

Trond H. Buland, Carl F. Dons og Mette Meidell

# Absolutt: Lokaldemokratiets ansvar for barn og unges læring, utvikling, trivsel og tilhørighet

Sluttrapport fra følgestudien for ABSOLUTT-programmet

Trondheim, 25. mars 2022

## ABSOLUTT



NTNU

Kunnskap for en bedre verden



# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>5</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>7</b>
<b>Rapportens anbefalinger:</b> .....	<b>9</b>
Regional og lokal gjennomføring .....	9
Programnivå - nasjonal gjennomføring .....	9
<b>Innledning</b> .....	<b>11</b>
Bakgrunn for Absolutt-programmet .....	11
Absolutt-programmet .....	11
Vårt oppdrag .....	13
Aktuelle styringsdokumenter .....	15
<b>Teoretisk bakteppe</b> .....	<b>17</b>
Laget rundt barn og unge .....	17
Samskapt læring .....	18
Interorganisatorisk kompleksitet .....	19
Aktør-nettverk .....	20
Ledelse og translasjon .....	21
<b>Metode og gjennomføring</b> .....	<b>22</b>
Følgeforskning .....	22
Datainnsamling .....	23
<b>Delrapport 1</b> .....	<b>25</b>
<b>Resultater – Sluttrapport</b> .....	<b>27</b>
Del 1. kontekstuelle bakgrunnsvariabler .....	27
Del 2: Kvalitet og kunnskapsgrunnlag .....	29
Del 3: fremtidsbilder og samskaping .....	33
Del 4: Utviklingsprosesser og styrket samhandling .....	40
Del 5: Suksess og utfordringer .....	42
<b>Våre anbefalinger</b> .....	<b>46</b>
Regional og lokal gjennomføring .....	46
Programnivå - nasjonal gjennomføring .....	46
<b>Referanser</b> .....	<b>48</b>
<b>Vedlegg</b> .....	<b>50</b>



## Forord

Dette er en sluttrapport fra følgestudien til KS sitt program Absolutt: Lokaldemokratiets ansvar for barn og unges læring, utvikling, trivsel og tilhørighet, gjennomført av Carl F. Dons og Mette Meidell fra NTNU Institutt for lærerutdanning og Trond Buland fra NTNU Samfunnsforskning.

Vi vil her benytte anledningen til å takke alle deltakerne i programmet, som har ønsket oss velkommen ved samlinger og svart på spørsmålene våre, både i formelle intervjuer og ellers. Vi vil dessuten takke medlemmene i referansegruppen for programmet, den nasjonale styringsgruppen, koordinatorgruppen og KS nasjonalt og regionalt. En spesiell takk til alle som har delt informasjon på Teams, stilt opp gjennom samtaler og surveys og som på andre måter har gitt oss tilgang til data som har vært nødvendig for vår studie. Vi vil også takke KS for et svært interessant oppdrag, og vi retter en spesiell takk til Marianne Lindheim, rådgiver i KS, for god støtte, veiledning og oppfølging.

Vi håper rapporten kan være til nytte for programdeltakere på ulike nivåer, og at den kan bidra til at det viktige arbeidet som er startet gjennom Absolutt kan videreføres og styrkes ytterligere.

Trondheim, 1. mars 2022

Carl F. Dons

Prosjektleder



# Sammendrag

Denne rapporten er en følgestudie av KS<sup>1</sup> program Absolutt: Lokaldemokratiets ansvar for barn og unges læring, utvikling, trivsel og tilhørighet.. Programmet har som mål å gi kommuner og fylkeskommuner forståelse og kunnskap om deres ansvar for barnehage, skole og oppvekst. Programmet skal også bidra til innsikt i hva som virker inn på barn og unges læring, utvikling, trivsel og tilhørighet. Forskere fra NTNU har gjennom en formativ evalueringsstudie fulgt programmet tett over flere år. Fokus for evalueringen har vært å bidra til å finne tiltak for å utvikle programmet, samt vurdere i hvilken grad programmet har nådd sine målsettinger

Målgrupper for programmet er primært folkevalgte og administrative ledere. En av programmets målsettinger er å bidra til gode relasjoner mellom kommunens politiske og administrative nivå og dette greier programmet i stor grad. Observasjoner, dokumentstudier og survey viser at deltagelse i programmet i stor grad har vært positivt for deltagerne og ført til god innsikt i og forståelse for hverandres ansvar og oppgaver. Dette er gjennomgående i hele spennet av aktører og tjenester med ansvar for barn og unges oppvekstvilkår: kommunale ledere og rådgivere, samt tjenester som barnehage, skole, kulturskole, SFO, barnevern, skolehelsetjeneste og helsestasjon.

En annen målgruppe er barn, unge, foresatte og ulike aktører i lokalsamfunnet. Overfor denne målgruppen ser vi at programmet klarer å engasjere barn og unge blant annet gjennom å involvere ungdomsråd og elevråd. Videre viser observasjoner og feltnotater hvordan politikere blir involvert og det kommer tydelig fram at det er utviklet bedre samarbeid også mellom politikere og ungdommer. Selv om vi ser spor av deltakelse fra foresatte og andre aktører i lokalsamfunnet, er ikke disse så tydelige som involveringen av barn og unge. Involvering av tillitsvalgte gjennom ulike former for partsamarbeid har hatt betydning for lokal forankring.

Absoluttprogrammet er organisert med fellessamlinger, mellomarbeid og lokal oppfølging. Målet med fellessamlingene er å bidra til ny kunnskap og felles forståelse, samt innsikt i teori, og forskning om barn- og unges oppvekstvilkår. Absoluttprogrammets design legger vekt på å utvikle nye praksiser basert på en omforent forståelse av fremtidsbilder for den enkelte kommune. En viktig faktor i arbeidet med fremtidsbilder har vært «å skynde seg langsomt». I alle regioner er det brukt svært mye tid på å etablere en forståelse for kunnskapsgrunnlaget knyttet til barn og unges oppvekstvilkår. Felles refleksjon og undring over et bredt kunnskapsgrunnlag satt sammen av tall og fakta fra mange tjenester og kilder har her skapt robuste utgangspunkt for videre arbeid. I samarbeid med KS koordinatorene lokalt har eksterne kompetansemiljø vært en viktig bidragsyter i prosessen knyttet til analyse og kunnskapsgrunnlag som utgangspunkt for fremtidsbildeskapning. Det faglige innholdet på fellessamlinger har bidratt til økt forståelse for ansvarsområder og mandat. Dette har blitt ytterligere styrket gjennom det lokale mellomarbeidet som har tatt utgangspunkt i kommunenes egne planer og behov for endring og utvikling. Her ser vi at forankring i lokalt planverk og eierskap på tvers av sektorer har vært en suksessfaktor. Kombinasjonen av kunnskapsgenererende fellessamlinger og mellomarbeid basert på lokale utfordringer ser ut til å være en viktig driver i arbeidet. Nyten av felles analyse som bidrar til at tiltakene treffer bedre blir også understreket av flere. Samtidig har analyse og kartlegging også avdekket et forbedringspotensial og «strekk i laget».

Observasjoner, dokumentstudier og survey viser at programmet har bidratt til bedre samarbeid og samhandlingsprosesser mellom organer og tjenesteområder. I store trekk viser vår gjennomgang at programmets kompetansemål knyttet til økt rolleforståelse for hva som ligger i de folkevalgtes ansvar for og myndighet til å sikre barn og unge gode oppvekstvilkår og et helhetlig utdanningsløp langt på veg er oppnådd. Videre ser at programmet har bidratt til økt innsikt i hva som virker inn på barn og unges læring, utvikling, trivsel og tilhørigheten noe som også har innvirket på handlingskapasitet gjennom styringsdokumenter utviklet i lærende prosesser med medarbeidere, barn og unge, foreldre og andre aktuelle aktører.

---

1 Kommunenes sentralforbund

Hovedfunn i følgestudien viser at Absolutt-programmets struktur og oppbygging bidrar til økt kvalitet på samarbeid og samhandling knyttet til ansvar for barn og unges oppvekstvilkår. Vi mener disse funnene kan ha overføringsverdi til andre kommunale og fylkeskommunale utfordringer innen oppvekstfeltet, for eksempel implementering av Oppvekstreformen, inklusiv - Rammeplan for barnehaugen, Kunnskapsløftet for skolen (KL20), samt Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis.



# Rapportens anbefalinger:

## Regional og lokal gjennomføring

Kommuner som lykkes best med Absoluttprogrammet understreker nødvendigheten av et tett samarbeid mellom administrasjon og folkevalgte. Dette bør derfor videreføres og eventuelt videreutvikles. Det samme gjelder arbeidet med å engasjere barn og unge blant annet gjennom å involvere ungdomsråd og elevråd. Mange kommuner har gjort et solid grunnlagsarbeid for reell medvirkning fra barn og unge. Dette bør følges opp. De gode erfaringer med å involvere foresatte, tillitsvalgte og andre aktører i lokalsamfunnet bør også videreføres.

Vi anbefaler at det fortsatt fokuseres på klarhet i ansvarsfordeling og rolleavklaring. Dette er noe som må konsolideres fortløpende for at arbeidet skal kunne være levende og kontinuerlig kunne videreføres uavhengig av personer som sitter i de ulike råd og utvalg.

Samarbeid og samskaping utvikles gjerne i mindre enheter. Vi anbefaler derfor å videreføre organisering i mindre grupper innen den enkelte kommune. Disse gruppene må være bredt sammensatt og forankret i alle ledd politisk og administrativt, samt på tvers av sektorer.

Arbeidet innen kommunen bør fortsatt ledes av personer i definerte koordinatroroller med ansvar og legitimitet knyttet til intensjonene i Absoluttprogrammet. Dette blant annet for at arbeidet med programmet også i fortsettelsen skal være forankret i kommunenes lokale planverk. Hvem som er koordinator og koordinatorens handlingsrom og mandat i den enkelte kommune har betydning for om kommunen lykkes med sitt arbeid. Koordinatorene er sentrale bindeledd mellom aktører, intensjoner og prosesser.

Organisering av samlinger for koordinatører på tvers av kommuner bør videreføres. Disse samlingene utgjør sentrale arenaer for erfaringsutveksling og kunnskapsdeling. Samtidig utfordrer de dagens praksis blant annet i forhold til arbeid med medvirkning. Videre bør Absoluttprogrammet på regionalt nivå i fortsettelsen være organisert med fellessamlinger, mellomarbeid og lokal oppfølging

På regionalt nivå bør programmets fortsatt ledes av regional KS koordinator med støtte i kompetansemiljø. Ledelse av fellessamlinger, koordinatorsamlinger og mellomarbeid krever synergi mellom regional KS koordinator og kompetansemiljø. Ledelse bør her preges av distribuering av oppgaver og aktiviteter, understøttet av metoder og arbeidsformer som er involverende, kunnskapsgenererende og modellerende for arbeid på lokalt nivå. Her har kompetansemiljø og koordinatører på alle nivå utøvd ledelse preget av klokskap, noe som har bidratt til motivasjon og intensitet i arbeid med Absoluttprogrammet.

Arbeid på nasjonalt regionalt og lokalt nivå bør ha som ambisjon å utvikle nettverk med kvaliteter kjennetegnet av: sammenfallende interesser, opplevelse av likeverd og muligheter for uformelle interaksjoner.

## Programnivå - nasjonal gjennomføring

Absoluttprogrammet bør fortsatt være et rammeprogram som kombinerer tydelig retning med et rikt spenn av innganger. Den brede tilnærmingen ivaretar i tilstrekkelig grad et globalt perspektiv på barn og unges oppvekst, samtidig gir det rom for valg av innganger som grunnlag for lokal forankring. Kombinasjonen av retning og bredde åpner opp for at regionale KS koordinatører kan lede et lokalt oversettelsesarbeid (translasjon). Dette gir grunnlag for at programmet fortsatt kan bidra til et klart og tydelig lokalt avtrykk i praksis og planverk

Absoluttprogrammet bør videreføre et design med scenariopreg hvor det legges vekt på å utvikle nye praksiser basert på fremtidsbilder forankret i omforente ståstedsanalyser. Et slikt design gir rom for lokal forankring med definering av aktørenes roller og fordeling av disse rollene som grunnlag for utvikling av den tilstand man blir enige om å nå. Programdesignet bidrar dermed til utvikling av lokalt kunnskapsgrunnlaget for beslutninger om tiltak knyttet til barn og unges oppvekstvilkår.

Absoluttprogrammet må videreføre nasjonal ledelse basert på at en definert hoved koordinator setter retning og følger opp intensjoner i forhold til programmets mål, innhold og design.

Absoluttprogrammet bør videreføre nasjonalt nettverk for regionale KS koordinatører. Jevnlige møter strukturert ut fra en kombinasjon av tydelige signaler fra KS' leder av programmet og systematisk erfaringsdeling på tvers bidrar til konsolidering av arbeidet. Koordinatorsamlingene utgjør også en arena for læring på tvers av de ulike KS regioner.

Absoluttprogrammet bør i fortsettelsen ha som ambisjon å operere i spenningsfeltet mellom program og innovasjonsnettverk i og på tvers av de ulike regioner. Erfaringer med horisontale nettverksbaserte endringsprosesser kan her bidra til alternative innsikter i forhold til kunnskap om innovasjoner basert på lineære og hierarkiske utviklingsprogrammer.

# Innledning

## Bakgrunn for Absolutt-programmet

Skolesektoren og barnehagesektoren har tradisjonelt vært delt i to ansvarsområder. Vi ser imidlertid en dreining mot å samle ansvar for barn og unges oppvekst og utdanning under ett oppvekstlederskap. Dette ser vi som en forventning og et signal om en helhetlig forvaltning av barns oppvekst fra barnehage og gjennom hele grunnskolen. Et slikt helhetsperspektiv er også et viktig prinsipp i Absolutt-programmet.

Utviklingsprogrammet Absolutt er en videreføring av skoleeierprogrammet «Den gode skoleeier» som ble ferdigstilt i 2013. Dette programmet ble evaluert av Rambøll og BI i 2016. Evalueringen viser at det er en suksessfaktor at skoleeierprogrammene forankres bredt regionalt, at både politisk og administrativ ledelse i kommunene og fylkeskommunene deltar, og at det er forventninger til arbeid i egen kommune mellom samlingene. På bakgrunn av evalueringene samt dialog med Kunnskapsdepartementet, utviklet KS et nytt rammeverk: Absolutt-programmet (Ansvar for Barnehage, Skole og Oppvekst: Læring – Utvikling – Trivsel – Tilhørighet).

KS fremhevet i sin langtidstrategi for 2016–2019 at det krever et helt lokalsamfunn for å gi barn og unge en god oppvekst. Skal man lykkes med inkludering av alle barn og unge er tverrfaglig og tidlig innsats helt nødvendig. Dette har derfor vært et viktig premiss for utviklingen av det nye programmet, som bygger på arbeidsformen i tidligere skoleeierprogrammer.

De folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner er ansvarlige for at tjenestene rettet mot barn og unge er av tilstrekkelig omfang og av god kvalitet. Dette forutsetter dialog og samspill mellom folkevalgte, administrasjon og ulike aktører i lokalsamfunnet. Utviklingsprogrammet skal bidra til at deltakerne gjennom aktive prosesser utvikler kunnskap om handlingsrom, roller og ansvar. Kommunene og fylkeskommunene identifiserer forbedringsområder, ser sammenhenger og finner lokale løsninger. God samhandling og felles forståelse om barn og unges behov er viktig for å sikre sømløse overganger mellom ulike deler av utdanningsløpet samt samspill mellom utdanningsløpet og andre tjenester for barn og unge. Dette gjelder innad i kommunen, mellom kommuner og fylkeskommuner og på tvers av sektorer.

Programmet retter seg mot folkevalgte og administrative ledere, og det forutsettes at begge gruppene deltar. Kommunen og fylkeskommunen setter sammen en utvalgt gruppe som forplikter seg til å delta på alle samlingene i programmet. Eksempel på en deltakergruppe er: ordfører, leder av komite eller utvalg med ansvar for barn og unge, rådmann, kommunalsjef for oppvekst, skolefaglig/barnehagefaglig rådgiver, rektor (grunnskole, videregående, kulturskole), styrer og hovedtillitsvalgt.

## Absolutt-programmet

Absolutt-programmet viser en klar dreining fra et skoleperspektiv mot et bredere og mer helhetlig syn på barn og unges oppvekstvilkår. I første omgang handler dette om å inkludere barnehage i programmet. Samtidig peker programmet også ut over skole og barnehage gjennom å vektlegge at Absolutt skal bidra til at folkevalgte, administrasjon og ulike aktører i lokalsamfunnet sammen skal utvikle kunnskap om handlingsrom, roller og ansvar for barn og unges utdanning og oppvekst. Slik det beskrives i programnotatet, forutsetter god oppvekstpolitikk dialog og samspill mellom folkevalgte, administrasjon og ulike aktører i lokalsamfunnet. I Absolutt-programmet er fokuset rettet mot aktører med ansvar for barn og unges oppvekstvilkår. *Ansvar* erstatter her den noe mer upresise termen *eierskap*, som har blitt anvendt i tidligere satsinger.<sup>2</sup>

Det er en økende erkjennelse av at utfordringer, som for eksempel frafall, lav gjennomstrømming i videregående skole, høyt fravær i skolen, mobbing, ekskludering og utenforskap hos ungdom, krever helhetlig tenking på tvers. Alt dette handler om sammensatte utfordringer med sammensatte årsaker, og dette krever derfor også sammensatte løsninger (Havn, et.al, 2007; Mathiesen og Buland, 2017).

---

2 Se blant annet programmet «Den gode skoleeier».

Slike utfordringer er for komplekse og sammensatte til at én enkelt etat, profesjon eller organisasjon kan møte dem alene. *It takes a village to raise a child*, eller det krever et helt lokalsamfunn for å gi barn en god oppvekst, som det heter i KS sin langtidsstrategi. Mangfoldet og kompleksiteten i årsakene, ikke enkeltstående, isolerte faktorer, blir derfor sentralt å forstå som utgangspunkt for løsninger og forebygging.

Et annet poeng som bidrar til utfordringenes kompleksitet, er at skole og oppvekst ikke befinner seg i et samfunnmessig vakuum der man kan ta beslutninger og utforme virksomhet uavhengig og fritt. Vi vet tvert imot at elev, hjem, næringsliv, samfunn og politikere eksisterer i et sømløs vev, der alle har legitime, men ikke alltid sammenfallende, forventninger og interesser knyttet til oppvekstsektoren. I skolen og barnehagen vil barnet/elevens utvikling og læring alltid stå i sentrum, men det er samtidig umulig å se bort fra helheten og alle de andre interessene knyttet til dette. Spørsmålet blir hvordan man best kan forene ulike behov og interesser.

