

DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Amdam, Jørgen (Ed.); Bergem, Randi (Ed.); Båtevik, Finn Ove (Ed.)

Conference Paper

Offentleg sektor i endring : Fjordantologien 2016

Reference: (2016). Offentleg sektor i endring : Fjordantologien 2016. [Oslo] : Universitetsforlaget.

This Version is available at:
<http://hdl.handle.net/11159/2286>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/econis-archiv/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

<https://zbw.eu/econis-archiv/termsfuse>

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.

Offentleg sektor i endring

JØRGEN AMDAM, RANDI BERGEM OG FINN OVE BÅTEVIK (RED.)

Offentleg sektor i endring

Fjordantologien 2016

Universitetsforlaget

Redaksjonelt arbeid, utvalg og introduksjon
© Jørgen Amdam, Randi Bergem og Finn Ove Båtevik 2016.

Hvert enkelt kapittel © den respektive forfatter 2016.

Boken ble første gang utgitt i 2016 på Universitetsforlaget.

Materialet i denne publikasjonen er utgitt som Open Access /Åpen tilgang og er omfattet av åndsverklovens bestemmelser og Creative Commons-lisens CC-BY 4.0

Lisensen Creative Commons CC-BY 4.0 gir tillatelse til å kopiere, distribuere og spre verket i hvilket som helst medium eller format og til fritt å bearbeide materialet for hvilket som helst formål, inkludert kommersielle. Lisensgiver kan ikke kalle tilbake disse frihetene så lenge du respekterer disse lisensvilkårene. For slik spredning og bearbeiding gjelder følgende vilkår: Du må oppgi korrekt kreditering og en henvisning til lisensen, samt indikere om endringer er blitt gjort. Du kan gjøre dette på enhver rimelig måte, så lenge det ikke kan forstås som at lisensgiver godkjenner deg eller din bruk av verket. Du kan ikke på noen måte hindre andre i å gjøre noe som lisensen tillater.

Boken er utgitt i samarbeid med: Se liste over samarbeidspartnere på bokens side 275.

ISBN trykt utgave: 978-82-15-02-772-2

ISBN elektronisk pdf-utgave: 978-82-15-02-771-5

Henvendelser om denne utgivelsen kan rettes til:

post@universitetsforlaget.no

www.universitetsforlaget.no

Omslag: Universitetsforlaget

Omslagsfoto: Johann Roppen

Sats: Laboremus Sandefjord AS

Trykk og ferdiggjøring: Renaissance Media

Forord

JØRGEN AMDAM, RANDI BERGEM OG FINN OVE BÅTEVIK

Fjordantologien 2016 er ein av to antologiar frå Fjordkonferansen 2015. Hovudføremålet med Fjordkonferansen er fagleg utvikling, og mottoet er «Av fagfolk, for fagfolk». Fjordkonferansen skal bidra til publisering av vitskaplege artklar frå Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal («Fjordregionen»). Målet er å auke kompetansen hos fagpersonar, og dermed også kompetansen i regionen. Konferansen er ein samlingsstad for utveksling av kunnskap, erfaringar og nettverksbygging mellom fagmiljøa i regionen.

Fjordkonferansen 2015 var arrangert ved Hotell Alexandra i Loen 19. og 20. juni 2015, med i alt 92 deltakarar. Dette var den tredje Fjordkonferansen sidan starten i 2013. Temaet for konferansen var «Innovasjon», med følgjande innleiarar: professor Håvard Teigen, Høgskolen i Lillehammer, om «Innovasjon og samfunnsutvikling», fylkesdirektør for næring, Jan Heggheim, Sogn og Fjordane fylkeskommune, om «Innovasjonsutfordringar på Nordvestlandet», og professor Jan Inge Sørbø, Høgskulen i Volda, om «Refleksjonar om innovasjon og immateriell kapital». «Immateriell kapital» er temaet for Fjordkonferansen i 2016.

I alt 58 paper vart presenterte på Fjordkonferansen 2015. Dette ga grunnlag for to antologiar. Den første av dei to antologiane blir omtalt som Fjordantologien 2015, medan den du no held i handa, er Fjordantologien 2016.

Fjordantologien 2016 inneheld 13 kapittel. Innleiingsvis blir det gitt ein kort omtale av kvart kapittel. Kapitla kan ha ei teoretisk innretning, men også vere dokumentasjon og analyse av utviklingsarbeid. Alle kapitla er fagfellevurderte.

Utan finansiell stønad kunne Fjordkonferansen og Fjordantologien ikkje ha blitt realisert. Følgjande bidragsytarar har gjort arbeidet mogeleg: Sparebanken Møre (hovudsamarbeidspart), Sogn og Fjordane fylkeskommune, Møre og Romsdal fylkeskommune og dei fire institusjonane som tilbyr høgare utdanning i «Fjordregionen», dvs. Høgskulen i Sogn og Fjordane, Høgskulen i Volda, Høgskolen i Molde og NTNU. Vi takkar alle for bidraga. Vi nyttar også høvet til å takke dei friviljuge opponentane og fagfellane, som har lagt ned eit svært omfattande arbeid for å sikre kvaliteten på dei ulike kapitla. Tusen, tusen takk til desse. Sist, men ikkje minst, takk til Gunnvor Bakke og Elisabeth Busengdal for god hjelp med praktisk tilrettelegging og koordinering av arbeidet med antologien.

Volda, 25. april 2016

Innhold

| | |
|---|----|
| FORORD | 5 |
| <i>Jørgen Amdam, Randi Bergem og Finn Ove Båtevik</i> | |
| 1 | |
| OFFENTLEG SEKTOR I ENDRING: PERSPEKTIV PÅ INNOVASJON, UTVIKLINGSARBEID OG LÆRING | 13 |
| <i>Jørgen Amdam, Randi Bergem og Finn Ove Båtevik</i> | |
| Innovasjon | 13 |
| Utviklingsarbeid | 15 |
| Læring | 16 |
| 2 | |
| HØGE BØLGJER, DJUPE DALAR OG SMÅ SKRITT | 18 |
| <i>Dersom innovasjon er alt, er det kanskje ingenting?</i> | |
| <i>Håvard Teigen</i> | |
| Innleiing | 18 |
| Innovasjon som nymote | 19 |
| Det lange perspektivet: bølgeteoriar | 20 |
| Det radikale, det inkrementelle og det daglege strevet | 22 |
| Er alle typar innovasjon like viktige? | 23 |
| Restfaktoren: Jakta på innovasjonseffekten | 24 |
| Diffusjon | 27 |
| Produktsyklusen i tid og rom | 29 |
| Innovasjonsaktøren | 30 |
| Samfunnsnytte, vekst og fordeling | 32 |
| Oppsummering | 34 |
| Litteratur | 36 |
| 3 | |
| INNOVASJON – OG IMMATERIELL KAPITAL | 38 |
| <i>Jan Inge Sørbo</i> | |
| Innleiing | 38 |
| Frå Schumpeter til nyliberalismen | 39 |
| Opposisjon mot teknikk | 40 |
| Vitskap og fru Fortuna | 41 |
| Aristoteles og det usikre | 43 |

| | |
|---|----|
| Kapital og kapital | 44 |
| Litteratur | 45 |
| 4 | |
| TILDELINGSKONTORET – EN INNOVASJON I NORSKE KOMMUNER? | 47 |
| <i>Ingunn Gjerde, Harald Torsteinsen og Turid Aarseth</i> | |
| Innledning | 48 |
| Innovasjon i kommunesektoren | 50 |
| Ulike styringsparadigmer | 52 |
| Empirisk tilnærming | 55 |
| Empiriske observasjoner | 56 |
| Drøfting | 60 |
| Avslutning | 61 |
| Litteratur | 62 |
| 5 | |
| INNOVASJONSINVASJON – OG HVORFOR DET? | 65 |
| <i>Hans Petter Iversen og Atle Ødegård</i> | |
| Innledning | 65 |
| Litt mer om innovasjon | 67 |
| Innovasjon som fusjon | 68 |
| «Lean» organisering – og innovasjon | 70 |
| Innovasjonsinvasjon – og velferdsprofitørene | 73 |
| Litteratur | 77 |
| Nettadresser | 78 |
| 6 | |
| KOMMUNAL ORGANISERING I MØTET MED SAMHANDLINGSREFORMA | 79 |
| <i>Lars Rønhovde</i> | |
| Innleiing | 79 |
| Reformdesign og kommunal organisering | 80 |
| Organisasjonsformer, nytenking og læring | 82 |
| Kunnskapsutvikling og læring i organisasjonar | 82 |
| Sentrale trekk ved samhandlingsreforma | 85 |
| Data og metode | 86 |
| Forholdet mellom politikk og administrasjon i kommunane | 87 |
| Kommunal organisering og møtet med reforma: politisk organisering .. | 87 |
| Kommunal organisering og møtet med reforma: administrativ organisering | 89 |

| | |
|---|------------|
| Nokre oppsummerande moment | 93 |
| Litteratur | 95 |
| 7 | |
| STRATEGIAR FOR SPRÅKLEG VELFERD | 97 |
| <i>Eli Bjørhusdal</i> | |
| Innleiing | 98 |
| Føremål | 98 |
| Nynorsken på Nord-Vestlandet | 99 |
| Språkleg velferd som omgrep og objekt | 99 |
| Institusjonar i offentleg språkforvaltning | 101 |
| Ein teori om norsk språkforvaltning | 106 |
| Problemet med språkleg velferdsuniversalisme | 108 |
| Innovative strategiar for språkleg velferd? | 109 |
| Litteratur | 111 |
| 8 | |
| I NABOLAGET TIL JOSEPH SCHUMPETER | 114 |
| <i>– rolletolkning som kilde til innovasjon blant helsetilsynsrevisorar</i> | |
| <i>Kjersti Halvorsen</i> | |
| Innledning | 115 |
| Revisorens prominente rolle i Helsetilsynet fra og med 2002–2003 ... | 116 |
| Rettsliggjøring | 117 |
| Revisorroller | 119 |
| Dommer, rådgiver, hestehandler eller seremonimester? | 120 |
| Revisor som dommer | 122 |
| Innovasjon for dommeren | 124 |
| Revisor som rådgiver | 125 |
| Innovasjon for rådgiveren | 127 |
| Revisor som hestehandler | 128 |
| Innovasjon for hestehandleren | 129 |
| Revisor som seremonimester | 130 |
| Innovasjon for seremonimesteren | 132 |
| Enkle modeller og kompliserte realiteter | 134 |
| Litteratur | 134 |

9

KVA ROLLE SPELAR VERDIAR I SAMORDNING AV DET BUSTADSOSIALE ARBEIDET I KOMMUNANE? 137
Else Ragni Yttredal, Randi Bergem og Susanne Moen Ouff

| | |
|---|-----|
| Innleiing | 137 |
| Fagleg utgangspunkt | 138 |
| Hovudfunn når det gjeld verdier si rolle i samordning av bustadsosialt arbeid i kommunane | 143 |
| Diskusjon: Kva rolle spelar verdier i samordning av det bustadsosiale arbeidet i kommunane? | 149 |
| Konklusjon | 151 |
| Litteratur | 152 |

10

WHEN THEORY IS INVISIBLE AND HIDDEN IN PRACTICE: A QUALITATIVE STUDY OF ONE ENTREPRENEURSHIP COURSE 156
Uladzimir Kamovich and Kjersti Kjos Longva

| | |
|--|-----|
| Introduction | 157 |
| Theory | 159 |
| Method | 162 |
| Research Context | 163 |
| Findings | 166 |
| Discussion | 169 |
| Limitations, further research and implications | 170 |
| Literature | 171 |

11

SHORT-TERM STUDY ABROAD: MOTIVATIONS, EXPECTATIONS AND EXPERIENCES OF STUDENTS OF AALESUND CAMPUS 174
Åse Mørkeset and Richard Glavee-Geo

| | |
|---|-----|
| Introduction | 175 |
| Review of the literature | 176 |
| Information sources, awareness and support mechanisms | 177 |
| Attitude and intention | 177 |
| Methods | 178 |
| Results | 180 |
| Research hypotheses and conceptual model for the quantitative inquiry | 185 |
| Quantitative results | 189 |

| | |
|--|-----|
| Discussion | 192 |
| Conclusion | 196 |
| Literature | 197 |
| Appendix A | 200 |
| Appendix B | 201 |
| Appendix C | 202 |
| Appendix D | 204 |
| Appendix E | 205 |
| | |
| 12 | |
| FORPLIKTING ER AVGJERANDE | 206 |
| <i>Dorthea Sekkingstad og Ingrid Syse</i> | |
| Innleiing | 206 |
| Kontekst for studien | 208 |
| Metode | 210 |
| Funn og analyse | 211 |
| Drøfting: Kva kjenneteikn har ei skulebasert vidareutdanning som bidreg til at lærarar lærer? | 214 |
| Avslutning | 217 |
| Litteratur | 218 |
| | |
| 13 | |
| MELLOM KLASSISK BETINGING OG STØTTENDE STILLAS | 220 |
| <i>Et utviklingspsykologisk perspektiv på ingeniørstudenters læring</i> <i>Welie Annett Schaathun og Hans Georg Schaathun</i> | |
| Innledning | 221 |
| Læring og læringsteorier | 222 |
| Metode og datagrunnlag | 228 |
| Ingeniørstudentenes læring | 229 |
| Læring gjennom egen aktivitet | 230 |
| Læring gjennom umiddelbar tilbakemelding | 233 |
| Læring ved hjelp av støttende stillas | 234 |
| Læring i den nærmeste utviklingssonen | 235 |
| Læring som en sosial aktivitet | 236 |
| Konklusjon og vidare utvikling | 237 |
| Litteratur | 240 |

| | |
|---|-----|
| 14 | |
| BARNEHAGELÆRARUTDANNINGA | 241 |
| <i>Nye utdanningsvegar og nye utfordringar</i> | |
| <i>Torhild Lillemark Høydalsvik og Lars Gulbrandsen</i> | |
| Introduksjon | 242 |
| Metode | 243 |
| Lærarutdanning som forskingsfelt | 248 |
| Teoretiske perspektiv | 248 |
| Resultat | 251 |
| Drøfting | 258 |
| Oppsummering | 264 |
| Anerkjenning | 266 |
| Litteratur | 266 |
| FORFATTEROMTALER | 271 |

1

Offentleg sektor i endring: perspektiv på innovasjon, utviklingsarbeid og læring

JØRGEN AMDAM, RANDI BERGEM OG FINN OVE BÅTEVIK

Det er stort endringstrykk i offentlig sektor. Eit raskt søk på temaet i offentlege dokument og utgreiingar gir mange treff på stikkord som fornying, forbetring og innovasjon. Forskningsrådet har mellom anna, i perioden 2002–2008, hatt program for forskning på innovasjon og fornying i offentlig sektor (FIFOS). På heimesidene til Norges forskningsråd blir visjonen for programmet omtala på følgjande måte: «Visjonen for satsinga på innovasjon og fornying i offentlig sektor har vore å bidra til at Norge skal få den smartaste offentlege sektor i verda, forma og driven av dei best utdanna offentlege tilsette i verda.» Visjonane for endring i sektoren er såleis store. Kapitla i denne antologien tek ikkje for seg visjonane, men prøver å sjå endringar i ulike delar av offentlig sektor, både basert på erfaringar frå konkrete studiar og meir prinsipielt. Stikkorda er innovasjon, utviklingsarbeid og læring.

INNOVASJON

Håvard Teigen stiller spørsmålet: «Dersom innovasjon er alt, er det kanskje ingenting?», med referanse til Wildavsky sin kjende artikkel med tittelen «If planning is everything, maybe it is nothing». Som Teigen viser, er vi inne i ei bølge med stor tru på innovasjon som endringskraft, ikkje berre innan industri, men i heile samfunnet. Teigen er kritisk til denne oppfatninga og viser, gjennom sin gjennomgang av økonomisk historie med fokus på samanhengen mellom innovasjon og utvikling, kor problematisk ei slik alminneleggjering av omgrepet innovasjon er. Han skil derfor mellom daglege forbetringar, småstegsinnovasjonar og radikale innovasjonar, og er kritisk til å bruke innovasjonsomgrepet på endringar som berre er nye for bestemte føretak eller organisasjonar og ikkje i heile marknaden eller forvaltningsområdet.

Medan Teigen er økonomisk historikar, er Jan Inge Sørbo humanist. I kapittelet «Innovasjon – og immateriell kapital» ser Sørbo på desse to omgrepa frå litteraturvitskapleg og filosofisk perspektiv, og med fokus på innovasjon, som var hovudtema på Fjordkonferansen 2015 og immateriell kapital, som er tema i 2016. Det er interessante parallellar i argumentasjonen til økonomen Teigen og humanisten Sørbo. Sørbo peikar på at omgrepet innovasjon opprinneleg inkluderte noko uforklarleg og uforutseieleg, prosessar og endringar ein kanskje kunne forstå i ettertid, men som det var vanskeleg å forklare og planlegge. Alminneleggjeringa og instrumentaliseringa av innovasjon, gjennom teknikkar og oppskrifter, er derfor med på å øydelegge sjølve omgrepet. Sørbo hevdar at alle slike omgrep har sitt eige livsløp, og at historia om innovasjonsomgrepet kan oppsummerast slik: «Det startar som ei insistering på kloke menneske, kreative innovatørar, og endar med ei handbok i departementet og det einaste innovasjonsprogramma ikkje greier, er å tenkja ut noko nytt og uventa.»

Immateriell kapital, derimot, er eit relativt ungt omgrep knytt til korleis ein kan verdsetje ikkje-materielle verdjar i eit selskap, men er i ferd med å utvikle bruksområdet sitt knytt til andre omgrep som sosial, kulturell, human kapital, som i stor grad peikar på spontanitet, verdjar, normer, kreativitet, sivilt samfunn m.m. Det peikar på det uforutseielege og ustyrlege, men som lett kan bli borte gjennom instrumentalisering. Medan Teigen og Sørbo fokuserer på innovasjon som omgrep, illustrerer og drøftar Ingunn Gjerde, Harald Torsteinsen og Turid Aarseth eit døme på offentleg innovasjon i kapittelet «Tildelingskontoret – en innovasjon i norske kommuner?». I løpet av dei siste åra har mange kommunar oppretta egne avdelingar for vurdering av behov for og tildeling av individuelle helse- og sosialtenester, gjerne som eit resultat av samhandlingsreforma, og spesielt i dei større kommunane. Forfattarane meiner at kontora opererer i spenningsfeltet mellom ulike styringsparadigme som NPM, NPG og NWS. Dei meiner gjennom teori og empiri å vise at styringsparadigmet New Public Management (NPM) er på hell, og at slike organisatoriske samordningsprega innovasjonar er mest prega av nyweberianske paradigme (NWS).

Hans Petter Iversen og Atle Ødegård fokuserer i det vitskaplege essayet «Innovasjonsinvasjon – og hvorfor det?» på nokre av dei same perspektiva som Teigen og Sørbo: Kvifor blir samfunnet og offentleg sektor for tida invadert av kravet om innovasjon? Kvifor er det sterkt fokus på fusjonar, organisasjonsformer og privatisering, og kva er drivkreftene? Med grunnlag i drøftingar lanserer dei avslutningsvis ni tesar eller påstandar om innovasjon i offentleg sektor, og dei legg vekt på behovet for meir kunnskap om konsekvensar.

I kapittelet «Kommunal organisering i møte med samhandlingsreforma» av Lars Rønhovde, drøftar han korleis kommunar møter samhandlingsreforma ut frå

kva politisk og administrativ organisering dei har. Han finn at kommunar med flat administrativ struktur har større utfordringar med å møte reforma administrativt, enn kommunar med sektororganisering. Tilsvarande ser det ut til at politikarar i kommunar med politisk sektororganisering er meir aktive enn i kommunar med anna politisk organisering. Som venta er det forskjellar mellom små og store kommunar. Det administrative mellomnivået ser ut til å vere viktig for å få gode lærings- og kommunikasjonsprosessar i kommunane.

«Strategiar for språkleg velferd» er tittelen på kapittelet til Eli Bjørhusdal. Temaet er norsk språkforvaltning, med vekt på korleis offentleg sektor styrer nynorskbruk og bokmålsbruk. Datagrunnlaget for drøftinga er ein analyse av 140 offentlege dokument som gjeld opplæring og kultur. Diskusjonen til Bjørhusdal vert mellom anna sett i lys av skiljet mellom «universal rights» og «group-differentiated rights», som ho hentar frå filosofen Kymlicka. Kapittelet viser at språkforvaltninga styrer i retning bokmål. Bjørhusdal konkluderer med at språkpolitisk differensiering er ein innovativ og nødvendig strategi for språkleg velferd for det nynorske språksamfunnet.

UTVIKLINGSARBEID

Kjersti Halvorsen tek oss med inn i nabolaget til Joseph Schumpeter, ved å kople innovasjonsomgrepet til forståinga av korleis statlege tilsynsordningar fungerer eller kan fungere. Halvorsen drøftar innovasjon i Statens helsetilsyn. Forfattaren er oppteken av det tolkings- og handlingsrommet dei som skal stå for slikt tilsyn faktisk har. Sjølv om Statens helsetilsyn i utgangspunktet er tufta på klare retningslinjer og standardar, er det rom for å utøve tilsynet på fleire måtar. Revisorane blir definerte som bakkebyråkratar, i den forstand at dei gjennom tilsynsarbeidet står i direkte kontakt med dei enkelte verksemdene som er underlagt tilsyn. Gjennom ei vidareutvikling av tidlegare etablerte typologiar fell Halvorsen ned på at revisorrolla kan forståast gjennom fire idealtypar: «dommaren», «rådgivaren», «hestehandlaren» og «seremonimeisteren». Halvorsen drøftar grunnlaget for og utfordringar ved utøving av dei fire rollene, sett i lys av at dei kan medverke til innovasjon og utvikling i helsesektoren. At rollekonflikt oppstår, blir sett på som uunngåeleg. Som rådgivar kan revisoren til dømes legge grunnlag for eller medverke til å vidareføre utviklingsprosessar i organisasjonen, der tilsyn er gjennomført. Samtidig reiser ei slik utøving av tilsynsrolla spørsmål om evna til å opptre som ein upartisk instans. Når rollekonfliktane er uunngåelege, er budskapet at det er meir relevant å handtere dei enn å prøve å løyse dei.

Kapittelet til Else Ragni Yttredal, Randi Bergem og Susanne M. Ouff drøftar kva rolle verdiar spelar i samordninga av bustadsosialt arbeid. Den kommunale organiseringa av det bustadsosiale arbeidet er fragmentert. Slik sett skil arbeidet seg ikkje frå andre offentlege tiltak som krev tverrsektoriell samordning. Samtidig er behovet for slik samordning på feltet stort. På basis av tidlegare studiar slår forfattarane fast at god samordning heng nøye saman med kva verdiar som ligg til grunn for arbeidet. Dei slår fast at kommuneorganisasjonen, gjennom å etablere eit felles verdigrunnlag, kan kome langt i samordninga av det bustadsosiale arbeidet. Samtidig blir det understreka at det er ein gjensidig påverknad mellom verdiane i kommuneorganisasjonen og den formelle strukturen, dei kunnskapane ein sit inne med og dei handlingane som organisasjonen representerer. Det er i dette samspelet ein kan forstå den betydinga verdiar har for samordning i offentlig sektor.

Åse Mørkeset og Richard Glavee-Geo peikar i sitt kapittel på at det er meir enn 15.000 norske studentar ved høgare utdanningsinstitusjonar i utlandet. Det store talet norske studentar i utlandet er også i tråd med uttalte utdanningspolitiske målsetjingar. Kapittelet til Mørkeset og Glavee-Geo presenterer ein studie der dei har sett på kva motivasjon, forventningar og erfaringar studentane har med tanke på å ta delar av utdanninga i utlandet. Studien er basert på tilbakemeldingar frå studentar som har vore på studentutveksling, og studentar som er aktuelle for å delta i utvekslingsprogram. Eit mål med studien er å skaffe kunnskap om motivasjon, forventningar og erfaringar blant studentane. Dette fordi slik kunnskap er sentral når ein skal utvikle og marknadsføre slike tilbod. Analysane av datamaterialet, som er samla inn blant bachelorstudentar ved Høgskolen i Ålesund, viser at dei uformelle informasjonskanalane er viktige. Påverknaden frå vennar og andre kjende er vesentleg for avgjerda om å gjennomføre eit studieopphald i utlandet som ein del av utdanninga. Slik sett utgjer dei studentane som alt har erfaring frå utlandsopphald i utlandet, ein viktig ressurs for utdanningsinstitusjonar som ønskjer å rekruttere nye studentar til liknande opphald.

LÆRING

Dorthea Sekkingstad og Ingrid Syse skriv om kunnskaps- og kompetanseutvikling i skulen. Kapittelet handlar om skulebasert vidareutdanning i klasseleing, og om kva faktorar lærarar meiner bidreg til læring hos seg sjølve. Arbeidet er tufta på to fokusgruppeintervju med i alt 16 lærarar som har teke denne vidareutdanninga. Aktiv deltaking og forplikting, både frå lærarar og skuleleinga si side, ser ut til å vere aller viktigast for læring. Kollektiv deltaking, praksisnært innhald, arbeid mellom samlingar, og at utdanninga går over ei viss tid, er fire andre faktorar som

er viktige for læring. Ulike teoretiske perspektiv, som til dømes situert læringsteori og teoriar om profesjonelle lærande kulturar, ligg til grunn for drøftinga.

Studentar si erfaring med aktiv læring er tema i kapittelet til Welie Annett Schaathun og Hans Georg Schaathun. Det empiriske materialet er henta frå tre fokusgruppeintervju, med i alt 19 studentar, som har teke studieemnet *Mikrokontrollere* ved Høgskolen i Ålesund. Studentane som er informantar, er frå ulike kull. Forfattarane tek utgangspunkt i klassiske læringsteoriar, som behaviorisme, logisk konstruktivisme og sosiokulturell læringsteori. Kapittelet drøftar kva aktivitetar som skaper læring, og kva læringsaktivitetar som skaper trivsel. I tillegg tek forfattarane opp korleis læringsaktivitetar bør utviklast vidare. Konklusjonen deira er at god undervisning må bygge på fleire metodar for læring.

Teoriar skal hjelpe oss til å forstå verda rundt oss. Tilnærminga til og bruken av teori kan likevel vere mangfaldig. Nokre gonger kan den teoretiske forankringa vere synleggjort og tydeleg. Andre gonger kan dei underliggende teoretiske føringane vere mindre synlege. Kapittelet til Uladzimir Kamovich og Kjersti Kjos Longva viser tilnærming til og bruk av praksisbasert metode, med innslag av handlingsorientert teori, i eit kurs i entreprenørskap for masterstudentar. Det særleine ved denne måten å lære entreprenørskap på er ei sterk vektlegging av det praktiske, samtidig som dei underliggende teoretiske føringane er heilt eller delvis usynlege for studentane. Forfattarane har undersøkt korleis studentane opplever undervisning basert på desse prinsippa. Tilbakemeldingane frå studentane er positive. Det å lære handlingsteori gjennom praksis gir studentane både praktisk og teoretisk innsikt. Dette er ein type innsikt som studentane også kan overføre til livet utanfor studiet, anten det er knytt til erfaringar i arbeidslivet eller i anna samfunnsdeltaking.

Kapittelet til Torhild Lillemark Høydalsvik og Lars Gulbrandsen handlar om nye utfordringar og nye utdanningsvegar i barnehagelærerutdanninga, og spesifikt om korleis nye kvalifiseringsvegar i barnehagelærerutdanninga har endra studentgruppene. Datagrunnlaget er registerdata frå Statistisk sentralbyrå og data frå ei spørjeundersøking blant studentar ved sju utdanningsinstitusjonar som tilbyr arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning. Empirien vert drøfta i lys av teoriar om utdanning, læring og profesjonsteori. Studien viser at ein stor del av barnehagelærarane har erfaring frå barnehage før dei tek til på barnehagelærerutdanninga, noko som påverkar læringa hos studentane. Nye og meir fleksible utdanningsvegar gir ei studentgruppe med større aldersspreiing, ikkje minst fleire eldre studentar. Ein konsekvens av nye utdanningsvegar ser ut til å vere auka stabilitet hos barnehagelæraren. Det vil seie at fleire barnehagelærarar held fast på barnehagen som arbeidsplass, og i svært mange tilfelle vert dei verande i den barnehagen dei har arbeidd i medan dei gjennomførte barnehagelærerutdanninga.

2

Høge bølger, djupe dalar og små skritt

*Dersom innovasjon er alt,
er det kanskje ingenting?*

HÅVARD TEIGEN

SAMANDRAG Dette kapittelet reiser det store spørsmålet: Kva er innovasjon? Eg prøver å svare på dette både gjennom ein historisk gjennomgang og ein begrepsdiskusjon. Denne historiske gjennomgangen viser korleis store oppfinningar har gått over til å bli innovasjonar som har skapt utviklingsbølger bygd på det same forskingsmessige gjennombrotet. Denne historiske gjennomgangen dannar grunnlaget for ein kritisk diskusjon av innovasjonsbegrepet, og det blir åtvara sterkt mot ein tendens til å kalle alt for innovasjon.

ABSTRACT This chapter asks the big question: What is innovation? I try to answer this question through both an historical review and a conceptual discussion. The historical review shows how big inventions have become innovations that have created waves of development built on the same breakthroughs. This historical review forms the basis for a critical discussion of the concept of innovation, and it strongly warns against a tendency to call everything «innovation».

NØKKELORD kondratiev | bølger | restfaktoren | schumpeter

INNLEIING

Kor viktig er innovasjon for økonomisk vekst og utvikling? I dag får vi inntrykk av at innovasjon og entreprenørskap er heilt naudsynt. Ei rekkje tidlegare sjølvstendige nærings- og utviklingsorganisasjonar er nå samla i ein stor organisasjon der alle er underlagt «innovasjonskriteriet». Namnet på den nye organisasjonen er,

sjølvsagt, Innovasjon Norge. Slik har det ikkje alltid vore. Går vi tilbake til etterkrigstidas Norge, Europa og USA, var innovasjon og entreprenørskap omgrep brukt av spesielt interesserte. Og dei var ikkje mange. Entreprenørskap fanst ikkje på læreplanane til dømes på NHH, og heller ikkje på tilsvarende høgskular i resten av Europa.

INNOVASJON SOM NYMOTE

Fagerberg har på ein interessant måte dokumentert korleis innovasjon har kome på dagsordenen i innleiingskapittelet til *The Oxford Handbook of Innovation* (Fagerberg, 2005). Innovasjon i tittelen på «social science»-artiklar var nesten ikkje registrerbart dei første 20 åra etter andre verdskrigen. Så auka det til mellom 5–10% fram til midten på 1990-talet. Etter den tid har det eksplodert. Kva var det som skjedde? Vart det så mykje meir innovasjon, eller var det bruken av innovasjonsbegrepet som endra seg?

Tidlegare var nok innovasjon viktig i forskinga, men berre på tekniske høgskular og forskingsinstitutt. Innovasjon var eit sterkt avgrensa begrep knytt til fasen etter ei teknisk oppfinning, og det var berre knytt til fysiske produkt. Kriteriet for at oppfinninga fekk status som ein innovasjon, var at nyskapinga vart viktig for samfunnsutviklinga. Vanlegvis betydde det at oppfinninga vart kommersialisert, eller teke i bruk innan det militær-industrielle komplekset. Det var spreininga av oppfinninga, diffusjonen, som gjorde oppfinninga til ein innovasjon.

Det er kanskje eit slags historisk «narrespel» at i den lengste og mest stabile vekstperioden under kapitalismen, tida frå andre verdskrig til 1970-talet, var innovasjon og entreprenørskap nesten framandord. I Norge vart den moderne forståinga av entreprenørskap og innovasjon for første gongen introdusert av professor Francis Sejersted i eit kompendium som vart teke i bruk av eit lite miljø som studerte økonomisk historie, først og fremst ved UiO. Kompendiet kom i 1973 og vart også teke i bruk i økonomisk historie på NHH og i andre miljø som studerte økonomisk historie.¹ I denne boka trekte Sejersted fram Schumpeter som seinare har vorte den heilt dominerande gurun for forståinga av koplinga mellom entreprenørskap og innovasjon. Fram til dette tidspunktet meinte dei fleste at det var keynesiansk inspirert underskotsbudsjettering som fekk hjula i gang og førte oss ut av krisa i mellomkrigstida. Sejersted meinte å kunne påvise at det knapt nok vart ført slik keynesiansk politikk, og at det var nyetableringar i små bedrifter, entreprenørskap, som i større grad førte oss ut av denne krisa. Dette vart seinare

1. Kompendiet kom først ut som bok i 1982 (Sejersted, 1982).

imøtegått av andre historikarar, men Schumpeter var med dette introdusert også i Norge.

I den nære etterkrigstida vart keynesiansk politikk einerådande. Det var etterspurnadssida i økonomien som stod i fokus for makroøkonomisk politikk. Vi kan spissformulert seie at i den perioden ein hadde stabil økonomisk vekst, vart innovasjon ikkje tillagt særleg vekt. Det var først da krisa i økonomien oppstod, at først entreprenøren og så innovasjonen fekk ein dominerande plass. Som Fagerberg viste, var ikkje dette eit spesielt norsk fenomen. Den akademiske publiseringa viser at slik var det også elles i academia, slik dette spegla seg av i relevante fagtidsskrift.

DET LANGE PERSPEKTIVET: BØLGJETEORAR

Å studere økonomisk vekst i etterkrigstida er eit langt tidsperspektiv for mange, men eit altfor kort perspektiv for andre. I ein periode var det slik at alle som prøvde å forstå utviklinga i nåtida gjekk tilbake til studium av fortida for å forstå dynamikken i utviklinga. Schumpeter arbeidde som forskar i ein slik tradisjon. Han gjorde store studium av kapitalismens utvikling i eit langtidsperspektiv i verket *Business Cycles* (Schumpeter, 1939). Dette følgde han opp med å gjere store analysar av samanhengen mellom økonomisk utvikling og politisk system (Schumpeter, 1942). Som Marx kom han fram til at kapitalismen ikkje ville overleve, men han hadde andre forklaringar. Rostow, derimot, presenterte ein fase teori som han kalla eit antikommunistisk manifest (Rostow, 1960).

Schumpeters teori om entreprenørens rolle som iverksettar av innovasjonar skreiv seg frå perioden der han var tyskspråkleg, men han skreiv dette hovudverket før han var tretti år gamal (Schumpeter, 1912). Det var eit ungdomsarbeid som først vart kjent da det kom ut på engelsk vel tjuge år seinare (Schumpeter, 1934). Da det endeleg kom ut, hadde han byrja karrieren si på Harvard, og der miste han etter kvart trua på entreprenøren slik også nesten alle andre gjorde i perioden etter andre verdskrigen.

Schumpeter var i sine studium sterkt påverka av Marx, men i sin analyse av kapitalismens historiske utvikling var han enda sterkare påverka av den russiske økonomen Nikolai Kondratiev (Kondratiev, 1935). Kondratiev meinte at han på grunnlag av historiske studium kunne identifisere at kapitalismen har utvikla seg gjennom sykliske og regelmessige bølger. Analysane hans stoppa der. Kva desse syklane skreiv seg frå, mangla han forklaring på. Dette greip Schumpeter fatt i og knytte bølgjene til store innovasjonar.

Den første bølge av vekst starta på slutten av 1700-talet. Sjølv sagt har mange meint at avgjerande føresetnader ligg lenger tilbake i tid (Braudel, 1982), men det var på slutten av 1700-talet det «tok av». Viktige oppfinningar (som Spinning Jenny) vart gjort. Like viktig var at vasskraft i aukande grad erstatta muskelkraft. Dette vart spesielt knytt til mange innovasjonar som revolusjonerte tekstilindustrien, men også mange andre industrier i denne tidlege industrielle fasen. Det la grunnlaget for den industrielle revolusjonen som starta i England, og kom til Norge som relativt små etterdønningar frå 1840-talet.

Den andre bølge starta på midten av 1800-talet. Det var i denne perioden dampkrafta kunne brukast på nye felt som jernbane (damplokomotivet) og overgangen frå seil til damp i skipsfarten og på mange, mange andre område. Dampmaskina var viktig også på den måten at fabrikkane «frigjorde» seg frå vassdraga. Byane kunne ekspandere frå dei gamle elveløpa, og nye industristader utanom vassdrag kunne vekse fram.

Tredje bølge vaks seg stor frå slutten av 1800-talet. Elektrisiteten var den nye oppfinninga som var den store drivaren i denne perioden, og det vart utvikla ei rekkje elektrisitetsbaserte produkt og prosessar. I denne bølga overtok Tyskland og USA den leiande rolla etter Storbritannia, men det generelle trekket var at fleire var med. Norge, som ikkje var med på den første bølga, var i høgste grad med på den tredje.

Dette var dei tre bølgjene Kondratiev fekk med seg. Han fall i unåde hos Stalin (som han hadde vore rådgjevar for) fordi han argumenterte mot tvangskollektiviseringa av jordbruket. Stalin mislikte dei råda han der fekk, noko som kvalifiserte til dødsstraff. Utan samanlikningar elles har bølge- og faseteoriar vore omstridde også i ettertida. Poenget med å trekkje fram Kondratiev spesielt er todelt. Det eine er at han vart så viktig for Schumpeter, men i dette kapittelet er det viktigaste at dette har vorte ein teori som seier at innovasjonar er heilt *avgjerande* for den langsiktige samfunnsutviklinga. Det er også gjort vellykka forsøk på å analysere norsk utvikling i lys av slik bølgeteori (Selstad, 2007). Svaret på spørsmålet i første setning i dette kapittelet er altså heilt klart. I denne teoritradisjonen er innovasjonar viktige, ja avgjerande. På den andre sida er innovasjonsforståinga utelukkande knytt til tekniske oppfinningar og fysiske artefaktar. Til dømes oppstod det organisatoriske innovasjonar som aksjeselskapet og samvirkeorganiseringa, som etter moderne innovasjonsteori skulle ha like stor interesse.

Andre teoriar om samfunnsutvikling modererer sterkt viktigheita av dei store og radikale innovasjonane. Vi skal presentere nokre slike perspektiv.

DET RADIKALE, DET INKREMENTELLE OG DET DAGLEGE STREVET

Schumpeters typologisering av innovasjon utvida forståinga frå berre å gjelde oppfinningar og kommersialisering av desse oppfinningane. Han utvida til dette arsenalet:

- ▶ nye produkt og tenester
- ▶ nye produksjonsmetodar (prosessinnovasjon)
- ▶ ny organisering
- ▶ nye marknader
- ▶ utnytting av nye råvarer eller halvfabrikat

Endeleg og ikkje minst: Kvant enkelt element treng ifølgje Schumpeter ikkje vere nytt. Innovasjon er *nye kombinasjonar* av tidlegare kjente produkt, prosessar osv. Ein hovudaktør stod for iverksettinga av dei nye kombinasjonane: entreprenøren. På denne måten vart entreprenørskap og innovasjon knytt saman slik vi i dag så ofte ser at det blir gjort. Det store spranget ved Schumpeters typologisering var at innovasjonar vart frikopla frå berre å femne om oppfinningar og fysiske produkt. Samstundes la dette grunnlaget for at eksplosjonen i bruken av innovasjonsbegrepet kunne ha kome langt tidlegare, men desse ungdomsarbeida av Schumpeter gjekk rett og slett i gløymeboka, ikkje minst fordi han sjølv la dei til side. Han, som dei fleste andre, kom etter kvart til å tru at innovasjonar i framtida kom til å skje i dei store konserna, eventuelt i partnerskap med tunge universitet.

Derfor levde koplinga mellom oppfinninga og den tekniske innovasjonen vidare på 1960-talet til dømes i Habakkuks historiske teknologianalyse (Habakkuk, 1967). Schumpeters typologisering vart «attfunnen» på 1970-talet, blant anna i Norge. Dette har gradvis ført til utviding av kva som blir kalla innovasjon, til dømes organisatoriske innovasjonar, og det *også* har vore ei utvikling der ikkje berre banebrytande oppfinningar og nyskaping blir kalla innovasjon, men også små forbetringar av det eksisterande. Vi har fått skiljet mellom radikale og inkrementelle (småstegs) innovasjonar. Bilen var ein radikal innovasjon, dei mange nyskapingane fram til bilane som rullar på vegane i dag, framleis med sjåfør, er inkrementelle innovasjonar. Nye og radikale innovasjonar knuser den gamle produksjonsmåten, det Schumpeter, i tråd med Marx, kalla *kreativ destruksjon* (Schumpeter, 1942). Dette kjenneteiknet ved radikale innovasjonar har andre kalla marknadsknusing (Afuah, 2003), og i organisasjonsteoretisk språkdrakt, kompetanseknusing. Inkrementelle innovasjonar, derimot, byggjer vidare på sterke sider ved eksisterande produksjonsmåte, marknadsorientering og organisasjonens eksisterande kompetanse.

Etter kvart som innovasjon har vorte mote, slik at alle prøver å kome inn under innovasjonsparaplyen, er det eit viktig spørsmål kva som er skilnaden på inkrementelle innovasjonar og det ein kan kalle det daglege strevet for å arbeide litt meir effektivt og betre. «If Planning is Everything, Maybe it's Nothing» er tittelen på ein kjent artikkel (Wildavski, 1973). Slik er det også med innovasjon. Er vi t.d. tent med å kalle alle endringar som kjem i medarbeidersamtaler og «forslagskasser» for innovasjon? Systematisk forbetningsarbeid til dømes etter «lean»-metodikk bør kanskje normalt høyre inn under det høgst respektable og vanlege daglege forbetningsarbeidet?

I og med at innovasjon har vorte eit moteord, er det også spennande å diskutere om motar til dømes i form av merkevarer kan kallast innovasjonar? Mange meiner at alt som gjev forretningsmessig suksess er innovasjonar. Relatert til Schumpeters typologiar kan motar eller merkevarer kanskje definerast som innovasjon dersom dei gjer at produktet/tenesta kjem inn i nye marknader.

ER ALLE TYPAR INNOVASJON LIKE VIKTIGE?

Einskilde innovasjonsteoretikarar meiner sterkt og klart at ikkje alle innovasjonar kan likestillast i evne til å revolusjonere utviklinga. Reinert gjer seg til talsmann for at det er nye produkt, til naud nye tenester som er dei absolutt viktigaste innovasjonane, og at det derfor er viktig at fattige land og regionar startar med satsing på industri, og at dei får høve til å gje denne industrien oppfostringsvern. Prosesinnovasjonar er berre pusleri i samanlikning (Reinert, 2008). Da innovasjonsforskning på nytt kom på dagsordenen på 1980-talet, var det automatisering og ikkje minst bruk av robotar i produksjonen som hadde størst merksemd. Ein robot er isolert sett, og for den einskilde bedrifta, ein produktinnovasjon. For samfunnsnyten er roboten ein prosessinnovasjon. Det er ein annan, og vonleg, meir effektiv måte å produsere same produktet eller teneste på. Robotar kan gjere produkt billigare og med det vere viktig for å gjere produktet tilgjengeleg for fleire, men er mindre viktig enn heilt nye produkt og tenester, slik Reinert ser det. Det er likevel Schumpeters likestilling av dei ulike måtane å innovere på som nå dominerer innovasjonsforskninga. Fagerberg et al. har gjort ei stor gransking av kva for retning innovasjonsforskarar knyter seg til, og det som kan kallast «Schumpeter-skulen», er heilt dominerande (Fagerberg, Fosaas og Sapprasert, 2012).

Det enkelt dømet som viser denne dominansen best, er dei store internasjonale granskingane av innovasjon i private bedrifter, dei såkalla CIS-undersøkingane. Kartleggingsskjemaet er delt inn etter Schumpeters typologisering. CIS er databaser for publisering frå hundrevis av forskarar i mange land. På denne måten har dette kartleggingsskjemaet forsterka dominansen. I analysen av desse data har det

vorte vanleg å rangere innovasjonane etter viktigheit med omgrepa innovasjon av type I og II. Dette er ei oppdeling som viser kor viktig innovasjonane har vorte for samfunnet. Den minst viktige er innovasjonar som berre er nye for den einskilde bedrifta. Dei som har vorte viktige for heile samfunnet, er dei innovasjonane som er nye for heile marknaden. Dette er ein noko annan måte å rangere på enn det tradisjonelle skiljet mellom radikale og inkrementelle innovasjonar.

Schumpeters utviding av innovasjonsbegrepet har vist seg så altomfattande, la oss kalle det inkluderande, at det også kan brukast i offentleg sektor. Det er gjort pilotstudium på kommunal innovasjon både i Norge og i nordiske land (Teigen, 2013, Bugge, Mortensen og Bloch, 2011) Derfor blir det også mogleg å samanlikne innovasjonstakt og andre kjenneteikn ved innovasjon i desse to sektorane. Det er gjort i ei samanlikning av kommunar og private bedrifter i Norge (Teigen, 2013). Denne granskinga viste at kommunane innoverer langt meir enn bedrifter innan den kategorien som er ny for den einskilde bedrift eller kommune. Derimot innoverer private bedrifter langt meir på produkt og tenester som er viktige for heile sektoren eller marknaden. Det er stort behov for å følgje opp slike granskingar for å sjå om desse funna er representative. Det viktige i dette kapitlet er å vise korleis innovasjonsforskning nå også kan brukast på denne delen av offentleg sektor. Det er enda eit døme på korleis innovasjonsbegrepet okkuperer nye arenaer. Med utgangspunkt i at vi også spør om det er heldig at alt blir kalla innovasjon, bør det bli ein diskusjon om det automatisk skal vere slik at det som er nytt for den einskilde bedrift eller kommune skal kvalifisere til å kallast innovasjon. Kva er da kopiering gjennom diffusjon?

Etter kvart som innovasjonsforskninga spreier seg, fleir og fleir vil bidra som innovasjonsforskarar og stadig nye samfunnsfelt kjem inn under innovasjonsbegrepet, oppstår det spørsmålet vi alt har stilt i dette kapitlet: Kva kvalifiserer i det heile teke til å bli kalla «innovasjon»? I økonomisk historie er har innovasjon først og fremst vore knytt til analyser av kva som har ført til økonomisk vekst. I dette faget har sjølvstøtt hybridar mellom økonomar og historikarar bidrege mest. Eg vil invitere dykk inn i økonomane si leiting etter kva som ligg bak økonomisk vekst.

RESTFAKTOREN: JAKTA PÅ INNOVASJONSEFFEKTEN

Den vestlege verda kom inn i ein lang, krisefri periode med stabil og høg økonomisk vekst etter andre verdskrigen. Sjølvstøtt var det akademiske miljø som var interessert i å forklare kva som låg bak denne veksten, men interessa for dette var eigentleg påfallande låg. Dette var ein periode der makroøkonomi dominerte over mikroøkonomi (Sandmo, 2006), men innafor makroøkonomien dominerte

vidareutvikling av keynesianske likevektsmodellar. Dette var modellar som i all hovudsak konsentrerte seg om å forklare økonomiske balanseproblem innan ein gitt kapasitet og kompetanse i økonomien.

Langsiktig økonomisk vekst har økonomane hatt større problem med å forklare. Det vart gjort mange analysar, også i Norge, av kor mykje den reine veksten i arbeidskraft og kapital kan forklare av den samla økonomiske veksten. Dette bygde på vekstteoriane til Harrod og Domar (Harrod, 1948, Domar, 1946). Slike analysar vart gjort av mange i Norge, og Preben Munthe ajourførte dette i sine stadige oppdateringar av læreboka si (sjå t.d. Munthe, 1992). Det viste seg at den reine kvantitative veksten i produksjonsfaktorane forklarte berre avgrensa delar av veksten. Harrod-Domar-modellen hadde den veikskapen at den ikkje bygde inn moglegheitene for å erstatte arbeidskraft med kapital. Nettopp slik substitusjon ved å tilføre fleir maskiner per arbeidar for å få opp veksten vart den mest vanlege vekststrategien. Solow som fekk Nobelprisen i økonomi, viste at denne vekststrategien ikkje hadde bærekraft på lang sikt (Solow, 1956). Ekstraproduktiviteten ved kvar ny krone i kapitalinnsats per arbeidar ville kaste mindre og mindre av seg og gå mot null. Derfor ville den langsiktige veksten i økonomien vere lik veksten i arbeidsstyrken, det Solow kalla den naturlege vekstraten.

Dette vart kalla «den nyklassiske vekstmodellen», men den lykkast aldri å forklare den samla veksten. Det var ein uforklarleg rest som ikkje kunne forklarast i modellen. Den var eksogen i modellen og forskarar frå andre disiplinar, som geografar, har gjort narr av dei elles kjepphøge og dominerande økonomane med å tillegge dei trua på at dette var ein rest som fekk status som «manna frå himmelen» (Selstad, 2007).

Den uforklarlege veksten vart kalla restfaktoren. Kva var dette for noko rart? Ein fann raskt ut at det var ein del av denne restfaktoren som kunne kvantifiserast. Det var at arbeidskraft gjekk over frå næringar med låg verdiskaping til næringar med høgre verdiskaping. Den gongen var dette i stor grad ein overgang frå landbruket til industrien. Denne delen av restfaktoren vart kalla «overflyttingsgevinsten». Denne forklarte ein stor del av restfaktoren i tidlege fasar av industrialiseringa. Den låge produktiviteten i jordbruket var forklart med at folketalsveksten vart absorbert gjennom paternalistiske mekanismar av den typen at store barneflokkar fekk livberging på garden sjølv om produksjonen auka mindre enn ressursbruken. Grenseproduktiviteten var null eller jamvel negativ, altså same fenomenet som Solow seinare påviste ville skjje om ein i staden for å tilføre meir arbeidskraft held arbeidsmengda konstant og auka kapitalinnsatsen. Dette fenomenet vart observert, analysert og teoretisert i land etter land og fekk på engelsk samleordet «labour surplus»-teoriar (Fei og Ranis, 1964).

Store delar av restfaktoren kunne kvantifiserast og forklarast som overflyttingsgevinstar. Behovet for nye modellar for å forstå veksten var ikkje prekært. Økonomane pusta letta ut. I Norge, som i andre land, gav dette seg uttrykk i målet om å redusere sysselsettinga i jordbruket og satse på industri som vekstnæring. Så viste det seg etter kvart at overflyttingsgevinstantane vart drastisk redusert over tid. Forklaringa var enkel. Når landbruksnæringa vart tømt, i Norge både gjennom overgang til meir produktive næringar og utvandring, auka produktiviteten per person i landbruket drastisk og overflyttingsgevinstantane minka.

Ein var tilbake til start, og vekstmodellen og det som elles let seg gjere å kvantifisere, forklarte mindre av den observerte veksten enn nokon gong før. Korleis da forklare veksten? Alle, også økonomar, såg at kapitalinnsatsen ikkje berre hadde ein kvantitativ auke. Også kvaliteten og effektiviteten auka drastisk både gjennom nye oppfinningar og kvalitetsbetringar. Det galdt pløgen og såmaskina i jordbruket, overgangen til motorsag og utviklinga av motorsaga i skogen osv. Og kvar var vi da? Da var vi tilbake til Schumpeter og tilbake til innovasjon som forklaring på vekst. Skilnaden var at nå forklarte utviklinga i oppfinningar, innovasjonar og teknologi berre ein mindre del av veksten.

Det var opplagt at denne endringa i kapitalens kvalitet forklarte ein del av den uforklarlege restfaktoren, men det var sannsynleg at det også kunne vere andre forklaringar. Slike faktorar kunne vere funn av, eller evne til å utnytte, nye råstoff, betre organisering av bedrifter og nye distribusjonsvegar. Nye marknader som gjorde det lettare å spesialisere seg, og moglegheiter for å utnytte stordriftsfordelar var andre typar forklaringar. Og kva var det som kjenneteikna alle desse? Jau, da er vi inne i Schumpeters kategoriseringar av innovasjon. Diskusjonane om restfaktoren skjedde i ein periode der Schumpeter sjølv hadde byrja å interessere seg for andre ting enn det han gjorde så banebrytande tenking på i ungdomsarbeida sine. Dei som deltok i diskursen om restfaktoren, såg ikkje ut til å kjenne, eller å leggje vekt på, Schumpeter sitt ungdomsarbeid (som ikkje vart oversett til engelsk før i 1934. Dette forklarar sjølvsagt ein del).

Oppnøstinga av kva som skjulte seg bak restfaktoren, førte oss altså først tilbake til Kondratiev, så inn i Schumpeters typologisering av innovasjon. Men det var framleis ei side ved den vedvarande økonomiske veksten økonometrisk orienterte økonomar ikkje fann forklaring på. Det var at alle dei elementa som etter kvart kom inn som mogleg forklaring på restfaktoren hadde same forventa eigenskap som overflyttingsgevinstantane og tilføringa av meir kapital per arbeidstakar: Dei var venta å bli mindre viktige over tid. Grenseproduktiviteten ville gå ned fordi det starta med radikale innovasjonar, til dømes med oppfinninga av motorsaga, for så å gå over i mindre forbetringar av nye generasjonar motorsager.

Samla sett gjekk likevel ikkje veksttakta i økonomiane ned. Kva i all verda kunne vere forklaringa? I jakta på restfaktorforklaringar vart det frå første stund trekt inn som eit moment at ikkje berre kvaliteten på kapitalen hadde vorte betre, men også kvaliteten på arbeidskrafta. Helsetilstanden vart betre, og eit vanleg brukt mål på dette (som Aukrust interesserte seg for) var at gjennomsnittshøgde på soldatar auka jamt og trutt. Steglengda og muskelmengda auka, og arbeidsstyrken auka trutt. Men også her måtte det vere slik at soldatane ikkje kunne vekse til himmels. Dette momentet såg broren til statistikaren Odd Aukrust heilt intuitivt. Han byrja å interessere seg for kor høge soldatane ved slaget på Stiklestad kunne vere, og fekk bror sin, Odd, til å rekne det ut. Og svaret var at kjempene på Stiklestad var mellom 30 og 40 cm lange! Dette kunne ikkje stemme. På same måten rekna ein med at veksten i kvaliteten på arbeidskraft, målt på denne måten, før eller seinare måtte stoppe opp. Dessutan vart fysisk styrke mindre og mindre viktig med utviklinga i teknologi.

Gjennombrøtet på dette feltet kom med Romer og det som har vorte kalla «ny økonomisk vekstteori» eller endogen vekstteori (Romer, 1987, 1990). Teorien er at spesialisert og aukande kunnskap og kompetanse ikkje har fallande, men aukande grenseproduktivitet (increasing returns) i motsetning til om ein berre aukar mengda av arbeidskraft eller kapital utan spesielle kvalitetar. Med meir kunnskap aukar evna både til å innta ny kunnskap og til å nyttegjere seg kunnskapen. Dette vart meir enn ein teori eller hypotese da det også lykkast å matematisere teorien. Ny økonomisk vekstteori er truleg ei av hovudforklaringane på den vendinga i innovasjonspolitikken som har gjort denne så FoU-orientert. Det har vore ei grunngeving i seg sjølv for å auke forskingsinnsatsen som del av nasjonalproduktet, og det forklarar dei normative innovasjonssystemmodellane som koplar saman næringsliv, ulike FoU-institusjonar, forskingsparkar osv. Andre vil hevde at reine innovasjonsforskarar har vore viktigare for denne vendinga, til dømes Lundvall og Johnson sin viktige artikkel om lærande økonomi. Det er påfallande at dei i denne artikkelen ikkje refererer til det banebrytande gjennombrøtet i ny økonomisk vekstteori som kom nokre år seinare (Lundvall og Johnson, 1994). Politikk og offentleg forvaltning blir kopla opp spesielt eksplisitt og tungt i «Triple Helix»-modellen, noko som forklarar den ivrige bruken av denne modellen til dømes i Innovasjon Norge. Her har også dei sin plass!

DIFFUSJON

I presentasjonen av Kondratievs bølgeteori kommenterte vi ikkje kva som skjedde da den eine bølga ebba ut visualisert som ein djup bølgedal før ei by bølge byrja å bygge seg opp. Bølgedalane representere kriser i økonomien. Schum-

peter som altså bygde vidare på denne bølgeteorien, skildra det som skjedde da ei bølge byrja å bygge seg opp, med at dette var «svermar» av nye bedrifter som på ulike måtar spreidde den nye teknologien i marknadane. Det kom ny vekst i økonomien, men det nye slo også ut det gamle arbeids- og næringslivet. Det vart destruert av dei nye innovasjonane som spreidde seg. Dette førte til kriser som spreidde seg med den nye teknologien. Schumpeter snudde derfor på hovudet forståinga av slike kriser. Han sa at dei var naudsynte for å gje plass til det nye.

I norsk historie har vi eit spesielt godt døme på det som skjer i slike situasjonar. Jernbaneutbygginga i USA gjorde det mogleg å frakte korn billig til amerikanske hamner. Sjøtransport var billeg også i seilskutetida, og hamnebyar i Norge fekk billig korn som gradvis konkurrerte ut det norske. Da jernbane også vart bygd frå Oslo til Eidsvoll, og billig båttransport på Mjøsa kunne frakte vidare til Lillehammer, vart kornproduksjonen på det sentrale Austlandet råka av ei stor krise. Bøndene i dei gode jordbruksdistrikta i Mjøs-regionen klarte ikkje å konkurrere med korn (etter kvart dyrka av utflytta nordmenn!) på den amerikanske prærien.

Poenget med det som her er forklart, er at det er spreinga av nye innovasjonar, ikkje oppfinninga eller oppkomsten, som får store samfunnsmessige konsekvensar både på godt og vondt. Eg har skrive at det var liten interesse for innovasjonar og entreprenørskap i etterkrigstida. Ein av grunnane til dette har eg nemnt, den aktive stat først og fremst som stimulator av etterspørselen gjennom under-skotsbudsjettering. I Norge, og mange andre land, vart likevel den aktive staten til-lagt langt fleire oppgåver og funksjonar. Ein av dei var nettopp det som vart kalla «teknologispreiing», altså diffusjon. I Norge er Thulin-utvalet (NOU 1981: 31 A og B) det store dømet på korleis ein tenkte at norsk industri (ja, det var berre industri ein tenkte på) skulle ta i bruk det nyaste av tekniske og teknologiske nyvinningar. Eigne, norske, oppfinningar hadde ein liten plass. SINTEF og NTH var den sentrale aktøren saman med Forsvarets forskingsinstitutt. Det var teknologispreiing som var hovudgrepet. Her fekk Statens Teknologiske Institutt ei sentral rolle. Instituttet var organisert slik at det kunne hjelpe industrien med å innføre ny teknologi over heile landet. Det skulle spreie det beste slik at det tok over frå det gamle. Etter kvart vart det større og større forståing for at det ikkje var tilstrekkeleg med teknisk kunnskap. Ein laut også ha moderne og vitskapstufta økonomistyring. Ingeniørar vart supplert med økonomar og jamvel andre profesjonar.

Den sterke vektlegginga på teknologispreiing kan forståast i lys av at alle dei leiande miljøa var sikre på at ny kunnskap, spesielt ny teknologi, i framtida ville springe ut av storføretaka sine laboratorium i meir og mindre intimt samarbeid med dei mest avanserte tekniske høgskular og universitet. Schumpeter sjølv, som nå var på Harvard, vart sjølv symbolet på at nå var tida for den talentfulle enkelt-

personen, entreprenøren, over. Han miste trua på den entreprenøren han skreiv om i ungdomen. I Norge mangla vi slike storføretak i amerikansk forstand, men som vanleg er i Norge, importerte og nedskalerte vi også her utanlandske suksessmodellar og etablerte slike koplingar mellom SINTEF/ NTH og norske storføretak. Men dette var unntaket. Norge hadde 1 promille av verdas folketal, og ein rekna nøkternt med at vi ikkje kunne ha stort meir av innovasjonane i verda. Å raskt til-eigne seg og ta i bruk oppfinningar og innovasjonar frå andre gjennom teknologispriing måtte bli hovudstrategien. Diffusjonsprosessane står nå heilt sentralt i innovasjonsforskninga, og Rogers (2003) er det store standardverket på feltet, men som vi skal kome til i neste avsnitt, er innovasjon viktigare samanlikna med diffusjon i Norge enn i dei fleste andre land.

PRODUKTSYKLUSEN I TID OG ROM

Global historie viser at både det å vere først ute, innovasjonsstrategien, og alternativet, satsing på teknologispriing gjennom diffusjon, kan vere suksessfulle utviklingsstrategiar. Storbritannia under den industrielle revolusjonen er brukt som døme på suksess gjennom innovasjon. Japan var lenge brukt som det store dømet på suksess gjennom imitasjon. Kina har dei siste tiåra følgd Japan sin suksessformel. Korleis forstå desse mekanismane? Verdoorns lov, eller Verdoorn-effekten, har vore brukt til å forstå koplinga mellom ny teknologi og ulik utvikling mellom regionar og land (Armstrong og Taylor, 1993, Teigen, 1999). Ein observerer at same produkt/teneste blir produsert med ulik teknikk og teknologi frå stad til stad. Produksjonsfunksjonane er altså ulike i motsetnad til det nyklassisk teori tradisjonelt har lagt til grunn. Til kvar tid er det land og regionar som er i teknologisk forkant og gjennom dette vil ha ein konkurransefordel, men denne konkurransefordelen er ikkje permanent. Verdoorn analyserer regional vekst i lys av det han kallar «teknologiendringsrate» og vekst i den tradisjonelle kapital-/arbeidskraftbrøken.

Effekten av nøkkelbegrepet «teknologiendringsrate» kan studerast gjennom produksjon av det enkelte produkt og av bedriftene som har spesialisert seg på dette produktet. La oss knyte dette opp mot ein teori som akkumulerer frå det einskilde produktet til konkurransetilhøvet mellom regionar og land. Produktlevetidskurva er kjent. Den seier mange produkt går gjennom fire fasar. Ei tidleg introduksjonsfase, ei vekstfase, så mognings- og deretter aldringsfasa. I mogningsfasa stagnerer den samla etterspurnaden av produktet. Dersom produktet er ein innovasjon, vil det vere høg profitt i den første vekstfasen. Denne profitten fører til ein rask diffusjons- og imitasjonsprosess der det kjem fleire og fleire konkurrentar

som produserer og sel same produkt (svermane, som Schumpeter kalla det). I denne spreingsprosessen går profitten raskt ned, noko som blir dramatisk i stagnasjonsfasen. I denne fasen må bedriftene konkurrere på kostnadsreduksjonar og dei teknologisk avanserte og høgtløna regionane, og landa får problem. I denne fasen går produksjonen raskt ned i desse landa, og bedrifter lokalisert i lågkostnadsland tek over. Det er dette som viser at land som Norge ikkje kan satse først og fremst på diffusjon eller «beste praksis». Denne arketypiske utviklinga som vi kjenner så godt, til dømes frå norsk tekstilindustri, blir gjennom Verdoorn-effekten forstått slik: *Dersom det er låg teknologiendringstakt eller høg teknologispriingstakt, vil fordelane med å innovere – altså å vere først ute – blir redusert.* I neste omgang forklarar dette kvifor land og regionar vanskeleg kan konkurrere på annan måte enn gjennom innovasjon etter at dei har fått eit høgt lønsnivå. Japan vart «tvinga» til å byrje teknologiutvikling/innovasjon som strategi da dei fekk sitt høge lønsnivå.

Oppsummering: Sjølve innovasjonen er viktig på den måten at den gjev ein konkurransefordel inkludert monopolgevinst for det føretaket som først får innovasjonen ut på marknaden. Viktig for heile samfunnet (nasjonalt og globalt) blir innovasjonen først gjennom spreingsprosessen av det konkrete produktet/tenesta. I tillegg kjem at mange radikale innovasjonar har den eigenskapen at basisteknologien kan inngå i mange nye innovasjonar gjennom det Schumpeter kalla «nye kombinasjonar». Det er så i sin tur alle desse nye kombinasjonane som utgjer det som den same Schumpeter kalla «svermar» av nye innovasjonar. Endeleg er det slik at spreingsmekanismane har ei økonomisk side der sjølve produksjonen flytter seg frå høgkostnads- til lågkostnadsregionar i den fasen der prisen på innovasjonen blir pressa ned, og produktet/ tenesta på den måten gjort tilgjengeleg for folk flest. I dei fattigaste landsbyar i Kina sit nå innbygarane og puslar med smarttelefonen sin.

INNOVASJONSAKTØREN

Schumpeter utvida innovasjonsforskinga frå oppfinninga og det fysiske produktet til mange slags nyskapingar ofte kjenneteikna av at gamle og velkjente artefaktar, organisasjonsformer, osv. vart sett saman og kombinert på nye måtar. Innovasjonsaktøren, iverksetaren av det nye og dei kreative kombinasjonane var entreprenøren.

Det var slike enkeltpersonar, entreprenørar, Schumpeter hadde mange døme på og hadde opplevd og observert i oppveksten sin.

Men allereie på det tidspunktet han opplevde småkapitalistanes evner til nyskaping i Austerrike/Tyskland der han vaks opp, hadde den moderne kapitalismen starta ei utvikling der storkonserna tok over meir og meir. I USA kom antitrust-lovgjeving for å regulere deira marknadsmakt og dominans over dei små på slutten av 1800-talet. I Tyskland vaks finanskapital og produksjon saman gjennom den spesielle tyske konstruksjonen, industribankar. Desse store aktørane utvikla eigne forskings- og utviklingsavdelingar. Samstundes var vi inne i ein fase der den teknologiske utviklinga fremja stordriftsfordelar i ei rekkje bransjar. Bilproduksjonen vart konsentrert i enorme fabrikkane der produksjonen føregjekk på det løpande bandet. Elektroteknisk og elektrokjemisk industri kravde store investeringar og produksjonsanlegg med stordriftsøkonomi, osv.

Etter kvart miste alle interessa for den gamle entreprenøren som utvikla fikse idear i kjellar og bod. At innovasjonar i framtida ville skje i storføretaka sine FoU-avdelingar, ofte i nært samarbeid med tekniske høgskular/universitet og statlege finansieringsinstitusjonar, var få i tvil om. Også Schumpeter vart overtydd om at utviklinga hadde løpt frå hans gamle entreprenør, og han miste trua på sin eigen innovasjonsaktør frå ungdomen.

Det var ikkje berre storføretaket, men også statsføretaket, som fekk ei førande rolle i innovasjons- og teknologiutvikling. Det statsstyrte og statssamordna Sovjetsamveldet hadde nærma seg USA meir og meir i kunnskapsbasert teknologutvikling. På slutten av 30-talet og under krigen stod kampen om utviklinga av atombomba. USA svara med same mynt som Sovjet og satsa tungt gjennom militært finansierte selskap, forskingsinstitutt og forskingsprogram. USA vann, men også Sovjetunionen utvikla atombomba. I kampen om verdsrommet vann dei første runde med sin sputnik.

Mazzukato (2013) har vist at ikkje minst i USA var staten, ofte gjennom krigsindustrien, ein leiande innovasjonsaktør. Ho peiker på at også Internettet vart utvikla gjennom DARPA som var eit organ under det amerikanske forsvarsdepartementet. Det interessante er i og for seg ikkje om det er ein privat aktør eller offentleg aktør som står for det operative arbeidet med å utvikle ein radikal innovasjon. Det viktige er at radikale innovasjonar i tydinga store teknologiske sprang er svært risikofylte. Mazzukato sitt hovudpoeng er at i finansieringa er det staten som har teke høgrisikodelen. Dette gjeld også mange av dei store innovasjonane i Silicon Valley. Det var personar frå «det norske Amerika» som var med og stod i spissen for utviklinga av atombomba i USA. Tremeningen til Hamsun, Ernest Lawrence, fekk Nobelprisen i fysikk i 1930 for eit forskingsmessig gjennombrøt i atomteknologien. Han var knytt til universitetet i Berkeley, og det store laboratoriet der er framleis militært område. I Norge følgde vi opp tenkinga, men sjølv-sagt i liten skala, med Forsvarets forskingsinstitutt og atomreaktoren på Kjeller.

SAMFUNNSNYTTE, VEKST OG FORDELING

Vi har vist at i den dominerande forståinga av innovasjon er det eit nært slektskap til entreprenørskap. I ein tankevekkande, enkelte vil seie banebrytande, artikkel, stiller Baumol (1996) spørsmålet: Er entreprenørskap berre bra og konstruktivt, eller kan det også vere både uproduktivt og jamvel destruktivt? Han trekte fram historiske døme på destruktive entreprenørskap. Det same grunnleggjande spørsmålet kan stillast til innovasjonar, og Soete (2013) har gjort det. Det er lett å vise historiske døme på at innovasjonar også kan vere destruktive. Atomteknologien er eit døme på dette. Det er brei semje om at denne teknologien brukt til å produsere atombomber ikkje bør spreiaast, slik nettopp kjenneteiknet er ved konstruktive innovasjonar. Nye innovasjonar elles blir midlertidig verna mot spreiging gjennom patentlovgeving i IPR. Dette skal sikre monopolprofitt i ein startfase for dei som har teke risikoen og investert store pengar i å utvikle nyskapinga. Marknadsmakta skal vere midlertidig. Atombombas krigsmakt skal derimot varig vernast mot spreiging. Fleire døme på at innovasjonar kan vere så destruktive at spreiging er farleg, trengst kanskje ikkje. Bror til Ernest Lawrence forska innan medisin og utvikla stråleterapi som del av kreftbehandlinga med basis i grunnforskninga bror hans hadde gjort om atombomba.

Det enda meir fundamentale spørsmålet er om alle bølgiene utløyst av steinras frå radikale innovasjonar er like konstruktive. Vi har følgd Kondratievs bølgeteori berre så lenge han sjølv levde. Den fjerde bølga (ofte avgrensa til 1930–1980) blir kalla fordismen, oppattkalla etter den nye prosessteknologien, samlebandet, og opphavleg knytt til masseproduksjonen av T-forden. Denne epoken var kjenneteikna av masseproduksjonssverm av forbruksvarer. Med andre verdskrig som eit intermesso var denne perioden ei spesielt lang vekstperiode også kjenneteikna av utjamning mellom arbeidarar og kapitaleigarar i dei industrialiserte landa.

Den femte bølga, den vi nå er inne, har sjølvsagt vorte knytt til Internettet og informasjonsteknologien (enkelte koplar også på bioteknologien). Aldri har nokon innovasjon spreidd seg så raskt til så mange. Den store spreinginga starta med PC-en på 80-talet, eksploderte med Internettet frå 1990-talet og fekk ei ny rask omdreining med at ein kunne ta duppeditten på lomma (smarttelefonen). Informasjonsteknologien har revolusjonert folks daglegliv over det meste av kloden. Og det har skjedd så raskt at ingen tidlegare bølge kan måle seg verken i radikalitet eller kvantitet. Men er det av den grunn opplagt at informasjonsteknologibølga også har kvalitetar ved at teknologien har gitt vekst og velstand til den enorme breidda av teknologiens brukarar?

Svaret på dette spørsmålet kjem an på kva ein er oppteken av. Alle bølger har hatt sine vinnarar og taparar. Marx synleggjorde framandgjering som ei negativ

side allereie ved dei «førfordistiske» fabrikkane. Chaplin udøyeleggjorde lagnaden til den fordistiske i samlebandsarbeidaren som hadde berre ei arbeidsoppgåve heile dagen: å skru fast ein mutter. Filmen heitte «Modern times» og illustrerte at ikkje alt moderne er framsteg for alle. Dei siste åra har mange, mellom dei Piketty, Reich, Krugman og Stigliz, dokumentert at i informasjonsteknologiens heimland USA har den jamne amerikanar ikkje hatt levestandardframgang dei siste 20–30 åra, altså sidan Internettet byrja å slå gjennom. Det er kjenneteikn og eigenskapar ved den siste bølga som har gjort det store fleirtalet til storforbrukarar, men økonomisk tapande konsumentar av den nye teknologien, symbolisert med at sjølv i fattigkvartera i storbyane har alle sin smarttelefon i handa – alltid.

Det som har skjedd i land etter land dei siste 20–30 åra, er eit raskt veksande gap mellom dei få rike, ei stagnerande og angstbitersk middelklasse og eit aukande tal fattige. Det er ikkje vist at det er informasjonsteknologien som produserer desse nye store klasseskilla, og i ein viss forstand kan det umogleg vere det. Teknologien i seg sjølv kan ikkje få ansvar for noko som helst. Menneske kan med klassekamp, politiske grep og reguleringar tøyte teknologien.

Mange har vist at i desse 20–30 åra har levestandarden jamna seg ut mellom rike og fattige land. Fleire fattige land har hatt ei eventyrleg utvikling, med Kina som det store dømet. Mange er likevel samde om at det er produksjonsformer frå den fordistiske bølga som har vore basis for denne veksten. Den fordistiske masseproduksjonen er flytta frå Europa og USA til Kina (og andre tilsvarende land). Ikkje berre det. Det kan lett grunnjevast at også den Kina-drivne veksten har vore grunnlagt på ein «labour-surplus»-modell. Slik sett er vi globalt der Europa var på tidleg 1800-tal, da overskotsarbeidskraft frå jordbruket gjekk inn som billeg arbeidskraft i den industrielle revolusjonen.

Den fordistiske epoken utløyste reguleringsregimer som var avgjerande for at arbeidar- og middelklassen fekk betre kår i den «gamle industrialiserte verda». Gjennom demokratiet som styringsform kunne massane nyte godt av at dei nettopp var «masse», altså mange som kunne oppnå fleirtal. Både dei fordistisk organiserte bedriftene og byråkratiet i offentleg sektor og i storforetaka var eigna rammer for den organiserte kapitalismen. Ein kan i schumpeterianske termar kalle det organisatorisk innovasjon eller reguleringsinnovasjon. Denne innovasjonen fylgde ikkje med bedriftene og produksjonen til Kina. Her har ikkje lønsarbeidarene fått den same forhandlingsmakta og lønshevingar.

Vesten har på si side fått permanent høgare arbeidsløyse enn under fordismen, og sysselsettingsveksten har vore i tenesteytande næringar. Overgangen frå vareproduserande til tenesteytande næringar har i denne perioden ikkje ført til økonomiske overflyttingsgevinstar. Lønsnivået er lågare i tenesteytande sektor enn i

industrien, og har vore det lengje. Verdiskapinga har også vore i gjennomsnitt lågare i desse næringane. Det som derimot har skjedd, er at desse næringane av ulike grunnar har fått ei dårlegare organisert arbeidarklasse (prosenten fagorganiserte er langt lågare). Både den klassekampen som sikra økonomisk vekst også for arbeidarklassa under fordismen, er såleis sterkt svekka. Med Thatchers fagforeiningsknusing på tidleg 80-tal har ein næringsliberalistisk ideologi spreidd seg langt inn i sosialdemokratiske parti, også i Skandinavia. Det er fråværet av klassekamp og politisk vilje til reguleringar, meir enn teknologisk utvikling, som forklarar det sterkt veksande gapet mellom dei få styrtrike og dei mange nyfattige. Likevel er det også kjenneteikn ved den nye informasjonsteknologien som gjer politikken styrande og overordna rolle vanskelegare. Dette blir spesielt godt illustrert med det som nå (så fullstendig misvisande) blir kalla delingsøkonomien. Dette er ein oppdelings- og fragmenteringsøkonomi der fleire og fleire, i stadig nye bransjar, blir frilansarar utan fast lønsarbeid og utan kollegaer og klassefrendar som dei kan ivareta interessene sine saman med. Delingsaktørar som Uber blir av mange framstilt som snille gammaltanter som deler rettferdig med dei mange som klimaukorrekt køyrer på måfå rundt i storbyane og ventar på ein Uber-passasjer. Med dette er ikkje ei gammaltante. Det er ein forretningssidé der profitten går til California og er med og akselererer skilnaden mellom fattige og rike.

OPPSUMMERING

Dette kapitlet har vore ei vandring i litteraturen om samanhengen mellom innovasjon og utvikling, med vekt på økonomisk utvikling. Det er vist at innovasjon som begrep har hatt ei eksplosiv utvikling dei siste 20–30 åra, men det er ei relativt lita kjerne av personar som har drive det fram. Mange har relasjonar til og rota si i miljøet Sussex. Felles for dei er at dei knyter seg til ei retning i økonomien som dei kallar «evolusjonær» økonomi. Namnet er henta frå darwinismen, og einskilde går langt i å analysere nokså analogt med Darwins mest kjente begrep: «The survival of the fittest». I Norge har Gjelsvik gjort det (Gjelsvik, 2007). Det er ikkje tvil om at Schumpeters sentrale begrep «kreativ destruksjon» inviterer til dette, og at evolusjonær økonomi var inspirert av Darwin si lære.

Evolusjonær økonomi er ein bitteliten sidestraum som yppar seg mot nyklassisk økonomi. Nyklassisk økonomi er ei av dei få retningane innan samfunnsvitskapen som kvalifiserer til å vere eit paradigme i Kuhns forstand. Dei evolusjonære prøver seg på å oppnå «paradigmestatus» slik Lars Thue (1997) på ein småfrekk måte prøvde seg på å gje historisk institusjonell økonomi ein slik status. Hovudåtaket mot nyklassisk økonomi frå dei evolusjonære er at nyklassikarane legg til grunn

at normaltstanden i økonomien er, eller i alle fall bør vere, balanse. Dei evolusjonære legg vekt på at det er omvendt. Det er predatorane, med entreprenøren i spissen, som driv utviklinga framover gjennom stadig å riste dei etablerte ut av balanse. Innan den nyklassiske økonomien har keynesianismen dominert med si vekt på å skape balanse gjennom etterspurnadssida i økonomien. Dei evolusjonære er derimot tilbodssideorientert. Ein kan spørje kvifor evolusjonær økonomi ikkje klarer å oppnå den same paradigme-statusen som den nyklassiske. Det er sikkert mange svar på det, men eitt av dei er at nyklassikarane viser seg å vere fleksible og til dømes har klart å bygge dynamiske modellar med ubalanse innarbeidd.

I dette kapittelet har koplinga mellom innovasjon og vekst stått i fokus, og med Schumpeter som gjennomgangsfigur og «the comeback kid». Eg vil avslutte med å peike på eit paradoks i vår bruk av Schumpeter. Som økonomisk historikar la han vekt på dei store innovasjonane. Det var dei som laga bølgiene og forma historia. I sin mikroøkonomi om entreprenøren la han vekt på det som ikkje var stort og nytt, men «nye kombinasjonar». Det er denne mikroøkonomien som han sjølv gjekk bort frå på slutten av karrieren sin som har vorte dominerande. Det store skiljet før og etter Schumpeter var at han stod for det eg har kalla ei «inkluderande opning» av innovasjonsfeltet. Tidlegare var det berre knytt til fysiske oppfinningar. Med Schumpeter vart det slik at innovasjonar både kunne skje innafør alle dei fem typologiseringane, kombinasjonar innanfor kvar av dei fem og kombinasjonar mellom dei fem. Desto viktigare blir det at vi skil mellom det som er og det som ikkje er innovasjonar etter andre kriterium, til dømes i skiljet mellom daglege forbetringar, småstegsinnovasjonar og radikale innovasjonar. Dersom ei ny organisasjonsform berre viser seg å vere resultat av at vellykka konsulentar sel inn ein mote, bør det etter mitt syn ikkje kallast ein innovasjon dersom organisasjonsforma ikkje overlever motebølga. Eg vil også normalt vere uvillig til å kalle det ein innovasjon når det nye berre er nytt for bedrifta og ikkje nytt i heile marknaden eller forvaltningsområdet (dersom det dreiar seg om offentleg sektor). Eg har sjølv synda her og lagt for stor vekt på det som berre er nytt for den einskilde bedrift eller organisasjon, til dømes da eg kartla innovasjon i norske kommunar og samanlikna med innovasjonar i privat sektor (Teigen, 2010).

Det blir sagt om Marx at hadde han levd lenger og opplevd revolusjonen i Sovjet, ville han ha sagt: Eg er ikkje marxist. Kanskje ville Schumpeter sagt det same om han hadde sett kva dei fleste innovasjonsforskarane puslar med? Kanskje ville han også ha sagt at: Dersom innovasjon er alt, er det ingenting.

LITTERATUR

- Afuah, A. (2003). *Innovation management: strategies, implementation and profits*, New York: Oxford University Press.
- Armstrong, H. og Taylor, J. (1993). *Regional economics & policy*, London: Harvester Wheatsheaf.
- Barth, F. (red.) (1963). *The Role of the Entrepreneur in Social Change in Northern Norway*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Barth, F. (1978). «Economic Spheres in Darfur». I Raymond, F. (red.) *Themes in Economic Anthropology*, Tavistock Publications.
- Baumol, W.J. (1996). «Entrepreneurship: Productive, unproductive, and destructive» *Journal of Business Venturing*, vol. 11: 1, s. 3–22.
- Braudel, F. (1982). *Vardagslivets strukturer. Det möjligas gränser. Civilisasjoner och kapitalism 1400–1800*, Stockholm: Gidlunds böker.
- Bugge, M.M., Mortensen, P.S. og Bloch, C. (2011). *Report of the Nordic Pilot Studies – Analyses and methodology and results*. Report 40/2011: NIFU.
- Domar, E. (1946). «Capital expansion, rate of growth, and employment». *Econometrica*, vol. 14, 137–147.
- Fagerberg, J. (2005). Innovation: A Guide to the Literature. I J. Fagerberg, D.C., Mowery, R.R. og Nelson (red.) *The Oxford Handbook of Innovation* (s. 181–208), Oxford: Oxford University Press.
- Fagerberg, J., Fosaas, M. og Sapprasert, K. (2012). «Innovation: Exploring the knowledge base». *Research Policy* 41, 1132–1153.
- Fei, C.H. og Ranis, G. (1964). *Development of the Labour Surplus Economy*. Homewood: Irwin.
- Gjelsvik, M. (2007). *Innovasjonsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Habakkuk, H.J. (1967). *American and British Technology in the Nineteenth Century. The Search for Labour-Saving Inventions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harrod, R.F. (1948). *Towards a Dynamic Economics*. London: Macmillian.
- Kondratiev, N. (1935). «The Long Waves in Economic Life». *The Review of Economic Statistics XVII*, 6, 57–67.
- Kuhn, T. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lundvall, B. og Johnson, B. (1994): «The Learning Economy» *Industry & Innovation*, 1:2, 23–42.
- Mazzukato, M. (2013): *The Entrepreneurial State: Debunking Private vs. Public Sector Myths*. London: Anthem Press, DEMOS.
- Munthe, P. (1992): *Sirkulasjon, inntekt og økonomisk vekst*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 1981: 31 A og B: Forsking, teknisk utvikling og industriell innovasjon.
- Reinert, E. (2008). *How rich countries got rich – and why poor countries stay poor*. London: Little, Brown Book Group.
- Rogers, E.M. (2003). *Diffusion of Innovations (Fifth edition)*. New York: The Free Press.
- Romer, P.M. (1987). «Growth Based on Increasing Returns due to Specialization». *Papers and Proceedings of the American Association* 77, 2: 56–62.

- Romer, P.M. (1990). «Endogenous Technological Change». *Journal of Political Economy* 98, 71–102.
- Rostow, W.W. (1960). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rønning, R. og Teigen, H. (red.) (2007). *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Sandmo, A. (2006). *Samfunnsøkonomi – en idéhistorie*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Schumpeter, J. (1912). *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schumpeter, J. (1934). *The Theory of Economic Development*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Schumpeter, J. (1939). *Business cycles: a theoretical, historical and statistical analysis of the capitalist process*. Philadelphia: Porcupine Press.
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. London: George Allen & Unwin.
- Sejersted, F. (1982). *Historisk introduksjon til økonomien*. Oslo: Cappelen Damm.
- Selstad, T. (2007). Innovasjoner i tid og rom. I Rønning, R. og Teigen, H. (red.) *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Soete, L. (2013). Is Innovation Always Good? I Fagerberg, J., Martin, B. og Sloth Andersen, E. (red.) *Innovation Studies. Evolution & Future Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Solow, R.M. (1956). «A contribution to the theory of economic growth» *Quarterly Journal of Economics*, 70, 65–94.
- Teigen, H. (1999). *Regional økonomi og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Teigen, H. (2010). Kommunane som innovatører. I T. Ringholm, H. Teigen og N. Aarsæter (red.) *Innovative kommuner*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Teigen, H. (2013). Kommunane som innovatører. I T. Ringholm, H. Teigen og N. Aarsæter (red.) *Innovative kommuner*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Thue, L. (1997). Kapitalismens dynamikk og former. I R.P. Amdam, S. Knutsen og L. Thue (red.) *Bedrift og samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wildavski, A. (1973). «If Planning is Everything, Maybe It's Nothing», *Policy Science* 4, 127–153.

3

Innovasjon – og immateriell kapital

JAN INGE SØRBØ

SAMANDRAG Kapittelet prøver å analysere to begrep: innovasjon og immateriell kapital, og viser korleis det første har ei lang historie, det andre er nyare. Det karakteristiske for utviklinga til eit begrep som får suksess, er at det går frå ei smal, relativt avgrensa meining til eit større tydingspotensial. Begge omgrepa står i fare for å missa det særeigne ved det dei vil uttrykkja, nemleg at det finst noko nytt, unikt, uforutseieleg i menneskeleg handling, og dette misser ein dersom ein prøver å omskape det til teknikk.

ABSTRACT This chapter tries to analyze two concepts: Innovation and immaterial capital, showing that the first has a long history, the other is newer. Concepts that succeed, have a tendency to develop from one concise meaning to a manifold of associations. Both concepts tend to lose their original and specific meaning, which is that there is something new and unpredictable in human action. And when the unpredictability is lost of sight, action is often turned into technique.

NØKKEWORD innovasjon | immateriell kapital | handlingsteori | positivismekritikk

INNLEIING

Dette innlegget vil nærma seg årets ord – innovasjon – og neste års ord – immateriell kapital – frå ein humanistisk synsvinkel. Desse begrepa blir vel primært brukt i samfunnsvitskapane, og mitt skråblikk kjem ein stad frå mellomrommet mellom litteraturvitskap og filosofi, der eg har levd og levd bra dei siste åra.

Mange vil sikkert ynskja eit slikt blikk velkommen – andre vil kanskje sukka: Og no, når me hadde det så kjekt! Det får stå til. Det første eg vil seia om desse orda, er noko ein kan seia om dei fleste ord: At dei har historie og livsløp. Ord er som folk; dei fødest og er lenge ukjende og anonyme, somme blir aldri noko anna, somme lever anonymt og stillferdig, men er like uunnverlege som godt skotøy

eller regnkjede om vinteren: Ver så god, takk skal du ha, lykke til og god reise. Uunnverlege ord, ord som skulle fått kongens fortenestemedalje fordi dei lettar kvardagen og skaper varme og tillit.

