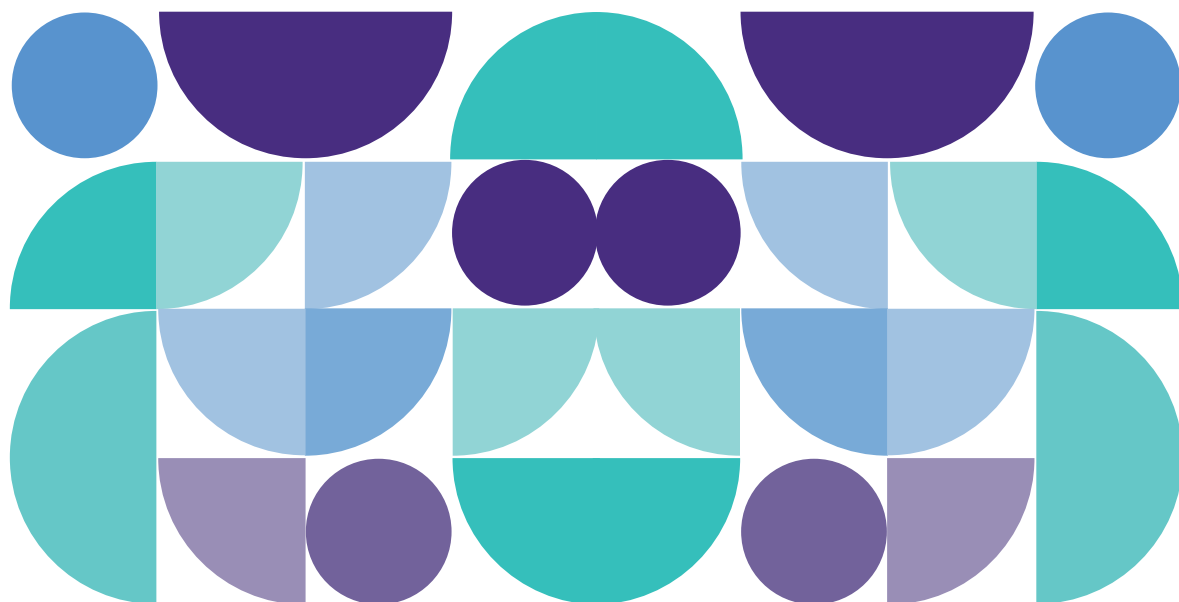


Christian Wendelborg, Cay Gjerustad, Therese Andrews,
Joakim Caspersen og Jørgen Smedsrud

Evaluering av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis

Delrapport 1



NIFU


NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

 **NTNU**
Samfunnsforskning

Christian Wendelborg, Cay Gjerustad, Therese Andrews, Joakim Caspersen
og Jørgen Smedsrud

Evaluering av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis

Delrapport 1



Samfunnsforskning

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim
Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B
Telefon: 91 89 77 27

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no
Web.: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning
Mangfold og inkludering
august 2022

ISBN 978-82-7570-688-9 (web)

FORORD

NTNU Samfunnsforskning skal i samarbeid med NIFU og Nordlandsforskning evaluere Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis i overgangsperioden fram til 2025. Oppdragsgiver er Utdanningsdirektoratet. Kompetanseløftet ble satt i gang i 2021 og både evalueringen og Kompetanseløftet er i en tidlig fase. I forbindelse med evalueringen vil vi levere årlige delrapporter som vil sette søkelys på resultater og utvikling.

Denne rapporten er den første delrapporten fra evalueringen og omhandler hva Kompetanseløftet er og hvordan arbeidet har foregått fram til nå. Vi identifiserer også noen områder som vi mener det er særlig viktig å være oppmerksomme på i det framtidige arbeidet med Kompetanseløftet og evalueringen. Rapporten er basert på intervjuer med representanter for statsforvalterne, spørreskjemadata og rapporteringer.

Prosjektleder for evalueringen av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis er Christian Wendelborg ved NTNU Samfunnsforskning. Han har skrevet rapporten i samarbeid med Cay Gjerustad (NIFU), Therese Andrews (Nordlandsforskning), Joakim Caspersen (NTNU Samfunnsforskning) og Jørgen Smedsrud (NIFU). Jens B. Grøgaard har kvalitetssikret rapporten.

I den forbindelse vil vi gjerne takke alle representanter fra Statsforvaltere som har stilt opp til intervju og vi vil takke Utdanningsdirektoratet for godt og konstruktivt samarbeid.

Trondheim, august 2022

Prosjektleder

Christian Wendelborg

INNHold

	side
FORORD	iii
INNHold	v
FIGURLISTE	vi
TABELLER	vii
SAMMENDRAG	ix
1. Introduksjon	1
1.1 Om Kompetanseløftet	1
1.2 Kompetanseløftet – spesialpedagogikk og inkludering	5
1.3 Om evalueringen	7
1.4 Om innholdet i rapporten	8
2. Datagrunnlag og metode	10
2.1 Innledning	10
2.2 Intervjuer med statsforvaltere	10
2.3 Forskningsetiske hensyn	11
2.4 Rapporteringer fra statsforvaltere (Styringsportalen)	12
2.5 Rapporteringer fra mottakere av tilskudd (Sammenstillingsprosjektet)	12
2.6 Data fra spørringene til Skole-Norge	13
3. Hvordan foregår arbeidet med Kompetanseløftet og hvordan er arbeidet organisert?	15
3.1 Samarbeidsforum: Organisering og funksjon	15
3.2 Hvordan har arbeidet med behovsmeldingene foregått?	17
3.3 Samarbeid med UH og Statped	19
3.4 Hvilke erfaringer har statsforvalterne med Kompetanseløftet så langt?	24
4. Rapportering fra Kompetansetiltakene – deltakelse og bruk av tilskuddsmidler	28
4.1 Antall deltakere og bruk av tilskudd	28
4.2 Fordeling av tilskudd mellom sektorer og aktiviteter/faser	32
5. Spørringene til Skole-Norge	35
5.1 Deltakelse i Kompetanseløftet	35
5.2 Samarbeid om Kompetanseløftet	39
5.3 Kompetanse og kompetansebehov innenfor området spesialpedagogikk og inkluderende praksis	41
6. Oppsummering og oppmerksomhetspunkter	48
LITTERATUR	53

FIGURLISTE

Figur		side
Figur 1.1	Ny kompetansemodell for kompetanseutvikling i skole og barnehage	4
Figur 4.1	Fordeling av tilskuddsmidler mellom kommune/fylkeskommune, private barnehage og skoleeiere og universitet/høgskole (prosent)	33
Figur 4.2	Bruk av midler til vurdering av kompetansebehov, planlegging, gjennomføring og koordinator, samt andel midler ubrukt, fordelt på fylke (prosent)	34
Figur 5.1	På hvilken måte har skoleeier/skolen vært involvert i arbeid relatert til Kompetanseløftet på området spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Skoleeiere grunnskole (n=78), Skoleleder grunnskole (n=352), skoleleder vgs (n=70).	36
Figur 5.2	Har ikke vært involvert i arbeid relatert til Kompetanseløftet på området spesialpedagogikk og inkluderende praksis, Skoleleder grunnskole (n=352) fordelt på fylke	37
Figur 5.3	Hvor mange av skolene i kommunen/fylkeskommunen gjennomførte i 2021 lokal kartlegging av kompetansebehov på området spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Skoleeiere (kommune og Fylkeskommune) n=84	38
Figur 5.4	Skolelederes rapportering om gjennomføring av lokal kartlegging av kompetansebehov og gjennomføring av kompetansetiltak finansiert gjennom Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Skoleledere (grunnskole og vgs) n=426	39
Figur 5.5	Skoleledere og skoleeieres rapportering grad av samarbeid med PPT i Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Skoleeiere grunnskole (n=72), Skoleleder grunnskole (n=327), skoleledere vgs (n=64).	40
Figur 5.6	Skoleledere og skoleeieres rapportering grad av at skolen/skolene i kommunen er i stand til å håndtere de vanligste utfordringsområdene relatert til Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Skoleeiere grunnskole (n=76), Skoleleder grunnskole (n=347), skoleledere vgs (n=70).	42
Figur 5.7	Skoleledere og skoleeieres rapportering grad av at PPT er i stand til å gi støtte og veiledning på de vanligste utfordringsområdene relatert til Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Skoleeiere grunnskole (n=76), Skoleleder grunnskole (n=347), skoleledere vgs (n=70).	44
Figur 5.8	Skoleledere og skoleeieres rapportering grad skolen (skoleleder)/ skolene i kommunen og PPT (Skoleeiere) mottar de tjenestene de har behov for, fra Statped. Skoleeiere grunnskole (n=63), Skoleleder grunnskole (n=311), skoleledere vgs (n=56).	47

TABELLER

Tabell	side
Tabell 4.1	Oversikt over alle offentlige og private barnehager, grunnskoler og videregående skoler, samt lærebedrifter som er med i Kompetanseløftet i 2021 (antall og prosent) 29
Tabell 4.2	Oversikt over antall kompetansetiltak, gjennomsnittlig tilskudd og samlet tilskudd fordelt på fylke 31
Tabell 4.3	Oversikt over antall kompetansetiltak, gjennomsnittlig bruk av tilskudd per kompetansetiltak, sum som er brukt ubrukt og totalt (brukt pluss ubrukt), fordelt på fylke 32

SAMMENDRAG

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis startet opp i 2021. Det gjorde også evalueringen av Kompetanseløftet, og dette er den første delrapporten fra prosjektet. Rapporten handler om hva Kompetanseløftet er og om hvordan implementeringen har gått så langt.

Rapporten baserer seg på fire ulike datakilder: Intervjuer med representanter fra statsforvalterembetene; data fra Styringsportalen, med årsrapporteringer fra statsforvalterne, rapporteringer fra kompetansetiltakene til statsforvaltere, og data fra spøringer til Skole-Norge som ble gjennomført i perioden mars-april 2022.

Datamaterialet er dermed av både kvalitativ og kvantitativ karakter som bidrar til både bredde- og dybdeinnsikt. Basert på de resultatene som kommer fram i analysene, skisserer vi avslutningsvis noen oppmerksomhetspunkter som det kan være nyttig å reflektere over på veien videre i både evalueringen og i selve Kompetanseløftet.

Desentralisert struktur

Intervjuene med ansvarlige hos statsforvalter peker på at organiseringen av Kompetanseløftet er tett knyttet til eksisterende fora og møter i Dekom og Rekom. Ofte opprettes en parallell møtestruktur til samlingene i de to andre tilskuddsordningene. I hovedsak opereres det da med et dobbelt så stort antall personer i samarbeidsforum for Kompetanseløftet, i tillegg til at forumet er utvidet med representanter for PP-tjenesten og for Statped. Ofte innebærer dette at beslutninger blir delegert til underliggende regionale kompetansenettverk eller arbeidsgrupper/-utvalg. Samarbeidsforum, som formelt skal innstille hvilke kompetansetiltak som skal få midler, styrer dermed lite.

Rettferdighetshensyn vektlegges

Fordelingen av økonomiske midler til tiltak deles ofte ut pro rata ut fra et rettferdighetshensyn, hvor det prioriteres å sørge for at pengene kommer alle kommuner til gode etter prinsipper som størrelse og elevtall. Det vil si at det i liten grad vil bli kommuner som ikke får midler, eller at det blir store skjevfordelinger. Samtidig gjør dette det vanskeligere for samarbeidsforum å prioritere tema eller områder som betraktes som viktige.

En tidlig fase

Representanter for statsforvalterne beskriver at Kompetanseløftet er i startgropa og at de fremdeles prøver å få på plass organiseringen. Det oppleves til dels som en byråkratisk ordning. Både intervjuene og resultater fra Spørringene fra Skole-Norge indikerer at Kompetanseløftet er fremdeles på et "systemnivå" som i første rekke involverer skoleeier og kommuner. Arbeidet med Kompetanseløftet har trolig i liten grad greid å involvere laget rundt eleven, og det er sannsynligvis lite spor av endringer i kompetanse og praksis blant de som er nærmest barna så langt i overgangsperioden.

Tiltak følges opp gjennom rapportering

Kompetansetiltakene som er igangsatt følges i liten grad opp av statsforvalterne. Det er ulike oppfatninger av om det er noe de ser for seg å gjøre i framtiden eller ikke. Oppfølgingen er i stor grad knyttet til rapporteringene gjennom Utdanningsdirektoratets høringssystem hvor kompetansetiltakene rapporterer blant annet om bruk av midler og måloppnåelse. Hvordan statsforvalterne skal følge opp kompetansetiltak og også kommuner som ikke involverer seg i Kompetanseløftet er nært knyttet til Statsforvalterens forvaltning og forståelse av sitt mandat og rolle.

Kreves tilpasning fra UH

Representanter for statsforvalterne opplever at UH i utgangspunktet ikke er organisert for en satsing som Kompetanseløftet, som innebærer å drive endringsarbeid i skoler og barnehager. Arbeidsmåten som det legges opp til i prosjektet krever trolig mer arbeid på tvers av ulike fagmiljøer ved den enkelte UH enn hva som er vanlig. Representantene for statsforvalterne opplever at UH forsøker å tilpasse seg behovene, og at dette er noe som tar tid. Regionale UH aktører er representert i samarbeidsfora og det er forutsatt at UH-sektoren skal være med i behovskartleggingen. Dette kan medføre at behovskartleggingen styres mot den kompetansen den regionale UH-aktøren besitter og ikke nødvendigvis de behov kommuner, skoler og barnehager har. Samtidig viser resultatene i denne rapporten at samarbeidet og partnerskap med UH ofte er ikke avklart i kartleggingsfasen slik det er forutsatt.

Statped er involvert, men rollen oppleves som uklar

Statpeds rolle beskrives som uklar. Kommunene forholder seg til UH, og det er UH som skal kjøpe inn tjenester fra Statped når det er nødvendig. Intervjuene og rapporteringene fra kompetansetiltakene tyder likevel på at Statped bidrar som sparringspartner og i analysefasen. Noen informanter forteller at de ønsker å inkludere Statped i en mer aktiv rolle i Kompetanseløftet. I tillegg beskriver noen informanter at det er uklart hvilke oppgaver fra Statped som skal overføres til kommunene, samt at omstillingsprosessen i Statped går fortere enn hva kommunene greier å absorbere.

Klargjøring av ansvar kan være nødvendig

Tiltakene i kompetanseløftet skal på den ene siden springe ut av kartlegginger av lokale kompetansebehov. På den andre siden er det objektive kompetansebehov som må tilfredsstilles i og med kommunene skal overta oppgaver som Statped i dag er ansvarlig for. Omstillingsarbeidet til Statped betyr en endret oppgavedifferensiering mellom Statped og laget rundt eleven, og det er mulig at det er underkommunisert at Kompetanseløftet skal gjøre laget rundt eleven i stand til å ta over oppgaver som tidligere lå til Statped. Dette kan forebygges ved at i de lokale kompetansebehovskartleggingene er fullstendig klar over hvilke oppgaver kommunene skal overta fra Statped.

1. Introduksjon

Denne rapporten er den første fra evalueringen av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Kompetanseløftet startet i 2021, og er i en tidlig fase. I denne rapporten fokuserer vi på hva Kompetanseløftet er og hvordan arbeidet har foregått fram til nå. Vi identifiserer også noen områder som vi mener det er særlig viktig å være oppmerksomme på i det framtidige arbeidet med Kompetanseløftet og evalueringen. Rapporten er basert på intervjuer med representanter for statsforvalterne, spørreskjemadata og rapporteringer.

1.1 Om Kompetanseløftet

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis har sitt utgangspunkt i Meld. St. 6 (2019-2020) om tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO. Gjennom Kompetanseløftet skal aktører som er nærmest barna - ansatte i barnehage og skole, barnehage- og skoleeiere, ansatte i PP-tjenesten og andre tverrfaglige tjenester i kommunene og fylkeskommunene, få tilgang til kompetanse som forebygger utenforskap, fange opp utfordringer og gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle, inkludert de som har behov for særskilt tilrettelegging.

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

Målene for Kompetanseløftet oppsummeres slik¹:

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

I en overgangsperiode på fem år (2020-2025) skal det bygges kompetanse i kommuner og fylkeskommuner parallelt med omstillingsarbeidet som foregår i Statped. I løpet av denne perioden skal de lokale aktørene være i stand til å håndtere de vanligste utfordringsområdene selv. Statped og Universitets- og høgskolesektoren (UH) skal etablere nettverk, og UH skal, på samme måte som i Desentralisert ordning for

¹<https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/kompetanseloftet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis/#156840>

kompetanseutvikling i skolen» (Dekom) og Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage (Rekom), bidra i partnerskapet med målgruppene for å utvikle tiltak basert på kompetansebehov. Målgruppene omfatter ansatte i PP-tjenesten, barnehagene, skolene og eiernivåene og andre tverrfaglige tjenester i kommunene og fylkeskommunene som inngår i laget rundt barnet og eleven.

Når det gjelder laget rundt barnet og eleven vil det være forskjellige «lag» utfra hvilken barnehage, skole eller kommune en befinner seg i. I *Meld.st. 6 (2019-2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* lanserer Solberg-regjeringen at de vil bygge et lag rundt barna og elevene. Det redegjøres for at laget rundt barn og elever handler om tverrfaglig samarbeid mellom ulike tjenester og mellom ulike yrkesgrupper internt i den enkelte skole og barnehage, og at det er et mål at kompetansen er så nær barn og elever som mulig. Ved siden av at tverrfaglig samarbeid skal bidra til at elever som trenger hjelp, blir oppdaget tidlig og får rett hjelp, ligger det også ønske om å styrke lærerens rolle gjennom å frigjøre tid til undervisning (Meld.St. 19 Tid til læring (2009-2010), Meld.St. 20 På rett vei (2013-2014)). Det tverrfaglige samarbeidet vil i stor grad foregå i kommunene, men involverer også samarbeid med Statped og helsesektoren. Solberg-regjeringen uttaler at «kommunene må ha stor frihet til å ta stilling til hvordan samarbeidet bør organiseres, hvilke roller og hvilket ansvar ulike tjenester bør ha og hvordan samhandlingen bør skje i praksis» (Meld.St. 6, s. 85). Dermed tillegges det skoleeier å utvikle det nevnte laget rundt barn og elever, og som kan gjennomføres i Kompetanseløftet.

Kompetanseløftet består av flere deler, hvor hoveddelen er tilskudd til kollektiv etterutdanning (uten studiepoeng) i barnehage og skole. Kommuner, skoler og barnehager – både private og offentlige – skal ut fra vurderinger av eget kompetansebehov gjennomføre kollektive kompetansehevingstiltak gjennom tilskuddsordningen. Ordningen skal bidra til å bygge en grunnleggende kompetanse for å ivareta inkludering og tilrettelegging i tråd med målsettingene for Kompetanseløftet. For Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkludering skal kompetansetiltakene være helhetlige, være målrettet og omfatte hele "laget rundt barna og elevene". Dette innebærer at ansatte i barnehage, skole, PP-tjeneste og tverrfaglige støttesystemer i kommunene involveres i vurderinger av kompetansebehov, og legger til rette for at barn, unge og deres foresatte også blir hørt om sine behov. I og med at ordningen skal springe ut fra et lokalt definert behov, vil innholdet variere og det er dermed ikke snakk om ett kompetanseløft, men flere. Imidlertid vil strukturen være lik:

- Barnehager og skoler vurderer sine behov for kompetanseutvikling. Barnehage-/skoleeier samarbeider med universitet eller høyskole om å planlegge tiltak som kan møte de lokale behovene, og melder sine prioriteringer til samarbeidsforumet/-ene i fylket.

- Samarbeidsforumet² prioriterer tiltak og lager en innstilling for hvordan midlene skal fordeles og brukes. De leverer en årlig innstilling til statsforvalteren som gir oversikt over hvilke tiltak som prioriteres, hvem som skal delta og hvordan midlene skal brukes. Denne prioriteringen skal være forankret i en overordnet, langsiktig plan.
- På bakgrunn av innstillingen fatter statsforvalteren et vedtak og fordeler midlene.

Utover tilskuddsordningen har Kompetanseløftet disse hovedelementene:

- Nettverksbygging og partnerskap mellom universiteter og høyskoler og Statped som skal bidra til spredning av kompetanse.
- Videreutdanning, det vil si studiepoenggivende utdanning av et visst omfang. Omfatter vanligvis en eller noen få fra hver enkelt barnehage/skole.
- Utvikling av nettressurser og kompetansepakker til støtte for det lokale arbeidet. Utviklingen skal være basert på kartlegging av behov for støtte knyttet til spesialpedagogikk og inkluderende praksis.
- Videreutvikling av oppfølgingsordningen der det skal vurderes om det er hensiktsmessig å iverksette egne tilbud om veiledning for kommuner med utfordringer på det spesialpedagogiske området.

