



Implementering av utdanningspolitikk



Den nye modellen for kompetanseutvikling i norsk skole: forslag til implementeringsstrategi – høydepunkter

I Norge tillegges utdanning stor verdi, noe som går frem av de høye offentlige utgiftene til utdanning og den dynamiske politiske aktiviteten som er rettet mot kvaliteten i utdanningen. Denne vektleggingen har gitt gode resultater. De norske elevene har for eksempel hatt en positiv utvikling når det gjelder gjennomsnittresultatene i PISA-undersøkelsen og ligger nå over gjennomsnittet i OECD i lesing, matematikk og naturfag.

I Norge er man fast bestemt på å fortsette denne positive utviklingen, men erkjenner at det fortsatt er utfordringer og store forskjeller mellom skoler i kommunene og mellom kommuner og fylkeskommuner. Det er spesielt viktig å sette søkelyset på kompetanseutvikling, da eksisterende strategier kan være uegnet for lokale forhold og ikke alltid lykkes med å involvere lærerne. Dette er grunnen til at den norske regjeringen i stortingsmeldingen *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* (Meld. St. 21 (2016–2017)) introduserer en ny modell for kompetanseutvikling i skolen. Målet med modellen er å gi kommuner og skoler større handlefrihet og myndighet til å gjennomføre systematiske forbedringer lokalt og utvikle et system for profesjonelt samarbeid på alle nivåer i utdanningssystemet.

For å sikre at den nye modellen fører til effektive endringer i klasserommet og ikke øker forskjellene, er det behov for en nøye gjennomtenkt implementeringsstrategi. Med utgangspunkt i komparativ forskning, data fra OECD og Norge, innspill fra norske utdanningsaktører og de komparative erfaringene til OECD-teamet har OECD-teamet analysert modellen og utarbeidet en rekke forslag til hvordan den kan implementeres mest mulig effektivt. Dette vil bli publisert i en rapport som ledd i OECDs prosjekt om implementering av utdanningspolitikk, *Implementing Education Policies* (forestående).

Dette dokumentet er myntet på norske utdanningsaktører som er involvert i implementeringen av den nye modellen. Dokumentet oppsummerer funnene og skisserer konkrete tiltak som kan bidra til at man lykkes med implementeringen av modellen og oppnår de forventede resultatene – en styrking av kompetanseutviklingen lokalt og på den enkelte skole. Dokumentet bygger særlig på at man i Norge ønsker å oppnå konsensus ved å engasjere ulike aktører, og målet er å gi de ulike aktørene – Utdanningsdirektoratet, fylkesmenn, universiteter, skoleeiere, kommuner, skoleledere, lærere, foreldre og elever – eierskap til implementeringen.

Dokumentet er ment som en veiledning for det videre implementeringsarbeidet og skal sette aktørene i stand til å delta i utviklingen av implementeringsstrategien. Etter introduksjonen følger en gjennomgang av modellen og aspektene som bør vurderes i implementeringsarbeidet. Sistnevnte handler blant annet om hvordan man kan justere politikktutforming, fremme aktørmedvirkning, skape en støttende kontekst og utvikle en effektiv implementeringsstrategi. Dokumentet presenterer analyser og forslag til tiltak og avslutter med en del som beskriver de neste skrittene som kan tas i det videre arbeidet med implementeringsstrategien. Denne delen inneholder en tabell som aktørene kan kopiere og bruke i gruppediskusjoner for å justere og tilpasse de foreslåtte tiltakene. Tabellen inneholder blant annet spørsmål om indikatorer, ressurser og hvem som har ansvar for hva.



Implementere utdanningspolitikk i Norge: introduksjon og metode

Ved å rette oppmerksomheten mot kvaliteten og likeverdigheten ved et lands utdanningssystem kan man bidra til å forme utdanningssystemets fremtid. Et godt utdanningssystem gir hver enkelt elev muligheten til å utvikle seg som individ og styrker samfunnets evne til å oppnå økonomisk vekst og gi velferd for innbyggerne. Norge har et omfattende velferdssystem med høye offentlige sosiale utgifter. Utdanning er en prioritet, og Norge er et av landene i OECD (Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling) som investerer mest i utdanningssystemet samtidig som det legger vekt på at alle elevene skal oppleve likeverd og inkludering. I Norge legger man vekt på at utdanningssystemet skal fremme utvikling og læring for alle elevene.

Med stortingsmeldingen *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* (Meld. St. 21 (2016–2017)) (Government of Norway, 2017^[1]) søker den norske regjeringen å gi kommuner og skoler større handlefrihet og myndighet til å gjennomføre systematiske forbedringer i skolen lokalt. Stortingsmeldingen fremmer en ny modell for kompetanseutvikling i skolen der den nasjonale finansieringen av kapasitetsbygging og kompetanseutvikling er basert på lokale analyser og beslutningstaking i kommunenettverk. Denne helhetlige tilnærmingen krever at kompetanseutviklingen integreres i den daglige praksisen, og at kommunene tar ansvar for utviklingen av skolene ved å delta i nettverkssamarbeid. Partnerskap med universiteter og høyskoler er også avgjørende for å oppnå dette.

Ambisjonene i stortingsmeldingen er å overføre myndighet og ansvar fra statlig til lokalt nivå, og målet er å endre aktørenes roller og arbeidsmåter. Skal denne politikken føre til effektive endringer i klasserommet, er det nødvendig med en nøye gjennomtenkt implementeringsstrategi. Dette omfatter elementene ved effektiv styring som beskrives i OECD-prosjektet *Governing Complex Educational Systems: strategisk tenkning og felles visjonsutvikling, grundig overvåking og evaluering for å ta evidensbaserte beslutninger og evnen til raskt å tilpasse seg skiftende kontekster og ny kunnskap* (Burns and Köster, 2016^[2]; Burns, Köster and Fuster, 2016^[3]). Videre omfatter det behovet for å utforme politikken på en smart måte, skape en støttende kontekst, følge en sammenhengende implementeringsstrategi og samhandle med aktørene i løpet av prosessen. I komplekse utdanningssystemer handler ikke implementeringen om å utøve politikken, men snarere om å utvikle og finjustere den i fellesskap (Viennet and Pont, 2017^[4]).

Som ledd i prosjektet *Implementing Education Policies* (Box 1) har et team fra OECD samarbeidet med norske utdanningsaktører for å bistå i implementeringen av den nye modellen for kompetanseutvikling i skolen. Medlemmene i OECD-teamet har erfaringer fra OECD-prosjektene *Implementing Education Policies* og *Strategic Education Governance*. Teamet har brukt en metode som kombinerer forskning med feltarbeid og medvirkning fra landets aktører for å sikre gyldighet og eierskap. Teamet har også benyttet kvalitative og kvantitative komparative data, gjennomført undersøkelser og skrivebordanalyser av utdanningspolitikken i Norge, gjennomført et vurderingsbesøk i Norge (juni 2018), arrangert et aktørseminar i Norge for å diskutere og få innspill om de foreløpige funnene (oktober 2018) og hatt regelmessig informasjonsutveksling med den nasjonale koordinatoren og en referansegruppe bestående av sentrale utdanningsaktører. OECD-teamet har også benyttet statistisk informasjon og grunnlagsdokumenter fra andre institusjoner og fra den norske regjeringen. Analysen vil resultere i en fullstendig OECD-rapport (forthcoming^[5]).

Analysen bygger på rammeverket som Viennet og Pont (2017^[4]) utviklet for å utforske ulike elementer som kan bidra til effektiv implementering av kompetanseutviklingsmodeller i skolen. Målet med rammeverket er å tilby noen redskaper som kan brukes til å analysere og vurdere tiltak som kan effektivisere implementeringen. For å skape sammenhengende implementeringsstrategier – som er sentralt for å lykkes med implementeringen – bør beslutningstakere samhandle med aktører tidlig i prosessen og ta utformingen av politikken og konteksten i betraktning. Målet med dette dokumentet er å bidra til Norges implementeringsstrategi ved å foreslå tiltak som norske aktører kan vurdere å bruke i implementeringen av den nye modellen for kompetanseutvikling i skolen.



Boks 1. Støtte til implementering av utdanningspolitikk

OECDs [Implementing Education Policies-program](#) tilbyr land og jurisdiksjoner samlæring og **skreddersydd støtte** for å hjelpe dem med å **implementere utdanningspolitikk og -reformer**. Den skreddersydde støtten tilbys på områder der direktoratet for utdanning og kompetanse i OECD har komparativ ekspertise, inkludert, men ikke begrenset til, **innføring av nye læreplaner, utvikling av skoler som læringsorganisasjoner, lærerpolitikk, ordninger for evaluering, vurdering og ansvarliggjøring, systemer for overvåking av utdanningen og utvikling av kapasitet innenfor utdanningsledelse**.

Den skreddersydde støtten består av tre komponenter som utfyller hverandre og er rettet mot lands og jurisdiksjoners behov for å innføre politiske reformer og endringer:

- **Vurdering av politikk** – vurdering av reformer, politikk og endringsstrategier. Sluttrapporten består av en analyse av gjeldende styrker og utfordringer og gir konkrete anbefalinger om hvordan man kan sikre effektiv implementering av utdanningspolitikken. Vurderingene følger en konkret metode: en skrivebordsstudie av grunnlagsdokumenter, et tre til fem dagers vurderingsbesøk der et team med OECD-eksperter intervjuer sentrale aktører fra ulike nivåer i utdanningssystemet, og ytterligere informasjonsutveksling med en prosjektstyrings- eller referansegruppe.
- **Strategiske råd** – råd som tilbys utdanningsaktører og er skreddersydd til de enkelte lands og jurisdiksjoners behov. Dette kan handle om å gå gjennom grunnlagsdokumenter, for eksempel hvitbøker og handlingsplaner, bidra til strategimøter eller legge til rette for utvikling av verktøy som støtter implementeringen av en bestemt politikk.
- **Implementeringsseminarer** – seminarer som organiseres for å føre sammen utdanningsaktører som er involvert i reformen eller endringsprosessen, slik at de kan diskutere, delta i og forme utviklingen av politikk og implementeringsstrategier.