Så har vi kjendisorda, dei som gjer karriere. Som ingen har høyrte om, men som brått ligg på alles lepper: Kvalitetssikring. Ansvar for eiga læring. Meistringsfølelse. Klynger. Robuste løysingar. Slike kjendisord har markert historie. Dei kan leva ei tid i det stille, så vinn dei Grand prix og Idol, og blir brukt i kongens nyttårstale og på alle valmøte. Men så blir dei brått gamle og døyr, eller trekkjer seg stille tilbake til sin fødestad, og døyr med dei kjære omkring seg, i ei ordsamling eller på eit bibliotek. Dei blir aparte, for å bruka eit dødt kjendisord frå romanlitteraturen på 1940-talet.

FRÅ SCHUMPETER TIL NYLIBERALISMEN

Dei to orda eg skal snakka om her, er sannsynlegvis i kvar sin ende av livsløpet. Innovasjon er sjølvsgagt eit eldgammalt ord, som kanskje kan illustrerast med opphavet til alle ting, som Michelangelo sine skildringar i maleriet om skapinga. Leonardo da Vinci var innovatør, og vi kunne finna innovative folk i alle slags fag og yrke. Det vart eit kjerneord hos økonomen Joseph Schumpeter (1983), som brukte det til å fanga skilnaden på den aktøren som lukkast og den aktøren som mislukkast, trass i at dei har same tilgang på ressursar og like rammer. Det er innovasjonsevne som skil dei: Den innovative får meir ut av dei same ressursane, for å seia det enkelt.

Med dette blei innovasjon eit fag-ord, eit ord med første-kompetanse. Då var det duka for ei vidare karriere, og den går jo ofte i sprang. Eit viktig sprang var då ein flytta ordet over i forvaltninga, og kalla det innovasjon i offentleg sektor.¹ Når det skjedde, veit nok de betre enn meg, men det er i alle fall sikkert at dette på eit tidspunkt vart eit viktig begrep, og det har prega planmiljøa også her hos oss. Bak det kan ein kanskje sjå ein generell tendens, nemleg å leita etter modellar i privat sektor for å fornya eller modernisera offentleg sektor, altså det ein med eit anna karriereord kan kalla nyliberalismen. Dette er eit stort tema i seg sjølv; for ein humanist kan det sjå paradoksalt ut at ein vil forenkla offentleg sektor med modellar frå privat sektor, i ei tid då dei to i praksis er nokså vanskelege å skilja frå kvarandre. Målet om forenkling har ein heller ikkje nådd, kanskje fordi føresetnadane – klart skilde sektorar og ein gjennomiktig privatsektor – ikkje var til stades.

1. Uttrykket «innovasjon i offentleg sektor» er brukt i ei heil rekkje bøker, studiar og rapportar frå forskingsmiljø og frå offentlege institusjonar, så som Statistisk sentralbyrå, og det er eit studieemne mange stader. Det gir over 100 treff i Oria.

La no det vera som det vil. Eg er oppteken av livsløpet til eit begrep, og då innovasjon flytta plass frå den private konkurranseøkonomien til offentlig sektor, stod det ved byrjinga av ein enorm suksess, som denne konferansen er eit resultat av. Kanskje ein av dei siste suksessane til dette ordet? I alle fall vart innovasjonsordet ein del av offentlig forvaltning, med opprettinga av Innovasjon Norge som statleg organ, med store økonomiske overføringar til dei som oppfyller innovasjonskriteria, osv. No er innovasjonsordet kome på statsrådnivå, det er blitt objekt for diskursanalyser, og det høyrer til dei mektige diskursane, for det er så direkte kopla til pengar og makt – til departementa og finansane.

Men frå Kingo har eg lært skepsis til verdsleg suksess. I salmen «Ked af Verden, og kier ad Himlen», betre kjend som «Far Verden, farvel», skriv han slik:

Hvad er det dog alt

Som Verden opsminker med fauer Gestalt?

Det er jo kun Skygger og skinnende Glar,

Det er jo kun Bobler og skrattende Kar,

Det er jo kun Ise-skrog, Skarn og Fortred,

Forfængelighed, Forfængelighed (Stegane, Vinje og Aarseth, 1998)

Det eg vil seia: Når eit ord eller begrep får for stor suksess, så går det mot sin slutt. Nettopp det innovative, det nye og perspektivutvidande, blir slite ned. I tillegg blir det presise i ordet borte. Hos Schumpeter peika det på ei spesiell faktor i ein bestemt økonomisk setting. I sin alderdom er det nesten vanskeleg å finna noko ordet ikkje betyr eller kan brukast til. Men etter kvart som bruken tiltar, går det nettopp utover *det nye*. Det blir laga *Håndbok i medarbeiderdrevet innovasjon* (regjeringen, 2011) – medarbeiderstyring er også eit ord som er prega av aldring og forfall, og som sikkert vil ri inn i solnedgangen saman med innovasjon. Ein av grunnane til det er at det etter kvart koplar seg laus både frå medarbeidarar og styring, og blir eit munnhell. Ein kan gjera seg same bekymring med ord som empowerment eller kommunikatív. Dei blir fjører i hatten, men misser kontakt med det tankegrunnlaget dei i si tid lanserte.

OPPOSISJON MOT TEKNIKK

Håndboka i *medarbeiderdrevet innovasjon*, som er eit offisielt dokument på regjeringen.no sine sider, átvarar mot å sjå på innovasjon som eit verktøy eller ei fast oppskrift, fordi faste oppskrifter naturlegvis er vanskeleg å kombinera med innovasjon. Men neste del av handboka har nettopp overskrifta «Verktøy». Det er

skjebnen som bankar på døra: Tida for innovasjonsbegrepet kan vera kort. Ordet har hatt eit rikt og spennande liv; vi må førebu nekrologane.

Kvifor var det så vellukka?

Det er nokre interessante trekk ved innovasjonsbegrepet. Det dukkar opp i ein vitskap som midt på 1900-talet hadde store ambisjonar, nemleg økonomifaget. Slagstad brukar uttrykket å «løfte spørsmål ut av politikken» i sin omtale av Ragnar Frisch, ein gründer i sosialøkonomien (Slagstad, 1998). Økonomifaget ville gjera delar av dei politiske avgjerdene overflødige. Det finst vitskaplege svar på spørsmåla. Nobelprisvinnar Haavelmo sa det på sin måte: Ein diskuterer ikkje med eit brutto nasjonalbudsjett. Det var moegeleg å rekna seg ut av politikken.

Det interessante med innovasjonsbegrepet er at det rommar ein opposisjon mot dette. Drifta i samfunnsvitskapane mot å finna sosiale og økonomiske lover blir motsagt i det uforutseielege i innovasjonsbegrepet. Det representerer «den menneskelige faktor»; det som nettopp ikkje kan fangast opp av dei parametra som måler materielle føresetnader. Det er jo der desse forholda er like, at innovasjonen blir det som gjer utslaget. På den måten blir det upredikerbare synleg.

Om Schumpeter reflekterte over det eller ikkje – så repeterer han på sett og vis positivismestridens hovudpoeng med dette begrepet. Då Dilthey forsøkte å skapa ei ny plattform for humanvitskapane, eller vitskapane om mennesket på slutten av 1800-talet, med sitt skilje mellom å forstå og forklare, var det nettopp fordi han oppfatta eit skilje mellom det som kan forklarast gjennom lovmessigheiter, og det som kan forståast som gjennomtenkte handlingar (Dilthey 1883/1957). Det siste inneheld – som innovasjon – eit element av det uforutseielege, også den teoretiske muligheit for at ein faktisk handlar i strid med sine egne interesser. Menneskelege handlingar og ytringar er forståelege, men ikkje forutseielege, anna enn i grove statistiske mønster. Ein må ikkje lukka muligheiten for det uventa lykketreffet, heller ikkje for den katastrofen ingen såg koma.

VITSKAP OG FRU FORTUNA

Dette skiljet frå Dilthey (1883) blei gjentatt, repetert og variert gjennom heile 1900-talet. Og med fare for å begå «namedropping»: Eg finn spor av dette i Heideggers kritikk av teknologien, i Martin Bubers skilje mellom relasjonar til Det og til Du, i Habermas sitt skilje mellom tekniske og kommunikative handlingar, i Horkheimer og Adornos kritikk av objektivisering og tingleggjering – og hos vår eigen Hans Skjervheim i kritikken av det instrumentalistiske mistaket (Kvarv, 2010).

Menneskeleg verksemd er i sin kjerne eit forhold mellom fleire subjekt, og kan difor ikkje forståast som repetisjonar av ubrytelege lover. Av same grunn kan hel-

ler ikkje vitenskapane om mennesket, sosiologi og økonomi inkludert, koma med sikre forutseiingar av handlingsalternativ.

Og for å droppe fleire namn: Dei moderne filosofane forsynte seg gjerne av eldre filosofi; med Kants autonomibegrep at ingen skal behandla andre som eit middel, og Aristoteles sitt skilje mellom sosiale og tekniske handlingar. Det kan stundom verka som om heile filosofifaget bygde ein stor mur mot alle forsøk på å gjera menneskevitskapane til enkle tekniskar for korleis ein når sine mål.

Men mange ville forsera muren, og i tradisjonen frå Dale Carnegie og hans klas-sikar *How to win friends and influence people* (1936) – naturlegvis for å tena pen-gar på det – vaks det fram ein skog av handbøker i tekniske handlingar mot men-ske. Korleis få andre til å gjera som eg vil? Slik at eg tener og dei er fornøgde likevel? Pedagogane etterspurte slikt, og psykologane og medisinarane meinte dei fann dei vises stein, den heitte ritalin, og skulle ifylgje dei mest optimistiske kunna redusera talet på kriminelle med opp mot 80 prosent.

Denne voldsomme drifta mot tekniskar og oppskrifter har også innhenta inno-vasjonsbegrepet, når det blir laga handbøker av det. Innovasjon er det prinsipielt uforutseielege, og her lagar ein bøker om korleis ein skal produsera det i stor skala, og ein lagar byråkratiske system som betaler for det som skal vera innovativt. Men då må ein ha kriterium, og kriteria er alltid utvunne av det kjente, og forutseielege, og treff dermed aldri det uforutseielege – om det ikkje skjer ved reine uhell.

Og her kan eg kanskje føra inn ein annan figur – han Tyche.

Tyché er den greske gudinna for slumpen eller tilfellet, visstnok den som fann opp terningsspelet, ifylgje mytologien. Den nordnorske «han Tykje» – er vel ein slags lokal variant, i negativ, eit namn på djevelen.

Det latinske motsvaret er fru Fortuna, gudinna for hell og uhell.

Er eg no i ferd med å skli ut, frå vitenskapsteoriens namn og til gudinna for lotto og poker? Kanskje ikkje. Det vitenskapsteorien, i den tradisjonen eg har omtala, prø-ver å peika på, er jo vitenskapens grenser: grensene for kor sikker kunnskap, og der-med kor sikre prognoser ein faktisk kan ha. Ein trur at Fortuna kan avskaffast, og Tyche likeså. Men så gjer ein spektakulære feil, som den statistikaren som spådde at Paris ville bli fråflytta. Han hadde nemleg målt auken i mengda på hestelort i gatene, og auken var så stor at ein om nokre tiår måtte sjå føre seg hesteskit i eit lag på mellom ein halv og ein meter i gatene, og då ville byen vera ubebueleg.

Men så kom han Tyche med eksplosjonsmotoren, bilen og metroen, og så gjekk det heilt annleis.

ARISTOTELES OG DET USIKRE

Aristoteles skilde mellom det som er sikkert og forutseieleg, og som ligg til naturlovene, og det som er ope og uforutseieleg, og som høyrer til det sosiale og politiske. Han seier at «hellet fylgjer den kloke». Den einaste måten å bu seg på det uforutseielege på er å utdanna og danna kloke menneske, øvde i klassiske dygder, som kan handtera ulike situasjonar (Brunstad, 2009).

Historia til innovasjonsbegrepet kan summerast slik: Det startar som ei insistering på kloke menneske, kreative innovatørar, og endar med ei handbok i departementet, som gir metoden for innovasjon, men som då fort erstattar innovasjon med repetisjon, og det einaste innovasjonsprogramma ikkje greier, er å tenkja ut noko nytt og uventa.

Innovasjonsbegrepet har kanskje hatt si tid. Det er vel eit teikn i tida at Innovasjon Norge nedbemannar sterkt. Men dei seier ikkje opp folk, dei fortel at dei enno ikkje er blitt «innpassa».

Det er innovativ språkbruk, for å sleppa å bruka oppseiingsordet.

Immateriell kapital er eit mykje yngre begrep, så ungt at det er vanskeleg å finna stoff om det. Det er framleis bunde til ei svært konkret og begrensa tyding: korleis ein skal verdi-setja dei ikkje-materielle verdiane i eit selskap, i forhold til verdien av aksjane eller i forhold til skatt. Ein kan difor finna offisielle definisjonar av dette i skatteetaten.

Men dette begrepet, som altså er ein stad mellom dåp og konfirmasjon i livsløpet, er i ferd med å utvida sitt bruksområde. Då knyter det seg til eit par andre begrep, som også har si livshistorie.

Det eine begrepet er *human resources*, som jo er eit svært felt, nesten som innovasjon. Det finst eigne nettstader og eigne studier i HR-management, ei rekkje høgskular tilbyr undervisning i emnet, og BI lovar at «Du får oversikt over de viktigste ideer og praktiske teknikker innenfor menneskelig ressursforvaltning» (BI Handelshøyskolen 2015).

Den gamle tittelen «personalsjef», prega av forvaltningsperspektiv og tilsette sine rettigheter, blir mange stader bytta ut med HR-ledelse eller HR-direktør. Dette handlar då om korleis ein skal få brukt dei menneskelege ressursane på ein optimal måte; noko som inneber meir enn at personalet får sine feriar, pensjonsrettar, og alt anna som ligg i lovverket for arbeidslivet. Ein må fungera slik at dei kunnskapane og ferdigheitene folk har, blir maksimalt utfalda – utan at det kjennest som utidig press om produksjon.

KAPITAL OG KAPITAL

Kapitalbegrepet har ei mangfaldig historie, og ein skal ikkje springa over gamle Marx, som skreiv hovudverket. Den ortodokse marxismen og dei regima som tok den i bruk, har blokkert for at dette også er ein intellektuell tradisjon, og den lever vidare i mange ulike retningar. Pikettys *Kapitalen i det 21. århundre* er eit av dei nyare bidraga her (Piketty, 2014). Men det viktigaste namnet for oss er truleg Pierre Bourdieu, som også er ein av dei som er truga av sin eigen suksess. Hans differensiering av kapitalbegrepet i økonomisk, kulturell og sosial kapital er framleis gode reiskapar og blir stadig brukt. Eg har sjølv nettopp samanlikna Garborgs *Bondestudentar* med *Distinksjonen*; begge handlar om «klassereiser», det å endra sosial posisjon utan å få med seg kropp og smak heilt på det (Bourdieu, 1995, Sørbø 2015).

Også andre har brukt begrepet sosial kapital, ein av dei er Robert Putnam (2000), som analyserer dei ulike slaga relasjonar: bonding, bridging og linking. Sjølv om Bourdieu står i eit meir eintydig forhold til den marxistiske tradisjonen, og Putnam har sterkare band til amerikansk samfunnsliv, deler dei ei bekymring for at skilnadane i samfunnet skal bli for store. Putnams utgangspunkt er at ei god verksemd må sørja for å ha god sosial kapital; internt og eksternt. Då står dei sterkare i konkurransen, men han blir også uroa over den ujamne fordelinga i samfunnet.

Tenkjer ein *immateriell kapital* i forlenginga av dette, så dreier det seg om langt meir enn oppfinningar, patentar, etc. som har verdi på aksjemarknaden. Det dreier seg om føresetnader for å lukkast med det ein held på med. Og desse føresetnadane er – som innovasjon hos Schumpeter – noko ein ikkje kan kartleggja i dei reint materielle føresetnadene. Det handlar om både sosiale nettverk, om intellektuelle ressursar, om gode relasjonar mellom medarbeidarar, om høg arbeidsmoral – t.d. den klassiske kombinasjonen av kapitalisme og protestantisme, som vi kjenner frå Jæren og Sunnmøre – osv. *Immateriell kapital* vil også omfatta mykje av det Bourdieu legg i kulturell kapital.

Habermas freistar å fanga inn noko av det immaterielle i livsverdensbegrepet – som forresten ikkje er så enkelt å få taket på.

Men kanskje vi likevel kan bruka det til noko.

Dersom *immateriell kapital* faktisk blir eit viktig begrep framover, så er det ikkje urimeleg å tru at det kjem i same freistingar i ungdommen, som andre har vore utsette for. I utgangspunktet blir det konstruert for å fanga opp noko anna enn det reint materielle og økonomiske. Det er ein dimensjon her som ikkje blir fanga opp av bankkontoar og bygningar. Men alt i skattevesenet sin bruk av ordet, blir det forsøkt oversett til materialitet, dvs. til pengar. Det andre som kan bli borte frå begrepet, er det uforutseielege og ustyrlige. Han Tykje blir borte. Habermas seier

det på sin måte: Systemet, som arbeider gjennom makt (byråkrati) og pengar, freistar å kolonisera livsverda. Altså å oversetja alt til makt og pengar. Men drivhjula i verda ligg alltid utanfor dette. Dvs. makt – forvaltning, stat – og kapital er heilt avhengig av at det finst noko utanfor dei sjølv: spontanitet, verdiar, normer, kreativitet, sivilt samfunn – osv. – som ikkje kan førast fullt og heilt tilbake til makt og økonomi. Dersom heile livsverda blir erobra av kapital og makt, vil kapitalen og makta sjølv gå til grunne. Livsverda, dei immaterielle verdiane, er avhengig av ei trygg makt – staten – og økonomi, marknaden – men er sjølv noko anna enn dette. Blir livsverda heilt gjennomtrenget av økonomi og makt, kan ingen leva der (Habermas, 1981). Då går også moralen under, og utan moral kan heller ikkje økonomien fungera. Ein står mellom anarki og total kontroll.

Sagt heilt enkelt: Dei immaterielle verdiane i eit samfunn er sjølvsagt avhengige av eit minimum av økonomisk kapital, elles blir dei borte. Men økonomien er også heilt avhengig av immaterielle verdiar som normer, tillit, lovverk – elles vil den forfalla til rein mafiaverksemd. (Som forresten er sterkt normstyrt på sin måte.)

I den vidare utviklinga av begrepet *immateriell kapital* må ein difor ta lærdom av det som så ofte har skjedd før: at det særskilde som begrepet skulle sikra, ikkje blir innhenta av tekniske forståingar eller enkle nyttemotiv, men at ein tek vare på det i begrepet som er noko anna enn kapital og materialitet. Det er noko som lever i det sosiale, i livsverda, og som alltid har det uforutseielege og ustyrlege ved seg. Han Tykje, med andre ord.

Utan han Tykje – Tyché skulle eg sagt – går det ikkje.

Og skal vi leva med han, så må vi utvikla klokskapen, det vil seia sosial kunnskap, evne til å handtera uventa situasjonar, det Aristoteles kallar dygder: mot, sjølvttukt, visdom og rettferd. Immaterielle verdiar.

For hellet fylgjer den kloke.

Men dei sosiale teknikarane blir alltid, og utan unntak, fangar av sin eigen teknikk.

LITTERATUR

BI Handelshøyskolen: Hjemmeside. <https://www.bi.no/kurs-og-programmer/human-resource-management1/forside/>.

Bourdieu, P. (1995). *Distinksjonen: En sosiologisk kritikk av dømmekraften*. Oslo: Pax.

Brunstad, P.O. (2009). *Klokt lederskap Mellom dyder og dødssynder*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Dilthey, W. (1883/1957). Einleitung in die Geisteswissenschaften. I *Gesammelte Schriften, bd. 1*. Stuttgart: Teubner.

- Habermas, J. (1981). *Theorie des Kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Kvarv, S. (2010). *Vitenskapsteori – tradisjoner, posisjoner og diskusjoner*. Oslo: Novus.
- Piketty, T. (2014). *Kapitalen i det 21. århundre*. Oslo: Cappelen Damm.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Regjeringen.no: *Håndbok i medarbeiderdrevet innovasjon*. 24.12. 2011. Nettdresse: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/handbok-i-medarbeiderdrevet-innovasjon/id666818/>.
- Schumpeter, J. (1983) [1934]. *The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- Slagstad, R. (1998). *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax.
- Stegane, I., Vinje, E. og Aarseth, A. (1998). Frå Kingos salme «Ked af Verden, og kier ad Him-melen», mest kjent som «Far verden, far vel». I *Norske tekster. Lyrikk*. Oslo: Cappelen.
- Sørbø, J.I. (2015). *Arne Garborg – frå bleike myr til alveland*. Oslo: Samlaget.

4

Tildelingskontoret – en innovasjon i norske kommuner?

INGUNN GJERDE, HARALD TORSTEINSEN OG TURID AARSETH

SAMMENDRAG I løpet av det siste tiåret har mange norske kommuner opprettet tildelingskontor for vurdering av behov for og tildeling av individuelle helse- og sosialtjenester. I dette kapitlet ser vi på etablering av tildelingskontor som en kommunal innovasjon. Kontorene befinner seg i et spenningsfelt mellom ulike styringsparadigmer, noe som både har betydning for hvilke koordineringsmekanismer som tas i bruk, og på et mer overordnet nivå: hvilken type innovasjon det her er tale om.

Kapitlet har i første rekke et teoretisk siktemål, men har empirisk forankring i observasjoner gjort i forbindelse med iverksetting av samhandlingsreformen. Vi argumenterer for at etablering av tildelingskontor, selv om vi her kan finne enkelte elementer av New Public Management (NPM), i hovedsak synes å underbygge en forståelse av at dette styringsparadigmet er på hell, og at hensynet til sentral styring og koordinering nå tillegges stadig større vekt. I praksis synes de nye koordineringsmekanismene mer og mer å likne på løsninger hentet fra et neo-Weberiansk paradigme (NWS). I et innovasjonsperspektiv kan kontorene være et eksempel på nye former for situasjonstilpasset hybridisering i kommunal organisering.

ABSTRACT During the last decade, many Norwegian municipalities have introduced a purchaser-provider split in the delivery of health and social services to their citizens. They have done this by establishing a central purchaser authority, which evaluates user needs and decides what type and amount of services that shall be provided to specific users. The authority then issues an order to the relevant provider entity to deliver the specified service to the user. For the delivery of this service, the provider unit will receive a defined amount of resources. As such, the purchaser authority seems to represent an organizational innovation for better and more coordinated decision-making.

Although the purchaser-provider model is associated with market-oriented New Public Management (NPM), the data we present indicates that the establishment of municipal purchaser offices may just as well be interpreted as a post-NPM turn, especially with its emphasis on coordinating and orchestrating the provider units within

the health and social service sector. We label this development a neo-Weberian trend (NWS) restoring hierarchy as an important steering mechanism. However, our data shows that hierarchy is not sufficient. Communication, cooperation and trust between the purchaser authority and the provider units are also necessary elements. This observation can be linked to a second post-NPM trend, the network-oriented governance approach (NPG). Formerly, i.e. in the period approx. 1990–2010, the service delivery units took care of both purchaser and provider tasks. It is a paradox that this model of multiple structurally separated and semi-autonomous units also found its inspiration in NPM. Now, the purchaser-provider split was meant to ameliorate the fragmentation and discoordination produced by the first NPM-model. Our conclusion is that the purchaser authority represents a hybrid innovation of municipal service delivery in the sense that it combines three different steering mechanisms, hierarchy, market and network.

NØKKELOORD hybridisering | innovasjon | tildelingskontor | styringsparadigmer | koordineringsmekanismer

INNLEDNING

I løpet av det siste tiåret har mange norske kommuner opprettet egne enheter for vurdering av behov for og tildeling av individuelle helse- og sosialtjenester. Dette gjelder tjenester som institusjonsplass, rehabilitering, avlastning, hjemmesykepleie, brukerstyrt personlig assistanse, samt bolig til vanskeligstilte, tilrettelagt bolig og plass i bokollektiv. Disse enhetene går under forskjellige navn, for eksempel bestillerkontor, inntakskontor, forvaltningskontor, tildelingskontor eller koordinerende enhet.

I helse- og omsorgsloven av 2011 stilles det krav om at kommunene skal ha en koordinerende enhet (heomsl. § 7-3). Denne vil i mange tilfeller danne utgangspunkt for etablering av egne tildelingskontor. Samtidig må utbredelsen av tildelingskontor forstås på bakgrunn av samhandlingsreformens ambisjoner om å gi kommunene en mer sentral rolle, både når det gjelder ansvar for en større del av helsetjenestene og når det gjelder å realisere mål om mer helhetlige tjenester (St.meld. 47 (2008–2009)). Samhandlingsreformen ble iverksatt fra 2012, og ved utgangen av 2013 oppga 60 prosent av kommunene i en nasjonal survey (N = 234) at reformen hadde bidratt til utskilling av tildelingsfunksjonen i en egen enhet (Ljunggren, Haugset og Solbakk, 2014).

Oppretting av kommunale tildelingskontor har kommet etter en periode med utstrakt bruk av resultatenhets- eller tonivåorganisering, der en bevisst har fjernet

alle myndighetsnivå mellom rådmannen og de tjenesteytende enhetene (Torsteinen, 2012). Innen helse- og sosialsektoren fikk hver enhet ansvar for å vurdere behovene for helse- og sosialtjenester og tildele disse direkte til egne brukere. Resultatet ble ulik praksis innad i en og samme kommune, noe som etter hvert ble sett på som et rettferdighets- og rettssikkerhetsproblem. Tendenser til Svarte Perspill om ressurskrevende brukere og brukere med sammensatte diagnoser ble også vurdert som problem, og denne typen erkjennelser må antas å ligge til grunn for krav om sterkere koordinering av vurdering av behov og tildeling av tjenester. Tildelingskontoret utkrystalliserte seg som en måte å møte dette kravet på, en modell som snart ble populær og spredte seg raskt (Ljunggren et al., 2014).

I dette kapitlet vil vi diskutere hvorvidt oppretting av kommunale tildelingskontor kan betraktes som en innovasjon, i betydningen «en nyhet som er tatt i bruk», som markerer et brudd med det som har vært, og som i tillegg blir kopiert av andre (Fuglsang 2010, Lam, 2005). I dette ligger også en interesse for å vurdere hvilken type innovasjon vi står overfor: Er det en tjenesteinnovasjon, en prosessinnovasjon, en organisatorisk innovasjon, eller har den element i seg av alle tre?

Det sentrale formålet med tildelingskontoret synes å være *koordinering* mellom aktører som er involvert i å yte lokale helse- og omsorgstjenester, først og fremst kommuner, kommunale tjenesteenheter og sykehus. Som sådan snakker vi om en prosessinnovasjon. Men for å lykkes med dette er en også avhengig av en organisatorisk nyskaping som aktivt kopler de ulike aktørene sammen, nemlig den strukturelle enheten, tildelingskontoret. Til sjuende og sist kan disse to innovasjonene også muliggjøre innovasjoner i måten tjenester utformes og ytes på, f.eks. i form av sømløs samhandling mellom involverte aktører, forhåpentlig til det beste for brukeren. Det vil i såfall bidra til å realisere en viktig ambisjon i samhandlingsreformen om å skape helhetlige og sammenhengende pasientforløp. Om en faktisk lykkes med dette, er imidlertid et empirisk spørsmål som dette kapitlet ikke har ambisjoner om å belyse. Vår interesse er knyttet til å forstå tildelingskontoret i lys av teoretiske perspektiv på innovasjon i offentlig sektor. Her vil også spørsmål om hvor nytt innholdet i innovasjonen egentlig er, stå sentralt. Tildelingskontoret representerer som vi har sett, en organisasjonsmodell som har blitt tatt i bruk av mange på relativt kort tid. Det er derfor grunnlag for å anta at innovasjon og imitasjon er sammenflettet (Fuglsang, 2010).

Videre er konteksten innovasjonen foregår i, både kommunesektoren generelt og den enkelte kommune spesielt, av betydning. Når det gjelder de enkelte kommunene, er det ikke urimelig å anta at tildelingskontorene kan utøve sin koordinerende funksjon på ulike måter, f.eks. ved kommando (hierarki), forhandlinger (nettverk) eller økonomiske incentiv (marked). På den bakgrunn reiser vi følgende

spørsmål: Representerer tildelingskontorene en videreføring av det samme styringsparadigmet som har inspirert kommunene til å satse på resultatenheter og tonivåorganisering, New Public Management (NPM), eller ser vi at hensynet til overordnet styring og samordning som nå vektlegges henter inspirasjon fra andre, mer post-NPM-pregede paradigmer som New Public Governance (NPG) og neo-Weberianisme (NWS)? Kan alternativt tildelingskontoret forstås som en hybrid som forener trekk både fra NPM og post-NPM? Vi antar at vi vil kunne støte på minst fire forskjellige varianter ut fra hvilke prinsipper som dominerer: kommando (NWS), forhandlinger (NPG), økonomiske incentiv (NPM) eller, kanskje mest sannsynlig, en miks (hybrid). Den hybride koordineringsmåten innebærer at tildelingskontoret kan variere sin opptreden alt etter hvilke aktører det forholder seg til. Kan det f.eks. tenkes at tildelingskontoret opptrer hierarkisk/kommanderende overfor utøvende enheter i kommunen, mens det velger en forhandlingsstrategi overfor sykehuset?

INNOVASJON I KOMMUNESEKTOREN

Norske kommuner har til alle tider vært nyskapende institusjoner, uten at innovasjonsbegrepet i særlig grad har vært tatt i bruk for å beskrive utvikling innenfor denne sektoren (Teigen, Ringholm og Aarsæther, 2013). Begrepet synes med andre ord å være relativt nytt i en kommunal kontekst, selv om det underliggende fenomenet har en lang historie bak seg. Tradisjonelt har innovasjonsbegrepet vært knyttet til oppfinnelse, spredning og bruk av fysiske produkter, først og fremst innen privat sektor. Etter hvert ble innovasjonsbegrepet utvidet til også å gjelde andre former for nyskaping, bl.a. nye tjenester, nye prosesser og nye organisasjonsmåter (Schumpeter 1934/1975). Det er i dag allment anerkjent at innovasjon også skjer i offentlig sektor (Berge, 2015, St.meld. nr. 7 (2008–2009)). Noen oppfatter den moderne innovasjonsdiskursen primært som et motefenomen. Til en viss grad kan nok det være tilfelle, men neppe utelukkende. Flere peker på at behovet for nyskaping er større enn før, både generelt i offentlig sektor og i kommunene, og mer spesielt i helse- og omsorgssektoren (NOU 2011: 11, Bugge og Skålholdt, 2013, Willumsen og Ødegård, 2015).

Tidligere syntes nyskaping i kommunesektoren å dreie seg mye om samfunnsutvikling og oppbygging av grunnleggende tjenester for innbyggerne. I dag, og det gjelder de siste 20–30 årene, kan det virke som om fokus er blitt mer introvert, rettet mot å utvikle den kommunale organisasjonen. Kommunal nyskaping synes med andre ord å ha flyttet oppmerksomheten vekk fra vekst og utvikling i lokalsamfunnet til effektivisering av det kommunale apparatet. I den grad denne forstå-

elsen er riktig, kan veksten i bruk av innovasjonsbegrepet i offentlig sektor lettere koples til NPM. Når dette bedrifts- og markedsinspirerte styrings- og forvaltningsparadigmet («managerialism» i NPM-sjargong) har vunnet terreng, er det nærliggende å tenke seg at også språket påvirkes. Utstrakt bruk av begrepet innovasjon kan dermed sees som uttrykk for en effektivitetsorientert forståelse av nyskaping og utvikling. I dette ligger en spesiell oppfatning av kostnadseffektivitet og bruker-tilfredshet.

I næringslivet spiller innovasjon en viktig rolle fordi det kan gi enkeltforetak et konkurransemessig og dermed økonomisk forsprang på andre foretak, iallfall for en periode. I offentlig sektor dreier imidlertid innovasjon seg ikke om å oppnå forsprang i markeds konkurransen, men først og fremst om effektivisering med sikte på å opprettholde, forbedre og om mulig øke aktiviteten, dvs. skape «public value» (van Dooren, Bouckaert og Halligan, 2010). Eksempelvis har mye av fokus under NPM vært rettet inn mot organisatoriske innovasjoner, f.eks. strukturell oppsplitting, utflating, fristilling og økt myndighet til ledere (f.eks. resultatmodellen).

Innovasjoner er sjelden noe helt nytt, det dreier seg ofte om nye måter å kombinere gamle og velkjente element på. Poenget er at det blir oppfattet som noe nytt i en spesiell organisasjon eller en spesiell kontekst (Rønhovde, 2012a). Innovasjoner kan skje både «top-down» og «bottom-up» ved at initiativet enten kommer ovenfra, fra statlige instanser som departement og direktorat, eller nedenfra, fra kommunene selv. Ofte får vi en «innovasjonssløyfe» der lokale innovasjoner blir fanget opp av det politiske systemet sentralt, forskningsinstitusjoner eller KS og formidlet tilbake til kommunenivået i form av lovendringer, prosjekt, program eller veiledninger. Nye prosesser og nye organisasjonsmåter tilpasses til det eksisterende, og «man bygger på det man har». Vi kan skille mellom radikale og inkrementelle innovasjoner, der radikale innovasjoner dreier seg om noe som ikke er gjort av andre fra før, mens inkrementelle innovasjoner vil ha preg av tilpasninger eller fornying gjennom omstilling. Studier av innovasjoner i kommunal sektor viser at radikale innovasjoner er sjeldne, men at endringer skjer skrittvis. Man ser det an og gjør mindre tilpasninger etter hvert (Fuglsang, 2010, Teigen, 2014).

Det er interessant at den kommunale innovasjonsaktiviteten later til å være størst innenfor de «myke» oppgaveområdene som pleie og omsorg, helse og sosial og skole (Teigen et al., 2013). Dette dreier seg om menneskebehandlerne organisasjoner, og som forholder seg til mangesidige, uregjerlige og nærmest «evige» problem («wicked problems») (Rittel og Webber 1973, Vabø 2014). Nyere litteratur om innovasjon i offentlig sektor har i stor grad vært opptatt av hvordan innovasjon kan bidra til å fremme «løsninger» på slike problem (Moore og Hartley,

2008, Sørensen og Torfing, 2011). Samtidig er disse saksområdene utsatt for et stort og voksende reformtrykk ovenfra, ikke minst på bakgrunn av de utfordringer velferdsstaten står overfor, bl.a. med en aldrende befolkning.

ULIKE STYRINGS PARADIGMER

Tradisjonell offentlig forvaltning, Public Administration (PA), ny offentlig styring (NPM), nettverksstyring (NPG) og neo-Weberianisme (NWS) representerer ulike styrings- og reformparadigmer som vektlegger ulike verdier og gir ulike innspill til hvordan koordineringsutfordringer bør håndteres, samtidig som de har sine respektive tilnærminger til innovasjon (Lægneid et al., 2014 Pollitt og Bouckaert, 2011, Vabo, 2014, Vabø, 2014 Ødegård, 2014, Hartley, 2005).

Tradisjonell offentlig forvaltning (PA) blir gjerne tidfestet til perioden fra 1945 og fram til 1980-tallet, og preges av styring gjennom lovgivning, direktiver og budsjetter, og der hierarki og regler er de dominerende koordineringsmekanismene («hierarchy type mechanisms», HTM). I den grad det fokuseres på innovasjoner innenfor dette paradigmet, er det gjerne i form av store, nasjonale satsninger initiert og implementert ovenfra og ned, enten som reformer eller lover og reguleringer (Hartley, 2005).

Ny offentlig styring (NPM) vokste fram som styringsparadigme på 1980- og 1990-tallet som en kritikk mot byråkratisering og manglende effektivitet innen tradisjonell offentlig forvaltning. NPM baserte seg på bruk av konkurranse, utkontraktering og økonomiske incentiver som koordineringsmekanismer (gjernes omtalt som «market type mechanisms», MTM), og medførte mange innovasjoner i form av tiltak inspirert av privat sektor. Selv om mange av disse tiltakene var velkjente innenfor det private, gjennomgikk de en transformering og framsto som noe nytt i offentlig sektor. Et eksempel på dette er balansert målstyring («balanced scorecard») som ble tilpasset og «solgt» til offentlig og kommunal sektor gjennom veiledere fra sentralt hold (Gjerde, 2012). Andre eksempler er anbudskonkurranse og bestiller–utfører-modell. Samtidig som sentrale myndigheter utøver et visst reformpress, overlates det gjerne til iverksettende organ å finne fram til lokale løsninger (Rønhovde 2012b).

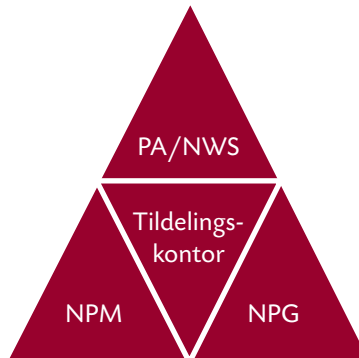
Nettverksstyring eller samstyring (NPG) dukker opp som et nytt forvaltningsparadigme fra 1990-tallet og vektlegger forhandlinger om mål, interesser og verdier. Bakgrunnen for NPG er en erkjennelse av at offentlig forvaltning er blitt stadig mer kompleks og fragmentert, og at offentlige aktører samarbeider over både horisontale og vertikale grenser i styringssystemet. Koordinering skjer gjennom informasjonsdeling, samtale, forhandlinger eller gjensidige tilpasninger der også

private og frivillige aktører kan delta. Offentlig og kommunal innovasjon innen et slikt paradigme vil ta form av «samskaping» (Bugge og Skålholt, 2014). Målet er mer helhetlige og koordinerte tjenestetilbud med «sømløse» overganger. Dette gjenspeiles bl.a. i opplegget rundt samhandlingsreformen der samhandling sees som et uttrykk for «helse- og omsorgstjenestenes evne til oppgavefordeling seg imellom for å nå et felles omforent mål, samt evnen til å gjennomføre oppgavene på en rasjonell og koordinert måte» (St.meld. nr. 47 (2008–2009), s. 13). Avtaler, partnerskap og likeverd er også sentrale stikkord innenfor reformen.

Det siste paradigmet, det neo-Weberianske (NWS), kan sees som en modernisert utgave av PA. De stabile og velstående velferdsstatene på kontinentet og i Nord-Europa omfavnet ikke NPM i samme grad som de engelskspråklige landene. I stedet har de satset på modernisering av det tradisjonelle byråkratiet gjennom økt profesjonalisering, effektivisering og brukerdeltakelse (Pollitt og Bouckhart, 2011). I dette inngår bl.a. elementer av NPM-inspirert mål- og resultatstyring. Den viktigste koordineringsmekanismen er likevel fortsatt hierarkiet, men i en modernisert utgave med større vekt på horisontalt samarbeid, konsultasjon og lydhørhet for innspill fra forskjellige interesser.

Selv om det kan identifiseres en historisk utviklingslinje, er det for oss et sentralt poeng at det skjer utvikling i hvert av disse paradigmene over tid. Det er ikke nødvendigvis slik at det ene avløser det andre, men kanskje heller slik at vi får mer sammensatte (hybride) og situasjonstilpassede koordineringsmekanismer, noe som i seg selv kan representere en innovasjon. I de senere år har en observert en økende tendens til at kommuner i flere land som f.eks. Frankrike og Tyskland «henter tilbake» oppgaver som de tidligere hadde utkontraktert eller privatisert (Wollmann og Marcou, 2010). Det er et økt fokus på å motvirke fragmentering gjennom mer og bedre koordinering. Denne utviklingen omtales gjerne som rekommunalisering («re-municipalisation»). Selv om det hersker en del usikkerhet om hvor sterk denne utviklingen er, indikerer den en synkende tillit til næringslivet og en økende tillit til det offentlige etter en rekke bedriftsskandaler på tidlig 2000-tallet (eksempelvis Enron i 2002, se Benz og Frey, 2007) og den senere finanskrisen i 2008. I dag skjer det muligens endringer andre vegen igjen som en følge av de alvorlige problemene mange europeiske land opplever med stor statsgjeld og høy arbeidsledighet, særlig i Sør-Europa og blant ungdom. Uansett synes det å herske faglig enighet om at etter den mest intense NPM-perioden på 1980- og 1990-tallet er det andre styringsparadigmer som er blitt aktuelle.

Tildelingskontorene kan framstilles i en modell som visualiserer spenningsforholdene mellom NPM, NPG og PA/NWS:



Figur 4.1: Tildelingskontoret i spenningsfeltet mellom ulike styringsparadigmer.

Spørsmålet er hvordan tildelingskontoret som innovasjon kan forstås i lys av disse styringsparadigmene. Er den et uttrykk for NPM, for NPG eller PA/NWS, eller inneholder den kanskje elementer fra flere av dem? Hver av disse reformmodellene har ulike svar på hva som er god koordinering. Oppsummert ser koordineringsløsningene slik ut:

TABELL 4.1: KOORDINERINGSFORMER INNEN NPM, NPG OG NWS.

| Reformmodell | NPM | NPG | NWS |
|--|--|--|--|
| Koordineringsform | Markedsliknende mekanismer (bestiller–utfører, konkurranse om kontrakter, resultatmåling, økonomiske incentiver) | Nettverk, organiserte av deltakerne sjøl eller av offentlig myndighetsorgan (interorganisatoriske prosesser, f.eks. frie forhandlinger og relasjonskontrakter) | Hierarkisk autoritet, (beslutninger fattes av uhildede ansatte ved bruk av kjente og legitime regler og god fagkunnskap) |
| Kilder: Osborne, 2010, Pollitt og Bouckaert, 2011. | | | |

Tabell 1 inneholder kriterier som kan hjelpe oss til å vurdere hvilket av disse styringsparadigmene den organisatoriske innovasjonen «tildelingskontoret» henter mest inspirasjon fra. Vi antar det vil være enklest å vurdere hvilket perspektiv innovasjonen kan forstås ut fra, ved å observere hvordan relasjonen mellom tildelingskontoret og de utførende kommunale enhetene er ordnet. Dersom relasjonen

kjennetegnes av kommando (HTM), vil vi oppfatte NWS som relevant, kanskje også PA, avhengig av hvor strengt dette koordineringsprinsippet anvendes. Sterk vekt på bruk av markedsmekanismer og økonomiske incentiv (MTM) vil vi se som uttrykk for NPM, mens koordinering ved hjelp av forhandlinger (NTM) tyder på at NPG er viktigst. Det er også mulig vi vil observere hybride koordineringsformer, det vil si bruk av to eller alle tre mekanismer i en og samme kommune. Dette kan arte seg på ulike måter, enten ved at ulike mekanismer brukes overfor ulike aktører (for eksempel kommunale enheter, private tjenesteytere, brukere, pårørende, sykehus) eller ved at en av mekanismene vektlegges mer enn de andre. Dette kan formuleres i følgende hypotese:

De kommunale tildelingskontorene er preget av tre ulike reformmodeller og anvender ulike koordineringsmekanismer i ulik grad i forskjellige blandingsforhold.

Vi vil forsøke å spesifisere i hvilke sammenhenger de ulike koordineringsmekanismene anvendes. F.eks. kan det tenkes at de anvender NTM overfor sterke aktører (f.eks. sykehus) og HTM overfor antatt svakere aktører (herunder utførende kommunale enheter). I de tilfeller der NTM eller MTM framstår som viktigste koordineringsmekanisme, vil koordinering uansett foregå «i skyggen av hierarkiet».

EMPIRISK TILNÆRMING

Kapitlet har primært et teoretisk siktemål, men inneholder empiriske eksempler hentet fra to kilder. For det første henter vi primærdata fra en bredt anlagt studie av kommunenes arbeid med iverksetting av samhandlingsreformen. Datagrunnlaget her er telefonintervju med 38 informanter på rådmannsnivå fra samtlige kommuner i ett fylke, samt 31 kvalitative intervju fra seks casekommuner i samme fylke. Telefonintervjuene ble gjennomført i perioden mellom 1.1.2013 og 31.10.2013. Med utgangspunkt i en semistrukturert intervjuguide ble det stilt spørsmål om hvorvidt kommunen hadde opprettet tildelingskontor, og hvordan dette var organisert og bemannet. For det andre henter vi sekundærdata fra to studier gjort av hhv. Haukelien, Vike og Vardheim (2015) og Nerli og Aarø (2015).

Casestudiene i seks små og mellomstore kommuner ble gjennomført vår/høst 2014. I hver kommune ble det gjennomført individuelle semistrukturerte intervju med fire–sju strategisk valgte informanter, inkludert representanter for tildelings-tjenesten. Intervjuguiden omfattet spørsmål om hvordan tildelingsfunksjonen ble ivaretatt, og hvilke erfaringer en hadde med den valgte organiseringen. Samtlige

intervju ble tatt opp på bånd og transkribert i etterkant. Analysen av intervjuene ble gjennomført basert på systematisk tekstkondensering (Malterud, 2012).

Dataene er primært hentet inn for å studere iverksetting av samhandlingsreformen, og beskrivelsene av tildelingskontorenes funksjonsmåte utgjør en del av dette. Når det gjelder relasjoner og koordineringsmekanismer, har vi relativt «tynne» beskrivelser som suppleres med sekundærdata (Haukelien et al., 2015, Nerli og Aarø, 2015).

EMPIRISKE OBSERVASJONER

ORGANISERING AV TILDELINGSKONTORENE

Organisering, plassering og bemanning av tildelingskontorene i de 36 kommunene i fylket varierer. De største kommunene har alle etablert egne tildelingskontor, men også nærmere 70 % (11 av 16) av de mellomstore kommunene har enten etablert eller utreder etablering. Bare 12 % (2 av 17) av de mindre kommunene har etablert egne kontor for tildeling.

TABELL 4.2: ETABLERING AV TILDELINGSKONTOR FORDELT PÅ KOMMUNESTØRRELSE.

| | Små kommuner (0–4999) | Mellomstore kommuner (5000–19999) | Store kommuner (20000 og over) | Sum |
|--------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|--------------------------------|-----|
| Etablert tildelingskontor | 2 | 8 | 3 | 13 |
| Under etablering/utredning | 0 | 3 | 0 | 3 |
| Ikke etablert tildelingskontor | 14 | 4 | | 18 |
| Ubesvart/uklart | 1 | 1 | | 2 |
| Sum | 17 | 16 | 3 | 36 |

Formålet med etableringen av egne tildelingskontor blir gjerne beskrevet som å få til «økt kvalitet på vedtakene» og «mer og bedre samordning». Det rettes større oppmerksomhet mot likebehandling og rettssikkerhet gjennom krav om skriftlighet og klageadgang. Det blir dermed viktig å skrive vedtak som er «juridisk vannrette.» Leder av tildelingskontoret sitter ofte i rådmannens team, gjerne som den eneste med helsefaglig bakgrunn og kompetanse. Tildelingskontoret er også kontaktledd til sykehuset når det gjelder utskrivingsklare pasienter, og blir dermed en sentral «koplingsboks» mellom sykehuset og det kommunale tjenestetilbudet.

I tillegg til tildeling, koordinering og kvalitetssikring av tjenester, er tildelingskontorene ofte tillagt planleggingsoppgaver, utarbeiding av statistikk, klagesaksbehandling og økonomiske oppgaver knyttet til vederlagsberegning og beregning av brukernes egenandeler.

I de store kommunene, særlig de tre største bykommunene, blir etablering av egne kontor til dette formålet beskrevet som et viktig og helt nødvendig grep. Bykommune A etablerte tildelingskontor 1.1.2012 og har det største kontoret med hele 16 årsverk på undersøkelsestidspunktet. Tildelingskontoret ligger her som en egen stab under rådmannen. Rekrutteringen foregikk internt, og det var en forutsetning at alle kjente kommunen godt og hadde lang erfaring. Her er det opprettet spesialenheter for rus, psykiatri og somatikk, noe som betyr at tildelingskontoret må ha kompetanse innen alle disse feltene.

Kontoret for tildeling og koordinering i bykommune B (kalt koordinerende enhet) hadde på undersøkelsestidspunktet 8,5 årsverk (etablert 1.3.2012). Organisatorisk er kontoret underlagt stabsavdelingen for drift og forvaltning. Også her skjedde rekrutteringen internt i kommunen ved at de ulike distriktene ble pålagt å avse en ansatt (sykepleier) med saksbehandlingsbakgrunn. På denne måten ønsket man å sikre at både kompetanse og lokalkunnskap ble ivarettatt.

Tildelings- og koordineringstjenesten i bykommune C har ca. ti årsverk (årsmelding 2012). I tillegg til de nevnte oppgavene deltok enheten i 2012 også i prosjektene Elektronisk samhandling og Elektronisk pasientjournal. Her innstiller kontoret til vedtak til et inntaksråd etter en kartlegging og faglig vurdering.

Flere av de mindre kommunene oppgir «ingen endring» i forhold til tidligere praksis på området. Der skjer tildelingen til dels ute i de tjenesteytende enhetene, til dels i grupper, utvalg, fagteam, inntaksnemnd eller faste inntaksmøter. De har ikke ressurser eller behov for å etablere egne enheter til dette formålet. I noen av disse kommunene har det vært gjort visse tilpasninger som å tillegge en enhet en koordinerende funksjon eller å tilsette en koordinator til å samordne tildelingen. Det kan synes som om de mindre kommunene har en pragmatisk og avventende tilnærming. Flere ser behov for å se dette i sammenheng med større omorganiseringer innen helse- og pleie-/omsorgsfeltet.

FUNKSJONSMÅTE OG KOORDINERING

I en studie av sykepleiernes vurderinger av samhandlingen med andre aktører innen helse- og omsorgstjenestene, svarer halvparten av de spurte at samarbeidet med tildelingskontorene var svært bra/nokså bra (Haukelien, Vike og Vadheim 2015, s. 42). Tildelingskontorene har som organisatorisk innovasjon en del lik-

hetstrekk med en bestiller–utfører-modell. Det er viktig ut fra en slik tankegang at tildelingskontoret framstår som uavhengig. Dette innebærer at tildelingskontoret som bestiller, både formelt og fysisk, adskilles fra utøverne, dvs. de operative enhetene. Det oppleves som en fordel av flere av våre respondenter at det er en enhet som «ikke sitter på budsjettene» som tar beslutningene. Ideelt sett skal det gis vedtak etter behov og ikke etter tilgjengelige ressurser. En sammenblanding av rollene som tildeler og utfører oppleves som problematisk, man opplever å sitte på begge sider av bordet, og det er problematisk å være den «pasientnære» og samtidig skulle ta avgjørelser om tildeling av tjenester.

Tildelingskontoret har likevel ikke alltid full tillit og legitimitet ute i enhetene. Nerli og Aarø (2015) avdekker at det fører til en del motstand når tildelingskontoret overtar beslutningsmyndighet. Argumentene går på at tildelingskontoret mangler både kompetanse og erfaring. På den ene siden blir det vist til at manglende kontakt med feltet begrenser vurderingsgrunnlaget. På den andre siden blir det også stilt spørsmål ved saksbehandlerkompetansen og kjennskap til sentrale lover. Samtidig kan svake sider ved tildelingskontorene gi økte påvirkningsmuligheter for de utførende enhetene. Det fortelles om at manglende innsikt i tildelingskontoret fører til at det blir det gitt «store og rause» vedtak som er vanskelige å oppfylle. I slike situasjoner tar enhetene kontakt, og vedtak kan korrigeres. En leder forteller at de krever å få være med i vurderingene for å unngå slike situasjoner. Ved å bli tatt med i vurderingene unngår man å måtte be tildelingskontoret om å justere vedtakene i etterkant. Men det understrekes at det er tildelingskontoret som har beslutningsmakten.

Det er også de som er mener at den tidligere ordningen med kollegiale tildelingsmøter eller grupper/team var mer velfungerende, og at vedtakene ble bedre tilpasset til brukernes behov. Man ser at man har miste noe ved å flytte ansvaret for behovsvurderingene ut til en egen enhet. Man mister muligheten til å bygge et fellesskap og til å få diskutert løsninger med andre. Bredden i fagkompetansen i de kollegiale utvalgene opplevdes som en styrke, og her nevnes spesielt lege og fysioterapeut som viktige deltakere. Større vektlegging av formelle kriterier kan også gå på bekostning av fleksibiliteten i forhold til vurdering av brukerens behov. Det kan være krevende å fatte vedtak med en gang pasienten er utskrevet fra sykehus, og vedtakene blir ofte ikke godt nok tilpasset. Man må vurdere utviklingen av helsestilstanden og brukerens funksjonsnivå på litt sikt. Nerli og Aarø (2015) finner i sin studie en tendens til at vedtakene kan bli mer omfattende enn nødvendig.

«God saksbehandling» oppfattes å innebære en lik og rettferdig behandling der formelle kriterier står i sentrum. Flere respondenter peker imidlertid på at tildelingskontoret i større grad kan bli utsatt for påvirkning av brukere og pårørende

enn det som var tilfelle da beslutningene ble truffet ute i enhetene. Dette begrunnes med at de ansatte ved tildelingskontoret i liten grad er ute og foretar egne vurderinger, og har mindre forutsetninger for å stå imot krevende pårørende (Nerli og Aarø, 2015, s. 29). Selv om hensikten med tildelingskontoret er at brukerne skal sikres mot vilkårlighet og ulik behandling mellom enheter, tyder dette på at forskjellsbehandling kan oppstå på nye måter.

Kommunestørrelse, organisering og lokalisering av tjenestene påvirker mulighetene for koordinering. Koordinering og kommunikasjon er lettere i en liten kommune der «alle kjenner alle». Vi ser også eksempler på at organisering i større enheter og samløkalisering av tjenester gjør det lettere å finne gode tilpasninger. Fleksibilitet og kreativitet blir beskrevet som suksessfaktorer. Det kan f.eks. være andre måter å jobbe på, avdelinger som inngår samarbeid, eller justeringer mellom avdelinger og enheter. Slike tilpasninger kan gi ringvirkninger i form av kompetanseheving, bedre utnyttelse av ressurser, og i siste instans organisasjonslæring.

Kontaktflaten mot sykehuset oppleves som innsnevret etter etableringen av tildelingskontor. Ut fra en streng tolkning av rollefordelingen mellom bestiller og utfører, tillater ikke tildelingskontoret direkte kontakt mellom enheter/avdelinger i kommunene og sykehuset. Begrunnelsene for dette synes å ligge i modellen der tildelingskontoret skiller strengt mellom rollene som bestiller og utfører. Nerli og Aarø (2015, s. 41) finner at det heller ikke er ønskelig fra tildelingskontorets synspunkt at hjemmetjenesten tar direkte kontakt med andre profesjoner som psykologer og fysioterapeuter. Våre respondenter savner den faglige dialogen rundt pasienten ved utskrivning. Noen ganger er det absolutt behov for å ha den direkte kontakten, å vite hva brukeren har med seg hjem av medisiner, f.eks. Av og til formidler tildelingskontoret kontakt mellom sykehuset og den aktuelle enheten/avdelingen pasienten skal utskrives til. På den annen side oppleves det også som avlastning for enhetene/avdelingene at det er tildelingskontoret som står for kontakten med sykehuset. Telefonene til/fra sykehuset kan av og til oppleves som ubehagelige når det er uenighet om pasienten er utskrivningsklar, og enheten/avdelingen må argumentere sterkt for sitt syn.

Respondenter forteller at tildelingskontorene var lite fleksible da de var nyetablerte, men at det «har gått seg til etter hvert». Bestiller–utfører-modellen praktiseres ikke lenger på en like rigid måte, og det tillates mer kontakt og kommunikasjon mellom bestiller og utfører.

DRØFTING

Tildelingskontoret kan på den ene side oppfattes å fungere etter en NPM-inspirert modell, særlig fordi det synes å bygge på en bestiller–utfører-modell med vekt på å skille mellom roller, og der kontakt og kommunikasjon mellom bestiller og utfører er uønsket. Det forsøkes etablert en markedssituasjon som skal gi en del av de samme fordeler som ved ordinære markeder, der målet er å oppnå bedre kvalitet og ressursutnyttelse. Bestillerenhetens kompetanse er svært viktig for å realisere intensjonene i modellen. Det kan hevdes at denne er spesielt kritisk ved komplekse tjenester og vil øke med endringstakten i brukerbehovene (Busch og Vanebo, 2005). Manglende kompetanse vil føre til redusert makt, og at de utførende enhetene i stor grad vil kunne påvirke beslutningene.

På den annen side kan bestiller–utfører-relasjonen ha hierarkiske trekk, særlig når «kontrakten» som inngås mellom partene oppleves som en kommando, og ikke som et oppdrag der utfører kan velge å takke nei dersom de økonomiske vilkårene ved bestillingen ikke er gode nok. Videre kan betoningen av «rettslig korrekt praksis» med vekt på likebehandling, standardisering og prosedyrer tolkes som et uttrykk for inspirasjon fra PA/NWS-paradigmene. Beslutninger skal fattes ved hierarkisk autoritet, av uholdede ansatte ved bruk av kjente og legitime regler og god fagkunnskap. Tildelingskontoret beskrives på den ene side som en enhet på samme nivå som de andre enhetene innen sektoren; det skal altså formelt ikke betraktes som overordnet disse. På den annen side skal alle søknader om og innmeldte behov for individuelle tjenester vurderes av dette kontoret. Begrunnelsen for en slik sentralisert behandling er å ivareta hensynet til faglig kvalitet, likhet og rettssikkerhet. I praksis betyr dette at kontoret er tildelt en overordnet koordinerende og besluttende myndighet (Kristiansen, 2012). Men vi ser at når tildelingskontoret forsøker å benytte seg av «kommando» som koordineringsmekanisme overfor de øvrige enhetene i kommunen, møter det motstand. I og med at kontoret ikke har den nødvendige autoriteten, lykkes kommandolinjen i liten grad. Hierarki er med andre ikke alltid tilstrekkelig. Forskning viser at den viktigste faktoren for å få et internt marked til å fungere, er at det utvikles tillit, evne til felles problemløsning og en fornuftig blanding mellom formelle og uformelle styringssystemer (Busch og Vanebo, 2005). Dette indikerer at heller ikke markedet fungerer tilstrekkelig som koordineringsmekanisme. Forhold som vi her har beskrevet, synes dermed å fremme hybride organisasjonsløsninger hvor vi finner en blanding mellom hierarki, marked og nettverk.

Tildelingskontoret kan også oppfattes som en post-NPM-reform (NWS/NPG) fordi det forsøker å bøte på den fragmentering som den NPM-inspirerte tonivå-modellen førte til. Etter hvert ser vi at bestiller–utfører-modellen praktiseres på en

mindre rigid måte, og at den glir over i forhandlinger og mer tillitsbaserte relasjoner. Samhandlingsreformens intensjon er jo nettopp å legge til rette bedre kommunikasjon og koordinering mellom nivå og enheter i form av sømløse pasientforløp. Tildelingskontoret kommer også lett i en forhandlingssituasjon vis-à-vis ressurssterke brukere og pårørende. Selv om vi finner innslag av forhandling, skjer dette innfor et byråkratisk rammeverk med vekt på at beslutningene skal være juridisk korrekte.

Et og samme tiltak, innføring av tildelingskontor, kan med andre ord tolkes i lys av flere og til dels diametralt motsatte perspektiver. Praktikernes begrunnelse for og opplevelser av tiltaket bidrar også til å underbygge dette paradoksale inntrykket. Som innovasjon betraktet kan tildelingskontoret sees på som en «top-down»-løsning. Utførende enheter får i stor grad beskjed om hva de skal gjøre, og til dels hvordan. I dette ligger et sterkt element av standardisering. Dette synes særlig å gjelde i store kommuner. I små kommuner som ikke har hatt økonomi til eller behov for en slik organisasjonsmodell, er det de utførende enhetene som fortsatt må vurdere behov og tildele tjenester. Dette skjer løpende i et arbeidsfellesskap og som en del av den daglige tjenesteutførelsen overfor brukerne. Det er med andre ord tjenesteyterne selv som må finne løsningene. I den grad vi her kan snakke om innovasjon, skjer den «bottom-up» (Fuglsang, 2010, Wegener, 2015). Det er et åpent spørsmål om en innovasjon ovenfra à la tildelingskontoret vil klare å ivareta eventuelle innovative tilpasninger nedenfra, eller om det vil fungere som en brems og en hindring. Sagt på en annen måte: Vil den formalisering av beslutningsprosedyrer som tiltakskontoret representerer redusere (den innovative) fleksibiliteten i tjenesteytelsen?

AVSLUTNING

Samlet sett framstår tildelingskontoret som en innovasjon initiert for å forbedre beslutningsprosesser og samordne tjenester ut til brukerne innen en bestemt del av offentlig virksomhet. Slik sett er det også snakk om en hybrid innovasjon, ved at den skaper en ny organisatorisk ramme omkring fornyelse av koordineringsmekanismer og tjenesteyting. Tildelingskontoret føyer seg inn i mønsteret av kommunale innovasjoner de senere år, i og med at det dreier seg om innovasjon innenfor velferdsområdet, og som inneholder element av flere typer innovasjon. Vi ser at innovasjon og imitasjon glir over i hverandre, i og med at kommuner tar til seg denne nyskapingen uten at de er så bevisste på hva man vil med den. Vårt perspektiv er at tildelingskontor, selv om vi her kan finne enkelte elementer av NPM (skille mellom bestiller og utfører), i hovedsak synes å underbygge en forståelse

av at NPM er på hell, og at hensynet til sentral styring og koordinering nå tillegges stadig større vekt. I så fall stemmer dette overens med observasjoner andre har gjort, og som gjerne begrepsfestes som post-NPM (Christensen og Læg Reid, 2007), og som «the Neo-Weberian State» (Pollitt og Bouckaert, 2011). Tildelingskontorene kan være et eksempel på nye former for hybridisering i kommunal organisering. Diskursen preges fortsatt av NPM-paradigmer, og i økende grad av NPG-samhandlingstrekk, men i praksis synes de nye koordineringsmekanismene mer og mer å likne på løsninger hentet fra NWS-modellen. Likevel skjer det en hybridisering der de ulike mekanismene økonomisk incentiv, kommando og forhandlinger blandes og/eller brukes parallelt, riktignok nå tydeligere «i skyggen av hierarkiet». Om det å pusse støvet av offentlig administrasjon og byråkrati som ideal for organisering kan regnes som innovasjon, lar vi stå som et åpent spørsmål. Men det er tankevekkende når Rhodes som en av pionerene innen NPG, aktualiserer regeladministrasjon og byråkrati: «The pendulum has swung too far for too long towards the new and the fashionable. I argue for the pendulum to swing back towards bureaucracy and the traditional skills of bureaucrats as part of the repertoire of governing» (Rhodes, 2014).

LITTERATUR

- Benz, M. og Frey, B.S. (2007). «Corporate Governance: What can we learn from Public Governance» *Academy of Management Review*, 32, 1, 92–104.
- Berge, D.M. (2015). «Innovasjon – et begrep i drift». I Willumsen, E. og Ødegård, A. (red.): *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenesteutvikling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bugge, M.M. og Skålholt, A. (2013). «Smart velferd: Styringsparadigmer for innovasjon i kommunene», s. 53–69. I Ringholm, T., Teigen, H. og Aarsæther, N. (red.): *Innovative kommuner*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Busch, T. og Vanebo, J.O. (2005). «Bestiller–utfører-modellen: Utfordringer og problemområder», s. 144–155. I Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O. (red.): *Modernisering av offentlig sektor – utfordringer, metoder og dilemmaer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Byrkjeflot, H. (2014). «Comeback for tradisjonell offentlig ledelse?» *Stat og styring*, 2014:4, s. 22–25.
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (2007). «The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform». *Public Administration Review*, 67, 6, 1059–1066.
- Fuglsang, L. (2010). «Bricolage and invisible in public service innovation». *Journal of Innovation Economics*, 5, 67–87.
- Gjerde, I. (2012). «Balansert målstyring som styringsverktøy», s. 107–125. I Torsteinsen, H. (red.): *Resultatkommunen – reformer og resultat*, s. 107–123. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hartley, J. (2005). «Innovations in Governance and Public: Past and Present». *Public Money and Management*, 25, 1, 27–34.

- Haukelien, H., Vike, H. og Vardheim, I. (2015). «Samhandlingsreformens konsekvenser i de kommunale helse- og omsorgstjenestene». *Sykepleiernes erfaringer. TF-rapport nr. 362*. Helse- og omsorgstjenesteloven 2011. Lov av 24. juni 2011 nr. 30. Om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.
- Kristiansen, I.L. (2012). *Hvilke konsekvenser har etableringen av tildelingsenheten hatt for enhetslederrollen?* Masteroppgave i ledelse, Høgskolen i Harstad.
- Lam, A. (2005). «Organizational Innovation». I Fagerberg, J., Mowery, D.C. og Nelson, R.R. (red.): *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, s. 115–147.
- Ljunggren, B., Haugset, A.S. og Solbakk, N. (2014). *Kommunale helse- og omsorgslederes opplevelse av effekter av samhandlingsreformen*. Datadokumentasjon fra en spørreundersøkelse høsten 2013. Trøndelag forskning og utvikling. Rapport 2014:2.
- Læg Reid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L.H. og Sarapu, K. (2014). «Introduction: Emerging coordination Practices in European Public Management». I Læg Reid et al. (red.): *Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*. Palgrave Macmillan.
- Malterud, K. (2012). «Systematic text condensation: A strategy for qualitative analysis». *Scandinavian Journal of Public Health*, 40, 795–805.
- Moore, M. og Hartley, J. (2008). «Innovation i Governance». *Public Management Review*, 10, 1, 3–20.
- Nerli, E. og Aarøe, C.N. (2015). *Koordinerende enhet og hjemmetjenesten*. Bacheloroppgave i jus og administrasjon, Høgskolen i Molde.
- NOU 2011: 11. Innovasjon i omsorg.
- Osborne, S. (2010). *The New Public Governance*. Milton Park, UK: Routledge.
- Pollitt, C. og Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A comparative analysis – new public management. Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W. (2014). «Recovering the ‘craft’ of public administration in network governance». In plenary address to the International Political Science Association Congress, Montreal, July (pp. 19 – 24).
- Rittel, H. og Webber, M. (1973). «Dilemmas in general theory of planning». *Policy Sciences*, 4, 155–169.
- Rønhovde, L. (2012a). «Innovasjon i offentlig sektor: En studie av prosessene knyttet til initiering av og iverksetting av samhandlingsreformen i fem kommuner på Nordmøre.» Arbeidsnotat, Høgskolen i Molde/Møreforskning Molde 2012:1.
- Rønhovde, L. (2012b). «Styring og evaluering gjennom instrumentell resultatkontroll», s. 249–254. I Tornes, K. (red.): *Evaluering i teori og praksis*. Trondheim: Akademika Forlag.
- Schumpeter, J.A. (1934/1975). *The Theory of Economic Development: an Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest and Business Cycle*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- St.meld. nr. 7 (2008–2009). *Et nyskapende og bærekraftig Norge*. Nærings- og handelsdepartementet, Oslo.
- St.meld. nr. 47 (2008–2009). *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid*. Helse- og omsorgsdepartementet (2011).
- Sørensen, E. og Torfing, J. (2011). *Samarbeidsdrevet innovasjon i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

- Teigen, H., Ringholm, T. og Aarsæther, N. (2013). «Innovatør frå alders tid», s. 15–29. I Ringholm, T., Teigen, H. og Aarsæther, N. (red.): *Innovative kommuner*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Teigen, H. (2013). «Kommunane som innovatørar», s. 31–51. I Ringholm, T., Teigen, H. og Aarsæther, N. (red.): *Innovative kommuner*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Torsteinsen, H. (red.) (2012). *Resultatkommunen. Reformar og resultat*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Vabo, S.I. (2014). «Velferdens organisering – mellom styring, ledelse og læring», s. 175–198. I Vabø, M. og Vabo, S.I. (red.): *Velferdens organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Vabø, M. (2014). «Dilemma i velferdens organisering», 11–29. I Vabø, M. og Vabo, S.I. (red.): *Velferdens organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G. og Halligan, J. (2010). *Performance Management in the Public Sector*. Milton Park, UK: Routledge.
- Wegener, C. (2015). «Et innovationsbegreb på den offentlige sektor præmisses.» I Andersen, O.J., Gårseth-Nesbakk, L. og Bondas, T. (red.): *Innovasjoner i offentlig tjenesteyting*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 64–83.
- Willumsen, E. og Ødegård, A. (red.) (2015). *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenesteyting*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Windrum, P. (2008). «Innovation and entrepreneurship in public services». I Windrum, P. og Kock, P. (red.): *Innovation in Public Sector Services*. Cheltnam, UK: Edward Elgar.
- Wollmann, H. og Marcou, G. (red.) (2010). *The Provision of Public Services in Europe Between State, Local Government and Market*. Cheltnam, UK: Edward Elgar.
- Øgård, M. (2014). «Fra New Public Management til New Public Governance – nye forvaltningsskonsepter i kommunene», s. 93–111. I Baldersheim, H. og Rose, L.E. (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

5

Innovasjonsinvasjon – og hvorfor det?

HANS PETTER IVERSEN OG ATLE ØDEGÅRD

SAMMENDRAG I dette essayet tar forfatterne opp fenomenet innovasjon. Hvordan og hvorfor det kan synes som om samfunnet og særlig offentlig sektor for tiden invaderes av krav om innovasjon. Innovasjon knyttes her særlig til følgende tre sammenhengende områder i offentlig sektor: fusjoner, organiseringsformer (lean) og privatisering (velferdsprofitørene). Essayet avsluttes med at forfatterne lanserer ni teser om innovasjon i offentlig sektor. Tesene lanseres for å fremme en videre diskusjon om fenomenet innovasjon i offentlig sektor.

ABSTRACT In this essay the authors take up the phenomenon of innovation. How and why it may appear that the community and especially the public sector currently is invaded by demands for innovation. Innovation is here being linked especially to the following three interconnected areas in the public sector: Mergers, organizational forms (lean) and privatization (the welfare profiteers). The essay concludes with the authors' launching of nine theses on innovation in the public sector. The nine theses are launched to promote a further discussion about the phenomenon of innovation in the public sector.

NØKKEORD innovasjon | offentlig sektor | fusjon | lean | velferdsprofitørene

INNLEDNING

Det synes som om vi invaderes av meldinger om hvor tvingende nødvendig det er med innovasjon, nyskaping og omstilling i hele samfunnet. De velter fram i politikken, mediene, næringslivet, de videregående skolene, barnehagene, høgskolene/universitetene, forskningen, pleie- og omsorgstjenesten og mange andre steder. Det virker som om det ikke er grenser for hva innovasjon skal «løse». Innovasjon framstår nærmest som en plikt: Gå ut og innover! Og det nye (innova-

sjonen?) er kanskje at dette også skal gjelde velferdsstaten og offentlig sektor. Vi erfarer også stadig oftere at organisasjoner har egne enheter og ledere for innovasjon. Meldinger til Stortinget eller NOU-er har mange ganger egne kapitler/deler om innovasjon eller innovasjon som et sentralt tema. Et enkelt Google-søk på norsk på begrepet innovasjon gir 2,2 millioner treff, og veksten i bruken av begrepet er formidabel (WEB 1).

Hva er det som skjer? Og hva er dette uttrykk for? Hvilke underliggende drivkrefter kan finnes bak dette i samfunnet? Går samfunnsendringene og utviklingen virkelig for sakte? I så fall for hvem? Er det de offentlige tjenestene som er for dyre og/eller dårlige? Er det velferdsstatens kostnader som ikke kan håndteres? Er det næringslivet som er for lite konkurransedyktig? Er fortjenesten for lav? Eller alt dette på en gang?

Samtidig ser vi kanskje også noe paradoksalt. En gryende erkjennelse av noe som uttrykker det motsatte: Går ikke alle disse endringene for fort for mange? Trenger vi virkelig hele tiden store og gjennomgripende omstillinger i alle deler av samfunnet? Blir det ikke for mye endring? Trenger vi virkelig utskifting av telefoner, datamaskiner eller husholdningsredskaper annethvert år? Hvor mange lærer seg programmene før de er modne for søppeldynga? Og blir det ikke alt for mye søppel? Hvem trenger at kommunene, høyskolene eller helseforetakene omorganiseres og/eller fusjoneres? Hva skal man oppnå? Og hva er prisen i form av brutte relasjoner, tapt informasjon, bruk av tid og igangsetting av nye makt-kamper?

Trenger vi ikke også stabilitet, kontinuitet og sammenheng i de mellommenneskelige relasjonene? Kan det være at de kontinuerlige organisasjonsendringene er (minst) like ødeleggende som de er konstruktive? Vi erfarer brudd og fragmentering, i personlige relasjoner, i hjemmet og på arbeidsplassene. Vi ser det i organisasjoner/enheter som hegner om egne oppgaver, og der medarbeiderne sliter med å få til gode samarbeid med andre. Dette forsterkes ofte av pålagte omorganiseringer og fusjoner. I politisk arbeid (og valg) blir deltakelsen stadig lavere, og utskiftingen av menneskene går fortere. Mange synes å ha blitt mer opp-tatt av virkemidlene enn av de grunnleggende spørsmålene. Hvis svaret er mer innovasjon, endring, omorganisering og omstilling, hva var da spørsmålet?

I dette vitenskapelige essayet ønsker vi å utforske paradokset mellom endring, innovasjon og nyskaping på den ene siden og behovet for stabilitet og forutsigbarhet på den andre. Vårt utgangspunkt er å beskrive noen paradokser, altså samtidig forekommende motsetninger, slik vi opplever og erfarer dem.

Vanligvis er et vitenskapelig essay en type tekst der premissene kan være forankret i empiri/forskning, men at en håndterer disse på en friere om mer subjektiv/

personlig måte enn i en tradisjonell artikkel. Vi tar først og fremst utgangspunkt i en del trender vi ser i utviklingen av velferdssamfunnet, og trekker i den sammenhengen inn tre eksempler som vi også belyser med empiri. De tre samfunnsområdene vi har valgt, betrakter vi som innbyrdes sammenhengende: For det første dette med fusjoner som er svært aktuelt for tiden (kommunene, høyskolene, politidistriktene m.m.). Dernest dette med omorganisering i offentlig sektor, med spesielt fokus på «lean» organisering. Og til slutt tar vi opp fenomenet med «velferdsprofitørene», altså hvordan privat næringsliv nå entrer velferdsstaten. Et vitenskapelig essay (WEB 2) gir også rom for subjektive betraktninger, noe vi mener kan bringe inn nye momenter i et saksområde der det er behov for utforsking av nye sammenhenger og framveksten av ny mening og forståelse. Mot slutten av essayet presenterer vi ni teser om hvordan vi kan håndtere den paradoksale situasjonen vi befinner oss i: altså ivaretaking av balansen mellom endring og stabilitet, når innovasjonsbegrepet for alvor inntar offentlig sektor. Disse vil kunne skape diskusjoner og gi mulighet for refleksjon over hvordan vi skal forstå innovasjon som begrep og fenomen i offentlig sektor.

LITT MER OM INNOVASJON

Hva er det med dette innovasjonsbegrepet, som i økende grad inntar våre diskusjoner, styringsdokumenter, retningslinjer, utlysninger av forskningsmidler og mer til? Christine Koht skriver i *A-magasinet* (#11, 13. mars, 2015) at «Innovasjon skal være drivkraften så å si fra vugge til grav, enten du selger stiftemaskiner eller jobber i barnehage» (s. 66). Koht hevder videre at vi er invitert med på den store «innovasjonsdugnaden». Og kanskje er det noe slikt som skjer, at innovasjonsbegrepet er i ferd med å romme alle våre gjøremål, og at dette er noe vi alle må eller skal være med på, enten du jobber innenfor privat eller offentlig sektor eller et helt annet sted.

Et av våre sentrale poeng med å stille så mange spørsmål innledningsvis i dette essayet er at innovasjon kan bety svært mye forskjellig. I boka *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenesteutvikling* (Willumsen og Ødegård, 2015) er det forfattere som problematiserer nettopp det. En av dem er Ekeland (2015) som framhever at:

Ikke alt som gir seg ut for å være innovativt i dag, trenger å bli det i morgen, og det som er nyskapende sett fra ett perspektiv, kan oppleves annerledes fra et annet. Det innovative potensialet i Opptrappingsplanen for psykisk helse kan for eksempel risikere å bli oppspist av innovative styringsordninger (s. 101).

Dette betyr at innovasjon er et fenomen som på ingen måte er definert en gang for alle. Derfor ser vi det også som viktig å være med å forsøke å diskutere hva

innovasjon er, eller hvordan vi kan forstå dette fenomenet. For hvis innovasjon blir ansett som noe viktig og samtidig definert på en spesiell måte, som kan være for snevert til å ha gyldighet på tvers av kontekster, kan vi stå overfor en urovek-kende utvikling.

INNOVASJON SOM FUSJON

På 1980-tallet opplevde vi en «fusjonsbølge», spesielt innenfor næringslivet, og nå synes vi å oppleve noe av det samme i offentlig sektor. Den grunnleggende ideen bak enhver fusjon har vært motivert ut fra organisasjonens behov for tilpasning, overlevelse og forventede synergieffekter (Ødegård, 1991). Dette er argumenter som vi også kjenner igjen fra innovasjonslitteraturen. Gjelsvik (2007) framhever at alle bedrifter eksisterer i en kontekst av bl. a økt konkurranse, globalisering og økende bevissthet blant kundene, noe som øker behovet for innovasjon. Nå kan det se ut som om en ny fusjonsbølge for alvor skyller inn over offentlig sektor, denne gangen delvis pakket inn som innovasjon. Fusjoner kan f.eks. forstås som radikale innovasjoner, dvs. større og gjennomgripende endringer.

I det siste pågår det fusjonsprosesser på mange sentrale samfunnsområder. Et eksempel er høgskole- og universitetssektoren, der regjeringen presser på for å skape større enheter (Kunnskapsdepartementet, 2014). Den offisielle bakgrunnen for dette er ideen om at store enheter skal gi flere og bedre resultater gjennom å bli mer «robuste». Den samme ideen som på 1980-tallet da «synergieffekten $2 + 2 = 5$ » ble brukt som det virkelig store argumentet. Men så er det likevel slik at «virkeligheten» ikke alltid er som i teorien. Egentlig er «fusjon» en metafor hentet fra naturvitenskapen, dvs. atom $a + \text{atom } b = \text{ATOM } AB + \text{energi}$. Og kanskje er det noen ganger så grunnleggende enkelt at mange overfører denne «ideen» til organisasjonenes virkelighet uten å undersøke om a) det er en god idé, eller om b) forskningen viser at det faktisk er det? Eller kan «vektigere» interesser ligge bak?

En nedslående «nyhet» er at flere forskere har funnet at så mye som tre av fire fusjoner ikke når sine finansielle og strategiske mål (Marks og Mirvis, 2001, WEB 4). Forskere har forklart disse resultatene av fusjoner ut fra både «harde» og «myke» faktorer (Bellou, 2007). En av de viktigste forklaringsfaktorene har vært at fusjoner ofte skaper mye turbulens og vanskeligheter for ansatte, noe som kanskje ikke blir sett eller tatt tilstrekkelig på alvor hos «fusjonsplanleggerne» (Bellou, 2007).

En grunnleggende menneskelig mekanisme som oppstår ved omfattende endringer, er utrygghet. Den amerikanske personlighetspsykologen George Kelly (1955) la i sin teori om «personal constructs» vekt på at vi alle er i kontinuerlig

utvikling som mennesker, gjennom vår interaksjon med våre medmennesker. Dette betyr at i en viss forstand er vi også, mer eller mindre, alltid i en innovasjonsprosess. Fra fødselen av til vi blir gamle forandrer vi oss som en tilpasning til og respons overfor omgivelsene, men også gjennom egne tanker, følelser og handlinger. Dette betyr ikke at vi ikke i perioder befinner oss i en mer stabil tilstand, men at endrings- og innovasjonsprosesser ligger i menneskets natur (og kultur). Og at vi slik hele tiden endrer oss gjennom relasjoner til oss selv (tanker, indre samtaler, følelser) og andre mennesker.

En side ved enhver forandringsprosess vil være å oppleve utrygghet, fordi vi enda mindre enn før klarer å forutsi våre omgivelser og framtiden. I lys av Kelly (1955) kan vi si at vår forståelse av «verden» ikke er helt funksjonell, noe som igjen kan skape utrygghet. Ødegård (1991) la vekt på dette som en grunnleggende forklaring på hvorfor psykososiale prosesser kan være krevende når det skjer fusjoner (som kan forstås som en radikal innovasjon). Utryggheten synes å vise seg på ulike måter gjennom en fusjonsprosess, noe som også har støtte i litteraturen: Det oppstår økt jobbusikkerhet hos de ansatte, behovet for informasjon øker, stressnivået hos mange ansatte øker, sykefraværet øker og en del ansatte velger å slutte (Langley og Denise, 2006). Det skal også legges til at noen ansatte ser omorganiseringen som en mulighet for vekst, personlig og karrieremessig (Ødegård, 1991).

I beste fall er det slik at vellykkede fusjoner, eller andre store organisasjonsendringer, skjer i et komplisert samspill mellom en rekke faktorer (Larsson og Finkelstein, 1999). Det sier seg nesten selv at å styre slike prosesser mot vellykkethet er en relativt «omnipotent» (allmektig) idé. Fordi det er overveiende sannsynlig at ikke alle prosesser og samspillet mellom ulike faktorer (særlig mennesker) lar seg forutsi. Det vil skje endringer underveis, mens den store endringen (fusjonen) skjer, noe som igjen vil kunne påvirke utfallet av sammenslåingen. Og hvem bestemmer egentlig når sammenslåingen begynner og når den slutter? Det er sannsynligvis også slik at det er vanskelig å måle hvordan den menneskelige faktoren spiller inn på hvor godt en fusjonsprosess utvikler seg, herunder hva som skjer i og mellom menneskene i løpet av prosessen.

Kanskje ville det vært en idé å tenke at organisasjonsendringer egentlig er «sosiale eksperimenter», der det ikke er mulig å forutsi utfallet. Vi må se hvordan det går, og deretter evaluere om de forventende resultatene kom på bordet eller ikke. Det skulle i seg sjøl mane til en viss forsiktighet med tanke på å sette i gang slike prosesser. Vårt poeng her er at fusjonene (her forstått som innovasjon), gjennom en rekke problematiske sider (uro, konflikt, stress, jobbskift) også kan bryte ned organisasjonen – og slik sett fungere direkte antiinnovativt. For hvem er i stand til å forutsi om de mange sammenslåingene vil bli vellykket?

Det kan jo også tenkes at mange av de fusjonene/sammenslåingene vi nå ser i offentlig sektor (kommunene, politiet, høyskoler og universiteter), har mest med makt og styring å gjøre. Altså at de færre og større kommunene, helseforetakene, universitetene og politidistriktene lettere lar seg styre av politiske myndigheter, departementer og direktorater. Er det dette som er det egentlig motivet?

«LEAN» ORGANISERING – OG INNOVASJON

«Lean» kan sies å være en slags organisasjonsinnovasjon, en «ny» tenkning eller prosessfilosofi som har slått gjennom både internasjonalt og i Norge de siste årene. Det startet med «lean production» for produksjonsbedrifter med utgangspunkt i Toyotas bilproduksjon for et par tiår siden. I forskningslitteraturen ble begrepet første gang brukt i 1988 (Krafcik, 1988). I dag finner vi varianter av og elementer fra «lean» innen nesten alle bransjer, også innen offentlige velferdstjenester som helse og undervisning. Mange norske kommuner bekjenner seg mer samlet til «lean»-filosofien, andre steder ser vi mer avgrensede «lean»-initiativer som «kamp mot tidstyver», etc. Hovedpoenget med «lean» er å eliminere sløsing i «produksjonen», og på den måten redusere produksjonstid, ressursbruk og kostnader (og dermed øke den bedriftsøkonomiske lønnsomheten).

Slik sett framstår «lean» som en slags innovasjon fra bilindustrien som nå forsøksvis implementeres for fullt, ikke bare i privat produksjon og tjenesteyting. Men i like stor grad introduseres konseptet i norske kommuner, høyskoler/universiteter og helseforetak. Det tas da nærmest for gitt at den samme type tenkning, prinsipper og løsninger (lean) passer like godt overalt (eventuelt med visse tilpasninger og omskrivninger). Selv om «lean»-tenkningen forsøksvis gis en egen norsk innpakning tilpasset norske verdier, er kjernen i tenkningen at kostnader skal kuttes, organisasjonen skal slankes, og at dette gjøres slik at man kan fjerne mest mulig av det som kalles sløsing.

Grunnprinsippene i «lean» er følgende (Womack og Jones, 1996):

1. Spesifiser verdi fra kundens perspektiv.
2. Identifiser verdistrømmen.
3. Skap flyt gjennom prosessene.
4. Lag bare det som kunden etterspør («sug»).
5. Søk perfektjon ved kontinuerlig å eliminere sløsing (eller støy).

Og det er 7 (+ 1) former for eller typer av sløsing (støy), i offentlig sektor gjerne definert slik (Tharaldsen, 2011, Molde kommune, 2015):

- ▶ overproduksjon (for grundige undersøkelser, for mange rapporter som ingen etterspør, for grundig saksbehandling, dobbeltarbeid)
- ▶ venting (unødig tid brukt på å vente på informasjon, utstyr, godkjenninger etc.)
- ▶ bevegelse (lite hensiktsmessig fysisk plassering av mennesker og utstyr)
- ▶ transport (store avstander, unødvendige ledd i prosessen etc.)
- ▶ lager (flaskehals, maskiner, råvarer, utstyr som ikke blir brukt)
- ▶ mennesker (manglende ressursstyring, uutnyttet kreativitet etc.)
- ▶ overarbeid (krav til kvalitet er dårlig definert og/eller kommunisert)
- ▶ defekter (tid brukt på omarbeiding og adm. av feil, klager etc.)

«Vi må redusere alle unødvendige prosesser og oppgaver, eller ‘støy’ (waste)», sier «lean»-guruen Ron Mascitelli (WEB 3). På hans ti på topp-liste over årsaker til støy, står kommunikasjon høyt. Mascitellis gode råd til hvordan vi kan fjerne slik støy, er å sette av to–tre timer hver dag til konsentrert arbeid uten forstyrrelser: «Slå av e-postfunksjonen, sett over telefonen til sentralbordet og mobilen på lydløs, og gjør deg utilgjengelig for kommentarer. Da kan du jobbe effektivt med fokus på den problemstillingen du skal løse.» Dette kan sikkert være et godt råd i noen situasjoner. Vi vil likevel stille et stort spørsmålstegn ved denne holdningen til kommunikasjon. For det første at kommunikasjon forstås som informasjon, og i tilknytning til dette: at det er for mye kommunikasjon. Kunne det være at problemet like mye er for lite og for dårlig (f.eks. enveis) kommunikasjon?

Kjernen i dette handler vel i stor grad om å hindre sløsing gjennom å bruke mennesker (og utstyr) mer effektivt, spesielt ved å spare tid i produksjonen av tjenester. «Lean»-filosofien opptrer gjerne sammen med en ideologi om innovasjon og nyskaping også. Poenget fra vår side her er ikke i seg selv å kritisere «lean»-filosofien. Den kan trolig være god og effektiv når det gjelder produksjon av enkle, oversiktlige varer eller tjenester i en oversiktlig situasjon. Vi vil likevel peke på at denne tenkningen, der produksjon, tjenester og beslutninger f.eks. i norske kommuner eller høgskoler strømlinjeformes av lederne, kan være direkte ineffektiv. Og i denne sammenhengen kanskje verre: Den kan være svært lite hensiktsmessig for kreativitet og nyskaping. Den kan rett og slett være antiinnovativ.

