samme informantene er likevel samtidig positive til arbeidsformen, og følgende ble sagt videre av sistnevnte informant:

De fellesfaktorene, og det er også derfor jeg tenker også at *Kultur for læring*, forsknings- og utviklingsprosjektet, der fikk vi fellesfaktorene. Så, det var mye enklere å få ny innsikt gjennom at vi da kunne snakke sammen igjennom dem [viser til fellesfaktorene}, for de var veldig konkrete.

Typisk for de som uttaler seg nyansert er at de antar eller mener at det har skjedd en ulik utvikling i de ulike kommunene/organisasjonene. Samtidig som de sier at det er lyktes bedre enn annet arbeid de har deltatt i, noe dette sitatet viser: «Jeg kan starte veldig enkelt, det har lyktes mye bedre enn andre varianter jeg har sett i sånn regionale». Det sies at det har lyktes veldig godt for de som har hatt en plass i *Oppvekstforum*, men det knyttes usikkerhet til spredningen utover i fylket. Hva gjelder forsknings- og utviklingsprosjektet så er det gjennomført kartleggingsundersøkelser både i skoler og i barnehager og resultatene fra disse kartleggingene foreligger. Disse resultatene trekkes ikke inn i dette forskningsarbeidet.

En informant trekker inn at vi kunne ha organisert arbeidet litt annerledes ved å ha flere samlinger med flere deltakere (utvidet *Oppvekstforum*). Et annet innspill knyttes til det interne hos avdelingen hos Fylkesmannen. Her ble det nevnt lite inkludering av ansatte og også manglende kontinuitet i avdelingens arbeid i en periode: «Det ble veldig Anne Cathrine og Atle

sitt gebet, vi ble lite involvert i en periode». Sammenhengen mellom interne styringsdokumenter nevnes som positivt, men ikke den videre oppfølgingen. Samtidig gis det støtte til måten å jobbe på:

Vi jobbet med og så sammenhengen med VP-arbeid [VP=virksomhetsplan, internt dokument hos Fylkesmannen] og målsetting der, men så stoppet det, slik at vi drev med vårt arbeid som før, og vi jobber ikke godt nok innad for å få et felles eierforhold til *Kultur for læring* – måten å jobbe på, så det er en side av det som kanskje er viktig å ta med seg videre og. Det viser at fylkesmannen må være aktiv og være på som en samordningspartner, og det gjelder ikke bare i denne ordningen, men at vi ser ting i sammenheng.

Så er det noen av oss som har vært spesielt interessert, som har fulgt med ekstra, så det er jo litt variasjon innad og, men sånn generelt så har vi vært lite aktive på [viser til deltakelse i arbeidet].

Med dette er de ulike sidene av informantenes utsagn knyttet til det som gjelder den delen av historien som har fått overskriften profesjonsnivå. Videre utvides horisonten til å gjelde et bredere perspektiv i samfunnet, og det er valgt å sette overskriften samfunnsforståelse på denne delen av kapittelet.

7.6 Samfunnsforståelse

Refleksjonene blant informantene i vår historie var både under arbeidet med *Kultur for læring* og også når vår historie skulle skrives ment å være av en sånn art at vi så arbeidet vårt i et samfunnsperspektiv på samme måte som en murer kan se sitt arbeid i et samfunnsperspektiv (jamfør *Kultur for læring* – min historie kapittel 2 og vedlegg 1). Videre presenteres ulike innspill til historien som omhandler dette. Innspillene og sitatene er mange da de viser ulike perspektiver av forstått og/eller opplevd samfunnsforståelse.

En informant følgende:

NN [navn på annen informant], han sa en gang at når vi sitter og snakker på tvers av grupper i vår kommune, så kan vi spørre helsesykepleier, «hva har du gjort i dag for at noen skal fullføre videregående?» Og den tankegangen der, at vi skjønner at alle sammen skal spille inn, jeg tror at dette – og det har framkommet.

Dette sitatet viser at ved at alle aktuelle parter jobber mot et felles mål, så representerer dette en tankegang hos den enkelte som informanten anser å være positiv. En annen informant knytter bygging av ny kompetanse til de ulike fellesfaktorene som løftes frem. Dette er et innspill som også passer inn under kapittel 7.5, men er valgt satt inn her fordi det knyttes til

samfunnsutviklingen av informanten selv. Knyttet til den overordnede forståelsen av samfunnsbyggingen sa vedkommende:

Når du spurte om hvordan vi tar ting ut i egne organisasjoner, selv om det ikke står at dette er *Kultur for læring* og inkludering, så handler det jo om at vi er med og bygger opp under kompetanse, og når man tar den vinklingen så er det veldig mange som er engasjert i nettopp det lovverket på godt og vondt, men det handler om at det er der av en grunn, og hvordan får vi kompetanse på det? Og det handler også om inkludering.

Kompetanse ble også trukket inn for å forklare at vi trenger kunnskap for å vite hvorfor vi skal bygge samfunnet:

Hvis vi da tenker inkludering, for å tenke at du skal bygge samfunnet videre, eller for å bygge et samfunn, at hver og en gjør det, så er det over på det – det er ikke hvordan, men hvorfor, og da er vi tilbake til at vi trenger et kunnskapsgrunnlag for å vite hvorfor.

Andre trekker inn at arbeidsformen og dens tilnærming til læring gjennom fellesskapet fører til at du blir en del av en større helhet. «Når du får lærende fellesskap, og når du har møter hvor det blir virkelig refleksjon, samdrøfting og samhandling, så blir du en del av en større helhet.»

Arbeidet med dette ph.d.-prosjektet omhandler samordning i offentlig sektor på de ulike nivåene i forvaltningssystemet. Følgende sitat kan knyttes direkte til dette arbeidet: «At det ble så sterkt vektlagt, det tror jeg faktisk hadde litt betydning, for da ble det forpliktende for alle nivåene, og ikke ovenfra og ned, men undenifra og opp - begge veier.» Dette utsagnet knyttes til forståelse av vertikal sammenheng mellom de ulike nivåene, og nødvendigheten av nettopp dette. Videre trekkes ledere inn som avgjørende for å arbeide med en helhetlig samfunnsforståelse.

Det er et lederansvar i forhold til å få den kollektive tankegangen på plass, og da bygger du jo – er med på å ikke bare være en stein, men du blir en del av en mur, hvor du som denne steinen er viktig for at ikke byggverket skal ramle, hvor jeg tenker at ledernivå ofte er hjørnestein som er med på å holde det hele på plass, å holde det oppe. Og der har du ikke noe valg, tenker jeg, du skal ikke ha et valg.

I mye av forskningslitteraturen om samordning trekkes ledelse inn, noe som fremkommer i kapittel 3. Lederperspektivet trekkes også frem av flere av informantene. Det er valgt ut noen sitater for å vise dette.

Hvis du tenker en lærer, enten i barnehage eller skole, så tror jeg vi har vært med på og bidratt til at du kan jobbe som lærer i en barnehage og en skole, så kan du sette gjerde rundt den barnehagen, og det er mitt arbeidssted, og det er der jeg ser resultater og det er der jeg ønsker å påvirke, så blir det en forholdsvis snever forståelse av samfunnsmandatet, så tenker jeg at igjennom *Kultur for læring*, og også igjennom forskningsprosjektet, så tror jeg vi har vært med på å hjelpe både den enkelte lærer men også kommunalsjefsnivået, rektor, styrenivå, altså, alle nivåer – Jeg tror vi har vært med på å bidra til at de

har sett ut over egen tomt. Vi har hatt en målsetting om at vi på fylkesnivå skulle oppnå resultater, ikke bare i egen skole og barnehage, og jeg tenker at den mureren som bygger samfunnet, jo, kanskje har vi igjennom det, bidratt til å løfte blikket og si at vi skal ikke være Sherlock, vi skal og bidra inn i et fellesskap, og dette fellesskapet er kommunenivå, og neste gang er det fylkesnivå og så blir det nasjonalt nivå. Så jeg tror vi har vært med på å løfte perspektivet fra meg og mitt klasserom, meg og min barnehage, til fylket. Og at det har blitt en tankevekker, tror jeg, at vi gjør ikke dette her bare for egen del, men vi gjør det faktisk for at vi som fylke også skal oppnå en målsetting som er nødvendig, og det er med på å bygge samfunnet. Og den tankegangen tror jeg har vært med på å bli løftet.

Andre informanter støtter også det at flere nå ser ut over eget arbeid: «Så tror jeg at det er flere murere som snakker om en bygning som har som formål - eller landsbyen da – enn det som var tilfelle før. Det er jeg helt sikker på.» Andre igjen knytter dette opp mot læreplanen: «Ja, det tror jeg faktisk, nå med fagfornyelsen og at vi nå har gått igjennom oppdraget vårt veldig, hva er samfunnsoppdraget i skole og barnehage?» En informant viser til at dette er et arbeid man ikke blir ferdig med:

Ja, det tror jeg, ikke nødvendigvis se det sånn at vi er i mål på noen måte, det tør jeg ikke å si, men at man har blitt flinkere til det, det tror jeg absolutt at man har blitt og det tror jeg er en rekke greier som har gjort at det har blitt sånn, fordi, og det er jo tilbake igjen til det første spørsmålet, når du erkjenner et eller annet, utfordring og du finner en eller annen form for mål, så knytter du på teori så driver du og jobber med, for å prøve å øke denne forståelsen. Så tror jeg at vi har blitt flinkere til å prøve å utvikle forståelsen ut ifra hvilken funksjon vi har i et system, og da plutselig, for eksempel det begrepet translasjon eller oversettelse har blitt veldig tydelig for veldig mange, tror jeg, og det igjen er jo da med på at man klarer, ut ifra den funksjonen man har, å tegne hele bilder og klarer å være tydelig på hvilken del av bilder vi akkurat står i nå.

Flere trekker inn begrepet translasjon, jamfør min historie: «Jeg tror kommunalsjefer har blitt flinkere til akkurat den translasjonsbiten, både i forhold til det som kommer av stortingsmeldinger, og ville og ønske og prøve og få et bilde av det, men og den forskningsmessige siden, og det som er kunnskapsbasert». Et annet perspektiv som trekkes inn av flere er at arbeidet har blitt et tankesett (*mindset*): «Jeg tenker at vi har lyktes med å sette en viktig verdi og et viktig mindset på dagsordenen som berører alle på ulikt nivå». En annen sier det slik: «Jeg tror at noe av hensiktene er at vi endrer tankesettet, og plutselig så blir læreren, fra å være veldig selvrådende, kanskje, så ser man at, ja, jeg er faktisk en viktig del av et fellesskap, og da begynner vi å bygge». En informant beskriver måten å jobbe på slik:

Når vi støter på en utfordring, at vi tar steget tilbake, i stedet for å ta steget rett inn i problemstilling med en gang og skulle finne løsningen som du likevel endrer etter to uker, og så etter nye to uker fordi du ikke har brukt analysen til å se – Hvor er det egentlig, hva er det som skal til for å bygge grunnmuren eller bygningen i samfunnet?

En informant trekker frem turen Fylkesmannen arrangerte til Essunga som et suksesskriterium for det videre arbeidet (jmfør min historie): «Jeg tror det er et sjakktrekk det vi gjorde i starten, at vi tok en felles tur til Essunga - skoleeier, Fylkesmannen, vi etablerte da – vi erfarte da en praksis ute i skolene hvor inkludering virkelig var i fokus».

Hva med Fylkesmannens interne helhetlige forståelse? De fleste informantene kjenner ikke denne godt, men noen gjør det. En av disse sa:

Hvis jeg da tillater meg å tro at du har lyktes med det å anerkjenne hver enkelt lærer i kommunene i Innlandet sin store samfunnsrolle, egentlig, så kan man kanskje spørre eller undres, eller kan stille spørsmål ved – Har vi lyktes internt hos Fylkesmannen med det samme? Og, var det en del av - *Kultur for læring* eller prosjektet hadde ingen intern, altså, målsettingen handlet om forbedring der ute, det var ingen delmål om – hadde dere mål om å bruke metoden internt?

Fra en informant som kjenner de interne sidene av Fylkesmannens samordningsarbeid og helhetstenkning, trekkes sektortankegangen inn som en motkraft til samordningskraften.

Men, altså dere har vel lyktes med det, jeg er litt i tvil, for at sektortankegangen, sånn med en gang samordningskraften forsvinner, så får jo siloene leve sitt eget liv, og den er jo ikke åpnet, de er jo ikke lydhøre for noe, de sitter jo i siloen og diskuterer med andre som er i samme siloen, og der utvikles det jo mye klokskap.

En informant var skeptisk til at jeg og underdirektøren hadde et så tett samarbeid at det gikk utover arbeidet i avdelingen. Vedkommende sier:

Jeg tror du skal reflektere litt over den inlock – jeg tror det var bra for deg å få Atle når du fikk han inn. Jeg er ikke sikker på om det var bra for *Kultur for læring*, fordi at det ble dere – den jobben med å selge det inn, det ble enda mer inlocket. Du hadde det veldig klart for deg, du fikk en til å dele det med. Dere satt mye og jobbet med det, og du skriver også om det at dere reflekterte mye over det, den delen av historien tror jeg du skal reflektere ganske mye over at, ja, det har vært viktig for deg, det leser jeg også, du skriver med en helt annen energi også rundt det, det er kjempeviktig, du er veldig glad i Atle, du hadde stort utbytte av det, men jeg tror at når vi snakker om samordning og helhet, så ble det litt mye dere og at – lytteapparatet i forhold til resten kanskje forsvant litt, kanskje. ... Det er kanskje sånn, tenkte dere for mye ferdig også, og at refleksjon som andre bidro med også kunne bli svakere.

Sitatet over viste til arbeidet som sådan. Informantene hadde ulike syn på hvorvidt arbeidet hadde gitt mureren større samfunnsforståelse. En informant knytter det til oversettelseskompetanse. Dette ses direkte opp mot Røviks begrep translasjon (Røvik et al., 2014), da dette er trukket frem og jobbet med gjennom de fleste av årene vi har arbeidet med *Kultur for læring* i Hedmark.

Men igjen, akkurat hvordan vi skal lykkes med det og ikke, det evner også hvordan oversettelseskompetansen er på de ulike nivåene. Hvordan greier vi å oversette det, vi

som sitter i en faggruppe? Hvordan greier regionen – de som representerer og oversetter tankegangen til neste tannhjul, og hvordan trekker vi det og hvordan løfter vi opp, da? For, ting henger sammen.

Dette siste sitatet viser ikke hvorvidt vi har lyktes eller ikke med å utvikle samfunnsforståelsen, men det viser utfordringer knyttet til translasjonsarbeidet, og det inneholder noen viktige spørsmål i så måte.

Noen synes spørsmålet knyttet til det å plassere *Kultur for læring* i et videre perspektiv er vanskelig å svare klart på, andre reflekterer både for og imot hvorvidt arbeidet har utviklet en bredere samfunnsforståelse hos de ulike deltakerne. En sier det slik:

Jeg tror også at det begrepet *Kultur for læring* har gjort er at de som jobber i sektoren de opplever at de er med på noe som er større enn dem selv, og alle vet jo hvilke handlinger som er innafor og hvilke som ikke er innafor. Der og tror jeg at det har skjedd et eller annet rundt det inkluderingsbegrepet, vi har et annet forhold til det i dag, men er på langt nær i mål. Hvis vi kommer i mål noen gang.

En annen trekker frem at det er vanskelig å si at arbeidet i Hedmark kan skilles ut som årsaken til eventuell positiv utvikling. Informanten trekker inn fagfornyelsen som en mulig viktig faktor i så måte:

Det synes jeg er vanskelig å svare på, jeg tror at det må avgrenses til de jeg faktisk møter. Har ansatte i skolen vært med på å mure en bygning i samfunnet, så tenker jeg at de ansatte i sektoren, de vil jo helst at dette skal være helt fram til læreren. Men, jeg møter jo veldig mange i sånn ulike ledersjikt, og jeg synes jo at her er det litt vanskelig å skille sånn – for egentlig spør du ikke hva det skyldes, du spør om vi har lyktes, og jeg vil jo si at fagfornyelsen kom inn som en sånn ekstra *boost* i forhold til akkurat det samfunnsperspektivet, for de mener at fagfornyelsen har vært veldig viktig i forhold til det.

Ett utsagn knyttes til spesialundervisning og ekskludering:

Da tenker jeg også på når Thomas [Nordahl] har sittet i dette ekspertutvalget med spesialundervisning og alt det der, så opplever jeg alltid at han snakker om et samfunn der vi ikke skal ekskludere folk, og da har jeg tenkt at jeg håper vi har gjort tilhørerne bedre i stand til, igjennom de siste årene, å være med på den tanken, og se at kapittel fem er noe annet enn ressurser [viser til opplæringsloven], det er et ekskluderingskapittel. Jeg håper at man har klart å modne dem for de store tankene som alltid ligger der, det ligger jo rundt alle store ord.

Ett innspill som kom frem, er knyttet til enkeltpersoner og deres arbeid med mennesker de er glade i. Gjennom dette, sier informanten, kan katedralen bygges selv om den enkelte ikke ser det selv.

Egentlig så er det det, jeg har tenkt ganske mye på den metaforen, fordi at jeg er sånn som blir glad i folk, så har jeg hatt med meg, veldig lenge i den der - så har jeg skjönt at de

kan gjøre en like god jobb, selv om de ikke ser katedralen, eller selv om de ikke klarer å formulere dette med katedral, men jeg tror de har den med seg fordi de skjønner betydningen av det de gjør.

I arbeidsformen *Kultur for læring* har det alltid vært et mål å knytte detaljer til store overordnede linjer. Denne delen av kapittelet avsluttes derfor med følgende sitat: «Man mistet jo noe av dette som du kan hente opp i det samfunnsoppdraget».

Videre presenteres empiri som viser hva informantene har av tanker knyttet til fellesskapet i Hedmark, som følge av arbeidet.

7.7 Fellesskap i Hedmark

Innenfor arbeidsformen *Kultur for læring* har organiseringen og arbeidet hatt som formål at alle kommuner i Hedmark skulle kunne heve kvaliteten på arbeidet sitt. Dette gjelder både for arbeidsformen i seg selv, men også for forsknings- og utviklingsprosjektet. I dette forskningsprosjektet er det i hovedsak arbeidsformen som studeres, men det viser seg ofte at det er vanskelig å skille disse to, spesielt for andre deltakere. Min forståelse er at vi har bygget et fellesskap i Hedmark som så å si alle i oppvekstsektoren er en del av og har et forhold til. Først vises historiens deler som omhandler støtte til mitt utsagn generelt sett. En informant sa det slik: «Det er en støtte, alle måtte forholde seg til dette, så jeg støtter det». En annen sa at «Jo, jeg tror det, jeg tror at i Hedmark så tror jeg faktisk at det har vært samlende. Jeg tror det». En trekker frem at det er foretatt politiske vedtak i mange av kommunene (for deltakelse i forsknings- og utviklingsprosjektet), og at denne informanten derfor opplever at: «Så opplever jo vi at alle har vært en del av arbeidet, fordi vi har politiske vedtak i alle kommuner.» Et annet sitat som er litt bredere i innholdet er slik:

Det at en lærer fra Kongsvinger møter en lærer fra Tynset - så har de et felles stammespråk, og det hadde de ikke før det her. Jeg tror vel egentlig at uten FoU-prosjektet så hadde ikke Hedmark vært kjent som fylket som jobber med *Kultur for læring*. Det tror jeg ikke. Da tenker jeg kanskje at det er en liten pris å betale, at det kanskje er noe mer enn hva som var intensjonen og tanken, og kanskje er det en positiv ting – når vi titter på gjennomføring videregående så kan vi anta at det er en positiv ting. Jeg tenker at det med felles stammespråk er kanskje noe av det viktigste som jeg satt og tenkte på i forkant av det her. Og at alle faktisk opplever å være en del av det som Thomas [Nordahl] kaller det moralske komparativ, og en del av noe som er større enn seg selv da. Det tror jeg er en bra ting.

Her omtales arbeidet og ordet fellesskap brukes. Også ordene «noe som er større enn seg selv brukes». Dette kan ses i sammenheng med samfunnsforståelsen i kapittel 7.6. Neste sitat

omhandler stolthet, og at arbeidet har gitt nettopp dette: «Så er det noe med å bygge stolthet i Hedmark, vi var så lite stolte for vi var så dårlige.» Det siste sitatet som inneholder støtte til mitt utsagn er dette:

For å være litt positiv så er det jo kjempeviktig å tenke at den arbeidsformen vi har hatt, det har gjort noe med meg, og jeg tror jeg er heldig som tilhører en kommune som er såpass stor at jeg har flere å spille på, men jeg ser i kommunene rundt i de regionene jeg representerer, så er folk veldig alene, og det å da plutselig kjenne at du har flere å spille på, flere som det går an å drøfte og som er med og gir den tryggheten, det tror jeg er kjempeviktig. Så, i kommune-Norge og i et Innlandsfylke som består av stort sett alt for mange små kommuner, så er det helt klart at det er sjelsettende viktig at vi klarer å skape denne samhandlingen på tvers videre, og at vi klarer å løfte det, og da tror jeg vi har noen erfaringer som vi må tørre å løfte opp, som vi må ta med oss og virkelig flagge høyt.

Informanten trekker inn ulik kommunestørrelse, og hva det betyr for de små kommunene at dette arbeidet gir dem trygghet. Noen trekker inn at samordningsarbeidet har fungert innenfor oppvekstsektoren, men det er ulik mening om hvorvidt det har strukket seg utover denne sektoren.

Det er litt det samme, hva eier du av begrepet? Hva relaterer du til det? At det kanskje er litt forskjellig, men jeg tenker i hvert fall at innenfor de som jobber for barnehage, skole eller PPT [pedagogisk-psykologisk tjeneste], disse tjenestene i oppveksten, at der er alle med, fordi at alle er med i fylket vårt, men om de tjenestene rundt er med, vet jeg ikke. Jeg tror det er litt tilfeldig, eller, ikke nødvendigvis tilfeldig, men jeg tror at der kan man jobbe ytterligere.

Andre sier det slik:

Jeg tror at, det handler ikke bare om skole og barnehage, men PP-tjenesten [pedagogisk-psykologisk tjeneste] særdeles sett er jo veldig koblet inn, og jeg vil tro, i hvert fall i de kommunene jeg kjenner, at det er ingen barnevernstjeneste eller helsestasjon som ikke kjenner *Kultur for læring*, og det er ingen av de som ikke har hørt om de tre dimensjonene, men så kan det jo komme litt sånn profesjonstanker inn i dette, hvor gyldig er egentlig det vi jobber med i *Kultur for læring* for barnevernstjenesten for eksempel, for det er pedagogene. Så har jeg prøvd og sagt noen ganger at det er egentlig de og, for det heter barnevernspedagog, så her er det jo et felles grunnlag på en måte, men da blir det litt sånn – ja, men det er ulike lover. Men selve arbeidsformen, hvis du rydder FoU-prosjektet unna og bruker tid på arbeidsformen, så er jo den forenende på tvers av både lovverk og fagfelt.

Informanten trekker inn både barnevern og helse i sin del av historien. Vedkommende trekker også inn profesjonsbegrepet og knytter videre arbeidsformen til ulike lovverk og fagfelt. En informant stiller spørsmål ved ordet *alle* i min påstand: «Men så kan du stille spørsmålet som et empirisk spørsmål - er alle det?». Vedkommende problematiserer hvorvidt vi kan være sikre på at *alle* er med. Videre sier informanten at flere lærere arbeider etter arbeidsformen uten å være klar over at det er under tenkningen *Kultur for læring*. Et annet utsagn som kom frem og

som sammenfaller med min forståelse er knyttet til at arbeidet omfatter flere nivåer i kommunen, ikke bare lærere. Dette omtaler informanten som positivt:

Jo, det tenker jeg at noe av det jeg synes var positivt og som jeg tror var viktig for både for forståelsen og delaktigheten fra – hvis noen skal kalle det grasrota, barnehager og skoler, nettopp at – det var ikke bare jeg som lærer som skulle endre meg, å få en kulturendring, men også økt kompetanse, kunnskap og forståelse. Det er alle nivåer, og det ble faktisk lagt merke til. Det er vanskelig å oppnå målresultat for kommunalsjefnivået, og det ble lagt merke til, for alltid er det jeg i klasserommet eller jeg i barnehagen, det er vi som skal endre oss i tråd med samfunnets forventninger til utdanningssektoren, men det at alle nivåene er definert som målgrupper med et resultat, med en endring. At det ble så sterkt vektlagt, det tror jeg faktisk hadde litt betydning, for da ble det forpliktende for alle nivåene, og ikke ovenfra og ned, men undenifra og opp, begge veier.

Flere uttaler seg mer nyansert til mitt utsagn. Dette sitatet viser blant annet dette:

Alle er et sterkt begrep her synes jeg, men at veldig mange har et forhold til *Kultur for læring* som begrep eller som arbeidsmetode, det er nok sikkert riktig, men at det fortsatt finnes steder hvor det er veldig fragmentert, og at man ikke nødvendigvis klarer å se sammenhenger til enhver tid, og det kan avhenge av mange faktorer.

Flere snakker om at *Kultur for læring* har preget barnehagesektoren i fylket i større grad, og på annen måte enn skolesektoren. I dette ph.d.-prosjektet er det skolesektoren forskningen knyttet til. Sitatene under tas likevel med da det også kan innbefatte ulik forståelse innenfor barnehage- og skolesektoren.

Det som har fascinert meg, etter at jeg sluttet hos Fylkesmannen og har vært så privilegert at jeg har fått blitt bedre kjent med barnehager – hvis du setter deg ned med dem og prater om begrepet *Kultur for læring*, så lader de opp det med noe adskillig mer enn FoU-prosjektet. De lader opp med målet *Kultur for læring*, i større grad enn skole.

En annen sa det slik: «Men hvis jeg skal si noe, så tror jeg at hvis man hadde reist ut til barnehager kontra skoler, så tror jeg at i barnehager, så ville nok flere ha sagt ja til det, det er inntrykket mitt». En annen informant, som lyttet til det som er sagt om barnehage erklærte seg enig i det som ble sagt (og som er sitert her). Vedkommende forklarer det slik:

Jeg tenker at det kan ha noe med at skolene over lang tid har vært overøst med satsninger de skulle være med på, kan være med på, kontra barnehage som har åpnet hendene og, åh, endelig får vi være med på noe.

Følgende sitat viser ytterligere sider ved barnehagenes tilnærming til arbeidet:

For barnehagen så tror jeg at dette har vært et kjempeløft i forhold til å være en del av et fellesskap. Så tror jeg det har vært kjempeviktig i forhold til å knytte barnehage og skole sammen, det at man kom senere inn er jo så sin sak, men at de er koblet mye tettere sammen nå i det, det har gjort at vi har blitt mye mer «vi», enn de og oss. Men «så å si alle» er jo et utrolig sterkt uttrykk, så formelt sett er det ja, men samtidig – jeg kan ikke,

for hverken egen kommune eller egen region si at alle har fått det inn under huden, det kan jeg ikke si, men jeg tror at det arbeidet her har vel vært noe av det mest omfattende og største som har samlet oss på en måte som det aldri har gjort før, i hvert fall, og det er jo et godt utgangspunkt for videre arbeid.

Informanten viser til at arbeidet har knyttet barnehage og skole sammen. Vedkommende sier også noe om at dette arbeidet er mer samlende enn alt som er gjort før. Dette mener informanten er et godt utgangspunkt for videre arbeid. Hva gjelder nettopp videre arbeid, så er flere bekymret for dette med bakgrunn i endringer i både ansvar og organisering hos Fylkesmannen. Én sa det slik: «Så er jeg veldig bekymret for det syv sier [viser til en annen informant], for jeg tror at hvis ikke Fylkesmannen tar en sterk rolle videre, så forvitrer det, og da blir det opp til oss selv hvordan vi driver.» Den samme informanten sa også: «Så opplever jeg i hvert fall at vi klarte å skape noe som vi aldri har fått til uten en utdanningsdirektør som hadde fokus på den type arbeid og ville ha en sånn type samordning.» Dette ble fulgt opp av andre og én sa det slik:

Jeg må vel slenge meg på – suksessen vil jeg jo og si litt som nummer syv er inne på, at det er forankring hos Fylkesmannen som er veldig viktig i dette her. Og, med sammenslåing av fylker og arbeidsstokk hos Fylkesmannen i Innlandet, så mangler vi den personen, helt klart. Så, ja, det har vært sånn at så å si alle har vært en del av arbeidet under overskriften *Kultur for læring*, det har det ikke vært, men det er det ikke lengre, innad hos oss.

Kapittel 7.7 avsluttes med et sitat som sammenfatter mange av aspektene som er trukket frem. Informanten her snakker om rolleforståelse i samfunnet, praksisforbedring, lærende organisasjoner og trygghet. Vedkommende trekker det å være en del av et lag og en del av noe stort inn som et bidrag til vår historie.

Dette med å være en del av noe større, det har også bidratt til, for min del, det med rolleforståelser også, ulike mandater vi har inn i dette felleslaget, samfunnet som vi skal bygge, og det har kanskje gitt trygghet og mot til å tenke ikke så mye resultater men mer mestring og forbedring av praksis, og ikke bare at jeg alene er ansvarlig for å bygge dette her, men dette med lærende organisasjoner, at det har bidratt til det, å være en del av laget. Ja, det har gitt den tryggheten som er nevnt tidligere her, og det er veldig motiverende. Det er gøy å være en del av et lag, inspirerende å få lov til å være med, og være en del av noe stort.

Videre presenteres empiri knyttet til tillit i arbeidet.

7.8 Tillit

I *Kultur for læring* – min historie, er begrepet tillit trukket inn som noe vi jobbet med i Hedmark. Jeg har også skrevet at min opplevelse er at det er stor tillit mellom partene i samarbeidet.

Videre her vises vår historie knyttet til tillit i arbeidet i Hedmark. Alle informantene har forståelsen av at det er tillit mellom partene i samarbeidet, men noen trekker også inn noen betenkeligheter. Først vises noen sitater som viser innspill som understreker at arbeidet var preget av tillit.

Jeg kjente jo godt til mye av dette før vi var i gang, med tankesett og utdanningssystemet og det å dra i samme retning, og skal man dra i samme retning, så må man ha tillit. Jeg tenker at vi har gått mye i samme retning, så det svarer vel også på at det er tillit der.

I det neste sitatet viser informanten til hvorvidt tillit i sektoren i Hedmark var på plass før arbeidet med *Kultur for læring* startet. Vedkommende sa: «Det er jeg helt sikker på at den ikke var. Jeg er helt sikker på at den var der og så er jeg helt sikker på at den er i ferd med å forsvinne igjen nå.» Vår historie ble skrevet høst 2020, ca. 1,5 år etter at fylkesmannsembetene ble slått sammen. Det er en målsetting å se på hva *Kultur for læring* førte til, som ett eksempel på et samordningsarbeid. Det er ikke en målsetting å analysere hvordan Fylkesmannen oppfattes i dag. Det er derimot interessant å se hva informanten begrunner sitt utsagn med. Hva skjedde under arbeidet med *Kultur for læring* som førte til den tilliten vedkommende sier var der? Informanten sier:

Nå tenker jeg vertikalt. Jeg tenker at den vertikale tilliten da – min oppfatning i hvert fall er at den har vært litt sånn preget av litt sånn storebror-tenkning. Horisontalt så tenker jeg at – hvis du tenker opp imot rollen fylkesmannen da så er det interessant å registrere nå at vi har en Fylkesmann som kun snakker om det som er din innretning her – snakker kun om samordning – og der et sånn skifte opplever i hvert fall vi som kommune da. Samordning er en ting – også innenfor oppvekstfeltet hvor da den der – og du skriver ganske mye om det her og – det er den dialogen var så avgjørende i forhold til å få verden litt bedre, få litt bedre regelverksetterlevelse – eller god nok regeletterlevelse – og at da gjennom dialog så etableres tillit, og da skjedde det noe i andre enden – i erkjennelsen

Informanten utdyper dette videre slik:

Jeg tror aldri jeg var en del av noen diskusjoner hvor det var nødvendig å si at selvfølgelig har fylkesmannen en kontrollfunksjon, og vi er klageinstans. Jeg tror aldri det var behov for å si det. I de møtene jeg har med den nye Fylkesmannen i Innlandet tror jeg ikke jeg har hatt et eneste møte hvor ikke det har vært tema. Så det har forandret seg så radikalt. Og for meg så er det et spørsmål som følger av det tillitsbegrepet da. Vil vi hverandre det beste egentlig? Eller vil vi ta rotta på hverandre? Og jeg opplever nå at det er et større trykk, og det henger sammen med nasjonal politikk, skjønner jo det – å avdekke feil og mangler.

Den samme informanten viser til hvordan vi gjennom arbeidsformen har oppnådd tillit til hverandre:

Jeg tror at – jamfør tannhjul med de ulike aktørene – så tror jeg at en har blitt bedre kjent, og det gjør jo selvfølgelig noe med tilliten. Så tror jeg og at – fordi de temaene som har

blitt løftet opp – de er sånn – ta inkludering som eksempel da – jeg sitter på min oppfatning av begrepet og du sitter på din, og vi skal tørre å være åpne om hva vi mener, og det skjer ikke bare sånn. Og da den måten som det her har vært gjort på og jobbet på ved at det er gitt – ja om vi har sett på han gutten som kom fra Syria og besøkte Lindmo – som et opptrekk for å snakke om inkludering – jeg tror det har noe å si jeg. For jeg tror det er en god måte å snakke om et tema som kan være følsomt for mange. Og det å utfordre hverandre på faglighet på kommuner med sine linjer, det kan være en følsom greie for mange.

Også fylkesmannens arbeid med rettsikkerhetsoppgaver trekkes inn av denne informanten: «Ja, som du skriver her og å se den enkelte klagesak eller det enkelte tilsyn som en del av noe større – den tror jeg er helt vesentlig.» Gjennom disse siste uttrekkene av sitater fra én informant kommer de ulike aspektene rundt tillit frem.

En informant knytter tiltro til arbeidet, i tillegg til tilliten. Vedkommende sier først: «Den [tilliten] har nok økt litt, men den som økte eksplosivt mye mer, det var tiltro». Litt senere sier informanten:

Du var utholdende på å berede et landskap, og da tror jeg tilliten var der, men man var usikker på hva dette skulle bli, og så tror jeg at det ble en veldig økning i tiltro til at dette kan Fylkesmannen lede, som er noe annet, for det er faktisk i større grad en vurdering av om – er det kompetanse til å gjøre det?

Det er ingen av informantene som ikke støtter at arbeidet var basert på tillit og at nettopp tilliten utviklet seg med/i arbeidet. Det er imidlertid flere informanter som nyanserer og stiller spørsmål ved tilliten. En snakker om profesjonskam:

Ja, og så ordet tillit, vi er det vi er, vi har alle sånne kjepphester, og en av mine, kall det kjepphester som jeg tror veldig sterkt på er hinder, er til hinder for samordning og samhandling, er profesjonskamp, og rolleforståelse, og der tror jeg ingen er hverken verre eller bedre enn andre, jeg tror at pedagoger, lærere har en veldig sterk tro på at det er vi som bygger barn. Jeg tror – barnevernspedagoger har den samme, det er vi som hjelper utsatte barn. Profesjonskamp og forståelse for, eller opplevelse av, at jeg kan gjøre alt dette alene i egenskap av min utdanning, den er veldig sterk. Og, gitt at det stemmer, så vil du allerede i inngangen i en sånn formidling ha et tillitsproblem.

Informanten avslutter uttalelsen om tillit med å si at vedkommende tror vi har lyktes med å få på plass tillit innenfor oppvekstsektoren i fylket. Dette, sier informanten, skyldes at arbeidet i hovedsak ble adressert til oppvekstsektoren, og ikke også andre sektorer.

Profesjonskampen informanten har omtalt hittil forstås som en utfordring både internt hos Fylkesmannen, men også generelt. Senere i det samme møte med informantene, men fortsatt knyttet til temaet tillit, snakker vi om Fylkesmannens møte med kommunene. Informanten sier:

For da – kommunene trenger jo ikke noe mer enn at vi rett og slett kommer og tar av oss tilsynshatten, at vi kommer og spør – hva tror du er problemet? Hvordan kan jeg gjøre dette? Altså, det å i det hele tatt bare legge igjen kontrollhatten hjemme, og komme og spørre er jo det de har etterspurt, så jeg tror at tillitsmomentet var til stede i utførelsen. Men internt så er jeg ikke så sikker på - men der er det heller ikke sikkert at det kom dit at det var nødvendig å adressere det heller.

Her er temaet at tillit bygges ulikt ut ifra hvilken tilnærming vi som jobber hos Fylkesmannen har overfor kommunene. Utsagnet kan også knyttes til internt arbeid hos Fylkesmannen, og i avdelingen jeg ledet. Det neste sitatet knyttes også til internt arbeid hos Fylkesmannen:

Så tror jeg kanskje du hadde noen fotsoldater som bidro til å rokke det, fordi at du skulle ha jobbet med, og det kan man se i etterkant med å få tilsynet også, basert på *Kultur for læring*, men da har du metodetvangen som – Det hadde blitt veldig komplisert for deg, fordi du har den metodetvangen og den metode - sånn helt sånn, disse strukturfascistene i Utdanningsdirektoratet mot deg.

Dette sitatet er knyttet til to forhold – internt i avdelingen jeg ledet og overfor Utdanningsdirektoratet, det neste ledd over i den vertikale linja i sektoren. Sitatets første del handler om at ansatte i avdelingen, som gjennom det informanten kaller metodetvang ikke bidro til samordning, og dermed kanskje heller ikke til tillitsbygging. Det er også i tilknytning til metodetvang at Utdanningsdirektoratet omtales å jobbe mot meg. Dette kan knyttes til systemet og mulighetene for samordning i systemet. Dette drøftes i kapittel 9.

Mye er sagt som ikke er sitert her, men de ulike aspekter som har kommet frem i datainnsamlingen er vist.

7.9 Identitet i Hedmark

Videre presenteres vår historie hva gjelder identitet. Hedmark var et fylke med svake resultater på skolesiden, og Fylkesmannen ønsket gjennom *Kultur for læring* blant annet å være med på å styrke resultatene. Dette ville, antok jeg, styrke ansattes positive identitet og stolthet, noe som videre ville gi flere positive ringvirkninger. Min forståelse er at arbeidet har bidratt til å skape en identitet i Hedmark, noe som kan ha vokst frem både gjennom samarbeidet og/eller ved at resultatene bedret seg. Informantene støtter utsagnet om identitetsutviklingen. Følgende utvalgte utsagn viser dette på et generelt og bredt grunnlag.

Jeg tenker at vi klarte å skape den felles identiteten igjennom at vi samhandlet som vi gjorde, at vi forankret og at vi hadde en felles målsetting, at vi hadde en felles arbeidsform, den arbeidsformen gjorde at vi skapte en identitet.

Ja, det tenker jeg at vi har gjort, jeg tenker at vi har – nettopp som jeg sier, når noen andre ser på så sier man, «dette driver man med i Hedmark», så har vi jo skapt en identitet om noe, vi har skapt noe som vi snakker om, mange, og dette som jeg tenker er vår – spesielt på det der å bygge kapasitet sammen på flere nivåer, det å jobbe profesjonelt sammen, at vi ser på læringsfellesskap på flere nivåer, nettopp på det jeg har inngått i, men som jeg og tenker er viktig, en viktig ting i dagens utdanningssystem, at man bygger kollektiv kapasitet ute der man møter barn og unge.

Det er utvilsomt slik at vi har skapt en identitet. Vi har rammet inn og systematisert og skapt retning på skoleutviklingen, forankret i teori og forskning som vi startet hele intervjuet med.

Vi har jo virkelig skapt en identitet og den målbærer dere sterkt. Og, at det ble knyttet forskning på i tillegg, som på en måte har ettergått i sømmene på de tiltakene som er satt i gang og man har sett utvikling, kartlegging viser konkret – hva er det som er problemet? Og så blir det løftet opp, så jobber vi med det i hele fylket, og har fokus på det, og dermed så skaper det en identitet

En annen informant viser til en episode vedkommende havnet i, og som informanten knytter til identitet:

På lørdag så var jeg på butikken i nn kommune [navn på kommune i Hedmark] på morgenen. Så var det en som huket tak i meg som jeg ikke visste hvem var, som hadde et behov for å snakke med meg rundt *Kultur for læring*. Det viste seg å være en fagarbeider på nn skole [navn på skole i den nevnte kommunen], og der hadde jeg vært og snakket om det ved to anledninger. Og den stoltheten som lå i hvordan nn skole jobbet med det her nå, hva det hadde betydd i hans rolle som fagarbeider, det var sånn - det ordentlig varmet i hjertet. Så jeg tror akkurat det der – den identiteten da – jeg tror det har gjort noe med stoltheten.

Målsettingen for arbeidet fra Fylkesmannens side har vært å gripe samordningsrollen slik at nasjonale politiske vedtak blir iverksatt i fylket. I oppvekstsektoren er det da elever/barn som skal få bedre tjenester. Følgende sitat viser en informants mening om dette knyttet til identitet: «Jeg tenker jo med identitet så ligger det også en varighet, noe som er skapt og som blir liggende over tid, og som har en substans for Hedmark for meg er noe annet nå enn det var tidligere.»

Med dette sitatet avrundes innspillene som kom frem knyttet til identitet. Også her er bredden i innspillene presentert gjennom et utvalg av innspill fra informantene. Hva er situasjonen i dag? Hva mener informantene kan trekkes videre i arbeidet deres og hvilke resultater kan vi anta har en sammenheng med arbeidet? Dette presenteres i det neste kapittelet.

7.10 *Kultur for læring* – resultater – hvor står vi i dag?

Fylkesmannsembetene i Hedmark og Oppland ble slått sammen, og som det står i min historie så må det nye embetet finne sin retning på samordningsarbeidet. Likevel, arbeidet med *Kultur for læring* har pågått i mange år, og vår historie må inneholde refleksjoner og oppfatninger om hva som bringes med videre av læring for sektoren som sådan, men også hva informantene mener at det nye embetet bør ta med seg videre. Det er bare slik en historie kan bli en læringshistorie.

I denne delen av kapittelet vises historiens siste del – resultatene, men også forventningene om fortsettelsen trekkes inn av mange. Først vises noen innspill knyttet til resultater fra en ganske bred side av arbeidet før resultater knyttet til utvikling av den enkelte vises. Deretter vises innspillene som kom frem knyttet til veien videre for Hedmark og for Innlandet.

Flere snakket om at en styrke i dette arbeidet har vært slik denne informanten sier det:

Jeg synes jeg har sett det med, i flere sammenhenger at det å kunne ha en stabil gjeng som jobber sammen mot et felles mål over tid, er utrolig viktig, for da klarer man å involvere flere og klarer denne samordningen på flere nivåer.

Mange informanter knytter sine uttalelser til temaet inkludering, et tema som har vært gjennomgående i arbeidet. «Så mener jeg oppriktig det vi har snakket om med inkludering, at det har vært med å utvikle Hedmark i riktig retning, ut over de mest - de lettest tilgjengelige resultatene.» Den samme informanten sier videre:

Nei, men jeg tror faktisk og at vi har bidratt til å sette de resultatene i en større sammenheng. Inkludering som overskrift, og at jeg har – altså, det blir bare spekulasjoner, da, hva jeg tenker om det, det er jo at jeg har bidratt positivt.

En informant snakker om at det er vanskelig å si at vårt arbeid har generert bedre resultater, men vedkommende sier:

Det har vært med å bidra, det må vi jo tro, det var derfor vi satte i gang – så skal det være vanskelig å dokumentere om det var Fylkeskommunens, vårt, eller den enkelte kommunes innsats, men vi har bidratt til å sette fokus på det og holde den høyt hevet hele tiden, og snakket om det samme igjen og igjen, det drypper jo inn etter hvert.

Den samme personen snakker også om hva som har vært utfordringene og som har gjort det vanskelig å følge opp videre fra Fylkesmannens side:

Jeg tror det ble litt for komplisert, og at det er vanskelig uten deg å selge det inn, fordi at du ikke har laget noen sånne småpakker og nå har vi snakket mye om helhet, og at for mange ble det for langstrakt og for lite tagbart.

Mange av informantene knytter arbeidet til deres egen utvikling. En sier det slik:

Jeg kan begynne med det som er lengst unna, jeg bruker det ofte som eksempel andre plasser, jeg bruker det som en kunnskapsbase, de erfaringene som jeg har med fra det arbeidet, så det preger jo for så vidt mye av mitt fag – Jeg bruker mye av tiden min på rektorutdanning, da har jeg jo med meg mange erfaringer og konkrete funn fra Hedmark. Det preger også jobben min fordi at vi igjennom *Kultur for læring* etablerte en master i utdanningsledelse som vi bruker masse kapasitet på, og som er veldig populær. Nå er det jo studenter fra andre fylker enn Hedmark som går der og, men jeg tror det er kjempeviktig.

En informant sa dette: «Jeg vil jo påstå at *Kultur for læring* er sånn typisk eksempel på at når du slipper det ut av tuben, så vil det ikke inn igjen.» To sitater fra to informanter, viser at dette har betydd mye på det faglige planet for dem:

Jeg tror ikke jeg hadde nådd meg selv til knærne en gang om jeg ikke hadde fått lov å være med på den reisen her. Og det tror jeg preger mange i min rolle som har vært med på reisen. De som har latt det sige innover seg de har utviklet seg ganske mye. Og det tror jeg er litt alfa omega nå med alt dette fokuset på innsparing og effektivisering.

Det preger jo tilnærmingen min til arbeidet mitt totalt på en måte. Jeg vet nesten ikke hvordan jeg skal forklare det jeg, men det er jo en sånn – det preger en jo – en tenker – jeg har blitt – det tror jeg – det har jo med livserfaring å gjøre også – men leter mindre etter svar – men jeg tror ikke jeg hadde vært så bevisst på å ikke lete etter svar som det jeg har nå etter at jeg hadde vært med på en sånn lang reise og diskutert masse med mange kloke mennesker. ... den historien da som du har – som du kaller det på en måte, det er en form for - det er jo et omfattende etterutdanningsprosjekt som jeg tror har utdannet meg mye mer enn et sånn type skoleløp for at det er så mange personer som har vært med og en har hatt anledning til å diskutere med så veldig mange ulike perspektiver, så jeg tror det har vært en veldig rasjonell voksenopplæring og yrkesutdanning, og som har allmenn – som jeg tror du kan bruke – uavhengig – altså oppvekstfelt eller ikke oppvekstfelt – jeg tror det tankesettet der er veldig sånn anvendelig i yrkeslivet totalt da, og kanskje på privaten til og med og kanskje som fotballtrener og – for alt det jeg vet.

Sitatet over kom fra en informant som både omtalte arbeidet i fortid, men også sa noe om hvordan det kan brukes i fremtiden på flere arenaer. Det neste sitatet er mer spesifikt på bruken av arbeidsformen i fremtiden.

Kultur for læring lever som begrep og arbeidsform, så det tenker jeg at det har vi med oss, vi bruker jo det i kommunens videre arbeid, og det bruker vi for så vidt litt i regionen og. Men det som vi kommer til å fortsette med – det styrket jo det regionsamarbeidet også, så når vi nå skal gå videre i en rekomp-ordning, så har jeg vært opptatt av at vi skal kanskje i større grad ha en ordning som involverer hver og en kommune, og ikke bygger på en instrumentalistisk måte å fordele midler på, eller en mer sånn byråkratisk, administrativ måte.

Flere sa at arbeidet kan føre til videre utvikling i regionene, det vil si de ulike regionene i Hedmark, hver bestående av fire-sju kommuner.

Jeg har reflektert en del over hvordan vi skal få med oss *Kultur for læring* videre, inn i dekompp og rekomp-ordningen [regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage (rekomp) og desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skole (dekompp)] og jeg tror at vi skal – jeg har vel landet på det at vi kanskje ikke klarer å ha et *Oppvekstforum* og oppvekstgruppe sånn som tidligere, på samme vis, men jeg ville gjerne hatt det i min region. At man kanskje tenker at man forskyver det ned et nivå.

Avslutningsvis vises noen sitater som løfter *Kultur for læring* til å være noe større – til å være en del av et større system i samfunnet eller å bruke tankegodset i bredere tenkning.

Tannhjulstenkningen i *Kultur for læring*, og den «pay it forward» tenkningen, den appellerer veldig til meg, og vi bygger et hus, vi behandler ikke klagesaker, vi bygger et hus, det er viktig, tror jeg. Og dette med å få hver enkelt ansatt i en organisasjon til å representere noe mer enn seg selv – så, elementer er veldig gjenkjennelige, og utfordringene er veldig gjenkjennelige.

En annen sier: «Jeg tenker at man kan løfte det enda lengre til samskaping, for egen del, da.»

En annen informant sa det slik:

Med den bakgrunnen som jeg hadde med meg fra mitt blikk da med Sogn og Fjordane særlig, som jeg gikk inn – jeg så det nok mer på en samarbeidsmåte enn en samordning, for hvis du spør, hvis vi tolker det som står i samordningsrollen så skal dere samordne den nasjonale politikken ovenfor kommunen, dere skal ikke samordne oss, fordi at kommunal forvaltning, min leder har jo mye av det innomhus og har utdannet seg innen det, og han kan si det noen ganger, at – det er bare tull at fylkesmannen skal samordne kommunene, den skal samordne den statlige politikken, sånn at den er forent når den møter kommunene, så kan jo det også være kanskje litt forskjellig på det vi har sett i Sogn og Fjordane og det vi gjør i gamle Hedmark, da, som jeg tenker at – i lys av den rollen vi har så vil jo vi at det skal være et lokalt handlingsrom der.

Dette kan vise at informanten mener at Fylkesmannen trakk mer inn i sin samordningsrolle enn hva vedkommende mente er riktig, et aspekt som trekkes inn i drøftinger. Dette kapittelet avsluttes med et sitat som sier noe om hvilke forventninger en informant fra en kommune har til fylkesmannen og utøvelsen av samordningsrollen samt to sitater om veien videre.

Det må være praksisnært, så jeg tenker at fylkesmannens samordningsrolle den kan sikkert utøves på forskjellig vis, men den må være orientert omkring praksis og forståelse av hva sentrale forventninger innebærer da – innholdsmessig.

Om veien videre for Hedmark og Innlandet sier en annen informant: «Jeg skulle ønske historien kunne fortsette, jeg skulle ønske at kapittelet etter sammenslåing kunne skrives». En annen informant har tro på at dette vil skje og sier:

Det sitter jo mange med et eierskap til dette, som du har vært hovedmotoren til å få det til å gå rundt og står for både sekretariatrollen og møteledelse, og innkallinger og alt dette her. Så tenker jeg at det sitter mange igjen som kan være med å ta med arbeidsformer og tankegods videre, så er det jo også sånn at i og med at et høgskolemiljø er koblet så tett på, så vil jo det også være noe som jeg opplever at dagens embete har jobbet mye med,

hvordan høgskolemiljø samhandler mer på tvers av det som har vært for at man skal dra nytte av begge arbeidsmåter.

Med dette er et utdrag av informantenes tanker og innspill knyttet til resultater og veien videre presentert. Helt til slutt presenteres noen utdrag av hva som kom frem som ikke faller naturlig under noen av de utvalgte overskriftene.

7.11 Annet

Alle informantene fikk anledning til å komme med uttalelser som ikke var dekket av mine valgte temaer. Tre sitater presenteres som viser innhold som ikke er knyttet til de nevnte temaene og som kan ha noe å si for analysearbeidet i dette forskningsprosjektet. Det første sitatet er knyttet til forankring politisk på kommunenivået.

Men avslutningsvis så tenker jeg at det var i hvert fall med på å vekke noen politikere, det er i hvert fall helt sikkert at det gjorde. Vi fikk fokus på ting, vi fikk penger, vi fikk ordentlig taletid i kommunestyret, mer enn jeg hadde til å begynne med i hvert fall.

De to siste sitatene handler om at utfordringer i kommunene bør ha noe å si for hvordan fylkesmannen griper sin samordningsrolle.

Jeg tror at den samordningsfaktoren som dere hadde, det var jo en drivkraft og en motor i det arbeidet, og jeg tror det er kjempeviktig at fylkesmannsembetet har den rollen, både fordi dere har kompetanse og ressurser, men fordi kommune-Norge er så kjørt, tror jeg, at det å tillegge kommunalsjefsnivå ytterligere arbeidspress, da blir det jo deretter, da.

Men det er fryktelig interessant å sitte igjen med kunnskap om at det var mulig å ta det handlingsrommet, og det bør være viktig kunnskap for statsforvaltningen framover. Altså, at kommunene er ganske tydelige på at de trenger det.

Med dette er en mengde sitater vist og knyttet til de ulike temaene. Vår historie er presentert og dette grunnlaget fra informantene på regionalt nivå vil være med på å gi forståelse og svar på forskningsspørsmålene.

7.12 Oppsummering

Empiri fra regionalt nivå er fremstilt, sammenfattet og analysert. En læringshistorie skal ta utgangspunkt i både handlinger og resultater, samt underliggende antakelser fra flere mennesker. Både handlinger, resultater og underliggende antakelser er fremkommet i kapitlet. *Kultur for læring* skulle føre til bedre resultater for barn og elever ute i fylket. Informantenes

meninger støttet i stor grad min forståelse av arbeidet. Det fremkom imidlertid mange nyanser og spørsmål knyttet til arbeidet. Dette oppsummeres her.