Absolutt-programmets intensjoner tar høyde for at barn og unges oppvekst handler om samfunnsutvikling, og at *alt henger sammen med alt*. Alle har felles mål, og hvis man lykkes, kan gode skoler, barnehager og øvrige oppvekstvilkår gi attraktive samfunn. Gode barnehager og skoler kan bidra til bedre psykisk helse blant unge, og bedre psykisk helse kan i neste omgang føre til bedre skoler og barnehager. En viktig forutsetning for en slik synergi ligger i gode, stabile lokalsamfunn med gode rammevilkår for barnehage, skole og oppvekst. Skal man oppnå alt dette, er samarbeid mellom mange aktører innenfor og utenfor skole- og oppvekstsektoren nødvendig.

I utredningen *Mot alle odds. Veier til samordning i norsk forvaltning* (Difi-rapport, 2014: 07) pekes det på at problemer som går på tvers av administrative inndelinger i noen tilfeller utvikler seg til såkalte *wicked problems* (Rittel & Weber 1973). Difi-rapporten omtaler disse som gjenstridige problemer som kjennetegnes nettopp ved at de involverer flere sektorer, og at det er vanskelig å dele opp problemene i avgrensede ansvarsområder. Dette er fordi ulike sektorer har varierende problemforståelse, blant annet fordi de har tilgang til ulike typer virkemidler. I tillegg er årsaksforholdene uklare og til dels ukjente. I den sammenheng viser rapporten til Fimreite, Rykkja og Læg Reid (2014) som uttrykke det slik:

Wicked problems krever et nivå av samordning som tradisjonelle byråkratier ikke har. De utfordrer offentlig sektor fordi de ikke kan løses innenfor de originale sektorene som alle velferdsstater er organisert etter. Vi har i dag en vertikal tradisjon som krever horisontal handling, og det innebærer blant annet uenighet om kunnskap, problemløsningsteknikker og metoder. (Difi-rapport, 2014: 07)

Når utfordringene er sammensatte på ulike måter, krever horisontal handling gode, fungerende nettverk. Slike nettverk må bygge på avklarte oppgaver samt tett og løpende dialog for å gripe kompleksiteten og den dynamiske utviklingen i utfordringene. Samtidig må man være forberedt på at det uventede kan skje. Det er et faktum at å møte slike problemer på en effektiv måte krever et sømløst vev av aktører, der autonome organisasjoner og etater må jobbe sammen i forpliktende samarbeidsnettverk på tvers av fag, nivåer og etater. Ulike virkemidler og tiltak må forenes og koordineres på tvers av grenser. Hagen (2017: 173) anvender veikrysset som metafor når han skal beskrive oppvekstfeltets spesielle utfordringer:

Oppvekst foregår i et veikryss: her møtes arealplanlegging, samferdsel, familie-, helse-, skole-, kultur-, trygde- og arbeidsinkluderingspolitikken. Noen tiltak rettes direkte mot barna, andre er indirekte og skal påvirke foreldrenes levekår og lokalsamfunnets kvaliteter. Noen tiltak rettes mot særlig utsatte barn og risikogrupper, andre er av universell karakter. Noen tiltak skal påvirke det fysiske rommet, andre tiltak skal påvirke barn og ungdoms aktiviteter. Tre forvaltningsnivå er involvert, mer eller mindre med tydelig avgrensede ansvarsområder.

I det norske systemet har slike satsinger på tvers av sektorer, etater og profesjoner alltid vært en utfordring. Vi snakker om *den segmenterte stat*, der det tradisjonelt har vært klare skiller mellom ulike ansvarsområder, og der man fra bunn til topp innenfor et samfunnmessig segment har samarbei-

det om å møte sektorens utfordringer (Egeberg, Olsen og Sætren, 1978). De samme profesjonene har gjerne vært representert på ulike nivåer – man har hatt samme utdanningsbakgrunn, snakket samme språk, forholdt seg til samme lovverk og hatt lange tradisjoner, strukturer og rutiner for kommunikasjon og samarbeid innenfor segmentet.

Når det kommer til arbeid på tvers, har man derimot møtt hindringer og avstander av både kognitiv og organisatorisk/strukturell art. «Det ene departementet visste ikke hva det andre gjorde», forteller en informant i et annet prosjekt (Mathiesen og Buland, 2017). Dette er åpenbart ikke formålstjenlig når man møter utfordringer som grunnleggende sett går på tvers av sektorer. Oppvekstreformen og Kompetanseløftet er her eksempler på nasjonale initiativ som skal bidra til bedre samhandling mellom ulike tjenester med ansvar for barn og unges oppvekstvilkår. Andre lignende initiativ er *Mission Possible* på Sunnmøre, der man har tatt sikte på å skape økt og bedre samhandling mellom alle etatene som er involvert i arbeidet med å følge opp barn som står i fare for å bli ekskludert. *Sats på Skulen, snu Sogn/ System for styrka læring* i regi av Sogn regionråd er også et eksempel på satsing som søker å skape økt tverrkommunalt og tverretatlig samarbeid knyttet til oppvekst og skole.

Vi ser utviklingsprogrammet Absolutt som enda et initiativ i samme retning som de foran nevnte. Ifølge KS sitt programnotat skal Absolutt gi deltakerne kunnskap om handlingsrom, roller og ansvar på områder som angår barn og unges oppvekstvilkår. Kommunene og fylkeskommunene som deltar vil identifisere forbedringsområder, se sammenhenger og finne lokale løsninger på en rekke spørsmål:

- Hvordan skape gode oppvekstvilkår og tilpasset opplæring for barn og unge?
- Hva kreves av barnehager og skoler for å utvikle den brede kompetansen som framtidens samfunns- og arbeidsliv har behov for og samtidig ivareta barn og unge behov her og nå?
- Hvordan kan kulturskolen inngå i et helhetlig oppveksttilbud som fremmer mestring og tilhørighet for alle barn og unge?
- Hva kreves for å utforme en kunnskapsbasert, helhetlig og inkluderende utdanningspolitikk?
- Hvordan kan man jobbe for å identifisere behovene og å finne gode løsninger?
- Hvem kan inviteres inn til dialog og samskaping om tjenester for barn og unge?
- Hvordan utvikle barnehager og skoler av god kvalitet?
- Hvilke nye muligheter kan teknologi og nye løsninger gi i barnehage og skole?

## Vårt oppdrag

I Absolutt rettes oppmerksomheten mot ansvaret som de folkevalgte har for barn og unge som innbyggere i kommunen. Programmet har et spesielt fokus på de universelle arenaene som barnehage og skole er. Dette settes imidlertid inn i en bredere samfunnsmessig ramme siden barnehage og skole er avhengige av et godt samarbeid med de andre tjenestene, spesielt med tanke på utsatte barn og unge. Fra å handle om skole- og opplæringssektoren isolert, settes dette nå inn i et bredere, tverrfaglig og tverretatlig perspektiv, knyttet til bred ivaretagelse av barn og ungdom fra 0 til 18 år. I programmet Absolutt skiftes det fokus fra kommunene som skoleeiere til kommunenes ansvar og myndighetsutøvelse med tanke på å styrke barn og unges læring og utvikling. Her har programmet klare paralleller til andre lignende initiativer, for eksempel *Mission Possible*-programmet på Sunnmøre.

Målgrupper for programmet er primært folkevalgte og administrative ledere. Vår forskning skal bidra til å undersøke i hvilken grad disse lederne gjennom Absolutt-programmet blir rustet til å sikre barn og unge en god oppvekst gjennom dialog og samspill mellom folkevalgte, administrativ ledelse, mellomledere, profesjonsgrupper, barn og unge og deres foreldre.


Som vi peker på innledningsvis, er målet at Absolutt-programmet skal bidra til at: *folkevalgte, administrasjon og ulike aktører i lokalsamfunnet sammen skal utvikle kunnskap om handlingsrom, roller og ansvar for barn og unges utdanning og oppvekst.* Dette er operasjonalisert i følgende kompetansemål etter gjennomført program:

- God rolleforståelse for hva som ligger i de folkevalgtes ansvar for og myndighet til å sikre barn og unge gode oppvekstvilkår og et helhetlig utdanningsløp.
- Innsikt i hva som virker inn på barn og unges læring, utvikling, trivsel og tilhørighet.
- Handlingskapasitet gjennom styringsdokumenter som utvikles i lærende prosesser med medarbeidere, barn og unge, foreldre og andre aktuelle aktører.
- Forståelse for de ulike aktørenes muligheter og roller i et helhetlig oppvekstmiljø.

Programdesignet har et scenariopreg hvor det legges vekt på å utvikle nye praksiser basert på en omforent forståelse av fremtidsbilder for den enkelte kommune. I programnotat for Absolutt-programmet er dette fremstilt slik:

## ABSOLUTT

Utviklingsprogrammet ABSOLUTT skal gi kommunene og fylkeskommunene økt forståelse og kunnskap om deres ansvar for barnehage, skole og oppvekst. Det skal også gi innsikt i hva som virker inn på barn og unges læring, utvikling, trivsel og tilhørighet.



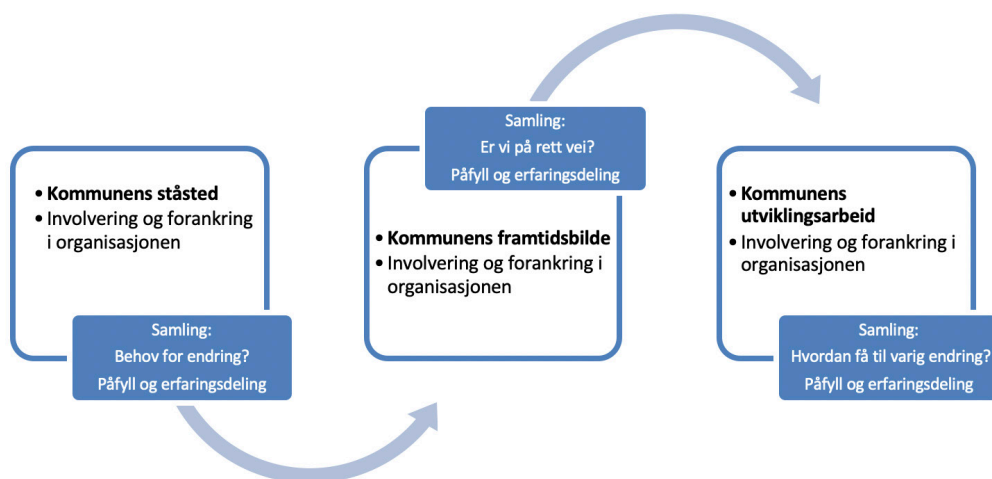
**Kunnskapsgrunnlag og kvalitet - Hvor er vi?**  
For at lokale og regionale folkevalgte skal kunne utøve sitt ansvar for barnehage og skole på en god måte, må de ha kunnskap om styrker og svakheter ved sine tjenester. Det lokale kunnskapsgrunnlaget må sees i lys av nasjonal og internasjonal kontekst.

**Framtidsbilder – Hvor vil vi?**  
Framtidsbilder er et verktøy i arbeidet med å identifisere og utvikle nye løsninger eller tjenester.

**Utviklingsprosessen – Hvordan kommer vi dit vi vil?**  
På bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget og fremtidsbildene som er utviklet, er neste fase i programmet å jobbe med iverksettelse.

Figur 1: Absolutt-programmet

I arbeid med programmet legges det altså vekt på at utgangspunktet skal være kommunenes eget ståsted og pågående arbeid. Gjennomføring av programmet veksler mellom samlinger regionalt og arbeid i egen kommune/fylkeskommune. Samlingene vektlegger felles kunnskapsbygging, læring på tvers av kommuner og arbeid i egen deltakergruppe. Mellom samlingene etablerer deltakergruppen møteplasser og gjennomfører mellomarbeid med flere aktører fra ulike tjenester i egen kommune. Denne prosessen beskrives slik:



Figur 2: Absolutt-programmets prosess

Utfordringer med mange aktører krever individuelle og sammensatte svar eller løsninger.

Derfor skisserer Absolutt-programmet utfordringer på en måte som inviterer til søkende innsats og lokale tilpasninger. Lokal problemformulering omfatter mange nivåer, og det krever innsats på mange områder og fra ulike aktører. Som det heter i Absolutts presentasjonsnotat: «Dette forutsetter dialog og samspill mellom folkevalgte, administrativ ledelse, mellomledere, profesjonsgrupper, barn og unge og deres foreldre». Her tydeliggjøres det tverrfaglige, tverretatlige og nivåoverskridende aspektet, og i programmet er den lokale læringen sentral. Utfordringer, virkemidler og mål skal vokse frem gjennom lokale prosesser. I Absoluttprogrammets presentasjonsnotat er det uttrykt slik: «Utviklingsprogrammet skal bidra til at deltakerne gjennom aktive prosesser utvikler kunnskap om handlingsrom, roller og ansvar». Kommunene og fylkeskommunene identifiserer forbedringsområder, ser sammenhenger og finner lokale løsninger».

Programmet er designet slik at kommuner og regioner skal bli bedre kjent med egen kommune og med regionens utfordringer og handlingsrom. Dette kan sees som en metode for å nå målet med å arbeide sammen mot barns beste. Vår forståelse av oppdraget er at vi skal studere programdesign, programinnhold, samt i hvilken grad kompetansemål for programmet er oppnådd.

## Aktuelle styringsdokumenter

Utdanningssektoren har i økende grad blitt påvirket av og tilpasset til internasjonale styringsregimer, i første rekke det OECD står for. Dette resulterte blant annet i etableringen av et nasjonalt kvalitetsstyringssystem fra 2005. Med innføringen av Kunnskapsløftet høsten 2006 ble det også signalisert en sterkere lokal styring, og begrepet skoleeier ble innført. Med dette ble ansvaret for skole og oppvekst lagt til et politisk nivå i kommunene. Dette har ført til økt ansvarliggjøring av politiske og administrative nivåer i kommunene, og med et økende krav til skoleprestasjoner og bekymringer om frafall i skolen, oppstod en økende erkjennelse for å etablere gode samarbeidsarenaer som basis for gode nettverk rundt barn og unge.

Den overordnede delen av Kunnskapsløftet (LK20) forventer at skolen skal være et profesjonsfaglig fellesskap (Overordnet del s. 16, del 3.5), og skoleeiere, skoleledere og lærere har ut fra sine ulike roller et felles ansvar for å legge til rette for god utvikling i skolen. Dette samsvarer med Absolutt-programmets målsetting om å skape gode oppvekstvilkår i barnehager og skoler. Godt og systematisk samarbeid mellom barnehage og skole, de ulike nivåene i opplæringsløpet og mellom skole og hjem bidrar til større forståelse for hverandres profesjon og mandat. En målgruppe for overordnet del er alle som har ansvar for opplæringen.

I Rammeplan for barnehagen understrekes barndommens egenverdi, og barnehagen skal ha en helhetlig tilnærming til barnas utvikling. Barnehagens samfunnsmandat er, i samarbeid og forståelse med hjemmet, å ivareta barnas behov for omsorg og lek. Læring og danning skal fremmes som grunnlag for allsidig utvikling (Rammeplan for barnehagen, del 1 Barnehagens verdigrunnlag). Alle handlinger og avgjørelser som berører barnet skal ha barnets beste som grunnleggende hensyn (jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 3 nr. 1).

Vi ser en sammenheng mellom Kunnskapsløftets overordnede del, Rammeplan for barnehagen og Absolutt-programmets brede perspektiv, der samarbeid om barn og unges oppvekstvilkår nå har fått en større plass. Absolutt-programmet understreker lokaldemokratiets ansvar for barn og unges trivsel, utvikling og læring. Programmets intensjoner kan også sees i sammenheng med den pågående

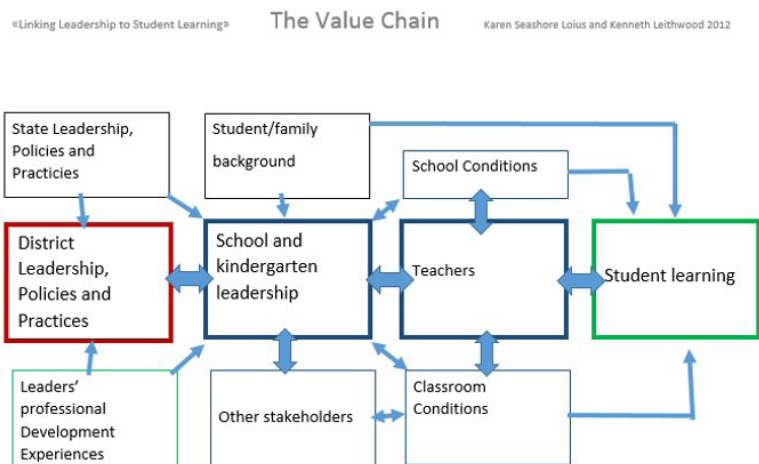
Oppvekstreformen og Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis.



# Teoretisk bakteppe

## Laget rundt barn og unge

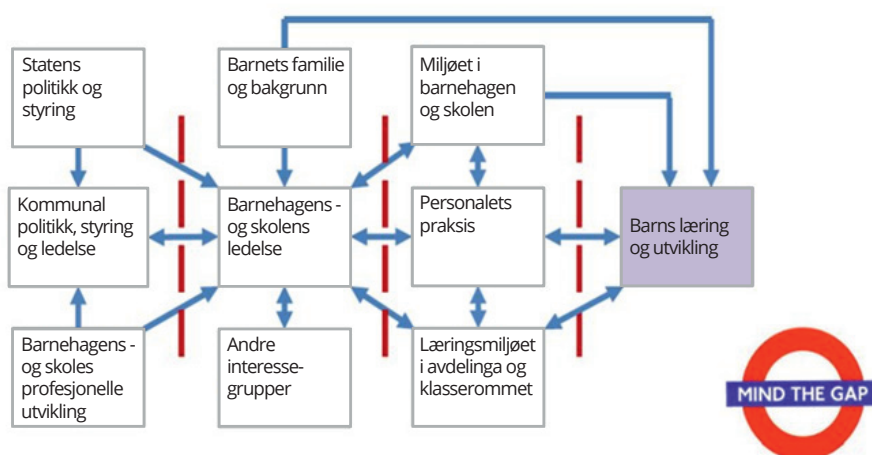
Samarbeidet mellom folkevalgte, administrativ ledelse, profesjonsgrupper, barn og unge og deres foreldre har en avgjørende rolle for barn og unges oppvekstvilkår. Dette vil også kunne prege skolenes utvikling, siden de har muligheter til å følge opp den enkelte leders utøvelse av lederrollen. Leithwood et. al., (2012) har illustrert dette gjennom bruk av begrepet *verdikjede*.