I 2020 ble det satt av 25 millioner kroner til oppstart av Kompetanseløftet og 13 kommuner/kommunegrupper i åtte fylker startet opp arbeidet med Kompetanseløftet. I 2021 er det fordelt 50 millioner kroner til fylkene og Kompetanseløftet skal innføres i en overgangsperiode fram til 2025, hvor det deretter skal være en varig ordning. Oppstart av nye tiltak kan dermed skje fra 2021 og senere.

I Meld. St. 21 (2016-2017) «Lærelyst - tidlig innsats og kvalitet i skole» legges føringene for den nye kompetansemodellen som omfatter de tre ordningene «Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen» (Dekom), «Oppfølgingsordningen» og «Innovasjonsordningen», hvor det overordnede målet er å heve kvaliteten i skolen.

² Samarbeidsforumet er et nettverk bestående av ulike aktører og er satt ned av Statsforvalteren. Slike nettverk er sentrale i Dekom og Rekom og vil være sentrale i Kompetanseløftet. Aktørene i dette nettverket kan variere, men består ofte av barnehage-/skoleeiere, Representanter fra UH sektoren, Fagforbund etc



Figur 1.1 Ny kompetansemodell for kompetanseutvikling i skole og barnehage

Dekom kan forstås som en ny organisatorisk infrastruktur for kompetanseutvikling hvor det tas sikte på å styrke skoleeiers ansvar for kvalitetsutvikling, styrke relevansen i lærerutdanningene og øke treffsikkerhetene og den lokale forankringen på kompetanseutviklingstiltak i skoler. For barnehagesektoren eksisterer det en tilsvarende regional ordning for kompetanseutvikling for barnehage (Rekom) som skal bidra til at barnehager utvikler sin pedagogiske praksis gjennom barnehagebasert kompetanseutvikling. Mens oppfølgingsordningen er ment å tilby støtte og veiledning til kommuner som har svake resultater i opplæringen, skal innovasjonsordningen legge til rette for utvikling av forskningsbasert kunnskap i samarbeid med skoler og forskningsmiljøer.

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ved OsloMet har fått i oppdrag å evaluere Dekom for skole og yrkesfag, samt oppfølgingsordningen. Ifølge temanotat 1, som er den første publiseringen i dette evalueringsarbeidet, er erfaringene så langt at implementeringsarbeidet har vært noe variabelt grunnet utfordringer relatert til både fylkes- og fylkeskommunale sammenslåinger. Aktørene statsforvalterne, fylkeskommunene og UH-miljøene er imidlertid positive til ordningen, selv om det også gis uttrykk for bekymringer knyttet til lokale behovsanalyser, UHs interne kapasitet og organisering og samarbeids-/partnerskapsrelasjoner (Lyng et al., 2021).

I Meld. St. 6 (2019-2020) "Tett på - tidlig innsats og inkluderende felleskap i barnehage, skole og SFO" varslet Solberg-regjeringen Kompetanseløft for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Som vist i figur 1 sorterer både Dekom og Kompetanseløftet under tilskuddsordningene for lokal kompetanseutvikling som er en støtteordning til kollektiv kompetanseutvikling og gir barnehage- og skoleeiere mulighet til å vurdere og planlegge kompetanseutvikling ut fra lokale behov. Det er opprettet samarbeidsforum i hvert fylke som foretar prioriteringer og beslutter disponering av tilskuddsmidlene.

1.2 Kompetanseløftet – spesialpedagogikk og inkludering

Prinsippet om inkludering er nedfelt i Opplæringsloven §1-1, i ulike bestemmelser i opplæringsloven, i forskrift til opplæringsloven og i læreplanverket for Kunnskapsløftet og Fagfornyelsen (LK20). I tillegg er barn og unges rett til en inkluderende utdanning nedfelt i Barnekonvensjonen og FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Inkludering er blitt et krav som retter seg mot skolen og opplæringen, og gjelder for alle. Inkludering henger tett sammen med likeverd, og beror både på deltagelse i et felleskap, bidrag til dette felleskapet og individets følelse av å være inkludert sosialt på skolen og i klassen. Samtidig er det faglige utbyttet viktig, noe som ofte måles med karakterer eller oppnåelse av kompetansemål. Med andre ord befinner skolen seg hele tiden i et spenningsforhold i inkluderingen av enkelteleven, men som beskrevet i Caspersen, Buland, Valenta og Tøssebro (2019) er inkludering ikke et entydig begrep. Det får sin betydning i praktisk bruk, og denne bruken foregår i bestemte politiske, praktiske og historiske landskap. Et eksempel på dette er at man har beveget seg fra et begrep om *integrering*, som i skolen i økende grad ble knyttet til stedet hvor undervisning foregikk og var koblet til et tydelig individfokus, til *inkludering*, som i skolesammenheng ofte er knyttet til spesialundervisning. På denne måten har også inkludering et individfokus og omhandler hvorvidt elevene opplever seg sosialt, faglig og/eller organisatorisk inkludert. Med bakgrunn i dette anbefaler Nilsen (2017) at man bør forstå inkludering så bredt som mulig, slik at man fanger opp de individuelt opplevde nyansene.

En bakgrunn for vektlegging av inkludering og koblingen til spesialundervisning i skolen er føringene som ligger i prinsippet om *tilpasset opplæring* § 1- 3, noe som medfører at så langt det er mulig, skal undervisningen tilrettelegges slik at behovet for individuell tilpasning blir løst innenfor rammen av ordinærundervisningen. Til tross for at dette har vært vektlagt over lengre tid, har det tidvis vært en markant økning i bruk av spesialundervisning i skolen, særlig i perioden 2005-2013 (Wendelborg et. al 2015, 2017), og også noe økning i omfanget av spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Slike tendenser kan leses som en indikasjon på at den ordinære opplæringa sliter med å gi tilfredsstillende tilbud til alle barn og unge og det kan se ut til at spesialpedagogiske verktøy ofte brukes som en sikkerhetsventil (Nordahl, 2016; Haug, 2017). Elever tas ut av ordinære undervisningsgrupper og gis et delvis segregert opplæringstilbud, i stedet for å inkluderes i fellesskapet i klassen. Inkluderingsbegrepet er ikke entydig, og må forstås gjennom flere dimensjoner. En elev som er ekskludert fra gruppen kan for eksempel oppleve at han/hun i større grad blir faglig inkludert om kvaliteten på spesialundervisningen er god nok, på samme måte som at man kanskje oppnår større sosial inkludering ved at man er med i ordinærundervisningen, men mindre faglig inkludering fordi man ikke får opplæringsbehovet dekt innenfor de rammene.

Et viktig begrep som knytter an til inkludering, er tanken om tidlig innsats. Tidlig innsats er på samme måte som inkludering også et begrep som har ulike konnotasjoner. I Meld. St. 6 (2019-2020) sies det at tidlig innsats «betyr et godt pedagogisk tilbud fra tidlig småbarnsalder, at barnehager og skoler arbeider for å forebygge utfordringer, og at tiltak

settes inn umiddelbart når utfordringer avdekkes. Tiltak kan være å tilrettelegge innenfor det ordinære tilbudet og/eller ved å sette inn særskilte tiltak». Denne definisjonen tar opp i seg både det at tidlig innsats er knyttet til alder, og at tidlig innsats er knyttet til tidspunkt i en handlingskjede.

Tidlig innsats innebærer i begge tilfeller en forventning om å være i forkant av problemer, og gjerne før problemer oppstår. Slik sett knytter dette også an til en forebyggende tilnærming (Eide, Andrews og Strømsvik, 2017). Her kobles tidlig innsats inn mot det som ofte kalles systemmandatet eller systemarbeidet til PP-tjenesten i skolen. PP-tjenesten skal være tett på lærerne og kunne gi veiledning på arbeidet med elever med ulike behov, før problemene vokser seg store og eventuelt ender med segregering i en eller annen form (se også Andrews m.fl. 2018).

Et mål med Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis er å skape en mer inkluderende praksis i barnehage og skole og dermed redusere behovet for mer omfattende innsats på et senere tidspunkt. Slik sett harmonerer målsettingene for Kompetanseløftet med tankene bak tidlig innsats og systemarbeid. Dersom kompetansen i skole og det lokale støttesystemet er tilstrekkelig, kan læreren og laget rundt barnet finne gode løsninger før tiltakskjeden med henvisning, sakkyndig vurdering og enkeltvedtak iverksettes. Samtidig er det viktig å understreke at på samme måte som inkluderingsbegrepet har med seg en spenning mellom ivaretagelse av individuelle rettigheter og deltagelse, ligger det også en spenning i tidlig innsats mellom det å sette inn tiltak tidlig og å påføre enkeltindivider potensielt unødig stigma gjennom tiltak som kanskje ikke hadde vært nødvendige. En håndtering av de iboende dilemmaene ved inkludering blir dermed enda viktigere når man vektlegger tidlig innsats, og synliggjør enda tydeligere behovet for å forstå inkludering som en prosess eller tilstand som må overvåkes, i stedet for en tilstand som skoler og barnehager kan oppnå.

Denne prosessforståelsen av tidlig innsats og inkludering anser vi som en viktig bakgrunn for evaluering av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Kompetanseløftet fokuserer ikke kun på spesialundervisning, de som ikke har utbytte av ordinær undervisning eller barn under opplæringspliktig alder som har særlig behov for spesialpedagogisk hjelp, men retter seg mot barnehagen og skolens arbeid for inkluderende praksis i en videre forstand og på alle tiltaksnivåer, og dermed alle barn og elever. Ved å styrke kompetansen innenfor spesialpedagogikk og inkluderende praksis på lokalt nivå, kan man få en utvikling av en skole og barnehage tilpasset mangfold, variasjon og alle barn og elever. Dette kan med høy sannsynlighet erstatte mye spesialundervisning med individuelt tilpasset undervisning innenfor den vanlige skolens rammer.

Samtidig må en ikke undervurdere kompetansen i spesialpedagogikk og den spisserte kompetansen kommuner og laget rundt eleven må opparbeide seg gjennom kompetansetiltak i Kompetanseløftet. I overgangsperioden er det forventet at Statped opprettholder sine tjenester og utvikler tjenestetilbudet rettet mot barn og elever med varige, omfattende eller særlig komplekse behov for tilrettelegging. Samtidig skal

Statped i overgangsperioden bidra til kompetansebyggingen i kommuner og fylkeskommuner innenfor områder som kommuner og fylkeskommuner skal håndtere selv i takt med nedskalering av Statped (Andrews og Hustad 2022:9). Et underliggende premiss er at Statped, med organisasjonens ekspertise skal redusere sitt tilbud til kommunene når det gjelder høyfrekvente vansker som eksempelvis dysleksi, språkvansker og tilstander innenfor autismespekteret. Dette tomrommet som Statped etterlater seg må fylles og et viktig ansvar for skole og barnehageeiere, og eiere av PPT, er å forsikre seg at denne kompetansen blir tilstedeværende i laget rundt eleven.

OECD-undersøkelsene TALIS og TALIS Starting Strong Survey, rettet til henholdsvis lærere og barnehageansatte indikerer at det er behov for økt kompetanse i spesialpedagogikk, både i skolen og i barnehagen (Thronsen, Carlsten og Björnsson, 2019; Gjerustad m.fl., 2019). I begge undersøkelsene var det spørsmål om hvilke tema de har størst behov for kompetanseutvikling i. Blant lærerne var det 18 prosent som rapporterte å ha stort behov for å bedre sin kunnskap om undervisning av elever med særlige opplæringsbehov, og dette var det temaet som fikk nest høyest oppslutning. Blant ansatte i barnehagen var det 27 prosent som oppga at de har stort behov for kompetanseutvikling i temaet arbeid med barn med rett til spesialpedagogisk hjelp. Blant barnehageansatte var dette temaet som fikk høyest tilslutning.

1.3 Om evalueringen

Evalueringen startet opp høsten 2021 og er dermed som Kompetanseløftet selv i oppstartsfasen. I denne delrapporten vil vi hovedsakelig svare på spørsmålene *Hva er Kompetanseløftet?* Det vi har skrevet i introduksjonen er på mange måter kartet om hva Kompetanseløftet skal være. I denne delrapporten beveger vi oss videre ut i terrenget og undersøker samsvaret mellom kart og terreng. I tillegg vil vi belyse hvordan arbeidet med implementeringen har foregått fram til nå. En viktig avgrensning i dette er at vi konsentrerer oss om tilskuddsordningen og ikke de fire andre elementene i Kompetanseløftet (Nettverksbygging og partnerskap mellom universiteter og høyskoler og Statped; Videreutdanning; Utvikling av nettressurser og kompetansepakker; Videreutvikling av oppfølgingsordningen).

Evalueringen som helhet er bygget opp av en rekke ulike elementer for å sikre helhet og bredde over tid. Hovedoppgavene i evalueringen er:

1. Evaluere organiseringen og utviklingen av kompetanseløftet i kommuner og fylkeskommuner i overgangsperioden og identifisere suksess- og risikofaktorer i arbeidet med å styrke kompetansen og samhandlingen i laget rundt barnet og eleven.
2. Undersøke i hvilken grad kompetanseløftet bidrar til økt kompetanse tettere på barn og elever om spesialpedagogikk og inkluderende praksis.
3. Undersøke om kompetanseløftet bidrar til endret praksis i barnehage og skole, og i det lokale støttesystemet.

4. Undersøke om barn, elever og deres foresatte opplever et bedre tilpasset og mer inkluderende tilbud, utført av ansatte og pedagoger med relevant kompetanse.

Evalueringen foregår i perioden 2021-2025, og for å ta tak i de fire områdene som er nevnt over, er evalueringen delt opp i fire ulike områder, der denne rapporten inngår i det første området:

- 1) identifisere strukturer (samarbeidsforum, kompetansenettverk, partnerskap) for organisering av kompetanseløftet i forhold til lokale strategier og planer
- 2) kartlegge konkrete erfaringer med kompetansetiltak i nettverk av skoleeiere og skoler, samt identifisere fremtidige utfallsrom
- 3) kartlegge spredning og overføring av lokal kunnskap mellom nettverk, skoleeiere og skoler
- 4) analysere måloppnåelse, og gjennom dette videreutvikle strukturer for kompetanseløftet

Som det fremgår er fasene også sekvensielle, men prosjektet forsøker også å fange utvikling over tid i de ulike områdene. Det gjør vi ved å følge det vi kaller tilskuddskjeder, altså ved å følge tilskuddene gitt til et tiltak fra det blir diskutert i samarbeidsforum og helt ned i hvordan erfaringene er med tiltaket i skolene og barnehagene og kommunene generelt. Vi følger tilskuddskjedene i en periode på tre år i tre casefylker. Vi benytter oss av både kvalitative og kvantitative metoder (spørreundersøkelser), men analyserer også datamateriale som er gjort tilgjengelig og samlet inn, slik som rapportering på tilskudd, og data fra spørringene til Skole-Norge (se også omtale av datakilder i kapittel 2).

1.4 Om innholdet i rapporten

Denne rapporten er den første delrapport i evalueringen av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. I og med at dette er en delrapport som er skrevet i en tidlig fase av evalueringen, vil vi vektlegge empiri og analyse av denne, mer enn å sette analysene og dataene i et mer dypgående teoretisk perspektiv. Slike analyser vil komme senere i evalueringen. Rapporten belyser altså i hovedsak tema som faller innenfor område 1 i evalueringen.

Rapporten er bygget opp på følgende måte: I kapittel 2 vil vi kort beskrive datagrunnlaget og metodisk framgangsmåte, mens kapittel 3 vil gi en oversikt over Statsforvalteres forståelse av Kompetanseløftet, hvordan Kompetanseløftet er organisert, og rollefordeling/-forståelse av aktører som er involvert. Kapittel 4 vil gi en oversikt over sentrale forhold knyttet til de rapporteringer fra kompetansetiltakene til Statsforvalterne. Det vil si at det vil bli gitt en oversikt over hvem og hvor mange er med i de ulike kompetansetiltakene, hvordan er tilskuddene fordelt og brukt i de ulike fylkene/statsforvalterembetene. Kapittel fem vil presentere funn fra spørringene til Skole-Norge, hvor denne Kompetanseløftet er inne som tema. Spørringene til Skole-Norge rettes til om lag en tredjedel av skoleeiere (kommune/fylkeskommune) og

skoleledere (grunnskole/videregående) i Norge. Spørsmålene som handler om Kompetanseløftet, har som mål å avdekke utdanningssektorens 1) Kjennskap til og deltakelse i Kompetanseløftet (inkludert kompetansebehovkartlegging). 2) Kartlegge kompetanse/-endring i skole og barnehage. 3) Kartlegge samarbeid/-endringer med lokalt støttesystem. 4) Kartlegge oppfylning av behov for kompetanse på spesialpedagogikk og inkluderende praksis.

Kapittel seks gir en oppsummering med understreking av særlige oppmerksomhetspunkter som er viktige i det videre arbeidet med Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis og evalueringen av denne.

2. Datagrunnlag og metode

2.1 Innledning

Problemstillingene som tas opp i denne rapporten, er belyst med utgangspunkt i fire forskjellige datasett: i) Intervjuer med representanter fra statsforvalterembetene. ii) Data fra Styringsportalen, med rapporteringer fra statsforvalterne, iii) Rapporteringer fra deltakere, og iv) Data fra spørringer til Skole-Norge som ble gjennomført i perioden mars-april 2022. Hvert av datasettene med beskrivelser av metodisk tilnærming er presentert nærmere i punktene nedenfor.

Kombinasjon av forskjellige typer data, som vi har benyttet her, hvor det inngår både kvalitativ og kvantitativ informasjon, gir både breddeinnsikt og dybdeinnsikt. Basert på det bildet som trer frem, skisserer vi noen oppmerksomhetspunkter som det kan være nyttig å reflektere over blant annet med tanke på om visse justeringer kan være hensiktsmessig.

2.2 Intervjuer med statsforvaltere

Alle landets statsforvaltere er inkludert i denne delen av studien. I intervjuene i de tre casefylkene ble det imidlertid tatt opp noen temaer som ikke ble berørt i alle intervjuene. I de tre casefylkene, Nordland, Trøndelag og Oslo/Viken, ble det blant annet diskutert enkeltprosjekter eller tilskuddskjeder (kompetansetiltak som har fått tilskudd) som kunne være aktuelle som case for oppfølging over tid.

Intervjuene ble gjennomført over en periode på tre og en halv måned, fra slutten av januar til begynnelsen av mai 2022. Det vil si at informantene fra de forskjellige statsforvalterembetene hadde litt ulik informasjon om og oversikt over aktivitetene i eget fylke på det tidspunktet da de ble intervjuet. Da de første intervjuene ble gjennomført, hadde, for eksempel, embetet nylig mottatt rapporteringer for 2021, mens søknader med spesifisering fra hvert enkelt prosjekt eller fra kommunene for 2022 med planer fremover, ikke var kommet inn. Da de siste intervjuene fant sted, var derimot informasjon om fremdrift, planer og fordeling av tilskudd kjent for statsforvalteren. De forskjellige statsforvalterembetene hadde også ulik erfaring med Kompetanseløftet i og med at 13 kommuner/kommunegrupper i åtte fylker hadde vært oppstartskommuner med oppstart i 2020, mens andre hadde kommet sent i gang, og for noen ganske kort tid før intervjuet ble gjennomført.

Antall informanter i hvert fylke varierte fra én til fem, mens antall forskere som deltok i hvert intervju, varierte fra én til tre. Embetene valgte selv hvor mange de ønsket å ha med i intervjuet. Stort sett deltok representanter som var godt orientert om satsningen eller de som mest involvert i satsningen i eget embete. Informantene hadde stilling som rådgiver for skole- eller barnehageseksjon, eller avdelingsleder eller underdirektør for oppvekst. I intervjuer med flere deltakere fikk informantene anledning til å respondere på hverandres erfaringer og på hverandres synspunkter (Silverman, 2000), noe som var

gunstig for nyansene i datamaterialet. Der kun en person ble intervjuet, var dette i hovedsak den som hadde ansvar for organiseringen av arbeidet med Kompetanseløftet i eget embete, og de hadde i forkant diskutert aktuelle temaer med sine kollegaer og leder for avdelingen.

Intervjuene hadde en åpen form. Det vil si at informantene fikk anledning til å beskrive arbeid med Kompetanseløftet i eget embete og i eget fylke i tidsrommet fra satsningen startet og frem til intervjuet ble gjennomført. Noen hadde i forkant av intervjuet hentet frem mer omfattende tallgrunnlag enn andre, med tanke på hva og hvor mye som var tildelt til hvilke kommuner eller prosjekter, og til hva. Alle formidlet imidlertid utdypende erfaringer fra arbeidet så langt og hva de ser som de største utfordringene fremover.

