

Mathilde Bjørnset, Beret Bråten,
Hege Gjefsen, Marianne Takvam
Kindt og Jon Rogstad

Kompetanse for inkluderende barnehage- og skolemiljø

Evaluering av tre tiltak.
Sluttrapport

Mathilde Bjørnset, Beret Bråten, Hege Gjefsen,
Marianne Takvam Kindt og Jon Rogstad

Kompetanse for inkluderende barnehage- og skolemiljø

Evaluering av tre tiltak. Sluttrapport

Fafo-rapport 2020:25

Fafo-rapport 2020:25

© Fafo 2020

ISBN 978-82-324-0573-2

ISSN 2387-6859

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
Summary	13
1 Innledning	20
1.1 Et trygt og godt miljø	21
1.2 Hva er et godt læringsmiljø?.....	22
1.3 Kompetanseutvikling i barnehager og skoler.....	23
1.4 Rapportens analytiske rammeverk.....	25
1.5 Gangen i rapporten.....	27
2 Kompetansepakkens tre tilbud	28
2.1 Det nettbaserte tilbudet.....	28
2.2 Det samlingsbaserte tilbudet	30
2.3 Læringsmiljøprosjektet	31
2.4 Oppfølgingsordningen, den desentraliserte ordningen og den regionale ordningen.....	33
3 Data og metode	34
3.1 Undersøkelsens design	34
3.2 Kvantitative data.....	35
3.3 Kvalitative data	36
3.4 Læringsmiljøprosjektet	37
3.5 Tilleggsundersøkelsen	37
4 Strukturkvalitet	41
4.1 Rekapitulering av delrapporten	41
4.2 Topptung deltakelse.....	42
4.3 Nivådelt struktur	44
4.4 Supplerende tilbud?	47
4.5 Involvering av barn, elever og foreldre.....	47
4.6 Oppsummering	49
5 Prosesskvalitet	51
5.1 Rekapitulering av delrapporten	51
5.2 Innholdet oppleves som relevant	52
5.3 Deltakere fra barnehagene er mest fornøyde.....	54
5.4 Oppsummering	62

6 Resultatkvalitet	64
6.1 Om å måle endring	64
6.2 Rekapitulering av delrapporten.....	65
6.3 Forventninger og endringer for de som ikke har det trygt og godt.....	65
6.4 Foreldre er mer involvert	67
6.5 Bedre oppfølging av de som utsetter andre for krenkelsers	67
6.6 Forebygge, avdekke og håndtere.....	69
6.7 Vignetter – en alternativ metode for å måle endring.....	72
6.8 Oppsummering	74
7 Andre tiltak: den desentraliserte ordningen, den regionale ordningen og oppfølgingsordningen	76
7.1 Nasjonale tiltak for lokal kompetanseutvikling	76
7.2 Desentralisert ordning for lokal kompetanseutvikling.....	77
7.3 Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen	79
7.4 Oppfølgingsordningen	80
7.5 Fylkesmennenes strategier	81
7.6 Lokale strategier	90
7.7 Oppsummering	99
8 Avsluttende diskusjon.....	101
8.1 utfordringer for lokal gjennomføring	102
8.2 Hvordan fungerer lokal kunnskapsutvikling?	102
8.3 Suksesskriterier – fra konkurrerende til supplerende tilbud	103
8.4 Mot en ny ordning – et skritt fram eller?.....	104
Referanser	106

Forord

Dette er sluttrapporten fra en evaluering av kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø. Prosjektet er finansiert av Utdanningsdirektoratet, og vi vil takke oppdragsgiver ved Elin Bakke-Lorentzen og Dina Dalaker som har vært våre primære kontakter i Utdanningsdirektoratet. I tillegg har vi fått verdifulle innspill på sluttrapporten fra Reidun Antonsen, Arild Aune Berger, Linda Eklund Brein, Anne Eie i Utdanningsdirektoratet, samt en ekstern faglig kvalitetssikrer. Størst takk går til informantene som har svart på survey og stilt opp til intervjuer. Ved Fafo vil vi takke Terje Olsen som har kvalitetssikret rapporten, samt publikasjonsavdelingen som har satt sammen tekst og figurer til et samlet dokument. Forfatterne har fordelt hovedansvaret for de ulike kapitlene slik: Kapittel 1 og 6 er skrevet av Rogstad, kapittel 4 er skrevet av Bjørnset, kapittel 5 av Kindt, kapittel 7 av Bråten. Bjørnset, Bråten og Kindt har skrevet kapittel 3, mens forfatterne i fellesskap har skrevet kapittel 2 og 8.

Oslo, oktober 2020
Jon Rogstad
prosjektleder

Sammendrag

Dette er sluttrapporten på et treårig prosjekt hvor Fafo har evaluert tre ulike tiltak som tilbys av Utdanningsdirektoratet gjennom kompetansepakken *Inkluderende barnehage- og skolemiljø*. Vi har sett på tre tiltak, som til sammen utgjør denne kompetansepakken: et *nettbasert* tilbud, et *samlingsbasert* tilbud og Læringsmiljøprosjektet. I tillegg har vi satt søkelys på tre andre ordninger: desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen, regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen og oppfølgingsordningen. Dette gjøres for å få et innblikk i om og hvordan de tre tiltakene i kompetansepakken sees som del av en helhetlig innsats for kompetanseutvikling for å oppnå inkluderende barnehage- og skolemiljø lokalt.

Vi stiller fem spørsmål i rapporten:

- 1 Hvordan fungerer den lokale gjennomføringen av kompetanseutvikling i prosjektet Inkluderende barnehage- og skolemiljø?
- 2 Hvilke utfordringer viser seg i den lokale gjennomføringen av kompetanseutvikling i prosjektet Inkluderende barnehage- og skolemiljø?
- 3 Hva er suksesskriteriene for lokal kompetanseutvikling for bedre barnehage- og skolemiljø?
- 4 Hvordan ivaretar kommunene kompetanseutvikling knyttet til barnehage- og skolemiljø gjennom oppfølgingsordningen, den desentraliserte ordningen og den regionale ordningen?
- 5 Hvordan setter kommuner oppfølgingsordningen, den desentraliserte ordningen og den regionale ordningen i sammenheng med deltakelse i Læringsmiljøprosjektet, det samlingsbaserte tilbudet og det nettbaserte tilbudet?

Bakgrunnen for denne rapporten er blant annet Djupedalutvalget (NOU 2015: 2), som foreslo å tydeliggjøre kapittel 9 A i opplæringsloven for å styrke elevenes rettsikkerhet med hensyn til et trygt og godt psykososialt miljø, uten mobbing og andre krenkelser. En viktig del av regelendringen var en klarere lokal ansvarliggjøring for å sikre proaktivt arbeid når det gjelder å forebygge samt å avdekke og håndtere krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Samtidig var det en erkjennelse om at eiere/myndigheter, rektorer/ledere og lærere/barnehageansatte hadde behov for økt kompetanse om tematikken. Ett av svarene på dette behovet var å utvikle en kompetansepakke nasjonalt, som består av ulike typer kompetanseutvikling rettet mot de ulike aktørene lokalt.

Den analytiske tilnærmingen vi vil bruke som organiserende prinsipp, er å skille mellom tre former for kvalitet, hentet fra det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering (NOU 2003: 16): *Strukturkvalitet* dreier seg om tiltakenes organisatoriske rammer, undervisning og hvem som deltar. *Prosesskvalitet* setter søkelys på praksis. Dette innebærer hvordan sentrale og lokale aktører arbeider med å implementere og bruke tiltakene. *Resultatkvalitet* handler om resultatene av tiltakene.

Tredelingen er nyttig fordi vi dermed etablerer et analytisk skille mellom de organisatoriske rammene for kompetanseutvikling på området, som er en avgjørende betingelse, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å få en god effekt, og de etablerte

praksisene. Det er mulig å se kvalitet som et kontinuum, mellom høy og lav, og tilsvarende kan vi skille mellom svakt og sterkt eierskap lokalt (Bjørnset mfl. 2020).

Spørsmålet er hvordan de ulike tiltakene virker når det gjelder ambisjonen om at et inkluderende barnehage- og skolemiljø handler om å *forebygge, avdekke og håndtere* mobbing og andre krenkelser lokalt. Dette er ulike forhold som alle er sentrale i arbeidet. Samtidig er det et viktig empirisk spørsmål om tiltakspakken slik den er i dag, er like godt egnet for de tre innsatsområdene.

Om tilbudene

De tre tilbudene som inngår i kompetansepakken, er rettet mot barnehager, skoler, myndighet og eiere med mål om økt kompetanse for å oppnå et trygt og inkluderende miljø uten mobbing og andre krenkelser. Tilbudene skiller seg imidlertid fra hverandre i form av struktur. Det *nettbaserte tilbudet* er rettet mot deltakere som ønsker å jobbe selvstendig. Her foregår mye av undervisningen med bruk av video og nettbaserte oppgaver. I praksis får alle deltakerne en egen brukerkonto, som gir dem tilgang til materialet. Opplegget består av ulike videoer, tekst og oppgaver som skal prøves ut i praksis. Det er rom for fleksibilitet i løpet av de tre semestrene tilbudet varer. I tillegg til dette materialet er det lagt inn videoseminarer mellom semestrene. Det *samlingsbaserte tilbudet* er siktet inn mot deltakere som ønsker å jobbe selvstendig med støtte fra lokal ressursperson, nettverk og samlinger. Kompetansetilbudet består av nasjonale og fylkesvise fagdager og utviklingsarbeid i egen barnehage eller skole med økonomisk støtte til ressursperson(er) lokalt. I tillegg skal det etableres et såkalt lærende nettverk, bestående av barnehager og skoler som kan samarbeide og støtte hverandre i utviklingsarbeidet. *Læringsmiljøprosjektet* er innrettet mot deltakere som ønsker å jobbe med støtte fra eksterne veiledere. Skolene blir valgt ut på bakgrunn av Elevundersøkelsen og fylkesmannens helhetlige kjennskap til utfordringer med skolemiljø. Barnehagene er med som forebyggende tiltak og blir valgt ut på bakgrunn av lokalisering (i nærheten av en skole med utfordringer knyttet til skolemiljø). De viktigste virkemidlene som mobiliseres gjennom Læringsmiljøprosjektet, er oppfølging fra et veilederteam og kompetanseheving av de ansatte. Deltakerne som er med, får veiledning av et veilederteam som er satt sammen av fagpersoner fra Læringsmiljø-senteret og personer fra praksisfeltet.

I tillegg har vi altså sett nærmere på tre ordninger som er rettet inn mot lokal kompetanseutvikling mer generelt, der inkluderende læringsmiljø er ett av flere temaer som *kan* prioriteres. Disse tiltakene er: *Oppfølgingsordningen*, som er et tiltak for kommuner som over tid ikke oppnår tilfredsstillende resultater hva gjelder læringsutbytte og læringsmiljø. Tiltaket går over tre år hvor en i det første året (forfasen) får hjelp til å analysere og kartlegge utfordringer og velger tiltak. Gjennomføringsfasen følger de to neste årene, og et av tiltakene en kan velge, er veilederkorps fra Utdanningsdirektoratet. *Desentralisert ordning* skal bidra til lokal skoleutvikling gjennom et samarbeid mellom lokale skoleeiere, fylkesmann og lokale universitets- og høgskolemiljøer. *Regional ordning* skal bidra til kompetanseutvikling i barnehagene, også her gjennom et samarbeid mellom lokale barnehageeiere, fylkesmann og lokale universitets- og høgskolemiljøer. Ambisjonen er utvikling av pedagogisk praksis gjennom barnehagebasert kompetanseutvikling. Det vil si at det er barnehagene som definerer sine kompetansebehov og driver kompetanseutvikling som involverer alle ansatte.

Data og metode

For å besvare problemstillingene er prosjektet lagt opp med et design bestående av flere og supplerende typer av data og metoder. Dette er gjort for å besvare de forskjellige elementene i problemstillingene, noe som krever både deskriptive og forklarende tilnærminger. Undersøkelsen er lagt opp med et design hvor vi vektlegger deltakernes subjektive opplevelser og vurderinger av egen deltakelse, samtidig som vi søker mer objektive utfallsmål.

De tre tilbudene i kompetansepakken har til felles at de vil pågå innenfor prosjektperioden. Vi har derfor lagt opp til et design hvor vi følger én pulje i hvert tilbud, gjennom å følge enkelte samlinger hvor vi selv har kunnet observere hvordan samlingene gjennomføres, og hvor vi har kunnet intervjuet et mindre utvalg deltakere. I forkant av deltakelse på henholdsvis Læringsmiljøprosjektet, det samlingsbaserte tilbudet og det nettbaserte tilbudet har alle deltakerne fått tilsendt en spørreundersøkelse – en nullpunktsanalyse. Nullpunktsanalyse gjøres for å få innblikk i deltakeres forventninger før de er med på tilbudet. Videre har deltakerne i de samme puljene fått tilsendt en spørreundersøkelse underveis eller etter at tilbudet er avsluttet for å kunne identifisere hva deltakerne faktisk lærte, basert på deres subjektive forståelse, og videre spørre hva deltakelsen har resultert i.

Samlet består det kvalitative materialet av 20 intervjuer. Dette er fordelt på fem kommuner, tre rurale og to urbane. Mer konkret inngår fire rektorer, åtte lærere, seks barnehageansatte, én pedagogisk leder og én veileder. For å undersøke de objektive utfordringene og suksesskriteriene har vi også gjennomført vignetter.

I undersøkelsen av de tre generelle kompetansetiltakene (desentralisert ordning, regional ordning og oppfølgingsordning) har vi kombinert en survey til respondenter som har vært ansvarlige for den lokale deltakelsen i ett av de tre tiltakene i kompetansepakken, med kvalitative intervjuer med ansvarlige for kompetanseutvikling i barnehager og skoler i ni kommuner (av ulik størrelse og med ulik geografisk beliggenhet) og i tre fylkesmannsembeter. I tillegg har vi gjort en enkel dokumentanalyse basert på fylkesmennenes årsrapporter.

Strukturkvalitet

Strukturkvalitet er et spørsmål om både eierskap til prosjektet, hvorvidt innholdet er tilpasset deltakerne, og kvaliteten på innholdet. Vi ser ønsket om bred deltakelse på den ene siden, som favner alle ansatte i barnehagen eller skolen, men også behovet for at deltakelsen er dyptgående, for å få til endring i arbeidet med inkluderende miljø. Høy grad av eierskap sikrer lokal tilpasning, og følgelig må deltakerne både tro på kompetanseutviklingen og oppleve denne som relevant. At et tilstrekkelig antall deltar fra hver enhet, samt at innholdet er tilpasset deltakerne, sikrer også eierskap til prosjektet.

Fra forrige delrapport pekte vi på flere utfordringer med strukturen i det samlingsbaserte tilbudet og Læringsmiljøprosjektet, ved topptung deltakelse og mangel på tilstrekkelig kobling mellom nivåene. I denne rapporten har vi også trukket fram noen suksesskriterier for høy strukturkvalitet. Der lærere eller barnehagelærere satt i arbeidsgrupper på enhetene, opplevdes deltakelsen mer dyptgående for dem, og vi ser det som en suksessfaktor at disse aktørene blir involvert i arbeidet i større grad. Samtidig har ledere et spesielt ansvar for inkluderende miljø og er særlig viktige aktører for å sikre eierskap. Derfor kan det være nødvendig med gode ledersamlinger, som vi ser på Gardermoen, for at deltakelsen også blir tilstrekkelig dyptgående for kompetanseutvikling. Nå ser vi utfordringer med utvannet deltakelse og kompetanseutvikling, der topptung deltakelse ikke kommer ut til enhetene.

Et annet suksesskriterium vi har identifisert, er involvering av foreldre. Læringsmiljøprosjektet gjør dette i størst grad, og informantene våre trekker fram foreldremøter som spesielt vellykket. Involvering av foreldre kan føre til økt bevissthet rundt temaene. I tillegg kan elever og barn involveres mer i alle de tre tilbudene, gitt at de tross alt er hovedpersonene på skolen og i barnehagen.