Når det gjelder Norge, ble det gjennomført et vurderingsbesøk i mai 2018, et seminar der aktørene diskuterte foreløpige funn, i oktober 2018 og tre referansegruppemøter i 2018–19.

Nettsted: <http://www.oecd.org/education/implementing-policies/>

Brosjyre: <http://www.oecd.org/education/implementing-education-policies-flyer.pdf>



Hvorfor vektlegge lokal kompetanseutvikling i skolen?

Norge tillegger utdanning stor verdi

Norge har et omfattende velferdssystem med høye offentlige sosiale utgifter. Utdanning er en prioritet, og Norge er et av landene i OECD som investerer mest i utdanningssystemet, samtidig som det legger vekt på at alle elevene skal oppleve likeverd og inkludering. I 2015 utgjorde Norges samlede skoleutgifter per elev mellom 6 og 15 år USD 135 000 i gjennomsnitt, 50 prosent mer enn OECD-gjennomsnittet (OECD, 2018^[6]).

Når det gjelder utdanningspolitikk, søker de ulike politiske partiene å opprettholde stabiliteten og unngå ideologiske skifter forårsaket av politiske endringer. Stortinget gir høy prioritet til utdanning, og store endringer eller reformer gjennomføres med bred støtte i flere partier. Når en regjering setter i gang en større reform, er det vanlig at den neste regjeringen følger den opp (Moller and Skedsmo, 2013^[7]).

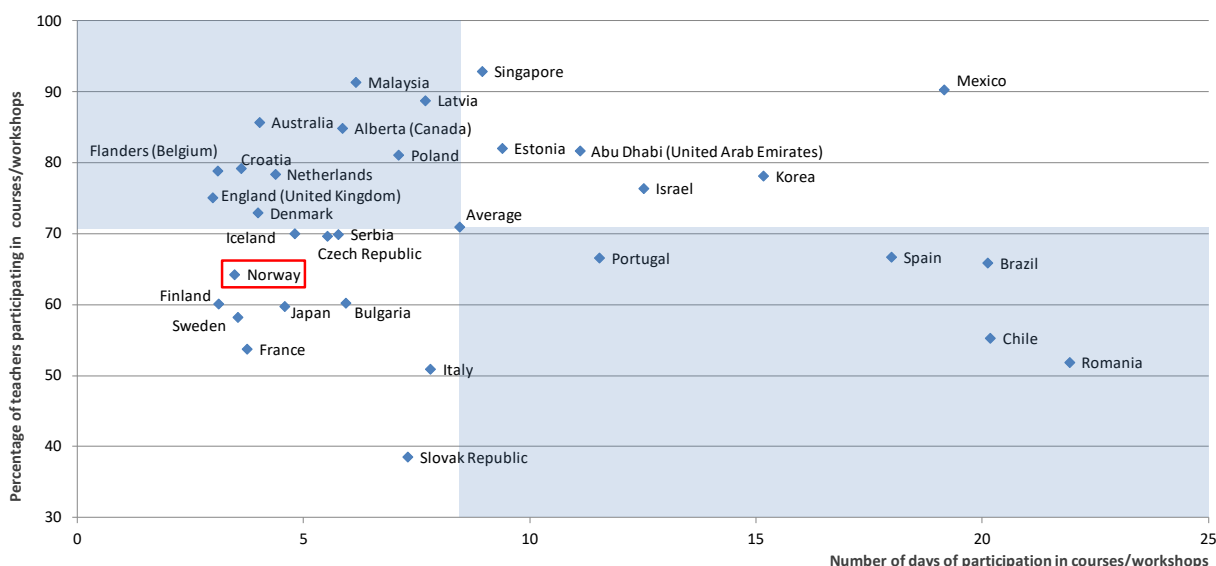
Norske skoler har behov for et system for profesjonelt samarbeid

Ifølge stortingsmelding 21 (2016–2017) (Government of Norway, 2017^[1]) er det flere grunner til å innføre en mer desentralisert kompetanseutviklingsmodell. Det vises særlig til at nasjonale kompetansesatsinger ikke gir nok rom for lokal tilpasning, og at kommuner og fylkeskommuner har ulik kapasitet og kompetanse til å drive kvalitetsutvikling i skolen. Målet med den nye modellen for kompetanseutvikling i skolen er å utvikle et system for profesjonelt samarbeid på alle nivåer i utdanningssystemet.

Skal man heve kvaliteten i skolen, er det imidlertid nødvendig å rette oppmerksomheten mot lærerne. Ifølge TALIS-undersøkelsen (Teaching and Learning International Survey) i 2013 var deltakelsen i kompetanseutviklingstiltak lavere blant norske lærere på ungdomstrinnet enn blant gjennomsnittet i TALIS, både med hensyn til deltakelsesgrad og antall dager brukt på utviklingstiltak (Figure 1), mens andelen som ikke fikk dekket behovet for kompetanseutvikling, var høyere blant de norske lærerne enn blant gjennomsnittet i TALIS. I tillegg går nesten halvparten av elevene på skoler hvor rektor i PISA-undersøkelsen (Programme for International Student Assessment) rapporterte at elevenes læring blir hemmet fordi lærere ikke møter elevenes individuelle behov (OECD, 2016^[8]). For å gripe fatt i disse problemene har den norske regjeringen innført Kompetanse for kvalitet, en strategi for videreutdanning for lærere og skoleledere frem mot 2025.

Figur 1. Læreres deltakelse i kompetanseutviklingstiltak i antall dager, TALIS 2013

Prosentandel av lærere på ungdomstrinnet som rapporterer at de har deltatt på kurs/seminarer i løpet av de siste tolv månedene før undersøkelsen, og hvor mange dager de deltok på kurs/seminarer i samme periode:



Kilde: OECD (2014^[9]), TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning, TALIS, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en>.

StatLink 2 <http://dx.doi.org/10.1787/888933041592>



Den nye modellen for kompetanseutvikling i skolen

Den norske regjeringen introduserte den nye modellen for kompetanseutvikling i skolen i stortingsmelding 21 (2016–2017) (2017^[1]). Det overordnede målet er å heve kvaliteten i skolen. Modellen er et supplement til individuell kompetanseutvikling, og tanken er å etablere en bærekraftig tilnærming som tar høyde for lokale forhold og de ulike behovene til norske skoler i utviklingen av skolen. Den nye modellen bygger på tre pilarer som utfyller hverandre og dekker ulike behov:

En desentralisert ordning

- Denne ordningen skal bidra til at alle kommuner (og senere også fylkeskommuner, som skoleeiere) gjennomfører kompetanseutviklingstiltak ved at statlige midler kanaliseres til kommunene. Kommunene definerer og prioriterer selv hva de trenger – innenfor de overordnede nasjonale målene – i samarbeid med universiteter og høyskoler.

En oppfølgingsordning

- Denne ordningen skal bidra til at kommuner og fylkeskommuner som over tid har svake resultater på sentrale områder i opplæringen, får tilbud om støtte og veiledning.

En innovasjonsordning

- Denne ordningen skal bidra med mer forskningsbasert kunnskap om skolen. Staten setter krav til evaluering og kvalitet, mens lokale skolemyndigheter og forskningsmiljøer i samarbeid utvikler tiltakene som de vil prøve ut.

Den desentraliserte ordningen er hovedpilaren, og det er den lokale analysen av behov (utført av lærere, skoleledere og skoleeiere) som driver kompetanseutviklingen. Den statlige finansieringen er knyttet til lokalt eierskap for å tilpasses de store lokale forskjellene i Norge. Kommunene som ønsker å motta midler, må selv bidra med 30 prosent av det statlige tilskuddet. Dette skal sikre at midler fra nasjonale og lokale myndigheter går til samme formål. De to andre ordningene er utarbeidet for å sikre at modellen skal kunne tilpasses alle skoler, og at den bidrar til likeverd. Kommuner som ligger etter, vil få tilbud om støtte gjennom oppfølgingsordningen, mens samarbeid med universiteter og høyskoler vil fremme innovasjon og bidra til at skolene utvikler ny praksis og kan lære av hverandre.

I motsetning til tidligere forsøk på desentralisering, der midler ble fordelt direkte til den enkelte kommune, innebærer denne modellen en ny tilnærming til implementeringen: Kommunene oppmuntres til å delta i samarbeidsforumer og i fellesskap bli enige om hvordan de offentlige midlene skal brukes, og hvilke tiltak som skal prioriteres. Dette innebærer

- et skifte i bruken av offentlige midler fra nasjonale til lokale strategier for kompetanseutvikling, definert av kommunenettverk og tilrettelagt av fylkesmannen
- at ansvaret for å administrere midlene, drive forumene fremover og sikre at arbeidet fører til aktivitet i skolene, overføres til de sentrale myndighetenes regionale nivå, det vil si fylkesmannsembetene

Utdanningspolitikken utformes sentralt, men det endelige målet er å gi aktørene på skolenivå myndighet til å endre egen praksis og tilby bedre opplæring gjennom opplæring og samarbeid lokalt. Dette innebærer et strukturelt skifte som overfører ansvar fra Utdanningsdirektoratet til fylkesmenn og kommuner, og som krever en grundig prosess som fordeler eierskap og ansvar blant sentrale aktører. OECD-teamets analyse og informasjonsutveksling med utdanningsaktører i Norge tyder imidlertid på at politikken – hvis den ikke realiseres fullt ut – i beste fall ikke vil føre til noen endringer av den nåværende situasjonen, og i verste fall vil øke forskjellene. Dette innebærer sløsing av offentlige ressurser og kan gi utilsiktede konsekvenser. Hvis for eksempel kommunene slutter å bruke den nye modellen eller bruker ressurser til andre formål enn lokal kapasitetsbygging, vil resultatet antakelig ikke bli en bedre skole.