Oppmerksomheten i intervjuene var konsentrert rundt fem hovedtemaer: i) Organisering av arbeidet med Kompetanseløftet internt i det enkelte embete og i fylket, ii) Samarbeidsforum, hvordan disse er organisert og hvordan de fungerer, iii) Arbeidet i prosjekter og/eller kommuner når det gjelder søknader eller behovsrapporteringer, hvor mange som har fått tilskudd og til hva, fordelinger for eksempel mellom skoler og barnehager, prioriteringer og prioriteringskriterier og statsforvalterens rolle i dette arbeidet, iv) Samarbeid med Universitets- og høgskolesektoren (UH) og med Statped med tanke på hva det samarbeides om og på hvilken måte, og om hvordan samarbeidet fungerer, v) Hvilke generelle erfaringer statsforvalterne har av arbeidet med Kompetanseløftet så langt, hva som fungerer godt og hva de ser som med fordel kunne ha vært annerledes eller justert i satsningen. En detaljert intervjuguide fungerte som sjekklister for å sikre at vi fikk opplysninger om alle forhold som det var ønskelig å belyse.

Intervjuene ble gjennomført digitalt via Teams, og hadde en varighet på mellom 60 og 75 minutter. Ytterligere opplysninger om arbeidet og organisering ble tilsendt i ettertid.

Datamaterialet fra denne delen av studien er i hovedsak analysert på tvers av fylker. Det vil si at faktaopplysninger i noen tilfeller knyttes til hvert enkelt fylke, mens informantenes erfaringer er organisert tematisk og fremstilles samlet.

2.3 Forskningsetiske hensyn

Prosjektet ble rutinemessig meldt til Norsk senter for forskningsdata (NSD), og alt datamateriale har vært behandlet i samsvar med EUs personvernforordning (The General Data Protection Regulation/GDPR) og etter etiske retningslinjer for forskning (jfr. retningslinjer fra Nasjonal forskningsetisk komité for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi). Informantene ble orientert muntlig og skriftlig om formålet med intervjuet, om aspekter som konfidensialitet, anonymisering og frivillighet, og om at de kunne trekke seg uten begrunnelse og uten konsekvenser. I rapporten er alle sitater anonymisert.

2.4 Rapporteringer fra statsforvaltere (Styringsportalen)

Som et supplement til intervjuene med Statsforvalterne, hentet vi ned årsrapporter fra Statsforvalterne i 2021 fra Styringsportalen for statsforvalteren. Statsforvalteren rapporterte for 2021 til Kommunal og moderniseringsdepartementet innen 1. mars 2022. Årsrapportene blir levert for hvert Statsforvalterembete til departementet som er på mange måter et tilsvarende til departementets hovedinstruks og tildelingsbrev til statsforvalterne. Årsrapportene inneholder blant annet Statsforvalterens beretning og årets aktiviteter og resultater. Årsrapportene inneholder også tilsvarende på særskilte rapporteringskrav fra tildelingsbrevet hvor et av rapporteringskravene er at statsforvalteren skal redegjøre for hvordan de har fulgt opp arbeidet med Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis i sitt fylke.

2.5 Rapporteringer fra mottakere av tilskudd (Sammenstillingsprosjektet)

Tilskuddsordningen for Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis er inkludert i Tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling for barnehage- og grunnskoleopplæring. Tilskuddsordningen er regulert gjennom forskriftsfestede retningslinjer som trådte i kraft januar 2021³. I de forskriftsfestede retningslinjene står det at mottakere av tilskudd skal rapportere årlig til Statsforvalteren om hvilke tiltak som er gjennomført, hvordan midlene er brukt og en vurdering av måloppnåelse. For budsjettåret 2021 blir rapporteringen gjennomført i Utdanningsdirektoratets høringssystem, med frist til 15. januar 2022 med å rapportere.

Rapporteringen gjennomføres ved at deltakerne i partnerskapet som har mottatt tilskudd utpeker en kontaktperson som har ansvar for at rapporteringen blir levert, og som koordinerer samarbeidet om rapporteringen. Det rapporteres per kompetanseutviklingstiltak. Det vil si at dersom et partnerskap omfatter flere ulike kompetanseutviklingstiltak skal det leveres en rapportering for hvert av disse tiltakene.

Rapporteringsskjemaene omfatter følgende deler:

- Hvem som samarbeider i partnerskapet
- Antall deltakere i tiltaket
- Hvor mye midler som er mottatt og bruk av midler
- Vurdering av behov
- Mål, gjennomføring og måloppnåelse
- Eventuell tilleggsinformasjon

Som evaluatorene har vi mottatt rapporteringene i form av en excel-fil hvor data består av både tall og tekst. Noen av rapporteringsfeltene er rene tall, mens andre er tekstsvare

³ <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2021-01-26-230>

opptil 1000 tegn. Det innebærer en god del rekoding og restrukturering før det er hensiktsmessig å analysere dataene. I denne delrapporten ser vi hovedsakelig på det tallbaserte materialet. Det vil si antall deltakere i tiltaket, samt mottak, bruk og fordeling av midler.

2.6 Data fra spørringene til Skole-Norge

Spørringene til Skole-Norge er halvårslige spørreundersøkelser blant skoleledere og skoleeiere. Undersøkelsene består av årlige, faste spørsmål Utdanningsdirektoratet har til sektor, og mindre og ad-hoc pregede spørringer knyttet til Utdanningsdirektoratets behov for oppfølging av viktige satsningsområder. Undersøkelsen har fire målgrupper: Skoleledere ved grunnskoler og videregående, og kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere. I forbindelse med evalueringen av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis har vi utarbeidet åtte spørsmål som er med i Spørringene og som belyser skolelederens og skoleeieres erfaringer og meninger rundt dette. Spørringene ble gjennomført elektronisk i perioden 7. mars og 8. april og det ble gitt i alt fire purringer.

For å redusere belastningen på sektoren er undersøkelsen organisert som en utvalgsundersøkelse hvor det er laget tre faste og sammenlignbare utvalg skoleledere og skoleeiere. Skolene i hvert enkelt utvalg kommer fra kommunene i det samme utvalget. Det vil si at hvert utvalg vil normalt ikke motta undersøkelsen oftere enn hvert halvannet år. Unntaket er fylkeskommunene og ti større kommuner, som deltar i undersøkelsen hver gang. Utvalget av kommuner og videregående skoler ble i utgangspunktet ikke trukket tilfeldig, men fordelt på utvalgene innenfor de daværende fylkene etter kriterier som størrelse, geografi, kommunetype og skoletype. For en nærmere beskrivelse av utvalget og utvalgstreking henviser vi til hovedrapporteringen fra Spørringene til Skole-Norge våren 2022 (Bergene, Vika, Lynnebakke, Ramberg og Wollscheid 2022).

Hvordan utvalgt er trukket har selvfølgelig innvirkning på representativiteten og i hvilken grad vi kan trekke slutninger fra hva vi ser i utvalget til populasjonen, som er alle skoleledere og skoleeiere i Skole-Norge. Et annet viktig forhold som er med å bestemme representativiteten er frafallet. Det vil si hvor mange i utvalget som valgte ikke svare på undersøkelsen. I årets spørringer viser det seg at blant skoleledere i grunnskolen er svarprosenten 45,1 prosent det vil si 402 skoleledere av 891 inviterte deltok i undersøkelsen. Blant skoleledere i vgs er svarprosenten 59,7 (77 av 129 inviterte skoleledere) og blant skoleeiere i grunnskolen er svarprosenten 66,4 (85 av 128 inviterte). Når det gjelder skoleeiere vgs vil det hovedsakelig si fylker og i denne sammenhengen er det 6 av 11 som har svart. Antallet er så få at i denne rapporten vil vi i all hovedsak ikke se nærmere på disse svarene. Svarprosentene kan karakteriseres som relativt god med tanke på skoleeiere grunnskole og skoleledere vgs, men litt lav blant skoleledere i grunnskolen. NIFU som er ansvarlig for gjennomføringen og rapporteringen av Spørringene til Skole-Norge rapporterer imidlertid om ingen alvorlige avvik i sammenligninger mellom utvalg og populasjon for verken for grunnskole eller

for noen av de andre respondentgruppene. NIFU vurderer derfor representativiteten som tilstrekkelig god, noe som igjen betyr at de slutningene vi trekker fra resultater vi ser i utvalget er gyldige også for populasjonen. Likevel må en som alltid i utvalgsundersøkelser tolke resultatene med forsiktighet. Et annet poeng er at utvalget er ikke basert på deltakelse i Kompetanseløftet. Utvalget er dermed representativt for skoleeiere og skoleledere generelt og ikke representativt for deltakere i kompetanseløftet.

3. Hvordan foregår arbeidet med Kompetanseløftet og hvordan er arbeidet organisert?

Dette kapitlet presenterer Kompetanseløftets organisering. Hovedinformasjonskilden er intervjuer med de ansvarlige for Kompetanseløftet i Statsforvalterembetene i Norge, og alle sitater er hentet fra disse intervjuene. De ansvarlige for Kompetanseløftet er i hovedsak tett koblet til Dekom og Rekom (se kapittel 1), og organiseringen av Kompetanseløftet er også tett sammenvevd med disse etablerte ordningene. Samtidig ser vi at de forskjellige embetene også arbeider med å finne ut av spenningen mellom Kompetanseløftets vekt på å løse oppgaver som Statped hittil har tatt seg av i kommunene, og på å løse lokale behov i tilskuddsordningene. Denne spenningen er mer tydelig i Kompetanseløftet enn i de andre tilskuddsordningene, som ikke har det samme mandatet knyttet til seg. I tillegg kommer det frem en kompleksitet knyttet til at det spesialpedagogiske skal vektlegges, noe som innebærer at PP-tjenesten skal knyttes inn i samarbeidet.

Kapitlet er tematisk organisert i fire deler. Først organiseringen av samarbeidsforum i embetene, deretter organiseringen av arbeidet med behovsmeldinger og prioriteringer knyttet til dette arbeidet. Tredje del skisserer organiseringen av samarbeidet med Statped og med universiteter og høyskoler og statsforvalters vurdering av dette samarbeidet. Fjerde del refererer tanker og erfaringer med Kompetanseløftet og dets organisering så langt, som representantene for statsforvalterembetet ga uttrykk for i intervjuene med oss.

3.1 Samarbeidsforum: Organisering og funksjon

Samarbeidsforum for Kompetanseløftet er i hovedsak knyttet til de allerede eksisterende tilskuddsordningene. En modell som flere av fylkene bruker, er å koble arbeidet i samarbeidsforum tett til Dekom og Rekom. Noen har opprettet en parallell møtestruktur til samlingene i de to andre tilskuddsordningene. I hovedsak opereres det da med et dobbelt så stort antall personer i samarbeidsforum for Kompetanseløftet, i tillegg til at forumet er utvidet med representanter for PP-tjenesten og for Statped.

Andre har slått samarbeidsforum for henholdsvis Dekom og Rekom sammen til ett samarbeidsforum. Også her med det til følge at antall deltakere har blitt langt høyere enn det som er ønskelig. Noen av embetene var derfor i ferd med å redusere antall deltakere. Atter andre hadde opprettholdt opprinnelige samarbeidsforum, men etablert en arbeidsgruppe på tvers av disse for å ta seg av saker som gjelder Kompetanseløftet.

Andre eksempler på løsninger finner vi eksempelvis i ett av embetene hvor det ble tatt utgangspunkt i hvordan PP-tjenesten er organisert. I dette tilfellet omfatter organiseringen i noen grad flere kommuner enn de som inngikk i Dekom og Rekom, som en interkommunal tjeneste. Det regionale samarbeidet som var etablert for Rekom

og Dekom omfattet ikke PP-tjenesten, som er vesentlig i Kompetanseløftet. Arbeidet med Kompetanseløftet har derfor ikke vært fullt ut samordnet med Dekom og Rekom. Organiseringen med utgangspunkt i PP-tjenesten, sørger imidlertid for at alle kommunene i fylket som samarbeider om PP-tjenester, blir inkludert i prosjekter innenfor Kompetanseløftet:

I og med at PPT er en sentral bidragsyter i Kompetanseløftet har det ikke vært mulig for kommuner som samarbeider om PPT, ikke å delta i dette kompetanseutviklingsprosjektet. Samarbeid med andre i laget rundt barnet er også nødvendig. Det skal også foregå et eget kompetanseløft i PPT, men det er ikke helt klart hva dette innebærer.

Samtidig ser vi eksempler på at man i andre embeter har koblet første fase av arbeidet med Kompetanseløftet svært tett på PP-tjenesten og tjenestens oppgaver, og prioritert dette parallelt med arbeidet med kartlegging av kompetansebehov.

I og med at Kompetanseløftet i stor grad bygger på både Dekom og Rekom, ikke bare som idé, men også som organisatorisk struktur, blir antallet deltagere i samarbeidsforum, som nevnt over, ofte dobbelt så stort, og i tillegg noen ytterligere representanter. I intervjuene ble det av flere understreket at Samarbeidsforum er en stor forsamling, og at forumet kanskje av den grunn ikke er egnet til å vurdere søknadene inngående. På grunn av samarbeidsforumenes størrelse er en vanlig modell å lage arbeidsutvalg eller arbeidsgrupper, med oppgave å innstille til vedtak i samarbeidsforum. I ett av embetene ble det presisert at hver enkelt region i fylket prioriterer søknader fra kommuner i egen region, og sender deretter sine prioriteringer over til Samarbeidsforum. Det vil si at det i praksis vil være arbeidsgruppene eller regioner innad i fylket at vurderingen av søknadene gjøres:

Forumet fungerer ikke til å etterprøve behov. De forskjellige regionene blander seg ikke opp i hva andre regioner prioriterer. Det ligger en mulighet der til at regioner kan etterprøve andre regioner [i prioriteringer], men de gjør det ikke.

Sitatet peker på at de ulike regionene ikke blander seg opp i hvilke tiltak de andre regionene velger. På den måten blir Samarbeidsforum i mindre grad et beslutningsorgan. Rollen til Statsforvalterembetet omtales i hovedsak som å legge til rette for prosessene. I enkelte av intervjuene kommer det fram at Statsforvalter tar mye ansvar for arbeidet i Samarbeidsforum:

Samarbeidsforum har absolutt forbedringspotensial. Vi savner en tydelig leder. Skal statsforvalteren ta enda større rolle for å «tvinge» dem til å gjøre jobben? De gjør jobben når de er i møte, men når vi spør om det er noe annet, er det taust. De kunne ha etterspurt foredrag om analyse eller ett eller annet.

Informanten beskriver en situasjon der Samarbeidsforum er passive, mens Statsforvalteren er en pådriver. Det kan være flere grunner til en slik opplevd passivitet,

som at Samarbeidsforum tross alt er relativt nyopprettede. Videre vil en opplevelse av at beslutninger tas andre steder kunne virke pasifiserende. Det høye antallet medlemmer kan også gjøre noe med dynamikken innat i forumet. Enkelte informanter forteller, som nevnt over, at det er planlagt å redusere antall medlemmer for å komme ned i et overkommelig antall. I ett av fylkene hvor det var to kommunerepresentanter, for eksempel, hadde disse bare én stemme.

Geografisk fordeling av midlene er et mål som flere er opptatt av, og det er løst på ulike måter. De regionale nettverkene som ligger under Samarbeidsforum, dekker til sammen den geografiske helheten. I tillegg ligger det som en slags hovedmodell en pro-rata fordeling som riktignok varierer fra embete til embete, men som er med på å sikre at alle får midler. Enkelte steder har man splittet etter lærerårsverk, andre etter elevtall, et annet etter årsverk i PP-tjenesten, men formålet er felles for alle: det skal sikres at det ligger en nøkkel til grunn som sørger for geografisk spredning og unngår uheldig skjevfordeling. I tillegg er en sum av potten satt av til kompetansemiljøene ved universiteter og høyskoler som brukes i regionene (dette kommer vi tilbake til senere i kapitlet under punkt 3.3 – se også figur 4.1 om dette temaet).

Oppfølging av kommuner som deltar og fremfor alt ikke deltar, gjøres på ulikt vis. Utfordringene med å få med alle kommunene underslås ikke i intervjuene, selv om tilbakemeldingen går ut på at dette etter hvert faller på plass:

Vi kan veilede små kommuner inn i Kompetanseløftet, men det er litt av en utfordring å få til å veilede og ikke overtale. ... Foreløpig informerer vi om rammer og føringer, og sprer dette.

Det er verdt å merke seg fra intervjuene med statsforvalterembetene at de fleste kommuner har arbeidet med kartlegging av kompetansebehov, og at det er først i siste runde med tildelinger at konkrete prosjekter begynner å manifestere seg. Fra statsforvalterembetene er tilbakemeldingene i noen av intervjuene at organiseringen som er valgt, har sikret at alle får noe ut av Kompetanseløftet, og at det ikke er avdekket noen misfornøydhet med midlenes fordeling og profil så langt, kun usikkerhet om retningslinjer og intensjoner.

3.2 Hvordan har arbeidet med behovsmeldingene foregått?

Til grunn for beslutninger om bevilgninger til tiltak ligger behovsmeldinger som er utarbeidet av de involverte partene. I intervjuene med statsforvalterembetene om behovsmeldingen har vekten ligget på utdypende informasjon om prioriteringer og beslutningsstrukturer. I kapittel 4 behandles rapporteringene fra bruk av midler fra tildelinger og fordeling mellom sektorer.

Hovedmønsteret i hva det søkes om, er at det i første omgang handler om støtte til kartlegging, mens det i neste omgang har kommet til flere prosjekter med reelle endringstiltak. Det har også vært en tendens til at mange søker om koordineringsmidler,

det vil si at det allokeres midler til en koordinator eller kontaktperson som skal sikre lokal eller kommunal samhandling i prosjekter, ikke til reell drift av prosjekter. Retningslinjene for hvordan midlene skal brukes åpner for koordinatorene i særlig komplekse tiltak, for eksempel tiltak som omfatter mange virksomheter og går over lang tid. I et av Statsforvalterembetene ble imidlertid en slik koordinatorfunksjon i intervjuet pekt på å være i strid med retningslinjene for Kompetanseløftet, og dermed ble behovsmeldingene sendt tilbake til kompetansenettverkene igjen, med beskjed om å følge opp med tiltak i tråd med retningslinjene. I et annet embete hadde de gått grundig gjennom forskriften for å finne ut om de kunne bruke midler til behovskartlegging, og de hadde kommet frem til at formuleringene kunne tolkes i den retningen

Kompetanseløftet handler om utvikling i skolen. Det går frem av forskriften. Vi må ha et utfordringsbilde, vi må vite hva behovene er. Vi kom frem til at regionen kunne bruke penger til analyse og kartlegging. ... Starten på utviklingsarbeid er kartlegging. Det må lages planer for hva som skal til for å starte kompetanseutvikling og hvordan det kan gjøres.

Rutinene som ble beskrevet omkring tildeling, er i hovedsak like på tvers av embetene. Samarbeidsforum går gjennom beslutningsgrunnlaget og kriterier i forskrift om tilskudd, og tilskuddsbrev fra Utdanningsdirektoratet kommer 20 februar, mens innstilling fra Samarbeidsforum presenteres i mars. Frist for tildeling av tilskudd blir da i april.

Beskrivelsene av kommunene som hadde kommet lengst, viste at de hadde begynt på analyse og utvikling av tiltak. De som søker i 2022 må antyde hvor lenge tiltak skal pågå. Det ble videre beskrevet at de kommunene som kommer til nå, er i forskjellige stadier. Til tross for at det har vært arbeidet for å få med en bredde fra starten av, kommer det også nye kommuner med behov for kartlegging for å finne ut av hvor de kan/bør sette inn tiltak. Det kan se ut til at flest kommuner hittil har konsentrert seg om spesialpedagogikk og inkludering som tematikk. I enkelte embeter pekte imidlertid informantene på en tendens, i alle fall foreløpig, til at det ble satset mer på prosjekter med inkludering som tema, enn på spesialpedagogikk.

Oppfølging av tiltakene som var satt i gang, var et tema i alle intervjuer med statsforvalterembetene, og det var en tydelig trend at denne oppfølgingen ikke helt hadde funnet sin form så langt. En hovedårsak til dette er selvsagt at de fleste i det store og hele fortsatt befinner seg på kartleggingsstadiet i det som er gjennomført, og at det i mindre grad er satt i gang konkrete tiltak. Samtidig pekes det også på vanskeligheter med å finne en god struktur for oppfølging fra embetene sin side, og det pekes på utfordringer med å etablere en god informasjonsflyt. Veien videre blir for mange å finne ut av hvilke strukturer som trengs for å få Kompetanseløftet på plass med partnerskap og en klar ansvarsfordeling.

... å få dette til å bli noe eget, er krevende. Vi har ikke fått til den ønskede informasjonsflyten ennå. ... Vi hadde møte med

fylkeskommunen i januar om start med analysefase og behovskartlegging. Enkelte trodde at Statped skulle foreta analyser.

Oppfølgingen av tiltakene vil i fremtiden måtte struktureres inn i Samarbeidsforum og i rapporteringen, men er så langt også tett knyttet til oppfølgingen og dialogen statsforvalterembetene har med kommunene. De som ble intervjuet, hadde imidlertid litt ulike oppfatninger av statsforvalterens rolle som «kontrollorgan». Mens enkelte ga uttrykk for at de ikke kunne pålegge kommuner å starte prosess med kompetanseutvikling, ga andre uttrykk for at statsforvalter har en slik forpliktelse av hensyn til barns og ungdoms rettigheter:

Statsforvalteren har ansvar for å informere alle aktører. Vi kan ikke ringe til kommuner og si at nå må dere gjøre noe, men vi kan se på eventuelle regelbrudd.