Prosesskvalitet

Noe forenklet formulert handler prosesskvalitet om hvorvidt deltakere opplever at tilbudene har gitt dem en kompetanseheving som er relevant for egen kontekst. Hovedfunnet er at deltakere overordnet er svært fornøyde med innholdet i kompetansepakken, og det gjelder for alle de tre tilbudene. Basert på de innsamlede dataene finner vi at tilbudene oppleves som på tilpasset nivå, ikke som for teoretiske, men som lærerike. I tillegg virker det som at deltakere og prosjekteiere/foredragsholdere opererer med samme type «problemdefinisjon», de er enige om hva mobbing og andre krenkelser betyr. Når vi justerer for deltakere fra henholdsvis barnehage og skole, nyaneres funnene noe. Selv om alle deltakere er enige i at de har fått hevet sin kompetanse som følge av deltakelse i tilbudet, er barnehagedeltakerne gjennomgående mer fornøyde enn skoledeltakerne. Dette kan handle om at barnehagen ser sin rolle som mer forebyggende, og at skolene har et større press for å håndtere enkeltsaker. I de kvalitative intervjuene bekreftes dette inntrykket, da flere deltakere fra skolen snakker om at de opplever innholdet som «for generelt» og som for «lite konkret». I tillegg til at opplevelsen av innholdets relevans avhenger av hvorvidt deltakerne opplever at innholdet i størst grad skal hjelpe dem til å forebygge eller håndtere mobbing og andre krenkelser, finner vi at vurderingen av innholdet også avhenger av *hvem* som deltar på tilbudet. Lærere og assistenter i barnehagen trenger muligens et mer praksisnært innhold, mens ledelsen kanskje opplever å trenge mer teoretisk og overordnet kompetanseheving.

Resultatkvalitet

Vi har ikke data som kan belyse hvorvidt endringene er av varig karakter. Det er også verdt å understreke at tallene for mobbing indikerer at omfanget fortsatt er svært omfattende i Norge, og til tross for at det har vært en viss nedgang, så er den svært moderat. Likevel synes informantene å være svært samstemte i at tilbudene er av stor nytteverdi for dem i deres arbeid med tematikken. Da vi analyserte dataene mer inngående, fant vi likevel interessante forskjeller knyttet til tematikk. På direkte spørsmål svarer åtte av ti at de har fått økt kompetanse når det gjelder fysisk og psykisk mobbing. Når det gjelder digital mobbing, var det betydelig forskjell mellom deltakerne i de ulike tilbudene. Langt flest blant deltakere på Læringsmiljøprosjektet mente at de hadde fått økt kompetanse om emnet, mens dette ikke synes å være utbredt blant deltakerne på det nettbaserte tilbudet. Vi brukte også vignetter for ikke bare å spørre hva informantene tror, men å kunne se hva de svarer når de blir konfrontert med en fiktiv, men konkret situasjon. Det er vanskelig å tolke resultatene, men ett funn som står fram, er at informantene både fra barnehagene og skolene gir uttrykk for at de ser mobbing som en del av det psykososiale miljøet. Dette kan synes selvsagt i dag, men er ikke det om en ser det historisk. Tradisjonelt har mobbing og andre krenkelser først og fremst vært spørsmål om de to – den som utsetter noen for mobbing, og den som blir utsatt for mobbing. Utfordringene og mulige løsninger ble dermed også forstått med utgangspunkt i det psykososiale miljøet som forståelseshorisont.

De generelle kompetansehevede ordningene

Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen og regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen er nasjonale innsatser for lokal kompetansebygging. Tilskuddene forvaltes av fylkesmennene og deles ut basert på lokale og regionale prioriteringer. I dag er det en forutsetning at kompetanseutviklingen skal skje lokalt i samarbeid med lokale universitets- og høgskolemiljøer, og at det inngås avtaler med disse. Slik skal kompetanseutviklingen også omfatte lærerutdanninger over hele landet og gjøre disse mer praksisnære. Desentralisert og regional ordning forutsetter med andre ord et omfattende samarbeid mellom kommuner regionalt, mellom kommuner og fylkesmannsembeter og mellom kommuner og de nærmeste universitets- og høgskolemiljøene. Oppfølgingsordningen er på sin side rettet mot kommuner som over tid har svake resultater hva gjelder elevenes faglige utbytte og skolemiljø. Her gis det betydelig bistand fra fylkesmannsembetene og eksterne veiledere i utviklingsarbeidet. Utviklingsområder som skal prioriteres for kompetanseutvikling, er for skolens del indikert gjennom sektormål for grunnopplæringa, for barnehagens del gitt gjennom Kunnskapsdepartementets strategi *Kompetanse for fremtidens barnehage*. Inkluderende barnehage- og skolemiljø inngår som en nasjonalt prioritert tematikk i både barnehagen og i skolen. Vi finner at ulike ordninger og tiltak som kan bidra til kompetanseutvikling på feltet inkluderende barnehage- og skolemiljø i kommunene, forstås og behandles mer som supplerende enn som konkurrerende. Denne tematikken gjenfinnes, flere steder, som prioritert for kompetanseutvikling i desentralisert og regional ordning. Dette er et resultat av flere forhold: de relativt nye bestemmelsene om aktivitetsplikt for å sikre elever et trygt og godt psykososialt skolemiljø i opplæringsloven og at liknende bestemmelser kommer i barnehageloven, nasjonale prioriteringer, samt identifiserte lokale behov. Lokalt gjøres det administrative bestrebelsler for å få ulike tiltak og ordninger til å framstå som integrerte satsinger – i møte med ansatte i barnehage og skole. Mulighetene for å få til en slik samordning er imidlertid knyttet til flere betingelser: 1) Særlig små og mellomstore kommuner vektlegger et velfungerende regionalt kommunesamarbeid. 2) Forholdet til lokal universitets- og høgskolesektor er viktig, men har ennå ikke «satt seg». 3) Tiltak og ordninger fra ulike departementer og direktorater må være innrettet slik at de lar seg samordne administrativt lokalt. 4) Innsatser igangsatt gjennom prosjekter som kompetansepakken må kunne følges opp som del av mer langsiktige strategier for inkluderende barnehage- og skolemiljø. 5) Forholdet til private barnehage- og skoleeiere må gjennomtenkes i desentralisert og regional ordning. Vår undersøkelse gir også, gjennom en analyse av fylkesmannsembetenes årsrapporter for 2019, noe innsikt i hvordan det i oppfølgingsordningen brukes tiltak fra kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø. Oppfølgingsordningen omfatter relativt få kommuner med dårlige resultater, vi ser imidlertid at det samlingsbaserte tilbudet, som er et tiltak for barnehager og skoler generelt, i flere av disse kommunene benyttes som del av en strategi der også veiledning kan inngå. Læringsmiljøprosjektet brukes også. En mer dyptgående innsikt i hvordan kommuner i oppfølgingsordningen legger strategier for å styrke skole- og læringsmiljøet ved hjelp av nasjonale støtteordninger, samt hvordan de møtes av representanter fra fylkesmannsembetet og fra nasjonale eller andre veiledere, bør søkes gjennom forskningsprosjekter som tar utgangspunkt i disse kommunene, deres strategiarbeid og utvikling.

Konklusjoner

Analysene i rapporten synliggjør at ansatte og eiere i barnehager og skoler opplever at de har et betydelig behov for å bli tilført mer kompetanse om et trygt og godt miljø,

mobbing og andre krenkelser. Det er videre en bred erkjennelse av at det er behov for universelle regler og felles kompetanseutvikling for å sikre likeverdig behandling av barn og unge når det gjelder mobbing, uavhengig av hvilken enhet og kommune de holder til i. På den måten spiller rapportens tematikk inn i diskusjonen om vilkår som må være til stede for å sikre en enhetsskole og -barnehage, hvor ikke minst et trygt miljø er en grunnleggende rettighet. Noen konklusjoner peker seg ut:

- I diskusjoner om mobbing og andre krenkelser er det ofte slik at ulike aktører trekker fram egne erfaringer i form av enkeltsaker og hvordan de ble og burde blitt håndtert. For de involverte – enten det er ansatte, foreldre eller barnet selv – er dette unike saker, men fra utsiden er det ofte sakene minner om hverandre. En sentral del av utfordringen er følgelig at kompetansetilbudene må favne evnen til å se det generelle og til å håndtere det spesifikke. En konklusjon er derfor at det er nødvendig med et sammensatt tilbud. Samtidig må det sikres at en ikke velger det ene tiltaket og går glipp av viktig kompetanse som finnes i de andre tilbudene. En utfordring er muligens at de som har oversikt over hele tiltakspakken og alle kompetanseutviklingsordninger, ser at de ulike tilbudene er komplementære i innhold, mens de som velger blant tilbudene, i større grad antar at de velger mellom ulike metoder for læring.
- Deltakere på alle de tre tilbudene i kompetansepakken har til felles at de opplever at de har et stort behov for mer kunnskap. Funnet peker mot en vilje til læring og en erkjennelse av at en ikke kan nok.
- Nyten av kompetanseutvikling veies opp mot hvordan deltakerne opplever at tiltakene fungerer i deres lokale hverdag. Slik vi tolker dette funnet, handler det først og fremst om eierskap lokalt. Satt på spissen hjelper det ikke å lære masse som er interessant, dersom det ikke kommer til lokal anvendelse. Og det sistnevnte fordrer i stor grad at deltakerne omsetter kunnskapen de har fått, på måter som er tilpasset deres lokale barnehage- og skolemiljø. Dataene viser overraskende små forskjeller mellom deltakere fra de ulike tilbudene på dette området.
- For lokal kompetanseutvikling er en betydelig styrke for det nettbaserte tilbudet at en kan se materialet om igjen etter deltakelse, og at innholdet kan diskuteres blant kollegene. På den måten kan det nettbaserte tilbudet fungere godt som innspill til en kollektiv kompetanseheving for et kollegium av ansatte.
- Når det gjelder suksess, er den betinget av at deltakelse *prioriteres*, for det andre må tilbudenes innhold være av høy *kvalitet*. Men det holder ikke bare at de objektivt sett har høy *kvalitet*, kvaliteten har en *subjektiv* dimensjon. Den må oppleves av den enkelte deltaker. Det fordrer *gode ledere*, som ikke minst evner å oversette kunnskap fra generelle retningslinjer på måter som gjør at den kan legges til grunn for lokal praksis. Denne typen stedsrelatert sensitivitet er avgjørende for det lokale *eierskapet*, noe som vi ser som viktig for at kunnskapen skal tas i bruk.
- Tiltak i kompetansepakken kan oppfattes som konkurrerende, men er tematisk supplerende. Utfordringen er ikke tilbudet, men måten det brukes på. Våre analyser indikerer at deltakerne erkjenner at de har behov for kompetanse, men det betyr ikke at de har den samme bevisstheten om at de både trenger generell kompetanse og lokal tilpasning. Dette, sammen med knapphet på tid, resulterer i at deltakerne gjerne velger enten det samlingsbaserte tilbudet eller det nettbaserte tilbudet eller er aktuelle for Læringsmiljøprosjektet på grunn av særlige utfordringer. Situasjonen er uansett at det er en tendens til at en har behov for kompetanse som

tilbys på et tilbud en ikke deltar på. På den måten er et avgjørende suksesskriterium av mer overordnet art enn et spørsmål om justeringer av de tre tilbudene. Et viktig spørsmål er følgelig om de tre mer generelt innrettede ordningene vi studerte i tilleggsundersøkelsen, representerer et svar eller en løsning på den utfordringen vi her har skissert.

- Undersøkelsen av hvordan kommunene samordner eller ikke samordner innsatser for kompetanseutvikling på feltet inkluderende barnehage- og skolemiljø basert på kompetansepakken og de mer generelt innrettede desentralisert og regional ordning, viser at disse tiltakene mer betraktes som supplerende enn konkurrerende. Hvorvidt ulike tiltak og ordninger initiert nasjonalt lar seg samordne og sees i sammenheng lokalt, er imidlertid avhengig av en rekke betingelser. Disse er det, sett fra nasjonalt hold, viktig å være oppmerksom på og jobbe for å møte. I dette inngår både tilrettelegging for regionalt samarbeid, fleksibilitet i lokale valg av universitets- og høyskoleløsninger, en gjennomtenkning av hvordan private barnehage- og skoleeiere gjøres til del av kompetanseutviklingsstrategier, en vurdering av hvilke tilbud som kan fungere for kommuner med svake resultater (som er del av oppfølgingsordningen), og hvordan prosjektbaserte tiltak som kompetansepakken tenkes inn i langsiktige strategier for inkluderende barnehage- og skolemiljø.

Summary

This is the final report in a three-year project by Fafo to evaluate the three programmes included in the Norwegian Directorate for Education and Training's competence enhancement package; *An inclusive pre-school and school environment*. We have examined the three programmes in the competence enhancement package: a *web-based* programme, a *session-based* programme and the *Learning Environment Project*. In addition, we have shed light on three other initiatives: decentralised competence enhancement in schools, regional competence enhancement in kindergartens, and follow-up. The aim was to gain an insight into whether and how the three programmes in the competence enhancement package are regarded as part of a cohesive effort to enhance competence in relation to an inclusive pre-school and school environment locally.

We posed five questions in the report:

- How well is competence enhancement in relation to an inclusive pre-school and school environment applied at a local level?
- What challenges are encountered in the local implementation of the inclusive pre-school and school environment initiative?
- What are the success criteria for local competence enhancement improving the pre-school and school environment?
- How do the local authorities ensure competence enhancement in the pre-school and school environment through the decentralised and regional initiatives and follow-up?
- How do the local authorities incorporate the follow-up and the decentralised and regional initiatives into the Learning Environment Project, session-based programmes and web-based programmes?

Part of the background to this report is the Djupedal Commission's (NOU 2015: 2) proposal to amend Chapter 9A of the Education Act in order to strengthen pupils' legal protection with regard to a safe and positive psychosocial environment, free from bullying and other forms of abuse. An important part of the regulatory amendment was establishing greater local accountability to ensure proactive prevention, detection and handling of forms of abuse, such as bullying, violence, discrimination and harassment. In addition, there was recognition that owners/authorities, school heads/managers and teachers/kindergarten staff needed to increase their competence on the subject. One of the ways of addressing this need was to develop a competence enhancement package nationally, consisting of different types of competence enhancement measures aimed at the various actors locally.

The analytical approach we will use as an organising principle is to distinguish between three types of quality, taken from the national system for quality assessment (NOU 2003: 16): *Structural quality* is about the organisational framework and teaching in the programmes, and who takes part. *Process quality* puts the emphasis on practice. This involves central and local actors' efforts to implement and apply the programmes. *Outcome quality* relates to the programme outcomes.

The three-way division is useful because it establishes an analytical distinction between the established practices and the organisational framework for competence enhancement in the area, which is a crucial condition, but not necessarily sufficient to have a good effect. It is possible to see quality as a continuum, between high and low, and accordingly, we can distinguish between weak and strong ownership locally (Bjørnset et al. 2020).

The question is how well the various programmes achieve the goal of *preventing, uncovering* and *addressing* bullying and other forms of abuse locally in an inclusive pre-school and school environment. These factors are all central to the work. Meanwhile, there is an important empirical question concerning whether the competence enhancement package in its current form is equally suitable for the three priority areas.

About the initiatives

The three programmes in the competence enhancement package are aimed at kindergartens, schools, authorities and owners, and the aim is to enhance competence so as to ensure a safe and inclusive environment, free from bullying and other forms of abuse. However, the structure of the initiatives varies.

The *web-based programme* is aimed at participants who want to work independently, with much of the teaching taking place via video and online tasks. In practice, all participants get their own user account, which gives them access to the material. The programme consists of various videos, texts and tasks for testing in practice. There is room for flexibility during the three semesters of the programme. In addition to this material, video seminars have been added between the semesters.

The *session-based programme* is aimed at participants who want to work independently, with support from local resource personnel, networks and group sessions. This programme consists of national and local workshops as well as development work in the relevant kindergartens and schools, which receive financial support for resource personnel locally. In addition, a so-called learning network will be established, consisting of kindergartens and schools that can work together and support each other in the development work.

The *Learning Environment Project* is aimed at participants who want external support. The schools are selected on the basis of the results from the pupil survey and the County Governor's general knowledge of the challenges in the school environment. The kindergartens are involved in prevention, and are selected on the basis of location (near a school with challenges in the learning environment). The most important tools in the Learning Environment Project are follow-up from an advisory team and competence enhancement for personnel. The participants receive guidance from an advisory team composed of experts from the Centre for Learning Environment and from the field of practice.

We have also examined three initiatives that are aimed at local competence enhancement more generally, where an inclusive learning environment is one of several topics that *can* be prioritised. These are: the *follow-up initiative*, which is aimed at local authorities that persistently do not achieve satisfactory results in terms of learning outcomes and learning environment. In the first year (pre-phase) of this three-year initiative, participants receive help to analyse and map challenges and choose initiatives. The next two years consist of the implementation phase, and one of the initiatives that can be chosen is an advisory team from the Norwegian Directorate for Education and Training. The *decentralised initiative* aims to contribute to local school development, through a collaboration between local school owners, the

County Governor and local universities and colleges. The *regional initiative* aims to contribute to competence enhancement in the kindergartens, also here through a collaboration between local owners, the County Governor and local universities and colleges. The ambition is to develop pedagogical practices through kindergarten-based competence enhancement. This entails kindergartens defining their own competence needs and conducting competence enhancement that involves all employees.