Aspekter som kan bidra til en vellykket implementering av modellen

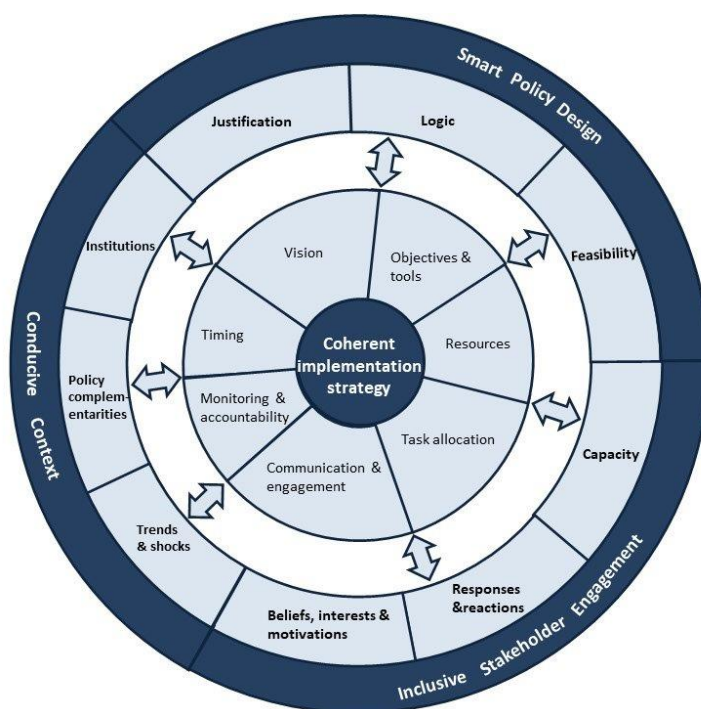
Den nye modellen for kompetanseutvikling i skolen ble introdusert i stortingsmelding 21 (2016–2017) (2017^[1]). Målet med modellen er blant annet å styrke samarbeidet om kompetanseutviklingen, og for å få ulike aktører til å delta i prosessen tilbys et insentiv i form av et statlig tilskudd. Det statlige tilskuddet følges av et krav om medfinansiering for å sikre at midlene fra nasjonale og lokale myndigheter bidrar til samme mål. Modellen har også en oppfølgingsordning som skal hjelpe kommuner som over tid ikke oppnår ønsket utvikling, for å hindre at desentraliseringen skaper forskjeller.

Generelt sett har OECD-teamet, på grunnlag av dokumentasjon og på grunn av kommunenes sentrale rolle i å tilby opplæring i en desentralisert kontekst, funnet at de forskjellige elementene i modellen er utviklet på en sammenhengende måte. Men OECD-teamet har også funnet en rekke potensielle hindringer som kan sette suksessen til den nye modellen på spill. Det er spesielt viktig å se nærmere på følgende punkter:

- Politikken trenger en klar visjon som fører de ulike elementene, inkludert oppfølgingsordningen, sammen.
- Rollen til de ulike aktørene må være klar og meningsfull.
- Modellen må tilpasses eksisterende politiske initiativer, som kompetanseutvikling for lærere, fornyingen av læreplanene og den nasjonale vurderingsstrategien.
- Det er behov for å utvikle en mer konkret implementeringsstrategi som fører sammen tiltak, ressurser og tidsplanlegging, og som formidler strategien på en tydelig måte.

For å gripe tak i disse punktene har OECD-teamet, med utgangspunkt i komparativ dokumentasjon og informasjonsutveksling med norske aktører, møter med referansegruppen og innspill fra seminaret med OECD og norske aktører, utviklet et sett med anbefalinger om aspektene som bør vurderes for at modellen skal kunne implementeres effektivt: smart politikktutforming, aktørmedvirkning og en støttende kontekst (Figure 2). Disse gjennomgås nedenfor, etterfulgt av en del der de føres sammen for å gjøre forslaget til implementeringsstrategi enda tydeligere.

Figur 2. OECDs rammeverk for implementering



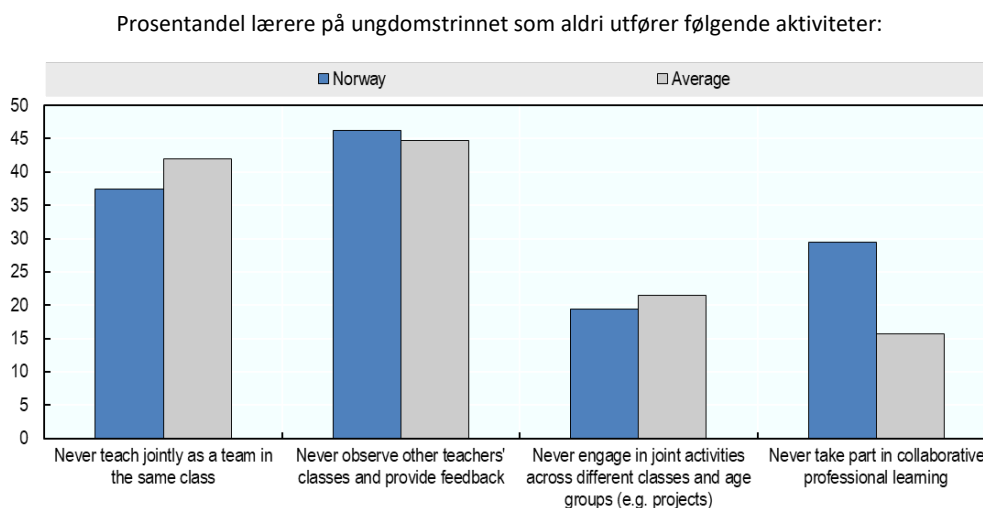
Kilde: Viennet og Pont (2017^[4]), «Education policy implementation: a literature review and proposed framework», *OECD Education Working Papers*, nr. 162, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/19939019>.



Justere politikktutforming

Den nye modellen skal bidra til å utvikle et system for profesjonelt samarbeid mellom lærere og gjenspeile de lokale behovene for kompetanseutvikling på en bedre måte. I Norge har man i stadig større grad prioritert lærersamarbeid i kompetanseutviklingen. Norske lærere rapporterte om mer samarbeid på skolen enn TALIS-gjennomsnittet i 2013, men de lå under gjennomsnittet når det gjaldt deltakelse i felles profesjonell utvikling (Figure 3.). Den nye kompetanseutviklingsmodellen gir rom for å forbedre denne situasjonen, forutsatt at nettverkssamarbeid og partnerskap mellom de ulike aktørene effektivt gjenspeiler lærernes behov for kompetanseutvikling.

Figur 3. Lærersamarbeid, TALIS 2013

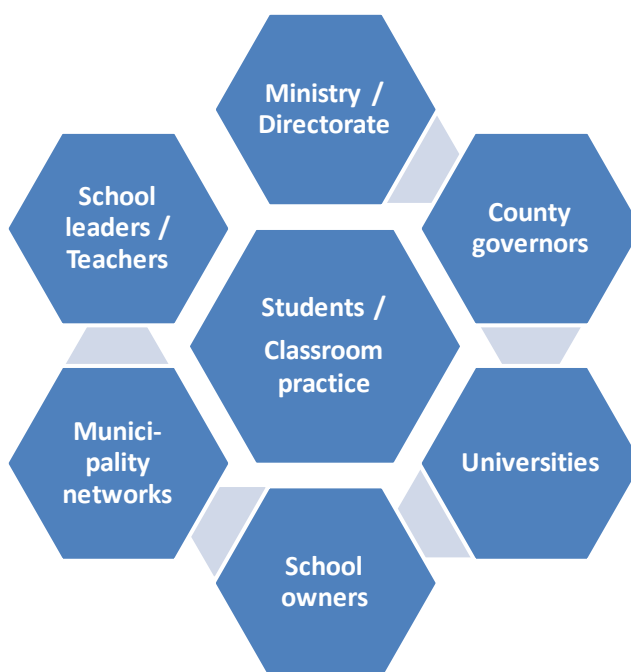


Kilde: OECD (2014^[9]), *TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*, TALIS, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en>

StatLink 2 <http://dx.doi.org/10.1787/888933042086>

Andelen norske lærere på ungdomstrinnet som ikke fikk dekket behovet for kompetanseutvikling, var høyere enn TALIS-gjennomsnittet, mens andelen som deltok i kompetanseutviklingstiltak, var lavere enn TALIS-gjennomsnittet (OECD, 2014^[9]). Det faktum at den nye kompetanseutviklingsmodellen legger til grunn at prioriteringer skal gjøres på skolenivå, forventes å gjøre kompetanseutviklingen mer relevant. Dette understreker hvor viktig det er med effektive evaluering- og utviklingsprosesser, og hvor avgjørende det er at man griper tak i de delene av systemet hvor disse ikke er godt nok etablert.

Den nye modellen legger opp til at mange av utdanningsaktørene tar i bruk ny praksis. Det forventes blant annet at lærere og skoleledere identifiserer sine egne kapasitetsbehov, at kommuner tar eierskap til utviklingen av skolen, at nettverk samarbeider, at universitetene er mer lydhøre for skolens opplæringsbehov, og at fylkesmannsembetene leder prosessen ved å opptre som regionale koordinatører og fordele midler. Dette krever at i alle fall kompetanseutviklingen i skolen, universitetenes lydhørhet og samarbeidet mellom kommunene forbedres. Hvorvidt modellen kommer til å bli vellykket, er *til syvende og sist* avhengig av at alle disse aktørene oppdaterer sin egen praksis, men også av at de er med på å forme den overordnede visjonen, oppfyller rollene de har fått tildelt, og samarbeider med utgangspunkt i den nye ordningen (Figure 4). Dersom noen av dem ikke oppfyller den nye rollen, er det stor risiko for at modellen ikke vil fungere eller ha den tilsiktede effekten. Deltakerne på seminaret med OECD og norske aktører trakk frem modellens kompleksitet og understreket at samarbeid er nøkkelen til suksess. Enkelte var enda mer spesifikke og pekte på at det ikke går klart frem hvordan de kan samarbeide, og de ønsket seg eksempler på god praksis, delt informasjon og prioriteringsprosesser på skolenivå.