Det ineffektiviserende elementet i dette ligger i at man tror at (enhets)lederne kan vite og treffe de riktige beslutninger om framtidige organisatoriske endringer som hindrer sløsing, og deretter skaper flyt og effektiv tjenesteproduksjon. For til tross for medvirkningen er det lederne som skal treffe beslutningene som mange ganger vil være kontroversielle. Altså en tradisjonell rasjonalistisk top–down-modell (Johannessen og Solem, 2007). For det første forutsetter man her at de

andre deltakerne (brukere, fagansatte) er eller blir enige med lederne om de målene og endringene som skal redusere sløsing, ressurstap og tidstyver. Dermed forutsettes det at fagansatte (sykepleiere, barnehagelærere, ingeniører etc.) hvis man ikke blir enige, likevel vil følge opp ledernes beslutninger og handle i tråd med dette for å realisere ledernes mål. Og noen vil nok gjøre det. Men noen vil også forfølge sine egne mål eller gruppens mål og bidra til at misnøye sprer seg og organisasjonen spriker i ulike retninger. Dette særlig fordi det oftest vil være nettopp fagansatte som oftest står nærmest problemet som har de beste forutsetningene for å finne de gode løsningene.

Og når det gjelder innovasjon og nyskaping: «Lean»-tenkningen vil lett fremme en harmonisk, slank og strømlinjeformet tjenesteproduserende organisasjon. Det er i hvert fall målet. Den skal på ingen måte medføre unødvendig informasjon, kommunikasjon, tidsbruk eller transport. Det skal ideelt sett ikke være «støy» eller sløsing. Vi tror at dette kan være effektivt på flere måter, spesielt når det gjelder enkle, oversiktlige problemstillinger der teknologi og løsninger også er enkle, oversiktlige og enhetlige. Det kan til og med tenkes at noen vil greie å tenke forbedring, altså ha en kreativ innstilling og praksis innen et slikt konsept.

Men andre måter å tenke og handle på vil faktisk peke på helt andre og til dels motsatte løsninger for innovasjon; dette gjelder ikke minst hvis man ser på tjenestetvetynde organisasjoner som kreative samarbeid mellom mennesker, slik man gjør ut fra en interaksjonistisk eller sosial relasjonell tilnærming (Aasen og Amundsen, 2011). Da vil hele tenkningen og de organisatoriske konsekvensene peke i helt motsatt retning: Da er det heller slik at man trenger et mangfold av synspunkter, man trenger ulikhet, man trenger overflod av kunnskaper og kommunikasjon og man trenger prosesser som slett ikke er strømlinjeformet, men derimot uorganiserte, frie og «rotete». Man trenger da oppmerksomhet omkring selvorganiserende prosesser, kvaliteten i samtalene og friheten til å skape nye mønstre. Ut av denne «friheten» kan nyskapingen og de kreative løsningene komme (Irgens, 2011), og se Andersen og Rasmussen (2005) om kunnskapsledelse.

Grunnen til dette er bl.a. at med ulikhet, forskjeller, mangfold og spenninger introduseres lettere nye/flere synspunkter, perspektiver, ideer og meninger i relasjonene, der en i følelser, tankegang, samtale og samhandling må eller kan se og forholde seg til det andre og nye. Og med frihet i kommunikasjonen kan utvikling, endring og nyskaping komme ut av denne forskjelligheten. Dette kan dreie seg om forskjeller i menneske- og samfunnssyn, syn på pasienter, studenter, brukere og borgere, på undervisning, læring, behandling og faglig tenkning, årsaksforhold, problemer og mulige løsninger. Dette skiller seg markant fra synspunkter om at læring og utvikling primært krever et klima preget av enhet, helhet og harmoni,

slik vi ofte finner det i systemteoretisk eller analytisk baserte oppfatninger som f.eks. «lean» (Johannessen, 2010, Stacey, 2008).

Fonseca (2002) definerer innovasjon som «ny mening, som er det framvoksende produktet av pågående samtaler kjennetegnet av et rikt mangfold, som er opplevd som misforståelse». Han hevder også at innovasjonsprosessen transformerer kollektive og individuelle identiteter. Videre sier han at slik ny mening vil kunne legemliggjøres av en ny ting (fysisk eller ikke-fysisk) som «som tilsynelatende er løsrevet fra den rotete skapelsesprosessen» (Fonseca, 2002, Aasen og Amundsen, 2011). I FONSECAS forståelse er altså mangfold, overflod og misforståelser i kommunikasjon/samtaler nødvendig for innovasjon. Aasen og Amundsen (2011) utlegger dette slik at det er synonymt med mangel på felles mening. Dette er på mange måter det motsatte av strømlinjeforming og «lean». Og det er et perspektiv som setter fokuset på potensialet i den dagligdagse, frie, uryddige samtalen i virksomhetene, ikke minst når det gjelder innovasjon. Slik sett er det et nedenfraperspektiv, og i alle fall et relasjonelt perspektiv.

INNOVASJONSINVASJON – OG VELFERDSPROFITØRENE

Vi kan nok si at anvendt på offentlig sektor er hele innovasjonsbegrepet en innovasjon. Slik sett er det nytt innen velferdstjenestene, selv om det på ingen måte er nytt at det skjer nyskaping der. Tvert imot har det heller vært en regel at nye tiltak, tjenester og tilbud kontinuerlig blir utviklet i offentlig sektor i norske kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter. Innovasjonsbegrepet kan sies å være i drift fra privat til offentlig sektor (Berge, 2015). Begrepets relevans i offentlig sektor kan også knyttes til i hvilken grad det innføres marked eller markedsliknende prinsipper og mekanismer i sektoren.

I denne sammenhengen er hele diskusjonen om NPM (New Public Management) og offentlige reformer interessant: Har NPM (og senere post-NPM) som styringskonsept fra slutten av 1980-tallet nå omsider redet grunnen for at reelle markedsmekanismer virkelig introduseres for fullt i offentlig sektor? Og hvordan er innovasjon i offentlig sektor koplet til å drive dette prosjektet videre? Vi skal trekke fram to poenger i denne sammenhengen. For det første hvordan man nå gjennom blant annet introduksjon av innovasjonsbegrepet og annen «nytale» systematisk bryter ned det tidligere skillet mellom privat og offentlig sektor. Og for det andre hvordan myndighetene nå i kjølvannet av dette åpner opp store deler av velferdsstaten/velferdssektoren for privatisert, markedsbasert tjenesteyting, jf. debatten om velferdsprofitørene. Her er det også et poeng at slike reformer nettopp iverksettes av myndighetene, altså ovenfra.

Spørsmålet om hvorvidt og hvordan skillene mellom privat og offentlig sektor er vesentlige når det gjelder spørsmål om styring, organisering og ledelse osv. i offentlig sektor, har vært tatt opp av mange, for eksempel Helge Ramsdal (Ramsdal og Skorstad, 2004), Lian (2003) og Christensen mfl. (2009). Berge (2015) viser hvordan dette i liten grad har vært tematisert i tilknytning til introduksjonen av innovasjonsbegrepet og innovasjonspolitikken i offentlig sektor. Dette kan i neste omgang lett betinge et ensidig positivt perspektiv på innovasjon – altså innovasjon forstått som framgang eller forbedring (også i offentlig sektor). I den grad et slikt perspektiv får fotfeste, vil det bidra til å åpne for bestemte forståelser av innovasjon.

Innovasjon er ofte forstått som nyvinning, som forbedring og merverdi (Berge, 2015, s. 127). I næringslivet settes dette (innovasjon) ut i livet som markedsbasert, kapitalistisk produksjon av varer og tjenester. Begreper som kommersialisering, inntjening, konkurranseevne, profitt og akkumulasjon blir sentrale for innovasjon. I den grad slike begreper og tenkemåter også knyttes sammen med hele innovasjonsbegrepet og innovasjonstenkningen, blir dette også relevant for innovasjon i offentlig sektor. Vi skal innovere (forbedre, fornye) f.eks. skole, helse og andre velferdstjenester nettopp fordi det er nødvendig for at offentlige tjenester selv skal være lønnsomme eller sørge for privat lønnsomhet, de skal bidra til merverdiskapingen. Dette er noe helt annet enn å tilfredsstille nødvendige behov for kunnskap eller helsetjenester. Vi ser denne vendingen i begrepsbruken tydelig komme til syne i den politiske debatten knyttet til stagnasjon og krise i økonomien i 2015, der innovasjonspolitik (privat og offentlig) i stor grad blir brukt i argumentasjonen fra styresmaktenes side. Innovasjon framstår som selve løsningen på krise og stagnasjon.

I denne sammenhengen er positiv begrepsbruk et vesentlig poeng. En ting er at innovasjon selv som begrep gis en entydig positiv valør. Men dette kan også ses i sammenheng med at politiske begreper og fenomener ellers i stor grad redefineres på samme måte. Språk er makt. Og vi kan lett kjenne bismaken når f.eks. offentlige reformer gis navn som nærpolitireformen, kvalitetsreformen eller samhandlingsreformen (selv om de faktisk kan peke i ulike retninger), eller når departementer og direktorater omdøpes til «enheter» med navn som inneholder merkelapper som fornying, modernisering, samhandling eller inkludering. Da mer enn aner vi at det her kan være like mye markedsføring og nytale som reelt innhold det er snakk om.

I sin nye bok *Velferdsprofitørene* (Herning, 2015) tar Linn Herning opp hvordan private næringsinteresser, gjerne organisert som oppkjøpsfond, tjener seg rike på investeringer i grunnleggende velferdstjenester, altså innen skole-, helse-, omsorgs- eller barnehagesektoren. Dette skjer ikke nødvendigvis gjennom å ta ut

utbytte, men like gjerne gjennom husleie, utlån eller å øke egenkapitalen. Det er klart at velferdsstaten med enorme og faste bevilgninger over statsbudsjettet er en gullkrukke for moderne eiere som søker etter nye og økende inntekter i nye markeder. I disse prosessene er det sentralt å unngå negativt ladete begreper som privatisering, private skoler, fortjeneste etc. Slike ord unngås og redefineres gjennom en egen «nytalelogikk» til mer positivt klingende språk som mangfold, friskoler, valgfrihet, pasientenes helsevesen etc., ofte ved hjelp bestemte tenketanker eller kommunikasjonsbyråer. I slike prosesser redefineres velferdsstaten til velferdsbransjen, og ressursene legges åpne for private interesser.

Et eksempel: Hva skjer med barnevernet? I Klassekampen 2. juni (2015) kan vi lese at staten i 2014 faktisk kjøpte barnevernstjenester for 2 milliarder kroner, altså 2000 millioner kroner! Det er et stort tall, og de store spørsmålene er knyttet til hvordan disse pengene blir anvendt og hvilken vei de tar. Skårderud (2015) som har forfattet artikkelen, trekker opp et bilde av situasjonen innenfor denne «private delen» av barnevernet som er todelt. På den ene siden finnes små «idealistiske» barnevernsinstitusjoner som i stadig større grad sliter i «markedet». På den annen side finnes store kommersielle aktører som i økende grad kjøper opp de mindre aktørene. Tallene viser at «Mens barnevernsgigantene siden 2010 har hatt en årlig økning i omsetning på rundt tolv prosent, blør de små, som har tapt fire prosent i omsetning hvert eneste år siden 2010» (Skårderud, 2015, s. 8). Også innen f.eks. utdanning, flyktningtjenestene, rus- og helsetjenestene ser vi hvordan velferdsprofitørene går inn på en annen måte og i et helt annet omfang enn før.

Kanskje kan vi ikke trekke all verden ut av dette eksempelet, men det gir mat til noen refleksjoner over hvordan innovasjon (les her: privatisering av barnevernet) griper inn i velferdstjenestene på nye måter. For det er vel slik at velferdssektoren som «omsetter» for enorme summer hvert år, også er interessant i en kommersiell betydning? Noen tjener åpenbart store penger på velferdstjenester. Grunnleggende sett er det jo et spørsmål om det er slik vi ønsker å ha det? En ting er at det skjer endringer. Men: Er eksempelet et signal om at vi på sikt svekker eller utraderer velferdsstaten som et solidarisk alternativ, der alle har rett til de samme helse- og sosialtjenestene? Går vi i retning av et velferdssamfunn der forskjellene og klasseskillene blir større og større, og at nye begreper og praksiser som «innovasjon» kan bidra til en slik utvikling? Dette kan være noen grunner til nettopp å stoppe opp ved «de nye begrepene» og analysere hva de kan bære med seg mht. meningsinnhold og nye praksiser.

Altså kan eksempelet med barnevernet ovenfor fortelle oss at det kan være ulike intensjoner med de endringene som foreslås og iverksettes innen dette feltet, som er et stort og viktig område innen offentlig sektor. Mens noen stritter imot en

privatisering av velferden, ser andre det som den mest naturlige og åpenbare utviklingen. Dette gjør at innovasjon her kan peke på ulike utviklingstrekk, f.eks. basert på ulike politiske agendaer, som igjen hviler på ulike verdigrunnlag. I lys av Ekeland (2015) kan vi fort oppleve at ulike logikker «knirker når de møter hverandre» (s. 114). Vi vil driste oss til å hevde det nok kan komme til å bli mer enn «knirking» når kampen om velferdsstaten trappes opp.

Når vi i dag ser at begrepet innovasjon spres i offentlig sektor, kan og bør det også settes inn i en samfunnsmessig og politisk kontekst. Innovasjon har med politikk, interesser og fordeling av goder og byrder å gjøre. Invasjonen av innovasjon i offentlig sektor er også knyttet til bestemte sosioøkonomiske utviklingstrekk i samfunnet. Det har å gjøre med en i utgangspunktet ekspanderende offentlig sektor og ekspanderende offentlige tjenester. Det kan være at innovasjon som politisk begrep og offentlig politikk bør ses i sammenheng med at denne sektoren og disse tjenestene i dag omstilles, ombygges, omorganiseres og åpnes opp. Denne omstillingen medfører altså at tidligere skillelinjer mellom privat og offentlig sektor viskes ut. Dette skjer blant annet gjennom spredning av felles oppskrifter og retningslinjer for styring, organisering og ledelse (f.eks. «lean»). Man ønsker å slanke og strømlinjeforme offentlig sektor. Og man ønsker kanskje færre, større og lettere styrbare enheter? Dette skjer også gjennom en bevisst omskriving og redefinering av bestemte økonomiske, organisatoriske og politiske handlinger og prosesser. Vi ser da etablering og anvendelse av nye begreper og nytt språk som ofte bærer preg av «nytale». Disse prosessene er med på å legge et grunnlag for at velferdsstaten og velferdskommunene åpnes for private økonomiske interesser.

På denne bakgrunn velger vi å presentere ni teser om innovasjon i offentlig sektor. I denne sammenhengen forstår vi *tese* synonymt med påstand. Ved å spissformulere på denne måten ser vi for oss at det vil kunne fremme mange ulike diskusjoner om innovasjon i offentlig sektor. For det er nødvendig å reflektere og drøfte ulike sider ved innovasjon, spesielt med tanke på den flertydigheten som ligger i begrepet. En overordnet problemstilling er hvilke muligheter og begrensninger et nytt begrep som innovasjon gir innen offentlig sektor.

1. Innovasjon som begrep spres raskt. Det er nødvendig å undersøke hvorfor dette skjer.
2. Innovasjon i offentlig sektor er en innovasjon. Det er nødvendig å finne ut hva innovasjon i offentlig sektor er.
3. Da er det også nødvendig å undersøke hvorfor og hvordan innovasjon i offentlig sektor ble innoveret.

4. Innovasjon i offentlig sektor har relasjonelle kostnader. Det er påtrengende nødvendig å finne ut hvilke.
5. Fusjoner kan ses som paradoksale radikale innovasjoner. Både gevinster og kostnader bør utforskes.
6. «Lean» kan også ses som et paradoksalt organisasjonskonsept. I dag er det nødvendig å se motsetningene og spesielt å peke på begrensningene – og alternativene.
7. Det er stadig nødvendig å se og undersøke forskjellene og motsetningene mellom privat og offentlig sektor – også med tanke på innovasjon.
8. Innovasjon er ikke bare forbedring og fornying. Begrepets baksider må også utforskes.
9. Det er nødvendig å være på vakt mot konsekvensene av velferdsprofitørene.

Til slutt synes vi det kan passe med et sitat fra sangen «Det året det var så bratt» av Øystein Sunde: *Det er lenger til London enn med fly!*

LITTERATUR

- Andersen, O. S. og Rasmussen, S. B. (2005). *Sådan leder du medarbeidere, der er klogere end dig selv. Mulighetsledelse i udviklingsorganisationer*, København: Børsens Forlag.
- Berge, D. M. (2013). *Innovasjon og politikk: Om innovasjon i offentlig sektor*, Working Paper. Molde: Høgskolen i Molde.
- Berge, D. (2015). «Innovasjon – et begrep i drift», s. 117–133. I E. Willumsen, A. Ødegård (red.): *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenesteutvikling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bellou, V. (2007). «Psychological contract assessment after a major organizational change. The case of mergers and acquisitions» *Employee Relations*, 29 (1), 68–88.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Ekeland, T. J. (2015). «Innovasjon og styring – logikker som knirker», s. 101–116. I E. Willumsen, og A. Ødegård (red.): *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenesteutvikling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fagerberg, J. og Verspagen, B. (2009). «Innovation Studies – The Emerging Structure of a New Scientific Field». *Research Policy*, 38 (2), 218–233.
- Fonseca, J. (2002). *Complexity and innovation in organizations*, London: Routledge.
- Gjelsvik, M. (2007). *Innovasjonsledelse. Ledelse av innovasjon og internt entreprenørskap*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Herning, L. (2015). *Velferdsprofitørene. Om penger, makt og propaganda i de norske velferdstjenestene*. Oslo: Forlaget Manifest.
- Irgens, E. (2011). *Dynamiske og lærende organisasjoner. Ledelse og utvikling i et arbeidsliv i endring*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Johannessen, S. (2010). *Myter og erfaringer om ledelse*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Johannessen, Stig O. og Olav Solem (2007). *Logistikkorganisasjoner: strategi og utvikling*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kelly, G. A. (1955). *The Psychology of Personal Constructs*, vol. I & II. New York: Norton.
- Koht, C. (2015). «Innovasjon Norge». A-magasinet, 13. mars, s. 66.
- Krafcik, John F. (1988). Triumph of the Lean Production System. *SLOAN management Review* 30(1): 40–52.
- Kunnskapsdepartementet (2014). «Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren». Meld. St. 18 (2014–2015).
- Langley, A. og Denis, J. L. (2006). «Neglected dimensions of organizational change: Towards a situated view», s. 36–159. I R. Lines, I. Stensaker, A. Langley (red.): *New perspectives on organizational change and learning*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Larsson, R. og Finkelstein, S. (1999). «Integrating Strategic, Organizational, and Human Resource Perspectives on Mergers and Acquisitions: A Case Survey of Synergy Realization». *Organization Science*, 10 (1), s. 1–26.
- Lian, O. S. (2003). *Når helse blir en vare: medikalisering og markedsorientering i helsetjenesten*, Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Marks, M. L. og Mirvis, P. H. (2001). «Making mergers acquisitions work: Strategic and psychological preparation». *Academy of Management Executive*, 15 (2), s. 80–92.
- Ramsdal, H. og Skorstad, E. J. (2004). *Privatisering fra innsiden*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Skårderud, J. (2015). «Kan bryte med NHO». *Klassekampen* 2. juni 2015.
- Stacey, R. D. (2008). *Hvordan kunnskap vokser frem. Et kompleksitetsperspektiv på læring og kunnskapsutvikling*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Willumsen, E. og Ødegård, A. (red.): (2015). *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenesteutvikling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Womack, J. P. og Jones, D. T. (1996). *Lean Thinking*. New York: Simon & Schuster.
- Ødegård, A. (1991). *Fusjoner – en retrospektiv studie av mellomlederens opplevelser i en fusjonsprosess. Hovedoppgave*, Psykologisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Aasen, T. M. B. og Amundsen, O. (2011). *Innovasjon som kollektiv prestasjon*, Oslo: Gyldendal Akademisk.

NETTADRESSER

- Molde kommune (2015). Molde kommunes nettsider (lastet ned 5.10.2015).
- Tharaldsen (2011): «Lean i offentlig sektor. Kan kommunene lære av Toyota». Powerpoint KS (lastet ned 5.10.2015).
- WEB 1: <https://books.google.com/ngrams>.
- WEB 2: https://www.st-andrews.ac.uk/media/school-of-psychology/teachingdocs/currentstudents/A_Guide_To_Writing_Scientific_Essays.pdf.
- WEB 3: NCE Systems Engineering, seminar 2.-3.2- 2011 (lastet ned 19.5.2015).
- WEB 4: <http://www.ftpress.com/articles/article.aspx?p=2164982>.

6

Kommunal organisering i møtet med samhandlingsreforma

LARS RØNHOVDE

SAMANDRAG Samhandlingsreforma har eit svakt reformdesign, noko som inneber at det kan vera ulike tilpassingar til reforma basert på ulike lokale forhold. I dette kapittelet spør vi om den administrative og politiske organiseringa i kommunane har noko å seia for korleis kommunane møter og løyser intensjonane i reforma på. Kapittelet er basert på telefonintervju på leiingsnivå i 36 kommunar, og 31 kvalitative intervju frå seks casekommunar.

ABSTRACT The Coordination Reform has a weak reform design, which means that there can be different adaptations to the reform based on local differences. This article is asking if different administrative and political organizing influences how different municipalities meet and solve the intentions related to the reform. The chapter is based on phone interviews at management level in 36 municipalities as well as 31 qualitative interviews from six case municipalities.

NØKKELORD kommunal organisering | samhandlingsreforma | reformdesign | organisasjonslæring

INNLEIING

Kommunane er viktige iverksettarar av statleg politikk. Dette gjeld ikkje minst innanfor sentrale velferdssektorar som helse, omsorg og skule.

Vi vil i dette kapittelet sjå på om ulik kommunal organisering har konsekvensar for måten kommunane møter og handterer store statlege sektorreformer på. Heilt konkret vil vi sjå på samhandlingsreforma i helsevesenet, som er ei svært omfattande reform der det er forventa at kommunane spelar ei aktiv og sentral rolle.

Samhandlingsreforma er ei reform som tar sikte på å skapa eit meir heilskapleg og samanhengande system av helsetenester, først og fremst basert på betre sam-

handling mellom spesialisthelsetenesta og kommunehelsetenesta. Reforma stiller større krav til kommunane og kommunehelsetenestene ved at kommunane no blir tillagt fleire og meir krevjande oppgåver. Den stiller også krav til betre intern samhandling i den enkelte kommunen.

REFORMDESIGN OG KOMMUNAL ORGANISERING

Når vi snakkar om reformdesign, tenkjer vi på korleis staten går fram for å realisera eit tiltak eller ei reform med tanke på verkemiddel og organisatoriske løysingar. Her ser vi at det har skjedd ei endring over tid ved at statlege reformer i dag har eit svakare reformdesign enn tidlegare (Ramsdal et al., 2002). Samhandlingsreforma er tidstypisk for korleis statlege reformer overfor kommunane blir gjennomført i våre dagar, ved at den legg opp til at kommunane skal ha stor fridom med omsyn til val av organisering og praktiske løysingar. Det tyder at det kan finnast ulike løysingar relatert til intensjonane i reforma, avhengig av lokale forhold og ulike tolkingar av reformkonseptet. Dette kan vi kalla eit svakt reformdesign.

Reforma legg altså opp til stor grad av kreativitet og lokal tilpassing i gjennomføringa, noko som også inneber stor grad av tolking av reforma og dei intensjonane som ligg bak den. Vi får ein kombinasjon av fortolking og organisatorisk fleksibilitet. Dette gjer det ekstra interessant å sjå på kva verknader den lokale kommunale konteksten har på desse prosessane. I dette tilfellet vil vi særleg sjå på om det er skilnader mellom kommunar avhengig av korleis dei organiserer seg administrativt eller politisk (Rønhovde, 2012a).

Noko av bakgrunnen for dei endringane som har skjedd innan den kommunale organiseringa dei siste 20 åra, er relatert til eit forsøk på å svekka profesjonane si stilling ved å bygga ned dei sterke sektoradministrasjonane i kommunane og dei vertikale sektorkoplingane mellom stat og kommune der sterke faggrupper har dominert på alle nivå. Frå å vera berarar av viktige velferdsreformer blei profesjonane etter kvart oppfatta som eit styringsproblem (Ramsdal et al., 2002). Bakgrunnen for endringane, slik det kjem til uttrykk i intensjonane bak den nye kommunelova som vi fekk i 1992, er at ein skal styrka og vitalisera det lokale sjølvstyret, m.a. ved å svekka sektortenkninga både på det politiske og administrative området (Bukve og Offerdal, 2002). Dette førte i mange kommunar til at ein bygde ned eller fjerna sektoradministrasjonane, medan rådmannsadministrasjonen blei styrkt. Enkelt kan vi seia det slik at fagstyring basert på sterke sektorar i større grad blei avløyst av mål- og resultatstyring. Sektorstyringa skulle bli avløyst av ei heilskapleg tenking basert på lokale val og føresetnader. Den politiske og admi-

nistrative organiseringa inngår som eit sentralt element her. Politikarane skulle bort frå sektorane og prosessane og i større grad ha fokus på målformulering og resultatevaluering. Bak dette ligg det også ei oppfatning om at sektorstyring lett skaper grunnlag for sektorforsvarar blant politikarane. Sektorpolitikaren må erstattast av heilskapspolitikaren, også kalla generalisten (Aarseth, 2012, Offerdal og Ringkjøb, 2002). Utviklinga av den politiske organiseringa i kommunane etter endringane i kommuneloven kan illustrerast med tabellen under.

TABELL 6.1: POLITISK ORGANISERING I NORSKE KOMMUNAR I PERIODEN 1992–2008. PROSENT (N = 321–434)

| | 1992 | 1996 | 2000 | 2004 | 2008 |
|---|------|------|------|------|------|
| Hovudutval | 84 | 24 | 13 | 4 | 3 |
| Andre sektorstyrer | 13 | 51 | 59 | 35 | 34 |
| Funksjonsmodell | 3 | 23 | 26 | 36 | 35 |
| Ingen utval | 0 | 2 | 2 | 15 | 15 |
| Anna | 0 | 0 | 2 | 10 | 13 |
| Kjelde: Organisasjonsdatabasen/NIBR (her henta frå Aarseth 2012). | | | | | |

Som vi ser av tabellen, er dei politiske hovudutvala etter kvart nesten heilt fråverande, men nokre kommunar har erstatta desse med andre typar sektorstyrer. Det er likevel slik at dei fleste no ikkje har noka politisk sektororganisering.

Den administrative organiseringa følgde mykje av det same sporet ved at mange kommunar etablerte ein såkalla flat struktur med berre to nivå, eitt strategisk og administrativt leiarnivå og eitt resultatnivå knytt til den operative verksemda. Det vanlege var då at den enkelte skule, barnehage eller pleieinstitusjon vart egne resultateiningar.

Fleire kommunar held likevel fast ved ei eller anna form for sektororganisering også administrativt, og i enkelte kommunar ser vi at sektornivået er på veg tilbake ved at ein slår saman fleire einingar innan ein sektor med ein felles leiar (Olsen og Torsteinsen, 2012). Mange av dei kommunane der sektornivået er på veg tilbake, og som altså har ei slags hybrid organisering, omtalar sjølv strukturen som flat, medan dei i realiteten fungerer meir som ein sektororganisert kommune med tre nivå.

Dermed har vi etter kvart fått fleire former for organisering av kommunane, men vi kan likevel seia at det fortsatt er to hovudformer for organisering, nemleg flat struktur, og sektorbasert organisering. Spørsmålet vi kan stilla, er om den

hybride organisasjonsforma er på frammarsj, t.d. for å sikra ei betre løysing på store samfunnsoppgåver gjennom betre samarbeid og koordinering.

ORGANISASJONSFORMER, NYTENKING OG LÆRING

Dei organisasjonsendringane mange kommunar har gjennomført dei siste 20 åra, har hatt som siktemål å få til ein meir kostnadseffektiv tenesteproduksjon. Det hentar i stor grad sin inspirasjon frå marknadsbasert verksemd ved at ein skaper ein intern kvasimarknad der den enkelte resultatetininga aukar innteninga si ved å realisera resultatmål slik desse kjem til uttrykk i ulike resultatindikatorar (Rønhovde, 2012c). Ideologien bak desse reformene kan plasserast innanfor det som i faglitteraturen blir omtala som New Public Management (Hood, 1991). Samhandlingsreforma bryt litt med dette. Det dreiar seg for det første om nytenking og endring. Ein skal ikkje berre produsera, ein skal også vera innovativ og strategisk. Dessutan representerer reforma eit slags brot med det som har blitt oppfatta som tradisjonell marknadsideologi, ved at ein er meir fokusert på samhandling og kommunikasjon mellom ulike einingar, enn på konkurranse. Dette gjeld både mellom helsetenestene på ulike nivå, og internt i den enkelte kommune. Slik sett kan ein kanskje seia at det her dreiar seg om ei reform som ligg nærmare det som m.a. har blitt karakterisert som Networked Community Governance (Stoker, 2011). Her er ein meir oppteken av gjensidig avhengigheit, tilpassing og samarbeid.

Vi har to typar spaning ein må forholde seg til i forhold til reforma. For det første spaninga mellom produksjon og innovasjon. Den andre er spaninga mellom marknadsanalog konkurranseideologi og samarbeid, samordning og koordinering.

KUNNSKAPSUTVIKLING OG LÆRING I ORGANISASJONAR

Hovudfokuset innan den tenkinga som ligg bak det vi kan kalla tradisjonell New Public Management, er retta mot effektiv drift. Dersom ein blir for mykje fokusert på effektiv drift og produksjon, kan ein ifølge March gå i suksessfella (March, 1999). Ein blir for fokusert på effektiv drift og i for liten grad oppteken av endringar og nytenking. Sjølv om dette er noko som kan vera spesielt utfordrande for marknadsbaserte verksemdar, der for stort fokus på produksjon i verste fall kan føra til nedlegging og avviking av verksemda, er dette noko som også kan vera eit problem innan offentleg verksemd. Her dreiar det seg om å løysa viktige samfunnsmessige problem eller realisera viktige målsetjingar på ein god og effektiv

måte. I dette tilfellet står vi overfor ei stor nasjonal reform som uansett vil måtta tvinga kommunane til nytenking. Ifølge March (1999) vil det alltid vera ein utfordring for organisasjonar å balansera behova for effektiv produksjon og innovasjon og nytenking på ein god måte.

Ei flat organisering basert på ein marknadsanalog ideologi, der hovudfokus ligg på kostnadseffektiv tenesteproduksjon innan dei enkelte resultateiningane, kan kanskje føra til at ein i for liten grad er fokusert på samhandling, informasjonsflyt og kunnskapsdeling, både internt i eigen organisasjon og inter-organisatorisk.

Spørsmålet vi kan stilla, er om det finst måtar å organisera verksemda på som sameiner behova for effektiv produksjon og nytenking på ein god måte. Ei tilnærming for å balansera dette forholdet ligg kanskje i å etablera meir kontinuerlege læringsprosessar i organisasjonane knytt til dei daglege prosessane i organisasjonen. Dei siste 20–25 åra har det blitt utvikla teoriar som er opptekne av kva føresetnader som bør vera til stades dersom ein skal klara å etablera slike meir kontinuerlege prosessar for læring og kunnskapsdeling i organisasjonar. Senge snakkar om skaping av lærande organisasjonar (Senge, 1990), medan Nonaka snakkar om bygging av kunnskapsutviklande organisasjonar (Nonaka og Takeuchi, 1995, Nonaka og Teece, 2001).

Teorien om kunnskapsutviklande organisasjonar fokuserer på viktige generelle føresetnader som må vera til stades for å skapa gode vilkår for kunnskapsdeling og kunnskapsutvikling i organisasjonar. I den samanhengen er dei også opptekne av korleis organisasjonar bør strukturera seg for å oppnå dette (Nonaka og Takeuchi, 1995). Teoriane er altså opptekne av korleis dei kan driva kontinuerleg forbedringsarbeid, samstundes som organisasjonen driv effektiv og god produksjon av varer eller tenester. For å oppnå dette må ein sikra seg at det blir lagt til rette for intensjonal og tillitsfull samhandling med sikte på effektiv kunnskapsdeling og læring i organisasjonen. Når det gjeld samhandlingsreforma er intensjonen bak reforma allereie formulert frå nasjonalt hald. Tillit og openheit internt i organisasjonen er viktig både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Spørsmålet vi kan stilla, er om flat struktur basert på sjølvstendige resultateiningar, utan sektormessig samordning, er godt eigna til å sikra god horisontal dialog og kunnskapsdeling. Undersøkingar frå norske kommunar tyder på at den horisontale kommunikasjonen og kunnskapsdelinga av mange innan dei tenesteytande sektorane kan bli oppfatta som eit problem (Rønhovde, 2012b).

Ein annan viktig føresetnad for kunnskapsutvikling og læring er at ein må ha ei viss arbeidsdeling i organisasjonen basert på *nødvendig variasjon* i kunnskapar, kompetanse og erfaringar. Dette er viktig, mellom anna for å sikra den nødvendige kompetansen til organisatoriske arbeidsoppgåver, men også for å ha tilstrekkeleg

beredskap og kreativitet til å møta utfordringar i organisasjonen sine omgivnader. På den andre sida må ein sikra seg at det er overlapp i kunnskapar, ansvar og arbeidsoppgåver mellom medarbeidarane i organisasjonen på alle nivå, dette kallar Nonaka og Takeuchi (1995) for redundans. Årsakene til at ein treng *redundans*, er m.a. at ein meiningsfull og effektiv dialog og kunnskapsdeling mellom aktørane har som ein føresetnad at dei har ei felles kunnskapsbasis å kommunisera ut frå. Utgangspunktet her er ei oppfatning om at ein meiningsfull kommunikasjon må ha ein viss grad av felles identitet og felles kunnskapar som føresetnad. Denne overlappinga av kunnskapar og erfaringar er viktig både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Horisontalt er dette viktig mellom anna i samband med samarbeid eller prosjekt (Meese og Rønhovde, 2015), men det er også viktig meir generelt med tanke på dagleg samhandling og arbeid i organisasjonen. Vertikalt er det viktig for å sikra god kommunikasjon mellom det operative nivået og det strategiske nivået i organisasjonen. Poenget her er at kunnskapar og erfaringar frå det operative nivået skal bli oppfatta og forstått på det overordna strategiske nivået, og at dei strategiske måla blir omsett og fortolka på ein relevant måte av dei som arbeider i den operative verksemda (Nonaka og Takeuchi, 1995).

Ut frå dette meiner Nonaka og Takeuchi (1995) at flat struktur ikkje er godt eigna for å skapa grunnlag for kunnskapsdeling og kunnskapsutvikling i organisasjonar. Nonaka og Takeuchi (1995) meiner såkalla flat struktur med autonome og uavhengige aktørar ikkje er ein god organisasjonsmodell fordi avstanden blir for stor både kunnskaps- og erfaringsmessig mellom det operative nivået og det strategiske nivået. Ein må ha noko som bind saman verksemda kunnskapsmessig, slik at det blir etablert meiningsfulle føresetnader for informasjonsutveksling, kunnskapsdeling og læring i organisasjonane. For å få til dette må ein i organisasjonar gi mellomnivået og mellomleiarane ei sentral rolle i organisasjonen. Deira oppgåve blir då å formidla kunnskapar, erfaringar og intensjonar mellom det strategiske nivået og det operative nivået.

I kommunar med flat struktur er mellomnivået tatt bort både politisk og administrativt. Ein manglar dermed det nivået som ut frå teorien om kunnskapsutvikling i organisasjonar (Nonaka og Takeuchi, 1995) skal sikra redundans og dermed god kunnskapsoverføring i organisasjonen.

Dersom vi skal overføra poenga frå teorien om kunnskapsutviklande organisasjonar til norske kommunar sitt møte med samhandlingsreforma og dei utfordringane denne stiller kommunane overfor, kan vi formulera følgjande problemstillingar i form av påstandar:

Det vil vera eit press i kommunar med flat struktur i retning av å gjera organisasjonsendringar med sikte på ei samordning av sektornivået i møtet med sam-

handlingsreforma for å sikra betre prosessar både vertikalt og horisontalt i organisasjonen.

Politikarane si deltaking og problemfokus blir påverka av den kommunale organiseringa ved at politikarar med sektororganisering er meir engasjert i prosessane.

Desse påstandane vil vi prøva å underbygga empirisk ved å spørja dei kommunale leiarane kor godt eigna dei meiner den kommunale organiseringa i deira kommune er til å møte dei utfordringane samhandlingsreforma har stilt dei overfor, og om vi kan seia noko om desse utfordringane har påverka dei interne prosessane og strukturane i kommunane i samband med reforma.

Når vi snakkar om utvikling av problemoppfatningar og løysingar, seier vi også noko om kva som er føresetnadane og dei organisatoriske rammevilkåra for kunnskapsutvikling og kunnskapsspreiing i samband med reforma og dei tenestene som den omfattar. Vi er då inne på spørsmål om korleis strukturelle og prosessuelle trekk ved organisasjonen påverkar dei organisatoriske læringsprosessane.

SENTRALE TREKK VED SAMHANDLINGSREFORMA

Samhandlingsreforma vart formelt iverksett frå 1.1.2012 og har som føremål å utvikla eit betre helsetilbod basert på nye samarbeidsmåtar mellom kommunar og sjukehus. Pasientane sine behov for koordinerte tenester er eit sentralt punkt, og reforma bygger på ei forståing av dagens system som fragmentert, komplekst og med mangelfull kontaktflate mellom spesialisthelsetenesta og kommunane (St.meld. nr. 47 (2008–2009)). Samhandlingsreforma vil krevja omstillingar både i helseføretak og kommunar, og dannar derfor ei fruktbar ramme for studie av innovasjon og læring i praksis. Samhandlingsreforma har to hovudelement:

Auka vektlegging av førebyggjande arbeid for å hindra at folk blir sjuke, eller intervensera på svært tidleg tidspunkt i sjukdomsløpet. Dette gjeld både innan somatikk og psykisk helse.

Kommunane skal behandla fleire pasientgrupper som i dag blir lagt inn på sjukehus og behandla «før, i staden for og etter» sjukehus.

Oppgåvene til kommunane kan oppsummerast i tre typar forventningar (Aarseth mfl. 2015):

Kommunane skal få til betre samhandling med spesialisthelsetenesta. Dette kan gjerast på ulike måtar, men ein skal m.a. ha eit forpliktande avtalesystem (Brekke og Kirchhoff, 2015).

Det er også forventningar om at kommunane skal utvikla samarbeid på tvers, slik at dei skal vera i stand til å innfri forventningane om at dei skal ta eit ansvar for større delar av helsetenestene.

Forventningane om meir heilskapleg pasientomsorg inneber at ein også må sikra betre intern samhandling i den enkelte kommunen.

DATA OG METODE

Kapitlet baserer seg på kvalitative data. Først og fremst basert på telefonintervju med administrative leiarar i samtlege kommunar i Møre og Romsdal i løpet av 2013. Desse intervju blei gjort for å få ei oversikt over korleis kommunane hadde prøvd å handtera møtet med samhandlingsreforma. I hovudsak var det rådmannen som blei intervju. Ein semi-strukturert intervjuguide i fire hovuddelar blei brukt i intervju. Inntrykket frå intervjurunden var at dei aller fleste vi intervju hadde bra oversikt over situasjonen og utviklinga i kommunane. Der rådmannen sjølv meinte at ho eller han hadde for dårleg oversikt, blei vi kopla på andre leiarar anten i rådmannens leiargruppe eller andre med leiaransvar for sektoren i kommunen. I intervju blei det m.a. fokusert på interne prosessar og på samarbeid med andre kommunar. Sentralt stod spørsmålet om organisering og eventuelle organisasjonsendringar. Siktemålet med intervju var å få eit heilskapleg bilde av kommunane sitt møte med reforma sett frå toppen av organisasjonen. Eit problem i forhold til den politiske organiseringa og politikarane sin medverknad og engasjement, er at vi ikkje baserer oss på intervju med politikarane, men berre på oppfatningar og observasjonar frå dei administrative leiarane. Vi får likevel eit visst bilde av engasjement og fokus, sjølv om datagrunnlaget her er noko mangelfullt. Dei tendensane som synest å ligga i datamaterialet, krev likevel ytterlegare oppfølging med intervju med m.a. politikarane sjølve dersom vi skal kunna trekka meir endelige konklusjonar.

Etter at vi hadde gjennomført denne intervjuundersøkinga, gjennomførte vi ei caseundersøking i seks utvalde kommunar. Kommunane som blei valt ut, skulle ha ulik administrativ organisering, altså skulle vi ha kommunar både med flat struktur, hybrid struktur og sektororganisering. Dessutan skulle kommunane vera ulike i forhold til grad av samarbeid med andre kommunar om reforma. Undersøkinga blei gjennomført i 2014. Her blei leiarar for helsetenestene i kommunane intervju. Dette omfatta både sektorleiarar, einingsleiarar for sjukeheimar og heimetenester og i ein viss grad leiarar for fysioterapiverksemda (2) og kommunelegar (4).

FORHOLDET MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON I KOMMUNANE

Formelt sett er det slik at det er politikarane som skal stå for den overordna styringa i kommunane. Dette tyder at alle viktige vedtak skal gjerast av politikarane i kommunestyret, og det tyder at politikarane skal utvikla mål og strategiar for den kommunale verksemda. Denne strategiske rolla er ikkje noko som berre er knytt til mål- og resultatstyring, som er eit ideal i mange kommunar i dag, men det er her snakk om generelle demokratiske prinsipp og ideal. Slik sett kan ein seia at det er politikarane som utgjer det strategiske nivået i kommunane, medan administrasjonen og dei som arbeider i operativ verksemd, skal hjelpa til med å realisera strategiane. Ut frå dette er det også viktig å seia noko om politikarane sin medverknad og rolle i realiseringa av reforma.

Dei tilsette i administrativ og operativ verksemd har ulike oppgåver og funksjonar i kommunane. Den administrative leiinga skal både sikra eit godt vedtaksgrunnlag for politikarane, og dei skal sikra at vedtaka blir fortolka, konkretisert og realisert. Slik sett spelar den administrative leiinga ei rolle som ivaretakarar av den strategiske funksjonen i forhold til resten av den administrative og operative verksemda. Slik sett kan vi også operera med eit strategisk administrativt nivå i vår drøfting av administrasjonen og den administrative organiseringa.

KOMMUNAL ORGANISERING OG MØTET MED REFORMA: POLITISK ORGANISERING

Utgangspunktet vårt er knytt til spørsmålet om måten kommunane er organisert på påverkar korleis dei møter samhandlingsreforma, t.d. i form av problemfokus og deltaking. Som vi har vore inne på tidlegare, har den politiske organiseringa endra seg ein del etter at vi fekk ny kommunelov i 1992. I dag er det ein viss variasjon i organiseringa ved at hovudutvalsmodellen nesten er heilt fråverande. Berre eit par kommunar i fylket seier at dei har hovudutval. Ein del kommunar har ei form for sektororganisering. Nokre kommunar har ei form for hybrid organisering ved at dei har element av både funksjonsorganisering og sektororganisering. Mange kommunar har gått over til ein funksjonsmodell ved at dei t.d. har to utval, eitt for plan og utvikling og eitt for drift, eller liknande variantar. Nokre få kommunar seier at dei ikkje har politiske utval i det heile.

Det er ein tendens i vår undersøking til at politikarane er relativt usynlege i samband med handsaming og iverksetting av samhandlingsreforma. Det er spesielt på to område der politikarane har vore synleg involvert, det gjeld godkjenning av avtalar mellom kommunen og helseføretaket, og i samband med dei økonomiske

konsekvensane av reforma. Dette er den aktiviteten det blir referert til i alle kommunane når vi spør om politikarane sin aktivitet og engasjement i saka. I den grad politikarane er aktive ut over dette, er det snakk om å bli orientert eller å gi aksept på det administrasjonen har gjort eller er i ferd med å gjera.

Det finst likevel nokre unntak der politikarane også har engasjert seg litt meir i prosessane i samband med innføringa av reforma og konsekvensane på den kommunale strategien for helse- og omsorgssektoren. Altså eit engasjement som går på sjølve innhaldet i reforma. I vårt utval på 37 kommunar dreiar dette seg om 7 kommunar. Alle dei kommunane der politikarane har engasjert seg meir aktivt, har ei eller anna form for sektorstyrer. Ut frå den oversikten vi har, er det 16 kommunar som har ei eller anna form for politisk sektororganisering. Dette tyder at organiseringa har hatt konsekvensar for aktiviteten, men det viser også at andre faktorar kan spela inn.

For å illustrera kva slags aktivitetar det er snakk om, har vi tatt med nokre døme frå intervjuar med dei kommunale leiarane: «Politisk nemnd oppretta for å møte utfordringane med samhandlingsreforma. Initiativ til prosjekt for folkehelse har kome frå politisk nivå» (middels stor landkommune). «Det har i samband med budsjetta dei to siste åra vore fokusert på å koma i gang med førebyggjande tiltak. Stor politisk aktivitet i forhold til Frisklivsentralen» (bykommune). «Dei har vore aktivt med, også ordføraren. Vore med i arbeidsgruppe. Dette har vore ei prioritert sak» (større landkommune). «Dei har vore med og vore pådrivarar i tillegg» (middels stor landkommune).

Data frå undersøkinga tyder altså på at den politiske organiseringa kan ha ein viss verknad for i kva grad politikarane aktiviserer seg i *prosessane*, og i kva grad dei går aktivt inn i *strategiane* for sektoren. Dette er for så vidt i pakt med intensjonane med dei endringane som har skjedd med grunnlag i ein New Public Management-tenking rundt den politiske reorganiseringa i kommunane. Ifølgje desse idealane skal politikarane i større grad driva mål- og resultatstyring, noko som inneber at dei i liten grad skal vera involvert i prosessane, men heller vera outputorientert og reaktive i forhold til dei pågåande prosessane med å realisera intensjonane med samhandlingsreforma i kommunane. Ut frå slik politikarrolla er definert innan denne modellen er det også naturleg at dei fleste politikarane er mest opptekne av økonomi og formelle avtalar. Problemet, eller utfordringa, er her knytt til spørsmålet om dette er ein god måte å driva heilskapspolitikk på når ein tenkjer på det strategiske ansvaret politikarane faktisk har i forhold til kommunen generelt, og i forhold til viktige samfunnssektorar spesielt.

Som vi allereie har vore inne på, er det mogeleg at ei intervjurunde blant dei kommunale politikarane kunne nyansert dette bildet ein del. Det kan også vera ei utfor-

dring at den politiske organiseringa etter kvart har blitt relativt samansett, og dermed kunne vore problematisert enno meir. T.d. kan vi ha eit sektorutval for helse og omsorg, men vi kan også ha eit utval i ein annan kommune for oppvekst og aldring.

KOMMUNAL ORGANISERING OG MØTET MED REFORMA: ADMINISTRATIV ORGANISERING

Intensjonane med samhandlingsreforma er enkelt sagt å sikra seg at helsetenestene fungerer på ein betre måte, ved at tenestene er betre, og at dette skjer på ein meir kostnadseffektiv måte. Ein skal både sørgja for at samhandlinga mellom tenestene på ulike nivå blir betre, og at dette skal sikra eit betre og meir tilpassa tilbod til brukarane av tenestene, og ein tenkjer seg at dette også skal sikra ei betre utnytting av dei samla ressursane i tenestene. Dette kan godt kallast eit forsøk på å skapa innovative prosessar.

Vi har valt å fokusera på korleis organisasjonen kan skapa grunnlag for forbetringar basert på stegvise lærande prosessar, slik dette m.a. er forsøkt beskrive i teoriane om kunnskapsutviklande eller lærande organisasjonar (Nonaka og Takeuchi, 1995). For å få til god kunnskapsdeling og læring peikar dei på at det må leggst til rette for gode og tillitsfulle samhandlingsprosessar i organisasjonen, og dei peikar på behovet for redundans, altså overlapp av kunnskapar og erfaringar vertikalt og horisontalt i organisasjonen. I kommuneorganisasjonen kan vi tenkja oss at eit mellomnivå representert ved sektornivået kan fungera som ein slik redundans ved at det kan formidla mellom det operative nivået og det strategiske nivået. Dette tyder sjølvstøtt ikkje at ei slik organisering automatisk vil føra til at det blir skapt gode læringsprosessar, men det er ein vesentleg føresetnad.

Dersom dette er riktig, må dette tyda at ulik kommunal organisering har noko å seia for måten kommunane møter samhandlingsreforma på. Altså må vi gå ut frå at kommunar med eit mellomnivå eller sektornivå fungerer annleis enn kommunar med flat struktur. I kommunar med såkalla flat struktur kan vi tenkja oss at initiativ og problemformuleringar i større grad blir formulert av det sentrale administrative nivået. Dette nivået skal ikkje primært driva sektoradministrasjon, men vera heilskaplege leiingar av den kommunale verksemda. Deira hovudfokus blir då prega av det, noko som t.d. kan innebera ein større grad av ein økonomisk-administrativ logikk, og altså eit større fokus på dei økonomiske og juridiske sidene ved reforma. Her er det sjølvstøtt nok å ta fatt i, ettersom reforma t.d. inneber stor grad av uvisse rundt dei ekstra kostnadane dei påfører kommunane gjennom det større ansvaret dei får for helsetenestene. I denne samanhengen er det også viktig å få til gode avtalar med helseføretaka. På den andre sida tenkjer vi oss at kommunar med

sektoradministrasjonar lettare klarer å integrera fagkunnskapen og erfaringane frå praksisfeltet i dei kommunale prosessane relatert til reforma. Dei blir altså i større grad prega av ein fagleg logikk. Utfordringa er å klara å integrera denne logikken i ein heilskapleg strategi for kommunen.

I den hypotesen vi formulerte innleiingsvis, påsto vi derfor at kommunar med flat struktur ville føla eit press i retning av ei meir sektorbasert organisering i møtet med samhandlingsreforma.

I intervjuundersøkinga vår blei problem knytt til kommunal organisasjonsmodell og samhandlingsreforma kommentert eksplisitt av om lag halvparten av kommunane. Fleire av kommunane med sektororganisering framheva at dette var ei god organisasjonsform som var godt eigna når dei skulle handtera ein slik reform.

Totalt sett viser undersøkinga at fleire av kommunane med sektororganisering eksplisitt seier at dette er ein fordel i samband med reforma. Det å ha ein sektorsjef under den administrative leiinga blir oppfatta som viktig både for å sikra betre kopling til fagkunnskapen, altså betre koplingar mellom det strategiske og det operative nivået, og for å sikra ei betre fagleg samordning internt i kommunane.

Eg synes vi er godt organisert i forhold til reforma, og det er nok i den samanhengen ein fordel med sektorsjef. Eg har vore rådmann tidlegare i ein annan kommune med flat struktur. Den organisasjonsforma gav meir økonomisk ansvarlegheit, men akkurat i denne samanhengen trur eg vår form er god (mindre landkommune).

Vi har ein trenivåmodell med pleie- og omsorgssjef og helsesjef. Det har vore greitt å handtera reforma med ein slik struktur. Det gjer at vi har meir fagleg kompetanse på nivået under rådmannen (større landkommune).

Sjølv om det ikkje er alle kommunane med sektoradministrering som gir eksplisitte kommentarar til dette, så er det heller ingen av dei som oppfattar sektororganiseringa som eit problem. På den andre sida er det nokre av kommunane som har hatt ei organisering med såkalla flat struktur som har gjennomført eller planlegg gjennomføring av ei omorganisering med grunnlag i reforma:

Vi har hatt ei samanslåing i forkant av reforma, der omsorgs- og helseetaten blei slått saman til ei. Dette hadde delvis si årsak i reforma» (større landkommune). «Står framfor ei større omorganisering, der siktemålet m.a. er å slå saman dei to avdelingane pleie- og omsorg og helseavdelinga til ei avdeling med helse- og omsorgssjef. Vurderer å plassera inntaksfunksjonen der (større landkommune).

Har det siste året jobba med justering av administrasjonen, men det er ikkje iverksett. I forhold til omsorgstenesta som samhandlingsreforma er retta mot så langt, har vi tolv einingar. Det er klart det er eit poeng å få stramma opp organisasjonen gjennom å laga større einingar på feltet (bykommune).

Fleire av kommunane som har ein flat struktur, peikar på dette som eit problem og ei utfordring i samband med reforma. Kommentaranane går eigentleg i same retning som dei kommentaranane som har kome frå dei kommunane som har sett eit behov for ei samordning av sektoren. Dette går både på samordninga horisontalt internt i kommunen, og det går på koplinga vertikalt mellom det operative og det strategiske nivået: *«Hovudutfordringane blir samarbeid på tvers i organisasjonen. Eigne resultatiningar blir ei utfordring»* (større landkommune).

Avstanden til utøvande verksemd er ei utfordring. Dei blir distanserte. Det er teke grep for å sjå ting i samanheng, for at einingsleiarane ikkje skal sitja isolert på kvar si tue. Men det er jo korleis dei gjer det kvar for seg budsjettmessig dei blir målt på (bykommune).

Det er også enkelte kommunar som har vurdert å gå tilbake til ei meir sektororientert organisering, men som har valt å fortsetja som før med den grunngevinga at dei er relativt små og oversiktelege kommunar som har eit godt etablert samarbeid internt i kommunane. Her går det både på avstand mellom personar som arbeider på ulike nivå i kommunen, og det går på korleis prosessane faktisk går i kommunen. Det viktige her er koplinga mellom nivåa og korleis kunnskapar og erfaringar blir formidla og forstått på dei ulike nivåa. Dette er for så vidt ei stadfesting av at dei interne prosessane er annleis i små kommunar enn i store kommunar. T.d. ved at avstanden er mindre mellom dei som arbeider innan dei ulike funksjonane i kommunen, mellom politikarar og tilsette i kommunen og mellom innbyggjarar og politikarar (Offerdal, 2014).

I caseundersøkingane prøvde vi å gå litt lenger inn i dei kommunale prosessane for å kunna seia noko om korleis ein tilpassa den kommunale organiseringa til reforma. Undersøkingane viser at tilpassinga til reforma og tolkinga av denne er ein kontinuerleg prosess der ein heile tida er oppteken av korleis ein skal sørga for best mogeleg samordning og intern kommunikasjon. Her har ein fokus både på prosess og struktur. I caseundersøkingane hadde vi både med kommunar med flat struktur, hybrid struktur og ein meir tydeleg sektorstruktur. Som vi allereie har vore inne på, er det spesielt i kommunar med flat eller hybrid struktur ein har følt behov for omorganisering etter reforma. Vi vil derfor illustrera korleis ein der kan oppleva

situasjonen med nokre sitat frå intervjua vi hadde i desse kommunane. Der ein i ein kommune med flat struktur hadde ein allereie gjennomført samordningstiltak:

Før reforma var vi organisert i to einingar: Aktivitet og omsorg og helse og sosial. Sidan vi er ein liten kommune som skulle handtera ein stor reform, vart det vedteke å slå alt saman under ein paraply. Medan avdelingsleiarane før reforma hadde 60 % stilling som administrative leiarar og 40 % i avdelinga, blei dei no 100 % administrative leiarar (leiar for helse- og omsorgstenesta i ein mindre kommune).

Her ser vi altså at ein allereie hadde gjort administrative endringar for å møte reforma på ein betre måte, men organisasjonsforma blir fortsatt oppfatta som flat struktur med to nivå. Med bakgrunn i dei organisatoriske endringane som er gjennomført med grunnlag i reforma, blir dette likevel oppfatta som eit problem:

Talet på nivå er til revurdering nå, sidan det blei eit veldig stort område, og vi er på ein måte ein stat i staten, vi har ei veldig ulik organisering i kommunen ved at helse og omsorg er under ein paraply medan oppvekst til dømes har fleire einingsleiarar. Fordi det er jo ein tonivåmodell i kommunen, men med den oppgraderinga av avdelingsleiarane så er det ikkje ein reindyrka tonivåmodell lenger (leiar for helse- og omsorgstenesta i ein mindre kommune).

Sjølv om kommunen framleis definerer strukturen som flat, altså ei organisering med to nivå, er realitetane at ein har opplevd ei form for organisatorisk hybridisering, og at ein kanskje er i ferd med å utvikla tre nivå. Ein av kommunane hadde før reforma valt ei hybrid organisering:

Hadde ein omorganiseringsprosess i 2003 og kom fram til ein hybridmodell. Administrasjonen er organisert slik at det er ti einingar som er direkte underlagt administrasjonssjefen. Kvar av desse einingane blir leia av ein einingsleiar – som har ansvar både for drift og leing. Desse einingsleiarane er tett på drifta ute samtidig som dei er ein del av administrasjonssjefens leiarteam. Einingsleiarane rapporterer direkte til administrasjonssjefen (rådmann i ein større landkommune).

Det blei medvite lagt til rette for at samhandlinga skulle vera best mogeleg både vertikalt og horisontalt i organisasjonen:

Einingsleiarane er likestilte. Dei fleste einingsleiarane er lokalisert på rådhuset, med unnatak for eit par. Men dei sit i gangavstand frå rådhuset. Omorganiseringa i 2003 var ei førebuing for samhandlingsreforma. Ein hadde felles skulering for alle einingsleiarane – ein «bygde» opp ei felles plattform med felles leiartenking. Vi fekk også omgrepet samhandling på tvers inn i organisasjonskartet (einingsleiar, helse, i ein større landkommune).

Sjølv om ein er nøgd med organiseringa, føler ein likevel eit behov for ei vurdering og evaluering av tenestene sett i lys av eigne erfaringar, og spesielt ut frå erfaringane med samhandlingsreforma.

Koordinering internt kan til tider vera krevjande. Det er derfor sett i gang ei evaluering av organiseringa. Denne ville ha komme uavhengig av samhandlingsreforma. Men blei utsett i påvente av reforma – for å sjå korleis denne slo inn.

Ein ser for seg eit behov for eit koordinerande ledd. Vidare ser ein for seg at dei to einingane pleie og omsorg blir til ei. Etter samhandlingsreforma er samarbeidet tettare. Dei fungerer praktisk talt som ei eining (rådmann i ein større landkommune).

«Det burde vore ei koordinerande teneste, organiseringa er litt tidkrevjande» (einingsleiar, helse, i ein større landkommune). Dette stadfestar inntrykket frå intervjuundersøkinga. Det er ein tendens i fleire kommunar mot tettare samarbeid som peikar i retning av ei form for sektororganisering og etablering av tre nivå. Her må det leggast til at dei casekommunane som allereie hadde ei form for administrativ sektororganisering ikkje såg behov for store endringar. I ei av kommunane med flat struktur meinte ein at kommunen var så liten at dei kunne ordna det meste prosessuelt. Her var ein mest oppteken av å finna gode interne samarbeidsformer, samstundes som ein ville samarbeida med andre kommunar m.a. for læring og betre ressursutnytting.

NOKRE OPPSUMMERANDE MOMENT

I dette kapitlet har vi sett på om det er samheng mellom kommunal organisering og måten kommunane møter samhandlingsreforma på. Vi har eksplisitt tatt utgangspunkt i Nonaka og Takeuchi (1995) sin teori om samhengen mellom struktur og kunnskapsutvikling i organisasjonar. Deira utgangspunkt er at såkalla flat struktur er problematisk fordi det ikkje i tilstrekkeleg grad sikrar redundans i organisasjonen, noko som svekker kunnskapsdeling og kunnskapsoverføring både horisontalt og ikkje minst mellom det strategiske og det operative nivået.

I forhold til den politiske organiseringa synest det å vera ein tendens til at politikarane i kommunar med ei eller anna form for politisk sektororganisering spelar ei meir aktiv rolle i forhold til prosessane rundt samhandlingsreforma enn politikarar i kommunar som ikkje har slike sektorstyrer. Politikarane i slike kommunar spelar ei meir reaktiv rolle og er mest aktive i forhold til dei økonomiske og juridiske sidene ved reforma. Ein kan godt seia at den reaktive rolla er godt i samsvar med idealet som ligg til grunn for kommunar med såkalla flat struktur, men det blir ei utfordring når ein skal relatere dette til den strategiske rolla desse politikarane også skal ha. I den samanhengen må ein spørja om dei har gode nok kunnskapar om dei sektorane dei er sett til å styra.

Fleire kommunar med ein typisk flat administrativ struktur ser at det kan vera problem med denne organisasjonsforma for å møte den typen reformer samhandlingsreforma representerer på ein god måte. Kommunar med sektororganisering oppfattar dette som ei grei organisasjonsform, og fleire av kommunane framhevar at denne organisasjonsforma har vore ein fordel i samband med jobbinga med reforma. Dette gjeld spesielt i samband med koordinering og kunnskapsdeling vertikalt og horisontalt. Slik sett stadfestar dette Nonaka og Takeuchi (1995) sin teori om korleis organisasjonar bør strukturast for å sikra gode vilkår for kunnskapsoverføring og læring mellom den strategiske og den operative verksemda.

Det finst likevel unnatak ved at kommunar med ei to nivå-organisering har valt å halda på den same formelle organisasjonsstrukturen, men der dei har fokusert på å sikra seg at dei interne prosessane blir lagt opp slik at ein sikrar god kommunikasjon og kunnskapsdeling mellom dei ulike nivåa i organisasjonen, og betre koordinering og samhandling horisontalt. I staden for å endra på organisasjonskartet endrar ein dei faktiske samhandlingsprosessane.

Det er spesielt tre typar problem det blir peika på i samband med reforma, det gjeld ei betre strategisk koordinering av feltet, minsking av avstanden mellom nivåa og betre samarbeid og meir erfaringsutveksling mellom dei ulike einingane innan helse- og omsorgsfeltet. Desse tinga heng eigentleg tett saman, ved at det dreiar seg om å få til gode utviklings- og læringsprosessar der strategiane m.a. må vera basert på erfaringar og kunnskapar knytt til det operative feltet. Dette krev at kommunane er organiserte slik at denne kunnskapen kan bli utvikla på ein god måte, og at det strategiske nivået kan vera i stand til å bruka kunnskapen på ein relevant måte. I sine teoriar har Nonaka og Takeuchi (1995) peika på behovet for eit mellomnivå i organisasjonar for å sikra det dei kallar redundans vertikalt i organisasjonen. Altså sikra god kunnskapsformidling mellom det strategiske og det operative nivået i organisasjonen. Slik vi les dei kommentarane som kjem i denne undersøkinga, er dette også noko av det dei er opptekne av når det blir peika på

problem med organisasjonsstrukturen. Dette gjeld også i dei kommunane som har valt å halda fram med ei to nivå-organisering. Her har nokre kommunar valt det vi kan kalla ei hybridisering av dei interne prosessane, ved at ein t.d. trekker einingsleiarane aktivt inn i leiargruppa eller reduserer talet på einingar.

Fleire mindre kommunar peikar på at nettopp storleiken deira sikrar god intern kommunikasjon og oversikt. Dersom dette er riktig, inneber dette at formell struktur er viktigare i store kommunar enn i mindre kommunar.

Samhandlingsreforma er ei stor og viktig reform som kan oppfattast som eit forsøk på å skapa ein innovasjon innan helsetenestene ved å sjå på arbeidsdelinga og samhandlinga innanfor sektoren. Her spelar kommunane ei viktig rolle m. a. ved at dei skal realisera denne innovasjonen med grunnlag i statlege intensjonar og egne ressursar og føresetnader. Dette tyder at realiseringa av reforma vil vera litt ulik i dei enkelte kommunane basert på ulike føresetnader, ressursar og behov.

Ein viktig del av desse føresetnadane er korleis kommunen er organisert, og korleis dette påverkar den interne samhandlinga i den enkelte kommunen (Røn-hovde 2012, b). Slik vi har sett i vårt materiale, spelar den formelle organiseringa ei rolle i dei fleste kommunane i møtet med denne typen reformer. Administrativt fører mangel på sektororganisering til problem med intern samordning og til at avstanden mellom leiarnivået og det operative nivået blir for stor. Dette peikar i retning av at mellomnivået si viktige rolle i samband med å skapa kontinuerlege og gode læringsprosessar i organisasjonar. Samstundes viser undersøkinga at sikring av slike prosessar er også ein føresetnad for at denne typen reformer blir realisert på ein god måte.

Vi meiner dei data vi bygger på gir interessante innsikter i forhold til det problemfokuset vi har hatt i dette kapitlet. Det er likevel klart at datagrunnlaget har sine avgrensingar. T.d. kunne det vore interessant å finna ut korleis politikarane sjølve har sett og opplevd reforma, og korleis reforma blir opplevd av dei som faktisk skal gjera jobben på det operative nivået der reforma faktisk skal realiserast i møtet med pasientar og brukarar. Dette er data som kan vera med på å utvikla ei enno betre innsikt i dei kommunale prosessane i samband med samhandlingsreforma.

LITTERATUR

- Brekke, Å. og R. Kirshoff (2015). «Hvor ble det av pasienten i samarbeidsavtalene?» *Nordiske Organisasjonsstudier* 17 (3), 37–62.
- Bukve, O. og A. Offerdal (2002). «Kommunane og kommunelova», s. 9–27. I O. Bukve og A. Offerdal (red.): *Den nye kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.

- Cyert, R. og March, J. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Hood, C. (1991). «A Public Management for All Seasons?» *Public Administration* 69 (Spring), 3–19.
- March, J. (1999). *The pursuit of organizational intelligence* Malden, Mass.: Blackwell.
- Meese, J. og L. Rønhovalde (2015). «Prosjektorganisering som strategi for kunnskapsoverføring og læring i forbindelse med samhandlingsreformen». *Nordiske Organisasjonsstudier* 17 (3), 86–108.
- Nonaka, I. og D. Teece (2001). «SECI, Ba and Leadership: a Unified Model of Dynamic Knowledge Creation», s. 13–44. I I. Nonaka og D. Teece (red.): *Managing Industrial Knowledge Creation, Transfer and Utilization*. London: Sage Publications.
- Nonaka, I. og H. Takeuchi (1995). *The Knowledge-Creating Company*, New York: Oxford University Press.
- Offerdal, A. (2014). «Kommunalt demokrati og folkestyre i store og små kommunar». *Fagbladet Samfunn & økonomi* 1, 6–16.
- Offerdal, A. og H. Ringkjøb (2002). «Den omorganiserte politikaren», s. 77–92. I O. Bukve og A. Offerdal (red.): *Den nye kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Olsen, T. H. og Torsteinsen (2012): «Enhetslederrollen», s. 125–143. I H. Torsteinsen (red.): *Resultatkommunen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ramsdal, H., S. Michelsen og T. Aarseth (2002). «Profesjonar, stat og lokalstyre. Om kommunane som iverksettarar av statlege velferdsreformer», s. 185–210. I O. Bukve og A. Offerdal (red.): *Den nye kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Rønhovalde, L. (2012a). Innovasjon i offentlig sektor: En studie av prosessene knyttet til initiering av og iverksetting av samhandlingsreformen i fem kommuner på Nordmøre, Working Paper, Høgskolen i Molde 2012:1.
- Rønhovalde, L. (2012b). «Innovasjon og kommunikasjon i resultatkommunen», s. 225–241. I H. Torsteinsen (red.): *Resultatkommunen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rønhovalde, L. (2012c). «Styring og evaluering gjennom instrumentell resultatkontroll», s. 257–278. I K. Tornes (red.): *Evaluering i teori og praksis*. Akademika forlag.
- Senge, Peter (1990). *The Fifth Discipline: The art and practice of the learning organization*, Doubleday, New York.
- Stoker, G. (2011). «Was Local Governance such a Good Idea? A Global Comparative Perspective». *Public Administration* 89 (1), 15–31.
- Stortingsmelding nr. 47 (2008–2009).
- Torsteinsen, H. (2012). «Bakgrunn diagnose og inspirasjon», s. 23–37. I H. Torsteinsen (red.): *Resultatkommunen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aarseth, T., K. Bachmann, I. Gjerde og G. Skrove (2015). «Mot Samhandlingskommunen? Om endringer i kommunenes eksterne og interne relasjoner i møte med en nasjonal helsereform». *Nordiske Organisasjonsstudier* 17 (3), 109–133.
- Aarseth, T. (2012). «Politisk styring i resultatkommunen», s. 210–224. I H. Torsteinsen (red.): *Resultatkommunen, reformer og resultater*. Oslo: Universitetsforlaget.

7

Strategiar for språkleg velferd

ELI BJØRHUSDAL

SAMANDRAG Kapittelet handlar om norsk språkforvaltning, det vil seie offentleg styring av nynorsk- og bokmålsbruk. Føremålet er å sjå sentrale språkpolitiske omgrep og ordningar i eit velferdsteoretisk perspektiv, og eit vesentleg spørsmål er om argumenta for og mot velferdsuniversalisme og målstyring kan brukast på same måten i språkpolitikk som i annan velferdspolitikk. Universalmodellen kan vere tilstrekkeleg på det økonomiske feltet, der velferdsrettane tek sikte på å sikre det utsette individet. Men språk er eit gruppefenomen. Ein kan dermed spørje seg om språklege velferdsrettar òg må ta sikte på å sikre det utsette språkkollektivet, og om *språkpolitisk gruppedifferensiering* kan vere ein strategi for å sikre språkleg velferd for språksamfunn i mindretal.

ABSTRACT This chapter examines Norwegian authorities' policy and planning strategies for the written languages Norwegian Nynorsk and Norwegian Bokmål. The overarching aim is to diachronically explore the practices of and rationales behind Norwegian language regimes in the context of welfare theory, and more specific, in the context of the principle of universalism versus its opposite, the principle of targeting and group-differentiation. The purpose is to discuss whether the arguments in favor of and against the mentioned principles work the same way in language policy discourse as they do in general welfare policy discourse. Does the fact that language is a group phenomenon, justify language welfare rights designed as group-differentiation? Could group-differentiated language rights be a future strategy to secure linguistic welfare to minority language groups?

NØKKEWORD norsk språkforvaltning | språkrettar | universalisme | gruppedifferensiering

INNLEIING

Temaet her er norsk språkforvaltning. I denne samanhengen tyder dette offentleg styring av nynorsk og bokmål på kulturfeltet og opplæringsfeltet. Særleg skal politiske strategiar drøftast for det minste av dei to språksamfunna, nemleg nynorskbrukarane, som har sitt territoriale kjerneområde på Nord-Vestlandet. Framstillinga byggjer på ein analyse av om lag 140 offentlege dokument frå opplæringsfeltet og kulturfeltet/offentleg teneste mellom 1885 og 2005 (Bjørhusdal, 2014).

FØREMÅL

Hovudføremålet med arbeidet er å lese norsk språkforvaltning inn i ein vidare velferdsteoretisk kontekst. Den nordiske velferdsmodellen er rekna som effektiv og vellukka, og har vore gjenstand for stor forskingsinteresse (sjå til dømes Kettunen, Kuhnle og Ren, 2014, Hatland, Kuhnle og Romøren, 2011, Kildal og Kuhnle, 2005). Interesse for det eg førebels kallar den norske språkvelferdsmodellen har ikkje vore like stor. Likevel kan det hevdast at norsk språkvelferd er bygd på ordningar som relaterer til velferdsmodellen elles, og at det dermed er interessant å analysere dei norske språkpolitiske institusjonane i ljøs av sentrale drag ved velferdsstatsteoriens universalmodell.

Eitt slikt trekk er kollektivet si viktige rolle: Trygginga av folk si velferd er eit felles, offentleg ansvar, fyrst og fremst uttrykt gjennom skatteordningar. Nært knytt til dette er modellens føreskriving av universelle, ikkje-behovsprøvde rettar til relativt rause ytingar. Dei siste åra har universalitetsprinsippet likevel vore omdiskutert, og motstykket *målretting* er i ferd med å bli eit tevlande prinsipp i den offentlege debatten (Kuhnle og Kildal, 2011, Kuhnle og Ervik, 2011, Kildal 2006, Kildal og Kuhnle, 2005). Her skal eg drøfte fylgjene av universalitetsprinsippet når det er nytta i forvaltninga av nynorsk og bokmål. Eit vesentleg spørsmål er om argumenta for og mot universalisme og målstyring kan brukast på same måten i språkpolitikk som i anna velferdspolitikkk.

Eg byrjar med å gjere greie for korleis norsk språkvelferd har teke form, ved å undersøkje formelle institusjonar i den norske statens språkforvaltning. «Formelle institusjonar» refererer her til dei normene me møter gjennom forvaltningsapparatet, som politiske ordningar og juridiske reguleringar som er etablerte for bruken av nynorsk og bokmål (Cardinal, 2015, Sonntag, 2015). Deretter skal desse institusjonane relaterast til sentrale drag ved velferdsstatsteoriens universalmodell, og eg skal så diskutere kva for konsekvensar denne politiske utforminga kan ha for bruken av dei to skriftspråka. Til slutt tek eg eit meir normativt perspektiv og lanserer alternative strategiar for språkleg velferd.

NYNORSKEN PÅ NORD-VESTLANDET

Sogn og Fjordane og delar av Møre og Romsdal er viktige for nynorsken. Sogn og Fjordane utgjer det desidert sterkaste nynorskfylket med 97,4 prosent nynorsk fyrstespråk i grunnskulen. Det nest største nynorskfylket i prosent er Møre og Romsdal (51 prosent nynorsk i 2013), men her er fylket språkgeografisk delt i to. Sunnmørskommunane unnateke Ålesund har oppunder 100 prosent nynorsk i grunnskulen (2013).¹ Romsdalen og Nordmøre utgjer no eit språkleg grenseland der somme av kommunane framleis har over 90 prosent nynorsk, medan andre har hatt klar nedgang dei siste tiåra (Grepstad, 2010). Delar av Rogaland og Hordaland må òg reknast som det nynorske kjerneområdet, men i desse fylka er det utslagsgevande at storbyane veks, og at folketalet i den tunnast folkesette periferien går ned. Det gjer tydelege utslag på nynorskprosenten her (frå 29 og 47 prosent i 1976 til 24 og 39 prosent i 2013).

Nord-Vestlandet er såleis det nynorske *heartland*, som det gjerne heiter i språksosiologien, eit område som er dominert av nynorsk, som dermed gjer nynorsk naturleg, til «default». Nasjonale mindretalsspråk treng majoritetsspråkstatusen i slike heartlands for å kunne oppretthaldast, argumenterer fleire språksosiologar for (Williams, 2012, Laponce, 2004).

Så kan det òg sjå ut som at nynorsken er viktig for nordvestlendingane. No skal ikkje denne framstillinga vere nokon kulturhistorisk gjennomgang av nynorsken si rolle i regionen, heller ikkje ein argumentasjon for kva for kulturell styrke nynorsken kan gje folk og institusjonar her. Eg skal nøye meg med å slå fast at nynorsk, trass i at det i nasjonal målestokk er eit mindre brukt språk og dermed er sterkt utsett for språkskifte og språkforvitring, har halde overraskande godt stand på Nord-Vestlandet. I europeisk kontekst er nynorsk då heller ikkje rekna som eit truga språk (M. P. Lewis et al., 2013, Salminen, 2007, s. 215). Sjølv om det nok kunne vere både lettare og meir lettvent for nordvestlendingar og nordvestlandske bedrifter å nytte bokmål, held nynorskbruken seg stabilt stor i regionen.

SPRÅKLEG VELFERD SOM OMGREP OG OBJEKT

I samfunnsvitskaplege kontekstar viser termen velferdsstat både til politiske system som tryggjar folk økonomisk mot ulike former for risiko, men òg til system som i tillegg garanterer sosiale rettar og moglegheiter for å leve gode liv (Kuhnle og Kildal, 2011, Kuhnle og Ervik, 2011, Kildal og Kuhnle, 2005). I tråd med det

1. Tabell 03743: Elevar i grunnskolen, etter målform (F) [2013], Statistikkbanken, SSB, henta 20.1.2014.

siste har det særleg i nyare nordamerikansk og kanadisk politisk teori vore diskutert i kva grad språk kan eller skal vere gjenstand for offentlig velferdsplanlegging – på lik line med for eksempel helse og utdanning (Sonntag og Cardinal, 2015, De Schutter, 2007, Patten, 2003, Rubio-Marin, 2003, Laitin og Reich, 2003, Carens, 2000, Kymlicka, 1995). Den vitskaplege diskursen har her vore nært knytt til politiske diskusjonar om språklege og kulturelle rettar til minoritetar i USA og Canada. Då snakkar me både om rettane til nye immigrantgrupper og til dei gamle nasjonale minoritetane. Disiplinen eller fagtradisjonen er ofte kalla «language policy and planning» (LPP) (Spolsky, 2012, Ricento, 2000), ofte språkpolitisk teori (language rights and political theory) (De Schutter, 2007, Patten og Kymlicka, 2003). Omgrepet *språkleg velferd* er sporadisk nytta og ikkje etablert i denne tradisjonen, men uttrykket refererer her til graden av statleg tilrettelegging for at medlemmer av særlege språksamfunn skal kunne bruke og møte sitt eller sine språk (Gazzola, 2014).

Dei færreste i fagtradisjonen vil avvise at språk kan vere kultur- og identitetsberande for individ og grupper, at det tener som ein identitetsmarkør, og at det såleis har ein felles kulturell verdi for fleire. Dette er dessutan eit empirisk spørsmål: Historia har synt at språk tyder noko for folk og folkegrupper, ofte så mykje at det endar i konflikt og krig (Patten og Kymlicka, 2003). Det sentrale spørsmålet i språkpolitisk teori er dermed ikkje om språk *har* kollektiv verdi, men kva for normative konklusjonar som skal trekkjast av dette. Diskusjonen har altså gått på om *rett til språk* er eit velferdsgode i politisk forstand; om språkbruk skal regulere seg sjølv, utan politisk styring, eller om staten skal drive politikk for at særlege språk skal vere i bruk på særlege domene – altså om somme språk skal sikrast for brukarane sine. Såleis er tyngda av forskingslitteraturen på feltet normativ: Utgangspunktet er at spørsmålet om korleis staten handterer kulturell variasjon, treng ei *løysing* (Sonntag og Cardinal, 2015, Gazzola, 2014, De Schutter, 2007, Barry, 2001, Carens, 2000, Kymlicka, 1995).

Dette er spørsmål som har vore lite diskuterte i norsk faglitteratur. I motsetnad til den amerikanske og kanadiske tradisjonen er det i stor grad (sosio)lingvistar og nordistar som har vore leiande i diskusjonane om språkpolitikk og språkplanlegging i Noreg. Kanskje er det grunnen til at norsk LPP-forskning har vore dominert av arbeid om tilhøvet mellom talemål og skriftmål, språklege variantar og rettskrivingsreformer (Vikør, 2007). Med unnatak av juristane Sigve Gramstad og Kåre Lilleholts arbeid (Gramstad, 2010, Lilleholt og Gramstad, 1983), har norsk språkplanleggingsforskning på nynorsk og bokmål i liten grad sett mot internasjonal språkrettsdebatt og språkpolitisk teori. Situasjonen er noko annleis når det gjeld forskning på politikk og rettar for nye språkminoritetar i Noreg, og også for

samiske språkgrupper (jf. til dømes Pedersen og Høgmo, 2012, Skogvang, 2009, Engen og Kulbrandstad, 2004, Hauge, 2007).

Heller ikkje norsk samfunnsvitenskap har synt særleg interesse for institusjonar i offentlig språkpolitikk. Det er gjort mykje og framståande forskning på den norske velferdsstaten og velferdsmodellar, men rolla til språkpolitikken og språkforvaltninga har ikkje vore gjenstand for analyse. I internasjonal samfunnsvitenskap/politisk teori finst det derimot ein tradisjon for å arbeide med språkpolitiske spørsmål (Cardinal og Sonntag, 2015, Spolsky, 2012, Van Parijs, 2011, Kymlicka og Patten, 2003).

Språkjuristen Ruth Rubio-Marín kategoriserer språklege rettar som anten instrumentelle eller ikkje-instrumentelle. Instrumentelle rettar er dei som er etablerte for folk som vantar kompetanse i majoritetsspråket – dei er altså designa for å fremje kommunikasjon og forståing. Døme er rett til tolk i rettsaker. Ikkje-instrumentelle er rettar som vert gjevne uavhengig av kommunikasjonsfremål – dei vert altså innrømde mindretalsspråkgrupper uansett om brukarane her er kompetente i majoritetsspråket eller ikkje (Rubio-Marín, 2003). Døme er ein kvar nynorsk språkrett. Somme vil kanskje då argumentere for at årsaka til manglande fagleg og politisk debatt om språkrettar i Noreg kjem av at språkspørsmålet nettopp ikkje kan sjåast som eit instrumentelt velferdsspørsmål her. Språklege rettar for til dømes det spansktalande mindretalet i USA eller ulike inuittspråkmindretal i Canada må reknast som velferdsrettar, kan ein hevde, fordi mindretalsspråkbrukarane her ikkje nødvendigvis forstår majoritetsspråket og dermed ikkje kan kommunisere med storsamfunnet utan grunnleggjande språkrettar. At nynorskbrukarar både forstår og kan bruke bokmål, kan vere eit argument mot å nytte velferdsomgrepet om norske tilhøve.

Rubio-Marín er likevel skeptisk til forsøk på å avgrense *rett til språk* til *rett til kommunikasjon*, og i tråd med dette, trur også eg at det er vanskeleg å avgrense velferdsspørsmål frå kultur- og identitetsspørsmål. Reint empirisk ser me då òg at somme av dei språksituasjonane som har avfødd mest politisk diskusjon og fagleg teoretisering om forvaltning av mindretalsspråk, nemleg tilhøvet mellom fransk og engelsk i Canada, katalansk og spansk i Katalonia og walisisk og engelsk i Wales, har språkmindretal som forstår og kommuniserer problemlaust på majoritetsspråket.

INSTITUSJONAR I OFFENTLEG SPRÅKFORVALTNING

Når eg no skal ta føre meg sentrale institusjonar i norsk språkforvaltning, er det med utgangspunkt i fylgjande parameter frå språkpolitisk teori: distinksjonen mellom territoriale og personlege tilnærmingar, mellom negative og positive ret-

tar, og til slutt den mellom gruppedifferensierte og universelle ordningar. Analysane skal oppsummerast med særleg blick på dei nemnde kjenneteikna ved velferdsuniversalismen: statleg ansvar og involvering, og universelle, ikkje-behovsprøvde rettar.

TERRITORIELLE OG PERSONLEGE TILNÆRMINGAR

Territorielle institusjonar medfører at språkrettane til ein person er avhengige av kva for del (territorium) av staten ho oppheld seg i. Eit bestemt språk vert tildelt eit bestemt geografisk område: Kvar territorium har eit språk det kan kalle sitt eige, og kvart språk skal ha eit territorium som det kan kalle sitt. Såleis går territoriell språkpolitikk ut på å dele ein fleirspråkleg stat inn i ein serie av meir eller mindre eittspråklege område (Williams, 2012, Laponce, 2004, Réaume, 2003, Patten, 2003). Eit døme på ein norsk territoriell institusjon er organiseringa av elevane sitt fyrsteskriftspråk i barneskulen. Det norske opplæringsmålet er geografisk bestemt gjennom *skulekrinsordninga*. Direkte val, lokale folkerøystingar, er det som avgjer opplæringspråket i ein skulekrins, og såleis er Noreg sett saman av i prinsippet tusenvis av heilt små språkterritorium som iallfall opplæringsmessig er eittspråklege. I praksis er skulekrinsens språk, det vil seie resultatet av folkerøystinga, ofte ein konsekvens av det *kommunale administrasjonsspråket*. Sistnemnde er òg ein territoriell institusjon: Forvaltningsspråket for kommunen vert avgjort av kommunestyret (Bjørhusdal, 2014, Søberg og Tangerås, 2003).

På den andre sida har me *personlege* institusjonar; ordningar som gjev borgarar det same settet av språkrettar uansett kvar dei er i den aktuelle staten. Språkrettane fylgjer altså språkbrukaren kvar enn i staten ho ynskjer å bu (Williams, 2012, Laponce, 2004, Réaume, 2003, Patten, 2003). Døme på norske personlege språkopplæringspolitiske ordningar er retten ein grunnskuleelev har til å velje lærebøker på det andre skriftspråket, bortsett frå i norsk, eller retten på vilkår til å gå i språkleg parallellklasse på barnesteget (Bjørhusdal, 2015). Når det gjeld offentleg målbruk, har norske innbyggjarar personleg rett til å kommunisere skriftleg med staten på det språket dei sjølve ynskjer, uansett kvar i staten dei bur (Bjørhusdal, 2014).

Eit grunnleggjande utgangspunkt for forvaltninga av nynorsk og bokmål er dei territorielle institusjonane skulekrinsspråk og kommunalt administrasjonsspråk. Interessant med dei er at dei er baserte på *lokale fleirtalsavgjerder*. Her skil norsk forvaltning seg frå det ein finn i mange andre fleirspråksamfunn. I Noreg har den administrative eininga fyrst vorte etablert, altså skulekrinsen eller kommunen, og deretter er det så opp til folkefleirtalet om det skal vere nynorsk eller bokmål i

eininga. I skulekrinsen skjer dette gjennom direkte val, i kommunen gjennom indirekte. Einingane har ikkje vore etablerte ut frå lingvistiske tilhøve, i motsetnad til for eksempel irske gaeltacht. Det er heller ikkje sentralstaten som har avgjort kva for eining som skal ha kva språk, som i Irland, eller som med det samiske forvaltningsområdet i Noreg (Bjørhusdal, 2014, Nybø, 2013).

Eg oppsummerer: Både territorielle og personlege institusjonar i norsk språkforvaltning fortel om offentleg involvering i distribusjonen av dei to norske skriftspråka. Men dei fortel òg om ein *tilbaketrekt sentralstat*. Dei personlege ordningane er jo nettopp etablerte for at individet sjølv skal få bestemme så mykje som råd om kva for språk det skal bruke og møte. Statleg tilbaketrekteit karakteriserer òg dei norske territorielle ordningane – språkvalet er delegert til lokal folkesuverenitet. Den norske sentralstaten har altså involvert seg i organiseringa av val av skriftspråk for å kunne organisere vala bort frå seg.

NEGATIVE OG POSITIVE RETTAR

Forvaltninga av nynorsk og bokmål kan òg sjåast i lys av omgrepsparet negative rettar og positive rettar. Førestillinga om fridom som *negativ*, som fridom frå statleg innblanding, har stått sentralt i den liberalistiske tradisjonen etter John Stuart Mill. Ho vart relansert av Isaiah Berlin i eit essay frå 1958 (Berlin, 1969). Berlin bestemmer dermed positiv fridom som fridomen som individ har til å ta del i kollektive avgjerder som har direkte påverknad på liva deira. Men det positive fridomsomgrepet kan òg medføre og har medført autoritære styreformar, seier han, fordi det i somme realiseringar ofrar individets private fridom på alteret til påståtte felles godar. Berlin verdset fyrst og fremst den verdipluralismen som han meiner fylgjer eit negativt fridomsomgrep.