Figur 3: Den pedagogiske verdikjeden

Modellen viser at kommunal styring og ledelse indirekte kan påvirke barn og unges læring og utvikling. Brytes ett av leddene i kjeden, vil dette påvirke alle leddene. Modellen viser også hvordan barn og unges læring og utvikling påvirkes av faktorer utenfor skole og barnehage og hvor komplekst og sammensatt dette er. Barn og unges oppvekstmiljø må forstås i en større sammenheng der mange andre bidrar i det som omtales som «laget rundt barnet». Dette aktualiserer utfordringer for Absolutt-programmet, som har som målsetting å bygge gode nettverk rundt barn og unge.

I første fase av Absolutt-programmet deltok Møre og Romsdal med den regionale satsingen på Nordmøre: «Sammen skaper vi fremtiden». Denne satsingen i regi av Nettverk Nordmøre har bearbeidet verdikjeden og tilpasset den til lokale utfordringer:



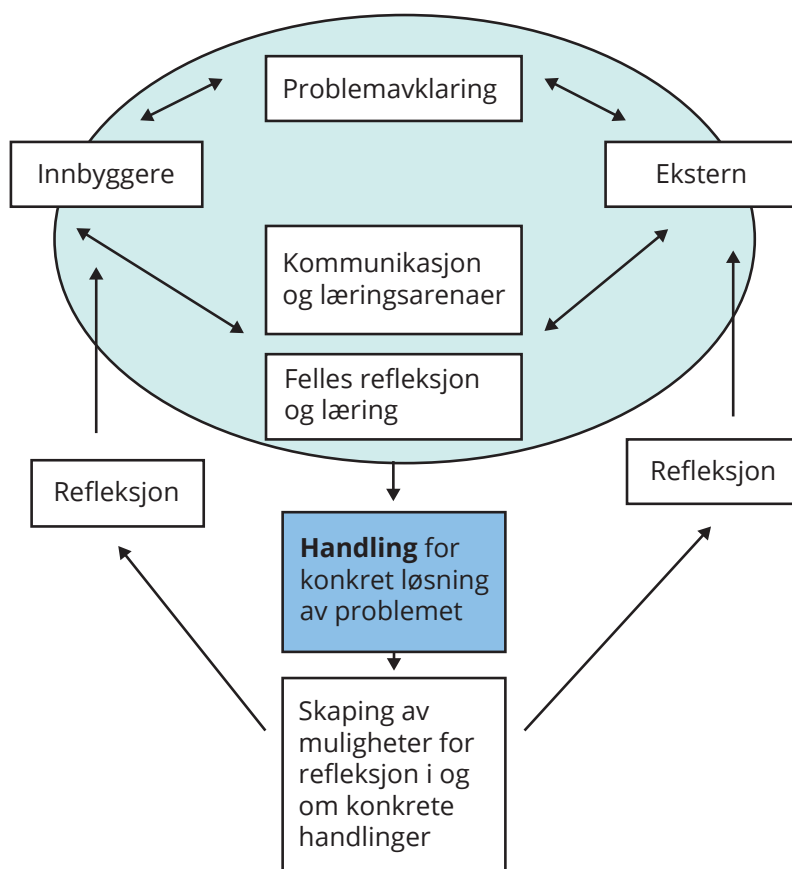
Figur 4: Nettverk Nordmøre: Den pedagogiske verdikjeden

Her illustreres det hvordan eksterne aktørers oppfølging gjennom dialog med barnehager og skoler kan bidra til kvaliteten på arbeidet med barn og unge. Læring og tilegnelse av erfaring skjer i samhandling mellom aktører i ulike kontekster og kulturer. Nye forståelser og erkjennelser utvikles gjennom samhandling og aktiviteter på felles arenaer. Figur 4 illustrerer hvordan statlig styring og politikk i den ene enden kan påvirke barn og unges læring og utvikling i den andre. Statlige styringsdokumenter og politiske vedtak blir fortolket og omsatt i en lokal kontekst. Fortolkningen foregår på et kommunalt, politisk og administrativt nivå. Lokale politiske vedtak som satsingsområder og budsjett skal så omsettes i praksis i barnehage og skole, slik det kommer frem av figurens midterste rekke.

At politikere og administrativt ansatte deltar i samskapende fellesskap med andre aktuelle aktører, for eksempel skoler, barnehager, foresatte, ungdomsråd og foreninger samt PPT, vil ha stor betydning for barn og unges oppvekstmiljø. Disse må ha et felles fokus på barnets beste. Gjennom metaforen *mind the Gap* tydeliggjøres også utfordringer i overganger mellom styringsnivåer.

## Samskapt læring

For at Absolutt-programmet skal bidra til praksisendring, er det avgjørende at det ikke fremstår som et uttrykk for absolutte sannheter. Ledelse av programmet må ikke bære preg av å bestå av eksterne «eksperter» som vet best, og som på grunnlag av dette skal definere virkeligheten for deltakerne. Man skal ikke «iverksette» et sett ferdige sannheter, kunnskap eller virkemidler, men i det enkelte regionale program utvikle lokalt tilpassede svar på lokalt definerte utfordringer. På den måten oppnår man samskapt læring på tvers, i dialog mellom «beboerne», de som jobber i systemet og eksterne eksperter. Man må bli gode dialogpartnere som sammen reelt kan gi programmet et lokalt innhold. På den måten oppnår man også at programmet blir forankret hos deltakerne gjennom utforming og gjennomføring (jfr. figur 4, basert på Klev og Levin, 2016).



Figur 5: Samskapt læring

Figuren viser nødvendigheten av å etablere tilstrekkelig rom for felles refleksjon, både rundt utfordringenes art og tiltak/virkemidler. De aktuelle tiltakene kan deretter prøves ut i praksis, og erfaringene fra utprøvingen gir grunnlag for ny refleksjon, både internt og hos de eksterne aktørene. Disse refleksjonene kan videre føres tilbake til et felles rom for diskusjon der både eksterne og interne deltar. På grunnlag av dette kan man i fellesskap utvikle nye og forbedrede virkemidler. Gjennom en slik kobling av teori og praksis i refleksjon, både internt og på tvers, oppnår man også en gjensidig læring der både de eksterne/pådriverne og skolene utvikler sin forståelse og praksis. På denne måten kan man bygge enda bedre og mer solide aktørnettverk rundt Absolutts problemstillinger, og inkludere ulike aktører som er nødvendige for å møte slike gjenstridige utfordringer som man her står overfor.

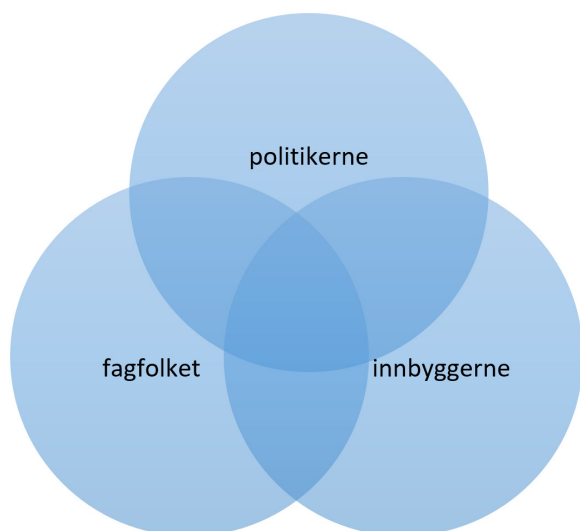
## Interorganisatorisk kompleksitet

Det vi har beskrevet ovenfor av Absolutt-programmets ambisjoner og utfordringer leder naturlig frem til behovet for lagspill og avhengigheten av å etablere heterogene aktørnettverk. Vi vet at dette kan være en krevende øvelse, særlig når de ulike spillerne på laget kan se ut til å ha ulike mål og strategier for å nå dem. Å skape samhandling med et slikt utgangspunkt, kan være utfordrende.

Flere har brukt begrepet *interorganisatorisk kompleksitet* for å beskrive dette:

Når flere organisasjoner er involvert i utvikling og leveranse av produkter/ tjenester, og hvor det eksisterer en gjensidig avhengighet mellom de involverte partenes roller, med et mangfold av målsetninger, samt stadige endringer som f.eks. krav og forventninger som må imøtekommes (Mathiesen og Buland, 2016: 16).

Interorganisatorisk kompleksitet berører forståelsen av fenomenet *kommune*. Absolutt-programmet kan forstås som et program som omfattes av perspektivskift knyttet til kommuneforståelse preget av økt kompleksitet: fra det som betegnes som «Kommune 1.0», der tanken var «vi bestemmer over dere», via «Kommune 2.0», dominert av «vi leverer tjenester til dere», til «Kommune 3.0», der prinsippet er «vi gjør ting sammen». Som forsøkt fremstilt i figur 3 nedenfor, handler det i Absolutt-programmet om å skape rom der politikere, fagfolk og innbyggere kan møtes for sammen å utvikle skole og oppvekstmiljø. For å realisere dette, må interorganisatoriske barrierer bygges ned, og broer må bygges mellom de ulike øyene som ulike aktører sitter på. Rommene som de tre sirklene overlapper må bli større:



Figur 6: Der verdener møtes, skapes det rom for samhandling

Når man skal etablere samhandling, støter man på ulike avstander som vanskeliggjør dette. Samarbeidsutfordringer kan være knyttet til geografiske-, kognitive-, organisatoriske- og strukturelle distanser mellom organisasjonene. **Geografisk distanse** handler om ulike lokasjoner for de forskjellige samarbeidspartnere. **Kognitiv distanse** handler om ulikheter i perspektiver, kunnskapsbaser, kultur og så videre. Ulike aktører ser verden forskjellig. Videre kan man møte **organisatorisk distanse**: ulikheter i organisering, prosesser, regelverk, hierarki og så videre, som gjør samhandling vanskeligere. Beslektet med dette kan man møte **strukturell distanse**, der ulike aktører inngår i ulike systemer preget av asymmetri og maktforskjeller: for eksempel over- og underordning. Alt dette bidrar til å skape utfordringer for godt samarbeid. Interorganisatorisk kompleksitet kan altså bidra til krevende rammebetingelser for utvikling av samskapte prosesser.

## Aktør-nettverk

Bruk av aktør-nettverkstilnærming for å forstå endringsprosesser (Latour, 1987; Bijker, 1987) kan være et teoretisk utgangspunkt for å løse utfordringer knyttet til interorganisatorisk kompleksitet. Slike tilnærminger forklarer endring i organisasjoner som et resultat av aktørers bygging av heterogene aktørnettverk rundt ulike scenarier. Scenarier er fremstillinger av hvordan man ved å bruke ulike virkemidler kan nå et bestemt, felles mål. Ved å få involverte til å bli omforent om at scenarioet (fremtidsbildet) er det ønskede, bygges nettverk som omfatter både tradisjonelle menneskelige aktører og det Latour (1987) omtaler som ikke-menneskelige aktører eller aktanter. Koblet til Absolutt-programmets arbeid med fremtidsbilder, kan slike ikke-menneskelige aktører blant annet være lover og nasjonale policydokumenter (Rammeplan for barnehagen, Fagfornyelsen, Kompetanseløftet og så videre) samt forskningsrapporter fra fagfeltet barn og ungdom. I tillegg vil en rekke lokale planer og politiske vedtak være sentrale ikke-menneskelige komponenter. Menneskelige aktører i Absolutt-nettverkene vil blant annet være kommunepolitikere, administrative ledere, ansatte på ulike nivåer i de ulike etatene, politikere, barn og unge, skole- og barnehageledere, lærere og forskere.

Konstruksjonen av aktør-nettverk innebærer bruk av ulike metoder (Callon, Rip & Law, 1986): (1) definering av aktørenes roller og fordeling av disse rollene, (2) utvikling av et scenario for arbeidet, altså et virkelighetsbilde: en beskrivelse av tilstanden man ønsker å nå og veien man må gå for å komme dit, og 3) de ulike strategiene som er nødvendige for at en aktørgruppe skal gjøre seg uunnværlig for andre gjennom etablering av obligatoriske passeringpunkter, punkter som må passeres for å få et ønskelig resultat eller en «ønsket fremtid». Absolutt-programmets scenariopreg med fokus på fremtidsbilder og omforente ståstedsanalyser kan være et slikt obligatorisk passeringpunkt. Skal intensjonene i Absolutt-programmet realiseres eller tiltak gjennomføres, er mobilisering gjennom utvikling av en felles virkelighetsoppfatning et nødvendig grep. Forutsetning for samskaping er at ulike aktørers interesser knyttes til de mobiliserende aktørenes interesser på forskjellige måter. Alle må overbevises om at det er den veien man skal gå. Dette innebærer behov for en lokale tilpasninger som gir rom for å beskrive egne mål ut fra lokale utfordringer og kontekster. Vi forstår det slik at det er en bevisst strategi at KS ikke har ønsket å definere sentralt gitte og faststøpte mål for alle, og det ut fra en erkjennelse av at virkeligheten er mangfoldig, ser ulik ut for ulike kommuner og regioner samt at dette vil kunne endre seg underveis.

Programmet må med andre ord lokalt bedrive avansert og kontinuerlig brobygging mellom ulike nødvendige nettverksdeltakere. Det er mellomrommene i aktørnettverkene og broene som etableres mellom de ulike aktørene som er viktig. Disse broene må også vedlikeholdes. Nettverk etableres ikke en gang for alle, de krever kontinuerlig vedlikehold. I likhet med middelalderens store kirkebygg kan en si at dette er byggverk som aldri blir ferdige, som hele tiden må repareres, forsterkes og justeres: man kan ikke slappe av og tro at ting er på plass en gang for alle. Det vil alltid dukke opp nye utfordringer, og hvis man ikke holder trykket oppe, forvitrer nettverkene lett, uten at noen merker det. Broer som ikke vedlikeholdes faller til slutt sammen.

Forutsetninger for kollektiv danning i sosiale nettverk er ifølge Bø og Schiefloe (2007) kjennetegnet av sammenfallende interesser, opplevelse av likhet og muligheter for uformelle interaksjoner. Videre kjennetegnes sosiale nettverk med høy grad av tillit og gjensidige ytelser mellom aktørene. Dette kan være samarbeid, omfattende deling av informasjon, løsning av problemer, delt beslutningstaking og en koordinering av handlinger (Bryk et al., 2010). Mye vil derfor være avhengig av den sosiale kapita-

len i nettverket. Sosial kapital er en investering i sosiale relasjoner i et system der ressursene til andre medlemmer i nettverket er tilgjengelige. Disse kan anvendes og romme tilgang på relevant kunnskap og arbeidsrelaterte råd samt muligheter for samarbeid (Fullan & Hargreaves, 2014). Utvikling av sosial kapital i nettverk henger ofte sammen med hvordan ledelse av og mellom aktører i nettverk foregår.

## Ledelse og translasjon

I Absolutt-programmet er en aktør-nettverkstilnærming med fokus på læring gjennom samskaping altså nært knyttet til fenomenet ledelse. Et distribuert perspektiv på ledelse er et alternativ til det å forstå ledelse kun med utgangspunkt i individuelle og formelle ledes handlinger. I et slikt perspektiv er poenget å se på ledelse som aktivitet og samhandling. Ledelse forstås her som en praksis som skapes i relasjonene mellom aktører, omgivelser og teknologi. Ottesen og Møller (2007), som refererer til Spillane (2004), beskriver distribuert ledelse som « ... aktiviteter ledere deltar i, i interaksjon med andre, i bestemte kontekster og knyttet til spesifikke oppgaver» (Ottesen og Møller, 2007, s. 142). Spillane peker videre på at det er et poeng i et distribuert perspektiv på ledelse å identifisere medarbeidere som tar ansvar. Slike medarbeidere kan supplere formelle ledere og dermed bidra til det Spillane (2006) kaller for *leader plus*. For Absolutt-programmet innebærer dette at det ikke bare er formelt lederskap av programmet, men at det er mange aktører som vil utøve ledelse. Distribuert ledelse er opptatt av lederinteraksjoner og forhandlinger som gjenspeiler virkeligheten til alle de som leder, ikke bare ledere i det politiske og administrative hierarkiet (styringslinja). Distribuert ledelsesteori peker på at mange vil ha potensial til å utøve ledelse i enhver organisasjon, men nøkkelen til suksess vil være måten ledelse blir tilrettelagt, orkestrert og støttet (Harris, 2008: 173). Dette krever at det i Absolutt-programmet legges til rette for å:

- anvende rutiner og roller til å strukturere relasjoner i fellesskap
- forsterke betydningsfulle normer, for eksempel tillit
- forankre felles visjon knyttet til barn og unges oppvekst

Absolutt er et program som handler om at ledelse også skal omsettes til praktisk handling i ulike regioner i Norge. Lokale aktører skal i samarbeid med en faglig tilbyder (kompetansemiljø) oversette programintensjoner til praksiser tilpasset ulike organisatoriske kontekster. Det ligger en rekke ledelsesutfordringer i det å overføre sentrale programføringer til en lokal kontekst. Absolutt-programmet definerer målene gjennom rammeverk og retningslinjer. Hvordan målene skal nås, eksempelvis hvordan samskapt prosesser mellom ulike aktører skal utnyttes til det beste for barn og unges oppvekst, er i stor grad opp til de ulike aktørenes vurderinger og prioriteringer. Dette utfordrer politisk og administrativ ledelse i kommuner, skoler og andre oppvekstarenaer, og det krever tydelig ledelse på alle nivåer, parallelt med god kommunikasjon mellom nivåene. For å prøve å forstå noen av utfordringene knyttet til hvordan intensjonene i Absolutt-programmet kan oversettes i og mellom lokale kontekster eller organisasjoner, kan vi anvende et translasjonsteoretisk perspektiv på begrepet *oversettelse*. Den norske organisasjonsforskeren Kjell Arne Røvik er i boka *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjoner* (2007) opptatt av hvordan ideer overføres. Ifølge Røvik omfattes derfor translasjon eller oversettelse av «... dels dekontekstualisering, dvs. at noe blir forsøkt tatt ut av en sammenheng, og dels kontekstualisere dvs at noe blir forsøkt satt inn i en ny sammenheng» (ibid., s. 247). Overført til Absolutt-programmet innebærer dette at den enkelte region hvor programmet skal gjennomføres utgjør en genuin kontekst, noe som innebærer at språklige uttrykk tolkes og forstås i lys av hverdagspraksis, utviklingshistorie og kulturelle særtrekk. Samtidig vil det innenfor hver enkelt region være kontekster, eksempelvis enkeltkommuner som er preget av sin egenart. Dette krever at oversettelse må ta høyde for kontekstuelle nyanser innenfor den enkelte region.