Bruken av teori i arbeidet beskrives som positiv av alle. Ulike innfallsvinkler kom frem som at teorien ble brukt når behovet var der og bruken ga faglig tyngde både regionalt og ute i regionene/organisasjonene. Det ble trukket frem at teorien bidro til felles kunnskapsgrunnlag. Noen nevnte at utvalg av teori ble gjort med bakgrunn i behovet i Hedmark, noe som gjorde at teorien var viktig både for lederne og i praksisfeltet. Dette gjorde også at utviklingen av personene skjedde samtidig i og med at alle hadde lest det samme. Erfaring, forskning og kunnskap ble ansett å være positivt til sammen, og andre opplevde av vi i Hedmark lå i forkant i ulikt arbeid fordi vi knyttet teori av ulikt slag inn i arbeidet. Det kom frem fra noen at det var en sammenheng i arbeidet gjennom bruk av lærende møter som nyttig metodikk, felles arbeid mot felles mål og forskningsteori basert på dette.

Det at styringsgruppa ble lagt ned gav ulike innspill til historien. En del informanter sa at denne gruppa var viktig i starten av arbeidet, noen hevdet det ikke betydde noe for arbeidet mens andre var usikre på viktigheten. De som var skeptiske til nytten knyttet dette til at arbeidsformen *Kultur for læring* var en arbeidsform, en tenkning og en prosess. I dette ble det ansett vanskelig å ha en styringsgruppe. Noen gikk så lang som å si at styringsgruppa kunne være hemmende i arbeidet da en kunne se for seg at den kunne tvinge arbeidet til å skje på en annen måte enn det som var tenkt. Det kom innspill som gikk på at faggruppa fikk større handlingsrom etter styringsgruppas nedleggelse, og det ble sett på som et tillitsaspekt at den ble lagt ned. Noen hevdet at det var tungt å få arbeidet til både i styringsgruppa og i faggruppa. Arbeidet i styringsgruppa gav mulighet for forankring av arbeidet hos politikere, noe som blant annet førte til at alle kommunene takket ja til deltakelse i forsknings- og utviklingsprosjektet. Noen trakk frem at da denne gruppa ble nedlagt måtte den politiske forankringen skje på andre måter. Det ble nevnt at det var et savn etter styringsgruppa etter nedleggelsen. Gjennom innsamlingen av empiri fremkom det bekymring for hvordan arbeidet skulle videreføres etter sammenslåing av embetene i Hedmark og Oppland. I denne sammenheng ble det sagt at det manglet noe overordnet i arbeidet når ikke styringsgruppa eksisterte lenger. En informant mente at spørsmålet om styringsgruppas nedleggelse var ledende, og at det kunne gi en føring om at styringsgruppa var en «klamp om beinet».

Det at begrepet *Kultur for læring* ble valgt slik vi gjorde det ble i all hovedsak støttet av informantene. Ulike begrunnelser for dette synet kom frem. Det ble sagt at vi hadde behov for et felles begrep i Hedmark, at bruk av begrepet slik vi gjorde det gav en helhetlig tilnærming

som har satt avtrykk i fylket. Noen dvelte ved ordene i begrepet, og da ordene kultur og læring. Det ble sagt at dette var to gode ord, både et aktivt begrep (læring) og et overordnet begrep (kultur). Et par informanter uttalte at forsknings- og utviklingsprosjektet skulle *kickstarte* arbeidsformen og at det dermed var lurt at navnet på disse to var det samme. Andre mente at ute i kommunene så knyttet folk begrepet til forsknings- og utviklingsprosjektet og ikke arbeidsformen. Dette var det knyttet skepsis til av noen mens andre mente dette ikke var viktig, Noen viste til at begrepet ble brukt ute i kommunene som en ledestjerne, noe som favnet annet arbeid kommunene drev med. Det fremkom skepsis til begrepet, og denne var knyttet til at arbeidet kunne forstås som å være knyttet til mer enn læring. Det ble da vist til at jeg hadde trukket Bronfenbrenner inn i tenkningen. Det kom også frem at det var vanskelig å kommunisere hva som lå i begrepet. Dette ble nøytralisert ved at vedkommende ikke anså kommunikasjon som det viktigste i arbeidet. Arbeidet ble sett på som en arbeidsform som skulle løftes opp.

Mange informanter støttet min mening om at arbeidet hadde gav ny viten og dypere bevissthet helt ut i skoler og barnehager, dette ga en bredere og mer analytisk tilnærming, ble det sagt. Det ble også sagt at det var positivt at vi jobbet langsomt og at dette skulle gi ringvirkninger. Det ble hevdet at arbeidet gav helhet og mening når tannhjulene ble sett i sammenheng. Det gav en felles forståelse, et bakteppe og en forankring. Dette ble knyttet til at tidligere var Hedmark fragmentert, mens det nå var mer samlet. Utviklingen skjedde ulikt rundt i fylket, men en informant hevdet at dette arbeidet hadde gitt bedre resultater enn annet arbeid. Noen utfordringer ble nevnt. Utskiftning av enkeltpersoner gjorde kontinuiteten vanskelig. I tillegg ble det nevnt at dette var tidkrevende arbeid, noe som kunne være utfordrende ute i fylkets regionale møter der mange saker sto på agendaen. Støtten til min forståelse kom også frem knyttet til pedagogisk-psykologisk tjeneste, og det ble sagt at her hadde bevisstheten til deres to-delte mandat økt. Skepsis fremkom i det at det kun var oppvekstsektoren som var trukket inn i arbeidet. Utfordringer fremkom også til effekten av arbeidet internt hos Fylkesmannen i Hedmark, og i den oppvekst- og utdanningsavdelingen her. Det ble hevdet at ansatte var lite inkludert og at utvikling av ny viten og dypere bevissthet var varierende. Det ble vist til sammenheng i interne styringsdokumenter, men ikke god videre oppfølging. Det som ble sagt om det interne støttet min forståelse.

I min historie knyttet jeg metaforen om murerens arbeid og en katedral, og det å se dette større perspektivet ble knyttet til vårt arbeid. Informantene støttet i hovedsak min forståelse her, men det fremkom en del ulike vinklinger rundt dette. Ny kunnskap gav bedre grunnlag for

samfunnsbygging, ble det sagt, og likeså ble det sagt at de som jobber i sektoren vet at de er med på noe som er større enn dem selv. Det ble sagt at arbeidet har blitt et tankesett (*mindset*), blant annet fordi man ser tydeligere at læreren er en viktig del av et fellesskap. Det ble også hevdet at en katedral kan bygges selv om ikke den synes – folk skjønner betydningen av det de driver med. Det ble sagt at *Kultur for læring* fører til at ansatte (både lærere og ledere) ser utover egen skole, fra seg selv og eget klasserom, og sin barnehage til å se fylket. Forsknings- og utviklingsprosjektet var en del av en større helhet, og det ble ansett å være positivt. Også arbeidsformens målsetting knyttet til ringvirkninger ble omtalt positivt. Det fremkom også meninger om at dette var noe som var vanskelig å svare på, og at det var vanskelig å skille ut årsaken til å være *Kultur for læring*. Det fremkom tanker om at det var utviklet en sterkere tilknytning til læreplanen og hva som er samfunnsoppdraget her, og det fremkom at det å ha felles målsetting i et helt fylke var positivt i det å se seg selv i et større bilde. Det ble sagt at det å få på plass denne forståelsen er et lederansvar. Hva gjelder forståelsen i et større samfunnsperspektiv viser funn at dette ikke skjedde for alle i avdelingen internt hos Fylkesmannen.

Informantene ga støtte til min forståelse om at vi har bygget et samlende fellesskap i Hedmark. Det blir sagt at alle har vært med på noe som er større enn seg selv. For små kommuner har dette vært spesielt viktig, ble det sagt, da ansatte har fått flere å spille på. Selve arbeidsformen blir sagt å være forenende på tvers av både lovverk og fagfelt, men i hovedsak er fellesskapet vokst frem innenfor oppvekstfeltet. Jeg brukte begrepet *alle*, noe det ble stilt spørsmål ved. Arbeidet sies å ha bygget sterkere fellesskap i barnehager enn i skoler, men det hevdes at arbeidet har knyttet barnehage og skole tettere sammen. Arbeidet blir beskrevet å være mer samlende enn alt som er gjort før, og det trekkes frem at forankringen hos Fylkesmannen er avgjørende.

Alle støtter at det er tillit mellom partene i samarbeidet, og at det må være på plass for at vi skal kunne dra i samme retning. Det ble sagt at tilliten ikke var sterk før arbeidet startet, at den ble sterk gjennom arbeidet, men at den nå er i ferd med å forsvinne. Tilliten oppsto, ble det sagt, gjennom den dialogbaserte tilnærmingen som Fylkesmannen tok ut ifra sin samordningsrolle. I arbeidet ble også rettssikkerhetsoppgaver trukket inn, dette ble hevdet å styrke tilliten. Også det at vi ble bedre kjent med hverandre i oppvekstsektoren i fylket gav økt tillit, mente noen. Tilliten nevnes å være på plass innenfor oppvekstfeltet, ikke utover dette. En informant trakk inn begrepet tiltro, og at denne har økt mer enn tillit. Knyttet til tillit internt i avdelingen som følge av *Kultur for læring* så blir en stor oppgave, tilsyn, trukket inn. Om denne oppgaven blir det

sagt at Utdanningsdirektoratet har så sterk metodetvang, og at dette jobber mot tillitsbygging ut ifra arbeidsformen *Kultur for læring*. Dette forstås som at ansatte må jobbe etter den nevnte metodetvangen, og at dette hindrer helhetlig tilnærming og bygging av tillit gjennom dette.

Informantene støtter at det er skapt en identitet i Hedmark gjennom *Kultur for læring*. Denne, sier flere, er skapt gjennom at det er bygget kapasitet sammen, det er jobbet profesjonelt sammen og man arbeider i læringsfellesskap på flere nivåer. Det kom frem at vi sammen har skapt retning på skoleutviklingen, en retning som er forankret i teori og forskning. Dette har ført til en stolthet i fylket. Hvor står vi i dag? Hvilke resultater mener informantene at vi sitter igjen med? Innspill knyttet til inkludering går på at arbeid med dette temaet har vært med på å utvikle Hedmark i riktig retning. Dette arbeidet har bidratt til å sette resultater inn i en større sammenheng, og da snakkes det fortsatt om inkludering. Det sies at det er vanskelig å si om det er arbeidet *Kultur for læring* som har generert resultatene, men flere mener at det er naturlig å tro det. En utfordring som kommer frem også her det er vanskelig å videreføre *Kultur for læring* fordi min rolle har vært stor, og jeg skal ikke ha denne rollen lenger. Det ble også sagt at det er vanskelig å få forståelse for hva arbeidet er for de som ikke deltar. Det er et komplisert og omfattende arbeid. Noen informanter viser til at arbeidet har betydd mye for dem i deres faglige utvikling. Dette har blitt opplevd viktig når fokus i kommunene ofte er på effektivisering og innsparing. Arbeidet har, for noen, ført til et endret tankesett som benyttes i yrkeslivet som sådan. Arbeidsformen rapporteres å brukes både på egen arbeidsplass og i de ulike regionene. Arbeidet skal ha som mål å bygge kommunene, ikke bare fordele midler eller foreta andre instrumentalistiske oppgaver. Tannhjulsmetaforen trekkes frem og begrepet *pay it forward-tenkning* sies å appellere. «Vi bygger et hus, vi behandler ikke klagesaker». Mange sitter igjen med eierskap og kan ta arbeidsformen og tankegodset videre, ble det sagt. Det ble nevnt at dette kan tas videre til samskaping. Ett innspill gikk på hvorvidt Fylkesmannen gikk for langt i sin samordningsrolle i dette arbeidet, og da var budskapet at fylkesmannen skal samordne politikken, ikke kommunene. Andre er opptatte av at samordningen må være praksisnær for kommunene.

Innspill knyttet til kommunenivået går på at kommunene har en stor mengde oppgaver, kanskje for stor, og at fylkesmannen kan bidra her da denne organisasjonen har kompetanse og ressurser til å ta samordningsrollen slik at det blir en motor og en drivkraft i arbeidet i kommunene. Innspill ble også knyttet til at arbeidet har vekket noen politikere. Nok et innspill som avslutter denne oppsummeringen knyttes til at det oppleves interessant å sitte igjen med kunnskap om at

det var mulig å ta det handlingsrommet, og det bør være viktig kunnskap for statsforvaltningen fremover.

Kultur for læring – vår historie inneholder mange temaer, og den inneholder de viktige temaene for å kunne skrive hele historien. Teoritilknytning er ett tema som anses viktig for informantene. Organiseringen av arbeidet er belyst i historien og begrepsbruk gav nye dimensjoner til min historie gjennom refleksjonen mot vår historie. Arbeidet som en del av en bredere samfunnsforståelse er belyst, og dette drøftes i sammenheng med systemtenkningen i teorien. Arbeidsformen ble det sagt mye om, og denne skulle danne grunnlag for kollektiv læring. Dette drøftes i lys av teori om læring i organisasjoner både på regionalt og på kommunalt nivå. Temaer som fellesskap og tillit kan ses direkte i sammenheng med teori om flernivåstyring. Videre presenteres empiri fra kommunalt nivå. Det er først ved å trekke inn denne empirien det kan drøftes hvorvidt samordningsarbeidet i Hedmark har ført til endringer der.

Kapittel 8

Arbeidet med *Kultur for læring* i Vangen kommune?

8.1 Innledning

I dette kapittelet presenteres empiri fra kommunalt nivå. Forskningsspørsmålet knyttet til denne empirien er slik:

På hvilke måter fører samordningsarbeidet i Hedmark til iverksetting av utdanningspolitiske tiltak i en kommune?

Overskriftene viser inndelingen som ble valgt ut ifra hva som kom frem i intervjuene. Først presenteres informantenes forståelse av begrepet *Kultur for læring* i kapittel 8.2. Deretter vises empiri knyttet til ledelse av arbeidet. Her er både regionalt nivå, kommunalt nivå og skolenivå trukket inn. I kapittel 8.4 vises data knyttet til kommunens organisering og struktur i arbeidet før ulike sider av forsknings- og utviklingsprosjektet presenteres i kapittel 8.5. Kapittel 8.6 omhandler forankringsarbeidet og felles forståelse for arbeidet før informantenes utsagn om hvordan ulike tiltak virker sammen i kommunen. Endring i klasserommet og informantenes syn på dette presenteres i kapittel 8.8 og 8.9, før empiri knyttet til resultater omhandles i kapittel 8.10. Til slutt vises intervjupersonenes tanker om veien videre for Vangen kommune.

Før jeg går inn på temaene, beskrives ulike satsinger eller tiltak kommunen deltar i. Informantene viser til disse gjennom intervjuene, og for å gi en helhetlig forståelse for leseren så omtales de ulike satsingene kort her. *Ungdomstrinn i utvikling* var en satsing fra Utdanningsdirektoratet som ble gjennomført i 2012-2017. Dette var en nasjonal satsing som skulle styrke elevers motivasjon for læring i ungdomsskolen. Satsingen ble gjennomført i ulike puljer (Utdanningsdirektoratet, 2019).

I NOU 2015:8, *Fremtidens skole – fornyelse av fag og kompetanser*, presenteres ordningen med lærerspesialister. Dette er en mulighet for lærere som «over tid, i sin praksis, har tilegnet seg spesialistkompetanse faglig og didaktisk og som anses som ekspert på sitt felt» (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 91). Lærerspesialistordningen ble satt i gang for å styrke arbeidet med innføring av læreplanene i *Kunnskapsløftet*. Ordningen fases ut av den nåværende regjeringen.

Veilederordningen (omtalt som veilederkorps) er i dag en del av *oppfølgingsordningen* for kommuner. Denne ordningen «skal bidra til at kommuner med svake resultater på sentrale områder av opplæringen over tid får hjelp til å skape bedre læringsmiljø og læringsresultater for elevene i kommunen» (Utdanningsdirektoratet, 2022). Vangen kommune var tidligere med i denne ordningen (med veilederkorps), men valgte å avslutte før perioden var ferdig. Dette var et gjennomtenkt og bevisst valg som ble drøftet med meg (som utdanningsdirektør) og som også ble drøftet med Utdanningsdirektoratet.

Videre presenteres empiri som fremkom i intervjuene. Hver informant har sitt nummer, og det vises til dette nummeret, samt dato for intervjuet, gjennom hele kapittelet.

Tabell 9 Informanter kommunalt nivå

informant nummer	Stilling	Dato for intervju (sitatsjekk)
1	lærerspesialist	06.09.21
2	lærer	09.09.21
3	lærerspesialist	09.09.21
4	rektor	10.09.21
5	ordfører	15.09.21 (17.06.22)
6	lærerspesialist	16.09.21
7	virksomhetsleder	21.09.21 (09.05.22)
8	lærer	21.09.21 (teams)
9	assisterende rektor	27.09.21
10	avdelingsleder	01.10.21
11	tidligere virksomhetsleder	01.11.21 (11.05.22)
12	lærer	27.10.21
13	lærerspesialist/lærer	20.10.21
14	assisterende rektor	20.10.21
15	lærer	25.10.21
16-20	fagarbeidere	28.10.21

8.2 Begrepsforståelse

Begrepet *Kultur for læring* ble brukt på tre ulike måter, som en målsetting, en arbeidsform og som navnet på forsknings- og utviklingsprosjektet. Bakgrunnen for og sammenhengen i dette er beskrevet i *Kultur for læring – min historie* (jamfør kapittel 2 og vedlegg 1). Det er ønskelig å finne ut hvorvidt informantene har en forståelse for bruken av begrepet og videre her presenteres denne forståelsen.

Flere informanter uttrykker at det tok tid før de fikk på plass forståelse for begrepet. Den tidligere virksomhetslederen sier:

Dette er et arbeid som har vært veldig abstrakt så du må virkelig tenke og virkelig reflektere og sette deg inn i arbeidet, og jeg tror nok det er riktig som de sier, at det var vanskelig å få fatt i, og jeg strever jo fælt selv og for å rydde i mitt eget hode for å forstå de tre delene.

(I-11, 01.11.21)

En skoleleder uttrykker sin skepsis ved å si at *Kultur for læring* var «enda et prosjekt som vi skulle kaste oss på som kanskje ble borte etter noen år, for det har vi vært vant til». Vedkommende sa videre at hun ikke husker hvordan arbeidet ble introdusert, men at «det var en ny arbeidsform, og at det var en annen måte å jobbe på». Informanten viser til sitt eget manglende engasjement i starten og snakker om frustrasjon over dette:

Til å begynne med så synes jeg nok det, men samtidig så gjør man det man får beskjed om, jeg var jo med i disse gruppene. Og det jeg oppdaget fort, var at det var en annen måte å jobbe på som gjorde at det var veldig interessant, det ble en annen måte å samarbeide på enn det vi har hatt før, så det ga meg mye mer, det var rom for å trekke det inn mot hverdagen selv om temaene kunne være litt overordnet.

(I-9, 27.09.21)

En lærerspesialist sier at «vi grublet veldig på hva dette var og innebar, og vår rolle i det». Den samme informanten sier litt senere «men veldig tidlig så fikk vi jo vite om den tredelingen». Vedkommende trekker frem arbeidsformen som skulle videreføres og ikke «noe som tok slutt» (I-13, 20.10.21).

En annen lærerspesialist snakker også om at «det var litt vanskelig». Vedkommende sier videre: «Jeg husker jeg brukte mye tid hver gang vi skulle jobbe med dette her, når det sto på timeplanen vår i begynnelsen». Informanten var opptatt av å få det under huden og at det tok tid. Vedkommende sier «man burde kanskje vært tydeligere på intensjonen fra starten». Vedkommende sier også at som gruppeleder så krevde det «at jeg satte meg ekstra godt inn i det, derfor fikk jeg et klarere grep om hva dette var». Den samme informanter sier senere i intervjuet at «hvis man sier *Kultur for læring* så tenker vi, *ching*, det er det vi driver og jobber med i bindingstiden, men at alle vet utmerket godt hva som ligger inne i begrepet *Kultur for læring*» (I-3, 09.09.21).

En lærer sier:

Jeg har aldri fått helt grepet på det begrepet *Kultur for læring*, men jeg vet jo hva vi har jobbet med. Det jeg tenker at det er, det er en felles forståelse for hvordan vi lærer best, men jeg vet ikke om det er riktig.

(I-8, 21.09.21)

På spørsmål om hvem det siktes til når vedkommende snakker om «vi lærer best» er svaret at «jeg tenker på hvordan barna lærer». Informanten sier at hun ikke bruker begrepet *Kultur for læring*. Videre utover i intervjuet kommer informanten med flere utsagn som viser kjennskapet til arbeidet som utføres, og vedkommende sier blant annet «ledelsen bruker begrepet mye, og da, når vi skal jobbe med noen ting som har med *Kultur for læring* å gjøre, så er det felles samarbeidsoppgaver eller sånne ting som handler om mer sånn felles forståelse».

Noen informanter dvelte ved det at begrepet *Kultur for læring* ble brukt på tre måter – som en målsetting, en arbeidsform og et forsknings- og utviklingsprosjekt. Den tidligere virksomhetslederen sa:

Tenker jo jeg at den tredelingen rydder likevel, og den rydder i den forstand at man får en målsetting - gjennom denne arbeidsformen så blir målsettingen veldig tydelig, først og fremst for elevene, men og for hvordan man jobber i retning av mål for den kollektive barnehagen eller skolen, eller kommunen, for den del. Så er det da også slik at dette FoU-prosjektet er veldig modellerende og bevisstgjørende i forhold til hvordan man skal jobbe. Så jeg tenker at den tredelingen er med på å øke forståelsen av det totale arbeidet.

Informanten så i sammenheng det at det tok tid å få på plass en forståelse for innholdet i begrepet med sin nåværende forståelse for arbeidet. Vedkommende opplevde det som et abstrakt begrep (vist tidligere i kapittel 8.2), men sier også:

Men jeg opplevde at det var lett å kommunisere når vi hadde fått jobbet et stykke tid, innenfor *Kultur for læring*, og jeg tror og at FoU-prosjektet var med på å konkretisere det abstrakte gjennom å jobbe. For det var så veiledende og beskrivende i forhold til arbeidsformen, og når du da blir trygg på en måte å jobbe på, så forstår du hva de sier om arbeidsformen samtidig som du forstår at forsknings- og utviklingsprosjektet er nettopp det, og målsettingen er - så jeg tror at det å komme i gang med det FoU-prosjektet, tror jeg hjalp til veldig lengre ned i linja for å forstå den tredelingen.

(I-11, 01.11.21)

Informant nummer 8, en lærer, som tidligere sa at «jeg har aldri helt fått grepet på det begrepet, *Kultur for læring*» kom tilbake til egen forståelse gjennom intervjuet. Vedkommende sa at:

Vi bruker begrepet mye, eller altså ledelsen bruker begrepet mye, og når vi skal jobbe med noen ting som har med *Kultur for læring* å gjøre, så er det felles samarbeidsoppgaver eller sånne ting som handler om mer sånn felles forståelse.

Videre reflekterte informanten over egne svar og avsluttet med dette utsagnet om begrepsforståelse:

Jeg føler ikke at jeg har gitt noe ordentlig svar, kanskje jeg finner fram til svaret nå, for det jeg tenker på med *Kultur for læring*, så er det litt svevende, men når vi jobber med *Kultur for læring* nå, er det - i fellesskap, ut fra noe som er forskningsbasert, som vi diskuterer nede på vårt nivå i klasserommet.

(I-8, 21.09.21)

Hittil er utsagn knyttet til bruken av begrepet samlet sett trukket frem. Videre vises utdrag av forståelsen for hver av de tre måtene begrepet benyttes, først knyttet til begrepet som målsetting.

Begrepet som målsetting

Videre vises informantenes forståelse av målsettingen knyttet til arbeidet. Hva tenker de om denne målsettingen, og hvordan mener de at det jobbes etter denne på skolen og i kommunen? Den overordnede målsettingen for arbeidet er at «Alle barn og unge i Hedmark vokser opp i en *Kultur for læring*». En lærer blir presentert for denne og viser til lange tradisjoner i kommunen hvor barn og unge vokser opp og overtar bedriften som foreldrene har hatt. Informanten sier også at «kanskje ikke sånn kultur for å ta høyere utdanning og komme tilbake til kommunen, men at man tar høyere utdanning og flytter ut. Så der har vi hatt fokus». Senere i intervjuet sier den samme informanten at «jeg husker vi diskuterte om det har vært noen *Kultur for læring* i kommunen her, og da, hva slags status for eksempel utdanning har» (I-8, 21.08.21). Her vises det til bruk av begrepet som målsetting. De fleste som ble intervjuet trekker inn begrepet *Kultur for læring* knyttet til målsettingen, og deres uttalelser forstås som at de ser at kommunen har og/eller har hatt utfordringer knyttet til manglende *Kultur for læring*, slik målsettingen er beskrevet i min historie.

Det neste utdraget er fra intervjuet med ordføreren. Vedkommende snakket mye om dette. Her følger to utdrag:

Jeg tenker at for oss har målsettingen vært overordnet.

Vi jobber for en kultur hvor skolen og skolearbeid er viktig, og det samme for innholdet i barnehagen. Vi har et bredt og tverrpolitisk engasjement for oppvekstsektoren, hvor vi deler målsettingen om at det skal være positivt å gjøre det bra på skolen, og at det er noe som ikke bare ungene forholder seg til, men at det er noe foreldrene må være opptatt av. Vi kan ikke henge igjen i en kultur hvor det er viktigere å gjøre det bra på fotballbanen enn på skolen. Så ja, det har vært diskutert, også politisk, igjennom lang tid.

(I-5, 15.09.21, 17.06.22)

Ordføreren snakket om at begrepet *Kultur for læring* er et begrep som er brukt i kommunen i lang tid. Begrepet ble brukt også før dette arbeidet som er caset her, men at det nåværende arbeidet utfyller tidligere forståelse.

Flere informanter omtalte de sosioøkonomiske forholdene i kommunen, og at det hadde vært eller er en kultur for arbeid, som noen brukte som begrep. Én sa det slik om målsettingen for arbeidet:

Ja, alle barn og unge i Hedmark vokser i opp i en *Kultur for læring* og spesielt her på bygda, hvor det er kultur for arbeid, for eksempel, men at det er *Kultur for læring* og at det er like viktig for alle, uansett hva du skal bli.

(I-3, 09.09.21)

Den samme forståelsen er det flere som gir. Flere trekker inn laget rundt eleven, utover skole, og en lærer sier:

Kultur for læring handler om at det blir sett på som positivt med læring, at det skal være en kultur for at - og en enighet blant både foreldre og i samfunnet for at læring er en viktig ting, og at ungene får backing hjemme og at det å bli flink og det å stå på med det er en positiv greie som er anerkjent. At det ikke er sånn at fotball og det er viktigere enn skole på et vis, men at nå er det skole som er viktigst, nå er det det først, og så er det fotballtrening - at skolen blir backet av samfunnet på et vis.

(I-2, 09.09.21)

Sitatet over viser et syn på at samfunnet skal *backe* opp skolen. Noen trekker målsettingen inn i et samfunnsperspektiv på en enda bredere måte. En skoleleder sa dette:

Jeg føler at det er ikke bare den kulturen hos elevene eller læreren, vi har fått med nesten hele samfunnet, hele kommunen er med, vi jobber veldig sammen, fra helsesykepleier og hele veien opp, ved å ha med PPT og barne - hele kommunen er jo *Kultur for læring*, og jeg tror at det gjennomsyres og det får foreldrene - det drypper på alle, for å si det sånn.

(I-14, 20.10.21)

De fleste informantene var kjent med målsettingen *Kultur for læring*, og de fleste informantene snakket om at det var behov for denne målsettingen i en kommune hvor nettopp denne kulturen var svak. Bredden i informantenes forståelse er vist gjennom sitatene. Videre følger deres forståelse av arbeidsformen *Kultur for læring*.

Begrepet som arbeidsform

Før forsknings- og utviklingsprosjektet ble planlagt og iverksatt hadde vi på regionalt nivå bygget opp samarbeidsformen mellom aktuelle parter i oppvekstsektoren i fylket. Dette omtales utfyllende i *Kultur for læring – min historie*. Vi som var en del av det arbeidet som foregikk på regionalt nivå, arbeidet i henhold til den beskrevne arbeidsformen. For de som arbeider på kommunalt nivå ønsket vi også å etablere en forståelse for at arbeidsformen skulle kunne skilles fra forsknings- og utviklingsprosjektet, i hvert fall hos ledere. Dette var for å hindre at prosjektet skulle bli et tiltak som varte i en prosjektperiode for så å bli erstattet av et nytt prosjekt. Den videre presentasjonen viser både læreres og lederes forståelse av arbeidsformen.

En skoleleder reflekterer over starten av arbeidet. «Det jeg husker er at vi skulle jobbe i grupper, vi hadde gruppeledere og det var en ny arbeidsform, og at det var en annen måte å jobbe på» (I-9, 27.09.21).

Noen av de intervjuede knyttet arbeidsformen til treningsarenaer for gode møter hvor alle deltar. En avdelingsleder sier:

I mitt hode så har *Kultur for læring* vært en god treningsarena for å få til gode møter og lærende møter, altså komme forberedt, utvikling av møtene. Vi har kommet et skritt videre fra bare å ha rene, informative møter til å få med alle i møtet. Det har vært uvant for mange og ikke bare komme på møtet for å bli informert, men for å delta.

(I-10, 01.10.21)

For noen av lærerne eller lærerspesialistene skilles ikke forståelsen på arbeidsform og forsknings- og utviklingsprosjekt. En lærer sier:

Informant: Vi har vel jobbet litt med arbeidsformer i den der SePU

Meg: Ja, ut ifra dette?

Informant: Ja, så har vi jobbet med arbeidsformer, og jeg tenker jo at det er ikke noe som bevisst ligger til oss i hverdagen at vi bruker det, men vi bruker det nok.

(I-12, 27.10.21)

En lærerspesialist ordla seg slik: «Ja, men samtidig så er det jo det som er konkret for oss her, da [viser til forsknings- og utviklingsprosjektet]. Hvis du spør en annen så sier de, «jo, det er det vi jobber med i bindingstida»» (I-3, 09.09.21).

Det er i hovedsak på ledernivået at arbeidsformen beskrives og i forholdsvis stor grad samsvarer med den forståelsen vi hadde på regionalt nivå. Virksomhetslederen uttrykker at «jeg synes arbeidsformen er det som tiltaler meg, som jeg mener har gjort at vi har økt kvaliteten». Senere

i intervjuet snakker vedkommende om at arbeidsformen fungerer utover forsknings- og utviklingsprosjektet, blant annet ved å få andre tiltak til å henge sammen med arbeidet *Kultur for læring*.

Ja, for at vi var pulje 1 da [viser til *Ungdomstrinn i utvikling*] - ting hadde ikke satt seg, rett og slett. Vi hadde gode samlinger og vi hadde veldig godt samarbeid med de tre kommunene, hadde mye samarbeid, men vi følte at ting ikke hadde satt seg. Men så var det arbeidsformen - og når man fikk den veiledningen sammen så var det jo det, og da så man det man hadde gjort i *Ungdomstrinn i utvikling*, og egentlig at *Kultur for læring* ble en videreføring av det.

(I-7, 21.09.21)

En skoleleder sier raskt etter at spørsmålet var stilt at «Den [viser til arbeidsformen] bruker vi hele tiden, den har blitt en del av måten vi jobber på». Senere sier skolelederen «den [arbeidsformen] har blitt på en måte vår» (I-4, 10.09.21). En lærerspesialist sier at «det var jo en arbeidsform som skulle videreføres, at dette ikke var noe som skulle ta slutt» (I-13, 20.10.21).

For disse informantene handler dette i hovedsak om måten de jobber på i ulike møtearenaer og i ulike grupper. Den siste delen av kapittelet om begrepsforståelse knytter seg til forsknings- og utviklingsprosjektet.

Begrepet som forsknings- og utviklingsprosjekt

Vi knyttet et forsknings- og utviklingsprosjekt til arbeidet *Kultur for læring*. Bakgrunn og beskrivelse kommer frem i *Kultur for læring – min historie*. Videre presenteres informantenes forståelse av begrepet knyttet til dette forsknings- og utviklingsprosjektet.

Så å si alle informantene hadde oppfatningen av at begrepet *Kultur for læring* henger sammen med forsknings- og utviklingsprosjektet. En lærerspesialist sa det slik: «Jeg vil jo knytte det opp til det prosjektet som vi har jobbet med». Den samme informanten sa:

Jeg tror nok at de fleste av kollegaene mine oppfatter *Kultur for læring* som det prosjektet hvor man har - vi har jo hatt disse bøkene som vi har fått fra høgskolen i Innlandet som har hatt en teoribit i seg, og så skal vi prøve å implementere det i vår egen praksis, og at prosjektet har vært knyttet til en pedagogisk analyse som et verktøy vi har blitt flinke til å ta i bruk.

(I-1, 06.09.21)

Også ordføreren var godt kjent med forsknings- og utviklingsprosjektet.

Politikerne her i Vangen har vært involvert i det prosjektet her fra starten av. Det ble godt forankret helt fra starten med informasjon og politiske vedtak. Slik har oppvekstutvalget, men også formannskap og kommunestyret vært oppdatert. Vi visste fra starten at dette ville bli viktig for oss, og på den måten unngikk vi en del diskusjon jeg så de hadde andre steder med hensyn til deltakelse. Det er kanskje en av fordelene med en mindre kommune at vi kan være tett påkoblet og at det er kort vei til informasjon. Samtidig var det sikkert en fordel for oss politisk at NN [navn på tidligere virksomhetsleder] var så sentral i prosjektet og involvert og engasjert i dette fra starten.

(I-5, 15.09.21, 17.06.22)

Om forsknings- og utviklingsprosjektet snakket den tidligere virksomhetslederen om forståelsen av forsknings- og utviklingsprosjektet i sammenheng med både arbeidsformen og målsettingen. «Så tenker jeg at det FoU-prosjektet, for min del så ble det en veldig god treningsarena for å øve på arbeidsform og nærme seg målsettingen, så slik sett så henger intensjonen i *Kultur for læring* godt sammen» (I-11, 01.11.21).

Informantene som er lærere støtter det informant nummer 1 sier om forsknings- og utviklingsprosjektet. Dette prosjektet ledes av Høgskolen i Innlandet og ansatte jobber med innholdet i fellestiden på skolen. Tidligere virksomhetsleder knytter forsknings- og utviklingsprosjektet sammen med arbeidsformen og ordføreren viser til at dette forsknings- og utviklingsprosjektet er viktig for kommunen. Flere av informantene brukte metaforen paraply blant annet da vi snakket om begrepsforståelsen. Utvalgte sitater fra disse uttalelsene presenteres videre og avslutter kapittelet om begrepsforståelse.

Kultur for læring som en paraply

Under planleggingen av *Kultur for læring* ønsket vi som nevnt ikke at dette arbeidet skulle bli et prosjekt som varte i noen få år og som deretter ble avsluttet. I kommunene er det arbeidsformen knyttet til *Kultur for læring* som er ment å være den delen av arbeidet som hindret nettopp dette. I Vangen kommune var det flere informanter som brukte metaforen paraply knyttet til begrepet. Avdelingslederen sier:

Kultur for læring for meg har på en måte blitt til en paraply som vi kan dytte veldig mye inn under. Før *Kultur for læring* så var det veldig sånn - nå jobber vi med det, så er vi ferdige med det prosjektet og da begynner vi med det, da har vi fokus på det i en periode, og så er det noe helt nytt igjen, men *Kultur for læring* som en paraply gjør at vi har ikke sagt til personalet at vi er ferdig med *Kultur for læring*, vi fortsetter jo med *Kultur for læring*, bare hele tiden med nye innfallsvinkler.

Dette forstås som om denne paraplyen skal ligge over annet arbeid, både nå og i fremtiden. Hva gjelder ledelsens rolle i utviklingen av denne forståelsen får spesielt tidligere virksomhetsleder positiv omtale av den samme informanten:

- Jeg: Så den paraplyen - hvor kommer det fra? Er det din rektor? Nå vet jeg at det er en ganske ny rektor her, men forrige rektor, da?
- Informant: Ja, NN. [tidligere virksomhetsleder]
- Jeg: Så det er han som har sørget for at paraplyen...?
- Informant: Ja, vært god på å oversette dette.

(I-10, 01.10.21)

Utvalg fra data om begrepsforståelsen til ansatte i Vangen kommune er presentert. Lærere knytter sin direkte begrepsforståelse til forsknings- og utviklingsprosjektet. De kjenner imidlertid også til målsettingen. Ledere er i større grad opptatt av arbeidsformen. En del lærere var tydelige på at begrepet var vanskelig å forstå i oppstarten av arbeidet, men de kunne nå knytte egen forståelse til bruk av begrepet.

8.3 Ledelse

Mange av informantene snakker om ledelse knyttet til arbeidet med *Kultur for læring*, selv om dette ikke er et tema i intervjuguiden min. Gjennom intervjuene ble ledelse fra regionalt nivå og ledelse på skolenivå trukket frem. Data presenteres i den nevnte rekkefølgen.

Ledelse på regionalt nivå

Nåværende virksomhetsleder er tydelig på at tilknytningen den tidligere virksomhetslederen hadde hatt til regionnivået, var positivt for kommunen. Han viser til at tidligere virksomhetsleder har sittet i oppvekstforum på vegne av regionen. Vedkommende snakker videre om at på grunn av dette tror han at de i denne kommunen har fått mer ut av arbeidet og også i raskere tempo enn andre som ikke har hatt den lenken til det regionale forumet. Denne intervjupersonen var videre klar på det at arbeidet var initiert og ledet fra regionalt nivå hadde flere positive effekter. Vedkommende sier at han «tror det ga legitimitet». Han sier også:

Det var absolutt av betydning for oss at dette var noe som var i hele Hedmark, at dette var noe som man skulle jobbe med, og at det at Fylkesmannen, Statsforvalteren nå, var en driver i dette her, var kjempeviktig. For det er klart at når du jobber som rektor, så er Fylkesmannen for det første veldig langt borte, både fysisk og i tankevirksomheten, så når man hørte Fylkesmannen så så man jo for seg tilsyn eller at det var noen som hadde klaget på et eller annet, så man måtte svare på et eller annet, og det var det. Og så fikk

man plutselig - og du i din rolle, at du opplevde at du kom ut og pratet om dette, så synes i hvert fall jeg det var noe som gjorde at dette var noe som ble lagt merke til.

(I-7, 21.09.21)

De fleste lærere som ble intervjuet hadde ikke noe sterkt forhold til at arbeidet pågikk i hele Hedmark, eller at det ble ledet fra regionalt nivå. Dette forholdet var noe klarere uttalt hos lærerspesialistene, og én av disse sa:

Har vi kjent på det i det hele tatt? Du løfter det jo et hakk høyere, og det tror jeg er veldig viktig for at dette prosjektet har blitt så vellykket, for det går begge veier, for jeg tror at det er noen som sitter høyere opp og, som har hørt om dette prosjektet da, og det gjør noe med oss som jobber i skolen det, å vite at dette her er større enn Vangen.

Senere i intervjuet sa den samme informanten:

Hvis ikke dette er samordning så vet ikke jeg, fordi at det er jo nettopp det at et helt fylke har jobbet med det, og alle fylkene i Norge burde jobbet med noe lignende, om ikke man kaller det *Kultur for læring*. Jeg tror at den jobben man har som lærer når man står i klasserommet, du blir spist opp egentlig, av alle arbeidsoppgaver, alle elever du skal nå over, alle foreldre du burde ha snakket mer med, og alle elevsamtaler man skulle hatt oftere. Det å få noen da som kommer og, «hei, nå skal vi sette fokus på dette og vi skal jobbe sammen over lang tid», for meg har det vært veldig verdifullt.

(I-13, 20.10.21)

Ordføreren hadde flere uttalelser knyttet til fylkesmannens samordningsrolle. Hun sa dette om ledelsen av dette arbeidet fra Fylkesmannen: «det har vært veldig positivt å ha noen å spille ball med, og ha noen som tar tak i ting og viser retning» (I-5, 15.09.21, 17.06.22).

Ledelsen og ordføreren snakker om at det regionale arbeidet var viktig for kommunen. Også en lærespesialist forteller om dette, men i mindre tydelige ordelag. Lærere har sin forståelse sterkest knyttet til arbeidet på egen skole. Videre presenteres data om ledelsen på kommunenivået, og hva denne har hatt å si for skolenes arbeid.

Ledelse på kommunenivå

Den tidligere virksomhetslederen var opptatt av helhet og sammenheng innenfor ulike sider av arbeidet. Han sier at han jobbet for «at vi faktisk bidrar til å skape denne helhetstanken i skole og barnehage». Her viser han til at elevene ikke bare går på skole, «de bor jo og med familie, og da blir jo foreldresamarbeid viktig». Videre uttrykker vedkommende behovet for at støttesystemene er viktige, og at han «jobber veldig tett med ledergruppa for å prøve å få til denne felles forståelsen». Han er tydelig på at lederne må ha en lik forståelse og at «de i

ledergruppa kan uttrykke den samme sammenhengen». Han sier at «jeg noen ganger har vært plagsomt opptatt av hva de bruker tiden sin med kollegiet sitt på, for det hjelper jo ikke, som sagt, hvis vi stopper på et eller annet møterom» (I-11, 01.11.21). Han viste til sammenhengen fra regionalt nivå til kommunalt nivå og ut i klasserommet, han snakket om helhet i tenkning rundt eleven, felles forståelse for barns oppvekst og han snakket om helhetlig forståelse hos lederne i systemet.

Også sammenhengen mellom politisk og administrativt nivå ble tydelig under noen av intervjuene, både i uttalelser fra ordføreren, og fra administrativt nivå i kommunen. Den nåværende virksomhetslederen sier:

Den ordføreren som er nå, og har vært - hun er veldig engasjert i det, og er honnør til NN [tidligere virksomhetsleder] som var i min rolle og som jeg prøvde å videreføre, det er at i alle møter med politikere så har man referert til begrepet *Kultur for læring*.

(I-7, 21.09.21)

Mange av de intervjuede snakket om skepsisen sin da de trodde at *Kultur for læring* var et nytt tiltak i rekken av mange. Paraplyen i kapittel 8.2 ble av flere brukt som en metafor for at ledelsen hadde fått på plass en felles forståelse for at dette ikke skulle bli en realitet. En avdelingsleder snakker først om skepsisen før hun viser sammenhengen og det videre arbeidet i sammenheng:

Kanskje akkurat helt i starten da vi skulle i gang med noe nytt, for da hadde vi akkurat hatt *Ungdomstrinn i utvikling*, men når dere hadde presentasjon på høsten, allerede da begynte NN [tidligere virksomhetsleder] den oversettelsen med at dette er en videre utvikling av *Ungdomstrinn i utvikling*, så den translatørrollen har han vært veldig god på.

(I-10, 01.10.21)

Mange informanter i Vangen kommune hadde uttalelser som viste at arbeidet var forankret i skolene. Hva gjelder ledes arbeid knyttet til denne forankringen, ble det av den tidligere virksomhetslederen uttalt:

Jeg tror vi har gjort mange ting i Vangen som var lurere enn hva vi egentlig tenkte, når det gjelder akkurat det. Det er jo ikke tilfeldig, det ønsker vi ikke at det er, men ut ifra den funksjonen jeg hadde i Vangen, så tenkte jeg at jeg er jo ikke direkte i kontakt med noen barn, og så er det uvesentlig hva jeg mener alene, hva jeg tenker alene. Så alt det vi jobber for i retning av at disse ungene skulle vokse opp i en *Kultur for læring*, det var jo helt avgjørende at det var omforente tanker med en størst mulig fellesnevner. Jeg kunne jo påvirke rektorgruppa, men det hjalp jo heller i og for seg ingenting, fordi de er jo veldig begrenset i kontaktflaten, så det var helt avgjørende at de i neste runde også innså det, at det hjalp ikke at jeg eller vi i fellesskap i et eller annet møterom var enig om noen ting,

uten at det måtte forankres hos de som sto ungene nærmest, og da jobber vi veldig bevisst med å finne hvilke lærere - for det handler jo om mange nok rett og slett.

(I-11, 01.11.21)

Informanter snakket også positivt om at det var rom for å bruke tid, at ledelsen både på skolenivå og på kommunenivå gav uttrykk for dette. En skoleleder trakk frem at tidligere virksomhetsleder var:

veldig tydelig på at dette skal vi jobbe med og dette gjør vi skikkelig, og vi skal bruke tid, om vi legger opp en plan, om det ikke går sånn - da bare drar vi det videre. Det var også viktig for oss å si videre til lærerne i den translatørrollen, at vi skal bruke tid på det, vi skal gjøre det skikkelig, her skal ikke vi bare fare over å tenke at – nei, vi skal kjenne at vi er klar for å gå videre når vi går videre.

(I-4, 10.09.21)

Sammenhengen mellom politikere og administrasjon trekkes frem som viktig, likeså sammenhengen fra ledelsen på kommunenivået og helt ut i klasserommet. En annen positiv faktor er tidsaspektet. Ledelsen på kommunenivået ga god tid til dette arbeidet. Dette skulle være en arbeidsform som skulle vare. Videre vises data knyttet til ledelse på skolenivå.

Ledelse på skolenivå

Mange snakket om sammensetningen i skolenes plangruppe (av noen informanter kalt ledergruppe) og hvordan disse personene ledet arbeidet. Dette presenteres i kapittel 8.4. Videre her er det trukket ut sitater knyttet til ledelse på skolen. Under intervjuet med tidligere virksomhetsleder som snakker om positive resultater og tillit fra ledelsen på skolene så sier vedkommende:

De må ha fått til noe som er veldig samlende og som gir legitimitet og de har en veldig utvidet ledertanke, hvor det er mange som bidrar til skolens ledelse, men det er ingen som er i tvil som hvem som er lederen. Så det blir ikke utydelig, selv om det er mange stemmer inn.

(I-11, 01.11.21)

Tilliten som er vist de ansatte kommer til uttrykk fra flere: En skoleleder sier at «vi er veldig opptatt av tillit til de ansatte, at vi har tro på at de gjør en god jobb, så har vi og brukt mye tid på det med relasjoner» (I-9, 27.09.21).

I gruppeintervju med fagarbeidere ved en av skolene var de tydelige på tilliten de ble gitt av ledelsen ved skolen.

Ja, ledelsen er fantastiske til å stille opp og gi oss tillit til å utføre sånne ting, og ungene elsker det, det er det de ønsker å ha som gulrot for å bli med oss ut, så vi jobber litt sammen om det.

Her viser fagarbeidere til opplegg for elevene som gjennomføres utendørs. De sier videre: «Og de er flinke til å gi oss ros og tillit og erklæringer fra ledelsen» (I-16-20, 28.10.21). En lærerspesialist snakker imidlertid også om at rektor ikke hadde hatt den samme tilnærmingen i sin lederrolle hele veien. Vi snakker om at rektor gir de ansatte ansvar og informanten viser til at rektor har hatt en læringskurve her ved at han/hun «har sluppet taket mer og mer». Lærerspesialisten sier at rektor «ser hvor bra det går at folk tar ansvar og vil». Vedkommende viser videre til at det var noe motstand i kollegiet i starten, men at rektor nå slapper av «på en helt annen måte». Informanten viser til at rektor ser at det gir resultater. Informanten avslutter dette innlegget med å vise til ansvaret som er gitt og tatt av medlemmene i plangruppa:

Trenger ikke passe på oss vet du, vi er voksne mennesker. Så, akkurat det tror jeg har vært - helt ærlig, igjen, hvis jeg skal skryte litt av den plangruppa, jeg skryter ikke av, men selve systemet plangruppe.

(I-3, 09.09.21)

En skoleleder reflekterer over mellomlederrollen og hvordan linja skapes gjennom de ulike ledernivåene:

Det er jo det å lede de som skal lede igjen - jeg tenker at det er disse profesjonelle læringsfellesskapene, det er jo de settingene hvor den formidlingen foregår, og hvor man jobber sammen hele tiden med det der med å ha elevene.

(I-14, 20.10.21)

Denne vertikale ledelsesrekka kommer også til uttrykk fra flere. En lærerspesialist er mer konkret på hva som er delegert av ansvar til vedkommende i arbeidet med forsknings- og utviklingsprosjektet.

Det han gjorde da var at vi fikk ansvar for hver vår gruppe, og for å gjennomføre dette, sånn at hver gang vi kom til en ny modul, så var det vårt ansvar å sette oss inn i denne modulen, sånn at vi hadde forberedt ting når vi kom.

(I-3, 09.09.21)

Empiri knyttet til de ulike ledernivåene er presentert. Tanker om ledelse fra det regionale nivået og ut til arbeid blant lærerne danner en linje, og avslutningsvis kan en skoleleders utsagn oppsummere både linja og arbeidet i linja.

Jeg tror at vi har blitt bedre rusta enn vi var før, og det handler jo om at man er bedre rusta helt fra toppen av, sånn at de som er ledere i kommunen har et annet syn på hvordan det bør formidles ut, og at vi som sitter i ledergruppa også har gjort oss noen tanker og erfaringer rundt dette her med hvordan vi best mulig kan få med flest mulig på det vi driver med. Bare de fire årene som jeg har vært med, at vi har endret måten og blitt tryggere i hvordan det er lurt å jobbe med personale, for å få en varig endring over tid, men at det tar tid og det må få lov til å ta tid, det er ikke gjort over ett år så må man tenke at dette gikk jo ikke, da får vi prøve noe annet. Jeg tror vi har fått, altså det har blitt bevist igjennom dette her at det tar litt tid, men endringen kommer og man ser faktisk resultatene i enden, og det tror jeg vi har med oss fortsatt.

(I-9, 27.09.21)

Det er snakket om sammenheng i ledelse, både fra regionnivå og ut til skolene, og det er snakket om sammenheng i ledelse på de ulike nivåene i kommunen. Plangruppene på skolene trekkes frem som bedre rustet til å lede skolen(e) nå enn tidligere.

8.4 Organisering og struktur

Mange av informantene viser til at ulike sider av organiseringen og systematiseringen av arbeidet har hatt stor betydning. Dette gjelder både organisering av plangrupper, ledergrupper, lærere og støtteapparatet rundt skolene. Dette vises videre.

Organisering på kommunenivå

Fra kommunenivået og ut i klasserommet ble det fortalt om systematisk og gjennomtenkt arbeid knyttet til sammensetning og organisering av folk i ulike fora. På kommunenivået snakket tidligere virksomhetsleder om *mange nok* og viste til at det var avgjørende å ha med mange nok slik at forankringen ble vellykket. Vedkommende etablerte en skoleutviklingsgruppe på kommunenivået og begrunnet det slik: «For å bli mange nok som har gehør, så handler det jo ikke alltid om at det må være flertallet, men hvem er det som har størst legitimitet i den resterende gruppa» (I-11, 01.11.21). Her vises det til at de som er i skoleutviklingsgruppa er folk som tar poengene og som ønsker å være med på å jobbe for dette, for mange utover det å være i klasserommet.

For å få en oversikt over de ulike gruppene som styres av virksomhetslederen tok jeg kontakt med nåværende virksomhetsleder i etterkant av intervjuene. Han orienterte om organiseringen. Hver 14. dag er det ledermøte hvor alle rektorer, styrere og fagledere i *Familiens hus* deltar, samt virksomhetslederen. I tillegg er det ulike utviklingsgrupper. Den som gjelder for skole

består av virksomhetsleder og plangruppermedlemmene for skolene. I plangruppene sitter rektor, assisterende rektor, lærerspesialistene, trinnledere og representant fra pedagogisk-psykologisk tjeneste. Denne utviklingsgruppa har samlinger to ganger i året. I tillegg er det disse gruppene som deltar på samlinger med SePU og på andre utviklingssamlinger. På sikt ønsker virksomhetsleder at representanter fra fagene i *Familiens hus* (utover pedagogisk-psykologisk tjeneste) skal delta i skolens utviklingsgruppe. I *Familiens hus* en barneverntjenesten, helsestasjonen/skolehelsetjenesten, pedagogisk-psykologisk tjeneste og flyktningtjenesten samlokalisert.

En skoleleder viser til innhold i ledermøte og sier at «da går det mer på barnet i hele settingen». Vedkommende sier videre at de kjører utviklingsarbeid i denne gruppa også: «nå er vi i gang med modulen i forhold til inkludering hvor vi skal jobbe for å se hvordan vi skal jobbe med dette her på skolenivå eller på hver enhet» (I-14, 20.10.21). Videre presenteres organiseringen og hvordan systemet er bygget opp på skolenivået. Både organisering av ulike fora samt organisering av elever og lærere er tatt inn her.

Organisering på skolenivå

På skolenivå kom det frem fra mange at systemene og organiseringen var nøye gjennomtenkt og at nettopp dette var viktige faktorer i arbeidet. Skolens plangrupper var sammensatt på en måte som skulle sikre både forankring og bredde i det at lærerspesialister, pedagogisk-psykologisk tjeneste og ledelsen er med i denne gruppa. En skoleleder sier:

Lærerspesialistene synes vi har hatt en kjempeviktig rolle i det her, at det kommer ikke bare fra toppen, for å få spredt budskapet på en måte, eller få den innplantet, eller implementert i skolehverdagen, for det er det det handler om.

(I-14, 20.10.21)

Skolelederen sier også:

Så er det vår jobb som avdelingsleder og lærerspesialister å få det ned på trinnmøter som vi kjører spesielt, så jobber man med det på trinnmøte, så er det vi som skal spre det til lærerne og få det ordentlig inn der, så skal de bruke det ute i klasserommet.

(I-14, 20.10.21)

Det har vært en del uro rundt lærerspesialistene når det gjelder oppgaver og godtgjørelse. Virksomhetslederen fortalte at det var ryddet opp i dette, og at nå har disse avklarte oppgaver.

De har ikke nedsatt undervisning, men lønnes for å gjøre oppgavene i tillegg til sine ordinære læreroppgaver. En del av disse oppgavene er knyttet til arbeidet *Kultur for læring*.