Vi må holde litt oversikt om noen ikke går i gang. Statsforvalteren har ansvar for barn og ungdoms rettigheter. Om vi ser at noen kommuner ikke går i gang, eller ikke har kompetanse, er det vårt ansvar å ta dette opp. Ved tilsyn kan vi sjekke barns rettigheter, om det er mangler i små kommuner.

3.3 Samarbeid med UH og Statped

I intervjuene kommer det klart fram at det er de involverte i de ulike kommunene eller prosjektene, altså skoler, barnehager og kommuner, som velger hvilket UH-miljø de skal samarbeide med. Statsforvalterne og samarbeidsforum har ingen formell rolle i dette. Mange statsforvaltere sier samtidig at de har kontakt med UH i deres region, og at disse ofte sitter i samarbeidsforum:

Man står fritt til å velge UH, hvem man vil og hva man vil. Men vi har noen representert inn i samarbeidsforumene, dette er de lokale. Vi har hentet inn [informasjon] fra alle universiteter og høyskoler med kontaktpersoner for alle personer med kompetanse vi tenker er relevant, slik at samarbeidsforumene kan se på dette. Men vi er ingen part i dette.

Intervjuer: så hver enkelt kommune tar denne beslutningen?

Ja. Denne tas før man melder behov. Dette er et formelt krav. Det er viktig at dette foregår mellom dem [partnerne], fordi kommunen sitter på behovet og på denne måten kan avklare om UH faktisk kan tilby denne kompetansen på dette området.

Denne informanten forteller også at de har lagt til rette for valg av samarbeidende UH-miljø gjennom å hente inn kunnskap om kontaktpersoner og kompetanse. Til syvende og sist er det likevel kommunene som velger hvilke UH de vil samarbeide med. Vi vil

peke på at lokale UH er til stede i samarbeidsforum, noe som kan tenkes å gi føringer for dette valget. I tillegg kan man spørre seg om et slikt fritt valg av UH vil kunne medføre at noen favoriseres, simpelthen fordi de kanskje i en tidlig fase inngår i mange partnerskap, noe som kan ha en selvforsterkende effekt. Dermed kan det oppstå en situasjon der noen UH blir lite involvert. Imidlertid kan et pålegg til kommunene om å samarbeide med et lokalt UH føre til andre utfordringer, som at deres UH ikke har den nødvendige kompetansen. Sistnevnte er viktig fordi statsforvalteren uttrykker et ønske både fra seg selv og fra Utdanningsdirektoratet om at satsningene skal reflektere de lokale behovene i kommunene, som illustrert i følgende eksempler:

Vi ønsker at tiltakene skal være lokalt forankret og derfor er det viktig at vi ser dette i lys av behovsmeldingene vi får inn.

... At de lokale behovene er viktig, ikke sant. Det må vi ta hensyn til, vi må lytte til kommuner, barnehager og skoler om hva deres behov er.

Med andre ord er statsforvalteren både opptatt av og klar over at tiltakene skal forankres i de lokale behovene som barnehagene og skolene måtte ha. På den andre siden kan hyppig bruk av enkelte UH-er tolkes i to retninger. Enten kan man se for seg at mange kommuner har de samme behovene for kompetanseheving og at ett UH-miljø på denne måten skiller seg ut som tilbyder av nettopp denne kompetansen. På den andre siden kan man forstå dette som at enkelte UH-er er mer aktive inn mot kommunene og derfor blir brukt oftere. Sistnevnte kan være en utfordring da det ikke er sikkert at kompetansen til det respektive UH-miljøet representerer de faktiske lokale behovene. Hvordan partnerskap mellom kommuner og UH oppstår skal undersøkes i andre deler av evalueringen.

UH og Kompetanseløftet – ulike behov

Samarbeidet med UH trekkes frem som både komplisert og viktig. Den kompliserende faktoren ligger særlig på to nivå. For det første er det en utfordring for kommunene å identifisere partnere i UH og til dels også for statsforvalterne å identifisere riktige kontaktpunkter i UH. For det andre er det også en erfaring at UH opererer under en egen tids- og planleggingshorisont, der det som faller utenfor undervisning og forskning, må tilpasses disse aktivitetene, noe som igjen fører til manglende fleksibilitet:

Vi har jo et veldig tett samarbeid med vårt UH, og det har vi jo ikke alltid hatt. Når vi startet (...) så inviterte vi visedekan og en hel rekke av profesjoner fra UH. Vår direktør og vår fagsjef var med for å si noe om at her må vi snakke sammen. Og det som var litt underlig var at mange av de som kom fra universitetet, de hadde jo knapt sett hverandre. Og det ble jo et tegn på at her jobbes det med veldig sånn vanntette skott da.

Og det har vært endringer i ledelsen, for det ble jo sånn at de som vi hadde kontakt med, de hadde ikke nok myndighet eller nok forankring i sin toppledelse. Så når de laget avtale så var ikke det

godt nok forankret. Men nå har de jo også fasilitert sine interne ting (...), sånn at de også får til dette her mye, mye bedre. Og så har de jevnlig møter, og de sitter også i samarbeidsforumet og er representert der.

Ja, så jeg opplever det samarbeidet som veldig godt, men det er klart det har vært noen runder.

Sitatet peker på at UH trengte tid for å få på plass strukturer som stemte overens med behovene i Kompetanseløftet. Dette kommer fram i flere av intervjuene, at UH var nødt til å gjøre endringer i organisering og arbeidsformer i tilknytning til samarbeidet. Et tilleggspunkt ligger i spørsmålet om UH har den kompetansen som Kompetanseløftet krever, eller om de tilbyr den kompetansen de til enhver tid har. Satt på spissen – tilpasser UH seg Kompetanseløftet, eller må Kompetanseløftet tilpasse seg UH? Til dette hører også skillet mellom UHs tradisjonelle oppgaver knyttet til undervisning og forskning, og forskjellen fra dette til å drive og være med på kompetanseutviklingsprosesser i kommunene:

Så er det liksom ikke bare å få ut en kjempeflink person som kan noe matematikk, for den personen trenger ikke kunne noe om hvordan lansere dette her, hvordan gå inn i prosesser, hvordan samsnake om hva de trenger innenfor for det feltet (...). Det kan være fullstendig skivebom sånn at de også parallelt med dette her måtte gå inn og se på sin organisering.

Statsforvalterembetene opplever at Kompetanseløftet har vært utfordrende for UH-sektoren, og i et intervju beskrives sektoren som «litt sjokket». UH oppleves av mange å ikke ha kunnet omstille seg raskt nok til nye oppgaver, og som tidligere nevnt at disse oppgavene ikke inngår på en tydelig måte i UHs prioriteringer.

Vi snakker her om store, trege organisasjoner. De har slitt med å etterkomme behov. Bestilling blir uforutsigbar. Har vi rett eller etterspurt kompetanse? [Navn på person] fra formgivning skal for eksempel hjelpe en barnehage med organisasjonsutvikling. Men vedkommende må vite hva som foregår i sektoren og hva som inngår i lokal kompetanseutviklingsmodell. Mange går direkte til doktorgrad uten å ha vært i praksis, eller de kan lite om klasseledelse og lite om personalledelse..

UH-miljøer som har tatt denne utfordringen på alvor og jobbet mer langsiktig med å tilpasse seg lokale behov beskrives dermed i positive ordelag, og blir attraktive samarbeidspartnere over hele landet. Her finnes det eksempler på sentre som er opprettet med en tydelig rolle for nettopp å følge opp denne type behov, som trekkes frem som fleksible og leveringsdyktige.

Også evalueringen av Dekom finner at statsforvalter beskriver samarbeidet med UH som krevende (Fossestøl m.fl., 2021). Organisatorisk kompleksitet, vektlegging av

akademisk frihet og omorganiseringsprosesser i UH-sektoren trekkes fram som forklaringsfaktorer.

Ulik fordeling av tilskudd

Fordelingsnøkkelen for hvordan tilskuddene deles mellom UH og de andre partnerne i tiltak som får støtte, varierer mellom fylkene. Flere fortalte at UH fikk halvparten, mens andre fortalte at de fikk en høyere andel:

Hvorfor 80 % til UH? Fordi det står i kriteriene at størstedelen av tiltakene skal gå til kompetanseheving. Og da er det viktig at UH er med helt fra kartleggingsfasen, og det koster penger. Alle UH i [fylket] er inne og veileder fast fra kartlegging og videre ut i tiltak. De har også vært med på å utvikle de fireårige kompetanseplanene som er utarbeidet.

I et annet fylke ble fordelingen avtalt av partnerne i en tilskuddskjede, og det var ikke gitt noen fordelingsnøkkel de skulle forholde seg til. Svarene viser at både UH og de andre partnerne i tilskuddskjeder må forholde seg til ulike og varierende betingelser når de samarbeider. En fast prosentandel indikerer at bidraget til den enkelte vil være omtrent likt uavhengig av prosjektets art, noe som ikke trenger å stemme. En andel som forhandles fram vil kunne rammes av at man har ulik tyngde i forhandlingene, noe som ikke trenger å gjenspeile forskjellene i den faktiske innsatsen som partnerne bidrar med. UHs rolle og samarbeid innad i partnerskap skal undersøkes nærmere i kommende rapporter fra evalueringen.

Statped har en viktig, men uklar rolle

I intervjuene beskrives Statpeds rolle som mer uklar for mange enn det UHs rolle er. Statped beskrives som «litt på sidelinjen» og det kommer frem at det oppleves som litt uklart hva Statpeds rolle skal være i Kompetanseløftet generelt sett, og hvilken rolle de skal ha i Samarbeidsforum der de er med:

Vi har vært opptatt av Statped som aktør, men det må tydeliggjøres hva Statped skal gjøre. Det ble gjennomført fagutvalgsmøter. Analyseverktøyet til Statped har vært brukt, men det er utfordrende å bruke på en enkel måte.

Statpeds rolle er også i spill opp mot UH. Det fortelles i flere intervjuer at Statped kan kobles inn i behovsmeldingene, men da som en tredjepart. Det beskrives som at UH kan finne ut at det er en kompetanse de ikke har internt, og da blir nødt til å kjøpe inn dette fra Statped. Modellen i Kompetanseløftet er beskrevet som at dersom de regionale eller kommunale partnerskapene har behov for Statpeds tjenester, må disse tjenestene kjøpes, og dette skal UH sørge for. Det legges imidlertid til at det har vært vanskelig for kommuner å finne ut hva de har behov for av tjenester fra Statped, som det går frem av følgende uttalelse:

Kommunene har mer enn nok utfordringer med hva de skal bruke UH til, og det er enda mer uklart hva de skal med Statped. Om Statped skal bidra med tiltak, skal det gå via UH som skal melde behov.

I lys av at Statped skal redusere sitt tilbud til kommunene, er dette en interessant tematikk, som igjen peker på UHs kompetansemandat inn mot den type oppgaver som Kompetanseløftet forutsetter. Flere spørsmål er aktuelle her: I hvilken grad skal UH dekke den type kompetanse som Statped tradisjonelt har hatt? Skal UH være kompetansemiljø innenfor alle temaer og vansketyper, og hvordan arbeides det i tilfelle for å utvikle dette?

Til tross for uklarhetene i hva Statpeds rolle i Kompetanseløftet skal være, omtales samarbeidet også som «godt og gjensidig åpent». Kommunene har rapportert til statsforvalterembeter at Statped fungerer som sparringspartner og er med i analysefasen, noe som de er svært fornøyd med. Det kommer videre fram i noen av intervjuene at det er endringer i hvordan Statped inkluderes. Det pekes på at det er sett et behov for å inkludere Statped i større grad enn det som ble gjort i kompetansehevingens innledende fase, slik at de i større grad blir en del av satsingen. Samtidig forteller enkelte statsforvaltere at omstillingsprosessen i Statped går raskere enn hva kommunene greier å kompensere for:

Omorganisering av Statped går forttere enn hva kommuner og barnehager og skoler greier å absorbere. De skal runde av, men så tar det faktisk ganske lang tid å forankre. [] og vi skal heller ikke undervurdere at vi har hatt en pandemi.

Sitatet peker på at kommuner ikke så langt har klart å bygge opp kompetanse i samme tempo som den bygges ned i Statped. Den grunnleggende spenningen som beskrives når det gjelder Kompetanseløftet, dreier seg som tidligere nevnt, om kompetanseoverføring som er planlagt som del av omorganiseringen av Statped (se også Andrews og Hustad, 2022). Planen er at en sentral aktør med betydelig kompetanse, Statped, skal delvis erstattes av mange aktører. Det kan beskrives som et skifte fra et ovenfra- og ned perspektiv til et nedenfra- og opp perspektiv. Omorganiseringen av Statped er omfattende, men et vesentlig aspekt er at deler av kompetansen som Statped har hatt, må bygges opp eller videreutvikles i kommunene, og da særlig innenfor PP-tjenesten. Midler som frigjøres i omorganiseringen, skal inngå i Kompetanseløftet. Dermed blir koblingen mellom de to prosessene tydelig. Samtidig betyr dette at det er konkrete kompetansebehov som skal dekkes av kommunene som tidligere ble dekket av Statped. Kartleggingen som ligger som premiss i Kompetanseløftet, peker ikke direkte mot disse kompetansebehovene, men kan være frikoblet fra dem. I tillegg kommer det at UH skal spille en rolle i å koble inn Statped, og til sammen gjør dette at det oppstår en spenning og uklarhet i hva Statpeds rolle i Kompetanseløftet skal være, og hvilke kompetansebehov som Kompetanseløftet skal dekke. Vurderinger av denne prosessen vil være en viktig del av evalueringen framover.

3.4 Hvilke erfaringer har statsforvalterne med Kompetanseløftet så langt?

Det generelle inntrykket av erfaringene så langt, er at arbeidet med Kompetanseløftet har vært i en innledende fase, der mye vekt har blitt lagt på å finne strukturer for og organisering av samarbeid, og i tillegg avklare hvordan retningslinjer skal fortolkes og forstås. Til tross for at det kan bygges på etablerte strukturer, oppfattes Kompetanseløftet også som noe fundamentalt nytt. En av informantene sier at «*Kompetanseløftet kom som en meteor og kræsjet rett inn i sektoren med økte forventninger*». Dette kan ha sammenheng med at statsforvaltere allerede har igangsatt arbeidet med de andre kompetansesatsingene (Dekom og Rekom) tidligere og kanskje opplever at de må starte helt på nytt med Kompetanseløftet. Dette blir da «enda et» satsningsområde i tillegg til de allerede eksisterende satsningene.

Organiseringsutfordringene dreier seg blant annet om hvordan det rent praktisk skal være mulig å få til samarbeidsstrukturer som fungerer. Her er inntrykket at brikkene begynner å falle på plass, slik informantene fra statsforvalterembetene beskriver det. Samtidig beskriver flere av informantene forholdet mellom de ulike tilskuddsordningene som komplisert og til dels uoversiktlig. Statsforvalterne har fått klare styringssignaler fra Utdanningsdirektoratet om at Dekom, Rekom og Kompetanseløftet må sees i sammenheng, men finansieringen er likevel atskilt. Kommunene må dessuten rapportere på hver enkelt ordning separat, noe som er komplisert fordi ordningene krysser hverandre i sin innretning, prioritering og organisering. Ordningene beskrives på noen områder som:

.... sammenfallende, mens annet skiller ordningene fra hverandre (...), motstridende samtidig som de skal sees i sammenheng, og skal forvaltes samtidig både stykkevis og delt. Dette blir spesielt sårbart for små kommuner som må fylle forpliktelser.

Det blir også påpekt at Utdanningsdirektoratet ikke hadde hatt et tydelig nok grep på tilskuddsordningen til Kompetanseløftet og organiseringen av arbeidet fra starten av. En av informantene uttrykte overraskelse over hvor lite organisert Kompetanseløftet var i Utdanningsdirektoratet, og opplevde at «*direktoratet hadde overlatt til statsforvalteren å finne ut av ting*». Utdanningsdirektoratet signaliserte høye forventninger, men hadde ikke lagt til rette for å oppfylle disse på en god nok måte. Samtidig løftes det frem i flere intervjuer at dette har forbedret seg gjennom prosjektperioden, og at det har blitt lagt mer til rette for møter og oppfølging mellom direktoratet og statsforvalterne. NTNU-Samfunnsforskning og NIFU deltok også på samlingen for statsforvaltere den 26.02.2022. Vi fanget der opp diskusjoner innad i gruppen, og utsagnene over sammenfaller med inntrykket vi fikk via denne samlingen. Deltakerne beskrev hvordan de opplevde kommunikasjonen med Utdanningsdirektoratet som noe utydelig og at satsningen kunne oppleves som noe prematur.

Analysen av organiseringen peker også på en bekymring som understrekes av flere informanter. De hevder at Kompetanseløftets modell kan forsterke forskjeller mellom

kommuner fremfor å utjevne dem. Særlig pekes det på at små kommuner ikke har de organisatoriske og økonomiske forutsetningene som skal til for å holde kontinuitet i utviklingsarbeidet, noe som gjør at avstanden til dem som faktisk får det til, vil bli større. Statsforvalterne må her ha særlig oppmerksomhet på det å sikre deltakelse og kontinuitet gjennom sin oppfølging og generelle tilsyn.

Innbakt i dette ligger det også en bekymring for at oppgaver som Statped tidligere tok seg av, ikke blir ivaretatt gjennom Kompetanseløftet, og det gjelder særlig i små kommuner. En informant kommenterer dette slik:

Statpeds rolle må sees i sammenheng med spissingen som er tenkt der. Asperger og Tourettes – hva gjøres der? Det er for lite kompetanse. Hvem skal [navn på kommune] be om kompetanse fra med bare én PP-rådgiver?

Også når det gjelder innholdsdimensjonen i Kompetanseløftet trekkes det i intervjuene frem spenninger som oppleves som uavklarte og viktige å ta tak i. Enkelt sagt ligger det en spenning i Kompetanseløftet mellom å utvikle en inkluderende praksis med oppmerksomhet rettet mot utvikling i skoler og barnehager som organisasjoner, sett opp mot et tradisjonelt spesialpedagogisk perspektiv, der barn med særskilte behov skal få tilstrekkelig og god tilrettelegging. Noen beskriver dette som en dreining «fra barn og til skole». Selv om denne spenningen er gammel og velkjent i det spesialpedagogiske feltet, uttrykkes det fra flere av statsforvalterembetenes side en bekymring for om hele Kompetanseløftet har for mye vekt på organisering og strukturer og rammer og midler, og for lite vekt på at opplæringen faktisk blir bedre for barna. Dette peker selvsagt direkte på evalueringen av Kompetanseløftet som denne rapporten er en del av, men også mot en bekymring for at tiltakene som settes i gang, i for liten grad måles opp mot utbyttet for barn og elever.

En måte man kan se for seg å kompensere for at kommuner har forskjellig utgangspunkt for å gjennomføre Kompetanseløftet, er at statsforvalter får en mer aktiv rolle på tre områder: Hvem som anbefales å søke midler, at de aktivt støtter opp om kompetanseutviklingstiltakene og at de støtter opp under ambisjonen om at alle kommuner skal inn i denne satsningen. Her uttrykker informantene noe forskjellige synspunkter. På den ene siden er noen av informantene opptatt av at statsforvalterens rolle er å sikre en korrekt saksgang og ha en overordnet rolle i å sikre lovlighetene og selve gjennomføringen av satsningen:

Statsforvalteren skal sikre lovligheten. Om en kommune ikke gjør noe med kompetanseøkning – om for eksempel [navn på kommune] ikke melder eller har behov, blir det opp til dem. Vi kan ikke bestemme om de har kompetanse eller bør øke. Om kommuner føler seg neglisjert, kan de klage. ... Det kan oppstå uenighet, for eksempel at UH ikke har klart å levere på grunn av korona, eller det kan oppstå samarbeidsproblemer, da kan kommuner ta direkte kontakt med oss.

På den andre siden uttrykker noen av informantene at de har som ambisjon at alle kommunene skal med i satsningen og at de har en noe mer aktiv rolle i rekrutteringen til satsningen.

... «Og med korona i tillegg», er et utsagn som går igjen i flere av intervjuene. Pandemien ser ut til å ha gjort innføringen vanskelig, men når vi går litt nærmere inn på hva som sies i intervjuene, er det ikke pandemien i seg selv som er den kompliserende faktoren. Samhandling og organisering blir beskrevet som å ha funnet sin form i digitale flater og med nye former for samarbeid.