# Metode og gjennomføring

Vi vil i det følgende kort redegjøre for innsamling av data som ligger til grunn for analysene i denne rapporten. Først vil vi si noe generelt om følgeforskning som metode, deretter vil vi kort gjennomgå de faktiske datainnsamlingsmetodene vi har benyttet.

## Følgeforskning

Utgangspunktet for forståelse av prosjektet er at oppdragsgiver ønsket en «prosessevaluering», altså en studie av prosess og struktur rundt gjennomføringen av Absolutt. Forskningens funksjon er altså å peke på gode grep og utfordringer i arbeidet, som deretter skal rapporteres tilbake for å bidra til utviklingen av programmet. Følgeforskningen har derfor to grunnleggende mål, den skal bidra til:

1. Å styrke gjennomføringen av programmet Absolutt.
2. Kunnskapsutvikling om hvordan utviklingsprogrammet Absolutt og eventuelle beslektede program kan bidra til å kvalifisere folkevalgte og administrative ledere i arbeidet med å styrke barn og unges læring og utvikling.

Dette gjøres ved at forskerne:

- Gjennomfører følgeforskning på et utvalg av igangsatte program, samt alle nye Absolutt-program som startes i perioden.
- Bidrar til at følgeforskningen stimulerer til læring mellom de regionale programmene.
- Vurderer betydningen av kommunenes og fylkeskommunenes deltakelse i programmer og på hvilken måte rammeverket er til hjelp for regional gjennomføring.
- Gir anbefalinger til regionale prosjekt underveis i perioden og til KS og KD i form av en rapport ved periodens slutt.

Målet med følgeforskningen er altså å bidra til en vellykket implementering av Absolutt, med særlig fokus på hvordan programmet bidrar til interaksjonen mellom ulike involverte aktører på ulike nivåer. Det er altså en formativ evalueringstudie der målet er å bidra til å finne tiltak for å utvikle programmet. Samtidig vil følgeforskningen selvsagt samle data som inngår i vurdering av fremdrift og måloppnåelse underveis, og en avsluttende summativ vurdering av om prosjektet har klart å nå sine målsettinger. Likevel vil vi presisere at dette ikke er en evaluering i betydningen måling av entydige effekter og resultater.

Prosjektet er organisert som et følgeforskningsprosjekt, slik det er beskrevet av blant annet Finne, Levin og Nilssen (1995). De viktigste prinsippene her er at studien fokuserer på læring og utvikling (ikke kontroll). Videre at det skapes arenaer for dialog hvor problemfokusering og tolkning av resultater kan skje i fellesskap mellom oppdragsgiver, evaluator og eventuelt andre interessenter. Det innebærer at forskerne med jevne mellomrom kommer med innspill og forslag til utvikling som andre aktører kan vurdere og kommentere og eventuelt omsette til praktisk handling.

Oppdragsgiver har vært i løpende dialog med forskningsmiljøet ved NTNU, og gjennom kontinuerlig dialog har forskningen blitt justert med hensyn til det som studeres. Dette innebærer å gi tilbakemeldinger underveis i arbeidet, noe som igjen kan bidra til at sider ved Absolutt justeres (Whyte, 1991). På den måten sikrer vi at prosjektet er koblet tett på det programmet som skal videreutvikles, og blir et redskap for videreutvikling:

... one of the most important professional contributions one can make is to take part in creating something new, a social invention, not just testing or reformulating theoretical propositions or ideas ... Thus, in addition to being

concerned with evaluation, the researcher will be interested in studying forces that lead to change (Karlsen 1991).

Målet er altså «å forske sammen med», ikke «å forske på». Dermed frembringes «samskapt kunnskap» (Klev og Levin, 2009) som kan bidra til å bedre implementering av objektet for studien. Dette innebærer også at forskerne utvikler sin kunnskap på området, og at det skjer en gjensidig læring gjennom prosjektet. Dette handler ikke om de eksterne «ekspertene» som sitter på sannheten og formidler dette til programdeltakeren, men om en reell gjensidighet.

Det er opprettet en referansegruppe for prosjektet som arena for nødvendig dialog. Denne bidrar til den løpende kontakten med prosjektet og består av representanter for oppdragsgiver og de involverte aktørene, hentet fra ulike nivåer i organisasjonene. Møter mellom forskerne og referansegruppen har vært avholdt etter behov, men minst en gang i halvåret. Dialogen på disse møtene har vært en sentral del av vår datainnsamling og analyse. Videre omfattes de ulike regionale KS-koordinatorene av en egen koordinatorgruppe, ledet av programleder i KS. En del av prosessen knyttet til samskapt kunnskap har blitt utviklet gjennom forskernes deltakelse i koordinatorgruppen.

Programmet har også hatt en styringsgruppe hvor blant annet Kunnskapsdepartementet, som står for finansiering av følgeforskningen, er representert. Sluttrapporten er presentert som et utkast for styringsgruppen, som deretter har kommentert den før sluttversjonen forelå. Gjennom en slik kontinuerlig dialog med oppdragsgiver og andre aktører sikrer vi at forskningen er relevant for oppdragsgiver og øker mulighetene for bruk av resultatene. Analysene som inngår i rapporten kvalitetssikres og utvikles på den måten. Møtene og presentasjonene blir dermed viktige elementer i analysen – i den toveis prosessen vi ønsker å ha.

Absolutt-programmet er stort og sammensatt, i den forstand at det omfatter til dels svært ulike delprogrammer. Det har også stor åpenhet for å involvere ulike metoder og tilnærminger. En rekke ulike etater, organisasjoner og tiltak inngår. Programmangfoldet er stort. Det vil derfor være nødvendig å danne seg et bilde av hvordan de ulike regionale programmene har utviklet en felles programteori som grunnlag for utviklingen av Absolutt-programmet. Med programteori mener vi de involverte aktørenes forståelse blant annet av hvordan prosjektet skal fungere og hvilke virkemidler som vil føre til resultater, altså de involverte aktørenes bilde av programmets indre logikk.

## **Datainnsamling**

Denne rapporten bygger på data innsamlet ved ulike metoder. For det første har vi gjennomgått skriftlig dokumentasjon knyttet til programmet. Dette har blant annet handlet om programnotat og annen aktuell dokumentasjon fra KS og de lokale programmene vi har observert. For det andre har vi gjennomgått BI og Rambølls rapport fra evalueringen av det foregående programmet «Den gode skoleeier».

## **Absolutt delrapport 2018**

I første runde av programmet utførte vi deltakende observasjon på samlinger i regionale program som inngår i Absolutt. Det omfattet følgende regioner: Hordaland, Møre og Romsdal (Nordmøre), Nord-Norge, Rogaland samt Sogn og Fjordane. Her har vi observert, gjennomført kortere samtaler med en lang rekke deltakere, samlet skriftlige kilder, tatt bilder og på andre måter skaffet oss grunnlag for å danne oss et bilde av som skjedde. Ved noen tilfeller presenterte vi også inntrykk og delfunn fra studien. Debattene etter slike presentasjoner har gitt gode innspill og ny empiri. Knyttet til disse samlingene, i den grad det var rom for det, gjennomførte vi også noen strukturerte intervjuer. Disse ble tatt opp og transkribert.

Vi har presentert foreløpige resultater i møter i den nasjonale referansegruppen. Her har vi presentert planer, problemstillinger og tidlige funn for deltakerne, som deretter ga sine innspill. På andre møter har vi diskutert foreløpige resultater, problemstillinger og oppgaver for det videre arbeidet. I tilknytning til presentasjonene i referansegruppen har vi også gjennomført et formelt gruppeintervju med den nasjonale styringsgruppen for programmet. Dette ble tatt opp og transkribert.

Forskerne har også deltatt på et møte med tilbydere, det vil si regionale KS-kontakter og eksterne fagmiljøer som deltar i de regionale prosjektene. Ved dette møtet presenterte forskerne foreløpige funn og fikk tilbakemeldinger. De observerte dessuten deler av møtet der de selv ikke var aktivt deltakende. Forskerne har vært i løpende dialog med prosjektleder hos KS. Her har funn og utfordringer blitt diskutert, og retningen på både Absolutt og forskningsprosjektet har blitt drøftet.

Med dette som bakgrunn ble delrapport 1 levert i 2018.

## Absolutt sluttrapport 2022

På grunn av Covid-19 ble hele Absolutt-programmet satt på vent, noe som blant annet førte til at det ikke ble grunnlag for å levere en planlagt delrapport 2. Forskerne ble imidlertid involvert i planleggingsfasen av andre runde i Absolutt-programmet gjennom deltakelse i referansegruppen og som bidragsyter på samlinger for aktuelle deltakere i programmet samt potensielle tilbydere fra ulike kompetansemiljø. Forskerne har deltatt aktivt i alle oppstartssamlingene i Absolutt-programmets andre fase. Her har de i tillegg til observasjon bidratt med presentasjoner av hovedfunn fra delrapport 1.

I fase to av Absolutt-programmet ble datainnsamling gjennomført som deltakende observasjon på samlinger i et utvalg av regioner, regionale koordinatorsamlinger samt møter i referansegruppe og i den sentrale koordinatorgruppen. Vi gjennomførte også dokumentstudier av presentasjoner lagt ut i regionenes Teams-kanaler. Regionene som kun ble fulgt gjennom dokumentstudier var Agder, Nord samt Vestfold og Telemark. Regionene som ble fulgt både gjennom dokumentstudier og deltakende observasjon var Innlandet, Møre og Romsdal (Sunnmøre), Trøndelag og Viken. I tråd med det formative idealet om «samskapt kunnskap» (Klev og Levin, 2007), var observasjonene deltakende i betydningen av at forskerne løpende kunne kommentere innspill fra deltakerne på fellessamlinger, møter og koordinatorsamlinger. I enkelte sammenhenger bidro også forskerne med faglige innlegg på fellessamlinger. På grunn av Covid-19 foregikk alle observasjoner kun digitalt. Feltnotater ble bearbeidet gjennom innholdsanalyser.

I siste fase av datainnsamlingsperioden gjennomførte vi en survey som kombinerte faste svaralternativ med åpne spørsmål. Etter en pilotering ble spørreskjema sendt ut til de regionale koordinatorene, som formidlet skjemaene til deltakerne i sin region. Vi fikk inn 47 svar, men siden det var vanskelig å få oversikt over det totale antallet potensielle respondenter, er svarprosenten uklar. I analysen har vi derfor i utgangspunktet forholdt oss til surveyen som en indikatorstudie og validert funnene gjennom komparasjon av innhold i feltnotater og dokumentstudier. I surveyen har vi begrenset alternativene for faste svar til *i liten*, *i noen* eller *i stor grad*. Vi har her vært mer opptatt av hovedtrender enn nyanseringer og altså brukt hovedtrender som utgangspunkt for behandling av materiale fra observasjoner og dokumentanalyser. Surveyen ble utført etter at vel halvparten av samlingene i programmet var gjennomført. Vi har derfor tatt høyde for at svarene kan gi uttrykk for et potensial for noe mer. Det er årsaken til at vi ofte kommenterer svar i surveyen gjennom å se *i noen* og *i stor grad* i prosentmessig sammenheng.



# Delrapport 1

## Oppsummering av delrapport 1 viser følgende sentrale funn:

Absolutt-programmet har gjennomgående fungert som en inkluderende møteplass med stort engasjement blant deltakerne. Det kommer frem av analysene at vekt på lokal variasjon og tilpasning har vært vellykket, både med hensyn til arbeidsform og innretning. Fokus på det kontinuerlige arbeidet mellom samlingene og definerte arbeidsoppgaver for alle deltakerne har også bidratt til å binde samlingene sammen. Programmet betraktes av alle kommunene som en arena for politikk og administrasjon samt til å møtes for å bli kjent med hverandre. I løpet av programmet kan det virke som administrasjon og folkevalgte blir mer samstemte.

I delrapporten er det tre regioner som blir nevnt på grunn av suksesser de har hatt med gjennomføringen av Absolutt-programmet. Regionene Nord-Norge, Møre og Romsdal fylke og Sogn og Fjordane fylke har alle tre lyktes med gjennomføring på hvert sitt vis. KS-koordinator i Nord-Norge har vært en tydelig leder og har i stor grad lyktes med å etablere et klima for godt samarbeid og samhandling. Lokal forankring, tydelige forventninger til mellomarbeidet og relevant innhold på samlingene er noen av faktorene som har bidratt til dette.

Sogn og Fjordane fylke har hatt flere store satsinger, slik som «Sats på skulen – snu Sogn» og «System for styrka læring». Regionen har dyktige pådrivere og et høyt ledelsesengasjement, og på samlingene ble det lagt stor vekt på konkret trening i dialog og samskaping. Dette har bidratt til nettverksbygging innad i sektorene, på tvers av sektorer og mellom administrasjon og folkevalgte politikere.

Møre og Romsdal fylke har innlemmet Absolutt-programmet i den store regionale satsingen «Sammen skaper vi fremtiden» eller Nettverk Nordmøre. Over tid har det blitt utviklet svært gode nettverkskvaliteter som blant annet har bidratt til å utvikle en endret eier- og lederrolle fra forvaltning til styring og til større fokus på samskapt læring.

Absolutt-programmet ser også ut til å skape arenaer som bidrar til brobygging og økt forståelse og respekt mellom ulike aktører, på tvers av etatsgrenser. Der programmet har lyktes best, ser vi:

- Tydelige utgangspunkt i opplevde utfordringer lokalt.
- Bevisst bruk av programmet som støtte til å handle lokalt.
- Fokus på helhetsforståelse av barn og unges utdanning og oppvekst gjennom aktiv medvirkning.
- Forankring i det kommunale planverk.
- Spor av praksisendring i møte med barn og unge.
- Avklart rollefordeling mellom politikk og administrasjon.

## Delrapporten peker på følgende anbefalinger for videre arbeid med programmet:

Programmet må utnyttet muligheten til å lære av seg selv. Evalueringen av samlingene ser ut til å være noe tilfeldig, både fra kommune til kommune og mellom samlingene. Strukturerte og faste evalueringer av hver samling kan bidra positivt til det faglige innholdet og organiseringen av samlingene. Programmet vil bli styrket gjennom strukturerte evalueringer fra hver samling slik at tilretteleggingen for neste samling blir bedre.

Relevansen for barnehagesektoren og skolesektoren oppleves som ulik, der skolesektoren får mer oppmerksomhet gjennom samlingens faglige innhold. Det må etterstrebtes at også barnehage sektoren får fokus i forbindelse med faglig påfyll på samlingene. Dette bidrar til å utjevne eventuelle følelser av ulikheter i status mellom sektorene. Man må dessuten vurdere om også andre aktører knyttet til oppvekstsektoren kan og bør kobles på programmet. Dette kan være nødvendig med tanke på utfordringens sammensatte karakter.

Man bør legge opp et løp med en felles oppgave for deltakerne før 1. samling, fulgt av forpliktende mellomarbeid og større grad av skriftlighet i forbindelse med arbeidet i kommunene. Innretningen på mellomarbeidet bør være slik at oppgaven bare kan løses gjennom samarbeid mellom administrativt og politisk nivå i kommunen. Mellomarbeidene bør i sterkere grad forankres i prosesser knyttet til utvikling av lokale strategidokumenter eller annen dokumentasjon som forplikter, både med tanke på rapportering og på hva som peker i retning av nye handlinger.

Vi vil understreke KS-rolle som leder og fasilitator, også i de lokale programmene. Lokal KS kan bidra til at programmet oversettes på en slik måte at de grunnleggende programintensjonene tilpasses spesifikke utfordringer i den lokale konteksten. Videre vil komplekse, gjenstridige utfordringer, *wicked problems*, kreve komplekse løsninger og virkemidler. Deltakerne trenger støtte og en viss grad av styring fra KS, regionalt og noen ganger nasjonalt.

Man må arbeide mer bevisst med å utvikle felles begrepsforståelse og et felles fagspråk. I et program som dette vil det ofte være slik at ulike aktører snakker sitt eget språk, og de forstår like begreper ulikt. Dette kan til tider være en utfordring. Man bør også være forsiktig med «stammespråk», at de involverte i gjennomføringen utvikler sitt eget språk og sine egne forståelser, noe som kan virke ekskluderende for andre eller for nye aktører som trenger å inkluderes.

Man må være enda tydeligere på forventninger til deltakerkommunene. Kanskje bør det utarbeides oppgaver alle kommunene skal arbeide med, som for eksempel: «når gjør administrasjonen meg god som politiker?» og «når gjør politikere meg til en god skolesjef?»

Det er utfordringer knyttet til å finne balansen mellom visjoner og det matnyttige for deltakerne. Programmene må levere «kortreiste resultater», samtidig som man peker fremover og av og til ut av den vanlige fireårssyklusen i kommunal politikk. Programmet må være bevisst på at de skal levere matnyttige resultater i dag, men samtidig levere til de som vil se 30 år inn i fremtiden. Uten begge deler står programmet i fare for å miste sin funksjon. Man må jobbe med noe konkret, noe som er viktig i dag, ikke bare visjoner og fremtid. Arbeidet med Fagfornyelsen, som Nettverk Nordmøre har tatt inn i programmet, kan være et godt eksempel på slike kortsiktige satsinger. Dette er noe skolene uansett må gjøre, og det oppleves som svært nyttig og relevant at de får støtte fra programmet til dette. Samtidig må man se programmet i lys av en ønsket, langsiktig utvikling.

En annen utfordring kan være spenninger mellom ulike rasjonaliteter blant deltakerne i programmet. Eksempelvis det at forvaltningslogikk fortrenger læringslogikk, noe som kan bidra til å redusere mulighetene for samskaping. Man må bli gode dialogpartnere som sammen reelt kan gi programmet lokalt innhold. På den måten oppnår man også at programmet blir forankret hos deltakerne gjennom utforming og gjennomføring.