Berlins filosofiske omgrep positiv og negativ fridom kastar ljøs over dei juridiske omgrepa positiv og negativ rett, jamvel om det siste ikkje utan vidare kan utleiast frå det fyrste. I amerikansk og vesteuropeisk teori har aksene som spenner mellom språkrettar, oppfatta som negative rettar på den ein sida og positive rettar på den andre, vore sentral i diskusjonane om språkpolitikk. Juristane Meital Pinto (2009) og Ruth Rubio-Marín (2003) karakteriserer negative språkrettar som fridom frå språkleg diskriminering og fridom frå innblanding frå staten når det gjeld språkbruk; statens engasjement skal avgrensast til engasjement mot undertrykking. Positive språkrettar er karakteriserte ved at ein stat aktivt forpliktar seg til å gripe inn til fordel for eit særleg språk eller særlege språk ved ulike tiltak på ulike felt. Det er dette som me vanlegvis kallar språkpolitikk eller språkforvaltning. Karakteristisk for statusen *offisielt språk* er jo då at det offisielle språket har knytt

positive språkrettar til seg, det vil seie *politikk*, det vil seie at staten har forplikta seg ikkje berre til å tillate dette språket, men òg til å bruke det i statsforvaltning og opplæring. Negative språkrettar sikrar at styresmaktene syter for at individa kan bruke det språket dei vil, men ein reindyrka negativ språkrett vil ikkje opne for offentleg tilrettelegging for ein særleg språkbruk (Pinto, 2009, Rubio-Marín, 2003).

Ofte snakkar ein om *gradar* av positive og negative prinsipp – det er ikkje alltid det er like lett å reindyrke (Pinto, 2009). Til dømes kan ein spørje seg om det gjev meining å snakke om reindyrka negative rettar når det gjeld offentleg målbruk i Noreg. Ein kan jo tenkje seg ei ordning om at ein språkbrukar har rett til å vende seg til staten på kva for språk ho sjølv vil, men at ho likevel ikkje har rett til å få svar frå staten på dette språket. Dette har då òg frå tid til anna vore eit levande alternativ i norsk språkpolitisk debatt – både rundt innføringa av den fyrste norske mållova i 1930, i tilrådinga til den såkalla Vogt-komiteen frå 1966 og i debatten rundt den nye mållova frå 1980 (Bjørhusdal, 2014). Dagens norske regjering ynskjer at dette skal inn som prinsipp i den nye språkløva som kanskje kjem i 2016. I desse framlegga ligg likevel ikkje ein *reindyrka* negativ språkrett, ettersom dei føreskriv statleg plikt til å lese og forstå både nynorsk og bokmål. Kanskje kan ein i staden kalle dette eit modifisert negativ rettsprinsipp.

I alle høve er institusjonane i offentleg målbruk prega av positive rettsprinsipp for både nynorsk- og bokmålsbrukarar: Dei har same retten til at staten kommuniserer med dei på føretrekt språk, og sjølvstilt same retten til å røyste for sitt val av administrasjonsspråk i kommunestyret (Bjørhusdal, 2014, Lilleholt og Gramstad, 1983).

Om me ser på opplæringsinstitusjonane, finn me at døme på ein *reindyrka negativ* språkrett er retten som minoritetslevar har til å bruke morsmålet sitt på skulen i kommunikasjon med kvarandre og i andre uformelle situasjonar. Men utover den behovsprøvde retten til morsmålsopplæring, som ein del minoritetslevar sjølvstilt har, finst ingen ubetinga rett til å få tilrettelagt undervisning på eller opplæring i fyrstespråket for denne elevgruppa. Eit typisk døme på ein *positiv* opplæringspråkrett er retten som barneskulelevar med bokmål har i bokmålsskulekrinsar, og som elevar med nynorsk har i nynorske skulekrinsar, til å få undervisning og opplæring i eige språk. Den personlege retten til å opprette parallellklassar, rett nok på vilkår, er òg ein del av eit slikt positivt språkrettsleg prinsipp (Bjørhusdal, 2015).

Interessant med norsk morsmålsforvaltning er at det likevel er eit brot i språkrettslege prinsipp mellom barnesteget på den eine sida, og ungdomssteget og vidaregåande på hi sida. Elevar på ungdomssteget og i vidaregåande har heller få formulerte positive språkrettar: Dei har rett til å levere skriftlege svar på hovud-

målet sitt og har rett til læremiddel og eksamensoppgåver på fyrstespråket. Men dei har ikkje formell rett til å få undervisning på eller opplæring i språket sitt. I praksis gjeld dette oftast dei elevane som hamnar i språklege mindretal i klassen sin (Bjørhusdal, 2015).

Oppsummeringsvis kan ein seie at statleg ansvar og involvering, uttrykt ved positive språkrettar og språkpolitisk *hands on* kjenneteiknar offentleg målbruk og *barnesteget* i opplæringa. Negative språkrettar og større grad av politisk *hands off* kjenneteiknar den språklege forvaltninga av ungdomssteget og i vidaregåande skule.

DIFFERENSIERTE OG UNIVERSELLE ORDNINGAR

Distinksjonen mellom «universal rights» og «group-differentiated rights» er mykje diskutert i litteraturen om språkpolitikk, mellom anna av den kanadiske filosofen Will Kymlicka (1995). Kymlicka ser ulike typar av den sistnemnde kategorien: Somme gruppedifferensierte rettार høyrer til individuelle medlemmer av minoritetsgrupper, til dømes innrømmer somme statar nokre språkgrupper rett til språkleg tilrettelegging ved politiske val. Andre gruppedifferensierte rettार høyrer til ei gruppe qua gruppe heller enn einskildmedlemene i gruppa for seg, til dømes at somme urfolk og nasjonale minoritetar ifylgje internasjonale avtalar har rett til sjølvstyre. Viktigast i denne samanhengen er likevel at alle desse kan karakteriserast som politisk særbehandling, dei er rettार som er innrømde berre til medlemmer av særlege språkgrupper. Universelle rettार er derimot rettार som alle i den relevante jurisdiksjonen har, uansett kva for språkgruppe dei høyrer til. Dei kan såleis kallast likebehandling (Patten og Kymlicka, 2003, Kymlicka, 1995).

Norsk språkpolitisk forvaltning er prega av universelle institusjonar. På opplæringsfeltet har både nynorskbrukarar og bokmålsbrukarar rett til å opprette parallellklassar på barnesteget, dei har same rett til læremiddel på personleg føretrekt språk på ungdomssteget og i vidaregåande, same rett og plikt til å lære det andre språket, altså sidemål, på same vilkår og med same type eksamen, og same rett til å kollektivt avgjere om skulekrinsen deira skal ha nynorsk eller bokmål. Desse ordningane gjeld både nynorskbrukarar i bokmålskulekrinsar og bokmålsbrukarar i nynorskskulekrinsar, og er dermed ikkje differensierte, men universelle (Bjørhusdal, 2015).

Det finst somme få innslag av gruppedifferensiering mellom nynorsk- og bokmålslevar på opplæringsfeltet. Særleg statleg økonomisk støtte til utgjeving av nynorske læremiddel må kategoriserast her, ei ordning som skriv seg heilt tilbake til 1880-talet (Haugland, 1985). Institusjonen *Nasjonalt senter for nynorsk i opp-*

læringa er òg eit døme på språkopplæringspolitisk gruppedifferensiering, fordi eit liknande tiltak ikkje er oppretta for bokmål (Bjørhusdal, 2015). Ut over dette heller gamle tiltaket og det heller nye, er det få og ingen døme på særbehandling av det nynorske språksamfunnet når det gjeld fyrstespråkopplæring.

I offentleg målbruk av nynorsk og bokmål let det seg ikkje gjere å identifisere differensierte ordningar, iallfall ikkje dei som særbehandlar nynorsk. Ein kan likevel hevde at tilhøvet mellom norskbrukarar og samiskbrukarar er differensiert, ettersom berre personar med norsk som fyrstespråk kan vende seg til den norske statsforvaltninga på eige språk. Den same retten har som nemnt ikkje samiskbrukarar utanfor det det samiske forvaltningsområdet (jf. samelova, 1987, § 3-3).

Nokon vil hevde at brukarane av eit mindretalsspråk, i dette tilfellet nynorskbrukarane, i realiteten er særbehandla når dei er formelt likebehandla. Argumentet er då at nynorskgruppa er så mykje mindre enn bokmålsgruppa. Det gjer likebehandling urettferdig; til eit røyntleg privilegium. Men dette er eit spørsmål som handlar om kva som i utgangspunktet har vorte bestemt som like politiske storleikar, og høyrer i så måte til ein annan diskusjon. Ut frå premissen om at nynorsk og bokmål nettopp er definerte som like storleikar, altså offisielle språk, er målet her å undersøke om og når staten likevel formelt særbehandlar ei av gruppene.

Eg kan difor oppsummere at språkpolitisk differensiering skjer i liten grad i norsk språkpolitikk, og at denne dermed er merkt av *universalisme*.

EIN TEORI OM NORSK SPRÅKFORVALTNING

Korleis relaterer så språkforvaltningas formelle institusjonar seg til den norske velferdsmodellens statsinvolvering og universalisme? Vonleg har det gått fram at dei er prega av ein for så vidt i utgangspunktet aktiv stat når det gjeld *tilrettelegging for tospråklegheit*, ein stat som likevel er tilbaketrekt i høve til styring av *kva for språk folk faktisk vel*. Dei språkpolitiske rettane er ikkje-differensierte og ikkje-behovsprøvde, det vil seie universelt likebehandlande. Såleis kan ordningane òg karakteriserast som nøytralitetsfremjande.

Språkpolitisk universalisme kan forståast som «nøytral» i tradisjonell liberalistisk forstand. Det er ein posisjon som har vore særleg knytt til den politiske filosofen Brian Barry (Lewis, 2011, De Schutter, 2007, Laitin og Reich, 2003), som hevdar at rettvis politisk handsaming av kultur og identitet må vere grunna i statsminimalistisk *nøytralitet* (Barry, 2001). Eit føredøme for teoretikarar i denne tradisjonen er den sekulære religionspolitikken i statar som Frankrike, som seier at det staten må gjere i fleirkultursituasjonar, er å ikkje ta eller lyfte opp nokon posisjon i det heile teke. Dette er altså ein posisjon som avviser offentleg identitets-

politikk. Likevel aksepterer han at språkpolitisk forvaltning kan vere instrumentalistisk naudsynt for å nå andre politiske og moralske mål – til dømes uhindra språkleg kommunikasjon, nasjonal integrasjon og økonomisk utjamning (Robichaud og De Schutter, 2012, Barry, 2001). Det som ikkje er ynskeleg, er at staten prioriterer somme oppfatningar av identitet eller det gode liv over andre. Offentleg «disestablishment» og ein minimal stat er dermed den beste statlege responsen på kulturell og språkleg pluralisme. Så må statsborgarar naturlegvis sikrast mot direkte diskriminering – men dette tek anna lovgjeving seg av (De Schutter, 2007, Patten og Kymlicka, 2003).

Til dette svarer Will Kymlicka at statleg språknøytralitet rett og slett ikkje er mogleg. Årsaka til det ligg i språkets natur. Staten må nødvendigvis fungere på eitt eller fleire språk; i sin sosialpolitikk, i opplæring og i parlamentariske, departementale og juridiske institusjonar. Ein stat er per definisjon ein språkinstitusjon, og statleg lingvistisk tilbaketrekking er såleis ikkje eit alternativ. Staten kan i prinsippet garantere religionsnøytralitet ved å ikkje slutte seg til nokon offisiell religion, men han kan ikkje garantere perfekt lingvistisk og dermed heller ikkje kulturell nøytralitet (Kymlicka, 1995). Kymlicka meiner altså at det verdinøytrale svaret på korleis ein stat bør oppføre seg i språk- og kulturspørsmål, nemleg lingvistisk ytringsfridom og statleg handsoff, rett og slett ikkje verkar. Han kallar posisjonen «benign neglect» (Kymlicka, 1995, Patten og Kymlicka, 2003). I norsk samfunnsteori vert dette kalla velmenende likegyldighet (sjå til dømes Rogstad og Solbrække, 2012), som eg omset til *velmeinande likesæle*.

Kymlickas prinsipielle avvising av velmeinande likesæle på språkpolitikkfeltet vert støtta av fleire teoretikarar. Filosofen Helder De Schutter formulerer det slik: «We cannot not intervene» (De Schutter, 2007, s. 17), medan Ruth Rubio-Marín går argumentativt hardare til verks: Ho hevdar at velmeinande likesæle kan vere ein strategisk, aktiv språkpolitikk i ly av liberale fridomsargument (Rubio-Marín, 2003, s. 55).

Kymlicka sin ståstad er kalla liberal kulturalisme (Laitin og Reich, 2003). Essensen her er at språket eller språka til innbyggjarane er nettopp velferdsgode som staten må vere med å distribuere. Men også innanfor den liberale kulturalismen finst det strategiske motsetnader. Den viktige ser ut til å gå mellom egalitær inspirerte teoriar som føreskriv *prosedural* statleg språkpolitikk på den eine sida, og meir substansielt *språksikrande* tilnærmingar på den andre (De Schutter, 2007, Schiffman, 1998, Slagstad, 1994).

Ein prosedural språkforvaltningsposisjon inneber at dei aktuelle språka får *like vilkår* i tevlinga på dei lingvistiske marknadene. Det skal altså leggjast til rette for at folk sine språkval skjer med grunnlag i rettvise prosessar. Dette kan *også* karakteriserast som språknøytralitetspolitikk – men då ikkje ein som ber preg av vel-

meinande likesæle og ein minimal stat. I staden har denne varianten av språknøytralitet preg av det den politiske filosofen Joseph Carens kallar *evenhandedness* (Carens, 2000). Omgrepet refererer til eit statleg regime som *aktivt* legg til rette for *alle* språkgrupper – ikkje som særbehandling, men som ei strengt rettviss fordeling som gjev alle grupper like mykje eller like verdifulle midlar og ressursar. Poenget til Carens er at «evenhandedness» fyrst og fremst «requires us to pay attention to and respect people’s identities and cultural commitments rather than ignore them» (Carens, 2000, s. 9), at rettferd ikkje skal kome som likt fordelt likesæle, men som likt fordelt og samanliknbar statleg støtte og godkjenning. Eg har omsett «evenhandedness» til *raus rettferd*. I ein prosedural språkvelferdsstrategi er det altså *rettferdig prosedyre* som er det politisk relevante når formelle institusjonar skal formast ut og rettferdiggjera.

I ein substansielt språksikrande velferdsstrategi, derimot, er det *identifikasjonen mellom språk og språkbrukar* som er det politisk avgjerande. Når institusjonar skal formast slik at dei *sikrar* dei aktuelle språka for brukarane sine, må dei legitimerast med at språka har identitets- og kulturverdi for menneska som nyttar dei. Strategien kan dermed innebere forfordeling av større språkgrupper. *Språksikring* er ein term som er omsett frå Denise Réaumes *linguistic security* (Green og Réaume, 1989, Réaume, 1993, Réaume, 2003).

Språkvelferdsordningane som har vorte etablerte på opplæringsfeltet og kulturfeltet, er ikkje designa for at det nynorske språksamfunnet på den eine sida, eller bokmålspråksamfunnet på den andre, får *sikra* språka sine. Ordningane er ikkje forma for å gje eit særleg språkpolitisk *resultat*, dei er altså ikkje konkurransevidande og målretta. I så måte held den norske staten seg med språkvelferdsrettar som er forma etter same prinsippet som velferdsrettar på andre samfunnsområde: Det er staten si oppgåve å fordele raust og rettvist for at alle skal ha ein god sjanse til å klare seg. Så er det sosiale og kulturelle *resultatet* av desse rettane opp til oss brukarar.

PROBLEMET MED SPRÅKLEG VELFERDSUNIVERSALISME

I den politiske velferdsdiskursen er dei sentrale argumenta for universalmodellen at han sikrar eit brukbart nivå for dei svakaste, fordi han gjev legitimitet til og allmenn oppslutning for gode nok velferdsordningar, og fordi forvaltninga av desse er regelstyrd og transparent. Ordningar som byggjer på behovsprøving, er derimot skjønnsstyrde og kan dermed alltid forhandlast (Hatland, Kuhnle og Romøren, 2011, Kildal og Kuhnle, 2005). Det er greitt å sjå at desse argumenta er gyldige i språkpolitisk forvaltning òg, og at universalmodellen på mange vis er tenleg for dei som tilhøyrrer utsette mindretal i ein kynisk språkleg marknad.

Kva meiner eg så med ein kynisk språkleg marknad? For å bruke ein metafor frå naturvitskapen: Den lingvistiske erosjonslogikken er nådelaus (Eskeland, 2007). Når språk møtest, som dei gjer i større og større grad i heile verda, vil den uregulerte lingvistiske marknaden favorisere dominerande språk i kraft av kjøtvekta deira. Språkutvikling etter språkkontaktsituasjonar skjer altså oftast på dei største språka sine premisser (Mæhlum, 2007). I fredelege kontaktsituasjonar, som i tilhøvet mellom nynorskbruk og bokmålsbruk, altså i situasjonar der språkbrukarane i ulike språkgrupper har mykje med kvarandre å gjere og det er *mykje* språkkontakt, vil mindretalsspråket ofte måtte ofre særleg mykje. Språkrettsvitaren Philippe Van Parijs formulerer denne mekanismen slik: «The nicer people are with one another; the nastier languages are with each other» (Van Parijs, 2000, s. 3).

Som språkleg mindretalssamfunn er nynorskbrukarar avhengige av dei nemnde reguleringane. Frå nynorskbrukaren sitt perspektiv kan språkleg universalisme altså sjåast som naudsynt fordi det garanterer språklege rettar. Men spørsmålet er om universalisme er *tilstrekkeleg* for ei språkleg mindretalsgruppe, og det spørsmålet skal diskuteras avslutningsvis.

Likevel vil eg understreke at jamvel om ein er kritisk til universalmodellen når det gjeld språkforvaltning, treng ein ikkje avvise argumenta for velferdsuniversalisme på andre samfunnsområde. Dei norske velferdsordningane er utforma for å verne veike og utsette personar, og såleis er dei grunnleggjande individuelle. Bestefar sin rett til alderspensjon eller hofteoperasjon er ikkje påverka av at andre ikkje brukar retten sin til det same. Det går altså ikkje ut over andre individ om nokon ikkje nyttar seg av ei velferdsordning.

Men slik fungerer det ikkje med språklege velferdsrettar. Dersom naboen til bestefar let vere å nytte seg av sine rettar til å skrive nynorsk offentleg, vert det vanskelegare for bestefar å gjere det. Dersom ungane til naboen min let vere å nytte seg av sine rettar til å skrive nynorsk i klasserommet, vert det vanskelegare for ungane mine å gjere det. Dess mindre det blir av eit særskilt språk på eit særskilt domene, dess mindre vert folk eksponerte for dette språket, og dess vanskelegare vert det både å meistre det og å tolerere det. Språk er altså eit gruppefenomen. *Individuell* bruk av eit språk er avhengig av at eit *kollektiv* brukar og set pris på det (Rubio-Marin, 2003, Réaume 2003).

INNOVATIVE STRATEGIAR FOR SPRÅKLEG VELFERD?

På det økonomiske feltet tek universalmodellen sikte på å sikre det utsette *individet*. Men på det språklege feltet gjeld altså andre tyngdelover – her må den universelle velferdsmodellen òg ta sikte på å sikre det utsette *språkkollektivet*. Med dette

som utgangspunkt vil eg kort og meir normativt diskutere nye prinsipp for språkleg velferd, prinsipp som legg universalmodellen til grunn, men som òg etablerer differensierte ordningar for det nynorske språksamfunnet.

Eg skal nemne to enkle døme på kva slike differensiering kan vere. Det fyrste dømet er frå opplæringsfeltet. Nynorskelevar møter det skriftlege opplærings-språket sitt i langt mindre grad enn bokmåselevar, både på skulen og på fritida. Vilkåra til elevar som skal lære nynorsk, er dermed svært ulike vilkåra til elevar som skal lære bokmål, noko som i ytste konsekvens fører til språkskifte til bokmål. Forsking på språkskifte frå nynorsk til bokmål i skulen syner at det i somme regionar er så mykje som 70 prosent av nynorskelevane som byter til bokmål, og som oppgjev som ei sentral grunngeving at bokmål er lettare (Garthus, 2009). Ei gransking frå Møre og Romsdal syner også merkbart språkskifte i vidaregåande skule i fylket (Øvrelid, 2014).

At vilkåra for skriftleg morsmåslæring er ringare for nynorskelevar, er ein ukontroversiell påstand. Innsikta har likevel ingen konsekvensar for språkopplæringsrettar eller språkopplæringsordningar. Fagfolk har dei siste åra etterlyst differensierte læreplanar som gjev nynorskelevar meir og annleis morsmåsoplæring (Garthus, 2009, Skjong og Jansson, 2011). Ein kan tenkje seg at delar av norskfaget har ei anna organisering for nynorskelevar enn for bokmåselevar, for å gje fyrstnemnde meir systematisk opplæring i rettskriving og formverk, for å gje dei meir medvit om og fleire reiskapar til å handtere språksosiologiske maktstrukturar og språkskiftmekanismar, og for å eksponere dei mindre for bokmål. Men sams for desse språkopplæringspolitiske framlegga er at dei møter motstand i den paradigmatisk universalismen.

Det andre dømet er frå feltet offentleg teneste. Lov om offentleg målbruk seier at statsorgan med heile landet som tenestekrins skal bruke minst 25 prosent av nynorsk eller bokmål. Dermed skal Lotteri- og stiftingstilsynet i Førde, Direktoratet for forvaltning og IKT på Leikanger og Høgskulen i Sogn og Fjordane og Høgskulen i Volda nytte minst 25 prosent bokmål – og det gjer dei. Om målet ikkje var nøytral likebehandling, men substansiell *sikring* av eit mindre språksamfunn, kunne ein etterlyse ei differensiert mållov som gav dei nemnde institusjonane rett til å gjere det dei kunne for å eksponere offentlegheita for mest mogleg nynorsk, ikkje berre 75 prosent.

Eit sentralt motargument mot målstyring av økonomiske ressursar til dei som treng det mest, er at det vert mindre til resten om ramma skal haldast og utgiftsveksten stoggast. Dette omsynet eksisterer knapt nok i staten sin distribusjon av språklege velferdsrettar, ettersom dei er nær gratis jamført med trygder og helsestell. Ei gruppe kan altså tilkjennast fleire språklege rettar utan at det må

finansierast med å ta rettar frå andre. Ligg universalmodellen i botn, vil heller ikkje differensiering til fordel for det nynorske språksamfunnet utfordre den allmenne oppslutninga rundt norsk språkpolitikk. Men den reindyrka universalismen som har styrt norsk språkforvaltning det siste hundreåret, er i praksis likesæl til språkskifte og språkforvitring. Difor har eg her argumentert for at *språkpolitisk differensiering* er ein innovativ og jamvel nødvendig strategi for å sikre språkleg velferd for det nynorske språksamfunnet, og dermed for å oppretthalde dei to norske skriftspråka.

LITTERATUR

- Barry, B. (2001). *Culture and equality. An egalitarian critique of multiculturalism*. Cambridge: Polity.
- Berlin, I. (1969). «Two Concepts of Liberty». I *Four essays on liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Bjørhusdal, E. (2014). *Mellom nøytralitet og språksikring. Norsk offentlig språkpolitikk 1885–2005*. Avhandling (ph.d.). Universitetet i Oslo.
- Bjørhusdal, E. (2015). «Nøytralitet eller nynorsk? Språkpolitiske hovudprinsipp i norsk opplæring.» I Hjalmar Eikesund og Jan Olav Fretland (red.), *Nye røyster i nynorskforskinga* (s. 104–119). Oslo: Samlaget.
- Cardinal, L. og Sonntag, S. K. (red.) (2015). *State Traditions and Language Regimes*. Montreal & Kingston, London, Ithaca: McGill-Queen's University Press.
- Cardinal, L. (2015). «State tradition and language regime in Canada.» I Linda Cardinal og Selma K. Sonntag (red.), *State traditions and language regimes* (s. 29–43). Montreal & Kingston, London, Ithaca: McGill-Queen's University Press.
- Carens, J. H. (2000). *Culture, citizenship, and community. A contextual exploration of justice as evenhandedness*. Oxford: Oxford University Press.
- De Schutter, H. (2007). «Language policy and political philosophy. On the emerging linguistic justice debate.» *Language Problems & Language Planning* (no. 1), 1–23.
- Engen, T. O. og Kulbrandstad, L. A. (2004). *Tospråkligheit, minoritetsspråk og minoritetsundervisning*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Eskeland, B. (2007). *Ordradering på Stord*. Upublisert hovudoppgåve i nordisk. Universitetet i Oslo.
- Garthus, K. M. Kvåle. (2009). *Rapport om språkskifte i Valdres*. Noregs Mållag.
- Gazzola, M. (2014). *The evaluation of language regimes. Theory and application to multilingual patent organisations*. Amsterdam, Philadelphia: John Benjamins Publishing Company.
- Gramstad, S. (2010). «Vern av minoritetsspråk i Europa. 20 år etter Berlinmurens fall.» *Syn og Segn* (nr. 1), 80–87.
- Green, L. og Réaume, D. (1989). «Education and linguistic security in the Charter.» *McGill Law Journal* (nr. 4), 777–816.
- Grepstad, O. (2010). *Språkfakta 2010*. Ørsta: Nynorsk kultursentrum.

- Hatland, A., Kuhnle, S. og Romøren, T. I. (red.), (2011). *Den norske velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hauge, A. M. (2007). *Den felleskulturelle skolen* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Haugland, K. (1985). *Striden om skulespråket. Frå 1860-åra til 1902*. Oslo: Samlaget.
- Jansson, B. K. og Skjong, S. (2011). Norsk = nynorsk og bokmål. Ei grunnbok om nynorsk i skolen. Oslo: Samlaget.
- Kettunen, P., Kuhnle, S. og Yuan, R. (red.) (2014). *Reshaping welfare institutions in China and the Nordic countries*. Helsinki: Nordic centre of excellence NordWel.
- Kildal, N. (2006). «Universalisme versus målretting – de evig tilbakevendende argumenter.» I *Nordisk sosialt arbeid*. 26: 2–13. Oslo: Universitetsforlaget
- Kildal, N. og Kuhnle, S. (red.) (2005). *Normative Foundations of the Welfare State*. London: Routledge.
- Kildal, N. og Kuhnle, S. (2005). «The principle of universalism: Tracing a key idea in the Scandinavian welfare model.» I Nanna Kildal og Stein Kuhnle (red.), *Normative Foundations of the Welfare State*. London: Routledge.
- Kuhnle, S. og Kildal, N. (2011). «Velferdsstatens idégrunnlag i perspektiv.» I Aksel Hatland, S. Kuhnle og T.I. Romøren (red.), *Den norske velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kuhnle, S. og Ervik, R. (2011). «Velferdsstatens politiske grunnlag.» I Aksel Hatland, Stein Kuhnle og Tor Inge Romøren (red.), *Den norske velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kymlicka, W. og Patten, A. (red.) (2003). *Language rights and political theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural citizenship. A liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press.
- Laitin, D. D. og Reich, R. (2003). «A liberal democratic approach to language justice.» I Will Kymlicka og Alan Patten (red.), *Language rights and political theory* (s. 80–104). Oxford: Oxford University Press.
- Laponce, J. A. (2004). «Minority languages and globalization.» *Nationalism and ethnic politics* (nr. 1), 15–24.
- Lewis, H. (2011). «Liberalism, language revival and employment.» *Political Studies*, 59, 1017–1033.
- Lewis, M. P., Simons, G. F. og Fennig, C. D. (2013). *Ethnologue. Languages of the World* (online version). Henta 14.1.2014, frå <http://www.ethnologue.com/country/NO/status>.
- Lilleholt, K. og Gramstad, S. (1983). *Lov om målbruk i offentlig teneste. Med kommentarar*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mæhlum, B. (2007). *Konfrontasjoner. Når språk møtes*. Oslo: Novus forlag.
- Nybø, B. N. (2013). *Skriftkulturen i ei språkleg revitalisering. Ei samamlikning av framveksten av irsk og nynorsk skriftkultur*. Avhandling (ph.d.). Universitetet i Oslo.
- Patten, A. og Kymlicka, W. (2003). «Introduction: Language rights and political theory: Context, issues and approaches.» I Will Kymlicka og Alan Patten (red.), *Language rights and political theory* (s. 1–51). Oxford: Oxford University Press.
- Patten, A. (2003). «What kind of bilingualism?» I Will Kymlicka og Alan Patten (red.), *Language rights and political theory* (s. 296–321). Oxford: Oxford University Press.

- Pedersen, P. og Høgmo, A. (2012). *Sápmi slår tilbake. Samiske revitaliserings- og moderniseringsprosesser i siste generasjon*. Kárášjohka: ČálliidLágádus.
- Pinto, M. (2009). «Who is afraid of language rights in Israel?» I Ohad Nachtomy og Avi Sagi (red.), *The multicultural challenge in Israel* (s. 26–51). Boston: Academic Studies Press.
- Réaume, D. (1993). «The group right to linguistic security – whose right, what duties?» I J. Baker (red.), *Group rights* (s. 118–141). Toronto: University of Toronto Press.
- Réaume, D. (2003). «Beyond personality: The territorial and personal principles of language policy reconsidered.» I Will Kymlicka og Alan Patten (red.), *Language rights and political theory* (s. 271–295). Oxford: Oxford University Press.
- Ricento, T. (2000). «Historical and theoretical perspectives in language policy and planning.» *Journal of Sociolinguistics* (nr. 2), 196–213.
- Robichaud, D. og De Schutter, H. (2012). «Language is just a tool! On the instrumentalist approach to language.» I Bernard Spolsky (red.), *The Cambridge handbook of language policy* (s. 124–145). Cambridge: Cambridge University Press.
- Rubio-Marín, R. (2003). «Language rights: Exploring the competing rationales.» I Will Kymlicka og Alan Patten (red.), *Language rights and political theory* (s. 52–79). Oxford: Oxford University Press.
- Salminen, T. (2007). «Endangered languages in Europe.» I Matthias Brenzinger (red.), *Language diversity endangered* (s. 205–232). Berlin: Mouton de Gruyter.
- Samelova. (1987). *Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold*. Lovdata. Henta 16.1.2014, frå <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1987-06-12-56>.
- Schiffman, H. F. (1998). *Linguistic Culture and Language Policy*. London: Routledge.
- Skogvang, S. F. (2009). *Samerett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Slagstad, R. (1994). «Feminismen som normativ teori.» *Nytt norsk tidsskrift* (nr. 1), 50–59.
- Sonntag, S. K. og Cardinal, L. (2015). «Introduction. State traditions and language regimes: Conceptualizing language policy choices.» I Linda Cardinal og Selma K. Sonntag (red.), *State traditions and language regimes* (s. 3–26). Montreal & Kingston, London, Ithaca: McGill-Queen's University Press.
- Sonntag, S. (2015). «State tradition and language regime in the United States.» I Linda Cardinal og Selma K. Sonntag (red.), *State traditions and language regimes* (s. 44–61). Montreal & Kingston, London, Ithaca: McGill-Queen's University Press.
- Spolsky, B. (2012). «What is language policy?» I Bernard Spolsky (red.), *The Cambridge handbook of language policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Søberg, M. og Tangerås, T. P. (2003). «Voter turnout in direct democracy: theory and evidence.» Working paper (Bd. 596). Stockholm: IUI.
- Van Parijs, P. (2011). *Linguistic Justice for Europe and for the World*. Oxford: Oxford University Press.
- Vikør, L. S. (2007). *Språkplanlegging. Prinsipp og praksis* (3. utg.). Oslo: Novus.
- Williams, C. H. (2012). «Language policy, territorialism and regional autonomy.» I Bernard Spolsky (red.), *The Cambridge handbook of language policy* (s. 174–202). Cambridge: Cambridge University Press.
- Øvrelid, I. Nevstad (2014). *Språkskifte ved tre vidaregåande skular i Møre og Romsdal. Påverknad og haldningar*. Masteroppgåve i nynorsk skriftkultur. Høgskulen i Volda.

8

I nabolaget til

Joseph Schumpeter

– rolletolkning som kilde til innovasjon blant helsetilsynsrevisorer

KJERSTI HALVORSEN

SAMMENDRAG I Norge er det Statens helsetilsyn som har ansvar for tilsyn med helsetjenesten. Helsetilsynet er et statlig organ under Helse- og omsorgsdepartementet, og det er politisk vedtatte lover og regler som danner rammeverket for de virksomhetene som er gjenstand for tilsyn. Helsetilsynet på regionalt nivå er organisert under fylkesmannen, og det er tverrfaglige team ved disse regionale avdelingene som gjennomfører de fleste tilsynene. Et tilsyn innebærer i praksis at revisorteamet samler inn informasjon og på grunnlag av denne vurderer om aktører som yter helsetjenester opererer i samsvar med gitte standarder eller ikke. Innovasjon er vanligvis ikke et begrep som forbindes med helsetilsyn – ettersom tilsynet står for at faste og evige standarder etterlevs. Men rom for innovasjon finnes likevel, fordi vi har en funksjonell lovgivning som ikke legger sterke tolkningsføringer på hvert enkelt tilsynstilfelle og fordi rollen som revisor i et revisjonsteam heller ikke er foreskrevet i detalj, den må også tolkes. Kapitlet har et teoretisk siktemål, og det er Christopher Pollitt's heuristikk som er inspirasjonskilden når jeg skisserer fire idealtypiske tolkninger av revisorrollen – «dommeren», «rådgiveren», «hestehandleren» og «seremonimesteren». Til de fire revisorrollene hører det fire former for rasjonalitet og fire forskjellige tilnærminger til innovasjon.

ABSTRACT The Norwegian Board of Health Supervision undertakes compliance audits in institutions delivering health care services in Norway. The Norwegian Board of Health Supervision is organized under The Ministry of Health and Care Services. Laws and regulations constitute the formal framework for the health institutions chosen for audit. At the regional level the state audits are organized at the county governor's office, and a cross disciplinary team at the regional level conducts most of the audits.

Performing an audit involves collecting various sorts of information, and on the basis of this information the auditing team decides whether the institution delivering health care services does so in compliance with a given law or regulation or not. Innovation is a word not usually associated with state audits, on the contrary, state audits are usually associated with compliance with 'eternal' and unchanging standards. However, there is room for innovation, because both the laws and the role of the auditor must be interpreted. The point of departure of this chapter is theoretical, and its inspiration is Christopher Pollitt's typology of auditor roles. The purpose is to sketch out four interpretations of the auditor-role, namely: «the judge», «the advisor», «the horse trader» and «the master of ceremonies». The four interpretations of the auditor-role suggested in the chapter are associated with four forms of rationality and four approaches to innovation.

NØKKEWORD revisorroller | funksjonell lovgivning | innovasjon | planlagte helsetilsyn

INNLEDNING

Begrepet innovasjon kommer opprinnelig fra det latinske ordet «*innovare*», som betyr «å fornye» eller «å skape noe nytt». Det ligger også noe evaluerende i betegnelsen innovasjon – det nye skal ikke bare være nytt, det skal også være bedre. En ny idé eller oppfinnelse blir ikke til en innovasjon før den kommer til praktisk anvendelse og skaper verdi. Økonomiske drivkrefter trekkes fram som viktig for innovativ virksomhet – og innovasjonsteoriens far, Joseph Schumpeter, går så langt som å kreve at enhver nyvinning må generere økonomisk gevinst som brukerne er villige til å betale for – for at den i det hele tatt skal kunne kalles en innovasjon (Schumpeter, 1934). I offentlig sektor som ikke styres av markedsmekanismer alene, blir det da vanskelig å snakke om innovasjon i den opprinnelige betydningen av ordet. Antakelsen dette kapitlet bygger på, er at markedet bare er én av flere drivere for innovasjon i offentlig sektor. I helsetilsyn som i det følgende skal utforskes, er det markedsliggjøringens nære nabo rettsliggjøringen som er motoren for politisk og administrativ nyskaping.

Til tross for at vi i Norge, sammenliknet med andre OECD-land, bruker desidert mest offentlige midler på å føre tilsyn (Kringen, 2015, s. 97), blant annet med helsevesenet, vet vi lite om hvordan tilsyn fungerer. Teoretiske studier av helsetilsyn etterlyses spesielt (Ivers, Jamtvedt, Flottorp, Odgaard-Jensen og Oxman, 2012 og Sincluff, T., Muscadere, J., Rozmovitz, L., Dale, M. C. og Scales, D.C. (2015). Hensikten med dette kapitlet er å bidra til å opparbeide mer teoretisk kunnskap om rollen til revisorteamene som har i oppgave å gjennomføre helsetil-

syn. Revisorens rolle i norske helsetilsyn er på noen områder sterkt standardisert, men mange aspekt ved den må i realiteten likevel tolkes – og det er i denne rolletolkningen innovasjon kan komme til uttrykk. For analytiske formål foreslås her fire rendyrkede revisorroller som kalles «dommeren», «rådgiveren», «hestehandleren» og «seremonimesteren».

REVISORENS PROMINENTE ROLLE I HELSETILSYNET FRA OG MED 2002–2003

Revisorrollen er ikke en innovasjon i seg selv, tvert om er revisjon en av de aller eldste statlige funksjonene som finnes. I flere europeiske land, for eksempel i Tyskland, Frankrike og England, er statlige revisjoner en praksis som går tilbake til tidlig på 1300-tallet, lenge før vi fikk demokratiske stater (Pollitt, 1999). Men rollen endrer seg hele tiden, og det vi i dag mener med statlige revisjoner, er en nyvinning som har utviklet seg i demokratiske styresett. I løpet av sin lange historie har statlige revisjoner gjennomgått mange tilpasninger, og det er først i løpet av 1900- og 2000-tallet at revisjoner har spilt en viktig og selvstendig rolle innenfor det maskineriet som har i oppgave å sørge for demokratisk «accountability».

Statlige revisjoner har over tid utvidet sitt bruksområde radikalt (Power, 1997). Revisjon praktiseres nå på mange andre fellesskapsverdier enn de rent økonomiske. Helsetjenester til befolkningen er et eksempel på en slik fellesskapsverdi som i Norge kontrolleres av staten. Opprinnelsen til det som i dag kalles Statens helsetilsyn, regnes tilbake til 1809 med opprettelsen av det Norske Sundhetskolegiet. Etter krigen i 1945 da Helsedirektoratet ble opprettet med medisinaldirektør Karl Evang (1938–1972) og senere helsedirektør Torbjørn Mork (1972–1992) i spissen, hadde tilsynet en sterk stilling i utviklingen av helsetjenestene i Norge. I denne perioden var oppgavene som fagdirektorat og departementsavdeling samlet – og de to direktørene var markante medisinske eksperter som til sammen regjerte i 54 år.

I 2002 ble samfunnsoppdraget Helsedirektoratet hadde hatt formelt fjernet og erstattet med et snevrere oppdrag som kontrollør av at helselovgivningen etterlevs. Stortinget som vedtok dette la vekt på tilsynsoppgavene og arbeidet med pasientenes rettssikkerhet i helsetjenesten. Fra Stortingets bestemmelse i 2002 ble Helsetilsynets direktoratsoppgaver utskilt og lagt til det nye Sosial- og helsedirektoratet. Statens helsetilsyn skulle ikke lenger befatte seg med å utvikle regler, men være et rent kontrollorgan som fører tilsyn med at regler følges.

New Public Management hadde i 2002 allerede i et par tiår ført med seg en modernisering av offentlig sektor i mange land, inkludert i Norge. Forskere og politikere mente å se en stadig økende tendens til fragmentering og nettverksbasing av samfunnet (Denhardt and Denhardt, 2000). I dette oppsplittede systemet ble det etterlyst en mer helhetlig styring. Revisjoner og de institusjonene som utfører revisjoner, fikk en mer prominent posisjon (Reichborn-Kjennerud, 2014). Statens helsetilsyn som mistet sitt opprinnelige samfunnsoppdrag i 2002, ble samtidig tilvist et nytt område i hurtig vekst som kontrollør i en stat der revisorfunksjoner blir ansett som viktige for å sikre demokratisk «accountability». Det Statens helsetilsyn fikk i oppgave fra Stortinget, var å implementere politikernes helsepolitikk ved å føre kontroll med at helselovgivningen i Norge etterleves:

Kjernen i tilsynsrollen er imidlertid den konkrete kontrollen av pliktsubjektene etterlevelse av en norm som allerede er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik (St.meld. nr. 17 (2002–2003)).

Revisoren som har i oppgave å gjennomføre lovlighetskontroller og iverksette reaksjoner ved avvik, fikk samtidig en viktigere posisjon fordi han har ansvaret for å utføre kjerneoppgaven i Helsetilsynets samfunnsmandat. Revisoren er bakkebyråkraten som står i direkte kontakt med den enkelte helsevirksomhet som mottar tilsyn. Bakkebyråkratene som i praksis gjennomfører de fleste helsetilsynene, befinner seg på det regionale nivået og er organisert som en avdeling under de 18 fylkesmannsembetene. Det overordnede ansvaret for at det føres tilsyn med helsevesenet i Norge, er det Statens helsetilsyn som har, og Statens helsetilsyn er i sin tur underordnet Helse- og omsorgsdepartementet.

RETTLIGGJØRING

Mye av det som skjer i vårt helsetilsynsregime, er festet til lov – og «rettsliggjøring» er et ord som brukes for å beskrive dette. Rettsliggjøring kan bety flere ting, og i denne sammenhengen viser betegnelsen for det første til at Statens helsetilsyn fra og med 2002 fikk et spesialisert oppdrag som ivaretaker av pasientenes rettsikkerhet. For det andre brukes begrepet for å vise til at den norske helsepolitikken er rettslig innrammet. Det er Stortinget som vedtar lovene, og slik blir helsetjenester som ytes i Norge politisk normert. Helsetilsynet skal ifølge loven kontrollere etterlevelse av denne lovgivningen. En tredje tendens til rettsliggjøring er at lovverket som skal sørge for at alle pasienter i Norge blir gitt et kvalitativt godt og likt helsetilbud, kontinuerlig ekspanderer og differensieres. Et fjerde og siste uttrykk for det som i denne sammenhengen menes med betegnelsen rettsliggjø-

ring, er at stadig flere konflikter og «wicked issues» som angår pasientsikkerhet og kvalitet på tjenestene som ytes søkes løst gjennom lover og prosedyrer.

Lovene som omhandler helsetjenestene i Norge, inneholder ikke spesifikke krav om hvordan helsetjenestene i praksis skal ytes. Det finnes ikke et sett av klart definerte, legalt baserte ytelseskrav som helsevirksomheter skal leve opp til, men generelle forventninger til hvordan helsetjenestene skal ytes, er en integrert del av lovgivningen. Fordelene med en slik generell lovgivning er at den gir fleksibilitet og rom for tilpasning til ulike fagfelt. Samtidig unngår man i lovgivningen å gi bestemte fagfelt i helsevesenet et stempel som kan virke negativt. Ulempen med en generelt formulert lov er at den kan bli for vag i forhold til enkelte konkrete situasjoner, og at den kan gi for mye rom for skjønn til den som anvender loven.

Slike lover kalles funksjonelle (Haugland, 2015). Hensikten med en funksjonell lov er at den skal fungere i de mange, og ofte høyst ulike, sosial- og helsevirksomhetene som skal kontrolleres fra tilsynsmyndighetenes side. Det faglige innholdet kan i funksjonelle lover kontinuerlig skiftes ut og oppdateres, uten at loven av den grunn må endres. Med en slik funksjonslovgivning vil både Statens helsetilsyn som har i oppgave å tolke lovene, og det enkelte revisorteam ved Fylkesmannens kontor som har i oppdrag å utføre de individuelle tilsynene i praksis, nyte relativt stor grad av autonomi.

Lovene er for revisoren, som for tilsynsobjektet, i utgangspunktet bare et råmateriale. En lov kan ikke brukes som den er, men må operasjonaliseres til standarder som etterlevelse av loven kan vurderes ut fra i hvert enkelt tilfelle. Selv om det rettsstatlige idealet er at loven skal være lik for alle, åpner konkretiseringen og operasjonaliseringen av lovtekstene et rom for faglig innovasjon og lokal tilpasning. Lovene slik de er formulert, vil alltid kunne ajourføres.

I Norge, sammenliknet med andre land i Europa, gir vi høy grad av autonomi til de agentene som er satt til å utføre statlige oppdrag (Verhoest, Roness, Rubecksen og MacCarthaigh, 2010). Autonomien det her refereres til, består i at den som utfører et oppdrag for staten gis noen valg enten av faglig eller administrativ art. Statens helsetilsyn står overfor valg når det gjelder hvilke områder og tilsynsmetoder det satser på. Også revisorene som gjennomfører helsetilsyn i praksis, står overfor flere valg blant annet når det gjelder hvilke helsevirksomheter som skal velges ut for tilsyn, hvilke lover det skal føres tilsyn på, hvordan de utvalgte lovene skal operasjonaliseres, og ikke minst hva som i hvert enkelt tilfelle skal regnes som «faglig forsvarlig» og «god ledelse».

Det vil til enhver tid finnes mange flere lovbrudd enn de som kan avdekkes med kontroller og tilsyn (Baldwin og Black, 2007). Derfor må det gjøres prioriteringer av hvordan offentlige midler til tilsyn skal brukes. En dreining i myndighetenes

oppmerksomhet som ble innvarslet i St.meld.nr 17 (2002–2003) var at det skulle rettes mindre fokus på enkelthendelser og enkeltpersoner og mer på kontroll av administrative system. I Statens helsetilsyn skilles det mellom to hovedkategorier tilsyn. Den ene typen tilsyn er planlagt og den andre typen tilsyn er basert på enkelthendelser. Det er de planlagte helsetilsynene som retter oppmerksomheten mot de administrative systemene.

Hendelsesbaserte tilsyn som det skulle satses mindre på fra 2002, er ikke planlagte, men blir foretatt på kort varsel, på grunnlag av meldinger fra pårørende, pasienter, arbeidsgivere, media eller politiet om kritikkverdige enkelthendelser eller enkeltpersoner. Ifølge statistikk fra Statens helsetilsyn har antallet hendelsesbaserte tilsyn ikke blitt færre over tid. I 2014 var det 134 ansatte i helsevesenet som mistet til sammen 137 autorisasjoner, og dette utgjør en økning på 41 fra året før. Ikke bare har antallet alvorlige reaksjoner økt, også antallet saker som meldes øker for hvert år som går. Statens helsetilsyn behandlet 400 tilsynssaker mot helsepersonell og virksomheter i helse- og omsorgstjenesten i 2014, mot 363 i 2013. Ved alvorlige hendelser kan autorisasjon tilbakekalles. Årsakene til at autorisasjoner ble tilbakekalt i 2014, var i de fleste tilfeller misbruk av rusmiddel.

Planlagte tilsyn som det fra 2002 skulle satses mer på, inngår i en på forhånd oppsatt strategi der enkelte spesielt risikoutsatte tjenester blir utsatt for revisjon. Slike systemtilsyn kan i større grad enn reaksjoner på enkelthendelser og enkeltpersoner brukes i en langsiktig implementering av helsepolitikk, og det er innovasjon forbundet med denne typen tilsyn vi skal se nærmere på. I treårsperioden fra 2012 til 2015 har antallet planlagte helsetilsyn som gjennomføres hvert år i Norge, blitt fordoblet fra omlag 300 til omlag 600. Forventningen fra tilsynsmyndighetene er at alle helsevirksomheter i Norge innfører og anvender et såkalt internkontrollsystem. Dette kontrollsystemet skal inkludere aktiviteter som er egnet til å oppdage områder der ytelsene ikke samsvarer med krav i helselovgivningen, samt aktiviteter som skal korrigere manglende samsvar med gitte standarder. Gjennom dette obligatoriske overvåkingssystemet skal hver enkelt helsevirksomhet i Norge ideelt sett aktivt og kontinuerlig føre tilsyn med seg selv.

REVISORROLLER

I samfunnsvitenskapene er rolle et begrep som ofte brukes om byggesteinene som både organisasjoner og samfunnet antas å bestå av. Roller består av forventninger som rettes mot innehaveren av en bestemt stilling eller status. Ulike organisasjoner er forskjellig utformet med henblikk på hvor detaljert rollene er beskrevet, og hvilke aspekt ved rolleutøvelsen som er beskrevet (Dahl Jacobsen, 1960).

Rollen som revisor i det norske helsetilsynets bakkebyråkrati er i utgangspunktet sterkt formalisert gjennom helselovgivningen og ISO-standardiserte revisjonsmetoder. Men det vil alltid finnes aspekt ved en rolle som ikke er foreskrevet i detalj, og som må tolkes. Det er dette tolkningsrommet vi her skal utforske med henblikk på innovasjon.

Satsingen på såkalte systemtilsyn framfor persontilsyn, gjør organisasjonsfaget aktuelt som teoretisk ressurs i utforskning av revisorroller og innovasjon i norske helsetilsyn. Teorier om roller og organisasjoner brukes her som stillas og hjelpemiddel for tanken. Teoriene inneholder begrep som gjør oss oppmerksom på forskjeller, for eksempel mellom revisorrollen som forventes å gjennomføre lovlig-hetskontroller og tilsynsobjektets rolle som forventes å stille seg til disposisjon for kontroll. Men rollebegrepet viser også forskjeller mellom revisorens rolle som den direkte myndighetsutøveren av helsetilsyn og revisorens rolle som underlagt flere lag av indirekte styringsorgan som alle er store organisasjoner, og som formelt står i bestemte over- og underordningsforhold til hverandre i et større sosialt system som til sammen utgjør vårt helsetilsynsregime. Når vi får øye på noe gjennom organisasjonsteoriens begrep og teorier, kan vi undersøke det nærmere og mene noe om det ut fra dette fagets synsvinkel. Ved å konstruere fire modeller som utstyres oss med begrep som gir ulike forventninger til hvordan rollen som revisorer kan beskrives og forklares, vil jeg i det følgende besvare tre spørsmål:

- ▶ Hvilken rolle har revisoren i en helsetilsynsprosess?
- ▶ Hvilken type rasjonalitet kan forventes å prege tilsynsprosessen?
- ▶ Hvilke fordeler og ulemper kan innovasjon tenkes å ha i hver av revisorrollene?

DOMMER, RÅDGIVER, HESTEHANDLER ELLER SEREMONIMESTER?

Christopher Pollitts (1999) typologi over revisorroller i ulike europeiske land, er et eksempel å lære fra for å skille ut noen hovedkategorier av helsetilsynsroller i Norge. Med utgangspunkt i en komparativ studie av statlige tilsynsinstitusjoner som tilsvarer Riksrevisjonen i Norge, foreslår Pollitt en typologi der revisoren kan opptre i rollen som dommer, management-konsulent, fagspesialist eller forsker. Christopher Pollitt's dommer og management-konsulent fungerer i en norsk helsetilsynskontekst som et utgangspunkt for å skille mellom revisoren som forstår seg selv som en rendyrket lovlig-hetskontrollør, altså dommeren, og revisoren som forstår seg selv som rådgiver.

De norske helsetilsynsmyndighetene bygger sitt arbeid på solide fagkunnskaper og innsikt i forholdene i de tjenestene de fører tilsyn med, og de krav helselovgiv-

ningen stiller til helsetjenesten (Ot.prp. nr. 105- (2001–2002)). Men revisorrollene Pollitt kaller forsker og fagspesialist, passer likevel mindre godt som analytiske kategorier brukt på den norske helsetilsynsmodellen, ettersom revisjonsteamene som utfører hvert enkelt tilsyn, er tverrfaglig sammensatt av medlemmer med generalistens juridiske og helsefaglige kompetanse. Feltet har innslag av tradisjonelle legmannsideal (Berg, 2009), og det finnes klare normer om lokal tilpasning til regionale forhold, som blant annet tilsier at det av både pragmatiske og faglige grunner ikke er jurister eller medisinerer med i alle tverrfaglige team som praktiserer helsetilsyn i Norge. Når helsefagspesialister anses som nødvendig for faglig forsterking av et revisorteam, innhentes dette eksternt. Eksterne forskere fra Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten kan også hentes inn og engasjeres av Statens helsetilsyn for å evaluere ulike tilsynsmetoder og komme med forskningsbaserte råd, men å praktisere systemrevisjon i en norsk helsetilsynskontekst er ingen typisk forskerrolle.

For å supplere Pollitts rolletypologi som er utviklet for statlige tilsynsorgan som tilsvarer Riksrevisjonen med to alternative roller som passer bedre til en norsk helsetilsynskontekst enn forskeren og fagspesialisten, foreslår jeg «hestehandleren» og «seremonimesteren». I rollen som hestehandler forventer revisor å befinne seg i et helsevesen som er sterkt politisert. Revisoren i rollen som hestehandler vil forvente at de ulike partene som berøres av et tilsyn alltid kjemper om knappe ressurser, og at de har interesser og oppfatninger som står i konflikt med hverandre. Tilsyn kan påvirke hvordan knappe ressurser allokeres, ettersom eventuelle avvik fra standard må følges av tiltak som ofte fordrer investeringer. Som en nøytral instans har revisor i rollen som hestehandler i oppdrag å etablere en felles forståelse blant alle involverte parter av om den virksomheten som mottar tilsyn, etterlever krav i lovgivningen eller ikke. Det tas ikke for gitt at alle er enige om hva som er fakta i en tilsynssak. Tvert om forventer hestehandleren meningsbrytninger mellom partene også om funn i en tilsynsprosess. I Norge har vi en konsensusorientert politisk og administrativ kultur der vi søker kompromiss, og revisoren i rollen som hestehandler vil vurdere kvaliteten på sitt arbeid ut fra om det lykkes å etablere enighet blant stridende parter.

Som «seremonimester» ser revisoren seg selv som en bærer av symbol som verdsettes i samfunnet, og oppdraget som revisor består i å bygge og vedlikeholde tillit mellom helsetilsynsmyndighetene og virksomhetene revisoren er satt til å kontrollere. Det viktige i den enkelte helsetilsynsprosess er ikke hva revisoren gjør, men hva revisoren er. Rollen som seremonimester symboliserer flere tidstypiske verdier som lederansvar, transparens og digitalisering. Revisor skal ideelt sett stille leder til offentlig ansvar for helsevirksomhetens ytelser ved å gjennomgå

relevant dokumentasjon og skape transparens for omgivelsene. Seremonimesteren forstår seg selv som omgitt av «surrogat-regulatorer», som for eksempel mediene. Ettersom Helsetilsynets saker er godt stoff i mediene, er omdømmesanksjoner – «naming og shaming» (Walshe og Phipps, 2013) – virksomme sanksjoner i helse-tilsyn. Seremonimesteren har et Janus-ansikt (Braut, 2015) som både skal skremme virksomhetene bort fra å begå lovbrudd og overtale dem til å etterleve loven. Før vi går nærmere inn på hva som kjennetegner hver enkelt tolkning av revisorrollen, vil jeg i tabellen nedenfor oppsummere:

TABELL 8.1

| Revisorroller | Dommeren | Rådgiveren | Hestehandleren | Seremoni- mesteren |
|------------------------|--|--|---|--|
| Rasjonalitets- form | Instrumentell | Kontekstuell | Strategisk | Verdirasjonell |
| Innovasjon | Ovenfra og ned | Nedenfra og opp | Forhandling og omfordeling av ressurser | Nyvinning er alltid forankret i eksisterende verdi |
| Fordeler | Ansvar plasseres formelt og effektivt | Tillit på lang slikt mellom tilsynsobjekt og myndighetene | Bred empirisk støtte, en «realistisk» modell | Rimelig og effektiv i kombinasjon med surrogatregulator |
| Ulemper | Andre aktiviteter som ikke er lovfestet, kan trenge til side Mangler felles fagstandarder | Skjønnsbruk resulterer i ulikebehandling Mangler upartisk instans | Krevende å holde balansen som upartisk instans i helsevesenets omstridte spørsmål | Revisor har et «Janus-ansikt» – uklar/tvetydig rolle som både skal forbedre og kontrollere/sanksjonere |

REVISOR SOM DOMMER

Dommeren har formelt sett hovedrollen i en norsk helsetilsynskontekst. For revisoren som dommer er loven den absolutte standard (Pollitt, 1999). I et tilsyn er det operasjonaliseringen av en eller flere lover som angir de konkrete kriteriene handlinger eller fravær av handlinger skal vurderes ut fra. Lovene, retningslinjene og veilederne som brukes i et systemtilsyn, er til tider mange og tvetydige og kan

lede revisorteamene inn i kompliserte tolknings spørsmål om hva «forsvarlig helsetjenestehjelp» og «god ledelse» er. Overbevisningen hos den rendyrkede dommeren er at helsetilsynsprosesser utelukkende dreier seg om å teste ut om virksomhetene etterlever krav i loven.

Rasjonalitetsformen som passer til dommerrollen, er den instrumentelle. Systemrevisjon er et instrument som inngår i en politisk og administrativ styringskjede med helsepolitikkerne på toppen og den profesjonelle som i praksis yter helsetjenester til den enkelte pasient, nederst. Revisjon brukes av dommeren for å kontrollere at helsevirksomhetene etterlever de politisk vedtatte bestemmelsene om hvilke helsetjenester som skal ytes, og på hvilken måte disse tjenestene skal ytes. Virksomhetene som mottar systemrevisjon, forventes å ha komplett oversikt over hva det i praksis innebærer å etterleve kravene som helselovgivningen stiller til dem. Ideelt sett skal virksomhetene vurdere seg selv på samme måte som Statens helsetilsyn vurderer dem. Gjennom offentlig tilgjengelig informasjon på Helsetilsynets nettsider, forventes det at hver enkelt virksomhet kontinuerlig gjør seg kjent med krav som stilles til dem. Videre forventes det at helsevirksomhetene fungerer som et hierarki som fastlegger hvordan arbeid deles opp og samordnes, og at det er disse formelle rammebetingelser for informasjon, rapportering og instruksjon som i praksis avgjør hvor ansvar og autoritet plasseres.

Beslutningsmodellen revisoren bruker som dommer, er å sub-sumere saksforhold under en regel. Etterlevelse av lovkrav er slik revisoren som dommeren ser det, helsevirksomhetenes største dyd, mens likebehandling er helsetilsynsmyndighetenes største dyd. Når revisoren som dommer bruker et regulerende verktøy som systemrevisjon, skal idealet om likhet for loven gjelde, og lovkrav skal sammen med faglige retningslinjer av alle helsevirksomheter: «adlydes snarere enn være veiledende» og de skal «være instruerende heller enn informerende». (Dent, 2008).

Dommeren har i utgangspunktet ikke som mål å bidra med noe nytt. Revisoren som dommer forholder seg til allerede vedtatte lover. Dommeren er altså en rolle som ikke initierer, men som kun responderer på innovasjon. Hvis dommeren skulle se det som sin oppgave å bidra til å gjøre om på noe i praksis, kan det være å få de rette instansene i helsetilsynshierarkiet til å forenkle regelverket og retningslinjene slik at rommet for skjønnsutøvelse i en tilsynsprosess reduseres så mye som mulig. Skjønnsbruk hos revisorene som gjennomfører de individuelle helsetilsynene, er for revisoren som dommer et prinsipielt likebehandlingsproblem og dermed samtidig et rettsstatsproblem. For å redusere enhver fare for ulikebehandling så mye som mulig, er den rette veien å gå hvis noe skal forbedres – å øke formaliseringen ovenfra.

Dersom helsevirksomhetene som mottar systemtilsyn avviker fra krav i lovgivningen, må de korrigere atferden sin i forhold til hvilke virkninger etablerte handlingsprogram har. Som i et cybernetisk system skal avvik korrigeres ut fra en fast oppsatt standard, som i Norge er loven. Basismodellen for innovasjon innenfor den hierarkiske organisasjonsmodell som går sammen med dommerrollen, er de informasjonssystemene som er utviklet for å holde virksomheten «på sporet» (Eriksen, 1999). Internkontrollsystem som er den prioriterte gjenstanden for ekstern kontroll i et systemtilsyn, er nettopp et slikt informasjonssystem.

INNOVASJON FOR DOMMEREN

Innovasjon er for dommeren, som revisor, noe som kun bør skje «ovenfra og ned». Nye lover kan innføres med et pennestrøk fra det øverste nivået i styringskjeden og implementeres av underlagte ledd. Det legitime formålet med nyvinninger for dommeren vil primært være å forenkle lovene og å redusere behovet for kommunikasjon i hele styringskjeden, ved at helsevirksomhetene i Norge i størst mulig grad fører tilsyn med seg selv. Fordelen med hierarki-modellen for innovasjon er at den vektlegger effektivitet og ansvar. I et hierarki er det klart hvem som kan kritiseres hvis noe går galt, samtidig som det er tydelig hvem som skal gjøre hva, hvorfor og hvordan. Områder som er spesielt sårbare og risikoutsatte i den norske helsetjenesten der sjansene er størst for at feil oppstår, kan ut fra den hierarkiske organisasjonsmodellen identifiseres og formelt reorganiseres dersom det i et tilsyn viser seg å være nødvendig. Hierarki-modellen har som organiseringsprinsipp betydelige fortrinn ved at den reduserer usikkerhet og maksimerer forutsigbarhet, etterrettelighet og nøytralitet.

Ett problem for innovasjon med hierarki-modellen er imidlertid at prosedyrene kan komme på etterskudd i forhold til kunnskapsutviklingen (Ramsdal og Finneide 2009) Et annet og mer grunnleggende problem er at det i ikke bare finnes ett, men mange forskjellige sett av faglige retningslinjer som brukes i det norske helsevesenet. Myndighetenes fortolkninger av helselovgivningen i rundskriv og de forskjellige faglige retningslinjene er i liten grad koblet sammen (Haugland, 2015, s. 201). Og fordi de faglige retningslinjene som brukes i praksis i helsevesenet, kommer fra så mange forskjellige kilder og fagmiljøer, lar det seg ikke gjøre å lage en samlet katalog og veiledning i de sentrale forskriftene. For helsevirksomhetene blir det da vanskelig å få oversikt over hvilke krav som gjelder, og å identifisere hvor grensene for det lovlige går. En annen utfordring for samfunnet og for helsesektoren som helhet, er at aktivitet som er viktig, men som ikke er lovpålagt, kan trenge til side til fordel for aktiviteter som kontrolleres.

Det kan også bli viktigere for revisor å etterse at nye nedskrevne rutiner som er pålagt ovenfra følges, enn å vurdere om de administrative nyvinningene er hensiktsmessige i et videre perspektiv. En indikasjon på at tilsyn medfører økt byråkratisk belastning på virksomhetene, er at funn fra flere norske studier viser at ansatte i virksomheter som gjøres til gjenstand for tilsyn, mener at det legges stor vekt på skriftlig dokumentasjon og lite vekt på om tilsynet fører til bedre pasientbehandling (Arianson, 2006, Arianson, Elvbakken, og Malterud, 2008, Hjelle, 2011). Agenda (Helsetilsynet, 2013) som på vegne av Statens helsetilsyn har gjennomført den største tilsynsstudien i Norge, fant at tilsynsrapporter nesten utelukkende retter oppmerksomheten mot strukturelle element som mangelfulle prosedyrer eller svakheter i internkontrollsystemet. Det mest vanlige virkemidlet når avvik oppdages, er å skape nye eller oppdatere gamle prosedyrer som beskriver klinisk praksis.

Internt i dommerrollen finnes det også konflikter. Det er vanskelig å realisere dommerens forenklingssideal om at alle viktige aktiviteter i helsevesenet skal pålegges ovenfra som nye lover. Hvis lovene skal være få, vil oppgavene som ikke er lovfestet lide, men hvis alle viktige oppgaver i helsevesenet skal være lovfestet, vil lovene bli så uendelig mange at det blir problematisk å holde seg à jour. Et siste problem ved å satse på at all innovasjon skal skje ovenfra, er at motivasjonen for å etterleve nye krav i de underlagte helsevirksomhetene, kan bli frykt for negative sanksjoner.

REVISOR SOM RÅDGIVER

Rådgiveren er en revisorrolle som ikke er entydig beskrevet i en norsk tilsynskonstekst. Det er ikke pålagt å gi råd eller på annen måte veilede virksomhetene som gjøres til gjenstand for tilsyn. I Melding til Stortinget nr. 10 fra 2012–2013, poengteres det at det er virksomhetenes eget ansvar å utvikle system for forsvarlig drift. Oppdraget som revisor skal i utgangspunktet kun bestå av å kontrollere at lovkrav etterleves, og å sanksjonere ved å gi såkalte avvik dersom det viser seg at loven ikke etterleves. Men samtidig poengteres det i samme stortingsmelding at «råd og veiledning er en del av alle forvaltningsorganers områder» og at «tilsynsmyndighetenes rådgivning er basert på tilsynet» (s.70). Virksomhetenes eget ansvar for å etterleve lovkrav skal altså kommuniseres tydeligere av revisor – men samtidig er det ikke noe som formelt forbyr revisor å fungere som rådgiver i det individuelle tilsyn.

Rasjonalitetsformen som passer til revisoren i rådgiverrollen, er kontekstuell. Ulike tilsyn krever ulike tilnærminger. Den finnes ikke *en* beste måte å foreta tilsyn på. Som rådgiver vurderer revisor kvaliteten på arbeidet sitt ut fra om det

bidrar til noe som er nyttig for den konkrete helsevirksomheten som gjøres til gjenstand for et systemtilsyn. For å være til nytte søker revisor som rådgiver å være nær ledere og klinikere i helsevirksomhetene og forstå deres problemer og arbeide sammen med dem for å få til endringer om dette er nødvendig. Bruk av skjønn i det enkelte tilsyn er nødvendig. Ansvarsutkreving gjøres best i mest mulig likeverdige relasjoner, og lovlighetskontrollen må derfor tilpasses lokale forhold slik at partenes praktiske dømmekraft i hvert enkelt tilfelle kan utnyttes.

For rådgiveren som revisor vil den personlige faktor påvirke måten tilsyn føres på. Mennesker er ulike hverandre, og dette både skal og vil spille inn på hvordan et helsetilsyn praktiseres. Hver enkelt revisor forventes å utvikle sin egen personlige helsetilsynsstil. Den rendyrkede rådgiveren forventer at det i et tilsyn vil være en reell gjensidig forståelse av myndighetenes og helsevirksomhetenes ansvar, oppgaver og samfunnsoppdrag. Åpen og ærlig kommunikasjon der ingen feil og mangler i virksomhetene forsøkes skjult, og der falsk enighet er unødvendig, er idealet. En organisasjon som mottar tilsyn, forventes ut fra dette perspektivet å bestå av mennesker som har forskjellige kunnskaper, talent og karriereambisjoner, og som gjennom en tilsynsprosess kan harmoniseres med den aktuelle virksomhetens strukturelle behov.

Revisoren som oppfatter seg selv som rådgiver, tar det ikke for gitt at organisasjonen som mottar et systemtilsyn på forhånd har grundig kjennskap til alle krav i helselovgivningen, eller alle har solid erfaring med hvordan et internkontrollsystem utvikles og vedlikeholdes. Om det viser seg å være behov for det, vil revisor som rådgiver anbefale intern opplæring i en tilsynsprosess og gi råd om hvordan nødvendig informasjon kan innhentes. Om det på grunn av asymmetri i kunnskapen om internkontroll oppstår kommunikasjonsproblem mellom partene, vil dette for en rådgivende revisor ikke betraktes som et problem som virksomhetene må løse selv, men som et problem som helsetilsynsmyndighetene må ta alvorlig og bidra til å løse. Fordi lovlighetskontroller i sin natur retter mest oppmerksomhet mot potensielle feil og mangler, vil revisoren som rådgiver forsøke å balansere helhetsinntrykket ved å løfte fram positive trekk ved helsevirksomhetene i muntlig kommunikasjon, og utnytte det som finnes av muligheter i formelle tilsynsrapportmaler for å peke på trekk ved virksomheten som kan anerkjennes også i den skriftlige kommunikasjonen. Balansert tilbakemelding antas av revisoren som rådgiver å fungere mer motiverende for selvorganisert forbedringsarbeid og innovasjon – enn negativ tilbakemelding om feil og mangler. Det tas for gitt at alle parter i en tilsynsprosess har felles interesse i å styrke pasientens rettsikkerhet.

INNOVASJON FOR RÅDGIVEREN

Innovasjon i denne modellen er noe som forventes å skje kontinuerlig i hverdagen, så lenge det legges til rette for selvorganisert utvikling for ledere og klinikere. Nye digitale løsninger som forbedrer internkontrollsystemet i virksomheten, innføres gradvis gjennom prøving og feiling, diskusjoner om hva som er de risikable områdene for pasientenes sikkerhet, og hva man kan gjøre for å bedre kvalitet i behandlingen, diskuteres kontinuerlig mellom kolleger. I tråd med innsikter fra nyere litteratur om innovasjon i velferdsstaten (Willumsen og Ødegård, 2015) vil vi i denne modellen forvente at brukermedvirkning også i tilsynsprosesser vil bli mer sentralt i framtiden. Brukerne av råd fra helsetilsynsmyndighetene vil selv aktivt ta i bruk sine ressurser for å få det beste ut av en helsetilsynsprosess. Målet for revisoren som rådgiver er at ledere og klinikere som mottar tilsyn skal forstå hva som er hensikten med det, og selv gradvis oppdage hva som er nytt og nyttig i det aktuelle tilsynet. Innovasjon er altså noe som skjer av seg selv, om det ikke legges hindringer i veien for det og den drives fram nedenfra.

En fordel med revisorer som forstår sitt oppdrag som rådgivere, er at de på lang sikt bidrar til å øke tilsynsmyndighetenes legitimitet. Virksomhetene får tillit til tilsynsmyndighetene som hjelpere, og det blir enklere for en hjelpende revisor å komme tilbake å foreta tilsyn en annen gang. Norske undersøkelser av hvordan systemtilsyn virker, dokumenterer også empirisk at måten revisjonsteamet kommuniserer med informantene på er viktig for evnen til å samle korrekt informasjon (Arianson, 2006, Arianson et al., 2008). I en egalitær kultur som den norske vil dette idealet som bygger på en likeverdige kommunikasjon mellom partene i et helsetilsyn, harmonere med verdier som verdsettes i samfunnet.

Ulempen med innovasjon som fasiliteres gjennom utstrakt skjønnsbruk hos revisor, er at vi mangler en upartisk instans som kan kontrollere om den rådgivende og hjelpende revisoren bruker skjønnet sitt på en god måte. Skjønn åpner også for ulikebehandling, at like saker behandles ulikt. I tillegg kan det oppstå et fordelingsproblem hvis noen revisorer gir råd og veiledning, mens andre ikke gjør det. Hvis hver enkelt revisor skal vurdere hvem som trenger hjelp og hvem som ikke trenger det, kan resultatet bli at det er de helsevirksomhetene som fra før av har mest kompetanse og ressurser som også får mest råd fra helsetilsynsmyndighetene, og at store helsevirksomheter i sentrale strøk med lett tilgang til rådgivende tilsynskompetanse får mer hjelp til å forebygge feil og mangler av betydning for ivaretagelse av pasientenes rettssikkerhet enn helsevirksomheter i periferien som har mindre tilgang på både juridisk og helsefaglig kompetanse og større geografisk distanse til helsetilsynsmyndighetene.

REVISOR SOM HESTEHANDLER

Hestehandleren er en rolle som ikke står beskrevet i revisorens formelle rollehefte. For revisors legitimitet er upartiskhet avgjørende, og håndtering av helsevesenets konflikter er i liten grad omtalt i offisielle dokumenter fra helsetilsynsmyndighetene. I årsrapporten for 2015 poengteres det at Statens helsetilsyn og fylkesmannen «langt på vei er uavhengig av løpende politisk styring», og videre at «tilsynet i stor grad selv prioriterer hvilke tjenester det skal bli ført tilsyn på, hvilken måte tilsynet skal føres på og hvilke temaer tilsynet skal omfatte» (s.8). Tilsynsmyndighetene skal altså ikke tjene partsinteresser eller kortsiktige politiske stemningsbølger, men være fellesskapets stabile og nøytrale kontrollør av at lover og prosedyrer som skal sikre pasientens rettssikkerhet, etterleves.

Rasjonalitetstypen som passer med revisoren i rollen som hestehandler, er den strategiske. I praksis er det slik at helsesektoren som revisoren skal gjennomføre de individuelle tilsynene i, er en sterkt politisert og oppsplittet sektor preget av varige konflikter mellom grupperinger med ulike interesser. I denne modellen vil revisor i en tilsynsprosess befinne seg i et terreng der han enten vil oppfattes som en alliert eller som en motstander. Hvilke resultat revisorens tilsynsundersøkelser viser, kan få betydning i neste budsjettkamp.

Det er lederne av helsevirksomhetene som formelt stilles til ansvar for at lover etterleves, men ledernes myndighet vil hele tiden bli utfordret av sterke profesjoners kritiske blikk, samtidig som profesjonene verner om særinteresser, danner uformelle klikker, ustyrilige subkulturer og maktkonstellasjoner (Eriksen, 1999). For helsevesenets profesjoner tar tilsynsprosesser tid og oppmerksomhet fra andre aktiviteter som har med direkte pasientbehandling å gjøre, og som oppfattes som viktigere enn administrative prosedyrer som er ledernes hovedansvar. Eksterne kontroller av den profesjonelles arbeid kan i seg selv oppfattes som en byråkratisk invadering.

Ledere og klinikere kan ikke forventes å ha samme mål. Virksomheten som helhet kan ha som offisielt mål å drive faglig forsvarlig samtidig som budsjetttrammer holdes under kontroll, mens medlemmene av forskjellige profesjonsgrupper som er ansatt i virksomheten, har som operative mål å få avsatt mer tid og ressurser til sin egen faglige utvikling. En ytterligere kompliserende faktor er at det internt i en profesjon kan være slik at anerkjente spesialister strides om hva som bør regnes som «faglig forsvarlig» behandling av pasienter. De samme spesialistene som står i konflikt med hverandre internt, agerer ut fra felles interesser utad. Fordi profesjonene har monopol på visse kunnskapsområder, ferdigheter og fortolkninger, lukker de om sine faglige vurderinger slik at profesjonseksterne vurderinger ekskluderes. Alt dette er kompliserende faktorer både for ledere og revisorer som er avhengig av å få tilgang til pålitelig styringsinformasjon.

Beslutninger i den rendyrkede profesjonsmodellen fattes gjennom kjøpslåing og forhandling. Hver enkelt profesjon vil kjempe mot andre profesjoner for å få mer faglig anerkjennelse, status og ressurser. Men ingen enkeltgruppe er i stand til å styre hele virksomheten fullstendig ut fra sine egeninteresser, alle må søke koalisjoner med andre for å realisere sine mål. Revisorens oppgave som hestehandler i strategiske omgivelser blir å få løst konflikter og «wicked issues» som angår pasientsikkerhet og kvalitet på tjenestene som ytes gjennom lover og prosedyrer. Å etablere enighet om funn og konklusjoner i en tilsynsprosess skjer gjennom forhandling med de involverte partene. Oppslutning om resultatet av en helsetilsynsprosess er viktig fordi uenighet om hva som er problemet og hva det skal gjøres noe med, vil ødelegge mobiliseringen om eventuelle tiltak som må settes i verk dersom det viser seg at virksomheten ikke etterlever lovkrav.

INNOVASJON FOR HESTEHANDLEREN

Innovasjon forventes i denne modellen å skje ved at ressurser omfordeles. Tilsyn påvirker allokering av ressurser i virksomhetene, og alle parter som berøres, må ifølge denne modellen derfor trekkes med. En fordel med den representative måten å drive fram innovasjon på, er at den er demokratisk. Hvis en virksomhet har feil eller mangler i sitt internkontrollsystem som må utbedres, må de som skal bruke systemet høres. Men fordi alle aktører som deltar i en helsetilsynsprosess forventes å agere egoistisk ut fra særinteresser, vil koordineringsoppgaver bli spesielt utfordrende. Konflikt og interessekamp anses i denne modellen ikke som et onde i seg selv. Nyvinninger aksepteres ikke uten motstand. Nye ordninger vil alltid kjempe om plassen med gamle ordninger. Brytninger mellom grupperinger kan, gjennom revisor som hestehandler, kanaliseres i retning av at nye, lovfestede måter å gjøre ting på vinner terreng.

Fordelen med denne modellen er at den får bred empirisk støtte. Ledere og klinikere ser forskjellig på tilsyn. I Botne og Hjelles (2005) kvalitative studie av hvordan 19 norske kommuner erfarte systemrevisjon, fant de at ledere og medarbeidere oppfattet revisjonen ulikt. Lederne tenderte til å se revisjonen som en forstyrrelse som de ville gjøre seg raskest mulig ferdig med, mens frontlinjepersonellet oppfattet systemrevisjonen som støttende med henblikk på å identifisere områder med behov for ressurstilførsel og forbedring. At tilsyn kan gi maktforskjvninger illustreres i Åsprangs (2011) undersøkelse av effekter av eksterne tilsyn i blodbanker ved bruk av en kvalitativ casestudie. Hun fant at eksterne tilsyn gjorde det lettere spesielt for frontlinjepersonell å få aksept for nødvendige endringer fra ledelsen. Om endringene også medførte ressursoverføringer, fram-

går ikke av undersøkelsen. Men som hestehandlermodellen spår, er koordinering i innovasjonsprosesser den vanskelige biten. Åsprang fant at klinikere erfarte at det var vanskeligere å finne gode løsninger når andre avdelinger måtte involveres i forbedringsaktiviteter. Og at profesjonelle stiller seg skeptisk til helsevesenets byråkratisering gjennom tilsyn, dokumenteres av Hjelle (2011) som fant at helsevirksomheter i kommunene erfarte at Helsetilsynet fokuserte for mye på det administrative systemet og for lite på det kliniske systemet.

Ulempen ved hestehandlermodellen er at helsetilsynsmyndighetenes rolle i denne modellen er motsetningsfull. Det er en klar forventning til helsetilsynsrevisoren at han skal fungere som et lojalt redskap for å gjennomføre den politiske ledelsens mål, det er utelukkende politisk vedtatte innovasjoner som skal iverksettes, men samtidig er det en like klar forventning om at helsetilsynsrevisoren skal forholde seg politisk nøytralt og ta vare på sin faglige uavhengighet. Revisorens rolle som hestehandler er altså motsetningsfull: han skal være lojal til det som er politisk bestemt, samtidig som han skal opptre som en nøytral instans i omstridte spørsmål i helsevesenet.

Opptre revisoren kun som en nøytral instans? Funn fra empiriske studier av hvordan tilsyn i helsevesenet virker, støtter ikke entydig opp om den antakelsen. Det overordnede formålet med å drive tilsyn i helsevesenet er å styrke pasientenes rettssikkerhet. Men blir pasientene bedre behandlet på grunn av at det føres tilsyn? Det vet vi lite om. Innovasjoner som innføres gjennom tilsyn, gjelder system, rutiner og støtteapparat, mens det er uvisst om tilsyn påvirker den kliniske praksisen. Systemindikatorer er enklere å måle virkningene på. For den pragmatiske hestehandleren er målet å levere «value for money» tilbake til samfunnet, og administrative forbedringer i system, rutiner og støtteapparat er de produktene som gir konkrete bevis for tilsynsmyndighetenes ytelser (Wærness, 1999).

REVISOR SOM SEREMONIMESTER

Seremonimesteren som revisorrolle er annerledes enn de andre rollene revisoren kan ha, for den er ikke forbundet med noe revisoren gjør, men noe revisoren *er*. Seremonimesteren er en revisor som ser seg selv som en bærer av symbol for verdier som verdsettes i samfunnet. Revisoren vurderer arbeidet han gjør ut fra om det vedlikeholder og styrker tillitsforholdet mellom helsetilsynsmyndighetene og samfunnet i stort. Å være statens alltid våkne øye med pasientens rettssikkerhet, er for seremonimesteren en egenverdi.

Rasjonalitetstypen som passer med revisoren som seremonimester, er verdirasjonalitet (Weber, 1921/1991). For å finne ut hvilken verdi helsetilsyn har, må

vi gjøre et kontrafaktisk tankeeksperiment og spørre hva samfunnet og helsevesenet hadde tapt om vi ikke hadde hatt en statlig helsetilsynsordning. Enten revisjon som tilsynsmetode faktisk bidrar til å realisere pasientens rettssikkerhet i Norge eller ikke, symboliserer de handlingene som utføres i et systemtilsyn, idealer som verdsettes i samfunnet. Selznick, som er den institusjonelle organisasjonsteoriens pioner, definerer tilsyn som: «sustained and focused control exercised by a public agency over activities which are valued by a community» (Selznick, 1985). Tilsyn har å gjøre med verdier som verdsettes av et fellesskap, og rollen som revisor blir ut fra en slik forståelse kompleks og mangetydig. Verdiene revisor som seremonimester i en norsk helsetilsynskontekst symboliserer, er blant annet:

- ▀ lederansvar som egenverdi
- ▀ transparens som egenverdi
- ▀ digitalisering som egenverdi
- ▀ å føre tilsyn med seg selv som egenverdi

Ut fra den institusjonelle organisasjonsmodellen som Selznick er en eksponent for, kan vi forvente at verken revisor eller helsevirksomhetene vet noe med sikkerhet om årsak- og virkningsforhold i helsetilsyn. Når vi skal finne ut hvordan helsetilsyn virker, står vi ikke overfor naturvitenskapelig kontrollerte eksperimenter, hvor man kan holde alle andre faktorer konstante og lese av virkningene av de forholdene som manipuleres. Det betyr at om vi skifter en tilsynsmetodikk ut mot en annen, vil det samtidig være mange andre faktorer som endrer seg både i helsevirksomhetene som mottar tilsyn, og i omgivelsene. Særlig vanskelig blir det å isolere effekten av ett enkelt tiltak, som for eksempel overgangen til å satse på systemtilsyn, hvis det i samme periode har pågått mange andre reformer.

Hva som fremmer en verdi, trenger imidlertid ikke å være godt forstått i rent teknisk forstand for å ha betydning. Men attribusjonsprosesser er viktige (Cristensen, T., Læg Reid, P., Roness, P., og Røvik, K.J. (2015). Som seremonimester tilbyr revisor svar på hvem og hva som skal få æren når virksomheten etterlever krav i lovgivningen, og hvem og hva som skal få skylden når den ikke gjør det. Lederen er den som formelt stilles til ansvar i et helsetilsyn. Et hovedprinsipp med New Public Management-reformen som danner rammer for ledelsesverdiene revisoren symboliserer i omgivelsene, er at helsevirksomhetene skal få større management-autonomi. Lederne skal få mer rom til å lede, samtidig som de i større grad skal stilles til ansvar for resultat. I en tilsynsprosess vil det da være revisorens seremonielle oppgave å tillegge ære eller skyld til leder avhengig av virksomhetens ytelser. At resultatene fra tilsyn offentliggjøres på nettsidene til Statens helsetilsyn bidrar til å forsterke denne virkningen fordi omdømmet til lederen står på spill. Gjennom digi-

tale løsninger blir omdømmeeffekten av tilsyn styrket. Også internt er vekst eller fall for leder noe som blir synliggjort for alle, fordi sluttmøtene i tilsynsprosesser der funn presenteres, er allmøter der ansvar adresseres direkte til leder.

Transparens er en annen egenverdi i tilsyn. Ifølge funn fra en litteraturundersøkelse av studier om virkninger av ekstern revisjon, ser det ut til at virksomhetene som mottar helsetilsyn er oppmerksom på kvalitetsgap i egen organisasjon allerede før revisjon (Walshe et al., 2001). Men fordi menneskelig atferd i organisasjoner påvirkes av at den blir observert (Halvorsen, 2011), gjør den eksterne revisorens observasjoner likevel en forskjell. Virkningen av tilsynet når virksomhetene selv allerede er klar over områder der ytelsene er for dårlige, er at myndighetenes alltid våkne øye ser dette. Det er da ikke lenger et internt anliggende å vurdere hva som er god nok drift. Som i et sitat fra Greve (2012) er «solskind det bedste desinfektionsmiddel og elektrisk lys den bedste politimand » (s. 40). I denne modellen er det er gjennom transparens at regulering foregår.

Digitalisering er en tredje egenverdi. Ifølge Patrick Dunlevay et al. (2006) kjennetegnes den perioden som kalles Post New Public Management, av at digitalisering har blitt viktigere i hele den offentlige sektors kommunikasjon med borgerne. Digitalisering betyr at Helsetilsynets e-løsninger har blitt stadig mer sofistikert, og at mer informasjon åpnes opp for omgivelsene. Statens helsetilsyn skal være i et «glasshus» og gi alle innsyn i informasjon som angår dem. Fra hjemmesiden til Statens helsetilsyn kan virksomhetene selv finne den informasjonen de trenger, for å forstå hvordan helsevirksomheter blir vurdert ut fra nasjonale standarder, og eksempler som den enkelte kan sammenlikne seg med, finnes i offentliggjorte tilsynsrapporter.

Å føre tilsyn med seg selv er en fjerde egenverdi. Spenningen mellom autonomi og kontroll er et varig dilemma for den styringskjeden som helsetilsynsmyndighetene er en del av. På den ene side får lederne mer rom til å lede, og de profesjonelle får beholde en viss autonomi til å utøve skjønn i den daglige driften, men på den andre side underlegges virksomhetene av tilsynsmyndigheter et stadig mer detaljert internkontrollsystem som skal gjøre det mulig for overordnede nivåer i styringskjeden å kontrollere at virksomhetene yter det de skal. I rollen som seremonimester skal revisoren å finne et stabilt balanseringspunkt mellom de to hensynene, slik at virksomhetene blir mer autonome samtidig som de bli mer kontrollert.

INNOVASJON FOR SEREMONIMESTEREN

Innovasjon i den institusjonelle modellen forutsetter at nyvinninger for å vinne innpass og få praktisk betydning allerede er forankret i eksisterende verdier som samfunnet verdsetter. Fordelen med denne typen innovasjon i statlige helsetilsyn

er at den er rimelig og effektiv. Kostbare oppfølginger av tilsyn og strenge sanksjoner ved brudd på lovgivningen er ikke nødvendig dersom myndighetenes idealer er de samme som omgivelsenes. I melding til Stortinget nr. 10 fra 2012–2013 kommenteres det under overskriften «Sanksjoner overfor helsepersonell og virksomheter» at det har blitt stilt spørsmål ved om Statens helsetilsyn i for liten grad har satt i verk sanksjoner som reaksjon på svikt og lovbrudd. Bruk av pålegg skal bidra til at helsetjenesten retter på forholdene slik at helsetjenesten igjen blir forsvarelig. Og om nødvendig poengteres det at myndighetene kan være strenge, og at de i prinsippet kan gi tvangsmulkt til spesialisthelsetjenestene. Men i 2011 gav Statens helsetilsyn ingen pålegg til virksomheter med hjemmel i spesialisthelsetjenesteloven.