Data and method

In order to answer the research questions, the project is designed with several and supplementary types of data and methods. This is done to address the various components of the questions, which requires both descriptive and explanatory approaches. The survey is designed to emphasise the participants' subjective experiences and assessments of their own participation, whilst also seeking out more objective outcome measures.

All three programmes in the competence enhancement package will be carried out during the project period. We have therefore chosen a design that entails following one group in each programme and attending some of their sessions, where we have been able to observe how the sessions are carried out and interview a small sample of participants. Prior to participation in the Learning Environment Project, the session-based programme and the web-based programme, respectively, all participants were sent a questionnaire. A baseline analysis was conducted to gain an insight into participants' expectations before joining the programme, and participants were also asked to complete a questionnaire during the programme in order to identify what the participants actually learned, based on their subjective understanding, and show the results of the participation.

In total, the qualitative material consists of 20 interviews from five municipalities; three rural and two urban. More specifically, it includes four school heads, eight teachers, six kindergarten staff, one educational supervisor and one practice supervisor. To examine the objective challenges and success criteria, we have also drawn up vignettes.

In the survey of the three general competence initiatives (decentralised, regional and follow-up), we combined a survey of respondents who have been responsible for the local participation in one of the three programmes in the competence enhancement package, with qualitative interviews of those responsible for competence enhancement in kindergartens and schools in nine municipalities (of different sizes and in different locations) and in three County Governor offices. In addition, we conducted a simple document analysis based on the County Governors' annual reports.

Structural quality

We have seen how structural quality is a question of ownership of the project, of whether the content is aimed at the participants, and of the quality of the content. We see the desire for broad participation on the one hand, which embraces all those working at kindergartens and schools, but also the need for in-depth participation that can bring about change in the efforts to achieve an inclusive environment. A high degree of ownership ensures local adaptation, and the participants therefore must believe in the competence enhancement and find it relevant. Ownership of the project also requires a sufficient number of participants to take part from each unit and content that is adapted to the participants.

In the previous interim report, we pointed out several challenges with the structure of the session-based programme and the Learning Environment Project, relating to top-heavy participation and lack of sufficient integration between the levels. In this report, we have also highlighted some success factors for the high quality of the structure. Where teachers or kindergarten staff sat in work groups at the units, they considered participation to be more in-depth, and we regard it a success factor that these actors become involved in the work to a greater extent. At the same time, managers have a special responsibility for ensuring an inclusive environment, and they are particularly important players in ensuring ownership. It may therefore be necessary to hold sessions for managers, as is seen at Gardermoen, in order for participation to also be sufficiently in-depth for competence enhancement. We now see challenges with diluted participation and competence enhancement, where top-heavy participation does not reach the units.

Another success criterion we have identified is the involvement of parents. The Learning Environment Project does this to the greatest extent, and our informants highlight parent meetings as particularly successful. Involvement of parents can increase the awareness of topics. In addition, children can be more involved in all three programmes, given that they are, after all, the core element of schools and kindergartens.

Process quality

In simple terms, process quality relates to whether participants feel that the programmes have enhanced their competence in a way that is relevant to their own situation. The main finding is that participants are generally very satisfied with the content of all three programmes in the competence enhancement package. Data from the final survey show that the programmes are considered to be aimed at an appropriate level, not too theoretical, and informative. In addition, it seems that participants and project owners/speakers have a shared understanding of the problem, and are in agreement on what constitutes bullying and other forms of abuse. When we adjust for participants from kindergartens and schools, respectively, the findings are somewhat nuanced. Although all participants agree that the programme has enhanced their competence, the kindergarten staff are generally more satisfied than the school staff. This may be because the kindergarten staff regard their role as more preventive, and that the school staff are under more pressure to deal with individual cases. This impression is confirmed in the qualitative interviews, with several participants from the schools saying they found the content 'too general' and 'not very specific'. We also found that the perceived relevance of the content also depends on *who* participates in the programme and whether they feel it should be mostly aimed at preventing or dealing with bullying and other forms of abuse. Teachers and kindergarten assistants may need more practical content, while the management may feel the need for more theoretical and general competence enhancement.

Outcome quality

We do not have data that can shed light on whether the changes are of a lasting nature. It is also worth emphasising that the figures on bullying indicate that, despite a moderate decline, bullying in Norway is still widespread. Nevertheless, there seems to be a consensus among the participants that the programmes are very helpful to their work in this area. When we analysed the data in more detail, we nevertheless found interesting differences among participants. In response to direct questions,

eight out of ten said their competence in physical and psychological bullying had been enhanced. In relation to cyberbullying, there was a significant difference between the participants on the three programmes. The vast majority of participants in the Learning Environment Project felt their competence in the subject had been enhanced, but this was not such a commonly held view among participants on the web-based programme. We also used vignettes, not only to ask what the participants think, but also to see how they responded when confronted with a fictitious but concrete situation. It is difficult to interpret the results, but one finding is that both the kindergarten and the school staff consider bullying to be part of the psychosocial environment. This may seem obvious today, but historically this has not been the case. Traditionally, bullying and other forms of abuse have primarily been viewed as a matter involving two people – the person doing the bullying and the person being bullied. Our survey showed that the challenges and possible solutions were viewed in the context of the psychosocial environment as a horizon of understanding.

The general competence enhancement initiatives

The decentralised initiative for competence enhancement in schools and the regional initiative for competence enhancement in kindergartens are national competence enhancement initiatives. The funding is managed by the county governors and is allocated based on local and regional priorities. Today, it is a prerequisite that competence enhancement takes place locally in collaboration with local universities and colleges, and that agreements are entered into with these. In doing so, the competence enhancement will also cover teacher education throughout Norway, and give it a more practical orientation. In other words, the decentralised and regional initiatives require extensive cooperation between local authorities at a regional level, between local authorities and county governors' offices, and between local authorities and their local universities and colleges. The follow-up initiative is aimed at local authorities that persistently have poor results in terms of learning outcomes and learning environment. The county governors' offices and external advisors provide considerable input to these competence enhancement efforts. The competence enhancement areas that are to be prioritised for the schools are indicated in the sector's goals for compulsory education, while the Ministry of Education and Research's strategy on competence for the kindergarten of tomorrow (*Kompetanse for framtidens barnehage*) applies correspondingly for kindergartens. An inclusive pre-school and school environment is part of a national priority in both sectors. We find that the various initiatives and programmes aimed at facilitating competence enhancement in these areas are perceived and treated by the local authorities as more supplementary than competing. This topic repeatedly occurs as a prioritised area for competence enhancement in the decentralised and regional initiatives, for several reasons: the relatively new 'obligation to act' provision in the Education Act aimed at providing pupils with a safe and positive psychosocial school environment, and the forthcoming inclusion of similar provisions in the Kindergarten Act. These are national priorities that have emerged as a result of local needs. Locally, administrative efforts are underway to integrate various initiatives and programmes – in collaboration with kindergarten and school staff. The potential for achieving such harmonisation is, however, linked to several factors: 1) Particularly small and medium-sized municipalities emphasise well-functioning regional municipal cooperation. 2) The relationship with the local higher education sector is important, but it is not yet fully established. 3) Initiatives and programmes from various ministries and directorates must be conducive to administrative harmonisation at a local level. 4) The follow-up of

efforts initiated through projects such as the competence enhancement package must be part of more long-term strategies for an inclusive pre-school and school environment. 5) The relationship with private kindergarten owners and school owners must be carefully considered in the decentralised and regional initiatives. Through the analysis of the county governors' offices' annual reports for 2019, our survey also provides some insight into how the follow-up initiative uses programmes from the competence enhancement package for an inclusive pre-school and school environment. Although the follow-up initiative covers relatively few municipalities with poor results, we see that several of these municipalities use the session-based programme, which is aimed at kindergartens and schools in general, as part of a strategy that also includes support. The Learning Environment Project is also used. A more in-depth insight into how, as part of the follow-up initiative, local authorities devise strategies to strengthen the school and learning environment through national support schemes should be sought through research projects involving these local authorities, their strategy work and development. These insights should also include the interaction between the relevant local authorities and the representatives from the county governor's office and national or other support teams.

Conclusions

The analyses in the report show that kindergarten and school owners and staff feel that they have a significant need for more competence on safe and positive environments, bullying and other forms of abuse. There is also a broad recognition that universal rules and common competence enhancement measures are needed to ensure equal treatment of children in relation to bullying, regardless of which unit and municipality they belong to. As such, the theme of the report plays into the discussion on the prerequisites for safeguarding a universal and equal school and kindergarten provision in which a safe environment is a fundamental right. Some conclusions stand out:

- In discussions about bullying and other forms of abuse, various actors often highlight their own experiences from individual cases and how they were and should have been handled. For the parties involved – employees, parents or the children themselves – these are unique cases, but from the outside, the cases are often similar. A key challenge is therefore that the competence enhancement programmes need to cover the ability to recognise the general aspects of a case whilst also dealing with specifics. Consequently, one conclusion is that the different programmes need to cover different types of competence. However, care must be taken to ensure that by choosing one programme participants are not missing out on important competence found in the other programmes. One challenge is perhaps that those who have an overview of the entire competence enhancement package and all competence enhancement initiatives consider the content in the various programmes to be complementary, while those wishing to attend a programme tend to assume that the only difference between the programmes is the learning method.
- Participants in all three programmes in the competence enhancement package all feel that they have a great need for more knowledge, which indicates a willingness to learn and an acknowledgement of insufficient competence.
- The usefulness of competence enhancement is weighed against how the participants feel that they function in their local everyday life. In our interpretation of

this finding, this primarily relates to ownership at a local level. Put bluntly, there is no point in learning lots of interesting things if this knowledge is not applied locally. The latter largely requires the participants to adapt the knowledge they have acquired to their local working environment. The data show surprisingly few differences between participants from the various programmes in this area.

- In relation to local competence enhancement, a significant strength of the web-based programme is that the material can be viewed again after completing the programme and that the content can be discussed among colleagues. Consequently, the web-based programme can provide useful input to the collective competence enhancement of staff groups at kindergartens and schools.
- The success of the programmes is dependent on participation being *prioritised*, as well as *high-quality* content. However, *quality* is not only important in an objective sense; it also has a *subjective* dimension in that it must be experienced by the individual participant. This requires *good leaders*, who can convert the knowledge from general guidelines into local practice. This type of site-related sensitivity is crucial for local *ownership*, which we consider to be important for applying the knowledge.
- The competence enhancement programmes can be perceived as competing, but their thematic content is complementary. It is not the individual programmes that present a challenge, but the way they are used. Our analyses indicate that the participants acknowledge that they need to enhance their competence, but this does not necessarily mean that they have the same awareness of their need for both general competence and local adaptation. Combined with time constraints, this results in participants normally choosing either the session-based programme or the web-based programme, or being eligible for the Learning Environment Project due to special challenges. However, there is a tendency for participants to need competence that is offered on one of the programmes they are not participating in. One vital success criterion is therefore of a more general nature than a question of adjustments to the three programmes. Consequently, an important question is whether the three initiatives with a general orientation we studied in the supplementary survey represent an answer or a solution to the challenge we have outlined here.
- The survey of how the local authorities coordinate or do not coordinate their efforts for competence enhancement in an inclusive pre-school and school environment based on the competence enhancement package and the more generally oriented decentralised and regional initiatives, shows that these measures are considered to be more complementary than competing. Whether different initiatives and programmes initiated nationally can be coordinated and understood in a local context, however, depends on a number of factors. From a national point of view, it is important to be aware of these factors and work to accommodate them. This includes facilitating regional cooperation, flexibility in relation to local approaches to collaboration with universities and colleges, rethinking how private kindergartens and school owners are incorporated into competence enhancement strategies, an assessment of which programmes and initiatives can work for municipalities with poor results (which are included in the follow-up initiative), and how project-based measures such as the competence enhancement package can be integrated with long-term strategies for an inclusive pre-school and school environment.

1 Innledning

Alle er enige. Mobbing og andre krenkelser skal møtes med nulltorelansé. Dette er hendelser som undergraver samfunnets rådende verdier og fundamentale bærebjelker, de som forener oss til et «vi». Et eksempel er den demokratiske retten det er å kunne inngå i et fellesskap uten å bli plaget fysisk eller psykisk. I arbeidet med å fremme gode og trygge oppvekst- og læringsmiljøer er barnehager og skoler sentrale. Barnehagene er avgjørende for å fremme et godt og trygt miljø gjennom tidlig innsats. For skolene er det nedfelt at alle elever «har rett til å ha et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring».¹

Enighet om hva som er målet, er en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig forutsetning for å skape et inkluderende læringsmiljø. I 2019 svarte 6 prosent av skoleelevene at de hadde vært utsatt for mobbing,² noe som vil si nær 40 000 barn og unge – et tall som tilsvarer antall innbyggere i en middels stor norsk by. Mobbing er følgelig utbredt til tross for idealer om nulltorelansé. Riktignok varierer omfanget mellom ulike steder i landet, men Elevundersøkelsen indikerer at mobbing både er vedvarende og motstandsdyktig mot handlingsplaner, tiltak, barnas sanger og foreldrenes enighet.³ Riktignok er omfanget noe redusert de senere årene. I en ny undersøkelse (Seland mfl. 2020) legges det særlig vekt på betydningen av særskilte tiltak, som innføringen av fylkesvise mobbeombud, noe som har bidratt til økt involvering blant barn og foreldre. Forskerne konkluderer at mobbeombud har ført til at flere barn har et trygt miljø. Endringene som skjer, synes likevel mye å handle om at mobbing inntar nye former og arenaer, for eksempel med bruk av sosiale medier. Spørsmålet er derfor hva som kan og bør gjøres for å fremme trygge og gode læringsmiljøer i barnehager og skoler, kjennetegnet av inkluderende fellesskap. I den sammenheng er det ikke mangel på tiltak som er problemet, men å finne fram til tiltak som har ønsket effekt, og betingelser som må være til stede for å sikre kunnskapsoverføring.⁴

Dette er også temaet for denne sluttrapporten, hvor vi skal evaluere tre ulike kompetansehevingstilbud rettet mot ansatte, ledere og eiere, som tilbys av Utdanningsdirektoratet gjennom kompetansepakken *Inkluderende barnehage- og skolemiljø*. Evalueringen har vart i tre år, og det foreligger en delrapport (Bjørnset, Kindt & Rogstad 2019), hvor store deler av de innsamlede dataene ble presentert. I prosjektet har vi

¹ Elevenes situasjon ble forsterket gjennom et nytt regelverk fra 1. juli 2017, <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/informasjon-til-foreldre/>.

² Elevundersøkelsen 2019 (Wendelborg 2020). Undersøkelsen er nettbasert, og det er elever fra 5. trinn til og med videregående skole. For 7. trinn, 10. trinn og Vg1 er det obligatorisk å delta. Definisjonen av mobbing i undersøkelsen for 2019 var: «Med mobbing mener vi gjentatte negative handlinger fra en eller flere sammen, mot en elev som kan ha vanskelig for å forsvare seg. Mobbing kan være å kalle en annen stygge ting og erte, holde en annen utenfor, baksnakke eller slå, dytte eller holde fast.»

³ Statistikk fra Utdanningsdirektoratet viser at det har vært lite endring i antall klager fra det nye regelverket ble innført i august 2017, støttet opp av nullmobbing.no, som blant annet skal sikre at det er enkelt å melde en klage om opplevd mobbing og andre krenkelser, <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/saker-meldt-til-fylkesmennene-om-skolemiljo/>.

⁴ Se rapporten *Felles Fokus: En studie av skolemiljøprogrammene i norsk skole* (Eriksen mfl. 2014), hvor forskerne har evaluert fire antimobbeprogrammer og ikke minst vurdert kvaliteten på programmenes egne evalueringer (Olweus, Zero, Respekt og PALS).

sett på tre tilbud som til sammen utgjør denne kompetansepakken: et *nettbasert* tilbud, et *samlingsbasert* tilbud og *Læringsmiljøprosjektet*. De to første beskrives i stor grad gjennom navnene, mens det sistnevnte er særlig rettet mot barnehager og skoler med særskilte utfordringer (de tre beskrives inngående i neste kapittel).