# Resultater – Sluttrapport

## Survey, observasjoner og dokumenter

Resultatene springer ut av vår analyse av en survey som ble sendt ut til deltakerne ultimo august 2021. Funn fra surveyen vil, sammen med observasjonsdata fra samlinger, planer, notater, presentasjoner og oppsummeringer fra de ulike regionene (lagt ut i egne Teams-kanaler), utgjøre hovedmaterialet for drøftinger og konklusjoner. Dette er kategorisert ut fra surveyens *items*, dels for at disse utgjør en form for operasjonalisering av rammeverket for Absolutt-programmet.

Vi vil i det følgende presentere resultater fra surveyen med utdypende drøfting basert på observasjoner og dokumenter fra de ulike deltakerregionene. Vi vil strukturere dette kapitlet etter spørsmålene i surveyen. Vi vil gjengi svarprosent, og svarene på noen av de åpne spørsmålene der det er relevant.

Surveyen er på sin side bygd opp for å gripe programmets logikk og oppbygging.

## Del 1. kontekstuelle bakgrunnsvariabler

### Jeg deltar i Absolutt-programmet som:

Svar	Antall	Prosent	
Folkevalgt	11	23,4 % 	
Administrativ leder i oppvekstsektoren	16	34 % 	
Leder ved skole/barnehage/annet tjenestested	5	10,6 % 	
Tillitsvalgt	4	8,5 % 	
Annet	10	21,3 % 	

Som oversikten viser er deltakere i programmet folkevalgte, administrasjon og ledere i oppvekstsektoren, enhetsledere, tillitsvalgte og personer tilhørende gruppen «annet». I denne gruppen finner vi et bredt spekter av aktører innen helse, kultur, skole og barnehage. Totalt sett bidrar dette til at de som har profesjonstilknytting til oppvekstsektoren utgjør den største gruppen på 74 %, mens folkevalgte er representert med 23,4 %. Gjennomgang av dokumenter og observasjoner viser en fordeling mellom ulike aktører lik den som surveyen viser. I utgangspunktet kan dette fremstå som en sterk ubalanse mellom politikk og administrasjon. Det ligger imidlertid i grunnlaget for et representativt demokrati at hver enkelt folkevalgt representerer en viss andel av befolkningen. Samtidig viser dokumentstudier og observasjoner at flere av de folkevalgte har posisjoner høyt oppe i det kommunale hierarkiet, for eksempel ved å være ordfører, varaordfører eller komiteledere. Vi ser også at det er et stort spenn av aktører og posisjoner innenfor den profesjonsfaglige delen av oppvekstsektoren, noe som i seg selv bidrar til høy grad av interorganisatorisk kompleksitet.

## Kommunestørrelser

### Min kommune har:

Svar	Antall	Prosent	
Under 1000 innbyggere	5	10,6 % <input type="checkbox"/>	
Mellom 1000 og 25000 innbyggere	33	70,2 % <input checked="" type="checkbox"/>	
Over 25000 innbyggere	2	4,3 % <input type="checkbox"/>	
Mellom 25000 og 50000 innbyggere	6	12,8 % <input type="checkbox"/>	
Over 50000 innbyggere	1	2,1 % <input type="checkbox"/>	

Hoveddelen av kommunene i programmet består av små og middels store kommuner (mellom 1000 og 25000 innbyggere). Disse utgjør 70.2 % av deltakerkommunene. Kun 2.1 % av kommunene har over 50000 innbyggere.

## Tidligere satsinger innen oppvekst

### Er, eller har, kommunen vært involvert i tilsvarende satsinger som ABSOLUTT?

Svar	Antall	Prosent	
Ingen	24	52,2 % <input checked="" type="checkbox"/>	
Ett eller flere	22	47,8 % <input checked="" type="checkbox"/>	

I underkant av 50 % av kommunene har ifølge surveyen deltatt i tilsvarende satsinger som Absolutt.

Eksempler på slike satsinger er: Den gode barnehage- og skoleeier, 0-24-pilot, Oppfølgingsordningen, Kultur for læring samt Barnevernløftet. Selv om vi i observasjoner og dokumenter kan se spor av tidligere satsinger i de ulike regionene, virker det ikke som det er en avgjørende faktor for kvaliteten på arbeidet med Absolutt-programmet.

## Del 2: Kvalitet og kunnskapsgrunnlag

### Bidrag til folkevalgtes kunnskap om oppvekstsektoren

#### I hvilken grad har programmet vektlagt at folkevalgte skal utviklet mer kunnskap om praksis ved skoler, barnehager og andre deler av oppvekstsektoren?

Svar	Antall	Prosent	
I liten grad	2	4,3 % <input type="checkbox"/>	
I noen grad	27	57,4 % <input checked="" type="checkbox"/>	
I stor grad	18	38,3 % <input type="checkbox"/>	

Totalt sett har 95,7 % av respondentene oppgitt at de i noen eller stor grad (henholdsvis 57,4 % og 38,3 %) har vektlagt at folkevalgte skal utvikle mer kunnskap om praksis ved skoler, barnehager og andre deler av oppvekstsektoren. Dette er utdypet gjennom beskrivelser som «sterk involvering av folkevalgte» og at «de deltar aktivt på samlingene». Videre nevnes det også at gode foredrag og innlegg knyttet til kunnskap om barns utvikling tidlig i prosessen har bidratt til ny innsikt for de folkevalgte. Andre peker på at grunnlaget for involvering har vært godt fordi dette har vært et av fokusområdene i samarbeidet med Utdanningsdirektoratets veilederkorps 2018–2020. Prosjektplaner, milepæler, medvirkningsplaner samt informasjon i politiske utvalg og kommunestyre har også bidratt til utvikling av de folkevalgtes kunnskap om barnehage og skole. At arbeidsgruppen knyttet til Absolutt-programmet består av representanter både fra administrasjon, ulike tjenesteområder og folkevalgte, bidrar i sterk grad til involvering av sistnevnte. Av respondenter som mener de i liten grad har involvert de folkevalgte, pekes det på at det legges stor vekt på medvirkning, men så langt har ikke fokuset vært på de folkevalgte. Noen informanter rapporterer at de foreløpig ikke har kommet så langt når det gjelder involvering av folkevalgte med den begrunnelsen at det fortsatt er tidlig i programmet.

Noen peker på betydningen av at arbeidet i Absolutt viderefører tidligere satsinger. Et eksempel på det er hvordan arbeidet med Kultur for læring i Hedmark har skapt et grunnlag for involvering av politikere i barnehage og skole, noe som i neste omgang gir grunnlag for økt kunnskap om oppvekstsektoren. En gjennomgang av programmer for fellessamlinger i de ulike regionene viser at kunnskapstilfanget om barn og unges oppvekst har vært meget rikt og variert, noe som understøtter vektelling av å utvikle folkevalgtes kunnskap om barn, unge og oppvekstsektoren i kommunene.

### Opplevelse av handlingsrom. Rolleforståelse og ansvar for barn og unges utdanning og oppvekst

#### I hvilken grad har programmet vektlagt at folkevalgte, administrasjon og ulike aktører i lokalsamfunnet sammen skal utvikle kunnskap på følgende områder:

##### Forståelse av handlingsrom



Svar	Antall	Prosent	
I liten grad	1	2,1 % <input type="checkbox"/>	
I noen grad	25	53,2 % <input checked="" type="checkbox"/>	
I stor grad	21	44,7 % <input type="checkbox"/>	

##### Rolleforståelse

Svar	Antall	Prosent	
I liten grad	3	6,4 % <input type="checkbox"/>	
I noen grad	25	53,2 % <input checked="" type="checkbox"/>	

I stor grad	19	40,4 % 	
-------------	----	--	--

### Ansvar for barn og unges utdanning og oppvekst

Svar	Antall	Prosent	
I liten grad	0	0 %	
I noen grad	12	25,5 % 	
I stor grad	35	74,5 % 	

Når det gjelder forståelse av handlingsrom, er det interessant å se den positive utviklingen fra forrige runde i Absolutt-programmet. I delrapporten pekte vi på at det var de regionene som benyttet det nasjonale programmet til å handle lokalt som lyktes best. Det var imidlertid et fåtall av regionene som utnyttet dette fullt ut. At 97,9 % nå, i noen grad (53,2 %) eller i stor grad (44,7), har en felles forståelse for lokalt handlingsrom kan derfor tolkes i retning av at det er skapt et godt grunnlag for å styrke lokal forankring. Den samme positive utviklingen ser vi knyttet til rolleforståelse der 93,6 % svarer at de i noen grad (53,2 %) eller i stor grad (40,4 %) sammen har utviklet kunnskap knyttet til rolleforståelse. Vi noterer også på den positive siden at 100 % i noen grad (25,5 %) eller i stor grad (74,5 %) er omforent med tanke på Absolutt-programmets intensjon om økt felles ansvar for barn og unges utdanning og oppvekst. Svarene må tolkes ut fra at de ble gitt mens programmet enda pågikk. I utgangspunktet er det positive signaler, men samtidig skaper disse resultatene et grunnlag for oppmerksomhet rundt utfordringer knyttet til å videreføre den positive utviklingen gjennom hele programmet og helst også etter at programmet er avsluttet.

### Absolutt-programmets lokale utgangspunkt

#### På hvilken måte har arbeid med programmet tatt utgangspunkt i kommunens eget ståsted/nåsituasjon?

Svarene her kan leses som en utdyping av hvordan ulike aktører sammen har utviklet forståelse for handlingsrom, rolleforståelse og felles ansvar for barn og unges utdanning og oppvekst. Det kommer svært tydelig frem at arbeidet med Absolutt-programmet har tatt utgangspunkt i kommunens eget ståsted. Eksempel på representative utsagn er:

Vi har selv valgt satsingsområde knyttet til eksisterende behov. Det har vært opp til kommunen å velge på hvilket område innen oppvekst vi vil prioritere. Kommunen definerte selv hvilket arbeid man skulle gå inn i programmet med. Vi «tvinges» til å utarbeide egne mål og innretning.

Noen peker også på at nettopp det å ta utgangspunkt i lokalt planverk har bidratt til at politikere har blitt mer inkludert. Videre fremgår det av svarene at det er lagt mye arbeid i å få tilgang til et rikt data-materiale.

I tillegg til ulike kartleggingsdata er det et gjennomgående trekk at man også har samlet informasjon gjennom dialoger og møter med ulike aktører. Eksempler på dette er:

Vi har fått innspill fra brukere av de ulike tjenester og fra ungdomsmiljøet og har hatt fokus på kartlegging og dialog.

Flere møter med tema for hva som er kommunens utfordringer for barn og unge, gjennomført «oppvekstdag».

Vi jobber seriøst med tilstandsrapporten og utfordrer enhetsledere på mål og satsingsområder. Dette er spesifisert i føringene i programmet og er i henhold til gjeldende planer i kommunen.

Videre er det en klar tendens til å bearbeide data og informasjon på en slik måte at det bidrar til robusthet i kunnskapsgrunnlaget for beslutninger om tiltak. *Analyse og refleksjon* er uttrykk som går igjen.

Mange respondenter peker på betydningen av mellomarbeid og samlinger knyttet til arbeid med kunnskapsgrunnlaget for «nåsituasjonen». Dokumentstudier og observasjonsdata underbygger i stor grad mellomarbeidenes betydning for samskaping rundt etablering av kunnskapsgrunnlag for beslutninger om tiltak. Mellomarbeidenes innretning, introduksjon av ulike analyseverktøy samt modellering av kunnskapsgenererende arbeidsformer på samlinger har vært sentrale forutsetninger for lokal forankring. Her har regionale KS-koordinatorer i tett samarbeid med kompetansemiljø bidratt med relevante teoretiske perspektiver og analyseverktøy i kombinasjon med konstruktive fasiliteringsprosesser.

## Programmets lokale forankring

### **Hva har dannet det lokale grunnlaget for å realisere intensjoner om å legge til rette for gode oppvekstvilkår for barn og unge?**

Her legger respondentene vekt på godt sektorsamarbeid, svært kompetente folk i sektorledelse samt politisk enighet. Videre vektlegges det at arbeidet har tatt utgangspunkt i kommuneplan, samfunnsplan og oppvekstplan med tilhørende handlingsplaner. Nødvendigheten av fokus på inkludering og gjennomgående tverrfaglig arbeid fremheves også som grunnlag for å bedre oppvekstvilkårene for dem som er utsatt. En respondent uttrykker: «Se på hele mennesket, og da i tillegg til skole og barnehage også fritid og kulturtilbud». At prosjektgruppen har en bred sammensetning som involverer ulike nivåer og roller, også unge, fremheves av mange. Det samme gjelder behovet for en bredt sammensatt arbeidsgruppe med representanter fra politikere, administrasjon og ulike faginstanser. Begge disse faktorene er viktige for å drøfte og lage planer for gode oppvekstvilkår for barn og unge. Arbeidet i den regionale styringsgruppen fremheves også som avgjørende. Som en respondent uttrykker det:

Styringsgruppa har hatt månedlige samlinger, mellomarbeid og fulgt Absolutt-metoden. Metoden er forankret hos kommunestyret, og deres tidligere vedtatte satsingsområder for gode oppvekstvilkår konkretiseres gjennom samarbeid og medvirkning.

## Programmets bidrag til løsninger

### **Hvordan har programmet bidratt til gode løsninger for å møte barn og unges behov?**

Flere respondenter peker på at de så langt ikke har konkludert, men at programmet har bidratt til å starte gode prosesser. For de fleste er tema for videre arbeid valgt og så langt har fokuset vært rettet mot kartlegging av fremtidsbilder samt styrking av kommunens arbeid med elevrådene og ungdomsrådet. Mange fremhever at de har begynt å se på muligheter og involvert barn og unge i prosessen. En respondent uttrykker:

Ikke i mål enda, men medvirkningen er høy og vil gi et bedre kunnskapsgrunnlag for rett tiltak.

Flere respondenter peker på at samlingene har bidratt til økt fokus på arbeid med gode løsninger. Samlingene beskrives som nyttige med aktuelle tema, samt at det er avsatt god tid til å reflektere i kommunegrupper. Mange mener at programmet har god progresjon: fra å styrke felles kunnskapsgrunnlag til å lage planer fremover. Ellers vektlegges god erfaringsdeling med andre kommuner samt et robust kunnskapsgrunnlag fra KS.

## Kunnskap rundt rollefordeling, ansvar og handlingsrom

### **Hvordan har dere arbeidet med å utvikle kunnskap rundt rollefordeling, ansvar og handlingsrom?**

Her peker flere på at de lager materiell og kunnskapsgrunnlag til deling med politikere og administrasjon. Andre vektlegger nødvendigheten av interne møter i tillegg til samlingene. Det oppsummeres også som positivt at alle representantene har bidratt fra sitt ståsted, noe som har medført at hele gruppen har fått felles kunnskaper som det kan bygges videre på. En respondent uttrykker det slik:

Vi har hatt hyppige møter i arbeidsgrupper/styringsgruppene. Vi har definert ansvar og roller. Vi har deltatt på alle samlinger. Først gjennom internt arbeid i prosjektgruppa, og vi skal nå involvere alle bruker- og politiske råd og utvalg.

Andre vesentlige faktorer er: hyppige møter med faste deltakere i arbeidsgruppen, invitasjon av aktuelle andre sektorer ved behov, bruk av ulike analyseverktøy som tema i arbeidsmøter i lokale arbeidsgrupper samt råd og veiledning fra KS og kompetansemiljø.



## Del 3: fremtidsbilder og samskaping

I denne delen av surveyen rettes søkelyset mot hvordan og i hvilken grad Absolutt førte ulike aktører i lokalsamfunnet sammen for å virkeliggjøre samskapt læring. Dette kan bidra til å redusere avstandene mellom sektorer, noe som kan skape et felles løft for barn og ungdoms oppvekst.

### En inkluderende utdannings- og oppvekstpolitikk

#### I hvilken grad har programmet lagt vekt på at kommunene utvikler en inkluderende utdannings- og oppvekstpolitikk?

Svar	Antall	Prosent	
I liten grad	5	10,6 % <input type="checkbox"/>	
I noen grad	16	34 % <input type="checkbox"/>	
I stor grad	26	55,3 % <input type="checkbox"/>	

Slik vi ser mener over 89 % at de i programmet i noen (34 %) eller stor (55,3 %) grad har lagt vekt på å utvikle en inkluderende utdannings- og oppvekstpolitikk. En av kommentarene til spørsmålet uttrykker imidlertid at dette i liten grad har skjedd, selv om det var målet: «Åpenbart for meg at det er et overordnet mål, men lite vektlagt rent konkret».

En annen kommentar sier dette om programdeltakelsen: «Den setter fokus på et område vi må bli bedre på, og skaper et forum for å diskutere dette». Absolutt har flere steder åpenbart skapt rom for helhetlig tenking der det ikke før har vært til stede. Flere har pekt på at det enda er for tidlig å si om dette har skjedd, men at man har forhåpninger om at nødvendige samhandlingsrom nå har blitt etablert. Et utsagn som går igjen både i surveyen og observasjonsnotatene er: «Vi skal lytte mer til barn og unge før vi starter opp med tiltak». Flere informanter understreker betydningen av mellomarbeid. En informant uttrykker det slik:

Konkrete oppgaver til mellomarbeid og en klar forventning til hva som skal skje – men ikke hvordan (det har vi fått bestemme selv).

Informantene rapporterer for øvrig om økt oppmerksomhet på å skape reell medvirkning.

### Brobygging på tvers av tjenestegrensener

Vi har tidligere i denne rapporten introdusert begrepet *den segmenterte stat* og de fire avstandene i interorganisatorisk kompleksitet for å beskrive disse grenseproblemene eller mellomrommene mellom ulike etater og sektorer.

Vi spurte om Absolutt har bidratt til å bygge broer over disse mellomrommene/grensene mellom ulike tjenester. Svarene ser vi i tabell nedenfor.

Svar	Antall	Prosent	
I liten grad	5	10,6 % <input type="checkbox"/>	
I noen grad	25	53,2 % <input type="checkbox"/>	
I stor grad	17	36,2 % <input type="checkbox"/>	

Vi ser at 53,2 % i noen grad mener at dette har skjedd, mens 36,2 % mener at dette i stor grad har skjedd. En kommentar beskriver det slik: «Alle sektorer innen oppvekst og utdanning er med, i tillegg er det koordinerende arbeid med de andre sektorene i kommunen som berøres av oppvekstreformen».

En annen kommenterte at arbeidet i kommunen har skiftet karakter som en følge av Absolutt: «Hver sektor jobber ikke med hver sine tiltak, noe som ofte skjer. Nå samler man seg rundt felles kunnskapsgrunnlag, og fokuserer på reell medvirkning. Prosjektet er tverrfaglig. Flere som ser helheten». En kommentar legger vekt på at dette skyldes at man nå jobber som en gruppe:

På grunn av at vi er en så sammensatt gruppe med deltakere fra forskjellige sektorer og roller, og det er lettere å samarbeide når man er kjent.