Informanter forteller om tett oppfølging fra ledelsen når det gjelder arbeid med data fra ulike kartlegginger eller tester. Denne oppfølgingen er organisert blant annet gjennom skolevandring, systematisk møtevirksomhet med lærere fra de ulike klasser og møter med lærere for de ulike trinnene. Informanter viser til systematisk bruk av data som grunnlag for utvikling. Dette presenteres under overskriften *Resultater*. Hva gjelder arbeidet på skolene så er informantene tydelige på at det er satt av tid til arbeidet *Kultur for læring* og at arbeidet er godt organisert både i fellestiden og i andre samarbeidsarenaer. En lærer sier:

En ting som jeg synes vi ha fått ut av det, det er det at vi har fått satt oss ned i mindre grupper, at vi har satt av tid til disse forskjellige punktene som skal diskuteres, da, og at vi har sittet på tvers av trinn og fått tid til å diskutere ting som vi aldri ellers får tid til i det hele tatt.

(I-2, 09.09.21)

Fagarbeidere fortalte om et systematisk utviklingsarbeid som de tok del i. De viste til at de har frigjort tid i friminutt slik at de kan bruke denne tiden til «å samkjøre seg, informere og alt sånn» (I-16-20, 28.10.21). I tillegg viser de til faste møter med assisterende rektor, planleggingsdager og kveldsøkter med faglig arbeid.

Noen uttalelser fra informanter som viser organisering av lærerne kom frem. Fra tidligere å ha forholdsvis mange elever på små grupper/alene, til nå hvor det er slik virksomhetslederen sier: «vi tok jo bort spesialundervisning i grupper, tok alle ressursene og puttet inn i klasserommet». Videre ble det sagt:

Ute på alle skolene nå så er det to lærere i alle basisfag, fordi at alle ressursene er inne, og hvordan man bruker dem blir oppsatt av teamet som er i undervisning, og noen ganger så har man grupper og andre ganger så har man klasser og det gjorde at - jeg tror ikke man føler seg alene som lærer lenger.

(I-7, 21.09.21).

Både lærere og andre snakker om dette med positive ord, både for læreres arbeid med egen utvikling og for elevenes opplevelse av å være inkludert. Dette skrives det mer om i kapittel 8.6. For lærernes utvikling vises det til at det kan arbeides slik en avdelingsleder forteller om her:

Det at vi er mye to lærere gjør at man må sette ord på «hva gjør jeg? Hva gjør vi?» Vi har møter ukentlig med alle som har matte, for eksempel på åttende trinn, så finner de seg et tidspunkt der alle er ledige, så sitter man ned og prater.

(I-10, 01.10.21)

Ytterligere løsninger knyttet til organiseringen ble omtalt som målrettede og viktige av en eller flere informanter. Fagdager og samlinger ble nevnt av blant annet en lærer: «Så har vi hatt disse fagdagene og samlinger på tvers med videregående og med andre ungdomskoler som og har vært veldig positive» (I-15, 25.10.21). En lærerspesialist viste til overgangsrutiner for å kunne sette inn tidlig innsats, leseveiledere og en tredjelærer som kan kjøre kurs. Lærerspesialistene har ansvar for å arrangere faglige nettverkssamlinger på tvers av skolene. Mange informanter snakket om at pedagogisk-psykologisk tjeneste har faste dager på skolen og at dette fører til rask hjelp til den enkelte elev.

Ordføreren snakket om arbeid utover kommunen i det at den tidligere virksomhetslederen tok ansvar for å organisere regionale konferanser for politikere.

En av de tingene som jeg synes er morsomt er Vangen sin rolle i å organisere regionale folkevalgtskoleringer innen oppvekstfeltet. I utgangspunktet fikk vi et verbalvedtak om å organisere en lokal konferanse, men det ble videreutviklet i regi av NN [navn på tidligere virksomhetsleder] til å bli et regionalt møtepunkt. Det har blitt avholdt flere regionale konferanser hvor vi har stått på som medarrangør og alle har blitt tatt godt imot også i nabokommunene våre. Jeg tror det kan ha bidratt til et enda bedre regionalt samarbeid også administrativt. Det har jo vært viktig for det regionale samholdet også, sånn at det har hatt flere positive ringvirkninger.

(I-5, 15.09.21, 17.06.22)

Organiseringer virker å være gjennomtenkt og målrettet fra kommunenivået og ut i klasserommet. Dette innbefatter også organisering i regionen kommunen tilhører. Hele den vertikale linja i kommunen er trukket frem, og både ansvarslinjer, gruppesammensetninger og organiseringen av lærere beskrives gjennomtenkt og helhetlig på alle nivåer.

8.5 Arbeid med forsknings- og utviklingsprosjektet

Under arbeidet med *Kultur for læring* har det vært en tydelig sammenheng mellom de tre delene av arbeidet: målsettingen, arbeidsformen og forsknings- og utviklingsprosjektet. Som det fremkom gjennom data i kapittel 8.2 så var mange informanter klar over denne sammenhengen, og særlig mellom sammenhengen i arbeidsform og forsknings- og utviklingsprosjekt. De

områdene som hittil er presentert i kapittel 8 har omhandlet arbeidet i kommunen knyttet til alle delene av arbeidet med *Kultur for læring*. Her i kapittel 8.5 presenteres data knyttet til forsknings- og utviklingsprosjektet, i den grad det går an å skille delene fra hverandre. Alle informantene snakket om helheten, på ulike måter, og de ytes ikke rettferdighet med oppdelingen. Det gjøres likevel på denne måten for å presentere data på en oversiktlig måte.

Profesjonelle læringsfellesskap

Som det fremkommer i min historie så ble ikke teori om profesjonelle læringsfellesskap brukt som utgangspunkt for arbeidet som sådan, men som en arbeidsmåte på regionalt nivå fordi det var dette som ble ansett egnet. I forsknings- og utviklingsprosjektet ble denne arbeidsformen imidlertid i utgangspunktet en forutsetning for å kunne arbeide i tråd med målsettingen for prosjektet. Det er derfor ønskelig å få en forståelse for hvordan kommunen har jobbet med profesjonelle læringsfellesskap. Videre presenteres utdrag av det de intervjuede sa om dette knyttet til egen kommune og skole.

Vangen kommunes tidligere virksomhetsleder snakker om profesjonelle læringsfellesskap og bruk av dette i ulike deler av systemet:

I disse profesjonelle læringsfellesskapene, når man da møtes er man likeverdige, det tror jeg er en kunst å få til en opplevelse av, og dermed få maks ut av alle som drev der. Jeg opplevde at vi fikk det til, men jeg vet ikke helt hvorfor. Men, de som var med i møtene var bidragsytende, og ingen tenkte på hvem som bestemte, tror jeg.

(I-11, 01.11.21)

En lærerspesialist sa om *Kultur for læring* og profesjonsfellesskap «vi lærer av den undervisningen vi gir og vi lærer av den informasjonen som vi får og får en bedre måte, eller verktøy å jobbe om utfordringer som vi har på vår skole da, på gulvet» (I-1, 06.09.21).

En lærerspesialist var tydelig på at nettopp profesjonelle læringsfellesskap var noe de hadde lært gjennom forsknings- og utviklingsprosjektet: «Det dette prosjektet ga oss av ballast som vi kan ta med videre, det er dette, jeg synes det profesjonelle læringsfellesskapet, det har vi virkelig fått på plass» (I-13, 20.10.21). En annen lærerspesialist sa mer om hvordan arbeidet blir gjennomført:

Ellers så kaller vi disse gruppene vi har når vi jobber med *Kultur for læring* for - det er et profesjonelt fellesskap, det er satt sammen vilkårlig, egentlig, men altså veldig blanda for å få litt spenn. Det er klart at man skal ha et resultat, når man sitter, og folk blir helt sånn stressa, at man sitter igjen med et resultat, mens nå er vi roligere på at - ja, vi noterer litt underveis, så sammenfatter sjefen, så sender man til alle så man ser hva alle de andre

gruppene har reflektert over, mens nå er vi litt mer sånn - det er ikke sikkert at vi snakker om det som er tema engang, fordi at det tok en annen vending, men vi lærer veldig mye av det, å sitte sånn og diskutere.

(I-3, 09.09.21)

En lærerspesialist sa:

Vi har hatt tid til å sitte i de gruppene og prate sammen og dele. Jeg føler at hvis vi har sklidd ut, hvis vi faktisk kan kalle det å skli ut, så er det innafor det som har vært tema, og det har vært interessant, at vi kan kanskje prate litt lenge om en ting, hvis man kan si at det sklir ut, så må vi bare si at – nå må vi gå videre på en annen måte, og det synes jeg er veldig ålreit, for det er gjenkjennbart, så kommer det sånn at vi får si noe, ha det med videre, skrive det inn eller ha med på neste møte. Vi ser jo at det virker.

(I-6, 16.09.21)

Også informantene som er lærere omtaler profesjonelle læringsfellesskap. En sier:

Vi får mye med oss fra det, og det er veldig nyttig å få sett på tvers av trinn og få høre hvordan de tenker der og ikke minst med ulike aldersgrupper, vi som har jobbet lenge og de som har jobbet enda lengre, så har vi noen som er unge og kommer rett fra lærerhøgskolen, så det er jo med på å bevisstgjøre, det er det. Akkurat hvordan - noe kan jo være helt konkrete ting som vi har pratet om, at da gjør vi sånn og sånn.

(I-2, 09.09.21)

For å vise hva informantene sa om hva de gjorde mer spesifikt i disse profesjonelle læringsfellesskapene avsluttes det med dette sitatet fra en skoleleder:

Vi har jobbet med disse modulene i fellesskap, som vi skal ta med oss ut til våre enheter igjen som da blir mer enhetlig fordi at vi har jobba med den pakka sammen, vi sitter ikke på hver vår tue og gjør det, men vi har gjort det sammen. Da tenker jeg at da har du sådd det første frøet som skal få røtter utover.

(I-14, 20.10.21)

Samlingene

I forsknings- og utviklingsprosjektet har Høgskolen i Innlandet ved SePU arrangert ulike samlinger for kommunene. Fra Vangen kommune har ledere, gruppeledere, trinnledere og lærerspesialister deltatt på disse samlingene. Deltakerne hadde ansvar for å formidle og iverksette arbeid i tråd med innhold på samlingene. Noen informanter uttrykker at det har vært utfordrende det at kun noen fra skolen fikk dra på disse samlingen. En lærer sier:

I starten så savnet vi å få litt mer input alle, for vi følte at de som satt på de gruppene på et vis har fått inn mer enn alle de andre, men på slutten nå så har jeg vært på noen av de samlingene også, for jeg er trinnleder på småtrinnet, og da har jeg fått være med på noen av de samlingene, og da føler jeg på et vis at jeg har fått det litt mer under huden, men samtidig så føler jeg at jeg lå bak de andre, så jeg føler ikke at jeg har helt grep på det, men jeg har vært med og ledet noen sånne gruppemøter.

(I-2, 09.09.21)

Også andre beskriver utfordringer knyttet til forankring nettopp med bakgrunn i det at kun utvalgte deltok på samlingene Høgskolen arrangerte. En lærerspesialist sier:

Jeg tror kanskje at jeg har hatt større effekt av dette prosjektet fordi at jeg har fått lov til å være med på de samlingene og sett på intensjonen på det nivået sammenlignet med kollegene mine som bare har vært her på bygget, sånn at jeg har hatt mer tid med prosjektet, jeg har forstått mer av bakgrunnen til det.

Informanten sier videre at «jeg tror nok at jeg har et større eierskap til prosjektet enn det de har, fordi jeg har den rollen jeg har hatt» (I-1, 06.09.21). Her viser vedkommende til kollegaene sine. En annen lærerspesialist forteller også om denne utfordringen, men viser til kompetansepakkene i forsknings- og utviklingsprosjektet som en hjelp. Vedkommende sier at «men det er klart, kompetansepakkene har jo hjulpet oss til at vi går igjennom det på nytt» (I-6, 16.09.21).

En lærerspesialist (som startet i den rollen i tiden for intervjuet, tidligere ordinær lærer) har fokus på at det måtte være slik at noen representerte alle på samlingene og sa at «det må man godta på en måte, at det er noen som får informasjon først og skal da jobbe med dette, får ansvaret med å videreføre det». Denne informanten snakker videre om at «man klarer jo aldri å videreføre alt like godt», og at dette må tas hensyn til av de som drar på samlinger - «og at de da vet det, hele tiden, at vi andre, vi må da få litt tid til å tygge litt på det og grunne litt på det, så ikke de da forventer at vi andre skal henge tritt ganske fort» (I-13, 20.20.21). En annen lærer sier at «vi har jo fått en bra delingskultur etter hvert, sånn at de som har med seg noe kommer tilbake og forteller om det». Den samme læreren sier senere at de som er på samlingene har med så mye tilbake at «vi har et bevisst forhold til det vi andre, og at det ikke bare er de som eier det» (I-15, 25.10.21).

Fagarbeiderne snakket også om dette.

Informant: Jeg føler vel at - ikke det at alt kommer til oss på en måte, men mye av det.

Meg: Det viktigste

Informant: Ja, kommer til oss. At vi og blir veiledet.

En lærerspesialist uttaler seg om ulempene ved at de er mange borte fra skolen når det er samlinger. Vedkommende sier at «jeg skjønner at kollegaene våre synes det er ugreit at så mange reiser på de [viser til regionale samlinger], og det er få folk igjen her og de må jobbe ekstra, og så blir det masse på de som er igjen». Lærerspesialisten sier videre at «hadde jeg visst det jeg vet nå tidligere, så hadde jeg nok hatt større fokus på at vi burde i enda større grad informert kollegaene våre om hva vi lærte der». Vedkommende sier videre at «samtidig, så ga jo det oss en kunnskap som vi brukte som gruppeledere da, så det var jo på en måte det viktigste» (I-3, 09.09.21). Lærerspesialisten viser til at rektor har gitt informasjon til alle om bakgrunnen for hvorfor de som er borte er med på samlingene og videre vist sammenhengen med hvordan de jobber på skolen. Det fremkommer, som vist, litt blandede meninger om hvordan representasjonen fungerer. Hovedinntrykket er imidlertid at de som uttrykker skepsis konkluderer med at løsningen med å sende en gruppe fra skolen har gitt gode resultater i arbeidet på skolen, noe som også kommer frem flere steder i dette kapittelet. En lærer sier «Så jeg føler at vi har jobbet godt med det på skolen, vi som ikke har vært på kurs» (I-8, 21.09.21).

Videre fremkommer data om det verktøyet så å si alle informanter omtalte, pedagogisk analyse.

Verktøyet pedagogisk analyse

Som beskrevet har de profesjonelle læringsfellesskapene og samlingene i regi av SePU vært viktige i forsknings- og utviklingsprosjektet. Ett verktøy som omtales av alle informantene er pedagogisk analyse. Dette snakkes om sammen med de profesjonelle læringsfellesskapene i det at det gjennomføres i denne settingen. Dette anses å være en så viktig del av arbeidet i kommunen at det trekkes inn i dette kapittelet.

En lærer sier: «Vi har jo hatt flere pedagogiske analyser, flere sånne har vi hatt, og så har vi plukket ut i fellesskap ulike temaer.» Vedkommende sier videre: «Jeg tror nok det at denne måten å jobbe på i hvert fall har gjort oss mer bevisste.» På spørsmål fra meg om dette har vært nyttig, så svarer læreren: «kjempenyttig» (I-8, 21.09.21). De som snakker om pedagogisk analyse, omtaler dette utelukkende positivt. Under intervjuet med en skoleleder snakker vi om bruk av resultater som grunnlag for utvikling. Vedkommende sier at dette (viser til pedagogisk analyse) var noe de hadde blitt gode til og at det nå er «en helt annen måte å jobbe på». Videre sier informanten:

Men når man så og lærte den pedagogiske analysen som verktøy, for det må jeg si at det er jo Guds gave omtrent, når man har fått det som helt - nå bruker vi det til alt, på trinnmøter og alle møter.

(I-14, 20.10.21)

Det er vist et utvalg sitater fra informantenes om pedagogisk. Videre vises hvordan de beskriver at de jobber med målsetting i arbeidet.

Arbeid med fylkets, kommunens og skolenes egne mål

Først presenteres det som fremkom knyttet til kjennskap til målsettingen for hele Hedmark. En lærer gjenkjenner ikke automatisk disse målene.

Jeg tror ikke det er sånn at de målene har blitt lagt fram jevnlig, det er det ikke, så det har kanskje ligget mer i bakhodet som ledelsen har visst, men kanskje ikke lagt fram sånn tydelig, kanskje de gjorde det i starten, men ikke jevnlig i hvert fall, så det er ikke sånn automatisk gjenkjennbart, det er det ikke.

Læreren viser til at ledelsen kanskje kjenner bedre til målene, og en skoleleder viser det ved å uttale seg slik:

De overordnede målene har nå i det siste vært veldig retta mot det at flest mulig skal fullføre videregående og så har man jobbet med grunnleggende ferdigheter, lesing og regning. Så har vi hatt noen mål her på skolen, og de siste årene så har egentlig de dreid seg vel så mye mot sosiale mål, men også faglige selvfølgelig.

Videre viser denne informanten til at det aller viktigste har vært «de målene som hvert trinn har laget for seg selv og hvordan man skal jobbe med dem, og at lærerne skal ha noe som de skal jobbe med for å utvikle seg selv». Informanten snakker også om at pedagogisk-psykologisk tjeneste er knyttet «opp mot de målene her også» (I-2, 09.09.21). Disse to sitatene viser det flere informanter sa. Lærere som ble intervjuet var ulikt kjent med overordnet målsetting, men de kjente godt til målene for skolen sin. Dette presenteres senere. Først vises informantenes kjennskap til arbeid med mål for kommunen.

Informant: Nå er det jo noen år siden vi har hatt noen runder på de målene, men målene våre er jo de samme som for kommunen, som går på regning, lesing, de grunnleggende ferdighetene, 21. århundrets ferdigheter og fullføring i videregående, og mobbing.

Jeg: Det jobber alle lærere og ansatte etter i Vangen?

Informant: Det er målet vårt.

(I-10, 01.10.21)

En informant knytter målsetting bare til egen skole. Vedkommende sier: «For denne skolen, og det har jo blitt gjort på alle skolene, så vi har ikke like mål i Vangen på de tre ulike skolene, så da har vi tenkt skole lokalt» (I-13, 20.10.21). Vedkommende uttaler seg ikke om kommunens eller fylkets mål. Også en skoleleder har fokuset mot skolens målsetting, men viser til de overordnede målene: «De overordna målene ligger der, men på hver skole så har det vært forskjellig, det er jo forskjellig» (I-14, 20.10.21). Det var ikke slik at informanter fra ledelsen kjente de overordnede målene best, også lærere snakket om gjennomføring i videregående skole for eksempel Hva gjelder mål for egen skole, så var noen mer tydelige enn andre på målhierarkiet, men alle snakket om å lage mål og å jobbe etter disse på egen skole. Dette presenteres videre.

Flere informanter viser til at ledelsen ved plangruppa ser på resultater fra ulike kartlegginger for deretter å ta opp disse resultatene med lærerne. Ut ifra dette fastsettes skolens mål og gruppers mål. En skoleleder sier «så prater vi i ledelsen med kontaktlærer og ser på resultatene først, før vi gjør noen ting i plenum» (I-14, 20.10.21). Med resultatene vises det til ulike kartleggingsundersøkelser, nasjonale prøver, tester, undersøkelser og målinger. En annen skoleleder bekrefter og utdyper denne prosessen. Vedkommende beskriver at plangruppa ser på resultatene fra ulike tester og kartlegginger og så «plukker vi ut noen problemstillinger». Vedkommende er tydelig på at alle resultater gis ut, men at de har «laget noen problemstillinger rundt det som vi har diskutert og jobbet med» (I-4, 10.09.21). Mål settes ut ifra disse diskusjonene.

Skolelederen viser til at ledelsen møter trinnene for refleksjon om resultatene fra det aktuelle trinnet. Deretter tas det opp i plenum, slik sitatet over viser, før de utarbeider mål felles. Her snakker vedkommende om at de har «prøvd å lage det som sånne gode å måle opp mot» (I-4, 10.09.21). En lærerspesialist utdypet dette ved å vise til at de tar utgangspunkt i ulike resultater og at de jobber med målene til de ser resultater. Vedkommende sier: «Hvis vi ikke rakk innfor den målsettingsperioden vi hadde satt, så kunne man sette den pilen litt lengre og jobbe med det videre». Det å bruke tiden bekreftes av flere både hva gjelder arbeid etter mål, men også når det gjelder arbeidet som sådan. Lærerspesialisten forteller videre at nye målinger gjennomføres for å finne ut hvorvidt mål er oppnådd eller om de må beholde de samme målene en stund til: «Jo, vi har jo på en måte tatt en ny test eller nye prøver» for å finne om de skal fortsette med de sammen målene: «Kan vi dra den ned til dette skoleåret her?» (I-6, 16.09.21).

Virksomhetslederen bekrefter arbeidet med å bruke resultater som grunnlag for å sette mål. Vedkommende viser til bruk av T1, T2, T3, (kartleggingsundersøkelser i forsknings- og

utviklingsprosjektet) elevundersøkelser, nasjonale prøver, eksamensresultater med mer og snakker om «hvordan kan vi gjøre dette til å forandre undervisning eller forandre opplæring som gjør at vi blir bedre på det». Informanten viser til systematisk arbeid over tid – «så jeg tipper vi kanskje jobbet halvannet år med det, og da jobbet vi både i personalet, men vi jobbet også i ledergruppa og vi jobbet også med lærerspesialistene som en egen gruppe» (I-7, 21.09.21).

En lærerspesialist snakker om hele den linja med å fastsette mål for skolen/gruppa, og dette sitatet oppsummerer arbeidet med å sette mål for skolen/gruppa.

Jeg har følt at vi har i plangruppa hatt noen forslag, så tar vi med det hele og gir tilbakemeldinger, så justerer vi det etter, sånn at vi jobber med det sammen. At det er NN skole som bestemmer de målene og er enig om det, og det har jeg i hvert fall følt hele tiden, at vi jobber sammen med noen, sånn at de utviklingsmålene, det er ikke rektor som styrer det, eller de som er med i plangruppa - men at vi klarer den samtalen fram og tilbake. Og spørre, ok, skal vi dra den litt lengre nå? Her trenger vi fortsatt å øve litt, for eksempel på regning, at vi kan jobbe litt videre med den, og det synes jeg at vi igjennom veilederkorpset kunne blitt guidet litt på, jeg er veldig glad for at jeg hadde dem i starten, for jeg tror jeg fort hadde låst meg til at - Ok, nå må vi måles, nå må vi ha kommet på topp eller har det skjedd noe, men det kan ta lang tid. Det snur ikke.

(I-6, 16.09.21)

Her viser lærerspesialisten til veilederkorpset som kommunen hadde inne tidligere. Læreren viser også til at det tar tid å endre resultater, og at vedkommende fikk hjelp av veilederkorpset til å se dette.

De intervjuede snakket om helhet og sammenheng knyttet til mange av de temaene som ble tatt opp. Hva gjelder arbeid med mål spesielt, og dette i lys av annet arbeid under overskriften *Kultur for læring*, så vises en helhetlig tenkning i to sitater fra en lærerspesialist:

Målet med dette er å få alle barn og voksne i Vangen kommune til å forstå viktigheten av utdanning og læring, og hvor viktig skolen er som læringsarena. For oss så fungerer *Kultur for læring* som et verktøy som vi kan bruke, både når det gjelder faglige og sosiale utfordringer som vi har, og ikke bare utfordringer, men for å få vist hva vi er gode på, hva vi må jobbe mer med, kan vi løse dette?

Vedkommende snakker om at de kjenner elevene sine veldig godt, og sier «vi tester de, vi analyserer resultatene, vi tar de inn i møter, i lærings samarbeid, lærende fellesskap, dette er jo en del av hele den *Kultur for læring*-pakka». Denne lærerspesialisten er tydelig på at det ikke er «bare pedagogisk analyse og alle de modulene og det som vi har jobba med» som er *Kultur for læring*, «men med *Kultur for læring* så har det fokuset kommet på resultater også, at det er satt i system, alt er så satt i system, vi vet». Vedkommende beskriver systemet blant annet slik:

Når jeg tar lese- og skriveprøven på mine elever, så setter jeg det inn i et system, tar det med inn til ledelsen, i møter hvor vi diskuterer – hva har du tenkt å gjøre med den, den og den som det lyser rødt på, så har vi tiltak på det, om ikke det er et direkte utspring av, så har det på en måte - Det er ikke sånn at vi bare, «ja, ja», vi har kontroll på det. Jeg vet at når jeg går inn i det så har jeg stålkontroll på hver og en av mine elever, og det er også et resultat av *Kultur for læring*, og ikke bare det prosjektet som jeg sier og den pedagogiske analysen som jeg har lært igjennom disse modulene som vi har jobbet med.

(I-3, 09.09.21)

Det fremkom også noe data om hvordan den enkelte lærer satt mål for seg selv. Dette fremkommer sammen med annen data i kapittel 8.8.

Forskningsbasert arbeid

Ved å trekke med Høgskolen i Innlandet som ansvarlig for forsknings- og utviklingsprosjektet var hensikten blant annet å knytte forskere inn i arbeidet i kommunene. Dette ble ansett å være viktig, og en del av forskeres deltakelse skulle føre til at ansatte i de ulike kommunene ble i bedre stand til å se sitt arbeid tett opp til forskning. Informantene bruker ulike begreper om dette. Videre vises hva som fremkom under intervjuene.

Først presenteres et utsagn fra en lærerspesialist som sier at det er en utvikling knyttet til evidensbasert arbeid, som vedkommende bruker som begrep: «jeg synes vi har blitt bedre til å jobbe evidensbasert, for å ha en positiv utvikling, og i hvert fall prøve å bli det». Vedkommende snakker videre om hva han legger i begrepet evidensbasert, hvordan de bruker resultater fra ulike undersøkelser – «å bruke de da, sånn, dette er resultatene deres», og de kan man ta med videre for å gjøre undervisningen bedre, da. Det er det jeg tenker på når jeg sier evidensbasert, at vi ser på hva som faktisk er målt» (I-1, 06.09.21).

De fleste informantene snakker om at de leser en tekst som et forarbeid til arbeid med de ulike modulene i forsknings- og utviklingsprosjektet, og videre hva de gjør under arbeidet i de profesjonelle læringsfelleskapene:

Så har vi hatt disse modulene på SePU - det er sånne moduler som er et forarbeid, det kan være en liten tekst, en som alle skal lese, så er det noen oppgaver med refleksjonsarbeid og kanskje en pedagogisk analyse som skal gjennomføres som verktøy, og så har vi fått disse bøkene, sånne hefter. *Dette vet vi om profesjonsfelleskap*, og så videre. *Dette vet vi om* – De synes jeg har vært greie å kunne se på.

(I-1, 06.09.21)

Alle som har uttalt seg om dette er positive til denne måten å jobbe på, og at dette nå er en naturlig del av deres arbeid. En skoleleder sier det slik:

Om man har funnet en fin artikkel som sier noe om det eller det, sånn at det har blitt en mer naturlig del av hverdagen, det med å relatere det til forskningen. Og vi har jo lest mye gjennom dette prosjektet, og det har nok vært en medvirkende faktor til at man har fått opp øynene litt i forhold til at det kan være ganske interessant. Det er ikke bare noe man gjør for at man må det.

(I-9, 27.09.21)

Noen snakker om utfordringene med å finne forskningslitteratur. En lærerspesialist sier: «Der føler jeg at vi mangler en ressurs for å kunne finne forskning om et tiltak. Vi har ikke tilgang på alle disse databasene som det publiseres artikler» (I-1, 06.09.21). Flere snakker om utfordringen med å få tid til å lese nok, men alle er enige om at det å jobbe forskningsbasert har ført til utvikling på skolen deres. Det ytres også tilfredshet med organiseringen fra SePU med at det å lese teori var lagt inn i de ulike modulene, og at omfanget var overkommelig. Det å lese disse tekstene fører til at de hadde «et felles grunnlag, man har en grunnmur å jobbe ut ifra, og så reflekterer man og kommer til enighet om ting som vi nå skal jobbe videre med, og da er man jo i den spiralen da som forhåpentligvis går oppover og ikke bare rundt og rundt». Den samme informanten sa videre at «når vi har satt oss mål, så har vi jo funnet forskning på det» (I-13, 20.10.21). En annen lærerspesialist er tydelig og sier at «men i bunn og grunn så har det snudd veldig, dette med å tenke og jobbe basert på forskning, og det har også vi, altså ledelsen her hatt stort fokus på, «forskning sier at», eller «hva sier forskning om det?» Den samme informanten sier: «at vi tenker forskningsbasert, det gjør vi» (I-3, 09.09.21).

En skoleleder var også tydelig da vi snakket om dette.

Det å relatere til forskning, det har blitt et sånn begrep som man bruker veldig ofte. Før så gjorde man ikke det, hvis man snakker bare fem, seks, syv år tilbake i tid, da ble det mer sånn, «vi gjør det fordi vi alltid har gjort det sånn».

(I-9, 27.09.21)

I møtet med ordføreren kommer det frem at det for politikerne er målsettingen som har vært overordnet, men også at forskning knyttet til arbeidet er godt kjent. Hun viser til at forsknings- og utviklingsprosjektet *Kultur for læring*, som i tillegg til det arbeidet som foregår og beskrives i dette kapitlet, skal forskes på. Ordføreren sier:

Jeg som ordfører og andre politikere har møtt Thomas Nordahl og Lars Myhr i ulike settinger, så jeg tror de fleste politikere hos oss er godt kjent med at dette også har vært

et forskningsprosjekt. Det mener jeg er svært positivt. Det skjer mye overalt i kommunesektoren om dagen, men det som oppvekst skiller seg ut på etter min mening er den forskningsbaserte tilnærmingen. Hva er det som faktisk virker? Det var ikke det samme fokuset før. Nå bidrar vi også selv inn i den forskningen, ser resultatene og får et bedre grunnlag for hvor det er behov for å sette inn ekstra ressurser og gjøre ting annerledes. Det blir mindre synsing og mer faktabasert med hensyn til hva vi er gode på og hva kan vi bli enda bedre på, men hva er det vi faktisk også gjør for dårlig og hvordan kan vi gjøre noe med det?

Hva gjelder politikernes deltakelse eller innsikt i forskningsbasert arbeid utover det nevnte, så viser ordføreren til at den tidligere virksomhetslederen og at «det har vært veldig mye referanser til skoleforskning». Ordføreren sier videre at «jeg har ikke oppdatert meg i forhold til hvor mye utvalget har vært inne i dette her de siste årene, men det var i hvert fall en periode hvor det var mye om det» (I-5, 17.06.22).

Informantene har beskrevet arbeid i profesjonelle læringsfellesskap og også hvordan blant annet pedagogisk analyse har gjort dette arbeidet utviklende. Pedagogisk analyse beskrives av alle som et godt verktøy for utviklingsarbeid. Det har vært utfordrende når flere har dratt på samlingene i regi av Høgskolen i Innlandet, men totalt sett har også dette bidratt til utvikling i kommunen/skolene. Det at arbeidet er knyttet til forskning på ulikt vis beskrives også som viktig av informantene.

8.6 Felles retning

Mye data viser at skolene og kommunen går i en felles retning. Mye av det som er presentert hittil viser dette, og ytterligere data kom frem under intervjuene. De videre overskriftene er temaer eller områder som beskriver nettopp dette, samt hva dette har å si for elevene.

Elevsyn

Gjennom intervjuene var opplevelsen at informantene var samstemte om et felles elevsyn. Dette fremkom på ulike måter, og de viste både til eget og felles elevsyn. Virksomhetslederen i kommunen sier:

Det som jeg tror han endret seg, det er det synet på elever og læring, i forhold til hvordan man tenker, som jeg sa i sted, det med å skifte fokus fra å tenke norsk, matte, engelsk, og så videre, til å tenke hele eleven.

(I-7, 21.09.21)

Den endringen som virksomhetslederen beskriver, snakker også fagarbeiderne om:

Fagarbeider: Jeg tror det handler om å se ungene, rett og slett. Se dem og forstå dem, og gi dem respekt, og da tror jeg man får respekt tilbake, og det tror jeg vi er veldig gode på her på NN skole [navn på skolen].

Jeg: Men dere gjorde jo det før og?

Fagarbeider: Det har vel kanskje snudd litt med tankevirksomheten og den relasjonssirkelen som vi har hatt, å se de som kommer.

(I-16-21, 28.10.21)

Relasjonssirkel er et verktøy for kartlegging av elevenes relasjoner til læreren. Det forstås som at dette er det samme verktøyet som omtales som relasjonsspiral lenger ned på siden.

En lærerspesialist knytter elevsynet opp mot forståelsen av hva *Kultur for læring* er:

Kultur for læring som begrep ... På den ene siden så er det en kultur for oss lærere til å lære og jobbe evidensbasert i vår egen jobb, i undervisningen sånn vi driver. Og så på den andre siden på elevperspektiv, at elevene skal få en bedre forståelse for det å være på skolen for å lære, at de to skal møtes på midten og gi en bedre skole for eleven.

Den samme lærerspesialisten knyttet det å se eleven i klasserommet opp mot arbeidet med målsetting og bruk av pedagogisk analyse.

En ting vi så på var dette med at elevene skulle bli sett i klasserommet, at de skulle føle at læreren så de og hjalp de, for det mener jeg vi scoret lavt på i starten, så hadde vi fokus på det, brukte pedagogisk analyse. Hvordan kunne vi bli flinkere til å gjøre dette her? Jeg mener at vi scoret positivt på utviklingen der, og så har vi tatt i bruk en relasjonsspiral.

Fra å snakke om at de voksne skulle se hver enkelt elev, så gikk denne lærerspesialisten over til å snakke om at hver enkelt elev må oppleve å være inkludert i elevmiljøet. Vedkommende snakker om systemer for regelmessige klassemøter, arbeid med relasjonsspiral som et verktøy, drøfting av evt. utfordringer og videre oppfølging. Både oppfølging fra voksne og inkludering i elevmiljøet omtales som noe som bunner i en felles forståelse på skolen:

Det vil jo bidra til at undervisningen blir lettere når vi vet at alle elevene sine rammebetingelser er trygge og gode, for hvis en elev ikke trives på skolen så vil den heller ikke lære, ... så - tror jeg vi har en felles forståelse for på bygget, at det er viktig å bidra til å få alle elevene inntil seg.

(I-1, 06.09.21)

Til sist under overskriften elevsyn snakker en informant og trekker inn data i et bredere perspektiv:

Vi tenker helt annerledes nå, vi tenker mye videre og større, og hvordan alt henger sammen, og det er veldig sammensatt, hvordan denne ene eleven har det i denne timen.

Hva er det som gjør det vanskelig? Det er ikke sikkert det er lesinga i det hele tatt, selv om det er det som vises der, så for meg – det er dette som gjør det spennende å være lærer.

(I-13, 20.10.21)

Delingskultur

Det fremkom data om en delingskultur som både var satt i system og som jeg oppfattet at ble ansett som en viktig faktor. Den omtales videre.

Informantene snakker om en delingskultur som ble oppfattet som utberedt. En lærer sier at «vi har jo fått en bra delingskultur etter hvert, sånn at de som har med seg noe kommer tilbake og forteller om det» (I-15, 25.10.21). En lærerspesialist viser til en planleggingsdag hvor en som deltok brukte begrepet *digg å dele*. Dette har blitt et begrep i kommunen, spesielt på en av skolene. Lærerspesialisten snakker om personen som kom med uttrykket. «Han brukte det ikke som begrep, men han sa, hvis jeg sitter på noe bra, så er det viktig for meg å dele det med andre, hvorfor kan ikke alle da få innsikt og da lærdom av mine erfaringer?». Videre sier informanten at «det syntes jeg var så utrolig bra» (I-2, 09.09.21). I intervju med en skoleleder på den samme skolen blir det sagt at:

Vi har hatt sånne korte økter der man har kunnet meldt seg på og sagt at, «vet du hva, nå har jeg funnet noe fint, dette har jeg lyst til å dele», så har det vært forum der vi har delt både store og små ting.

(I-9, 27.09.21)

Dette opplevdes å være en kultur som preget kommunen, og spesielt kom det til uttrykk på en av skolene. Det som også preget kommunene var at ordbruk vitnet om den retningen som omtales som *felles* i overskriften til kapittel 8.6. Alle snakket om *vi*, og viste til ansatte ved egen skole eller i kommunen som sådan.

Vi – ikke jeg

Mange sitater under andre overskrifter viser vi-perspektivet. Her trekkes det ut noen eksempler hvor dette fremkommer tydelig. En lærerspesialist viser til arbeid med resultater fra ulike tester/kartlegginger, og vedkommende sier «Ok, er vi fornøyd med dette? Har vi gjort så godt vi kan? Kan vi gjøre noe bedre?» (I-1, 06.09.21). Når spørsmål stilles om bruken av vi-begrepet, svarer en skoleleder:

Det er veldig viktig for meg i hvert fall at vi har det vi-begrepet, og vi inneholder alle, disse lagene, tenker jeg. Det er så viktig, for vi er jo sammen, vi skaper den gode kulturen. Jeg sier ikke at vi gjør noe der og noen gjør noe her, det er det å ha den enhetsforståelsen, og det føler jeg, spesielt nå igjennom *Kultur for læring*.

Denne informanten er bevisst bruken av begrepet *vi*, og snakker om alle lagene som skaper den «gode kulturen» (I-14, 20.10.21). Andre ansatte er også tydelig på dette. Ved spørsmål fra meg om årsaken til en positiv utvikling så svarer en lærer:

Jeg vet ikke, vi har jo snakket litt om hvor viktig det er at vi er en *vi-skole*, at vi tenker at vi løfter sammen selv om vi ikke bestandig føler at vi gjør det, så er det det som har vært målsettingen.

(I-2, 09.09.21)

En skoleleder er tydelig på at det ikke alltid har vært et felles fokus. Vedkommende sier at «det føler jeg jo at vi har blitt flinkere til, å bli en *vi-skole*, altså, det er våre elever alle sammen» (I-9, 27.09.21). Avslutningsvis her trekkes det inn data fra gruppeintervjuet med fagarbeidere. Disse brukte begrepet *vi* gjennomgående. En av disse sier: «Så er det hele tiden løpende samarbeid med lærerne som vi har, og vi diskuterer jo hele tiden og det flettes inn på en bra måte, jeg synes det» (I-16-20, 28.10.21). Virksomhetslederen oppsummerer med at «vi har fått en arbeidsform som er veldig tydelig og som skaper gode relasjoner, og som skaper et lag, da». Hva har det å si for forankringen av arbeidet med *Kultur for læring* at holdningen oppfattes som kollektivt orientert, som innholdet om *vi-skole* viser? Dette presenteres videre.

Forankring

Mye innhold fra intervjuene som viser arbeidet med og resultat av forankringsarbeid, fremkommer under andre overskrifter. Her vises data som ikke er tatt med andre steder og som beskriver forankringsarbeidet spesielt. Flere av de intervjuede snakker om at dette arbeidet ikke er noe som ledelsen styrer i den grad at de forteller hva som skal gjøres. En lærerspesialist sier:

Sånn utviklingsarbeidet er på skolen nå så er det viktig at det ikke er ledelsen som står øverst og sier, «nå skal dere gjøre dette». Hvis du skal ha det godt implementert i kollegiet, så må det gjøres fra gulvet, og der tror jeg kanskje lærerspesialistene har hatt en viktig nøkkelrolle for å få det til.

(I-1, 06.09.21)

En annen lærerspesialist sier:

Jeg tror at en grunn til at det har blitt sånn, for dette mener jeg er en suksessfaktor, at man klarer å komme dit, det er at SePU, Fylkesmannen eller noen ovenfra har ikke kommet og sagt at, «nå er det det dere skal jobbe med». Vi har funnet det ut selv, hvor er det skoen trykker for oss, og vi har fått lov å bruke tid, som jeg sa i sted, på å forstå disse forskjellige modulene og vinklingene, for da får man jo andre briller på sin praksis, hvis man klarer å reflektere og ta det inn, og oversette det til sin praksis. Det tror jeg har vært veldig viktig, at det ikke er noe sånn at nå skal alle skolene i Vangen jobbe med det, for da har man ikke eierskap til det, og man har ikke den motivasjonen som har kommet fra oss, fordi vi har fått lov til å styre litt selv, hva er viktig for oss å se på nå og prøve å forbedre?

(I-13, 20.10.21)

Også en tredje lærerspesialist snakker om viktigheten av at de som ikke er skoleledere fikk være med fra starten av, og vedkommende sier at «her fikk vi vært med fra starten, og vi lærer noe av å være med på de første møtene, tenker jeg, det var veldig viktig» (I-6, 16.09.21). Lærerspesialistene har vært med på samlingene og beskriver om forankring via disse. Dette er omtalt under overskriften organisering. Det er derfor interessant å høre hva en lærer sier om nettopp dette: «Jeg føler at vi har jobbet godt med det på skolen, vi som ikke har vært på kurs.» Vedkommende viser til diskusjoner og sier videre: «Jeg synes egentlig vi har fått til veldig mange fine diskusjoner både i grupper og felles etterpå» (I-8, 21.09.21).

Arbeidet på den enkelte skole ble drevet av flere i plangruppa. Virksomhetslederen anser dette for et suksesskriterium.

Da så vi jo også at motivasjonen hos de andre ansatte økte når det plutselig ikke bare var rektor som hadde fellestid, men det var faktisk andre lærere. Og vi pratet om det samme, så det med å få med alle, det å jobbe og utvide ledergruppa i forhold til utvikling, det henger jo sammen med tannhjulet, vi jobbet da med ledergruppa i kommunen, så en del på skolen, og vi utvidet den ledergruppa fra rektor og avdelingsleder til rektor, avdelingsleder og lærerspesialister og rådgiver, og så gikk det videre ut til personalet, og da var det alle, da var det ikke bare lærerne, men det var alle ansatte.

(I-7, 21.09.21)

I dette sitatet vises også linja fra kommunenivået til skolenivået. En skoleleder snakker om en rød tråd i denne linja, i tillegg til å vektlegge tidsaspektet i arbeidet.

Det har vært kjempespennende, så ser vi jo virkelige resultater av det, det at man har stått i det lenge nok, til at det er noe som er forankra og innarbeida som en arbeidsform, og spesielt morsomt når man ser gode resultater så klart. De har jo kommet fordi man har vært tro til modellen og tro til måten man har jobba på. Det er NN, [tidligere virksomhetsleder] som har sittet på toppen hele tiden og det har vært en rød tråd igjennom alt, så har lederne vært flinke til å ta det med ned igjen.

(I-9, 27.09.21)

Linja på skolenivået, og arbeid som skal gi forankring hos alle, beskrives av en skoleleder:

Derfor så har man den utviklingsgruppa - der sitter rektor med oss i den utviklings- eller ressursgruppa på skolen. Rektor har jo styringa og så klart, de skal jo ikke bare selge det videre til oss, men holder i tråden, så er det på en måte vår jobb som avdelingsleder og lærerspesialister å få det ned på trinnmøter som vi kjører spesielt, så jobber man med det på trinnmøte så er det vi som skal spre det til lærerne og få det ordentlig inn der.

(I-14, 20.10.21)

Det er noen av de som ble intervjuet som bruker begrepet *mange nok*. Dette ble brukt blant annet når det var snakk om motvilje mot nye prosjekter. Dette må ses i sammenheng med det som står i kapitlet om organisering og hvem som sitter i skolens plangrupper og i utviklingsgruppa på kommunenivået. En skoleleder bruker ordet flerparten: «Jeg tenker at det er det å få flerparten som er positive, som er med og drar, dette tannhjulet, for å si det sånn, for det er jo på en måte å få smurt det» (I-14, 20.10.21).

En lærerspesialist sier:

Det er nok alltid en form for endringsfeighet blant et lærerpersonale, mange kan nok tenke at de har nok med å gjøre undervisningen sin, og vil ikke plages med noe forsknings- og utviklingsprosjekt og da legger de kanskje ikke inn et ekstra gir for å prøve å implementere det i egen praksis.

(I-1, 06.09.21)

En skoleleder er også tydelig på at «man alltid vil ha noen, det vil man. Vi klarer ikke å snu alle» (I-14, 20.10.21).

Det kommer også frem uttalelser om Fylkesmannens rolle, både som sådan og i rekrutteringsøyemed hva gjelder deltakelse i forsknings- og utviklingsprosjektet. Virksomhetslederen viser blant annet til at alt arbeidet startet med en pressekonferanse på ungdomsskolen i kommunen:

Samtidig så var vi så heldige at oppstarten skjedde på ungdomsskolen. Man kan tenke at det er små ting, men det er sånne ting som man tenker at - hvis man er ansatt på ungdomsskolen, og plutselig så var du der og andre der og presse og greier - da føler man seg jo sett, og at dette faktisk var noe som, «Oi, her, ja».

Vedkommende sier også at det at alle kommuner i Hedmark deltok «det tror jeg gav legitimitet». Videre viser virksomhetslederen både til det regionale samarbeidet i denne delen av Hedmark og til Fylkesmannens betydning for arbeidet, i tillegg til det å gi legitimitet.

Vi har jo vært heldige i Vangen, for NN [tidligere virksomhetsleder] har sittet i lederstallen som han har gjort for regionen, så det tror jeg på en måte har vært at vi kanskje

har fått litt mer og fortære enn mange andre virksomhetsledere eller kommunalsjefer, som kanskje ikke har sittet i den rollen. Men det var absolutt av betydning for oss at dette var noe som var i hele Hedmark, at dette var noe som man skulle jobbe med, og jeg tror på en måte at det at Fylkesmannen, Statsforvalteren nå, var en driver i dette her, var kjempeviktig, for det er klart at når du jobber som rektor, så er Fylkesmannen for det første veldig langt borte, både fysisk og i tankevirksomheten, så når man hørte Fylkesmannen så så man jo for seg tilsyn eller at det var noen som hadde klaget på et eller annet, så man måtte svare på et eller annet, da, og det var det. Og du da, i din rolle, at du opplevde at du kom ut og pratet om dette, så synes i hvert fall jeg det var noe som gjorde at dette var noe som ble lagt merke til.

(I-7, 21.09.21)

Dette utsagnet fra virksomhetslederen trekker linjene fra regionalt nivå og ut i kommunen. Hans mening er at arbeidet i fylket, og Fylkesmannens tilnærming i dette arbeidet, har vært viktig for Vangen kommune. Informantenes utsagn viser at de har en felles retning på arbeidet under overskriften *Kultur for læring* og de har et elevsyn som oppfattes å være godt forankret og implementert i skolene. Det har vært arbeidet mye med å forankre arbeidet i skolene, og dette fremheves av flere informanter.

Videre nå presenteres hvordan flere tiltak ble ansett av mange for å virke sammen, da også tiltak som i utgangspunktet ikke var knyttet til *Kultur for læring*.

8.7 Flere tiltak sammen

I Vangen kommune ble flere tiltak og satsinger trukket frem under intervjuene, og det kom tydelig frem hvordan informantene mente at de ulike tiltakene eller satsningene virket sammen. De hadde lærerspesialister på alle skolene, og både organisering og annet fra disse og utsagn om ordningen har fremkommet. Kommunen har også et ønske, både fra ledelsen og fra lærerne, om å sende så mange som mulig på videreutdanning gjennom ordningen *Kompetanse for kvalitet*. Skolene hadde i dialog med fagforeningen funnet ut hvor mange de kunne sende hvert år av hensyn til drift av skolen ved fravær. Flere på ungdomsskolen viser til satsningen *Ungdomstrinn i utvikling*. I tillegg ble verktøy som skolevandring, bruk av I-pad i undervisningen og mer konkrete undervisningsmetoder nevnt. Den tidligere virksomhetslederen sa «der prøvde vi å se sammenhengen med andre innsatser og, da, fra Utdanningsdirektoratet, i forhold til lærerspesialister, pilotering og en del sårne ->. Vedkommende sa videre at «det handler jo om alle de nasjonale satsingene vi har vært med på, de er jo sett i lys

av *Kultur for læring*, målsettingen og arbeidsformen» (I-7, 21.09.21). Også andre av de intervjuede snakket om denne sammenhengen, og dette presenteres videre her i kapittel 8.7.

Lærerspesialistenes rolle er trukket frem også andre steder i kapittelet. En lærer snakker om hvor viktig det er at ordningen med lærerspesialistene startet opp samtidig med *Kultur for læring*:

Kultur for læring kom jo inn samtidig som vi har fått disse lærerspesialistene, så det har blitt som en rolle som har gått hånd i hånd. Jeg tror ikke vi hadde fått samme, faglige utbytte av lærerspesialistene hvis vi ikke hadde hatt *Kultur for læring*, for det har jo også gitt oss noen verktøy og noen måter å jobbe på, måter å samarbeide på kryss av skolene som har bidratt til å få et bedre samarbeid mellom barneskolen og ungdomsskolen. Så det har vært en fin tilfeldig hendelse, at det kom og det kom, så passet det veldig bra. Lærerspesialistene var vel egentlig ikke tiltenkt å brukes til utviklingsarbeid i skolen, sann i utgangspunktet, det skulle være en fagressursrolle. Men du får til å gjøre begge delene og det er ofte at utviklingsarbeid og fagarbeid går hånd i hånd.

(I-1, 06.09.21)

En skoleleder snakket om at lærerspesialistene har en viktig rolle knyttet til det faglige arbeidet.

Jeg tør påstå at de har fått en veldig viktig rolle i utviklingsarbeidet vårt, å holde fokus på fag, samtidig som vi på en måte har holdt godt tak i den sosiale biten blant elevene og, men at vi har mye større trøkk på det faglige, vil jeg tørre å påstå.

(I-10, 01.10.21)

Et annet tiltak som Fylkesmannen iverksatte i starten av arbeidet med *Kultur for læring* var den nevnte turen til Essunga (jamfør kap. 7.6). I denne kommunen var det gjennomført et arbeid som hadde gitt positive resultater for elevene. Målet for turen var at deltakerne skulle høre, lære, reflektere og utvikle seg. De som ble invitert var alle kommunene samt andre viktige aktører i oppvekstfeltet i fylket. Det tidligere virksomhetslederen i Vangen kommune er tydelig på at for dem så var dette et godt oppspill til det videre arbeidet. Vedkommende sier at «jeg tror det henger veldig sammen med denne timingen med den» [viser til turen]. Informanten snakker videre om at de valgte å ha med tre personer på denne turen, og selv om dette er en forholdsvis liten kommune så beskriver den tidligere virksomhetslederen at det var «helt avgjørende for hvordan vi klarte å presentere det tilbake igjen da vi kom hjem». Videre sier vedkommende; «Og så var jo tematikken og budskapet i den turen veldig lettfattelig for Vangen, for det var så lik problemstilling, sikkert for mange av de andre, men vi var der som subjekter den gangen» (I-11, 01.11.21).

For Vangen kommune ble denne turen ansett som viktig. En av rektorene, som ikke er intervjuet, snakker om denne turen som en *synvända*, og han beskriver dette som en åpenbaring for å gjøre en endring på skolen knyttet til organisering av elever med spesielle behov. Dette snakker den tidligere virksomhetslederen også om under intervjuet når vedkommende sier at NN «reiste hjem igjen fra Essunga og avslutter skolesirkelen», noe han beskriver som en avdeling som ble «et ekskluderende tiltak» (I-11, 01.11.21).

Kommunen var med på *Ungdomstrinn i utvikling*, og flere informanter trakk frem dette arbeidet og så på *Kultur for læring* i forlengelse av dette. En skoleleder sier:

Det som er med *Kultur for læring* er at du har fått på plass den siste brikken. For at *Ungdomstrinn i utvikling*, det er et kjempeprosjekt, men det var jo ungdomsskolen, barneskolene var ikke med på det. Så vi hadde jo kjempeutvikling på det og sånne ting ..., men det er *Kultur for læring* som virkelig har samlet hele kommunen.

Under utdypende spørsmål om «den siste brikken» svarer informanten:

Vi har jo hatt utviklingsarbeid, så har det vært vurdering og forskjellig, men det har ikke vært den hvor alle - nå setter vi oss ned, samme om du er på NN skole [en av barneskolene], NN skole [den andre barneskolen] eller ungdomsskolen, PPT [pedagogisk-psykologisk tjeneste] eller helse, eller, alle er med og jobber felles, vi jobber for den under der, fra fødsel til vi avleverer til videregående, og nå jobber vi litt unisont, jeg tenker det har *Kultur for læring* gjort. Det er der forandringen virkelig har skjedd nå, for vi jobber sammen.

(I-14, 20.10.21)

Denne skolelederen viser også til egen rektorutdanning, som vedkommende tok samtidig med spesielt en rektor fra en annen kommune i fylket, og dette beskrives som at det nå er lett å ta kontakt for å samarbeide eller å dele erfaringer. Som omtalt har kommunen mange deltakere i det nasjonale programmet for videreutdanning *Kompetanse for kvalitet*. En lærerspesialist sier, når vi snakker om at lærerne har endret seg, at «jeg tror at en stor og viktig del av det er at mange lærere har tatt videreutdanning» (I-3, 09.09.21). Sammenhengen mellom blant annet videreutdanningene og *Kultur for læring* trekkes frem av de fleste informantene, at disse to satsingene utfyller hverandre på positive måter. Det er ikke alltid denne sammenhengen er tydelig, og en lærer sier at «Ja, det er mange ting som påvirker og det skjer jo litt umerkelig, det er ikke sånn at, «Nå gjør jeg det» det er liksom ikke alt som skjer bevisst» (I-2, 09.09.21).

Kommunen var også med i ordningen om *veilederkorpset*. En lærerspesialist viser til at veiledningen gjorde han/henne trygg i det at veilederne sa:

«Ta tid, når dere starter opp nå, rydd unna andre ting, nå er det dette vi prioriterer». Selv om det kommer litt fra *veilederkorps*et og litt fra *Kultur for læring* fra meg, men jeg følte at det var så veldig bra å få den i starten, jeg tenkte at det gjorde meg veldig trygg, og jeg tror sikkert at det gjorde flere i kommunen trygge.