I denne rapporten skal vi særlig se på hvordan de tre tilbudene fungerer lokalt. Vi stiller tre hovedspørsmål:

- Hvordan fungerer den lokale gjennomføringen av kompetanseutvikling i prosjektet Inkluderende barnehage- og skolemiljø?
- Hvilke utfordringer viser seg i den lokale gjennomføringen av kompetanseutvikling i prosjektet Inkluderende barnehage- og skolemiljø?
- Hva er suksesskriteriene for lokal kompetanseutvikling for bedre barnehage- og skolemiljø?

Dette er spørsmål vi startet med da prosjektet ble igangsatt i 2018. Siden den tid har Utdanningsdirektoratet innført en ny modell for kompetanseutvikling. Den består av tre ordninger: desentralisert ordning for lokal kompetanseutvikling, regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen og oppfølgingsordningen.⁵ Felles for dem er myndighetenes vektlegging av kommunenes ansvar for å sikre gode oppvekst- og læringsmiljøer for barn og unge. Underveis ble derfor prosjektet supplert med to tilleggsspørsmål:

- Hvordan ivaretar kommunene kompetanseutvikling knyttet til barnehage- og skolemiljø gjennom oppfølgingsordningen, den desentraliserte ordningen og den regionale ordningen?
- Hvordan setter kommuner oppfølgingsordningen, den desentraliserte ordningen og den regionale ordningen i sammenheng med deltakelse i Læringsmiljøprosjektet, det samlingsbaserte tilbudet og det nettbaserte tilbudet?

1.1 Et trygt og godt miljø

Målet med kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø er å fremme et trygt og godt miljø i barnehager og skoler. Mistrivsel, krenkelser og mobbing undergraver mulighetene til et trygt miljø. Ut fra dagens forståelse dreier mobbing seg om alvorlige hendelser som gjentas over tid, hvor det er et skjevt styrkeforhold mellom den som mobber, og den som utsettes for mobbing (Wendelborg 2019). Denne tilnærmingen bygger på en definisjon Olweus (1974) presenterte for snart 50 år siden. Over tid har imidlertid forståelsen av fenomenet endret seg noe (Eriksen & Lyng 2018). Mens en tidligere så mobbing som et individuelt fenomen, legges det nå større vekt på gruppedynamikk og sosiale relasjoner (Allen 2015). Dette perspektivet underbygges av at det ikke kan settes likhetstegn mellom fravær av fysiske krenkelser og et godt oppvekst- og læringsmiljø. Snarere fordrer et mobbefritt miljø at det er gode og inkluderende psykososiale relasjoner.⁶

Definisjonen av mobbing som vi legger til grunn i denne delrapporten, er hentet fra NOU 2015: 2, s. 32: «fysiske eller sosiale negative handlinger som utføres gjentatte ganger over tid av en person eller flere sammen, og som rettes mot en som ikke kan forsvare seg i den aktuelle situasjonen». Denne ligger nært opptil formuleringen som brukes i Elevundersøkelsen (se note 2). Krenkelser er bredere enn mobbing og kan

⁵ De ulike ordningene omtales i Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*.

⁶ Se Seland mfl. 2020: 33 ff. for en kortfattet gjennomgang av feltet.

bestå av enkeltstående hendelser, men som når de gjentas og er av en viss alvorlighetsgrad, er å regne som mobbing (NOU 2015: 2: s. 31).

Når det gjelder arenaer hvor mobbing skjer, har en så langt i all hovedsak sett på skolene. Samtidig har det kommet stadig mer forskning som også har satt særskilt søkelys på barnehagene (Seland mfl. 2020: 31). I denne forskningen pekes det ofte på at barnehagen har en svært viktig rolle for å sosialisere barn til å bli sosialt og relasjonelt kompetente individer, mens en tar til orde for at mobbing i seg selv ofte blir et for sterkt og ladet begrep når det gjelder så små barn (ibid.). En viktig del av mandatet til barnehagene er følgelig å forebygge senere mobbing og andre krenkelser.

Rammeplanene for barnehagene og regelverket for skolene gir et proaktivt press, støttet opp av at unge og foresatte har rett til medvirkning og å inngi klage.⁷ Når det gjelder vektleggingen av det psykososiale læringsmiljøet for skole, så er det forankret i endringene som ble innført i opplæringslovens kapittel 9 A. Ifølge regelverket skal skolen sette inn tiltak når en elev opplever å ikke ha et trygt og godt skolemiljø. Dette kan, men trenger ikke å, handle om mobbing og andre krenkelser. Et viktig aspekt er at tiltak skal rettes mot barnehagen og skolen som helhet. Det er altså et mer systemisk perspektiv, hvor omfanget av mistrivsel vurderes som et problem som må håndteres, men også hvor hendelser tolkes som et symptom på at systemet i barnehagen eller skolen ikke fungerer som det burde.

Trygge og gode læringsmiljøer er noe mer enn fravær av mobbing og andre krenkelser. Samtidig er arbeidet med å redusere eller fjerne årsaker til mistrivsel en nødvendig, om enn ikke tilstrekkelig, betingelse for å fremme slike gode miljøer. Av den grunn vektlegges lett kampen mot mobbing og andre krenkelser i diskusjoner om gode oppvekstmiljøer. Da heter det at mobbing skal *forebygges*, og at eventuelle hendelser *avdekkes* og *håndteres*. Dette er tre idealer som er sentrale for målgruppene i kompetansepakken, som eiere og ansatte i barnehager og skoler. «Barnehage- og skolemiljø er samlebegrep som benyttes i regelverket, henholdsvis bhl. § 4 og i oppl. kapittel 9 A. Barnehage- og skolemiljø omfatter barnehagens eller skolens fysiske miljø og psykososiale miljø. I tillegg favner det også læringsmiljøet i barnehagen og skolen.» (Udir 2017: 6).

Ut fra regelverket er det nulltoleranse når det gjelder krenkelser, jamfør opplæringsloven § 9 A-3. Dette handler til dels om forhold som mobbing, vold, diskriminering og trakassering, men også om mindre alvorlige forhold som utestenging, isolering og baksnakking.

1.2 Hva er et godt læringsmiljø?

Det psykososiale miljøet handler om flere mellommenneskelige forhold (Utdanningsdirektoratet 2017). Blant dem er psykologiske og sosiale relasjoner, men også faglige deler av læringsmiljøet. Dette er forhold som i praksis er sammenvevd på en måte som gjør det er vanskelig å skille dem fra hverandre (Bru, Stephens & Torsheim 2002; Federici & Skaalvik 2013; Stornes, Bru & Idsoe 2008).

Når det gjelder barnehagen, framheves det at barnas psykososiale miljø skal bygge på et helhetlig læringssyn, der omsorg og lek, læring og danning er sentrale momenter (Evertsen mfl. 2015). I rammeplanen for barnehagen understrekes behovet for systematisk pedagogisk arbeid (Rammeplanen for barnehagen 2017). Når det gjelder skolen, ser forskningen særlig på sammenhengen mellom kvaliteten på skole- og læringsmiljøet på den ene siden og motivasjon, læringsutbytte, sosial utjevning og

⁷ I dag gjelder opplæringsloven for skole og ikke for barnehage. Det er imidlertid vedtatt ny lov om trygt og godt psykososialt barnehagemiljø som gjelder fra 1.1.21.

bedre trivsel på den andre (Lødding & Vibe 2010; Skaalvik & Skaalvik 2005; Topland & Skaalvik 2010). I arbeidene legges det særlig vekt på betydningen av læreren. Ofte handler det om tilstedeværelse og struktur i undervisningen samt generell didaktisk kompetanse. Antakelsen synes å være at dersom læreren er en tydelig voksenperson, bidrar det til å motivere og skape et trygt psykososialt skolemiljø, noe som i neste omgang legger grunnlaget for tillit mellom lærer og elev (Hattie 2009; Nordahl 2010). I overordnet del av læreplanverket står det at skolen skal utvikle inkluderende fellesskap som fremmer helse, trivsel og læring for alle (prinsipp 3.1). Det understrekes videre at trygge læringsmiljøer utvikles og opprettholdes av tydelige og omsorgsfulle voksne, i samarbeid med elevene. Elevene skal medvirke, men også ta medansvar i læringsfellesskapet. Skolen skal bidra til elevenes sosiale læring og utvikling. Læreplanverket framhever også at sosial læring skjer i undervisningen og i alle andre aktiviteter i skolens regi, og at faglig læring ikke kan isoleres fra sosial læring.

Nasjonalt og internasjonalt forskning har vist at det er enkelte aspekter ved det psykososiale miljøet som har særlig betydning for mobbing mellom elevene. Godt etablerte normer og gode relasjoner mellom elevene samt tydelig klasseledelse viser sammenheng med redusert forekomst av mobbing og andre former for krenkelser (Roland 2014; Salmivalli 2010). Samtidig er pedagogisk kompetanse og regelverkskompetanse nødvendig for at skoleaktørene skal kunne skape trygge miljøer for barn og unge og forebygge, avdekke og håndtere mobbing og andre krenkelser (jf. HL-senteret 2015; Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning 2014).

I tillegg kommer det at gode relasjoner og høy tillit mellom ansatte og de unge og mellom hjem og barnehage/skole ofte er avgjørende for å avdekke og derigjennom kunne håndtere den delen av mobbing som er skjult og indirekte. For å oppdage denne er en i stor grad avhengig av at folk nær den som utsettes for mobbing og andre krenkelser, tør og vil fortelle om situasjonen. En bekymring kan være at mobbing er forbundet med skam (Eriksen & Lyng 2018), at en ikke stoler på den voksne og det repertoaret han eller hun har til rådighet, noe som kan resultere i at mobbingen eskalerer (Seland mfl. 2020: 32).

Et godt skole-hjem-samarbeid, i tillegg til elevmedvirkning og samarbeid med parter utenfor skolen, vil bidra til at alle trekker i samme retning. I NOU-en (2015: 2 s. 367) beskrives skoler med lite mobbing som skoler der det var godt samarbeid mellom skole, foreldre og elever, en profesjonell skolekultur med høy grad av endringsvilje og sterk klasse- og skoleledelse. Understreking av at mobbing og tiltak mot mobbing må forstås i lys av skolekulturen, synliggjør hvordan mobbing i dag først og fremst forstås systemisk, noe som i neste omgang legger føring på hva slags tiltak som framstår som hensiktsmessige.

1.3 Kompetanseutvikling i barnehager og skoler

I det foregående har vi pekt på flere forhold som er avgjørende for evalueringen vi skal gjøre i denne rapporten. For det første fordres det av gode tiltak at de inkluderer både fysiske og psykososiale forhold. For det andre må ansatte i barnehage og skole bli tilført kompetanse som gjør dem rustet til å forebygge, avdekke og håndtere mobbing og andre krenkelser. Det er ikke gitt at høy kompetanse på det ene lar seg overføre til å arbeide med det andre. For det tredje er ikke kompetanse bare det å kunne håndtere konkrete tilfeller, men det handler om en bredere kompetanseheving i barnehagene og på skolene. Det siste leder til spørsmål om hvorvidt tiltak er egnet til å

heve det samlede kompetansenivået blant ansatte. Eriksen og Lyng (2018) hevder videre at til tross for at flere tiltak kan være gode når det gjelder koblingen mellom de unge og de ansatte, så er det mindre vektlegging av forholdet mellom barna.

Bakgrunnen for denne rapporten er blant annet Djupedalutvalget (NOU 2015: 2), som foreslo å tydeliggjøre kapittel 9 A for å bedre elevenes rettsikkerhet med hensyn til mobbing og andre krenkelser. En viktig del av regelendringen var en klarere lokal ansvarliggjøring for å sikre proaktivt arbeid når det gjelder å forebygge, avdekke og håndtere mobbing og andre krenkelser. Samtidig var det en erkjennelse av at skoleeiere, rektorer og lærere hadde behov for økt kompetanse om tematikken. Når Djupedalutvalget konsentrerte seg om grunnopplæringen, skyldes det mandatet de var gitt og arbeidet ut fra. Konsekvensen var at tiltak rettet mot barnehagen ikke ble vurdert direkte. Utvalget trakk likevel fram nyere forskning som viser at mobbing også forekommer i barnehagen. Videre understreket utvalget betydningen av å se arbeidet med det psykososiale miljøet i barnehagen og grunnopplæringen i sammenheng. Ser en utover Djupedalutvalget, ble også barnehagens betydning som forebyggende arena understreket i Meld. St. 19 (2015–2016). Der går det fram at barnehagene er en del av oppfølgingen av Djupedalutvalget. Et av svarene på oppfølgingen var derfor å utvikle en kompetansepakke, som består av ulike typer kompetanseutvikling rettet mot både barnehager og skoler.

Barnehagen og skolen har ulike mandater og ulike læringskulturer. Barnehagen har utviklet seg innenfor en sosial pedagogisk tradisjon med vektlegging både av lek og forberedning til skolen. Skolen er i større grad målstyrt og kompetanseorientert. I rammeplanen for barnehagen beskrives prosessmål, mens det i læreplanene i Kunnskapsløftet er kompetansemål med tydelige forventninger til hvilken kunnskap elevene skal ha på de ulike trinnene («Fra eldst til yngst», veileder fra KD 2008). Det er også forskjeller på utdanningen innenfor de to sektorene, mens assistenter utgjør en liten gruppe i skolen, er andelen assistenter med lav formell utdanning stor i barnehagen. Det stiller særlige krav til opplæringsmaterialet i kompetansapakken. Det har de siste årene vært særlig stor vekt på å øke den generelle pedagogiske kompetansen i barnehagen.

Kompetanse for framtidens barnehage ble lansert i 2013, og en revidert versjon ble lansert i september 2017 og skal gjelde for perioden 2018–2022. Den reviderte versjonen kommer som en følge av at rammeplanen for barnehagen ble endret i 2017. Regjeringen har satt av 400 millioner kroner til kompetansetiltak i perioden. Herunder er fagskoletilbud og tilretteleggingsmidler for barnehagelærere som tar videreutdanning. Det er et uttalt mål å øke kompetansen blant personalet i barnehagene gjennom tilbud om videreutdanning for alle som arbeider i barnehager, og øking av andelen barne- og ungdomsarbeidere og barnehagelærere. For assistenter og andre pedagoger tilbys det barnefaglig grunnkompetanse før barnehagebasert kompetanseutvikling (Kompetansestrategi for barnehage 2018–2019).

Ansatte i barnehagen kan deles inn i assistenter, barne- og ungdomsarbeidere (utdanning på videregående skole), andre pedagoger og barnehagelærere. Andelen barnehagelærere (fire års høyere utdanning) eller tilsvarende var i 2016 39 prosent, og andelen barne- og ungdomsarbeidere var 20 prosent. Assistenter og barne- og ungdomsarbeidere som ønsker å videreutdanne seg til barnehagelærere, kan søke om arbeidsplassbasert barnehageutdanning (deltid) (Utdanning.no).

Når det gjelder arbeidet med å fremme gode læringsmiljøer og redusere mobbing, så er ikke dette noe nytt tema for skolene rundt om i Norge. Mange har hatt dette høyt på dagsordenen, og flere har deltatt på ulike tilbud om opplæring om inkludering og antimobbing. Om en ser på statistikken over mobbing og andre krenkelser,

synes imidlertid resultatene av innsatsen å være beskjedne og i noen grad lite koordinert.

1.4 Rapportens analytiske rammeverk

Kompetansepakken består av tre tilbud som samlet skal sikre inkluderende læringsmiljøer i barnehager og skoler. Utgangspunktet, støttet opp av regelverket, er et premiss om at dette er politikk som vedtas sentralt og utøves lokalt. I praksis innebærer dette at regelverk og politiske vedtak vil være av generell karakter, men at arbeidet for å skape trygge og gode oppvekst- og læringsmiljøer skjer lokalt, noe som fordrer tilpasning, eierskap og lojalitet i den enkelte barnehage og skole. Kvaliteten på kompetansepakken er følgelig betinget av at de sentrale føringene er tilstrekkelig presise til å sikre at bestemmelsene er entydige og transparente, noe som er avgjørende for likebehandling i saker som oppstår. Samtidig fordres det fleksibilitet, noe som er en betingelse for lokal tilpasning, som i neste omgang gjør at politikken oppleves relevant og meningsfull. På den måten kan en forstå kompetansepakken som et spørsmål om implementering av en politisk fattet beslutning.