I lys av teoriene om interorganisatorisk kompleksitet kan dette forstås som at de kognitive forskjellene mellom ulike etater og sektorer reduseres – på tvers av sektorer begynner man å bruke samme språk og utvikler felles forståelser.

Andre sier at dette ikke har vært et tema eller at dette er noe man arbeider med i andre satsinger, for eksempel i 0–24-samarbeidet. Likevel legger noen kommentarer vekt på at Absolutt har vært viktig som bevisstgjøring på behovet for dette:

Programmet bidrar til en bevisstgjøring på viktigheten av å bygge broer, og synliggjør også at det er et stykke arbeid for å utvikle det.

Noen legger vekt på at dette var noe de hadde fokusert på i kommunene før programmet, og at de har videreført det i arbeidet med Absolutt:

Vi hadde et fokus på tverretattlig samarbeid før vi ble med i Absolutt-programmet. Valgt utviklingsområde er et naturlig område å arbeide på tvers i kommunen.

I arbeidsgruppa sitter vi fra flere tjenester og må samhandle om opplegget i Absolutt. Vi var godt i gang med å jobbe tverrfaglig grunnet oppvekstreformen.

## Samlinger og nettverksbygging

Gjennomgang av observasjonsdata og dokumenter på Teams viser at det i høy grad arbeides på tvers av tjenestegrenser. I mange regioner arbeider sektorledere sammen i mindre grupper med hyppige møter mellom fellessamlinger og koordinatorsamlinger. Det kan dermed se ut til at Absolutt-programmet her har bidratt til å motvirke tradisjonell silotenkning.

### I hvilken grad har arbeidet mellom samlinger bidratt til involvering og nettverksbygging mellom sentrale aktører knyttet til barn og unges oppvekst?

Svar	Antall	Prosent	
I liten grad	6	12,8 %	<input type="checkbox"/>
I noen grad	29	61,7 %	<input checked="" type="checkbox"/>
I stor grad	12	25,5 %	<input type="checkbox"/>

Ut fra svarene i surveyen kan det se ut som deltakerne i middels grad har opplevd at mellomarbeidet har bidratt til nettverksbyggingen mellom involverte aktører (i noen grad: 61,7 %), selv om noen kommenterer at dette i stor grad har bidratt til dialog og kunnskapsutveksling (25,5 %). Man har til en viss grad utviklet møtepunkter og bidratt til at folk har blitt kjent, noen som gjør det lettere å arbeide sammen. De kognitive interorganisatoriske avstandene mellom aktørene blir mindre i takt med at man finner rom for de man blir kjent med. Som en av informantene uttrykker det:

Vi er i involveringsfasen nå. Vi har en styringsgruppe som ivaretar mange områder i kommunene. Vi har Absolutt som tema på de fleste møter. Prosjektgruppa er bredt sammensatt.

I forbindelse med dette kommenterer også mange at det er tidlig å svare på en survey mens det enda står mye igjen på programmet. Tre kommentarer viser ulike sider ved dette:

Har ikke kommet så langt at man har opprettet kontakt, og hvem som skal kontaktes er det lagt strategi på, og hvordan.

Gjennom arbeidsgruppen, men hverdagens travelhet begrenser videre utvikling på dette. Programmets mandat oppleves foreløpig uklart.

Intensjonene om samarbeid mellom samlingene har vært noe større enn hva praktisk gjennomføring har vært – hverdagen tar «en», og det kan være utfordrende å få alle til å prioritere å stå i programmet ved å delta på alt.

Samskaping tar åpenbart tid fordi man må vokse sammen på tvers av grenser. Man trenger tid for å legge til rette for samhandling. Pandemi og kommunesammenslåinger har også gjort dette arbeidet vanskeligere:

2020 har bestått av pandemi og svært mange utfordringer i kommunesammenslåingsarbeidet. Kun på administrasjonsnivå, det lå i grunn fra før gjennom annet arbeid/satsinger.

Studier av dokumenter og observasjonsnotater gir et mer utdypende bilde av hvilken betydning arbeidet mellom samlingene har hatt for involvering og nettverksbygging.

Kommunene har arbeidet ulikt i mellomarbeidene og viser en stor bredde i engasjement. Noen kommuner har fulgt opp mellomarbeidet og forholdt seg til programmets frister for arbeidet. I andre kommuner har ikke engasjementet vært like sterkt da innlevering og svar på mellomarbeid viser et mer sporadisk engasjement. Enkelte andre ikke har levert forventet arbeid. Hvor mye av dette som skyldes pandemisituasjonen er usikkert, men at det har spilt en rolle må vi ta høyde for.




Mellomarbeidet bidrar til at mange som ikke er direkte med i programmet blir deltakende ved å gi opplysninger knyttet til tilbud til barn og unge og å uttale seg om barn og unges oppvekstvilkår i kommunen. Dette resulterer i økt oppmerksomhet omkring oppvekstvilkårene, og det bidrar til en positiv forventning til hva programmet kan bidra til i en lokal kontekst.

Ved å arbeide med mellomarbeidene får deltakerne oversikt over kommunenes ståsted, styrker, muligheter og utviklingspunkt. De må undersøke og utforske hvordan dagens oppvekstvilkår er i sin egen kommune samt analysere eller utforske bakenforliggende årsaker til kommunens ståsted. En informant uttrykker det slik:

Styringsgruppa som er sammensatt av mange ulike aktører i barn og unges liv, og er et viktig bidrag til å se helhet og sammenheng i våre styrker og svakheter.

## Absolutt-programmets spor i lokalt planverk

### I hvilken grad finnes det spor av programmets intensjoner i det kommunale planverket?

Svar	Antall	Prosent	
I liten grad	10	21,7 % 	
I noen grad	30	65,2 % 	
I stor grad	6	13 % 	

Vi ser at Absolutt i noe begrenset grad har preget det kommunale planverket. Flere sier at de ikke har kommet så langt i prosessen enda, men at intensjonene er klare. Dette skal skje, for eksempel i nye kommuneplaner som det arbeides med. Utsagn fra tre informanter:

Det jobbes med ny kommuneplan nå. Der vil Absolutt sette tydelige spor.

Vi har ikke kommet så langt i prosjektet enda, men målet er at vi vil komme dit.

Vi arbeider med å utvikle ny kommuneplan med en samfunnsdel. Oppvekstvilkår er en naturlig del av planen. Kommuneplanleggeren holdes orientert om programmet og det vi arbeider med. På sikt skal det også utarbeides en oppvekstplan.

Samtidig peker flere kommentarer på at sentrale perspektiver fra Absolutt allerede er innarbeidet i kommunenes planverk:

Faktorer som er sentrale i programmet er også å finne i samfunnsdelen av kommuneplanen. Dette er vårt hovedanliggende.

Vi ser at det meste av kommunens planer i dag omhandler temaer som er viktige for barn og unges oppvekst. Men hvordan man jobber med medvirkning i praksis er ikke godt beskrevet.

Kommunens oppvekstmodell bygger på samme intensjoner som programmet i stor grad har intensjoner om.

Observasjoner viser at mellomarbeidet i stor grad er knyttet til arbeidet som kommunene allerede gjør eller er pålagt å gjennomføre. Eksempler er endringer som følge av ny rammeplan for barnehagen, nye styringsdokumenter for skolen, endringer i oppvekstsektorens støttefunksjoner, endringer og utfasing av statens tilbud og endringer i barnevernloven. Dette bidrar til en oppvekstreform der oppvekstsektoren tvinges til å tenke nytt, både når det gjelder mandat, ansvar, forventinger og samarbeid innad i etater og med økt behov på tverretattlig samarbeid til barn og unges beste. Videre ser vi tangeringspunkt mellom Absolutt-programmet og flere av skolenes utviklingsarbeid. Det er også eksempler på at Absolutt har en direkte inngripen i utarbeidelsen av kommunale oppvekststrategier. Som en av informantene uttrykker det:

Vi vil starte jobben med en inkludering- og mangfoldsstrategi. Vi ser at Absolutt kan være et arbeid som kan være bra å se i sammenheng med den jobbinga. Det er en god bro mellom det politiske, administrasjon og brukere/befolkning.




En annen informant har følgende kommentar:

Vi har et fokus på tverrfaglig samarbeid om helse og oppvekst som er et pågående arbeid i 0–24-samarbeidet. Vi har vært opptatt av at vi ikke skal tilføre enda en oppgave i Absolutt, men gjøre et utviklingsarbeid på noe vi allerede gjør.

## Nye konkrete tiltak

### Har deltakelse i Absolutt ført til nye, konkrete tiltak som ellers ikke ville blitt realisert?

I dette spørsmålet var vi ute etter Absolutts addisjonalitet, altså hva Absolutt har skapt av praksis som ellers ikke ville sett dagens lys.

Svar	Antall	Prosent	
I liten grad	11	23,9 % 	
I noen grad	25	54,3 % 	
I stor grad	10	21,7 % 	

Flere kommentarer peker her på at det er for tidlig i prosessen til at man ser ny praksis som et resultat av programmet. Noen kommentarer peker på at selv om det ikke har tilført noe radikalt nytt, så har Absolutt vært viktig:

Vi har brukt Absolutt til noe vi må gjøre uansett, men det styrker prosessen. Det forventes at det vil bli tiltak, men vi er ikke kommet langt nok i programmet. For tidlig å si nå.

Vanskelig å si. Da vi jobber parallelt med mange ting. Men absolutt fått oss til å tenke helhetlig. Ikke så langt, men det vil gjøre det på sikt.

To andre kommentarer peker på at Absolutt hjelper kommunen til å gjøre det de uansett måtte ha gjort, og at det styrker prosessen. Dette har vi også sett i mange andre observasjoner. Absolutt-programmet styrker kommunenes nødvendige arbeid med å motta og håndtere politiske signaler fra høyere politisk nivå. Det bidrar til kompetansebygging som er nødvendig også for reaktiv handling knyttet til nasjonal politikk på feltet.

Vi er i gang med en prosess (eller er på sporet av), noe som kan endre måten vi formidler kunnskap som politikerne må ha for å ta riktige beslutninger. Og også hvordan vi skal engasjere og involvere innbyggerne i kommunen.

For tidlig å si mye om. Men arbeidet legger grunnlag for utvikling av plan for psykisk helse. Kommuneplaner, delplaner og temaplaner ville blitt utarbeidet uansett. Programmet pågår fortsatt og dette oppleves for tidlig å svare på.

Kapasitetsbygging er for mange like viktig som konkrete nye tiltak.

Ja, vi skal lage et årshjul for å styrke samarbeidet mellom administrasjon, fagfelt og politisk nivå. Dette for å sikre at vi gjør hverandre gode og tar hverandre med i intensjoner og prosesser.

Endelig tiltak er ikke bestemt ennå. Metoden og ringvirkninger rundt bred medvirkning, også fra barn og unge, tror jeg kan bli videreført.






En kommentar peker på at Absolutt har vært en måte å holde fokus på i en travel hverdag:

Deltakelse i Absolutt gjør at vi holder styringen på utviklingsprosjektet, dette til tross for pandemi og andre utfordringer. Absolutt hjelper oss til å ha et utviklingsfokus i en travel hverdag. Det politiske nivået har fått mer innsikt i driften av oppvekst.

## Interessenter

### Hvilke av de følgende interessenter har programmet bidratt til å engasjere?

For å få det bilde av hvem som har inngått i de aktuelle nettverkene, spurte vi om hvilke aktører som har blitt engasjert, ut over kommunalt ansatte og politikere. Svarene på denne fremkommer i tabellen nedenfor:

Svar	Antall	Prosent	
Foreldre/foresatte	13	27,7 % 	
Barn og unge	25	53,2 % 	
Lokalt næringsliv	4	8,5 % 	
Frivillig sektor	10	21,3 % 	
Andre	12	25,5 % 	

Her ser vi at mye innsats på mange steder har vært satt inn for å dra barn og unge inn i prosjektet. Å høre de unges røst, gjennom ungdomsråd og på andre måter, har vært høyt prioritert.

Gjennom dokumentstudier og observasjoner registrerer vi en økt bevissthet særlig rundt unges behov. Dette er et fokusområde som alle kommuner uttaler seg om i større eller mindre grad. Det er også et tydelig engasjement fra de unge i programmet, og de deltar i arbeidsoppgaver og mellomarbeid som er knyttet til programmet.




De unges medvirkning og de unges stemmer har altså fått en tydeligere oppmerksomhet som følge av programmet. Flere unge blir tildelt et ansvar og betraktes som en viktig målgruppe for kommunens utvikling.

I mindre grad har man engasjert lokalt næringsliv i arbeidet. Frivillig sektor er i noe høyere grad inkludert, men heller ikke her er tallet oppsiktsvekkende høyt. I forhold til den ofte siterte visjonen om at *it takes a whole village to raise a child*, har man et stykke igjen å gå. Flere kommentarer antyder også at man enda ikke har kommet i mål med denne mobiliseringen av lokale aktører. Det er for tidlig i prosessen:



De ulike interessentene har ikke vært involvert i veldig stor grad enda. Det planlegges involvering videre i arbeidet.

## Varige endringer

### I hvilken grad bidrar programmet til å gi varige endringer på tjenestestedene (skole/barnehage/andre)?

Svar	Antall	Prosent	
I liten grad	9	20,5 % 	
I noen grad	28	63,6 % 	
I stor grad	7	15,9 % 	

### I administrasjonen?

Svar	Antall	Prosent	
I liten grad	5	11,6 % 	
I noen grad	31	72,1 % 	

I stor grad	7	16,3 % <input type="checkbox"/>	
-------------	---	---------------------------------	--

### På politisk/folkevalgt nivå?

Svar	Antall	Prosent	
I liten grad	7	15,9 % <input type="checkbox"/>	
I noen grad	29	65,9 % <input checked="" type="checkbox"/>	
I stor grad	8	18,2 % <input type="checkbox"/>	

## Mestringstro

### I hvilken grad har programmet bidratt til troen på å mestre utfordringer knyttet til arbeid med barn og unges oppvekst?

Svar	Antall	Prosent	
I liten grad	2	4,3 % <input type="checkbox"/>	
I noen grad	25	54,3 % <input checked="" type="checkbox"/>	
I stor grad	19	41,3 % <input checked="" type="checkbox"/>	

På spørsmålet om i hvilken grad programmet bidrar til å gi varige endringer på tjenestestedene, i administrasjonen og på politisk nivå, er informantene noe avmålt. Kommentarene her antyder også at man har kommet for kort til at man kan si helt klart hvor store endringer det fører til. Flere gir uttrykk for at de har startet på prosesser som fremstår som positive, og at de tror det vil skje endringer. Man har blitt kjent og lagt et godt utgangspunkt for et arbeid man uansett må gjøre. Noen informanter uttrykte det slik:

Jeg kan ikke si noe om dette på det nåværende tidspunkt, men det forventes at arbeidet vil gi resultatene.

Vi er ikke ferdige med programmet derfor er det vanskelig å svare på del 3, det må vi måle etter at programmet er ferdig.

Det har gått liten tid enda. Hvor store forandringer som kommer ut av det, gjenstår å se. Det er for tidlig i prosjektet til å kunne si noe om dette nå.

Noen sier at programmet har hjulpet dem til å kartlegge muligheter og utfordringer og stilt krav til å jobbe frem nye løsninger. Programmet pågår fortsatt, og mange opplever at det er for tidlig å svare på noen av spørsmålene, men arbeidet har gitt tro på at systemet blir bedre og mer systematisk. Absolutt har skapt fokus og konsentrasjon.

Mellomarbeidene har også en intensjon om å bidra til langsiktig planlegging gjennom å utfordre deltakerne til å samskape et fremtidsbilde for egen kommune.

Kommunen skal være en god kommune å vokse opp i. Kommunen skal ha et tjenestetilbud som har god kvalitet i forhold til barn og unges behov. Det skal legges vekt på forebyggende arbeid og å komme tidlig inn og gi et helhetlig tilbud til de som trenger spesiell hjelp.

Vi ønsker å jobbe etter to hovedspor, hvor spor 1 er knyttet til barn og unges medvirkning, og spor 2 blir en utarbeidelse av en oppvekstplan som bygger på arbeidet i spor 1.

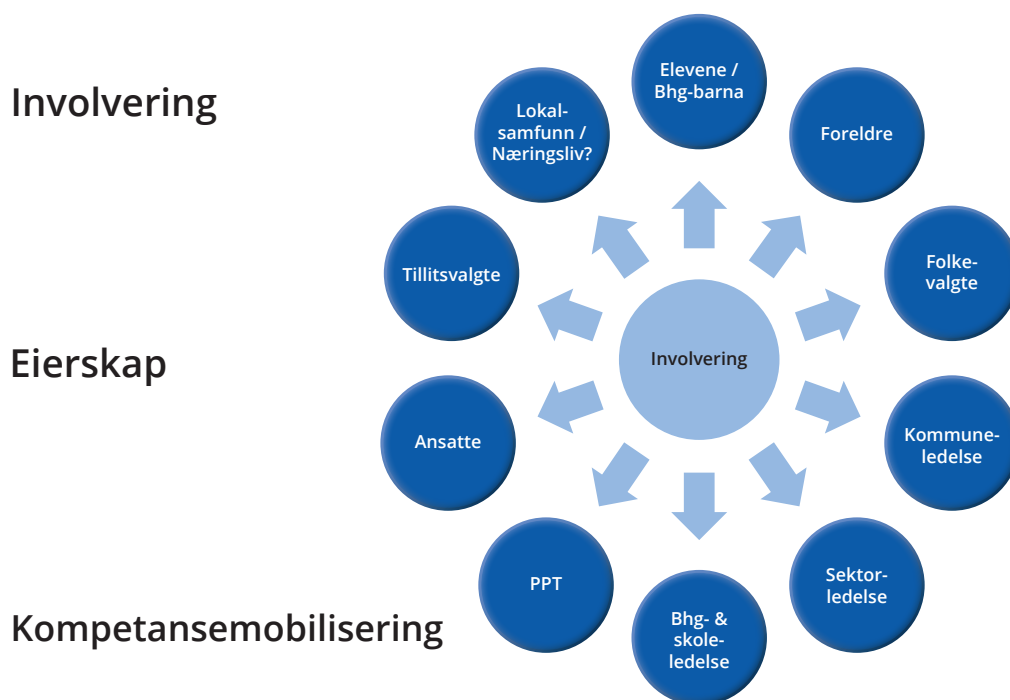
Det må kunne registreres som positivt at 41,3 % svarer at de i stor grad opplever at Absolutt-programmet har bidratt til troen på det å mestre utfordringer knyttet til arbeid med barn og unges oppvekst. Dette stemmer med inntrykk fra observasjoner hvor engasjement og pågangsmot i høy grad preger arbeidet.