(I-6, 16.09.21)

De alle fleste informantene la vekt på at de ulike tiltakene eller satsingene som skolene og kommunen deltok i til sammen, har ført til den positive utviklingen i kommunen. De fleste plasserte *Kultur for læring* som en paraply over disse andre tiltakene eller satsingene. Både individuell kompetanseheving gjennom videreutdanningsstrategien *Kompetanse for kvalitet* og andre satsinger som omfatter en hel skole/alle skolene trekkes frem som viktige.

8.8 Overføring av kunnskap og endring i klasserommet

I utarbeidelse av intervjuguiden var temaene translasjon og profesjonalitet to temaer som ble antatt å være avgjørende for å forstå arbeidet i Vangen kommune. Før intervjuene ble gjennomført, ble det antatt, at med bakgrunn i disse perspektivene, ville det finnes mange svar som kunne brukes i videre analyse. Her ville det komme frem hva lærerne hadde gjort av endringer i klasserommet. Det fremkom noe data her, men disse to kapitlene (8.8 og 8.9) har fått mindre plass enn antatt. Temaet translasjon har fått plass i dette kapitlet (8.8) under navnet *Overføring av kunnskap og endring i klasserommet*, og temaet profesjonalitet omhandles i kapittel 8.9. Informantenes forståelse av arbeidet som noe større enn deres endring, som vist gjennom alle de andre kapitlene om denne kommunen, overskygget fokuset på egen endring. På den annen side så fremkommer refleksjoner og bakgrunn for egen endring under mange av de andre overskriftene i kapittel 8. Videre her presenteres det som fremkom eksplisitt om endringen den enkelte informant beskriver.

Det er to forhold informantene raskt viser til eller som trer frem. Det ene er det systematiske arbeidet i de profesjonelle læringsfellesskapene (omtalt i kapittel 8.5) eller andre arenaer for samarbeid. De av informantene som underviser viser til dette når vi snakker om deres endring. En avdelingsleder snakket om at to-lærersystemet gir dem mulighet til at «man må sette ord på - hva gjør jeg? Hva gjør vi?». Det er slik sett felles arbeidsformer undervisere snakker om når det forsøkes å få dem til å reflektere over sin egen undervisning. Det andre forholdet som trer tydelig frem er elevsynet (kapittel 8.6). Et felles elevsyn som omtalt tidligere legges til grunn for en endring i klasserommet. Avdelingslederen snakker om at endringen i klasserommet har

skjedd nettopp som følge av ønsket om å tilpasse undervisningen til alle elevene. Vedkommende sier at:

Det er lett å tilpasse det i de aller fleste, altså muntlig - det tror jeg og er en stor endring som har skjedd de siste årene, dette med å ha veldig få skriftlige prøver, mye mer muntlig, praktiske prøver i alle fag.

Jeg ber informanten utdype det og den videre ordvekslingen var slik:

Jeg: Og bakgrunnstanken er?
Informant: At alle skal føle mestring i løpet av timen.
Jeg: Tror du det er gjengs på skolen?
Informant: Det tror jeg.
Jeg: Opplever du det som en endring?
Informant: Ja, det gjør jeg.
Jeg: Det er ikke sikkert at det har noe med *Kultur for læring* å gjøre, men
Informant: Nei, jeg opplever at alle har et mye klarere fokus der.

(I-10, 01.10.21)

Det er vanskelig å få de som underviser til å være konkrete på hva de har endret. En lærer sier: «Jeg vet ikke hva jeg har gjort jeg. Jeg tenker vel at vi - det er vel metodene vi bruker, at vi møter eleven kanskje mer der de er, prøver å finne det som er interessant for de» (I-12, 27.10.21). En lærerspesialist snakker om fokus på utvalgte sider av utviklingsarbeidet: «for jeg tror i det man setter fingeren på noe og har fokus på noe, og så reflekterer vi, jobber og leser om det, og vi får en ny og bedre forståelse» (I-13, 20.10.21). En annen lærerspesialist sier at «Så skjer det mer endring hos noen og mindre endring hos noen, men at alle har endret seg, jeg tror faktisk det» (I-13, 20.10.21).

Fagarbeiderne knytter endringen i klasserommet blant annet til arbeidet med modulene i forsknings- og utviklingsprosjektet. «Men alle de modulene som pedagogene har vært gjennom, det er noe med at man må gjøre det i praksis.» På spørsmål fra meg om de har sett endring i klasserommet som følge av modularbeidet, så svarer de «ja» (I-16-21, 28.10.21). Når det gjelder endring knyttet til modularbeidet, så sier en lærerspesialist at det har bidratt til at de har turt å se på egen undervisning «De pakkene, å tørre og snu seg selv og se på seg selv». Informantene er også tydelige på at disse endringene ikke er forbigående. På spørsmål om endringene som beskrives vil vare, så svarer blant annet lærerspesialisten positivt på det. Vedkommende svarer: «Ja, det som er fram til nå tror jeg sitter» (I-6, 19.06.21).

Også hos virksomhetslederen så knyttes endringen til hele linja:

Å ta vare på barna, eller ungdommene, hvor viktig det er for at de skal få en utvikling læringsmessig. Det tror jeg er noe som har blitt endra i synet i Vangen kommune, og det tror jeg gjelder absolutt også barnehagen, så jeg tenker at det gjelder for hele bygda.

På spørsmål fra meg om det er lærerne selv som har innsett at de må endre seg så svarer virksomhetslederen:

Det er det jeg tenker, og da tror jeg at vi som var i ledergruppa, helt fra virksomhetsleder som vi er nå og ned til lærerspesialistene, og alle der imellom, så tenker jeg at vi må modellere det, vi må være den som bistår, vi må kunne endre oss vi også, hele tiden, og være fleksible i forhold til prinsipper og vi må være tydelige på det, og det tror jeg har vært en viktig bit av det.

(I-7, 21.09.21)

Videre presenteres et utvalg av data som kan knyttes opp mot læreres profesjonalitet.

8.9 Profesjonalitet

På samme måte som i kapittel 8.8, så har dette kapittelet om profesjonalitet fått mindre plass enn forventet før datainnsamlingen. Læreres profesjonalitet, og utviklingen av denne, fremkommer under flere overskrifter, men innhold som kan knyttes direkte til begrepet profesjonalitet plasseres under overskriften her.

I kommunen ble en enhet for elever med spesielle behov nedlagt etter studieturen til Sverige. Dette er omtalt i kapittel 8.7. Den tidligere virksomhetslederen knyttet begrepet profesjonalitet til noe det måtte jobbes med for å håndtere konsekvensene av dette valget - «parallelt så ble det jobbet med profesjonaliteten» (I-11, 01.11.21). Her viser vedkommende videre til at lærerstaben i kommunen i dag er mer profesjonell enn for 20 år siden, og sier om denne utviklingen blant annet at tankesett ikke er personavhengig og ikke avhengig av han som virksomhetsleder.

Noen av de som har jobben sin i klasserommet sier:

Jeg synes jeg har blitt en bedre lærer som følge av dette prosjektet her, og jeg kan vel stort sett uttale meg på egne vegne sånn sett, men jeg håper jo at kollegaene mine føler det samme som jeg gjør, og hvis jeg føler det så må det jo være grunn til å tro at andre føler det også, at man har blitt en bedre profesjonsutøver. Det er jo en del av jobben vår også, å holde oss faglig oppdatert. Ikke bare på din fagkrets, men også på det overordnede med å være lærer og det å jobbe med relasjonskompetanse til elevene.

(I-1, 06.09.21)

En annen beskriver et eksempel knyttet til undervisning om 2. verdenskrig og forteller om sine profesjonelle tanker rundt valg av metode og tilnærming til stoffet som bunner i at elevene – «ikke sitter bare stille, de kan tenke mens de går, sånn at de er aktive, de kan prate med hverandre - Hva vet du? Hva vet jeg?». Det vises til arbeidsmetoder som gjør at elevene er de som deler sin kunnskap, «og de bevisstgjøres på den bakenforliggende kunnskapen de allerede har når vi skal begynne med tema» (I-12, 27.10.21).

En lærerspesialist viser til eget arbeid og det at «man endrer seg jo hele tiden, da, og dette her er en del av det som har gjort at man blir mer bevisst» (I-13, 20.10.21). Informanten viser til at vedkommende hele tiden ser seg selv utenifra og knytter egen erfaring og forskning til sin utvikling. En annen lærerspesialist er tydelig på at hun må endre seg for å oppnå læring hos alle elevene – «Hvis jeg ikke endrer meg på den subtraksjonen, da hadde de samme 10 av 24 hatt problemer med subtraksjon videre, da tenker jeg» (I-13, 20.10.21). Her vises det til et eksempel fra matematikk som informanten trakk frem i flere sammenhenger.

Andre bruker begrepet *vi* og sier «jeg føler vi har blitt mye mer profesjonelle de siste årene i forhold til tidligere, mye mer utviklingsorientert, kanskje» (I-10, 01.10.21). Det snakkes om at arbeidet på skolene har ført til en større bevissthet: «at vi har blitt mye mer bevisste på vår rolle som lærer i et klasserom» (I-8, 21.09.21). Det vises til vitebegjærlige kollegaer: «Kollegaene mine er så vitebegjærlige og læringshungrige, de vil så veldig gjerne lære, «fortell meg om det»» (I-3, 03.03.21).

Arbeid med relasjonssirkelen (omtalt i kap. 8.6) ble brukt som eksempel av en lærer og først beskrevet ved det at «de lærerne som var på trinnet gjorde dette for seg selv, så sammenligner vi etterpå, så ser vi da at hvis en elev som er langt ute på sirkelen hos flere...». Læreren sier at når de så på resultatene så var det «litt vanskelig og det var litt vondt å bli gjort oppmerksom på det, at faktisk er du ganske langt ute i min relasjonssirkel, hvorfor er det sånn, egentlig?». Her vises det til at en elev ikke anses å ha nær relasjon til en lærer. Spørsmål ble stilt om hvordan de jobbet videre for å endre disse relasjonene. Læreren reflekterte slik:

Der har vi måtte jobbe med oss selv, og at vi har gjort oss bevisste, alle lærerne på det trinnet at den eleven - han er langt ute i min og han er langt ute i din, og den tredje læreren - Kanskje noen føler de har langt inne, så har vi kanskje diskutert - Hva er det som gjør at du kan ha han så langt inne, eller hun, da? Og så har man kanskje sagt noen positive sider eller noen ting som man ikke har sett, som man kanskje har irritert seg over. Så har det vært sånn at da må man jobbe med seg selv, lete etter det som er bra, være mer oppmerksom på den eleven.

(I-8, 21.09.21)

Læreren bruker ikke ordet profesjonell, men innholdet i refleksjonen kan knyttes til dette begrepet. Hva gjelder translasjon og profesjonalitet så forstås det som at informantene snakker om dette, men de benytter ikke disse to begrepene. Mange av dem snakker om endring i klasserommet, men da snakkes det i hovedsak om endring på skolen, ikke endring av den enkelte informant. Da spørsmål ble stilt om hva du har «gjort i klasserommet», svarte så å si alle informantene med *vi*. De snakker om at de har turt å se på sin egen undervisning, men her snakkes det også om *vi*. Endringene i klasserommet anses å være varige, men det fortelles om at man hele tiden må endre seg i tråd med elevenes behov. Tanker om hva lærere gjør i klasserommet, eller hvordan de har endret seg i klasserommet, knyttes til en felles utvikling mer enn en subjektiv utvikling.

8.10 Resultater

Kommunens resultater for skole har bedret seg mye de siste årene. Dette omtales i kapittel 5. Målet var å finne ut om dette hadde gjort noe med de som ble intervjuet. Det var ikke lett å få de som hadde jobben sin hovedsakelig i klasserommet til å snakke utdypende om de gode resultatene, ei heller om stolthet knyttet til resultatene i kommunen. De var opptatt av hva som kunne bli enda bedre, og de dvelte ikke ved de gode resultatene. Ved å stille spørsmål om dette fra ulike vinkler kom det frem noe som viser hva de tenker om skolens resultater. Virksomhetslederen viser til sin tid som rektor, og at de da feiret gode resultater.

Det er så simpelt som at en morgen så hadde vi fått resultatene på nasjonale prøver så så jeg at dette var kjempebra, så morgenen etter så møtte de på morgenmøte, så fikk de stettglass med eplecider og jordbær, og, «se her», så gjorde man et poeng ut av det, det tror jeg var viktig, for da ser man at her har vi gjort en endring og vi har faktisk fått en endring i resultatene også.

(I-7, 21.09.21)

En lærerspesialist sier at «man kan aldri hvile på de gode resultatene, men det er jo moro, man ser jo da at man gjør jo noe riktig, så da er det bare å fortsette» (I-13, 27.21.21). Denne holdningen var det flere som hadde. På spørsmål fra meg til en lærer om vedkommende vil knytte noen kommentarer til utviklingen i Vangen som vedkommende har vært med på å få til, så er svaret først knyttet til tidligere resultater: «Jeg tenker det, men egentlig så synes jeg ikke vi hadde det så verst før heller, men det så aldri så bra ut på disse undersøkelsene.» Videre snakker læreren om endringer de har gjort og sier: «Men vi har jo tatt noen grep som har fungert, og det kan nok være at vi ikke hopper på et prosjekt og et annet et, men det vi driver med henger

litt sammen, og at vi har drevet med dette over tid, absolutt». Informanten avslutter med å si: «Og så at vi er mer bevisst på hva som virker da. Det er alltid noe som kan bli bedre, men om resultatene kan bli bedre - vi har i hvert fall passet på at vi er her, da» (I-8, 21.09.21).

Jeg opplever å møte nøkterne lærere som er mer opptatt av veien videre enn å fokusere på de gode resultatene. De har, gjennom alt som er presentert i kapittel 8, vist hvordan de har jobbet, og hvorfor de mener de har lyktes. Det skinner også gjennom at resultatene ikke overskygger arbeidet på noen måte. Det vises til fokus på arbeidet, systemet, helheten og bruk av resultatene for å finne veien. En lærerspesialist har denne holdningen til eget arbeid, til skolens arbeid og til elevens arbeid og utvikling:

På en side så er sånne tall som dette sånn som jeg ser på i det øyeblikket de har kommet, så kommer sommerferien og så glemmer jeg det, fordi at sånn i utgangspunktet så tenker jeg at tallene betyr ikke så mye egentlig for elevene, jeg forfekter i hvert fall veldig ofte for elevene at disse karakterene er noe helsikkes tull, og de sier ingenting om hvem de er som person eller hva du kan få til, og det er veldig mye hysteri dette. Når vi får ungdomsskole og syvendeklasseelever som blir åttendeklasseelever, så er de veldig sånn - «når får vi karakterer?» Og jeg sier at jeg gir ikke karakterer. Du får en karakter til jul, så får du en karakter til sommeren og alt vurderingsarbeidet imellom, der er det en skriftlig kommentar og det er vurderingen du får hos meg, men tallkarakteren ønsker jeg å unngå, eneste grunnen til at de får til jul og til sommeren er fordi at det er lovfestet, de skal ha det.

(I-1, 06.09.21)

Den tidligere virksomhetslederen var tydelig på at kartleggingsresultatene fra forsknings- og utviklingsprosjektet skal gi grunnlag for arbeidet videre: «Hva er kartleggingsresultater for noe? Er det noe som skal rangere, eller er det noe som gir grunnlag for videre læring?» (I-11, 01.11.21).

Det var ikke det at de ansatte ikke var stolte, for det var de, men i hovedsak ble stoltheten vist gjennom tanker og beskrivelser knyttet til hvordan de tenker og jobber. Ved gjentakelse av spørsmål om stolthet så sa noen noe om det:

- Jeg: Så sa du at Vangen var langt fremme, det vil jeg si, både på arbeidet og på resultatene. Føler du at det er en mer stolthet i å jobbe i Vangen enn det var?
- Informant: Ja, det føler jeg. Og, for første gang i fjor at vi klarte å vinne den NN [navn på konkurranse] på NN [navn på bedrift i regionen], og at de kom videre til NRK-quizen, det var en sånn, en liten boost.
- Jeg: Og når Thomas Nordahl - det er ikke sikkert du bryr deg om det, men jeg vet at han sier at man trenger ikke å dra til Canada, man kan dra til Vangen.

Informant: Ja, jeg har fått med meg at han sa det, det ble spilt på et morgenmøte sånn akkurat det utdraget der. Det er litt skummelt at det blir sagt sånn - for da blir fallhøyden større, for det går i bølger.

(I-15, 25.10.21)

For lederne kommer stoltheten raskere frem under intervjuene. En skoleleder sier: «Så er det viktig å få fram, jeg er så stolt av Vangen, jeg er så stolt av stedet jeg jobber». Også hos denne informanten ble stoltheten raskt knyttet til utviklingsarbeidet.

Det er sånn at jeg går med en - ikke seirende følelse, men jeg føler at vi gjør så mye riktig, og når du prater om det du gjør og når jeg forteller om utviklingsarbeidet vårt og hvordan de jobber og hvordan vi jobber med dette, så ser du at folk, «wow».

Den siste delen av sitatet er knyttet til samlinger i fylket i forsknings- og utviklingsprosjektet.

Informanten oppsummerer:

Du er så stolt og har foredrag eller, når dere har pratet eller Thomas [Nordahl] har pratet til oss, så blir du sittende med en følelse av at - ja, vi gjør noe riktig, vi får det til. Jeg er så stolt av det, det blir litt sånn- «look out, Vangen». Resultatene våre viser det, det er så synlig - der har du det, gjennomføringa, der har du det, og hvordan vi har fått inn alle og jobber sammen, der har du det. Da tenker jeg at der har du det, da - disse tre.

(I-14, 20.10.21)

Ordene *disse tre* viser til de tre måtene begrepet *Kultur for læring* brukes på, som omtalt i kapittel 8.2.

Virksomhetslederen ytrer også stolthet om arbeidet som gjøres i kommunen, men heller ikke her snakkes det om stolthet uten å knytte det til arbeidet og til den videre utviklingen.

Jeg tror jo det helt sikkert, det at vi må være påpasselig med å feire dette, vi må være veldig tydelig på at ting har endra seg og det må vi passe på å feire, at stoltheten vokser, og det skaper et godt samhold. Så er det jo også sånn at, tenker jeg, det er veldig viktig å få den forståelsen at det er en prosess som aldri tar slutt, sånn at vi hele tiden må være i den prosessen, og det blir, tenker jeg, jobben. Nå har vi løfta, nå skal vi bevare. Forhåpentligvis løfte mer, men altså - i hvert fall bevare det vi har, det blir en litt annen fase, det går kanskje ikke bedre, bedre, bedre og bedre, men kanskje det går like bra, forhåpentligvis, og da blir det enda viktigere å ta fram disse - hva har vi lykket med? - Stille de spørsmålene og gjøre folk bevisste på det.

(I-7, 21.09.21)

Kapittel 8.10 avsluttes med et utsagn fra ordføreren.

Vi har hatt både Thomas Nordahl og Lars Myhr som forelesere iblant annet de regionale møtene vi har hatt over tid. Og det er klart vi merker oss at vi nå blir pekt på som en kommune som har gjort en stor jobb og snudd en negativ utvikling. For vi var jo lenge

vant til å bli pekt på som en av de kommunene som «alltid» lå i bunnen av statistikken til SePU. Det viser jo at det faktisk går an å skape resultater, det blir ikke bra over natta, men når vi ser at resultatene har gått i riktig retning og at det gjøres et godt stykke arbeid, så det er jo veldig inspirerende.

(I-5, 15.09.21, 17.06.22)

Alle informantene var klar over at skoleresultatene i kommunen har utviklet seg i positiv retning i de siste årene. Mange informanter uttaler at dette viser at de gjør ting i skolene på en riktig måte. De viser til at de har fått en større bevissthet for hva som virker. Et par informanter snakker om at skoleresultater må brukes som grunnlag for videre utvikling heller enn å rangere skoler og kommuner. Informanter snakker om en prosess som aldri tar slutt. Ved å stille utdypende spørsmål kommer det frem noen utsagn om stolthet, men dette preger ikke svarene. Lederne snakker mer om stoltheten enn lærerne, men alle har en nøkternhet knyttet til resultatene og er mer opptatt av arbeidet fremover. Den aller siste delen av kapittelet viser hva som fremkom av tanker om veien videre.

8.11 Veien videre

Avslutningsvis var det ønskelig å finne ut hva informantene tenkte om veien videre – både for seg selv og for arbeidsplassen sin. En lærerspesialist sier:

Nå har vi jo hatt dette over lengre tid, og det synes jeg har vært ålreit, kontra at det har vært mange småting så rekker du nesten ikke å bli ferdig med ting før det kommer noe nytt, og for meg blir det litt vanskelig, for her føler jeg at vi har fått ført de pakkene videre og videre, og at man fullfører det selv om det ikke skal være stopp. Det er ikke sånn at, som du sier, nå er det slutt, og jeg tror og at vi drar det videre.

(I-6, 16.09.21)

En annen lærerspesialist sa at «jeg håper jo at neste korsvei, at det ikke blir noe helt noe nytt igjen, at det kanskje går an å trekke en rød tråd fra det vi har gjort her til neste utviklingsprosjekt». Dette begrunner vedkommende med at folk føler at det har vært lite sammenheng mellom prosjektene og at de har vært tilfeldig utvalgt – «dit vinden går». Vedkommende viser til at de på skolen har gått en vei og at de på denne veien har hatt en sammenheng i arbeidet, gjennom *Kultur for læring*. Dette ønsker han å videreføre. Vedkommende sier at «det tror jeg kunne vært en fin ting hvis man fikk til å vise til at det er en vei vi går på» (I-1, 06.09.21).

Med ordene fra en skoleleder avsluttes presentasjonen av data fra Vangen kommune:

Akkurat nå, så tenker jeg at det har kommet for å bli, i hvert fall sånn som jeg ser det nå, og det handler om at vi må være gode på å benytte oss av de arbeidsformene og trekke med oss alt det gode videre. Fordi at vi har jobbet såpass mye med det at jeg føler at det har kommet ganske mye under huden på de aller fleste, at vi selv kan trekke fram måter å tenke på som er relatert til det. Men, jeg tenker at for at det skal bli, så må vi gjøre en bevisst jobb i forhold til det. Hvis vi slutter å bruke det i ledergruppa, ikke tar det med ut i plangruppa og sånn, så vil jo det også sikkert om fem år være noe man husker tilbake på, så man må jo bevisst jobbe.

Så det tror jeg, jeg føler at dette har blitt en god måte å jobbe på, da, som vi kommer til å ha med oss videre.

(I-9, 27.09.21)

Det trekkes frem at informantene ikke ønsker noe helt nytt fremover, de vil videreføre det gode arbeidet de opplever å være med på. Flere snakker om at de har fått på plass en god måte å jobbe på som de vil ta med seg videre.

8.12 Oppsummering

Arbeidet med *Kultur for læring* er knyttet til mange temaer. Dette er både temaer som lå inne i intervjuguiden og også temaer informantene trakk frem under intervjuene. Disse er presentert i kapittel 8.

Informantene fortalte at det tok tid å få på plass en forståelse for hva som ligger i begrepet *Kultur for læring*, og det ble sagt at Fylkesmannen kanskje kunne ha vært tydeligere på dette i begynnelsen. Arbeidet ble møtt med skepsis, manglende engasjement og frustrasjon i starten da mange trodde det var et nytt prosjekt eller tiltak i en rekke sådanne. Usikkerheten i hva som lå i begrepet var størst blant lærerne. Ledere i kommunen kjente til bruken av begrepet bedre enn lærerne. Hva gjelder begrepet brukt som målsetting så er dette noe de aller fleste kjenner til. Utfordringer knyttet til sosioøkonomiske forhold trekkes frem av mange. Noen trekker inn målsettingen sett i et kommunalt samfunnsperspektiv. Det blir sagt at hele samfunnet er med og at hele kommunen jobber sammen.

Som arbeidsform er også begrepet best forstått av lederne. Her skilles forståelsen av arbeidsformen fra forsknings- og utviklingsprosjektet i større grad enn hos lærerne. En del lærere skiller ikke arbeidsformen fra forsknings- og utviklingsprosjektet. *Kultur for læring* beskrives av en del lærere å være arbeid i grupper med tilhørende gruppeoppgaver. Alle

informantene knytter begrepet til forsknings- og utviklingsprosjektet. Et par ledere anså forsknings- og utviklingsprosjektet å være en treningsarena for å øve på arbeidsformen. Mange informanter bruker ordet paraply når det snakkes om *Kultur for læring*. De har utviklet arbeidet i kommunen slik at *Kultur for læring* fungerer eller forstås som en paraply over andre tiltak, satsinger eller utviklingsprosjekter.

Ledelse omtales å være viktig i kommunens arbeid. Hva gjelder ledelse på regionalt nivå så er det lederne i kommunen som snakker om at det har vært viktig for kommunen at arbeidet ble initiert og ledet av Fylkesmannen. Tidligere virksomhetsleder satt i oppvekstforum, og dette anses også å ha vært positivt for Vangen kommune. Ordføreren sier at Fylkesmannens initiativ og arbeid er positivt og viser retning. De fleste lærere har derimot ikke noe nært forhold til dette, men flere uttrykker at det var positivt.

Ledelsen på kommunalt nivå knyttes til helhet og sammenheng i arbeidet. Sammenhengen beskrives å være fra kommunalt nivå (både administrativt og politisk) og ut i klasserommet. Lederne var tydelige for at det var rom for å bruke tid, noe som ble ansett som en suksessfaktor. Det ble også nevnt at ledernes arbeid med å skape felles forståelse i støttesystemet rundt barnet er viktig arbeid.

På skolenivået fremkommer det fra flere at planene på skolene er sammensatt på en hensiktsmessig måte. Lærerspesialister har fått et tydelig ansvar i arbeidet, og ansatte vises stor tillit. Skolelederne omtales å ha fått til noe som er samlende i kollegiene. Det vises til en linje fra ledelse på det regionale nivået, til ledere i kommunen og til arbeid blant lærere.

Organisering og struktur ble trukket frem av mange i Vangen kommune. Det ble fortalt om systematisk arbeid med en bevissthet knyttet til sammensetning og organisering av folk i ulike fora. En skoleutviklingsgruppe på kommunenivået nevnes som viktig for forankringen av arbeidet. På skolenivå viser empiri systemer og organisering som er gjennomtenkt både hva gjelder sammensetning av grupper og arbeid i disse gruppene. Det er satt av tid til arbeidet *Kultur for læring* og arbeidsøktene er godt organiserte, både i fellestiden og i andre samarbeidsarenaer. Alle ansatte som arbeider med elevene, deltar i arbeidet, og også fagarbeidere har avsatt tid til dette. Skoleledere har tett oppfølging av ansatte knyttet til data fra ulike kartlegginger, og arbeidet med oppfølging beskrives systematisk. Også en del andre organisatoriske aspekter trekkes frem og ses i sammenheng med *Kultur for læring*. Det nevnes organisering av lærere i to-lærersystem, fagdager, samlinger, overgangsrutiner og regionale samlinger for politikere.

Lærerne snakket mest om forsknings- og utviklingsprosjektet, og blant annet ble profesjonelle læringsfellesskap trukket frem som viktig i arbeidet. Denne metoden har gitt viktig læring sies det. De opplever det som positivt å ha tid til å sitte i grupper og snakke sammen og dele kunnskap og forståelse. Dette beskrives også å være en god måte å arbeide på når nytilsatte skal trekkes inn i arbeidet. Samlingene i regi av SePU omtales av mange. I starten opplevdes det utfordrende at kun noen fra skolene kunne delta. Kompetansepakkene er til hjelp for å bøte på utfordringene. Det har utviklet seg en god delingskultur på skolene, både etter samlingene, men også mer generelt. Det er en utfordring at mange er borte når samlingene skjer, men hovedinntrykket er at de som uttrykker skepsis konkluderer med at løsningen med å sende en gruppe fra skolen har gitt gode resultater i arbeidet på skolen. Verktøyet pedagogisk analyse trekkes frem av flere. Dette brukes mye og gir økt bevissthet om valgte utfordringer og temaer. Målene for arbeidet som gjelder for hele Hedmark er ikke kjent for lærerne, men kjent for lederne. De viktigste målene i skolene settes for hvert trinn, og arbeidet starter med at skoleledelsen møter lærerne fra trinnene til refleksjon. Deretter settes målbare mål som vurderes etter en tid. Dette omtales både i skolene og av virksomhetsleder. Også den pedagogisk-psykologisk tjenesten knytter arbeidet til disse målene. Alle lærerne som er intervjuet kjenner målene for egen skole. Arbeidet ut ifra fastsatte mål skjer systematisk over tid. Det vises til en tilnærming til arbeidet ut ifra god kjennskap til den enkelte elev.

Det fremkom fra de aller fleste en enstemmighet om en positiv utvikling knyttet til det å jobbe evidensbasert eller forskningsbasert. Tekster ble lest og diskutert i de ulike profesjonelle fellesskapene. Dette er nå en naturlig måte å jobbe på. Det fremkommer at det er utfordrende å finne forskningslitteratur og også å få tid til å lese nok. Mange sier at de er fornøyde med opplegget fra SePU med teori som knyttes til de ulike modulene. Her er omfanget overkommelig og innholdet bidrar til å bygge felles grunnmur som grunnlag for refleksjoner og videre enighet om veien videre. Det er gjennom de siste årene at denne måten å jobbe på har vokst, og mange er tydelige på at dette har ført til utviklingen i skolen deres.

Ulike innspill gav til sammen en forståelse for at kommunen beveger seg sammen i en felles retning. Flere snakket om felles elevsyn hvor det å se og forstå den enkelte elev ble trukket frem som avgjørende. Enkelte knyttet *Kultur for læring* opp mot utvikling her. Informanter snakket om at det tenkes annerledes om dette nå enn tidligere og ulike systemer ble beskrevet for å få alle elever inkludert. Det ble snakket om en utbredt delingskultur som var satt i system. Det ble også vektlagt et vi-perspektiv som var preget av løpende samarbeid. Også dette ble av noen beskrevet som å ha utviklet seg gjennom *Kultur for læring*.

Forankring av arbeidet ble sagt å være en suksessfaktor, og det ble vist til systematisk arbeid for å lykkes med dette. Både skoleledere og andre fikk være med i arbeidet helt fra starten av. Det ble her vist til lærende møter og deltakelse på samlinger. Arbeidet ble drevet av medlemmene i plangruppene, og spesielt blir lærerspesialistenes rolle nevnt også i forankringssammenheng. Hva gjelder forankring så knyttes det også en rød tråd fra kommunenivået og ut i klasserommet, og likeså det at alle ansatte som jobber med elevene var trukket inn i arbeidet. Det at skolene fikk bruke tid og fant veien samlet ble ansett som viktig i forankringsarbeidet. Også det at vi fra Fylkesmannen hadde den rollen vi hadde bidro også positivt til forankring ble det sagt, og det er nevnt at det ble ansett positivt at vi la pressekonferansen til Vangen kommunen i oppstarten av arbeidet.

Så å si alle informantene snakket om at flere tiltak virket sammen og at dette skjedde som følge av arbeidet med *Kultur for læring*. Her ble igjen blant annet lærerspesialistene trukket inn, *Ungdomstrinn i Utvikling*, bruk av iPad i undervisningen og lederverktøyet *skolevandring*. For Vangen ble også turen til Essunga kommune nevnt å være viktig.

Lærerne snakket ikke lett om egen endring i klasserommet. Én sier at alle har endret seg og andre snakker om at felles elevsyn har gitt endring i undervisning. Endringene knyttes av noen blant annet til modulene de har arbeidet med i forsknings- og utviklingsprosjektet. Gjennom blant annet dette arbeidet har lærerne selv sett at de må endre seg i klasserommet, men endringene knyttes til fokus på felles arbeidsformer. Tankesettet oppfattes ikke å være personavhengig. Ansatte er tydelige på at det er de som må endre seg dersom en skal oppnå økt læring hos elevene, det ble fremhevet av mange. Det ble fortalt om en sterkere bevissthet knyttet til lærerrollen, og det blant annet sagt at de var blitt mer profesjonelle. Utviklingen ble beskrevet som en felles utvikling mer enn en subjektiv utvikling av den enkelte. Da jeg stilte spørsmål som inneholdt ordet *du*, så svarte informantene med *vi*. Flere konkluderte imidlertid med at de synes de hadde blitt en bedre lærer. De turte å se på sin egen undervisning utenifra og så gjennom dette at stadig endring var nødvendig.

Lærerne dvelte ikke ved de gode resultatene, og jeg opplevde ikke at resultatene overskygget noen sider av arbeidet. De var mer opptatt av hva som kunne bli enda bedre. Det ble sagt at det var moro med gode resultater, men det ble mer vektlagt at det bare er å fortsette arbeidet. Det ble sagt at resultater er grunnlaget for videre læring. Gode resultater viste at de har tatt noen grep som har fungert, som det ble sagt, og at det de driver med henger sammen. Jeg møtte nøkterne lærere som var stolte da jeg trakk frem resultatene, men dette var ikke noe jeg opplevde preget dem i arbeidet sitt. Lederne viste noe mer stolthet for resultatene, men også her var de

jeg intervjuet mer opptatt av veien videre. Ordføreren var også nøktern, men uttalte at det var inspirerende å se at de lyktes med arbeid over tid.

Informantene er i hovedsak positive til at *Kultur for læring* hadde vart over lang tid. De var tydelige på at de ønsker å trekke nye satsinger inn under paraplyen. De ønsker å gå videre på den felles veien skolene og kommunen går på nå. De ønsker ikke noe nytt fremover, og de er tydelige på at de alle må gjøre en jobb for at utviklingen og arbeidet skal fortsette.

Alle delene av kapittel 8 har vist arbeid i kommunen som svarer opp forskningsspørsmål i ph.d.-arbeidet, og innholdet i kapitlet er bredt og sammensatt. Temaer fra denne analysen vil trekkes videre i drøftinger.

Del D

Drøftinger, konklusjoner og kunnskapsbidrag

Kapittel 9

Drøftinger

9.1 Innledning

I dette kapittelet drøftes empiri i lys av teori. Der det gis rom for det er det gjennomført drøftinger knyttet til de ulike nivåene i forvaltningssystemet. Overskriftene er satt opp for å gi gode rammer for forskningsspørsmålene. I kapittel 9.2 er overskriften *Intensjonen om helhet og sammenheng i politikken*, og her er drøftinger knyttet til hvordan samordning skal kunne gi *helhet og sammenheng*. Først drøftes dette opp mot ulike styringslogikker før flernivåstyring trekkes inn. Til sist i kapittel 9.2 trekkes caset inn og det drøftes hvorvidt arbeidet *Kultur for læring* kan ses på som et arbeid mot nettopp *helhet og sammenheng* i utdanningspolitikken. Kapittel 9.3 har først drøfting knyttet til samordningens rolle for å få nasjonal politikk iverksatt i kommunene. Deretter trekkes caset inn før denne delen av kapittel 9 avsluttes med å se på Fylkesmannens rolle i *Kultur for læring*. Under overskriften *Organisasjonene* (kapittel 9.4) drøftes det hvorvidt det har skjedd organisatorisk læring som har ført til institusjonell endring hos ulike organisasjoner i fylket. Deretter drøftes samordningsrollen opp mot ulike problemer i samfunnet (kapittel 9.5). Innholdet i kapittel 9 trekkes over i konklusjoner og tanker om samordningsrollen for fremtiden i kapittel 10.

9.2 Intensjonen om helhet og sammenheng i politikken

Styringen av fylkesmannen gjennom ulike styringslogikker

Samordning skal bidra til oppfølging av nasjonal politikk, og det å arbeide for helhet og sammenheng i politikken beskrives å være et viktig mål i samordningsarbeidet. Begrepet politikk forstås bredt, og rommer både idéer, handlinger og strukturer knyttet til alle typer problemer.

Det nasjonale nivået i staten styrer fylkesmannen i stor grad innenfor logikken til tradisjonell offentlig styring. En klar hierarkisk styring fremkommer i analysene, og fylkesmannen forventes å utføre oppgavene i tråd med instruksene som gis dette regionale statlige nivået. Det

at analysene viser at denne logikken fortsatt preger styringsdokumentene til fylkesmannen, kan ses i sammenheng med at mål om likebehandling står sterkt. Det nasjonale nivået i staten ønsker at en del oppgaver skal utføres på den samme måten i hele landet. Dette gjelder for eksempel tilsynsoppgaver hvor instruksjonen fra nasjonale myndigheter ikke gir stort rom for skjønsmessig variasjon. Tilsynsoppgavene slik det er gitt fylkesmannen kan gjenkjennes i den klassiske, offentlige styringslogikken.

Tilsyn kan også ses i lys av logikken til New public management. Tilsyn er i all hovedsak knyttet til enkeltsektorer, og kontroll er hovedmålet med dette styringsverktøyet. Tilsynsoppgavene er en av de oppgavene som krever spesialister og med kontrollaspektet og behovet for spesialisering gjenkjennes logikken fra New public management. Dersom rapporteringssystemet i offentlig sektor også trekkes inn, gjenkjennes logikken knyttet til New public management enda tydeligere. Hva gjelder logikken her og oppgaver som omhandler for eksempel detaljerte kontrolloppgaver, så kan det forstås som at spesialistenes nødvendige tilnærming kan overskygge samordning og arbeid med helhet og sammenheng som målsetting. Christensen et al. drøftet forholdet mellom spesialisering og samordning, og de beskriver et økt press på samordning som følge av sterkere spesialisering (Christensen et al., 2019). Disse forskerne retter fokuset mot de komplekse problemene, og de hevder at samordning er vanskelig å oppnå, blant annet som følge av spesialisering. Empirien fra dokumentanalysen, hvor blant annet de ulike logikkene trer frem, kan gi støtte til det Christensen et al. trekker frem.

Fylkesmannens kjennskap til kommuner og også andre deler av offentlig sektor i eget fylke gir rom for å tilpasse politikken. Både de beskrevne funnene hvilende på logikken i New public management, og også funnene hvilende på logikken i den klassiske offentlige styringen kan imidlertid antas å frata fylkesmennene denne muligheten. Empirien inneholder en mengde oppgaver som ikke gir rom for skjønn ut ifra behov i fylket. Det gis ut ifra dette heller ikke rom for skjønn ut ifra opplevd behov som har fremkommet gjennom kjennskap til kommunene. I lys av innholdet slik det er beskrevet hittil i kapittel 9.2 anses ikke oppgaven knyttet til å skape helhet og sammenheng å ha de beste forutsetninger.

I analysene trer det frem innhold i styringsdokumentene som kan knyttes til logikken fra New public governance også, men dette er ikke det som oppleves å prege innholdet. Dette gjelder både for oppgavene i seg selv, og også for deres tilknytning til de ulike fagområder. Noen overordnede områder trer frem, som for eksempel 0-24 oppdraget. Her har flere departementer gått sammen, og fylkesmannen bes om å løse oppdraget på tvers av sektorer. Det fremkommer

at samordningsrollen knyttes til ulike nettverk, og dette er beskrevet både overordnet og detaljert. Dette kan forstås i lys av logikken i New public governance og videre drøftes samordning for helhet og sammenheng i lys av styringsformen som følger denne logikken.

Samordning for helhet og sammenheng i lys av flernivåstyring

Behovet for sammenheng og helhet har vokst i tråd med utviklingen av velferdssamfunnet. Dette trer også frem i empirien. De komplekse problemene håndteres ikke av én sektor. Disse problemene krever løsninger på tvers av både nivåer og fagområder. I flernivåstyringen vektlegges gjensidig avhengighet mellom ulike aktører, og både horisontal og vertikal integrasjon beskrives i teorien. Samordning skal gi helhet og sammenheng, spesielt for kommunene. I flernivåstyringen trekkes gjensidig avhengighet mellom samfunnsaktører langs både vertikale og horisontale linjer inn. Gjensidig avhengighet forstås som at det må være sterke forbindelser mellom ulike aktører for å få på plass helhet og sammenheng i en offentlig sektor som styres gjennom ulike departementale sektorer. Både det å få på plass disse forbindelsene og også det å få den gjensidige avhengigheten i ulikt arbeid til å gi helhet og sammenheng kan gjenkjennes i beskrivelsen av samordningsrollen til fylkesmannen. Ut ifra dette kan nettverksarbeid være en tilnærming som vil kunne gi muligheter for arbeid på tvers av både sektorer og nivåer. Samordning gjennom nettverk gjenkjennes fra empirien. Det fremkommer ulike steder at fylkesmannen både skal etablere og delta i nettverk og andre samarbeidende arbeidsformer. Også i teorien om flernivåstyring beskrives nettverk. Kan nettverksarbeid gi rom for å få på plass helhet og sammenheng i politikken? På den ene siden gir arbeid i nettverk rom for mer interaktivitet, og det kan forstås som at demokratiet styrkes. Deltakerne kan sammen arbeide frem forståelse for helhet og sammenheng både i å forstå utfordringene men også knyttet til håndteringen av disse. Dette kan forstås som at styringskapasiteten utvides. Helgøy og Aars bruker begrepet styringskapasitet om «i hvilken grad samfunnsutviklingen preges av de beslutningene som treffes innen det offentlige styringsverket» (Helgøy & Aars, 2008, s. 6). På den andre siden så beskrives utfordringene med en slik type styring blant annet å være at statens styringsmuligheter og makt svekkes (Rykkja, 2008). I nettverk som beskrives i empirien er staten bare én part i samarbeidet. Videre kan den hierarkiske styringen svekkes dersom aktørene i nettverk skal arbeide sammen om å forstå og håndtere ulike problemer i samfunnet. Det kan forstås som at den tilnærmingen til samordning som det er behov for når helhet og sammenheng er målet er i finne igjen i teorien om flernivåstyring. Det er imidlertid pekt på både muligheter og utfordringer knyttet til å trekke flernivåstyring sterkere inn i offentlig sektor.

For fylkesmannen og for samordningsarbeidet ville flernivåstyring lagt gode rammer for å få på plass helhet og sammenheng i politikken. For det nasjonale statlige nivået ville kanskje frykten for å svakere oversikt og svekket makt være med på å miste blant annet helheten og oversikten. Videre drøftes hvorvidt *Kultur for læring* var et arbeid som bidro med helhet og sammenheng i utdanningssektoren.

***Kultur for læring* som helhetlig tilnærming til utdanningspolitikken**

Arbeidet med *Kultur for læring* kan ses på som å samsvare med mye fra teorien om flernivåstyring. Arbeidet på regionalt nivå er ansett både positivt og egnet i det at det vertikale samarbeidet var preget av dialog, likhet og avhengighet. De faktorer som ble løftet frem i arbeidet var faktorer som var fremme i utdanningspolitikken, og det å få på plass helhet og sammenheng var et mål i arbeidet, både internt hos Fylkesmannen i Hedmark og eksternt i fylket. I flernivåstyringen trekkes begrenset handlingsrom inn som en konsekvens av økt vertikal integrasjon (Rykkja, 2008). Dette kunne ha fremkommet som følge av at aktørene i Hedmark arbeidet med de samme temaene samtidig, og det var i stor grad vi som jobbet hos Fylkesmannen som valgte temaene. I teorien om flernivåstyring oppfattes det beskrevne begrensede handlingsrom som en negativ konsekvens av den vertikale integrasjonen. Det fremkommer ikke at så er tilfelle i arbeidet i Hedmark. Tvert imot så fremkommer det at det ble arbeidet sammen i felles retning anses positivt. Dette omtales mer utfyllende i kapittel 9.3, og i drøftingene der knyttet til Fylkesmannens rolle i arbeidet med *Kultur for læring*.

I styringsdokumentene vises det mål om helhet og sammenheng både innenfor de enkelte fagområder og også på tvers av disse. En rekke satsinger beskrives, og det er et mål at disse skal settes inn i en sammenheng og en helhet. Det fremkommer også at samordningsarbeidet skal innrettes slik at kommunene lykkes i sitt arbeid, og målsetting for helhet og sammenheng er derfor knyttet til kommunenes forståelse av nettopp dette.

Hva gjelder *Kultur for læring* så fremkommer begrepet paraply både fra regionalt og kommunalt nivå, og det vises til at *Kultur for læring* har fungert som dette, som en paraply over andre tiltak og satsinger. Begrepet ledestjerne benyttes også. På det regionale nivået vises støtte til at i *Kultur for læring* hadde alle felles målsetting og det ble arbeidet samlet mot målene. Det var gjennom arbeid i nettverk at denne felles forståelsen kom på plass, noe som kan ses i lys av styringsformen flernivåstyring. Videre fremkommer det at det også var i fellesskap vi fikk på plass forståelsen for at *Kultur for læring* var en paraply eller en ledestjerne som gav helhet og sammenheng i politiske tiltak og satsinger. På kommunalt nivå er det som beskrives å være inn

under paraplyen kommunens iverksetting av tiltak for å oppnå nasjonal politisk målsetting. Man kan anta at det var *Kultur for læring*, som var igangsatt med bakgrunn i fylkesmannens samordningsrolle, som førte til denne sammenhengen ute i fylket. Sett ut ifra flernivåstyringen så kan det sies at vektlegging av vertikal og horisontal integrasjon gjennom arbeid i profesjonelt samarbeid i nettverk har gitt større sammenheng i politikken, på både regionalt og på kommunalt nivå.

9.3 Iverksetting av politikken – fra Stortinget til klasserommet

Samordning og realisering av nasjonal politikk

Flernivåstyringen som styringsform legger opp til å ta et flernivåperspektiv, noe som oppfattes som en kontrast til tradisjonelle hierarkiske tilnærminger i styringen. Flernivåperspektivet har i seg at man retter oppmerksomheten mot forhandlinger, konteksten, prosesser og relasjoner (Helgøy & Aars, 2008). Det er gjennom en forståelse av dette at realiseringen av politikken knyttet opp mot komplekse utfordringer anses å ha de beste forutsetninger. Dette kan videre forstås som at nettopp dette må prege samordningsarbeidet gjennomgående. Det gis rom for å løfte en slik tenkning, en tenkning som forstås å må prege arbeidet, sågar også prege institusjonen fylkesmannen. Det forstås imidlertid ikke som om dette er gjennomgående i styringsdokumentene, som omhandlet i kapittel 9.2.

Staten er sektorisert, så også fylkesmannen. Det er innenfor de ulike sektorene at fylkesmannens arbeid knyttet til iverksetting av politikk i hovedsak skjer. I de ulike faglige linjene fremkommer ikke kompleksiteten i politikken. Ulike satsinger og tiltak kommer i hovedsak fra de enkelte departementer eller direktorater, og de faglige linjene følges helt ut i kommunene. Rykkja hevder at når oppgaver løses i kommunene, det vil si på et lavt nivå i systemet, vil nasjonale målsettinger kunne være vanskelig å ta hensyn til og å gjennomføre (Rykkja, 2008). På den ene siden gir det å styre gjennom hierarkisk system innenfor de ulike fagområdene en større trygghet i at denne utfordringen minimeres. Styringslinja er tydelig og fylkesmannens oppgave er preget av veiledning og informasjon. Dette gjenkjennes i stor grad i empirien. På den andre siden så er de komplekse problemene ikke håndterbare gjennom de enkelte faglige linjene. Både politikkkutforming og iverksetting må skje på tvers av både sektorer og nivåer. Rykkja hevder at dersom nasjonale mål er for generelle eller lite konkrete så kan det være vanskeligere for deler av systemet på lavere nivå å gjennomføre dem (Rykkja, 2008). En kan da tenke seg at

kommunene finner sine lokale løsninger, noe som beskrives å følge av flernivåstyring som styringssystem. De lokale løsningene kan imidlertid være andre løsninger enn det nasjonale politikere så for seg. Da kan flernivåstyringens klassiske styringsproblem ses: «Hvem bestemmer hva og på hvilken måte?» (Rykkja, 2008, s. 12).

Det kan være rom for å antyde at styringskapasiteten knyttet til særlig de komplekse problemene er svak som følge av den sektoriserte styringen. Samordningen fra fylkesmannen forstås som å skulle styrke styringskapasiteten, slik at arbeidet i kommunene i større grad ble preget av de beslutningene som treffes. Ut ifra dette resonnementet må fylkesmannen gis handlingsrom i samordningsrollen til å bøte på ulempene med sektorstyringen. I overordnede mål om samordning kan dette handlingsrommet ses. I de detaljerte oppgavebeskrivelsene og gjennom rapporteringssystemet er imidlertid ikke handlingsrommet spesielt tydelig.

Realisering av offentlig politikk gjennom *Kultur for læring*

Da arbeidet med *Kultur for læring* startet, var det med bakgrunn i samordningsrollen. Det var også med egen erfaringsbakgrunn fra kommunenivået i utdanningssektoren (jamfør *Kultur for læring* – min historie, kapittel 2 og vedlegg 1). Jeg ønsket å utfordre den samordningsrollen som opplevdes å leve både i eget embete, men også i andre embeter, sågar også på nasjonalt nivå i utdanningssektoren. Jeg så på samordningsrollen som en mulighet til å gjøre et institusjonelt arbeid med det som mål å endre institusjoner i oppvekstfeltet i Hedmark, så også Fylkesmannen. I arbeidet var det et utgangspunkt å forstå fagoppdraget samordnet. Som utdanningsdirektør hadde jeg en tro på at vi kunne fylle samordningsrollen med en sterk grad av profesjonalitet knyttet til utdanningsfeltet. Hvordan samsvarer dette med forskning fra litteraturgjennomgangen?

En del forskere omhandler samordning og flernivåstyring og sammenhengen mellom innholdet i disse to begrepene, og beskriver hvordan flernivåstyringen er avhengig av samordning. Priyantha er en av disse forskerne (Priyantha, 2013). Litteraturgjennomgangen ga forståelsen for at samordning kan ses på som en prosess, men knyttes også til utfallet eller resultatet i arbeidet. Priyantha er også tydelig på at samordning er avgjørende i flernivåstyringen, både for å unngå fragmentering i gjennomføring av politiske vedtak, og også knyttet til politikk-implementeringen på regionalt og lokalt nivå (Priyantha, 2013). *Kultur for læring* skulle være noe som rammet inn og samlet de ulike politiske idéer og vedtak, samtidig som våre spesialiserte oppgaver skulle flettes inn i dette samordningsarbeidet. Det lå derfor ikke en

instrumentell grunn for arbeidet med *Kultur for læring*, det lå en målsetting om institusjonell endring både hos Fylkesmannen og i fylket. I arbeidet med *Kultur for læring* var vi opptatt av at deltakelse og oppbygging av ulike nettverk ikke skulle være en koordineringsoppgave, men et prosessuelt arbeid som førte til varig endring. Sett i lys av teorien om institusjonelt arbeid så forsøkte jeg som leder og også andre personer å endre institusjoner gjennom målrettet arbeid. Vi forsøkte å arbeide på andre måter enn det som hadde vært gjort tidligere, og hensikten var institusjonell endring. Denne endringen skulle føre til bedre iverksettelse av nasjonal politikk i kommunene. Dette drøftes videre i lys av flernivåstyring. Hvorvidt arbeidet endret institusjoner drøftes senere i kapittelet.

Det var ikke spesifikke politiske tiltak som var utgangspunktet for *Kultur for læring*, men generelt det å ta det ansvaret som må tas for at det offentlige forvaltningssystemet skal fungere. Arbeidet foregikk blant annet i nettverk, og hensikten var å bygge kollektiv kapasitet i så stor grad at institusjonell endring førte til bedre kvalitet i utdanningssektoren i fylket. Den gjensidige avhengigheten som beskrives i teori om flernivåstyring kan gjenkjennes fra arbeidet på det regionale nivået. Erkjennelsen av avhengighet var et utgangspunkt for iverksettelse av arbeidet *Kultur for læring*, og *Kultur for læring* ble en løsning på utfordringer med at ikke den enkelte organisasjon eller den enkelte kommune lykkes med å iverksette politikken alene.

Deltakere i arbeidet var fra kommunalt og regionalt nivå, og slik sett bar arbeidet preg av vertikal integrasjon. Beskrivelser av ulike nettverk, partnerskap og samhandlingsarenaer fremkommer også i empirien samt at målsettingen for arbeidet fremkommer. Samordningen på disse arenaene skal føre til beskrevet måloppnåelse. Mekanismene i flernivåstyringen beskriver samordning i nettverk som frivillig tilpasning, ikke sanksjoner, man tilpasser seg hverandre fordi det er hensiktsmessig. I arbeidet var Fylkesmannen initiativtaker og deltaker, men deltakelsen var ikke preget av hierarkiet. *Kultur for læring* ble initiert med bakgrunn i behov. Dette samarbeidet gav et fellesskap og bygget felles identitet, som følge av både vertikalt og horisontalt samarbeid og samordning. Flernivåstyringen beskrives blant annet som kontinuerlige forhandlinger mellom parter eller nivåer. Arbeidsformen i *Kultur for læring* hadde som en grunnleggende forståelse og praksis at det nettopp skulle være kontinuerlige forhandlinger, drøftinger og diskusjoner mellom deltakerne. Det var dette som lå til grunn for utviklingen av den kollektive kapasiteten. Vi skulle utvikle ny forståelse og ny kunnskap i profesjonelle fellesskap. Samarbeidet, drøftingene og diskusjonene skulle føre til ny forståelse for de felles faktorene som ble løftet frem. Det er etablert et fellesskap, tillit er utviklet og det antas at dette har ført til eller vil føre til positiv utvikling av skolerestulater i Hedmark.

Fylkesmannens rolle i arbeidet med *Kultur for læring*, sett i lys av flernivåstyring

Flernivåstyringen innbefatter at styring foregår i nettverk der staten kan være en av flere parter. Hvordan var dette i Hedmark? Hvilken rolle hadde Fylkesmannen i arbeidet? På regionalt nivå fremkommer det at det var interessant at det var mulig for Fylkesmannen å ta handlingsrommet slik vi gjorde. Det fremkom også at det var avgjørende at det var nettopp Fylkesmannen som ledet arbeidet.