I foreliggende studier av implementering velger gjerne forskere én av to strategier: «nedenfra-og-opp» eller «ovenfra-og-ned» (Møller, Prøitz & Aasen 2009; Ludvigsen & Rasmussen 2006; Christensen 2012; Westgård & Roland 2015). I ovenfra-og-ned-studier settes søkelyset på hvordan et sentralt fattet vedtak implementeres, mens en i nedenfra-og-opp-studier ser nærmere på hvordan utøvere opplever, fortolker og praktiserer tiltaket. Det underliggende perspektivet i studier av ovenfra-og-ned-typen er «governance», styring og hvordan maktutøvelse utspiller seg, mens en i studier av fenomener nedenfra-og-opp ser deltakernes opplevelse og erfaringer. I tillegg er mange studier inspirert av ideen Lipsky (1980) lanserer om bakkebyråkratene. Ifølge Lipsky kan ikke politikk forstås ut fra politiske vedtak alene. I praksis er politikk påvirket av hvordan et vedtak oversettes, tolkes og praktiseres lokalt. Dette skjer i møtet mellom «bakkebyråkrater» og «klienter». Hans antakelse er at lokal praksis ofte er forskjellig fra de politiske vedtakene, noe han antar ofte vil kunne ramme svakere stilte klienter.

Skillet mellom ovenfra-og-ned og motsatt er relevant når vi skal spesifisere det analytiske rammeverket for denne studien, men på en noe annen måte enn som et valg hvor vi kan velge det ene eller det andre perspektivet. I delrapporten (Bjørnset, Kindt & Rogstad 2019) identifiserte vi en type motsetning mellom kompetansetilbudenes generelle tilgjengelighet på den ene siden og behovet for lokal oppfølging på den andre. Det vi søkte å få fram med å innføre dette skillet, er en velkjent motsetning mellom nærhet og distanse, eller det vi i denne rapporten skal referere til som lokal tilpasning versus sentrale føringer. Mens et lokalt fokus ofte vil stå i fare for å bli for partikulært, kan det sentrale framstå for generelt – en påpekning som metaforisk kan uttrykkes med utfordringen om å se både trærne og skogen. Når det da gjelder inkluderende barnehage- og skolemiljø, er det behov for å forebygge, avdekke og håndtere lokalt, men for å sikre at det skjer på en god og likeverdig måte, trengs det samtidig felles retningslinjer og gode verktøy.

Et nærliggende svar på hvorfor kompetansepakken består av flere tilbud, er at ett tilbud ikke kan omfatte det partikulære og det generelle samtidig. Et viktig hensyn, som vi peker på i delrapporten (ibid.), er følgelig at de ulike ordningene bør være supplerende framfor konkurrerende. Et spørsmål er følgelig hvilke koblinger mellom nivåene som finnes (ibid.: 52), og vi kan legge til om den desentraliserte ordningen,

den regionale ordningen og oppfølgingsordningen synes å håndtere disse utfordringene.

Neste spørsmål er da hvordan vi skal vurdere de ulike tiltakene. Den analytiske tilnærmingen vi vil bruke som organiserende prinsipp, er å skille mellom tre former for kvalitet, hentet fra det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering (NOU 2003: 16):

- *Strukturkvalitet* dreier seg om tiltakenes organisatoriske rammer, undervisning og hvem som deltar.
- *Prosesskvalitet* setter søkelys på praksis. Dette innebærer hvordan ulike sentrale og lokale aktører arbeider med å implementere og bruke tiltakene.
- *Resultatkvalitet* handler om resultatene av tiltakene.

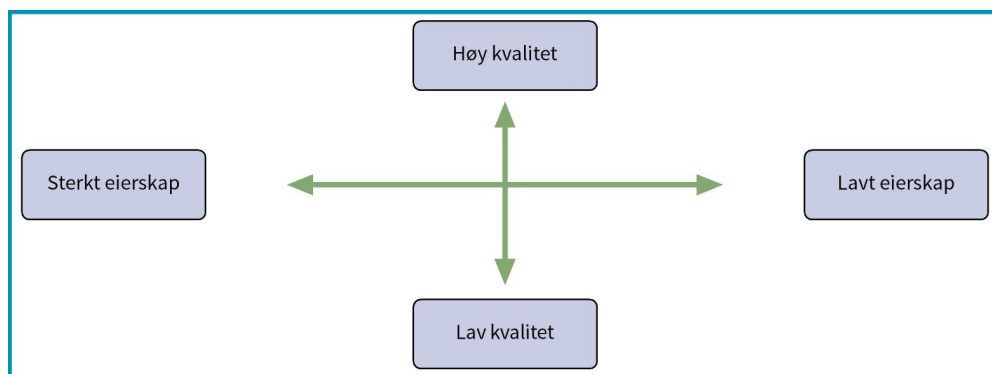
Tredelingen er nyttig fordi vi dermed vil bruke et skille mellom de organisatoriske rammene for kompetanseutvikling på området, som er en avgjørende betingelse, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å få en god effekt.

Å utvikle og opprettholde et trygt og godt barnehage- og skolemiljø handler om å forebygge, avdekke og håndtere mistrivsel, utenforskap og krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Dette er ulike forhold som alle er sentrale i arbeidet. Samtidig er det et viktig empirisk spørsmål om tiltakspakken slik den er i dag, er bedre egnet i forhold til ett eller to av de tre innsatsområdene.

En av hensiktene med delrapporten var å gi en bred empirisk gjennomgang av situasjonen for de tre tiltakene – Læringsmiljøprosjektet, det samlingsbaserte tilbudet og det nettbaserte tilbudet. Et resultat av primært å ha et empirisk sikte var at vi presenterte de innsamlede dataene for hvert av tiltakene separat. Dette kan leses i delrapporten og vil i tillegg bli oppsummert i denne sluttrapporten. Men her har vi valgt en annen organisering av stoffet. I lys av funnet om spenningen mellom det lokale og det sentrale vil vi se på tvers av de tre tiltakene ved å ta for oss hver av de tre typene kvalitet som vi trakk fram over. Det har begrenset substansiell verdi å peke på at tiltakene skårer ulikt når det gjelder det lokale og det sentrale, for eksempel at det nettbaserte tilbudet er bedre på generelle forhold og verktøy, mens Læringsmiljøprosjektet er mer åpent for å ta opp enkelthendelser. Dette er ulikhet som ligger innarbeidet i ordningene. Spørsmålet må gjelde kompetansepakken – de tre tiltakenes – samlede betydning.

Det er mulig å se kvalitet som et kontinuum, mellom høy og lav, og tilsvarende kan vi skille mellom lavt og sterkt eierskap. Disse to dimensjonene – kvalitet og eierskap – kan settes opp i en figur.

Figur 1.1 Dimensjoner i det analytiske rammeverket



Foruten å synliggjøre at dette ikke er dimensjoner en enten skårer høyt eller lavt på, er det også en måte å få fram at det er et rom mellom disse aksene. I denne rapporten vil vi se på de tre tilbudene og hvordan de kan plasseres i dette rommet.

Når det gjelder data, er analysene i rapporten basert på både kvalitative og kvantitative datakilder. For det første har vi sendt en nettbasert spørreundersøkelse til deltakere på alle de tre tilbudene før oppstart. En slik nullpunktsmåling er avgjørende for å kunne identifisere eventuell endring samt for å få innblikk i de forventningene deltakerne hadde forut for opplæringen. For det andre har vi fulgt én pulje deltakere i hvert av de tre tilbudene – det nettbaserte tilbudet, det samlingsbaserte tilbudet og Læringsmiljøprosjektet. Å følge en pulje betyr at vi har deltatt på nasjonale fagdager, arbeidsgruppemøter og lokale fagdager. For det tredje har vi valgt ut to casekommuner for hvert tilbud. I hver av casekommunene har vi gjennomført kvalitative intervjuer med kommuneansatte, skoleledere, lærere, styreere og ansatte i barnehagen.

Desentralisert ordning, regional ordning og oppfølgingsordningen er på sin side nasjonale kompetanseutviklingstiltak som tar for seg behov for kompetanseutvikling i barnehager og skoler i bredden. De er generelle tiltak, ikke rettet spesifikt mot å styrke kompetansen til de ansatte slik at de bidrar til et inkluderende barnehage- og skolemiljø. For å undersøke om disse generelle tiltakene omfatter denne spesifikke tematikken, og om de sees i sammenheng med kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø, har vi brukt en kombinasjon av dokumentstudier, en survey og kvalitative intervjuer. Denne delen har vi kalt tilleggsundersøkelsen.

1.5 Gangen i rapporten

I neste kapittel presenteres data og metode som benyttes i rapporten. Deretter går vi over til de empiriske analysene. Vi har valgt å se på strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultat-kvalitet i separate kapitler. På den måten kan vi sammenlikne kompetansepakkens tre tilbud når det gjelder hver av de tre formene for kvalitet. Deretter ser vi særskilt på oppfølgingsordningen, den desentraliserte ordningen og den regionale ordningen, før vi oppsummerer i et avsluttende kapittel.

2 Kompetansepakkens tre tilbud

I første kapittel redegjorde vi for utgangspunktet for prosjektet, med tre tilbud som inngår i kompetansepakken Utdanningsdirektoratet tilbyr barnehager og skoler for å sikre inkluderende barnehage- og skolemiljø. Formålet med dette kapitlet er å presentere de tre tilbudene og i tillegg synliggjøre hvordan denne kompetansepakken skiller seg fra oppfølgingsordningen, den desentraliserte ordningen og den regionale ordningen. Et første, indirekte budskap har vi dermed allerede pekt på: Dette er et uoversiktlig felt, med mange programmer, ordninger og tilbydere.

Det foreligger få evalueringer av de mange ordningene som er tilgjengelige. Et unntak er rapporten *Felles fokus. Skoleprogrammene i norsk skole* (Eriksen mfl. 2014), hvor det er gjennomført en evaluering av fire programmer og de selvevalueringene som tilbyderne har gjennomført. De fire er: Olweus, respekt, Zero og PALS. Det er fire programmer med noe ulike innretninger og mål, men som har til felles at de har fått utviklingsstøtte av Utdanningsdirektoratet, og at tilbyderne ut fra egenevalueringer konkluderer med at deres program virker (ibid.: 7). Det som er særlig interessant, er forskernes konklusjon om at det teoretisk sett finnes enhetlige retningslinjer, men at skolenes arbeid i praksis avviker ved at innholdet i tilbudene først og fremst brukes som en bank med tiltak som kan supplere det arbeidet som allerede pågår. En kan forstå dette som en begrensning, men det peker også mot en mulighet og et behov for lokal tilpasning til den enkelte skole (og barnehage) og de utfordringene eller sakene en arbeider med. Samtidig åpner mulighetene for lokal tilpasning for stor variasjon, noe som både er uoversiktlig og kan forhindre enhetlige grep for å jobbe med felles utfordringer. Dessuten kan kompleksiteten gjøre det vanskelig å identifisere overlapp mellom tilbydere/utviklere og evalueringene som gjøres.

Innledningsvis kan vi også legge til at det ikke blir enklere ved at de ulike programmene for en stor del tilbys og gjennomføres av ulike og derigjennom ofte konkurrerende tilbydere. Dette er aktører som i en del tilfeller har nær kontakt med eller selv er utførende forskere, som blant annet evaluerer egne programmer. Av den grunn er det relevant når forskerne peker på at egenevalueringene er av vekslende kvalitet. I så måte står Fafo i en annen posisjon. Vi har ikke interesser i noen av tilbudene og tilbyr heller ikke andre kompetansehevede tiltak til sektoren.

Kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø består av tre tilbud. De er ulike med hensyn til form og innhold. Det er derfor viktig for den videre løsningen, og for det metodiske designet vi har valgt, å presentere dem nærmere. De tre er det nettbaserte tilbudet, det samlingsbaserte tilbudet og Læringsmiljøprosjektet. Mens det nettbaserte tilbudet er mest generelt, basert på materiell som er felles og likt for alle deltakere, er Læringsmiljøprosjektet på den motsatte enden av skalaen, i kraft av å være spesifikt rettet mot barnehager og skoler med særskilte utfordringer.

2.1 Det nettbaserte tilbudet

Det nettbaserte tilbudet er utformet av Høgskolen i Innlandet (HINN). Tilbudet er rettet inn mot barnehager, skoler, myndigheter og eiere som ønsker å jobbe med tematikken med støtte fra opplegg over nettet og i form av videoseminar. I omtalen

presenteres dette som et selvstendig tilbud, men det er også vist til konkrete eksempler på at barnehager og skoler har brukt det nettbaserte tilbudet som en videreføring av det samlingsbaserte tilbudet.

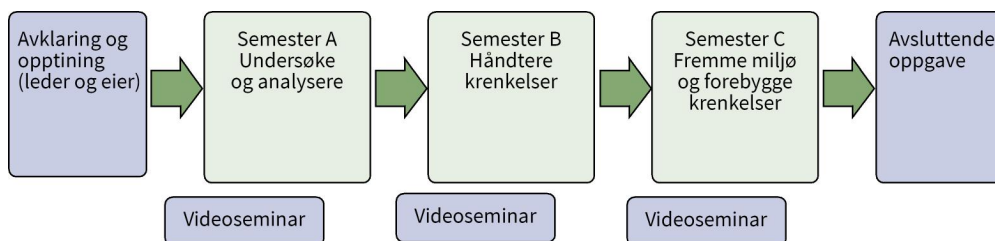
I og med at det nettbaserte tilbudet baseres på bruk av elektroniske medier, er ikke tilbudet begrenset med hensyn til antall deltakere. Alle kan delta, men det er opp til ledere i barnehagene og rektorer ved skolene å søke plass.⁸ Deltakelse er følgelig basert på lokalt initiativ. Samtidig oppfordrer leverandøren til at eiere og myndigheter bruker deltakelse til å samle de ansatte for å få til et felles løft. Tilbudet sees følgelig som en del av det lokale utviklingsarbeidet. For å gjøre dette til et lavterskeltilbud er det også innført fleksibel oppstart, slik at opplegget best mulig kan tilpasses den enkelte virksomhet.

Muligheten for bred deltakelse er en styrke ved det nettbaserte tilbudet. Enkelte filmer fra det nettbaserte tilbudet ligger på www.udir.no, på sider som handler om egnede tiltak i skolemiljø saker. Det primære formålet med disse sidene er å gi støtte når skolen skal finne tiltak i 9 A-saker. Sidene på www.udir.no tilrettelegger ikke for kollektiv kompetanseutvikling, systematisk og over tid, slik det gjøres i det nettbaserte tilbudet. I dette tilbudet skjer det systematisk barnehagebasert og skolebasert kompetanseutvikling, hvor deltakerne må melde seg på, og alle ansatte må delta. Følgelig vil de barnehagene og skolene som deltar, sikres samme type kompetansehevingstilbud – av de samme foreleserne.

I pulje én og to er det nettbaserte tilbudet blitt pilotert og justert. Ingen nye skoler starter opp med pulje 3 i 2020. Dette kan skyldes flere forhold, som skolenes kapasitet, koronasituasjonen samt innføring av nytt læreplanverk. Avtalen mellom Utdanningsdirektoratet og HINN er således avsluttet, men på HINNs hjemmesider framgår det at de planlegger å tilby en tredje versjon av tilbudet for barnehager i årene som kommer, basert på deltakerfinansiering.

I våre intervjuer har informantene deltatt på andre versjon. Strukturen i opplæringen har bestått av tre semestre, som må fullføres i løpet av 2,5 år. Hvert av de tre semestrene har et eget emne, se figur 2.1. Men før en setter i gang, fordres et forarbeid i form av klargjøring lokalt. Dette skjer i samarbeid mellom lokal ledelse, tillitsvalgte i virksomheten samt eier/myndighet. Varighet på forarbeidet er to måneder.

Figur 2.1 Oversikt over strukturen i det nettbaserte tilbudet



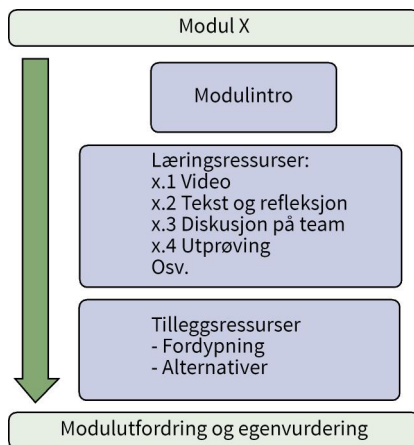
Kilde: HINN

Et element i tilbudet er at det forutsetter tett samarbeid mellom rektor/leder og eier, og at utviklingen evalueres underveis. Opplæringen er tilpasset henholdsvis barnehage og skole.

⁸ <https://www.inn.no/studier/studietilbud/skole-barnehage-og-pedagogikk/inkluderende-barnehage-og-skolemiljoe>

I praksis får alle deltakerne en egen brukerkonto som gir dem tilgang til materialet. Det nettbaserte tilbudet består av ulike videoer, tekst og oppgaver som skal prøves ut i praksis. I presentasjonen av opplegget legges det vekt på fleksibilitet ved at en delvis kan gjøre tiltaket i den rekkefølgen en ønsker, se figur 2.2.