## Del 4: Utviklingsprosesser og styrket samhandling

### Programmets relevans for deltakernes rolle

63 % mener at programmet har stor relevans for rollen de har i kommunen og oppgavene som skal løses. 28,3 % mener Absolutt er relevant i noen grad. Totalt sett er det 91,3 % som mener Absolutt i større eller mindre grad er relevant for dem når det gjelder å styrke fellesskapet og skape gode utviklingsprosesser. Det er stor enighet blant deltakerne at programmet oppleves som relevant uansett hvilken rolle de har i kommunen. I oppsummeringer lagt ut i Teams legges det vekt på at samlingene gjennomgående har gode og varierte program. Innlegg fra andre kommuner i og utenfor egen region omtales som inspirerende. Samlingene gir en *boost* til eget arbeid, og bidrar til rydding og spissing av kommunenes ulike satsinger.

En gjennomgang av feltnotater og dokumenter viser at etableringen av regionale koordinatorene med egne koordinatorsamlinger har hatt stor betydning for deltakernes involvering i Absolutt-programmet. Alle deltakerkommunene har en koordinator som skal være bindeleddet mellom kommunene og fungere som brobygger mellom samlingene. Eksempelvis kan koordinatorene ta tak i mellomarbeidene og arbeide for å få dem konkretisert nærmere i egne koordinatorsamlinger. På koordinatorsamlingene blir forventningene fra KS til koordinatorene mer synlige, og det er en tydelig forventning til at koordinatorene skal være pådrivere i samarbeidet innad i kommunene og sørge for ansvarliggjøring og progresjon i arbeidet. Tre områder blir særlig vektlagt: Involvering, eierskap og kompetansemobilisering. For å aktivisere disse begrepene, blir de delt inn i underbegreper og drøftet. Samhandling og samskaping og politisk forankring er eksempler på begreper som drøftes på koordinatorsamlingene. Koordinatorene har et spesielt ansvar for å aktivisere politikere i Absolutt-programmet, og det går mye tid med til strategisk planlegging og diskusjon omkring hvordan dette kan løses. Å gjennomføre samskappingsprosesser og ta vare på alle innspill, er også et område som blir drøftet.



Figur 7: Hvem vi ønsker medvirkning fra (koordinatorsamling Trøndelag, juni 2021).

Koordinatoren skal være et bindeledd til alle deltakere samt ha oversikt over og styre samskappingsprosessene. Koordinatorens rolle ser ut til å ha stor betydning for arbeidet i kommunene. Hvem som er koordinator og koordinatorens handlingsrom og mandat i den enkelte kommune, kan også ha betydning for om kommunen lykkes med sitt arbeid.



## Relasjoner mellom politikere og administrasjon

En av programmets målsettinger er å bidra til gode relasjoner mellom kommunens politiske og administrative nivåer, og dette mener 59,6 % at programmet greier i stor grad. Deltakere beskriver at samhandlingen har vært en suksess, og uttrykker at det har skjedd en endring i hvordan politikere involvers og bidrar i stedet for å motta ferdige forslag fra administrasjonen. At begge parter samarbeider tidlig i prosesser, blir beskrevet som en suksessfaktor. Det blir også påpekt at samarbeid mot felles mål er svært viktig, både for relasjonen og for å få forståelse for hverandres roller og ansvar. Det er 40,4 % av deltakerne som uttrykker at programmet i liten eller noen grad har påvirket relasjonen mellom politikk og administrasjon. Det som er utfordrende er den tiden og muligheten politikere har til aktivt å være med. Samtidig viser observasjoner at det fra deltakerne av og til blir stilt spørsmål om administrasjonen kan ta for stort ansvar, slik at politikere ikke «slipper til». Studier av dokumenter lag ut på Teams utdyper hvordan man i programmet har vektlagt arbeid med relasjoner mellom politikere og administrasjon. Her pekes det på viktigheten av tilknytning til annet utviklingsarbeid og fokus på verdier og verdienes betydning for utviklingsarbeidet knyttet til barn og unges oppvekst. I flere regioner er dette forankret i den pedagogiske verdikjeden, inspirert av Nettverk Nordmøres resepsjon av Louis og Leithwood (2012), beskrevet tidligere i denne rapporten. I den sammenheng er verdispill, «diamantøvelse» (prioriteringer) og dialogkonferanser mellom politikere eksempler på metodikker som har blitt benyttet for å øke politikeres engasjement. Her har de lokale KS-koordinatorene i tett samarbeid med kompetansemiljø introdusert og gjennomført en rekke fasiliteringsmåter som gir grunnlag for medvirkning og samskapning.

## Del 5: Suksess og utfordringer

I følgestudien har vi sporet hvordan deltakerne i utviklingsprogrammet Absolutt har utforsket handlingsrom, roller og ansvar knyttet til barn og unges oppvekstvilkår. Vi har også sett hvordan deltakerne har analysert status, identifisert forbedringsområder, sett sammenhenger og funnet lokale løsninger på en rekke utfordringer. På ulike vis har aktørene søkt å besvare sentrale spørsmål i Rammeverket for Absoluttprogrammet (omtalt tidligere i denne rapporten). Vårt materiale viser at følgende spørsmål i rammeverket tydeligst er berørt:

*Hvordan skape gode oppvekstvilkår og tilpasset opplæring for barn og unge?*

Her viser vårt datamateriale at deltagerne har økt kunnskapstilfanget knyttet til hva som kan skape gode oppvekstvilkår. Deltakerne har også fått større bevissthet omkring betydningen av medvirkning og samskaping med berørte grupper. Her har samarbeid med ungdomsråd, elevråd, skoler og barnehager vært av stor betydning. Den brede involvering av aktører fra ulike sektorer, politikere, tillitsvalgte, foresatte og andre interessenter har bidratt til lokal forankring av kunnskapsgrunnlaget knyttet til hva som kan bidra til gode oppvekstvilkår for barn og unge i kommunen.

*Hva kreves av barnehager og skoler for å utvikle den brede kompetansen som framtidens samfunns- og arbeidsliv har behov for og samtidig ivareta barn og unges behov her og nå?*

Absoluttprogrammets brede tilnærming i spennet fra det globale og fremtsidrettede (FNs bærekraftsmål) over mot de lokale utfordringer «her og nå» har bidratt til diskusjoner preget av oppmerksomhet mot mulige lokale løsninger også på lengere sikt. Her har arbeidet med fremtidsbilder hatt avgjørende betydning. Når det gjelder kompetanseutvikling for framtidens samfunns- og arbeidsliv, ser vi også at Absolutt programmet har bidratt til å avklare forventninger i forhold til roller og ansvar. De faglige innspillene på samlingene har vært viktige som grunnlag for å heve blikket mot framtidens samfunns- og arbeidsliv. Videre har arbeidet med myndiggjøring av kommunenes barn og unge i seg selv vært preget av fremtidsorientering.

*Hva kreves for å utforme en kunnskapsbasert, helhetlig og inkluderende utdanningspolitikk?*

En helhetlig og inkluderende utdanningspolitikk krever samarbeid og forståelse for det området som skal utvikles, for rollene, mulighetene og begrensningene. Gjennom dialog og forventninger til aktiv deltagelse, ser vi at Absolutt programmet legger til rette for samskaping mellom sektorer, samtidig som mulige hierarkiske barrierer overskrides. Programmet i seg selv i kombinasjon med KS som lokal fasilitator har her hatt en viktig rolle med å tilrettelegge arenaer (modellere samskaping) som inspirasjon til utvikling av lokale samhandlingsrom for videre arbeid med utforming av en helhetlig og inkluderende utdanningspolitikk.

*Hvordan kan man jobbe for å identifisere behovene og å finne gode løsninger?*

Vi ser her betydningen av at kartlegging av lokale behov og styrker er en del av Absolutt programmets krav til lokalt utviklingsarbeid. Gjennom forberedelser til samlinger og utviklingsarbeidet, oppfordres deltagere til sammen å kartlegge og identifisere egne behov. Programmet oppfordrer kommunene til å finne gode løsninger i fellesskap. Her bidrar KS sentrale koordinator, lokal KS og kompetansemiljøer til styrking av lokale ståstedsanalyser gjennom faglig formidling veiledning og kartleggingsverktøy.

*Hvem kan inviteres inn til dialog og samskaping om tjenester for barn og unge?*

Programmet går bredt ut og utfordrer kommunene til selv å bestemme hvem som kan bidra i lokalt utviklingsarbeid. Dette ansvarliggjøre kommunene og bidrar til motivasjon med utgangspunkt i lokal-samfunnets behov og målsettinger. Et blikk inn i de ulike nettverkene regionalt og lokalt viser at en rekke aktører ut over kommunalt ansatte og politikere er engasjert. Det gjelder blant annet foreldre/foresatte, tillitsvalgte, lokalt næringsliv, frivillig sektor og ikke minst barn og unge.

### *Hvordan utvikle barnehager og skoler av god kvalitet?*

Samarbeid, samskaping, dialog, rolleavklaring og forventninger er stikkord i programmet. Vi ser at dette stimulerer til lokalt engasjement og forankring også knyttet til spørsmål om kvalitetsutvikling i barnehage og skole. Programmets fokus på styrking av kunnskapen om praksis i barnehage og skole har her hatt betydning. En gjennomgang av programmer for fellessamlinger viser et bredt kunnskapstilfang i forhold til hvordan barnehager og skoler kan utvikles til det beste for barn og unge. Vi ser også hvordan denne kunnskapen etter hvert forankres i utviklingen av lokalt planverk.

To spørsmål er foreløpig bare i mindre grad berørt

### *Hvordan kan kulturskolen inngå i et helhetlig oppvekstilbud som fremmer mestring og tilhørighet for alle barn og unge?*

Kulturskolen er kommet inn i programmet på et noe senere tidspunkt og vi ser vi spor i enkelte kommuner som blant annet arbeider aktivt med integrering av kulturskolen i det ordinære skoletilbudet. Dette er et område med potensial for det videre arbeid med programmet.

### *Hvilke nye muligheter kan teknologi og nye løsninger gi i barnehage og skole?*

Barnehager og skoler i kommuner som deltar i programmet arbeider med digitalisering som en integrert del av barn og unges utvikling og læring. Spørsmålet om teknologi kan skape nye løsninger for barnehage og skole er foreløpig ikke så tydelig berørt, så her kan det vel også ligge et potensial for videre arbeid. At dette spørsmålet ikke framstår som tydelig berørt i vårt materiale, kan til dels skyldes det at tematikken ikke inngår i surveyen.

## Det viktigste kommunene har oppnådd

Noen få kommuner viser til at de er i prosess og at de ikke kan spore endringer så langt (halvgått løp). De aller fleste melder om endringer som har konsekvenser for samarbeidet i kommunen og for oppvekstsektoren. Det er satt i gang samarbeid og samhandlingsprosesser på tvers, mellom aktører sektorer og tjenesteområder. Konsekvenser av dette samarbeidet har bidratt til felles målsettinger og helhetstenking i oppvekstsektoren. Andre påpeker nytten av felles analyse som bidrar til at tiltakene treffer bedre. Gjennom analyse og kartlegging har også noen avdekket et stort forbedringspotensial. Samarbeid mellom politikere og ungdommer blir trukket frem, og noen nevner spesielt samarbeid og involvering fra ungdomsrådet. Deltakelse i programmet har i stor grad vært positivt for deltakerne og ført til god innsikt i hverandres tjenester og forståelse for ansvarsområder.

## Suksessfaktorer i lokal gjennomføring

Det er mange faktorer som karakteriserer lokale suksesser. Deltakere understreker at programmet er nyttig og lærerikt for å styrke styringsdialogen mellom administrasjon og politikk. Å ha definerte roller og ansvar i samarbeidsgrupper, blir av mange pekt på som en suksessfaktor. Dette blir også fremhevet som et premiss for å få til samarbeidet. Ressurser, tid og mulighet til gjennomføring er andre kritiske faktorer som må være til stede for å lykkes. Arbeidsmåtene som har vært anvendt oppleves som gode, og veiledere har vært dyktige og motiverende. Samtidig er det en forutsetning at alle deltakerne forplikter seg til å delta og er motiverte. En bred sammensatt gruppe og forankringer i alle ledd settes i sammenheng med engasjement og prioritering. Det at hele grupper jobber jevnt og systematisk er en suksessfaktor. Andre trekker frem viktigheten av å ha mindre delmål som kan gi energi og begeistring i arbeidet mot et større helhetlig mål. God og åpen dialog, og at arbeidet er forankret i kommunens planer, er også en forutsetning.

En utfordring som flere trekker frem er forankring politisk og administrativt. Dette må være på plass for å få til fremdrift og forpliktelser med tanke på samskaping og samarbeid i organisasjonen. Programmet utfordrer dagens praksis i kommunen knyttet til hvordan de jobber med medvirkning i praksis. Dette gir mulighet for å etablere nye arenaer for engasjement og samarbeid. Fordeling av arbeidsoppgaver

mellom samlingene, felles forståelse og konkrete planer er faktorer som blir pekt på som suksessfaktorer i lokal gjennomføring. En viktig årsak til programmets suksess med tanke på engasjement og samarbeid i møte med utfordringer preget av gjenstridighet, er lokale, horisontale handlinger gjennom oppbygging av solide, fungerende nettverk. Her har fellessamlinger og samlinger for koordinatorene vært en sentral del av infrastrukturen, men i tillegg har det blitt utviklet en rekke andre, mindre møteplasser som involverer flere arenaer innenfor «veikrysset» oppvekst (Hagen, 2017: 173). Det gjelder ikke bare barnehage og skole, men omfatter også familie, kultur, samferdsel, samt frivillige organisasjoner. Der dette har lyktes, ser det ut til at man lokalt har utviklet nettverk med kvaliteter kjennetegnet av: sammenfallende interesser, opplevelse av likhet og muligheter for uformelle interaksjoner (Bø & Schiefloe, 2007). På sitt beste bærer nettverkene også preg av tillit, gjensidige ytelser mellom aktørene, delt beslutningstaking og en koordinering av handlinger (Bryk mfl., 2010). Nettverkskvalitet og ledelse preget av distribuering av oppgaver og aktiviteter ser ut til å være en viktig bærebjelke også for videreføring av Absolutt-programmets intensjoner på lengre sikt.

## Suksessfaktorer på programnivå

Absolutt-programmet er et rammeprogram som kombinerer tydelig retning med et rikt spenn av innganger. Tilnærmingen er bred, fra fokus på lokale barne- og ungdomsråd over til FNs bærekraftsmål, til variasjon og bredde i deltakerinvolvering – fra ordfører, kommunalsjef, tillitsvalgte, barn og unge, frivillige organisasjoner og så videre. Kombinasjonen av retning og bredde åpner for lokal oversettelse (translasjon) basert på at en dekontekstualisering i neste omgang kan kontekstualiseres (Røvik, 2007) og omdannes til det tydelige, lokale avtrykket vi ser i de ulike regionene. Videre ser det ut til at programmets scenariopreg, hvor det legges vekt på å utvikle nye praksiser basert på en omforent forståelse av fremtidsbilder, også har fungert drivende for utviklingen av arbeidet i de enkelte regionene. Det har gitt rom for lokal forankring med definering av aktørenes roller og fordeling av disse rollene som grunnlag for utvikling av et scenario for arbeidet, det vil si et virkelighetsbilde eller en beskrivelse av tilstanden man ønsker å nå, samt veien man må gå for å komme dit. Som antydte tidligere i denne rapporten, ser vi at Absolutt-programmets scenariopreg med fokus på fremtidsbilder og omforente ståstedsanalyser har blitt til et obligatorisk passeringspunkt (Callon, Rip & Law, 1986) på veien mot en felles virkelighetsoppfatning som inngår i det lokale kunnskapsgrunnlaget for beslutninger om tiltak. En annen suksessfaktor på programnivå er etableringen av et nasjonalt nettverk for lokale KS-koordinatorene i programmet. Med jevnlig møter strukturert ut fra en kombinasjon av tydelige signaler fra KS sin leder av programmet og systematisk erfaringsdeling på tvers av regioner, har koordinatornettverket bidratt til konsolidering av arbeidet. I tillegg har det åpnet for læring på tvers av ulike KS-regioner. En viktig suksessfaktor er altså at Absolutt-programmet, både nasjonalt og regionalt, ikke bare har bidratt til å iverksette et program. Programmet har i like stor grad blitt transformert til innovasjonsnettverk i og på tvers av de ulike regionene. Erfaringene fra Absolutt-programmet kan her tilføre innsikter i hvordan endringsprosesser kan forstås ut fra

en aktør-nettverkstilnærming (Latour, 1987). Dette er et supplement til forståelser av endring som lineære eller hierarkiske implementeringsprosesser.

## De største utfordringene

Informantene viser til flere faktorer som kan gi utfordringer for satsingen. Tid og kapasitet er gjennomgående i de fleste svarene – tid til å samarbeide og tid til å være med på samlingene. Det er mange som skal samarbeide, og enkelte hadde det for travelt og falt av. For noen har manglende engasjement fra politikere vært en utfordring. Det har vært utfordrende å få politikere til å forstå sin rolle og sitt ansvar for et helhetlig oppvekstmiljø. Andre peker på betydningen av økonomi til å gjennomføre programmet. Det å bruke tid på prosess og forankring har også vært utfordrende, og dette settes i sammenheng med ønsket om å bidra til endringer i praksisfeltet. Viktigheten av å «skynde seg langsomt» understrekes, at man må ta små steg. Det ligger også noen utfordringer knyttet til endringer av kommuneloven når det gjelder forholdet mellom å være i prosess og det å være en del av beslutningstaking i et representativt demokrati. Her trengs det klarhet i forholdet mellom det å være i «avgjøelsesmodus» og det å finne handlingsrom for samskaping.