**Figur 4. Aktører som er involvert i den nye modellen for kompetanseutvikling i Norge**

Etter analyser og informasjonsutveksling med utdanningsaktører i Norge mener OECD-teamet at det er viktig å vurdere følgende for at politikken skal ha en effekt:

Prioritere den nye modellen strategisk og klargjøre og formidle visjonen for å bidra til at modellen tas i bruk

- Visjonen bør finpusses med hensyn til operasjonalisering. Kvalitative og kvantitative fremdriftsindikatorer bør inkluderes, slik at den kan motivere og engasjere alle de ulike aktørene.

Revidere utformingen av modellen

- For å sikre at de økonomiske insentivene er tydelige nok til å forankres lokalt og fremme lærernes eierskap til modellen, bør modellen innarbeides i evaluerings- og vurderingsrammeverket. Sørg også for å klargjøre den nye modellens posisjon sammenlignet med eksisterende utviklingsstrategier for å skape synergier.

Evaluere, vurdere og overvåke realiseringen av målene for modellen

- Alle desentraliseringsprosesser bærer i seg en risiko for å øke forskjellene, da lokale myndigheter står overfor ulike forhold, ulike ressurser og ulik kapasitet. Oppfølgingsordningen er fortsatt under utvikling og må styrkes. Nye indikatorer som gjør det mulig å overvåke fremdriften og kvaliteten, må utvikles på hvert nivå, for eksempel for å vurdere hvilken verdi nettverkene tilfører, og hvor relevant kompetansen som universitetene tilbyr, er.



Fremme aktørmedvirkning

Innføringen av den nye modellen for kompetanseutvikling er med hensikt utformet som en langsiktig prosess. Målet er å endre beslutningsprosessen knyttet til kompetanseutviklingen på en bærekraftig måte. Norge har en lang tradisjon for å søke bred politisk konsensus og benytte forutsigbare prosedyrer som gir sentrale politiske aktører en plass rundt bordet når ny politikk skal utformes (Directorate for Education and Training, 2015^[10]). I tråd med denne tradisjonen rådførte departementet seg med et bredt spekter av aktører da de utarbeidet modellen.

OECD-teamet er blitt informert om at direktoratet engasjerte sentrale aktører, som fylkesmenn og universiteter, i det første stadiet av implementeringen. Samtidig har direktoratet gitt fylkene rom til å organisere regionale nettverk i samsvar med regionale forhold og behov. Under seminaret med OECD og norske aktører diskuterte deltakerne behovet for å klargjøre de ulike aktørenes roller, og behovet for at elevenes og foreldrenes synspunkter blir hørt når skolene skal avgjøre hvilke kompetanseutviklingsområder som skal prioriteres. De trakk også frem behovet for å klargjøre hvordan beslutningsprosessen skal forløpe når innholdet i opplæringstilbudet skal prioriteres.

OECD-teamet la imidlertid merke til at færre aktører medvirket på nasjonalt nivå da implementeringen av modellen startet. Det ser ut til at direktoratet konsentrerte seg om aktørene som var sentrale i oppbyggingen av samarbeidsforumene, nemlig fylkeskommunene og universitetene, og i mindre grad om kommunene. Det later til at kommunikasjonen var rettet aktivt mot disse aktørene, mens kommunikasjonen til lærere, skoleledere og andre aktører var mer passiv. Informasjonen som ble lagt ut på nettstedet, var for eksempel ikke skreddersydd eller aktivt formidlet til ulike grupper av aktører.

For å styrke aktørenes eierskap til modellen, særlig lærernes og skoleledernes, bør punktene nedenfor vurderes i neste fase. Gitt det delte ansvaret for den desentraliserte modellen bør regjeringen, fylkeskommuner, kommuner og partene i fellesskap gripe tak i følgende punkter:

Diskutere, klargjøre og nå en felles forståelse av forventningene til de ulike aktørenes roller og ansvar

- Kommuner, fylkesmenn og direktoratet kan utvikle en proaktiv og målrettet kommunikasjonsstrategi for å informere lærere (og andre aktører) om den desentraliserte ordningen.
- Direktoratet kan ha samtaler med fylkeskommuner, kommuner, lærere, lærerrepresentanter og skoleledere om hvordan lærerne kan involveres i de ulike beslutningsprosessene knyttet til modellen.

Utvikle kapasitet for deltakelse og felles beslutningstaking på hvert nivå

- På skolenivå: Utvikle kapasitet til å organisere og delta i felles beslutningstaking om kompetanseutviklingsbehov og -muligheter.
- På nettverksnivå: Utvikle tilretteleggingskapasitet, det vil si evnen til å tilrettelegge for åpne seminardiskusjoner og gjøre nettverk og forumer til produktive møtesteder. Denne typen kapasitet kan for eksempel utvikles gjennom opplæring eller ved å utnevne en nettverkskoordinator.
- På universitetsnivå: Erkjenne at ekspertisen til å bygge bro mellom kommuner og skoler på den ene siden og mellom forskning og etter- og videreutdanning for lærere på den andre er en spesifikk funksjon. Det vil bidra til å gjøre universitetene mer lydhøre for skolenes behov og bygge reelle partnerskap.

Øke åpenheten om tilgjengelige ressurser og hvordan ressursene utnyttes

- Kommuner og fylkesmenn kan hente inn og publisere data om finansieringen av den nye modellen på alle nivåer i systemet, da informasjon om tilgjengelige ressurser er en avgjørende forutsetning for at aktørene skal involvere seg. Direktoratet kan hente inn og rapportere data om systemet som et hele.
- For at forumene og nettverkene skal lykkes, er det viktig at fylkesmennene og direktoratet fremmer gjensidig læring og følger med på hvordan samarbeidsforumene og de regionale nettverkene fungerer, og hvilke resultater de gir.



Skape en støttende kontekst

En effektiv implementeringsprosess må være basert på en kontinuerlig vurdering av den stadig skiftende konteksten i skolesystemet. Kompetanseutviklingsmodellen er godt tilpasset mange av de kontekstuelle aspektene: Den tar høyde for det sammensatte politiske miljøet i norsk utdanning, gir politisk legitimitet og støtter demokratiske verdier med mål om å fremme lokale utviklingsprosesser. Videre bygger den på erfaringer med kommunale nettverk og skolenettverk samtidig som den tar høyde for at ulike kommuner og skoler har ulik kapasitet. Modellen kan også tilpasses mer omfattende politiske strategier for å utvikle læreryrket og fremme partnerskap mellom skoler og lærerutdanning.

Tabell 1. De største barrierene mot implementeringen av den nye modellen

(Aktørseminar, Oslo, 18. oktober 2018)

De største barrierene	Forslag til hvordan man kan gripe tak i dem
Konkurranse mellom kompetanseutviklingsordninger og manglende sammenheng.	Strategisk dialog som inkluderer alle nivåer for å sikre sammenheng.
Manglende kapasitet til strategisk planlegging på kommunalt nivå.	Bygge strategisk kapasitet på kommunalt nivå (minst): <ul style="list-style-type: none">Fylkesmennene prioriterer dette i neste samarbeidsforum (hovedtiltak).Bruke eksisterende plattformer for nettverks-/kapasitetsbygging (f.eks. KS-seminarer).
Manglende tilbakemeldinger om bruk av midler og endringer i klasserommet.	Integrere dette i kvalitetsutviklingsprosesser i skolen og kommunen og etablere nye tilbakemeldingsmekanismer der det er nødvendig, f.eks. klasseromsobservasjon.
Mangel på felles forståelse (språk) blant aktører (f.eks. eiere vs. universiteter).	Utvikle et felles språk basert på vitenskapelige begreper for å forenkle dialogen mellom skoleeiere og universiteter.

OECD-teamet mener at utformingen av den nye kompetanseutviklingsmodellen kan støtte og fremme lokale utviklingsprosesser ytterligere. Siden modellen er utformet med utgangspunkt i kunnskap om den gjeldende konteksten, vil det imidlertid hele tiden være nødvendig å hente inn tilbakemeldinger om hvor godt sentrale aspekter ved modellen fungerer i de ulike kontekstene i kommuner og fylkeskommuner. Hvis de kontekstuelle faktorene ikke håndteres på en hensiktsmessig måte, kan de føre til at modellen ikke lykkes på lang sikt (Table 1). Når det gjelder den desentraliserte ordningen, vil det ifølge OECD-teamet være viktig å evaluere hvor effektive samarbeidsforumenes bidrag er i planleggingen av universitetenes kompetansetilbud, både lokalt og nasjonalt. Og når det gjelder oppfølgingsordningen, vil det være viktig å måle i hvilken grad den når ut til kommunene med størst behov, og hvor godt den oppfyller utviklingsbehovene til disse kommunene.