Et flernivåperspektiv fremheves som en fordel fordi det fremhever kompleksiteten i offentlig sektor (Rykkja, 2008). Kompleksiteten kan ses både i de ulike problemene og i det at det offentlige systemet er komplekst i seg selv. Fylkesmannen kjenner systemet godt, og plasseringen i systemet ligger til rette for å ta et flernivåperspektiv. Det som er trukket inn tidligere i kapittel 9, gjennom de ulike logikkene og videre knyttet til flernivåstyringen, har pekt på at det ikke legges til rette for å ta dette flernivåperspektivet, ut ifra styringen fra nasjonalt nivå. Arbeidet med *Kultur for læring* ble initiert og gjennomført med bakgrunn i samordningsrollen til fylkesmannen. Det er innhold i styringsdokumentene som ble forstått å kunne gi rom for et slik type initiativ. Både etablering og deltakelse i nettverk fra fylkesmannens side omtales i styringsdokumentene. I tillegg kan det trekkes inn at det fremkommer at samordning skal foregå også horisontalt i fylket, og at også dette er avgjørende i arbeidet med samordning. Dette sammenfaller med flernivåstyringens vektlegging av den horisontale dimensjonen og også avhengigheten på tvers av fag og sektorer. Fylkesmannens initiativ, iverksetting og ledelse av *Kultur for læring* oppleves å være i tråd med nasjonale myndigheters målsetting for og beskrivelse av samordningsrollen. Arbeidet sammenfaller med flernivåstyringens horisontale dimensjon.

Hva gjelder den vertikale dimensjonen så var det kommunalt og regionalt nivå som var innlemmet i arbeidet. Økt vertikal avhengighet og videre økt integrasjon beskrives som en del av flernivåstyringen, og arbeidet kan forstås som samsvarende med denne styringsformen. Gjennom flernivåstyring antas imidlertid at mer vertikal integrasjon kan gi mer begrenset handlingsrom på hvert enkelt nivå. I Hedmark var det et mål at vi skulle gå i samme retning, og alle aktører ble utsatt for felles faktorer (som beskrevet i *Kultur for læring* – min historie, vedlegg 1). Spesielt skjedde dette gjennom forsknings- og utviklingsprosjektet. I flernivåstyringen forstås begrenset handlingsrom som en negativ konsekvens av styringsformen. I Hedmark ble det at alle gikk i samme retning oppfattet som positivt. Selv om nettopp den felles retningen også må kunne oppfattes som begrenset handlingsrom. Flernivåstyringen belyser

handlingsrommet, og det kan gi forståelse for samordningsrollen ut ifra denne styringsformen å se på handlingsrommet i arbeidet *Kultur for læring*.

Kontinuerlige forhandlinger kan forstås som prosesser i et system for å få på plass enighet, både i politikktutforming, men også når politikken skal iverksettes. I min historie har jeg beskrevet og begrunnet at målsetting var knyttet til effekten av nasjonal politikk for hele Hedmark. Flernivåstyring kan forstås som at det er et mål at ulike aktører innlemmes i én sammenvevd organisasjon (Priyantha, 2013). Målsettingen for arbeidet med *Kultur for læring* ble satt for å gjelde hele fylket, og, som vist i kapittel 2, så kan en organisasjon defineres så vidt som å gjelde et helt fylke. Videre kan etablering av nettverk og ulike arenaer forstås som å skulle danne denne ene sammenvevde organisasjonen. Med dette gir flernivåstyringen, og Marks definisjon av denne mening.

I flernivåstyringen kan aktører befinne seg på ulike nivåer i systemet, med det er ikke alltid slik, plasseringen kan også være side om side på det samme nivået. Samordningen skal skje mellom aktørene både i den vertikale og den horisontale linja i det offentlige systemet. I arbeidet med *Kultur for læring* vises det i hovedsak ikke til en opplevelse om at hierarkiet ble utfordret, det viser heller at hierarkiet ikke var fremtredende i samarbeidet. Dette oppfattes å passe med det at grenser kan viskes ut eller svekkes i flernivåstyring.

Arbeidet i *Kultur for læring* skulle løfte skolerresultater i et helt fylke og berørte ulike komplekse utfordringer innenfor utdanningsfeltet. Det var avgjørende at vi klarte å bygge kollektiv kapasitet som førte til institusjonalisert praksis. Dette drøftes videre.

9.4 Organisasjonene

Grunnlag for organisatorisk læring i fylket

I Hedmark er det mange små og sårbare kommuner med få ansatte på skoleeiernivået. Kommunene har også få skoler og lederne har dermed begrenset mulighet til å danne nettverk med ansatte i samme type stilling eller delta i profesjonelle læringsfellesskap i egen kommune. Arbeidsformen *Kultur for læring* ble bygget opp i samarbeid med deltakerne, og målet var blant annet å øke kapasiteten og kompetansen i fylket. Dette skulle skje gjennom å bygge kollektiv kapasitet. Individuell utvikling gjennom reflekterende samtaler skulle videreføres ute i fylket og deretter føre til utvikling i organisasjonene. Tannhjul ble brukt som metafor for å vise dette

(*Kultur for læring* – min historie, vedlegg 1). Drøftingene videre lener seg på Crossan et al. sitt rammeverk og knyttes til læring i ulike organisasjoner. Det er grunnlag for å si noe om læring i sektoren på fylkesnivået, både i og gjennom *Oppvekstforum* og også videre om læring i fylket. Videre drøftes læring hos Fylkesmannen, og spesifikt i den avdelingen som hadde ansvaret for utdanningsfeltet. Til slutt drøftes hvorvidt det har skjedd læring i én kommune i Hedmark som følge av *Kultur for læring*. Crossan et al. sitt rammeverk danner ramme for drøfting i alle de nevnte organisasjonene. Crossan et al. beskriver hvordan organisatorisk læring skjer gjennom ulike prosesser på ulike nivåer. Avslutningsvis i kapittel 9.4 trekkes institusjonell teori gjennom Scotts pilarer inn. Teori om institusjonelt arbeid trekkes også inn i drøftinger.

Faglitteratur og andre dokumenter vi knyttet til arbeidet bidro til nyttige refleksjoner. Dette kan ses opp mot Crossan et al. sine to prosesser på det individuelle nivået. Den intuitive prosessen knytter Crossan et al. til mønstergjenkjenning. Deltakernes komplekse kart skal gi eksperter mulighet for å se mønstre. Det er et mål at det som er lært er det selvsagte å gjøre. Ekspertene skal ikke ha behov for å tenke bevisst over alle handlinger. Mange informanter trekker frem inkludering som et tema vi arbeidet mye med, enkelte hevder til og med at dette var overskriften på alt vi arbeidet med på regionnivå. Informantene reflekterte og utviklet forståelse for ulike temaer, som for eksempel inkludering. De enkelte deltakerne bygget ny forståelse på tidligere forståelse og tidligere erfaringer, og denne nye forståelsen ble delt. Crossan et al. beskriver at det er vanskelig å dele ekspertise, fordi «it is highly subjective; deeply rooted in individual experiences; and very difficult to surface examine, and explain» (Crossan et al., 1999, s. 526). Spesielt var forskningslitteraturen valgt ut for å skulle bygge opp under individenes intuitive og deretter fortolkede forståelse for ulike temaer. I hovedsak støttes dette hva gjelder det individuelle nivået. Både den intuitive og den fortolkende prosessen kan finnes igjen i empirien. Gjennom arbeidsformen kan man hevde at kognitive kart ble utvidet hos den enkelte, det vil si at den intuitive prosessen gikk over i den fortolkende. Fortolkning skjer gjennom sosial aktivitet, og det er et mål om å få på plass en delt forståelse. Også dette støttes gjennom empirien.. Den fortolkende prosessen skjedde sammen med andre, og nye kognitive kart ble utviklet.

Noen av informantene opplever at læringen på regionnivå har blitt en del av systemet, i strukturene, i strategiene og i rutinene og i organisasjonens praksis der de selv arbeider, men her er empirien sammensatt. Læringen i oppvekstforum på regionalt nivå, støttes også av empirien og kan ses i tråd med Crossan et al. sine beskrivelser for integrering, men kanskje i mindre grad enn på individnivå. I gruppa vokser det frem ny eller også delt forståelse for ulike

temaer. Det er nettopp denne integreringen på gruppenivået som trekkes frem av mange at vi har lyktes med i arbeidsformen. *Kultur for læring*, gjennom «conversation and dialogue allows the evolution of shared meaning for the group (Crossan et al., 1999, s. 528).

Før drøftinger knyttet til eventuell institusjonell læring på kommunenivået omhandles dette hos Fylkesmannen, i lys av Crossan et al. sitt rammeverk.

Organisatorisk læring hos Fylkesmannen

Arbeidet med *Kultur for læring* ble ikke en del av Fylkesmannens integrerte eller institusjonaliserte praksis i så stor grad som vi ønsket. Det er ikke utdypende funn om dette, men det som kommer frem trekkes inn i drøftingene. Det interne styringsdokumentet (vedlegg 1d) viser sammenhengen fra overordnede styringsdokumenter og til ulike oppgaveområder i oppvekst- og utdanningsavdelingen. Dokumentet viser også hvordan de ulike oppgaveområdene knyttes til overordnet hovedmålsetting. Disse hovedmålene var satt av avdelingen, og var ment å knytte arbeidet med områdene sammen med overordnede mål. Dette var videre ment å være avdelingens beskrivelse av en samordnet arbeidsform som både skulle gi helhet og sammenheng i arbeidet internt samtidig som det var koblet sammen med arbeidet *Kultur for læring* eksternt. Når det ikke opplevdes slik så kan en forklaring være at ledelsen i avdelingen i for stor grad eide dette alene. Dette fremkommer også i empirien. Ut ifra Crossan et al. sin teori så er da ikke læringen kommet lenger enn til prosesser på det individuelle nivået. Crossan et al. snakker om at fokuset må være på sammenhengende og kollektiv handling i den integrerende prosessen. Videre er «shared understanding by members of the group required» (Crossan et al., 1999, s. 528). Det fremkommer at arbeidet med *Kultur for læring* ikke var lett å forstå innholdet i. Dette er ikke i tråd med den delte oppfattelsen Crossan et al. sier må være på plass. I avdelingen ble det brukt mye tid på å diskutere og drøfte før vi for eksempel kom frem til innholdet i tidligere nevnte interne styringsdokument. Crossan et al. skriver at «the dialogue process attempts to convey both the message and a deep interconnected meaning» (Crossan et al., 1999, s. 529). En mulig forklaring på manglende integrering av kunnskapen hos Fylkesmannen kan være mangelfull sammenkoblet mening (min oversettelse av *interconnected meaning*). Det kan være at min forståelse for samordningsrollen ikke var delt av de andre i avdelingen. Kanskje var min forståelse for rollen sterkere knyttet til den horisontale dimensjonen enn de andres forståelse. En annen innfallsvinkel kan være at de ansatte ikke så eget arbeid som å passe inn i denne sammenkoblede meningen. Dette kan igjen knyttes til

spesialiseringen som er omtalt i kapittel 9.2. Dette kan også ses på som manglende sammenkoblede meninger.

Kan det være slik at det er vanskeligere å endre institusjonalisert praksis hos Fylkesmannen enn for eksempel hos medlemmene i *Oppvekstforum*? Medlemmene i forumet hadde et behov for å utsettes for felles faktorer slik at de ulike prosessene fant sted (Crossan et al.). For ansatte i den spesialiserte og sektoriserede stat kan det være at dette behovet ikke var like fremtredende. Med dette som utgangspunkt kan endring av institusjonalisert praksis hos fylkesmannen være vanskelig. Det samme kan antas å gjelde for nasjonal stat. Crossan et al. snakker om at personer med rike og komplekse kognitive kart i et domene, vil kunne se ting og handle på måter som andre ikke kan. Kognitive kart påvirkes av domene eller miljøet, men det veileder også hva som er tolket i domene. Dette kan forstås som at ansatte hos fylkesmannen gjør sin fortolkning i et smalere domene enn det som er hensiktsmessig for å lykkes med en helhetlig og sammenhengende tilnærming i arbeidet til fylkesmannen.

Organisatorisk læring i en kommune

I den utvalgte kommunen er det gjennomført et langsiktig arbeid samtidig som elevenes resultatene har blitt bedre. Det er også tydelige koblinger mellom arbeidet i kommunen og arbeidet på fylkesnivået. Informantene på kommunenivået har alle en forståelse for begrepet *Kultur for læring*, og flere informanter uttaler tydelig at det var avgjørende at Fylkesmannen tok initiativet. Arbeidet i kommunen knyttes ikke til noen spesielle felt, fag eller satsinger. Tvert imot så viser empirien tydelig at *Kultur for læring* fungerer som en paraply for ulikt arbeid på skolene og innenfor skolesektoren i kommunen for øvrig. Det fremkommer tydelig hvordan kommunen har satt ulike satsinger og tiltak under paraplyen. Arbeidet anses ikke å være tidsavgrenset, men heller en tenkning som kan benyttes i skolesektoren videre. Strukturen innenfor skolesektoren i kommunen er gjennomtenkt og tydelig, og linjene fra klasserommet er tydelige hva gjelder struktur og organisering. Linjene er også tydelige når det gjelder arbeidet i kommunen. Det vises en klar linje fra det politiske ledernivået og helt ut i klasserommet. Empirien kan tyde på at det har foregått prosesser mot en institusjonalisert forståelse når det gjelder elevsyn og kollektiv utvikling av ansatte.

Hvis en ser dette i lys av Crossan et al. sine teoretiske rammeverk forstås det som at de individuelle intuitive og tolkende prosessene i stor grad har skjedd gjennom arbeid i ulike grupper. Det vises også til tiltak av mer individuell karakter (som etterutdanning), men empirien bærer preg av fellesskap og at det er *sammen* de utvikler skolen/kommunen. Dette samsvarer

med det Crossan et al. skriver om den dialogiske prosessen på det individuelle nivået. Crossan et al. hevder at individuell læring for eksperter (i motsetning til nybegynnere), kan arte seg som at personen handler spontant ut ifra tidligere situasjoner.

Arbeidet kan ses på som integrert arbeid på gruppenivå og institusjonalisert arbeid på organisasjonsnivå. I dette ligger en forståelse av begrepet organisasjon som hele skolen og/eller hele kommunen. Begrepet gruppe knyttes til ulike grupperinger ansatte er deltakere i. Crossan et al. snakker om at tolkningen må foregå i et domene eller i et miljø. Empirien viser at miljøet ble «klargjort» for tolkning gjennom tydelig ledelse, gjennomtenkt organisering og tydelig sammenheng. Knyttet til integreringsprosessen er det delt forståelse hos medlemmer i gruppa, som samsvarer med Crossan et al. sitt rammeverk (Crossan et al., 1999). Videre viser empiri om det Crossan et al. omhandler hvordan læring har blitt en del av organisasjonen, og også hvordan felles forståelse og handling preger organisasjonen. Dette forstås som å være institusjonalisert i organisasjonen.

Crossan et al. snakker om at det som en gang krevde mye overveielse og planlegging blir det selvsagte å gjøre (Crossan et al., 1999). De fleste av informantene på kommunenivået var tydelige i beskrivelsen av hvordan de jobbet i kommunen. Eksempelvis var både elevsynet, forskningsbasert arbeid og felles retning for kommunen og skolene noe som opplevdes å være innarbeidet hos den enkelte. Ansattes beskrivelser kan sies å passe inn i det Crossan et al. skriver om at ekspertene kjenner igjen situasjoner og mønstre slik at de vet hva de skal gjøre. Denne subjektive intuitive forståelsen er også tolket, jamfør Crossan et al. sitt andre nivå. Informantene knyttet ny kunnskap opp mot tidligere kunnskap og de formidler hva dette fører til i eget arbeid. Blant annet fremkommer dette når det vises til tidligere satsinger fra Utdanningsdirektoratet som nå var satt inn i en sammenheng for den enkelte. I Vangen kommune ble en mengde ulike grupper og nettverk beskrevet, og arbeidet i disse ulike gruppene eller nettverkene ble ansett å være viktig for utviklingen av og i kommunen. Crossan et al. beskriver det som nødvendig med delt forståelse blant medlemmer i grupper. Informantenes fokus på *vi* kan vise at dette er tilfelle. Den samme delte forståelsen kom frem fra mange informanter. Begrepet *mange nok* knyttet noen informanter til grunnlaget for utvikling. Dette kan forstås som at *mange nok* i en gruppe hadde delt forståelse og utviklet kollektiv tenkning rundt arbeidet i skolene og i kommunen. Kan vi da konkludere med at kommunen og/eller skolen som organisasjon har oppnådd læring? Er praksisen institusjonalisert? Her snakker Crossan et al. om at praksisen må være en del av systemet, i strukturene, i strategiene og i rutine og i organisasjonens praksis. Så å si alle informantene beskrev den samme forståelsen av skolen/kommunen som organisasjon hvor

ansatte gikk sammen i felles retning. De beskrev hvordan flere tiltak virket sammen og hvordan de som skole eller kommune arbeidet. Funn viser det Crossan et al. beskriver om at organisatorisk læring er noe annet enn summen av læringen hos medlemmene i organisasjonen. Det fremkommer videre at det sannsynligvis er *Kultur for læring* som har ført til læringen ut over summen av læring hos medlemmer i organisasjonen. Crossan et al. omhandler hvordan systemer gir en kontekst for interaksjon, som er avgjørende for institusjonalisert læring (Crossan et al., 1999). Dette knyttes til empiriens innhold om ledelse og om organisering. Det vises en tydelig og sammenhengende ledelse samt en bevisst organisering i ulike grupper og nettverk og hvordan også andre ordninger (som for eksempel lærerspesialister) knyttes opp mot arbeidet i disse ulike foraene.

I lys av Crossan et al. sitt rammeverk er det rom for å si at praksisen som beskrives i kommunen er en del av systemet, i strukturene, i strategiene og i rutinene, det vil si at den organisatoriske læringen er institusjonalisert. Det er også rom for å anta at dette har skjedd som en følge av *Kultur for læring*.

For å forstå hva som regulerer dannelse, vedlikehold og utvikling i institusjoner så kan Scott trekkes inn. Med Scott sine pilarer som inngang i drøftingene videre vil det kunne kastes lys over ytterligere forståelse for den beskrevne ulike institusjonelle endringen i de forskjellige organisasjonene.

Organisatorisk endring i lys av institusjonell teori

Scott hevder at alle organisasjoner hviler på alle de tre pilarene, den regulative, den normative og den kulturell-kognitive. Videre her ses endringen i de ulike organisasjonene i lys av denne teorien. Først drøftes hvilke pilarer som kan forstås som å stå sterkest hos fylkesmannen før en drøfting gjøres av pilarenes tyngde i arbeidet med *Kultur for læring*. Deretter trekkes dette sammen. Kan ulik vektning her bidra til forståelse av ulik institusjonell endring?

De institusjonaliserte rammene som er tydeligst til stede i oppgavebeskrivelsen til fylkesmannen er de regulative rammene. En mengde oppgaver og beskrivelser av disse gis i form av direktiver eller bestemmelser som ikke gir rom for vurderinger. En mengde oppgaver er da også oppgaver innenfor rettssikkerhetsområdet, og både målsetting og beskrivelse av oppgaven hviler på regulative rammer. Den regulative pilaren forsterkes også gjennom rapporteringssystemet den enkelte ansatte forholder seg til (Fylkesmannen i Innlandet, 2020). Det rapporteres årlig både på overordnede mål og arbeid med helhetlig og sammenhengende

politikk, men rapporteringen baseres også, og i sterkest grad, på detaljert oppgaveutførelse, i tråd med de detaljerte oppgavebeskrivelsene. Ut ifra dette kan det forstås som at den regulative pilaren forventes å være sterk hos fylkesmannen.

Det fremkommer hvilke forventninger nasjonale myndigheter har til hvordan samordningsoppgaver skal utføres. Dette vises både direkte i oppgavebeskrivelsene eller også gjennom dialog med departementer og direktorater. Sett i lys av denne pilaren så handler ansatte ut ifra hva som er passende adferd. Det kan forstås som at adferden til ansatte hos fylkesmannen hviler på sosialt gjeldende normer, og her kommer den normative pilaren frem.

Arbeidet med *Kultur for læring* ble ikke initiert og bygget rundt den regulative pilaren. Derimot kan både den normative og den kulturell-kognitive pilaren sies å bære arbeidet. Arbeidet ble bygget rundt forventninger eller ønsker fra omgivelsene, da forstått som aktører i utdanningssektoren i Hedmark. For arbeid i sektoren regionalt så gjenkjennes den normative pilaren. *Kultur for læring* ble oppfattet som en legitim måte å arbeide på, knyttet til gjeldende overordnede verdier i utdanningssektoren.

Det som tydeligst preget adferden i arbeidet var den kulturell-kognitive pilaren.

Det var et mål å gripe samordningsrollen ut ifra behovene i utdanningsfeltet i fylket. Det var et mål å endre institusjonen gjennom strategier, rammeverk og tiltak som innebar nye måter å arbeide på. Min tolkningsprosess hvilte i sterk grad på kulturen utenfor Fylkesmannen, i det praksisfeltet jeg hadde vært i før jeg startet som utdanningsdirektør, og som også ble delt av andre aktører i kommuner. Sagt med andre ord så var det det eksterne praksisfeltet som var rammene som lå til grunn for mine tolkninger, som igjen førte til handling, og mitt institusjonelle arbeid hvilte på dette. På regionalt nivå fremkommer det at min forståelse, og derav mine handlinger, samsvarte med hva deltakere i arbeidet anså som hensiktsmessige handlinger. Handlingene, både mine og de andre deltakernes, ble utført for å endre institusjoner, og kan forstås å samsvare med teorien om institusjonelt arbeid som vektlegger nettopp det målrettede arbeidet av individer, og at individers handlinger er avgjørende for å kunne endre institusjonen.

Det interne arbeidet hos Fylkesmannen var i større grad preget av adferd som opprettholdt institusjonen enn av adferd som endret den. En forklaring på manglende institusjonell endring hos Fylkesmannen kan da videre forstås som at min kulturelle forståelsesramme ikke samsvarte med de andres forståelsesramme i avdelingen jeg ledet. Ansatte fortsatte sitt arbeid innenfor smale profesjonsfelt, slik det fremkom i styringsdokumentene. Deres institusjonelle arbeid var

sterkere knyttet til å opprettholde institusjonen enn mitt institusjonelle arbeid med mål om å endre den. En bredere og mer helhetlig tilnærming, som ble forsøkt implementert i avdelingen, og som også fremkom i styringsdokumentene, førte ikke til institusjonell endring. Ved å se på institusjonen i lys av Scott så kan det forstås som at det lå bedre til rette for institusjonell endring gjennom det kulturelt-kognitive arbeidet i fylket enn internt hos Fylkesmannen.

Ett eksempel som viser dette tydelig er knyttet til arbeidet i *Kultur for læring* under overskriften inkludering. Mange informanter på regionalt nivå knytter sine uttalelser til dette temaet. Arbeid knyttet til inkludering kan hvile på alle tre pilarene til Scott. I *Kultur for læring* – vår historie er det imidlertid den normative og den kulturell-kognitive som fremkommer, og fortrinnsvis sistnevnte. Det å arbeide med endring av kulturen, ut ifra stadig økt forståelse for begrepet inkludering, ble av informantene ansett som viktig. Også for Fylkesmannen er det å oppnå god inkludering for alle i skolen et viktig overordnet mål, men oppgavene knyttet til dette, og også handlingene hos ansatte, hviler i stor grad på den regulative pilaren. Endringene knyttet til arbeid som handler om inkludering, gjennom arbeidsformen *Kultur for læring*, preget ikke Fylkesmannen slik det preget arbeidet i fylket for øvrig. Forståelsen av dette basert på Scotts pilarer, som omtalt her, kan være en forklaring på manglende institusjonell endring.

Hvordan kan arbeidet i Vangen kommune forstås ut ifra Scotts pilarer? Arbeidet som beskrives av informantene er hvilende på den normative og den kulturell-kognitive pilaren. Felles normer og verdier ble bygget opp, og handlinger knyttes til dette. Empirien viser hvordan ansatte forholdt seg til disse verdiene og normene, og det fremkommer også hvordan forståelse er knyttet til kulturen i kommunen. Det er videre belegg for å si at det fremkommer en felles kulturell ramme i kommunen som for arbeidet på fylkesnivået. Ansattes valg av handlinger i Vangen kommune er tatt fordi andre typer adferd er utenkelig. Det er den felles kulturen i organisasjonen som ligger som forståelsesramme for adferd. Informanter oppfatter kulturen denne felles praksisen springer ut ifra og handler slik at denne opprettholdes. Dette kan ses på som at den kulturell-kognitive pilaren står sterkt i organisasjonen. Det kan forstås som at adferden eller handlingene til ansatte hos Fylkesmannen som institusjon, arbeidet med *Kultur for læring* på fylkesnivå og arbeidet i Vangen kommunen ikke styres av de samme pilarene.

I Vangen kommune vektlegges arbeidet til ledere i kommunen, spesielt til tidligere og nåværende virksomhetsleder. Ledere kan spille en viktig rolle i endring av organisasjoner gjennom sitt institusjonelle arbeid (Kraatz, 2009). I Vangen kan det forstås som at ledernes institusjonelle arbeid førte til endring både i skolen og i kommunen som sådan. Det fremkommer også at endringen antas å ha skjedd ut ifra samordningsarbeidet *Kultur for læring*.

Det fremkom videre at det i Vangen kommune ble opplevd å være behov for en retning og utvikling som det *Kultur for læring* hadde i seg. Det samme behovet fremkom på fylkesnivået. Det er imidlertid ikke funn om dette fra informanter hos Fylkesmannen. Ledere både på fylkesnivået og i Vangen kommunen arbeidet for å endre institusjoner, men så skjedde ikke alle steder. Kan det være slik at kommunen, som hvilte sterkest på normativ og kulturell-kognitiv pilar, var mer mottakelig for institusjonelt arbeid sterkest hvilende på de samme to pilarene. Ut ifra analyser virker det logisk å kunne trekke en slik antakelse. Den motsatte antakelsen gjelder for Fylkesmannen. Her er den regulative pilaren sterkest, og det å endre denne institusjonen gjennom institusjonelt arbeid hvilende sterkest på de to andre pilarene, kan oppfattes som en vanskeligere prosess.

9.5 Det umuliges kunst?

Sektoroppgaver og samordningsoppgaver

Videre drøftes bredden i samordningsrollen. Både flernivåstyring, Scotts pilarer og forskning omtalt i litteraturgjennomgangen trekkes inn i drøftingene. Empirien viser at fylkesmannen først og fremst skal utføre oppgaver innenfor de ulike fagområdene, samtidig som det også fremkommer at oppgaveløsningen avhenger av samordning på tvers av fagområdene. Fylkesmannen skal prioritere rettssikkerhetsoppgavene (som er fagspesifikke) samtidig som samordning skal skje, også samordning knyttet til nettopp rettssikkerhetsoppgavene. Oppgavene beskrives både på generelle overordnede måter samtidig som sterkt detaljerte oppgaver forventes utført. Oppgaver er både vagt formulert samtidig som det gis oppgaver i form av instruksjer.

Avhengigheten på tvers av fagområder er fremme i empirien, og avhengigheten beskrives i teori om flernivåstyring. Rykkja beskriver at denne overgangen mot en sterkere horisontal avhengighet er en overgang fra statlig til mer samfunnsmessig styring (Rykkja, 2008, s. 11). Endringen knytter hun til å gå fra styring i og gjennom hierarkiske strukturer til en situasjon der organisasjoner og ulike aktører får større medvirkning og innflytelse. Den mengden fagspesifikke oppgaver som gis i form av direktiver og tydelige beskrivelser kan forstås som at det ikke er ønskelig med det Rykkja kaller *samfunnsmessig styring*. Staten (nasjonalt) vil holde i tøylene, og det åpnes ikke for at organisasjoner eller aktører skal få større innvirkning og innflytelse. Når det fremkommer at oppgaveløsningen avhenger av samordning blir bildet mer

komplekst. Dette forstås som at de fagspesifikke oppgavene, som er gitt i form av direktiver og tydelige beskrivelser, skal samordnes. Hvis dette knyttes spesifikt til rettsikkerhetsoppgavene så kan en forståelse for samordning her være at de enkelte oppgavene skal utføres stramt og etter direktiver. De ulike rettsikkerhetsoppgavene skal imidlertid samordnes med andre oppgaver og temaer. I *Kultur for læring* – min historie er det beskrevet hvordan dette ble forsøkt gjort. Det er også beskrevet av vi ikke lykkes med å få på plass en institusjonalisert praksis for slik forståelse av samordningen hos aktuell avdeling hos Fylkesmannen i Hedmark. I litteraturgjennomgangen er en av overskriftene *Samordning og ledelse*, og én artikkel av Rennemo og Valstad omhandler lederes tankesett som en kritisk faktor i bygging av ny offentlig virksomhet (Rennemo & Valstad, 2019). Disse forskerne ser på kommunenivået, og innholdet kan ikke overføres direkte til fenomenet samordning. En del av innholdet, og noen av deres begreper, kan imidlertid gi inngang til å drøfte kompleksiteten nevnt over i oppgaver gitt fylkesmannen. De fleste ansatte hos fylkesmannen er spesialister på smale felt, det vil si innenfor et enkelt fagområde eller også knyttet utelukkende til rettsikkerhetsoppgaver. Empiriens innhold om samordning av også disse oppgavene kan knyttes til Rennemo og Valstads to tankesett som ofte beskrives som motsetninger, det strukturelle og det prosessuelle. Det kan oppleves som om de spesifikke oppgavene står i en motsetning til samordning. Det å få på plass samordning av de fagspesifikke oppgavene krever et prosessuelt arbeid som kan forstås i lys av det Rennemo og Valstads beskriver: «Det prosessuelle synet forstår organisasjonen i et stadig tilblivelsens lys der erkjennelse og forståelse etableres relasjonelt» (Rennemo & Valstad, 2019, s. 248). Det fremkommer i empirien at ansatte hos fylkesmannen skal se sine oppgaver i en større sammenheng. Rennemo og Valstads beskrivelse av at ledere må ha dobbelt sett med briller gir mening å bruke her. Spesialistene får oppgaver, utfører disse og rapporterer på gjennomførelsen i et hierarkisk system. Dersom deres oppgaver skal samordnes kan det forstås som at dette i stor grad er en lederoppgave hvor ledere må ha det doble settet med briller.

Scotts pilarer treer også frem i dette. Empirien viser at en mengde fagspesifikke oppgaver hviler på regler som fungerer som en bestemmende retning på oppgaveutførelsen. Innholdet i disse beskrivelsene regulerer aktørenes valg. Styringen i det offentlige forvaltningssystemet kan med dette sies å hvile på regelverk, men også i videre forstand reguleringsformer som utarbeides av nasjonale myndigheter. Hensikten er å styre ansattes adferd gjennom dette, og Scotts regulative pilar kan trekkes inn i forståelsen av ansattes adferd. På denne måten blir lover og reguleringer i stor grad en rettesnor for organisasjonen. Hos Fylkesmannen i Hedmark/Statsforvalteren i

innlandet er/var det en sterk økning i antall jurister. Rettssikkerhetsoppgavene knyttes alltid til et smalt fagfelt og deler av dette feltets lovverk. Den regulative pilaren ligger til grunn for utførelsen av disse oppgavene.

Det er også beskrevet i *Kultur for læring* – min historie at arbeidet i Hedmark opplevdes å ikke samsvare med hva Utdanningsdirektoratet vektla i møter med dem. Også i disse møtene ble reguleringer og formelle krav fra nasjonale myndigheter lagt frem, men i enda større grad opplevdes møtenes innhold å hvile på normer og forventninger, og videre forventninger til adferd i embetene. Hva gjelder den normative verdien, så skriver Scott at noen normer og verdier gjelder for alle medlemmene i et fellesskap, mens andre bare gjelder for utvalgte aktører eller posisjoner (Scott, 2014). Sistnevnte, hevder Scott, kan gi opphav til roller hvor forestillinger om passende mål og aktiviteter gjelder for individer i et fellesskap eller for sosiale posisjoner. Egen opplevelse i møter med Utdanningsdirektoratet var at deltakere i møtene i større grad enn meg støttet disse forestillingene om passende aktiviteter for å nå målene. Dette kan videre forstås som at fellesskapet i Utdanningsdirektoratets møter hadde en forestilling om passende mål og aktiviteter som ikke samsvarte med våre forestillinger som dannet grunnlag for arbeidet i fellesskapet i *Kultur for læring*. *Kultur for læring* ble initiert på bakgrunn av mine forestillinger om mål og aktiviteter ut ifra behov i eget fylke, og da trekkes Scotts kulturell-kognitive pilar inn. Arbeidet ble initiert med bakgrunn i min forståelse og handlingene i arbeidet hvilte på deltakernes delte forestillinger av sosial virkelighet. Det kan da ses på slik at arbeidet i Hedmark i større grad enn hva som var tilfelle i den statlige utdanningsadministrasjonen hvilte på den kulturell-kognitive pilaren. Denne forskjellen kan ses både gjennom innhold i møter i Utdanningsdirektoratet og i arbeidet *Kultur for læring*, og også hvis en ser *Kultur for læring* opp mot innhold i styringsdokumentene. Arbeidet samsvarer med innhold i styringsdokumentene, men det er imidlertid den regulative pilaren som fremstår som den sterkeste i detaljerte oppgavebeskrivelser i styringsdokumentene.

Her kan det doble settet med briller som Rennemo og Valstad trakk inn overføres til Scotts tre pilarer. Fylkesmannen som organisasjon hviler på alle de tre pilarene. Den regulative pilaren fremtrer sterk. Det å få på plass både de fagspesifikke oppgavene og også samordning av disse krever ledelse som har en bevissthet knyttet til å styrke de andre pilarene organisasjonens adferd også hviler på.

Samordning og flernivåstyring – to sider av samme sak?

En del forskere omhandler samordning og flernivåstyring og sammenhengen mellom innholdet i disse to begrepene, og beskriver hvordan flernivåstyringen er avhengig av samordning. Priyantha er en av disse forskerne (Priyantha, 2013). Litteraturgjennomgangen gav forståelsen for at samordning kan ses på som en prosess, men knyttes også til utfallet eller resultatet i arbeidet. Priyantha er også tydelig på at samordning er avgjørende i flernivåstyringen, både for å unngå fragmentering i gjennomføring av politiske vedtak, og også knyttet til politikkimplementeringen på regionalt og lokalt nivå (Priyantha, 2013). Ulike forståelser for hva samordning er fremkommer, både direkte i beskrivelsen av oppgavene eller ved å lese målsetting for samordningen.

Bukve er også en av mange forskere som knytter kompleksiteten i det offentlige forvaltningssystemet opp mot behovet for samordning. Han skriver at kompleksiteten i systemet «kan også gjere det naudsynt å supplere eller erstatte styring gjennom hierarkisk autoritet med frivillig samordning mellom aktører som er meir eller mindre sjølvstendige» (Bukve, 2019, s. 147). Her snakker Bukve om samordning i nettverk. Beskrivelser av ulike nettverk, partnerskap og samhandlingsarenaer fremkommer i styringsdokumentene og målsettingen for dette arbeidet omhandles. Samordningen på disse arenaene skal føre til beskrevet måloppnåelse. Hvis *Kultur for læring* trekkes inn, så var dette et arbeid som passer til Bukves beskrivelse. Mekanismene i samordning i nettverk er frivillig tilpasning, ikke sanksjoner, man tilpasser seg hverandre fordi det er hensiktsmessig. I arbeidet var Fylkesmannen initiativtaker og deltaker, men deltakelsen var ikke preget av hierarki. *Kultur for læring* ble initiert med bakgrunn i behov, og passer derfor til behovet Bukve beskriver.

Flernivåstyrings beskrivelse av kontinuerlige forhandlinger mellom parter eller nivåer kan ses direkte i sammenheng med samordning. Kontinuerlige forhandlinger kan forstås som prosesser i et system for å få på plass enighet, både i politikkutforming men også når politikken skal iverksettes. Flernivåstyring kan forstås som at det er et mål at ulike aktører innlemmes i én sammenvevd organisasjon, noe Priyantha knytter til Marks definisjon av flernivåstyring (Hooghe & Marks, 2004; Priyantha, 2013). Fylkesmannen skal både etablere og delta i ulike nettverk, og ut ifra flernivåstyringen så kan dette forstås som å skulle fungere som sammenvevde organisasjoner. Her ses da samordningsoppgavene i tråd med flernivåstyring.

Hvis en ser på arbeidet i Hedmark så fremkommer det at arbeidsformen på regionalt nivå gjennom nettverket (det vil si *Oppvekstforum*) ble ansett for å være en suksessfaktor. Gjennom

drøftinger og arbeid i et profesjonelt fellesskap ble erfaring, forskning og kunnskap løftet med det som mål og utvikle den enkelte deltaker. Det vises til samarbeid, drøftinger, diskusjoner som igjen skulle føre til ny forståelse for de felles faktorene som ble løftet frem. Deltakerne ble bedre kjent med hverandre, tillit ble utviklet og det ble bygget kapasitet sammen. Det fremkom også at det var viktig at det var Fylkesmannen som hadde styringen i arbeidet. Det fremkom ikke at dette var ansett som et hierarkisk system hvor Fylkesmannen styrte arbeidet med bakgrunn i roller i systemet. Tvert imot så fremkommer det at likeverdigheten i arbeidet var viktig.

Teori om flernivåstyring innbefatter ulike tilnærminger til forhandlinger, samarbeid og avklaringer aktører imellom, både vertikalt og horisontalt i det offentlige forvaltningssystemet. Både flernivåstyring og samordning anses som avgjørende for å oppnå løsninger på de komplekse utfordringene. Styringslogikker utvikles ut ifra behov, så også logikken fra New public governance. Det er i denne logikken flernivåstyringen har sin ramme, og det må gis rom for å forstå samordningen innenfor denne logikken i større grad enn hva som er tilfelle i dag. Dette trekkes videre i kapittel 10.

Kapittel 10 Resultater og kunnskapsbidrag

Samordningsrollen for fremtiden

10.1 Innledning

I dette kapittelet gjøres først en oppsummering av resultatene fra forskningsarbeidet. Deretter trekkes forståelsen fra disse inn i oppsummeringer og anbefalinger for veien videre. Det er naturlig å benevne dagens organisasjon, statsforvalteren, og da er det valgt å skrive med liten s da anbefalingene gjelder for alle landets embeter. Dette siste kapittelet er ment som en oppsummering av ny forståelse som er gitt meg gjennom disse drøyt fire årene med forskningsarbeid. Fra dypdykk i detaljer både hva gjelder tidligere forskning, metodevalg, teoribeskrivelser, funn og drøftinger løftes nå blikket. Hvilke store utfordringer trer frem og hvilke forståelser sitter jeg igjen med nå, som et resultat av arbeidet både i praksisfeltet og i forskningsverdenen?

Jeg var utdanningsdirektør i en del år, og jeg var en utdanningsdirektør som ville at arbeidet jeg ledet skulle gi barn og unge en bedre oppvekst. Jeg hadde en sterk forståelse og tro på at muligheten jeg fikk som utdanningsdirektør kunne gripes slik at vi kunne bidra til nettopp dette. Hva ser jeg nå som praksisbriller er byttet ut med forskerbriller? Hva har forskerblikket bidratt med av ny forståelse som kan gi statsforvalteren enda bedre mulighet til å bidra – for barn og unges oppvekst, for de eldres tjenestetilbud, for bedre inkludering av mennesker og innenfor alle de områdene norsk politikk omfatter?

Som utdanningsdirektør initierte jeg et arbeid som ikke var gjennomført før. Det vil si at jeg var med på å gi et bidrag til et fylke som ikke var gjort tidligere. Gjennom dette forskningsprosjektet gir jeg et bidrag til det regionale nivået i det offentlige forvaltningssystemet, det vil si at jeg også med dette arbeidet gjør noe som ikke mange har gjort. Som utdanningsdirektør hadde jeg troen på at jeg kunne utnytte handlingsrommet i samordningsrollen på en måte som hadde en ganske sterk profesjonalitet i seg. Når jeg nå som forsker ser både samordningsrollen og hele det norske forvaltningssystemet med forskerbriller, ser jeg praksisfeltet i et bredere perspektiv. Jeg vil ikke si at jeg ser noe helt annet, men forskningen har gitt anledning til å bygge stadig ny forståelse på tidligere forståelse. Denne nye forståelsen kan danne grunnlag for videreutvikling i og av offentlig sektor, både hos statsforvalteren og i systemet som sådan. Her

i avslutningskapittelet presenteres resultater fra forskningen. Deretter benyttes egen ny forståelse til å komme med tanker om samordningsrollen i fremtiden. Det gjøres under brede overskrifter for å gi leseren spillerom til å knytte egen bakgrunn til mine tanker om fremtiden.

I kapittel 10 benyttes i all hovedsak begrepet Statsforvalteren/statsforvalteren. Det er kun når Fylkesmannen i Hedmark omtales at så ikke er tilfelle.

10.2 Konklusjoner

Forforståelsen om at det ligger et stort handlingsrom i samordningsrollen til statsforvalteren er blitt tilført flere nyanser gjennom forskningsarbeidet. På den ene siden er handlingsrommet både stort og nødvendig for å nå målsettingene, men på den andre siden så har begrensningene i handlingsrommet også trådt frem. New public governance som logikk speiler samfunnet og behovene i styring av offentlig sektor, men mangfoldet i styringssignalene samsvarer ikke med behovene. Ulike logikker trer frem i styring av statsforvalteren, og disse fungerer ikke sammen side om side. Logikken i New public governance fremtrer i flernivåstyringen, og denne styringsformen anses egnet i arbeid med de komplekse utfordringene i offentlig sektor. I styring av statsforvalteren overskygger imidlertid andre styringslogikker, og statsforvalterens handlingsrom som skulle føre til at samordningsrollen kunne utføres for å gi helhet og sammenheng i politikken, oppleves å være vanskelig å utnytte.

Hos Fylkesmannen i Hedmark tok vi handlingsrommet gjennom arbeidet i oppvekstsektoren. Dette var ønsket og det opplevdes av mange som nødvendig. I sektoren i fylket ga arbeidet helhet og sammenheng, både på fylkesnivået og i en kommune. Innretninger og rammer for arbeidet ble satt for å gi barn og unge i fylket en bedre oppvekst, og arbeidet med *Kultur for læring* kan forstås som å være i tråd med mål for statsforvalterens samordningsoppgave. Internt hos Fylkesmannen i Hedmark falt ikke helhetlig forståelse eller arbeidsoppgaver inn under arbeidet. En forklaring her kan være nasjonale myndigheters styring gjennom regulative mekanismer.

Et mål for arbeidet med *Kultur for læring* var å få offentlig politikk ut i klasserommet, i tråd med intensjonen. Linja fra nasjonal politikk kan gjenkjennes i Vangen kommune. Institusjonell endring skjedde, og det tyder på at dette skjedde som følge av *Kultur for læring*. *Kultur for læring* ble sett på som å fungere som en paraply for ulikt arbeid på skolene og innenfor

skolesektoren i kommunen. Endringen gjorde at ansatte endret adferd slik at nasjonal politikk fikk bedre gjennomslag.

Kultur for læring forstås som et arbeid som førte til endringer i tråd med fastsatte mål. Fra Fylkesmannen i Hedmark sin side tok vi handlingsrommet, vi satt i gang et bredt samordningsarbeid fordi vi trodde på det. Sett i lys av forskningsarbeidet så forstås det som at et slikt initiativ var hensiktsmessig ut ifra overordnet målsetting i samordningsrollen og ut ifra mål om at kommunene skal lykkes. Det forstås imidlertid som å være et mindre klokt valg sett i lys av detaljene, reguleringene og de tydelige oppgavebeskrivelsene fra nasjonale myndigheter.

Noen forskere ser på flernivåstyring og samordning i stor grad som to sider av samme sak. Egen forståelse gjennom forskningsprosjektet går på at samordning er avgjørende i flernivåstyring som styringsform. Flernivåstyring som styringsform ses i styringsdokumentene, men innhold som ikke samsvarer med denne måten å styre på overskygges i innholdet. Egen forståelse er at det er hensiktsmessig å styre ut ifra denne styringsformen, men at det er vanskelig å gjøre det i praksis.

På tross av beskrevne utfordringer så er min nye forståelse enda sterkere knyttet til hva samordning kan føre til, og et utsagn fra *Kultur for læring* - vår historie viser dette.

Men det er fryktelig interessant å sitte igjen med kunnskap om at det var mulig å ta det handlingsrommet, og det bør være viktig kunnskap for statsforvaltningen framover. Altså, at kommunene er ganske tydelige på at de trenger det.

Videre trekkes resultatene inn i en teoretisk generalisering knyttet til hvordan statsforvalteren kan forstå og utforme sin samordningsrolle for at nasjonale politiske vedtak skal iverksettes. Det er, i mine øyne, også behov for å trekke en forståelse som denne generaliseringen hviler på inn i andre deler av vårt offentlige forvaltningssystem.

10.3 Samordning som overordnet tenkning

Mange problemer i samfunnet er sammensatte og komplekse. Disse løses kun ved helhetlig og samordnet arbeid i offentlig sektor. Gjennom formidling, beskrivelse og teori som i denne avhandlingen enten er direkte knyttet til samordning eller brukt som rammer for å drøfte samordning, er mulighetsrommet for arbeid ut ifra samordningsrollen til statsforvalteren gitt et innhold som skal bidra i å videreutvikle samordningsarbeidet med både de enkle og de komplekse problemene.

Velferdsstaten har skapt gode resultater på en rekke områder. Kanskje er vi ved en skillevei? I de siste årene har ekspansjonen i systemet blitt vanskeligere å håndtere, spesielt i kommunene. Dette er trukket inn i forskning i litteraturgjennomgangen. Komplekse utfordringer eksisterer i ulikt omfang og antall, men felles for disse er at det kreves samarbeid og samordning på tvers av nivåer og fagområder for å håndtere dem. Det er også en utvikling i Norge med flere eldre og færre i arbeidsfør alder, samtidig som oljeeventyret går mot slutten. Politikerne ser disse utfordringene og både stortingsmeldinger og andre offentlige dokumenter omhandler denne komplekse virkeligheten.

I avhandlingen er det beskrevet og drøftet ulike forhold som gjør samordningsrollen krevende å fylle. Samordningsrollen er beskrevet i styringsdokumentene på en måte som ikke avgrenser denne rollen til å gjelde for kun deler av oppgavene eller deler av politiske føringer. Oppgaver avgrenses ikke til å være instrumentelle oppgaver som enkelt kan utføres i tråd med innhold i styringsdokumenter. Tvert imot så er ny forståelse av samordningens funksjon i det offentlige forvaltningssystemet knyttet opp mot samordning som paraplyen. Jeg har fått styrket min forståelse for at samordning kan være mål, prosesser, mekanismer, strukturer og virkemiddel, for å nevne noe. Samordning knyttes ikke til ett fagområde, men skal kompensere for ett fagområdes manglende muligheter i håndteringen av spesielt de komplekse problemene i samfunnet.

Da jeg var utdanningsdirektør og min interesse for samordning begynte å våkne, så forundret det meg at samordning var ett av fire strekpunkter i oversikter over statsforvalterens arbeid.

- sektormyndighet og veiledning
- samordning
- rettssikkerhet
- initiativ og forslag

Dersom samordning skal fungere som etter intensjonen, så anser jeg det som nødvendig at samordning er overskriften, eller hovedkapittelet i oppgavebeskrivelser gitt statsforvalteren. De andre oppgavene må settes inn under dette. Samordning må være en tenkemåte som preger både ledere og ansatte i deres daglige arbeid, og særlig lederne. Jeg ser på samordning som en tenkning som må bære det institusjonelle arbeidet til ledere. Dette kan føre til at ansatte kan se sine oppgaver som en del av et arbeid som gir helhet og sammenheng. Samordning bør forstås som en tenkning som skal ta opp i seg andre oppgaver, som skal danne rammer for oppgaveforståelse og oppgaveutførelse, på tvers av både de nevnte strekpunktene og på tvers av fagområder. Denne tenkningen må prege offentlig sektor på tvers av både nivåer og

fagområder, og den må ligge over og som grunnlag for de ulike oppgavene som er gitt statsforvalteren.

Jeg ønsket som utdanningsdirektør å sette samordning som overskriften, og jeg og mange andre utførte et institusjonelt arbeid for å skape helhet og sammenheng i politikken. Gjennom dette forskningsprosjektet er det synliggjort at dette var en egnet måte å arbeide på fra det regionale statlige nivået for å få nasjonal politikk iverksatt i fylket.

Statsforvalteren er imidlertid bare ett nivå i det offentlige forvaltningssystemet. Er det kontinuitet i linja fra nasjonalt nivå og til kommunene? Det sies at statsforvalterens plassering i systemet og kjennskapen til kommunene er unik, men vises dette i styringsdokumentene? Får statsforvalteren det handlingsrommet som behøves eller ønskes fra kommunene? Eller vises noe annet? Gjennom forskningsprosjektet mener jeg at jeg har vist et system hvor det ikke legger det beste grunnlaget for å få systemet til å fungere. Ulike styringslogikker lever side om side, og tilnærmingen fra en av disse forstyrrer for en annen. Nok en gang kan *Kultur for læring* brukes som beskrivelse. Min opplevelse var at vi fikk på plass helhet og sammenheng i politikken, fra Stortinget og ned til klasserommet. Det er argumentert for at arbeidet *Kultur for læring* var i tråd med innholdet i styringsdokumentene gitt statsforvalteren. Det er også argumentert for at et slikt initiativ og helhetlig arbeid dekket et behov i Hedmark. Arbeidet opplevdes imidlertid ikke å være i tråd med hva som er ønskelig fra nasjonale myndigheter.

Samordning skal føre til helhet og sammenheng i politikken, men det oppleves å være mange utfordringer for å lykkes med dette. Samordning som overordnet tenkning, som ulike politiske mål og oppgaver plasseres inn under, antas imidlertid å kunne gi tyngde for å oppnå helhet og sammenheng. Politiske vedtak fører ikke til kvalitet dersom ikke ansatte i offentlig sektor arbeider sammen for å bygge forståelse i fellesskap, for eksempel gjennom profesjonelle fellesskap. Sett opp mot de komplekse utfordringene så må dette skje på alle nivåer i den offentlige forvaltningen, og innenfor alle politikkområder.

De ulike teoretiske inngangene som er trukket inn i dette forskningsarbeidet har på ulike måter bidratt til stadig ny forståelse av fenomenet samordning. Da jeg var utdanningsdirektør tolket jeg samordning bredt og overordnet for å finne arbeidsmåter og tilnærminger som kunne gi rom for felles arbeid, slik at barn og unge fikk en bedre oppvekst. Gjennom forskningen sitter den samme forståelsen dypt plantet i meg, hvilende på empiri, annen forskning og adekvat teori.

10.4 Samordning – å vinne kampen om virkelighetsforståelsen

Det er mange definisjoner av begrepet institusjon, og Crossan hevder at de fleste inneholder en slags mønstergjenkjenning (Crossan et al., 1999). Hos statsforvalteren er det mønsteret de fleste kjenner knyttet til spesialiserte oppgaver innenfor et relativt smalt fagområde. Gjennom analyse av empiri og drøfting opp mot teori er denne mønstergjenkjenningen problematisert dersom det offentlige forvaltningssystemet skal fungere optimalt ut ifra dagenes utfordringer.

Statsforvalteren kan velge å være tro mot oppgavene de blir gitt ut ifra et instrumentelt perspektiv, eller mot spesialiseringen. Statsforvalteren kan også velge å gå den mer institusjonelle veien og sette en forståelse av samordning som en tenkning eller en arbeidsform som tar opp i seg andre oppgaver. For å gå denne veien er min forståelse at det kreves en tilnærming til å fylle samordningsrollen med forståelse og handling som hviler bredere på Scotts kulturell-kognitive pilar. Dette igjen krever sterk faglig ledelse som bygger på forståelsen av at systemet skal fungere som et system. Samordning bør være overskriften i dette arbeidet, og det er et ledelsesansvar å fremme den virkelighetsforståelsen som, ut ifra mitt syn, må være på plass for å håndtere de ulike problemene i offentlig sektor.

Gjennom ordningen med en offentlig ph.d.-utdanning er jeg gitt mulighet til å opparbeide meg forståelse om fenomenet samordning. Jeg ser det også slik at statsforvalterembetene er gitt muligheten til å utvikle rolleforståelsen og rolleutøvelsen gjennom dette ph.d.-arbeidet. Ansette i embetene vil kunne se eget arbeid i lys av forskningsresultater, og de vil gjennom dette kunne utvikle sin forståelse av fenomenet samordning. Arbeidet har også knyttet praksisfeltet (forstått som statsforvalteren) og universitets- og høgskolesektoren nærmere sammen. Forskningen har gitt teoretiske innganger i dette ph.d.-prosjektet. Jeg vil også hevde at ph.d.-prosjektets praksistilknytning gir rom for å knytte praksisfeltet tettere på universitets- og høgskolesektorens arbeid. Dette gjelder for fenomenet samordning, som ikke skal eller bør eies av statsforvalteren alene, og det gjelder for forståelsen av sammenhengen mellom forskning og arbeid i praksisfeltet. I dette forskningsprosjektet er metoden læringshistorie benyttet. Metoden er i seg selv videreutviklet gjennom prosjektet. Dette er gjort for å gi den beste metodiske rammen for forskningen som skal utvikle praksisfeltet. Metodebruken kan også gi universitets- og høgskolesektoren ny forståelse for hvordan annen forskning kan arbeides frem gjennom denne metoden, blant annet forskning på andre fenomener som er avgjørende å forstå for å få tannhjulene i det norske forvaltningssystemet til å gå i hverandre.