En positiv dreining er oppmerksomheten som barn og unges stemmer har fått i programmet. Barn og unges medvirkning er imidlertid også utfordrende. Det kan være en lang vei fra barn og unges symbolske deltakelse over til barn og unges egen initierte deltakelse (Arnstein, 1969). Faren er at man kanskje stopper ved barne- og ungdomsrådet. Deltakerinvolvering og samskaping utfordres i spennet mellom symbolsk og egen initiert deltakelse, også i forhold til andre aktører enn barn og unge, når arbeidet kontinuerlig er i prosess. En av informantene får sluttordet:

Dette må være et levende og kontinuerlig arbeid som videreføres uavhengig av personer som sitter i ulike råd og utvalg. Vi gleder oss til fortsettelsen!

# Våre anbefalinger

## Regional og lokal gjennomføring

Kommuner som lykkes best med Absoluttprogrammet understreker nødvendigheten av et tett samarbeid mellom administrasjon og folkevalgte. Dette bør derfor videreføres og eventuelt videreutvikles. Det samme gjelder arbeidet med å engasjere barn og unge blant annet gjennom å involvere ungdomsråd og elevråd. Mange kommuner har gjort et solid grunnlagsarbeid for reell medvirkning fra barn og unge. Dette bør følges opp. De gode erfaringer med å involvere foresatte, tillitsvalgte og andre aktører i lokalsamfunnet bør også videreføres.

Vi anbefaler at det fortsatt fokuseres på klarhet i ansvarsfordeling og rolleavklaring. Dette er noe som må konsolideres fortløpende for at arbeidet skal kunne være levende og kontinuerlig og kunne videreføres uavhengig av personer som sitter i de ulike råd og utvalg.

Samarbeid og samskaping utvikles gjerne i mindre enheter. Vi anbefaler derfor å videreføre organisering i mindre grupper innen den enkelte kommune. Disse gruppene må være bredt sammensatt og forankret i alle ledd politisk og administrativt, samt på tvers av sektorer.

Arbeidet innen kommunen bør fortsatt ledes av personer i definerte koordinatorroller med ansvar og legitimitet knyttet til intensjonene i Absoluttprogrammet. Dette blant annet for at arbeidet med programmet også i fortsettelsen skal være forankret i kommunenes lokale planverk. Hvem som er koordinator og koordinatorens handlingsrom og mandat i den enkelte kommune har betydning for om kommunen lykkes med sitt arbeid. Koordinatorere er sentrale bindeledd mellom aktører, intensjoner og prosesser.

Organisering av samlinger for koordinatorene på tvers av kommuner bør videreføres. Disse samlingene utgjør sentrale arenaer for erfaringsutveksling og kunnskapsdeling. Samtidig utfordrer de dagens praksis blant annet i forhold til arbeid med medvirkning. Videre bør Absoluttprogrammet på regionalt nivå i fortsettelsen være organisert med fellessamlinger, mellomarbeid og lokal oppfølging

På regionalt nivå bør programmets fortsatt ledes av regional KS koordinator med støtte i kompetansemiljø. Ledelse av fellessamlinger, koordinatorsamlinger og mellomarbeid krever synergi mellom regional KS koordinator og kompetansemiljø. Ledelse bør her preges av distribuering av oppgaver og aktiviteter, understøttet av metoder og arbeidsformer som er involverende, kunnskapsgenererende og modellerende for arbeid på lokalt nivå. Her har kompetansemiljø og koordinatorene på alle nivå utøvd ledelse preget av klokskap, noe som har bidratt til motivasjon og intensitet i arbeid med Absoluttprogrammet.

Arbeid på nasjonalt regionalt og lokalt nivå bør ha som ambisjon å utvikle nettverk med kvaliteter kjennetegnet av: sammenfallende interesser, opplevelse av likeverd og muligheter for uformelle interaksjoner.

## Programnivå - nasjonal gjennomføring

Absoluttprogrammet bør fortsatt være et rammeprogram som kombinerer tydelig retning med et rikt spenn av innganger. Den brede tilnærmingen ivaretar i tilstrekkelig grad et globalt perspektiv på barn og unges oppvekst, samtidig gir det rom for valg av innganger som grunnlag for lokal forankring.

Kombinasjonen av retning og bredde åpner opp for at regionale KS koordinatorene kan lede et lokalt oversettelsesarbeid (translasjon). Dette gir grunnlag for at programmet fortsatt kan bidra til et klart og tydelig lokalt avtrykk i praksis og planverk

Absoluttprogrammet bør videreføre et design med scenariopreg hvor det legges vekt på å utvikle nye praksiser basert på fremtidsbilder forankret i omforente ståstedsanalyser. Et slikt design gir rom for lokal forankring med definering av aktørenes roller og fordeling av disse rollene som grunnlag for

utvikling av den tilstand man blir enige om å nå. Programdesignet bidrar dermed til utvikling av lokalt kunnskapsgrunnlaget for beslutninger om tiltak knyttet til barn og unges oppvekstvilkår.

Absoluttprogrammet må videreføre nasjonal ledelse basert på at en definert hoved koordinator setter retning og følger opp intensjoner i forhold til programmets mål, innhold og design.

Absoluttprogrammet bør videreføre nasjonalt nettverk for regionale KS koordinatører. Jevnlige møter strukturert ut fra en kombinasjon av tydelige signaler fra KS' leder av programmet og systematisk erfaringsdeling på tvers bidrar til konsolidering av arbeidet. Koordinatorsamlingene utgjør også en arena for læring på tvers av de ulike KS regioner.

Absoluttprogrammet bør i fortsettelsen ha som ambisjon å operere i spenningsfeltet mellom program og innovasjonsnettverk i og på tvers av de ulike regioner. Erfaringer med horisontale nettverksbaserte endringsprosesser kan her bidra til alternative innsikter i forhold til kunnskap om innovasjoner basert på lineære og hierarkiske utviklingsprogrammer.

## Referanser

- Ackoff, R. L. (1974). *Redesigning the future: A systems approach to societal problems*. New York: John Wiley & Sons Inc.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Community Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216-224.
- Bijker, W. (1987). The social construction of bakelite: Toward a theory of invention. I Bijker, Hughes & Pinch (red.) *the social construction of technological systems. New Directions in the Sociology and History of Technology*.
- Bryk, A., Sebring, P., Allensworth, E. & Luppescu, S. (2010). *Organizing Schools for Improvement. Lessons from Chicago*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Buland, T., B. Bungum, T. Dahl og I. Mathiesen (2013). «Sammen så veier vi flere tonn...» *Evaluering av Sats på skulen – snu Sogn*, Trondheim: Akademika forlag
- Bø, I. & Schiefloe, P. M. (2007). *Sosiale landskap og sosial kapital: innføring i nettverkstenking* Universitetsforlaget
- Callon, M., Rip, A. & Law, J. (1986). *Mapping the dynamics of science and technology: Sociology of science in the real world*: Springer.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2014): *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi-rapport 2014:07
- Egeberg, M., J. P. Olsen og H. Sætren (1978). «Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat», i Olsen J. P. (red) *Politisk organisering*, Bergen – Oslo - Tromsø: Universitetsforlaget.
- Finne, H., Levin, M., Nilssen, T. (1995). «Trailing Research: A Model for Useful Program Evaluation», *Evaluation*, 1 (1), 11–31.
- Fullan, M. & Hargreaves, A. (2014). *Arbeidskultur for bedre læring i alle skoler- hva er nødvendig lærerkapital?* Kommuneforlaget
- Gressgård, L., Teig, I. L., Gärtner, E.M. (2013). *Interorganisatorisk kompleksitet og tidlig innsats overfor barn og unge i kommunal sektor: En beskrivelse av utfordringer og forslag til tiltaksområder med utgangspunkt i Gjesdal kommune*, Stavanger: IRIS
- Hagen, K. (2017). En helhetlig oppvekstpolitikk og samordningens dilemma. I Oppvekstrapporten 2017. Bufdir.
- Harris, A. (2008), "Distributed leadership: according to the evidence", *Journal of Educational Administration*, Vol. 46 No. 2, pp. 172-188.
- Havn, V. T. Buland, L. Finbak og T. Dahl (2007). *Intet mennesker er en øy – Rapport fra evalueringen av tiltak i Satsing mot frafall*, Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn Gruppe for skole- og utdanningsforskning.
- Head, B. W og J. Alford (2015). Wicked problems: Implications for Public Policy and Management, *Administration & Society* Vol. 47 (6).
- Heifetz, R. A. (1994). *Leadership without easy answers*. Cambridge: Belknap Press.
- Klev, R. og M. Levin (2016). *Forandring som praksis – Endringsledelse gjennom læring og utvikling*, 2. utgave, 4. opplag, Bergen: Fagbokforlaget.



- Latour, B. (1987). *Science in action: How to follow scientists and engineers through society*: Harvard university press.
- Leithwood, K., Louis, K. S., & Jantzi, D. (Collaborator). (2012). *Linking leadership to student learning*. (S. E. Anderson, K. Wahlstrom, B. Mascall, M. F. Gordon & E. Thomas, Contributors). Jossey-Bass.
- Mathiesen, I.H. og T. Buland (2017): *Nettverksledelse for bedre samhandling i offentlig sektor -En studie av Mission Possible-nettverket på Sunnmøre*, Stavanger: IRIS Samfunnsforskning.
- Mathiesen, I.H., T. Buland, S. Mordal og A. Solberg (2017). *Samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen om å hindre frafall fra videregående skole – Utfordringer og gode grep*, Stavanger: IRIS Samfunnsforskning.
- Ottesen, E & Møller, J. (2007). Distribuert ledelse som begrep og forskningsperspektiv. I K. Sivesind, G. Langfeldt & G. Skedsmo (red) *Utdanningsledelse*. (s- 136-147). Cappelen Akademisk Forlag
- Rittel, H.W, J & M. M. Webber (1973). "Dilemmas in a general theory of planning" I *Policy Sciences* Volume 4, Issue 2, s 155-169.
- Røvik, K.A. (2007) *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Spillane, J.P. (2006). *Distributed Leadership*. San Francisco, CA: Jossey Bass
- Ødegaard, K.S., K. Lønvik og E. Berrum: *Evaluering av programmet «Den gode skoleeier»*, Oslo: Rambøll.

## Vedlegg

Survey .....	51
Intervjuguide delrapport .....	56



## SURVEY Absolutt høst 2021

---

Vennligst besvar spørsmålene ved å krysse av i valgte svarkategori. Hvis du ønsker å gi ytterligere opplysninger, er det rom for kommentarer knyttet til mange av spørsmålene. Vi stiller også noen åpne spørsmål, der du kan svare mer utdypende med egne ord. Svar gjøres med utgangspunkt i dine vurderinger ut fra den rolle du har hatt i programmet og, vi setter svært stor pris på utfyllende kommentarer der det er mulig.

### Del 1: Kontekstuelle bakgrunnsvariabler

1. Jeg deltar i Absolutt programmet som

- folkevalgt
- administrativ leder i oppvekstsektoren
- leder ved skole/barnehage/annet tjenestested
- tillitsvalgt
- annet

Hvis annet, fyll ut

2. Min kommune har

- under 1000 innbyggere
- mellom 1000 og 25000 innbyggere
- over 25000 innbyggere
- mellom 25000 og 50000 innbyggere
- over 50000 innbyggere

3. Er, eller har kommunen vært involvert i tilsvarende satsninger som ABSOLUTT?

- ingen
- ett eller flere

Hvis deltakelse i andre satsninger, hvilke?

### Del 2: Kvalitet og kunnskapsgrunnlag (ståsted)

1. I hvilken grad har programmet vektlagt at folkevalgte skal utviklet mer kunnskap om praksis ved skoler, barnehager og andre deler av oppvekstsektoren?

- i liten grad
- i noen grad
- i stor grad

Utdyp

2. I hvilken grad har programmet vektlagt at folkevalgte, administrasjon og ulike aktører i lokalsamfunnet sammen skal utvikle kunnskap på følgende områder:

Forståelse av handlingsrom

i liten grad

i noen grad

i stor grad

Rolleforståelse

i liten grad

i noen grad

i stor grad

Ansvar for barn og unges utdanning og oppvekst

i liten grad

i noen grad

i stor grad

3. På hvilken måte har arbeidet med programmet tatt utgangspunkt i kommunens eget ståsted/nåsituasjon?

4. Hva har dannet det lokale grunnlaget for å realisere intensjoner om å legge til rette for gode oppvekstvilkår for barn og unge?

5. Hvordan har arbeidet med programmet bidratt til gode løsninger for å møte barn og unges behov?

6. Hvordan har dere arbeidet med å utvikle kunnskap rundt rollefordeling, ansvar og handlingsrom?

7. I hvilken grad har programmet lagt vekt på til at kommunen utvikler en helhetlig utdannings- og oppvekstpolitikk?

i liten grad

i noen grad

i stor grad

### Del 3: Fremtidsbilder og samskaping

1. I hvilken grad har programmet lagt vekt på at kommunene utvikler en inkluderende utdannings- og oppvekstpolitikk?

i liten grad

i noen grad

i stor grad

Utdyp

2. I hvilken grad har programmet bidratt til å bygge broer på tvers av tjenestegrenser?

i liten grad

i noen grad

i stor grad

Utdyp

3. I hvilken grad har arbeidet mellom samlinger bidratt til involvering og nettverksbygging mellom sentrale aktører knyttet til barn og unges oppvekst?

i liten grad

i noen grad

i stor grad

Utdyp

4. I hvilken grad finnes det spor av programmets intensjoner i det kommunale planverket?

i liten grad

i noen grad

i stor grad

Utdyp

5. Har deltakelse i Absolutt ført til nye, konkrete tiltak som ellers ikke ville blitt realisert?

i liten grad

i noen grad

i stor grad

Utdyp

6. Kryss av for hvilke av de følgende interessenter programmet har bidratt til å engasjere:

foreldre/foresatte

barn og unge

lokalt næringsliv

frivillig sektor

andre

7. Utdyp, på hvilken måte de ulike interessenter har bidratt:

8. I hvilken grad bidrar programmet til å gi varige endringer:

i tjenestestedene (skole/barnehage/andre)?

i liten grad

i noen grad

i stor grad

i administrasjonen?

i liten grad

i noen grad

i stor grad

på politisk/folkevalgt nivå?

i liten grad

i noen grad

i stor grad

9. I hvilken grad har programmet bidratt til troen på det å mestre utfordringer knyttet til arbeid med barn og unges oppvekst

i liten grad

i noen grad

i stor grad

Utdyp

#### **DEL 4: Utviklingsprosesser og styrket profesjonsfelleskap**

1. I hvilken grad har programmet Absolutt vært relevant for din rolle/oppgave i kommunen?

i liten grad

i noen grad

i stor grad

2. I hvilken grad har programmet bidratt til gode relasjoner mellom politikere og administrasjon?

i liten grad

i noen grad

i stor grad

Utdyp

#### **DEL 5: Suksesser og utfordringer**

1. Hva er det viktigste dere i din kommune har oppnådd ? Hva har dere fått til?

2. Hva er suksessfaktorene i lokal gjennomføring? Hva må til for å få det til?

3. Hva har vært de største utfordringene i arbeidet?

4. Har du noe å tilføye, kan du gjøre det her:



**Juni 2018.**

## **Intervjuguide for lokale programledere**

1. Erfaringene så langt?
  - a. Er dere i rute i forhold til plan?
  - b. Tilbakemeldinger fra deltakerne?
2. Hva er det viktigste i den lokale satsinga/det lokale programmet?
  - a. hvilke lokale utfordringer motiverte for deltakelse i Absolutt?
3. Problemforståelse; Hva er de største utfordringene i regionen som Absolutt kan bidra til å møte?
4. Hva er de kritiske faktorene i programmet?
  - a. Hva har vært/er de største utfordringene i programmet?
5. Suksessfaktorer i programmet – hva må til?
6. Hvordan rekrutterte man deltaker kommuner til det regionale programmet?
  - a. fornøyd med rekrutteringen?
  - b. Kunne/burde flere vært med?
  - c. Hvorfor ble akkurat de aktuelle med? Utvalgte, eller selvseleksjon?
7. Medvirkning – hvem, hva, hvordan, og hvorfor har dere valgt den profilen på deltakelse dere har valgt?
  - a. Hvem er nøkkelaktørene som må involveres/innrulleres?
    - i. Politikere, administrative, frontlinjeaktører, partssamarbeid?
  - b. Mangler det noen? Hvem er eventuell utfordrende å få med?
  - c. Hvordan har interessen vært for deltakelse?
  - d. Opplevs dette som relevant for de involverte/for målgruppen?
8. Hvordan er programmet forankra hos deltakerne, hvordan har forandingsprosessen vært?
9. Hvordan ble fagmiljø valgt og koblet på det regionale programmet?
10. Hvordan virker lokal skreddersøm inn på programmets måloppnåelse? I hvor stor grad har man ønsket skreddersøm i forhold til lokale utfordringer?
  - a. Hvordan er dette formidlet til de faglige tilbyderne?
  - b. Hvor stor grad av dialog har det vært mellom lokal programeier og fagmiljø/tilbydere?
  - c. Hvilke føringer har tilbydermiljøet fått på form og innhold?
11. Samlingene?
  - a. Fornøyd med gjennomføring?
  - b. Vil dere justere noe med hensyn til form og innhold?
12. Hvordan følger dere opp kommunene mellom programsamlingene?
  - a. Hjemmeoppgaver?
  - b. Forberedelser?

**Resten her kan gå ut?**

13. Hvordan bidrar utviklingsprogrammet til at folkevalgte/skoleeiere oppnår programmets kompetansemål?
14. I hvilken grad bidrar programmet til at kommunene utvikler en kunnskapsbasert, helhetlig og inkluderende utdanningspolitikk som gir varige endringer?
15. Hva kreves av barnehager og skoler for å utvikle den brede kompetansen som framtidens samfunns- og arbeidsliv har behov for?
16. Hva kreves for å utforme en kunnskapsbasert, helhetlig og inkluderende utdanningspolitikk?
17. Hvordan jobber man for å identifisere behovene og å finne gode løsninger?
18. Hvem er inviterer inn til dialog og samskaping om tjenester for barn og unge?
  
19. Hvorfor oppvekst, ikke skole?
  
20. Implementering – samskaping – hvordan?
  - Utfordringer med dette?
  - Utfordringer med samarbeid på tvers av etater?
  - Ovenfra og ned, nedenfra og opp?
21. Hva er suksessfaktorene i regional gjennomføring, (og hva bør endres i neste programgjennomføring?)
  
22. i hvilken grad og hvordan bidrar arbeide til: Økt rolleforståelse for hva som ligger i de folkevalgtes ansvar og myndighet for å sikre barn og unge gode oppvekstvilkår og et godt utdanningsløp.

ISBN-13: 978-82-79 23-096-0