I stedet er det den generelle endringstakten og kompleksiteten i arbeidet som utføres, som oppleves som vanskelig, og som gjør det komplisert å oppfylle alle forventninger, særlig fordi ressursene er begrenset:

Kommunene står i en tsunami av ordninger og krav, og fortsatt er det pandemi. Vi vet at det skal komme kompetansepakker fra Utdanningsdirektoratet, og nettressurser og så videre. Det er også tenkt etterutdanning og videreutdanning og utvikling av ulike typer verktøy. Så Kompetanseløftet er ganske mye.

En annen sier at:

Vi begynner å se en metthet i kommunene, blant annet med tanke på hva de skal prioritere. Det kommer til et metningspunkt. ... Det skal favnes bredt, men hva innebærer dette med Kompetanseløftet og samordning med UH? Dette må også sees i sammenheng med nye behov.

I intervjuene utdypes dette med at Kompetanseløftet ikke befinner seg i et vakuum, men inngår i et større bilde av nasjonale og lokale satsinger, som 0-24 samarbeid, barnevernsreform, nye læreplaner i skolen, nylig innført ny rammeplan for barnehage, ny rammeplan for SFO i innføringsfase, og en rekke andre prosesser. De ulike satsingene, endringene og reformene beskrives ikke som motstridende, men den totale mengden av samordningsbehov beskrives som så omfattende at det er lett å drukne i dem. En presset ressursituasjon der det finnes stor andel ufaglærte trekkes også frem som en faktor som er med på å komplisere dette, og som vi allerede har pekt på, beskrives koronapandemiens utfordringer og ressursbehov å komme på toppen av det hele.

Som nevnt tidligere, har Kompetanseløftet noe kortere fartstid enn de andre satsningene. Dette fører til at mye av arbeidet som er gjort hittil, handler om kartlegging og analyse av hvilke behov de forskjellige skolene og barnehagene har. Ved spørsmål om hvilke typer prosjekter som statsforvalteren opplever at kommunene søker støtte til, svarer de blant annet følgende:

.... handler i stor grad om kartlegging, analysearbeid for å komme i gang med kompetanseheving i kommunene. I utgangspunktet vet de ikke alltid helt hva de skal kartlegge, noe som er litt interessant.

De er jo fortsatt i oppstarten, ikke sant. Det er [navn på kommune] og [navn på kommune] som har vært med noe lengre og dermed har de kommet litt lengre i arbeidet sitt, men for resten handler jo alt om kartlegging og analyse.

Totalt sett er det hittil et fåtall av kommunene som er i gang med faktiske tiltak i skoler og barnehager.

Intervjuene med statsforvalterne omhandlet hovedsakelig tilskuddsordningen og de øvrige elementene som kompetansepakker og videreutdanning, var ikke tema for intervjuene i denne omgang. Imidlertid kom det fram i intervjuene at flere kommuner var frustrerte over at de hadde flere søknader til videreutdanning med prioritet i spesialpedagogikk, men fikk avslag på dette. Utdanningsdirektoratet skriver på sine nettsider at når det gjelder søknader til spesialpedagogikk ble alle søknader innvilget så langt det var ledige plasser på studietilbudene. Noen av studietilbudene i spesialpedagogikk ble imidlertid fulle og dette førte til at søknader ble avslått ([Resultat av søknadsbehandlingen – lærere \(udir.no\)](#)). Frustrasjonen hos skoleeiere var at videreutdanning i spesialpedagogikk blir sett på som avgjørende for å øke den spesialpedagogiske kompetansen nær barna, og avslag om dette ble sett på som et tilbakeslag i dette arbeidet.

4. Rapportering fra Kompetansetiltakene – deltakelse og bruk av tilskuddsmidler

Vi skal nå se på rapporteringene fra Kompetanseløftet. Kommuner, fylkeskommuner, private eiere og universitet/høgskoler (UH) som mottar tilskudd til kompetanseutvikling og samarbeider i partnerskap, skal rapportere årlig til statsforvalteren på kompetansetiltak. Rapporteringen omhandler hvem som samarbeider i partnerskapet; antall deltakere i tiltaket; hvor mye midler som er mottatt og bruk av midler; vurdering av behov; mål og målgrupper; gjennomføring og måloppnåelse. Frist for rapportering var 15. januar 2021.

Hvert tiltak som er tildelt midler fra Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis, rapporterte på tiltak som ble påbegynt eller gjennomført i 2021. Det er rapportert per kompetansetiltak. Det vil si at dersom et partnerskap omfatter flere ulike kompetansetiltak er det levert en rapportering for hvert av tiltakene. Hver rapportering gjelder samlet fra partnerskapet som samarbeider om kompetansetiltaket. Dette innebærer at de som samarbeider om et kompetansetiltak (kommuner, fylkeskommuner, private eiere, UH og eventuelt Statped) har levert et felles rapporteringsskjema for det aktuelle tiltaket.

Deltakerne i partnerskapet har utpekt en kontaktperson som har hatt ansvaret for at rapporteringen er levert, og har koordinert samarbeidet om rapporteringen. Kontaktpersonen kan være en representant fra kommune/fylkeskommune/privat eier eller fra UH. Kontaktpersonen har vært ansvarlig for å få rapporteringen godkjent fra de som samarbeider om tiltaket det rapporteres på.

4.1 Antall deltakere og bruk av tilskudd

Vi skal nå gi en oversikt over resultatene fra denne rapporteringen fra kompetansetiltakene som har fått tilskudd i 2021. Det er til sammen 97 kompetansetiltak som har fått tilskudd gjennom Kompetanseløftet i 2021 og over 70 prosent av norske kommuner får finansiering⁴.

⁴ Presentasjon fra Statped – tildelingsprofil - Powerpoint presentert på oppstartsamling

Tabell 4.1 Oversikt over alle offentlige og private barnehager, grunnskoler og videregående skoler, samt lærebedrifter som er med i Kompetanseløftet i 2021 (antall og prosent)

Deltakere i KSI	Antall	Andel av alle i landet
Kommunale barnehager	781	29,9
Private barnehager	594	20,4
Kommunale grunnskoler	805	32,4
Private grunnskoler	43	15,5
Fylkeskommunale vgs	98	30,6
Statlige eller private vgs	15	15,0
Lærebedrifter	2	-

Andel av alle i landet er regnet ut fra antall skoler registrert i skoleåret 2021/22 hentet fra [Statistikk \(udir.no\)](https://statistikk.udir.no).

Tabell 4.1 viser at ifølge rapporteringene fra kompetansetiltakene, er det rundt 30 prosent av de offentlige barnehagene, grunnskoler og videregående skoler som deltar i kompetansetiltak. Når det gjelder private, er det rundt 20 prosent av de private barnehagene i landet som deltar i kompetansetiltak i Kompetanseløftet, mens 15 prosent av de private grunnskolene og de private videregående skolene i landet deltar. Merk at det kun rapporteres om antall statlige eller private vgs og ikke hvilke det er. Imidlertid er det kun to statlige videregående skoler i Norge (samiske) og de deltar ikke kompetansetiltak i Kompetanseløftet.

Når det gjelder Statped er de involvert i 19 av 97 kompetansetiltak – nærmere 20 prosent. I rapporteringen skal en også beskrive hvordan Statped har vært involvert. I disse beskrivelsene oppgir enkelte at Statped har vært konkret inne med kompetansetiltak som eksempelvis ASK (Alternativ og Supplerende Kommunikasjon), men det er mer unntaket enn regelen. Hovedinntrykket er at der Statped har vært inne så har det vært inne som drøftingspartner i oppstarten og i sonderingssamtaler for eventuelt framtidig samarbeid. Et ganske typisk eksempel fra rapporteringene er:

Representant fra Statped har deltatt på to møter i forfasen. Der har vi fått innspill vi har tatt med oss. De vil bli trukket inn i tiltakene der det er behov, men pr nå har vi ikke oversikt over hvordan de kan bidra.

Dette sammenfaller med inntrykket som kommer fram i intervjuene med Statsforvalterne hvor Statpeds rolle oppleves som uklar og at de er litt på sidelinjen. Ytterligere usikkerhetsmoment kommer fram i beskrivelsen fra et av kompetansetiltakene

Så langt i prosessen har det vært litt uklart hva Statped har kunne bidra med overfor den enkelte kommune. Det har også vært uklart hvilke oppgaver som skal overføres til kommunenivået, på bakgrunn av dette har det ikke vært dialog knyttet til samarbeid. Høsten 2021 ble det avklart at kommunene vil få en merkostnad hvis Statped skal bidra med kompetanseheving. Dette innebærer at kommunen i tillegg vil få en merkostnad hvis eks. [UH-navn] får behov for å

benytte Statped for å kunne levere det som er inngått avtale om. Dette vil bli en utfordring for kommunene hvis dette ikke er avklart i en svært tidlig fase i prosess med inngåelse av partnerskapsavtale.

I denne rapporteringen kommer det fram, ifølge informanten, at for det første får kommunen ekstrautgifter dersom Statped skal bidra med kompetanseheving. For det andre er det en usikkerhet om hvilke oppgaver som kommunene må overta fra Statped i deres omstillingsprosess. For kommunene er følgene av omstillingsprosessen til Statped uklart, jf. dette sitatet/rapportering. Samtidig kommer det fram i intervjuene med statsforvaltere en bekymring om at omstillingsprosessen går raskere enn det kommunene greier absorbere. Det kommer altså fram at på den ene siden er kommunene usikker på hvilke oppgaver de vil sitte igjen med etter Statpeds omstillingsprosess og på den andre siden går omstillingsprosessen fortere enn hva kommunene greier å ta inn over seg og kompensere for.

Vi skal nå gå over til å se på hvordan en har rapportert hvor mye de enkelte kompetansetiltakene har fått i tilskudd fra Kompetanseløftet. Tabell 4.2 viser at totalt er det 97 kompetansetiltak som har rapportert om rett over 66, 5 millioner kroner i tilskudd fra Kompetanseløftet, som gir et gjennomsnitt på rundt 685 000 kroner per prosjekt. Dette skurrer litt i og med omfanget på Kompetanseløftet i 2021 var på rundt 51 millioner kroner. Det er uklart hvorfor denne summen ikke samsvarer med tilskudd gitt, men det kan forklares med at noen har tatt med midlene en mottok for piloten som startet opp i 2021. I intervjuene med statsforvalter kom det også fram at flere kommuner opplevde det å skille rapporteringene fra de tre tilskuddsordningene (Dekom, Rekom og Kompetanseløftet) som komplisert, fordi ordningene krysser hverandre. Noe er sammenfallende, mens noe annet skiller ordningene fra hverandre. Om dette har innvirkning på hvordan en har rapportert totalt tilskudd i Kompetanseløftet er uklart.

Tabell 4.2 Oversikt over antall kompetansetiltak, gjennomsnittlig tilskudd og samlet tilskudd fordelt på fylke

Fylke	Antall kompetansetiltak	Gjennomsnitt per kompetansetiltak	Sum tildelte midler
Agder	5	797 781	3 988 903
Innlandet	7	933 425	6 533 974
Møre og Romsdal	5	889 605	4 448 026
Nordland	8	550 938	4 407 500
Oslo	3	889 800	2 669 400
Rogaland	5	1 534 800	7 674 000
Troms og Finnmark	9	571 444	5 143 000
Trøndelag	1	4 230 111	4 230 111
Vestfold og Telemark	8	673 023	5 384 180
Vestland	13	390 980	5 082 746
Viken	33	513 582	16 948 214
Totalt	97	685 671	66 510 054

Videre viser tabell 4.2 for det første at alle fylker er inkludert i ordningen, men det er absolutt flest tiltak og mest tilskuddsmidler i Viken, med 33 kompetansetiltak og totalt nærmere 17 millioner tilskudds-kroner. Vi kan legge merke til at i Trøndelag er det kun et stort prosjekt. Dette skyldes at statsforvalteren i Trøndelag har gått opp en alternativ løype, hvor en i 2021 «bereder grunnen» for de neste års kompetansetiltak i Kompetanseløftet ved å fordele midler til at alle PPT-kontor i fylket får opplæring i et refleksjonsverktøy for inkluderende praksis i barnehager og skoler utarbeidet av Statped .

Hvor mye av tilskuddet kompetansetiltakene har brukt kommer fram i tabell 4.3.

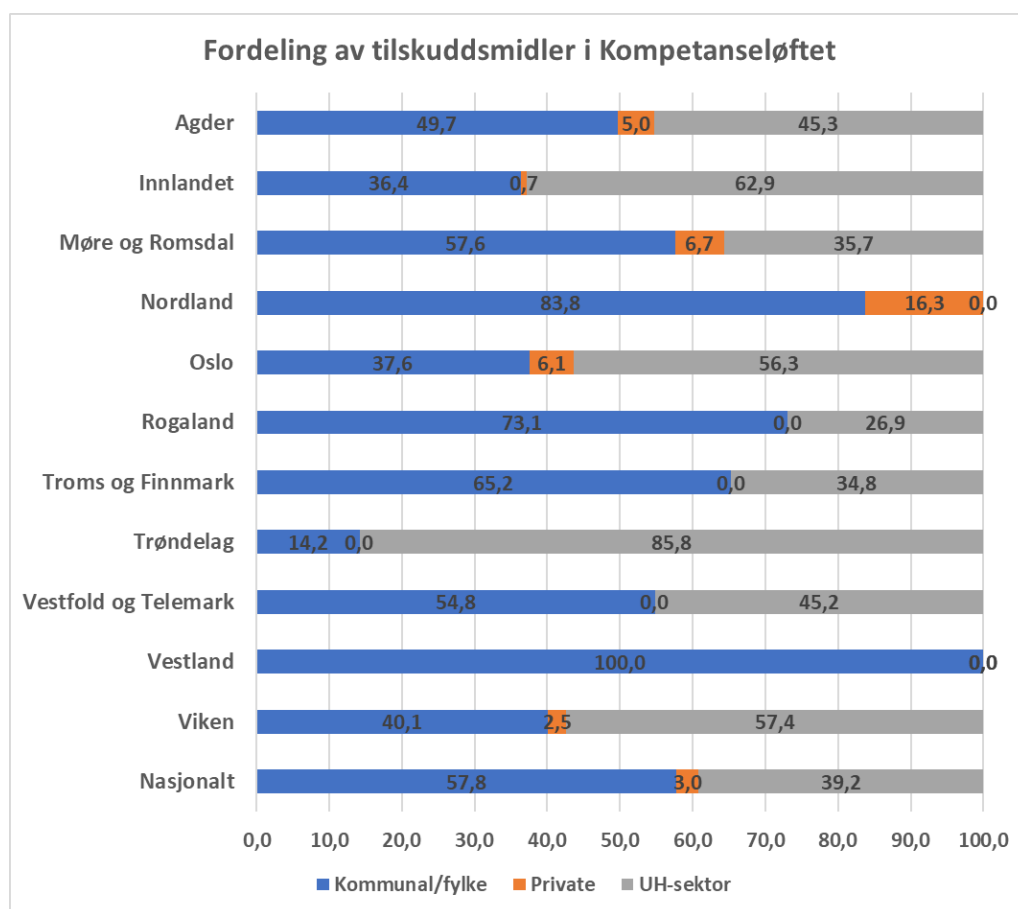
Tabell 4.3 *Oversikt over antall kompetansetiltak, gjennomsnittlig bruk av tilskudd per kompetansetiltak, sum som er brukt ubrukt og totalt (brukt pluss ubrukt), fordelt på fylke*

Fylke	Antall kompetansetiltak	Gjennomsnitt per kompetansetiltak	Sum brukt	Sum ubrukt og til fordeling i 2022	Totalt Brukt+ ubrukt
Agder	5	359 671	914 676	883 680	1 798 356
Innlandet	7	543 072	3 560 782	240 725	3 801 507
Møre og Romsdal	5	684 621	3 223 103	200 000	3 423 103
Nordland	8	462 450	3 299 600	400 000	3 699 600
Oslo	3	718 406	2 155 219	0	2 155 219
Rogaland	5	1 397 200	5 222 000	1 764 000	6 986 000
Troms og Finnmark	9	475 218	4 116 966	160 000	4 276 966
Trøndelag	1	1 224 000	1 224 000	0	1 224 000
Vestfold og Telemark	8	552 775	4 422 201	0	4 422 201
Vestland	13	332 535	3 055 057	1 267 893	4 322 950
Viken	33	437 510	13 658 615	779 200	14 437 815
Totalt	97	521 110	44 852 219	5 695 498	50 547 717

Det første vi kan legge merke til er at når vi summer alt som er rapportert brukt av tilskuddsmidler i 2021 og de midler som er ubrukt og skal overføres til 2022, ser vi at summen er nærmere 51 millioner kroner. Dette tilsvarer det som er gitt i tilskudd for 2021. Dette samsvarer som nevnt ikke med hva som er rapportert som totalt tilskudd i tabell 4.2. Det er som nevnt uklart hva denne forskjellen bunner i, men det kan være at i rapporteringen av totalt tilskudd har tatt med midler fra pilot og/eller at det er lagt inn en egenfinansiering. Det mest sannsynlige er at uklarheten bunner i hva som er rapportert fra partnerne. I kommunikasjon med statsforvaltere om dette viser Statsforvaltere til at de har full kontroll på hva som er tildelt i 2021. Uavhengig av dette viser tabell 4.3 at i 2021 brukte de 97 kompetansetiltakene nærmere 45 millioner av tilskuddet og 5,7 millioner var ubrukt og overført til 2022.

4.2 Fordeling av tilskudd mellom sektorer og aktiviteter/faser

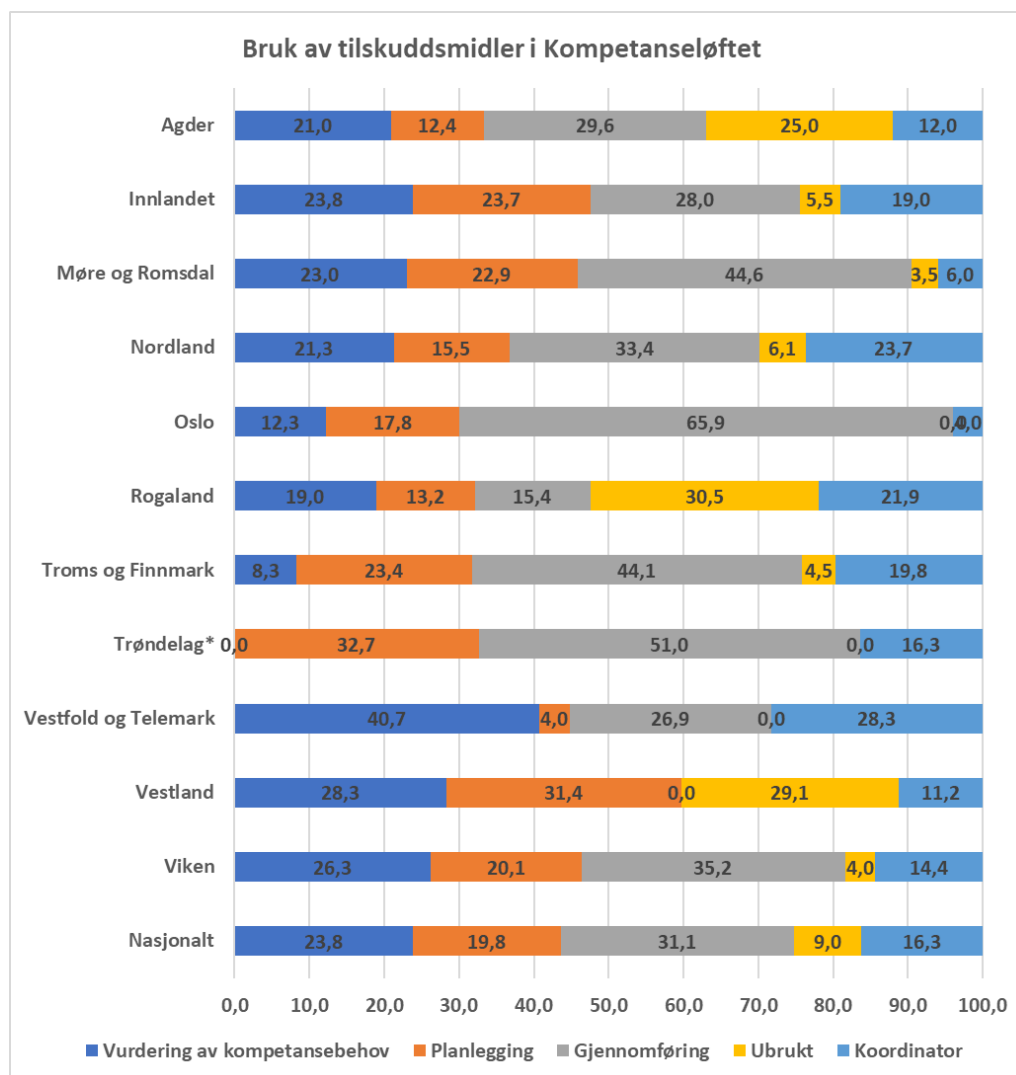
I rapporteringene fra kompetansetiltakene skal hvert kompetansetiltak indikere totalt tilskudd som kommune og fylkeskommune har mottatt; hvor mye som private barnehage- og skoleeier har mottatt og totalt tilskudd som universiteter og/eller høgskoler har mottatt fra Kompetanseløftet i 2021. I figur 4.1 viser vi denne fordelingen fordelt på fylke.