De store komplekse utfordringene vi ser kan ikke oppfattes som enkeltstående. Dersom vi gjør det «vil de løsninger, vi når frem til, være kortsigtede, ofte opportunistiske «lappeløsninger», som intet gjør ved de dybereliggende ubalanser» (Senge et al., 2010, s. 16). Senge snakker om utfordringer som klimaforandringer eller fattigdom, to av mange temaer som statsforvalteren skal arbeide med blant annet ut ifra sin samordningsrolle. I dette forskningsprosjektet er temaet inkludering trukket frem av informanter, også et komplekst problem. Ulike komplekse problemer er ett utgangspunkt for at flernivåstyringen har vokst frem. Denne styringsformen er knyttet til logikken i New public governance. Forskningsarbeidet har gitt meg en forståelse av at det tradisjonelle hierarkiet ønskes videreført i offentlig sektor, men utfordres i logikken til New public governance. Samordning er vist knyttet til de ulike logikkene som lever side om side. Ut ifra dette kan det forstås som at statsforvalterens samordningsrolle får så mange forståelsesmuligheter eller ønskede resultater at rollen vanskelig lar seg fylle i tråd med målene.

Det var samordningens utforskede muligheter som dro meg til forskningen. Hva lå i dette begrepet? Hva kunne ligge i dette begrepet? Hvordan kunne begrepet forstås slik at det offentlige forvaltningssystemet kunne lykkes enda bedre med iverksetting av nasjonal politikk? Jeg mener svarene her må knyttes til en virkelighetsforståelse som omfatter kompleksiteten i utfordringene. En forståelse som tar inn over seg at vi ikke lykkes hvis vi ikke ser delene som en del av systemet. En informant sa:

Tannhjulstenkningen i *Kultur for læring*, og den «pay it forward» tenkningen, den appellerer veldig til meg, og vi bygger et hus, vi behandler ikke klagesaker, vi bygger et hus, det er viktig, tror jeg. Og dette med å få hver enkelt ansatt i en organisasjon til å representere noe mer enn seg selv.

Statsforvalteren i Innlandet behandler ikke klagesaker enkeltvis, vi gjør det fordi vi bygger Innlandet. Hvis det er virkelighetsforståelsen til ansatte i embetet, hver dag, hele året, vil dette gi rom for at samordningsrollen skal kunne forstås og fylles slik at både enkle og komplekse problemer håndteres enda bedre.

I dette doktorgradsprosjektet er caset fra utdanningssektoren. Utfordringer innenfor denne sektoren avgrenses ikke av fagområdene i sektoren, men har sine løsninger gjennom arbeid på tvers av fagområder, nivåer og mellom aktører. Utfordringene er heller ikke unike for utdanningssektoren. De komplekse utfordringene i samfunnet krever samordnet innsats, på tvers av både fagområder og nivåer. Senge skriver om fremtiden:

hvordan man kan skabe en annerledes fremtid ved at lære at se de overordnede systemer, vi er en del af, og ved at fostre samarbejde på tværs av enhver tænkelig grænse. Disse centrale evner – evnen til at se systemer, til at samarbejde på tværs av grænser og til at

skabe noget i stedet for at løse problemer – udgør det fundament og i sidste instans de redskaber og metoder, dette skift i tænkemåde kræver.

(Senge et al., 2010, s. 21)

Samordning er nødvendig for å realisere intensjonen i systemet. Jeg støtter Senge i at en dette krever et skifte i vår tenkemåte. Vi må se de overordnede systemene, vi må se mulighetene vi har sammen og vi må skape noe for fremtiden heller enn å løse problemene enkeltvis. Vi må arbeide sammen på andre måter enn vi hittil har gjort hvis vi skal skape et bærekraftig velferdssystem.

Hva er så hovedkonklusjonen – er dette det umuliges kunst? Sett i lys av det offentlige systemet og dagens organisering, verdier, tenkning og arbeidsformer er statsforvalterens samordningsrolle det umuliges kunst. Det ligger imidlertid et stort handlingsrom i samordningsrollen som vil gi bedre helhet og sammenheng i politikken fra Stortinget og til klasserommet.

Litteraturliste

- Ahlgren, P. C., Lind, J. & Nyland, K. (2019). *Styring av samarbeid i offentlig sektor* (1. utgave. utg.). Fagbokforlaget.
- Alvesson, M. & Spicer, A. (2019). Neo-Institutional Theory and Organization Studies: A Mid-Life Crisis? *Organization studies*, 40(2), 199-218.
<https://doi.org/10.1177/0170840618772610>
- Amidon, S. (2008). The Learning History. *The Journal of Business Communication*, 45(4), 451-482. <https://doi.org/10.1177/0021943608319387>
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (1990). *Departementsboka : en orientering om arbeidet i departementene og om departementenes forhold til Regjering og Storting*. Departementet.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (1993). *Direktoratsboka: en orientering om arbeidet i direktoratene og om direktoratenes forhold til Regjering, Storting og andre forvaltningsorganer*. AD.
- Asdal, K. & Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse: en praksisorientert metode* (1. utgave. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Asselin, E. M. (2003). Insider Research: Issues to Consider When Doing Qualitative Research in Your Own Setting. *Journal for Nurses in Staff Development (JNSD)*, 19(2), 99-103.
<https://doi.org/10.1097/00124645-200303000-00008>
- Bache, I. & Flinders, M. V. (2004). Themes and Issues in Multi-level Governance. I I. Bache & M. V. Flinders (Red.), *Multi-level governance* (s. 1-11). Oxford University Press.
- Batory, A. & Svensson, S. (2019). The fuzzy concept of collaborative governance: A systematic review of the state of the art. *Central European journal of public policy*, 13(2), 28-39. <https://doi.org/10.2478/cejpp-2019-0008>
- Bjørkquist, C. & Fineide, M. J. (2019). Introduksjon: Behovet for samordning og samarbeid. I C. Bjørkquist & M. J. Fineide (Red.), *Organisasjonsperspektiv på samordning av helse- og velferdstjenester*. Cappelen Damm akademisk.
- Bjørnå, H. (2004). Mellom nasjonal styring og kommunalt selvstyre. *Fylkesmannens rolle i arealplanmeklinger. Avhandling for graden Doctor Rerum Politicarum. Tromsø: Universitetet i Tromsø*.
- Bonner, A. & Tolhurst, G. (2002). Insider-outsider perspectives of participant observation. *Nurse researcher*, 9(4), 7. <https://doi.org/10.7748/nr2002.07.9.4.7.c6194>
- Bouckaert, G., Peters, B. G. & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations : shifting patterns of public management*. Palgrave Macmillan.
- Bradbury, H. (2015). *The SAGE Handbook of Action Research* (Third Edition. utg.). London: SAGE Publications, Limited. <https://doi.org/10.4135/9781473921290>
- Breidahl, K., N., Halvorsen, A., Hansen, M. B. & Furubo, J.-E. (2016). Større forvaltningsreformer og utfordringerne ved instrumentel læring: - En analyse af evalueringen af Nav-reformen. *Tidsskrift for velferdsforskning*, (4), 305-320.
- Briet, S. (2006). What is Documentation? English Translation of the Classic French Text. Mitchell, W. Bede.

- Brinkmann, S. (2018). The Interview. I N. K. Denzin & L. S. Lincoln (Red.), *The Sage Handbook of Qualitative Research* (s. 576-599).
- Bukve, O. (2019). *Lokal og regional styring - eit institusjonelt perspektiv*. Det norske samlaget.
- Caws, P. (2015). General systems theory: Its past and potential. *Systems Research and Behavioral Science*, 32(5), 514-521.
- Christensen, J. (2013). 22. juli-kommisjonen. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 30(3), 243-253.
- Christensen, T. (2006). Staten og reformenes forunderlige verden. *Nytt Norsk Tidsskrift*, (03), 215-226.
- Christensen, T., Læg Reid, O. M. & Læg Reid, P. (2019). Administrative coordination capacity; does the wickedness of policy areas matter? *Policy & society*, 38(2), 237-254. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1584147>
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2007). The challenge of coordination in central government organizations. *Notat (Rokkansenteret : trykt utg.)*, 5-2007.
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2019). Coordination Quality in Central Government – the Case of Norway. *Public Organization Review*, 20(1), 145-162. <https://doi.org/10.1007/s11115-018-00434-0>
- Christensen, T., Læg Reid, P. & Røvik, K. A. (2021). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (4. utg. utg.). Universitetsforlaget.
- Christie, W., Hoholm, T. & Mørk, B. E. (2018). Innovasjon og samhandling i helsevesenet: En praksisbasert tilnærming. *Praktisk økonomi & finans*, 34(1), 32-46.
- Creswell, J. W. & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry & research design: choosing among five approaches* (4th ed. utg.). SAGE Publications.
- Crossan, M. M., Lane, H. W. & White, R. E. (1999). An Organizational Learning Framework: From Intuition to Institution. *The Academy of Management review*, 24(3), 522-537. <https://doi.org/10.2307/259140>
- Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Easterby-Smith, M. & Lyles, M. A. (2011). *Handbook of organizational learning and knowledge management: 2. ed* (2. utg.). Chichester, West Sussex: Wiley.
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A. & Woll, K. (2014). *Organisasjonsteori*. Cappelen Damm akademisk.
- Fauskanger, J. & Mosvold, R. (2014). Innholdsanalysens muligheter i utdanningsforskning. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 98(2), 127-139.
- Fauskanger, J. & Mosvold, R. (2015). En metodisk studie av innholdsanalyse–med analyser av matematikklæreres undervisningskunnskap som eksempel. *Nordic Studies in Mathematics Education*, 20(2), 79-96.
- Fimreite, A. L. & Læg Reid, P. (2005). *Specialization and Coordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi-Level System*. Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Fimreite, A. L. & Læg Reid, P. (2007). *Samordning - flernivåstyringens store utfordring*.

- Fimreite, A. L. & Læg Reid, P. (2008). Samordning - Flernivåstyringens store utfordring. I I. Helgøy & J. Aars (Red.), *Flernivåstyring og demokrati* (s. 25-46). Fagbokforlaget.
- Flo, Y. (2014). *Statens mann, fylkets mann: norsk amtmanns-og fylkesmannshistorie 1814-2014*. Fagbokforlaget.
- Flyvbjerg, B. (2010). Fem misforståelser om casestudiet (five misunderstandings about case-study research). *Kvalitative metoder, København: Hans Reitzels Forlag*, 463-487.
- Folkehelseinstituttet. (2022). *Hent folkehelseprofil eller oppvekstprofil for kommuner, bydeler og fylke*. Folkehelseinstituttet. Hentet 23.03 fra <https://www.fhi.no/hn/folkehelse/folkehelseprofil/>
- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. (2012). *Fylkesmannsrollen*. a.-o. k. Fornyings-. Administrasjons og kirke departementet <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/statsforvaltning/fylkesmenn/fylkesmannsrollen.pdf>
- From, J. & Sitter, N. (2002). Hva er governance? *Plan*, 6/2002.
- Fullan, M. (2014). *Å dra i samme retning : et skolesystem som virker* (S. Sandengen, Overs.). KOMMUNEFORL.
- Fylkesmannen i Innlandet. (2020). *Årsrapport for Innlandet 2020*. <https://styringsportalen.statsforvalteren.no/2020/arsrapporter/fmin/>
- Gibbs, G. (2002). *Qualitative data analysis : explorations with NVivo*. Open University Press.
- Gilje, N. (2019). *Hermeneutikk som metode : ein historisk introduksjon*. Samlaget.
- Glosvik, Ø. (2015). Lærande utdanningsystem? : tilfellet Sogn og Fjordane i lys av erfaringar frå andre fylke. I G. Langfeldt (Red.), *Skolens kvalitet skapes lokalt* (s. 121-143). Fagbokforlaget.
- Grant, M. J. & Booth, A. (2009). A typology of reviews: an analysis of 14 review types and associated methodologies. *Health Info Libr J*, 26(2), 91-108. <https://doi.org/10.1111/j.1471-1842.2009.00848.x>
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforl.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hatch, M. J. (2001). *Organisasjonsteori : moderne, symbolske og postmoderne perspektiver* (K. M. Thorbjørnsen, Overs.). Abstrakt forl.
- Hatling, M. (2001). *Fortellingens fortrylling*. Fortuna forlag.
- Hatling, M. & Røyrvik, E. (2001). Læringshistorier, en praktisk gjennomgang. I M. Hatling (Red.), *Fortelligens fortrylling, Bruk av fortellinger i bedrifters kunnskapsarbeid*. Fortune Forlag.
- Hattie, J. (2012). *Visible learning for teachers : maximizing impact on learning*. Routledge.
- Head, B. W. (2008). Wicked problems in public policy. *Public policy*, 3(2), 101.
- Helgøy, I. & Aars, J. (2008). Introduksjon. I I. Helgøy & J. Aars (Red.), *Flernivåstyring og demokrati*. Fagbokforlaget.
- Holth, A. C. & Teksum, A. (2016). Når 1+1 blir mer enn 2. *Paideia*, 12.

- Hooghe, E. & Marks, G. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. *Multi-level governance*, 15-30.
- Hsieh, H.-F. & Shannon, S. E. (2005). Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277-1288.
<https://doi.org/10.1177/1049732305276687>
- Høj Anvik, C., Tveit Sandvin, J., Paulsen Breimo, J. & Henriksen, Ø. (2020). *Velferdstjenestenes vilkår : nasjonal politikk og lokale erfaringer*. Universitetsforlaget.
- Irgens, E. J. (2014). Skolen som lærende organisasjon. I M. B. Postholm & T. Tiller (Red.), *Profesjonsrettet pedagogikk*. Cappelen Damm Akademisk.
- Jackson, K. & Bazeley, P. (2019). *Qualitative data analysis with NVivo* (3. utgave. utg.). Sage.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg. utg.). Abstrakt.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet. (1981). *Instruks for fylkesmenn*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Retningslinjer-for-fylkesmannens-samordning-av-statlig-styring-av-kommunesektoren/id2008839/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Prop. 1 S. K.-o.* moderniseringsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/1433b3a630154e94b4b318e97dbce6be/no/pdfs/prp201920200001kmdddpdfs.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020a). *Statsbudsjettet 2019-2020*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/1433b3a630154e94b4b318e97dbce6be/no/pdfs/prp201920200001kmdddpdfs.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020b). *Tildelingsbrev*. K.-o. moderniseringsdepartementet.
[file:///C:/Users/6036302/Downloads/Styringsdokumenter%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/6036302/Downloads/Styringsdokumenter%20(3).pdf)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020c). *Virksomhets- og økonomiinstruks*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
[file:///C:/Users/6036302/Downloads/Styringsdokumenter%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/6036302/Downloads/Styringsdokumenter%20(4).pdf)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Styringsportalen for Statsforvalteren*.
<https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2021/>
- Kraatz, M. S. (2009). Leadership as institutional work: a bridge to the other side. I T. B. Lawrence, R. Suddaby & B. Leca (Red.), *Institutional work : actors and agency in institutional studies of organizations*. Cambridge University Press.
- Kunnskapsdepartementet. (2015). *Fremtidens skole : fornyelse av fag og kompetanser* (Bd. NOU 2015:8). Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Informasjonsforvaltning.

- Kunnskapsdepartementet. (2016-2017). *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/71c018d2f5ee4f7da7df44a6aae265bc/no/pdfs/stm201620170021000dddpdfs.pdf>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (T. M. Anderssen & J. Rygge, Overs.; 3. utg., 2. oppl. utg.). Gyldendal akademisk.
- Lawrence, T. B., Leca, B. & Zilber, T. B. (2013). Institutional Work: Current Research, New Directions and Overlooked Issues. *Organization studies*, 34(8), 1023-1033. <https://doi.org/10.1177/0170840613495305>
- Lawrence, T. B. S., Roy. (2006). Institutions and Institutional Work. I S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence & W. R. Nord (Red.), *The SAGE Handbook of Organization Studies* (2. utg., s. 215-254). United Kingdom: SAGE Publications, Limited. <https://doi.org/10.4135/9781848608030.n7>
- Lerborg, L. (2011). *Styringsparadigmer i den offentlige sektor* (2. udg. utg.). Jurist- og Økonomforbundets Forl.
- Levitt, B. & March, J. G. (1988). Organizational Learning. *Annu. Rev. Sociol.*, 14(1), 319-338. <https://doi.org/10.1146/annurev.so.14.080188.001535>
- Lyng, S. T., Borg, E., Fossetøl, K., Pedersen, E., Hermansen, H., Johannesen, H. S., Lahn, L. C., Mausethagen, S. & Myrvold, T. (2021). *Evaluering av ny kompetansemodell – desentraliserte ordninger for skole og yrkesfag samt oppfølgingsordningen Temanotat 1: Programteori, foreløpige funn og videre forskningsspørsmål*. Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet – Oslo Metropolitan University.
- Lægreid, P. & Rykkja, L. H. (2015). Organizing for “wicked problems” – analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration. *The International journal of public sector management*, 28(6), 475-493. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2015-0009>
- Lægreid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L. & Randma-Liiv, T. (2016a). Introduction: Emerging Coordination Practices in European Public Management. I P. Lægreid, K. Sarapuu, L. Rykkja & T. Randma-Liiv (Red.), *Organizing for coordination in the public sector: practices and lessons from 12 European countries*.
- Lægreid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L. & Randma-Liiv, T. (2016b). Lessons Learned and Policy Implications. I P. Lægreid, K. Sarapuu, L. Rykkja & T. Randma-Liiv (Red.), *Organizing for coordination in the public sector: practices and lessons from 12 European countries*. Public Sector Organizations.
- Lægreid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L. & Randma-Liiv, T. (2016c). *Organizing for coordination in the public sector: practices and lessons from 12 European countries*. Springer.
- Nesheim, T. (2015). Enhetlig styring i en mangfoldig stat?: en kunnskapsoversikt over betingelser for ledelse, styring, organisering og samordning i staten.
- Nesheim, T., Gressgård, L. J., Hansen, K. & Neby, S. (2019). Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(01), 28-50. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-02>
- Norges forskningsråd. (2019). *Offentlig sektor-ph.d. – doktorgradsprosjekt i offentlig virksomhet - formål*. Hentet 2019.10.24 fra

- <https://www.forskningsradet.no/utlysninger/2019/offentlig-sektor-ph.d.--doktorgradsprosjekt-i-offentlig-virksomhet/>
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780203861684>
- Pedersen, D. & Tangkjær, C. (2013). Building leadership capacity in the involving network state. *Teaching Public Administration*, 31(1), 29-41.
<https://doi.org/10.1177/0144739413478963>
- Peters, B. G. & Pierre, J. (2006). Handbook of public policy.
- Planleggings- og samordningsdepartementet. (1997). *Fylkesmannsboka: en orientering om arbeidet i fylkesmannsembetene* (8291080046). Planleggings- og samordningsdepartementet,.
- Postholm, M. B. (2005). *Kvalitativ metode : en innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasusstudier*. Universitetsforl.
- Postholm, M. B. & Tiller, T. (2014). *Profesjonsrettet pedagogikk 8-13*. Cappelen Damm akademisk.
- Priyantha, R. (2013). Multi-level Governance and Policy Coordination: Challenges of Coordination in Hierarchical and Network Systems (A Theoretical Overview). *Social Sciences and Humanities*, 21, June 2013, 44.
- Ramsdal, H. (2004). Psykisk helsearbeid i lokalsamfunnet - noen organisasjonsteoretiske perspektiver. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 1(2), 5-17.
- Randolph, J. (2009). A Guide to Writing the Dissertation Literature Review. *Practical Assessment, Research & Evaluation*, 14, 13.
- Reff Pedersen, A., Sehested, K. & Sørensen, E. (2011). Emerging Theoretical Understanding of Pluricentric Coordination in Public Governance. *The American Review of Public Administration*, 41(4), 375-394. <https://doi.org/10.1177/0275074010378159>
- Regjeringen. (2021, 25.01.21). *Rundskriv*. Regjeringen. Hentet 25.01 fra https://www.regjeringen.no/no/dokument/lover_regler/rundskriv/id1762/
- Rennemo, Ø. & Valstad, S. J. (2019). Lederes tankesett - en kritisk faktor i bygging av ny offentlig virksomhet. I P. C. Ahlgren, J. Lind & N. Kari (Red.), *Styring av samarbeid i offentlig sektor* (Bd. 1). Fagbokforlaget.
- Rittel, H., W. J. & Webber, M., M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Roth, G. L. & Kleiner, A. (1995). Learning about organizational learning: creating a learning history.
- Rykkja, L. H. (2008). *Flernivåperspektiv og krisehåndtering*. Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Rykkja, L. H. (2009). Coordinating «Wicked Issues»: The County Governor's Role in Norwegian Internal Security.
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring : governance på norsk* (2. utg. utg.). Fagbokforl.

- Røvik, K. A., Eilertsen, T. V. & Furu, E. M. (2014). *Reformideer i norsk skole : spredning, oversettelse og implementering*. Cappelen Damm akademisk.
- Røyrvik, E. (2009). Læringshistorier. I R. Klev & M. Levin (Red.), *Forandring som praksis, Endring og utvikling som samskaptlærige* (Bd. 3). Fagbokforlaget.
- Sandkjær Hanssen, G. & Helgesen, M. K. (2011). Multi-level governance in Norway: universalism in elderly and mental health care services. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 31(3/4), 160-172.
<https://doi.org/10.1108/01443331111120609>
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations : ideas, interests, and identities* (4th ed. utg.). Sage.
- Scott, W. R. & Davis, G. F. (2015). *Organizations and organizing: Rational, natural and open systems perspectives*. Routledge.
- Selznick, P., Smith, J.-A. & Smith, J.-H. (1997). *Lederskap*. Tano Aschehoug.
- Senge, P., Smith, B., Kruschwitz, N., Laur, J. & Schley, S. (2010). *Den nødvendige revolution*. Forlaget Klim.
- Skrefsrud, T.-A. (2016). Å forske i egen profesjon - ettertanker. I I. M. Lindboe, G. Tveit Randen, T.-A. Skrefsrud & S. R. Østberg (Red.), *Refleksjon & relevans : språklig og kulturelt mangfold i lærerutdanningene*. Oplandske bokforl.
- Sæverot, H. & Kvam, V. (2019). Pedagogikkvitenskap på sitt beste. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 103(01), 3-15.
- Torring, J. & Triantafillou, P. (2017). Introduction: New Public Governance på dansk. I J. Torring & P. Triantafillou (Red.), *New Public Governance på dansk*. Akademisk Forlag.
- Tortzen, A. (2016). Samskabelse i kommunale rammer. *Roskilde Universitet*.
- Ulvik, M., Riese, H. & Roness, D. (2016). *Å forske på egen praksis : aksjonsforskning og andre tilnærminger til profesjonell utvikling i utdanningsfeltet*. Fagbokforl.
- Utdanningsdirektoratet. (2019). *Ungdomstrinn i utvikling*. Utdanningsdirektoratet. Hentet 13.02 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/rapporter/sluttrapportungdomstrinn-i-utvikling/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022). *Oppfølgingsordningen for kommuner*. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/oppfolgingsordningen/>
- Volckmar, N. (2004). *Fra solidarisk samværskultur til kunnskapssolidaritet : det sosialdemokratiske skoleprosjekt fra Sivertsen til Hernes* [Pedagogisk institutt, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet]. Trondheim.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications : design and methods* (Sixth Edition. utg.). SAGE.

Vedlegg

Vedlegg 1 *Kultur for læring* – min historie

Skrevet av Anne Cathrine Holth

Min bakgrunn

Jeg er utdannet lærer og har jobbet innenfor oppvekstsektoren i alle mine arbeidsår, sågar også både før og under lærerutdanningen. Jeg er fra Oslo, og før jeg flyttet derfra var jeg lærervikar der. Jeg var lærer på Hadeland og videre da jeg flyttet til Nord-Odal i 1995. Jeg jobbet som lærer på begge barneskolene i Nord-Odal og på begge disse skolene ble jeg raskt med i plangruppa, som teamleder. Min interesse for å styre skolen var raskt stor, og jeg trivdes bedre med å delta i ledergruppa enn å være i klasserommet. I 2001 startet jeg derfor på studiet *utdanningsledelse* ved Universitetet i Oslo. I løpet av den tiden jeg brukte på denne masterutdanningen, fikk jeg stilling som undervisningsinspektør ved en av barneskolene i kommunen og deretter ble jeg rektor ved den samme skolen. Jeg ble videre kommunalsjef for oppvekstetaten i kommunen. I de årene jeg hadde disse kommunale lederstillingene visste jeg at den riktige måten å utvikle sektoren på var gjennom få mål med langsiktig arbeid over tid. Hva gjelder styring av sektoren nasjonalt og regionalt opplevde jeg ikke at dette var det som preget sektoren. Jeg opplevde å arbeide i en sektor som var fragmentert i sin styring på den måten at ulike tiltak fra for eksempel Utdanningsdirektoratet med rask hyppighet avløste hverandre. I tillegg var det også mange andre aktører – både nasjonalt, men også regionalt – som hadde tiltak de ønsket å gjennomføre. Jeg antar at alle disse tiltakene hadde et mål, men for meg var det vanskelig å se disse målene. Det var spesielt vanskelig å se disse målene opp mot det vi i Nord-Odal hadde som målsetting for vårt arbeid. Det var også vanskelig å finne sammenhengen mellom egne faglige tanker om utvikling, lokale politikeres idéer, regionale og nasjonale tiltak. Sammenhengen og ansvarsfordelingen mellom aktørene i sektoren sto heller ikke klart for meg, ei heller synes organiseringen å være den mest hensiktsmessige og logiske. Jeg opplevde at det var vanskelig å finne linjene i styringen i en lite helhetlig og samordnet sektor.

Før jeg søkte stillingen som utdanningsdirektør, hadde jeg kjennskap til Fylkesmannen gjennom deres arbeid med tilsyn ute i kommunene. Da stillingen ble utlyst leste jeg meg opp på Fylkesmannens rolle i systemet og deres oppgaver, og jeg var tydelig i min søknad på stillingen at jeg ønsket å bidra til å gi fylkets barn og unge en bedre oppvekst. Jeg er vokst opp

i Oslo og innflyttet i en av Hedmarks mindre kommuner. (Jeg bruker begrepet Hedmark som navnet på dette fylket frem til 31.12.19. Begrepet kan også forstås og gir mening å forstås som de 22 kommunene som i dag kan omtales som regionen Hedmark, som en del av Innlandet fylke.) Min forståelse er at det i Hedmark er sosioøkonomiske forhold som fører til at mange barn og unge ikke får den oppveksten de burde ha hatt. I mange hjem er læringstrykket lavt, i den forstand at det er lavt trykk på den læringen som fører til gode resultater i skolen, eksempelvis lesing. Gjennom mine stillinger i hjemkommunen Nord-Odal hadde jeg jobbet med å bedre barn og unges oppvekst, og nå var jeg tydelig på at dette var mitt mål i stillingen som utdanningsdirektør. I søknaden min skrev jeg blant annet

I min nåværende jobb har jeg som hovedmål å se hele barnets oppvekst som en helhet hvor målet er å få frem ansvarsfulle voksne som kan bidra i samfunnet ut i fra egne evner og forutsetninger. For å få til dette må vi som jobber på kommunalt nivå (også på fylkesnivå) jobbe sammen med foreldre/foresatte og evt. andre parter for å dele dette ansvaret. Jeg er veldig opptatt av at familier selv (barn, ungdom, foreldre/foresatte) tar en stor del av dette ansvaret. Bare på den måten kan tjenesteytende produksjon, som f.eks. skoler, kunne klare å gi tilstrekkelige gode og omfattende tjenester. Vi som jobber i kommunene skal sørge for at de som trenger det skal møte en åpen tjenesteytende bedrift som jobber sammen med brukeren (barn, elev, foreldre/foresatte) slik at veien mot voksenlivet er mest mulig fremkommelig og uten snublesteiner.

Jeg har mange meninger og tanker om oppvekst for barn og unge og hvordan offentlige instanser skal jobbe med dette. Jeg har også mange tanker om hvordan det offentlige må jobbe for å kunne gi innbyggere gode tjenester i tilstrekkelig omfang.

(Min søknad på stillingen som utdanningsdirektør i Hedmark 2011)

Utdanningsdirektør i Hedmark

Jeg fikk stillingen og startet hos Fylkesmannen i Hedmark 1. november 2011. I den sektoren jeg gjennom årene hadde sett på som en lite helhetlig styrt sektor var det nå mitt ansvar å styre nettopp helhetlig – blant annet med bakgrunn i Fylkesmannens samordningsrolle. Jeg brukte mye tid på å sette meg inn i alle Fylkesmannens ulike oppgaver, og disse plasseres under fire overskrifter:

- Sektormyndighet og veiledning
- Samordning
- Rettssikkerhet
- Initiativ og forslag

Kulepunkt 1, 3 og 4 var det lett for meg å fylle med det innholdet som var forventet og ønsket av både kommuner i Hedmark og av styrende departementer og direktorater. Det var kulepunkt

2 – samordning – som jeg så behov for å fylle på en måte som ikke fremkom tydelig i styringsdokumenter, gjennom avdelingens arbeid eller på andre måter. Det står om dette området i dokumentet *Fylkesmannsrollen*:

Fylkesmannen er statens viktigste samordningsorgan på mellomnivået. Samordning er et viktig element i embetets funksjon, ikke minst forbundet med rollen som bindeledd mellom sentralmakt og lokalstyre. Utbyggingen av den moderne norske velferdsstaten har skjedd gjennom sterke sektorvise fagorganer. Fylkesmannsembetet er det eneste regionale organet med en egen fullmakt til og forventning om å ta samordningsinitiativ overfor andre statlige etater på samme nivå. Denne oppgaven er i hovedsak begrunnet ut fra ønsket om en effektiv statsforvaltning, samordningsbehov overfor kommunene og fylkeskommunen, og forventningen om at Fylkesmannen skal arbeide ”til gagn og beste for fylket”. Samordningsoppgavene handler om mange hensyn, men statens evne til å realisere nasjonale mål på tvers av nivå og sektorer og samordning av statens forhold til kommunene, fremstår som de viktigste.

(Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, 2012)

I *Instruks for fylkesmenn* (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1981) står det i § 1, andre ledd: «- virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd». Ut ifra erfaringer fra arbeid i egen kommune med opplevelse av manglende helhet i styringen av oppvekstsektoren, og med min forståelse av det som sto i de nylig siterte dokumentene, ble det raskt klart for meg at samordningsoppgaven måtte gripes med en bred tilnærming. Det var Fylkesmannens (les mitt) ansvar å få på plass det jeg i alle år hadde savnet innenfor oppvekstsektoren. Jeg måtte lykkes med å sørge for helhet og sammenheng i en fragmentert og sektorisert offentlig sektor.

Oppstart av arbeidet

Da jeg startet i stillingen som utdanningsdirektør, så jeg ikke for meg hvordan jeg skulle arbeide i Hedmark for å lykkes med samordningsoppgaven. Jeg var imidlertid sikker på at det var viktig at jeg gjorde nettopp det, og jeg begynte med å finne frem til mange av aktørene som har en rolle i barn og unges oppvekst i Hedmark. For å nevne noen i tillegg til kommuner og Fylkeskommunen i Hedmark - utdanningsforbundet, kommunesektorens organisasjon (KS), Høyskolen i Hedmark (nå Høyskolen i Innlandet), NAV, foreldreutvalget for grunnopplæringen/barnehagen (FUG/FUB) og Statlig spesialpedagogisk tjeneste (Statped). Jeg fant frem den overordnede målsettingen for alle aktørenes arbeid, og fikk på den måten en oversikt over omfanget av samordningsoppgaven jeg hadde ansvar for. Jeg leste mye om de ulike aktørenes oppgaver, og jeg skaffet meg god oversikt over bildet av aktører i oppvekst-Hedmark. Jeg reflekterte over ulike tilnærminger til et samordningsarbeid. Jeg var sikker på at dette skulle

bygges opp over tid *sammen* med aktører i sektor. Det var avgjørende for at vi skulle kunne lykkes.

Oppstartarbeidet internt i Oppvekst- og utdanningsavdelingen

Det ble klart for meg at *samordning* – slik jeg ønsket å tilnærme meg dette – måtte prege både avdelingens interne arbeid samt vårt eksterne arbeid i Hedmark. Hver ansatt måtte se sitt arbeid i en større sammenheng, og i sammenheng med andres arbeid. Vi utarbeidet derfor interne styringsdokumenter med overordnede målsettinger hvor linjer ble trukket til de ulike fagområder (styringsdokumentet for 2018, del 1, ligger som vedlegg). Jeg involverte jevnlig ansatte i avdelingen i mine tanker, og jeg fikk innspill fra alle om hvilken vei de mente arbeidet burde ta.

Forankringsarbeid og forberedelser i Hedmark

Regjeringen la i Stortingsmelding nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen (Kunnskapsdepartementet, 2007-2008), i statsbudsjettet for 2009 (Finansdepartementet, 2008) og i Stortingsmelding nr. 11 (2008–2009) *Læreren - rollen og utdanningen* (Kunnskapsdepartementet, 2008) grunnlaget for en omfattende satsing på lærerutdanningen, og en styrket lærerrolle og lærerprofesjon. Det ble opprettet partnerskap (*GNIST*) i alle fylker med bakgrunn i ønsket/målet om at aktivitetene og enkeltelementene skulle koordineres, formidles og implementeres på en god måte og i partnerskap med sentrale aktører i sektoren. Partnerskapet skulle målrette og samordne innsatsen for å heve skolens kvalitet gjennom å bedre lærernes kompetanse og bidra til god og stabil rekruttering til læreryrket. I Hedmark var det Kommunenes sentralforbund (KS) som ledet dette partnerskapet. Da det nasjonale fokuset på dette arbeidet avtok, tok jeg initiativ til å utvide og utvikle dette samarbeidet. Jeg tolket samordningsoppgaven Fylkesmannen har som mye videre enn til å gjelde kompetanse, og i mine øyne var det derfor nødvendig å skape et bredere fokus for samordningsarbeidet. Partnerskapet i GNIST stilte seg positive til mine forslag. Dette skjedde i 2012/2013.

Jeg hadde jevnlig dialog med mine ledere slik at de var orientert om mitt arbeid. Jeg opplevde kun positive tilbakemeldinger fra disse knyttet til mitt sterke fokus på samordningsoppgaven og mine grep i det handlingsrommet jeg så.

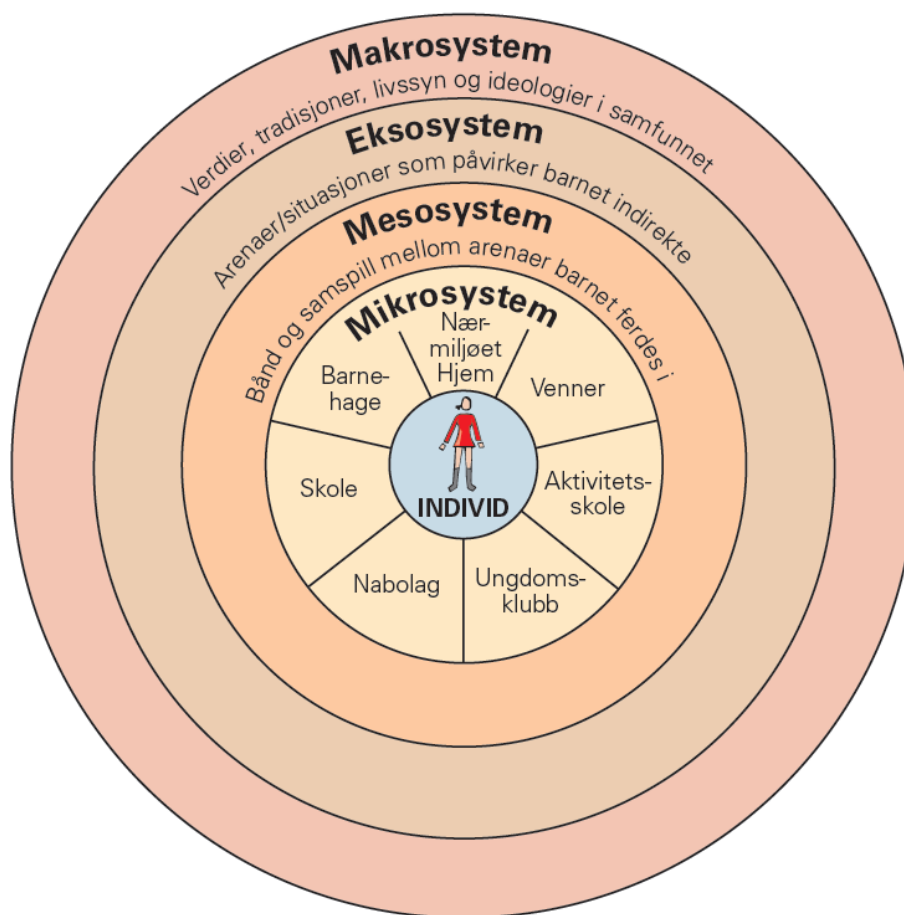
Gjennom 2013 og 2014 inviterte jeg meg inn til alle aktørene jeg anså som aktuelle viktige parter i barn/unges oppvekst. Jeg la frem min forståelse av alles mål og oppgaver, min forståelse av Fylkesmannens samordningsoppgave og deretter hadde vi en diskusjon om fremtidig

samordningsarbeid i Hedmark. Jeg hadde med meg et utkast til hvordan arbeidet kunne bli, men det var også viktig for meg å komme frem til idéer gjennom dialogen med de jeg besøkte. Under alle disse besøkene opplevde jeg kun positive tilbakemeldinger. I alle besøkene hadde jeg med meg ansatte fra egen avdeling. På den måten fikk alle god kjennskap til arbeidet og de fikk også komme med sine idéer. Min opplevelse var at alle jeg besøkte kjente seg igjen i min beskrivelse av en sektorinndelt og manglende samordnet sektor, og alle ønsket å være med på å endre dette.

Som utdanningsdirektør var jeg en del av *den statlige barnehage- og utdanningsadministrasjonen*. Gjennom dette møtte jeg jevnlig blant annet de andre utdanningsdirektørene, og jeg opplevde tidlig at utdanningsdirektøren i Sogn og Fjordane, Åslaug Krogsæter, hadde mange tanker og idéer som jeg likte. (Hun sluttet i denne stillingen i 2015). Gjennom henne fikk jeg innsikt i hvordan samordningsarbeidet foregikk i hennes fylke. Tidlig i arbeidet ringte jeg til Knut Roald, som på den tiden var dosent ved Høgskulen i Sogn og Fjordane (nå Høgskulen på Vestlandet). Jeg visste at han satt på mye kunnskap om organisasjonsutvikling og samordning generelt og om arbeidet i fylket sitt. Han henviste meg videre til Øyvind Glosvik (også dosent ved Høgskulen i Sogn og Fjordane), og med dette startet et faglig samarbeid med Øyvind som har pågått gjennom mange år.

Oppstart i Hedmark

Etter måneder med forankringsarbeid og utvikling av egne tanker inviterte vi fra Fylkesmannen til workshop 6. mars 2014. De som ble invitert var alle kommunene i Hedmark (kommunalsjefer/rådgivere på oppvekstfeltet), KS, Høgskolen i Hedmark (som det het da), Hedmark fylkeskommune (som det het da), foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG), næringslivets hovedorganisasjon (NHO) Utdanningsforbundet og utdanningsdirektoratet. Alle ansatte i oppvekst- og utdanningsavdelingen hos Fylkesmannen i Hedmark deltok også. I tillegg deltok dekan Rasmus Stokke fra Høgskulen i Sogn- og Fjordane og Åslaug Krogsæter (Utdanningsdirektør i Sogn- og Fjordane). Jeg holdt et innlegg hvor jeg trakk frem faglige resultater for Hedmark, som var meget svake. Jeg viste en oversikt over mange aktuelle parter i det offentlige oppvekstfeltet og jeg trakk inn Bronfenbrenners utviklingsøkologiske modell. Med denne modellen ønsket jeg å belyse alle de systemene barnet er i, jeg vektla samordning som avgjørende på hvert nivå og mellom nivåene.



Bronfenbrenners utviklingsøkologiske modell

Jeg koblet dette sammen med Fylkesmannens samordningsrolle og anbefalingen fra OECD om å styrke kommunikasjonen og samarbeidet mellom nivåene og aktørene i sektoren. OECD skrev om Norges utdanningssystem i 2011: “Norway’s decentralised education system has advantages in promoting local engagement and control, but the governance of the system is not adapted to this structure” (Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), (2011).

I mitt innlegg ble begrepet *Kultur for læring* presentert som et forslag til målsetting for videre arbeid. Målsettingen var at alle barn og unge i Hedmark skulle vokse opp i en god *Kultur for læring* som skal gi dem gode muligheter videre i livet. Jeg var tydelig på at jeg mente at både barnehager/skoler og andre aktører må arbeide *sammen* for å nå denne målsettingen. I flere år hadde jeg erfart at mange barn i Hedmark ikke opplever det læringstrykket de burde, som nevnt tidligere. Jeg hadde flyttet fra Oslo til Nord-Odal, og jeg opplevde mindre fokus på viktigheten av skole enn hva jeg hadde opplevd i Oslo. Jeg opplevde at mange foreldre overlot alt ansvar for læringen til skolen (knyttet til fagplaner), og at de selv trakk seg unna dette. Det var (og er) mange foreldre som lærer barna sine mye nyttig, men denne kunnskapen gav ikke nødvendigvis

resultater i skolesammenheng. Jeg opplevde også ofte at ansatte i skoler og barnehager forklarte svake resultater med manglende læringstrykk i hjemmene, fremfor å forsøke å arbeide sammen med foreldrene på en slik måte at de endret holdninger og fokus. Mange ansatte i skoler uttrykte at de ikke hadde kompetanse til å utvikle skole/hjem-samarbeidet, slik de anså hensiktsmessig. Dette, som er omtalt blant annet i dette avsnittet, er bakgrunnen for at FUG var invitert på workshopen og videre med i samarbeidet.

Gjestene fra Vestlandet var invitert på workshopen for å snakke om hvordan samarbeidet foregikk der. Rasmus Stokke og Åslaug Krogsæter la frem skoleresultater fra sitt fylke, og de beskrev det samarbeidet som de begge deltok i. Både de og jeg var veldig tydelige på at vi ikke skal kopiere Sogn- og Fjordane, men vi kan høre hva de gjør og trekke med oss læring i eget arbeid. Ett av punktene som ble presentert fra Vestlandet var dette:

..kommunene i fylket kan være eksponert for felles faktorer som bidrar til å forklare suksessen.(...) ...som at kommunene har koordinert sin politikk, eller at det er et godt tilbud av lærere av høy kvalitet (...) Læringsfokus kan tenkes å ha blitt forsterket og spredd gjennom et utstrakt regionalt samarbeid.

SØF-rapport nr. 01/10

Etter innlegget til Rasmus Stokke og Åslaug Krogsæter deltok deltakerne i gruppearbeid. Følgende spørsmål lå til grunn for arbeidet:

Hva er den ideelle situasjonen?

- Hvordan er det å arbeide innenfor oppvekst – og utdanningssektoren i Hedmark når kulturen for læring er optimal på alle arenaer?
- Hva opplever barn, unge og foreldre at barna/ungdommene deres vokser opp i en optimal *Kultur for læring* i Hedmark?

Hvordan kan vi realisere *Kultur for læring*?

- Hvordan kan vi organisere samhandlingen mellom aktørene for å få til *Kultur for læring*?
- Hvilke ressurser og verktøy har vi tilgjengelig som kan bidra til at vi når målet?

Hvilke hindringer ser du?

- Hvile hindringer står i veien for å få på plass en optimal *Kultur for læring* på alle arenaer?

- Hvordan kan vi unngå at disse hindringene står i veien for videre utvikling av *Kultur for læring* i Hedmark?

Jeg opplevde godt engasjement og positive innspill både gjennom dagen som sådan og under arbeidet med oppgavene. I etterkant av workshopen 6. mars 2014 utarbeidet jeg en rapport, datert 27.03.14. I dette dokumentet beskrev jeg tankene bak mine idéer om arbeidet og resultatet fra gruppearbeidet den 6. mars ble presentert der. Rapporten var ment å være en beskrivelse av situasjonen der og da samt et grunnlagsdokument for videre arbeid. Dokumentet ble sendt ut til alle deltakerne, og ligger som vedlegg til dette dokumentet.

Følgende punkter ble satt som veien videre etter workshopen i mars 2014. Alle disse punktene ble det enighet om å arbeide med. Det var også enighet om at Fylkesmannen måtte ta ansvaret for å lede arbeidet fremover.

- Mandat, mål, organisering
Det skulle arbeides med å få på plass et godt og tydelig mandat, i tråd med alle innspill fra den 6. mars. Mandatet skulle beskrive mål og organisering og skulle sikre:
 - samhandling og samarbeid, ansvarsavklaring, oversikt og helhet
 - noe mer enn en felles plan for tiltak eller møtearenaer
 - → lærende fellesskap, utvikling i tråd med behovet for alle aktører
- Faglig veiledning
Vi skulle fortsette det faglige samarbeidet med aktuelle personer fra Sogn- og Fjordane. (Jeg skulle møte Øyvind Glosvik, Høgskulen i Sogn og Fjordane 28. mai 2014.)
- Ordførermøte mai 2014
Idéer og planer skulle presenteres for ordførere og rådmenn i Hedmark. (Lars Myhr, Høgskolen i Hedmark, og jeg arbeidet med å sette sammen et program som skulle gi ordførere og rådmenn både et overordnet bilde av fylkets utfordringer og mulige løsninger.)
- Informasjon til PP-ledere
Jeg skulle delta på møte med disse 27.05.14.
- Studietur til Sverige høst 2014
Vi skulle besøke Nossebro skole i Essunga kommune. Alle aktuelle parter i samarbeidet var invitert. Arbeid som har blitt gjennomført ved Nossebro skole beskrives blant annet her: <https://www.utdanningsnytt.no/grunnskole/fra-darligst-til-best-pa-1-2-3/198394>
- Etablering / oppstart - høst 2014/2015
Vi skulle vurdere oppstart i arbeidets møtearenaer fom høst 2014/vår 2015. Vi var imidlertid tydelige og samstemte på at vi måtte gå så sakte fremover at arbeidet hadde de beste forutsetninger for god forankring og at arbeidet gav resultater.

- Regionrepresentanter
Hver region ble bedt om å velge sin representant blant de barnehage- og skolefaglige i kommunene innen utgangen av august 2014.

Frem mot sommeren 2014 fortsatte jeg mine refleksjoner og brukte all min ledige tid til å videreutvikle min forståelse for hva som lå i Fylkesmannens samordningsrolle og hvordan det å gripe denne rollen slik vi hadde startet på kunne gi barn og unge i Hedmark et bedre liv. Slik jeg forsto det så var det bare Åslaug Krogseter av utdanningsdirektørene som arbeidet med denne oppgaven på en måte som lignet på det jeg anså som hensiktsmessig. Etter møter med utdanningsdirektørene i Oslo (blant annet møter i *Den statlige barnehage- og utdanningsadministrasjonen*, i regi av Utdanningsdirektoratet) opplevde jeg et veldig sterkt fokus på andre deler av oppgavene som er tillagt Fylkesmannsembetene. Dette var i hovedsak oppgaver knyttet til områdene *rettssikkerhet* og *veiledning*. Veiledningsoppgavene var i stor grad knyttet til detaljerte tiltak utformet av Utdanningsdirektoratet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Jeg dro ofte fra disse møtene tvilende til egen tilnærming til samordningsrollen. Var det jeg som misforsto? Jeg ønsket selvsagt å gjøre klagesaker, tilsyn og veiledningsoppgavene på en optimal måte, men jeg så ikke hvordan Fylkesmannen gjennom disse oppgavene alene kunne være med på å gjøre en forskjell for barn og unge i Hedmark – i et bredere perspektiv. Jeg ønsket å bruke stillingen til nettopp dette, og jeg mente (og mener) at det var dette ønsket som gav meg stillingen. Jeg hadde en tro på at jeg og vi gjennom *samordning* kunne lykkes med nettopp dette. Jeg har flere ganger kommet hjem fra møter i Oslo, lest den søknaden jeg skrev da jeg fikk stillingen som utdanningsdirektør, for deretter å fortsette arbeidet med *samordning*. Jeg fikk stillingen ut ifra at jeg ønsket å være med å gjøre en forskjell for barn og unges oppvekst i Hedmark, og jeg var (og er) overbevist om at dette kan realiseres gjennom hvordan utforming og løsning av samordningsrollen skjer.

Fra oppstart med mange idéer til konkretisering av arbeidet

I august 2014 startet Atle Teksum som underdirektør i min avdeling. På hans første arbeidsdag hadde jeg avtalt et møte med Høgskolen i Hedmark ved Senter for praksisrettet utdanningsforskning. Atle og jeg skulle møte Thomas Nordahl og Lars Arild Myhr. Lars hadde vært med på noe av arbeidet frem mot denne høsten, men nå var målet å drøfte med SePU hvordan de kunne være med videre i arbeidet i Hedmark. Jeg presenterte tanker, idéer, planer og resultater fra eget arbeid gjennom et par år og fra workshopen i mars. Jeg presenterte dette som en arbeidsform som det var enighet om i fylket å utvikle videre og å jobbe etter. Jeg la også frem mitt ønske om å koble Høgskolen ved Senter for Praksisrettet utdanningsforskning tett på

i arbeidet. Jeg fikk en opplevelse av at senterets leder Thomas Nordahl stilte seg positiv til det vi hadde gjort, og etter møtet tok han på seg oppgaven med å utarbeide forslag til hvordan senteret kunne være med på veien videre. Vi ønsket at arbeidet skulle være knyttet til forskning, og vi så at blant annet kompetanseutvikling i Hedmark innenfor oppvekstsektoren naturlig hørte hjemme i videre samordningsarbeid.

Etter møte med Senter for Praksisrettet Utdanningsforskning i august 2014 hadde Thomas Nordahl, Lars Arild Myhr, Øyvind Glosvik, Atle Teksum og jeg flere møter. I oppvekst- og utdanningsavdelingen hos Fylkesmannen i Hedmark hadde vi da satt ned en arbeidsgruppe for arbeidet som besto av 3 personer i tillegg til Atle og meg, og disse deltok i møtene. I møtene drøftet vi og tydeliggjorde våre ulike roller, vi drøftet målsetting, innhold og organisering i samordningsarbeidet, vi diskuterte SePUs videre rolle og hvordan kompetanseheving kunne skje i hele fylket, for å nevne noe. Både SePU og Øyvind G. knyttet teori/forskning til disse diskusjonene, så diskusjonene baserte seg på artikler vi leste samt teori som ble presentert av Lars, Thomas og Øyvind i eller mellom møtene.

Samtidig med at disse møtene brakte arbeidet fremover, utførte Fylkesmannen sine ordinære oppgaver. Jeg ble stadig tryggere i rollen knyttet til *samordning*, og jeg trakk stadig flere oppgaver inn i en helhetlig sammenheng som hadde overskriften *Kultur for læring*. Eksempelvis kan nevnes at vi sluttet å arrangere enkeltstående konferanser eller regelverkssamlinger hvor for eksempel kun lovverk sto på programmet. Jeg passet alltid på å sette for eksempel lovverket inn i en sammenheng, og jeg/vi viste deltakerne hvilken sammenheng de kunne sette arbeid inn i. Vi viste til tilsynsarbeid og arbeid med klagesaker. Jeg trakk formålsparagrafene til barnehagelov og opplæringslov inn i temaene som ble løftet frem, og jeg knyttet mine innlegg på Fylkesmannens arrangementer til for eksempel læreplanens generelle del eller andre overordnede dokumenter. Dette knyttet vi igjen til de ulike tiltakene som Utdanningsdirektoratet tilbød i sektoren.

Gjennom hele 2014 opplevde jeg at vi alle, både hos Fylkesmannen og i fylket for øvrig, utviklet tanker og idéer videre, og arbeidsformen ble klarere for stadig flere. Samordningsarbeidet var bredt og omfattende, og det krevde tid for å sette seg inn i hvordan jeg/vi tenkte rundt dette. For noen var dette frustrerende, men jeg prøvde å holde fast i at det var i dette noe ukjente at vi kunne finne interessante og gode løsningene. Jeg arbeidet for at alle skulle oppleve nettopp det at veien ble til mens vi gikk den som motiverende. Det å få til samordning i et helt fylke sto for meg som en stor og krevende oppgave, og for meg var det ikke overraskende at dette måtte være innviklet, omfattende, krevende, nytenkende og komplisert.

Rundt sommeren 2014 var mandatet for arbeidet utarbeidet og dette viste både målsetting og organisering av arbeidet. Rent organisatorisk skulle det etableres en styringsgruppe og en faggruppe. Styringsgruppa skulle bestå av en ordfører fra hver region, leder i KS Hedmark/Oppland, Fylkesråd, fylkesmann Sigbjørn Johnsen (leder), assisterende fylkesmann Anne Kathrine Fossum, jeg (sekretær) og NHO styremedlem i Hedmark. Vi ønsket at faggruppa skulle bestå av en kommunalsjef fra hver region, Høgskolen i Hedmark, KS Hedmark, FUG, Utdanningsforbundet i Hedmark, Hedmark fylkeskommune (som valgte å ikke være med i faggruppa). Mandatet, slik det ser ut i dag, er lagt ved dette dokumentet. Mandatet er endret flere ganger etter vedtak i oppvekstforums faggruppe (datoene for endring fremkommer i dokumentet). Da arbeidet var godt i gang valgte vi å avvikle styringsgruppa. Hovedgrunnen til valget var at samordningsarbeidet vi hadde bygget opp sto støtt faglig, og høsten 2017 ble det bestemt at styringsgruppa ble lagt ned.