Seremonimesteren forstår seg selv som omgitt av «surrogat-regulatorer», som for eksempel mediene. Ettersom Helsetilsynets saker er godt stoff i mediene, blir «naming og shaming» (Walshe og Phipps, 2013) – sanksjoner med betydning for virksomhetenes omdømme iverksatt uten at revisor gjør annet enn å etterleve offentlighetsloven. Medieomtale av forhold som ikke er tilfredsstillende i helsetjenestene, vil for seremonimesteren anses som samfunnsmessig viktigere enn å skåne enkeltpersoner og enkeltinstitusjoner fra negativ oppmerksomhet. Men revisoren som seremonimesteren har samtidig et Janus-ansikt (Braut, 2015). At vi har et statlig helsetilsyn som ut fra risiko og sårbarhetsvurderinger selv velger hvilke virksomheter det skal føres tilsyn med, og hvilke lover det skal føres tilsyn ut fra, skal ideelt sett virke som et insentiv til at både enkeltpersoner og enkeltvirksomheter som har behov for det, setter i gang lokale læringsprosesser i forkant av en helsetilsynsprosess, slik at negative medieoppslag unngås.

Ulempen med denne modellen for innovasjon er at den egentlig ikke gir rom for noe nytt. Det nye må allerede være velkjent for å få innpass. Men innovasjoner som gir seg ut for å være helt nye, har som regel en fortid. Ifølge Pollitt (2008) er det en ugjennomtenkt tilnærming av innovatører å avvise det som er etablert og velkjent. Han poengterer at fortidens ordninger ikke bør avvises og diskrediteres, men snarere erkjennes. På samme måte bør det som forventes å komme i framtiden ikke påskyndes, for det finnes ting som tar tid, selv i vår virtuelle æra. Fornekning av fortidens ordninger og «kick off» til framtidens ordninger hører med til en innovativ og moderne mentalitet, men det er også en mentalitet som er like velkjent i gamle udemokratiske regimer med diktatorer og revolusjonære som starter med å lage helt en ny kalender og en helt ny tidsregning fra den dagen de kommer i posisjon.

ENKLE MODELLER OG KOMPLISERTE REALITETER

Analysen i dette kapitlet var organisert rundt fire roller den norske helsetilsynsrevisoren kan ha. Disse fire rollene er et forslag til hvordan et rollekart kan tegnes, men det kan også tenkes at det finnes flere revisorroller. De rendyrkede revisorrollene som har blitt foreslått her, forekommer ikke i sin rene form i virkeligheten. Revisorer som gjennomfører tilsyn i norske helsevirksomheter, vil i realiteten ha større eller mindre innslag av flere enn en rolletype. Innbyrdes står noen av de fire revisorrollene i et spenningsforhold til hverandre. Motstridende hensyn som skal ivaretas av revisor i en norsk helsetilsynsprosess, kan ved hjelp av analytiske rendyrkinger synliggjøres. Rollene står i et spenningsforhold til hverandre i den forstand at når man nærmer seg en av dem – så fjerner man seg som regel fra en eller flere av de andre. Dommeren sørger for likebehandling, men kan gjøre det vanskelig å komme tilbake for å føre nye lovlighetskontroller i helsevirksomheter som tidligere har blitt negativt eksponert for all offentlighet. Rådgiveren som gir anbefalinger underveis og oppfølging i ettertid ut fra beste faglige skjønn, vil være velkommen og verdsatt neste gang, men gjør det umulig å behandle alle virksomheter likt. Hestehandleren er maktrealist og fortrolig med omstridte spørsmål og konflikter i helsevesenet, men finner ikke sin rolle beskrevet i det offisielle rolleheftet. Seremonimesteren vet hva som er verdifullt i omgivelsene, men har et tveetydig Janus-ansikt som truer med sanksjoner og overtaler til forbedring samtidig.

At revisorrollen i norske helsetilsyn ikke er *en*, men flere, er et vilkår for lokal tilpasning i det enkelte tilsyn. Uten fleksibilitet i revisorrollen vil tilsynsmyndighetenes evne til å respondere situasjonsadekvat, reduseres. Men samtidig vil varierende rolletolkninger, og varierende lovtolkninger, utgjøre en permanent trussel mot realisering av idealene rettssikkerhet og forutsigbarhet. Slike innebygde rollekonflikter i revisorrollen har ingen endelig løsning. I perioder håndteres tilsynsmyndighetenes innebygde dilemma ved å forenkle revisorrollen, stramme inn tolkningsrommet og redusere den lokale fleksibiliteten mens pendelen svinger i motsatt retning, mot å gi den enkelte revisor mer autonomi for å styrke tilsynsmyndighetenes responsivitet, i andre perioder.

LITTERATUR

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2002). St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn*.
 Arianson, H. (2006). *Tilsyn – en akseptert og virkningsfull aktivitet? En kvalitativ og kvantitativ vurdering av tilsyn med 26 fødeinstitusjoner*. (Master), Universitetet i Oslo.
 Arianson, H., Elvbakken, K.T., og Malterud, K. (2008). «Hvordan opplevde helsepersonell tilsynet med fødeinstitusjoner?» *Tidsskrift for Den norske lægeforening*, 128(10), 1179–1181.

- Baldwin, B. og Black, J. (2007). *Really responsive regulation. LSE Law, Society and Economy Working Papers 15*. London School of Economics and Political Science. Law department. Network electronic library; <http://ssrn.com/abstract=1033322>.
- Berg, O. (2009). *Spesialisering og profesjonalisering. En beretning om den sivile norske helseforvaltnings utvikling fra 1809 til 2009*. Rapport fra Helsetilsynet 8/2009.
- Botne, B., og Hjelle, K. (2005). *Fra begrensninger til mulighet – kan systemrevisjon som tilsynsmetode stimulere til systematisk forbedringsarbeid i kommunehelsetjenesten?* (Master of Public Health).
- Braut, G. og Fintland, I. (2015). «Tilsyn og regulering av risiko i fortid og notid». I Hempel Lindøe, P., Kringen, B. og Braut, G. *Risiko og tilsyn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cristensen, T., & Læg Reid, P. (red.) (2006). *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham UK, Northampton US.
- Cristensen, T., Læg Reid, P., Roness, P., og Røvik, K.J. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl Jacobsen, K. (1960). «Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 4, s. 231–248.
- Denhardt, R.B. og Denhardt, J.V. (2000). «The new public service: serving rather than steering.» *Public Administration Review*, 60–(6): 25–32.
- Dent, M. (2008). «Medicine, Nursing and Changing Professional Jurisdictions in the UK», i Muzio, D., Ackroyd, S., og Chanlat, J.F. *Redirections in the study of labour: established professions and new expert occupations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dunlevay, P. et al. (2006). «New Public Management is Dead. Long Live Digital Era Governance». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16:467–497.
- Eriksen, E.O. (1999). «Sykehusorganisasjonen – fra hierarki til verksted?» I *Kommunikativ ledelse. Om verdier og styring i offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Greve, C. (2012). *Reformanalyse. Hvordan den offentlige sektor grunnleggende er belevert forandret i 00'erne*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag.
- Halvorsen, K. (2011). «Hawthorne-effekten. Organisasjonsteoriens placebo». I *Kunnskap om ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Haugland, A. (2015). «Bruk av funksjonsbasert regelverk og rettslige standarder.» I Hempel Lindøe, P., Kringen, B. og Braut, G. *Risiko og tilsyn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Helsedepartementet (2001–2002). Odelstingsproposisjon nr. 105 (2001–2002) *Om lov om endringer i lov 30. mars 1984 nr. 15 om statlig tilsyn med helsetjenesten og i enkelte andre lover*. Tilråding fra Helsedepartementet 28. juni 2002, godkjent i statsråd samme dag (Regjeringen Bondevik II).
- Helse- og omsorgsdepartementet (2012). Melding til Stortinget 10 (2012–2013). *God kvalitet – trygge tjenester*. Kvalitet og pasientsikkerhet i helse- og omsorgstjenesten.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2010–2011) Melding til Stortinget 16 (2011–2015) *Nasjonal helse og omsorgsplan*.
- Helsetilsynet (2013) *En deskriptiv undersøkelse av tilsyn med kommunale helse- og omsorgstjenester til eldre*. Rapport fra Helsetilsynet 6/2013
- Hjelle, K. (2011). *Framsynt tilsyn – formidling av erfaringer fra tilsyn med helse- og omsorgstjenester i kommuner i Nordland*. Fylkesmannen i Nordland.

- Ivers, N., Jamtvedt, G., Flottorp, S., Young Jane, M., Odgaard-Jensen, J., French Simon, D. og Oxman Andrew, D. (2012). «Audit and feedback: effects on professional practice and health-care outcomes». *Cochrane Database of Systematic Reviews*, 6. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/14651858.CD000259.pub3/abstract> doi:10.1002/14651858.CD000259.pub3.
- Jacobsen, K. Dahl (1960). «Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1: 231–248.
- Kringen, J. (2015). «Regulering og tilsyn som kunnskapsområde og forskningstema». I Hempel Lindøe, P., Kringen, B., og Braut, G. *Risiko og tilsyn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pollitt, C., Girre, X., Lonsdale, J., Mul, R., Summa, H. og Wærness, M. (red.) (1999). *Performance or compliance? Performance Audit in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2008). *Time, policy, management. Governing with the past*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (1997). *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Ramstal, H. og Finneide, M.J. (2009). *Clinical Pathways as a Regulatory Tool in Mental Health Policies*. A report on regulations in Health Policies in Norway. www.knowandpol.no.
- Reichborn-Kjennerud, K. (2014). «Performance audit and the importance of public debate». *Evaluation*, 20(3), 368–385.
- Schumpeter, J.A. (1934/2008). *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle*, translated from German by Redvers Opie, New Brunswick (U.S.A.) og London (U.K.): Transaction Publishers.
- Sincluff, T., Muscadere, J., Rozmovitz, L., Dale, M. C. og Scales, D.C. (2015). «A qualitative study of audit and feedback in the ICU. BMJ Quality and safety. Online.» Produced by BMJ Publishing Group Ltd under licence.
- Selznick, P. (1985). «Focusing Organizational Research on Regulation». I R. Noll (red.): *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press.
- Sosial- og helsedirektoratet. (2005). «Og bedre skal det bli». Nasjonal strategi for kvalitetsforbedring i Sosial- og helsetjenesten 2005–2015.
- Verhoest, K., Roness, P., Verschuere, B., Rubecksen, K., og MacCarthaigh, M. (2010). *Autonomy and Control of State Agencies. Comparing States and Agencies*. Palgrave Macmillan.
- Walshe, K. og Denham Phipps (2013). «Developing a strategic framework to guide the Care Quality Commission's programme of evaluation» Report No: CM/01/13/04. Manchester Business School.
- Walshe, K., Wallace, L., Freeman, T., Latham, L. og Spurgeon, P. (2001). «The external review of quality improvement in health care organizations: a qualitative study». *International Journal for Quality in Health Care*, 13(5), 367–374.
- Weber, M. (1921/1991). *Makt og byråkrati. Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo, Gyldendal, Studiefakkelt.
- Willumsen, E. og Ødegård, A. (red.) (2015). *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenestutvikling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Åsprang, Aud Randi Frøysa (2011) *Hvordan påvirker tilsyn helseforetakenes blodbankvirksomhet? En evaluering av planlagt tilsyn utført av Statens helsetilsyn*. Masteroppgave i helseadministrasjon, Avdeling for helseledelse og helseøkonomi, Institutt for helse og samfunn, Det medisinske fakultet, Universitetet i Oslo

9

Kva rolle spelar verdiar i samordning av det bustadsosiale arbeidet i kommunane?

ELSE RAGNI YTTREDAL, RANDI BERGEM OG SUSANNE MOEN OUFF

SAMANDRAG I dette kapittelet drøfter vi kva rolle verdiar spelar i samordning av bustadsosialt arbeid i kommunane. Vi viser at det er nødvendig å sjå nærare på samspelet mellom verdiar, kunnskap, formell struktur og handlingar for å forstå denne rolla. Konklusjonane gjeld det bustadsosiale feltet, men kapittelet er også meint å bidra til å løfte fram samanhengen mellom verdiar og samordning i offentlege organisasjonar generelt.

ABSTRACT In this chapter we discuss the role of values in coordination of social housing efforts in Norwegian municipalities. We show that it is necessary to examine the interplay between values, knowledge, formal structure and actions to understand this role. The conclusions apply for the field of social housing, but our aim is also to contribute to bring to light the relationship between values and coordination in public organisations in general.

NØKKEWORD verdiar | samordning | kommunal organisering | bustadsosialt arbeid

INNLEIING

Bustadsosialt arbeid er å hjelpe vanskelegstilte menneske med å skaffe ein bustad og oppretthalde ein god busituasjon. Det dreier seg om å tilføre materielle ressursar som bustad, bustøtte eller anna fysisk tilrettelegging, men mellommenneskelege relasjonar og oppfølging er også sentralt i bustadsosialt arbeid. Arbeidet er

institusjonalisert blant anna gjennom Husbanken si verksemd, og kommunane har det operative ansvaret. Kommunane får ansvar for stadig fleire oppgåver og brukarar, og mange av brukarane har behov for bustadsosiale tenester. Det er difor ei utfordring at den kommunale organiseringa av bustadsosialt arbeid er fragmentert (Langsether, Sørvoll, og Hansen, 2008, Rambøll, 2010a, 2010b, Riksrevisjonen, 2008). Behov for samordning er ein naturleg konsekvens av fragmentering, spesialisering og arbeidsdeling i og mellom organisasjonar (Bouckaert, Peters, og Verhoest, 2010, Christensen og Læg Reid, 2004). Løysingane på dei bustadsosiale utfordringane er samansette, og behovet for samordning er stort.

Studiar av bustadsosialt arbeid viser at *verdiar både kan styrke og svekke samordning* (Yttredal, Bakke, Ouff, og Bergem, 2014, Yttredal, Bergem, Bakke, og Ouff, 2014, Yttredal, Ouff, og Hanche-Olsen, 2013). Med dette som utgangspunkt drøftar vi i dette kapitlet *kva rolle verdiar spelar i samordning av bustadsosialt arbeid i kommunane*. Framstillinga er basert på våre eigne studiar av samordning av bustadsosialt arbeid. Kapitlet bygger elles på organisasjonsteori og på studiar med spesiell vekt på samordning og verdiar. Innhaldet er både empirisk basert og teoriutviklande.

Vi vil først gå nærare inn på det faglege utgangspunktet, før vi presenterer datagrunnlaget og empirien. Kapitlet vert avslutta med diskusjon og konklusjon.

FAGLEG UTGANGSPUNKT

UTFORDRINGAR I DET BUSTADSOSIALE ARBEIDET

Frå midten av 1990-talet skjedde det ei endring i bustadpolitikken, som gjekk frå å vere retta mot befolkninga generelt til å vere særleg retta mot vanskelegstilte grupper. Dei bustadsosiale verkemidla vart endra frå generelle ordningar til selektive låne- og støtteordningar, og det vart lagt meir vekt på oppfølgingstenester. Bustadsosialt arbeid vart på denne måten integrert i velferdspolitikken. Kommunen si rolle gjekk frå tilrettelegging for alminnelig bustadbygging til arbeid for vanskelegstilte, og Husbanken si rolle vart endra frå bustadbank til velferdsetat (Sørvoll, 2011).

I utgreinga «Rom for alle» (Kommunal- og regionaldepartementet, 2011) vert bustadsosialt arbeid definert som «det kommunane gjer for å sikre vanskelegstilte på bustadmarknaden ein trygg busituasjon. Vanskelegstilte i denne samanhengen er personar som anten er utan eigen bustad, står i fare for å miste bustaden, eller bur i ueigna bustad eller bumiljø (Departementene, 2014, s. 8). Talet på vanskelegstilte vart i 2009 estimert til om lag 150.000 personar, og om lag 30 prosent av desse hadde vore vanskelegstilte sidan 2007 (Kommunal- og regionaldepartementet, 2011, s. 42). Dei siste åra har det til ei kvar tid vore om lag 6000 bustadlause menneske i Norge (Dyb og Johannessen, 2009, 2013).

Målgruppene for det bustadsosiale arbeidet er ikkje einsarta. Det kan vere ungdom som søker startlån fordi dei har vanskar med å kome seg inn på bustadmarknaden, flyktningar som treng plass å bu, eldre som ikkje lenger meistrar å bu heime, og menneske som av ulike grunnar har utfordringar med å halde på ein bustad over tid. Bustadsosialt arbeid gjeld såleis eit vidt spekter av kommunale oppgåver. I kommunane er mange tenester definerte inn i det bustadsosiale arbeidet, og endåtil relativt små kommunar opplyser at fleire enn 30 tilsette er involverte i arbeidet. Desse personane har oppgåver innanfor område som vedlikehald, verkemiddel, rådgjeving, sosiale tenester, tildeling, drift og planlegging. Aktørane i det bustadsosiale nettverket høyrer til i ulike deler av organisasjonen som eigedomsselskap, helse- og omsorgstenester, planavdeling, NAV osv., og samordningsutfordringane mellom instansar i kommuneorganisasjonane er godt dokumenterte (Langsether og Sandlie, 2010, Langsether et al., 2008, Rambøll, 2010a, 2010b, Yttredal, Bakke, Ouff, og Straume, 2015e).

SAMORDNING I OG MELLOM ORGANISASJONAR

Organisering, arbeidsdeling og spesialisering fører til at ein organiserer nokre oppgåver inn i offentleg verksemd, avdelingar eller tenesteområde, medan andre vert liggjande på utsida, i andre avdelingar eller i andre organisasjonar. Samordningsutfordringar er såleis ein naturleg konsekvens av arbeidsdeling og spesialisering i og mellom organisasjonar (Alexander, 1995; Bouckaert et al., 2010). Spesielt vil utfordringane vere store i offentleg sektor, der målsetjingane er samansette og delvis motstridande (Christensen, Læg Reid, Roness, og Røvik, 2007, Læg Reid, Randma-Liiv, Rykkja, og Sarapuu, 2014).

I vid forstand vil samordning vere alle tiltak som bidreg til at organisasjonar, eller delar av organisasjonar, koordinerer si verksemd i relasjon til andre. Marknadmekanismar er til dømes ein type koordinering av handlingar og organisasjonar innanfor pengeøkonomien. I tråd med ein brei definisjon peikar Hall et al. på at interorganisatorisk koordinering handlar om «... the extent to which organizations attempt to ensure that their activities take into account those of other organizations» (Hall et al., 1976, s. 459).¹ Bouckaert et al. (2010) har ein snevrare definisjon av samordning i offentleg sektor. Dei ser på samordning mellom

1. Ordet koordinering (coordination) vert nytta i engelsk litteratur og også i norsk litteratur. Intuitivt synes ordet «koordinering» å vere meir hierarkisk og instrumentelt orientert enn vår forståing av det norske ordet samordning, men i engelsk samanheng finst ikkje ord som på betre måte dekkjer tydinga av det norske ordet samordning. Vi nyttar derfor omgrepa som nær synonyme i denne samanhengen.

offentlege organisasjonar som «instruments and mechanisms that aim to enhance the voluntary or forced alignment of tasks and efforts of organizations within the public sector» (Bouckaert et al., 2010, s. 16). Samordning kan altså dreie seg både om ein prosess og om resultatet av denne prosessen (Alexander, 1995). Sjølv om Bouckaert et al. nyttar omgrepet samordning om samordning *mellom* offentlege organisasjonar, meiner vi at definisjonen er føremålstenleg som grunnlag for diskusjonen om verdier si rolle i samordning av bustadsosialt arbeid i kommunane.

Med bakgrunn i ein studie av koordinering mellom organisasjonar, opererer Bouckaert et al. (2010) med tre hovudtypar koordinering: For det første hierarkiske mekanismar, der autoritet er basis for koordinering. Tilnærminga har røter i Weber sin byråkratiteori. For det andre marknadsmekanismar, med basis i tilbod og etterspurnad, og med utgangspunkt i nyinstitusjonell økonomi. For det tredje nettverksmekanismer basert på gjensidig avhengigheit, og med utgangspunkt i nettverksteori (Bouckaert et al., 2010, s. 35). New Public Management (NPM) kan i ei slik inndeling sjåast som ei reform, der marknadsmekanismane har fått større gjennomslag i samordning av offentleg verksemd. I kommunane har dette gitt flatare strukturar, anbudsregime, utskilling av oppgåver i nye offentlege selskap og styringsverktøy som bestillar–utførar-modellar og mål- og resultatstyring.

Bouckaert et al. (2010) identifiserer ulike verktøy for å fremje samordning innanfor kvar av hovudmekanismane. Dei ulike mekanismane og verktøya utelukkar ikkje kvarandre, men kan nyttast til same formål og på same tid. Felles verdigrunnlag gir, i denne tilnærminga, retning og grunnlag for kontroll og evaluering for samordning i nettverk. Han knyter felles verdier til felles kultur og kunnskap for å koordinere organisatorisk praksis. Anna forskning som har studert samarbeid på tvers i formelle strukturar, viser at samarbeid heng i hop med ‘mjuke faktorar’, som felles forståing av formål og etikk knytt til å bidra, men også felles målesystem og støttande organisasjonsstruktur (Adler, Heckscher, og Prusak, 2011). Samanhengen sporar oss til å sjå nærare på forholdet mellom verdier og organisasjonar.

VERDIAR OG ORGANISASJONAR

Verdiar dreier seg om grunnlaget for handlingar. I eit aktørperspektiv hevdar Brox at verdier kan vere: «Hva man er ute etter, målet for ens strev, det som gir beslutninger retning» (Brox, 1999, s. 71). For å forstå individuelle handlingar meiner Brox at ein må sjå nærare på tre forhold: For det første verdiane personane har,

slik dei kjem til uttrykk i praksis. For det andre må ein sjå på aktørane sine handlingsalternativ fordi folk som har felles verdiar kan velje ulike alternativ avhengig av konteksten dei er i. For det tredje, meiner Brox, at for å forstå handlingar er det viktig å få innsikt i relevante kognitive variablar i avgjerdsprosessane. Relatert til bustadsosialt arbeid betyr dette at samordning vil vere resultat av enkeltaktørar sine verdiar, til dømes i form av synet på kven som er verdige trengande, det vil vere resultat av ressursar og formell struktur, for det gir retning til kva som er mogleg, og det vil dreie seg om kunnskap om handlingsalternativ, saksfelt, brukargruppe, organisering og konsekvensar.

Organisasjonsteorien opererer med eit skilje mellom individuelle og organisatoriske verdiar. Verdiar er knytt til institusjonelle (Christensen et al., 2007) eller naturlege (Scott, 1981) tilnærmingar til organisasjonar. Det er ulike oppfatningar om kva verdiar i organisasjonar er, men i si klassiske bok om organisasjonsteori definerer Scott verdiar som «Criteria employed in selecting the goals of behavior» (1981, s. 14). Han kategoriserer verdiar som eit element i den normative strukturen i ein organisasjon saman med normer og rolleforventningar. Generelt kan ein seie at verdiar i ein organisasjon ligg under og gir retning til medlemmer i organisasjonen når dei skal velje og evaluere handlingar, og at dei representerer ei form for konsensus om kva som er viktig for å nå mål (Bourne og Jenkins, 2013). Såleis er verdiar med på å bestemme kva som «bør» gjerast i ein organisasjon.

Med tanke på å forstå verdiar i organisasjonar kan Bourne og Jenkins (2013) sitt skilje mellom ulike typar verdiar vere nyttig. Dei skil mellom verdiar som leiarane meiner er viktige og riktige (espoused values), verdiar som tilsette meiner kjenne-teiknar organisasjonen (attributed values), delte verdiar (shared values) og ambisjonar om kva organisasjonen skal vere (aspirational values). Dei argumenterer for at dei ulike formene bør forståast samla for å få ei heilskapleg forståing av verdiar i ein organisasjon, og at utfordringar og endringar i verdigrunnlag oppstår når det er sprik mellom dei ulike setta av verdiar.

Verdiar vert i mange tilfelle oppfatta som varige, men Bourne og Jenkins (2013) understrekar at verdisystema i organisasjonar «are stable and enduring; they are neither wholly fixed, for then there would be no ability for change, nor too fluid, for then there would be no continuity» (Bourne og Jenkins, 2013, s. 5). Det synest likevel svært vanskeleg å finne ei rettlina årsak-verknad-samanheng i studiar av verdiar. I meir instrumentelle tilnærmingar innanfor organisasjonsteori retta mot offentleg sektor, er verdiar dermed ikkje ein del av verktøykassa (Egeberg, 1989).

OPPSUMMERING: VERDIAR OG SAMORDNING AV BUSTADSOSIALT ARBEID I KOMMUNANE

Med bakgrunn i tilnærmingane ovanfor, kan det utleiast fire hovudpunkt om samanhengen mellom verdiar og samordning.

For det første konkluderer alle studiane med at verdiar vil kunne påverke handlingar i organisasjonar generelt og dermed også samordning. Dei støttar dermed våre empiriske funn og grunnlaget for dette kapittelet om at verdiar påverkar samordning av bustadsosialt arbeid.

For det andre peikar Bourne og Jenkins (2013) på at verdiar kan vere forskjellige i ulike deler av organisasjonen og mellom til dømes leiarar og tilsette, og at desse ulikskapane vil kunne skape utfordringar. Dermed kan ein også tenke seg at ulike verdiar kan påverke samordning av det bustadsosiale arbeidet i kommuneadministrasjonen og mellom politikk og administrasjon.

For det tredje ser det ut til at felles verdiar (shared values) i ein organisasjon fremmer samordning. Dette kan ein utleie både frå eit individperspektiv (Brox, 1999) og ut frå Bourne og Jenkins (2013) sine funn, som gjeld ulike typar organisatoriske verdiar.

For det fjerde meiner Bouckaert et al. (2010) at det finst ei rekke ulike samordningsmekanismar i og mellom organisasjonar som påverkar kvarandre og fungerer om kvarandre. Brox supplerer (1999) denne kunnskapen ved å peike på at individuelle handlingar vert påverka både av verdiar, moglegheiter og kunnskap. Det er dermed grunn til å sjå nærare på samspelet mellom ulike mekanismar og verkøy for å forstå kva rolle verdiar har i samordning av bustadsosialt arbeid.

Studiane over leier oss vidare til *tre spørsmål* når det gjeld verdiar si rolle i samordning av det bustadsosiale arbeidet: 1. Er ulike deler av kommuneadministrasjonen, og forholdet mellom politikk og administrasjon, prega av ulike verdiar i arbeidet med bustadsosiale tenester, og korleis påverkar dette det bustadsosiale arbeidet? 2. Kva vil det seie å ha felles verdiar i det bustadsosiale arbeidet, og korleis påverkar felles verdiar samordning av bustadsosialt arbeid i kommunane? 3. Korleis samspekar verdiar med samordningsmekanismar?

Vi skal ta utgangspunkt i desse spørsmåla når vi nedanfor presenterer empiriske funn, men først skal vi sjå nærare på datagrunnlaget.

DATAGRUNNLAG

Det empiriske grunnlaget for kapittelet er kunnskap som er samla gjennom forskings- og utviklingsprosjekt knytte til kommunalt bustadsosialt arbeid i perioden 2008–2015. Av forskingsprosjekt vil vi nemne *Bustadsosialt arbeid, medverknad*

og flyktingar (Hanche-Dalseth, Bergem, og Aarflot, 2009, Ouff og Hanche-Dalseth, 2009) og *Samordning av bustadsosiale tenester for menneske med samtidig rusliding og psykisk liding* (Yttredal, Bakke, Ouff, og Bergem, 2014). Datainn-samlinga i desse prosjekta bestod av omfattande litteratur- og dokumentstudiar, personlege intervju, gruppeintervju og nettbaserte spørjeundersøkingar.

I fleire prosjekt har vi vore samarbeidspartnar for kommunane i utviklingsarbeid, gjennom å leie prosessar og utvikle og formidle kunnskap om feltet. Også i desse prosjekta er det henta inn og vidareformidla kunnskap frå dokumentstudiar og spørjeundersøkingar. Av meir utviklingsorienterte prosjekt kan nemnast *Bustadsosialt arbeid og planlegging* (Ouff, Yttredal, og Hanche-Dalseth, 2010), *Bustadsosialt arbeid og planlegging II* (Ouff og Yttredal, 2012), *Bustadsosialt arbeid og organisering* (Yttredal, Bakke, Ouff, og Eikrem, 2014) og *Bustadsosialt arbeid i kommunar med store bustadsosiale utfordringar* (Yttredal, Bakke, Ouff, og Straume, 2015a, 2015b, 2015c, 2015d, 2015e; 2015f).

Ein siste kategori prosjekt som danner basis for dette kapitlet, er evaluering. Vi gjennomførte i perioden 2009–2012 ei følgjeevaluering av Bustadsosialt utviklingsprogram i Husbanken øst (Bergem, Yttredal, og Hanche-Olsen, 2011, Hanche-Dalseth, Yttredal, Bergem, og Ouff, 2010, Yttredal et al., 2013). Data vart henta inn årleg i form av dokument- og litteraturstudiar, djupneintervju og spørjeundersøkingar.

I tillegg til dei nemnde forskings- og utviklingsarbeida, har vi publisert ymse grunnlagsdokument og erfaringsoppsummeringar, som mellom anna gjeld tema som forankring, implementering og leiing av bustadsosialt arbeid (Bergem, Hanche-Dalseth, og Ouff, 2010, Yttredal, Bakke, Ouff, og Bergem, 2014, Yttredal, Ouff, og Hanche-Dalseth, 2011).

Datagrnnlaget for dette kapitlet er såleis ein kombinasjon av data basert på spørjeundersøkingar og djupneintervju, og data basert på utviklingsprosjekt, der vi har vore ein medspelar i kommunalt bustadsosialt utviklingsarbeid.

HOVUDFUNN NÅR DET GJELD VERDIAR SI ROLLE I SAMORDNING AV BUSTADSOSIALT ARBEID I KOMMUNANE

Med utgangspunkt i den faglege innleiinga, skal vi no sjå nærare på kva rolle verdier spelar i samordning av det bustadsosiale arbeidet i kommunane, og vi legg til grunn empiriske funn knytte til følgjande spørsmål:

1. Er ulike delar av kommuneorganisasjonen, og forholdet mellom politikk og administrasjon, prega av ulike verdier i arbeidet med bustadsosiale tenester, og korleis påverkar det bustadsosialt arbeid?

2. Kva vil det seie å ha felles verdiar i det bustadsosiale arbeidet, og korleis påverkar felles verdiar samordning av bustadsosialt arbeid i kommunane?
3. Korleis samspelar verdiar med andre typar samordningsmekanismar?

Presentasjonen nedanfor er i hovudsak basert på studiane som er omtalte i avsnittet «Datagrunnlag». I somme tilfelle trekker vi også inn studiar gjennomført av andre.

1. ULIKE TENESTER OG ROLLER – ULIKE VERDIAR?

Studiane av bustadsosialt arbeid i kommunane viser at kommunale tenester er prega av ulike kulturar og verdiar. I det bustadsosiale arbeidet møtest ein «forretningskultur, ein forvaltningskultur og ein omsorgskultur» (Stangnes, 2014), og det svekker vilkåra for samordning. Det vil seie at dei som har ansvar for bustadane (eigedomar) i størst grad er opptekne av økonomi og tekniske løysingar, dei som gir tilskot og tildeler bustader er opptekne av å følge lovverk og retningslinjer, medan dei som arbeider med enkeltmenneske er opptekne av god omsorg. Det er sjølvsagt slik at tilsette i eigedomsavdelinga også kan vere opptekne av omsorg for enkeltmenneske, men i hovudtrekk ser det ut til at ulike verdiar pregar dei ulike kommunale tenestene som utgjer det bustadsosiale arbeidet.

Kommuneorganisasjonen består av ein administrativ og ein politisk del. I ei undersøking av samordning av bustadsosialt arbeid for menneske med samtidig rusliding og psykisk liding (ROP-liding) kjem det fram at politikarar og administrasjonen i liten grad har felles forståing av utfordringane i arbeid retta mot personar med ROP-lidingar. Ein relativt stor del av kommunalt tilsette (om lag 70 %), som har ansvar for menneske med ROP-lidingar, meiner at politikarane ikkje forstår at arbeidet overfor desse menneske er svært utfordrande, og mange kommunar har utfordringar når det gjeld kommunikasjon mellom administrasjon og politikk (Yttredal, Bakke, Ouff, og Bergem, 2014).

Studiane våre viser at ulike verdiar i ulike kommunale tenester, og mellom politikarar og administrasjon, påverkar graden av samordning og medverkar til fragmentering av bustadsosialt arbeid.

2. KVA VIL DET SEIE Å HA FELLESE VERDIAR?

Verdiar vert påverka gjennom diskusjonar om kva som skal ligge til grunn for det bustadsosiale arbeidet i kommunen. Kommunar som har hatt slike diskusjonar, og som har gjort bevisste val på bakgrunn av dei, kan gjennom dette skape eit grunnlag for samordning av bustadsosiale tenester (Yttredal, Bakke, Ouff, og Bergem,

2014, Yttredal, Ouff, og Hanche-Olsen, 2013). Vi skal sjå nærare på to val som ser ut til å kunne danne utgangspunkt for felles verdigrunnlag.

Det er klare samanhengar mellom velferdsgoda helse, bustad, utdanning og inntekt, og dei påverkar kvarandre både direkte og indirekte. Ikkje minst er samanhengen mellom bustad og helse sterk (Gautun og Grønningsæter, 2012, Grønningsæter og Nielsen, 2011, Shaw, 2004; Ulfrstad, 2007). Helse, utdanning og inntekt er rekna som dei tre velferdspilarane (Ulfrstad, 2007), men kommunar som legg til grunn at bustad er ein velferdspilar på line med inntekt, helse og utdanning, har danna grunnlag for utvikling av felles verdiar og samordning av bustadsosiale tenester.

Eit anna grunnleggande val, som kan påverke verdigrunnlaget, er valet av busetjingsmodell, som kan vere trappetrinnsmodellen, kjedemodellen og normaliseringsmodellen (Sahlin, 2003a). Modellane har alle ulikt idégrunnlag, ulik metodisk tilnærming og ulike målsetjingar. Fordi vi meiner at val av busetjingsmodell i stor grad er prega av verdigrunnlag, vel vi å presentere nærare dei tre modellane.

I *trappetrinnsmodellen* er ideen at eit menneske skal gjere seg fortent til ein bustad. Brukaren må prøve ulike buformer på vegen til eigen bustad. Tilnærminga inneber at ein må forsere trappetrinn med varierte buformer, hjelpetiltak og sanksjonar. Ein startar med lågterskeltilbod, går over til trenings- og overgangsbustad for så til sist å kunne eige eller leige bustad. Det viser seg at somme ikkje klarer å «gjere seg fortente» til å kome i posisjon for ein bustad på lågaste trinn, og dermed klarer dei heller ikkje å kome lenger opp i trappa og oppnå ein stabil busituasjon (Sahlin, 2003b).

Kjedemodellen er ein variant av trappetrinnsmodellen. Skilnaden mellom trappetrinnsmodellen og kjedemodellen er at den sistnemnde mellom anna legg mindre vekt på forventningar om progresjon og mindre vekt på sanksjonar. Kjedemodellen har som mål å flytte menneske frå midlertidige butilbod til eigen bustad. Det skal skje ved hjelp av individuelt tilpassa hjelpetiltak og overgangstilbod. Overgangsfasen skal vere tydeleg avgrensa, og gjere brukaren i stand til å bu i vanleg bustad.

I *normaliseringsmodellen* er verdigrunnlaget at det å ha ein god og trygg stad å bu er ein menneskerett. Ein bustad skal ikkje vere ei belønning for ein prestasjon. Tilpassa hjelp og støttetiltak vert gitt når ein flyttar inn i bustaden, uavhengig av typen bustad. I normaliseringsmodellen er det eit mål at vanskelegstilte skal flytte inn i eigen bustad *før* ein set i verk andre tiltak. Fast bustad først, også kalla Housing First, er i tråd med denne tankegangen.

Val av busetjingsmodell tek utgangspunkt i menneskesyn og ei vurdering av kven som er 'verdige trengande'. Det er klare skilje mellom modellane i tilnær-

ming og verdigrunnlag. Normaliseringsmodellen legg til grunn at ein trygg bustad er ein menneskerett, medan trappetrinnsmodellen er bygt på ideen om at ein bustad er noko ein skal gjere seg fortent til (Dyb, Solheim, og Ytrehus, 2004, s. 104).

Kommunar som har etablert eit felles verdigrunnlag for det bustadsosiale arbeidet, klarer, i større grad enn andre kommunar, å samordne løysingane for arbeidet over tid (Yttredal, Bakke, Ouff, og Bergem, 2014, Yttredal, Ouff, og Hanche-Olsen, 2013). Vi ser også at kommunar som klarar å samordne det bustadsosiale arbeidet i stor grad nyttar variantar av normaliseringsmodellen (Yttredal, Bakke, Ouff, og Bergem, 2014).

3. KORLEIS SAMSPELAR VERDIAR OG ULIKE SAMORDNINGSMEKANISMAR?

Bouckaert et al. (2010) skil mellom marknadsmekanisar, hierarkiske mekanisar og nettverksmekanismar for å fremje samordning. I organisasjonar fungerer desse ulike mekanismane om kvarandre. I det følgjande vil vi likevel bruke dei ulike samordningsmekanismane frå Bouckaert for å strukturere drøftinga av samspillet mellom verdiar og andre samordningsmekanismar.

Nettverk som samordningsmekanisme vil seie meir eller mindre frivillig samordning, basert på felles interesser og gjensidig avhengigheit. Kunnskapsbygging er eit viktig element for å styrke nettverk og nettverksorganisasjonar (Bouckaert et al., 2010).

Kunnskap ser ut til å vere viktig for samordning av det bustadsosiale arbeidet. Til dømes vert kunnskap og kompetanse oppfatta som ein av dei aller viktigaste faktorane for å fremme samordning av bustadsosialt arbeid for menneske med rus- og psykiske lidingar (Yttredal, Bakke, Ouff, og Bergem, 2014).

Eit anna døme er henta frå Bustadsosialt utviklingsprogram i Husbanken øst. I programmet var kunnskapsbygging eit berande element. Det kom mellom anna til uttrykk i årlege kunnskapsplanar og i eksterne foranalyser i kommunane som var med i programmet (Langsether og Sandlie, 2010, Rambøll, 2010a, 2010b). Husbanken var også aktiv i kunnskapsoppbygging på andre arenaer, som til dømes gjennom bidrag til utgreiinga «Rom for alle» (Kommunal- og regionaldepartementet, 2011). Vår evaluering av utviklingsprogrammet viste at kunnskapsoppbygging var viktig for å skape felles grunnlag for det vidare bustadsosiale arbeidet (Yttredal, Ouff, og Hanche-Olsen, 2013), og at det er ein nær samanheng mellom kunnskap og verdiar i samordning av bustadsosialt arbeid (Yttredal, Bakke, Ouff, og Bergem, 2014, Yttredal, Ouff, og Hanche-Olsen, 2013).

NPM og bruk av *marknadsmekanismer* har mellom anna ført til utskilling av oppgåver i egne eigedomsselskap i kommunane. Desse har gjerne klare målsettingar og fokus på økonomi. Inspirasjonen frå privat sektor har også ført til utstrekt bruk av mål- og resultatstyring i kommunane. Kommunane sjølve rapporterer ikkje at bruk av mål- og resultatstyring i stor grad hindrar samordning (Yttredal, Bakke, Ouff, og Bergem, 2014). Slik vi ser det, er likevel mål- og resultatstyring med på å forsterke allereie sterke hierarkiske strukturar i kommunane, og bidreg dermed til å svekke samordning på tvers. Bruk av mål- og resultatstyring gjer også at samordning av det bustadsosiale arbeidet er enklast dersom det vert tilpassa det eksisterande mål- og resultatstyringssystemet.

Våre erfaringar viser at spesialisering og utskilling av egne driftseiningar kan gjere det vanskelegare å samordne til dømes ei teknisk oppgåve som å skaffe bustad, med meir sosiale omsyn, som til dømes butrening. Ei slik utskiljing forsterkar også ulike verdisyn.

Hierarkiske samordningsmekanismer, som formelle strukturar, er effektive for å styre åtferd og handlingar (Christensen, Egeberg, Larsen, Lægred, og Roness, 2002, Jacobsen, 2004, Scott, 1981). Våre studiar av samordning av bustadsosialt arbeid stadfestar det (Yttredal, Bakke, Ouff, og Bergem, 2014, Yttredal, Ouff, og Hanche-Olsen, 2013). Aktørane, som utgjer det bustadsosiale nettverket, fungerer ofte som separate klynger rundt spesifikke oppgåver eller arbeidsområde. Tilsette innanfor kvar klynge har kontakt med kvarandre, men kontakten mellom klyngene er meir avgrensa (Yttredal, Bakke, Ouff, og Eikrem, 2014, Yttredal et al., 2015c). Sjølv om uformelle strukturar også vil påverke kontakt mellom tilsette, synest klyngene i størst grad å vere påverka av to forhold: formell struktur og fysisk plassering.

Samordningsutfordringane dreier seg først og fremst om å koordinere klyngene slik at ulike funksjonar og tenester heng saman på ein føremålstenleg måte. Det ser ut til at organisering i ei sjølvstendig eining med ansvar for bustadsosiale tenester er mest føremålstenleg for å fremme bustadsosialt arbeid (Langsether et al., 2008). Men slik organisering aukar samordningsbehov overfor andre avdelingar og nivå. Dessutan er det ingen som har lukkast med å organisere alle relevante tenester i ei felles eining. I kommunane er det difor eit permanent behov for å løyse oppgåver på tvers av formelle strukturar i det bustadsosiale arbeidet (Ouff og Yttredal, 2012, Ouff, Yttredal, og Hanche-Dalseth, 2010, Yttredal, Bakke, Ouff, og Bergem, 2014, Yttredal, Bakke, Ouff, og Eikrem, 2014). Dermed vert det interessant å sjå nærare på kva grad av formell struktur som er nødvendig for å skape samordning i kommunen.

Ulike utfordringar i kommunane, lokale forhold og kontekst tilseier at kva som er effektiv og føremålstenleg organisering vil variere. Men det ser ut til at ein type koordinerande eining, som samordnar relevante tenester i det bustadsosiale arbeidet, er særleg positivt for bustadsosialt arbeid overfor menneske med ROP-lidingar (Yttredal, Bakke, Ouff, og Bergem, 2014). Ei koordinerande eining fremmer tverrfagleg samarbeid, styrkar fagleg semje om retning i arbeidet og gir betre tenestetilbod (Yttredal, Bakke, Ouff, og Bergem, 2014). Koordinerande einingar medverkar på denne måten til å utvikle felles kunnskap og verdiar.

Ei slik eining er som regel delvis formalisert, og kan både vere ein type nettverksmekanisme og ein type hierarkisk mekanisme. Erfaringar frå kommunar, som lenge har arbeidd for å utvikle ein type koordinerande eining på tvers av organisasjonen, viser at det også er behov for hierarki i form av ei bevisst leining for å få gjennomført tiltak (Yttredal, Bakke, Ouff, og Bergem, 2014).

Eit anna relevant funn relatert til hierarki som samordningsmekanisme, gjeld forholdet mellom top-down- og bottom-up-tilnærmingar i bustadsosialt arbeid. Tradisjonelt har diskusjonen om samordning på det bustadsosiale feltet handla om formelle struktur og organisering. Vår undersøking viser at dersom ein skal lukkast med samordning av bustadsosiale tenester, handlar det om meir enn formelle struktur. Det handlar om såkalla 'mjuke verdiar' og fleksible tenestetilbod, som mellom anna vil seie å starte med enkeltmenneska og deira behov og å legge til rette tenester og tilbod ut frå det, ei bottom-up-tilnærming (Yttredal, Bakke, Ouff, og Bergem, 2014). Det er i tillegg avgjerande for arbeidet med samordning av tilbod å bygge opp tillit mellom dei som vil hjelpe, og dei som treng hjelp (Almvik, Sagsveen, Olsø, Westerlund, og Norvoll, 2011, Baklien, 2010, Helsedirektoratet, 2012, Yttredal, Bakke, Ouff, og Bergem, 2014). Almvik et al. (2011) nyttar omgrepet «losar». Valet mellom bottom-up- og/eller top-down-organisering er på sett og vis eit spørsmål om kunnskap om kva som fungerer, men også eit val av kva som skal ligge til grunn for handlingar – eit verdival.

Sett under eitt, tolkar vi funna slik at verdiar vert påverka av samordningsmekanismer, som nettverksmekanismer, marknadsmekanismer og hierarkiske styringsmekanismer. Meir spesifikt synest formell struktur og kunnskap å ha sterk påverknad. Samstundes indikerer funna at val av samordningsmekanismer og verktøy også vert påverka av verdiar – altså at det er ein gjensidig påverknad mellom verdiar og andre samordningsmekanismer.

OM VERDIAR OG HANDLINGAR

Til slutt i denne empiriske presentasjonen vil vi peike på eit funn som kan tolkast som eit supplement til våre faglege utgangspunkt.

Evalueringa av Bustadsosialt utviklingsprogram i Husbanken øst viste at kommunane i løpet av tre år i programmet hadde kome langt på det strategiske området. Satsinga på bustadsosiale tenester var, etter tre år, betre forankra i ulike planar generelt, i økonomiplanar spesielt og delvis i budsjett. Kunnskap om utfordringane var kjent i kommuneorganisasjonane og formidla til Husbanken, og delvis til relevante aktørar utanfor kommuneorganisasjonane. Det var utvikla betre samarbeid internt i kommunane, mellom kommunar, mellom kommunar og Husbanken og delvis også med aktørar utanfor utviklingsprogrammet, som NAV, fylkesmannen og fylkeskommunane. Enkelte kommunar hadde gjennomført til dels radikale organisasjonsendringar. Kommunane hadde likevel ikkje kome spesielt langt med tanke på konkrete tiltak, som til dømes å få fleire vanskeligstilte i eigna bustader (Yttredal, Ouff, og Hanche-Olsen, 2013).

Styrken i programmet var, slik vi såg det, målet om å skape lærande kulturar både i kommunane og i Husbanken, der ein hentar inn kunnskap og finn gode løysingar i lag. Programsatsinga gjorde det mogleg å tenke langsiktig og heilskapleg for å oppnå resultat på sikt, men vi meiner kommunane i utgangspunktet hadde mykje kunnskap som i større grad kunne vore realisert i konkrete tiltak heilt frå starten. Ein hadde gjennom programmet hatt stort fokus på overordna problemstillingar som var viktige for Husbanken, programleiarane og kanskje politikarar og leing i kommunane, altså meir policy-orienterte problemstillingar, og mindre fokus på praktiske utfordringar, altså på det operative planet (Yttredal, Ouff, og Hanche-Olsen, 2013). Programmet oversåg det faktum at felles handlingar for å løyse felles problem også medverkar til utvikling av felles verdiar, kunnskap og strategiar.

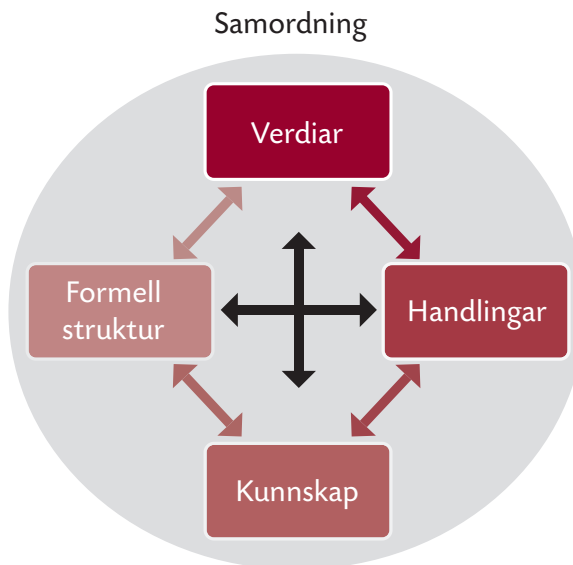
DISKUSJON: KVA ROLLE SPELAR VERDIAR I SAMORDNING AV DET BUSTADSOSIALE ARBEIDET I KOMMUNANE?

For det første ser det ut til at verdiar, eller det som «gir avgjerder retning», i svært mange kommunar varierer mellom ulike administrative einingar som bidreg i det bustadsosiale arbeidet. Politikarar og administrasjon har også i mange tilfelle ulike syn på kva tilnærmingar som skal prege arbeidet. I tillegg synest verdiane i seg sjølve å vere samansette både hos enkeltpersonar, i avdelingar og i organisasjonen. Dette er i tråd med forventningar ein kunne ha ut frå Bourne og Jenkins (2013) sin diskusjon av ulike former for verdiar, men også dersom ein tek utgangspunkt i Brox (1999) sitt aktørperspektiv. Vi finn også at ulikskapane i verdiar svekker samordning.

For det andre, også i tråd med forventningane, ser vi at kommunar som har eit felles verdigrunnlag (shared values) i det bustadsosiale arbeidet, i større grad enn

andre kommunar lukkast med å samordne tenester for vanskelegstilte på bustadmarknaden. Semje om bruk av normaliseringsmodellen for busetting er eitt eksempel på noko som kan fungere som eit slikt felles verdigrunnlag.

For det tredje, og det vi oppfattar som det mest interessante i denne samanhengen, finn vi at verdiar samspelear tett med andre samordningsmekanismar. Det gjeld både når verdigrunnlaget fremmer samordning, og når ulikt verdigrunnlag hindrar samordning. Meir spesifikt meiner vi at verdiar først og fremst samspelear med formell struktur, kunnskap og handlingar, og at oppbygginga av dette samspelet i organisasjonen påverkar samordning av bustadsosialt arbeid. At ulike samordningsmekanismar samspelear er i tråd med det ein kunne forvente ut frå studiar av koordinering mellom ulike offentlege organisasjonar (Bouckaert et al., 2010). Det ligg også nært opp til Brox si forståing av individuelle handlingar som eit resultat av verdiar, kunnskapar og moglegheiter (Brox, 1999, s. 71). Samstundes viser våre studiar at verdiar også samspelear tett med handlingar og praksis, noko som ikkje er tema hos Brox og Bouckaert et al. I figur 1 nedanfor summerer vi opp det vi meiner er dei viktigaste elementa når det gjeld samanhengen mellom verdiar og samordning. Sidan vi ser på dette som vårt hovudfunn, skal vi diskutere nærare samspelet mellom dei ulike elementa.



Figur 9.1: Samordning av bustadsosialt arbeid som samspel mellom verdiar, formell struktur, handlingar og kunnskap.

At *kunnskap* samspelear med verdiar ser vi mellom anna gjennom at samanhen- gen mellom bustad og velferd har fått gjennomslag i kommunane dei siste tiåra. Vi ser det også gjennom måten Husbanken arbeider på, og gjennom spreinga av normaliseringsmodellen/Housing First. Kunnskap og verdiar overlappar likevel ikkje. Kva konklusjonar ein trekkjer av kunnskapane er ikkje gitt. Ein kan til dømes, sjølv om ein veit korleis ein skal hjelpe bustadlause, velje å ikkje hjelpe fordi ein meiner at bustadløysa er sjølvforskyldt.

Når det gjeld forholdet mellom *formelle strukturar* og verdiar, har vi peika på at formelle strukturar i stor grad styrer åtferd og kontakt mellom aktørar. Linjeor- ganiseringa er dermed ei utfordring for samordning. Oppretting av tverrsektorielle (formelle) strukturar som ein slags ‘motstruktur’ betrar samordning av bustad- sosialt arbeid. Vi vil hevde at det ikkje berre kjem av at ein samordnar handlingar, men at slike strukturar også forsterkar utvikling av felles kunnskap og verdiar. Det er likevel ikkje tilstrekkeleg med tversgåande strukturar og utvikling av felles ver- diar. Erfaring viser at mange kommunar, trass i felles haldningar og tverrsektori- elle strukturar, slit med å samordne det bustadsosiale arbeidet fordi dei manglar leiing (Yttredal et al., 2015e; Yttredal, Bakke, Ouff, og Bergem, 2014).

Samspelet mellom verdiar og *handlingar* er også viktig. Utviklinga av prinsip- pet om Housing First er eit døme på det. Det var ein metode for å hindre bustad- løyse i New York, og metoden utviklar seg vidare til å bli kunnskap om løysingar, og til slutt eit verdigrunnlag for det bustadsosiale arbeidet i norske kommunar. Våre studiar og erfaringar frå utviklingsarbeid viser at kommunane ved å løyse konkrete utfordringar, gjennom tverrsektorielt arbeid, utviklar nye haldningar og verdiar, som kjem til uttrykk i organisasjonen sitt bustadsosiale arbeid (Hanche- Dalseth, Yttredal, Bergem, og Ouff, 2010).

KONKLUSJON

«Verdiar påverkar samordning av det bustadsosiale arbeidet i kommunane.» Påstanden er i stor grad bygt på funn frå våre studiar, og ligg som eit premiss og eit utgangspunkt for dette forsøket på å forstå kva rolle verdiane spelar i samord- ning av det bustadsosiale arbeidet i kommunane.

Verdiar si rolle i samordning er avhengig av kontekst, men vi meiner det er eit generelt trekk at verdiar varierer i ulike delar av kommuneorganisasjonen og mel- lom politikk og administrasjon, og at slike variasjonar har ein tendens til å svekke samordninga av arbeidet. På den andre sida kan felles verdiar styrke samordning av det bustadsosiale arbeidet, og det er mogleg å arbeide bevisst for å bygge opp felles verdiar.

For å forstå kva rolle verdiane spelar i samordning av det bustadsosiale arbeidet, er det i tillegg nødvendig å forstå korleis verdiane samsplar med andre samordningsmekanismer som hierarki, marknad og nettverk. Meir spesifikt er det ein føresetnad å forstå samspelet mellom formell struktur, handlingar, kunnskap og verdiar for også å kunne forstå kva rolle verdiane spelar i samordning av det bustadsosiale arbeidet i kommunen.

Når det gjeld *endring av organisatoriske verdiar som pregar bustadsosialt arbeid*, kan vi, ut frå våre funn, forvente at endring av formelle strukturar, kunnskap og måtar å arbeide på vil påverke verdiar i det bustadsosiale arbeidet. For å *betre samordninga av bustadsosialt arbeid* er det nødvendig samstundes å forstå verdiar, handlingar, kunnskapsnivå og formell struktur.

Samordning av og i offentlege organisasjonar er ei utfordring som vert stadig meir relevant ettersom offentlege, og særleg kommunale, oppgåver spreier seg over nye område. Det er derfor grunn til å tru at funna som er formidla i dette kapitlet, har overføringsverdi til andre kommunale oppgåver og tenester. I tillegg til å vere eit bidrag til å forstå samordning av bustadsosialt arbeid, er kapitlet dermed meint som eit bidrag til å løfte fram diskusjonar om samanhengen mellom verdiar og samordning i kommunar og andre offentlege organisasjonar generelt.

LITTERATUR

- Adler, P., Heckscher, C., og Prusak, L. (2011). Building collaborative enterprise. *Harvard Business Review*, 89(7–8), 94–101.
- Alexander, E. R. (1995). *How Organizations Act Together. Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Luxembourg: Gordon and Breach Publishers.
- Almvik, A., Sagsveen, E., Olsø, T. M., Westerlund, H., og Norvoll, R. (2011). «Å lage farger på livet til folk.» God hjelp til personer med rusproblemer og psykiske lidelser i ambulante team. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 8(2), 154–163.
- Baklien, B. (2010). Livet på lavterskeltiltak i Oslo kommune. Noen betraktninger fra «dobbeltprosjektet». *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 7(4), 321–329.
- Bergem, R., Hanche-Dalseth, M. S., og Ouff, S. M. (2010). *Boligsosialt utviklingsprogram – forankring av arbeidet med handlingsplan* (Notat 21/2010). Volda: Møreforskning.
- Bergem, R., Yttredal, E. R., og Hanche-Olsen, M. (2011). *Fundamentet er lagt. Evaluering av Boligsosialt utviklingsprogram. Delrapport 2011* (Rapport nr. 25). Volda: Møreforskning.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., og Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke, England: Palgrave Macmillan.
- Bourne, H., og Jenkins, M. (2013). Organizational values: A dynamic perspective. *Organization Studies*, 34(4), 495–514.
- Brox, O. (1999). *Praktisk samfunnsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Læg Reid, P., og Roness, P. G. (2002). *Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget.
- Christensen, T., og Læg Reid, P. (2004). *The fragmented state – the challenges of combining efficiency, institutional norms and democracy*. (Working paper 3-2004). Bergen: Stein Rokkan centre for social studies.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G., og Røvik, K. A. (2007). *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth*. London and New York: Routledge.
- Departementene. (2014). *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid* (2014–2020). Oslo: Departementene
- Dyb, E., og Johannessen, K. (2009). *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging* (NIBR-rapport 2009:17). Oslo: NIBR.
- Dyb, E., og Johannessen, K. (2013). *Bostedsløse i Norge 2012 – en kartlegging* (NIBR-rapport 2013:5). Oslo: NIBR.
- Dyb, E., Solheim, L. J., og Ytrehus, S. (2004). *Sosialt perspektiv på bolig*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Egeberg, M. (1989). Effekter av organisasjonsendring i forvaltningen. I M. Egeberg (red.), *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Otta: TANO AS.
- Gautun, H., og Grønningsæter, A. B. (2012). *Bolig og helse. Samhandlingsreformens betydning for boligpolitikken* (Fafo-rapport 2012:3). Oslo: Fafo.
- Grønningsæter, A. B., og Nielsen, R. (2011). *Bolig, helse og sosial ulikhet. Helsedirektoratet 03/2011. IS-1857*. Oslo: Helsedirektoratet
- Hall, R. A., Clark, J. C., Giordano, P. V., og Rockel, M. V. (1976). Patterns of Interorganizational Relationships. *Administrative Science Quarterly*, 22(3), 457–474.
- Hanche-Dalseth, M., Bergem, R., og Aarflot, U. (2009). *Bosetting av flyktninger i kommunene. En studie blant bosettingskommuner i Møre og Romsdal* (rapport). Volda: Møreforskning Volda.
- Hanche-Dalseth, M., Yttredal, E. R., Bergem, R., og Ouff, S. M. (2010). *Boligsosialt utviklingsprogram. Delrapport 2010* (rapport nr. 11). Volda: Møreforskning.
- Helsedirektoratet. (2012). *Nasjonal faglig retningslinje for utredning, behandling og oppfølging av personer med samtidig rus- og psykisk lidelse – ROP-lidelser. Sammensatte tjenester – samtidig behandling*. Oslo: Helsedirektoratet.
- Jacobsen, D. I. (2004). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2011). *NOU 2011: 15 Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden* (978-82-583-1107-9). Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Langsether, Å., og Sandlie, H. C. (2010). *Boligsosiale utfordringer og løsningern. En forstudie til Boligsosialt utviklingsprogram i Lørenskog kommune* (Notat nr. 8/2010). Oslo: NOVA – Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Langsether, Å., Sørvoll, J., og Hansen, T. (2008). *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. Rapport 18/08: NOVA – Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

- Læg Reid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L. H., og Sarapuu, K. (2014). Introduction: Emerging Coordination Practices in European Public Management. I: P. Læg Reid, K. Sarapuu, L. H. Rykkja og T. Randma-Liiv (red.), *Organizing for coordination in the public sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*. Basingstoke, England: Palgrave Macmillan.
- Ouff, S. M., og Hanche-Dalseth, M. (2009). Boligsosialt arbeid, medvirkning og flyktninger. Et forprosjekt som utforsker flykningers mulighet for medvirkning i kommunens boligsosiale arbeid (Notat nr. 17). Volda: Møreforskning. Hentet fra <http://www.moreforsk.no/default.aspx?menu=837&id=661>.
- Ouff, S. M., og Yttredal, E. R. (2012). *Boligsosialt arbeid og planlegging II* (Notat 1/2012). Volda: Møreforskning.
- Ouff, S. M., Yttredal, E. R., og Hanche-Dalseth, M. (2010). *Boligsosialt arbeid og planlegging* (Rapport nr. 22). Volda: Møreforskning.
- Rambøll (2010a). *Bærum kommune. Foranalyse av boligsosiale utfordringer* (sluttrapport). Oslo: Rambøll.
- Rambøll (2010b). *Lillehammer kommune. Foranalyse boligsosialt arbeid* (sluttrapport). Oslo: Rambøll.
- Riksrevisjonen (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*. Dokument nr. 3:8 (2007–2008).
- Sahlin, I. (2003a). Modelltänkande och värdering av olika modeller, i Bostedsløshet i Norden – forskning, politikk og praksis. I: E. Dyb (red.), *Bostedsløshet i Norden – forskning, politikk og praksis*. København: TemaNord 2003:523.
- Sahlin, I. (2003b). *The Staircase of Transition: Survival through failure. Paper to be presented in the ICCR seminar on Housing and Social Inclusion, Brussels, 16–17 January 2003*. ICCR seminar on Housing and Social Inclusion.
- Scott, W. R. (1981). *Organizations: Rational, natural, and open systems*. USA: Prentice Hall International.
- Shaw, M. (2004). Housing and public health. *Annual Reviews of Public Health, 25*(8), 1–8.
- Stangnes, R. (2014). Boligsosialt arbeid. Foredrag fra programsamling Boligsosialt utviklingsprogram for Husbanken Region Midt, 11. februar 2014.
- Sørvoll, J. (2011). Den boligsosiale vendingen. Norsk boligpolitikk fra midten av 1990-tallet i historisk perspektiv. I *Vedlegg i NOU 2011: 15: Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden* (s. 171–180). Oslo: Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning.
- Ulfrstad, L.-M. (2007). Boligpolitikken og velferdsstaten. I: E. Brodtkorb og M. Rugkåsa (red.), *Under tak – mellom vegger. Perspektiver på boligens betydning i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ulfrstad, L.-M. (2011). *Velferd og bolig. Om boligsosialt (sam-) arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Yttredal, E. R., Bakke, G. K., Ouff, S. M., og Bergem, R. (2014). *Eit spørsmål om verdier, tillit og fleksibilitet. Samordning av bustadsosiale tenester for menneske med samtidig rusliding og psykisk lidning* (Rapport nr. 55/14). Volda: Møreforskning.
- Yttredal, E. R., Bakke, G. K., Ouff, S. M., og Eikrem, M. (2014). *Boligsosialt arbeid og organisering. Et utviklingsprosjekt for kommuner med utfordringer i å koordinere det boligsosiale arbeidet* (Notat 4/14). Volda: Møreforskning.

- Yttredal, E. R., Bakke, G. K., Ouff, S. M., og Straume, K. (2015a). *Samordning av boligsosialt arbeid i Nærøy kommune. Delrapport 4 fra kompetanseutviklingsprosjektet «Å koordinere det fragmenterte»* (Notat 2015 nr. 4). Volda: Møreforskning.
- Yttredal, E. R., Bakke, G. K., Ouff, S. M., og Straume, K. (2015b). *Samordning av boligsosialt arbeid i Oppdal kommune. Delrapport 2 fra kompetanseutviklingsprosjektet «Å koordinere det fragmenterte»* (Notat 2015 nr. 2). Volda: Møreforskning.
- Yttredal, E. R., Bakke, G. K., Ouff, S. M., og Straume, K. (2015c). *Samordning av boligsosialt arbeid i Rissa kommune. Delrapport 5 fra kompetanseutviklingsprosjektet «Å koordinere det fragmenterte»* (Notat 2015 nr. 5). Volda: Møreforskning.
- Yttredal, E. R., Bakke, G. K., Ouff, S. M., og Straume, K. (2015d). *Samordning av boligsosialt arbeid i Ørland kommune. Delrapport 3 fra kompetanseutviklingsprosjektet «Å koordinere det fragmenterte»* (Notat 2015 nr. 3). Volda: Møreforskning.
- Yttredal, E. R., Bakke, G. K., Ouff, S. M., og Straume, K. (2015e). *Samordning av boligsosialt arbeid. Sluttrapport fra kompetanseutviklingsprosjektet «Å koordinere det fragmenterte»* (Notat nr. 6/2015). Volda: Møreforskning Volda.
- Yttredal, E. R., Bakke, G. K., Ouff, S. M., og Straume, K. (2015f). *Samordning av bustadsosialt arbeid i Volda kommune. Delrapport 1 fra kompetanseutviklingsprosjektet «Å koordinere det fragmenterte»* (Notat 2015 nr. 1). Volda: Møreforskning.
- Yttredal, E. R., Bergem, R., Bakke, G. K., og Ouff, S. M. (2014). *Mot ein modell for verdibasert matriseleing. Erfaringar frå arbeid knytt til koordinering av bustadsosialt arbeid i kommunane* (Notat nr. 5/2014). Volda: Møreforskning Volda.
- Yttredal, E. R., Ouff, S. M., og Hanche-Dalseth, M. S. (2011). *Iverksetting. Refleksjonsnotat knyttet til Boligsosialt utviklingsprogram* (Notat 3/2011: Møreforskning Volda).
- Yttredal, E. R., Ouff, S. M., og Hanche-Olsen, M. S. (2013). *Om å ha to fugler i hånden samtidig. Evaluering av boligsosialt utviklingsprogram. Sluttrapport. Rapport nr. 35*: Møreforskning Volda.

10

When theory is invisible and hidden in practice: a qualitative study of one entrepreneurship course

ULADZIMIR KAMOVICH AND KJERSTI KJOS LONGVA

SAMANDRAG Det finst i dag mange ulike tilnærmingar til å undervise i entreprenørskap. Ei aktuell tilnærming er å undervise entreprenørskap gjennom å nytte ein praksisbasert metode med innslag av handlingsorientert teori. Denne tilnærminga inneber at det teoretiske innhaldet kan vere meir eller mindre usynleg for studentane, men at dette skal oppdagast gjennom eksperimentelle framgangsmåtar. Dette kapittelet har som mål å undersøke korleis entreprenørskapsstudentar opplever undervisning der ein lærer handlingsorientert teori gjennom eit praksisbasert kurs. Vi gjennomførte seks personlege intervju med seks kursdeltakarar og gjorde ei deduktiv tematisk analyse for å undersøke funna. Analysen avdekkar to hovudtema som vi såg nærare på: balanse mellom teori og praksis, og nytte i det verkelege liv. Funna våre tyder på at studentane som vert intervjuar i all hovudsak bifell det å lære handlingsorientert teori i praksis gjennom eit slikt kurs. Sjølv om studentane vert noko perplekse over at teorien er usynleg, viser alle utanom ein student at dei likevel er bevisste på at teori er ein del av kurset. Vidare syner dei evner til å reflektere over og sjå samanhengar mellom det dei har lært gjennom kurset, og korleis dei kan gjere nytte av dette i det verkelege liv.

ABSTRACT Today, entrepreneurship education embraces a diverse variety of approaches to teaching. One alternative approach is the concept of teaching entrepreneurship by using a practice-based approach grounded in actionable theory. This approach implies that theoretical content can be more or less invisible to students, but is to be discovered through experimental practices. This article aims to study how entrepreneurship students perceive the experience of learning actionable theory through a practice-driven course. We conducted six face-to-face interviews with six course participants and used a deductive thematic analysis to review data. The analysis

revealed two key themes of importance: the theory-practice balance and real-life application. Our findings suggest that, by and large, the practice of actionable theory finds approval among the students interviewed. Although the invisibility of theory does perplex the informants, all except one student demonstrated awareness of theory being present in the course. Furthermore, they display abilities to reflect upon and make connections between what they have learned during the course and its real-life applicability.

KEYWORDS practice-based entrepreneurship education | actionable theory | theory-practice balance

INTRODUCTION

After entrepreneurship was recognized as a significant economic force of the economy around the world about three decades ago, entrepreneurship education also began its salient expansion. The number of entrepreneurship-related programs and curricula has exploded since then (Kuratko, 2005). Entrepreneurship has been selected as one of the eight key competences for lifelong learning by the European Union. It is seen as a fundamental attribute for each individual in the context of a knowledge-based society (European Commission, 2007). In Norway, educational institutions from primary schools to universities offer entrepreneurship as a pedagogical component to provide society with future workers and entrepreneurial-minded citizens (Kunnskapsdepartementet, 2009).

At the same time as we experience a remarkable interest in the phenomenon of entrepreneurship at national levels and globally, demands for relevant and high quality teaching content grow. Accordingly, the role of educators, classroom and teaching approaches are challenged. The domain of entrepreneurship has evolved from studying the traits of entrepreneurs towards a behavioral approach and then to a view of entrepreneurship as a process (Neck et al., 2014a).

On one hand existing dominance of process models and discipline specific mind-sets of educators in entrepreneurship education is no surprise today. On the other hand, the acknowledged uncertainty and ambiguity of the entrepreneurial environment limits the power and effectiveness of the process approach as a teaching means (Neck et al., 2014a). The deficiencies of the entrepreneurship-as-process approach, and a call from entrepreneurship scholars to separate and define the entrepreneurship field from other business sub-fields and legitimize it (Venkataraman, 1997), resulted in a new research narrative – the entrepreneurial cognition approach (Mitchell et al., 2002). This approach takes interest in *why* indivi-

duals make decisions in relation to entrepreneurial actions and *how* they become entrepreneurs, design opportunities, and act on them. It is claimed that the *how* question has been answered by Sarasvathy (2001a), who carried out research into the patterns of how entrepreneurs think. She coined the term *effectuation* to describe how entrepreneurs make decisions in situations with uncertainty.

The effectuation theory became a point of departure for Neck and Greene (2011) who discard the mainstream approach to teaching entrepreneurship as a process and advocate that entrepreneurship must be taught as a *method* (Venkataraman et al., 2012). This approach implies there is a set of practices that help students become entrepreneurial and encourage them to create. Neck and Greene (2011, p. 62) emphasize the fact that entrepreneurship as a method «... forces students to go beyond understanding, knowing, and talking. It requires using, applying, and acting. The method requires practice». One might be deluded that this approach does not rely on theory, though it is quite the opposite; besides the cognitive perspective that provides basis for entrepreneurship as a method, each practice that constitutes the method is firmly grounded in various theories (Neck et al., 2014b). Hence, the theoretical element is an integral part of entrepreneurship education.

Despite the fact that theory is critically important when teaching entrepreneurship, educators are commonly faced with the dilemma of how to make theory interesting and relevant for students. Fiet (2000a) asserts that the difficulty with teaching theory in entrepreneurship class is that there is a likelihood of complaints of boredom from students. To cope with this challenge, as well as to make entrepreneurship teaching relevant and effective, one possible solution could be a proposition to make theory invisible but actionable at the same time (Neck et al., 2014a). In that case, students are not necessarily aware of the name of a theory or even when it is applied.

Presumably, actionable theory will find approval among entrepreneurship students. But what if the opposite occurs, and students are not able to deal with the idea that theory is invisible and hidden? To the best of our knowledge, the concept of actionable theory has not yet been empirically addressed in the context of entrepreneurship education. While the conceptual ideas of actionable theory have been developed by Neck et al. (2014a), less is known about its consequences in practice, for example, its impact on student experiences. We aim at offering a glimpse into how entrepreneurship students respond to actionable theory encountered in a particular setting, a single corporate entrepreneurship course. This study is led by the following research question: How do students perceive actionable theory through a practice-driven entrepreneurship course?

Our qualitative inquiry is an initial study that does not aim at proving or disproving hypotheses or testing theoretical assumptions; rather we sought understanding of students' perception of actionable theory from the generated data. We believe it is critical to understand a student perspective when it comes to «the battle for power and position between theory and practice» (Neck et al., 2014a, p. 8). Thus, we explore topics arising from students' responses and thereby contribute to the limited body of empirical research on the topic, as well as pointing towards fruitful avenues for future research. Given the increasing relevance and diffusion of entrepreneurship education worldwide and current discussions on approaches to teaching entrepreneurship, our findings could have implications for educators and scholars.

THEORY

THE ROLE OF THEORY AND PRACTICE IN ENTREPRENEURSHIP EDUCATION

When we look back at how theory and practice have coexisted with one another in the context of learning and education, the dominance of theory-driven work is noted from the outset. Aristotle and Plato assert that intellect precedes practice (Brockbank and McGill, 2007), and a long-lasting dominance of their view has been challenged by Bourdieu (1990) only recently. He claims that Plato's negative representation of the logic of practice aggravated lack of interest in understanding this logic. Moreover, the academic tradition succeeded in questioning the relations between practice and theory in terms of value, where the latter has remained the dominant force.

The same question of value between theory and practice has been widely discussed in entrepreneurship education. In terms of theory, the field of entrepreneurship has been criticized for lacking academic legitimacy and cumulative theory of entrepreneurship, and has borrowed theoretical frameworks extensively from other fields like economics, psychology, and management. Nevertheless, the field is increasingly becoming more theory-driven (Wiklund et al., 2011), and entrepreneurship-specific theories like the individual-opportunity nexus (Shane and Venkataraman, 2000), effectuation (Sarasvathy, 2001b) or entrepreneurial bricolage (Baker and Nelson, 2005) have emerged and gained ground. Accordingly, there is an increasing volume of theory incorporated in teaching entrepreneurship. Some scholars have advocated that it is critical to make use of such theory as the exposure to theoretical content can provide entrepreneurship students with academically rigorous learning experiences (Fiet, 2000b, Kickul and Fayolle, 2007, Neck et al., 2014b)

For example, Fiet (2000b) argues that theory is critical for teaching entrepreneurship, since it is the only way to help students foresee the unknown and emerging future. He proceeds by asserting that the ultimate objective should be a cumulative theory putting the emphasis on learning by doing. When this condition is met, we will be able to accelerate student mastery by using coded language for theory. Thus, practice is not excluded. On the contrary, possibilities for testing scientific theory in practice should be a key part of any entrepreneurship education program or course. It is not enough to theorize about entrepreneurship as a phenomenon, one also needs to incorporate the active and practical aspect in the learning process in order for the students to learn entrepreneurial practice (Gibb, 2007).

Entrepreneurship is one of the most applied business disciplines, indicating that one must do entrepreneurship in order to learn entrepreneurship (Neck et al., 2014a). Entrepreneurship students need to have learning experiences that give insight into the application of theory in real life. Hence, it is essential to teach both the art and science of entrepreneurship by building theoretical knowledge about entrepreneurship at the same time as gaining practical skills through experience (Jack and Anderson, 1999). Learning entrepreneurship through action lets students translate theoretical content into life beyond the educational establishment, and is believed to enhance learning and a deeper understanding of relevance both in professional life and life in general (Fiet, 2000a, Gibb, 2007).

Indeed, theory and practice are intertwined and do not exclude one another. So how does one find the right balance? One alternative solution would be to side with Neck and colleagues (2014b, p. 4) who depart from the norm and suggest making theory invisible, yet actionable. This way of reasoning is in accordance with Fiet's (2000a) assertion that the role of educators is to incorporate theory in entrepreneurship courses not only by exposing it, but through taking action which promotes the mastery of skills necessary to engage and succeed in entrepreneurship.

ACTIONABLE THEORY

The theory-practice matrix in Figure 1 illustrates the evolution of entrepreneurship theory (Neck et al., 2014a). While entrepreneurship education in its initial stages had little theory and relied heavily upon «war stories» from real-life entrepreneurship (the Genesis cell), it has later become more theory-laden with an emphasis on developing students' analytical skills (the Academic cell). The Apprentice cell has high emphasis on practice and is usually associated with vocational training aimed at developing very specific skills. However, strong emphasis on practice is less common in higher education. Neck and colleagues (2014b) argue that there needs

to be a substantial practical component in entrepreneurship courses in order to teach students how to take action in chaotic and uncertain entrepreneurial settings. Therefore, they introduce the Synthesis cell and highlight the importance of practice while still retaining a substantial theoretical content. Accordingly, the Synthesis cell scores high on both theory and practice, and seeks to attach equally high importance to both attributes on the theory-practice continuum.

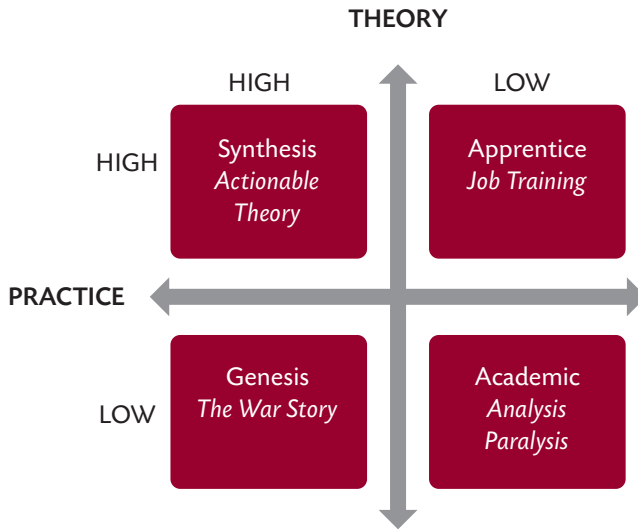


Figure 10.1: Theory-practice matrix. Source: Neck, Green and Brush (2014b)

The main premise of actionable theory is that practice and theory co-exist in harmony. It is not of importance if students know the theory by name. In fact, it is not even important if they know that the theory is even there. The actionable theory strives for the opportunity for «informed application» (Neck et al., 2014a, p. 10). In other words, it is essential that students use and apply theory even if they do so unconsciously. In the university-based setting, the synthesis of theory and practice can become apparent for students through a practice-based approach.

Learning environments grounded in actionable theory, should simultaneously have extensive presence of both theory and practice. This is different from the majority of classroom environments currently used for teaching. By building an environment where practice can occur, one can cultivate bias for action, appreciation for learning through action and comfort with ambiguity; key competences for students in today's uncertain, volatile, and turbulent entrepreneurial environment. Nevertheless, such an environment increases students' actions in order to

learn, and therefore leaves too little time to think deeply about what has just happened (Neck et al., 2014a).

In order to be able to synthesize theory and practice in an entrepreneurial learning environment, opportunity for reflection is of key importance. Reflection is vital for developing knowledge from experience and is, according to Neck and Greene (2011), especially important when facing perplexing experiences, conditions of high uncertainty, and problem-solving. Reflecting upon experiences should enable what Marton and Säljö (1976) characterize as deep-level processing, in which students gain insight by relating previous knowledge to new knowledge. They claim that when students engage in deep learning, they go beyond merely memorizing and reproducing information for assessments. Instead, students will aim to make sense and thoroughly understand the subject matter and how theoretical perspectives relate to each other as well as to the real world.

Reflection has been elaborated on in the cyclic model of experiential learning (Kolb, 1984), as reflection is crucial in the transformation of information into knowledge after an experience. Newly gained knowledge accordingly builds upon prior experience and understanding in a continuous learning cycle. The reflection that takes place in the creation of new knowledge can be individual, but Brockbank and McGill (2007) highlight the importance of enabling reflective learning in group activities as well. They argue that it is essential to view learning as a social process, as individual reflection upon learning is not sufficient in an educational setting. Knowledge and meaning are constructed in a social process with peers and teachers, and reflection through engaging with others is consequently needed to make sense out of experiences.

METHOD

DATA COLLECTION

This study was conducted in Norway after the completion of a university-level course in corporate entrepreneurship for Master's students at the School of Business and Economics, UiT – The Arctic University of Norway. Out of twenty-seven participants involved in the course, six volunteers responded to our call for an interview: five males and one female. During the course, students were divided into four groups to work on challenges, and at least one member of each group was interviewed. Our intention to rely on volunteers is justified by the desire to focus on students who were willing to freely express themselves and supply us with rich and insightful data. It could imply participation in a number of interviews for them as well as sharing sensitive information during those interviews. Certainly, volun-

ter bias suggests that our sample is not representative of the population, and the authors acknowledge this fact. We conducted six face-to-face semi-structured interviews with open-ended questions. Interviews lasted thirty minutes on average and were recorded and transcribed verbatim. The collected data resulted in about three hours in recorded material and twenty-eight single spaced pages of text. The authors did not take part in direct teaching or designing the course content.

ANALYSIS

Data were analysed using deductive thematic analysis, coding data for a specific research question, and followed a certain procedure depicted by Braun and Clarke (2006). A theoretical thematic analysis was guided by a specific research question. The authors systematically reviewed the data and coded it manually and independently. Each generated initial codes, identified themes, and devised thematic maps individually. In a subsequent step, the authors sat down to revise codes for inclusion; therefore, performing a formative check of reliability (Schilling, 2006). Furthermore, the authors reviewed and refined common themes in order to depict a joint thematic map. A total of two themes were identified. A coherent and concise analysis was conducted and a write-up was compiled around each theme. We make it explicit that the findings of this study do not emphasize the importance of generalizability, and we address this issue in the limitations and implication section.

RESEARCH CONTEXT

PRACTICES INVOLVED

Unlike Neck et al. (2014a) who advocate five particular practices substantiated by actionable theory, the course did not embrace them as they are, but rather adapted to the course objective. Accordingly, the students were introduced to several techniques to practice empathy, creation, and experimentation.

COURSE OBJECTIVE

This course lasted five weeks, and aimed to provide students with practical skills in tackling challenges at the corporate level by employing actionable theory. The course participants, divided into four teams, were introduced to four different challenges, provided by an industry partner. The partner was a provider of ground station and earth observation services for polar orbiting satellites with the head office in Tromsø. The company wished to create and explore opportunities for the

applicability of their remote sensing technology. The focus of the challenges varied from helping commodity traders or equity traders to make better investment decisions with remote sensing images, to predicting macro-economic trends or benefiting commercial organizations. From the outset the course context set was uncertain to students.

ACTIVITIES DURING THE COURSE

The course was divided into thematic time blocks, each dedicated to one particular practice and respective techniques. Despite this division, the flow of the course was not linear and assumed an iterative nature. Students were encouraged to navigate between the blocks. The first session was dedicated to an immersion in the learning approach used during the course. The main instructor attempted to guide the class through the practice-based approach by facilitating hands-on activities promoting proficiency in certain techniques and telling real-life stories behind each practice and their successful implementation. The second session took place in the head office of an industry partner. Two company top managers presented the company, technology, and outlined the challenges to the class. During successive sessions, each group was asked to debrief about their progress to the whole class. The final session was devoted to the presentations of solutions that the groups had designed throughout the course.

EMPATHY-RELATED ACTIVITIES

McLaren (2013, p. 4) asserts that empathy represents an emotional and social skill, which «makes us aware of and available to the emotions, circumstances, and needs of others so that we can interact with them skillfully». One of the functions empathy fulfills in entrepreneurship education is helping students to identify unmet needs of various stakeholders in authentic and meaningful ways (Neck et al., 2014b, Neck et al., 2014a). In turn, the unmet need could be the premise of a new product, service or venture. Humans demonstrate inborn aptitude for empathy (Preston and de Waal, 2002) which can increase with training and practical experience (Kouprie and Visser, 2009). A number of different techniques/activities were used to help course participants practice empathy. For example, the «apartment» exercise¹ was used to understand and learn the value of observation.

1. The students were given a set of pictures of a house unknown to them. The task was to look at it closely and provide insights (e.g., sex, age, occupation, interests, etc.) by telling a story about the person who lives in that house.

Observation, when it is mastered, is viewed as the most valuable source of empathy. Although the observation is challenging and demands a lot of practice, «the most interesting insights can be developed» through practice (Neck et al., 2014a, p. 49). Another technique in relation to empathy is aimed at learning how to properly conduct deep interviews. The students were asked to pair up and interview each other. Several simple rules were imposed on them: avoid open-ended questions, ask «why?» questions at least five times, ask for details, elicit stories and emotions, and take notes. All teams used storyboarding² as an interactive and visual medium to communicate the outcomes of the five-week process of working on challenges. These are some of the activities employed to practice empathy.

CREATION-RELATED ACTIVITIES

Entrepreneurship purports creation of something new of value. It could be a new service, product, process or venture, to name a few. Regardless of the fact that entrepreneurship is primarily taught in a linear and prescriptive fashion, the course was designed to distance from a process approach. Instead, the emphasis was placed on an *effectual* logic (Sarasvathy, 2001a). Students were encouraged to cope with a bias toward one particular solution to the challenges, to make use of resources at hand, and to draw in multiple interested stakeholders (Dew et al., 2009).

Besides learning how to hold an efficient brainstorming session, students did activities directed to break their thinking patterns pertaining to creativity. The exercise «100 uses for a paperclip»³ intended to strengthen lateral thinking ability. Another exercise, «idea match»⁴, drove at meeting and mating two or more concepts to generate new ideas. More importantly, students were obligated to engage with multiple stakeholders to urge creative approaches and solutions to their challenges.

EXPERIMENTATION-RELATED ACTIVITIES

Experimentation is indispensable to entrepreneurship. According to Mitchell et al. (2012), entrepreneurial action represents iterative action processes aimed at producing new and useful knowledge of the environment. Furthermore, each action

-
2. Storyboarding is a communication technique that visually depicts a stakeholder in action in her or his environment. Collected artefacts are used to illustrate a visual and interactive representation.
 3. This exercise is a well-known brainstorming and creativity challenge that facilitates one's ability to provide uses for the common paper clip.
 4. The students were given image cards of various objects, and were asked to match two or more cards to make new ideas. A short description of what motivated his or her choice followed.

process allows the entrepreneur to reduce uncertainty, which is embedded in the entrepreneurial environment, particularly the task of creating opportunities. In the entrepreneurship education setting, students are encouraged to *act* in order to learn from the action, and then incorporate the learning experience into subsequent iteration (Neck and Greene, 2011).

By including the practice of experimentation into the course, we intended to communicate the value of validating and testing assumptions of every new idea and opportunity (Neck et al., 2014a). Furthermore, when practiced, experimentation aids students in managing uncertainty by taking iterative and collaborative action. The activity «the candle transport challenge»⁵ meant to help students understand the essence of experimentation through prototyping. They had a simple hands-on experience of trial and error, learned how to get feedback and improve on that feedback in the next round. With the help of this and other related exercises, the class was able to implement the principles of experimentation over the length of the course. Course participants used prototypes to interact with potential customers and stakeholders, obtain important feedback promptly, and build on that information to enhance prototypes.

FINDINGS

Key themes emerged from the data revolved around theory-practice balance and real-life application, whether professional or daily. During the analysis, it became clear that the course and learning approach had an impact on students. The majority felt on the rise after the course, expressing positive feelings about the learning experience they went through as well as reaching satisfying results for the provider of challenges. Also, some mentioned that the experience was different from what they had encountered before completing the course. The differences were primarily attributed to the newness to the learning approach, ambiguity, and complexity of the challenges, and course flow. We therefore align our data to unfolding how the key themes played out in the context of our research question as well as their consequences on informants.

5. The students formed groups and were given the task transporting a burning candle across a water canal set up in the classroom. They were given a special kit of selected materials and twenty-five minutes to build one or more solutions and improve on the transportation time. The best time wins.