Figur 4.1 Fordeling av tilskuddsmidler mellom kommune/fylkeskommune, private barnehage og skoleiere og universitet/høgskole (prosent)

Figur 4.1 viser for det første at på nasjonalt nivå har kommuner og fylkeskommuner fått nærmere 58 prosent av tilskuddene fra Kompetanseløftet i 2021. Private barnehage- og skoleiere har fått tre prosent av tilskuddsmidlene, mens UH-sektoren har fått rett over 39 prosent. Her må det imidlertid bemerkes at mange av de tiltakene som kommunale skole og barnehageeiere får tilskuddsmidler for også omfatter private skoler og barnehager.

Det er en ganske stor variasjon mellom fylkene i hvordan tilskuddene er fordelt. Samtlige prosjekt i Vestland har fordelt alle midlene til kommune og fylkeskommune, mens over 85 prosent av midlene i Trøndelag har gått til UH-sektoren. Det er i Nordland flest tilskuddsmidler har gått til private, med rett over 16 prosent. I fem av 11 fylker er det ingen midler som har gått til private barnehage- eller skoleiere. Vi må imidlertid være oppmerksom på som nevnt over, at det trenger ikke nødvendigvis å bety at private ikke har fått midler fra Kompetanseløftet. Tilskuddet kan ha gått til kommunal eller fylkeskommunal skoleeier, som har fordelt videre til blant andre private deltakere. Fordeling og bruk av tilskuddsmidler vil evalueringen se nærmere på i senere rapporter.



Figur 4.2 Bruk av midler til vurdering av kompetansebehov, planlegging, gjennomføring og koordinator, samt andel midler ubrukt, fordelt på fylke (prosent)

På nasjonalt nivå ser vi av figur 4.2 at nærmere 24 prosent av midlene er brukt til vurdering av kompetansebehov, 20 prosent er brukt til planlegging, mens 31 prosent av tilskuddet er brukt til gjennomføring. Seksten prosent er brukt til koordinatorene, mens 9 prosent er ubrukt. Det er særlig i Oslo midlene er brukt til gjennomføring, mens ingen av midlene er brukt til gjennomføring av kompetansetiltak i Vestland. Om dette indikerer at Oslo har kommet lengre i implementeringen av satsningen enn andre fylker er uklart.

5. Spørringene til Skole-Norge

For videre å belyse omfanget, kompetansebehov og samarbeid med PPT i Skole-Norge har vi fått inkludert spørsmål i Spørringene til Skole-Norge. Utvalget er representativt for hele Skole-Norge og innbefatter dermed flere skoleeiere og skoleledere som ikke er involvert i Kompetanseløftet. Spørringene er halvårlige spørreundersøkelser i regi av Utdanningsdirektoratet, som er et system for koordinerte spørreundersøkelser til Utdanningssektoren. Målgruppen er skoleleder og skoleeiere i grunnskole og videregående opplæring. Spørringene har som primært formål: 1) å samordne små ad hoc-pregete spørreundersøkelser for å minske belastningen på sektoren og 2) systematisering av undersøkelser knyttet til viktige satsningsområder hvor Utdanningsdirektoratet har behov for kunnskap for å følge de opp. Slik sett oppfyller våre spørsmål knyttet til Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis begge disse formålene.

Hensikten med de spørsmålene vi har utarbeidet til Spørringene, er å dekke fire kunnskapsbehov. Dette er å:

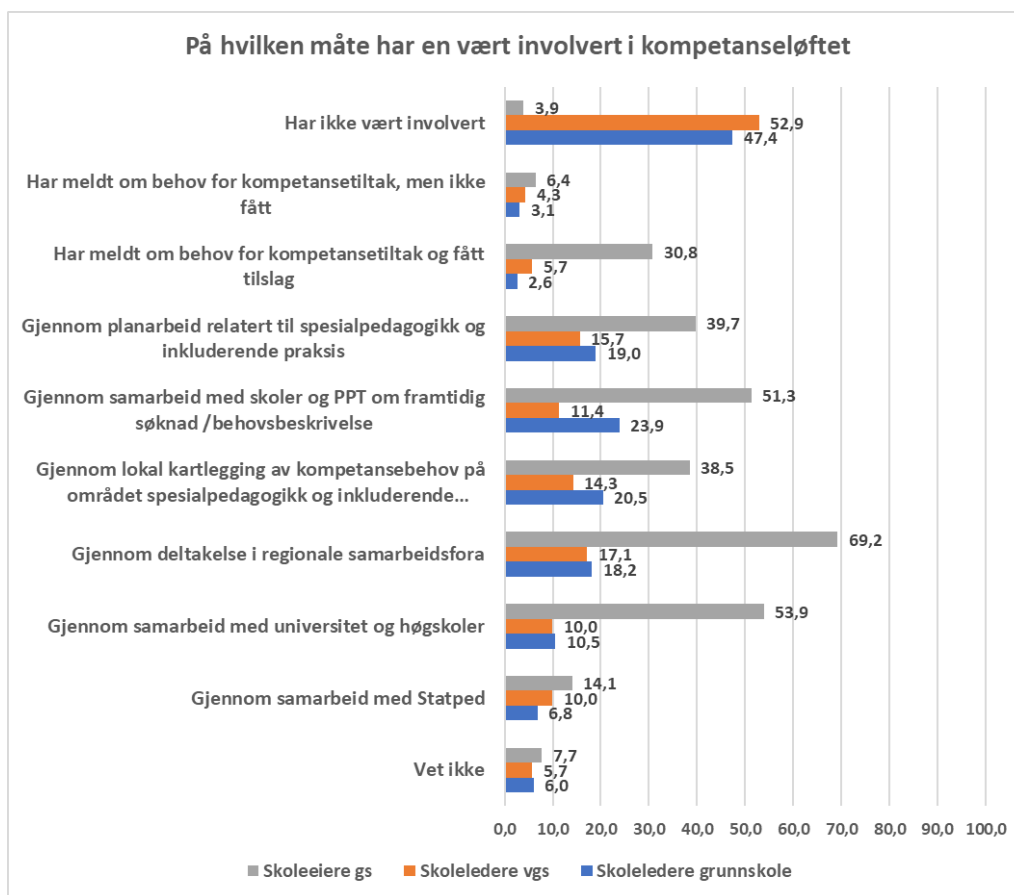
- Kartlegge skolelederens og skoleeieres kjennskap til og deltakelse i Kompetanseløftet (inkludert kompetansebehovkartlegging).
- Kartlegge kompetansebehov/-endring i skoler
- Kartlegge samarbeid/-endringer med lokalt støttesystem
- Kartlegge oppfylgning av behov for kompetanse innenfor spesialpedagogikk og inkluderende praksis

Det er i overkant ambisiøst å få dekket disse kunnskapsbehovene gjennom de åtte spørsmålene vi har til rådighet i Spørringene våren 2022, særlig med tanke på å dokumentere endring. Vår ambisjon er å inkludere disse spørsmålene til skoleledere og skoleeiere årlig slik at vi kan se etter spor av endringer på hvordan respondentene svare på disse spørsmålene. I denne rapporten vil vi dermed dokumentere situasjonen i Skole-Norge relatert til Kompetanseløftet i oppstarten hvor vi i de neste årene også vil se på eventuelle endringer ut overgangsperioden i 2025.

Gjennomføringen av Spørringene til Skole-Norge ble gjennomført i mars-april 2022 og vil bli inkludert i hoved rapporteringene fra NIFU som vil publiseres mer eller mindre parallelt med foreliggende delrapport. Imidlertid vil vi i denne rapporten se mer på fylkesvise forskjeller der det er hensiktsmessig, samt at vi vil gjøre noen flere analyser hvor vi kontrollerer for bakgrunnsvariabler.

5.1 Deltakelse i Kompetanseløftet

Skoleledere og skoleeiere fikk spørsmål om og på hvilken måte de har vært inkludert i Kompetanseløftet. Figur 5.1 viser svarene på dette, men merk at skoleeiere for fylke er ikke inkludert i figuren i og med det er bare 6 skoleeiere for vgs i utvalget.



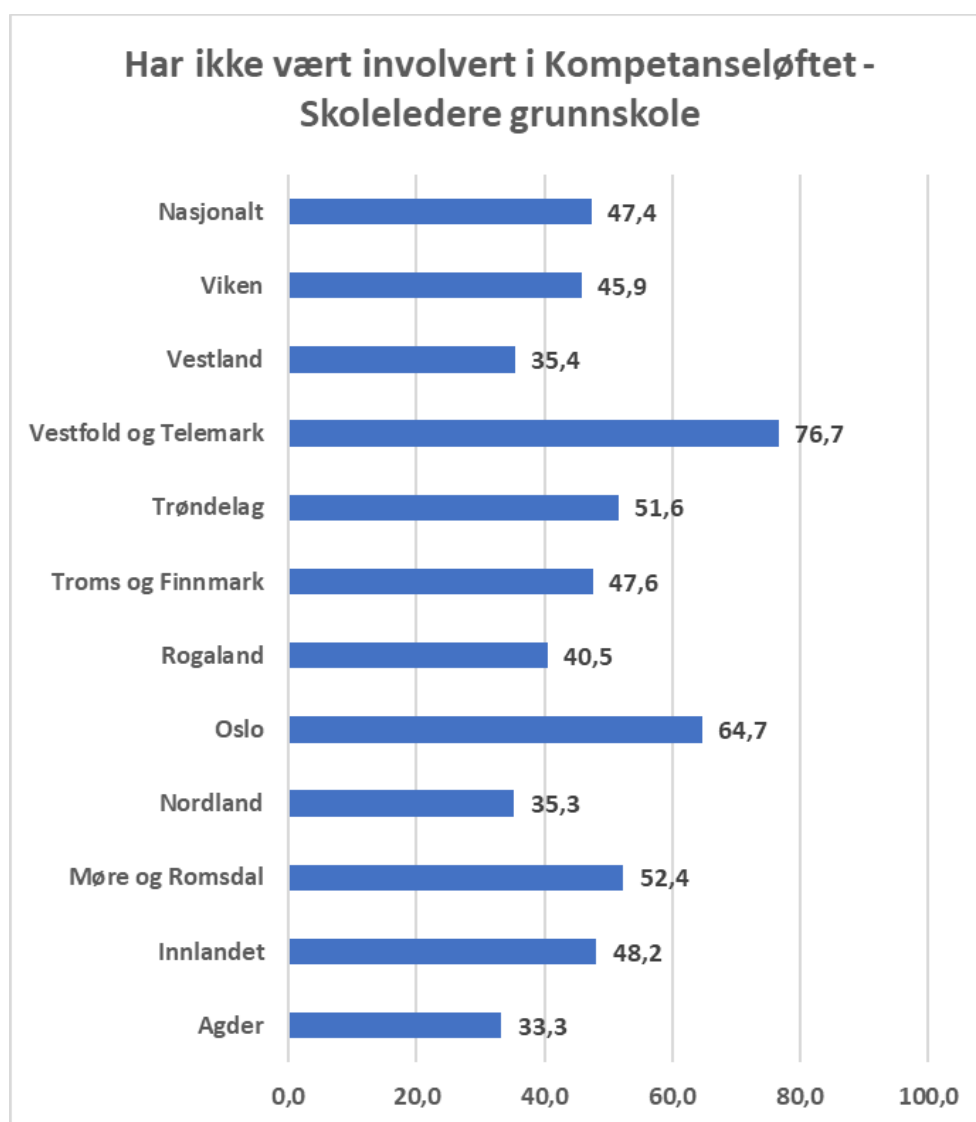
Figur 5.1 På hvilken måte har skoleeier/skolen vært involvert i arbeid relatert til Kompetanseløftet på området spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Skoleeiere grunnskole (n=78), Skoleleder grunnskole (n=352), skoleleder vgs (n=70).

Figur 5.1 viser at rundt 90 prosent av skoleeierne i grunnskolen oppgir at de på en eller annen måte har vært involvert i Kompetanseløftet. Nærmere 4 prosent oppgir at de ikke har vært involvert, mens rundt 8 prosent vet ikke. Blant skoleeierne i grunnskolen er det nærmere 70 prosent som har deltatt i regionale samarbeidsfora, mens halvparten oppgir at det har vært samarbeid med PPT eller universitet og høyskoler. Mellom 30 og 40 prosent av skoleeierne i grunnskolen oppgir videre at de har meldt om behov for kompetansetiltak og fått tilslag; vært involvert gjennom lokal kartlegging av kompetansebehov eller planarbeid. Fjorten prosent har vært involvert gjennom samarbeid med Statped. Dette sammenfaller med funn fra intervjuene fra Statsforvaltere i kapittel 3 som beskriver at Statpeds rolle er uklar og som «litt på sidelinjen».

Når det gjelder skoleledere viser figur 5.1 at rundt halvparten av dem ikke har vært involvert i arbeid relatert til Kompetanseløftet. Det er naturlig at det er relativt færre skoleledere enn skoleeiere som har vært involvert i Kompetanseløftet. Samtidig kan det også være en refleksjon av at arbeidet med Kompetanseløftet beskrives fra Statsforvalteres side i kapittel 3 om å være i «startgropa» og i en oppstarts- og kartleggingsfase. Flere statsforvaltere oppgir at en fremdeles «rigger» ordningen og det

er derfor naturlig at vi ikke ennå ser utbredt aktivitet i skolene. Videre kan det at en så liten andel av skoleledere er tidlig involvert i et prosjekt som har store ambisjoner om å endre/forbedre relasjoner og praksis i skolen og det tilbud som skal gis til elevene, vitne om en sterk tro på at "rigging" av ordninger fra toppen og ned vil fungere hensiktsmessig.

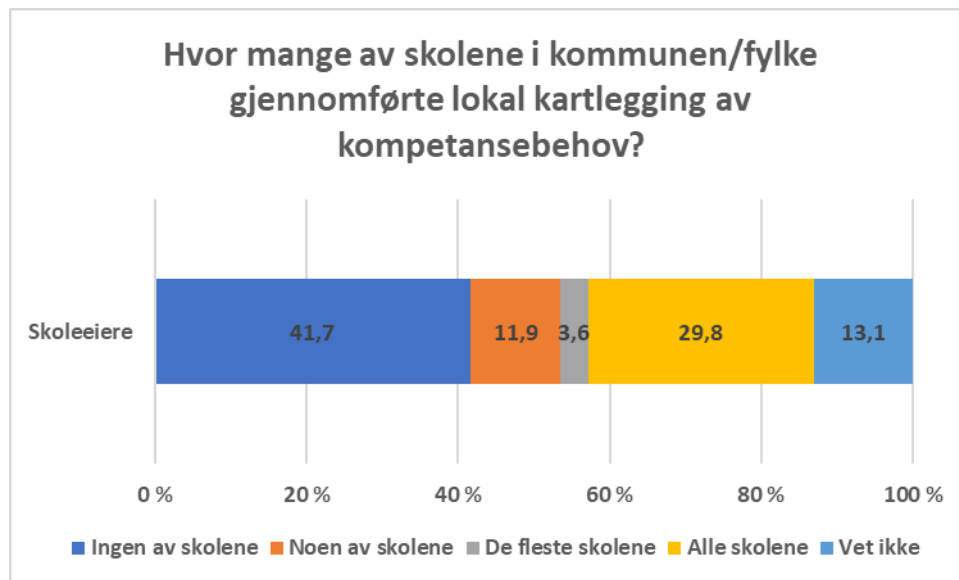
Dette er viktig å følge med på framover senere i evalueringen og i Spørringene.



Figur 5.2 Har ikke vært involvert i arbeid relatert til Kompetanseløftet på området spesialpedagogikk og inkluderende praksis, Skoleleder grunnskole (n=352) fordelt på fylke

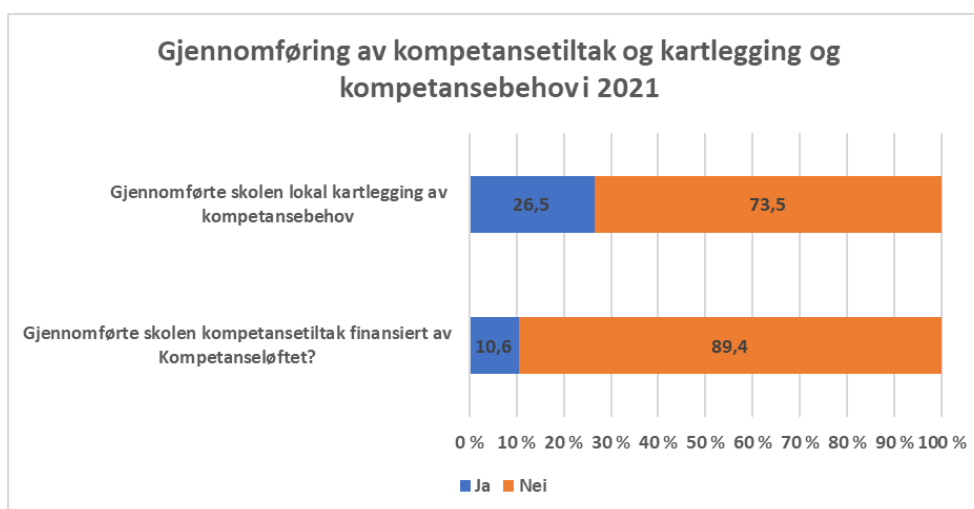
Dersom vi ser på fylkesvise forskjeller, viser figur 5.2 at nærmere 77 prosent av skolelederne i Vestfold og Telemark ikke har vært involvert i arbeidet med Kompetanseløftet. I Vestland, Nordland og Agder ser vi derimot at det bare er rundt en tredjedel av skolelederne som ikke deltok i arbeid relatert til Kompetanseløftet i 2021.

Videre i Spørringene fikk skoleeiere spørsmål om hvor mange av skolene i kommunen/fylkeskommunen som i 2021 gjennomførte lokal kartlegging av kompetansebehov på området spesialpedagogikk og inkluderende praksis.



Figur 5.3 Hvor mange av skolene i kommunen/fylkeskommunen gjennomførte i 2021 lokal kartlegging av kompetansebehov på området spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Skoleeiere (kommune og Fylkeskommune) n=84

Figur 5.3 viser en tendens til at dersom skoleeier oppgir at det er gjennomført lokal kartlegging av kompetansebehov, så har alle skolene i kommunen/fylkeskommunen gjennomført en slik kartlegging. Det er rundt 45 prosent av skoleeierne som mener det er gjennomført lokal kartlegging av kompetansebehov og to- tredjedeler av disse (30 prosent av alle) oppgir at samtlige skoler i kommunen/fylket har gjennomført en slik kartlegging. Videre kommer det også fram at det er nær 42 prosent av skoleeierne oppgir at ingen har gjennomført slik kartlegging og 13 prosent vet ikke. Det er ingen systematiske forskjeller hvordan kommunale skoleeiere svarer på dette spørsmålet med tanke på hvilket fylke de kommer fra.