Jeg går litt tilbake i tid. Vi hadde en oppstartsamling med et utvidet *oppvekstforum* 24.-25. februar 2015. Deltakere i styringsgruppa og i faggruppa ble invitert, men på denne samlingen inviterte vi alle ordførerne og alle kommunalsjefer på oppvekstfeltet. Denne samlingen hadde Fylkesmannen ansvaret for, og SePU og Øyvind G. skulle bidra med innlegg. Øyvind holdt et innlegg som hadde tittelen *Kan et fylke bli et lærende utdanningssystem?* Han snakket om hva som kunne være årsaken til at skoleresultatene i Sogn og Fjordane var så gode, og han gjorde det med bakgrunn i forskningsarbeidet *Lærande regionar*. Dette er et arbeid som startet opp høsten 2012 og består av 12 forskningsprosjekter fra Høgskulen i Sogn og Fjordane, Universitetet i Agder, Universitetet i Tromsø, Høgskolen i Nord-Trøndelag og Høgskolen i Hedmark. Se mer om dette arbeidet her: <https://www.utdanningsnytt.no/forskning-grunnskole/sogn-og-fjordane-er-fylket-som-forundrar-skuleforskarane/168575>. Resultatene fra dette arbeidet ble presentert i boka *Skolens kvalitet skapes lokalt* (Langfeldt, 2015) og denne boka leste jeg med stort utbytte i denne tiden.

Også i juni 2015 hadde vi et utvidet *oppvekstforum* hvor alle kommuner igjen ble invitert. Mandatet for arbeidet var ferdig sommeren 2014, og organiseringen av arbeidet var avklart. Det var imidlertid viktig for meg at vi hadde denne samlingen i juni 2015. Jeg hadde en klar formening av at dette arbeidet måtte gå langsomt fremover for å sikre forankring hos alle aktører. Øyvind hadde introdusert «hånda» for oss i Hedmark, og meningen med denne metaforen har lært oss og gitt oss mye.

Øyvind knytter metaforen til det relasjonelle og det funksjonelle i et system. Han viser at en hånd ikke kan fungere uten at både fingrene og mellomrommene benyttes og fungerer:



Tillit, translasjon, takt og troverdighet er begreper og egenskaper vi har jobbet mye med i Hedmark. Dette har vært gjort både internt i vår tidligere avdeling hos Fylkesmannen, i oppvekstforum og i andre aktuelle fora. Det tar tid å bygge opp disse relasjonelle forholdene, og det krever mye arbeid og en klok tilnærming til arbeidet for å opprettholde og videreutvikle dette.

Jeg hadde tatt kontakt med Knut Roald, som beskrevet tidligere, fordi jeg var nysgjerrig på hva de gjorde i Sogn- og Fjordane. Jeg hadde hørt han holde et innlegg basert på innholdet i hans bok «*Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring - når skole og skoleeigar utviklar kunnskap*» (Roald, 2012). I denne boka skriver han blant annet om *utvikling av systemiske samhandlingsmønster* og han skriver om *lærende møter*. Arbeidsformen *Kultur for læring* har utviklet seg slik at vi har hatt som mål at arbeidsformen på mange av arenaene som finnes innenfor sektoren i Hedmark skal være *profesjonelle læringsfellesskap i lærende møter*. Jeg har gjennom alle år med dette arbeidet hatt blant annet denne teorien med meg, men jeg har arbeidet slik at vi har brukt teori og arbeidsformer med bakgrunn i det behovet vi har hatt, og som vi har vært enige om at vi har hatt. Dette mener jeg er en avgjørende forskjell fra om vi hadde bygget opp arbeidet i Hedmark på de nevnte teoretiske tilnærmingene. Jeg (og vi) har hele tiden arbeidet ut ifra hvilke utfordringer vi har hatt i Hedmark, og vi har knyttet teori og arbeid til

denne forståelsen. Dette mener jeg har vært avgjørende for at arbeidet er godt forankret, at det stadig utvikler seg og at det ikke dabber av etter flere år.

Arbeidet fant sin form

Jeg hadde verken i oppstarten eller gjennom de påfølgende år, noen helt eksakt formening om hvordan arbeidet skulle skride fremover. I alle år har vi arbeidet slik at *veien ble til mens vi gikk den*. I de årene jeg arbeidet sammen med Atle satt vi av en del tid til å drøfte tanker og idéer som ga grunnlag for videre refleksjon hos oss. Vi hadde også jevnlige møter med Øyvind G. Atle og jeg arbeidet sammen ved å lufte idéer, se på mulige retninger, reflektere over teori og innspill fra Øyvind. Jeg mener at dette samarbeidet har vært avgjørende for at *Kultur for læring* har blitt det det ble. Atle og jeg jobbet selvsagt også med detaljer som avtaledokumenter, innkallinger, referater, systemer og mye praktisk, men også i disse oppgavene la vi vekt på å gjøre det på en slik måte at det bidro til målsettingen i arbeidet. Samordningsarbeidet har hatt forankring som en avgjørende verdi, og vi har aldri tatt viktige avgjørelser om veivalg, strategier eller tiltak uten å forankre både idéene, prosessene og tiltakene.

Mandater er endret flere ganger, ettersom utviklingen av arbeidet har gått fremover, organiseringen endret og ettersom arbeidsformen ble bygget opp og *Kultur for læring* hadde festet seg i oppvekst-Hedmark. En stor endring skjedde da styringsgruppa gikk inn for at arbeidet kunne fortsette med faggruppa som det værende navet i arbeidet, det vil si at styringsgruppa ble lagt ned. Dette skjedde høsten 2017, som nevnt tidligere. Oppvekstforums faggruppe har vært navet i arbeidet, og denne arenaen har vært en regional arena hvor deltakerne til sammen representerer de viktigste aktørene i oppvekst-Hedmark.

***Kultur for læring* – hva ligger under denne overskriften?**

Begrepet *Kultur for læring* ble tidlig valgt som et viktig begrep og en overskrift for vårt arbeid.

Innenfor arbeidet under overskriften *Kultur for læring* er det tre ulike måter vi bruker begrepet.

- Målsetting
- Arbeidsform
- FoU-prosjekt

Jeg vil nå beskrive hvordan vi har arbeidet under de ulike delene av vårt arbeid under overskriften *Kultur for læring*.

Kultur for læring – en målsetting

Målsettingen beskrev jeg da jeg skrev om workshopen i mars 2014. Vi har holdt fast ved det vi sa den gang om at vi arbeider for at alle barn og unge i Hedmark skal vokse opp i en god *Kultur for læring*. Vi har også holdt fast ved at denne målsettingen ikke bare må prege arbeid som pågår i skoler og barnehager, men også for arbeid som utføres av andre viktige personer/aktører i barns oppvekst.

Kultur for læring – en arbeidsform

I mars 2014 fikk Fylkesmannen i oppdrag å lage et mandat for samordningsarbeidet vi ønsket å utvikle i Hedmark. I mandatet står det følgende om samarbeidet:

Det er mange involverte i barn/unges oppvekst og dannelse. Alle har det til felles at de ønsker å bidra til at det enkelte barn/ungdom utvikler kunnskaper, 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 barn/ungdom 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.

Organisering av oppvekstforum

Arbeidet er politisk forankret gjennom ordførermøter, og saker vil bli tatt opp i dette forumet når det er behov for det. Her møter også Hedmark fylkeskommune og KS. Arbeidsgrupper etableres ved behov ut ifra ønsker i ordførermøtene. Saker i dette arbeidet kan også settes på sakslista i regionrådene dersom dette anses som hensiktsmessig.

Faggruppe	Fylkesmannen v/oppvekst- og utdanningsavdelingen 4 barnehage-/skolefaglige (1 fra hver region) Fylkeskommunen Representant fra PP-ledernetverket (se merknad) KS, Hedmark og Oppland Høgskolen i Innlandet Utdanningsforbundet, Hedmark	Møtes 4 ganger pr år, oftere hvis behov.
-----------	---	--

Merknad:

Repr. fra PP-ledernetverket møter i faggruppa så lenge FoU-prosjektet pågår. Etter dette vurderes deltakelsen.

Medlemmer av faggruppa står fritt til å invitere med seg aktuelle fagpersoner når de vurderer det til å være hensiktsmessig.

Fylkesmannen er ansvarlig for sekretariatet.

Arbeidsgrupper etableres når faggruppa mener det er nødvendig.

Oppgaver:

Oppvekstforums faggruppe skal diskutere strategier og iverksette tiltak som kan bedre kulturen for læring i Hedmark.

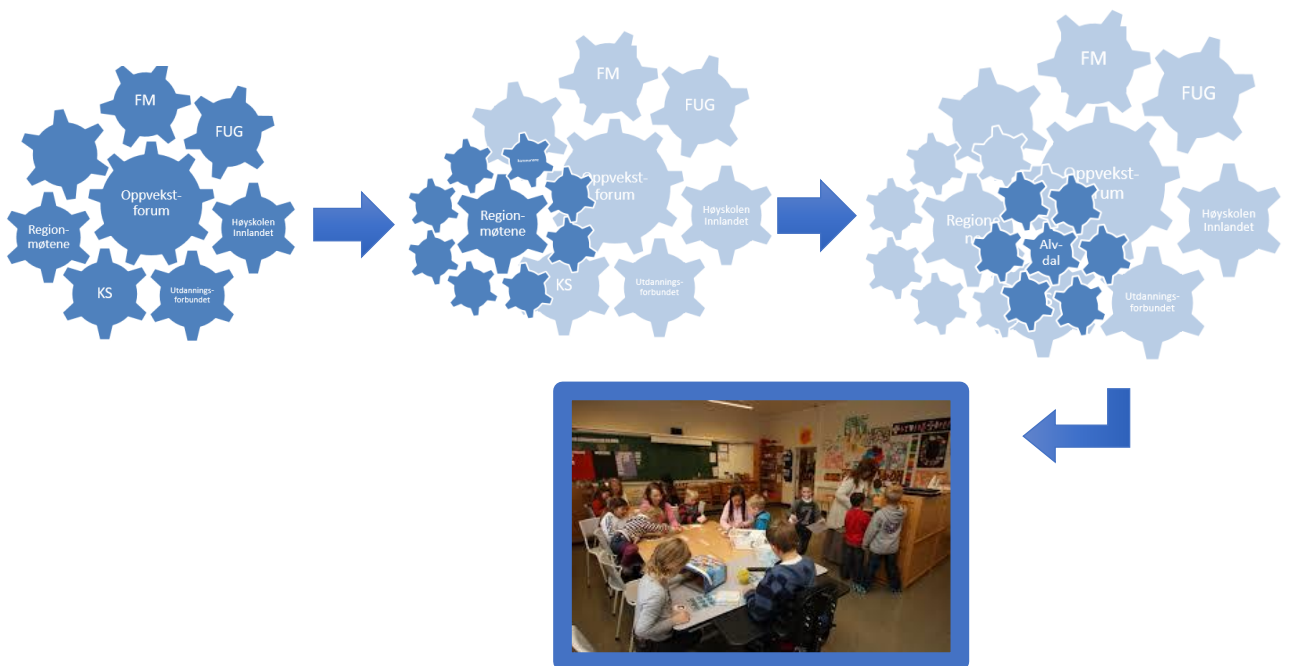
Forumet skal drøfte utfordringer og foreslå tiltak som kan bidra til:

- økt kvalitet
- kompetanseheving (ansatte, foreldre, barnehageeiere, skoleeiere og aktuelle parter)
- samordning og koordinering av tiltak, innsatser, prosjekter

Deltakerne i oppvekstforums faggruppe skal bidra til at relevante saker blir satt på dagsorden og drøftet. Deltakerne i faggruppa skal også bidra til at sakene blir drøftet og fulgt opp i organene de er satt til å representere. Ordførermøte blir orientert om arbeidet.

Mandat for arbeidet pr d.d, (vedlagt)

Rasmus Stokke og Åslaug Krogsæter snakket om å *være eksponert for felles faktorer*. Disse ordene har også Øyvind Glosvik benyttet. Arbeidsformen *Kultur for læring* handler om nettopp dette. Gjennom de siste årene har store temaer vært løftet frem – først i oppvekstforum, deretter på arenaene som representeres av medlemmene i Oppvekstforums faggruppe. Ved at de viktigste aktørene i oppvekstsektoren arbeider med å forstå og videreutvikle arbeid med store og kompliserte temaer, er målet at eksponering for disse faktorene fører til dypere kunnskap, forståelse og stadig bedre arbeid. Jeg bruker ofte *tannhjul* som metaforer for å forklare tenkningen.



Tannhjulene lengst til venstre viser oppvekstforums faggruppe. Her løftes temaer frem som for eksempel inkludering (innebefatter blant annet opplæringslovens kapittel 9a), samarbeid hjem/skole/barnehage, tidlig innsats, ny rammeplan for barnehage og fagplanløftet og arbeid med dette. I faggruppa arbeider vi med temaene på bakgrunn av hva som står i forskningsartikler, stortingsmeldinger eller aktuelle dokumenter. Temaene som settes på dagsorden er temaer som alle parter har behov for å videreutvikle sin forståelse rundt. Temaene presenteres av den som leder saken. Dette har ofte vært meg, men også andre medlemmer av oppvekstforum har lagt frem saker. Evt. utsendte dokumenter (ofte forskningsartikler eller deler av NOUer eller stortingsmeldinger) sammen med forberedte spørsmål for refleksjon danner grunnlaget for arbeidet i faggruppa.

Hver av representantene i faggruppa har ansvar for å sette temaene på dagsorden i den kommunene eller den organisasjonen de representerer, jamfør tannhjulene i midten på figuren. I faggruppa sitter det en kommunalsjef fra hver av de fire regionene i Hedmark, og det er hans/hennes ansvar å sørge for at temaene arbeides med videre i regionene. I de formelle møteforaene for de fire regionene har jeg deltatt i møtene, og jeg har derfor hatt mulighet til å følge temaene videre. Videre skal kommunalsjefene sette temaene på dagsorden i sine egne kommuner (tannhjulene lengst til høyre). Arbeidet med de ulike temaene skal fungere slik at ansattes kompetanse og refleksjon knyttet til det enkelte tema fører til ny innsikt, ny viten, dypere bevissthet – som igjen fører til bedre kvalitet på arbeidet de gjør.

I faggruppa arbeider vi for å *forstå*, for å utvikle ny forståelse og for å se temaene i en større helhet. I dette arbeidet har det vært viktig å peke ut hva som kan bidra til nettopp dette – ny forståelse og ny utvikling. Vi har derfor arbeidet slik at de ulike aktørene har satt sine tiltak inn i denne større sammenheng. Eksempelvis kan nevnes at vi hos Fylkesmannen har arrangert regionale samlinger knyttet til nytt lovverk (opplæringslovens kap. 9a) samtidig med at arbeid med tema *inkludering* ble løftet som beskrevet. På Fylkesmannens samlinger var det i hovedsak jurister som gjorde rede for nytt lovverk, men jeg deltok og satte lovverket i sammenheng med samfunnets behov for og/eller kommunenes arbeid med *inkludering*, i et bredt perspektiv, gjeldene både for alle barn og unge, men også i et enda bredere samfunnsperspektiv. På samme tid gjennomførte vår avdeling tilsyn med kommunene knyttet til denne delen av lovverket, og vi har behandlet klagesaker i tråd med nytt lovverk. Dette heftet vi også opp mot overskriften *inkludering* (som har vært et tema vi har arbeidet med jevnlig i vårt utstrakte samordningsarbeid).

Som en metafor – jeg hørte en historie om fire menn som var murere. Den første ble spurt: «Hva gjør du». Mannen svarte «jeg murer». Den neste ble spurt og hans svar var «jeg murer en mur». Den tredje mannen fikk det samme spørsmålet og han svarte «jeg murer en bygning». Den fjerde mannen fikk det samme spørsmålet og hans svar var: «Jeg murer en bygning som skal være en del av dette samfunnet». Min tanke har gjennom hele min yrkeskarriere vært at vi alle må være med på å bygge *bygningen i samfunnet*. Vi må se vårt arbeid som et viktig arbeid i barn og unges oppvekst, og også som et viktig arbeid i å utvikle det samfunnet vi er en del av. Det er ikke tilstrekkelig å mure, eller å mure en mur eller en bygning. Du må vite hva du murer og hvorfor du murer nettopp dette.

Fra oppstarten av arbeidet og frem til i dag er min forståelse at arbeidsformen *Kultur for læring* har satt seg i Hedmark. Det har satt seg på ulike måter i de ulike regionene og hos de ulike aktørene, men *Kultur for læring* er i dag et begrep som så å si alle i oppvekstsektoren har et forhold til, og som de er en del av. Mange knytter begrepet kun til FoU-prosjektet (som beskrives videre i dokumentet), men jeg opplever at alle er en del av arbeidet under overskriften *Kultur for læring*. Målet er at alle aktuelle parter opplever samarbeidet som meningsfullt og utviklende, og at de opplever at de tilhører et fylke som arbeider sammen i riktig retning.

***Kultur for læring* – FoU-prosjekt**

Møtet med SePU august 2014, og påfølgende møter hvor også Øyvind Glosvik var deltaker, resulterte i at SePU utarbeidet et opplegg for kompetanseheving for skolene som skulle tilbys alle kommuner i Hedmark. Dette ble grundig diskutert i Oppvekstforums faggruppe, og det var bred enighet om å gå for dette opplegget. Informasjon ble gitt på samlinger for kommunalsjefer/rådgivere, ordførere/rådmenn, internt hos Fylkesmannen og i alle de fora hvor det var naturlig.

Det ble utarbeidet en søknad til Norsk forskningsråd, og våren 2016 gikk det ut brev til alle kommuner i Hedmark med invitasjon til deltakelse. Brevet ligger vedlagt dette dokumentet. Jeg og Atle T. brukte mye tid vår og høst 2016 til å motivere og informere om dette arbeidet, og etter måneder med arbeid hadde alle kommunene i Hedmark meldt tilbake at de ønsket å være med. Vi ble tildelt midler fra forskningsrådet, og vi brukte skjønnsmidler som Fylkesmannen administrerte. Noen av disse skjønnsmidlene ble brukt til å finansiere to kommuner som ikke så seg i stand til å bidra grunnet økonomi, og de resterende midlene gikk til arbeidet med prosjektet som sådan. Da tilbud om deltakelse gikk ut, var det med en økonomisk forpliktelse for kommunene satt opp etter en fordelingsnøkkel basert på innbyggertall.

Målsettingen for FoU-prosjektet ble også diskutert i oppvekstforum. Målene ble satt opp slik i søknaden til Norsk forskningsråd:

Målsettingen for dette innovasjonsprosjektet er å forbedre elevenes grunnleggende skolefaglige ferdigheter og samtidig gi de ferdigheter som forbereder dem på morgendagens samfunn. En samordnet og innovativ innsats for barn og unges oppvekst og læring skal bidra til at:

- De faglige resultatene i grunnskolen på nasjonale prøver og grunnskolepoeng skal forbedres og elevene skal i sterkere grad få kompetanse tilknyttet det 21 århundres ferdigheter.
- Lærernes, skolelederes og skoleeieres kompetanse skal økes gjennom kollektiv og samordnet kompetanseutvikling i profesjonelle læringsfellesskap.
- Ulike kartleggingsresultater skal brukes aktivt på alle nivå i utdanningssystemet for å forbedre den pedagogiske praksis.
- Styrende myndigheter, forvaltningen, høyere utdanning og interesseorganisasjoner skal ha et nærmere og mer forpliktende samarbeid.

(Søknad til Norges forskningsråd 2016)

Jeg ønsker spesielt å knytte noen kommentarer til det siste strekpunktet i målene (over). Det beskrevne samarbeidet (arbeidsformen *Kultur for læring*) er i seg selv en målsetting for FoU-prosjektet. Vi har vært tydelige på at FoU-prosjektet ikke skal stå alene som et tiltak som går over noen år og deretter avsluttes. Vi ønsket at dette FoU-prosjektet skulle være en del av en samordnet og helhetlig arbeidsform i Hedmark, også utover den avgrensede prosjektperioden. Ved å sette opp punktet som en målsetting, slik som i det siste strekpunktet over, er FoU-prosjektet måloppnåelse avhengig av samordningsarbeidet i Hedmark, det vil si at for at vi skal kunne si at FoU-prosjektet er vellykket, må vi også lykkes med samordningsarbeidet.

Interesse fra nasjonalt hold

Som nevnt var jeg med i *den statlige barnehage- og utdanningsadministrasjonen*. Gjennom dette ble jeg gjort kjent med at Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet hadde planer om at satsingen på kompetanseheving utover videreutdanningsstrategien *kompetanse for kvalitet* skulle knyttes til det regionale nivået. I møter i Utdanningsdirektoratet ble vi tatt med på råd og planlegging av veien videre for det som endte med å få tittelen *Desentralisert ordning for kompetanseutvikling (Dekomp)*. Målet med denne nye ordningen var blant annet at lokale aktører skulle få større ansvar, og oppbyggingen av kompetanseutvikling i skolesektoren skulle skje i det enkelte fylke. Dette samsvarte godt med arbeidet vi gjorde i Hedmark, og *dekom-*

ordningen ble vevet inn i vårt arbeid. Kompetansehevingen for barnehagesektoren er også trukket inn i arbeidet (*Regional ordning for kompetanseheving (Rekomp)*).

I de månedene det ble arbeidet med ny modell for kompetanseutvikling i Kunnskapsdepartementet og i Utdanningsdirektoratet opplevde vi en interesse fra nasjonalt hold knyttet til det arbeidet vi utførte i Hedmark. Arbeidet ble lagt merke til i Kunnskapsdepartementet. På en konferanse for UH-sektoren og nasjonale sentre, arrangert av Utdanningsdirektoratet i desember 2017, hvor temaet var ny modell for kompetanseutvikling viste statsråd Torbjørn Røe Isaksen til arbeidet som pågikk i Hedmark. Han sa blant annet i sin tale.:

Hedmark er jo ett av fylkene som i mange år har hatt utfordringer. Hedmark har hatt relativt dårlige resultater på nasjonale prøver, og ganske lavt gjennomsnittlig antall grunnskolepoeng per elev. Hedmark har også hatt høyt frafall, og utdanningsnivået i befolkningen er lavt.

Så har Hedmark, som en del andre fylker, hatt ganske store forskjeller i resultater mellom kommuner og mellom skoler.

Hedmark er et stort fylke. Og det er et fylke med ganske forskjellige kulturer, også når det gjelder læring. Og her ligger jo noe av forklaringen på de store forskjellene.

Sosial bakgrunn forklarer åpenbart veldig mye av forskjellene i elevprestasjoner. Også i Hedmark. Men vi har haugevis av eksempler på skoler og kommuner som klarer å løfte elevene sine, uavhengig av hvor velfylte bokhyller de har der hjemme.

I Hedmark har Fylkesmannen tatt initiativ til et prosjekt de kaller *Kultur for læring* i Hedmark. Det er et ambisiøst prosjekt. Men jeg mener at de har lagt lista akkurat der den bør være.

Målet er at alle barn og unge i Hedmark skal vokse opp i en *Kultur for læring*. Det betyr jo i praksis at de skal få en opplæring som gir dem det grunnlaget de trenger for å klare seg godt i livet – uavhengig av de bor på Tynset eller på Eidskog.

Alle parter som har «aksjer inn mot opplæringsfeltet», er trukket med i prosjektet. Og de tenker bredt. Samarbeid mellom skole og hjem, samarbeid med partene i arbeidslivet, samarbeid med fagfolk i helse og sosialsektoren, for å nevne noe. Og målet er å jobbe så tett at alle blir «mange nok» til å lykkes.

For det er klart: som rektor på en liten skole på Drevsjø, har du ikke allverdens ressurser rundt deg. Men klarer man å etablere et sterkt, faglig nettverk i hele fylket, har det ikke så mye å si at den fysiske avstanden til Fylkesmannen på Hamar er stor.

I Hedmark har de satt seg konkrete mål:

De faglige resultater i grunnskolen i skal heves, og elevene skal forberedes på framtidens samfunns- og arbeidsliv.

Lærernes, skolelederes og skoleeieres kompetanse skal økes gjennom kollektiv kompetanseutvikling

Ulike kartleggingsresultater og andre data skal brukes aktivt for å forbedre den pedagogiske praksisen.

Skolemyndighetene, kommunene, høyere utdanning og interesseorganisasjoner skal ha et forpliktende samarbeid.

Og når det gjelder det konkrete FoU-arbeidet i Hedmarkskolen, lener Fylkesmannen seg tungt på Høyskolen i Innlandet, blant annet det miljøet som professor Thomas Nordahl leder. De har altså etablert en sterk kobling til dere – til UH-sektoren. Og det er en helt sentral nøkkel.

Så er jo Hedmark i medvind.

Hedmark er blant fylkene som har hatt størst forbedring i grunnskolepoeng de siste årene.

Og de har hatt en oppsiktsvekkende forbedring i gjennomføring i videregående opplæring.

Og med det arbeidet som nå gjøres, er det all grunn til å forvente at pilene vil fortsette å peke oppover.

(Torbjørn Røe Isaksen 17.12.17)

I tillegg til statsrådets tale ble det publisert noen artikler om vårt arbeid. Atle og jeg skrev en artikkel som sto i tidsskriftet *Paideia*. Dette er et pedagogisk fagtidsskrift som utgis i et samarbeid mellom SePU ved Høgskolen i Innlandet, LSP ved Aalborg Universitet, RCIW ved Högskolan i Borås og forlaget Dafolo AS. Vi fikk også på trykk en artikkel i bladet *Skolelederen*, dette er medlemsbladet til fagforeningen *Norsk skolelederforbund*. Lars A. Myhr har fått publisert en artikkel om arbeidet – også i *Paideia* (2018).

I mai 2017 ble jeg bedt om å komme i et møte i Kunnskapsdepartementet for å holde et innlegg om vårt arbeid, og i oktober samme år var jeg og Jon Egil Pettersen (kommunalsjef i Eidskog kommune) og holdt en presentasjon for departementet. I tillegg benyttet jeg flere anledninger til å drøfte vårt arbeid og *samordning* som sådan med utvalgte ansatte i Utdanningsdirektoratet.

Fylkesmannen har hatt ansvaret for arbeidet gjennom alle de årene vi har arbeidet under overskriften *Kultur for læring*. Atle og jeg delte på ansvaret i de tre årene vi arbeidet sammen. Ut over det har ansvaret i hovedsak ligget hos meg. I FoU-prosjektet har det faglige ansvaret ligget hos Høyskolen i Innlandet ved SePU, mens Fylkesmannen har hatt det administrative ansvaret.

Jeg ser på Fylkesmannens samordningsoppgaven som en oppgave med stort handlingsrom. I denne oppgaven er embetene gitt en vanskelig og viktig oppgave i et faginndelt og sektorisert offentlig styringssystem. For meg har samordningstankene og min forståelse av dette preget og

styrt min ledelse. Jeg har gjennomgående lett etter muligheter for å sette oppgaver og tenkning inn i en bred sammenheng. Dette har preget min tilnærming til arbeid med mange av oppgavene min avdeling har utført. I avdelingen er det ansatt dyktige medarbeidere som har spisskompetanse på de enkelte områder, og jeg har basert min ledelse på en sterk tillit til at de utførte sine oppgaver på en god måte, uten at jeg var nært knyttet til deres enkeltoppgaver. Det har derfor gjort det mulig for meg å løfte blikket, arbeide overordnet med strategisk tenkning og utvikling – både internt i avdelingen, men også i hele Hedmark. Muligheten for å lede et arbeid både internt, men ikke minst eksternt, er gitt og grepet gjennom samordningsrollen.

Jeg hadde en intensjon om at alle i avdelingen jeg ledet skulle tenke og arbeide på den samme måten. Jeg ville at de skulle se sine egne arbeidsoppgaver knyttet til overordnede mål – nasjonale og egne. Gjennom utforming av dokumenter og ved å jevnlig ha dette fokuset i arbeidet i avdelingen ble til en viss grad alle involvert. Dette var imidlertid en del av arbeidet jeg synes var vanskelig. Ansatte i avdelingen har spisskompetanse innenfor sitt/sine felt, og det krever all deres tid å opprettholde denne kompetansen. Etter å ha jobbet med involvering av alle i en del år, endret jeg tankegang mot at denne tilnærmingen til samordningsoppgaven var en lederstrategi og en målsetting for meg i mitt arbeid. Det skulle også prege alles arbeid, med det samme ansvaret og den samme tilnærmingen som jeg hadde.

Resultater av arbeidet

Gjennom tett samarbeid med de nevnte parter opplever jeg at det er stor tillit mellom partene i samarbeidet. Denne tilliten har også preget Fylkesmannens samarbeid med oppvekstsektoren i andre sammenhenger. Partene har arbeidet målrettet *sammen* mot felles mål. Fylkesmannen har andre oppgaver som tilsyn og klagesaksbehandling. I hvert tilsyn og i hver klagesak er det *rettsikkerhetsoppgaven* som ligger til grunn for arbeidet hos Fylkesmannen. Jeg har valgt å se også disse oppgavene inn i det brede samordningsarbeidet. Temaer som har blitt løftet frem er i stor grad basert på hva tilsyn og klagesaker viser at det er behov for. Mitt mål har vært at alle som arbeider i sektoren skal kunne se den enkelte klagesak eller det enkelte tilsyn som en *del av noe større*, for videre å trekke de enkelte faktorene inn i helheten slik at kvaliteten utvikles.

Hovedmålet med arbeidet har vært å gi barn og unge i Hedmark en bedre *Kultur for læring*. Dette er igjen satt opp i mer spissede målformuleringer som er nevnt tidligere i dokumentet. Hva gjelder faglige resultater så har jeg her valgt ut grunnskolepoeng for fylket, som ett eksempel.

	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
Grunnskolepoeng, gjennomsnitt	40,4	40,8	41,5	41,5

(Utdanningsdirektoratet, grunnskolepoeng Hedmark)

Her er det en positiv utvikling. Også hva gjelder gjennomføring i videregående opplæring er resultatene i Hedmark i rask positiv utvikling. I arbeidet med dette har Hedmark fylkeskommune gjort veldig mye godt arbeid. Poenget med å trekke inn dette her er å vise at det er *sammen* vi lykkes. Et arbeid som beskrevet i dette dokumentet er omfattende og bredt, og det tar tid før resultater vises. Jeg er imidlertid trygg på at arbeidsformen utvikler forståelse og ny refleksjon hos den enkelte rundt de store krevende temaene innenfor oppvekstsektoren.

Arbeidet i Hedmark har hatt store ringvirkninger utover faglige resultater. I min hverdag som stipendiat ved Høyskolen i Innlandet, campus Hamar, hører jeg jevnlig om arbeidet, både av studenter i lærerutdanningen og ansatte ved høyskolen. Arbeidet har også resultert i eller hatt innvirkning på flere doktorgradsprosjekter. En ansatt i en kommune i Hedmark gjennomfører en OFFPHD ved Oslo Met. Tittel på hennes arbeid er *Hvordan påvirker prosjektet Kultur for læring lærernes profesjonalitet?* Tre ansatte ved SePU har på ulike måter knyttet resultater og arbeid fra FoU-prosjektet til sitt doktorgradsarbeid. I tillegg er min doktorgrad basert på arbeidet. Dette arbeidet vil sammen med FoU-prosjektet, som også inneholder forskning med bakgrunn i Hedmarks arbeid, gi nyttig forståelse og kompetanse for fremtiden. Dette kan benyttes til videre utvikling i alle deler av det norske forvatningssystemet slik at *statens evne til å realisere nasjonale mål på tvers av nivå og sektorer* stadig utvikles og utvides (Fornyingsadministrasjons- kirke departementet, 2012).

Hedmark har i en årrekke vært ett av de svakeste fylker i landet hva gjelder skoleresultater. Gjennom *Kultur for læring* arbeider alle ansatte i barnehager og skoler på den samme måten mot felles mål. Det er en sterk oppfatning om at dette er en samordnet arbeidsform som er meningsfullt og som gir og videre vil gi ytterligere positive resultater. *Kultur for læring* skaper en identitet – både gjennom at alle arbeider *sammen*, men også ved at resultater vises. Hedmark har blitt et fylke som lykkes i stedet for å være det motsatte. Dette skaper stolthet og motivasjon

for å arbeide videre. Det gir oss muligheter til at stadig flere barn og unge gjør som Alf Prøysen skriver: «En ska itte setta seg og vente på å få det bra, en ska hjelpe tel det en kæin for å få vara med på livet!» (Alf Prøysen, «Visa om livet»).

Kultur for læring i dag

Fra og med januar 2019 ble Fylkesmannen i Hedmark slått sammen med Fylkesmannen i Oppland. Det nye navnet ble Fylkesmannen i Innlandet. Samtidig med dette sluttet jeg i stillingen som utdanningsdirektør. Fylkesmannens samordningsrolle har ingen oppskrift, og jeg har mine oppfatninger av hvordan denne rollen kan føre til at Fylkesmannen er med på være en viktig aktør i fylket. Det er andre Fylkesmannsembeter som tolker rollen sin annerledes – uten at den ene eller andre tolkningen er den rette. Uansett – dersom samordningsrollen til Fylkesmannen skal gi noen effekt, tenker jeg at arbeid må pågå videre uavhengig av om en leder slutter. Jeg ser at hos Fylkesmannen og i Hedmark knytter mange *Kultur for læring* i stor grad til meg. Det mener jeg er et uheldig resultat av arbeidet. Jeg har tenkt mye på hvordan jeg kunne ha jobbet annerledes for å hindre dette.

Jeg er usikker på hvordan samordningsarbeidet som er beskrevet i dette dokumentet videreføres. Fylkesmannen i Innlandet har behov for å samkjøre arbeidsformer og strukturer i fylket. Det er derfor vanskelig å si hvordan Fylkesmannen vil løse sin samordningsoppgave innenfor utdanningsfeltet i Innlandet. I mange kommuner og hos mange av de organisasjonene/arbeidsplassene deltakerne i arbeidet representerer håper (og tror) jeg at mange har sett nytten av god samordning, og jeg håper (og tror) av gjennom blant annet dette vil Fylkesmannen i Innlandet, og «oppvekst-Innlandet» finne sin samordnede vei.

Referanseliste

- Fornyings- administrasjons- kirkedepartementet. (2012). *Fylkesmannsrollen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/statsforvaltning/fylkesmenn/fylkesmannsrollen.pdf>
- Kommunal- & moderniseringsdepartementet. (1981). Instruks for fylkesmenn
- Kunnskapsdepartementet. (2007-2008). *Kvalitet i skolen*. Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/806ed8f81bef4e03bccd67d16af76979/no/pdfs/stm200720080031000dddpdfs.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2008). *Læreren Rollen og utdanningen* (St.meld. nr. 11 (2008-2009)). Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-11-2008-2009-/id544920/?ch=1>
- Langfeldt, G. (2015). *Skolens kvalitet skapes lokalt : presentasjon av funn fra forskningsprosjektet "Lærende regioner"*. Bergen: Fagbokforl.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2011). *Reviews of National Policies for Education Reviews of National Policies for Education: Improving Lower Secondary Schools in Norway 2011*.
- Roald, K. (2012). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring : når skole og skoleeigar utviklar kunnskap*. Bergen: Fagbokforl.

Vedlegg

- a. Holth, Anne Cathrine, Rapport 27.03.14, *Kultur for læring*, Organisering av sektoren i Hedmark, Hvordan arbeide sammen?
- b. *Kultur for læring* - mandat for arbeidet
- c. Brev til kommunene i Hedmark, våren 2016, FoU-prosjektet *Kultur for læring*
- d. Oppvekst- og utdanningsavdelingens interne styringsdokument (2018)



FYLKESMANNEN I HEDMARK
Oppvekst- og utdanningsavdelingen

Kultur for læring

Organisering av sektoren i Hedmark

Hvordan arbeide *sammen*?

«En ska itte setta seg og vente på å få det bra, en ska hjelpe tel det en
kæin for å få vara med på livet!»



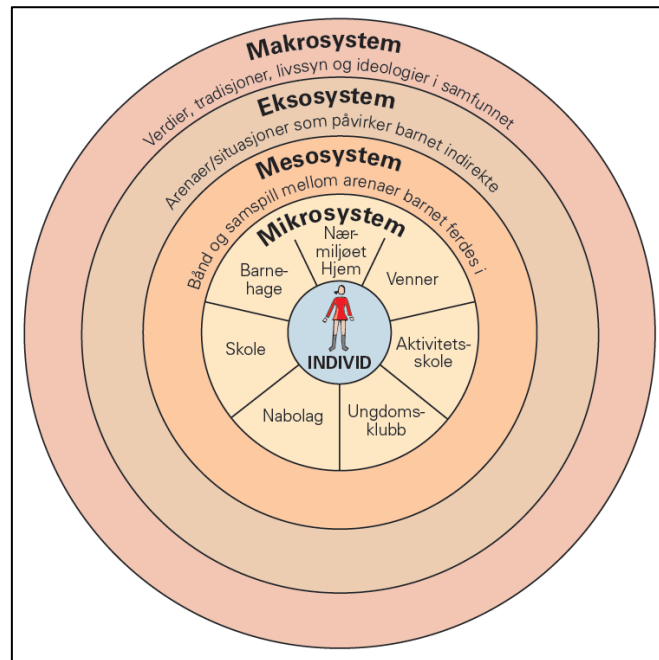
Alf Prøysen, «Visa om livet»
fra «Jinter je har møtt»

Foto Johan Brun
Hedmarksmuseets fotoarkiv

Rapport 27.03.14

Bakgrunn

Barnehageloven og opplæringsloven har i sin formålsparagraf at barnehager og skoler skal fremme dannelse og læring. For å lykkes med dette krever det at alle som er viktige i barns oppvekst samarbeider godt og tilstrekkelig. Det er mange aktører som har en rolle i barns oppvekst og som bør inngå i dette samarbeidet.



Bronfenbrenners utviklingsøkologiske modell

I Hedmark er det ca 45 000 barn/unge. Alle ønsker det beste for hvert enkelt av disse, og det er lett å enes om målsettingen som kan beskrives slik:

- optimal faglig utvikling
- optimal sosial utvikling
- optimal selvstendighet
- optimal ansvarsfullhet

Alle som på en eller annen måte har en rolle i utviklingen av barn/unge i vårt fylke ønsker å bidra til dannelse og lærelyst slik at barn/unge i Hedmark har optimal faglig og sosial kompetanse som de håndterer ansvarsfullt på en selvstendig måte til det beste for samfunnet og seg selv.

Det settes i gang mange tiltak i barnehager og skoler for å nå nevnte målsetting. Hittil har ikke disse tiltakene ført til de ønskede resultater for Hedmark. Dette kan være fordi tiltakene ikke har ført til faglige resultater *ennå*. Det tar naturlig nok tid før nasjonale prøver på 5. trinn viser resultater som følge av tiltak satt inn i barnehage og tidlige skoleår. Det må nevnes at Hedmark har en god utvikling i antall elever som gjennomfører videregående opplæring. Det er allikevel mange som ikke kommer gjennom skolegangen og ut i voksenlivet som bidragsyttere i arbeidslivet og/eller med gode muligheter for et godt liv.

Jeg tror imidlertid ikke tiltakene vil føre til optimale resultater hvis ikke et godt og tilstrekkelig *samarbeid* kommer på plass på alle nødvendige nivåer. Det bør samarbeides godt i barnets avdeling/klasse, på kommunenivå, på regionalt nivå og på sentralt statlig nivå.

For Fylkesmannen i Hedmark er det naturlig å se på samarbeidet på regionalt nivå for å utvikle dette slik at nevnte mål nås. Det å lykkes med samarbeid er mye mer enn å møtes – i møter, konferanser eller i andre sammenhenger. Godt samarbeid har to komponenter - samordning og samarbeid. Kvaliteten på samordning er avhengig av system, tid, rutiner og rolleavklaringer. Kvaliteten på samarbeid er avhengig av menneskene som deltar (Torill Moen, 2012, presentasjon Sogn og Fjordane 06.03.14). Godt samarbeid krever *mye* av de som deltar.

Det pågår mye samarbeid på regionalt nivå, men dette samarbeidet er ikke koordinert inn i en helhet med felles mål som utgangspunkt.

Fylkesmannen har en koordineringsrolle i Hedmark. Jeg ønsker å bruke muligheten den rollen gir oss til å få på plass et godt og tilstrekkelig samarbeid mellom aktuelle aktører i oppvekstsektoren i fylket.

Vi ønsker å bidra slik at Alf Prøysens ord oppfylles:

En ska itte setta seg og vente på å få det bra, en ska hjelpe tel det en kæin for å få vara med på livet!

(Alf Prøysen, «Visa om livet»)

Hva er gjort?

I løpet av 2013 utarbeidet Fylkesmannens oppvekst- og utdanningsavdeling et forslag til organisering av sektoren i fylket. Dette forslaget ble arbeidet frem ut ifra utfordringer vi opplevde at kommunene hadde, erfaringer og idéer fra andre. Vi hadde blant annet dialog med og besøk av Morten Christiansen som var leder av *oppvekstprogrammet* i Nord-Trøndelag.

Forslaget til organisering ble presentert for aktuelle kandidater, og innspill fra disse var med på å stadig videreutvikle forslaget. Undertegnede har jobbet mye med konseptet, fire andre i avdelingen har deltatt i en arbeidsgruppe som har drøftet, foretatt avklaringer, hentet informasjon og deretter justert kursen. Hele oppvekst- og utdanningsavdelingen er jevnlig involvert i arbeidet. Det er avgjørende for meg at dette er en mulighet *også* for vår avdelingen å sette arbeidsoppgaver og detaljområder sammen og inn i en større helhet.

Det er viktig å poengtere at dette ikke er snakk om kun en organisering med felles plan og/eller møteplasser. Det er ønske om å få på plass en arbeidsform i fylket, et partnerskap hvor deltakerne *samarbeider* og *samhandler* godt.

I løpet av 2013 og våren 2014 presenterte vi og drøftet forslaget til organisering med følgende aktører:

KS

HiHM

Fylkeskommunen

NAFO

FUG

Utdanningsdirektoratet, samarbeidsgruppen *kompetanse for kvalitet*

Norsk kulturskoleråd

Utdanningsforbundet

Kommunene i Hedmark

Jeg holdt jevnlig fylkesmann Sigbjørn Johnsen (tidligere fylkesmann Sylvia Brustad) og assisterende fylkesmann Anne Kathrine Fossum orientert om saken og utviklingen. Disse har hele tiden støttet konseptet og kommet med nyttige innspill.

Målsettingen var at alle aktuelle parter skulle ha god bakgrunnsinformasjon og forståelse for forslaget når det ble invitert til workshop mars 2014.

Workshop 6. mars 2014

Den 6. mars 2014 inviterte Fylkesmannen i Hedmark til workshop. Dagen var todelt hvor programmet første del av dagen var en presentasjon fra Sogn og Fjordane om hvordan oppvekstsektoren organiseres i dette fylket.

Sogn og Fjordane har høye faglige resultater og de har et godt koordinert samarbeid på fylkesnivå.

Det blir sagt om samarbeidet i Sogn og Fjordane: ”kommunene i fylket kan være eksponert for felles faktorer som bidrar til å forklare suksessen.(...) ...som at kommunene har koordinert sin

politikk, eller at det er et godt tilbud av lærere av høy kvalitet (...) Læringsfokus kan tenkes å ha blitt forsterket og spredd gjennom et utstrakt regionalt samarbeid.”

(SØF-rapport nr. 01/10)

Åslaug Krogsæter (utdanningsdirektør hos Fylkesmannen i Sogn og Fjordane) og Rasmus Stokke (dekan hos Høgskulen i Sogn og Fjordane) presenterte hvordan de arbeider i deres fylke, *Korleis tenkjer og arbeider vi i Sogn og Fjordane?* (vedlegg 1).

Del to av workshopen 6. mars var gruppearbeid hvor gruppene skulle jobbe med

- ideell situasjon
- realisering

mulige hindringer I tabellen vises innspillene fra gruppearbeidet:

A: Hva er den ideelle situasjonen?

Hvordan er det å arbeide innenfor oppvekst – og utdanningssektoren i Hedmark når *kulturen for læring* er optimal på alle arenaer?

- Årshjul for Hedmark og regionene, samordnet for FM, KS og Utdanningsforbundet.
- Forum for samordning av utvikling i skole- og barnehagesektor er etablert
- God delingskultur mellom kommuner og regioner
- Kan glede seg over at andre er gode og lære av dem og utvikle seg
- God samordning og struktur som gir endring
- Godt samarbeid hjem/skole/barnehage
- Planmessig (disponering av tid og ressurser)
- Forutsigbart og robust mht endringer
- *Kultur for læring* oppleves positivt, skole/barnehage har høy status
- Alle aktørene er medvirkende positivt
- Alle aktører har avklarte roller, funksjon og mandat og deltar i tråd med dette
- Godt tverrfaglig samarbeid
- Godt samarbeid skole – nærmiljø
- Gode etter- og videreutdanningstilbud
- Fylkesmannen i Hedmark er en medvirkende part, ikke bare et kontrollorgan, bidrar med veiledning og bruker ressursene i samarbeid med stat og kommune.
- Utdanningsdirektøren har en utviklingsrolle, mer enn en tilsynsrolle
- Klar struktur – forpliktende
- Langsiktige planer – mot et felles mål
- Fokuset på penger er mindre, med felles mål og felles innsats
- Strukturen har blitt optimal for samarbeid mellom kommuner og mellom regioner og mellom fagfellesskap - forpliktende, slik at det ikke flyter ut
- Holdninger som gjør at vi VIL jobbe sammen – mot et felles mål
- Klart mandat
- Mer fellesskap, mer kunnskap om hva som skjer rundt i kommunene

- Fylkesmannen er en naturlig del av det som skjer i kommuner og regioner, og er en naturlig utviklingsaktør. På denne måten blir fylkesmannen mer interessant for kommunene
- Mer fag, mer kompetanseutvikling
- Vi trekker i samme retning - ikke fragmentert (vi samarbeider om møtearenaer, slik at ikke KS, Høgskolen og fylkesmannen har sine egne møtearena med kommunene)
- Frustrasjonshindrende
- Forventninger og ambisjoner som tar utgangspunkt i barn og unges utviklingsmulighet
- Alle aktører jobber for felles mål - hente synergieffekt
- Vi har diskutert normalitetsbegrepet
- Tenker systemisk
- Hva er læring og hva er et godt liv - dette har vi snakket om
- Kunnskap med hender er like viktig som kunnskap med hodet. *Kultur for læring* må ha et vidt begrep, både yrkesfag og akademisk utdanning
- Anerkjennelse hverandres yrkesutøvelse
- Slått hull på en del myter og kommet vekk fra det som kan virke som «selvoppfyllende profetier»
- Nasjonale prøver, grunnskolepoeng og gjennomstrømning har endret seg til det positive
- Morsomt
- Stolthet
- Samarbeidskultur og delingskultur
- Forståelse av sitt oppdrag
- Utnytter handlingsrommet
- Samhandling på mange nivå
- Utviklende
- Raushet
- God rekruttering
- Omforent forståelse av målet
- Vi gjør hverandre gode i fellesskap

Hva opplever barn, unge og foreldre når det er en god *Kultur for læring* i Hedmark?

- Likeverdighet
- Har høye forventninger til læringsutbytte ift forutsetninger
- Vennskap
- Rikt aktivitetstilbud
- Blir sett av læreren
- Helhet i samarbeidet mellom ulike aktører
- Felles krav og forventninger
- Fokus på muligheter og ikke vansker/utfordringer
- Mestring og at det nytter
- Dialog
- Barna har gode resultater, god kompetanse og mestrer livet i og utenfor skolen
- Klare forventninger til foreldrerollen
- Foreldre møter tjenester som er samordnede
- Tydelige læringsmål møter elevene

- Alle opplever mestring (barn/unge/foreldre)
- Forpliktende struktur/kapasitet
- Morsomt
- Stolthet
- Samarbeidskultur og delingskultur
- Samhandling på mange nivå
- Utviklende
- Raushet
- Tar ut det beste i seg selv
- Myndiggjorte foreldre, støttende
- Kompetanse som sosial utjevningfaktor tillegges stor vekt
- Det de skal strekke seg mot er oppnåelig
- Barn og unges helse (generelt) er styrket
- De opplever at det er gjevt å lære og være flink på skolen. Skole er status!
- Styrke alle ledd i læringskjeden
- Satsning på barnehage
- Tidligere innsats - slik at barn får hjelp tidligere
- Foreldre tidligere på banen. «De utrolige årene», foreldreveiledning er på plass, jobber sammen
- Barn som strever får optimal hjelp av fagfolk
- Barnehage og skole styrker sin egenart. Alt er læring, men på forskjellig nivå og med forskjellige metoder (lek osv)
- Tydelige fagpersoner og profesjoner
- Gode overganger mellom barnehage og skole og mellom skoleslagene
- ORDET VÅRT: strukturfantasi (du jobber både med kreativiteten, sprenger grenser, og har en struktur og forpliktelse for arbeidet)

B: Hvordan vi kan realisere *Kultur for læring*?

Hvordan kan vi organisere samhandlingen mellom aktørene for å få til *Kultur for læring*?

- Etablere møteplasser – klart mandat
- Gjensidig forpliktende på ledernivå
- Forventningsavklaring
- Godt regionsamarbeid
- Vi trenger et fellesforum - / et NAV, nå består det av flere små uten samhandling og med fragmenterte mål
- Struktur på et høyere nivå enn i dag
- Hvem skal være aktørene? Hvem skal representere kommunene (bhg/skolefaglig ansvarlig, rådmann, politikere?)
- Hvilke aktører tenker vi at vi har: **Høgskolen i Hedmark** burde vært en aktør. De oppleves kanskje ikke slik i dag? De må bli tydelig på hvilken kompetanse de kan tilby og kommunene må bli tidlige på bestiller-rollen. **Regionsvise aktører inn som representanter?** Fungerer det regionale samarbeidet så bra at de kan være representative inn i et slikt forum? **Utdanningsforbundet, KS, Fylkesmannen**
- Et nytt system for både barnehage og skole må være en forutsetning. Vi må få til mer samhandling mellom barnehage og skole. Og bedre koordinering.

- Det aktørene bestemmer må forplikte - gjennomføre intensjonene
- Ta utgangspunktet i det vi har som er bra, videreutvikle dette.
- Litt etablerte «maktstrukturer» må legges vekk
- Fra kengurutenkning til lærende organisasjon
- Langsiktig implementering, stabilitet i strukturen
- Kartlegge fylkets ressurser, utnytte lærings- og samhandlingsverktøy
- Årshjul med prioriteringer
- Felles mandat og felles forpliktelse - felles forståelse
- Mulighet for også forskjellig satsning på forskjellige områder - rom for forskjellige behov
- En ressursperson? (slik som Knut Roald)
- Penger?
- Tid?
- Rådmannsnivået må forpliktes - en må dra i samme retning

Hvilke ressurser og verktøy har vi tilgjengelig som kan bidra til at vi når målet?

- Vi har allerede noen etablerte arenaer regionalt og på fylkesnivå
- Godt regionsamarbeid
- Skoleeierprogram
- Penger?
- Tid?

C: Hvilke hindringer ser du?

Hvile hindringer står i veien for å få på plass en optimal *Kultur for læring* på alle arenaer?

- Tunnelsyn
- Økonomi
- Skolestruktur
- Manglende respekt
- Manglende kommunikasjon
- Manglende vi-følelse
- Å ikke løfte sammen
- Manglende samarbeid, ikke kunnskap om eller kjennskap til hverandres kompetanse
- Manglende samhandling
- Konflikter i stedet for harmoni
- Vanskelig å rekruttere de «beste»
- Desentralisert etter- og videreutdanning
- Ikke kunnskap om eller kjennskap til hverandres kompetanse
- Selvoppyllende profetier
- Etablerte arenaer - barnehage, skole, regionråd
- Manglende myndighet/mandat
- Kontaktperson i hver region
- Mange arenaer - mangler struktur/NAV/forum
- Regionmøtene er ikke gitt mandat/myndighet

- Møtekultur
- Arbeidsmåter
- Demotiverende at de som lykkes fremheves til stadighet?
- Holdninger
- Styring fra fylkesmannen
- Forpliktende struktur/kapasitet
- Utviklingssamtale --> vurderingssamtale
- Det er demotiverende at de som lykkes fremheves til stadighet
- Ikke felles forpliktelser
- Mange parallelle prosjekt/initiativ
- Kommunegrenser til hinder for nabokommunen
- Manglende mandat og myndighet
- Hva er alle arenaer? Barnehage, skole, foreldre, samfunnet for øvrig?
- Filosofien til «Hedmark» - «det er ikke så farlig», lave ambisjoner? For lite motivasjon til læring? Viktig å bygge ny kultur både hos elever og foreldre
- Manglende samarbeidskultur, viktig å ta æren?
- Vi må se ut over egen kommunegrense
- Tidligere erfaring med egen høgskole, manglende kompetanse? manglende tilbud?
- De små kommunene, manglende kompetanse i kommuneadministrasjonen
- Koordineringen er for dårlig på flere områder
- Tidligere innsparinger, for få folk administrativt
- Politikerne må tenke mer regionalt og for hele fylket, ikke kun på sin egen kommune
- Må inkludere de unge i beslutninger og framtidstenkning
- Lokalpatriotisme: grendestrukturer - «flokkene våre»; ikke lett å tenke helhet
- Husmannskulturen: greit å spise seg mett og dra ut og jakte
- Tid
- Å måles opp mot hverandre
- Manglende fellesmål
- Manglende tillit
- «Å ri kjepphester»
- Kommunestruktur
- Manglende raushet

Hvordan kan vi unngå at disse hindringene står i veien for videre utvikling av *Kultur for læring* i Hedmark?