THEORY-PRACTICE BALANCE

Perhaps unsurprisingly, we observed rendering invisible theory to students mostly makes them feel uncomfortable. They seem accustomed to having a lot of theory, and feel this should be a prominent aspect of coursework. Moreover, they prefer theory to be communicated clearly by interacting with a lecturer, using a book or reading articles. Nevertheless, all informants, except one, expressed clear signs of theory awareness and application during the course.

Some informants expressed a lack of theoretical input. One informant justified his need for more theory by a common custom: «I think there should be more. That is what we are used to. (This is) the context that we learn and work within.» Similarly, another informant stated: «So for me, there has been corporate entrepreneurship, and you have to start off with innovation [...] and I wanted theories, because I had innovation courses before, and we had a book and a written exam».

Another type of reasoning for more theory came from an informant who was eager to double the number of lecture-type sessions because of their format, hands-on activities and real-life examples, and interaction with the lecturer. He described this as a different learning experience for him, compared to other courses he had taken during his period of study at the university.

Three informants had previous exposure to this approach of teaching and learning. Two of them displayed a concern for their peers in groups who felt lost in the process. For example, one informant noted that his group members lost momentum in connecting theory to the background, and felt theory recapitulation in the middle of the course could benefit everyone. Another explicitly reported: «I think that some of the others should have had more theory so they could understand how to be a part of the process.» However, this lack of understanding of theory was partly compensated internally. Team members offered or responded to requests to help with theory.

Only one informant felt particularly frustrated about learning outcomes: « [...], because truly I do not feel that I have learned very much here.» Furthermore, this informant mentioned that she had to ask for help from one of her classmates with regard to the flow of process in the course. Going back and forth in the process made her lost, and she would like it to be communicated in a more concrete way.

When it comes to the practical side of the course, five of the six informants favoured the methodology and respective activities and techniques. They were able to apply most of them to a greater or lesser extent during the course. Across informants, the practice of empathy particularly stood out and had the most considerable impact. One informant stated: «But the empathy part, which is so huge ... I have not thought in that type of way before.»

Some felt overwhelmed and even stressed by the scope and complexity of the challenges presented to them and their teams, especially at the beginning of the course. One informant asserted: «Yeah, first of all, the first week I realized I had to let it go. I had to distance myself from it, because I got physically ill from the stress. I got a rash on my face. The stress level rose in a way that I expected but like 10 times more.» The informants listed a number of hardships related to little prior knowledge of the technology, spheres like macroeconomics and finance, and uncertainty in dealing with something intangible. These were the key triggers of their ambiguous emotional state. Nevertheless, the boundaries of their challenges and work scope became comprehensible to them farther into the course.

REAL-LIFE APPLICATION

The second theme identified through the theoretical thematic analysis relates to the real-life applicability of the course content. When students realize what has been learned can be useful beyond the course context, it may indicate they are making connections between theory, practice, and real-life application. It also implies a deeper-level processing has taken place. Hence, a profound understanding should enable students to see the relevance of the practical and theoretical content for future action in both professional and daily life.

All informants but one expressed they did see actual application of what they had learned beyond the scope of the course. They mentioned start-up ventures, businesses in different sectors, other degree courses, involvement in student organizations, leisure activities, and current working life. These are the examples of the areas where they see potential utility for their recent learning experience. Some had already attempted to apply the newfound knowledge outside the course; one participant described how he had brought the methodology to a soccer meeting: «[...] I could use the methodology to create a tactic. I could first empathize with the group and then we do a prototype and test on the field and go back. There are a few basic principles, and you can apply them to almost anything.»

Another informant reported he applied what he had learned when he recently found himself in a situation where new ideas for an event needed to be developed: «I think I will use it a lot. It doesn't even have to be how to develop a product or prototype. I'm in this student organization arranging [an event] and we were struggling finding an idea and a theme. And I just used the design thinking process to brainstorm and throw the ideas out.» He elaborated on how they ended up building upon each other's ideas (resembling the «idea match» activity) culminating in a result he believes they would have not achieved without the methodology.

Several informants expressed that they could see themselves applying what they had learned in their future professional life, either when working with innovation in companies or as entrepreneurs. One of the informants had a full-time job, while being enrolled in the course, and expressed that he especially found what he had learned about the practice of empathy applicable: «I could really relate it to my daily work. I learned a lot in this course. I like the kind of things I can relate to in my work on a daily basis and this helped a lot.»

The five who endorsed real-life application, appeared to see connections to their previous experience and knowledge from education and working life. Furthermore, three informants had already been through a course with a similar approach, but in a simpler context. One informant explained how several years of work experience and acquaintance with learning-by-doing aided in understanding what took place during the course. Another informant made connections between this course and previous courses in problem-based learning.

Interestingly, there was also an informant who expressed concerns about learning little tangible knowledge overall and did not see any applicability of the content beyond the scope of the course. She elaborated: «I'm trying to find buttons to push and say, hey you have learned this! But I haven't found anything yet. I don't think so. No. Not really. Not yet.» She described enrolling in the course with high expectations and being enthusiastic. However, she expressed disappointment about the learning outcomes and requested more structure, plans, and specific theoretical content.

Accordingly, there is a divided view on the real-life applicability of the course in the same manner as the informants' perceptions of the theory-practice balance. Five out of six informants reported to have reflected upon and connected theory and practice with real-life situations, while the final informant expressed concerns about having learned anything at all that she could apply after the course.

DISCUSSION

We have attempted in this study to increase our understanding about students' perception of actionable theory. Today, entrepreneurship education embraces a diverse variety of approaches to teaching, and one of them is the concept of teaching entrepreneurship as a method. The method approach embodies a view of synthesizing highly experiential practices and actionable theories. Thus, each practice is grounded in actionable theories. A notable characteristic of actionable theory, according to Neck et al. (2014b), is that it is hidden in practice and can be more or less invisible to students. To look at actionable theory from a student's perspective was our main motivation in conducting this study. Additionally, there is little or

no empirical research examining this issue, to the best of our knowledge. Thus, this study is a first step toward understanding how entrepreneurship students react to actionable theory in a setting of the practice-based course. Our thematic analysis revealed two key themes, which were of importance in light of the research question: the theory-practice balance and real-life application.

Our findings suggest that a teaching and learning approach fostering the practice of actionable theory finds approval among our informants. This is principally because of the practice-based orientation and high-action set-up of the course which kept the students engaged and represented a unique experience for them. All but one informant was satisfied with the results presented to the provider of challenges at the end of the course. Five out of six informants were able to see value and applicability in the activities and techniques that substantiate each practice. With regard to the actionable theory, its «invisibility» perplexed the informants. This could be explained by a well-settled university custom of teaching theory to students in a lecture-type format. At the same time, the majority, except one informant, demonstrated their awareness about theory being present in the course, which is in line with the notion of «informed application» (Neck et al., 2014a).

Our findings suggest that five out of six informants were able to make connections between what they practiced in the course and real-life application. They report, for example, seeing the application of what they have learned to other courses, student organization involvement, leisure activities, and working life. Some have already successfully applied parts of the course content when they found themselves in suitable situations. In line with Marton and Säljö (1976), this may indicate that deeper-learning processes have taken place. Nevertheless, not all six informants share the view of applicability in real life. One student is struggling to see concrete learning outcomes of the course and finds little real-life application of what she learned in the course. This makes an interesting observation as it can indicate that the practice-based approach is not a good fit for everyone, and individual adjustments might be necessary.

LIMITATIONS, FURTHER RESEARCH AND IMPLICATIONS

While we believe that the results presented herein add to our understanding of actionable theory, we acknowledge that the present research is not entirely beyond reproach. Our research design does have its limitations in terms of generalizability of its findings. For example, small sample size implies that the results need to be interpreted with certain caution. Further research with larger samples would be of value. Another strategy for generalizability could be research conducted in multi-

ple educational contexts. It could offer deeper insight and confirmatory evidence into how students learn theory when it is hidden in practice. We would also advise embracing mixed methods research, which involves the collection, analysis, and conflation of qualitative and quantitative data. We want to draw attention to another limitation – triangulation. The limitation occurred due to time constraints and related to the validation criteria. While the interviews offer initial insights into how students experience actionable theory, future studies will benefit by making use of various forms of data and method triangulation.

We deem that the two themes identified through the thematic analysis could serve as a basis for developing new research questions in the future research. The topic of theory-practice balance is of key importance in entrepreneurship education, as students need to master both the art and science of entrepreneurship. Gaining a more profound understanding of students' real-life application during and after such a course would also be valuable as it may indicate course impact on students' deeper learning.

The findings of this study suggest a number of implications for educators. First, they may encourage educators to ponder on and critically reflect on their pedagogical thinking and teaching practices. Undeniably, theory is essential in teaching entrepreneurship, but probably a new set of competences and content improvements are needed to communicate its value. Secondly, the study may provide provisional insights for educators about how to enhance students' engagement and make the acquired knowledge applicable. However, educators must be cautious on making this process smooth for students, who are usually very much accustomed to mainstream approaches.

LITERATURE

- Baker, T. Nelson, R. E. (2005). «Creating something from nothing: resource construction through entrepreneurial bricolage.» *Administrative Science Quarterly*, 50, 329–366.
- Bourdieu, P. (1990). *The Logic of Practice*, Stanford University Press.
- Braun, V. Clarke, V. (2006). «Using thematic analysis in psychology.» *Qualitative Research in Psychology*, 3, 77–101.
- Brockbank, A. McGill, I. (2007). *Facilitating reflective learning in higher education*, McGraw-Hill Education (UK).
- Commission, European (2007). Key competences for lifelong learning – a European framework. In: COMMISSION, E. (ed.). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Dew, N. Read, S. Sarasvathy, S.D. Wiltbank, R. (2009). «Effectual versus predictive logics in entrepreneurial decision-making: Differences between experts and novices.» *Journal of Business Venturing*, 24, 287–309.

- Fiet, J. O. (2000a). «The pedagogical side of entrepreneurship theory.» *Journal of Business Venturing*, 16, 101–117.
- Fiet, J. O. (2000b). «The theoretical side of teaching entrepreneurship.» *Journal of Business Venturing*, 16, 1–24.
- Gibb, A. (2007). «Creating the entrepreneurial university: do we need a wholly different model of entrepreneurship.» In: FAYOLLE, A. (ed.) *Handbook of research in entrepreneurship education*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Jack, S. L. Anderson, A. R. (1999). «Entrepreneurship education within the enterprise culture.» *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, 5, 110–125.
- Kickul, J. Fayolle, A. (2007). «Cornerstones of change: revisiting and challenging new perspectives on research in entrepreneurship education.» In: FAYOLLE, A. (ed.) *Handbook of research in entrepreneurship education*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Kolb, D. A. (1984). *Experiential learning: Experience as the source of learning and development*, New Jersey, Prentice Hall.
- Koupric, M. Visser, F. S. (2009). «A framework for empathy in design: stepping into and out of the user's life.» *Journal of Engineering Design*, 20, 437–448.
- Kunnskapsdepartementet (2009). *Handlingsplan for entreprenørskap i utdanningen*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet. Nærings- og handelsdepartementet.
- Kuratko, D. F. (2005). «The emergence of entrepreneurship education: Development, trends, and challenges.» *Entrepreneurship: Theory and Practice*, 29, 577–597.
- Marton, F. Säljö, R. (1976). «On Qualitative Differences in Learning: I—Outcome and Process.» *British Journal of Educational Psychology*, 46, 4–11.
- McLaren, K. (2013). *The Art of Empathy: A Complete Guide to Life's Most Essential Skill, Sounds True*.
- Mitchell, R. K. Busenitz, L. Lant, T. McDougall, P. P. Morse, E. A. Smith, J. B. (2002). «Toward a Theory of Entrepreneurial Cognition: Rethinking the People Side of Entrepreneurship» *Research. Entrepreneurship Theory and Practice*, 27, 93–104.
- Neck, H. M. Greene, P. G. Brush, C. G. (2014a). *Teaching entrepreneurship: A practice-based approach*, Northampton, MA, Edward Elgar Publishing.
- Neck, H. M. Greene, P. G. (2011). «Entrepreneurship Education: Known Worlds and New Frontiers.» *Journal of Small Business Management*, 49, 55–70.
- Neck, H. M. Greene, P.G. Brush, C. G. (2014b). «Practice-based entrepreneurship education using actionable theory.» In: MORRIS, M. H. (ed.) *Annals of Entrepreneurship Education and Pedagogy – 2014*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Preston, S. D. de Waal, F. B. M. (2002). «Empathy: Its ultimate and proximate bases.» *Behavioral and Brain Sciences*, 25, 1–20.
- Sarasvathy, S. D. (2001a). «Causation and effectuation: Toward a theoretical shift from economic inevitability to entrepreneurial contingency.» *Academy of management Review*, 26, 243–263.
- Sarasvathy, S. D. (2001b). «Causation and effectuation: toward a theoretical shift from economic inevitability to entrepreneurial contingency.» *The Academy of Management Review*, 26, 243–263.

- Schilling, J. (2006). «On the Pragmatics of Qualitative Assessment.» *European Journal of Psychological Assessment*, 22, 28–37.
- Shane, S. Venkataraman, S. (2000). «The promise of entrepreneurship as a field of research.» *Academy of Management review*, 25, 217–226.
- Venkataraman, S. (1997). «The distinctive domain of entrepreneurship research.» *Advances in Entrepreneurship, Firm Emergence and Growth*, 3, 119–38.
- Venkataraman, S. Sarasvathy, S. D. Dew, N. Forster, W. R. (2012). «Reflections on the 2010 AMR decade award: Whither the promise? Moving forward with entrepreneurship as a science of the artificial.» *Academy of Management Review*, 37, 21–33.
- Wiklund, J. Davidsson, P. Audretsch, D. B. Karlsson, C. (2011). «The Future of Entrepreneurship Research.» *Entrepreneurship Theory and Practice*, 35, 1–9.

11

Short-term study abroad: motivations, expectations and experiences of students of Aalesund campus

ÅSE MØRKESET AND RICHARD GLAVEE-GEO

SAMMENDRAG Målet med denne undersøkelsen er å se nærmere på studentenes motivasjon, forventninger og erfaringer knyttet til utvekslingsopphold i utlandet. Kapitlet viser hvilke faktorer som påvirker studentenes holdning og intensjon om å dra på utveksling. Basert på dybdeintervju med to studentgrupper, en gruppe *som ennå ikke har vært på utveksling*, og en gruppe *som har gjennomført studentutveksling*, diskuteres motivasjon, forventninger og erfaringer gjennom komparative og kontrasterende analyser i hver av de to gruppene studenter. Denne analytiske tilnærmingen gir svært interessant informasjon om studentenes beslutningsprosesser. Kapitlet presenterer dessuten en konseptuell modell, basert på flere regresjonsanalyser av innsamlede data fra 294 respondenter. Det å forstå hvilke faktorer som påvirker studentenes holdning og intensjon om å studere i utlandet, kan gi nyttige retningslinjer til høyere utdanningsinstitusjoner når promotering og markedsføring av utvekslingsopphold i utlandet skal formuleres og gjennomføres.

ABSTRACT The purpose of this study is to explore students' motivations, expectations and experiences in embarking on short-term study abroad and to investigate factors that influence students' attitude and intention to study abroad. Based on in-depth interviews with two groups of students, *yet to go abroad* and *have been abroad*, this paper discusses the motivations, expectations and experiences of students by comparing and contrasting these two groups. This analytical approach reveals very interesting insights into the study abroad decision-making process. The paper also presents a conceptual model, which was estimated by use of multiple regression analysis based on data source of 294 respondents. Understanding the factors which influence attitude and intention to study abroad can provide useful guidelines for higher education institutions to consider in the formulation

of effective study abroad programs and on how best to promote and market study abroad experiences to Norwegian students.

KEYWORDS student exchanges abroad | motivation | intention | bachelor | norway | mixed methods

INTRODUCTION

Approximately, 15,700 Norwegian students studied at tertiary institutions in autumn 2013 with the U.K., Denmark, the U.S.A. and Poland as the most popular study abroad destinations (Statistics Norway, 2014). Norwegian students who studied abroad in the autumn of 2013 represented 5.8% of the total number of students in tertiary education in Norway in 2013. Some of the positive outcomes that accrue to students who have studied abroad include increased intercultural proficiency, increased openness to cultural diversity and more global mindedness compared to students remaining in a traditional campus setting. Students in home country tertiary institutions do not experience the complexity, diversity and cultural differences of living in another country as do those that studied abroad.

So what are some of the factors that affect students' decisions to study abroad? What are the motivations, expectations and experiences of studying abroad? Based on in-depth interviews with two groups of students from Aalesund campus: *yet to go abroad* and those who *have been abroad*, this chapter discusses the motivations, expectations and experiences of these two groups of students. This analytical approach reveals insights into students' decision-making processes and the factors that are of much importance to students' intentions to study abroad. The paper also presents a model based on the data source of 294 respondents, which shows the key factors that influence attitude and intention to study abroad. Understanding these factors can provide useful guidelines for higher education institutions to consider in the formulation of effective study abroad programs and on how best to promote and market study abroad experiences to Norwegian students.

Appendix A shows outgoing exchange students on short-term study abroad from Aalesund campus from 2010 to 2014. Although annual student numbers have increased over this four-year period, the number of students, as a percentage, that went on study abroad decreased from 2.4% in 2010 to 1.5% in 2014. A chi-square test performed on the number of students that embarked on short-term study abroad from 2010 to 2014, was insignificant ($p=0.342$). This presupposes that the number of study abroad participants has been stable over the four-year period. Consequently, efforts should be made to significantly increase the number

of study abroad participants if the benefits derived from study abroad is to be realized. The rest of the chapter is organized as follows: a review of the literature is done followed by the research methods used in the study. The qualitative results are subsequently presented. The research hypotheses and the conceptual model for the quantitative study are briefly outlined followed by the presentation of results of the quantitative study. Results of the overall study are consequently discussed, and the chapter ends with a conclusion.

REVIEW OF THE LITERATURE

SOCIAL AND CULTURAL INTEGRATION, PERSONAL DEVELOPMENT AND CAREER ASPIRATIONS

The extant literature categorizes factors that affect a student's decision to study abroad into two broad groups, namely: motivators and deterrents (and sometimes both). Motivating factors such as personal development, broader career opportunities, intercultural assimilation, fun or enjoyment and deterrents such as missing family and friends, family and work commitments, language, safety, financial, and graduation concerns have been documented (Payan et al., 2012). The predominant outcomes however appear to be culture-related constructs such as intercultural proficiency, openness to cultural diversity, international awareness, international activities, global-mindedness and environmental attitudes (Clarke et al., 2009, Gullekson et al., 2011, Payan et al., 2012, Rexeisen and Al-Khatib, 2009).

The attributes of study abroad destinations attract students to destinations abroad. Students are likely to compare the attributes of destinations when deciding on where to go. Attributes of a destination significantly influence the image formed of the destination, and this significantly affects behaviour (Kim, 2014). Study abroad involves social interaction with destination residents, which increases students' understanding of people who are culturally different. Students who expressed an interest in improving their understanding of other cultures and countries had more intention to study abroad compared to those who did not (Stroud, 2010). Twombly et al. (2012) found that students who are interested in interacting with people of different ethnic and racial backgrounds and are interested in improving cross-cultural understanding, are more likely to go abroad. Another common rationale for participating in study abroad is career related. Many students want to go overseas while in tertiary education, in order to improve their future job prospects (Dessoff, 2006, Relyea et al., 2008). Social and cultural capital affect predisposition to study abroad positively.

INFORMATION SOURCES, AWARENESS AND SUPPORT MECHANISMS

Much of the literature cites lack of awareness of study abroad programs as a reason for low participation among all students (Brown, 2002, Brux and Fry, 2010, Stallman et al., 2010). This may be attributed to an inability to find appropriate information stemming from ineffective marketing, few peer models or simply not knowing where to look for information. Where and from whom students get information or encouragement to study abroad is also important (Twombly et al., 2012). Hamir (2011) found that friends and family were good sources whereas faculty members were disturbingly poor. Major social factors which influence potential study abroad participants are peers or significant others, past participants and family members. Goel et al. (2010) identified family support as a subjective/normative belief that is a precursor to the intention to study abroad.

Institutional factors such as funding/sponsorship organizations are also key influencing factors documented in the literature. Goel et al. (2010) study shows that students report cost and location as the most important considerations when choosing a study abroad program. Cost is an important factor, and lack of funding is a key obstacle for going abroad. Doyle et al. (2009) conclude that a key attraction is financial support in the form of a scholarship, and this study identifies funding/sponsorship agencies as key to study abroad. Lånekassen is the main Norwegian public organization that supports educational sponsorship/funding of qualifying Norwegian and non-Norwegian students both within and outside Norway, and is crucial in funding study abroad destinations. Additionally, embassies/consulates, health authorities (e.g. for vaccination), study abroad coordinators and lecturers are identified as constituting critical support mechanisms for study abroad intentions. The level of support from these actors have an impact on attitudes towards studying abroad as well as the intention to do so.

ATTITUDE AND INTENTION

Beliefs and attitudes are distinct: beliefs function as indicants of attitudes (Fishbein, 1963, Pyun and James, 2011). Beliefs are immediate determinants of a person's attitude. Attitude is determined by an individual's evaluation of the attributes associated with a concept and the strength of these associations. Students as consumers may have favourable or unfavourable attitudes toward study abroad, and those who have positive attitudes towards study abroad will exhibit a higher intention to do so. It is important to note that the factors which influence intent to study abroad, also influence attitude towards study abroad. Thus, while personal

motivations expose a range of impetuses to study abroad, these are not mutually exclusive. Most likely it is a combination of all the factors that have been discussed above which impel individual students or groups of students to participate in study abroad (Lucas, 2009, Allen, 2010). According to Twombly et al. (2012, p. 48), these factors ‘... interact in complex ways with students’ human, economic, social, and cultural capital to produce an interest in study abroad’.

METHODS

RESEARCH DESIGN: SEQUENTIAL MIXED-METHOD APPROACH

This research utilized sequential mixed-method approach. Our choice of this approach was motivated by the contribution of each method (i.e. qualitative and quantitative) such that one method contributed to the other in a preplanned fashion. The goal was to use what we learn with one method to enhance the other such that the qualitative data provided further insight into the quantitative data. The sequential mixed method approach offers the most successful approach to integrating the results from qualitative and quantitative studies (Morgan, 2014).

RESEARCH SETTING AND SAMPLE FOR QUALITATIVE INQUIRY

The study participants are students from Aalesund campus. Aalesund is a popular tourist destination on the western coast of Norway and is internationally known for its location in the fjord region of Sunnmøre County. The city is the hub of Norway’s maritime and fishing industry. NTNU in Aalesund is a satellite campus of the Norwegian University of Science and Technology (NTNU), Norway’s largest university with an estimated student population of 38,000 (Berglund, 2015). The Aalesund campus has about 2,250 students and 200 employees. The study took place before the merger, which occurred on 01.01.2016. An initial qualitative phase of this study involved individual face-to-face interviews with two groups of students: five students who had been abroad and five students who were yet to go. The face-to-face interviews enabled a ‘rich and deep’ insight (Eriksson and Kovalainen, 2008, Lincoln and Guba, 1985) into students’ motivations to study abroad. The face-to-face interviews were primarily useful in developing the scales for the survey. However, the narratives from the interviews gave substantial information that served as background for the overall study.

SURVEY QUESTIONNAIRE DEVELOPMENT AND DATA COLLECTION FOR QUANTITATIVE INQUIRY

The survey questions were first developed in English, then translated into Norwegian and finally back translated. These translations were checked by two other lecturers with expertise and knowledge in business communication, English and Norwegian, to ensure equivalence. A professor of International Business with knowledge and expertise in higher education research helped examine the question items to ensure face validity. Hence, survey questionnaire, though initially formulated in English was translated to Norwegian in order to achieve a higher response rate. Participants were informed about the purpose and objective of the study at the beginning of each data collection session. In all, 350 respondents participated in the survey and completed the questionnaire. Completed questionnaires were examined for missing values leading to 294 (84 percent) valid responses. The sample comprised 58.5 percent women (172) and 41.5 percent men (122). 85.4 percent of respondents are within the age bracket 18–26 and the mean age is 23. The respondents represent all the faculties and year groups, but most are first year bachelor students (72.1 percent) followed by 22.1 percent from the second year (Appendix B). These year groups are usually the target group for study abroad promotional campaigns.

MEASUREMENT OF CONSTRUCTS

Nine latent variables were measured using a Likert scale from 1 to 7 where increasing values correspond with higher levels of agreement with the question item so that 1 is strongly disagree/ of less importance and 7 is strongly agree/of much importance. Subsequent analysis was based on thirty-four items (indicators), most of which were adapted from the extant literature to preserve content validity. Items measuring group conformity were adapted from Chung and Pysarchik (2000). Information source items were adapted from Llodra-Riera et al. (2015). Host institution image were adapted from Dib and Alnazer (2013). Behavioural intention and attitude items were based on Ajzen and Fishbein (1980). New items for support mechanisms were developed based on Goel et al. (2010) and Kasravi (2009). The question items (indicators) are listed in Appendix C.

RESULTS

QUALITATIVE RESULTS

The results of the analysis of the qualitative study are presented as follows:

MOTIVATIONS TO STUDY ABROAD

The extant literature identified some motivating factors for students who may want to go on study abroad, such as personal development and career aspirations, developing English language skills, having relevant industrial experience and being ready for the job market (Payan et al., 2012, Relyea et al., 2008). Getting away from the home campus and experiencing different cultural settings (Twombly et al., 2012) are other reasons. The following are quotes from the interviewees who are yet to go on study abroad:

English ... to be able to have courses in English ... A semester in Budapest with English might help me towards a master in England or a master where most courses will be in English.

I think what triggered it was that we wanted to get away for a little while. We have heard a lot from people in the industry that it is positive to get out of the area and see things from the outside as well.

We can get a greater academic benefit than what we would have gotten here (Second year engineering students).

The following are quotes from the interviews from study participants who have been on short-term study abroad:

Yeah, yeah that was my goal, I wanted to get new experience and I wanted to go someplace that nobody has said something about so ...

Experience ... go someplace where I could travel a lot and still go to school.

For me it was the experience because I was stuck in this school for three years and wanted to do something new ... that was my first motivation to get away and experience something new (Third year business students).

Students from both groups demonstrate motivations for study abroad that are consistent with the literature.

EXPECTATIONS

Students' motives for studying abroad are often closely linked to their expectations of the benefits/outcomes of doing so. Students have varied expectations regarding events prior to, during, and even after embarking on study abroad. They also have expectations regarding the outcome. These expectations influence decision-making about whether to study abroad as well as the choice of destination. Potential study abroad participants (yet to go) have some expectations concerning short-term study abroad. For example, they have expectations in terms of information needs, safety and convenience of the destination, the image of the host institution and its programs and even expectations concerning funding and support from friends, home and host institutions. In response to questions concerning awareness and information sources about study abroad opportunities, the following are the responses elicited from potential students who are yet to go on study abroad:

Yes ... I knew they had exchange possibilities here at the school, so I sought out information about it. ... I also sought out those who have participated in an exchange program before (Second year engineering student).

Yes, for me it's basically the same. I was aware that it was possible. A bunch of us also visited the homepage of the University College and checked there, and we also consulted Student service. We contacted them, and then we went there and got more information. I also have acquaintances, who are in the third year of their bachelor degree and who have been abroad, and they were helpful, so I got information from them too.

... but I have talked to students who have been there, and they were very content with their stay (Second year engineering student).

In response to questions concerning awareness and information sources about study abroad opportunities, the following are the responses elicited from students who have been on study abroad:

In my case when I got a tip from the people who have been there already, I started looking on the internet ...

I had the internet yes, because you can find a study abroad where you can go. It depends on your bachelor degree. Yes, mostly internet.

Hials [Høgskolen i Ålesund] website then ... you can look where to go.

Yes, I went to the internet for Bangkok university to look at their webpage and to see what courses I could take ...

Yeah of course friends ... those who already [have been there] talked about it and suggested this is a good place to go (Third year business students).

Information on the websites of most schools, colleges and universities elicit awareness of destinations. Information from peers, acquaintances and students who have been on study abroad are some of the informal sources of information. Previous study abroad participants are therefore credible sources of information for potential study abroad participants. Information from previous participants who have experienced cultural diversity and were 'immersed' in the local culture of destination institutions, can be considered as highly credible and useful sources of information for potential study abroad participants.

EXPERIENCES

Experience is about creating a memorable and unique event. Emotions and memories are related to experience, place attachment and intention as outcomes (Loureiro, 2014). Emotions are mental states that arise from the evaluation of events or from a consumer's own thoughts (Jan and Namkung, 2009, Lee et al., 2008). Thus, a study abroad experience may refer to events that elicit positive or negative emotions, which in turn contribute to creating memories. An experience in a study abroad destination (e.g. a place – host institution, local cultural context, unit of accommodation) leads to enhanced memory. In fact, though study abroad is about helping students academically, it is also an occasion to construct stories and collect memories. Memories, as in remembering a particular event, can be formed based on positive or negative experiences of services and goods at a study abroad destination. Memories are likely to act as mechanisms linking the experience to outcomes such as recommendations to others, the intention to return or even post-visit experiences with family and friends (Martin, 2010).

An understanding of the ways in which study abroad participants experience the places and people they visit is key to the marketing of study abroad to students. Their experience provides a focused analysis into motivations, and destination

institutions provide the means through which participants avail themselves of the opportunity to have these unmet needs fulfilled. Thus, study abroad destinations that orchestrate memorable events for these students have the highest chance of attracting future participants. The experiences of study abroad participants make them credible sources of information for potential study abroad participants. The following recall the experiences of previous study abroad participants:

I think everything was new ... I got a cultural shock.

They [local people] ate dinner ... all their meals like ... breakfast ... was spaghetti. I was like where is the bread and milk so yeah I think everything was new. I had to start with blank sheet ... to learn everything from scratch ...

We had to learn Thai the language and then we had ... to learn how to behave ... in different situations and yes ... learn how to say 'hi', 'goodbye' ... because that is ... polite.'

I was travelling to ten different islands ... I experience new cultures ... they did different things at different islands.

... and I think that we have learned more English somehow.

So I think the study abroad is important to take a semester ... maybe just to have something on your resumé.

... I wanted to experience something new so I was travelling to ten different islands so I think my expectations went really good ... yeah, I got home and was really happy (Third year business students).

Study abroad can therefore be described as a memorable event, which can best be marketed as an experience-based offer. Study abroad participants seek authenticity, genuineness and excitement.

EXPECTATIONS, MOTIVATIONS AND EXPERIENCES

Students' motives for studying abroad are often closely linked to their expectations of the benefits/outcomes of doing so. In any context, expectations reflect an individual's anticipation of future events and conditions (Byrne et al., 2012). Experience is about creating a memorable and unique event in the minds of con-

sumers. Study abroad participants seek appealing, unique and memorable experiences shaped by their motivations, expectations, individual perceptions and behaviours. Students going on study abroad generally have high expectations and events and conditions elicit expectations. For example, students have expectations concerning information about study abroad.

The study abroad decision-making process begins with an information search. Most Norwegian students expect the availability of information on study abroad destination options. Despite the availability of formal information sources provided by home and host destination institutions, most students look to previous participants who have been on study abroad. Study abroad participants also expect that the study abroad institutions presented by their home institutions have academic credibility and are accredited. Formal agreements between home and host institutions makes the information search phase of the study abroad decision-making process a manageable task. The following are quotes from students about their expectation of institutional accreditation and teaching at the host institutions.

First, that ... there is an agreement with AAUC [Aalesund University College], so that the courses will be accredited here when we come back ... that is the most important (Second year engineering student).

I thought of accreditation of the courses and financing and Erasmus and how much it costs, and then it was the place that was further away in Europe ... then we started investigating, and then we talked to the two students who had been there (Second year business student).

Study abroad participants also have expectations of financial support by funding agencies. Study abroad involves the incurring of expenses, and the cost of studying abroad is one of the most important influencing factors in the study abroad decision-making process (Goel et al., 2010). Lack of funding is a major limitation in participation in study abroad. Hence, the financial support provided by Lånekassen is crucial not only in enabling travel, but also on the choice of study destination as can be seen from previous participants' comments:

Then it is also important that expenses are covered by scholarships or loans – how much you have to spend yourself if you go out (Third year business student).

In England there was a big chance that we had to pay tuition fees ... which is the main reason why we didn't choose England ... (Third year engineering student).

Career related goals and objectives are common rationale for participating in study abroad. Many students want to go overseas in order to improve their future job prospects (Dessoff, 2006, Relyea et al., 2008). They are motivated by the prospect of personal development in terms of language skills and career aspirations. An undergraduate business student who had yet to go on study abroad said:

I think that if anyone looks at your papers [resume/cv] and sees that you have done an exchange abroad, then they see that you take initiatives, that you actually dare going abroad, that you can adapt ... can do things in new ways. Then the language acquisition – important with [increasing level of] globalization. Everybody should consider that positively (Third year business student).

An analytical model was developed based on the literature review and the narratives, as shown in figure 1 to highlight the findings from the qualitative inquiry.

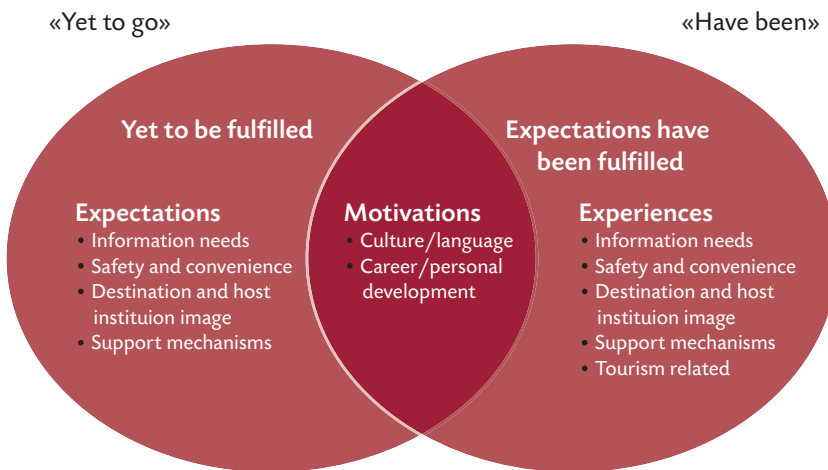


Figure 11.1: Expectations, motivations and experiences.

RESEARCH HYPOTHESES AND CONCEPTUAL MODEL FOR THE QUANTITATIVE INQUIRY

FACTORS INFLUENCING ATTITUDE TOWARD STUDY ABROAD

Study abroad destination attributes attract students to a study abroad destination. Students are likely to compare the attributes of destinations when deciding on where to go; such attributes significantly influence the formation of the image of the destination. Potential study abroad students may form images about host insti-

tutions and the study programs offered, which may influence their attitudes and intentions to study in those institutions. A favourable image is likely to be one important factor in students' decision to study abroad.

The predisposition to study abroad is influenced by social and cultural capital with students who are interested in interacting with other people of different ethnic and racial backgrounds and are interested in improving cross-cultural understanding being more likely to go abroad (Twombly et al., 2012). Kasravi (2009) identified three main categories of factors that influence the decision to study abroad for coloured students in a U.S context; these are personal, social and institutional. Goel et al. (2010) identified family support as a subjective/normative belief that is a precursor to the intention to study abroad. Institutional factors such as funding/sponsorship organizations are key influencing factors documented in the literature. The level of support from these actors has an impact on the attitude towards study abroad and the intent to study abroad. Hence, we hypothesize that:

H1: Host institution image positively influences attitude to study abroad.

H2: Awareness positively influences attitude to study abroad.

H3: Social and cultural image positively influences attitude to study abroad.

H4: Support mechanisms positively influence attitude to study abroad.

FACTORS INFLUENCING GROUP CONFORMITY

Lack of awareness about study abroad opportunities may be attributed to an inability to find appropriate information, as mentioned earlier. The internet constitutes an important communication channel that leverages many traditional information sources (Llodra-Riera et al., 2015). For example, many institutions and study abroad providers transmit information about study abroad opportunities and destinations using web platforms to publish content, including details about study abroad destinations, information on health and safety, study abroad policies and administration; travel registration and information for faculty, parents, families and incoming exchange students among other information services. Information from friends and family; students who have been on study abroad, official websites of home and destination institutions differ in terms of their level of importance. These information sources do not only impact on the extent to which students are aware of study abroad opportunities, but more so on whether they will conform to the social pressure that is brought to bear with the decision to go or not to go on study abroad. In accordance with the discussion above, this study proposes the following hypotheses:

H5: Friends and acquaintances as information sources positively influence group conformity.

H6: Home and host institutions as information sources positively influence group conformity.

FACTORS INFLUENCING INTENTION TO STUDY ABROAD

Beliefs and attitudes are precursors to intentions, which in turn lead to behaviours. Subjective/normative beliefs are an individual's perceptions that behaviour is influenced by the judgement of significant others. A person's intention is not only determined by his/her personal characteristics but more so by social influence. The personal factor is the individual's positive or negative evaluation of performing the behaviour. The subjective norm refers to the person's perception of the social pressures put on him to perform or not to perform the behaviour in question. Thus, a person's normative belief, whether important referent individuals approve or disapprove of the behaviour, weighted by his/her motivation to comply with those referents (Montano and Kasprzyk, 2008) is a key influencing factor. Accordingly, subjective norm is related to a 'social pressure' to comply.

Potential study abroad participants' awareness of opportunities may not only induce positive attitudes towards study abroad as a concept, but may also induce a positive disposition towards a behavioural intention to study abroad. Motivation associated with the benefits of going abroad such as cultural assimilation, career and personal development are strong impetuses to study abroad. Expectations of experiencing local culture, learning a foreign language, gaining an international experience and developing oneself for future career opportunities can be considered as the key 'driving forces' regardless of the duration of the sojourn abroad. Thus, the social and cultural image of study abroad destinations can neither be ignored nor underestimated. While support from funding organizations, family and friends, study abroad coordinators from home and host institutions among others, provide very strong impetus for the intent to study abroad.

The evaluation of the attributes associated with study abroad and the strength of these associations are key in the decision-making process. Students as consumers may have favourable or unfavourable attitudes toward study abroad, and this may influence their decision to go abroad or not. Hence, students who have positive attitudes towards study abroad will exhibit higher intentions to do so. Based on the above arguments we propose the following:

- H7: Group conformity positively influences intention to study abroad.
- H8: Awareness positively influences intention to study abroad.
- H9: Social and cultural image positively influences intention to study abroad.
- H10: Support mechanisms positively influence intention to study abroad.
- H11: Attitude positively influences intention to study abroad.

CONCEPTUAL MODEL

Based on these hypotheses, a model was developed for testing. The model conceptualized the host institution image, awareness of study abroad opportunities, the social and cultural image of a study abroad destination and support mechanisms as key factors that influence attitude towards study abroad. Friends and acquaintances as information sources, home and host institutions as information sources are hypothesized to influence positively group conformity. Group conformity, attitude towards study abroad, awareness of study abroad destination, the social and cultural image of a study abroad destination and support mechanisms are modelled as key factors that influence the intention to study abroad. The conceptual model is shown in Figure 2.

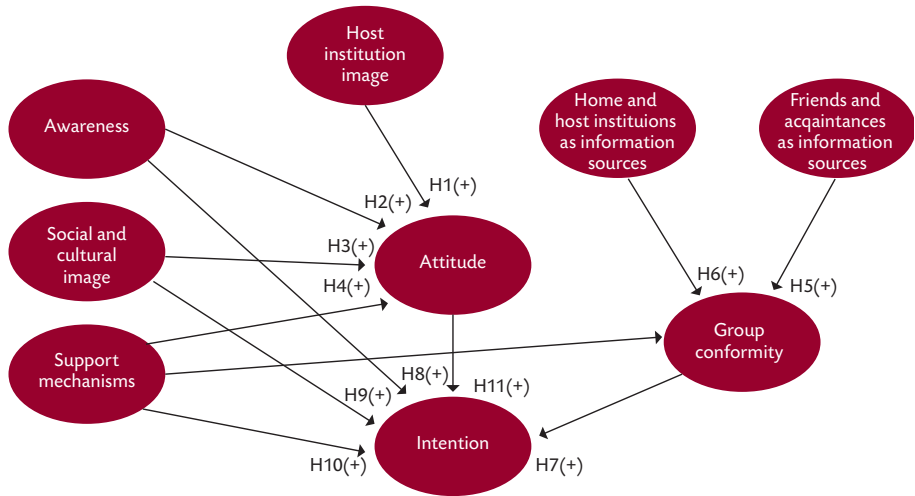


Figure 11.2: Conceptual model.

QUANTITATIVE RESULTS

Appendix E shows the mean, standard deviation and composite reliability of the constructs/factors under study. All the composite reliability values are above 0.7. All constructs have mean values greater than four (4) except intention and group conformity, which have mean values of 3.26 and 3.76 respectively (see Appendix E). To test the conceptual model (Figure 2), three multiple regression models are estimated as shown in table 1, table 2 and table 3. The overall fitness of Model 1 is acceptable with $F(7, 285) = 38.64$, $p < 0.0001$, $R^2 = 0.49$ ($R^2_{adj} = 0.47$). Model 2 is acceptable with $F(6, 286) = 8.04$, $p < 0.0001$, $R^2 = 0.14$ ($R^2_{adj} = 0.13$), while Model 3 is also acceptable with $F(8, 284) = 17.04$, $p < 0.0001$, $R^2 = 0.32$ ($R^2_{adj} = 0.31$). All three models give adequate description of the data set. The collinearity diagnostics revealed acceptable tolerance measures and low VIF values for all of the independent variables. VIF values above 10 and tolerance values less than 0.1 are concern for multicollinearity (Hair et al., 2014, Pallant, 2013). Residuals were also inspected for heteroscedasticity. No particular pattern was found. Appendix D presents the discriminant validity coefficients.

Discriminant validity indicates the extent to which a given construct is different from other latent constructs. Fornell and Larcker (1981) suggest the use of Average Variance Extracted (AVE) where a score of 0.5 for the AVE indicates an acceptable level. Appendix D shows that the average variance extracted by our measures ranges from 0.53 to 0.87, all above the acceptable value of 0.5. Fornell and Larcker's (1981) criterion requires that the square root of each latent variable's AVE be greater than the latent variable's correlation with any other construct in the model. A comparison of the square root of the AVE (diagonal values) with the correlations among the constructs shows that each variable meets Fornell and Larcker's (1981) criterion in support of discriminant validity. Convergent and discriminant validity was achieved by examining the construct/factor loadings and cross loadings, which shows that all constructs were more strongly correlated with their own measures than with any other construct suggesting good convergent and discriminant validity.

Hypothesis H1 which states that host institution image positively influences attitude is weakly supported ($\beta = 0.07$, $p < 0.10$). H2 states that awareness positively influence attitude is also weakly supported ($\beta = 0.06$, $p < 0.10$). However, H3 which states that social and cultural image positively influence attitude is strongly supported ($\beta = 0.52$, $p < 0.001$). Support mechanisms were hypothesized to influence positively attitude; this hypothesis (H4) was supported (see Model 1, table 1).

TABLE 11.1: MULTIPLE REGRESSION MODEL 1.
DEPENDENT VARIABLE: ATTITUDE ($R^2 = .49$, $N = 294$)

| | Unstandardized coefficient | T-value | Collinearity tolerance (VIF) |
|--|-----------------------------------|-------------------|-------------------------------------|
| Constant | 1.63 | 5.22*** | |
| Host institution image (H1) | .07 | 1.60 ^a | .69 (1.44) |
| Awareness (H2) | .06 | 1.68 ^a | .92 (1.09) |
| Social and cultural image of destination (H3) | .52 | 12.67*** | .81 (1.23) |
| Support mechanisms (H4) | .10 | 2.36* | .71 (1.40) |
| Group conformity | .01 | .35 | .86 (1.17) |
| Friends and acquaintances as information sources | -.05 | -1.07 | .61 (1.63) |
| Home and host institutions as information sources | .06 | 1.06 | .60 (1.66) |
| *** $P < 0.001$ ** $P < 0.01$ * $P < 0.05$ (two-tailed) ^a $p < 0.10$ (one-tailed) | | | |

In order to test hypotheses H5 and H6, the multiple regression model 2 was estimated. Hypothesis H5 states that friends and acquaintances as information sources positively influence group conformity, while H6 states that home and host institutions as information sources positively influence group conformity. Support was found for H5 ($\beta = 0.39$, $p < 0.001$) and H6 ($\beta = -0.19$, $p < 0.05$). However, the hypothesized positive association between home and host institutions as information sources and group conformity was found to be negative. Table 2 shows the multiple regression model 2 that was estimated.

TABLE 11.2: MULTIPLE REGRESSION MODEL 2. DEPENDENT VARIABLE: GROUP CONFORMITY ($R^2 = .14$, $N = 294$)

| | Unstandardized coefficient | T-value | Collinearity tolerance (VIF) |
|--|----------------------------|-------------------|------------------------------|
| Constant | 2.05 | 4.33*** | |
| Friends and acquaintances as information sources (H5) | .39 | 5.68*** | .68 (1.46) |
| Home and host institutions as information sources (H6) | -.19 | -2.30* | .61 (1.63) |
| Awareness | -.02 | -.47 | .92 (1.08) |
| Social and cultural image of destination | .06 | .87 | .81 (1.23) |
| Host institution image | .04 | .55 | .69 (1.45) |
| Support mechanisms | .09 | 1.44 ^a | .72 (1.39) |
| *** $P < 0.001$ ** $P < 0.01$ * $P < 0.05$ (two-tailed) ^a $p < 0.10$ (one-tailed) | | | |

Hypotheses H7, H8, H9, H10 and H11 were tested by estimating multiple regression model 3 (see table 3). Hypotheses H7 and H8 hypothesized a positive association between group conformity and intention to study abroad, and awareness and intention to study abroad respectively. Both hypotheses are supported: H7 ($\beta = 0.27$, $p < 0.001$) and H8 ($\beta = 0.15$, $p < 0.05$). Hypothesis H9 states that social and cultural image positively influence intention to study abroad, while H10 states that support mechanisms have a positive influence on intention to study abroad. Support was found for H9 ($\beta = 0.31$, $p < 0.01$) and H10 ($\beta = -0.21$, $p < 0.05$). However, the positive association between support mechanisms and intention that was hypothesized is negative. Consistent with the literature on theory of planned behaviour (Ajzen and Fishbein, 1980, Ajzen 1991, Ajzen, 2006), H11 states that attitude positively influences intention and this is strongly supported ($\beta = 0.64$, $p < 0.001$). Table 3 shows the multiple regression model 3 that was estimated.

TABLE 11.3: MULTIPLE REGRESSION MODEL 3. DEPENDENT VARIABLE: INTENTION ($R^2 = .32$, $N = 294$)

| | Unstandardized coefficient | T-value | Collinearity tolerance (VIF) |
|---|----------------------------|----------|------------------------------|
| Constant | -3.49 | -5.08*** | |
| Group conformity (H7) | .27 | 3.35*** | .86 (1.17) |
| Awareness (H8) | .15 | 2.16* | .91 (1.09) |
| Social and cultural image of destination (H9) | .31 | 2.85** | .52 (1.93) |
| Support mechanisms (H10) | -.21 | -2.33* | .70 (1.42) |
| Attitude (H11) | .64 | 5.13*** | .51 (1.95) |
| Friends and acquaintances as information sources | .04 | .46 | .61 (1.63) |
| Home and host institutions as information sources | .08 | .66 | .60 (1.67) |
| Host institution image | .00 | .47 | .69 (1.45) |
| *** P<0.001 **P<0.01 *P<0.05 (two-tailed) | | | |

DISCUSSION

The qualitative phase of this study, which involved individual face-to-face interviews with two groups of students (*yet to go* and *have been on study abroad*), enabled a deeper insight into students' expectations, motivations and experiences concerning study abroad. The follow-up survey helped in the modelling of the factors that influence attitude and intention to study abroad. Although the motives to study abroad may vary from one student to another, motivations for personal development such as learning a new language or developing proficiency in another language, intercultural assimilation, or getting away from home to experience something new (socially and culturally) are common motives for students to study abroad. Consistent with the extant literature, the predominant outcomes of studying abroad appear to be culture related: intercultural proficiency, openness to cultural diversity, intercultural communication apprehension, international awareness, international activities and global-mindedness (Clarke et al., 2009, Gullekson et al., 2011, Payan et al., 2012).

The motives for studying abroad are closely linked to students' expectations. Expectations regarding events and conditions shape the decision-making process students go through. They expect to have information when they seek it. They also have expectations concerning funding, support from home and host institutions, friends and family members. In seeking information, the internet is an important medium, while friends, acquaintances, and previous participants as information sources cannot be ignored. Students also have expectations concerning the image of the study abroad destination. Thus, the cultural-social image and the host institution image are attributes that are key to the study abroad decision-making process. Students also expect that formal collaboration exists between host and home institutions so that the home institutions will recognize courses taken at some of these institutions. The partial support for the effect of host institution image on attitude lends credence to this assertion. Hence, the image of the host institution is one important factor that influences attitude towards study abroad.

While some of these expectations are partially fulfilled prior to study abroad, most are fulfilled during the period that students are abroad. The fulfilment of expectations are linked with the experiences of going on study abroad. It can also be argued that these are variously evaluated in terms of the extent to which they have been fulfilled. Thus, the motivation for going on study abroad cannot be isolated from students' expectations and experiences. Motivation is the *glue* that binds study abroad expectations and experiences. The memorable and unique events experienced by previous participants is what potential participants expect to experience/relive.

It is well documented that a large proportion of students in general view study abroad in positive light (Relyea et al., 2008, Schnusenberg et al., 2012). From this survey, the mean value of the construct *attitude* is 5.83 while *intention* has the lowest mean of 3.26 (table 1). Study abroad is considered an enjoyable thing to do and beneficial to personal development. Mean values for individual question items on attitude are all above 5.0 with *I think going on study abroad is pleasant* having the highest value of 6.05 and the least *I think going on study abroad will improve my career aspirations*, with a mean value of 5.44 (see Appendix C). Thus, students' attitudes towards study abroad as a concept or an idea is seen in a positive light and this is consistent with the literature. However, the low mean value for *intention* could be because of the many deterrents and limiting factors that prevent most students from participating in study abroad programs. Missing family and friends, family and work commitments, language problems, safety and financial concerns are some of the factors that deter students (Payan et al., 2012).

The extant literature alluded to the fact that the predominant outcomes of study abroad appear to be culture-related (e.g. Clarke et al., 2009, Gullekson et al., 2011). This is consistent with the findings of this study where the social and cultural image of a study abroad destination significantly influences attitude towards study abroad. This image also significantly influences intention to study abroad. Thus, a student's favourable attitude towards study abroad is informed by the social and cultural image of the study abroad destination. The prospect of socially and culturally related experiences is one of the drivers of the intent to study abroad.

The lack of awareness about study abroad opportunities may be attributed to an inability to find appropriate information as well as issues with those from whom students receive information or encouragement to study abroad (Twombly et al., 2012). Friends and family were good sources, whereas faculty members were poor (Hamir, 2011). This study finds partial support for the effect of awareness on attitudes towards study abroad and strong support for the positive effect of awareness on intention. Students cannot avail themselves of the opportunity to go on study abroad if they are not aware of these opportunities. For example, the question item *I know that I can go on an exchange program if I want to do so* has the highest mean value of 5.35 followed by *I am aware of study abroad opportunities* with a value of 4.27 while *I have information on study abroad* is the least (mean 3.51).

The sources of information are grouped into two broad categories in this study: *friends and acquaintances* (mean 4.69), and *home and host institution* (mean 4.99). Home and host institutions as sources of information on study abroad thus have a higher mean value than friends and acquaintances as sources of information. However, specific sources of information on study abroad (see question items Appendix C) show that, *recommendation from students who have been abroad*, has the highest item mean value of 5.41, followed by *websites of destination institutions/university*, with an item mean value of 5.30. *Aalesund University College (AUCC) website* with a mean of 5.24, and *AAUC International student exchange coordinator* with a mean of 5.20.

In terms of importance of information sources, students rank highest recommendations from fellow students who have participated in study abroad programs. This is not surprising and is highlighted in the face-to-face interviews; one interviewee said: *so I sought out information about it ... I also sought out those who have participated in an exchange program before*. It is worth stating that this study does not seek to belittle the important role that information from formal sources and channels on study abroad opportunities communicate to students. Information from these formal sources such as institution websites and study abroad coordina-

tors are important and useful sources of information which set out the parameters on how and when in terms of the procedures and processes which have to be followed in order to embark on study abroad. Information from these formal sources is very useful in helping students plan the study abroad journey.

However, in terms of influencing the decision-making process, these formal information sources seem not to be useful beyond a certain stage in the decision-making process. This study finds significant positive association between *friends and acquaintances as information sources* and *group conformity*; while the association between *home and host institutions as information source* and *group conformity* is negative and significant. Information from friends and acquaintances plays a much stronger role in helping students to conform to the social pressure that is brought to bear with the decision to study abroad.

This study finds a positive significant association between *group conformity* and *intention*. In other words, friends and acquaintances as information sources positively influence group conformity, while group conformity in turn positively influences the intention to study abroad. The negative association between *home and host institutions as information sources* and *group conformity* could be explained by the fact that home and host institutions as information sources are useful up to a point beyond which any more information provided from these sources has a diminishing effect in terms of the social pressure these institutions exert on students to conform. Hence, in terms of the social pressure to conform to study abroad intentions, information from friends and acquaintances (specifically *recommendations from past study abroad participants, blogs from students who have been abroad and friends and family members*) is considered much more influential.

In the same way, this study finds a significant negative association between *support mechanisms* and *intention*. Support mechanisms such as *financial/sponsorships from funding organizations such as Lånekassen* (highest item mean value of 5.86 Appendix C), health authorities, embassies/consulates, study abroad coordinators and lecturers are useful up to a point beyond which further input from these supporting mechanisms do not increase intention to study abroad. Lecturers as information sources or as a support mechanism in encouraging students to study abroad fall short of expectations. This is consistent with the extant literature where the role of faculty members is reported to be low (Hamir, 2011). *Lecturers as sources of information* obtained a minimum item mean of 4.54 and *lecturers as support mechanism* a mean of 4.01 in terms of their importance/usefulness. However, it is our view that lecturers have an important role in stimulating positive attitudes towards study abroad and encouraging students to take advantage of study abroad opportunities.

This study also finds a significant association between attitude and intention, consistent with the theory of planned behaviour (Ajzen and Fishbein, 1980, Ajzen, 1991, Ajzen, 2006). Thus, positive attitudes towards study abroad by students should lead to an intention to study abroad.

CONCLUSION

The goal of this study was to explore students' motivations, expectations and experiences in embarking on short-term study abroad and to find out the key factors that influence students' attitudes and intentions to study abroad. The chapter consequently presents a conceptual model, which was developed from the data source of 294 respondents from Aalesund University College. From the face-to-face interviews, it is evident that most students go on study abroad because of the beneficial outcomes.

Understanding the factors which influence attitude and intention to study abroad can provide useful guidelines for higher education institutions in the formulation of effective study abroad programs and on how best to promote and market study abroad experiences to Norwegian students. For example, in terms of marketing, study abroad can be positioned as an experience 'product/service', while, depending on the outcomes or benefits that students sought from embarking on these trips, potential participants can be effectively segmented and targeted.

Previous study abroad participants are very credible sources of information, since they have experienced the social and cultural setting of study abroad destinations. Thus, previous study abroad participants can be used as credible advocates in study abroad promotional campaigns. This study has some limitations. The use of a single institution makes it difficult to generalize the findings to all college students. Attitudes are dynamic and thus change at any point in time. Thus, further studies using longitudinal case study designs or surveys may be able to capture some of the changing dynamics as they unfold.

LITERATURE

- Ajzen, I. (1991). «The theory of planned behavior» *Organisational Behavior and Human Decision Processes*, 50, 179–211.
- Ajzen, I. (2006). Constructing a TPB questionnaire: conceptual and methodological considerations, <http://people.umass.edu/ajzen/pdf/tpb.measurement.pdf>, date accessed 22 April 2015.
- Ajzen, I. and Fishbein, M. (1980). *Understanding attitudes and predicting social behavior*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Allen, H.W. (2010). «What shapes short-term study abroad experience? A comparative case study of students' motives and goals» *Journal of Studies in International Education*, 11, 452–470.
- Berglund, N. (2015). *NTNU to rank as the largest university*, <http://www.newsinenglish.no/2015/01/29/ntnu-to-rank-as-largest-university/>, date accessed 10 May 2015.
- Brown, L.M. (2002). «Going global» *Black issues in Higher Education*, 19(6), 28–31.
- Brux, J.M. and Fry, B. (2010). «Multicultural students in study abroad: Their interests, their issues, and their constraints» *Journal of Studies in International Education*, 14(5), 508–527.
- Byrne, M., Flood, B., Hassall, T., Joyce, J., Montano, J.L.A., Gonzalez, J.M.G. and Tournager-Germanou, E. (2012). «Motivations, expectations and preparedness for higher education: A study of accounting students in Ireland, the UK, Spain and Greece» *Accounting Forum*, 36, 134–144.
- Chun, R. (2005). «Corporate reputation: meaning and measurement» *International Journal of Management Reviews*, 7(2), 91–109.
- Chung, J.E. and Pysarchik, D.T. (2000). «A model of behavioural intention to buy domestic versus imported products in a Confucian culture» *Marketing Intelligence & Planning*, 18(5), 281–291.
- Clarke III, I., Flaherty, T.B., Wright, N.D. and McMillen, R.M. (2009). «Student Intercultural Proficiency from Study Abroad Programs» *Journal of Marketing Education*, 31(2), 173–181.
- Deardorff, D.K. (2006). «Identification and assessment of intercultural competence as a student outcome of internationalization» *Journal of Studies in International Education*, 10(3), 241–266.
- Dessoff, A. (2006). «Who's not going abroad?» *International Educator*, 15(2), 20–27.
- Dib, H. and Alnazer, M. (2013). «The impact of service quality on student satisfaction and behavioural consequences in higher education services» *International Journal of Economy, Management and Social Sciences*, 2(1), 285–290.
- Doyle, S., Gendall, P., Meyer, L., Hoek, J., Tait, C., McKenzie, L. and Loorparg, L. (2009). «An investigation of factors associated with student participation in study abroad» *Journal of Studies in International Education*, 14(5), 471–489.
- Eriksson, P. and Kovalainen A. (2008). *Qualitative methods in business research*. Sage Publications, London, UK.
- Fishbein, M. (1963). «An investigation of the relationship between beliefs about an object and the attitude toward the object» *Human Relations*, 16, 233–240.
- Fornell, C. and Larcker, D.F. (1981). «Evaluating structural equation models with unobservable variables and measurement error» *Journal of Marketing Research*, 18(1), 39–50.

- Goel, L., de Jong, P. and Schnusenberg, O. (2010). «Toward a comprehensive framework of study abroad intentions and behaviours» *Journal of Teaching in International Business*, 21, 248–265.
- Gullekson, N., Tucker, M., Coombs, G. and Wright, S. (2011). «Examining intercultural growth for business students in short-term study abroad programs: too good to be true?» *Journal of Teaching in International Business*, 22, 91–106.
- Hair, J.F., Black, W.C., Babin, B.J. and Anderson, R.E. (2014). *Multivariate data analysis*, Pearson new international edition (7th edition), London: Prentice Hall International.
- Hamir, H.B. (2011). *Go abroad and graduate on time: Study abroad participation, degree completion, and time-to-degree* (Doctoral dissertation). University of Nebraska, Lincoln, <http://world.utexas.edu/io/forms/abroad/barclay-dissertation.pdf>, date accessed 27 April 2015.
- Jang, J. and Namkung, Y. (2009). «Perceived quality, emotions and behavioural intentions: Application of an extended Mehrabian-Russel model to restaurants» *Journal of Business Research*, 62, 451–460.
- Kasravi, J. (2009). *Factors Influencing the Decision to Study Abroad for Students of Colour: Moving Beyond the Barriers*, (Doctoral dissertation) University of Minnesota, http://conservancy.umn.edu/bitstream/handle/11299/55058/kasravi_umn_0130e_10602.pdf?sequence=1 date accessed 1 February 2015.
- Kim, J.H. (2014). «The antecedents of memorable tourism experiences: The development of a scale to measure the destination attributes associated with memorable experiences» *Tourism Management*, 44, 43–45.
- Lee, Y.-K., Lee, C.-K., Lee, S.-K. and Babin, B.J. (2008). «Festivalscapes and patrons' emotions, satisfaction and loyalty» *Journal of Business Research*, 61, 56–64.
- Lincoln, Y.S. and Guba, E.G. (1985). *Naturalistic Enquiry*, Sage: Beverly Hills, CA.
- Llodra-Riera, I., Martinez-Ruiz, M.P., Jimenez-Zarco, A.I. and Izquierdo-Yusta, A. (2015). «A multidimensional analysis of information sources construct and its relevance for destination image formation» *Tourism management*, 48, 319–328.
- Loureiro, S.M.C. (2014). «The role of the rural tourism experience economy in place attachment and behavioural intentions» *International Journal of Hospitality Management*, 40, 1–9.
- Lovelock, C. and Wirtz, J. (2007). *Services Marketing: People, technology, strategy*, Sixth Edition, Pearson, Prentice Hall.
- Lucas, J.M. (2009). *Where are all the males? A mixed method inquiry into male study abroad participation* (Doctoral dissertation). Michigan State University, East Lansing.
- Martin, D. (2010). «Uncovering unconscious memories and myths of understanding international tourism behavior» *Journal of Business Research*, 63(4), 372–383.
- Montano, D.E. and Kasprzyk, D. (2008). «Theory of reasoned action, theory of planned behavior and the integrated behavioural model», In K. Glanz, B.K. Rimer, and K. Viswanath (eds.) *Health behavior and health education: theory, research, and practice*. John Wiley & Sons.
- Morgan, D.L. (2014). *Integrating qualitative and quantitative methods: a pragmatic approach*, Sage: Thousand Oaks.
- Myklebust, J.P. (2012). *Oslo objects to holidays masquerading as study abroad*, University World News, 21 October, Issue 244, <http://www.universityworldnews.com/article>, date accessed 20 May 2015.

- Pallant, J. (2013). *SPSS Survival manual: A step by step guide to data analysis using IBM SPSS*. McGraw-Hill.
- Payan, J.M., Svensson, G. and Høgevold, N.M. (2012). «The Effect of Attributes of Study Abroad and Risk Aversion on the Future Likelihood to Study Abroad: A study of U.S. and Norwegian Undergraduate Marketing Students» *Journal for Advancement of Marketing Education*, 20(3): 70–80.
- Pyun, D.Y. and James, J.D. (2011). «Attitude towards advertising through sport: a theoretical framework» *Sports Management Review*, 14, 33–41.
- Relyea, C., Cocchiara, F.K. and Studdard, N.L. (2008). «The effect of perceived value in the decision to participate in study abroad programs» *Journal of Teaching in International Business*, 19(4), 346–361.
- Rexeisen, R.J. and Al-Khatib, J. (2009). «Assurance of learning and study abroad: a case study» *Journal of Teaching in International Business*, 20(3), 192–207.
- Schnusenberg, O., de Jong, P. and Goel, L. (2012). «Predicting study abroad intentions based on the theory of planned behavior» *Decision Sciences Journal of Innovative Education*, 10(3), 337–361.
- Stallman, E., Woodruff, E., Kasravi, J. and Comp, D. (2010). «The diversification of the student profile», In W. W. Hoffa and S.C. DePaul (eds.), *A history of U.S. study abroad: 1965–present* (pp. 115–160). A special publication of Frontiers: *The Interdisciplinary Journal of Study Abroad*. Lancaster, PA: Frontiers.
- Statistics Norway. (2014). Students at Universities and Colleges, 1 October 2013. <http://www.ssb.no/en/utdanning/statistikker/utuvh/aar/2014-05-23>, accessed 10 October 2014.
- Stroud, A.H. (2010). «Who plans (not) to study abroad? An examination of U.S. student intent» *Journal of Studies in International Education*, 20(10), 1–18.
- Twombly, S.B., Salisbury, M.H., Tumanut, S.D. and Klute, P. (2012). *Study abroad in new global century: renewing the promise, refining the purpose* ASHE Higher Education Report, 38 (4), John Wiley & Sons.

APPENDIX A

OUTGOING EXCHANGE STUDENTS ON SHORT-TERM STUDY ABROAD

| Destination | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Faculty ¹ |
|--|----------------|------|------|------|------|------|----------------------|
| FH Hannover | Germany | – | – | – | – | 1 | AIR |
| Örebro university | Sweden | – | 2 | 2 | – | 2 | ABF |
| James Cook University | Australia | 2 | 4 | 4 | – | – | AHF |
| Robert Gordon University | United Kingdom | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | AHF |
| VIA university college | Denmark | – | – | – | 2 | – | AHF |
| Bangkok University | Thailand | 3 | 4 | 5 | 12 | 4 | AIB |
| Newcastle University | United Kingdom | 3 | – | – | – | – | AIB |
| Ocean University of Qingdao | China | 2 | – | – | 2 | 3 | AIB, AMO |
| Suffolk University | USA | 7 | 1 | – | 1 | 2 | AIB, AMO |
| UC San Diego | USA | 6 | 5 | – | 2 | 2 | AIB |
| University of the Sunshine Coast | Australia | 2 | 2 | 1 | 2 | – | AIB |
| Novancia Business School Paris | France | – | – | – | 1 | 2 | AIB |
| Université catholique de Lyon, esdes | France | 2 | 1 | 4 | 3 | 3 | AIB |
| Portland State University | USA | – | 1 | – | – | – | AIB |
| Business Academy Aarhus | Denmark | 3 | – | – | – | – | AIB |
| FH des BFI Wien | Austria | – | – | – | – | 1 | AIB |
| Hogeschool Rotterdam | Netherlands | 3 | 4 | 4 | – | – | AIB, AMO |
| Universidad de Cadiz | Spain | 1 | – | – | – | 1 | AIB |
| Universidad Nova de Lisboa | Portugal | – | – | 4 | – | 3 | AIB |
| City University of Hong Kong | China | – | – | – | – | 1 | AMO |
| Hong Kong Polytechnic University | China | – | 1 | 3 | 3 | – | AMO |
| University of Tasmania | Australia | – | – | – | – | 1 | AMO |
| Chalmers University of Technology | Sweden | – | 3 | – | – | – | AMO |
| Vysoka skola ekonomie a managementu | Czech Republic | – | – | 2 | – | – | AIB |
| No. of study abroad students (a) | | 36 | 29 | 31 | 30 | 27 | |
| Yearly student population (b) | | 1484 | 1532 | 1645 | 1743 | 1789 | |
| Study abroad students as % (c) | | 2.4 | 1.9 | 1.9 | 1.7 | 1.5 | |
| ¹ Engineering and Natural Sciences (AIR), Life Sciences (ABF), Health Sciences (AHF), International Business (AIB), Maritime Technology and Operations (AMO). | | | | | | | |

APPENDIX B**DEMOGRAPHIC CHARACTERISTICS OF RESPONDENTS (N=294)**

| Demographic characteristic | Category | Frequency | Percent |
|------------------------------------|-----------------|----------------------------------|----------------|
| Gender | Men | 122 | 41.5 |
| | Women | 172 | 58.5 |
| Age | 18–20 | 85 | 28.9 |
| | 21–23 | 132 | 44.9 |
| | 24–26 | 34 | 11.6 |
| | 27–29 | 18 | 6.1 |
| | 30–32 | 9 | 3.1 |
| | 33–35 | 6 | 2.0 |
| | ≥36 | 10 | 3.4 |
| | Faculty | Engineering and natural sciences | 86 |
| Health Sciences | | 58 | 19.7 |
| Life Sciences | | 32 | 10.9 |
| Maritime Technology and Operations | | 4 | 1.4 |
| International Business | | 114 | 38.8 |
| Year of Study | Bachelor year 1 | 212 | 72.1 |
| | Bachelor year 2 | 65 | 22.1 |
| | Bachelor year 3 | 17 | 5.8 |
| Source: Survey | | | |

APPENDIX C

CONSTRUCTS/FACTORS, INDICATORS, MEAN, STANDARD DEVIATION, LOADINGS AND T-VALUES

| Indicators/variables | Mean | SD | Loadings | T-value# |
|--|------|------|----------|-----------|
| Attitude | | | | |
| I think it is a very good idea to go on study abroad (ATT1) | 5.86 | 1.28 | 0.898 | 49.82*** |
| I think going on study abroad is beneficial (ATT2) | 5.82 | 1.25 | 0.866 | 41.65*** |
| I think going on study abroad will help in my personal development (ATT3) | 5.98 | 1.26 | 0.870 | 46.78*** |
| I think going on study abroad will improve my career aspirations (ATT4) | 5.44 | 1.48 | 0.805 | 32.68*** |
| I think going on study abroad is pleasant (ATT5) | 6.05 | 1.19 | 0.722 | 16.22*** |
| Intention | | | | |
| I will consider going on study abroad (INT1) | 3.95 | 2.22 | 0.921 | 97.53*** |
| It is highly possible that I will go on study abroad (INT2) | 3.41 | 2.12 | 0.960 | 108.57*** |
| I will definitely go on a study abroad (INT3) | 2.68 | 2.05 | 0.919 | 72.52*** |
| There is a high chance that I will go on study abroad (INT4) | 2.99 | 2.04 | 0.936 | 62.83*** |
| Awareness | | | | |
| I am aware of study abroad opportunities (AWA1) | 4.27 | 1.74 | 0.889 | 36.35*** |
| I have information on study abroad (AWA2) | 3.51 | 1.73 | 0.890 | 38.09*** |
| I know that I can go on an exchange program if I want to do so (AWA3) | 5.35 | 1.65 | 0.706 | 11.93*** |
| Social-cultural image of destination | | | | |
| I want to experience the local culture (DES1) | 6.06 | 1.27 | 0.768 | 17.58*** |
| I look forward to special events and festivals (DES2) | 5.46 | 1.54 | 0.872 | 53.09*** |
| I want to get away from Aalesund and experience something different (DES3) | 5.45 | 1.61 | 0.855 | 41.52*** |
| I attach more importance to the fun loving image of the place (DES4) | 5.82 | 1.49 | 0.824 | 28.02*** |
| Host institution image | | | | |
| My perception of the image of the destination institution (MAG1) | 4.90 | 1.41 | 0.867 | 30.38*** |
| Perception of the image of institution to friends and acquaintance (MAG2) | 5.59 | 1.27 | 0.911 | 59.56*** |

CONSTRUCTS/FACTORS, INDICATORS, MEAN, STANDARD DEVIATION, LOADINGS AND T-VALUES

| Indicators/variables | Mean | SD | Loadings | T-value# |
|--|------|------|----------|----------|
| Group conformity | | | | |
| My decision to study abroad would be influenced by whether doing so would make me fit in with my friends (CON1) | 3.50 | 1.95 | 0.650 | 6.76*** |
| Some of my friends will be going on study abroad so I will also go on study abroad (CON2) | 2.72 | 1.79 | 0.830 | 18.58*** |
| It is good to go as a group (CON3) | 5.07 | 1.64 | 0.685 | 8.48*** |
| Support mechanisms | | | | |
| Lecturers (SUP1) | 4.01 | 1.78 | 0.674 | 11.17*** |
| Study abroad coordinator(s) (SUP2) | 4.57 | 1.64 | 0.835 | 30.98*** |
| Health authorities (e.g. for vaccination) (SUP3) | 4.89 | 1.73 | 0.790 | 18.54*** |
| Embassies/consulates (e.g. visa applications) (SUP4) | 4.82 | 1.67 | 0.874 | 37.57*** |
| Funding/sponsorship (e.g. Lånekassen) (SUP5) | 5.86 | 1.44 | 0.742 | 14.77*** |
| Friends and acquaintances as information sources | | | | |
| Friends and family members (INF1) | 4.28 | 1.59 | 0.734 | 14.03*** |
| Blogs of students who have been abroad (INF2) | 4.38 | 1.75 | 0.805 | 17.79*** |
| Recommendation from students who have been abroad (INF3) | 5.41 | 1.49 | 0.809 | 19.66*** |
| Home and host institutions as information sources | | | | |
| Aalesund University College (AAUC) Website (INF4) | 5.24 | 1.41 | 0.556 | 2.62** |
| AAUC International student exchange coordinator (INF5) | 5.20 | 1.38 | 0.778 | 6.23*** |
| AAUC lecturer(s) (INF6) | 4.54 | 1.49 | 0.707 | 5.69*** |
| Website of destination institution/university (INF7) | 5.30 | 1.41 | 0.807 | 6.22*** |
| Destination institution/university lecturer(s) (INF8) | 4.69 | 1.47 | 0.836 | 6.22*** |
| # Based on 1000 bootstrapping samples ***Significant at $p < 0.001$ ** $p < 0.01$ (two-tailed test) AAUC is currently NTNU Aalesund campus | | | | |

APPENDIX D

DISCRIMINANT VALIDITY COEFFICIENTS

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------|
| Attitude (1) | 0.84 | | | | | | | | |
| Intention (2) | 0.49** | 0.93 | | | | | | | |
| Awareness (3) | 0.18** | 0.20** | 0.83 | | | | | | |
| Group conformity (4) | 0.12* | 0.24** | 0.02 | 0.73 | | | | | |
| Friends and acquaintances as information sources (5) | 0.21** | 0.19** | 0.09 | 0.35** | 0.78 | | | | |
| Home and host institutions as information sources (6) | 0.25** | 0.15* | 0.10 | 0.10 | 0.52** | 0.74 | | | |
| Social-cultural image of destination (7) | 0.67** | 0.45** | 0.13* | 0.14* | 0.25** | 0.20** | 0.83 | | |
| Host institution image (8) | 0.39** | 0.25** | 0.28** | 0.13* | 0.29** | 0.38** | 0.41** | 0.89 | |
| Support mechanisms (9) | 0.30** | 0.09 | 0.07 | 0.19** | 0.39** | 0.47** | 0.24** | 0.33** | 0.79 |
| AVE | 0.70 | 0.87 | 0.69 | 0.53 | 0.61 | 0.55 | 0.69 | 0.79 | 0.62 |

Bold numbers on the diagonals shows the square root of the AVE
 Numbers below the diagonal represent construct correlations
 Correlation significant ** p<0.01 (two-tailed test) * p<0.05 (two-tailed test)

APPENDIX E**CONSTRUCTS/FACTORS, MEAN, STANDARD DEVIATION AND COMPOSITE RELIABILITY**

| Construct/Factor | Mean | SD Composite reliability |
|---|-------------|---------------------------------|
| Attitude | 5.83 | 1.07 0.92 |
| Intention | 3.26 | 1.97 0.97 |
| Awareness | 4.37 | 1.42 0.87 |
| Group conformity | 3.76 | 1.30 0.77 |
| Friends and acquaintances as information sources | 4.69 | 1.26 0.83 |
| Home and host institutions as information sources | 4.99 | 1.07 0.86 |
| Social and cultural image of destination | 5.69 | 1.23 0.90 |
| Host institution image | 5.24 | 1.19 0.88 |
| Support mechanisms | 4.83 | 1.30 0.89 |

12

Forplikting er avgjerande

DORTHEA SEKKINGSTAD OG INGRID SYSE

SAMANDRAG Studien rettar seg mot lærarar som har delteke på skulebasert vidareutdanning i klasseleiing. Føremålet er å undersøkje kjenneteikn ved ei skulebasert vidareutdanning som lærarar meiner bidreg til eiga læring. Empiri er henta inn gjennom fokusgruppeintervju med to lærargrupper ved ein ungdomsskule eitt og eit halvt år etter avslutta vidareutdanning. Funna tyder på at det er fem sentrale kjenneteikn ved vidareutdanninga som bidreg til at lærarane opplever læring: Kollektiv deltaking, praksisnært innhald, mellomliggjande arbeid, at vidareutdanninga går over tid og forplikting. Hovudfunnet vårt er at forplikting ser ut til å vere det som knyter dei fire andre saman.

ABSTRACT The study deals with teachers who have participated in school-based further education in class management. The purpose of the study is to find out characteristic features of a school-based further education which teachers think contribute to their own learning. Empirical data are based on group interviews with two teacher groups at a lower secondary school 18 months after the conclusion of the further education. The findings indicate that there are five key characteristics of further education that contribute to teachers experiencing learning: Collective participation, practice-related content, in-between work, that further education takes place over time, and commitment. Our main finding is that commitment seems to be the factor that links the four others together.

NØKKEWORD skulebasert | vidareutdanning | kollektiv deltaking | teori | praksis | lærarar | læring

INNLEIING

Profesjonell kompetanse blir knytt til korleis lærarar lærer, og korleis dei tek i bruk kunnskap i praksis for å fremje elevane si læring (Avalos, 2011). Kunnskapsutvikling i det profesjonelle læringsfellesskapet i skulen har fått aukande merk-

sem. Kompetanseutviklingstiltaka har endra seg frå å vere tradisjonelle kurs/ vidareutdanningar for enkeltlærarar, rett nok med krav om praksistilknytning, til å vere ei kompetanseutvikling som er skulebasert, og som skal omfatte alle, også leiarane (Hagen og Nyen, 2009). Det er mellom anna denne strategien som er lagt til grunn for kvalitetsutvikling på ungdomstrinnet i perioden 2013–2017 (Udir, udatert). I løpet av denne perioden er intensjonen at alle ungdomsskular i landet skal gjennomføre ei skulebasert kompetanseutvikling. I strategien blir skulebasert kompetanseutvikling på ungdomstrinnet forstått slik:

Skulebasert kompetanseutvikling innebærer at skolen, med ledelsen og alle ansatte, deltar i en utviklingsprosess på egen arbeidsplass. Hensikten er å utvikle skolens samlede kunnskap, holdninger og ferdigheter når det gjelder læring, undervisning og samarbeid (Udir, udatert, s. 3).

Satsinga må sjåast i samanheng med at skulebasert kompetanseutvikling er ei kollektiv læringsform med eit større potensial for å fremje skuleutvikling enn kortare etterutdanningskurs (Helstad og Møller, 2013). Det handlar om arbeidsplassrelatert kompetanseutvikling der organisasjonslæring for heile det pedagogiske personalet er viktig. Elstad, Helstad og Mausethagen (2014) viser til at forskingslitteraturen omtalar profesjonelle læringsfellesskap som arena for å støtte opp under lokal og kollektiv profesjonsutvikling. På same tid trekkjer dei fram at vi framleis veit lite om kva trekk ved arbeidsplassrelatert kunnskapsutvikling som kan bidra til profesjonsutvikling. Det er særleg mangel på studiar som set søkjelys på korleis erfarne lærarar utviklar kunnskap i arbeidslivskontekstar (Coburn og Turner, 2011). Dermed kan det vere interessant å få fram kva lærarar opplever kjenneteiknar ei skulebasert kompetanseutvikling som bidreg til at dei lærer. For å undersøkje dette har vi gjennomført fokusgruppeintervju med lærarar på ein ungdomsskule som har delteke i skulebasert vidareutdanning i klasseleiing. Vi har formulert følgjande problemstilling: *Kva kjenneteikn har ei skulebasert vidareutdanning som lærarar opplever bidreg til at dei lærer?*

Vi tek utgangspunkt i kva lærarane sjølv fortel. Empirien vår byggjer på lærarane sine eigne opplevingar og erfaringar med denne vidareutdanninga. Problemstillinga vert belyst gjennom kategoriane kollektiv deltaking, praksisnært innhald, mellomliggjande arbeid og fokus over tid. I tillegg har vi ein kjernekategori, som vi kallar forplikting. Kategoriane vart utvikla gjennom ein induktiv innhaldsanalyse av datamaterialet. Nærare utgreiing om metode og innhald i dei ulike kategoriane vert presentert etter at vi har gjort greie for kontekst for studien og teoretisk rammeverk.

KONTEKST FOR STUDIEN

Studien er knytt til ein ungdomsskule som har delteke i skulebasert vidareutdanning i klasseleiing (15 studiepoeng). Undervisninga var lagt til skulen, og både leiing, lærarar og assistentar deltok i undervisningsopplegget. Dei sju undervisningsdagane vart lagt inn i arbeidsplanane til deltakarane. Undervisninga omfatta førelesingar med utgangspunkt i oppsett litteraturliste, og det vart gjennom heile vidareutdanninga sett søkjelys på sentrale kjenneteikn ved god klasseleiing (Udir, 2012). I tillegg var det på samlingane sett av tid til refleksjon i mindre grupper med utgangspunkt i gjennomført individuelt mellomliggjande arbeid. I det mellomliggjande arbeidet vart det stilt krav til utprøving i praksis, lesing av teori, skriving av logg frå eiga utprøving og skriving av refleksjonsnotat. Lærarane valde sjølv utviklingsområde. Faglærar ved høgskulen gav studentane fagleg tilbakemelding og rettleiing på det mellomliggjande arbeidet. Vidareutdanninga vart avslutta med skriftleg individuell heimeeksamen og munnleg gruppeeksamen. Eksamensoppgåvene var retta inn mot at deltakarane skulle gjere greie for eigen praksis og reflektere kring denne ved hjelp av relevant teori frå pensum.

TEORETISK RAMMEVERK

Skulebasert kompetanseutvikling handlar om at læring skjer på eigen arbeidsplass. Undersøkinga vår tek sikte på å få fram kunnskap om kjenneteikn ved ei skulebasert vidareutdanning som bidreg til at lærarar opplever at dei lærer. Desimone (2009) tek utgangspunkt i forskning på området når ho identifiserer fem kjenneteikn ved lærarar si læring som kan styrke kunnskapar og ferdigheiter og dermed føre til endring av praksis. Desse er: innhaldsfokus, aktiv læring, samanheng, kollektiv deltaking og at kompetanseutviklinga går over tid. Den kollektive deltakinga ser ut til å vere viktig. Læring blir dermed sterkt knytt til innhald og kontekst. Wengers sosiale teori om læring, ein situert læringsteori, omfattar fire hovudkomponentar som er nødvendige for å karakterisere sosial deltaking som ein lærings- og erkjenningsprosess: mening, praksis, fellesskap og identitet (Wenger 2003, s. 132). Desse komponentane er samvovne. Læring for enkeltindividet blir knytt til aktiv deltaking i praksisfellesskapet. Leiinga si rolle vert ikkje nemnt spesifikt. Timperley, Wilson, Barrar og Fung (2007) inkluderer derimot ei aktiv skuleleiing som del av det dei kallar effektiv kontekst som fremjar profesjonelt læringsmiljø for lærarar. Robinson (2011) framhevar betydninga av at skuleleiar leier lærings- og utviklingsprosessane til lærarane.

Hargreaves og Fullan (2012) nyttar omgrepet humankapital om kunnskap og ferdigheiter som kan utviklast hos enkeltindividet. Likevel skjer det mykje meir

når lærarane samhandlar og lærer av kvarandre, når dei får tilgang til kollegaene sin humankapital. Då blir det Hargreaves og Fullan (2012) kallar sosial kapital utvikla. Den profesjonelle kapitalen er summen av den menneskelege kapitalen, den sosiale kapitalen, som refererer seg til interaksjonar og sosialt fellesskap, og beslutningskapitalen som dreier seg om evna til å ta skjønsmessige avgjersler. For Hargreaves og Fullan (2012) er strategiar for å utvikle den sosiale kapitalen hjørnesteinen i det å utvikle og endre lærarprofesjonen. Dermed blir kulturen viktig. Dei brukar omgrepet profesjonelle lærande kulturar om skular som har gode samarbeidskulturar som er evidensinformerte, tek kollektive avgjersler og «are pushed forward by grownup, challenging conversations about effective and ineffective practice» (Hargreaves og Fullan, 2012, s. 128).

Ertsås og Irgens (2012) drøftar korleis lærarar kan utvikle eigen profesjonalitet gjennom teoretisering. Dei refererer her til Eraut (1994) som framhevar at evna til å teoretisere er ein føresetnad både for vidareutvikling av praksis og for å bli betrakta som profesjonell. Vidare viser dei til Weniger (1953) som brukar omgrepet erfaringstyranni om ei forståing av at erfaring er tilstrekkeleg som handlingsgrunnlag. Ertsås og Irgens (2012) byggjer mellom anna på desse to når dei løftar fram at for å bli oppfatta som profesjonell, må lærarane kunne gjere eigen praksis til gjenstand for kritisk refleksjon og analyse. Dei hevdar at den profesjonelle læraren må kunne grunngje handlingane sine «på en kompetent måte» (Ertsås og Irgens, 2012, s. 200). Teoretisering handlar, ifølgje Ertsås og Irgens, om at lærarar kan reflektere over, formulere, analysere, grunngje og utvikle praksis ved hjelp av teori. Dei brukar då dei tre nivåa til Weniger (1953) der det første nivået er skjult teori som ligg implisitt i all praksis. På det andre nivået er praktikaren bevisst teorien som eigen praksis byggjer på. På det tredje nivået, T3, kan teori brukast aktivt for å analysere praksis. Dei refererer til Eraut (2004) når dei seier at dersom ein ikkje har evne til teoretisering, vil ein bli fanga i eigne tidlegare erfaringar.

Denne teoretiske gjennomgangen viser at situert læring med aktiv deltaking i fellesskapet bidreg ekstra effektivt for utvikling av praksis (Wenger, 2003). Det kollektive aspektet blir understreka av Hargreaves og Fullan (2012) som argumenterer for at det skjer mykje meir når lærarar får tilgang til kunnskapar og ferdigheter andre har, og at det er skular med gode samarbeidskulturar som har dei beste føresetnadene for å fremje kollektiv utvikling. Ertsås og Irgens (2012) argumenterer for at teoretisering kan gje lærarane eit fagspråk som kan løfte dei profesjonelle fagsamtalane. Fleire (Timperley mfl., 2007, Robinson, 2011) framhevar leiinga si betydning. Med utgangspunkt i teorien vi har presentert, vil vi drøfte kjenneteikn ved ei skulebasert vidareutdanning som lærarar opplever bidreg til å fremje eiga læring.

METODE

For å få fram kunnskap om kjenneteikn ved ei skulebasert vidareutdanning som lærarar opplever bidreg til at dei lærer, har vi valt å gjennomføre ein kvalitativ kassustudie (Postholm, 2010, Kvale og Brinkmann, 2010). Studien er basert på fokusgruppeintervju med to grupper lærarar, til saman 16 lærar. Kassustudiar opnar for ei pragmatisk tilnærming til forskning (Kvale og Brinkmann, 2010), og val av skule er gjort ut frå tilgjengelegheit og kjennskap til skulen. Studien tek utgangspunkt i ein ungdomsskule der lærarar, assistentar og leiing har delteke i ei skulebasert vidareutdanning i klasseleiing (15 stp.) skuleåret 2010–2011. Data er henta inn om lag eit og eit halvt år etter avslutta vidareutdanning.