Figur 2.2 Eksempel på innholdet i en modul i det nettbaserte tilbudet



Kilde: HINN

Et viktig element i tilbudet er refleksjons- og utprøvingsoppgaver. Deltakelsen avsluttes med at hver enkelt deltaker skriver en oppgave, som vurderes av en komité ved HINN. Det er også HINN som utskriver deltakerbevis. Kriteriene for å bestå er ikke presisert utover at oppgaven skal vise «tydelige spor fra arbeidet med nettilbudet».

Når det gjelder antall deltakere, så startet 27 skoler opp i januar 2018. Høsten 2018 startet ytterligere 34 skoler samtidig med 68 barnehager. Dette utgjør til sammen pulje én. Pulje to startet høsten 2019.

2.2 Det samlingsbaserte tilbudet

Det samlingsbaserte tilbudet er rettet mot barnehager og skoler som ønsker støtte, opplæring og erfaringsutveksling i arbeidet med å legge til rette for trygge og gode barnehage- og skolemiljøer.⁹ Metoden er kompleks ved at den består av nasjonale og fylkesvise samlinger og utviklingsarbeid i egen barnehage eller skole med økonomisk støtte til en ressursperson lokalt. I tillegg skal det etableres et såkalt lærende nettverk, bestående av barnehager og skoler som kan samarbeide og støtte hverandre i utviklingsarbeidet i form av å bli en møteplass for erfaringsutveksling, refleksjon og faglig utvikling.

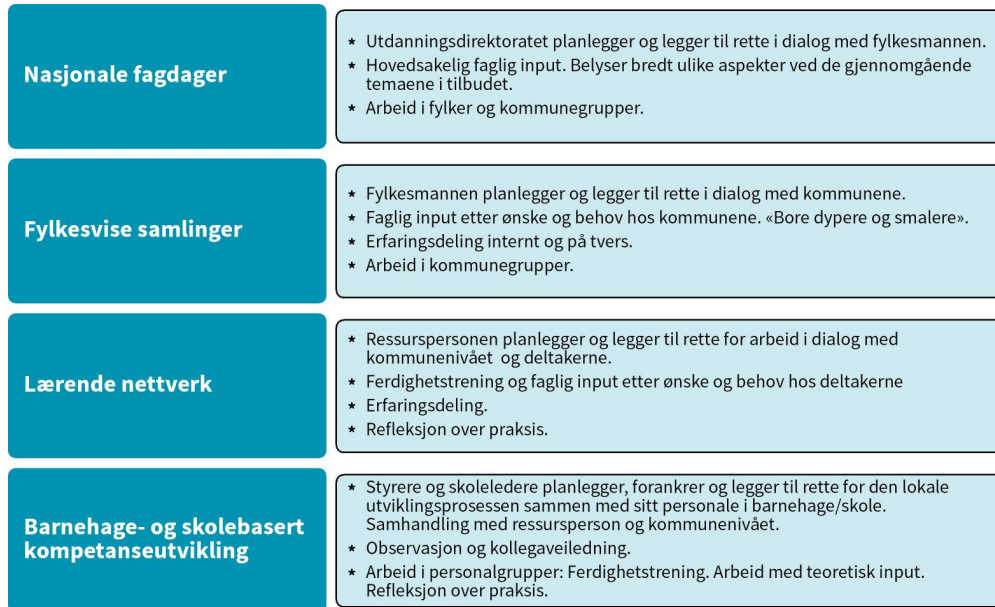
Deltakelse i det samlingsbaserte tilbudet skal, som for de andre tilbudene, resultere i en varig praksisendring. Kriteriet for suksesser er følgelig ambisiøst og skal forankres i kommunenes arbeid og deres lokale planer og mål. På den måten er tilbudet resultatorientert, med en ambisjon om at det skal kunne endre praksisen lokalt. Det sistnevnte fordrer at også kompetanseutviklingen skjer lokalt, noe som krever at ledere og ansatte omfattes av endringen. I dette ligger det blant annet en større mulighet for lokal tilpasning enn det som er mulig i det nettbaserte tilbudet. Vi kan derfor

⁹ <https://www.Utdanningsdirektoratet.no/kvalitet-og-kompetanse/nasjonale-satsinger/tilbud-om-kompetanseutvikling-miljo-og-mobbing/Satsing-inkludering/om-satsingen/>

lese det slik at disse to tilbudene i utgangspunktet er mer supplerende enn de er konkurrerende.

Utdanningsdirektoratet har publisert et omfattende materiale om det samlingsbaserte tilbudet. En oppsummering av institusjonene på de ulike nivåene er framsatt nedenfor.

Figur 2.3 Oversikt over de ulike delene i det samlingsbaserte tilbudet



Kilde: Utdanningsdirektoratet

I perioden 2017 til 2020 har tiltaket vært igangsatt med fem puljer. Pulje fire er ferdig først i 2021, og pulje fem i 2022. Til sammen har om lag 150 kommuner, med 750 barnehager og 600 skoler, vært med på det samlingsbaserte tilbudet.¹⁰

Det samlingsbaserte tilbudet er gitt en egen sluttevaluering for deltakere i pulje én både for barnehagene og skolene. For barnehagene konkluderer Utdanningsdirektoratet med at «Barnehageeierne-/myndighetene opplever samlet sett at personalet har økt sin kompetanse i å skape og opprettholde gode barnehage- og skolemiljø, og forebygge, avdekke og håndtere mobbing og andre krenkelser» (Utdanningsdirektoratet 2019a: 2). I evalueringen framheves det videre at en stor andel av barnehagene ser kompetanseutviklingen som vellykket, og at mulighetene for samarbeid er en del av suksessen (ibid.: 3). Når det gjelder skolene, synes bildet å være noe mer sammensatt. Mens mange synes å mene at det har ført til en kompetanseheving, er det flere som peker på utfordringer med samarbeid og foreldreinvolvering (Utdanningsdirektoratet 2019b: 3).

2.3 Læringsmiljøprosjektet

Ambisjonen med Læringsmiljøprosjektet medfører at inntaket avviker fra de andre to tilbudene. For skolene er Læringsmiljøprosjektet et frivillig tiltak som settes inn i de skolene som trenger det mest. Barnehagene har blitt inkludert som deltakere i Læringsmiljøprosjektet blant annet for å forebygge senere opplevelser av manglende tilhørighet. Forskning har vist at barnehagepersonalets kompetanse og vilje til å inngå

¹⁰ Foreløpig er det bare publisert tall for de tre første puljene.

i gode relasjoner med barn, og til å støtte deres lek og læringsprosesser, er vesentlig for at de skal føle seg inkludert (NOU 2015: 2). Fordi det ikke finnes direkte tall på mobbing i barnehager, er utvelgelsen for å bli deltaker i tilbudet annerledes for dem enn for skolene. I all hovedsak velges de ut fordi de er nærliggende til skoler som får tilbudet. Dette er vesentlig fordi vi vet fra tidligere evalueringer at å bli plukket ut som deltaker på bakgrunn av at en trenger det mest, kan oppleves demotiverende (Wendelborg, Røe & Buland 2018).

De viktigste virkemidlene som mobiliseres gjennom Læringsmiljøprosjektet, er oppfølging fra et veilederteam og kompetanseheving av de ansatte. Barnehagene, skolene og kommunene som er med, får veiledning av et veilederteam som er satt sammen av fagpersoner fra Læringsmiljøsentret ved Universitetet i Stavanger, samt fra en avdeling i Porsgrunn. Alle veiledere skal ha god erfaring fra skole- og barnehagesektoren i tillegg til veiledningskompetanse. I hvert team er det ca. fem skoler/barnehager som er representert. Fordi veilederne er tilknyttet Læringsmiljøsentret, er de per definisjon eksterne. Det betyr at de sjelden har inngående kjennskap til lokal- miljøene og kommunene de skal veilede.

Veiledningen varer i to skoleår, og hvert semester får deltakerne delta på to nasjonale fagdager, de får to veiledninger og en lokal fagdag som veilederne bistår med å arrangere. På de nasjonale fagdagene får deltakerne foredrag fra forskere som kjenner feltet godt, de får foredrag fra folk som jobber i feltet med barn og unge og mobbing, eller de får foredrag fra eksperter på for eksempel ledelse. Temaene på fagdagene er inkluderende læringsmiljø, forebygging, avdekking og håndtering av mobbing i tillegg til regelverk, ledelse og organisasjonsutvikling.

Alle kommuner som er tilknyttet prosjektet, må sette sammen en arbeidsgruppe. Arbeidsgruppene er på ulike nivåer. I hver barnehage og skole opprettes det en arbeidsgruppe som skal lede det som omtales som «endringsarbeidet», og følge opp og stimulere til endringsvilje blant ansatte i skolen og barnehagen. Arbeidsgruppa består som regel av en som representerer skoleeier, en eller flere fra skoleledelsen eller styrer i barnehage, en fra PPT-tjenesten, andre fra kommunen og i noen tilfeller en eller flere lærere eller assistenter. På kommunalt nivå heter arbeidsgruppa «styringsgruppe», og denne gruppa leder og koordinerer det helhetlige arbeidet. Mellom samlinger og veiledning får barnehagene og skolene ofte med seg konkrete oppgaver de skal jobbe med til neste samling. Det er arbeidsgruppa som har ansvar for hvordan de skal jobbe med tematikken mellom hver samling, og de har også sammen med veilederne ansvar for å organisere fagdager hvert semester for andre ansatte på skolen eller barnehagen som er tilknyttet prosjektet. På de nasjonale fagdagene der vi har vært til stede, har det kommet fram at Utdanningsdirektoratet ønsker at kompetansen deltakerne får på samlingene, skal forankres lokalt. Det resulterer i at Utdanningsdirektoratet snakker mye om at hver kommune, hver skole, hver barnehage må reflektere rundt egne utfordringer og dilemmaer. Arbeidsgruppene får derfor en viktig rolle, for det er gjennom disse gruppene at barnehagene og skolene skal ta eierskap til det større prosjektet.

Utdanningsdirektoratet er opptatt av at skoler må jobbe systematisk og kunnskapsbasert for å bygge gode læringsmiljøer og avdekke mobbing. Det finnes mange ulike kartleggingsverktøy som skoler kan bruke. Det er opp til hver enkelt kommune å avgjøre hvilket verktøy de ønsker å bruke. Det er kommunenes ansvar å sikre at personvernet blir ivaretatt, uavhengig av hvilket verktøy de bruker.

2.4 Oppfølgingsordningen, den desentraliserte ordningen og den regionale ordningen

Innledningsvis pekte vi på at denne evalueringen underveis ble utvidet ved at Utdanningsdirektoratet ba oss inkludere en undersøkelse av hvordan generelle ordninger for kompetanseutvikling, oppfølgingsordningen, den desentraliserte ordningen og den regionale ordningen, virker i sammenheng med de spesifikke tiltakene gjennom kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø. Det mer omfattende spørsmålet er følgelig hvordan kompetansepakken passer inn i det store bildet bestående av små og store tiltak for å styrke den samlede kompetansen når det gjelder mobbing og andre krenkelser.

- *Oppfølgingsordningen* er et tiltak for kommuner som over tid ikke oppnår tilfredsstillende resultater hva gjelder læringsutbytte og læringsmiljø. Tiltaket går over tre år: først ett år (forfase) med å kartlegge utfordringer og legge en plan for utvikling (bistått av veiledning, fylkesmannen), fulgt av to år med gjennomføring (som kan skje støttet av et veilederkorps fra Utdanningsdirektoratet).
- *Desentralisert ordning* skal bidra til lokal skoleutvikling (gjennom samarbeid mellom lokale skoleeiere og universiteter og høyskoler). Staten gir økonomisk støtte gjennom fylkesmannen til lokale skoleeiere og universitets- og høyskolesektoren.
- *Regional ordning* skal bidra til lokal barnehageutvikling (gjennom samarbeid mellom lokale barnehageeiere og universiteter og høyskoler). Staten gir økonomisk støtte gjennom fylkesmannen til lokale barnehageeiere og universitets- og høyskolesektoren.

Det gjelder for begge disse ordningene at alle ansatte skal være involvert, både i definering av behov og mål og i gjennomføring av tiltak. Fylkesmennene oppretter samarbeidsforum i hvert fylke for begge ordninger (separat eller felles). Her skal barnehagemyndigheter, private og offentlige skole-/barnehageeiere, universitets- og høyskolesektoren samt KS og ansattorganisasjoner delta. Her besluttet bruk og fordeling av midlene, men da basert på innspill fra regionale nettverk av lokale barnehage- og skoleeiere.

3 Data og metode

For å besvare problemstillingene er prosjektet lagt opp med et design bestående av flere og supplerende typer av data og metoder. Dette er gjort for å besvare de forskjellige elementene i problemstillingene, noe som krever både deskriptive og forklarende tilnærminger. For det første skal vi ha data som kan fortelle oss om kompetansepakkens tre ulike tilbud har resultert i *endringer* i praksis. En viktig komponent her er hvordan de aktuelle deltakerne erfarer og vurderer de ulike tilbudene før og etter at de har deltatt. For det andre er det et ønske om å identifisere eventuelle *barrierer* mot å få til en endring som sikrer bedre barnehage- og skolemiljøer. Det sistnevnte fordrer at vi kommer mer inn i kompleksiteten og årsakene til at noe fungerer, mens andre elementer ikke fungerer i like stor grad.

Samlet fordrer problemstillingene i prosjektet bruk av både kvantitative og kvalitative data. Kvantitative data kan gi oss innblikk i erfaringene til deltakerne samlet og ikke minst gi oss informasjon om eventuelle endringer over tid. De kvalitative dataene er med for å komme i dybden på årsakene og ikke minst fordi vi trenger å lære underveis i prosjektet. Et eksplorerende grep, som åpner for å få svar på spørsmål vi ikke hadde kunnskap nok til å formulere før vi utformet et spørreskjema, var derfor nødvendig.

3.1 Undersøkelsens design

De tre kompetansetilbudene har til felles at de pågikk innenfor prosjektperioden. Vi la derfor opp til et design hvor vi fulgte én pulje i hvert tilbud. Dette ble gjort for å framskaffe kunnskap om hva tilbudene inneholder, samt for å gi et kunnskapsgrunnlag for utforming av en nettsurvey som vi ville sende ut til alle deltakere. Gjennom beskrivelser av tilbudet og foreliggende evalueringer framgår det at tilbudene er varierte, og at det er forskjeller når det gjelder lokal utforming. Dette er forhold som spilte inn på valg av design, fordi vi ønsket å samle inn data som er egnet til å fange opp disse forskjellene.

Samtidig er det relevant for oss å få innblikk i praksis, altså hva de involverte aktørene faktisk gjør for å tilegne seg økt kompetanse gjennom de tre tilbudene. Dette har vi innhentet gjennom å følge enkelte samlinger, hvor vi selv har kunnet observere hvordan samlingene gjennomføres, og hvor vi har kunnet intervjuet et mindre utvalg deltakere. Etter at hvert av kompetansetilbudene er slutført, har vi innhentet erfaringer som kan være relevante for kommunenes videre arbeid med ny kompetansemodell. Dette gjorde vi gjennom å en nettsurvey til et utvalg deltakere.

Undersøkelsen er lagt opp med et design hvor vi vektlegger deltakernes subjektive opplevelser og vurderinger av egen deltakelse, samtidig som vi søker mer objektive utfallsmål. Det sistnevnte er viktig i lys av Utdanningsdirektoratets målsetting om at tilbudene skal lede til *varig praksisendring*. Med bruk av en slik formulering vektlegges en type observerbar og dokumenterbar endring i hva barnehagene og skolene gjør når det gjelder arbeid med trygge og gode barnehage- og skolemiljøer og med å forebygge, avdekke og håndtere mobbing og andre krenkelsers. Det er imidlertid ikke en-

kelt å avdekke hvor varige eventuelle endringer faktisk er. Ikke minst er det begrensninger for dette prosjektet når det gjelder muligheten til å spore hvorvidt eventuelle endringer er varige. Gjennom intervjuer er det likevel mulig å komme lenger enn kun å avdekke om deltakerne subjektivt opplever at det har skjedd endring. I kapittel 6, om resultat kvalitet, omtaler vi dette nærmere. Her peker vi på at vi baserer undersøkelsen på spørsmål om hva informantene mener endringene har bestått av og resultert i. Dette er ikke et perfekt mål på eventuell endring, men det er bedre enn kun å spørre hva deltakerne tror. Gjennom mer aktive spørsmål vil de bevisstgjøres og måtte konkretisere hva som er endret, og på hvilken måte det har skjedd endringer, samt hvorfor de mener å kunne hevde at dette er en type endringer som leder til et bestemt utfall (som er bedre enn hva situasjonen var før).