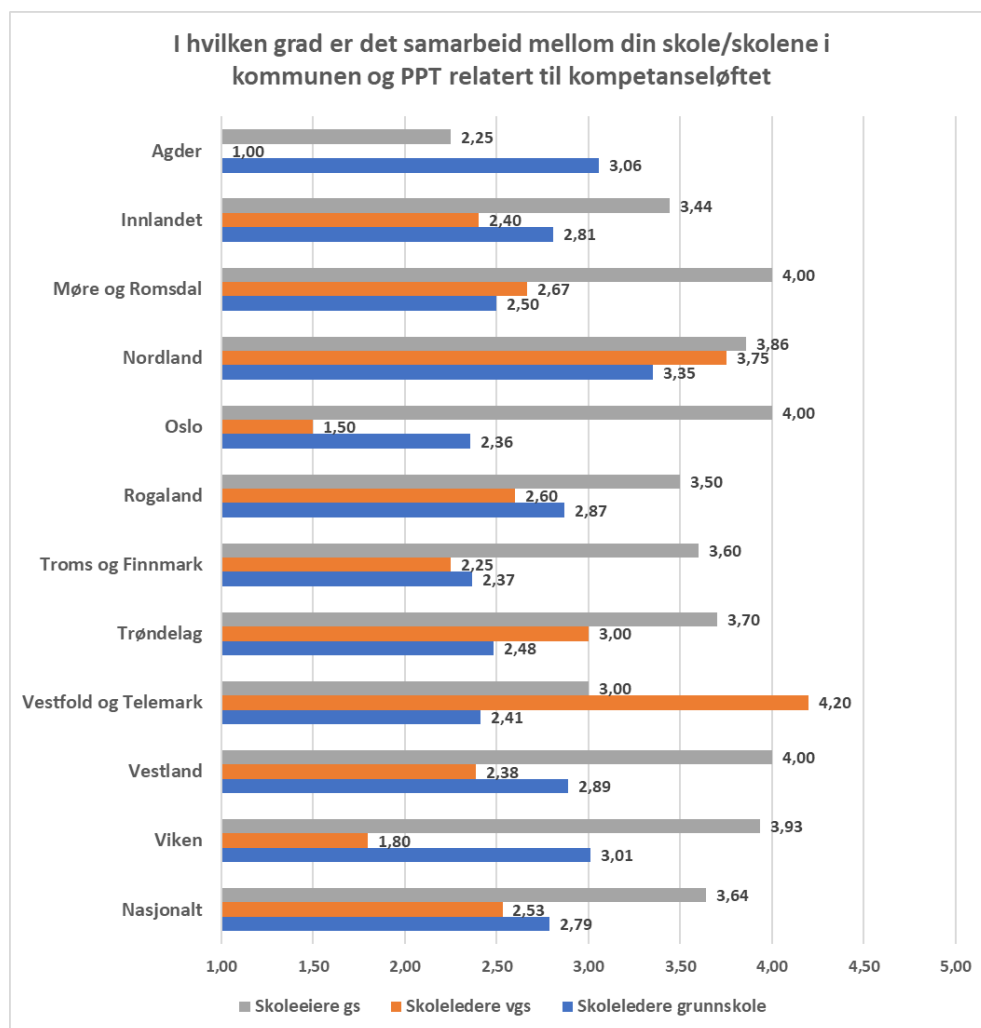


Figur 5.4 Skolelederes rapportering om gjennomføring av lokal kartlegging av kompetansebehov og gjennomføring av kompetansetiltak finansiert gjennom Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Skoleledere (grunnskole og vgs) n=426

Figur 5.4 viser at rundt 25 prosent av skolelederne oppgir at de har gjennomført kartlegging av kompetansebehov på sin skole gjennom Kompetanseløftet og rett over 10 prosent har gjennomført kompetansetiltak finansiert av Kompetanseløftet i 2021. Det er ingen store forskjeller mellom skoleledere i grunnskolen og videregående skoler i hvordan de rapporterer på disse spørsmålene. Resultatene i figur 5.4 illustrerer at deltakelsen på skolenivå så langt har vært beskjeden og per nå langt unna målet om å se praksisendring i laget rundt eleven og gjenspeiler at Kompetanseløftet fremdeles er i startgropa.

5.2 Samarbeid om Kompetanseløftet

Både skoleeiere og skoleledere fikk spørsmål om i hvilken grad det er samarbeid mellom skolen din (skoleledere)/ skolene i kommunen (skoleeiere) og PPT relatert til Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Også fylkeskommunale skoleeiere fikk dette spørsmålet, men vi holder dem utenfor i de følgende analysene i og med det er kun seks i utvalget. Svaralternativene gikk fra 1 «ikke i det hele tatt» til 5 «I svært stor grad». En hadde også mulighet til å svare «Vet ikke» og rundt 9 prosent av både skoleledere og skoleeiere krysset av på dette alternativet. Også disse er tatt ut fra de videre analysene, fordi vi vil se på forskjeller mellom fylker og mellom skoleledere og skoleeiere på dette spørsmålet basert på gjennomsnittsverdier. Det vil si at høy gjennomsnittsverdi vil indikere høyere grad av samarbeid med PPT.



Figur 5.5 Skoleledere og skoleeieres rapportering grad av samarbeid med PPT i Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Skoleeiere grunnskole (n=72), Skoleleder grunnskole (n=327), skoleledere vgs (n=64).

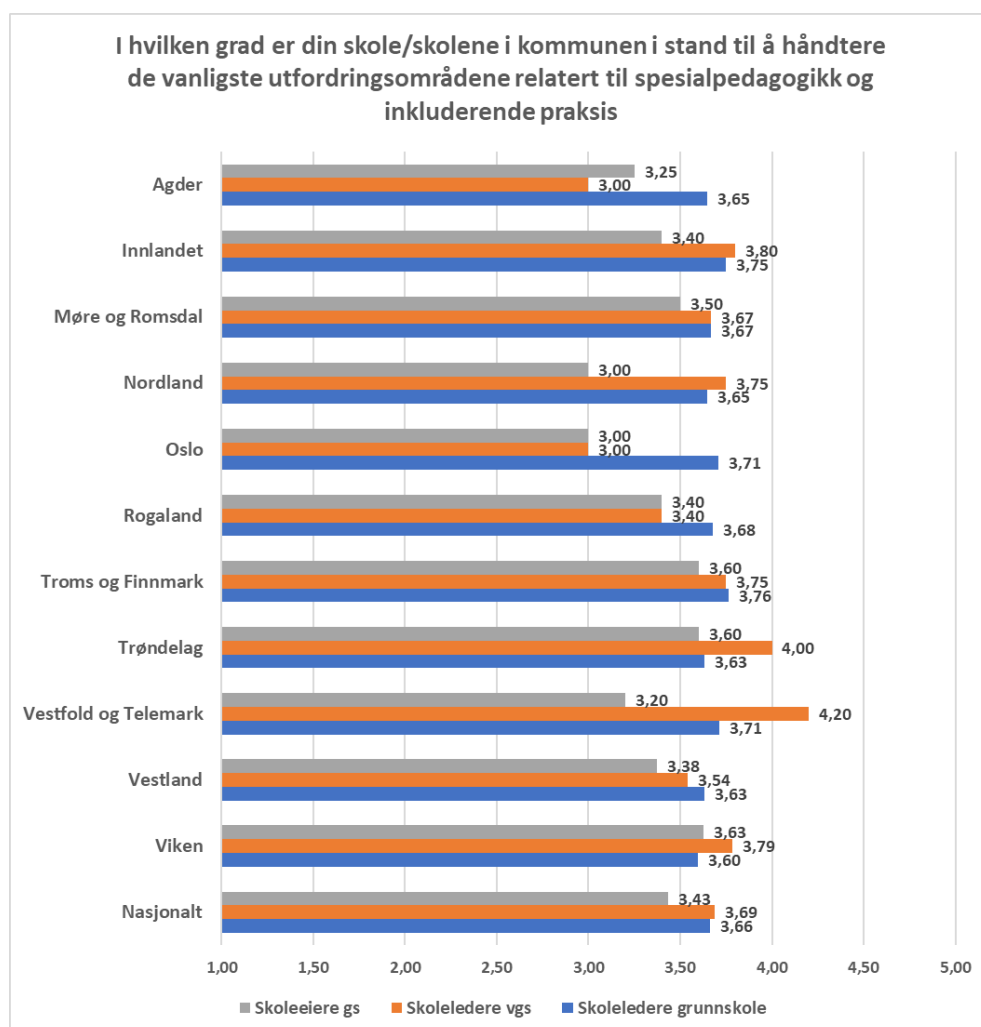
Dersom vi først ser på nasjonale tall ser vi at skoleeiere rapporterer om en klart større grad av samarbeid med PPT blant skolene i deres kommune enn hva skolene selv rapporterer. Dette gjelder i samtlige fylker med unntak av Agder. Skoleledere i grunnskolen oppgir i gjennomsnitt et samarbeid som ligger imellom i liten grad og i noen grad, mens skoleeiere plasserer seg gjennomsnittlig mellom i noen grad og i stor grad et samarbeid med PPT om Kompetanseløftet. Skoleledere i vgs har større fylkesvis variasjon i rapporteringen om samarbeid med PPT, men det er få i utvalget og dermed få skoleledere i hvert fylke som gir ofte store utslag. Verken skolestørrelse eller lærertetthet har innvirkning på skolens samarbeid med PPT om Kompetanseløftet. Heller ikke sentralitet eller kommunestørrelse har innvirkning på dette samarbeidet.

Videre ble skoleeiere spurt om de samarbeider med andre kommuner eller fylker om Kompetanseløftet når det gjaldt 1) Planer og prioriteringer, 2) Analyse og kartlegging av kompetanse og tilretteleggingsbehov, 3) Tilrettelegging og gjennomføring av kompetansetiltak og 4) Annen aktivitet relatert til Kompetanseløftet. Rundt to av tre kommuner svarer bekreftende på at de samarbeider med andre kommuner eller fylkeskommuner innenfor disse fire områdene i Kompetanseløftet.

Skoleledere fikk tilsvarende spørsmål, men skulle forholde seg til om de samarbeidet med andre skoler i kommunen/fylket innenfor de fire områdene i Kompetanseløftet. Resultatene viser at det er kun rundt en av fire skoleledere som samarbeider med andre skoler om Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Videre viser resultatene at skoler i små og mellomstore kommuner i større grad samarbeider med andre skoler i kommunen om Kompetanseløftet enn i større kommuner. Lignende forskjeller finner vi når vi ser samarbeidet relatert til kommunens sentralitet. Skoleledere for grunnskoler i de minst sentrale kommunene samarbeider betydelig mer med andre skoler i kommunen innenfor alle de fire områdene i Kompetanseløftet. Eksempelvis samarbeider nesten halvparten av skolene i de minst sentrale kommunene med andre skoler om tilrettelegging og gjennomføring av tiltak, mens for øvrige skoler er denne andelen 16 prosent.

5.3 Kompetanse og kompetansebehov innenfor området spesialpedagogikk og inkluderende praksis

Gjennom Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis skal det bygges kompetanse i kommuner og fylkeskommuner parallelt med omstillingsarbeidet som foregår i Statped. I løpet av denne perioden skal de lokale aktørene være i stand til å håndtere de vanligste utfordringsområdene selv. Derfor har skoleeiere og skoleledere gjennom spørringene fått spørsmål om skolen i dag er i stand til å håndtere de vanligste utfordringsområdene; om PPT er i stand til å gi støtte og veiledning innenfor de vanligste utfordringsområdene, og om skolene og PPT mottar de tjenester de har behov for, fra Statped. I spørreskjemaet var det ikke oppgitt hva som er de vanligste utfordringsområdene. Disse spørsmålene kan være sentrale å følge opp gjennom hele oppfølgingsperioden fram til 2025 for å identifisere eventuelle endringer i dette. Vi skal nå se nærmere på hva skoleeiere og skoleledere svarer på disse spørsmålene.



Figur 5.6 Skoleledere og skoleeieres rapportering grad av at skolen/skolene i kommunen er i stand til å håndtere de vanligste utfordringsområdene relatert til Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Skoleeiere grunnskole (n=76), Skoleleder grunnskole (n=347), skoleledere vgs (n=70).

Figur 5.6 viser at skoleeiere og skoleledere oppgir at skolene er i relativ stor grad i stand til å håndtere de vanligste utfordringsområdene selv. De plasserer seg gjennomsnittlig på rundt 3,5 på en skala som går fra 1 - ikke i det hele tatt til 5 - i svært stor grad. Det er ingen store forskjeller mellom fylker, men vi finner at skoler i kommuner med mindre enn 3000 innbyggere skårer gjennomsnittlig lavere på dette spørsmålet (skoleledere grunnskole; beta:0,17), kontrollert for skolestørrelse, antall lærere per elev og sentralitet. Vi kan også legge merke til at skoleledere og skoleeiere er relativt samstemte, men skolelederne (grunnskole) vurderer tilstanden litt mer positivt enn skoleeiere (Cohens d: 0,35).

Det var enkelte skoleledere (5) som svarte på oppfølgende spørsmål om hvorfor skolen ikke var i stand til dette. Alle disse svarene handler om manglende kompetanse som denne kommentaren er et eksempel på:

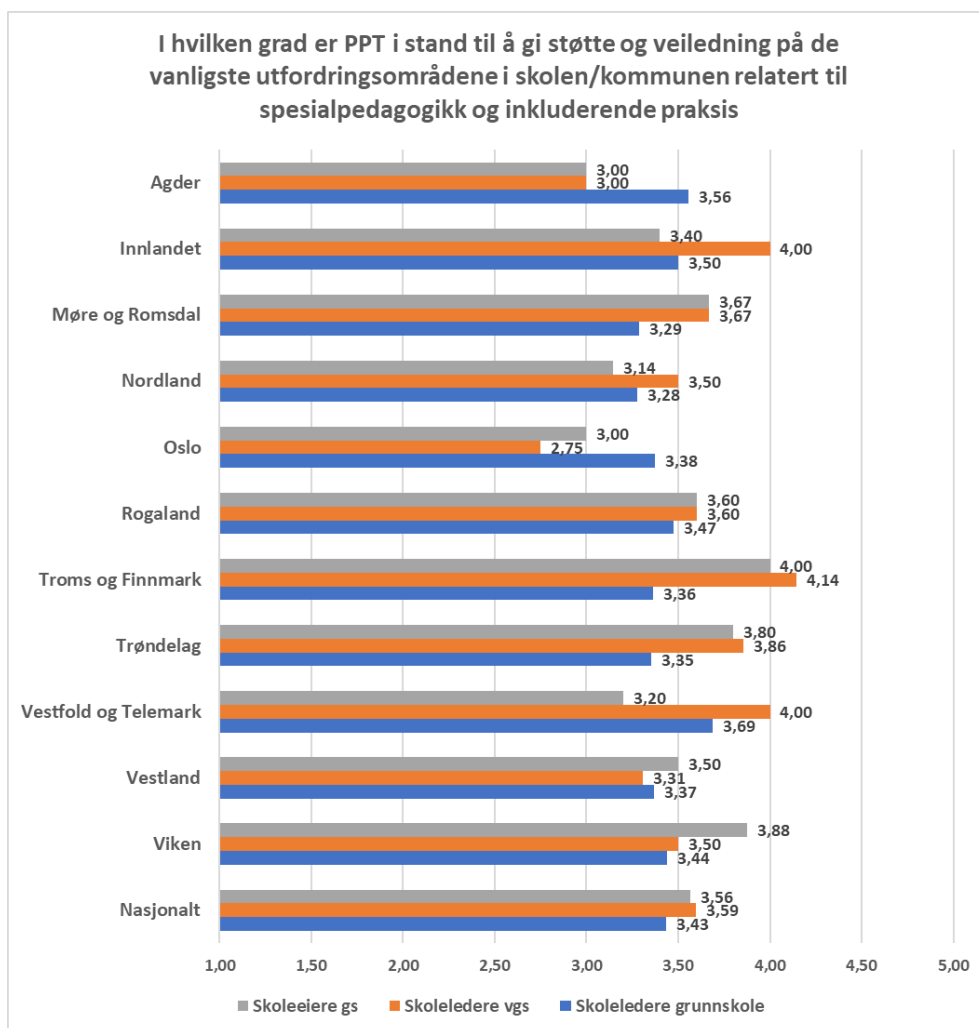
Ikke nok spesialpedagoger som kan brukes målrettet til spesialpedagogikk og til felles kompetanseheving i personalet. Store forskjeller i elevenes behov og utfordringer.

I Spørsmål til Skole-Norge høsten 2021 (Bergene, Vika, Denisova, Steine og Vennerød-Diesen 2021) ble skoleledere bedt om å vurdere i hvilken grad lærere, spesialpedagoger, barne- og ungdomsarbeidere og assistenter ved skolen har kompetanse innen inkluderende praksis og seks spesialpedagogiske områder. Disse områdene var

- lærevansker,
- vansker med språk,
- vansker med tall,
- sosioemosjonelle utfordringer,
- nevrobiologiske utviklingsforstyrrelser
- traumer

Resultatene fra Spørsmål til Skole-Norge høsten 2021 (op.cit) viser at skolelederne vurderer at det lærere og spesialpedagoger som i størst grad har kompetanse innenfor inkluderende praksis og de seks utvalgte spesialpedagogiske områdene. Spesialpedagogene ved skolen vurderes til å ha best forutsetninger for å håndtere opplæring av elever med sosioemosjonelle utfordringer, nevrobiologiske utviklingsforstyrrelser og traumer samt vansker med tall. De fleste skolelederne ved både videregående og grunnskolen vurderer at lærere og spesialpedagoger i stor grad eller svært stor grad har kompetanse innenfor vansker med språk. For vansker med tall, vurderer skolelederne at det i større grad er spesialpedagogene som har stor eller svært stor grad av kompetanse. For både sosioemosjonelle vansker og nevrobiologiske vansker, vurderer rundt syv av ti av skolelederne at spesialpedagoger har stor eller svært stor grad av kompetanse. Det er traumer som skolelederne oppgir at det er lavest forutsetninger for å håndtere. Det er altså spesialpedagoger som anses å inneha best forutsetninger for å håndtere de nevnte områdene og da er det også viktig å være oppmerksom på at i utvalget til Spørsmål til Skole-Norge høsten 2021 var det 22 prosent av grunnskoler og 14 prosent av de videregående skolene som ikke hadde ansatt spesialpedagog på skolen.

Når det gjelder i hvilken grad PPT er i stand til å gi støtte og veiledning innenfor de vanligste utfordringsområdene er skolelederne litt mer tilbakeholdne, mens skoleeiere er tilsvarende litt mer positive.



Figur 5.7 Skoleledere og skoleeieres rapportering grad av at PPT er i stand til å gi støtte og veiledning på de vanligste utfordringsområdene relatert til Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Skoleeiere grunnskole (n=76), Skoleleder grunnskole (n=347), skoleledere vgs (n=70).

Figur 5.7 viser som foregående figur at skolelederne og skoleeierne plasserer seg gjennomsnittlig på rundt 3,5 på en skala som går fra 1 - ikke i det hele tatt til 5 - i svært stor grad på spørsmålet om PPT er i stand til å gi støtte og veiledning innenfor de vanligste utfordringsområdene relatert til Kompetanseløftet. Det er ingen store forskjeller mellom fylker og det er ingen bakgrunnsfaktorer som skolestørrelse eller kommunestørrelse som er med å forklare hvordan en svarer. Også for dette spørsmålet har skoleeiere og skoleledere mulighet til å utdype svaret sitt, noe som 31 skoleledere og 3 skoleeiere valgte å gjøre.

Det som går igjen i kommentarene er kapasitets- og kompetanseutfordringer, samt kjennskap til skolen og at PPTs måte å jobbe på passer ikke med skolens utfordringer. Det er selvsagt overlapp mellom disse kategoriene, men det er tydelig at det er flere som ser utfordringer med PPT slik det er i dag. Som nevnt er en gjenganger i kommentarene

kapasitetsutfordringer ofte relatert til tid og ressurser. Disse tre kommentarene kan illustrere dette.

Underbemanning og høyt sykefravær

De har ikke kapasitet. Vi blir ikke prioritert. Lav kompetanse, eller liten interesse av å dele/veilede oss.

PPT hos oss har kun én ansatt. Bredt fagområde som skal dekkes. PPT har ikke mye tid til veiledning.

I tillegg er det flere som bare skriver tid og ressurser som begrunnelse for at PPT ikke er i stand til å gi støtte og veiledning. De tre kommentarene viser dobbeltheten i kapasitetsutfordringer – tid og ressurser og tilgjengelig kompetanse. En ting er at kompetanse ikke er tilgjengelig på grunn av mangel på tid, en annen grunn er at kompetansen ikke er til stede i PPT. Flere kommenterer kompetansenivået i PPT:

Nyutdannede PP-rådgivere (master i spes.ped) har i liten grad didaktisk kompetanse eller relevant bakgrunn fra klasserom, forstår sjeldnere enn tidligere hvilke faktorer som påvirker mangfoldige skolemiljøer, og har derfor liten integritet i et godt kvalifisert personale av pedagoger. Skolen har tilsatt den kompetansen lokalt [...], og er bedre rustet til å håndtere behov internt enn tidligere.

PPT er en ekstern aktør med varierende kompetanse og tilstedeværelse. PPT synes ikke å inneha større kompetanse på dette området enn skolen selv, og derfor oppleves PPT som lite relevant i dette spørsmålet.

PPT kjenner ikke elevene og skolen godt, kommer med generelle råd. Ofte feilslått

Manglende kompetanse og erfaring frå skulen hjå rettleiarane. Generell mangel på fagkompetanse.