Fremme vilkår som legger til rette for langsiktig strategisk planlegging av kompetanseutviklingen

- Departementet: Erkjenne behovet for å gi forsikringer om budsjettbevilgninger på mellomlang sikt.
- Direktoratet: Sikre effektiv koordinering mellom universitetene i arbeidet med å utvikle en strategi for å tilby kompetanse nasjonalt.
- Fylkesmenn: Formidle hvor viktig det er med effektive kommunale og skolebaserte kvalitetutviklingsprosesser og overvåke den strategiske planleggingen i kommuner med identifiserte kapasitetsproblemer.
- På universitetsnivå: Allokere eksisterende ressurser dit behovet er mest presserende, spesielt den forestående læreplanrevisjonen, delta i nettverk for å utvikle et langsiktig perspektiv på hvordan man kan bygge kapasitet og utvide tilbudet i tråd med lokale prioriteringer, og gi tilbakemeldinger om samarbeidsforumet.
- På kommunalt nivå: Prioritere kvalitetsutviklingsprosesser, inkludert skoleutviklingsplaner, hente inn og gi tilbakemeldinger om hvor effektivt de regionale partnerskapene prioriterer skolebaserte kompetanseutviklingsbehov.

Styrke den helhetlige tilnærmingen i implementeringen av modellen

- Direktoratet: Legge til rette for koordinering mellom fylkesmenn og gi tilbakemeldinger om hvordan de fremmer en helhetlig tilnærming i samarbeidsforumet.
- Fylkesmenn: Gi tilbakemeldinger om hvor godt samarbeidsforumet håndterer kommunale kapasitetsforskjeller, og skape vilkår som gjør det mulig å bygge kapasitet på universiteter og høyskoler.

Øke lydhørheten for skoler og kommuner med identifiserte kapasitetsbehov

- Direktoratet og fylkesmenn: Hente inn, analysere og formidle tilbakemeldinger om hvorvidt støtten fra Veilederkorpsset oppfyller behovene som kommuner og skoler selv har identifisert, og overvåke og følge opp kommuner som ikke oppfyller kvalitetskravene, og som velger å avslå tilbudet om støtte fra Veilederkorpsset.
- På kommunalt nivå: Gi tilbakemeldinger om hvordan kravet om 30 prosent medfinansiering påvirker kommunenes deltakelse i den desentraliserte ordningen.

Hvordan gjøre en løs implementeringsstrategi til en stram samskappingsstrategi?

En implementeringsstrategi omfatter tiltakene som skal iverksettes for å realisere en politikk etter at den er utformet og vedtatt. Selve politikken kan bli definert i et dokument med en overordnet visjon – som for kompetanseutviklingsmodellen i Norge – og dette dokumentet kan suppleres med en egen implementeringsstrategi (Ingram and Schneider, 1990^[11]). Implementeringsstrategien er handlingsrettet og må være fleksibel nok til å håndtere uventede problemer (Fullan, 2015^[12]). Det er imidlertid ofte slik at beslutningstakere er opptatt av hvordan politikken blir utformet, mens de etterlater detaljene ved implementeringen til offentlige organer, mellomliggende organisasjoner, andre styringsnivåer og praktikere uten klar veiledning, noe som kan føre til at politikken ikke får effekt.

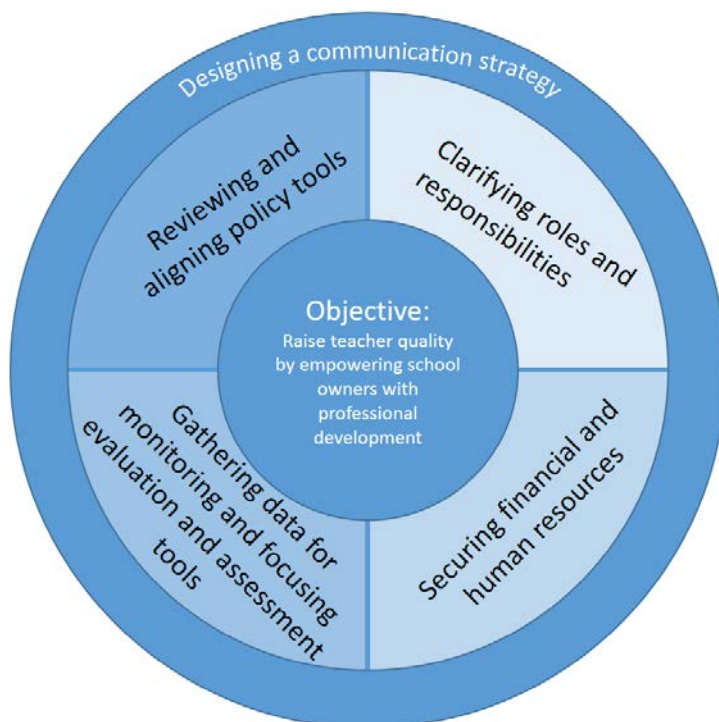
Siden den nye modellen har ambisiøse mål om å endre rollene til en rekke aktører, krever den en grundig implementeringsstrategi for at alle aktørene skal nå de forventede målene. Noen elementer er allerede formidlet i stortingsmeldingen (Government of Norway, 2017^[1]), men generelt sett er implementeringsstrategien løselig utviklet. Aktørene forventes å forme den underveis og bruke rommet for lokale tilpasninger som er innarbeidet i modellen. I den neste delen analyserer og foreslår OECD-teamet noen tiltak som kan støtte implementeringen av modellen. Teamet tar utgangspunkt i analysen av aspektene som kan påvirke implementeringen, inkludert utformingen av politikken, aktørmedvirkning og en støttende kontekst. Videre anvender teamet virkemidler som støtter opp under en sammenhengende implementeringsstrategi (Viennet and Pont, 2017^[4]), for å få frem hvor det er mulig å styrke samskapingen og gjøre strategien sammenhengende.

Tilpasse implementeringsstrategien slik at den har effekt

Ved å analysere implementeringsstrategien og forstå hvordan komponentene er utviklet og henger sammen, kan vi bidra til at den blir effektiv i det lange løp. Dette kan omfatte en rekke tiltak, som å definere aktørenes rolle, kalendere, fordeling av oppgaver og annet (Figure 5). I denne delen analyseres implementeringsstrategien ved hjelp av praktiske virkemidler som kan bidra til effektiv implementering: mål, politiske verktøy, oppgavefordeling og ansvarliggjøring, data og overvåking, kommunikasjon og medvirkning, ressurser og tidsplanlegging (Viennet and Pont, 2017^[4]).



Figur 5. De ulike virkemidlene som støtter opp under en sammenhengende implementeringsstrategi



Justere målene

Det kan være behov for å justere de overordnede målene og logikken (eller visjonen) for en politikk med hensyn til operasjonalisering. Siden en strategi vanligvis omfatter flere mål – og tiltak for å nå disse – er det nødvendig å rette oppmerksomheten mot sammenhengen og prioriteringene i strategien. Når det gjelder den overordnede sammenhengen, kan klare og tydelige mål gi aktørene retning og forståelse.

Ifølge stortingsmeldingen er målene for politikken

- å gi kommunene mer makt og myndighet til å styrke arbeidet med kvalitetsutvikling gjennom samarbeid i nettverk
- å kombinere klare krav og mål med lokal handlefrihet slik at skolene kan arbeide med utgangspunkt i lokale behov
- å hjelpe kommunale og regionale myndigheter med å utvikle kompetansen og kapasiteten de trenger for å ta ansvar for opplæringen til barn og unge

I løpet av OECDs besøk og under seminaret med OECD og norske aktører ga mange uttrykk for at disse målene er omfattende og rettet mot en rekke ulike aktører samtidig, og at de kanskje ikke er spesifikke nok til å operasjonaliseres i en konkret strategi. Noe av det aller viktigste er å sikre at visjonen er klar, slik at ulike aktører kan ha eierskap til politikken. Hvordan kan visjonen gjøres klarere slik at den kan engasjere og motivere ulike utdanningsaktører? Ved å knytte visjonen til elevenes læringsutbytte og til fremtiden – det viktigste målet med utdanning – kan ulike utdanningsaktører motiveres til å engasjere seg i opplæringen på ulike nivåer.

Hvordan kan visjonen operasjonaliseres i spesifikke mål? Er disse klare, slik at folk kan gjøre prioriteringer i det daglige arbeidet? Hvordan kan ulike aktører på ulike styringsnivåer involvere seg i disse målene? Hva kunne for eksempel ha vært et mål for et kommunenettverk? Å organisere et visst antall møter i året, å bruke en viss mengde tid på samarbeid, å publisere informasjon regelmessig for å informere andre aktører, å sikre finansiering fra den desentraliserte ordningen hvert år?



Målene for den nye modellen er også tett knyttet til modellens posisjon når det gjelder andre læringsstrategier. Hvordan skal den nye modellen bidra til den planlagte læreplanfornyningen i 2020? Hvordan styrker den nye modellen de nåværende nasjonale strategiene for individuell kompetanseutvikling?

Tiltak å vurdere:

Definere en klar visjon i fellesskap på nasjonalt nivå og utvikle tilhørende operasjonelle mål på kommune- og fylkesnivå.

- *Forslag til en felles visjon fra aktørseminaret: Utvikle et bærekraftig system for profesjonelt samarbeid basert på lokale behov for å styrke elevenes læringsutbytte (seminaret med OECD og norske aktører om implementering).*

Direktoratet, skoleeiere og lærernes fagforeninger kan klargjøre posisjonen til den nye modellen i forhold til andre strategier for kompetanseutvikling og den nye læreplanen.



Revidere politiske verktøy og justere dem etter en bred politisk kontekst

I Norge er det viktigste politiske verktøyet for å fremme den nye modellen det økonomiske insentivet – det skal få kommuner til å handle og universiteter og kommuner til å inngå partnerskap og bidra til at ulike aktører oppnår konsensus. Det økonomiske insentivet er fleksibelt nok til å passe til det desentraliserte utdanningssystemet i Norge siden det gir kommunene muligheten til å bruke midlene i samsvar med lokale behov. Men er det nok til å fremme endring og bidra til at den nye kompetanseutviklingsmodellen tas i bruk? Er det tilgjengelig insentiver som motiverer lærerne til å utvikle læringsfellesskap og ta etter- og videreutdanning?