3.2 Kvantitative data

For å få beskrivende data om endringer i vurderinger, oppfatninger og praksis er det avgjørende å innhente data som favner bredt. Idealet er følgelig representative data, som gjør det mulig å trekke valide slutninger om hvordan tilbudene virker. Ettersom de tre tilbudene hadde pågått en tid før vi kom inn, var det ikke mulig å intervjuer deltakere fra alle puljene. Vi har derfor valgt en løsning hvor vi følger en pulje av deltakere på hvert av de tre tilbudene.

Vi har to kvantitative datapunkter for de ulike tilbudene. I forkant av deltakelse på henholdsvis Læringsmiljøprosjektet, det samlingsbaserte tilbudet og det nettbaserte tilbudet har alle deltakerne fått tilsendt en spørreundersøkelse for at vi skulle kunne utføre en nullpunktsanalyse. En nullpunktsanalyse gjøres for å få innblikk i deltakeres forventninger før de er med på tilbudet. Hva håper de å få ut av å delta, og, ikke minst, hva opplever de at de trenger for bedre å kunne sikre gode barnehage- og skolemiljøer? Videre fikk deltakerne i de samme puljene tilsendt en spørreundersøkelse underveis eller etter at tilbudet var avsluttet. Disse dataene kan bidra til at vi kan identifisere hva deltakerne faktisk lærte, basert på deres subjektive forståelse, og videre spørre hva deltakelsen har resultert i. Har de endret praksis eller justert organisatoriske forhold eller andre ting etter at opplæringen var gjennomført? Og kan eventuelle endringer tilbakeføres til det de lærte på dette tilbudet?

I tabell 3.1 ser vi svarprosent for siste datainnsamling, antall svar samt hvilken instans disse deltakerne tilhører. E-postlistene har vi fått tilsendt fra henholdsvis Utdanningsdirektoratet og Høgskolen i Innlandet (INN, driver av det nettbaserte tilbudet) for de ulike puljene vi har fulgt. For det samlingsbaserte tilbudet utgjorde denne 349 respondenter, hvorav åtte ikke hadde deltatt på tilbudet og derfor ble silt ut av undersøkelsen. For det nettbaserte tilbudet utgjorde listen over deltakere 2571 respondenter, hvorav 38 ble silt ut på samme grunnlag. 224 deltakere fra Læringsmiljøprosjektet fikk tilsendt vår undersøkelse, der åtte ble ekskludert. Noen av disse respondentene har ikke svart på hele undersøkelsen, men kun noen av spørsmålene, og derfor vil antall svar på de ulike spørsmålene variere noe fra totalantallet. Halvparten av deltakerne som svarte på undersøkelsen, jobber i en kommune med under 10 000 innbyggere, 36 prosent i en kommune med mellom 10 001 og 50 000 innbyggere og 15 prosent i en kommune med mer enn 50 000 innbyggere.

Tabell 3.1 oversikt over svar på de tre tilbudene.

	Samlingsbasert tilbud	Nettbasert tilbud	Læringsmiljøprosjektet
Svarprosent	44 %	5 %	48 %
Totalt antall svar	145	108	99
Skole	40	26	29
Barnehage	37	30	19
Kommune	30	0	18
Annet	20	2	11

Samlet ser vi i tabellen at svarprosenten for det samlingsbaserte tilbudet og Læringsmiljøprosjektet ligger over 40 prosent, mens på det nettbaserte tilbudet har kun 5 prosent av respondentene svart på den siste undersøkelsen. Dette har implikasjoner for dataenes representativitet. Som beskrevet i forrige kapittel gis det nettbaserte tilbudet til flere deltakere ved samme enhet, mens de to andre tilbudene kun gis til noen ved hver enhet. Dette gjenspeiles også i antallet respondenter undersøkelsen er sendt til, da den er sendt til langt flere på det nettbaserte tilbudet enn på de to andre. Vi ser også i tabell 3.1 at antallet respondenter er relativt likt på de ulike tilbudene, mens svarprosenten i hovedsak varierer grunnet det høyere antallet deltakere på det nettbaserte tilbudet. På det nettbaserte tilbudet ser vi videre at det er omtrent like mange respondenter fra barnehage og skole, noe det også var i de opprinnelige e-postlistene vi fikk tilsendt. Utover dette kan vi ikke på bakgrunn av våre data si noe mer om frafallet i denne undersøkelsen, da vi ikke har flere bakgrunnskjennetegn på deltakerne enn hvorvidt de er tilknyttet barnehage eller skole. En videre frafallsanalyse er derfor utfordrende. Vi har likevel ingen grunn til å tro at frafallet er systematisk skjevt. Vi har ikke grunn til å tro at deltakere som eksempelvis er langt mer negative til tilbudene, i mindre grad svarer på undersøkelsen enn de som er positive, og kan heller se for oss at deltakere som har sterke meninger om tilbudet, enten positive eller negative, vil ta seg tid til å svare på undersøkelsen. Samtidig vet vi at respondentene er en gruppe som mange sender surveyer til, og at det derfor kan være vanskelig å finne tid til å svare på alle.

Dersom vi forutsetter at frafallet i undersøkelsen er tilfeldig for alle tre tilbudene, er det mulig å sammenlikne på tvers av tilbud. Selv om dette åpner for å si noe om tendenser på tvers, vil vi være varsomme med å trekke bastante konklusjoner om forskjeller og likheter dem imellom. Der forskjeller mellom tilbudene er indikert videre i rapporten, er forskjellene statistisk signifikante på 5-prosentnivå, noe som tilsier at de ikke skyldes tilfeldigheter, gitt forutsetningene over. Videre kan ikke tallene generaliseres til hele utvalget.

3.3 Kvalitative data

Formålet med de kvalitative dataene er å komme mer i dybden samt å legge grunnlaget for gode spørsmål i surveyen og ikke minst få mer innblikk i hvordan aktørene vurderer innholdet i de ulike tilbudene. Hva fungerer, og hvorfor? Er det noe som virker bedre enn noe annet i arbeidet med å utvikle et trygt og godt miljø og å redusere mobbing og andre krenkelser?

Det er viktig å understreke at formålet med kvalitative data ikke er å få representativ informasjon. Vi mener følgelig ikke at sitatene vi presenterer, kan brukes til å gi et bilde av hva alle deltakerne mener, og enda mindre hva ansatte i barnehager og skoler mener generelt. Ambisjonen er snarere at dette er data som kan supplere de

kvantitative dataene, og som kan lansere noen mulige forklaringer, som kan testes i ettertid.

Samlet består det kvalitative materialet av 20 intervjuer. Dette er fordelt på fem kommuner, tre rurale og to urbane. Mer konkret inngår fire rektorer, åtte lærere, seks barnehageansatte, én pedagogisk leder og én veileder. Intervjuene ble gjennomført vår og høst 2019.

For å undersøke de objektive utfordringene og suksesskriteriene har vi også gjennomført vignetter. Vi presenterer dette kort i kapittel 6. I korthet innebærer det at grupper av deltakere presenteres for en konstruert historie som inneholder utfordringer med inkluderende barnehage- og skolemiljø. Vignettene brukes for å kartlegge kompetanse og likheter og forskjeller i hvordan informantene hadde håndtert en konkret sak.

3.4 Læringsmiljøprosjektet

For dette tilbudet har vi gjennomført datainnsamling i to kommuner. Vi har også observert tre møter hvor relevante aktører deltok: en kommunal arbeidsgruppe, et arbeidsgruppemøte på en skole og et fagmøte. I disse møtene har vi møtt ansatte i barnehage og skole, styrere i barnehager, rektorer, oppvekstsjef, veiledere og PP-tjenesten. I den rurale kommunen har vi vært både i barnehage og på skole. I barnehagen har vi møtt to ansatte. Ved skolen har vi møtt rektor og to lærere. I den andre kommunen har vi intervjuet rektor, to lærere og én veileder.

Det samlingsbaserte tilbudet

Også på dette tilbudet har vi gjennomført datainnsamling i to kommuner. I den urbane kommunen har vi intervjuet rektor, to lærere og to ansatte i barnehager. I den rurale kommunen har vi intervjuet pedagogisk leder og to ansatte i barnehage, rektor og lærer. I tillegg har vi vært med på en nasjonal fagdag hvor vi fulgte opplegget og fikk mulighet til å snakke med deltakere, samt en fylkesvis samling.

Nettbasert tilbud

Når det gjelder det nettbaserte tilbudet, har vi intervjuet deltakere fra barnehage og skole. Her har vi intervjuet ansatte i den rurale kommunen: to ansatte i barnehage og én på en skole. I tillegg til å intervju ansatte har vi møtt én skoleeier og én barnehageeier. Vi har også vært med på en nasjonal fagdag Utdanningsdirektoratet arrangerte for fylkesmennene, hvor det nettbaserte tilbudet ble tatt opp og diskutert spesielt.

3.5 Tilleggsundersøkelsen

Tilleggsundersøkelsen ser på den desentraliserte ordningen, den regionale ordningen og oppfølgingsordningen. To spørsmål er søkt besvart: Omfatter disse tre generelle kompetanseutviklingstiltakene, som skal omfatte bredden av kompetansebehov og ikke ensidig er rettet inn mot inkluderende barnehage- og skolemiljø, likevel denne tematikken? Og samordnes tiltak i kompetansepakken med tiltak i regi av disse generelle tiltakene? Dette er undersøkt gjennom

- en spørreundersøkelse til kontaktpersoner for deltakere i det nettbaserte tilbudet, det samlingsbaserte tilbudet og Læringsmiljøprosjektet
- en dokumentstudie av fylkesmannsembetenes årsrapporter for 2019 (ti i alt)

- intervjuer med ansvarlige i tre utvalgte fylkesmannsembeter
- intervjuer i ni kommuner med øverste administrativt ansvarlige for skole/opplæring/oppvekst eller rådgiver(e) vedkommende utpekte

Spørreundersøkelsen

Målgruppa var i samråd med Utdanningsdirektoratet definert som barnehage- og skoleeiere som har deltatt i tilbud i kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø. Det ble i samarbeid med Utdanningsdirektoratet utarbeidet to spørreskjemaer, ett til barnehageeiere og ett til skoleeiere. En liste med 713 e-postadresser ble stilt til disposisjon fra Utdanningsdirektoratet, og etter en gjennomgang der duplikater ble fjernet, gjensto 630 e-postadresser. Dette var en liste over *alle kontaktpersoner* for deltakere i ett av de tre tiltakene i kompetansepakken. Det var ikke en liste med en adresse for hver unike barnehage- og skoleeier som hadde deltatt. I tillegg skilte ikke listen mellom kontaktpersoner/eiere i barnehage og skole. Spørreskjemaene til barnehageeiere og til skoleeiere ble derfor, begge, sendt til samtlige 630 e-postadresser. I medfølgende e-post ble mottakere gitt følgende forklaring:

«Forskningsstiftelsen Fafo skal på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet gjennomføre en undersøkelse blant barnehage- og skoleeiere, og vil gjerne ha svar fra deg. Hensikten er å kartlegge deltakelse i ordninger for kompetanseheving innen barnehage- og skolemiljø, og bakgrunnen for dette. Spørreundersøkelsene retter seg mot barnehage- og skoleeiere. Du har derfor fått to epostinvitasjoner til to separate undersøkelser, en til barnehageeiere og en til skoleeiere. Dersom du er kontaktperson for begge områdene ber vi deg svare på begge undersøkelsene. Det vil ta om lag 5 minutter å svare på undersøkelsen.»

Undersøkelsen ble sendt ut 10. august og stoppet 17. september 2020. Den ble purret tre ganger. Det foreligger 118 svar på spørreskjemaet for barnehageeiere og 107 svar på spørreskjemaet for skoleeiere. Vi kan ikke på en enkel måte beregne hvor representative disse svarene er for barnehage- og skoleeiere som har deltatt i tilbud i kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø. Dette er fordi vi, som redegjort for, ikke vet hvor mange unike barnehage- og skoleeiere som mottok undersøkelsen. Utdanningsdirektoratet hadde heller ikke kapasitet til å avklare dette. Vi har derfor søkt å rekonstruere antallet unike eiere ved hjelp av oversikter vi tidligere har mottatt fra Utdanningsdirektoratet over deltakelse i de ulike tiltakene. Basert på denne informasjonen legger vi til grunn at det på adresselisten som ble stilt til vår disposisjon, var representert om lag 250 skoleeiere og 190 barnehageeiere. Gitt at dette anslaget er om lag riktig, kan vi slutte at svarprosenten er akseptabel.

Basert på bakgrunnsspørsmål i spørreskjemaene kan vi i tillegg vurdere representativitet med hensyn til om det foreligger flere svar fra samme kommune, fordelingen av private og offentlige barnehageeiere samt størrelsen på kommunen de svarer for. De som har svart på spørreskjemaet for barnehagene, er spurt «Hvilken kommune jobber du i?», noe som gir anledning til å vurdere om det er en utbredt praksis at flere fra samme kommune har svart. Det finnes noen eksempler på dette, men fra de fleste kommuner foreligger kun ett svar. Respondentene ble også spurt om barnehagen(e) de har ansvaret for, er offentlig, privat eller begge deler. 57 prosent har svart «offentlig». Samtidig har 35 prosent svart «begge deler», og nær 7 prosent har svart «privat». Dette innebærer at det er svært få rene private barnehageeiere som har svart, men også at en god del representanter for kommuner må ha svart som barnehagemyndighet – på vegne av både offentlige og private barnehager i sin kommune. Dette kan

også indikere at ikke alle private barnehageeiere som har hatt med «sin barnehage» på for eksempel det samlingsbaserte tilbudet, er blitt kontaktet, fordi det er en i den aktuelle kommunen som er kontaktperson. De som har svart på spørreskjemaet for barnehagene, synes å være representative når det gjelder kommunestørrelse: Over 40 prosent befinner seg i en kommune med mindre enn 10 000 innbyggere, 36 prosent i en kommune med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere og 13 prosent i en kommune med over 50 000 innbyggere.

De som har svart på spørreskjemaet for skolene, er spurt om hvilken kommune de har sitt hovedarbeidssted i. Heller ikke her er det veldig utbredt at flere fra samme kommune svarer, selv om det forekommer. De er spurt om hvor mange innbyggere som bor i kommunen: 48 prosent tilhører en kommune med mindre enn 10 000 innbyggere, 27 prosent i en kommune med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere og 23 prosent i en kommune med over 50 000 innbyggere. Spørsmålet om offentlig versus privat ble ikke stilt i spørreskjemaet til skolene.

Vi har til tross for usikkerhet med hensyn til representativiteten i deltakelsen i spørreundersøkelsen valgt å rapportere enkelte klare tendenser i svarene.

Intervjuer og dokumentstudie – fylkesmenn

Det er gjennomført en dokumentstudie der årsrapporter fra samtlige ti fylkesmannsembeter for 2019 er gjennomgått med sikte på å kartlegge arbeidet med kompetanseutvikling på feltet inkluderende barnehage- og skolemiljø i kommunene og fra fylkesmannsembetene – sett fra disse embetenes ståsted. Her er det undersøkt bruk av desentralisert og regional ordning og oppfølgingsordning samt hvordan tiltak i disse ordningene er sett i sammenheng med kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø. Den konkrete framgangsmåten i dokumentanalysen i form av spørsmål som er stilt om tekstene i årsrapportene, er gjengitt i kapittel 7 der resultater presenteres.

Det er gjort intervjuer i tre av ti fylkesmannsembeter. Disse har vært gjennomført som gruppeintervjuer på Teams/telefon, med til sammen åtte deltakere. Henvendelsen med forespørsel om intervju gikk til direktøren med ansvar for utdanning/oppvekst i det aktuelle embetet. De intervjuede er seksjonsledere og seniorrådgivere/rådgivere på feltet barnehage og skole. Intervjuene varte i cirka en time, og intervjueren gjorde notater underveis. De tre fylkesmannsembetene hvor det er gjort intervjuer, er: Troms og Finnmark, Innlandet og Vestland. De intervjuede ble spurt om hvordan de følger opp lokalt når det gjelder kompetanseutvikling innenfor inkluderende barnehage- og skolemiljø, og om barnehager og skoler i fylket har deltatt i kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø – og hvorvidt dette er et sentralt tema i oppfølgingsordning, desentralisert ordning og regional ordning. Dernest ble de spurt om hvordan det samarbeides om denne tematikken hos fylkesmennene (blant de ansvarlige for barnehage og skole), hvordan samarbeidsforum fungerer, og hvordan de vurderer forholdet mellom lokale behov og sentrale føringer i kompetanseutvikling på feltet inkluderende barnehage- og skolemiljø.