- Trenger folk med mot
- Må få på plass kompetansemiljøer rundt prosjekter og aktører
- Utnytte høgskolen mye mer enn vi gjør. Vi kan spille på det som er bra? Bygge strukturer som fungerer
- Utnytte regionene bedre - mer å hente her
- Øke forventningene til elever og foresatte, vise at kunnskap koster. alle må bidra til sin egen videreutvikling
- Foreldreveiledning

- Kan ikke akseptere hindringer, de må ikke bli et forsvar til å få det til, vi må etablere kulturer med myndiggjorte folk som har kompetanse og forplikter. Finne ut hvilke behov som vi har i vårt fylke slik at vi satser der vi trenger
- Få på plass en felles struktur med et forpliktende samarbeid; hente de gode erfaringene fra hverandre
- Ryddeprosess på møteplasser og møtearenaer - hvilke trenger vi og hvilke kan vi rydde bort
- Lage en årsplan for arbeidet som skal gjøres i dette fylket? Hvilke konferanser og møtearenaer skal vi møte på - hjelper å prioritere i en hektisk hverdag.
- Maktstrukturer - gi fra seg «makt» - arbeide sammen
- Utdanningsforbundet (fagforeninger) og tillitsvalgte med tidlig, blir en viktig støttespiller og utviklingsaktør. Kan påvirke egne medlemmer
- Forankring
- Samordning
- En tydelig fylkesmann
- Etablere VILJEN

Veien videre

I alt arbeid med *Kultur for læring – organisering av sektoren i fylket* så har veien blitt til mens vi har gått den. Hos Fylkesmannen har vi lest og hørt hvordan andre organiserer arbeidet rundt barn/unge og vi har drøftet vårt stadig mer utviklede forslag med de aktørene vi har presentert det for. Jeg har veldig stor tro på at dette er et riktig og viktig skritt å gå i Hedmark, noe jeg fikk en bekreftelse på i workshopen 6. mars 2014. Alle gruppene er tydelige på at dette er noe de ser behovet for.

Det som er viktig nå er å bygge opp dette samarbeidet med godt samarbeid og god samordning. Det er forholdsvis enkelt å lage en felles plan og å etablere noen møteplasser. Jeg er imidlertid overbevist om at vi må gjøre et godt arbeid for å få på plass ansvarsavklaring, rolleforståelse, forankring og alt det andre som kom frem den 6. mars både i presentasjonen fra Sogn og Fjordane og i gruppearbeidet (se tabellene med alle innspill).

Alle aktuelle aktører har dagene fulle med arbeidsoppgaver. Det er avgjørende at vi utvikler en organisering med et innhold som gir deltakerne, og da spesielt kommunene, bedre oversikt, klare avklaringer, forutsigbarhet, klar struktur og langsiktig tenkning på fylkesnivå. Dette må igjen være med på å føre til en bedre *Kultur for læring* for barn/unge i Hedmark.

I mai 2014 har Fylkesmannen i Hedmark møte med alle ordførere og rådmenn. Jeg legger frem arbeidet som er omtalt i denne rapporten for disse. Da er første steg gjort i å forankre det både

hos politisk og administrativ ledelse i kommunene. Jeg tar også imot innspill fra disse om hvordan de ser på sin rolle videre.

Videre tenker jeg at det er viktig å knytte til seg en fagperson som kan jobbe sammen med oss i den nærmeste utviklingsfasen. Jeg finner en aktuell person som har kompetanse fra et lignende arbeid og som kan være med i videreutviklingen for å sikre at alle mål med arbeidet nås. En person som kan spørres er Knut Roald eller en person fra Høgskolen i Hedmark. Han/hun settes inn i oppgavene av oss hos Fylkesmannen, men må også jobbe sammen med de aktuelle aktører som skal delta i samarbeidet.

Fylkesmannen bærer kostnadene for dette.

Jeg ser det som naturlig at følgende aktører deltar i samarbeidet:

- kommunene med 1 representant fra hver av de fire regionene
- KS
- Høgskolen i Hedmark
- FUG
- Fylkeskommunen
- Utdanningsforbundet
- Fylkesmannen i Hedmark

En mulig vei å gå kan være at disse partene jobber sammen med en innleid fagperson i 2-4 dager for å bygge grunnsteinene i arbeidet.

GNIST-partnerskapet har fungert i flere år og avsluttes sommeren 2014 i sin nåværende form. På nasjonalt nivå vil GNIST videreføres med partnerskapsmøter og opprettholdes av arbeidsutvalg. I Hedmark mener jeg satsningen beskrevet i denne rapporten bør overta etter GNIST. All nyttig erfaring fra GNIST-arbeidet kommer godt med i dette samarbeidet. *Kultur for læring – organisering av sektoren* skal gjelde for alle områder i sektoren, ikke bare de områdene som ligger i GNIST-samarbeidet. Fra nasjonalt nivå er det også kommet en anbefaling om at de regionale GNIST-partnerskapene fortsetter som samarbeid i fylkene, *etter fylkenes egen vurdering av hensiktsmessighet*. Resultatene fra gruppearbeidet 6. mars viser tydelig at det som er hensiktsmessig for oss i Hedmark er å organisere sektoren bredere enn hva GNIST-arbeidet har gjort. Jeg ser for meg at vår organisering i sektoren vil kunne settes i sammenheng med nasjonal GNIST etter hva som er hensiktsmessig.

Hos Fylkesmannen arbeides det videre med dette konseptet. Alle parter blir informert pr i dag gjennom denne rapporten. Vi skal også sørge for å holde dere informert om den videre

fremdriften. 7. mai har vi møte med alle kommunene. Denne dagen vil oppdatering av status stå på programmet. Dere andre skal vi informere via andre møteplasser eller mail.

Jeg ønsker å bygge opp et godt samarbeid med alle aktuelle parter. Ingen bestemmelser eller varige valg blir gjort uten at dere er spurt eller informert. Et god samarbeid med god samhandling skjer blant *likeverdige* parter. Jeg gleder meg til å videreutvikle Hedmark sammen med dere.

Innspill fra dere til videre arbeid kan formidles undertegnede ved å sende en mail, ta en telefon eller ved å be om et møte med meg eller oss.

Kilder

SØF-rapport nr 01/10

Vedlegg

Presentasjon fra Sogn og Fjordane

Presentasjon fra Fylkesmannen i Hedmark

Presentasjon GNIST – videreføring fra høsten 2014

Hamar 28. mars 2014

Anne Cathrine Holth

utdanningsdirektør

Kultur for læring

oppvekstforum – samordning for barn og unges oppvekst og læring

Mandat for arbeidet

Det er mange involverte i barn/unges oppvekst og dannelse. Alle har det til felles at de ønsker å bidra til at det enkelte barn/ungdom utvikler kunnskaper, 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 barn/ungdom 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.

Mål

Barn og unge i Hedmark skal vokse opp i en *Kultur for læring* som motiverer til utdanning og deltakelse i samfunns- og arbeidsliv. En samordnet innsats for barn og unges oppvekst og læring skal bidra til at:

- faglige resultater i grunnskolen heves
- gjennomstrømming i videregående opplæring øker
- viktige aktører i oppvekstfeltet har et forpliktende samarbeid

Organisering av oppvekstforum

Arbeidet er politisk forankret gjennom ordførermøter, og saker vil bli tatt opp i dette forumet når det er behov for det. Her møter også Hedmark fylkeskommune og KS. Arbeidsgrupper etableres ved behov ut ifra ønsker i ordførermøtene. Saker i dette arbeidet kan også settes på sakslista i regionrådene dersom dette anses som hensiktsmessig.

Faggruppe	Fylkesmannen v/oppvekst- og utdanningsavdelingen 4 barnehage-/skolefaglige (1 fra hver region) Fylkeskommunen Representant fra PP-ledernetverket (se merknad) KS, Hedmark og Oppland Høgskolen i Innlandet Utdanningsforbundet, Hedmark	Møtes 4 ganger pr år, oftere hvis behov.
-----------	---	--

Repr fra PP-ledernetverket møter i faggruppa så lenge FoU-prosjektet pågår. Etter dette vurderes deltakelsen.

Medlemmer av faggruppa står fritt til å invitere med seg aktuelle fagpersoner når de vurderer det til å være hensiktsmessig.

Fylkesmannen er ansvarlig for sekretariatet.

Arbeidsgrupper etableres når faggruppa mener det er nødvendig.

Oppgaver:

Oppvekstforums faggruppe skal diskutere strategier og iverksette tiltak som kan bedre kulturen for læring i Hedmark.

Forumet skal drøfte utfordringer og foreslå tiltak som kan bidra til:

- økt kvalitet
- kompetanseheving (ansatte, foreldre, barnehageeiere, skoleeiere og aktuelle parter)
- samordning og koordinering av tiltak, innsatser, prosjekter

Deltakerne i oppvekstforums faggruppe skal bidra til at relevante saker blir satt på dagsorden og drøftet. Deltakerne i faggruppa skal også bidra til at sakene blir drøftet og fulgt opp i organene de er satt til å representere. Ordførermøte blir orientert om arbeidet.

*En ska itte setta seg og vente på å få det bra, en ska
hjelpel tel det en kæin for å få vara med på livet!
(Alf Prøysen, «visa om livet»)*

Hamar 15. mai 2014

Revidert: 17.11.16 med vedtak i styringsgruppa

Revidert: 17.10.17, etter vedtak i faggruppa

Revidert 11.10.18, etter vedtak i faggruppa

Revidert 12.06.19, etter at Fylkeskommunen ble med i arbeidet

**Vedlegg 1c Brev til kommunene i Hedmark, våren 2016,
FoU-prosjektet *Kultur for læring* (uten vedlegg)**



FYLKESMANNEN I HEDMARK
OPPVEKST OG UTDANNING

Kommunene i Hedmark
Hedmark fylkeskommune

	Vår dato	Vår referanse
	12.06.2016	2015/8243
Saksbehandler, innvalgstelefon	Arkivnr.	Deres referanse
Anne Cathrine Holth, 62 55 14 05	631.0	

**Forsknings- og utviklingsprosjektet *Kultur for læring* –
et kollektivt løft i, for og av Hedmark!**

Fylkesmannen har sammen med de skolefaglig ansvarlige i kommunene arbeidet etter overskriften *Kultur for læring* siden 2013. Sammen har vi utviklet en tenkning og en organisering i fylket, hvor *Oppvekstforum* er det organisatoriske møtepunktet.

Fylkesmannen har god kjennskap til kommunene i Hedmark, og vi ser at mange kommuner har ansatte som arbeider intensivt for å øke elevenes læringsutbytte. Likevel ser vi ingen stor endring i de faglige resultatene i fylket.

I arbeidet med *Kultur for læring* kommer det klart frem økt interesse for samarbeid på tvers for å styrke kapasitet og kompetanse. Vi er godt i gang med å få på plass felles holdninger, tiltak og arbeid som er gjennomgående i hele Hedmark.

Et tiltak som skal forestå et kollektivt løft i Hedmark er tatt i mot med stor interesse av skolefaglig nivå i kommunene. Dette er et forsknings- og utviklingsprosjekt (FoU-prosjekt), hvor *Oppvekstforums faggruppe* leder arbeidet. Det faglige ansvaret ligger hos Senter for praksisrettet utdanning, Høgskolen i Hedmark (SePu). Aktuelle dokumenter vedrørende dette ligger på fylkesmannens hjemmesider. For øvrig vises det til informasjon gitt på ordfører- og rådmannsmøter og i andre møtearenaer for de skolefaglige

FoU-prosjektet er i utgangspunktet relatert til skolesektor. Enkelte kommuner har et ønske om at barnehage skal bli en del av prosjektet. Slik prosjektet vil bli innrettet er dette mulig. Den enkelte kommune vil eventuelt ha en direkte dialog med SePu rundt dette i løpet av høsten.

Om prosjektet:

Forsknings- og utviklingsprosjektet har som mål å forbedre læringsmiljøet, øke læringsutbyttet og gjennomføringen i videregående opplæring i hele Hedmark, der aktørene sammen skaper en *Kultur for læring* på alle nivåer i skolesystemet. Prosjektet er planlagt slik at pedagogisk praksis forbedres kollektivt i alle skoler.

De ulike elementene i prosjektet bygger på solid kunnskap fra forsknings- og forbedringsarbeid både nasjonalt og internasjonalt, og det er i norsk sammenheng unikt at et helt fylke går sammen om å løfte kvaliteten i skolene.

Prosjektet har disse målene:

1. Elevenes grunnleggende ferdigheter i sentrale skolefag skal forbedres. I dette ligger også at skolene vil bli satt i stand til å utvikle ferdigheter for fremtiden. Dette skal dokumenteres gjennom bedre resultater på kartleggingsundersøkelsene i FoU-prosjektet, på nasjonale prøver og en økning i gjennomsnittlige grunnskolepoeng.
2. Det vil bli utviklet en nettressurs for analyse av kartleggingsresultater og bruk av forskningsbasert kunnskap for å forbedre elevenes læringsutbytte. Skoleeier, skoleledere og lærere skal analysere resultater fra kartleggingsundersøkelser og anvende dataene for å forbedre læringsmiljøet og egen undervisning.
3. Lærernes og skolens kollektive kompetanse skal videreutvikles og forbedres gjennom systematisk arbeid med profesjonelle læringsfelleskap i de enkelte skolene og i samarbeid i og mellom kommunene. Oppvekstforums faggruppe, som består av Fylkesmannen, skoleeiere, høgskolen og interesseorganisasjoner, vil fungere som nettverket som sikrer at dette samarbeidet skjer.

Første fase av FoU-prosjektet er finansiert med skjønnsmidler. Det er satt av 1,4 millioner kroner i 2016 til gjennomføring av kartlegging av læringsmiljø og elevenes læring. Dette arbeidet vil starte opp i oktober/november 2016.

Neste steg i FoU-prosjektet er å arbeide med den kollektive kompetanseutviklingen for skoleledere og lærere. Hensikten med dette brevet er derfor å få dere til å ta stilling til hvorvidt deres kommune skal være en del av det som er beskrevet ovenfor, og som den skolefaglig ansvarlige sitter på ytterligere informasjon om.

Vi har sendt søknad til Forskningsrådet vedrørende forskningsdelen av prosjektet. I 2015 ble rundt fem prosent av søkerne gitt støtte, så sannsynligheten for tildeling i 2016 er liten.

Økonomi i perioden 2017-2020

FoU-prosjektet er komplekst. Hver deltakende kommune vil med bakgrunn i kartleggingsundersøkelsene, som allerede er finansiert, få skreddersydd det videre opplegget. Dette opplegget henger sammen med antall skoler, antall elever, hvilke avtaler som gjøres med hvilke kompetansemiljøer, hvilke tiltak som velges og i hvilken grad skoler samarbeider om kompetanseutvikling. Det er derfor vanskelig å sette opp et konkret budsjett.

Vi kan imidlertid, ut fra tall formidlet av SePu, skissere et kostnadsoverslag på 11 millioner kroner per år. I praksis vil dette bety at vi kan skissere følgende kostnadsramme, der kommunestørrelse og antall skoler er hensyntatt:

Kommunestørrelse	Maksimal kostnadsramme:
Færre enn 3 000 innbyggere	300 000 kroner per år
3 000-7 000 innbyggere	400 000 kroner per år
7 000-15 000 innbyggere	500 000 kroner per år
15 000-25 000 innbyggere	800 000 kroner per år
Flere enn 25 000 innbyggere	1 100 000 kroner per år

Fylkeskommunen gis også anledning til å delta. Dersom dette er ønskelig fra deres side, ber vi om at det tas kontakt med Fylkesmannen for videre avtaler rundt kostnader.

Fylkesmannen administrerer FoU-prosjektet, og signerte avtaler sendes oss. Dersom dere ikke ønsker å være med i prosjektet kan dere se bort fra vedlagte avtale.

Deltakelse:

Vi håper dere alle sammen blir med på dette kollektive løftet i Hedmark, der dagens skoleelever skal få et optimalt læringsutbytte.

Det er Fylkesmannen som administrerer FoU-prosjektet. Dere må gi tilbakemelding til oss dersom dere ønsker å være med på dette FoU-prosjektet eller ikke innen **1.september**.

For deltakende kommuner må det inngås en avtale med SePu. Utkast til en slik avtale ligger som vedlegg til dette brevet. Avtalene ferdigstilles og signeres i løpet av september, og returneres til Fylkesmannen.

De skolefaglige ansvarlige i hver kommune vil motta en detaljert fremdriftsplan som omhandler gjennomføringen av kartleggingsundersøkelsen. Også videre fremdrift av prosjektet vil kommuniseres med de skolefaglige ansvarlige.

Det er etablert en nettside til dette prosjektet, der dere etter hvert vil finne all aktuell informasjon. Adressen til nettsiden er: <http://www.fylkesmannen.no/kfl>.

Dersom dere ønsker ytterligere opplysninger, kontakt:

Anne Cathrine Holth, telefon 930 45 414, fmheach@fylkesmannen.no

Atle Teksum, telefon 916 97 394, fmheatek@fylkesmannen.no

Med hilsen

Anne Kathrine Fossum e.f.
assisterende fylkesmann

Anne Cathrine Holth
utdanningsdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes ut uten signatur.

<i>Postadresse:</i> Postboks 4034 2306 Hamar	<i>Kontoradresse:</i> Parkgt 36 2317 Hamar	<i>Telefon Statens hus:</i> Sentralbord: 62 55 10 00	<i>Telefaks:</i> 62 55 10 31	<i>Org.nr.:</i> 974 761 645 <i>Banknr.</i> 7694.05.01675
<i>E-post:</i> fmhepost@fylkesmannen.no		<i>Internett:</i> www.fylkesmannen.no		

Vedlegg:

- [Informasjon om kartleggingsundersøkelsen.](#)
- [Mal for avtale mellom SEPU og kommuner.](#)
- [Mal for kontaktinformasjon for deltakende kommuner og skoler – sendes Fylkesmannen sammen med eventuell bekreftelse på deltakelse.](#)
- [Presentasjonen «Kultur for læring – et forbedringsarbeid i Hedmark», utarbeidet av professor Thomas Nordahl, til bruk i forankringen av prosjektet.](#)



*FYLKESMANNEN I HEDMARK
Oppvekst- og utdanningsavdelingen*

Del 1

Overordnet plan

Januar 2018

Innledning

Regjeringen vil bygge sin politikk på respekten for kunnskap. Kunnskap skaper sosial mobilitet for den enkelte og muligheter for alle. En sterkere satsing på kunnskap og kompetanse vil styrke velferdsordningene og gjøre arbeidsplassene tryggere.

Mange tiltak settes i verk for å nå regjeringens målsetting. Flere av disse tiltakene gjelder områdene oppvekst og utdanning. Oppvekst og utdanning er avgjørende for menneskers liv og er således nøkkelen til å nå regjeringens målsetting.

I et barns oppvekst må barnet gis mulighet til å utvikle sine evner i en *Kultur for læring* – både i barnehage/skole og hjemme. Hvis begge parter lykkes er det stor sannsynlighet for at barnet/ungdommen vokser opp med en ryggsekk optimalt fylt opp med faglige ferdigheter, sosiale ferdigheter, selvstendighet og ansvarsfullhet – som er avgjørende for å kunne fungere godt som voksen.

Det er stor variasjon i fylket hva gjelder de faglige resultatene til elevene i skolen. Oppvekst- og utdanningsavdelingen hos Fylkesmannen i Hedmark arbeider for at både barnehager og skoler/ utdanningsinstitusjoner og hjemmene skal gi barna/elevene kulturen for læring som fører til optimal læring for den enkelte. Vi mener at både offentlige og private arenaer må gjøre sin del av innsatsen for at Hedmarks oppvoksende generasjon skal få de beste mulighetene videre i livet.

Innenfor voksenopplæringen er det avgjørende at personen gis opplæring med det som mål at den enkelte tar ansvar for eget liv. Opplæringen må føre til selvstendighet for hvert enkelt individ.

Vi ønsker å arbeide sammen med sektor for å endre kulturen for læring i Hedmark. Dette dokumentet er oppvekst- og utdanningsavdelingens interne styringsdokument i dette arbeidet. I del 1 vises sammenhengen mellom styrende dokumenter avdelingen skal forholde seg til. tillegg ses dette i sammenhengen med verdier vi arbeider etter hos Fylkesmannen i Hedmark. Tiltakene presenteres under de forskjellige områdene i del 3 ([elektronisk dokument](#)).

En ska itte setta seg og vente på å få det bra, en ska hjelpe tel det en kæin for å få vara med på livet!

Alf Prøysen, ”Visa om livet” fra ”Jinter je har møtt”

Med sitatet fra Alf Prøysen ønsker avdelingen å uttrykke viktigheten av at alle bidrar og tar ansvar for å skape gode og meningsfulle liv for seg selv og andre.

Styrende dokumenter

Regjeringens plattform:

Kunnskap er grunnlaget for demokrati, verdiskapning og velferd. Barnehagen og skolen skal gi barn trygge rammer og bygge opp nødvendige ferdigheter til å realisere drømmer og ambisjoner. Regjeringen vil prioritere tidlig innsats i skolen.

(Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, Jeløya, 14. januar 2018)

Tildelingsbrevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018).

Der står det blant annet

Fylkesmannens virkemidler og tiltak skal samlet sett være med på å øke kvaliteten, kompetansen og regelverksetterlevelsen i barnehagene og grunnsopplæringen. Tilsyn, klagebehandling og veiledning er embetenes hovedoppgaver. Det er lokale variasjoner i det tilbudet barna møter i barnehagene og skolene, og det er en utfordring at ikke alle barn og unge opplever gode og inkluderende miljø for læring og utvikling. Tidlig innsats til rett tid og til barnets beste er avgjørende. 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.

Virksomhets- og økonomiinstruksen for 2018, fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Der står det blant annet

Iverksetter av nasjonal politikk i fylket

Informere og veilede lokal barnehagemyndighet, offentlige og private barnehageeiere og skoleeiere, allmennhet og aktuelle målgrupper om innhold, prinsipper og mål i den nasjonale politikken på barnehage- og opplæringsområdet.

Samordningsmyndighet

Kommunerettet samordning:

- Ivareta et tverrsektorielt samordningsansvar i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunene, jf. departementets retningslinjer for fylkesmannens samordningsfunksjon og kommunerettet styring.
- Arbeide for at det i statlige tilsyn tas hensyn til egenkontrollen i kommunene, samt at fylkesmannen tilrettelegger for et hensiktsmessig tilsyn med den enkelte kommune.

Rettsikkerhetsmyndighet

- Informere og veilede om barnehageloven, opplæringsloven, friskoleloven og kap. 4 i voksenopplæringsloven med forskrifter.

- Gjennomføre tilsyn og klagesaksbehandling, og informere og veilede om regelverket innenfor barnehagen og grunnopplæringen.
- Ivareta rollen som håndhevingsmyndighet og behandle meldte saker om elevenes psykososiale skolemiljø etter opplæringslovens § 9 A-6 og friskoleloven § 2-4.

Informasjon, kunnskapsinnhenting, initiativ og forslag

Fylkesmannen skal holde regjeringen og sentraladministrasjonen orientert om viktige saker.

- Formidle informasjon til sentrale myndigheter om virkningen av statlig politikk innenfor barnehage- og grunnopplæringsområdet.
- Formidle funn fra gjennomførte tilsyn til barnehagemyndigheter, offentlige og private barnehageeiere og skoleeiere, berørte elever og foreldre, andre relevante målgrupper og befolkningen for øvrig.

Tildelingsbrev og virksomhets- og økonomiinstruks er felles for fylkesmannsembetet og oppvekst- og utdanningsavdelingen arbeider innenfor sine fagområder ut ifra innholdet i bl.a. disse dokumentene.

Fylkesmannen har utarbeidet en strategi for Fylkesmannen i Hedmark. Der er det satt opp 6 strategiske mål:

- et mer helhetlig embete
- samordne og samhandle til beste for innbyggerne i fylket
- kvalitet i alt vi gjør
- bidra til utvikling
- samhandling til beste for oss som jobber her
- utvikling av den enkelte

(Strategi 2013-2016, Fylkesmannen i Hedmark, forlenget til å vare ut 2018)

Visjon og verdier

Visjon:

Vi skal tenke helhetlig, holde høy kvalitet og yte god service.

Fylkesmannen i Hedmark skal kjennetegnes ved:

Helhet:

Fylkesmannen skal kontinuerlig vurdere konsekvensene av de vedtak vi som statlig forvaltningsorgan fatter, de skjønn vi gjør og de innspill vi gir i en større samfunnsmessig sammenheng. Vi skal bidra i tverrfaglig samarbeid der det er vedtatt og gir de beste løsninger. Vi skal samordne fylkesmannens syn der flere avdelinger er berørt.

Kvalitet:

Vi skal sikre at vedtak og uttalelser er basert på fullstendig saksunderlag og korrekt lovverk. Vi

skal skrive på en måte som alle mottakere forstår, og vi skal sikre at berørte avdelinger og embetsledelsen får uttale seg. Kort oppsummert innebærer dette å ivareta helhet og rettsikkerhet.

Service:

Innebærer dette å være tilgjengelig for andre både internt og eksternt, og behandle alle som henvender seg til oss med respekt og forståelse.

(Strategi 2013-2016, Fylkesmannen i Hedmark)

For oppvekst- og utdanningsavdelingen betyr dette:

Helhet:

- hver og en av oss ser arbeidet vårt i sammenheng med samfunnsutviklingen
- hver og en av oss ser arbeidet vårt som en del av samordningsarbeidet *Kultur for læring*
- arbeidet vi gjør ses i sammenheng med og utføres i samhandling med andre på områder med helt eller delvis lik målsetting

Kvalitet:

vi tilstreber høy profesjonalitet på arbeidet vi utfører vårt arbeid skal ha som mål å være av høy kvalitet.

Service:

- Hedmarkssamfunnet skal oppleve at vi hører på dem og tar deres henvendelser på alvor
- Hedmarkssamfunnet skal oppleve at vi ivaretar deres rettigheter

Verdier

/

fokusområder:

For at fylkesmannen skal være en troverdig og respektert samfunnsaktør i sin rolleutøvelse, bør væremåter og avgjørelser kjennetegnes ved:

- Åpenhet
- tydelig ledelse
- lojalitet og respekt
- rettigheter og plikter for alle ansatte
- fokus på innbyggerne og kommunene

(Strategi 2013-2016, Fylkesmannen i Hedmark)

Disse verdiene / fokusområdene skal prege arbeidet i Oppvekst og utdanningsavdelingen.

Aktuelle lover for vårt arbeid

FNs barnekonvensjon:

Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Lov om barnehager (barnehageloven)

§ 1 - Formål

Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagen skal bygge på grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likeverd og solidaritet, verdier som kommer til uttrykk i ulike religioner og livssyn og som er forankret i menneskerettighetene.

Barna skal få utfolde skaperglede, undring og utforskertrang. De skal lære å ta vare på seg selv, hverandre og naturen. Barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter. De skal ha rett til medvirkning tilpasset alder og forutsetninger.

Barnehagen skal møte barna med tillit og respekt, og anerkjenne barndommens egenverdi. Den skal bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. Barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering.

Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)

§ 1-1 - Formålet med opplæringa

Opplæringa i skole og lærebedrift skal, i samarbeid og forståing med heimen, opne dører mot verda og framtida og gi elevane og lærlingane historisk og kulturell innsikt og forankring.

Opplæringa skal byggje på grunnleggjande verdiar i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfridom, nestekjærleik, tilgjeving, likeverd og solidaritet, verdiar som òg kjem til uttrykk i ulike religionar og livssyn og som er forankra i menneskerettane.

Opplæringa skal bidra til å utvide kjennskapen til og forståinga av den nasjonale kulturarven og vår felles internasjonale kulturtradisjon.

Opplæringa skal gi innsikt i kulturelt mangfald og vise respekt for den einskilde si overtyding. Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.

Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaperglede, engasjement og utforskartrang.

Elevane og lærlingane skal lære å tenkje kritisk og handle etisk og miljøbevisst. Dei skal ha medansvar og rett til medverknad.

Skolen og lærebedrifta skal møte elevane og lærlingane med tillit, respekt og krav og gi dei utfordringar som fremjar danning og lærelyst. Alle former for diskriminering skal motarbeidast.

Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere

(introduksjonsloven)

§1 – lovens formål

Formålet med denne loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.

Oppvekst- og utdanningsavdelingen knytter eget arbeid for Hedmarkssamfunnet til de styrende dokumentene gjennom dette styringsdokumentet.

Fra sentrale styringsdokumenter til arbeid i Hedmark

Vi setter innholdet i styringsdokumentene og i aktuelt lovverk i sammenheng med Hedmarks utfordringer og utnytter vårt handlingsrom i dette arbeidet. Videre vises hvordan teamene/gruppene på de ulike områder skal arbeid med dette.

Overordnet

Kultur for læring

Hos Fylkesmannen i Hedmark brukes begrepet *Kultur for læring* i flere sammenhenger. I dette dokumentet nevnes følgende bruk av begrepet:

Kultur for læring – en målsetting

Som det kommer frem i innledning i dette dokumentet så arbeider vi for at barn/unge i Hedmark skal vokse opp i en *Kultur for læring*. Det vil si at de har en oppvekst i en kultur som gjør dem i stand til å fullføre skolegang for videre å kunne fungere som selvstendige individer som voksne.

Kultur for læring, (eksternt) – en arbeidsform, en tenkning

Vårt arbeid i denne sammenheng går ut på å vise sammenhenger, bevisstgjøre aktuelle parter og å arbeide sammen i fylket slik at alle parter arbeider sammen mot dette målet. Også innad i OU-avdelingen skal de nevnte sammenhenger og samarbeid prege vår oppgaveløsning.

Det er utarbeidet et mandat for arbeidet i Hedmark. Der står det bl.a. følgende: Det er mange involverte i barn/unges oppvekst og dannelse. Alle har det til felles at de ønsker å bidra til at det enkelte barn/ungdom utvikler kunnskaper, 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 barn/ungdom 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.

Mål

Barn og unge i Hedmark skal vokse opp i en *Kultur for læring* som motiverer til utdanning og

deltakelse i samfunns- og arbeidsliv. En samordnet innsats for barn og unges oppvekst og læring skal bidra til at:

- faglige resultater i grunnskolen heves
- gjennomstrømming i videregående opplæring øker
- viktige aktører i oppvekstfeltet har et forpliktende samarbeid
barn/elever i barnehager og skoler har et godt psykososialt miljø

Det som beskrives videre under de forskjellige områdene skal ses i sammenheng med det som står beskrevet i tilknytning til *Kultur for læring*.

Tilsyn	Hovedmål: Bidra til økt kvalitet, kompetanse og regelverketterlevelse på barnehage- og grunnopplærings- og introduksjonsområdet. Kvalitetsutviklingen skal basere seg på både juridisk og pedagogisk forståelse (jf Regelverk i praksis).
Klagesaks-behandling	Hovedmål: Ivareta rettsikkerheten til innbyggerne i Hedmark gjennom forsvarlig klagesaksbehandling og øke kvaliteten, kompetansen og regeletterlevelsen i vår sektor.
Psykososialt miljø (barnehage og skole)	Hovedmål: 1. Informere og veilede sektor om temaet psykososialt miljø innbefattet gjeldende lovverk. 2. Rigge egen organisasjon til å håndtere arbeidet på dette området.
Eksamen	Hovedmål: Sørge for at gjennomføring av eksamen/nasjonale prøver på skolene er i tråd med gjeldende regelverk.
Barn og unge	Hovedmål: Være pådriver for samarbeid om alle barn og unge og deres familier gjennom 0-24-samarbeidet. Bidra til at gjennomstrømming i vgs øker.
Kompetanseutvikling barnehage	Hovedmål: Vi skal legge til rette for at statlig kompetansestrategi gjennomføres i Hedmark. Dette arbeidet skal ses i sammenheng med <i>Kultur for læring</i> . Fortsette arbeidet med implementering av ny rammeplan i Hedmark, og se dette i sammenheng med punkt 1. Iverksette tiltaket med lekeressurs i fylket.
Kompetanseutvikling skole	Hovedmål:

	Vi skal se kompetansehevede tiltak, regionale og nasjonale, i sammenheng i Hedmark. Vi skal særlig sette inn innsatsen mot utsatte kommuner.
Voksenopplæring, flyktninger, fremmedspråklige	Hovedmål: Gi råd og veiledning og være pådriver overfor kommuner og fylkeskommunen for å sikre at de som søker opphold i Norge, og de som blir bosatt (intro.deltakere), får ivaretatt sine rettigheter til opplæring og kvalifisering.

Tiltak under de forskjellige områdene finnes i del 3 av styringsdokumentet (elektronisk dokument).

Vedlegg 2 Refleksjonsspørsmål

1. Min forståelse er at vi har knyttet teori til et kjent behov når vi har ment at det har vært hensiktsmessig. Hva tenker du om det?
2. Hva betydde det for arbeidet at styringsgruppa ble avviklet?
3. Begrepet *Kultur for læring* ble valgt til navn på de tre beskrevne delene av arbeidet. Var dette et klokt valg?
4. Hvordan har vi lykket med dette?
Har arbeidet utviklet ny innsikt, ny viten, dypere bevissthet – og videre - bedre kvalitet på arbeidet der du jobber/hos de du representerer?
5. Har vi lykket med dette (med *inkludering* som et eksempelområde)?
Har ansatte i sektoren vært med på å mure «en bygning i samfunnet»?
6. Jeg har skrevet: «jeg opplever at så å si alle er en del av arbeidet under overskriften *Kultur for læring*»
Hva tenker du om dette?
7. Med tanke på tillit - Var/er det slik du oppfatter det?
8. Ser du det samme som meg?
Har vi skapt en identitet i Hedmark?
Min oppfatning er at alt arbeid under overskriften *Kultur for læring* har vært med på å utvikle resultater i Hedmark i riktig retning. Hva tenker du om det?
9. Hvordan preger det omtalte samordningsarbeidet ditt arbeid i dag – for deg og i ditt samarbeid med andre?

Vedlegg 3

Godkjenning fra Norsk senter for forskningsdata (NSD)



[Meldeskjema](#) / «Samordning for læring»? – En studie av Fylkesmannens samordningsr... / Vurdering

Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer
564870

Vurderingstype
Standard

Dato
30.11.2022

Prosjekttittel

«Samordning for læring»? – En studie av Fylkesmannens samordningsrolle i Kultur for læring

Behandlingsansvarlig institusjon

Høgskolen i Innlandet / Fakultet for lærerutdanning og pedagogikk / Institutt for pedagogikk og samfunnsfag - Hamar

Prosjektansvarlig

Anne Cathrine Holth

Prosjektperiode

01.01.2019 - 31.03.2023

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Lovlig grunnlag

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 31.12.2023.

[Meldeskjema](#)

Kommentar

Personverntjenester har vurdert endringen i prosjektsluttdato.

Vi har nå registrert 31.03.2023 som ny sluttdato for behandling av personopplysninger.

Hvis det blir nødvendig å behandle personopplysninger enda lengre, så kan det være nødvendig å informere prosjektdeltakerne.

Vi vil følge opp ved ny planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Kontaktperson: Silje F. Opsvik
Lykke til videre med prosjektet!

Vedlegg 4

Informasjonsskriv til informanter, regionalt nivå

Off ph.d.-program, Anne Cathrine Holth Fylkesmannen i Innlandet og Høgskolen i Innlandet

Vil du delta i forskningsprosjektet «Samordning for læring»?

– En studie av Fylkesmannens samordningsrolle i *Kultur for læring*

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å arbeide med forskningsspørsmålet:

På hvilken måte kan Fylkesmannsembetene utforme sin samordningsrolle når nasjonale politiske vedtak skal iverksettes i et fylke?

I dette skrevet gis du informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Dette er et doktorgradsarbeid og arbeidet går ut på å utforske det handlingsrommet som ligger i samordningsrollen og i samordningsoppgavene til Fylkesmannen.

Doktorgradsarbeidets hovedproblemstilling vil besvares gjennom de tre følgende forskningsspørsmålene:

1. Hvordan fremstilles Fylkesmannens samordningsrolle generelt og innenfor det utdanningspolitiske feltet spesielt?
2. Hvordan har Fylkesmannen, gjennom sin samordningsrolle, bygget opp kollektiv samarbeidskapasitet i et fylke?
3. I hvilket omfang fører samordningsarbeidet i Hedmark til iverksetting av utdanningspolitiske tiltak i en kommune?

Det er i arbeidet med spørsmål 2 jeg ønsker din deltakelse.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Høgskolen i Innlandet er faglig ansvarlig for prosjektet, og Fylkesmannen i Innlandet har prosjektansvaret. Dette er en offentlig ph.d. hvor jeg er ansatt hos min arbeidsgiver (Fylkesmannen) gjennom hele prosjektperioden.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

For å få frem data knyttet til forskningsspørsmål 2 ønsker jeg å hente dette fra dere som har vært sentrale personer gjennom hele eller deler av den perioden hvor arbeidet under overskriften *Kultur for læring* har blitt bygget opp og eksistert i Hedmark/Innlandet. De som får denne henvendelsen er nåværende og tidligere medlemmer i den organisatoriske arenaen *Oppvekstforums* samt de som har nær kjennskap til arbeidet.

Hva innebærer det for deg å delta?

Metoden jeg skal bruke er *læringshistorie*. Dette går ut på at jeg skriver min versjon av historien om *Kultur for læring*. Denne sendes de av dere som ønsker å delta før vi møtes til en refleksjonsøkt rundt ulike spørsmål knyttet til det samarbeidet vi har utført i Hedmark. Jeg innleder til refleksjonen før utvalgte sider av historien trekkes frem og dere får anledning til å komme med deres syn/refleksjoner knyttet til dette. Det er frivillig å uttale seg om de ulike punktene under møtet. For den/de av dere som ikke er medlem i *Oppvekstforum*, eller for de av dere som ble med i *Oppvekstforum* i 2019 eller 2020, vil jeg også innhente data gjennom et intervju dersom jeg ser behov for det.

Det vil gjøres lydopptak under møtet/intervjuene og opplysningene vil bli lagret elektronisk så lenge det er behov for det. Etter planen skal jeg være ferdig med doktorgradsarbeidet i desember 2022. Jeg ønsker imidlertid å ha mulighet til å lagre dataene ett år utover dette dersom noe uforutsett skulle dukke opp. Dette betyr at opplysningene vil slettes ca. 31.12.23. Det er kun jeg som vil ha tilgang til opplysningene, ikke andre ansatte hos Fylkesmannen.

Hvis du velger å delta i prosjektet innebærer det at du fyller ut samtykkeerklæringen under og deltar på det nevnte møtet/intervjuene. Det innebærer også at du forbereder deg ved å lese historien *Kultur for læring*, samt at du reflekterer over utvalgte deler av arbeidet før vi møtes til felles møte. Hvilke deler dette dreier seg om vil komme tydelig frem i dokumentet. Dokumentet sendes dere i første halvdel av september.

Møtet vil skje høsten 2020. Dersom du ikke har anledning til å møte her, vil du kunne få komme med dine synspunkter skriftlig. I møtet vil det også være til stede en annen stipendiat som tar en off phd. Dette gjøres for å sikre validiteten i datainnsamlingen. Hun vil være observatør.

Utover dette skal jeg ikke samle data fra andre kilder i denne delen av doktorgradsarbeidet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene jeg har fortalt om i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er kun jeg som har tilgang til opplysningene. Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstattet med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data.

Lydopptaket vil transkriberes av en leverandør av transkripsjon som velges ut i samarbeid med Høgskolen i Innlandet.

Sitater fra deltakerne vil kunne bli satt inn i min avhandling for dette doktorgradsarbeidet. Det vil ikke bli referert hvem som har uttalt sitatet, og det vil således bare være deltakere som var til stede i møtet som vil kunne personifisere utsagnene.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 31.12.22. Datamaterialet planlegges lagres ett år etter dette for å sikre ferdigstilling også dersom noe skulle skje som forsinker arbeidet.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Høgskolen i Innlandet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Høgskolen i Innlandet ved undertegnede eller min hovedveileder Berit Karseth.
- Anne Cathrine Holth: anne.holth@inn.no, tlf 93045414
Berit Karseth, berit.karseth@iped.uio.no, tlf 91813104
- Vårt personvernombud: Hans Petter Nyberg, hans.nyberg@inn.no, tlf 62430023
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Anne Cathrine Holth
Phd-stipendiat
Fylkesmannen i Innlandet/Høgskolen i Innlandet

Anne Kathrine Fossum
Prosjektansvarlig
Fylkesmannen i Innlandet

.....

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Samordning for læring»? – En studie av Fylkesmannens samordningsrolle i *Kultur for læring*?

Jeg har også fått anledning til å stille spørsmål.

Jeg samtykker til:

- å delta i *gruppesamtalen* slik som beskrevet i dette dokumentet (evt. i intervju)
- å komme med mine innspill skriftlig dersom jeg ikke har anledning til å møte i *gruppesamtalen*

Kryss av i begge rutene dersom du gir samtykke til begge mulighetene.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 31.12.2023

.....
(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 5

Informasjonsskriv til informanter, kommunalt nivå

Off ph.d.-program, Anne Cathrine Holth

Statsforvalteren i Innlandet og Høgskolen i Innlandet

Vil du delta i forskningsprosjektet

«Samordning for læring»?

– En studie av Fylkesmannens samordningsrolle i *Kultur for læring*?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å arbeide med forskningsspørsmålet:

På hvilken måte kan Fylkesmannsembetene utforme sin samordningsrolle når nasjonale politiske vedtak skal iverksettes i et fylke?

I dette skrevet gis du informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg. Statsforvalteren kalles videre i Fylkesmannen

Formål

Dette er et doktorgradsarbeid og arbeidet går ut på å utforske det handlingsrommet som ligger i samordningsrollen og i samordningsopp gavene til Fylkesmannen.

Doktorgradsarbeidets hovedproblemstilling vil besvares gjennom de tre følgende forsknings-spørsmålene:

4. Hvordan fremstilles Fylkesmannens samordningsrolle generelt og innenfor det utdanningspolitiske feltet spesielt?
5. Hvordan har Fylkesmannen, gjennom sin samordningsrolle, bygget opp kollektiv samarbeidskapitet i et fylke?
6. I hvilket omfang og på hvilke måter fører samordningsarbeidet i Hedmark til iverksetting av utdanningspolitiske tiltak i en kommune?

Det er i arbeidet med spørsmål 3 jeg ønsker din deltakelse.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Høgskolen i Innlandet er faglig ansvarlig for prosjektet, og Fylkesmannen i Innlandet har prosjektansvaret. Dette er en offentlig ph.d hvor jeg er ansatt hos min arbeidsgiver (Fylkesmannen) gjennom hele prosjektperioden.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

For å få frem data knyttet til forskningsspørsmål 3 ønsker jeg å hente dette fra dere som har oppgaver i oppvekstsektoren i én kommune i Innlandet. Dere som spørres om deltakelse er personer som har vært ansatt i Eidskog kommune gjennom hele eller deler av den perioden hvor arbeidet under overskriften *Kultur for læring* har blitt bygget opp og eksistert i Hedmark/Innlandet.

Hva innebærer det for deg å delta?

Metoden jeg skal bruke er *intervju*. Jeg har utarbeidet en intervjuguide som danner rammene for intervjuet. I denne intervjuguiden er det satt opp aktuelle temaer som ønskes gjennomgått under intervjuet, uten at alle aktuelle spørsmål stilles i noen spesiell rekkefølge. Jeg er opptatt av å få frem din forståelse og fortolkning under de ulike temaene. Det er ikke forventet at du forbereder deg til intervjuet.

Det vil bli gjort lydopptak under intervjuet.

Hvis du velger å delta i prosjektet innebærer det at du fyller ut samtykkeerklæringen under og deltar på det nevnte intervjuene. Disse vil skje i september 2021.

Utover dette skal jeg ikke samle data fra andre kilder i denne delen av doktorgradsarbeidet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene jeg har fortalt om i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er kun jeg som har tilgang til opplysningene. Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstattet med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data.

Lydopptaket vil transkriberes av en leverandør av transkripsjon som velges ut i samarbeid med Høgskolen i Innlandet.

Sitater fra deltakerne vil kunne bli satt inn i min avhandling for dette doktorgradsarbeidet. Det vil ikke bli referert hvem som har uttalt sitatet.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Det vil gjøres lydopptak under intervjuene og opplysningene vil bli lagret elektronisk så lenge det er behov for det. Prosjektet skal etter planen avsluttes 31.12.22. Datamaterialet planlegges lagres ett år etter dette for å sikre ferdigstilling også dersom noe skulle skje som forsinker arbeidet.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,

- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Høgskolen i Innlandet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Høgskolen i Innlandet ved undertegnede eller min hovedveileder Berit Karseth.
- Anne Cathrine Holth: anne.holth@inn.no, tlf 93045414
Berit Karseth, berit.karseth@iped.uio.no, tlf 91813104
- Vårt personvernombud: Usman Asghar, usman.asghar@inn.no, tlf 61287483
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personvertjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Anne Cathrine Holth
Phd-stipendiat
Statsforvalteren i Innlandet/Høgskolen i Innlandet

Anne Kathrine Fossum
Prosjektansvarlig
Statsforvalteren i Innlandet

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Samordning for læring»? – En studie av Fylkesmannens samordningsrolle i *Kultur for læring*?

Jeg har også fått anledning til å stille spørsmål.

Jeg samtykker til:

- å delta i *intervju* slik som beskrevet i dette dokumentet.

Kryss av i ruten dersom du gir samtykke til deltakelse.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 31.12.2023

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 6 Intervjuguide

«Samordning for læring»? Intervjuguide

– En studie av Fylkesmannens samordningsrolle i *Kultur for læring*?

På hvilke måter fører samordningsarbeidet i Hedmark til iverksetting av utdanningspolitiske tiltak i en kommune?

Bakgrunnsinformasjon

- Intervjuobjektet
 - Navn
 - Stilling
 - Ansettelse i kommunen – historikk
 - Annet
- Kort presentasjon av meg selv

Ph.d-prosjektet

- Presentasjon av prosjektet (presentasjon er utarbeidet)
- Antall intervjuer i denne delen av arbeidet
- Evt. andre spørsmål

Begrepsforståelse

- Hva legger du i begrepet *Kultur for læring*?
 - På hvilken måte bruker du begrepet?
 - Kan du si noe om på hvilken måte dere bruker begrepet på arbeidsplassen her?
 - Kan du si noe om på hvilken måte dere bruker begrepet i kommunen her?
 - Begrepet *Kultur for læring* ble valgt til navn på tre deler av arbeidet:
 - målsetting
 - samarbeidet
 - FoU-prosjektet
- Kjenner du de tre delene?
Hva tenker du om å velge navnet *Kultur for læring* slik det er gjort?

Mål for arbeidet

- Hva tenker du om målsettingen for *Kultur for læring*?
(Skjema med målsetting vises på PCen)
- Hva tenker eller synes du om denne målsettingen?

- Har du/dere jobbet etter disse målene?
- På hvilken måte har du evt. jobbet med etter denne målsettingen?
- Kjenner du til hvorvidt det er felles mål for arbeidet
 - på din arbeidsplass
 - kommunale mål og sammenheng med mål på arbeidsplassen din?
- Arbeid etter disse målene i dag – for deg?
- Oppfatter du at det arbeides etter disse målene i dag – på arbeidsplassen din?
- Oppfatter du at det arbeides etter disse målene i dag – i kommunen din?
- Hva tenker du om langsiktighet knyttet til målene for *Kultur for læring* på din arbeidsplass?
 - i årene hvor *Kultur for læring* har pågått
 - fremover
- Ser du noen vanskeligheter med målsettingen og arbeidet etter dette?
- Har du noe annet du ønsker å si om målsettingen?
- Målsettingen under overskriften *arbeidsform* - Samordning i sektoren – har du noen tanker om det?
- Har du noen oppfatning av samordningsarbeidet på regionalt nivå (det vil si fylket)?
- Hvilke erfaringer har du gjort vedr samordning knyttet til eget arbeid?
- Samordning – egne refleksjoner til dette begrepet?

Overføring av kunnskap til eget arbeid (Translasjon)

- Kjenner du til arbeidsformen profesjonelle læringsfellesskap?
I *Kultur for læring* er dette benyttet som metode. Hvordan har dere brukt denne metoden på arbeidsplassen din?
- Kan du si noe om arbeidsmetoden og arbeid med elevene?
Kan du si litt om erfaringer med innhold fra disse arenaene (profesjonelle læringsfellesskap) og ditt arbeid med elevene/de ansatte – hvordan trekkes evt. trekkes noe inn i arbeidet med elevene?
- På hvilken måte er metoden brukt i kommunen utover det du evt har deltatt på – vet du noe om det?
- Ulike temaer er løftet opp gjennom arbeidet *Kultur for læring*. Er du kjent med dette? Hvordan er det arbeidet med disse temaene på din arbeidsplass?
- Temaene som er løftet opp - hvordan er det arbeidet med disse temaene kommunen?
- Har arbeidet under overskriften *Kultur for læring* endret din undervisning/ledelse/faglige tilnærming?
- Kan du utdype dette?
- Ser du noen vanskeligheter med dette som jeg har kalt overføring av kunnskap?
- Tannhjulene som du så i presentasjonen – hvilke refleksjoner gjør du deg knyttet til dette med å overføre kunnskap/refleksjon i et system (nasjonalt – regionalt – kommunalt)?
- Samordning – tannhjul – overføring av kunnskap – hva tenker du om *Kultur for læring* i så måte?
- Har du noe annet du ønsker å si om dette?

Profesjonalitet

- *Kultur for læring* - jeg ønsker å høre mer om hvordan du overfører arbeid fra ulike samlinger, metoder, teori eller annet videre i ditt arbeid.
- Har arbeidet påvirket måten du arbeider på? Hvis ja – hvordan?
- Kan du si noe om bruk av teori i arbeidet ditt?
- Kan du beskrive dette ut ifra eget arbeid?
- Kan du beskrive dette ut ifra egen arbeidsplass?
- Kan du beskrive dette ut ifra egen kommune?
- Hva har arbeidet under overskriften *Kultur for læring* lært deg?
- Har arbeidet ført til at du har endret tenkning rundt egen undervisning/ledelse?
- Har du noe annet du ønsker å si om dette?

Resultater

- Har du kjennskap til evt resultater som følge av arbeidet med *Kultur for læring* – i fylket?
- Har du kjennskap til evt resultater som følge av arbeidet med *Kultur for læring* – i kommunen?
- Kan du si litt om evt resultater som følge av arbeidet med *Kultur for læring* – for deg og ditt arbeid?
- Resultater i arbeidet – arbeid i et helt fylke – hva tenker du er og har vært utfordringene?
- Jeg har skrevet/sagt: «Jeg opplever at så å si alle (i Hedmark) er en del av arbeidet under overskriften *Kultur for læring*»
Hva tenker du om dette?
- Opplever du at arbeidet under overskriften *Kultur for læring* har skapt en identitet i Hedmark?
- Kan du utdype dette?
- I arbeidet under overskriften *Kultur for læring* har det vært en målsetting å utvikle ny innsikt, ny viten, dypere bevissthet – og videre - bedre kvalitet på arbeidet der du jobber/hos de du representerer? Har vi lyktes med dette?
- Kan du utdype dette?
- Resultater fremover – dine refleksjoner knyttet til dette – i kommunen, på arbeidsplassen, i ditt arbeid?
- Ser du noen vanskeligheter knyttet til det vi har snakket om under overskriften resultater?
- Har du noe annet du ønsker å si om dette?

Annet

- Har du noe annet du vil tilføye vedr din oppfatning, erfaring eller rundt egen refleksjon knyttet til det vi har snakket om?

Vedlegg 7 Kodeskjema, *Fylkesmannsboka* (eksempel)

Samarbeid

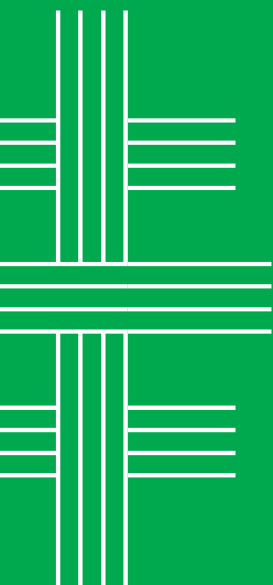
- Målsetting
- Oppgaveløsning
- Samarbeid og ledelse
- Eksempler
- Utfordringer

Samhandling

- Oppgaveløsning
- Målsetting

Samordning

- Oppgaveløsning
- Utfordringer
- Målsetting
- Målsetting – eksternt
- Målsetting – internt
- Ledelse
- Organisering
- Resultater
- Hjemmel – lovverk



Høgskolen
i Innlandet

Dette prosjektet omhandler samordning i offentlig sektor, og spesielt statsforvalterens samordningsrolle. Politiske vedtak og tiltak utformes gjennom nettverk av offentlige institusjoner, og målet er likeverdig og god tjenesteproduksjon. I dette systemet er statsforvalteren i det enkelte fylke gitt en samordningsrolle, og i forskningsprosjektet er det sett på hvordan statsforvalteren kan forstå og gripe denne rollen.

En rekke nasjonale overordnede styringsdokumenter utformet til statsforvalteren inneholder målsettinger og beskrivelser knyttet til samordning. Gjennom en dokumentanalyse er det sett på hvordan temaet samordning presenteres og hvilke mål, føringer og forventninger som gis fra nasjonalt nivå og til det regionale nivået. Gjennom et casestudie er det videre sett på hvordan det kan arbeides med å samordne offentlig sektor på fylkesnivået for å nå de nasjonale målsettingene. Videre trekkes linjen til kommunenivået og hvordan Statsforvalterens samordningsrolle gir seg utslag i tjenesteproduksjonen der. Det er med dette trukket linjer fra statlig nasjonal styring og helt ut til innbyggerne i kommunene.

Funn viser at statsforvalterens handlingsrom i samordningsrollen ikke har de beste vilkårene for at samordning skal føre til målsettingen om helhet og sammenheng i politikken. Funn viser også at institusjonell endring skjedde i ulik grad i forskjellige organisasjoner i offentlig sektor som følge av arbeidet som ligger til grunn for casestudien.

Anne Cathrine Holth har gjennomført sin doktorgrad gjennom ordningen *Offentlig sektor-ph.d.*, og hun har i ph.d.-perioden vært ansatt hos Statsforvalteren i Innlandet.