Tidligere erfaringer med desentralisering av utdanningen i Norge og potensiell ineffektiv bruk av statlige midler på lokalt nivå gjør det dessuten naturlig å spørre om øremerkede tilskudd til kompetanseutvikling ville vært å foretrekke. Den norske regjeringen tok opp det samme spørsmålet i stortingsmeldingen (2017^[1]), og det samme gjorde enkelte skoleledere på seminaret med OECD og norske aktører.

Ved å innarbeide den nye modellen i vurderings- og evalueringsrammeverket kan man styrke lærernes insentiver og sikre at de deltar aktivt i beslutningsprosessene. Forskning viser at kompetanseutviklingsbehov må gå hånd i hånd med vurderings- og tilbakemeldingspraksis (OECD, 2013^[13]). Gjennom skolenes egenevaluering kan man identifisere styrker og svakheter som kan utløse oppfølgingsordningen eller innovasjonsordningen. Dette vil bidra til å gi lærere og skoleledere myndighet og fremme eierskap til modellen. Det er med andre ord rom for bedre tilpasning av evaluerings- og vurderingsrammeverket med den nye modellen for kompetanseutvikling.

Et annet politisk verktøy i den nye modellen er oppfølgingsordningen, som tilbyr kommuner med svake resultater støtte og veiledning fra direktoratets Veilederkorps. Fordi Norge er et tillitsbasert samfunn, er ikke denne ordningen obligatorisk, og skoleeiere kan dermed avslå tilbudet. Veiledningen består dessuten hovedsakelig av råd, og veilederne observerer ikke hva som skjer i klasserommet. Hvordan kan man, på bakgrunn av dette, øke lydhørheten for skoler med identifiserte kapasitetsbehov? Hvordan kan man sikre at aktører som skoleeiere og organisasjoner har ressursene og kompetansen de trenger for å utføre spesifikke roller og oppgaver? Og hvordan kan man sikre at støtten som gis i regi av oppfølgingsordningen, fører til bedre undervisningspraksis?

Tiltak å vurdere:

Revidere insentivene for å maksimere bruken og effekten av den nye modellen (skoleeiere, fylkesmenn og direktoratet)

Formidle at skolebasert kompetanseutvikling bør prioriteres og være en naturlig del av regelmessige skoleevaluerings- og planleggingsprosesser:

- Lærernes fagforeninger, skoleeiere og direktoratet kan samarbeide om å gå gjennom lærernes evalueringer og ta disse i betraktning når behovene for kompetanseutvikling fastsettes.
- Skoleeiere bør knytte den desentraliserte ordningen til rammeverket for kvalitetsutvikling som ledd i skoleevalueringen.

Vurdere å gjøre oppfølgingsordningen obligatorisk og endre Veilederkorpsets praksis slik at tiltakene blir satt i verk også i klasserommet.



Klargjøre roller og ansvar

Den nye modellen, som handler om å endre aktørenes rolle og kapasitet, beskriver aktørene og fordelingen av oppgaver. Modellen er klar når det gjelder å definere rollen til fylkesmenn, kommuner og universiteter, og det går til en viss grad klart frem hvem som har ansvar for hva. Men det går ikke klart frem hvem som er ansvarlig hvis implementeringen ikke finner sted, eller hvem som har ansvar for kvaliteten på prosessene og mulighetene for kapasitetsutvikling. Er rollene klart definert med hensyn til hvem som implementerer, og hvem som er ansvarlig?

Til tross for at OECD-teamet gjennomførte en grundig gjennomgang av dataene og intervjuet sentrale aktører, oppfattet de noen av rollene som uklare. I løpet av aktørseminaret ble deltakerne enige om hvordan ulike roller skulle defineres (Table 2). OECD-teamet la imidlertid merke til at enkelte fylkesmenn oppfylte den tilsiktede rollen som mellommenn i samarbeidsforumene, mens andre fattet beslutninger om hvilke opplæringstilbud som skulle prioriteres i fylkeskommunen. Dersom enkelte fylkesmannsembeter har valgt denne tilnærmingen for å lansere den nye modellen og få i gang en dialog over tid, bør det gjøres klart at en slik ovenfra-og-ned-tilnærming er i strid med ånden i den nye modellen. Fylkesmennene er viktige tilretteleggere for implementeringen av modellen og skal favorisere en helhetlig tilnærming.

Tabell 2. Ulike roller og ansvar

(Aktørseminar, Oslo, 18. oktober 2018)

Aktør	Forventet rolle
Departement/direktorat	Koordinere og klargjøre forventningene til og definisjonen av rollene til alle aktører (men gi rom for fleksibilitet lokalt).
Fylkesmenn	Fremme modellen, veilede, kontrollere. Legge til rette for kommunikasjon i lokale nettverk.
Universiteter	Være en læringspartner. Bygge kompetanse og kapasitet i lærerutdanningen.
Skoleeiere	Klargjøre roller på lokalt nivå. Legge til rette for kommunikasjon mellom nivåer. Koordinere og gi anvisninger basert på nasjonale/lokale behov.
Skoleledere	Få elever, lærere og foreldre til å definere behov. Koordinere på skolenivå.
Lærere	Enkelte deltakere mener at lærerne bør lede modellen, mens andre foretrekker en mer informativ rolle. Gi uttrykk for kompetanseutviklingsbehov (basert på informasjon fra lærere, elever og foreldre).
Elever	Informere beslutningstakere, skoleledere og lærere om behovene sine. Være proaktive med hensyn til egen læring (identifisere behov).
Foreldre	Informere skoleledere og lærere. Delta i rådgivende komité.

Lærere og skoleledere må samarbeide og bli enige om hvilke opplæringsbehov de har, slik at disse kan prioriteres, men det går ikke klart frem hvilke mekanismer som skal få dette til å skje. Stortingsmeldingen (Government of Norway, 2017^[1]) ser lærernes medvirkning fra et deltakerperspektiv, og tanken er at lærernes eierskap er viktig for at ordningen skal implementeres effektivt. Intervjuer med aktører avdekket derimot et de har et perspektiv som vektlegger det å levere gode kompetanseutviklingsopplegg basert på definerte behov. Det er altså viktigere å utvikle en mekanisme som sikrer at universitetene oppfyller lærernes behov, enn å involvere lærerne i drøftinger om egne behov. Dette understreker nok en gang skoleledernes viktige rolle i å fremme den nye kompetanseutviklingsmodellen: Stortingsmeldingen hviler på skoleledernes og skoleeierens lovfestede ansvar for kompetanseutvikling i skolen.

I dag er fag- og yrkesopplæringen inkludert i modellen, mens privatskoler bare så vidt er nevnt i stortingsmeldingen, selv om de representerer et alternativ til offentlig sektor. Det virker heller ikke som om foreldrenes og elevenes stemme blir hørt i kompetanseutviklingsprosessen. Under seminaret med OECD og norske aktører understreket deltakerne hvor



viktig det er å hente inn foreldrenes og elevenes synspunkter i denne prosessen. OECD-teamet antar at dette ville ha bidratt til å utvikle en dialog mellom foreldre/elever og skoler/skoleeiere, som i sin tur ville ha fremmet tilliten til skolens arbeid.

Det er viktig at fylkesmennene og de regionale koordinatorene skaper en likeverdig arena i henholdsvis samarbeidsforumene og de regionale kommunenettverkene. Og det er spesielt viktig at de sikrer interessene og engasjementet til kommuner med begrenset kapasitet. Fylkesmennene kunne for eksempel ha engasjert KS-representanter i forumet og latt dem representere og støtte disse kommunene. Direktoratet og aktørene bør i fellesskap sørge for at samarbeidsforumene blir en slik likeverdig arena.

Det er ikke lenge siden modellen trådte i kraft (2018), og så langt har ikke nettverkene bidratt nevneverdig. Under OECDs besøk viste det seg at mange av dem har brukt noe av midlene til å etablere en nettverkskoordinator som kan ta seg av organisering og oppfølging. At enkelte velfinansierte lærernettverk ikke har bidratt til noen betydelig læringsgevinst fordi de ikke har lagt nok vekt på å forbedre læringsutbyttet, gir imidlertid grunn til bekymring (Harris and Jones, 2010^[14]). Er denne koordinatorrollen nok til å få lærere og skoleledere til å involvere seg i arbeidet med å forbedre undervisningen? Fylkesmennene kan søke å profesjonalisere disse nettverkene, styrke posisjonen til nettverkskoordinatoren og sikre at nettverkene bidrar til at modellen blir en suksess.

Stortingsmeldingen beskriver rapporterings- og oppfølgingsmekanismer for kommuner som havner under en nedre grense for kvalitet, og disse kommunene vil få tilbud om støtte fra Veilederkorpset. Det er imidlertid ikke klart hvem som har ansvar dersom midlene blir misbrukt, dersom koordineringen ikke fører til endringer i skolens opplæringstilbud, eller dersom skoler ikke tar i bruk den nye modellen. I løpet av seminaret ga deltakerne uttrykk for at det var et behov for ansvarliggjøring. Det bør for eksempel finnes regler for hvordan midlene kan fordeles.

Tiltak å vurdere:

Når det gjelder fordeling av oppgaver, ble følgende behov trukket frem i diskusjoner under aktørseminaret:

- Direktoratet bør klargjøre sin egen rolle når det gjelder å gi tilbakemeldinger og veiledning i samskappingsprosessen. Det bør også klargjøre fylkesmennenes og skoleledernes rolle og universitetenes rolle i partnerskapet med skolene, og revidere privatskolenes posisjon i modellen.
- Skoleledere og kommunale og regionale myndigheter bør sikre at lærerne deltar i beslutningsprosessene, og at synspunktene til foreldre og elever fanges opp i prosessen med å utvikle skolen.
- Kommunene bør vurdere å etablere en koordinatorrolle for å sikre et frukbart nettverkssamarbeid.