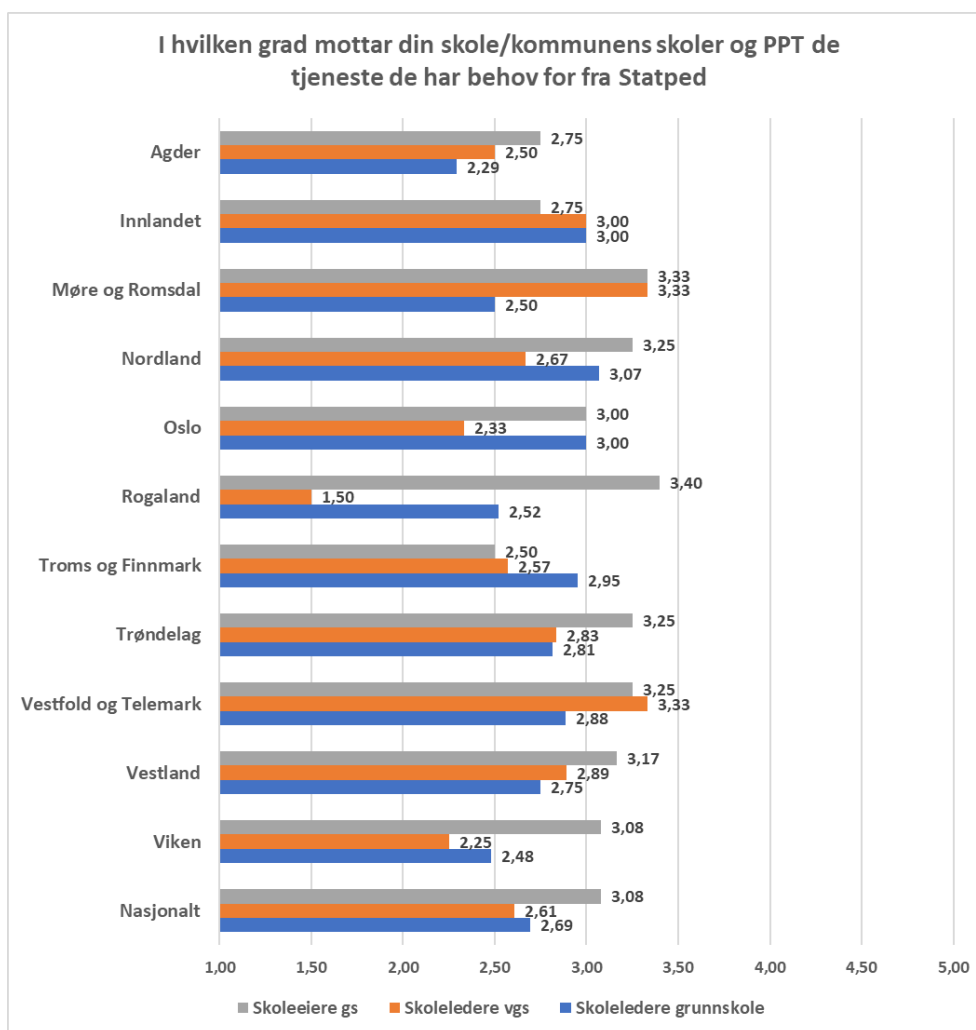
De to første kommentarene viser til problemet med at de som skal veilede fra PPT ikke blir respektert fordi de mangler faglig legitimitet blant de som skal veiledes, det vil si i lærerkollegiet. Dette gjelder både erfaring og at de ikke helt forstår hvordan den teoretiske kunnskapen de innehar, kan og må anvendes i en mangfoldig skolehverdag. Den andre kommentaren belyser mye av det samme, men påpeker også at forståelsen og kjennskapen til skolen ofte er mangelfull, noe som gjør at kompetansen og veiledningen ikke alltid treffer. I tillegg til lite kjennskap til skolen er det flere som også ser på kulturen i PPT som et hinder i å gi nødvendig og tilpasset støtte og veiledning til skolen:

... veldig fokus på systemarbeid utan å vise forståing for enkeltsaker. Om PPT hadde vist større forståing i samtale om enkeltsaker, der lærarar kan lufte frustrasjonar vil lærarane vere meir med på systemarbeid. Systemarbeid er noko av det viktigaste vi gjer, men vi må ha lærarane med på tanken.

Tilrådingen gis som svært store omfang og andel timer som tilrås til gruppetimer er for høye etter vår oppfatning. For stort fokus på at elever trenger intensiv trening utenfor klassen/gruppa fremfor at spesialundervisningen like gjerne kan foregå i klassen med støtte. For høyt fokus på faglige mål som må terpes på på grupperommet fremfor viktigheten av deltakelse i klassefelleskapet.

Vi må huske på at skolelederne og skoleeierne er bedt om å framheve og utdype det problematiske ved PPTs støtte og veiledning mot skolene. Dersom vi hadde spurt om hva som er bra med PPT, er det imidlertid fullt mulig at vi hadde fått flere positive svar. Samtidig er det en fellesnevner her at kapasitet og kompetanseutfordringer går hånd i hånd med forståelsen av skolehverdagen og barna, og det som skjer i den enkelte skole. Kompetanseløftet skal øke kompetansen og kompetansen skal være nærmere barna. Da kan disse kommentarene gi innspill til at PPT i seg selv må komme tettere på barna, slik at den kompetansen som er til stede blir tilpasset barna og skolene.

Til slutt ble skolelederne og skoleeierne bedt om å vurdere i hvilken grad skolene og PPT mottar de tjenestene de har behov for, fra Statped.



Figur 5.8 Skoleledere og skoleeieres rapportering grad skolen (skoleleder)/ skolene i kommunen og PPT (Skoleeiere) mottar de tjenestene de har behov for, fra Statped. Skoleeiere grunnskole (n=63), Skoleleder grunnskole (n=311), skoleledere vgs (n=56).

Relativt sett ser vi av figur 5.8 at skoleeiere og skoleledere plasserer seg lavere på skalaen sammenlignet med figur 5.6 og 5.7. Skoleeier plasserer seg midt på skalaen som går fra 1 - *ikke i det hele tatt* til 5 - *i svært stor grad*, mens skoleledere plasserer seg betydelig lavere enn skoleeiere (Cohens $d = 0,42$; grunnskole). Det er en viss variasjon mellom fylker, men den er ikke så stor at vi skal tillegge det stor vekt. Derimot finner vi at skoleledere i grunnskolen i de mest sentrale kommunene (jfr SSB sentralitetsindeks) skårer gjennomsnittlig lavere på dette spørsmålet enn særlig dem i de mellomsentrale kommunene ($\beta = 0,21$), kontrollert for skolestørrelse, antall elever per lærer og kommunestørrelse. Om dette skyldes at Statped prioriterer ned de mest sentrale kommunene fordi de ofte innehar spesialisert kompetanse selv blir bare en hypotese.

6. Oppsummering og oppmerksomhetspunkter

Kompetanseløftet er i en tidlig fase, men arbeidet med å implementere satsingen er godt i gang både på fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Det foreligger erfaringer med satsingen slik den har vært fram til nå, som kan være relevant å ta hensyn til i det videre arbeidet. I dette avsluttende kapitlet skal vi oppsummere funn fra rapporten som peker på områder vi mener det er grunn til å være særlig oppmerksomme på framover. Det vil både være områder som vi tenker de ansvarlige for Kompetanseløftet bør være opptatt av i det kommende arbeidet, og områder vi tenker evalueringen bør belyse mer inngående.

Kapitlet baserer seg på informasjon som kommer fram i de tre empiriske kapitlene i rapporten, altså kapitlene 3, 4 og 5. I kapitlene ble resultater fra intervjuer med ansvarlige hos statsforvalter, informasjon fra rapportering for tiltakene og fra spørreskjemadata fra spørringene presentert. I det videre arbeidet med evalueringen skal vi gå dypere inn i enkelte tiltakskjeder, intervju representanter fra Samarbeidsforum og UH-sektoren og få informasjon fra lærere, barnehageansatte og foreldre. Det vil gi andre perspektiver på Kompetanseløftet og mer kunnskap om hvordan ulike aktører jobber og hvilke endringer som skjer.

Intervjuene med ansvarlige hos statsforvalter peker på at organiseringen av Kompetanseløftet er tett knyttet til eksisterende fora og møter i Dekom og Rekom. Dette gjøres ved at det opprettes en parallell møtестruktur til samlingene i de to andre tilskuddsordningene. I hovedsak opereres det da med et dobbelt så stort antall personer i samarbeidsforum for Kompetanseløftet, i tillegg til at forumet er utvidet med representanter for PP-tjenesten og for Statped. Ofte innebærer dette at det samarbeidsforum blir lite operativt og beslutninger blir delegert til underliggende regionale kompetansenettverk eller arbeidsgrupper/-utvalg. Samarbeidsforum som formelt skal innstille hvilke kompetansetiltak som skal få midler, styrer dermed lite.

Oppmerksomhetspunkt: Hva blir samarbeidsforums rolle framover og hvordan sikres representativiteten til alle aktører, som private, i de underliggende regionale nettverkene eller arbeidsgrupper/utvalg?

Fordelingen av økonomiske midler til tiltak deles ofte ut pro rata ut fra et rettferdighetshensyn, hvor det prioriteres å sørge for at pengene kommer alle kommuner til gode etter prinsipper som størrelse og elevtall. Det vil si at det i liten grad vil bli kommuner som ikke får midler, eller at det blir store skjevfordelinger. Samtidig så gjør dette det vanskeligere for samarbeidsforum å prioritere tema eller områder som betraktes som viktige. På mange måter smøres midlene tynt utover slik at alle skal få, men er det tilstrekkelig til at nødvendige og spesifikke kompetansehevingstiltak som øker kompetansen til de som er nærmest barnet iverksettes?

Oppmerksomhetspunkt: hvilke konsekvenser har en pro rata fordeling for hvilke kompetansetiltak som iverksettes og hvilke følger får det for kompetanseutviklingen i laget rundt barnet og det tilbudet barna og elevene mottar?

Resultatene peker tydelig på at Kompetanseløftet er i startgropa. Statsforvalterne beskriver at de fremdeles prøver å rigge organiseringen og det oppleves til dels som en byråkratisk ordning. Både intervjuene og resultater fra Spørringene fra Skole-Norge indikerer at Kompetanseløftet er fremdeles på et ”systemnivå” som i første rekke involverer skoleeier og kommuner. Arbeidet med Kompetanseløftet har trolig i liten grad greid å involvere laget rundt eleven, og det er sannsynligvis lite spor av endringer i kompetanse og praksis blant de som er nærmest barna så langt i overgangsperioden.

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan greier en framover gjennom Kompetanseløftet å bevege seg fra system- og kommunenivå ut til skoler og barnehager og laget rundt barnet?

Kompetansetiltakene som er igangsatt følges i liten grad opp av statsforvalterne. Det framstår som om det er ulike oppfatninger av om det er noe de ser for seg å gjøre i framtiden eller ikke. Oppfølgingen er i stor grad knyttet til rapporteringene gjennom Utdanningsdirektoratets høringssystem hvor kompetansetiltakene rapporterer blant annet om bruk av midler og måloppnåelse. Hvordan statsforvalterne skal følge opp kompetansetiltak og også kommuner som ikke involverer seg i Kompetanseløftet er nært knyttet til Statsforvalterens forvaltning og forståelse av sitt mandat og rolle.

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan forstår og utvikler statsforvalteren sin rolle i Kompetanseløftet i overgangsperioden?

Representanter for statsforvalterne opplever at UH i utgangspunktet ikke er organisert for en satsing som Kompetanseløftet. De er rustet for å undervise og å forske, og i mindre grad satt opp for å drive endringsarbeid i skoler og barnehager. Arbeidsmåten som det legges opp til i prosjektet krever trolig mer arbeid på tvers av ulike fagmiljøer ved den enkelte UH enn hva som er vanlig. Representantene for statsforvalterne opplever at UH forsøker å tilpasse seg behovene, samtidig som dette er noe som tar tid.

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan forholder UH seg til Kompetanseløftet og hva oppleves som utfordringer, må følges opp i den videre evalueringen?

En utfordring i partnerskapet med UH sektor er at regionale UH aktører er representert i samarbeidsfora og det er forutsatt at UH-sektoren skal være med i behovskartleggingen. Dette kan medføre at behovskartleggingen styres mot den kompetansen den regionale UH-aktøren besitter og ikke nødvendigvis de behov kommuner, skoler og barnehager har. Samtidig viser resultatene i denne rapporten at samarbeidet og partnerskapet med UH er ikke avklart i kartleggingsfasen slik det er forutsatt.

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan sikres det at det er de lokale behovene og ikke UH-sektorens kompetanse som reflekteres i tiltakene?

Statpedes rolle beskrives som uklar. Kommunene forholder seg til UH, og det er UH som skal kjøpe inn tjenester fra Statped når det er nødvendig. Intervjuene og rapporteringene fra kompetansetiltakene tyder likevel på at Statped bidrar som sparringspartner og i analysefasen. Noen informanter forteller at de ønsker å inkludere Statped i en mer aktiv

rolle i Kompetanseløftet. I tillegg beskriver noen informanter at det er uklart hvilke oppgaver fra Statped som skal overføres til kommunene, samt at omstillingsprosessen i Statped går fortore enn hva kommunene greier å absorbere. At Statpeds rolle er uklar for kommunene må sies å være uheldig i en satsing som blant annet innebærer å overføre kunnskap fra Statped til kommunene.

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan kan Statpeds rolle og funksjon bli klarere for de øvrige aktørene i Kompetanseløftet?

Det er et potensielt iboende motsetningsforhold i Kompetanseløftet hvor det på den ene siden er understreket at kompetansetiltakene skal springe ut av kartlegginger av lokale kompetansebehov, mens det på den andre siden er objektive kompetansebehov som må tilfredsstilles i og med kommunene skal overta oppgaver som Statped i dag utfører. Omstillingsarbeidet til Statped betyr en endret oppgavedifferensiering mellom Statped og laget rundt eleven og det er mulig at dette er underkommunisert at Kompetanseløftet skal gjøre laget rundt eleven i stand til å ta over oppgaver som tidligere lå til Statped. Dette kan forebygges ved at i de lokale kompetansebehovskartleggingene er fullstendig klar over hvilke oppgaver kommunene skal overta fra Statped. I forlengelsen av dette – vil fokuset i kompetansetiltak gå for mye i retning av organisasjonelle grep og evaluering av disse, og for lite på utbytte for enkeltbarn? Blir det et større fokus på inkluderende praksis enn spesialpedagogikk? En ting er om dette blir fanget opp i evalueringen, men spørsmålet er om dette er tilstrekkelig vektlagt i rapportering og vurdering av behov for midler. En annen måte å stille spørsmålet er om behovsmeldingene i for stor grad hviler på de ansatte og ledelsens vurderinger, og for lite på behovene til barn og elever. En vektlegging av dette innebærer ikke at alle tiltak skal være individrettet, men vil kunne sikre at de organisasjonelle grepene som gjøres i tiltakene svarer ut reelle behov.

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan sikrer Kompetanseløftet at laget rundt barnet og eleven er i stand til å overta oppgaver som tidligere lå til Statped?

Intervjuene viser videre at barnehage- og skolesektoren oppleves å være under press med tanke på tilgjengelige ressurser – særlig i små kommuner. Et viktig spørsmål som må stilles er om det er tilstrekkelig kapasitet til å følge opp alle endringer og prosesser som settes i gang? Dette peker også ut over Kompetanseløftet, som eksempelvis barnevernsreform og Fagfornyelsen (LK20), men er også relevant direkte inn i Kompetanseløftet.

Oppmerksomhetspunkt: Hvordan er mulighetene i små kommuner med begrensede ressurser å oppfylle forventningene til kompetanse i laget rundt barnet og eleven, hvordan disse kommunene eventuelt organiserer seg i samarbeid med andre, og hvorvidt Kompetanseløftet kan være med på å utjevne eller forsterke forskjeller.

Resultatene i denne delrapporten viser at Kompetanseløftet er i en oppstartsfase og det er mange veier som ikke er tilstrekkelig klarlagt. Det betyr at Kompetanseløftet må sees på som en prosess som utvikler seg, men likefullt er det klare mål som denne prosessen skal oppfylle. Disse målene blir også de viktigste oppmerksomhetspunktene i

evalueringen og i Kompetanseløftet. Det vil si hvordan kan en sikre at Kompetanseløftet bidrar til at:

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

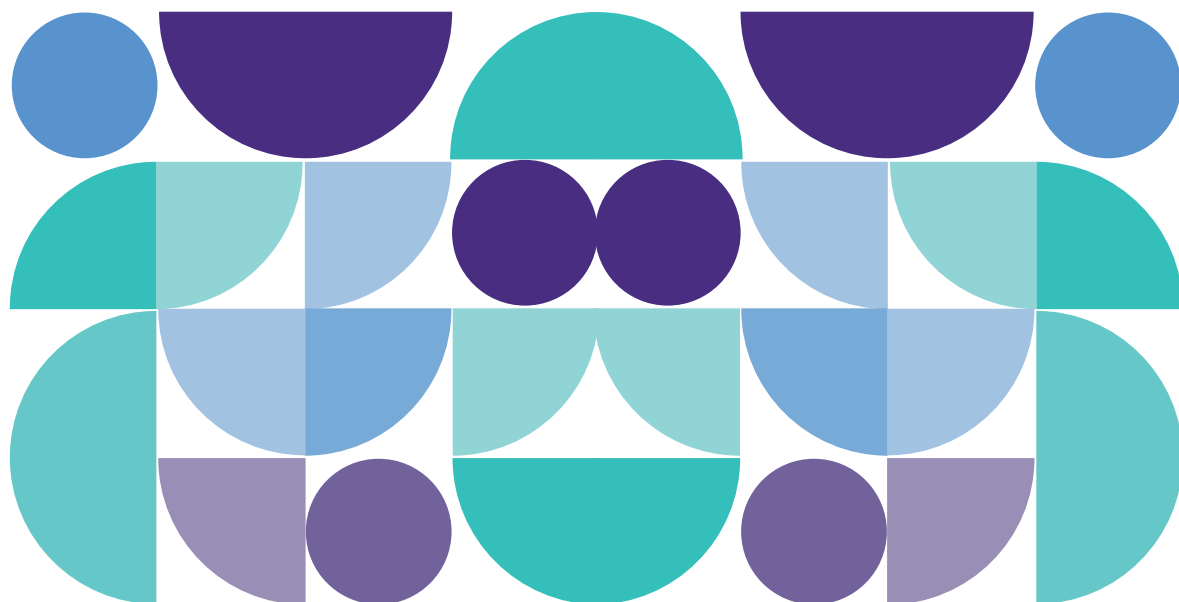
LITTERATUR

- Andrews, Therese Marie og Hustad, Bent-Cato (2022). Omstilling i Statped.
Delrapport 1: Ansattes vurderinger i en tidlig fase. *NF rapport nr.: 3/2022*.
Bodø: Nordlandsforskning AS
- Andrews, T, Lødding, B., Fylling, I og Hustad, BC (2018). Kompetanseutvikling i et mangfoldig landskap. Om virkninger av strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten. *NF-rapport 7/2018*. Bodø: Nordlandsforskning
- Bergene, A. C., Vika, K. S., Denisova, E., Steine, F. S. og Vennerød-Diesen, F. F. (2021) *Spørsmål til Skole-Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere høsten 2021*. NIFU-rapport 2022:11, Oslo: NIFU
- Bergene, A. C., Vika, K. S., Lynnebakke, B., Ramberg, I. og Wollscheid, S. (2022) *Spørsmål til Skole-Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2022*. NIFU-rapport 2021:25, Oslo: NIFU
- Caspersen, J., Buland, T. H., Valenta, M., & Tøssebro, J. (2019). *Inkludering på alvor? Delrapport 1 fra evalueringen av modellutprøvingen inkludering på alvor*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Eide, A.K., Andrews, T., Strømsvik, C.L. (2017): Fra undring til endring. Evaluering av TIMS-teamet i Fauske kommune. *NF-rapport 15/2017*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Gjerustad, C., Opheim, V., Hjetland, H.N., Rogde, K., Bergene A.C. & Gulbrandsen, L. (2020) *Trivsel, læring og utvikling i barnehagen: Resultater fra TALIS Starting Strong Survey, Foreldreundersøkelsen i barnehage (FUBA) og BASIL*. NIFU-rapport 2020:10. Oslo: NIFU.
- Haug, P. (Red.). (2017). *Spesialundervisning. Innhold og funksjon*. Oslo: Samlaget.
- Lyng, S.T., m.fl. (2021) *Evaluering av ny kompetansemodell – desentralisert ordning for skole og yrkesfag samt oppfølgingsordningen. Temanotat 1: Programteori, foreløpige funn og videre forskningsspørsmål*. AFI-Rapport 2021:02
- Meld. St. nr. 19 (2009-2010) *På rett vei*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Meld. St. nr. 19 (2009-2010) *Tid til læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Meld. St. nr. 21 (2016-2017) *Lærelyst - tidlig innsats og kvalitet i skole*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Meld. St. nr. 6 (2019-2020): *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Nilsen, S. (Red.). (2017). *Inkludering og mangfold - sett i spesialpedagogisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget

- Nordahl, T. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge* (Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, Red.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Silverman, D. (2000): *Doing Qualitative Research*. London: SAGE
- Throndsen, I., Carlsten, T. C., & Björnsson, J. K. (2019) TALIS 2018. *Første hovedfunn fra ungdomstrinnet*. Oslo: Institutt for lærerutdanning og skoleforskning (ILS) og NIFU.
- Wendelborg, C., Caspersen, J., & Kongsvik, T. (2015). *Mot et større mangfold?* Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Wendelborg, C; Kittelsaa, A., & J. Caspersen (2017). *Rett til spesialundervisning eller rett til deltakelse? Faktorer som påvirker ekskludering og inkludering i skolen*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning

NTNU Samfunnsforskning
Mangfold og inkludering
august 2022

ISBN nummer (web): 978-82-7570-688-9.



NIFU



 **NTNU**
Samfunnsforskning