Føremålet vårt har vore å få fram eit mangfald av erfaringar med dette skulebaserte kompetanseutviklingstiltaket. Morgan (1997) og Halkier (2010) argumenterer for at bruk av fokusgrupper då kan vere ein god metode. Når det gjeld utval av informantar, har vi lagt til grunn at dei skal ha delteke i vidareutdanninga og gjennomført avsluttande eksamen. Rektor fekk til oppgåve å rekruttere lærarar til fokusgruppene ut frå variasjon i høve til kjønn, fartstid som lærar, undervisningsområde og klassesteg (Halkier, 2010). I analysefasen delte vi det empiriske materialet inn etter desse variablane. Då variablane ikkje såg ut til å vere viktige, har vi ikkje operert med desse i presentasjonen av resultatane.

Intervjuguide var bygd opp kring ulike tema med spørsmål om lærarane sine opplevingar med den skulebaserte vidareutdanninga. Vi etterspurde både positive opplevingar og kva som eventuelt kunne vore gjort annleis. Guiden vart nytta som ei sjekklister undervegs. Rekkefølge og vektlegging av tema varierte, noko som er vanleg i halvstrukturerte intervju (Postholm, 2010). I intervjuet vart det mellom anna fokusert på kva erfaringar kvar enkelt lærar hadde med vidareutdanninga, og kva erfaring dei meinte kollegaer og leiinga hadde fått som eit resultat av vidareutdanninga. Alt dette vart knytt til utøving og utvikling av klasseleiarrolla. Samstundes hadde vi ein intensjon om at deltakarane i størst mogleg grad skulle få påverke innhaldet i samtale. Vi var opptekne av det tematiske innhaldet i fokusgruppeintervjuet, men vi var også bevisste på interaksjonen i gruppene. Ei ulempe med fokusgrupper kan vere at nokre informantar dominerer samtalen, og at data derfor blir mindre robuste (Morgan, 1997, Halkier, 2010). For å motverke dette starta vi kvart tema med ein runde der vi gav kvar enkelt ordet før vi opna opp for spontan dialog. Vi opplevde at informantane i stor grad etterspurde og utdjupa kvarandre sine erfaringar (Postholm og Jacobsen, 2011), og at det var låg terskel for å kome med innspel og motførestellingar (Halkier, 2010). Intervjuet varte om lag ein time og vart lagra som lydopptak før dei vart transkriberte.

Ein av oss forskarar deltok med undervisning og rettleiing i vidareutdanninga, noko som kan ha påverka informantane til å vektleggje det positive framfor å kome med kritiske utsegner. Ved å delta aktivt i vidareutdanninga vil dette også gje ei førforståing som fungerer som ei ramme for alt tolkingsarbeid gjennom heile forskingsprosessen (Gadamer, 2004). Vi er bevisste på at førforståinga kan vere både ein styrke og ei svakheit i forskinga. Vi har derfor lagt vekt på å vere til stades begge to ved gjennomføring av intervju, og vi har delteke i analysearbeidet på lik linje.

Vi har gjennomført ein deskriptiv analyse (Postholm, 2010) for å systematisere materialet i ein open kodingsfase. Innhaldet er fortetta og tolka, og i analysen blei først følgjande fire kategoriar utvikla: kollektiv deltaking, praksisnært innhald, mellomliggjande arbeid og fokus over tid. Samstundes var vi på leit etter ein samanheng mellom desse kategoriane. Vi fann at forplikting såg ut til å vere vove inn i og knyte saman dei fire kategoriane. Denne har vi derfor valt å kalle ein kjernekategori (Strauss og Cobin, 1998).

Studien er av eksplorerande art. Vi kan ikkje generalisere funna våre til å gjelde alle lærarar eller alle skulebaserte kompetanseutviklingstiltak. Det vil vere behov for meir forskning for å finne ut om funna våre er typiske. Funna kan likevel få betydning utover sin eigen kontekst ved at dei kan gje innsikt i kjenneteikn ved ei skulebasert vidareutdanning som kan bidra til at lærarar opplever at dei lærer.

FUNN OG ANALYSE

I presentasjon av data vel vi å bruke ei kategoribasert tilnærming der vi presenterer hovudfunna i intervju tematisk (Kvale og Brinkmann, 2010). Vi startar med kategoriane: kollektiv deltaking, praksisnært innhald, mellomliggjande arbeid og fokus over tid. Deretter presenterer vi kjernekategorien: forplikting.

KOLLEKTIV DELTAKING

At alle tilsette ved skulen, inkludert lærarar, assistentar og leiing, måtte delta i kompetanseutviklinga, vert trekt fram av mange. Dette kan illustrerast med to ulike stemmer: «Det at heile kollegiet gjorde det same, det var veldig viktig (...) det er eit eller anna med det fellesskapet ...» «Heile skulen haldt på med det same, og utdanninga vart organisert rundt teama og klassane. Det gjorde det lettare i ettertid å diskutere. Det blei naturleg å gjere det slik.»

Den kollektive deltakinga har forsterka samhandlinga i kollegiet: «Vi er ikkje privatpraktiserande lenger, vi jobbar i team og vi jobbar på trinn og seksjonar, så

vi har mange arenaer der vi kan utvikle oss som klasseleiarar.» Kollegaene etter-spør og gjev kvarandre tilbakemeldingar. Dette gjeld både mellom assistentar og lærarar, mellom lærarar og leiing og lærarar imellom. Det vert særleg trekt fram at assistentane har fått ei ny rolle i samarbeidet. Dei bidreg med konkrete tilbakemeldingar til lærarane knytt til korleis dei utøver klasseleiarrolla. Når det gjeld leiinga si rolle, vert det trekt fram betydninga av at leiinga var sentral i planlegging og tilrettelegging for den skulebaserte vidareutdanninga, og at dei har delteke i denne på lik linje med lærarane. Lærarane opplever at leiarane har fått nødvendig kunnskap om det å utvikle seg som klasseleiar og betydninga av det kollektive praksisfellesskapet. Lærarane trekkjer mellom anna fram at organisering av og innhald i medarbeidersamtalene er endra. Desse vert no gjennomført kollektivt i teama der arbeid med satsingsområde, som til dømes klasseleiing, er eit av dei sentrale tema i samtalene.

Gjennom ei kollektiv deltaking i vidareutdanninga har både lærarar, leiing og assistentar utvikla ei felles referanseramme. Fleire nemner at dette gjer det mogleg å setja ord på og dele taus kunnskap. Mange trekkjer fram at eit felles omgrepsapparat gjer at refleksjonar og diskusjonar rundt korleis dei skal løyse utfordringar i klasserommet, vert meir relevante, presise og målretta: «Vi brukar eit anna språk, eit språk som er meir profesjonelt ...» Dette gjer at utfordringar blir løyst på eit lågare nivå. Som døme på dette nemner fleire at dei i mindre grad enn tidlegare kjenner behov for å sende elevar til rektor. Nokre lærarar antyder også at behovet for å melde elevar opp til PPT vert opplevd som mindre. Det er stor semje om at utfordringane i større grad enn tidlegare vert løyst i teama. Fleire lærarar nemner at dei no er motiverte for å prøve ut kollegarettleiing der dei observerer kvarandre si undervisning. Mange framhevar at den kollektive deltakinga har ført til at ikkje berre innsikt og haldningar har endra seg, men også åtferda. Då kan det opplevast slik: «Du ser at det har gjort noko med heile skulen.»

PRAKSISNÆRT INNHALD

At vidareutdanninga var praksisnær og tok utgangspunkt i lærarane sine erfaringar og behov for fagleg oppdatering, vert trekt fram som viktig. Lærarane tok utgangspunkt i eigen praksis for så å utvikle denne. Dette gjer at lærarane konkluderer med at den skulebaserte vidareutdanninga utgjorde ein forskjell i skulekvardagen: «Det at klasseleingskurset var veldig praksisnært, var kanskje den største forsen med det. Vi fekk påfyll av kapasitetar som kunne veldig mykje om dette (...) samtidig som vi fekk prøve ut desse tinga i klassen. Det var av stor verdi.»

MELLOMLIGGJANDE ARBEID

Lærarane trekkjer fram at utprøving og utvikling av eiga klasseleiarrolle gjennom praksis vart opplevd som meningsfullt. Mange fortel at utprøving i praksis, lesing av teori, skriftleggjering av erfaringar og refleksjonar i kollegiet har bidrege til ei bevisstgjerung og endring av utøving av eiga klasseleiarrolle: «Det som var bra, var at du gjorde noko i klasserommet, og så fekk du teori på det.» Fleire trekkjer fram at teori vert nytta som ein reiskap for å analysere praksis. Ein seier det slik: «Det medførte at vi fekk ein meir profesjonell avstand til eigen praksis.» Dei fleste fortel at dei no i større grad enn tidlegare ser verdien av å lese faglitteratur. For nokre var krav til lesing og skriving ei grei oppgåve. Andre opplevde dette som uvant og krevjande:

Du blir jo veldig kritisk til deg sjølv når du ikkje er van med å skrive (...). Men samtidig var det litt godt òg, for det er ikkje tvil om at det å skrive tvingar ein sjølv til å tenkje. Du utviklar tankane, og du utviklar kunnskapen du hadde lese deg til gjennom det å skrive (...). Læring gjennom skriving det har eg tru på.

Lærarane opplevde det som positivt at vidareutdanninga var lagt opp slik at dei måtte prøve ut i praksis, lese, skrive og reflektere i grupper. Å avslutte utdanninga med ein formell eksamen vert også trekt fram som positivt.

Å HALDE FOKUS OVER TID

Mange av lærarane seier at det var viktig at vidareutdanninga gjekk over eit heilt skuleår, frå august til august. Når dei skal utdjupe kva dei meiner med å fokusere, er dette knytt til at det er sett av tid med innlagte møtepunkt for dei som skal delta: «Det var lurt at vi ikkje gapte over fleire ting på ein gong (...). Vi sa, no blir det dette, og så blei det sett av tid til det.» Fleire av lærarane understrekar at dette er ein føresetnad i ein hektisk skulekvardag der det er vanskeleg å få tida til å strekkje til: «Det handlar om å ha overskot til å vidareutvikle seg innan den tida ein har.»

FORPLIKTING SOM EIN KJERNEKATEGORI

Når lærarane fortel om vidareutdanninga, brukar dei til dømes uttrykk som «at alle måtte delta», «vart tvinga til» og «vart pressa til». Vi låner to lærarstemmer som ytterlegare illustrerer dette: «Vi må ha eit lite press på oss. Det er det vi har gjort no eit døme på.» «Nokon jobbar best under press, og nokon jobbar berre under press (...). Då eg først kom i gang, var det veldig kjekt å bli tvungen til å gjere

det.» Vi vel å bruke ordet forplikting som eit felles omgrep, og kjernekategori, for korleis lærarane opplever kravet som vart stilt til dei i vidareutdanninga. Lærarane er ganske samstemde i at ei forpliktande kollektiv deltaking, og at dei skulle utvikle eigen praksis gjennom forpliktande mellomliggjande arbeid, har vore viktig. I tillegg har det vore av betydning at skulen forplikta seg til eitt satsingsområde over tid. Forpliktinga ser ut til å ha bidregge til at lærarane har prioritert vidareutdanninga. Lærarane fortel at dette har gitt dei positive erfaringar med å vere lærande, noko som igjen har medført auka interesse for å ta meir utdanning og å jobbe med nye satsingsområde for å utvikle seg som lærar.

DRØFTING: KVA KJENNETEIKN HAR EI SKULEBASERT VIDAREUTDANNING SOM BIDREG TIL AT LÆRARAR LÆRER?

Desimone (2009) identifiserer fem kjenneteikn ved lærarar si læring. Funna våre viser at lærarane i vår studie opplever alle desse som viktige for eiga læring. Dei trekkjer fram betydninga av at vidareutdanninga «går over tid». Vidare framhevar dei at vidareutdanninga hadde eit praksisnært innhald der det i undervisninga vart teke utgangspunkt i lærarane sin eksisterande kunnskap (førkunnskap), for så å utvikle ny kunnskap. Dette kan koplast til kjenneteiknet Desimone kallar «samanheng». Det praksisnære innhaldet kan også knytast til det Desimone kallar «innhaldsfokus», ved at det i vidareutdanninga vart lagt vekt på fagkunnskap og kunnskap om elevane si læring. «Aktiv læring» er eit anna kjenneteikn som Desimone peikar på. Lærarane i vår studie opplever nytten av ei aktiv læringsform der dei får prøve ut tiltak i praksis og reflektere kring eigen praksis saman med kollegaer. «Kollektiv deltaking» er det siste kjenneteiknet Desimone trekkjer fram. Det handlar om at fleire lærarar, frå same skule, team eller avdeling, kan lære saman. Dette kjenneteiknet vert samstemt trekt fram frå våre informantar.

Desimone si oppsummering av kjenneteikn på lærarar si læring omfattar ikkje leiinga si rolle. Ho understrekar at leiinga er viktig, utan at ho beskriv dette som eit eige kjenneteikn eller utdjuvar leiinga si rolle under dei andre kjenneteikna. Hos Desimone er kollektiv deltaking eit sentralt kjenneteikn. Studien vår tyder på at denne kollektive deltakinga også bør omfatte og forplikte skuleleiinga. Når Desimone brukar omgrepet «aktiv læring», knyter ho det til utprøving og refleksjon. Vi finn, særleg i det mellomliggjande arbeidet som blir gjort mellom samlingane, at arbeidet ikkje berre må vere aktivt utprøvande, men også forpliktande. Funna våre viser vidare at teori spelar ei viktig rolle i samanheng med utprøving og refleksjon. Dermed utvider vi Desimone sitt kjenneteikn «innhaldsfokus» til også å romme teorien sin betydning i denne samanhengen. Vi vil derfor særleg

drøfte betydninga av desse to kjenneteikna: forpliktande kollektiv deltaking og forpliktande mellomliggjande arbeid.

Wenger (2003) framhevar den sosiale deltakinga som sentral i ein læringsprosess, men det må vere aktiv deltaking. Då kan vi ifølgje han snakke om ein erkjenningssprosess. For Hargreaves og Fullan (2012) handlar det om å utvikle den sosiale kapitalen. Kva betyr aktiv deltaking i samanheng med skulebasert vidareutdanning? Kva må til for at humankapitalen, det den enkelte bidreg med, skal føre til vokster i fellesskapet, altså at sosial kapital blir utvikla gjennom ei skulebasert vidareutdanning? Ertsås og Irgens (2012) viser til at erfaring aleine ikkje er nok som handlingsgrunnlag. Vidareutdanninga i klasseleing var bygd kring utprøving av og refleksjon rundt erfaringane med praksis. Det er den kritiske refleksjonen og analysen av praksis som gjev grunnlag for profesjonsutvikling, skriv Ertsås og Irgens. Altså må det lærarane gjer saman gjennom ei skulebasert vidareutdanning, utvikle evna til refleksjon både for den enkelte og for fellesskapet i eit samspel. Informantane våre viser til at det nye språket dei har fått til å kommunisere fagleg med, har gjort noko med kva dei snakkar om, og korleis dei snakkar saman. Men dette språket ser det ut til at dei har fått fordi vidareutdanninga stilte krav til at dei individuelt skulle bruke teorien for å belyse praksis, og at dei samstundes skulle reflektere kring praksis i grupper. Det er dette Fosse et al. (2015) også viser til skjer når lærarar utviklar fagbegrep. Ertsås og Irgens (2012) snakkar om teori av andre grad, ei bevisstgjering av eigen praksis. Dermed kan vi bruke terminologien til Wenger (2003), spisse den og seie at aktiv deltaking kan forståast som at lærarane må forplikte seg til førebuing og deltaking i praksisfellesskapet både gjennom munnlege og skriftlege aktiviteter.

Dysthe et al. (2010) løftar fram skriving som ein viktig læringsstrategi som kan hjelpe oss til å sjå nye samanhengar og avsløre mangel på samanhengar. Då blir uttrykket djupnelæring brukt. Informantane våre gjev uttrykk for at skrivinga var utfordrande, men dei seier også at dei opplever at skrivinga bidreg til ei bevisstgjering av eigen praksis. Når teori, utprøving og skriving går hand i hand, er det med på å «klargjere ein god del ting som låg bak der og var litt diffuse», som ein av informantane uttrykkjer det. Det blir også sagt at dei blir tvunga til å tenkje.

Dette kan tyda på at informantane våre er på veg mot det tredje nivået til Ertsås og Irgens (2012), T3, der teori blir brukt for å analysere praksis. Utvikling av eit fagspråk gjer at dei no snakkar saman på ein annan måte om eigen praksis. Dei seier sjølve at dette har auka evna til å sjå eigen praksis i metaperspektiv. Dei kjenner seg meir bevisstgjorde og meir profesjonelle. Det er likevel nødvendig med meir forskning for å få utdjupande kunnskap om korleis dei no snakkar saman og reflekterer over praksis. Helstad (2014) viser til Earl og Timperley (2007) som

brukar omgrepa sterk og svak refleksjon om læringssamtalar. I deira perspektiv er det gjennom den sterke refleksjonen at tilnærminga er undersøkjande. Den svake refleksjonen er meir prega av overflatisk og konsensusprega diskurs. Eit relevant spørsmål er derfor om teori gjev lærarane ein reiskap som hjelper dei å utvikle ein sterk refleksjon som opnar for ei utforskande og utfordrande tilnærming til praksiserfaringane? Og vel så viktig: Kva får dette å seie for praksis? Vi har berre lærarane sine eigne utsegner om at dei snakkar saman på en annan måte, og at dei har endra praksis.

Resultata frå undersøkinga tyder på at aktiv deltaking frå leiinga si side er viktig. Styresmaktene si forståing av skulebasert kompetanseutvikling (Udir, udatert) er at den skal omfatte alle, også leiinga. Senge skriv at ein leiar bør vere opptatt av å vere «a lead teacher and a lead learner» (Senge mfl., 2003, s. 15). Robinson (2011) argumenterer for at den som skal leie lærings- og utviklingsprosessane til lærarane, må vere dyktig på å skape tillit eller det ho kallar «relational trust» i organisasjonen. Leiinga si aktive deltaking i heile vidareutdanninga ser ut til å ha gjort at dei kom tett på læringsprosessen til lærarane. Dette var med på å skape tillit og kunnskap som var viktig med tanke på tilrettelegging, til dømes samarbeid i teama. Dermed kan det sjå ut til at aktiv deltaking for skuleleiinga heilt konkret kan bety at rektor eller andre frå skuleleiinga deltek på ein eller annan måte i sjølve vidareutdanninga. Ved at leiinga har vore prosess- og deltakarorientert, kan dette ha styrka samarbeidet mellom lærarar og leing. Dette tyder på at leiinga si rolle er viktig når det gjeld å utvikle den enkelte, humankapitalen, og fellesskapen, sosialkapitalen (Hargreaves og Fullan, 2012).

Dei slutningane vi dreg her, er bygde på fokusgruppeintervju på ein skule som ser ut til å vere prega av det Hargreaves og Fullan (2012) kallar gode samarbeidskulturar med ei kollektiv forståing. Måten lærarane snakka saman på, og måten dei omtalar skulekulturen på, gjev ein peikepinn om dette. Dette gjev sjølvsagt eit anna utgangspunkt for å drive utviklingsarbeid enn på skular der dette samarbeidet ikkje fungerer like godt. Skular som alt har dei beste føresetnadene for felles læring og utvikling, er best i stand til å dra nytte av det tilbodet som skulebasert etterutdanning tilbyr (Postholm et al., 2013). Dette kan forklare kvifor vi stort sett berre møtte positive utsegner om den skulebaserte vidareutdanninga, trass i at vi i intervju etterspurde kva som kunne vore annleis eller betre. På skular som i liten grad har erfaring med kollektiv kunnskapsutvikling, vil det sannsynlegvis vere ei større utfordring å få alle med. Det er også grunn til å tru at det er skilnad mellom det at alle er med på ei vidareutdanning i klasseleiing, eit tema alle lærarar kan vere med på uansett fag, og at det berre er ein fagseksjon/eit klassetrinn som er med.

Sjølv om studien vår rettar seg mot skulebasert vidareutdanning i klasseleiing, meiner vi likevel at vi kan identifisere nokre kjenneteikn som ser ut til å vere særleg viktige dersom profesjonsfellesskapet skal få eit løft. For Wenger (2003) handlar det om at læring for enkeltindividet er knytt til aktiv sosial deltaking i fellesskapet. Undersøkinga vår tyder på at ordet forpliktande bør tilførast. Denne forpliktinga er både individuell og kollektiv og knytt til det mellomliggjande arbeidet. Dette omfattar både praktisk utprøving, lesing av teori og skriftleg og munnleg eigenrefleksjon og refleksjon i fellesskap over praksis. Teorien blir eit sentralt element dersom refleksjonen knytt til praksis skal bli noko meir enn utveksling av erfaring. Då kan det sjå ut til at humankapitalen kan bidra til at den sosiale kapitalen utviklar seg (Hargreaves og Fullan, 2012). Dessutan finn vi at leiinga si aktivt deltakande rolle er sentral. Truleg er dette viktig uansett kva som er temaet for ei skulebasert vidareutdanning. Skuleleiarar har ein utfordrande og travelt kvardag, men undersøkinga vår gjev grunn til å stille spørsmål ved om ikkje det å leie læringsprosessane til lærarane slik Robinson (2011) framhevar det, også bør forplikte skuleleiinga til aktiv deltaking i vidareutdanninga.

AVSLUTNING

Vi finn fem kjenneteikn som ser ut til å vere avgjerande for at lærarane opplever at vidareutdanninga har bidrege til at dei lærer. Det er 1) kollektiv deltaking, 2) praksisnært innhald, 3) mellomliggjande arbeid som set krav til utprøving i praksis, lesing av teori, skriftleggjing av erfaringar og refleksjonar i gruppe, og 4) at vidareutdanninga går over tid. Det femte kjenneteiknet, hovudfunnet vårt, er at både lærarar og leiinga må delta aktivt og forpliktande i heile prosessen. Studien vår rettar seg mot lærarar som har delteke i skulebasert vidareutdanning i klasseleiing. Det er behov for fleire studiar for å undersøkje om funna våre har relevans for andre kontekstar og for andre etter- og vidareutdanningar. Skulebasert kompetanseutvikling, anten det er etter- eller vidareutdanning, kan organiserast på ulike måtar. Dersom forplikting er viktig, er det naturleg å spørje kva konsekvensar dette bør få for organisering av skulebaserte kompetanseutviklingstiltak generelt. Eit anna interessant spørsmål er i kva grad ei skulebasert kompetanseutvikling som bidreg til at lærarar opplever å lære, også vil gje positiv effekt på elevane si læring.

LITTERATUR

- Avalos, B. (2011). Teacher professional development in Teaching and Teacher Education over ten years. *Teaching and Teacher Education*, 2(1), s. 10–20.
- Coburn, C. og Turner, E.O. (2011). Research on data use: A framework and analysis. *Measurement: Interdisciplinary Research and Practice*, 9(4), s. 173–206.
- Desimone, L.M. (2009). *Improving Impact Studies of Teachers' Professional Development*. Educational Researcher; Apr 2009; 38; 3; ProQuest Psychology Journals, s. 181.
- Dysthe, O., Herzberg, H. og Hoel, T.L. (2010). *Skrive for å lære*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Elstad, E., Helstad, K. og Mausethagen, S. (2014). Profesjonsutvikling i skolen. I Elstad, E. og Helstad, K. (red). *Profesjonsutvikling i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 17–39.
- Ertsås, T.I. og Irgens, E.J. (2012). Teoriens betydning for profesjonell yrkesutøvelse. I: Postholm, M.B. (red.), *Læreres læring og ledelse av profesjonsutvikling*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Fosse, B.O., Rødnes, K.A. og Brevik, L.M. (2015). Betydningen av å bruke fagbegreper. For elever, lærerstudenter og lærere. *Bedre skole*, 2, s. 72–78.
- Gadamer, H.G. (2004). *Sannhet og metode. Grunntrekk i en filosofisk hermeneutikk*. Oversett av L. Holm-Hansen med introduksjon av E. Schaanning. Oslo: Pax filosofi.
- Hagen, A. og Nyen, T. (2009). *Kompetanse for hvem? Sluttrapport fra evalueringen av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008»*. Fafo-rapport 2009:1.
- Halkier, B. (2010). *Fokusgrupper*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hargreaves, A. og Fullan, M. (2012). Professional capital. *Transforming teaching in Every School*. Teachers College, Columbia University.
- Helstad, K. (2014). Kunnskapsutvikling gjennom samtaler i tverrfaglige læringsfelleskap. I: Elstad, E. og Helstad, K. (red.), *Profesjonsutvikling i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 134–151.
- Helstad, K. og Møller, J. (2013). Leadership as relational work: risks and opportunities. *International Journal of Leadership in Education*, s. 1–18.
- Kvale, S. og Brinkmann, S. (2010). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Morgan, D.L. (1997). *Focus Groups as Qualitative Research*. London: Sage.
- Postholm, M.B. (2010). *Kvalitativ metode*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Postholm, M.B. og Jacobsen, D.I. (2011). *Læreren med forskerblikk. Innføring i vitenskapelig metode for lærerstudenter*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Postholm, M.B., Dahl, T., Engvik, G. mfl. (2013). *En gavepakke til ungdomstrinnet? En undersøkelse av piloten for den nasjonale satsningen på skolebasert kompetanseutvikling*. Oslo: Akademika forlag.
- Robinson, V. (2011). *Student-Centred Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass. A Wiley Imprint.
- Senge, P. mfl. (2003). *Schools that Learn. A Fifth Discipline Fieldbook for Educators, Parents and Everyone Who Cares About Education* (3. utg). London: Nicolas Brearley Publishing.
- Strauss, A.L. og Cobin, J.M. (1998). *Basics of qualitative research. Techniques and procedures for developing grounded theory* (2. utgave). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

- Timperley, H., Wilson, A., Barrar, H. og Fung, I. (2007). *Teacher professional learning and development: Best evidence synthesis iteration*. Wellington, New Zealand: Ministry of Education.
- Udir (2012). *Teoretisk bakgrunnsdokument for arbeidet med klasseledelse på ungdomstrinnet*.
- Udir (udatert) *Rammeverk for skolebasert kompetanseutvikling på ungdomstrinnet 2013–2017*.
- Wenger, E. (2003). En sosial teori om læring. I Morgan Lave, J. og Wenger, E. (2003). *Situert læring og andre tekster*. København: Hans Reitzels Forlag.

13

Mellom klassisk betinging og støttende stillas

Et utviklingspsykologisk perspektiv på ingeniørstudenters læring

WELIE ANNETT SCHAATHUN OG HANS GEORG SCHAATHUN

SAMMENDRAG Utviklingspsykologien studerer hvordan mennesket lærer og utvikler seg, og den er opphav til en rekke konkurrerende læringsteorier. I grunnskoleforskningen er disse teoriene velkjente, og de har hatt stor betydning for de skiftende trendene i undervisningsmetoder. Når det gjelder høyere utdanning, finnes der derimot langt mindre forskning, og underviserne der er jevnt over mindre skolert i pedagogisk teori enn kollegaene i lavere skoleslag. Mange av læringsteoriene tar dessuten eksplisitt utgangspunkt i barn.

I dette kapittelet ser vi på data fra en studie av aktiv læring i et spesifikt emne, *Mikrokontrollere*, ved ingeniørutdanningen ved Høgskolen i Ålesund (nå NTNU i Ålesund). Vi ser studentenes erfaringer herfra i sammenheng med tre sentrale læringsteorier, nemlig behaviorisme, logisk konstruktivisme og sosiokulturell læringsteori.

Vi ser at tankene fra behaviorismen og til dels den logiske konstruktivismen har hatt stor og positiv innvirkning på undervisningsopplegget, uten at foreleserne bevisst har bygget på disse teoriene. Samtidig ser vi på den konstruktive kritikken som studentene har lagt fram, og vi ser at den i stor grad etterlyser ideer og prinsipper fra sosiokulturell læringsteori.

Vi konkluderer med at god undervisning krever mer enn én metode, og at et bevisst forhold til alle de store læringsteoretikerne kan være verdifullt for utdanningskvaliteten også ved universiteter og høyskoler.

ABSTRACT Developmental and cognitive psychology studies how the human being learns and develops, leading to a range of competing learning theories. In the research

on primary education, these theories are well known. They have had huge impact on the shifting trends in teaching methods. In higher education in contrast, we find much less research and the educators are generally less trained in pedagogical theory than their colleagues in the lower levels of education. Furthermore, learning theories are often founded on research on children.

This paper considers qualitative data from a study on active learning in a module on Microcontrollers which is part of the engineering course at Aalesund University College (now NTNU in Aalesund). We compare the students' experience from this module with three important learning theories, namely behaviourism, logical constructivism and social constructivism.

It will be seen that the behaviourist ideas, and to some extent logical constructivist ideas, have had significant and positive impact on the teaching methods used, even if the module conveners have not consciously and knowingly built on these theories. The constructive feedback received from the students points us towards ideas and principles from social constructivism.

We conclude that it takes more than one method to establish an optimal learning environment. We believe that some insight and inspiration from each of the major learning theorists can improve the learning environment also in the higher education sector.

NØKKELORD aktiv læring | læringsteori | høyere utdanning | fokusgrupper

INNLEDNING

Høyere utdanning er fremdeles preget av mange tradisjonelle undervisningsmetoder der lite har forandret seg over flere hundre år. Det er først de siste 10–15 årene at vi kan se en utbredt oppfatning av at tradisjonelle metoder ikke er tilstrekkelige. Omfattende ressurser er lagt inn i nye undervisningsmetoder. Trender som aktiv læring, tett oppfølging, mappeevaluering, omvendt klasserom, fleksibel utdanning osv. blir fremmet av byråkrater, politikere og pedagogiske forskere. Mye av reformarbeidet har vært styrt ovenfra, og selv om trendene stort sett bygger på sunne prinsipper og gode virkemidler, er de ikke vidunderkurer som man kan sluke rått og ukritisk. Effekten avhenger i stor grad av hvordan virkemidlene blir kombinert, og hvordan de blir implementert.

En av utfordringene er at høyere utdanning i langt mindre grad enn lavere skoleslag bygger på pedagogisk forskning. De som underviser i høyere utdanning, har jevnt over lite tid til å sette seg inn i pedagogisk forskning og detaljene rundt ulike undervisningsmetoder. Til forskjell fra lærerne i lavere skoleslag har de normalt ikke pedagogikk i grunnutdannelsen. Forskningslitteraturen rundt høyere utdanning er heller ikke like omfattende som rundt grunnskolen.

Den nye nasjonale rammeplanen for ingeniørutdanningene fra 2012 krevde omfattende omlegging av studieplanene, og var en naturlig anledning til å tenke nytt, både om læringsmål og læringsform. I programområdene data og elektro ved Høgskolen i Ålesund ønsket man å legge vekt på aktiv læring da nye emner ble utformet. Dette førte bl.a. til et nytt førstesemesteremne om *Mikrokontrollere*, der all undervisning skulle ta utgangspunkt i labbøvelsene, og teorien skulle bygges på studentenes egne erfaringer fra programmering og kobling av elektroniske kretser. Høsten 2014 innledet vi en studie av læringsaktivitetene som blir brukt i dette emnet, og vi holdt fokusgrupper med studenter fra alle de tre årskullene som har hatt emnet. Schaathun og Schaathun (2015) og Schaathun et al. (2015) har tidligere rapportert om funn i studien.

I dette kapittelet vil vi studere det teoretiske grunnlaget for læringsaktivitetene i emnet *Mikrokontrollere*, og se på hvordan studentene sine erfaringer i emnet underbygger sentrale læringsteorier fra utviklingspsykologien. Til tross for at utviklingspsykologien i all hovedsak fokuserer på barn, kjenner vi igjen de samme prinsippene og ideene i svarene fra voksne studenter. Målet med kapittelet er å synliggjøre at læringsteoriene også er relevante for å forstå studenters læring, og å vise hvordan vi kan bruke læringsteoriene til å oppnå enda bedre læring med bruk av nye undervisningsformer.

Vi vil gå gjennom tre kjente læringsteorier: behaviorisme (f.eks. Skinner), logisk konstruktivism (f.eks. Piaget og Ausubel) og sosiokulturell læringsteori (f.eks. Vygotskij og Bruner). Prinsipper og ideer fra både behaviorismen og den logiske konstruktivismen er godt til stede i emnet slik det har vært undervist, og skal vi tro studentene, virker de positivt. Mye av det studentene etterlyser og ønsker mer av, kan knyttes til Vygotskij's idé om «den nære utviklingssonen» og Bruners «støttende stilas».

LÆRING OG LÆRINGSTEORIER

Læring er noe som skjer kontinuerlig som en naturlig del av menneskets liv. Det er en livslang prosess som har stor betydning for en persons utvikling og livskvalitet. Det er en sammensatt prosess som foregår på det tankemessige utviklingsområdet, det motoriske, det psykososiale og det kulturelle området (Buli-Holmberg og Ekeberg, 2009). Erfaringene våre, modningen vår, utviklingsnivået vårt og miljøet rundt oss avgjør hva og hvordan vi lærer. Læring innebærer at en person tilegner seg kunnskap og endrer atferd, væremåte, persepsjon, oppmerksomhet og så videre på grunnlag av sine erfaringer (Tetzchner, 2012). Læring innebærer et endret handlings-, innsikts-, opplevels- og holdningsrepertoar (Askland og Sataøen, 2014).

Ulike definisjoner av læring gjenspeiles i ulike læringsteorier som alle kan være med å belyse læringsprosessene. Der finnes ingen teori som alene forteller hele sannheten. For å få en mest mulig helhetlig forståelse av hvordan læring skjer, må man derfor sette seg inn i flere teorier (Imsen, 1998).

I dette kapitlet vil vi fokusere på logisk konstruktivisme og sosiokulturell læringsteori, som er to av de store retningene innenfor læringsteori. Først er det imidlertid nyttig å se hva den tredje store retningen, behaviorismen, sier om læring. I alle læringsteoriene vil vi vektlegge de aspektene som vi ser også er aktuelle for voksne studenter.

BEHAVIORISMEN

Behaviorismen er opptatt av direkte observerbar atferd. Retningen betrakter det som foregår i individets indre som en lukket eske, som man aldri kan få tilgang til; det som ingeniør- og informatikkmiljøet kaller en sort boks. Det man har muligheten til å studere, er respons på stimuli (Wiberg et al., 2013). Mennesket kan bare forstås gjennom dets atferd, og fokus blir derfor særlig de påvirkningene som kan forandre atferd. Behavioristisk læringsteori legger derfor vekt på ytre påvirkning og fokuserer på individet i forhold til omverdenen.

Teorien om læring ved betinging er sentral i behaviorismen. Det vil si at personen danner assosiasjoner mellom hendelser i omgivelsene, eller mellom sine egne handlinger og hendelser i omgivelsene (Tetzchner, 2012). *Klassisk betinging* er den enkleste formen, hvor en organisme lærer en forbindelse mellom to hendelser (stimuli), hvor en stimulus er et signal om at en annen stimulus av større biologisk betydning vil inntreffe (Svartdal, 1998).

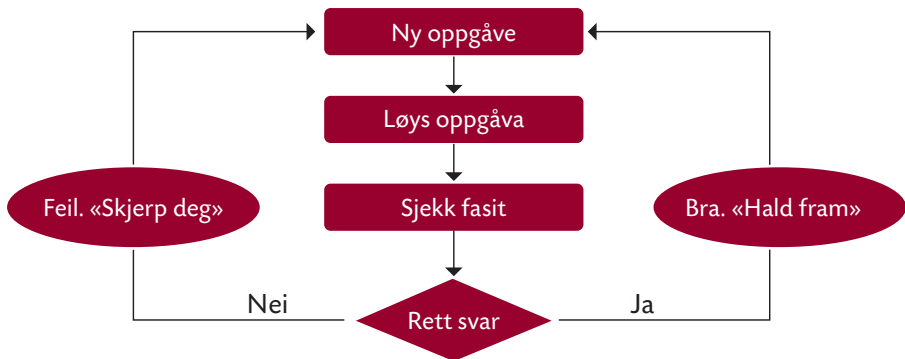
Operant eller instrumentell betinging er en mer sammensatt læringsprosess, og omhandler atferd som i dagligspråket omtales som målrettet, viljestyrt og intensjonal. Dette er atferd hvor konsekvensene av avferden påvirker sannsynligheten for at atferden senere skal gjentas (Svartdal, 1998). Sentralt her er begrepet forsterkning: Enhver hendelse som øker sannsynligheten for at en handling skal gjenta seg, er en forsterker (Tetzchner, 2012).

Behaviorismen og undervisning: Behaviorismen ser hensikten med undervisning som forandring av menneskets intellekt, karakter og atferd; en målrettet forandring av elever ved hjelp av særlige midler eller metoder (Wiberg et al., 2013).

Behaviorismen, og særlig teorien om operant betinging, har hatt stor innflytelse på hvordan skolene underviser. Både i forhold til skolefaglig læring og læring av sosial atferd er ideene om belønning og straff som driver for å endre atferd, i aller høyeste grad aktuelle også i dag (Skaalvik og Skaalvik, 2013). Selv om klassisk

betinging ikke har noen stor plass i skolen i dag, er kunnskap om denne formen for læring likevel nyttig, bl.a. som en forklaring på hvorfor og hvordan elever utvikler eksamensangst (Skaalvik og Skaalvik, 2013).

Fra Skinners teorier kjenner vi også igjen ulike former for undervisningsteknologi, hvor innlæringen stykkes opp i små biter og hvor eleven automatisk får positiv forsterkning for riktig svar (Wiberg et al., 2013). Umiddelbar tilbakemelding på rett svar vil være en sterk pådriver for å gjenta handlingen, og dermed forsterkes den atferden som er ønskelig i forhold til å nå det oppsatte målet. Mange læringsprogrammer som tar i bruk IKT, bygger på disse prinsippene.



Figur 13.1: Umiddelbar tilbakemelding på oppgaver.

LOGISK KONSTRUKTIVISME

En kognitiv teori om læring kikker billedlig talt utenfra og inn i den lærende organismen (Wiberg et al., 2013), og legger vekt på indre prosesser. Logisk konstruktivisme er uløselig knyttet til Jean Piaget. Hans grunnleggende spørsmål var hvordan et individ kan utvikle seg fra å være et barn med ytterst begrensede erkjennelsesevner til et i erkjennelsesmessig henseende helt annerledes individ (Wiberg et al., 2013). Han var opptatt av kognitiv utvikling, heller enn læring som sådan.

Kognitiv utvikling: Ifølge Piaget består kognitiv utvikling av at det blir dannet en kognitiv struktur basert på logikk og matematikk som gjør at tenkingen blir stadig mer kompleks og abstrakt. Sentralt i teorien er at den kognitive utviklingen fører fram til den samme kognitive strukturen uavhengig av barnets spesifikke erfaringer. Grunnpilarene i strukturen er kognitive skjemaer som blir dannet ved at handlinger blir generalisert og endret gjennom mental bearbeiding (Tetzchner, 2012). Mens behaviorismen ser på handlinger som ytre, observerbar atferd, er Pia-

get også interessert i hvordan de ytre handlingene blir representert på det kognitive planet. Piaget ser tenkning som en videreføring av handling; tanker er internaliserte handlinger, og handlingskunnskapen danner grunnlaget for all tenkning.

Den kognitive utviklingen drives fram av individets søken etter å forstå verden. Dette er en tilpasningsprosess, hvor de kognitive skjemaene blir endret etter som individet får nye erfaringer. Piaget mener denne tilpasningen bygger på de samme grunnleggende prosessene gjennom hele livet: assimilasjon, akkomodasjon og organisering (Tetzchner, 2012). Når individet tolker forhold i den ytre verden på grunnlag av de skjemaene det allerede har ervervet seg, kalles det assimilasjon. Ved akkomodasjon må skjemaene tilpasses eller endres for å passe med nye erfaringer individet gjør. For at den kognitive strukturen skal kunne virke som en helhet, må skjemaene koordineres, de må organiseres. Hele denne utviklingen er i Piagets teori drevet av en indre motivasjon for likevekt mellom etablerte skjemaer og nye erfaringer.

Piaget er særlig kjent for sin stadieteori som beskriver den kognitive utviklingen på ulike alderstrinn. Siden dette kapittelet fokuserer på voksne studenter, vil ikke stadieteorien vies plass her.

Piaget og undervisning: I undervisning inspirert av Piaget vil det være fokus på aktiv læring ved oppdaging (discovery learning) og støtte til de interessene som er under utvikling hos barnet. Foreldre og lærere vil utfordre barnets evner, men de er forsiktige med å presentere materiale som er langt ut over det nivået barnet befinner seg på (Bjørnstad, 2005).

Piaget mener at operativ kunnskap ikke kommer utenfra og inn, men blir konstruert av barnet selv når det blir stilt overfor konkrete problemer, med objekter som det kan handle med (Hundeide, 1985). Dette betyr at læreren må gi eleven oppgaver og problemer som gir eleven muligheter til å konstruere ut fra seg selv, altså selv oppdage den kunnskapen som løsningen innebærer. Kunnskap som konstrueres ut fra barnets egen aktivitet, vil også bli personlig forstått og integrert. Det er gjennom handling begreper læres, ikke verbalt. Imidlertid vil mye av det skolen driver med være standardopplegg som går på tvers av elevenes egne interesser, hvor læreren er giver av kunnskap og elevene passive mottakere. Dette fører til at mye av kunnskapen i skolen er fremmedgjort for elevene (Hundeide, 1985). Piaget taler derfor for det åpne klasserom med aktivitet, selvregulering og utfoldelse av barnas interesser. Det er konkret handling med vanlige objekter, forskjellige aktiviteter og tempo på samme tid i samme klasserom, og samarbeid og samtale mellom barna.

SOSIOKULTURELL LÆRINGSTEORI

Mens det hos Piaget og i kognitive læringsteorier er den biologiske utviklingen som skaper fundamentet for læring, er det hos Lev Vygotskij, den sentrale teoretikeren innen sosiokulturell læringsteori, derimot de sosiale relasjonene som setter i gang læringen som fører til en kulturell utvikling (Wiberg et al., 2013). Der Piaget mener at barnet først er egosentrisk, for så å utvikle seg å bli et sosialt vesen, mener Vygotskij at barnet starter med å bli et sosialt vesen, og at det er dette som utvikler barnets kognitive funksjoner.

Læring er mediert, situert og distribuert: Et viktig utgangspunkt for den sosiokulturelle læringsteorien er at den kulturen barnet lever i bestemmer hva og hvordan barnet lærer om verden (Skaalvik og Skaalvik, 2013). Der logisk konstruktivisme mener læring i hovedsak skjer gjennom barnets egen aktivitet og utforsking, ser sosiokulturell læringsteori menneskelig aktivitet som noe som skjer i sosiale og kulturelle sammenhenger. Læring består da for en stor del av overføring av kunnskap og tenkning, hvor barnet lærer å forstå verden rundt i samspill med andre. Denne samhandlingen med andre former barnets erkjennelse, og hjelper det til å ta i bruk og internalisere kulturens redskaper og tenkemåter. Kunnskapen er altså sosialt *mediert* (Tetzchner, 2012). Konstruksjonen av kunnskapen er ikke noe barnet gjør alene, men noe det blir ledet til ved hjelp av mer kompetente medlemmer av samfunnet, både barn og voksne. Kunnskap og læring er også *situert*, uløselig knyttet til den sammenhengen hvor læringen finner sted, og *distribuert*, fordelt mellom menneskene som deltar i den aktuelle aktiviteten.

Språkets betydning for læring: For å mestre de høyere former for kognitiv fungering, er barnet avhengig av at noen formidler de nødvendige mentale redskapene og kunnskapene, og hjelper barnet å anvende dem (Tetzchner, 2012). Språket er det viktigste mentale redskapet, og Vygotskij hevder at man løser praktiske problemer like mye med språket som med øynene og hendene. Språket er et redskap for egen tenkning og refleksjon, og gjør det mulig å planlegge handlinger og handle mentalt. Språket bidrar altså til å gjøre handlingene mer uavhengige av de konkrete situasjonene (Imsen, 1998). Språket er dermed både det sosiale redskapet for overføring av strategier i en læringssituasjon, og det kognitive redskapet for etablering og lagring av internalisert kunnskap (Bråten, 1996).

Den nærmeste utviklingssonen: Det de fleste forbinder med Vygotskij, er tanken om «den nærmeste utviklingssonen» (Skaalvik og Skaalvik, 2013). Vi kan skille mellom det eleven klarer uten hjelp (oppnådd kompetanse), det eleven kan gjøre med støtte og veiledning fra mer kompetente barn eller voksne (den nærmeste utviklingssonen), og det eleven ikke har forutsetning for å gjøre ennå (framtidig kompetanse).



Figur 13.2: Den nærmeste utviklingssonen.

Populært sies det at det eleven klarer med hjelp i dag, klarer han alene i morgen. Ifølge Vygotskij er det i den nærmeste utviklingssonen læring skjer (Tetzchner, 2012). I oppnådd kompetanse-sonen er det ingenting å lære, mens den framtidige kompetanse-sonen kun kan nås ved å gå gjennom den nærmeste utviklingssonen. Dette betyr at det er den nærmeste utviklingssonen som definerer det stoffet og det nivået som undervisningen i øyeblikket bør konsentrere seg om. Dette hjelper da til at elevene stadig strekker seg og er i utvikling (Skaalvik og Skaalvik, 2013).

Den hjelpen og støtten barnet trenger for å lære, omtales ofte som stillas eller støttende stillas, et begrep knyttet til Bruner. Dette stillaset er en fleksibel, ytre struktur i form av kognitiv og emosjonell støtte som gjør det mulig for barn å løse problemer de ikke klarer å løse på egen hånd, og bygge opp ny kompetanse og bli i stand til å løse flere oppgaver uavhengig (Tetzchner, 2012). Det støttende stillaset har bl.a. som funksjon å få barnet interessert i oppgaven og opprettholde fokuset, gi retning for arbeidet, å regulere barnets frustrasjon og demonstrere hva som må gjøres for at oppgaven skal kunne løses. Dette stillaset blir gradvis revet (reduert) etter hvert som barnet mestrer oppgavene.

Vygotskij og undervisning: I Vygotskijs tenkning spiller undervisning en helt vesentlig rolle for individets psykologiske utvikling. Det er undervisning som leder utviklingen framover (Bråten, 1996). Vygotskij har da også fått stor innflytelse innenfor pedagogikken (Tetzchner, 2012).

Med utgangspunkt i den nærmeste utviklingssonen, stilles det store krav til differensiering av undervisningen for at hver elev skal få oppgaver, innhold og vanskegrad tilpasset sin egen nærmeste utviklingssone. Dette kan ses som en alternativ måte å beskrive tilpasset opplæring på (Skaalvik og Skaalvik, 2013). I en slik undervisning trenger elevene veiledning og støtte i sin egen aktivitet. Denne bør gis på en slik måte at elevene selv finner løsningen ved at de får tilstrekkelig med hint, forklaringer, korrigeringer og oppmuntringer. Det er viktig at elevene er medspillere og bidragsytere i utviklingen av kompetanse, og dialogen blir dermed sentral. Undervisning som innebærer utstrakt kommunikasjon mellom elev og lærer, vil derfor være et godt utgangspunkt for mediert læring (Bråten, 1996). Gjennom dialogen kan læreren veilede eleven fram til kunnskap, framgangsmåter

og løsninger som eleven ikke ville ha funnet fram til på egen hånd (Skaalvik og Skaalvik, 2013). I tillegg til faglig støtte, vil læreren også fungere som en emosjonell støtte, en som oppmuntrer, skaper tro på studentens egen læring og stimulerer til ikke å gi opp.

METODE OG DATAGRUNNLAG

Høsten 2014 gjennomførte vi en grundig og systematisk evaluering av undervisningsmetodene og studentenes læring i førsteårsemnet *Mikrokontrollere*, som er felles for programområdene data og elektro ved ingeniørutdanningen ved Høgskolen i Ålesund (nå NTNU i Ålesund). Dette emnet ble startet opp som en følge av ny rammeplan for ingeniørutdanningene i Norge som kom i 2012. Ønsket om aktiv læring var et grunnprinsipp for emnet helt fra idéstadiet, og emnet inneholder mye praktisk labarbeid. Da emnet ble kjørt for tredje gang høsten 2014, ønsket man en grundigere evaluering av emnet sammen med pedagogisk forankring i litteraturen.

Studien søkte å gi svar på tre spørsmål ut fra studentenes synspunkt og deres erfaringer med emnet: Hvilke aktiviteter skaper læring? Hvilke læringsaktiviteter skaper trivsel? Og hvordan bør vi utvikle læringsaktivitetene videre?

For å finne svar på disse spørsmålene brukte vi kvalitativ, samfunnsvitenskapelig forskningsmetode, som gir en langt dypere analyse enn det som er mulig gjennom det ordinære kvalitetssikringsarbeidet ved høyskolen. Vi holdt derfor fokusgrupper med studenter fra emnet. Fokusgrupper er en metode som fungerer med relativt få informanter, og som ofte gir dype svar og mye data per informant (Krueger & Casey, 2009). Gjennom fokusgruppene kan forskerne utvikle en forståelse av *hvorfor* folk føler og mener det de gjør, og deltakerne i gruppen kan utfordre hverandre, diskutere, oppfordre til utdyping av meninger eller få nye tanker og ideer (Bryman, 2008). Metoden er derfor godt egnet til å få fram ulike synspunkt i forhold til et spesifikt tema, til å finne ut hvor det er enighet og hvor deltakerne har ulike syn, og ikke minst hvorfor det er enighet eller uenighet. I tillegg til fokusgruppene gjorde vi også intervju med de involverte lærerne.

Invitasjon til å delta i prosjektet ble sendt til alle studentene på alle de tre årskullene som har/har hatt emnet. Vi ønsket å ta med studenter både fra inneværende og tidligere år, for å kunne se endringer i emnet fra år til år, og for å se emnet bedre i sammenheng med resten av studiet. Det var også et håp om at å blande studenter fra ulike årskull ville bidra positivt til de samtalene og diskusjonene fokusgrupper som metode legger opp til.

Tre fokusgrupper med til sammen 19 studenter ble gjennomført. Den opprinnelige planen var at hver fokusgruppe skulle ha studenter fra alle årskullene fra begge studieprogrammene som har emnet. På grunn av vansker med rekrutteringen, lot ikke dette seg gjøre. Samlet sett er likevel alle årskull representert fra begge studieprogrammene. Vanskene med rekrutteringen gjorde også at vi måtte rekruttere strategisk og spørre utvalgte studenter direkte om de ville være med. Dette har trolig ført til en overrepresentasjon av studenter som mestrer emnet godt, og en underrepresentasjon av dem som sliter. Samtidig var det et par studenter som åpent fortalte om de vanskene de opplevde med emnet, slik at også dette perspektivet er godt representert.

Fokusgruppene ble gjennomført av en moderator som ikke jobber ved høyskolen til daglig, og som ble hentet inn spesielt til dette prosjektet. I tillegg var to personer fra avdelingen med i forskningsgruppen som jobbet med prosjektet. En av disse hadde undervist i emnet det første året emnet ble kjørt, mens den andre ikke hadde tilknytning til dette emnet, men hadde undervist noen av studentene i andre emner. Sistnevnte var sammen med den eksterne personen ansvarlig for rekrutteringen.

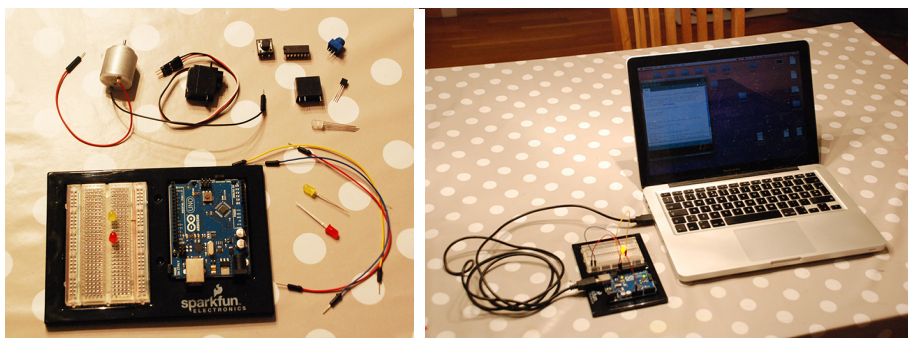
Den eksterne moderatoren gjennomførte fokusgruppeintervjuene alene. Disse ble tatt opp på video, for så å bli fullstendig transkribert. Transkripsjonene ble så anonymisert, før resten av forskergruppen fikk tilgang til datamaterialet. Dermed ble studentenes konfidensialitet sikret, og studentene kunne være sikre på at det de sa i intervjuene ikke kunne spores tilbake til dem og eventuelt påvirke framtidig samhandling med foreleserne.

Ekstern moderator så ut til å virke positivt, ved at studentene trolig var mer åpne og torde komme med negative kommentarer i større grad enn de ville ha gjort med en intern moderator. Også andre studier har gjort tilsvarende erfaringer (Gibbins & Bowtell, 2013). I tillegg kom studentene gjerne med utfyllende og forklarende svar for å opplyse en moderator som ikke selv kjente studiet.

INGENIØRSTUDENTENES LÆRING

Datamaterialet er hentet fra studenter i emnet *Mikrokontrollere* som er obligatorisk i første semester for studenter til data-, elektro- og automasjonsingeniør. En mikrokontroller kan sees som en enkel datamaskin som brukes til å kontrollere elektroniske kretser. Den er programmerbar som en datamaskin, men har en enklere prosessor med mindre minne og regnekraft. Studentene skal både lære å koble elektroniske kretser og programmere mikrokontrolleren, med tilhørende teorimål innenfor elektrisitet (strøm og spenning) og dataprogrammers logikk.

Til øvelsene må studentene kjøpe et byggesett fra Sparkfun Electronics. Byggesettet består av et koblingsbrett («breadboard»), ulike komponenter som lysdioder, motor, motstander, transistorer osv., samt en Arduino mikrokontroller. Koblingsbrettet gjør det enkelt å koble sammen elektroniske kretser uten å lodde. Arduino er et åpent design, slik at ulike leverandører kan lage kompatible og identiske kontrollere, og det er etter hvert meget utbredt. Mikrokontrolleren har USB-tilkobling, slik at studentene kan sitte på sin egen bærbare maskin og programmere for Arduino. Ferdige programmer lastes så opp og kjøres på mikrokontrolleren med et tastetrykk. Byggesettet kommer med et instruksjonshefte med en lang rekke eksperimenter. Oppskriftene er detaljert og kan følges uten bakgrunn i programmering eller elektronikk.



Figur 13.3: Arduino-byggesett.

Eksperimentene skal gi studentene førstehåndserfaring med programmering og elektronikk, og det skal danne grunnlag for bedre forståelse når generelle sammenhenger og teori bli gjennomgått.

LÆRING GJENNOM EGEN AKTIVITET

I intervjuene fortalte lærerne at grunntanken bak emnet har vært at det skal være relativt enkelt å gjennomføre labøvelsene, hvor studentene har fått utlevert en oppskrift på hvordan de skal gå fram. Øvelsene skal kunne gjøres uten at studentene behøver å forstå prinsippene som ligger bak. Tanken har vært at gjennom øvelsene skal studentene bli interessert i hvorfor ting fungerer som de gjør, og dermed i teorien som ligger bak. Studentene kan dermed bygge teoriforståelsen på egne erfaringer. På denne måten ønsker lærerne å forsterke læringen. Prinsippet har vært lab først, så forelesing, selv om det i praksis ikke alltid har blitt slik.

Her kjenner vi igjen Piagets tanker om operativ kunnskap som konstrueres av studenten selv gjennom egen aktivitet. Ideen er at studentene primært lærer gjen-

nom handling, ikke gjennom verbal instruksjon fra lærer, og gjennom dette blir kunnskapen personlig forstått og integrert (Hundeide, 1985). Læreren oppgave blir å legge til rette for optimale læringssituasjoner gjennom nøye planlagte labbøvelser. Ifølge Sotto (2007) betyr dette bl.a. at oppgavene må legges opp slik at studentene ikke trenger å måtte sette seg inn i store mengder informasjon hvor de kun trenger en liten del av denne til den aktuelle oppgaven. Sotto (2007) mener også at undervisningen må stoppe for at læring skal kunne begynne. Når læreren snakker, må studentene forholde seg til lærerens verdensbilde. Det er først når læreren slutter å snakke at studentene kan begynne å danne seg egne erfaringer med verden, og på denne måten tilpasse seg dette verdensbildet eller endre verdensbildet for at det skal passe med studentens egen erfaring. Dette sammenfaller med Piagets teorier om assimilasjon og akkomodasjon.

Lærerne beskrev at kongstanken var at de skulle kaste studentene litt ut på dypt vann ved ikke å forklare teorien først, men la studentene lære gjennom egen aktivitet. Studentene er imidlertid ikke enige i at dette er en måte å jobbe på som skaper god læring. Mange av studentene har ikke oppfattet at det har ligget en pedagogisk tanke bak at det har vært lab før teori, men har sett dette som resultat av rot og dårlig planlegging: «Men når vi hadde teori da, i hvert fall, så fikk vi ofte en oppgave, så begynte vi å jobbe på den, og så etter at vi var nesten ferdig med oppgaven, så kom teorien om det.»

Mange av de studentene som har sett opplegget som en planlagt pedagogisk metode, er uenige i at det er en god måte å jobbe på: «... nytten av forelesningen forsvinner lite grann, føler jeg, hvis du allerede har lært deg gjennom å plages, og så kommer du på forelesning, og så sier de alt du har lært deg gjennom å plages.» I stedet vil studentene gjerne starte med teorien: «Men vi ville liksom ha en liten sånn, et lite sånn programmerings baby-step kurs, da, før vi begynte med labber og sånt.»

En forklaring på at studentene ikke liker denne måten å jobbe på, ligger nok i tradisjonen i den norske skolen. Her foregår mye av undervisningen ved at læreren først gjennomgår teori på tavlen før elevene selv gjør oppgaver, og det er dermed denne måten å jobbe på studentene er vant med. Heller enn at det er Piagets ideer som er rådende, bygger dette på Ausubels deduktive metode og formidlingslæring (Skaalvik og Skaalvik, 2013). Ausubel argumenterer for en systematisk lærerstyrt undervisning hvor læreren i sin formidling går fra det generelle til det spesifikke, fra generelle prinsipper til eksempler. Ausubel er ikke avvisende til den formen for oppdagingslæring som Piaget taler for, men mener at denne formen for læring er mer usikker og ekstremt tidkrevende. Dette siste er nok en viktig årsak til at formidlingslæring er rådende i skolen. Begreper, prinsipper og ideer læres best gjen-

nom forklaring, ikke gjennom prøving og feiling hvor alle elevene skal oppdage disse prinsippene og ideene på nytt (Skaalvik og Skaalvik, 2013).

En student fortalte imidlertid om hvordan han egentlig liker godt å få prøve seg på oppgavene først for så å komme på forelesninger hvor han får nye ideer til hvordan oppgavene kan løses, og så tar med disse nye ideene tilbake til laben. En måte å forstå hvorfor noen studenter gjerne vil få teori først og bli forklart hvordan ting skal gjøres etterpå, mens andre liker å finne ut av tingene mer på egen hånd, kan være skillet mellom kontekstuelle og digitale tenkere som presenteres av Sæbø et al. (2015). Digitale tenkere foretrekker å bygge opp sin forståelse gjennom først å forstå delene, en bottom-up-tenkemåte, mens de kontekstuelle tenkerne ønsker mer bakgrunnsinformasjon, slik at de kan finne det «store bildet» som gir delene en meningsfull kontekst, en top-down-tenkning.

Sæbø et al. (2015) viser hvordan fagene i academia er lagt opp på en måte som favoriserer de digitale tenkerne, dette gjelder både i typisk matematiske fag og ikke-matematiske fag, og at dette også viser seg i eksamensresultatene. I emnet *Mikrokontrollere* kan det se ut til at lærerne har gjort forsøk på å ha en mer kontekstuell tilnærming til emnet i starten, noe som ikke har passet de mer digitale tenkerne blant studentene. På den andre siden er oppbyggingen av emnet med oppgaver bygd på ferdige oppskrifter og regelmessige innleveringer, noe som passer de digitale tenkerne. Dette gir imidlertid ikke rom for at de kontekstuelle tenkerne får tid til å finne ut av det store bildet. Dette kan igjen sees i sammenheng med Piagets anbefalinger om at man på det formelt operasjonelle stadiet bør fokusere på å undervise i bærende ideer i tillegg til fakta, altså gi noe både til de kontekstuelle og de digitale tenkerne blant studentene.

Selv om studentene sier at de ikke liker å bli kastet rett ut i labboppgavene og derfor helst vil ha noe teori først, mener de likevel at det er labbøvelsene de lærer mest av, bl.a. gjennom prøving og feiling: «... en lærer mer av å sitte sånn som det der, enn å drive å høre på forelesninger, for det blir fort ganske kjedelig. Så sitter man og tenker på vind og trær og ...»

Slik sett er studentene egentlig enige i Piagets ideer om at de lærer best gjennom egen aktivitet, av å finne ut av ting på egen hånd. Mange av studentene framhevet «learning by doing» som prinsipp. Det er imidlertid også tydelig at studentene er enige i Ausubels kritikk om at oppdagingslæring er ekstremt tidkrevende. Flere av studentene mente at laboppgavene tok altfor mye tid, og at dette gikk på bekostning av læringen: «Vi burde brukt mye, mye mer tid på å lære hva, hva som faktisk skjer, hva vi faktisk skal gjøre, i stedet for å bare, det skal være en sånn konkurranse med å pløge gjennom mest mulig oppgaver på kortest mulig tid.»

Forelesningen er dermed viktig for studentene både fordi den forklarer teorier og prinsipper de ikke klarer å lære seg gjennom labøvelsene, men også fordi det tar uforholdsmessig mye tid å gjøre alt fra bunnen av og lære seg alt selv. Viktigheten av vekselvirkningen mellom forelesning og praktiske øvelser er ett av hovedfunnene vi gjorde i denne studien (Schaathun et al., 2015). Studentene peker på at det er en gjensidig avhengighet mellom disse to. Studentene skjønner mer under forelesning når de har prøvd seg på labben først, men samtidig får de til ting bedre på labben etter en forelesning. Dette er noe lærerne må være seg mer bevisst og ta hensyn til når de lager undervisningsopplegg.

LÆRING GJENNOM UMIDDELBAR TILBAKEMELDING

Når studentene utfører labbøvelsene ved bruk av Arduino, er selve handlingen en form for klassisk betinging med stimulus-respons. Det elektroniske utstyret gir umiddelbar tilbakemelding på om studentene har koblet riktig eller feil. Som en av studentene fortalte: «... når komponentene brant, da hadde du gjort noe feil.»

Fullt så dramatisk behøver det ikke å være, men det er en av elektronikkens harde realiteter at enkelte komponenter bare tåler svak strøm og vil bli ødelagt dersom studenten glemmer en motstand. Derimot kan responsen like gjerne være positiv. I første øvelse ser man at lysdioden koblet riktig vei vil lyse; koblet feil vei lyser den ikke. Når studentene i en senere øvelse lager trafikklys, er responsen gradert. Spørsmålet er ikke bare om diodene lyser eller ikke lyser, men om riktig diode lyser til riktig tid, og om lysene skifter som de skal. Hver ny komponent som blir introdusert, gir nye variasjoner av både stimulus og respons. Samme student kunne utdype erfaringen med tilbakemelding: «Det er veldig gøy altså, du får instant feedback da, og så, så skal det lyse. Og ikke lyser og så har du gjort feil, og så lyser det, så har du gjort riktig. Så, det er jo veldig nådeløst sånn sett, da.»

Denne umiddelbare tilbakemeldingen er viktig for læringsutbyttet og gjør også øvingene morsomme og motiverende. Når studentene gjør noe som får utstyret til å virke, blir dette en belønning som motiverer dem til å gjøre det samme igjen, og dermed forsterkes handlingen (Tetzchner, 2012). Dersom de ikke kobler riktig, får de også vite dette umiddelbart. Da kan de prøve noe nytt, og dersom de denne gangen gjør det riktig, få umiddelbar belønning for denne nye handlingen. Dette er et godt eksempel på at operant betinging som læringsform er høyst aktuell også for ingeniørstudenter. Denne læringsformen er også mye mer effektiv enn dersom studentene er avhengige av respons fra læreren for å vite om de har koblet riktig eller galt. Studentene slipper å vente på respons fra læreren, og læreren slipper å bruke tid på å gå igjennom hva alle studentene har gjort.

Denne typen læring passer kanskje også spesielt godt for ingeniørstudenter. De fleste studentene sier at de liker best å jobbe med det praktiske. Som en førsteårsstudent sier: «Det tror jeg er gjennomgående for alle som går på de her linjene, det er jo gjerne derfor man også velger et litt sånn «hands on»-fag egentlig.»

LÆRING VED HJELP AV STØTTENDE STILLAS

Selv om det elektroniske utstyret studentene bruker på labben gir umiddelbar tilbakemelding på om de har koblet rett eller galt ved at utstyret enten gjør det de hadde planlagt det skulle gjøre eller ikke, så både trenger og ønsker studentene individuell veiledning og hjelp. Dette opplever de at de ikke får nok av. Studentene forteller om flere medstudenter som bare ga opp å be om hjelp når de trengte det:

Det kan bli frustrerende hvis du har sittet i tre timer fordi den ene feilen du får som, som du vet ikke hva du har gjort feil, og du har ikke snøring på hva som kan være feil. Og da er det ikke muligheten til å få hjelp, for det er 30 andre som vil ha hjelp av samme lærer.

Med så mye labarbeid opplever studentene at de på ett eller annet tidspunkt møter på problemer de ikke klarer å løse på egen hånd. Da trenger de den kognitive og emosjonelle støtten som Bruner kaller støttende stillas, altså hjelp og støtte av mer kompetente andre. Studentene trenger hjelp til å finne retningen i arbeidet sitt og demonstrasjon av hvordan oppgaven kan løses:

Jeg synes i alle fall for min del at det fungerer veldig greit å på en måte bli dyttet litt i gang. Med en gang du har fått litt fart, så er det mye lettere å jobbe videre. Men jeg merker at jeg ble veldig motløs når du på en måte bare skal sitte på egen hånd og prøve å finne en vei.

I sosiokulturell tradisjon gis veiledning og støtte på en slik måte at elevene selv finner løsningen ved at de får tilstrekkelig med hint, forklaringer, korrigeringer og oppmuntringer (Skaalvik og Skaalvik, 2013). Denne formen for støtte beskriver noen av studentene å få når de ber om hjelp: «... så synes jeg egentlig det er ganske fint sånn som X gjør, at han prøver å få deg, han prøver å fiske fram den feilen, at du svarer på den feilen. Det, det er han ganske flink til.» Her blir studenten medspiller og ikke bare passiv mottaker av informasjon. Gjennom dialogen veileder læreren studentene til kunnskap, framgangsmåter og løsninger de ikke hadde funnet ut av på egen hånd.

Imidlertid har ulike lærere ulik stil for hvordan de gir den individuelle hjelpen og støtten. Mens sitatet over viser en student som har fått den type hjelp som sosiokulturelle teoretikere anbefaler, vil andre lærere vektlegge en mer lærerstyrt undervisning med instruksjon, forklaring og demonstrasjon, slik Ausubel anbefaler (Skaalvik og Skaalvik, 2013). Denne typen veiledning er det også noen av lærerne som bruker dersom det er flere studenter som sliter med det samme problemet: «Han har jo hatt det på laben, at han kanskje merker at det er en del som har problem med akkurat det ... At en tar en fem minutters pensumundervisning på tavlen, og så bare fortsetter en med sitt eget. Det fungerer veldig greit.»

Når Vygotskij beskriver veiledning og støtte, er dette noe som blir gitt av mer kompetente andre. Disse andre kan være voksne, men også mer kompetente jevnaldrende. At støtte og veiledning kan gis av medstudenter trekkes fram av mange av studentene i denne studien: «Jeg har vel lært mest og fått mest hjelp via andre studenter gjennom hele semesteret, da.» Studentene beskriver at de lærer mye av å få hjelp av andre studenter, men også at de lærer mye når de selv hjelper andre:

Men det er mye samarbeid, det vil jeg si, med de som, skulle til å si, klikker med. Vi sitter og jobber og går og spør hverandre og ... og noen har gjort det mer enn andre og noen var flink på, noen har hatt elektronikk før og noen har programmert mye før, og så mingler man rundt og, ja ... Og det fungerer bra.

LÆRING I DEN NÆRMESTE UTVIKLINGSSONEN

Som vist mener Vygotskij at det er i den nærmeste utviklingssonen læringen skjer. Dette understreker betydningen av å gi studentene undervisning tilpasset det nivået der de er. Oppgaver, innhold og vanskegrad må tilpasses slik at hver student får akkurat den utfordringen de trenger, og læreren må sørge for at studenten får den hjelp og støtte som trengs for at eleven etter hvert skal mestre oppgavene på egen hånd.

I et emne med over 90 studenter er det en utfordring å gi alle studentene oppgaver som er tilpasset deres nærmeste utviklingszone. Dette var noe studentene snakket mye om i fokusgruppene. Det er tydelig at alle studentene gjerne vil ha undervisning på sitt eget nivå, tilpasset sine behov, og at det her er kime til mye misnøye. Studentene skjønner at det er vanskelig for lærerne å gjennomføre dette i praksis, men samtidig er naturlig nok hver student opptatt av sin egen læring og sitt eget utbytte av studiet.

Studien fant at det er sprik i studentenes forutsetninger for emnet *Mikrokontrollere*, og det er dermed også sprik i hvordan studentene oppfatter studiet. Noen studenter finner emnet vanskelig, blir overveldet av arbeidsmengden og sliter med å henge med:

Ja, men jeg ville heller ha gjort den samme oppgaven ti ganger, til jeg faktisk hadde skjønt hva som sto der, enn at jeg skal gjøre ti forskjellige oppgaver, hvor jeg skjønner ikke egentlig noen av de, men du må bare gjøre dem fordi at du hadde så mye stoff ...

... Og det merket jeg liksom da vi gikk fram, at jeg syntes, at jeg ofte begynte å henge liksom veldig mye etter fordi at de ... ja, på en gang på en måte en var, eller noen var kommet i mål, så burde jo egentlig alle ha kommet i mål.

Andre studenter igjen synes det er for lite utfordringer: «... følte jeg, jeg satt veldig mange timer der nede og gjorde ting som jeg like godt kunnet droppet å gjøre på disse innleveringene. Ville heller ha kunnet bryne meg på noe vanskelig.» Disse studentene ønsket større utfordringer, større oppgaver og friere oppgaver.

Dette kan tyde på at dersom vi ønsker å gi alle studentene et godt læringsutbytte må oppgavene differensieres mer. Den ene fokusgruppen diskuterte dette og kom bl.a. opp med forslag til ulike oppgavesett hvor noen oppgaver er obligatoriske som alle må gjøre, mens andre oppgaver med større vanskegrad og frihet kan velges av de studentene som vil ha større utfordringer.

Det er imidlertid sentralt å huske at den nærmeste utviklingssonen ikke beskriver det studentene mestrer på egen hånd. Det de klarer på egen hånd kan de allerede, og å fortsette med dette er ikke læring. Dette er noe av det studentene peker på når de snakker om at de må gjøre mange oppgaver som de egentlig mestrer, for dette er obligatoriske oppgaver som er en del av arbeidskravet i emnet. For at det skal skje læring, må oppgavene ligge innenfor studentenes nærmeste utviklingssoner. Dette er oppgaver som studentene klarer med adekvat støtte og veiledning, og som gir dem noe å strekke seg etter. Her blir det støttende stillaset fra forrige punkt avgjørende.

Teorien om den nærmeste utviklingssonen gir et nytt perspektiv på den problemstillingen at noen studenter finner emnet vanskelig, mens andre ønsker større utfordringer: Studentenes nærmeste utviklingssoner er forskjellige. Selv om teorien ikke nødvendigvis gir entydige svar på hva læreren skal gjøre med dette, kan den gi økt forståelse for studentenes læringssituasjon og dermed gi inspirasjon og ideer til hvordan undervisningen kan tilrettelegges bedre.

LÆRING SOM EN SOSIAL AKTIVITET

Vygotskij framhever at læring skjer i en sosial sammenheng, hvor mennesker lærer av hverandre gjennom samhandling og dialog. Dette framheves av studentene når de snakker om labarbeidet. Studentene bruker mye tid på labben, og når de er der, samarbeider de og hjelper hverandre:

Og jeg tenker jo at dette her i veldig stor grad er et lekefag. Sånn du sitter borte på laben en hel masse folk, og kaster lysdioder mot hverandre og prøver å få dette her til å virke og. Der er en god stemning, og folk har det gøy, ikke sant, og du sitter jo i mange timer og knoter og leker deg og ...

Flere studenter framhever at det å ha et slikt fag hvor det er rom for å leke og for å arbeide sammen, er viktig for å bli kjent med medstudentene. Slik sett synes de det er et godt fag å ha første semester, når mange studenter er nye på høgsolen og ikke kjenner andre studenter. En undersøkelse fra høsten 2014 blant studenter fra samme avdeling som vår studie, viser da også at studentene trives godt og har det bra sosialt (Oltedal et al., 2015).

Studentene viser også til at de også i senere emner har nytte av at de i emnet *Mikrokontrollere* har lært seg å samarbeide mye med andre studenter. Noen fortsetter å jobbe sammen i grupper også ut over første semester. Slik sett blir det faktum at labarbeid er en trivselsfaktor, noe som både påvirker den faglige læringen, men også studentenes sosiale liv.

KONKLUSJON OG VIDERE UTVIKLING

Vi har sett på studentenes erfaringer med aktiv læring i mikrokontrolleremnet og satt dem i sammenheng med kjente læringsteorier.

Innledningsvis hadde vi som et av målene for kapittelet å vise at læringsteoriene også er relevante for å forstå læring hos voksne studenter. Læringsteoriene blir ofte framstilt som en beskrivelse av barns læring, det gjelder også i mye av den litteraturen som er referert i dette kapittelet. Som analysen over viser, kjenner vi imidlertid igjen flere av de sentrale delene av læringsteoriene i det som studentene forteller om sin læring. Vi mener derfor at disse teoriene er nyttige verktøy for å forstå hvordan studentene lærer. Også andre forskere har brukt læringsteorier i sine studier av voksne studenter, bl.a. Hegerholm et al. (2015) som har brukt «den nærmeste utviklingssonen» som rammeverk i sitt arbeid.

Flere teoretikere snakker da også om menneskers læring eller individets læring heller enn barnets læring når de omtaler læringsteoriene, f.eks. Säljö (2001) i sin bok om sosiokulturell teori. Han nevner eksplisitt at teorien om den nærmeste utviklingssonen også kan gjelde voksne (s. 125), det samme gjør Wells (1999). Wells (1999, 2000) beskriver hvordan læring er noe som fortsetter gjennom hele livet etter som nye situasjoner skaper nye muligheter for videre utvikling, og han hevder at man kan finne grunnlag for en slik bredere tolkning av den sosiokulturelle læringsteorien også i Vygotskijs egne tekster. Om behaviorismens lærings-

former skriver Tetzchner (2012) at læringsmekanismene ikke endrer seg, bare innholdet i læringen. Det er dermed støtte for å anvende læringsteorier for å forstå læring i et livsløpsperspektiv, men her er det grunnlag og behov for mer forskning.

Vi kan nå vende oss til et mer praktisk og anvendt spørsmål: «Hvordan kan læringsutbyttet i *Mikrokontrollere* bli enda bedre?» Analysen vår gir flere nyttige svar.

Studentene etterlyser mer undervisning, altså tid hvor lærere forklarer hva de skal gjøre og hvordan ting henger sammen. Det er imidlertid ikke åpenbart at det studentene etterlyser nødvendigvis er flere tradisjonelle forelesninger. Særlig ikke siden mange av studentene ærlig innrømmer at de synes forelesningene ofte er kjedelige, gir dem lite utbytte og ikke fører til læring. Studentene er samstemte i at det er på labben læringen skjer. Det er tydelig at lærerstyrt undervisning ikke kan stå for seg selv. I stedet trenger vi «støttende stillas» som hjelper studentene til å lykkes på labben.

Et sentralt spørsmålet er da hvordan vi best kan bruke tilgjengelige lærerressurser til å bygge et godt stillas. Flere studenter nevner selv at de kanskje ønsker mer individuell veiledning på labben, heller enn tradisjonelle forelesninger. Utfordringen er at individuell veiledning krever mer ressurser, så man må søke etter løsninger som er mer effektive enn tradisjonelle forelesninger, samtidig som de henvender seg til studentene i plenum.

Et problem med forelesningene som vi kjenner, er lengden, typisk to timer. Det betyr at støttepunktene i stillaset er tykke og solide, men avstanden mellom dem er stor. Studentene har langt å gå uten støtte, og når de setter seg på et støttepunkt, finnes der ingen utfordring, og det er lett å sovne.

Vi kan illustrere det samme problemet gjennom den nærmeste utviklingssonen. Sonen er ofte ikke stor, dermed vil en lang forelesning ofte måtte dekke materiale som går langt forbi den nærmeste utviklingssonen og inn i framtidig kompetanse. Det er i beste fall det materialet som faller innenfor den nærmeste utviklingssonen studenten er i stand til å nyttiggjøre seg. Resten er bortkastet tid.

Løsningen må derfor ligge i forelesning i små porsjoner, slik at studenten rekker å lære mellom hver gang læreren snakker, og dermed flytte den nærme utviklingssonen. Slike små porsjoner kan implementeres på ulike måter. Studentene nevner både korte plenumstaler innskutt i labtimene og videoforelesninger som de kan nyte når det passer. Begge deler er mulig, og de kan kombineres.

Individuell veiledning kan også være viktig. Forholdet mellom lærernes tid til plenumstaler og tid til individuell veiledning kan muligens optimaliseres, men det er en krevende vurdering som ikke kan gjøres på generelt grunnlag. Flere studentassistenter på labben, og at disse er tilgjengelige flere dager/timer, var et annet forslag som kom opp.

Oppgaveutformingen må også sees i sammenheng med den nærmeste utviklingssonen. Progresjonen må være slik at hver oppgave ligger innenfor den nærmeste utviklingssonen, slik at den er løsbar samtidig som den utvider kompetansen. Ved å utvide kompetansen flyttes den nærmeste utviklingssonen slik at neste oppgave faller innenfor. Verken for krevende eller for enkle oppgaver er effektivt, og dette kan kreve differensiering av oppgavene. God oppgavetekst kan også bidra til et godt støttende stillas.

At studentene får oppgaver innenfor sin egen nærmeste utviklingssone vil igjen kunne påvirke studentenes opplevelse av mestring. Undersøkelsen fra høsten 2014 (Oltedal et al., 2015) fant som nevnt at studentene hadde det bra sosialt. Derimot oppga de at de i mindre grad opplevde mestring av studiet. Dette kan bety at studentene føler at fagene er for vanskelige, og at de ikke får til det de prøver på, men det kan også bety at studentene ikke får utfordringer og opplevelsen av å mestre noe nytt. Manglende opplevelse av mestring påvirker både læring og motivasjon negativt (Stipek, 2002). Dette må derfor tas på alvor, både for å motvirke at studenter slutter, men også for at studentene skal få et best mulig resultat. I vår studie fant vi at mange av studentene ikke opplevde at nivået på emnet var tilpasset dem, noen syntes emnet var for vanskelig, mens andre etterlyste større utfordringer.

Det må derfor jobbes mer med å utforme optimale labøvelser som kan skape mestring hos alle studentene. Graderte oppgaver var et forslag fra studentene, oppgaver hvor noe er obligatoriske, mens andre deler er valgfri, var et annet. Problemstillingen som vi tidligere har nevnt rundt oppdagelseslæring og hvor tidkrevende dette er, må også sees som en del av dette. Likeså blir det viktig å se på hvordan vi kan legge oppgavene til rette for studenter på ulikt nivå, samtidig som alle studentene skal nå de samme læringsmålene og skal opp til samme eksamen.

Målet må være at alle studentene skal oppleve læring og mestring i emnet *Mikrokontrollere*, og også at alle studentene som en følge av dette skal bestå eksamen. Det er mange utfordringer for å nå dit. I vår studie som har fokusert på læring, har studentene kommet med mange innspill til hvordan læringen kan bedres. Som vi har sett i dette kapitlet, harmonerer det studentene sier med etablerte læringsteorier. Ved å gå inn i disse læringsteoriene kan vi bedre forstå det studentene sier om sin egen læring, og det gir oss et verktøy for å analysere virksomheten vår. Her kan vi også finne inspirasjon og ideer til hvordan vi kan jobbe videre for å bedre kvaliteten på læringen. Tradisjonelt har læringsteorier stått sentralt i undervisningen i grunnskolen, hvor både Piagets og Vygotskijs ideer har hatt stor betydning for det som skjer i klasserommene. Som vår gjennomgang har vist, kan teoriene være like nyttige for å forstå læring i høyere utdanning og være med på å gi retning for hva det må fokuseres mer på.

LITTERATUR

- Askland, L., og Sataøen, S. O. (2014). *Utviklingspsykologiske perspektiv på barns oppvekst* (3. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bjørnstad, Ø. (2005). *Om konstruktivismen* (nr. 12/2004). Høgskulen i Sogn og Fjordane.
- Bryman, A. (2008). *Social Research Methods* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Bråten, I. (red.). (1996). *Vygotsky i pedagogikken*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Buli-Holmberg, J. og Ekeberg, T. R. (2009). *Likeverdig og tilpasset opplæring i en skole for alle*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gibbings, P., og Bowtell, L. (2013). *Student focus groups*. Paper presented at AAEE Conference, Queensland, Australia.
- Hegerholm H., Hedestig, U. og Klæbo, G.-T. (2015). Crossing borders between education and work-places. I: Norsk konferanse for organisasjoners bruk av IT (red.), *Norsk konferanse for organisasjoners bruk av IT* (Vol. 23, No. 1: NOKOBIT 2015), ISSN: 1894-7719.
- Hundeide, K. (1985). *Piaget i skolen* (2. rev. utg.). Oslo: Cappelen.
- Imsen, G. (1998). *Elevens verden: Innføring i pedagogisk psykologi* (3. utg.). Oslo: Tano Aschehoug.
- Krueger, R. A., og Casey, M. A. (2009). *Focus groups: A practical guide for applied research* (4th ed.). Los Angeles, Calif: Sage.
- Oltedal, G., Edvardsen, Ø., Hellen, K. og Hellevik, G. (2015). *Utpøring av metode for å motvirke frafall*. Paper presentert på MNT-konferansen 2015, Bergen.
- Schaathun, W. A. og Schaathun, H. G. (2015). Dypevaluering av studentenes læring – er fokusgrupper svaret? I: Norsk informatikkonferanse (red.), *Norsk informatikkonferanse (NIK 2015: Ålesund)*. ISSN: 1892-0721.
- Schaathun, W. A., Schaathun, H. G. og Bye, R. T. (2015). Aktiv læring i mikrokontrollarar. *Uniped*, 38(4), 381–389.
- Skaalvik, E. M. og Skaalvik, S. (2013). *Skolen som læringsarena: Selvoppfatning, motivasjon og læring* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Sotto, E. (2007). *When teaching becomes learning: A theory and practice of teaching* (2nd ed.). London: Continuum.
- Stipek, D. J. (2002). *Motivation to learn: Integrating theory and practice* (4th ed.). Boston: Allyn and Bacon.
- Svartdal, F. (1998). *Læringspsykologi*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Sæbø, S., Almøy, T. og Brovold, H. (2015). Does academia disfavor contextual and extroverted students? *Uniped*, 38(4), 274–283.
- Säljö, R. (2001). *Læring i praksis. Et sosiokulturelt perspektiv*. Oslo: Cappelen forlag.
- Tetzchner, S. v. (2012). *Utviklingspsykologi* (2. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Wells, G. (1999). *Dialogic Inquiry. Toward a Sociocultural Practice and Theory of Education*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wells, G. (2000). Dialogic inquiry in education: Building on the legacy of Vygotsky. I: C. D. Lee og P. Smagorinsky (red.), *Vygotskian perspectives on literacy research*. New York: Cambridge University Press.
- Wiberg, M., Qvortrup, A. og Bengtsen, S. S. E. (2013). *Læringsteori og didaktik*. København: Hans Reitzels Forlag.

14

Barnehagelærerutdanninga

Nye utdanningsvegar og nye utfordringar

TORHILD LILLEMARCK HØYDALSVIK OG LARS GULBRANDSEN

SAMMENDRAG Tilboda innan fleksibel læring er med å endre det pedagogiske landskapet i Europa. Dette kapittelet spør om korleis nye kvalifikasjonsspor i lærarutdanninga endrar grupper av studentar som vert rekrutterte til universitet og høgskular i Norge. Konteksten er barnehagelærerutdanning i eit livslang læring-perspektiv, og vi undersøker moglege innverknader programma kan ha for studentpopulasjonen. Ei kvantitativ tilnærming vert nytta ved hjelp av registerdata frå Statistisk sentralbyrå, av personar som arbeider i barnehage under utdanninga, eller jobbar som barnehagelærarar i åra 2006 til 2012. I tillegg kjem data frå ei undersøking gjennomført våren 2012 der respondentane var studentar ved sju av dei ni utdanningsinstitusjonane som då tilbød arbeidsplassbasert lærarutdanning. I perioden har vi funne fire utdanningsspor som avviker vesentleg i studielengd, kva studenten er pålagt å gjere, eller kan gjere i løpet kvalifiseringsperioden. Kapittelet viser nokre av dei vanlegaste kjenneteikna studentgrupper har, som variasjon i alder og stabilitet, lojalitet og sosial bakgrunn. Resultata viser ulike vilkår for alder og tilnærming til praksisfeltet. Gjennomsnittsalderen har auka i perioden, og ser ut til å vere påverka av fleksibel læring. Vi fann at meir enn 30 prosent av studentane i 2012 kombinerte studiar med arbeid i barnehagar. Vi diskuterer resultata og utfordringane, i mellom andre Biesta, Heggen og Smeby sine teoretiske perspektiv.

ABSTRACT The pedagogical landscape in Europe is changing through new ways of flexible learning. This chapter highlights last year's change in types of programmes offered at universities and university colleges in Norway relating to lifelong learning. The context is Teacher Education, and we examine possible influences the programs may have for the student population. The research question is: In what way have new qualification tracks in Early Childhood Teacher Education changed the student group? A quantitative approach is implemented using registered data compiled from Statistics

Norway on people working in kindergarten during the education or working as kindergarten teachers from 2006 to 2012. In addition, data from a survey in the spring of 2012 with respondents studying at seven of the nine institutions offering workplace-based teacher education is used. In the period 2006–2012 we found four trends in education that differ substantially in length of study, what the student is required to do, or may do during study qualification period. This article shows some of the common characteristics the student groups have, such as the variety in age and stability. We examine students that combine teacher training with education-based employment and their loyalty to the workplace. The results show differences in prerequisites, age and approach to the practice field. The average age increased during the period, and seems to be affected by flexible learning. We also found that more than 30 percent of the students in 2012 combined studies with employment in kindergartens. We discuss the results and the challenges in the theoretical perspectives of among others, Biesta and Heggen & Smeby.