Samarbeidsforumene bør finne ut hvordan de kan sikre full deltakelse fra kommuner med begrenset kapasitet.

Åpenheten bør styrkes.

- Skoleeiere bør være åpne om hvilke tiltak som iverksettes for å støtte skoler som ligger etter.
- Skoleeiere bør være åpne om hvordan de fordeler og bruker midler de har fått via modellen, eller vurdere å overføre øremerkede tilskudd til aktører.
- Nettverkene bør være åpne om hvor effektive de er.
- Fylkesmennene bør være åpne om hvordan de styrer modellen, og få tilbakemeldinger om organisering og effektivitet fra samarbeidsforumet.



Hente inn data

Kunnskap er et verdifullt implementeringsinstrument som påvirker beslutningstakingen, forbedrer dialogen med aktører og bidrar til åpenhet i prosessen. Kunnskap er også med på å forme og revidere aktørenes oppfatninger og påvirker hvordan de forholder seg til implementeringsprosessen. Skal man bruke informasjon til å oppnå effektiv implementering, er det viktig å forstå hvordan aktørene tilegner seg og bearbeider informasjonen. I komplekse systemer kan dataene som hentes inn gjennom overvåking, også brukes til å holde aktører ansvarlige gjennom hele systemet. Oppdaterte data bidrar til å måle fremdriften til implementeringsprosessen og er en integrert del av et veletablert kvalitetssikringssystem.

I Norge er utdanningssystemet basert på tillit, og i 2004 ble et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem innført (Norwegian Directorate for Education and Training, 2018^[15]). Kunnskapsdepartementet utviklet deretter et mangefasettert evaluerings- og vurderingsrammeverk som gir informasjon på ulike nivåer, og som skal bidra til både ansvarliggjøring og forbedringer (Nusche et al., 2011^[16]). Til tross for disse tiltakene mener Hatch (2013^[17]) at Norge bare har oppnådd delvis ansvarliggjøring. Dette kan også observeres i utformingen av den nye modellen, hvor oppfølgingsordningen ikke er obligatorisk: Kommuner tilbys støtte fra Veilederkorpset, men kan velge å avslå hjelpen.

Det finnes verktøy for å evaluere kvaliteten på utdanningen, som brukerundersøkelser, inkludert de obligatoriske elevundersøkelsene på 7. trinn, 10. trinn og vg1, frivillige foreldre- og lærerundersøkelser, ståstedsanalyse, organisasjonsanalyse og annet. Det er gjennomført noen brukerundersøkelser om kompetanseutviklingsmodellen, men det ser ikke ut til å være noe klart rammeverk som gjør det mulig å følge opp fremdriften i implementeringen. Hvordan kan disse verktøyene brukes til å overvåke implementeringen av den nye modellen? Burde Utdanningsdirektoratet sørge for at dataene benyttes til å beskrive det nyanserte utdanningslandskapet i Norge og hjelpe skoleeierne? Eller mer presist: Hvordan kan man sikre at direktoratet får tilgang til de lokalt innhentede dataene, slik at det kan delta i samskappingsprosessen på en effektiv måte? Og til slutt: Hvordan kan visjonen for modellen knyttes til eksisterende, eller ennå ikke definerte, indikatorer? Hvilke indikatorer kan brukes til å måle nettverkens verdiskapning, den nedre grensen for kvalitet (oppfølgingsordningen) og effektene av den desentraliserte ordningen og oppfølgingsordningen på undervisningspraksisen?

Som understreket i forrige del legger åpenhet til rette for informasjonsutveksling og tilbakemeldinger, og dermed er det også en effektiv koordineringsmekanisme, særlig når det er snakk om komplekse politiske arenaer som den norske modellen for kompetanseutvikling, med sine mange aktører og rom for kommunal og lokal variasjon. Offentlig tilgjengelige data bidrar til åpenhet, og informasjon om tilgjengelige ressurser er viktig for å oppnå aktørmedvirkning og forbedringer. Skal man oppnå åpenhet, må man begynne med å etablere en solid informasjonsbase som inneholder data om innspill, prosesser og resultatene av initiativet på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå.

Tiltak å vurdere:

Skoleeiere, fylkesmenn og direktoratet kan etablere indikatorer på grunnlag av målene, enten ved å bruke eksisterende databaser eller utforme nye systemer som henter inn data for å overvåke implementeringsprosessen og den nye modellen.

Direktoratet bør få tilgang til lokale data, slik at det kan bistå fylkesmenn og skoleeiere og overvåke i hvilken grad modellen tas i bruk.

Deltakerundersøkelsen som hvert år kartlegger lærernes tilfredshet og oppfatning av videreutdanningens relevans, bør også omfatte videreutdanning som gjennomføres innenfor den nye modellen.

Ved å gjøre data om innspill, prosesser (på dette stadiet) og resultater (senere) av modellen offentlig tilgjengelig på nasjonalt og lokalt nivå kan man fremme åpenhet.



Utarbeide en kommunikasjons- og medvirkningsstrategi

Det er ikke nødvendigvis slik at aktørene som forventes å implementere en politikk, forstår det politiske språket (Hill, 2006^[18]). En politikk må støttes av aktører på alle nivåer for at den skal bli implementert (Datnow, 2000^[19]). Det er en lang rekke taleføre aktører i utdanningssektoren, og de som utformer politikken, oppfordres til å engasjere aktørene så tidlig som mulig i utformingsprosessen (Haddad and Demsky, 1995^[20]) og formidle målene og prosessene som følger med politikken, på en tydelig måte.

Når det gjelder den nye kompetanseutviklingsmodellen, kan dette gjøres ved å iverksette en proaktiv og målrettet kommunikasjonsstrategi for å informere lærere (og andre aktører) om den desentraliserte ordningen og ha samtaler med fylkeskommuner, kommuner, skoleledere, lærere og deres representanter om hvordan lærerne kan involveres i de ulike beslutningsprosessene knyttet til den nye modellen.

Da departementet utarbeidet stortingsmeldingen som introduserer den nye kompetanseutviklingsmodellen, ble de mest sentrale aktørene og deres parter involvert på nasjonalt plan: elever, foreldre, lærere, skoleledere, skoleeiere, universiteter og fylkeskommuner (Government of Norway, 2017^[11]). Det ser imidlertid ut til at færre aktører ble involvert i implementeringsfasen. Kommunikasjonsstrategien var hovedsakelig rettet mot fylkeskommuner og universiteter og i mindre grad mot lærere og skoleledere.

OECD-teamet ble informert om at fylkeskommunene, universitetene og kommunene fikk ett år på seg til å utvikle strukturen for den nye modellen, og at dette skulle føre til at de fikk eierskap til modellen på sikt. Det ser imidlertid ikke ut til at dette inngår i den systematiske kommunikasjonsstrategien når det gjelder utviklingen av modellen. Mangelen på en klar kommunikasjonsstrategi kan til syvende og sist begrense åpenheten rundt modellen, redusere aktørenes forståelse av modellen og hindre at modellen forankres lokalt.

Følgende spørsmål kan bidra til å identifisere hvilke punkter som er viktige i utarbeidelsen av en målrettet kommunikasjonsstrategi: Har fylkesmennene fått et klart mandat når det gjelder deres nye rolle? Har direktoratet et variert sett med målrettede kommunikasjonsverktøy som klargjør begrunnelsen, målene, virkemidlene og prosedyrene for den nye modellen og hvordan man kan engasjere seg i og dra fordel av den? Har disse verktøyene blitt brukt til å informere ulike aktører? Er potensielle hindringer for praktikerne identifisert og løsninger formidlet til aktørene?

Tiltak å vurdere:

Utarbeide en kommunikasjonsstrategi som er rettet mot de ulike aktørene og tilpasset rolleforventningene på kommunalt, fylkeskommunalt og nasjonalt nivå. Organisere tilbakemeldingsløyper for å fremme eierskap til modellen blant de ulike aktørene.

Inkludere informasjon om ansvarsrelasjoner, indikatorer som skal brukes til å måle fremdriften, og evalueringen av modellen i kommunikasjonsstrategien.



Sikre økonomiske og menneskelige ressurser

For å implementere utdanningspolitikk må aktørene først og fremst ha tilgang til og kapasitet til å bruke økonomiske midler, teknologi og kunnskap. Mengden, kvaliteten og fordelingen av disse ressursene bestemmer i stor grad om og hvordan en politikk implementeres (Wurzburg, 2010^[21]; OECD, 2010^[22]). Det er ikke bare et spørsmål om tilgjengelighet og mengde, men om hvordan ressursene brukes, og hva de brukes til, det vil si om ressursstrategien (OECD, 2015^[23]).

Når det gjelder finansiering, er spørsmålet om det er nok midler til implementeringen, hvor midlene kommer fra, om de er øremerkede, og hvem som bestemmer hvordan de skal fordeles. OECD-teamet er blitt informert om at det er bevilget 100 millioner kroner til modellen det første året, og at ytterligere 300–400 millioner kroner vil bli tildelt innen 2020. Men dette er ennå ikke fastsatt og kan endres med politiske sykluser. Enkelte aktører mener at tilskuddet til modellen er moderat, uklart og kortsiktig, noe som kan sette modellen på spill, da den ikke vil bli implementert hvis finansieringen ligger under en nedre grense (Sabatier and Mazmanian, 1980^[24]). Ville aktørene ha vært bedre tjent med øremerkede tilskudd i lys av tidligere erfaringer? Og bør man vurdere å innføre en mekanisme som opphever kravet om 30 prosent medfinansiering for kommuner med dårlig økonomi?

Videre er det nødvendig med ulike former for kapasitet for å delta i og samarbeide om beslutningsprosessene på en effektiv måte. For det første må aktørene på skolenivå ha kapasitet og vilje til å organisere og delta i felles beslutninger om kompetanseutviklingsbehov og -muligheter. Lærere og/eller skoleledere bør for eksempel kunne bruke data til å analysere svak undervisning og svake læringsresultater og utforme en hensiktsmessig opplæringsstrategi. For det andre er det behov for lederkapasitet for å gjøre nettverk og forumer til produktive møtesteder. Dette oppnås til en viss grad med etableringen av nettverkskoordinatoren, men det kan være nødvendig med noe opplæring for at koordinatorene skal kunne legge til rette for møter på en effektiv måte. For det tredje må skoleeierne ha kapasitet til å utvikle strategiske planer og administrere midler til etter- og videreutdanning av lærerne. Når det gjelder kapasiteten i kommunene, er det usikkert om horisontal kapasitetsbygging gjennom nettverk vil være nok til at alle kommuner kan ivareta ansvaret og oppfylle forventningene som følger med utdanningspolitikken generelt. KS-seminarer, en eksisterende plattform, kunne kanskje fungere som støttestruktur for kommuner som strever med den nye modellen (etter avtale med fylkesmennene). For det fjerde må ekspertisen, særlig på universitetsnivå, til å bygge bro mellom kommuner og skoler på den ene siden og mellom forskning og etter- og videreutdanning for lærere på den andre anerkjennes som en spesifikk funksjon. Det vil bidra til å gjøre universitetene mer lydhøre for skolenes behov. Legger skoleeierne tid til samarbeid inn i skolenes timeplaner, og kompenserer de for kostnaden ved å delta i nettverkssamarbeid eller utdanningsaktiviteter?

Tiltak å vurdere:

Sikre langsiktig stabilitet når det gjelder finansieringen av modellen og formidle dette til aktørene.

For kommuner med dårlig økonomi: Vurdere å knytte prosentandelen av medfinansieringen til kommuneøkonomien.

Fremme kapasitetsutvikling på alle nivåer ved å sette av nok tid og finansiere ressurser slik at

- lærerne kan reflektere over sine faglige behov
- skolelederne kan utøve lederskap og styre samarbeidet mellom lærerne
- skoleeierne kan organisere en relevant skoleevaluering
- nettverkskoordinatorer og fylkesansatte effektivt kan utøve tilretteleggende lederskap for å styrke samarbeidet
- universitetsforskere kan bygge bro til skolene



Klargjøre forventningene til tidsplan og tempo

Tidsplanen og tempoet som er fastsatt for implementeringen, bestemmer for en stor del hvordan prosessen utvikler seg. En implementeringsstrategi definerer en tidsplan som er felles for de viktigste aktørene, og som gir en pekepinn på når tiltakene skal iverksettes.

For øyeblikket foreligger det ikke noen klar tidsplan for den nye modellen, og OECD-teamet ble informert om at aktørene fikk ett år til å utvikle strukturen for den nye modellen, at den sentraliserte ordningen vil omfatte videregående skoler i 2019, og at oppfølgingsordningen ennå ikke er fullført. Mangelen på en klar tidsplan er ikke problematisk i seg selv, så lenge modellens langsiktige natur garanteres fra politisk hold. Aktørene bør få tid til å bygge opp strukturene og prosessene som trengs for at den nye kompetanseutviklingsmodellen skal bære frukt.

Målene for deltakelse i etter- og videreutdanning bør utvides i takt med økningen i budsjettet til den desentraliserte ordningen. På grunn av kontekstuelle faktorer, inkludert eksisterende strukturer som kommunenettverk, vil tempoet modellen blir rullet ut i, variere fra sted til sted. Følgelig bør kommunale og regionale myndigheter få fleksibilitet til å organisere en egnet tidsplan, basert på vurderingen av eksisterende kapasitet.

Tiltak å vurdere:

I et sentralt rammeverk som gir rom for kommunal variasjon, må fylkesmennene samarbeide med aktørene om å fastsette mål knyttet til innfasingen av den nye modellen og tilby aktørene en klar tidsplan.

De neste skrittene

Det er viktig at direktoratet, sammen med sentrale aktører, reflekterer over de tidligere nevnte tiltakene, hvordan de kan oppnås, hvem som skal være ansvarlig for hvert tiltak, og hvordan dette kan overvåkes. I Table 3 representerer hver rad et virkemiddel som kan bidra til å utvikle en sammenhengende implementeringsstrategi. Tabellen gir en pekepinn på hvordan tiltakene kan brukes til å oppnå fremdrift og sikre at modellen blir innført på en effektiv måte.

Tabell 3. Implementering av den nye modellen: de neste skrittene

Implementeringsvirkemidler	Konkrete tiltak å vurdere	Indikatorer for å overvåke fremdriften	Hvem er ansvarlig?	Ressurser	Når?
Justere målene					
Revidere politiske verktøy og justere dem etter en bred politisk kontekst					
Klargjøre roller og ansvar					
Hente inn data					
Utarbeide en kommunikasjons- og medvirkningsstrategi					
Sikre økonomiske og menneskelige ressurser					
Klargjøre forventningene til tidsplan og tempo					

Hvis du vil ha mer informasjon, kan du kontakte

Beatriz Pont, senioranalytiker innenfor utdanningspolitikk, direktoratet for utdanning og kompetanse i OECD
beatriz.pont@oecd.org, + 33 (0)14524 1824

Pierre Gouédard, analytiker innenfor utdanningspolitikk, direktoratet for utdanning og kompetanse i OECD
pierre.gouedard@oecd.org, + 33 (0)18555 4533



Referanser

- Burns, T. and F. Köster (eds.) (2016), *Governing Education in a Complex World*, OECD Publishing, Paris, [2]
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en>.
- Burns, T., F. Köster and M. Fuster (2016), *Education Governance in Action: Lessons from Case Studies*, OECD [3]
 Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262829-en>.
- Datnow, A. (2000), "Power and Politics in the Adoption of School Reform Models", *Educational Evaluation [19]*
and Policy Analysis, Vol. 22/4, pp. 357-374, <http://dx.doi.org/10.3102/01623737022004357>.
- Directorate for Education and Training (2015), *Accountability and trust in the Norwegian education system [10]*
 – the introduction and adjustment of national tests.
- Fullan, M. (2015), *The NEW meaning of educational change*, Teachers College Press, New York. [12]
- Government of Norway (2017), *Desire to learn – early intervention and quality in schools*, White Paper, [1]
 Government of Norway, Oslo.
- Haddad, W. and T. Demsky (1995), *Education policy-making process: an applied framework*, UNESCO, Paris. [20]
- Harris, A. and M. Jones (2010), "Professional learning communities and system improvement", *Improving [14]*
Schools, Vol. 13/2, pp. 172-181, <http://dx.doi.org/10.1177/1365480210376487>.
- Hatch, T. (2013), "Beneath the surface of accountability: Answerability, responsibility and capacity-building [17]
 in recent education reforms in Norway", *Journal of Educational Change*, Vol. 14/2, pp. 113-138,
<http://dx.doi.org/10.1007/s10833-012-9206-1>.
- Hill, H. (2006), "Language matters: How characteristics of language complicate policy implementation", in [18]
 Honig, M. (ed.), *New directions in education policy implementation: Confronting complexity*, State University
 of New York Press, Albany, NY.
- Ingram, H. and A. Schneider (1990), "Improving Implementation through Framing Smarter Statutes", *Journal [11]*
of Public Policy, Vol. 10/1, pp. 67-88, <http://dx.doi.org/10.2307/4007346>.
- Moller, J. and G. Skedsmo (2013), "Modernising education: New public management reform in the [7]
 Norwegian education system", *Journal of Educational Administration and History*, Vol. 45/4, pp. 336-353,
<http://dx.doi.org/10.1080/00220620.2013.822353>.
- Norwegian Directorate for Education and Training (2018), *Accountability and trust in the Norwegian [15]*
education system – the introduction and adjustment of national tests, Working Paper.
- Nusche, D. et al. (2011), *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Norway 2011*, OECD [16]
 Reviews of Evaluation and Assessment in Education, OECD Publishing, Paris,
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264117006-en>.
- OECD (2018), *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, [6]
<https://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>.
- OECD (2016), *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools*, OECD Publishing, [8]
 Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en>.
- OECD (2015), *Education policy outlook 2015: making reforms happen.*, OECD Publishing, Paris, [23]
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264225442-en> (accessed on 26 June 2017).



- OECD (2014), *TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*, TALIS, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en>. [9]
- OECD (2013), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en>. [13]
- OECD (2010), *Improving schools: strategies for action in Mexico*, OECD Publishing, Paris. [22]
- OECD (forthcoming), *The new competence development model in Norway: an implementation strategy*, OECD Publishing, Paris. [5]
- Sabatier, P. and D. Mazmanian (1980), "The implementation of public policy: a framework of analysis", *Policy Studies Journal*, Vol. 8/4, pp. 538-560, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>. [24]
- Viennet, R. and B. Pont (2017), "Education policy implementation: a literature review and proposed framework", *OECD Education Working Papers*, No. 162, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/19939019>. [4]
- Wurzberg, G. (2010), "Making reform happen in education", in *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-7-en>. [21]

Ansvarlig utgiver av dette dokumentet er OECDs generalsekretær. Synspunktene som er uttrykt, og argumentene som er brukt, gjenspeiler ikke nødvendigvis de offisielle standpunktene til medlemslandene i OECD.

Dette dokumentet og eventuelle data eller kart som er inkludert her, berører ikke statusen til eller suvereniteten over noe territorium, avgrensingen av internasjonale landegrenser og yttergrenser eller navnet på noe territorium, noen by eller noe område.

Relevante israelske myndigheter leverer og er ansvarlige for de statistiske dataene for Israel. OECDs bruk av slike data berører ikke statusen til Golanhøydene, Øst-Jerusalem eller israelske bosettinger på Vestbredden under internasjonal lov.

Foto: © Denisfilm / iStock
© optimarc / Shutterstock
© koya979 / Shutterstock