NØKKELORD barnehagelærerutdanning | kvalifisering | rekruttering | arbeidsplassbasert utdanning | fleksibel læring

INTRODUKSJON

Over tid har det opna seg fleire vegar fram til ei fullverdig utdanning som barnehagelærer. Fleire av kvalifiseringsvegane er bygde opp som fleksibel utdanning i eit livslang læring-perspektiv (Grepperud, 2008). Endringar i høgskulelandskapet gir nye læringsformer (European Union, 2015) og i Noreg står NOU 1997: 25 som ein merkestein for når det vart eit brot i dei meir tradisjonelle tankane om oppbygging av lærarutdanningane. Kunnskapsdepartementet (2007) sin strategi for rekruttering av førskulelærarar, eller av barnehagelærarar, som profesjonen heiter frå 2013, opna for utvikling av fleksibel utdanning i meininga å tilpasse seg vaksne studentar. Utover frå 2006 har vi fått lærarutdanningar i form av e-læring, samlings- og arbeidsplassbaserte studieprogram, ofte med partnerskapsavtale mellom studenten sin arbeidsgjevar og utdanningsinstitusjonen. Målgruppa har mellom anna vore assistentar som alt jobbar i barnehagen, men som blir rekrutterte inn i deltidsbasert utdanning til kombinasjonen yrkes- og studentliv.

Fleksibel utdanning er også aktualisert på bakgrunn av manglande rekruttering til barnehagelæreryrket. For like lenge som vi har hatt barnehagar i Noreg, har vi hatt problem med å fylle desse med tilstrekkeleg mange tilsette med den naudsynte utdanningsbakgrunnen. Problemet skuldast lenge at barnehagelærarane valde å slutte kort tid etter at dei hadde teke eksamen. I den tidlege norske forskinga om

barnehagelærarar var det derfor vegane ut av barnehagen som fekk størst merksemd, om kva utgangar som vart valde av kven og kvifor (Holt, 1972, Nafstad, 1976, Pedersen og Pettersen, 1981, 1983). Sidan fråfallet kom så tidleg, vart barnehagelærarstudentane sine framtidsplanar eit særleg interessant forskingsspørsmål (Bastiansen, 1985, Gulbrandsen, 2005), men det er ikkje lenger slik at det er unge jenter som vert rekrutterte inn for berre å stå i yrket nokre få år. Barnehagetilsette med utdanning som barnehagelærer er no barnehagane si mest stabile arbeidskraft. Denne yrkesgruppa har rett og slett slutta å slutte (Gulbrandsen, 2015).

Men det er forska lite på korleis ulike kvalifiseringsvegar, med heiltidsutdanninga og ulike deltidsutdanningar, har vore med å endre studentgruppene. Vi veit også for lite om kva endringa har å seie for profesjonsutdanninga og aktørane der. Dette kapittelet prøver å beskrive ulike kvalifiseringsvegar fram til barnehagelærer, og studentgruppene sine fellestrekk og ulikskapar. Eit særleg fokus har vi på studentane i dei arbeidsplassrelaterte utdanningane. Dei er spurde om korleis dei opplever utdanninga og utdanningskompleksiteten grunna sin noko annleis måte å kombinere teori og praksis på. For desse studentane arbeider allereie enten på dispensasjon i ei stilling som krev at ein har fullført profesjonsutdanninga, eller på ein arbeidsplass der profesjonen skal utgjere ein viss del av dei tilsette, samtidig som dei er under kvalifisering til profesjonen. Problemstillinga er:

På kva måte har nye kvalifiseringsvegar i barnehagelærerutdanninga endra studentgruppene?

Med omgrepet studentgruppe forstår vi dei ulike utdanningsprogramma innanfor barnehagelærerutdanning sine grupper. Vi set søkjelys på desse kvalifiseringsvegane ved norske universitet og høgskular som fører fram til formelt godkjend barnehagelærer. Med ei kvantitativ tilnærming undersøker studien fellestrekk for studentgruppene, og særleg kvalifiseringsløpet til dei som står med den eine foten i utdanninga og den andre i praksisfeltet.

METODE

To type data er brukte for å svare på spørsmåla om dei ulike kvalifiseringsvegane og studentgruppene der. Det første er registerdata frå Statistisk sentralbyrå, oppdaterte fram til og med hausten 2012, og henta ut i 2014. Dei omhandlar alle med fullført utdanning som barnehagelærer, alle som i 2012 var under utdanning til å bli det, og dei som tidligare hadde vore innom slik utdanning utan å fullføre. Data omfattar også alle som hadde jobba i en barnehage 1. oktober 2003, 2005, 2007, 2009, 2011 eller 2012. Den viktigaste er andelen av dei med barnehagelærerutdanning som jobbar i ein barnehage. Men også noverande og tidlegare studentar kan

klassifiserast etter om dei på eitt eller fleire av dei nemnde tidspunkta har jobba i ein barnehage. Vidare er data samla inn gjennom ei spørjeundersøking ved sju av dei ni institusjonane som våren 2012 tilbød den arbeidsplassbaserte utdanninga. Spørjeundersøkinga gjekk til dei deltakande studentane som kombinerte studiet med arbeid i barnehage. Elektronisk spørjeskjema vart nytta i ein populasjon på 405 studentar, der 371 vart gjort tilgjengelege, med ein svarprosent på 44,2. Studentane, som var frå både 1., 2., 3. og 4. studieår, vart spurde om sin bakgrunn, erfaringar, opplevingar og forståing av studentrolla (Høydalsvik, 2014a, s. 107 ff.). Svarprosenten på spørjeundersøkinga er forholdsvis låg. Noko skuldast at det var studentane sine e-adresser ved utdanningsinstitusjonane som vart nytta i datainnsamlinga. Dette gav oss for lite nærleik til informantane. Sjølv om vi ikkje har funne prov på at den låge svarprosenten skaper skeivheit i datamaterialet, gjer den låge svarprosenten at desse data må nyttas med varsemd. I høve metodekritikk, forstår vi med vårt kjennskap til feltet at kven som vert godskriven å vere utdanna barnehagelærar er uoversiktleg. KOSTRA-tala som barnehagane, barnehageeigarar og kommunane som barnehagemyndigheit sjølve melder, er ofte ikkje samsvarande med registerdata til Statistisk sentralbyrå (Gulbrandsen, 2008).

BAKGRUNN

For tidsperioden 2006–2015 har vi identifisert fire ulike kvalifiseringsvegar fram til godkjend barnehagelærerutdanning. Desse gir grunnlag for tilsetting som barnehagelærar etter lov om barnehagar 2005 med endringar i 2013. Utgangspunktet for valde tidsperiode er at i 2006 opna departementet for to nye utdanningsvegar: arbeidsplassbasert utdanning og eit påbyggingsspor for nokre typer bachelorgrader. På det tidspunktet var gjeldande rammeplan for utdanninga vedteken i 2003 og retningsgjevande fram til *Nasjonalt forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanning* (Kunnskapsdepartementet, 2012) vart sett i verk 2013. Kvalifiseringsvegane vi finn, skil seg frå kvarandre etter kor lange dei er, og etter kva ein kan eller må gjere samstundes med kvalifisering. Som tabell 1 syner, let det seg også gjere å kome inn på vegen sitt sluttstykke, dersom studenten frå tidlegare har ei adekvat bachelorgrad.

TABELL 14.1: ULIKE KVALIFISERINGSVEGAR TIL Å BLI BARNEHAGELÆRAR.

| | Kvalifiseringsveg | Omfang | Kjenneteikn og formelle krav |
|--|-------------------|---|--|
| Kvalifiseringsveg 1: Heiltidsutdanning | 3-årig | 180 sp. (60 sp. pr. år) 100 % studiebelastning | BLU. Heiltidsstudium med normal studiebelastning. Inneheld 100 dagar rettleia praksis i barnehage. |
| Kvalifiseringsveg 2: Deltidsutdanning | 4-årig | 180 sp. (45 sp. pr. år) 75 % studiebelastning | BLU-D. Samlingsbasert. Deltidsstudium der studenten ikkje treng å arbeide i barnehage. Inneheld 100 dagar rettleia praksis i barnehage. |
| Kvalifiseringsveg 3: Arbeidsplassbasert barnehagelærarutdanning. | 4-årig | 180 sp. (45 sp. pr. år) 75 % studiebelastning | ABLU. Samlingsbasert, men stor grad av nettbasering og undervisning ved e-læringsplattform. Kjenneteikna ved partnerskapsavtale mellom arbeidsgjevar og utdanningsinstitusjon. Studenten må arbeide i barnehage minst 40 % stilling. Barnehagen er godkjend som ein av dei formelle læringsarenaene. Inneheld 100 dagar rettleia praksis i barnehage. |
| Kvalifiseringsveg 4: Barnehagepedagogikk, deltid | 2-årig | 30 + 30 sp. (30 sp. pr. år) 50 % studiebelastning | BARNEHAGEPEDAGOGIKK 30 SP. og SMÅBARNSPEDAGOGIKK 30 SP. Studenten må arbeide i barnehage under studiet. Byggjer på tidlegare fullført 180 sp. Må ha fullført ei av dei spesifikke bachelorgradane: allmennlærer-/grunnskulelærarutdanning, faglærarutdanning med godkjenning for undervisning i 1.–4. klasse, bachelor, spesialpedagog eller barnevernspedagog. Inneheld 10 dagar rettleia praksis i barnehage. |

Det er stor skilnad på forkrav og antal år utdanningsvegane tek. Vidare ser vi at innhaldet i kvalifiseringsveg 1, 2 og 3 er tilnærma like, men rammefaktorane for studentgruppene er ulike. Kvalifiseringsveg 4 er den som skil seg mest frå dei andre. Nokre utdanningar med pedagogikk og kunnskap om barn og samfunn vert godkjende til vidare påbygging til barnehagelærer. Lov om barnehagar § 18 stiller krav om godkjent utdanning som barnehagelærer berre til ei av stillingane i barnehagane, nemleg pedagogisk leiar. Tidlegare omhandla utdanningskrav også styrar, men frå 1. januar 2009 opna barnehagelova for at styrar ikkje treng å ha barnehagelærerutdanning, men «Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Barnehagen ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen høyskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse» (Barnehageloven, 5 § 17).

Det tyder at i vårt datamateriale kan gjeldande styrarar med godkjend utdanning også til dømes vere grunnskulelærarar. Barnehagen sine pedagogiske leiarar, derimot, må ha utdanning som barnehagelærer. Nokre treårige pedagogiske utdanningar på høgskulenivå med 60 studiepoeng påbygging i barnehagepedagogikk er definerte som likeverdig utdanning. I tabellen er dette kvalifiseringsveg 4.

Barnehagelæraren står i ei personalgruppe samansett av ein ikkje uvesentleg prosent personar utan barnehagelærerutdanning. Ifølgje KOSTRA-tala¹ frå desember 2014 som barnehagane rapporterte inn, hadde 90 prosent av styrarane og pedagogiske leiarar godkjent utdanning. I 2003 var andelen 87,3 prosent. Andelen tilsette med godkjent barnehagelærerutdanning har auka frå 31,7 prosent i 2007 til 34,5 prosent i 2014 av dei tilsette i barnehagane. Ifølgje tala frå Barnehagefakta.no,² har 39,2 prosent av dei tilsette utdanning som barnehagelærer, 4,3 prosent anna pedagogisk utdanning, medan 16,7 prosent har fagbrev som barne- og ungdomsarbeidar. Andelen av barnehagane som ikkje har nokon på dispensasjon frå utdanningskravet, har også auka. Dei omfattar no for første gong meir enn halvparten av alle barnehagane (Statistisk sentralbyrå, 2015). Med utgangspunkt i dei fire kvalifiseringsvegane i tabell 1, er det eit spørsmål kven denne utdanninga vert tilboden, og korleis studentgruppene trer fram. Tabell 2 summerer opp registerdata (sjå også Gulbrandsen, 2015, s. 13 ff.).

1. KOSTRA er barnehagemyndigheit og kommunane sin årlege rapportering til Staten og er ei database med nøkkeltall og grunnlagsdata.

2. Barnehagefakta.no er basert på Utdanningsdirektoratet sin database over alle norske barnehagar.

TABELL 14.2: PERSONAR I DATAUTTAKET ETTER DEIRA FORHOLD TIL BARNEHAGELÆRARUTDANNING OG ARBEID I BARNEHAGE 2012. ALLE OG DEI SOM HAUSTEN 2012 VAR UNDER 68 ÅR OG BUSETTE I NOREG (REGISTERDATA, SSB).

| | Alle i data- uttaket | Alle i datauttaket som hausten 2012, var busette i Noreg og under 68 år |
|--|-------------------------|--|
| Fullført barnehagelærerutdanning og tilsett i barnehage hausten 2012 | 25 224 | 25 070 |
| Har ikkje fullført barnehagelærerutdanning og tilsett i barnehage hausten 2012 | 2674 | 2651 |
| I gang med barnehagelærerutdanning og tilsett i barnehage hausten 2012 | 2346 | 2313 |
| Resten av dei tilsette i barnehagane hausten 2012 | 63 108 | 58 679 |
| Fullført barnehagelærerutdanning, men ikkje tilsett i barnehage hausten 2012 | 24 014 | 21 315 |
| Avbrotten barnehagelærerutdanning, men ikkje tilsett i barnehage hausten 2012 | 10 643 | 10 106 |
| I gang med barnehagelærerutdanning, men ikkje tilsett i barnehage hausten 2012 | 5365 | 5267 |
| Ikkje tilsett i barnehagen 2012, men har vore tilsett på minst eitt av desse tidspunkta: hausten 2003, 2005, 2007, 2009 eller 2011 | 82 531 | 72 809 |
| Personar totalt: | (215 905) | (198 210) |

Barnehagen står for ein ikkje ubetydeleg vekst på utdanningsfeltet. Ser vi på personalet i barnehagane og dei som arbeider direkte med heile barnegruppa, altså dei pedagogiske leiarane og assistentane, er det ein auke med over 8000 årsverk frå 2008 til 2014 (Utdanningsdirektoratet, 2014). No har vi sett på konteksten studien vår står i. Vi går så over til å seie noko om lærarutdanning som forskingsfelt, og presenterer studien sine teoretiske perspektiv.

LÆRARUTDANNING SOM FORSKINGSFELT

Både nasjonalt og internasjonalt er lærarutdanningsforskning eit veksande felt. Senter for profesjonsstudier ved Høgskulen i Oslo og Akershus gjennomfører ein longitudinell forskingsstudie (Heggen og Smeby, 2012) der studenten sin profesjonskvalifisering og oppleving av meningsfulle samanhengar står sentralt. Fleire doktoravhandlingar har kome nær barnehagelærarstudenten og utdanningsprogrammet, mellom dei Steinnes (2014). I ein intervjustudie av studentar på veg ut til yrket, drøftar ho mellom anna om deltidsutdanningane handlar meir om å få sertifisert den praksiskunnskapen studenten allereie har, eller om det sentrale er kvalifiseringa til eit yrke (Steinnes, 2013). SINTEF (2014) har ein studie om studiekvalitet i lærarutdanninga. I ein oppfølgingsstudie spør dei etter studentane i arbeidsplassbasert førskulelærarutdanning, no ABLU i kvalifiseringsveg 3, si oppfatning av studiekvalitet. I motsetning til heiltidsstudenten set ABLU-studentane meir pris på teoriundervisninga ved lærestaden enn på praksisopplæringa i praksisbarnehagane. Rapporten konkluderer med at det er uklart i kva grad det er studentane sin bakgrunn eller studiemodellen som slår sterkest ut i studentane si kvalifisering (SINTEF, 2014). Internasjonalt finst det fleire forskingsmiljø med vekt på lærarutdanningsforskning og studentane si kvalifisering. Hammerness (2006, 2012) er oppteken av koherens og meningsskaping for lærarstudentane i Nederland, USA og Norge. Cochran-Smith (2013) frå Boston studerer lærarutdanningane i eit heilskapsperspektiv. Forholdet mellom teori og praksis, samt studentbakgrunn ved rekruttering til dei nordiske lærarutdanningane, arbeider mellom andre Persson (2011) og Bertilsson (2009) med.

TEORETISKE PERSPEKTIV

I kapittelet spør vi på kva måte nye kvalifiseringsvegar til barnehagelærer har endra studentgruppene. Heiltidsstudenten vert forstått å stå i ordinære studieløp med 100 prosent studiebelastning, medan studenten i deltidsstudium og arbeidsplassnære utdanningar er ein del av fleksibel utdanning (Grepperud, 2008). Utdanninga er fleksibel fordi den er tilpassa ei anna målgruppe enn ungdom som tek til med høgre utdanning tett etter vidaregåande skule. Slik forstår vi studenten i fleksibel utdanning å vere over 25 år med både arbeids- og livserfaring, der studentrolla berre er ei av mange vaksenroller.

Rekruttering til barnehagelærarutdanninga drøftar vi i lys av nordiske forskarar som støttar seg til Bourdieu (1986) sin teori der kapital er definert ut frå kultur, økonomiske, akademiske og politiske felt (Broady, 2011, Bertilsson, 2009,

Hultqvist og Palme, 2009). Resultata viser at frå midten av 1990 og framover vert barn av lærarar i mindre grad lærarar sjølve, og det å utdanne seg til barnehagelærar vart ei betydingsfull utdanning for *arbeiderklassens døtrer* (Bertilsson, 2009, s. 36). Ein auka del av lærarstudentane i Sverige kjem frå såkalla «studieovana hem, där föräldrarna har liten erfarenhet av egna studier, er förhållandevis stor» (Bertilsson, 2009, s. 28 ff.). I Noreg har Gulbrandsen (2008) vist til ei tilsvarande endring.

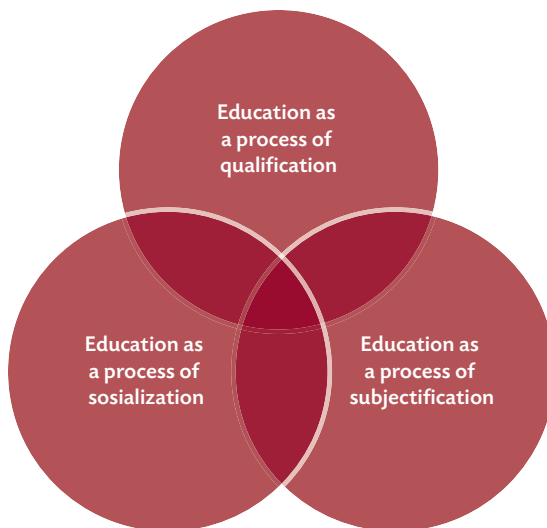
Barnehagelæraren har gått frå å vere ei yrkesgruppe som hadde profesjonsroller ein kunne få inntrykk av at «alle kunne greie», til ein profesjon som byrjar å finne si form (Gulbrandsen, 2015). Utdanninga fram til profesjonen er samansett, og studentane arbeider mot å kunne utøve eit komplekst barnehagelæraryrke. No er det ikkje berre kunnskapsorienterte endringar hos studenten som skal gå føre seg i utdanningstida. I eit danningperspektiv vert barnehagelæraren budd til å utøve leiaroppgåver overfor personalgruppa og møte barna sine behov for omsorg, læring og danning. Det er viktig at studenten i utdanninga får arbeide med spørsmålet «Kven er eg?». Dette fordi studenten vert danna til leiar og teambyggar overfor vaksne med ulike utdanningsbakgrunnar (Brostrøm, 2011).

Utdanningsfilosofen Gert Biesta (2014) seier at utdanning er ein kompleks affære. Den står i ein spørjande tradisjon der den mangefasetterte hensikta med utdanning er både formål, form og balanse. Biesta, som har ståstad i pragmatismen, har tre utdanningsdomene for å analysere og forstå betre studenten. Han nyttar omgrepa utdanning som prosess for *kvalifisering, sosialisering og subjektivisering* (Biesta, 2014).

Kvalifisering er kanskje den tydelegaste dimensjonen å få auge på i utdanninga. Den består av studenten sine læringsutbytte, ferdigheiter og kompetansar medan sluttproduktet er sertifisering i form av eit vitnemål.

I utdanning er sosialisering ein sentral dimensjon. Det handlar om treninga til barnehagefagleg arbeid ut frå å initiere eksisterande tradisjonar, kulturar, handle- og veremåtar. Dette skjer delvis medvite i form av sosialisering til barnehagelæraren sitt fagområde, og til barnehagekulturen. Tradisjonane, kulturell tilknytning og danning av profesjonsidentiteten er her sentrale aspekt (Biesta, 2014).

Subjektivisering er den tredje dimensjonen i utdanning. Subjektivisering vert forstått som den delen av sosialiseringa som omhandlar subjektet si danning og eiga identitetsskaping (Biesta, 2014). At dei personlege kvalitetane og eigenskapane vert forma av læring og utvikling i møte med undervisning, faglitteratur, praksisperiodar og ein lærande fellesskap.



Figur 14.1: Utdanninga sine tre domene. (Høydalsvik, 2016, etter Biesta, 2014)

Dei tre dimensjonane heng saman. Samtidig som dei nokre gonger gjensidig kan styrke kvarandre, vert dei andre gongar motstridande eller sjølvmotseiande (Biesta, 2014). Saman med omgrepet fagleg dømekraft, seier Biesta at dimensjonane kan vere nyttige til refleksjonar omkring utvikling av kunnskap, ferdigheiter og det å bli kvalifisert. Slik kan det i større grad utviklast ein medviten dømekraft og fagleg refleksjon.

Heggen og Smeby (2012) si forskning bygger mellom anna på Harald Grimen (2008) sin teori om dei *praktiske syntesane*, då berre den praktiske utøvinga av yrket kan integrere elementa som profesjonsutdanningane er oppbygde av. Oftast er dette element frå ulike akademiske tradisjonar og disiplinær, og dei kan til og med sprike i ulike retningar. Heggen og Smeby (2012) har studert profesjonsutdanningane sine utfordringar med å tone seg inn til studentane si meningsskaping eller koherens. Omgrepet koherens har dei brote ned til: 1) *biografisk koherens* som er studenten sine tidlegare erfaringar og den støtta erfaringane gir i meningsskapinga, 2) *programkoherens* som tyder at utdanningsprogramma har ei oppbygging som støttar studenten si læring og meningsskaping gjennom å vere heilskaplege og indre koherente. Programkoherensen er sterk når undervisningsinnhaldet, strukturen, teorien, praksisperiodane og vurderingsformene samsvarar. Koherensen er sterkare der undervisninga si hensikt og målsetjing vert uttrykte og er plasserte nær profesjonsarenaen, eller praksis. Til sist er 3) *overgangskoherens* som tyder at studentane i lærarutdanninga kontinuerleg arbeider med å skape samanhengar i overgangen mellom utdanning og yrke, og mellom teoretisk ståstad og praksisfeltet

(Heggen og Smeby, 2012). Utdanningsinstitusjonane har høve til å styrkje overgangskohærensens og støtte studentane si meiningsskaping ved at utdanninga vert meir framoverpeikande, yrkesnær og nærare profesjonsutøvarane.

Michael Eraut (2004, 2008) undersøker i sine studiar studenten som kombinerer utdanning med arbeid i barnehage, og også læring på arbeidsplassen. Eraut viser at læring vert fremja ved utvikling av evna til å teoretisere den erfaringsbaserte kunnskapen erverva gjennom praksis. Dersom ein har dårleg utvikla evne til å teoretisere, vert ein lettare fanga i erfaringane og held fram med å stadfeste den erfaringsbaserte kunnskapen. Ein kjem ikkje vidare i utviklinga fordi ein lett står utan metaperspektiv, eller eit språk til å analysere praksisen sin i. Læring skjer i spenninga mellom teori og praksis, og lærarutdanninga må gje studenten vilkår for å meistre å teoretisere praksisen sin. Først når studenten meistrar dette, vert han/ho forstått som profesjonell utøvar (Eraut et al., 1998, Eraut, 2004). Vi går no over til å presentere studien sine resultat, før vi drøftar dei i lys av valde teoretiske perspektiv.

RESULTAT

Gjennom analysar av datamaterialet trødde nokre fenomen fram. Resultata vart synlege som dei fem kategoriane: studentane sin erfaringsbakgrunn, alder, stabilitet, lojalitet og rekrutteringsmønsteret i høve sosial bakgrunn.

ERFARING FRÅ BARNEHAGE

Ei stor gruppe studentar har med seg mange erfaringar frå barnehagekvardagar i møte med studiet. Tabell 3 fortel kor mange av dei som var registrerte som barnehagelærarstudentar hausten 2012, også var tilsette i ein barnehage.

TABELL 14.3: BARNEHAGELÆRARSTUDENTAR HAUSTEN 2012 ETTER OM DEI VAR TILSETTE I EIN BARNEHAGE ELLER IKKJE (FRÅ REGISTERDATA, SSB).

| Tilsett i ein barnehage | Ikkje tilsett i ein barnehage | Talet studentar i alt |
|-------------------------|-------------------------------|-----------------------|
| 30,5 % | 69,5 % | (7580) |

Andelen som arbeidde i barnehage under studiet, var 30,5 prosent av dei aktive studentane på dette tidspunktet. Tabellen nedanfor syner at ein tredel av desse er sysselsette på det som vanlegvis kallast kort deltid, medan mellom ein firedel og ein femdel hadde avtalt arbeidstid mellom 20 og 29 timar. Dette er langt mindre enn kva vi finn i gruppa alle tilsette. Av desse er nesten tre av fire tilsette på heiltid. For arbeidsplassbasert barnehagelærarutdanning er det å arbeide minst 40 prosent

i barnehage eitt av opptakskrava (sjå tabell 1). Dette kravet gjeld heilt fram til uteksamineringa. Nærare tal om omfanget arbeid ved sidan av studium, seier tabellen nedanfor meir om.

TABELL 14.4: AVTALT ARBEIDSTID BLANT DEI SOM HAUSTEN 2012 KOMBINERTE BARNEHAGELÆRARUTDANNING MED JOBB I BARNEHAGE OG BLANT ALLE BARNEHAGETILSETTE (FRÅ REGISTERDATA, SSB).

| | Både tilsette og under utdanning | Alle tilsette |
|-----------------------|----------------------------------|---------------|
| 1–19 timar | 34,6 % | 16,2 % |
| 20–29 timar | 23,4 % | 10,8 % |
| 30 eller fleire timar | 42,0 % | 73,0 % |
| Sum | (2346) | (93352) |

Sjølv om studentane jobbar mindre enn andre tilsette, må likevel studentane sine arbeidsbidrag seiast å vera betydelege. Dei utgjer også ei gruppe med stor røymsle frå barnehage. I tabell 5 viser vi kor mange av studentane frå 2012 som var tilsette i barnehage i ulike år tilbake til 2003. No vil ikkje alle ha rukke å vere tilsette heile tida, rett og slett fordi dei ikkje har vore gamle nok.

TABELL 14.5: BARNEHAGELÆRARSTUDENTAR SOM OGSÅ JOBBAR I EIN BARNEHAGE. PROSENT SOM VAR TILSETTE I EIN BARNEHAGE PÅ ULIKE TIDSPUNKT ETTER DEIRA ALDER I 2012 (FRÅ REGISTERDATA, SSB).

| | Alle | Berre dei som er over 30 år | Berre dei som er over 40 år |
|------|--------|-----------------------------|-----------------------------|
| 2011 | 78,8 % | 90,1 % | 93,7 % |
| 2010 | 71,0 % | 86,0 % | 91,6 % |
| 2009 | 63,6 % | 80,1 % | 87,7 % |
| 2008 | 54,9 % | 72,6 % | 80,8 5 |
| 2007 | 45,6 % | 65,3 % | 72,6 % |
| 2006 | 35,8 % | 55,8 % | 69,1 % |
| 2005 | 28,8 % | 47,1 % | 59,8 % |
| 2004 | 23,8 % | 40,9 % | 53,8 % |
| 2003 | 20,5 % | 36,6 % | 48,6 % |
| | (2346) | (1177) | (463) |

ALDER

Over tid har barnehagelærarstudentane vorte stadig eldre (Gulbrandsen, 2015, s. 17). Studentar som kombinerer utdanning med jobb, har verka sterkt til denne endringa. Aldersfordelinga i dei ulike studentgruppene i kvalifiseringsvegane 2 og 3, som er deltidsutdanningane og ABLU, vert synleggjorde i tabell 6.

TABELL 14.6: ALDERSFORDELING BLANT STUDENTAR SOM KOMBINERER ARBEID I BARNEHAGE OG UTDANNING TIL BARNEHAGELÆRAR, OG DEI STUDENTANE SOM IKKJE GJER DET (FRÅ REGISTERDATA, SSB) SAMT ALDERSFORDELINGA BLANT DEI SOM DELTEK I EIT FORMELT ARBEIDSPASSBASERT OPPLEGG (FRÅ UTVALSDATA, SJÅ HØYDALSVIK, 2014A).

| | Under utdanning og ikkje i jobb i barnehage | Under utdanning og i jobb i barnehage | I arbeidsplassbasert utdanning |
|-------------------|---|---------------------------------------|--------------------------------|
| 10 % (1. decil) | 20 år | 22 år | 29 år |
| 25 % (1. kvartil) | 21 år | 25 år | 33 år |
| 50 % (median) | 23 år | 31 år | 40 år |
| 75 % (3. kvartil) | 27 år | 39 år | 46 år |
| 90 % (9. decil) | 34 år | 44 år | 51 år |
| Sum | (5365) | (2346) | (164) |

Medianalder for dei som kombinerer jobb og utdanning, ligg åtte år høgre enn blant dei studentane som ikkje jobbar i barnehage samstundes med at dei studerer. Dei 10 prosent eldste i den første gruppa er 10 år eldre enn i den siste gruppa. Den siste kolonna viser aldersfordelinga blant dei som deltok i eit formelt arbeidsplassbasert opplegg. Sjølv om svarprosenten i denne undersøkinga er låg, tyder tala likevel på at dei som deltek i eit slikt formelt opplegg er enda eldre enn resten av studentane som kombinerer arbeid og utdanning.

STABILITET

Går vi tilbake til slutten av 1990-talet, var det akseptert kunnskap at den mest stabile arbeidskrafta i barnehagane var assistentane (Retvedt et al., 1999, St.meld. nr. 27 (1999–2000)). Slik er det ikkje lenger. Tabell 7 viser kor stor prosent av dei som var tilsett i ein barnehage i 2003, som framleis er tilsett i 2012 etter deira alder i 2012 og deira utdanning i 2003.

TABELL 14.7: STABILITET SOM BARNEHAGETILSETT FRÅ 2003 TIL 2012 ETTER ALDER I 2012 OG UTDANNING I 2003, PROSENT (REGISTERDATA, SSB).

| Alder < 30 | Alder 30–34 | Alder 35–39 | Alder 40–44 | Alder 45–49 | Alder 50–54 | Alder 55–59 | Alder 60–64 | Alder 65–69 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Med barnehagelærerutdanning i 2003 | | | | | | | | |
| – | 79,5 | 75,1 | 71,3 | 71,1 | 73,1 | 75,1 | 65,7 | 29,7 |
| – | (1123) | (4331) | (3893) | (2192) | (1970) | (1758) | (667) | (185) |
| Utan barnehagelærerutdanning i 2003 | | | | | | | | |
| 22,2 | 38,6 | 46,1 | 57,2 | 59,2 | 65,0 | 67,4 | 57,5 | 27,0 |
| (2097) | (5182) | (4788) | (5965) | (5491) | (5066) | (4540) | (3644) | (1599) |
| Dei som ikkje var barnehagelærer i 2003, men som har vorte det seinare | | | | | | | | |
| 80,4 | 84,8 | 85,0 | 84,8 | 82,9 | 85,5 | 82,4 | 80,0 | – |
| (153) | (475) | (340) | (310) | (246) | (152) | (74) | (10) | – |

Tabell 7 syner at på alle alderstrinn er dei med barnehagelærerutdanning meir stabile enn dei som ikkje hadde slik utdanning. Vi kan også skilje ut ei interessant undergruppe blant dei sistnemnde, nemlig dei som ikkje var barnehagelærer i 2003, men har vorte det seinare. Som vist i den nedre rada i tabellen, er dette den mest stabile gruppa, utan omsyn til alder.

TABELL 14.8: PROSENT AV BARNEHAGELÆRARAR SOM JOBBAR I BARNEHAGE TO ÅR ETTER FULLFØRT UTDANNING. ÅRSTALLA I TABELLEN VISER ÅRET DEI VART FERDIG UTDANNA (REGISTERDATA, SSB).

| 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 55,9 | 59,6 | 60,6 | 66,7 | 70,0 | 72,6 | 76,4 | 77,0 | 79,8 | 81,4 | 84,1 | 79,9 | 81,9 |

Tabell 8 fortel oss om fråfall kort tid etter fullført utdanning, nemleg om kor stor prosent av barnehagelærarane som arbeider i ein barnehage to år etter at dei fullførte utdanninga. I 1998 var talet 55,9 prosent, medan det i 2010 har stige til 81,9 prosent. Neste tabell syner kva slags arbeidsplass alle med slik utdanning hadde valt i tidsperioden 2000–2012, etter kategoriane arbeid i barnehage, arbeid i grunnskule eller all anna slag lønna arbeid.

TABELL 14.9: YRKESVAL BLANT BARNEHAGELÆRARAR 2000–2012. PÅ KVART TIDSPUNKT BARNEHAGELÆRARAR I YRKESAKTIV ALDER (UNDER 68 ÅR) OG BUSETTE I NOREG, PROSENT (REGISTERDATA, SSB).

| | 2000 | 2003 | 2005 | 2007 | 2012 |
|------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Barnehage | 44,1 | 47,5 | 50,4 | 52,7 | 54,0 |
| Grunnskule | 25,6 | 21,8 | 19,4 | 17,6 | 16,3 |
| Andre yrke | 22,6 | 21,0 | 21,1 | 21,3 | 20,9 |
| Ikkje yrkesaktiv | 7,7 | 9,8 | 9,0 | 8,3 | 8,8 |
| Sum | (27 353) | (34 467) | (37 012) | (39 340) | (46 385) |

Tabell 9 syner kor stor prosent av dei utdanna barnehagelærarane som arbeider i barnehage i åra 2000–2012. Vi ser at andelen som arbeider i barnehagen, har auka kraftig. Etter kvart har færre valt å arbeide i grunnskulen eller i andre yrke. Dette kan vera ein dekkande overgang til neste kategori, lojalitet.

LOJALITET

Ser vi på studentane som arbeider i barnehage i utdanningstida, viser våre data at studentane har stor lojalitet til arbeidsgjevaren sin. Dei fleste arbeidsgjevarane støtta fram kvalifiseringa økonomisk, praktisk og fagleg gjennom partnerskapsavtalane (Høydalsvik, 2014a). Tabell 10 syner resultat frå spørjeundersøkinga der studentane tok stilling til dei tre framsette påstandane.

TABELL 14.10: KOR EINIG ELLER UEINIG ER DU I FØLGANDE UTSEGNER OM FORHOLDET TIL VERKSEMDA DU ARBEIDER I? (SPØRJEUNDERSØKINGA, HØYDALSVIK, 2012).

| | 1 – heilt einig | 2 – delvis einig | 3 – delvis ueinig | 4 – heilt ueinig | N |
|--|-----------------|------------------|-------------------|------------------|-----|
| Eg er stolt av å arbeide for denne verksemda | 72,0 % | 25,5 % | 1,9 % | 0,6 % | 161 |
| Eg er villig til å gjere ein ekstra innsats for å hjelpe verksemda | 72,7 % | 23,6 % | 3,7 % | 0,0 % | 161 |
| Eg føler svært lita tilknytning til denne verksemda | 7,0 % | 5,7 % | 21,5 % | 65,8 % | 158 |

Lojaliteten til arbeidsgjevar ser ut til å vere forholdsvis stor. Studentane som kombinerer studiar med ein jobb, seier dei er stolte av barnehagen og barnehageeigaren dei arbeider under. Ein kan tolke dette som kjensle av sterk tilknytning til barnehagen og arbeidsgjevaren. Berre om lag 10 prosent er heilt eller delvis einige i at dei føler ein «svært liten tilknytning» til verksemda dei er tilsette i under utdanninga. Vidare var vi interesserte i forholdet til næraste leiar og personalgruppa ved barnehagen dei arbeider i under studiet, og i eigenrefleksjonen forut og under utdanninga. Tabell 11 viser svarfordelingane på tre påstandar om desse tilhøva.

TABELL 14.11: KOR EINIG ELLER UEINIG ER DU I FØLGANDE UTSEGNER OM DITT FORHOLD TIL Å HA EGEN BARNEHAGE SOM PRAKSISPLASS? (SPØRJEUNDER-SØKINGA, HØYDALSVIK, 2012).

| | 1 – heilt enig | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 – heilt ueinig | N |
|---|----------------|--------|--------|--------|-------|------------------|-----|
| Eg opplever forventningar om å samhandle annleis med barna no, enn før eg tok til på studiane | 31,4 % | 26,3 % | 16,7 % | 9,0 % | 7,7 % | 9,0 % | 156 |
| Eg og leiaren min diskuterer i større grad faglege spørsmål no, enn før eg tok til på studiane | 34,8 % | 29,0 % | 14,8 % | 10,3 % | 5,2 % | 5,8 % | 155 |
| Eg synest sjølv at eg analyserer meir handlingane mine med barna no, enn før eg tok til på studiane | 57,5 % | 28,8 % | 6,5 % | 3,9 % | 1,3 % | 2,0 % | 153 |

Meir enn halvparten av studentane i utvalet er «helt enig» eller «enig» i at forventningane frå kollegaene har endra seg etter at dei tok til på barnehagelærerutdanninga. Dei faglege drøftingane synest også vere endra, då nesten to tredelar av studentane seier at dei diskuterer faglege spørsmål i større grad med leiaren no enn før dei vart studentar. Spørjeundersøkinga har også eit resultat som fortel om studentane i utvalet sin eigenrefleksjon. 86,3 prosent svarar at dei i større grad analyserer handlingane sine i arbeidet med barna no, enn før dei vart studentar i arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning.

REKRUTTERING OG SOSIAL BAKGRUNN

Kven vert så rekrutterte inn til barnehagelærerutdanninga sine arbeidsplassbaserte program? Vi veit ein del grunna resultatata av spørjeundersøkinga. Ved rekruttering skreiv barnehageeigar under partnarskapsavtalen med målsetjing å kvalifisere eige personale. Så mykje som 89,5 prosent av studentane hadde fast stilling i barnehage då dei starta studiet. Eit meir overraskande funn var at så mange som 10,5 prosent av studentane var tilsette i engasjementstilling eller vikariat. Jamvel nokre av tilkallingsvikarane var satsa på for å få tilstrekkeleg kvalifisert personale i kommunen eller barnehagekonsernet. Men noko skjedde i løpet av utdanninga. Våren 2012 svarte i alt 98,8 prosent positivt på at dei var tilsette i fast stilling. Resten, 1,2 prosent av studentane i utvalet, var på dette tidspunktet tilsette i mellombels stilling.

For å kunne seie noko om endringar i sosial bakgrunn, har vi kombinert registerdata med surveydata frå ei av levekårsundersøkingane til Statistisk sentralbyrå. Frå den siste datakjelda har vi konstruert eit foreldreutval som vi samanliknar med dei som har teke utdanning som barnehagelærer. Frå registerdata veit vi noko om utdanninga til foreldra til den siste gruppa. Lavekårsundersøkinga fortel oss om utdanningsnivå for alle i tilsvarende aldersgrupper. Vi har teke utgangspunkt i ein aldersskilnad på 25 år mellom foreldre og barn. Frå levekårsundersøkinga i 2012 har vi til dømes henta utdanningsnivå til alle menn fødte i åra 1920 til 1930. Frå registerdata har vi henta utdanningsnivået til alle med barnehagelærerutdanning fødte mellom 1946 og 1955. I tabell 12 viser øvre halvdel av tabellen utdanningsnivået i det konstruerte generelle fedreutvalet, medan den nedre halvdel av tabellen viser utgangsnivået blant fedrane til dei som er utdanna barnehagelærer.

TABELL 14.12: PROSENTDEL MED UTDANNING PÅ UNIVERSITETS- OG HØGSKULENIVÅ I EIT KONSTRUERT FORELDREUTVAL (HENTA FRÅ LEVEKÅRSUNDER-SØKINGA TIL SSB, 2012) OG TILSVARANDE PROSENTDEL BLANT FEDRANE TIL FØRSKULELÆRARAR SOM I SNITT ER 25 ÅR YNGRE.

| Fødselsår (utval av alle) | 1920–30 | 1931–40 | 1941–50 | 1951–60 | 1961–1966 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Levekår 2012 | 21 % | 19 % | 30 % | 38 % | 38 % |
| Fødselsår alle med barnehagelærer-utdanning | 1946–1955 | 1956–1965 | 1966–1975 | 1976–1985 | 1986–1991 |
| Utdanningsnivå til deira fedrar | 20 % | 18 % | 18 % | 21 % | 22 % |

Den øvste rada i tabellen syner korleis utdanningsnivået har auka i Noreg. Hadde barnehagelærarane vore ei sosialt representativ gruppe, skulle vi ha funne same fordeling hos fedrane deira. Det gjer vi ikkje. Dess yngre barnehagelærarane er, dess større vert avstanden til den konstruerte foreldregenerasjonen. Fleire norske undersøkingar frå 1980-talet og 1990-talet tyder på det same (Gulbrandsen, 2005, s. 17). Ei stor studentundersøking frå åra rundt 2000 viste at barnehagelærarstudentane var den studentgruppa der delen av fedrane med høg utdanning var lågast (Wiers-Jensen og Aamodt, 2002). Fleire og fleire av barnehagelærarane har over tid kome frå heimar der foreldra sitt utdanningsnivå er lågt. Funna til Bertilsson (2009) frå Sverige har altså sitt klare norske motstykke. Han årsaksforklarar det også med at å vere lærar til små barn har låg status, og personar med høge inn-takspoeng vel i større grad bort læraryrket. Kjønn og kvinnedominans kan vere ein annan faktor (Bertilsson, 2009, s. 22, Broady, 2011, s. 85).

DRØFTING

I dette punktet vil vi drøfte fem endringar som vart synlege ved analysane av data-materialet om grupper studentar på kvalifiseringsvegane fram til barnehagelærar.

ERFARING FRÅ BARNEHAGE

Vi anerkjenner arbeidslivet som ein sentral kvalifiseringsarena til barnehagelærar-yrket, og ser at for dei fleste studentgruppene gjeld denne kvalifiseringa etter opp-nådd bachelorgrad. Studentar med mange års erfaring frå arbeid i barnehage før dei tek til på utdanninga, møter utdanninga og profesjonen via ei praktisk tilnær-ming (Grimen, 2008). Resultata av spørjeundersøkinga synte at så mange som 60 prosent av studentane i utvalet arbeidsplassbasert barnehagelærarutdanning hadde arbeid på dispensasjon frå utdanningskravet. Dette kan styrkje oppfat-ninga av at studentane si kvalifisering vert opplevd viktigare og kanskje er meir medvite enn sosialiseringa til yrket og profesjonen. Det same er det truleg med medvitne subjektiveringsprosessar for studenten (Biesta, 2014): at prosessane omkring danning og studenten si identitetskaping lett kan bli tona ned hos den vaksne studenten. Eigne kvalitetar og eigenskapar forma av læring og utvikling kan kome i skuggen av dette «å bli kvalifisert». No kan det også tenkjast at sjølv om den erfaringsbaserte tilnærminga til studiet er sterkast i første fasen, kan stu-dentgruppa sine prosessar utover i studiet meir likne på heiltidsstudenten sine sosialisering- og subjektiveringsprosessar. Av formelle grunnar kan ein tenkje seg at kvalifiseringsprosessen er sterkast nett ved rekruttering, då trongen for å

kunne utnytte sin erfarings- og praksisbaserte kompetanse er ekstra stor. Denne studentgruppa sin biografiske koherens kan verke som ei bru: at erfaringane i første del av utdanninga støttar studenten si meiningsskaping nettopp fordi den bygger på den kjende erfaringsbaserte kunnskapen.

I høve overgangskoherens viser StudData til at både førskulelærarar, allmennlærarar, sjukepleiarar, sosionomar og barnevernspedagogar er utsette for eit såkalla praksissjokk ved overgang frå utdanning til yrke (Heggen og Terum, 2013). Også etter å ha vore tre år i arbeidslivet etter fullført utdanning, oppfattar desse at dei ikkje har fått den praktiske kompetansen som arbeidslivet krev av dei. Som gruppe var barnehagelærarane til dømes mindre nøgde med utdanninga si tre år etter eksamen enn dei var like etter eksamen (Frøseth og Caspersen, 2008). Det er rimelig grunn til å tru at dei som allereie er i jobb medan dei tek utdanning, i mindre grad vil møte eit slikt praksissjokk. For ABLU-studenten kan overgangskoherensen vere like stor ved inngangen til utdanninga i høve akademiseringa og teoretiseringa av praksisfeltet, som det for heiltidsstudenten er å trå frå utdanninga og ut i yrket. Utdanningsinstitusjonane har ei utfordring i å ta utgangspunkt i studentane sin biografiske koherens, sidan mange er rekrutterte inn med ulikt utgangspunkt og forståing av teori og praksis.

Kvar tredje barnehagelærarstudent kombinerer no barnehagelærarutdanninga med arbeid i ein barnehage. Dette gjer at ein stor del av studentane har ein biografisk koherens som gjer læringa praksisbasert med trong om teoretisering av deira allereie erverva barnekunnskap og kunnskap om barnehagefeltet (Eraut, 2008). Utdanningsinstitusjonane må støtte også denne studentgruppa si evne til å teoretisere den erfaringsbaserte kunnskapen som er erverva gjennom praksis. At ABLU-studenten arbeider i barnehagen samtidig med studiane, synest å gi dei ein sterkare moglegheit enn heiltidsstudentane for å trekke det teoretiske lærestoffet over i praksis (SINTEF, 2014). Ein kan tolke dette med at fellesnemnaren for profesjonsutdanningane nettopp er barnehagekvardagen (Grimen, 2008).

ALDER

Over tid har dei nyutdanna barnehagelærarane vorte stadig eldre. På 1970-talet var meir enn 70 prosent av alle nye barnehagelærarar yngre enn 25 år då dei tok eksamen, og berre tre prosent var over 35 år. I 2011 og 2012 hadde den første prosenten minka til 41 prosent, medan den siste hadde auka til nesten 20 (Gulbrandsen, 2015, s. 17). Det er tydeleg at tilsette som utdannar seg mens dei er i jobb, bidreg sterkt til denne auken i alder. Det er gjennomført strukturendringar som tilpassar seg den vaksne studenten slik at nye aldersgrupper er rekrutterte inn og slik nær-

mar fleire utdanningsprogram seg fleksibel læring (Grepperud, 2008). Studenten kan ha eit vanleg familieliv i eigen heim og arbeidsliv, ved at ein større prosent av læringa går føre seg på digitale læringsplattformer. Studentrolla er derfor berre ei av vaksenrollene studenten handterer. Vi veit at studentane på kvalifiseringsveg 4 også er i kategorien fleksibel læring fordi dei har fullført ei anna adekvat bachelorutdanning tidlegare. No arbeider dei i barnehage under påbygginga, og er ikkje alltid lette å identifisere i registerdata. Dei tek 30 studiepoeng pr. år i to år. Ifølgje Norsk standard for utdanningsgruppering (Statistisk sentralbyrå, 2000) kan desse vere å finne i kategorien barnehagelærerutdanning, uspesifisert lågare nivå. Likevel kan dei vere i kategorien vidareutdanning for allmenn- og barnehagelærarar sidan dei jobbar i barnehage. Denne forvirringa trur vi skuldast at retningslinene rundt kvalifiseringsveg 4 er kompliserte å tolke både for utdanningsinstitusjonane og for arbeidsgjevarane.

I alt 1666 personar jobbar i ein barnehage og har ein av klassifiseringane barnehagelærar frå ordinær utdanning eller påbygg av ei anna bachelorgrad. Samtidig er desse på dispensasjon frå utdanningskravet. Dei er ei gruppe studentar som samlar ansiennitet gjennom studietida. Når vi i spørjeundersøkinga spør studentane i arbeidsplassbasert utdanning kva stilling dei har vore tilsett i lengst, svarar 90 prosent av studentane at det er i assistentstilling. Likevel har ei ikkje ubetydeleg gruppe, i alt 60 prosent, arbeidd som pedagogiske leiarar på dispensasjon. Tilsetjingsforholdet for studentane i arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning våren 2012 ber preg av at Kunnskapsdepartementet gav stimuleringsmidlar til 10 høgskuleinstitusjonar hausten 2009. Ein stor prosent av utvalet er frå kull som våren 2012 var i sitt femte eller sjette semester, noko som nok fargar svara. Vi fann at fleire utdanningsinstitusjonar tok opp nye kull kvar, eller annankvar haust, også etter 2009.

STABILITET

Ut frå målet om å få stabile barnehagelærarar, er tydelegvis arbeidsplassbasert utdanning og dei meir uformelle formene for å kombinere arbeid og utdanning, ein klar suksess. Handlar dette om at deltidsutdanningane verkar til å få sertifisert den praksiskunnskapen studenten allereie har, eller om å bli kvalifisert til eit yrke? (Steinnes, 2013). Biesta (2014) har vist til at kvalifisering heng saman med sosialisering og subjektivering. At dei ikkje bør sjåast einskildvis, men at domene heng saman som ein trekløver. Våre resultat viste at nokre studentgrupper var nær 40 år og hadde 18–20 års arbeidserfaring frå barnehage (Høydalsvik, 2014a). Difor kan ein undre seg på kor mykje lærarutdannarane ved dei arbeidsplass-

baserte utdanningane gir plass til studenten si subjektivisering og sosialisering. Eraut (2008) viser til behovet for å tilpasse deltids- og arbeidsplassbaserte utdanningane slik at studentane teoretiserer den erfaringsbaserte kunnskapsbasen. Undervisninga sitt innhald, vurderingsformane og den rettleia praksisen må sikre både biografisk koherens og programkoherens (Heggen og Smeby, 2012). Er dette noko som manglar i dagens lærarutdanning, eller får alle dei tre domena kvalifisering, sosialisering og subjektivisering verke saman? Den praktiske utøvinga av profesjonen får integrere og verke til ein syntese der delane vert gjorde til heilskap, og brotstykkja får bli bundne saman til ein heilskap (Grimen, 2008, Heggen og Smeby, 2012).

LOJALITET

Fleirtalet av studentane er stolte av arbeidsplassen sin, dei er villige til å gjere ein innsats. I tabell 10 kjem det fram at dei kjenner seg knytte til arbeidsplassen sin. Tabell 11 syner at studentane i arbeidsplassbasert barnehagelærarutdanning reflekterer, anten åleine eller saman med personalet, omkring sin eigen praksis. Dette at studenten i større grad er i faglege diskusjonar og refleksjonar, fortel oss at det ikkje berre er studenten som endrar seg i utdanninga. Barnehagen studenten arbeider i under studiet, vil i stor grad verte ein lærande organisasjon fordi studenten parallelt er aktør på to arenaer. Barnehagen sine fagdrøftingar kan få nytt innhald og skje på eit høgre refleksjonsnivå fordi ein av dei tilsette er under kvalifiseringa. Forsiktig kan ein tolke at læringskulturen i barnehagen og i utdanninga ikkje står i motsetning til kvarandre. Vi synest å sjå at studenten puffar barnehagen og barnehagepersonalet puffar studenten til vidare læring og utvikling. Studentane i den arbeidsplassbaserte utdanninga viser at dei har framtidsvisjonar om arbeidsplassen og sin identitet til tilsettegruppa. Det synast ikkje som om det er stor grad av sprik, men heller samstemming mellom egne og arbeidsplassen sine verdiar og haldningar. Assistenten som tek til på barnehagelærarutdanninga, møter andre rolleforventingar. Resultata våre synte mellom anna forventingar om større samhandlingsgrad med barna, og også om å verke til meir fagutvikling i organisasjonen. For programmet ABLU godkjende Kunnskapsdepartementet i 2009 at eigen arbeidsplass skal vere ein definert læringsarena. Studentane seier at dei ønskjer å gjere ein ekstra innsats, og kjenner seg knytt til og er lojale tilbake til sin eigen barnehage. Liknande forskning som seier noko om band og lojalitet, er resultata til SINTEF (2014). Når dei samanliknar ABLU-studentane med heiltidsstudenten, syner dei til dette at ABLU sin studiemodell sterkare brukar barnehagen som læringsarena. Resultata deira synte at den faglege integrasjonen mellom praksisbarnehage og lærestad med det vart styrkt.

REKRUTTERING OG SOSIAL BAKGRUNN

Den svenske forskingsgruppa rundt Bertilsson (2009) seier at nordisk lærarutdanning består av ei mengd ulike innretningar, og fleire er under endring grunna reformer (Bertilsson, 2009, s. 31). Dei fann at dess eldre studenten er, dess fleire vert rekrutterte frå lågare sosiale og kulturelle lag. Vidare synest det som om dess høgre resultat frå vidaregåande skule, dess færre søker til lærarutdanningane. På barnehagelærarutdanninga, og for dei som er lærarar for dei yngste barna, fann dei «de lägste andelarna studenter från hem med föräldrar med längre högskoleutbildning och med höga sociala positioner. Förskolälärarutbildningen har också av tradition varit den utbildning som främst lockat kvinnor från arbetarklassen» (Bertilsson, 2009, s. 32). Bertilsson fann vidare at frå 1990 til 2007 auka andelen studentar frå nettopp det han kallar «arbetarklassen» frå 26 til 33 prosent. I ein norsk kontekst er kanskje omgrepet «middelklasse» det næraste å bruke. Til samanlikning peikar våre registerdata også på ei klar endring i retning av at stadig fleire av barnehagelærarstudentane kjem frå middelklassen. Dette kan ikkje visast direkte, men i tabell 13 samanlikna vi utdanningsnivået til fedrane til barnehagelærarane med ein konstruert foreldregenerasjon med utdanningsnivå i eit generelt befolkningsutval som i snitt er 25 år eldre enn barnehagelærarane. Dette synte ein liknande tendens. Vi har ikkje data om yrkes- eller klassebakgrunn i våre registerdata, vi har berre opplysningar om foreldres utdanning som likevel seier oss mykje om barnehagelærarane sin sosiale bakgrunn.

Nær alle ABLU-studentane er blitt satsa på ved at arbeidsgjevarane tilbyr fast stilling som assistent, eller som pedagogisk leiar på dispensasjon frå utdanningskravet. Det tyder at arbeidsgjevar har arbeidd for å rekruttere og behalde dei under kvalifiseringsprogrammet. No er det ikkje nytt at ein finn utdanning og opplæring på arbeidsstaden innanfor barnehagesektoren. Før barnehagelærarutdanninga vart gjort 3-årig midt på 1970-talet, vart det i ein periode gjennomført såkalla «mellomår». Dei teoribaserte utdanningsdelane vart gjennomførde i utdanningsår 1 og 3, medan studentane arbeidde som barnehagelærarar i mellomåret. Noko anna som var særmerkt for profesjonen, ifølgje den første norske offisielle barnehagestatistikken gjeldande for 1963, var at 27 prosent var oppgitt å vere praktikantar (elevar). Dette var nesten like høgt som prosenten med utdanna barnehagelærarar som den gong var 34,6 (Statistisk sentralbyrå, 1966). Siste gong eigne tall for praktikantar vart publiserte, var for året 1985. Den gongen utgjorde dei 15,5 prosent av dei tilsette. Assistentar hadde no kome med for alvor og utgjorde 34 prosent av dei tilsette, medan prosenten med godkjent barnehagelærarutdanning hadde falle til 29,7 prosent (Statistisk sentralbyrå, 1986). Vi kjenner ikkje til noko forskning som seier noko om i kva grad praktikantar blei barnehagelærarar, likevel

var eitt av opptakskrava til toårig førskulelærerutdanning på 70-talet nettopp dette å ha gjennomført eit praktikantår. Om dagens assistentar vågar vi å seie at dei står i ein viktig rekrutteringskanal, sidan så mange av barnehagelærarstudentane kjem frå denne gruppa.

Tidlegare slutta barnehagelærarane oftare enn assistentane, i alle høve oftare enn dei eldre og erfarne assistentane. Fortsatt er det slik at mange av assistentane som ikkje sluttar, får seg ein formell barnehagelærarkvalifisering samstundes med at dei jobbar. Sidan så mange som 60 prosent av dei som i 2012 deltok i arbeidsplassbasert utdanning hadde arbeid som pedagogisk leiar, blir utdanninga ein formell kvalifisering av røynsler som mange har skaffa seg. I høve Biesta (2014) sin teori synest det som om studenten sitt «education as a process of qualification» er sterkt i dei arbeidsplassbaserte programma. I stor grad vert dette også synleggjort som sjølve formålet. I tillegg til at utdanninga har eit formål, må det vere ein balanse mellom kvalifisering og domena sosialisering og subjektivisering (Biesta, 2014). Denne balansen hindrar at ein får overskygge eller dominere. Biesta (2015) grunnjev dette med at nær alle aspekt ved utdanning gjer noko i forhold til dei tre domena. Når kvalifisering ligg så i dagen som hos studentane i dei arbeidsplassbaserte kvalifiseringsvegane, skal vi ikkje gløyme at studenten også skal verte sosialisert til å gjere fagfunderte avvegingar og vere kritisk refleksive. Biesta (2015) peikar på at ved å tileigne seg kunnskap og forståing blir både lærarutdannar og student «empowered» og gitt autoritet og styrke. For studentane som vert rekrutterte inn, tyder det at eigenskapane som sjølvstende, evne til kritisk tenking og utvikling av empati er utdanninga sine moglege effektar. Dette ligg innan subjektiviseringa sitt domene fordi det omhandlar studenten sin autonomi og korleis han/ho utøver rolla si. Subjektiviseringsprosessen hos studenten sikrar utviklinga fram mot godt fagleg skjønn og evne til å ta faglege og kvalifiserte avgjerder. Biesta (2014) seier det ikkje er nok å identifisere spørsmålet «Kven er eg?», studenten må i lærarutdanninga støttast fram til å også spørje «Korleis er eg?». Subjektivisering femnar såleis om framgangsmåtane for å vere i ferd med å bli eit danna, demokratisk menneske.

PEDAGOGISKE IMPLIKASJONAR

Studentane som byggjer på ei tidlegare anna bachelorgrad, og studentane i arbeidsplassbasert studieprogram balanserer eit fullverdig arbeidsliv med studiar og ofte familieliv. Å forhalde seg til pensumlitteratur, arbeidskrav og eksamenar kan vere krevjande. I spørjeundersøkinga vår vert studentane spurde om studiet er krevjande. Då svarar heile 96,9 prosent av studentane i utvalet svært arbeidskrevjande/arbeidskrevjande/noko arbeidskrevjande. Studentane sine førkvalifika-

sjonar kan vere låge, og kulturen dei ber i seg kan vere «studieovana». Dette samsvarar med det NOKUT seier i si evaluering av førskulelærarutdanninga i 2010. Studentane som valde denne utdanninga, hadde klart lågare poengsum frå vidaregåande skule enn til dømes sjukepleiarane, ingeniørane og grunnskulelærarane (NOKUT, 2010, s. 60). I Noreg var ei av målsetjingane til Nasjonal forskrift om rammeplan for barnehagelærarutdanning (Kunnskapsdepartementet, 2012) å lage ei *krevjande utdanning*. Forkrav og vurderingskrav skulle ikkje lempast på. Endringar av kven som vert rekruttert inn, gjer ikkje utfordringane mindre for utdanningsinstitusjonane. Denne studien har vist noko av studentane sin mangfaldige erfaringsbakgrunn, alder, stabilitet, lojalitet og sosial bakgrunn. Vi meiner å tru at utdanningsinstitusjonane treng å øve seg i å ta utgangspunkt i alle studentane sin biografiske koherens og deira overgangskoherens. For det synest som at for fleire av studentgruppene er kanskje ikkje utfordringa størst i høve meiningsskaping i overgangen frå utdanning til yrke, men i overgangen frå praksis til teori-basert kunnskap.

OPPSUMMERING

Hensikta med kapittelet var å undersøkje dei moglege kvalifiseringsvegane i barnehagelærarutdanninga: heiltidsutdanning, deltidsutdanning, arbeidsplassbasert utdanning og påbygging av andre bachelorgradar. Resultata frå denne studien omhandlar på kva måte studentgruppene er påverka av dei nye kvalifiseringsvegane som vart i gangsett i 2006 og framover. Vi har nytta Biesta (2014) sin teori om utdanning og læring i studien av studentgruppene sine særtrekk, samtidig med profesjonsteoriane (Heggen og Smeby, 2012, Eraut, 2008). I kapittelet har vi gått nærare inn i fem tema som datamaterialet peika på som sentrale hos dei fire studentgruppene: erfaringsbakgrunn, alder, stabilitet, lojalitet og sosial bakgrunn. Vi er klare over at konsekvensane av endringane i kvalifiseringsvegane inn til barnehagelærar ikkje har ein årsakssamanheng åleine. Ikkje minst har Biesta lært oss at utdanningsfeltet er for komplisert til enkle svar. Likevel har resultata våre vist til nokre samanhengar: Ein konsekvens av endringane i kvalifiseringsvegar er at ein større del av populasjonen barnehagelærarar i Noreg har erfaring frå barnehage før utdanninga tek til, og gjer seg samtidig praktiske erfaringar parallelt med utdanningsprogrammet. Erfaringane, den biografiske koherensen, har innverknad på læringa og meiningsskapinga til desse studentane. Ein annan konsekvens av endringane i kvalifiseringsvegane er studentgruppa si aldersspreiing. Vi fann at studenten har vorte eldre, og då særleg studentane som ikkje er heiltidsstudentar. Auka alder gir pedagogiske implikasjonar for lærarutdanninga sitt innhald og

utdanninga sin programkoherens. Den vaksne studenten sin bakgrunn og alder verkar inn på korleis ho/han er lærande under studiet. I eit større bilete synest det som om rekrutteringsstrategiane som departementet har valt for å rekruttere personar med ein annan bachelorgrad og assistentar som alt arbeider i barnehagen, har vore vellukka. Resultatet samsvarar med anna forskning (Rambøll, 2012). Dette at lærarutdanninga i større grad er omgjord til fleksibel utdanning, synest å appellere til vaksne studentar. At universitet og høgskular er gjort tilgjengelege og presenterer seg som fleksible, mogleggjer at også 40-åringar vert rekrutterte til lærarutdanninga. Ein tredje konsekvens av dei nye kvalifiseringsvegane synest å verke til auka stabilitet hos barnehagelæraren til å jobbe i barnehage. Både rett etter ferdig utdanning og i eit lengre perspektiv har ein høgre prosent av barnehagelærarane framleis arbeidsplassen sin her. Ein fjerde konsekvens av endringar i kvalifiseringsvegane er den høge lojaliteten som studenten synest å ha til «sin barnehage» og til den arbeidsgjevaren studenten hadde under utdanningsløpet. Det å personleg ha vorte satsa på med ulike støtteordningar ser ut til å ha innverknad på jobbstabiliteten. Vidare studiar vil kunne seie noko om at mobiliteten mellom barnehagane er mindre hos ABLU-studenten enn hos heiltidsstudenten. Det vil i tilfelle bety at utdanning som ein prosess for sosialisering får ein ny dimensjon for nett denne studentgruppa.

Når vi ein gong i nær framtid vil ha nok barnehagelærarar, synest det ut frå våre tal at dei i stor grad vil vere stabile og lojale yrkesutøvarar. Konsekvensen av auka storleik på gruppa barnehagelærar i Noreg vert i noko grad synleggjorde i resultatane våre. Kanskje tydelegast med at andelen barnehagar som må søkje dispensasjon frå utdanningskravet har falle siste åra. Det er ein milepæl at vi for første gong etter 2003 har fleire barnehagar utan barnehagelærarar på dispensasjon, enn barnehagar som manglar personale med formell utdanning. Dette betyr at talet på dispensasjonar går mot at alle dei stillingane som krev utdanna barnehagelærarar, har barnehagelærarar. Pedagogtettleiken blir høgre, og det samla kvalifiserte personale vil kunne verke positivt på kvaliteten av barnehagetilbodet med større tilfredsheit for aktørane.

Studentane i den arbeidsplassbaserte utdanninga og deltidsutdanninga er studentgrupper med ei annleis sosialisering til profesjonen, og vi har vist til kva dette tyder for studenten som prosess for subjektivisering. Lærarutdanningane bør fronte ein ny innhaldsprofil som enno sterkare støttar studenten sine subjektiviseringsprosessar. Ut frå vårt syn har utdanningsinstitusjonane ei utfordring i å teoretisere den praksisbaserte kunnskapen studentane har (Eraut, 2008). Det er også ei utfordring å støtte desse studentgruppene til meningsfull læring og tenking (Vågan og Heggen, 2013). Programkoherens synest å vere nyttig for utdanningsinstitusjonane å ta omsyn til i

større grad. Å arbeide med sterk koherens i utdanningsprogramma kan jamvel vere eit av tiltaka for meir heilskapleg barnehagelærarutdanning.

Tidlegare satsingar har arbeidd med overgangskoherensen frå barnehagelærarutdanninga til yrkeslivet. Med den kunnskapen feltet er i ferd med å få om overgangskoherens, kan aktørane i institusjonane reflektere omkring praksis og teori. Desse kan snuast på, for særleg studentane i ABLU sin overgangskoherens handlar meir om «frå yrke til utdanning til yrke». I forlenginga av dette vil aktuelle forskingsspørsmål vere korleis lærarutdannarane er medvitne ulike studentgrupper sine kvalifiseringsvegar og behovet for å støtte fram alle studentgruppene, også dei som ikkje er heiltidsstudentar.

ANERKJENNING

Takk for faglege innspel på abstraktet under Fjordkonferansen 2015 i Loen, då kapittelutkastet vart lufta for første gong. Takk for tilbakemeldingar frå medstudentar i ph.d.-programmet Utdanningsvitenskap for lærarutdanning og NAFOL. Blind «reviewer» til Fjordantologien, og professor Kåre Heggen skal også ha takk for gjennomlesing og konstruktive tilbakemeldingar.

LITTERATUR

- Argyris, C. og Schön, D. (1976). *Theory in practice: Increasing Professional Effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Barnehageloven. Lov 17. juni 2005 om barnehager.
- Bastiansen, A. (1985). *Sluttrapport fra prosjektet førskolelærer og yrke*. Institutt for sosialvitenskapelig forskning.
- Bertilsson, E. (2009). Lärarstudenterna. Förändringar i rekryteringen under perioden 1977–2007. *Pedagogiske Grunde. Nordisk tidsskrift for kultur- og samfundsvidenskab*, 4.
- Biesta, G. (2007). Why «what works» won't work: evidence-based practice and the democratic deficit in educational research. *Educational Theory*, 57(1), 1–22.
- Biesta, G. (2013). Receiving the Gift of Teaching: From «Learning From» to «Being Taught By». *Studies in Philosophy and Education*, 32(5), 449–461.
- Biesta, G.J.J. (2014). *Utdanningens vidunderlige risiko*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Biesta, G.J.J. (2015). How does a competent teacher become a good teacher? On judgement, wisdom and virtuosity in teaching and teacher education. I R. Heilbronn og L. Foreman-Peck (red.), *Philosophical perspectives on the future of teacher education*, 3–22. Oxford: Wiley Blackwell.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. I J. Richardson (red.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood, 241–258.

- Broady, D. (2011). Skolan, medelklassen och statsprogressivismen. *Kritisk utbildningstidsskrift*. KRUT, nr. 142–144 (2–4/2011).
- Brostrøm, S. (2011). Børnehagens formål – et kritisk blik. I Glaser et al. (red.), *Barnehagens grunnsteiner. Formålet med barnehagen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bryman, A. (2004). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Cochran-Smith, M. og Villegas, A.M. (2015). Studying teacher preparation: The questions that drive research. *European Education Research Journal*, 14(5), 379–394.
- Cochran-Smith, M. (2013). Teacher Education Challenges: National and International Perspectives. I A.-L. Olstern, K. Smith, T. Ryghaug, T. Kruger og M.B. Postholm (red.), *Teacher Education Research between National Identity and Global Trends. NAFOL Year Book 2012*. Norway, 121–135. Akademika Publishing.
- Eik, L.T. (2014). *Ny i profesjonen. En observasjons- og intervjustudie av førskolelæreres videre kvalifisering det første året i yrket*. Avhandling til ph.d.-grad. Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Eikeland, O. (2006). Yrkeskunnskap og Aristoteliske kjennskskapsformer. I E. Askeroi og O. Eikeland (red.), *Som gjort, så sagt? Yrkeskunnskap og yrkeskompetanse. Kjernebegrep i yrkeskunnskap – antologi av nordiske forfattere*. Høgskolen i Akershus, forskningsserie 13/2006.
- Eraut, M., Alderton, J., Cole, G. og Senker, P. (1998). Learning from other people at work. I F. Coffield (red.), *Learning at work*. Bristol: Policy Press, 37–48.
- Eraut, M. (2004). Informal learning in the workplace. *Studies in Continuing Education*, 26(2), July. Carfax Publishing, Taylor and Francis Ltd.
- Eraut, M. (2008). *How professionals learn Through Work*. Surrey: University of Surrey. SCEP-TrE.
- European Union (2015). *The changing pedagogical landscape: new ways of teaching and learning and their implications for higher education policy*. Executive Summary – Education and Culture, Publication Office of the European Union, Luxembourg.
- Furu, A. og Granholt, M. (2014). *Barnehagen som utdanningsarena for studenter i barnehagelærerutdanningen*. FOU i praksis 2013.
- Frølich, N. (2015). *Hva skjer i universiteter og høyskoler? Perspektiver fra vitenskapelig ansatte og studenter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Frøseth, M.W. og Caspersen, J. (2008). *Tilbakeblikk på utdanningen: yrkesaktivitet og mestring av yrket, oppfølging i arbeidslivet og vurdering av utdanningen*. HiO-notat, nr. 2.
- Grepperud, G. (2008). «For folk flest» – fleksibel utdanning i praksis. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Grimen, H. (2008). Profesjon og kunnskap. I Molander og Terum (red.), *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 71–86.
- Gulbrandsen, L. (2005). *Mangel på førskolelærere – et evig tilbakevendende problem. Søkelys på arbeidsmarkedet*. NOVA-rapport 1/2005, s. 11–18.
- Gulbrandsen, L. (2008). Barnehager og sosial ulikhet. *Barnehagefolk*, 2, 46–50.
- Gulbrandsen, L. (2015). *Barnehagelærerne – yrkesgruppen som sluttet å slutte*. NOVA-notat 1/2015.

- Hamachek, D.E. (1999). Effective teachers: What they do, how they do it, and the importance of self-knowledge. I R.P. Lipka og T.M. Brinthaupt (red.), *The role of self in teacher development*, s. 189–224. Albany, NY: State University of New York Press.
- Hammerness, K. (2006). From Coherence in Theory to Coherence in Practice. *Teacher College Record*, 108(7), 1241–1265.
- Hammerness, K. (2012). Examining Features of Teacher Education in Norway. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 01/2012, 57(4), 1–20.
- Heggen, K. (2010). *Kvalifisering for profesjonsutøving, sjukepleiar – lærar – sosialarbeidar*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Heggen, K. og Smeby, J.-Ch. (2012). Gir best mulig sammenheng også den besteprofesjonsutdanninga? *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 96(1), 4–14.
- Heggen, K. og Terum, L.I. (2013). Coherence in professional education: does it foster dedication and identification? *Teaching in Higher Education*, 18(6), 656–669, DOI: 10.1080/13562517.2013.774352
- Holt, L. (1972). Rapport om førskolelærernes yrkeskarrierer. Vedlegg 5, *NOU 172: 39 Førskoler*.
- Hultqvist, E.O. og Palme, M. (2009). Stå ved rodret eller tappa bort sig. En sociologisk studie av rekryteringen till lärarutbildningen och dess följder. *Praktiske Grunde. Nordisk tidsskrift for kultur- og samfundsvidenskab*, 4.
- Høydalsvik, T. (2014a). «Eg vert rekna som ein kompetent førskulelærar allereie no.» Om lærarstudenten sin opplevde kvalitet i eit arbeidsplassbasert studieprogram. I J. Amdam, Ø. Helgesen og K.-W. Sæther. *Det mangfaldige kvalitetsomgrepet. Fjordantologien 2013*. Oslo: Forlag1.
- Høydalsvik, T. (2014b). Å skape meningsfulle samanhengar i læring. I M. Eilifsen (red.), *På kryss og tvers*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Korsvold, T. (2008). *For alle barn! Barnehagens framvekst i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kunnskapsdepartementet (2007). *Strategi for rekruttering av førskolelærere til barnehagen 2007–2011*.
- Kunnskapsdepartementet. St.meld. nr. 41 (2008–2009). *Kvalitet i barnehagen*.
- Kunnskapsdepartementet (2012). *Nasjonal forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanning av 04.06.2012*.
- Kunnskapsdepartementet (2013). *Kompetanse for framtidens barnehage. Strategi for kompetanse og rekruttering 2014–2020*.
- Lunenberg, M., Korthagen, F. og Zwart, R. (2011). Self-study research and the development of teacher educators' professional identities. *European Educational Research Journal*, 10(3), 407–420.
- Lunenberg, M., Dengerink, J. og Korthagen, F. (2014). *The professional Teacher Educator Roles, Behavior, and Professional Development of Teacher Educators*. Sense Publishers.
- McGrath, J.E. (1982). Dilemmatics. The Study of Research Choices and Dilemmas. I J.E. McGrath, J. Martin og R.A. Kuka. *Judgment calls in research. Studying organizations: innovations in methodology*. California, Sage Publications Inc., 69–102.
- Nafstad, H.E. (1976). *Barnehagen som oppvekstmiljø og arbeidsplass*. Tiden Norsk Forlag.

- NOKUT (2010). *Evaluering av førskolelærerutdanning i Norge 2010*. Del 1: Hovedrapport.
- NOU 2012: 1 *Til barnets beste – ny lovgivning for barnehagene*. Utdanningsdepartementet.
- NOU 1997: 25 *Ny kompetanse – grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2005). *Teachersmatter: Attracting, developing and retaining effective teachers*. Paris: OECD.
- Pedersen, P. og Pettersen, J.R. (1981). *Førskolelærere og yrkesadferd*. Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- Pedersen, P. og Pettersen, J.R. (1983). *Fungerer våre barnehager?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Persson, B. (red.) (2011). *Lærerutbildning och vetenskaplighet*. Rapport nr. 2:2011. Högskolan i Borås.
- Rambølls rapport (2012). Kunnskapsdepartementet. *Evaluering av strategi for rekruttering av førskolelærere 2007–2011*. www.ramboll-management.no, lasta ned 22.08.2012.
- Retvedt, O., Skoug, T. og Aasen, S.F. (1999). *Erfaringer med innføring av Rammepplan for barnehagen*. Oplandske bokforlag.
- Ringdal, K. (2011). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*, 2. utgåve, 3. opplag. Bergen: Fagbokforlaget.
- SINTEF (2014). *Studenters oppfatning av studiekvalitet i arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning*.
- Sjöberg, J. og Hansén, S.E. (2006). Om att utveckla lärarkompetens – relationen teori och praktik i lärarutbildningar. I A. Bronäs og S. Selander (red.), *Verklighet verklighet: Teori och praktik i lärarutbildning* (s. 134–148). Stockholm: Norstedts akademiska förlag.
- Smeby, J.-Ch. (2014). *Kvalifisering for profesjonskarrierer*. Senter for profesjonsstudier, HIOA. Foredrag, 17.11.2014, Norges forskningsråd.
- Smith, K. (2005). *Teacher educators' expertise: what do novice teachers and teacher educators say?* Oranim Academic College of Teacher Education, 36006 Tivon, Israel.
- Statistisk sentralbyrå (1966). *Daginstitusjoner for barn 1963*. Norges offisielle statistikk, NOS A 148.
- Statistisk sentralbyrå (1986). *Barnehager og fritidshjem 1985*. Norges offisielle statistikk, NOS B 656.
- Statistisk sentralbyrå (2000). *Norsk standard for utdanningsgruppering*. Revidert 2000. NOS C617.
- Statistisk sentralbyrå (2015). *Barnehager, 2014*. Endelige tall, <http://www.ssb.no/utdanning/statistikker/barnehager> (hentet 05.06.2015).
- St.meld. nr. 27 (1999–2000). *Barnehager til beste for barn og foreldre*.
- Steinnes, G.S. (2013). Frå assistent til nyutdanna førskulelærer. *Tidsskriftet FoU i praksis*, 7(1), 43–60.
- Steinnes, G.S. (2014). *Profesjonelt skjønn i barnehagen: Hva er det og hvordan kan det utvikles gjennom utdanning? Hvordan er sammenhengen mellom profesjonelt skjønn og kvaliteten i det pedagogiske arbeidet?* Avhandling til ph.d., Høgskolen i Oslo Akershus.
- Swennen, A., Jones, K. og Volman, M. (2010). Teacher educators: Their identities, subidentities and implications for professional development. *Professional Development in Education*, 03/2010; 36(1), 131–148.
- Utdanningsdirektoratet (2014). *Barnehagespeilet. Tall og analyse av barnehagar i Norge*.

- Vågan, A. og Heggen, K. (2013). Contextualisation and learning: a comparative study of student teachers and student nurses. *Journal of Education and work*. Routledge.
- Wiers-Jensen, J. og Aamodt, P.O. (2002). *Trivsel og innsats. Studenters tilfredshet med lærersted og tid brukt til studier*. Resultater fra «Stud. Mag»-undersøkelsene. NIFU, rapport 1/2002.

FORFATTEROMTALER

TURID AARSETH er cand.polit. i administrasjon og organisasjonsvitenskap fra Universitetet i Bergen. Hun er førsteamanuensis i organisasjons- og ledelsesfag ved Høgskolen i Molde. Faglige interesser er endringer i offentlig sektor og særlig profesjonenes rolle i politikktutforming og iverksetting.

JØRGEN AMDAM er professor i kommunal planlegging og administrasjon ved Høgskulen i Volda. Han arbeider med samfunnsplanlegging og utviklingsarbeid, har skrivne lærebøker om planleggingsteori og samfunnsplanlegging, publisert over 200 vitenskaplege arbeid og leia fleire store forskingsprogram og -prosjekt. Han har vore rektor og prorektor ved Høgskulen i Volda og er ordførar i Volda kommune.

RANDI BERGEM er dosent ved Avdeling for samfunnsfag og historie ved Høgskulen i Volda, og har ei bistilling som forskar ved Møreforskning Volda. Siste åra har planlegging og organisering av bustadsosialt arbeid og ulike sider ved lokalt og regionalt folkehelsearbeid vore hovudtema i forskinga hennar.

ELI BJØRHUSDAL er fyrsteamanuensis, Avdeling for lærarutdanning og idrett, Høgskulen i Sogn og Fjordane. Disputerte hausten 2014 med avhandlinga *Mellom nøytralitet og språksikring*. Norsk offentleg språkpolitikk 1885–2005.

FINN OVE BÅTEVIK er professor ved Høgskulen i Volda. Han har arbeidd med ulike forskings- og evalueringsoppgåver innan fleire tema, inkludert problemstillingar knytte til utfordringar med rekruttering av og tilgang til kompetanse og arbeidskraft i distrikta, småsamfunnsutvikling, regional utvikling samt tema knytt til velferd for og samfunnsdeltaking blant risikogrupper.

INGUNN GJERDE er cand.polit. i administrasjon og organisasjonsvitenskap fra Universitetet i Bergen. Hun er amanuensis ved Høgskolen i Molde. Hun har arbeidet med evaluering av reformer i offentlig sektor, spesielt i kommunene og i forholdet mellom kommune og stat.

RICHARD GLAVEE-GEO er førsteamanuensis ved Avdeling for internasjonal business ved NTNU i Ålesund. Han har ph.d. i logistikk fra Høgskolen i Molde, og hans arbeidsområder er internasjonal markedsføring, markedsanalyse og supply chain management.

LARS GULBRANDSEN er dr.philos. og forskar ved forskingsinstituttet NOVA. Han har delteke i fleire forskingsprosjekt, særleg innan emna bustad og barnehagar. Sidan 2012

har han leia forskingsprosjektet GoBaN (Gode barnehagar for barn i Noreg).

KJERSTI HALVORSEN er dr.polit. fra UiB og førsteamanuensis ved Høgskulen i Sogn og Fjordane. Undervisnings- og forskningsinteresse for organisasjonsteoriens klassikere, ledelsesteori og politisk teori.

TORHILD LILLEMARCK HØYDALSVIK er er cand.polit. og arbeider som høgskulelektor i pedagogikk ved Høgskulen i Volda og er ph.d.-student ved Høgskolen i Oslo og Akershus.

HANS PETTER IVERSEN er samfunnsviter og førsteamanuensis ved Høgskolen i Molde. Interessene for fagutvikling og forskning er særlig knyttet til organisering og ledelse, fagutøvelse, tjenester og samarbeid innen psykisk helsevern/psykisk helsearbeid, funksjonshemming og velferdstjenester ellers. Han har interessert seg særlig for reformer og endringer relatert til disse tjenesteområdene, herunder sykehusreformen, opptrappingsplanen for psykisk helse og samhandlingsreformen. Bistilling i Klinik for psykisk helsevern, Helse Møre og Romsdal HF.

ULADZIMIR KAMOVICH er ph.d.-kandidat ved Handelshøgskolen ved UiT – Norges arktiske universitet. Forskningsinteresser er entreprenørskap og entreprenørskapsutdanning, spesielt evaluering, vurdering og ulike tilnærminger til læring innen entreprenørskapsutdanning.

KJERSTI KJOS LONGVA er stipendiat ved Avdeling for internasjonal business ved NTNU i Ålesund og ph.d.-kandidat ved Handelshøgskolen ved UiT – Norges arktiske universitet. Faglige interesser er entreprenørskap, entreprenørskapsutdanning, innovasjon og supply chain management.

ÅSE MØRKESET er universitetslektor og internasjonal koordinator ved Avdeling for internasjonal business ved NTNU i Ålesund. Hun er cand.philol. og arbeider innenfor fagfeltene interkulturell kommunikasjon, fremmedspråklæring og internasjonalisering.

SUSANNE MOEN OUFF har master i samfunnsplanlegging og leiing, og var i perioden 2007–2015 tilsett som forskar i Møreforskning. Ho arbeidde mest innafor områda bustadsosialt arbeid, folkehelse og kommunale planprosessar. Ho er no mellom anna tilsett som høgskulelektor ved Institutt for planlegging, administrasjon og samfunnsfag ved Høgskulen i Volda.

LARS RØNHOVDE er førsteamanuensis i statsvitenskap ved Høgskolen i Molde. Han er cand.polit. frå Universitetet i Bergen med hovudfag i administrasjons- og

organisasjonsvitskap. Han arbeider med tema knytt til organisering og omorganisering av offentlig verksemd. Til dømes har han deltatt i evaluering av høgskolereforma, omorganisering av kommunar og samhandlingsreforma.

HANS GEORG SCHAATHUN er professor i datafag ved Avdeling for ingeniør- og realfag ved NTNU i Ålesund (tidligere Høgskolen i Ålesund).

WELIE ANNETT SCHAATHUN er pedagog, musiker og samfunnsviter. I perioden 2014–2016 har hun vært engasjert på timebasis som høgskolelektor ved Avdeling for ingeniør- og realfag ved NTNU i Ålesund (tidligere Høgskolen i Ålesund) knyttet til forskningsprosjekt om aktiv læring.

DORTHEA SEKKINGSTAD er høgskulelektor i utdanningsleiing ved Høgskulen i Sogn og Fjordane, avdeling for lærarutdanning og idrett. Ho har vore studieleiar for PPU-utdanninga (praktisk-pedagogisk utdanning) og har leiar- og undervisningsoppgåver knytt til PPU-utdanninga og vidareutdanningane innan rettleiing og klasseleiing. Ho har arbeidd som lærar og rektor i ei årrekke.

INGRID SYSE er høgskulelektor i utdanningsleiing ved Høgskulen i Sogn og Fjordane, avdeling for lærarutdanning og idrett. Ho har lang erfaring som lærar, avdelingsleiar og pedagogisk leiar ved vidaregåande skule og har praktisk erfaring med å leie kommunale og regionale skuleutviklingsprosjekt. Ho underviser på masterstudiet i skuleleiing og på rektorskolen, men er også involvert i klasseleiing og vurdering.

JAN INGE SØRBØ er professor i nordisk litteraturvitskap, tilsett ved institutt for sosialfag, Høgskulen i Volda. Underviser i etikk og vitskapsteori. Bøker om mellom anna Arnold Eidslott, Ronald Fangen, Alfred Hauge, Hans Skjervheim, Alexander Kielland, Olav Aukrust og Arne Garborg. Oppteken av forholdet mellom litterært og diagnostisk/klientifiserande språk.

HÅVARD TEIGEN er professor, HiL. Medredaktør i fleire bøker om innovasjon: *Innovativ forvaltning*, Fagbokforlaget 2007. *Innovasjon i opplevelser og reiseliv*, Fagbokforlaget 2009, *Innovative kommuner*, Cappelen Damm Akademisk 2013.

HARALD TORSTEINSEN er dr.polit. i statsvitenskap fra Universitetet i Tromsø. Han er professor ved UiT – Norges arktiske universitet og professor II ved Høgskolen i Molde. Han har arbeidet med tema som ledelse, organisering og styring i offentlig, særlig kommunal sektor.

ELSE RAGNI YTTREDAL er forskar ved Møreforskning Volda. Yttredal har spesielt arbeid med spørsmål knytt til organisering og samordning av offentlege tiltak innafor regional utvikling og bustadsosialt arbeid. I fjorårets fjordantologi bidrog Yttredal med artikkelen «Statleg styring og regional innovasjonspolitik».

ATLE ØDEGÅRD er psykologspesialist og professor i tverrprofesjonelt samarbeid ved Høgskolen i Molde. Han har bistilling ved Senter for innovasjonsforskning, Universitetet i Stavanger, der han har spesielt fokus på innovasjon i offentlig sektor. Han er også medredaktør i *Journal of Interprofessional Care*.

OVERSIKT OVER INITIATIVTAKARAR OG DEI SOM GITT PENNEGÅVER



HØGSKULEN I
SOGN OG FJORDANE



HØGSKULEN I VOLDA



Høgskolen i Molde
Vitenskapelig høyskole i logistikk



NTNU

Kunnskap for ei betre verd



MØREFORSKING

VESTLANDSFORSKING



Møre og Romsdal
fylkeskommune



SOGN OG FJORDANE
FYLKESKommune



SPAREBANKEN MØRE