Intervjuer – kommuneadministrasjoner

Det er gjennomført intervjuer i ni kommuneadministrasjoner. Kommunene ble valgt vilkårlig, basert på størrelse og beliggenhet i landet. Både nord, vest, sør og øst er representert. Totalt 13 kommuner ble forespurt, én kommune svarte nei, to kommuner svarte ikke (til tross for purring), og ti kommuner svarte ja til intervju. I én kommune har det imidlertid ikke latt seg gjøre å få til en avtale innenfor tidsrammen

for rapporten. Forespørselen ble sendt kommunalsjef / leder for oppvekst og utdanning. I enkelte tilfeller stilte vedkommende til intervju selv, i andre tilfeller ble dette delegert til barnehage- og/eller skolerådgiver i kommunalsjefens stab. Intervjuene er foretatt på telefon eller på Teams. Syv er gjort som individuelle intervjuer, tre som gruppeintervjuer. Til sammen 15 deltakere har vært involvert i intervjuene. Intervjuene varte ca. en time. Intervjuer tok notater under intervjuene, og det foreligger i overkant av 70 sider med notert intervjumateriale.

Den største kommunen blant de intervjuede har 30 000 innbyggere, mens den minste har om lag 2000 innbyggere. Det ble også sendt henvendelse til større kommuner, men disse svarte nei eller unnlot å respondere på forespørselen.

Til tross for at kommunene ble valgt vilkårlig, er alle, med ett unntak, enten tidligere, nåværende eller kommende deltakere i et tiltak som er del av kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø. Dette dreier seg stort sett om det samlingsbaserte tilbudet samt at det er eksempler på kommuner som har deltatt i eller skal delta i Læringsmiljøprosjektet. Ingen av kommunene har opplyst å ha deltatt i det nettbaserte tilbudet (én var i tvil).

Kommunene er, som vi vet, både barnehagemyndighet og skole-/barnehageeiere. De generelle kompetanseutviklende tiltakene fordeles ut, som vi har sett i kapittel 2, av samarbeidsforum på fylkesnivå hvor både private og kommunale eiere og kommuner som barnehagemyndighet er representert. Tildelingene skjer til barnehage- og skoleeiere, ikke til lokale myndigheter. Når vi snakker med de ansvarlige i kommuners administrasjoner, er det med utgangspunkt i at de eier barnehager og skoler, men også i at de er lokal myndighet for et samlet barnehagetilbud. Ingen private eiere er intervjuet, noe vi i ettertid ser at burde vært gjort.

De intervjuede i kommuneadministrasjonene ble spurt om hvordan de arbeider, alene og sammen med andre kommuner/samarbeidspartnere, for kompetanseutvikling blant barnehage- og skoleansatte innenfor inkluderende barnehage- og skolemiljø. De ble spurt om de hadde deltatt i tiltak som er del av kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø, om og hvordan dette arbeidet er del av oppfølgingsordning, desentralisert og regional ordning, og om de eventuelt arbeider med kompetanseutvikling for å oppnå inkluderende barnehage- og skolemiljø på andre måter (med egne midler etc.). De ble spurt om samarbeid med nabokommuner, med fylkesmann og med universitets- og høgskolesektor, og om hvordan de eventuelt forholder seg til private barnehager og skoler i kommunen hva kompetanseutvikling angår. De ble også spurt om forholdet mellom lokal initiering av kompetanseutvikling og føringer fra sentralt/nasjonalt hold, og om de hadde synspunkter på hvordan arbeidet drives fra fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet sin side.

Intervjumaterialet fra fylkesmannsembeter og kommuneadministrasjoner er analysert ved å se etter tendenser og brudd i hvordan tiltak i kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø brukes / ikke brukes som del av et helhetlig arbeid med kompetanseutvikling på feltet, samt hva som eventuelt bidrar til helhetlige strategier for kompetanseutvikling, framfor parallelle kompetanseutviklingsløp initiert av ulike nasjonale tiltak.

4 Strukturkvalitet

Endringer i praksis forutsetter at deltakerne på kompetansetilbudene er motiverte og i posisjoner til å gjennomføre forandringer. Strukturen de tre ulike tilbudene bygger på, er her relevant, og i dette kapitlet skal vi diskutere *strukturkvaliteten* til tilbudene. Er strukturen sterk nok til å bære tyngden av kompetanseutviklingen, slik at den når ut til alle? De tre ulike tilbudene i prosjektet Inkluderende barnehage- og skolemiljø trekker delvis veksler på ulike aktører i sin gjennomføring. Mens Læringsmiljøprosjektet og det samlingsbaserte tilbudet i stor grad retter seg inn mot ledere, som igjen skal ta jobben med å dele kompetansen ut i barnehagene og skolene, legger det nettbaserte tilbudet opp til bred deltakelse på hver enhet.

Hvilke aktører som deltar i kompetanseutviklingen, vil være avgjørende for dens suksess. Mens bredde i deltakelse er ønskelig for at flest mulig aktører skal få ta del i kompetanseutvikling, må deltakelsen også være tilstrekkelig dyptgående, i den forstand at kompetansen trekkes inn av alle de relevante aktørene og gjøres gjeldende i praksis i den enkelte barnehage eller skole. Samtidig som regelverk og kompetansepakker vedtas sentralt, skapes praksis lokalt. Endring er følgelig avhengig av om lokale aktører som deltar, også tar tilstrekkelig eierskap til kompetanseutviklingen.

Et annet spenn kompetansen spiller inn i, er mellom det generelle og systemiske versus lokale enkeltstående hendelser. Innledningsvis ble gode læringsmiljøer diskutert, og det ble trukket fram at mobbing og andre krenkelser i dag først og fremst forstås systemisk, som en del av det psykososiale miljøet. Det er følgelig mot det systemiske, i form av en barnehage- eller skolekultur, tilbudene skal rettes. Tilbudene skal rettes mot barnehagen og skolen som helhet og ikke bare mot forhold som er direkte berørt i en krenkelses- eller mobbesituasjon. Mistrivsel, mobbing og andre krenkelser skal forebygges, samtidig skal eventuelle hendelser avdekkes og håndteres.

I dette kapitlet skal vi diskutere hvordan strukturen er et spørsmål om både eierskap og kvalitet. Vi vil diskutere hvorvidt den nivådelte deltakelsen i henholdsvis samlingsbasert tilbud og Læringsmiljøprosjektet er hensiktsmessig og fungerer i praksis. Videre skal vi diskutere det nettbaserte tilbudet og hvorvidt den brede deltakelsen i større grad sikrer eierskap, og om tilbudene kan supplere hverandre. Avslutningsvis vil vi også trekke fram deltakelse av foreldre og elever som viktig for kompetanseutviklingen lokalt.

4.1 Rekapitulering av delrapporten

Analysene vi presenterte delrapporten, viste to sentrale momenter ved strukturkvalitet. Det første er utfordringen med *topptung deltakelse* på henholdsvis Læringsmiljøprosjektet og det samlingsbaserte tilbudet (Bjørnset, Kindt & Rogstad 2020). Strukturen i disse tilbudene legger opp til at ledere i stor grad er deltakere på fagdager på nasjonalt nivå. Vi så, i likhet med tidligere evalueringer av disse tilbudene, at barnehagelærere og lærere i skolen opplevde at de ikke fikk ta del i den kompetansehevingen som ledelsen fikk, selv om det er de som står i barnehagene og i klasserommene og jobber for et trygt og godt miljø til daglig. Dette er til tross for at den videre

strukturen i disse tilbudene skal sikre nettopp at kompetansen sildrer ut til alle ansatte, ved henholdsvis fagdager, ressurspersoner, fylkesvise samlinger og veiledninger ute i den enkelte enhet. Dette er fordi vi, for det andre, så utfordringen med å *koble de ulike nivåene* i disse tilbudene. Vi har sett at strukturen kan være en grunn til at kompetansen ikke alltid treffer deltakerne slik de skulle ønske, og at de som får ta del i kompetansehevingen, ikke alltid er de som står i de tøffe hverdagssituasjonene. Strukturen på det nettbaserte tilbudet er noe annerledes og legger opp til bredere deltakelse. En utfordring knyttet til dette er at innholdet også kan bli for generelt.

Disse utfordringene ved strukturkvalitet ønsker vi å undersøke nærmere i denne sluttrapporten. I tillegg til allerede innsamlede data i form av nullpunktsurvey, kvalitative intervjuer og observasjoner vil vi trekke inn nye data som er hentet enn underveis eller etter avsluttet deltakelse. Mens delrapporten i stor grad konsentrerte seg om de to første problemstillingene, om lokal gjennomføring og utfordringer, vil vi her også fokusere på suksessfaktorer. Hva fungerte godt i de ulike tilbudene, og hvilke faktorer burde bygges videre på? Vi skal her se på momenter ved de ulike tilbudene og knytte både utfordringer og suksessfaktorer sammen og komme med en samlet vurdering av strukturkvaliteten ved kompetansepakken som helhet.

4.2 Topptung deltakelse

Samtidig som det er ulikt hvem som bestemmer hvilke barnehager og skoler som skal delta på tilbudene, er det ulikt hvem som bestemmer hvilke deltakere fra den enkelte barnehage eller skole som skal delta på hvilke samlinger og fagdager. Barnehagene og skolene som er med på henholdsvis Læringsmiljøprosjektet eller det samlingsbaserte tilbudet, kan i ulik grad bestemme hvem som skal dra på de ulike samlingene på de ulike nivåene. Vårt inntrykk fra intervjuene er at noen har fått beskjed fra enten kommunen eller fylket hvem som skal delta fra deres enhet, mens andre igjen har fått tildelt et visst antall plasser de står mer fritt til å dele ut etter eget skjønn. En rektor der skolen var med på det samlingsbaserte tilbudet, forteller at han ikke kunne velge selv hvilke samlinger han skulle delta på, men at dette ble bestemt sentralt i kommunen eller fylket:

Forsker: Så du bestemmer ikke selv hvilke samlinger du skal dra på?

Rektor: Nei, det er kommunalsjefen eller skoleeier som gjør.

Forsker: Og dere rullerer?

Rektor: Nei, vi var jo fast med, men plutselig nå forrige gang stoppet det helt opp. Eller, da var det to andre som var med. At de reduserte den gruppa der.

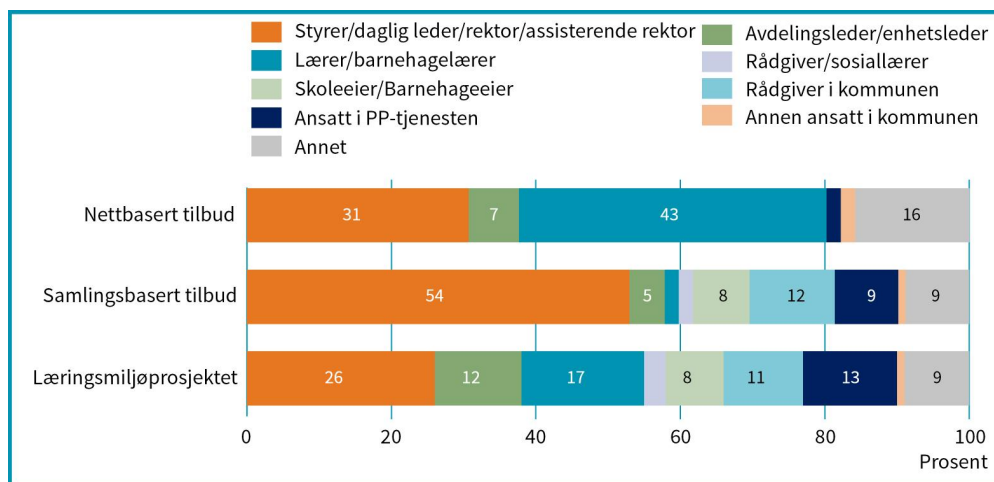
Denne rektoren ga i tillegg uttrykk for at han var forvirret med hensyn til hvem som skulle delta hvor, og hvorfor. Det var likevel ikke den største utfordringen med deltakelse på de ulike samlingene i hans øyne. Han var kritisk til mangelen på implementering av kompetansen på den enkelte skole. Deltakelse er kun én side av utfordringen, mens informasjonsoverføring er en annen.

Tall fra spørreundersøkelsen viser at mer enn åtte av ti av deltakere på det nettbaserte tilbudet forteller at mer enn ti personer deltok fra deres barnehage eller skole (ikke vist i figur). Fra Læringsmiljøprosjektet og det samlingsbaserte tilbudet er tallene mer blandet, men de viser tydelig et mindre antall deltakere. To av ti av fra Læringsmiljøprosjektet har hatt tre personer fra egen enhet på prosjektet, mens tre av ti har hatt mer enn fem deltakere. Tall fra det samlingsbaserte tilbudet viser at nesten fire av ti var eneste deltaker fra egen enhet, mens to av ti hadde to deltakere, og to av ti har hatt mer enn fem deltakere på prosjektet. Som presisert i metodekapitlet er

dette kun tall fra de som svarte på spørreundersøkelsen, og ikke alle deltakerne på tilbudene som helhet.

Videre spurte vi deltakerne på de ulike tilbudene hvilken stilling de hadde, vist i figur 4.1. Her ser vi at over halvparten av deltakerne på det samlingsbaserte tilbudet innehar en lederstilling, mens deltakerne på det nettbaserte tilbudet og Læringsmiljøprosjektet i mindre grad innehar disse stillingene. Videre ser vi at den største gruppa av deltakere på det nettbaserte tilbudet er barnehagelærere eller lærere i skolen, mens deltakere på det samlingsbaserte tilbudet og på Læringsmiljøprosjektet innehar disse stillingene i langt mindre grad. Læringsmiljøprosjektet skiller seg ut ved å ha flest deltakere med en avdelingsleder-/enhetslederstilling, i tillegg til flest i PP-tjenesten. Både på det samlingsbaserte tilbudet og Læringsmiljøprosjektet er nesten én av ti deltakere eiere, mens ingen eiere deltar på det nettbaserte tilbudet. Dette viser en tydelig tendens til en mer topptung deltakelse på det samlingsbaserte tilbudet og Læringsmiljøprosjektet, mens det nettbaserte tilbudet i stor grad involverer barnehagelærere og lærere i skolen.

Figur 4.1 Hva er din stilling? Nettbasert tilbud (N = 58), samlingsbasert tilbud (N = 127) og Læringsmiljøprosjektet (N = 76).



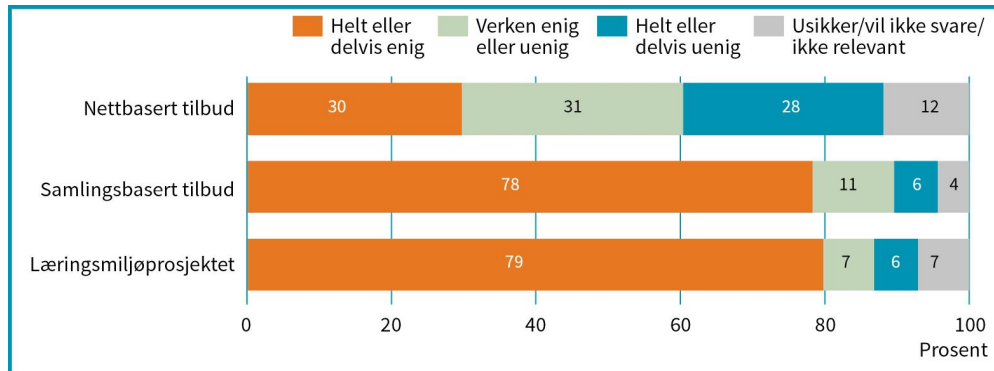
Gjennom opplæringsloven § 9 A står det klart at et godt skolemiljø er de voksnes ansvar.¹¹ Det kommer også klart fram at det er rektor som er ansvarlig for å følge opp arbeidet. I så måte er det naturlig at kompetansepakkene er særlig rettet mot styreere i barnehager og rektorer. På samlingene på Gardermoen er det i stor grad ledere fra barnehager, skoler, kommuner og fylker som deltar. Gitt deres særlige ansvar er de også spesielt aktuelle aktører for kompetanseutvikling. For tilstrekkelig eierskap til kompetansehevingen er også ledere viktige aktører. På disse samlingene kommer det i tillegg deltakere fra hele landet, og de vil derfor ikke være gjennomførbare i samme form dersom flere skal delta. På samlinger i de videre nivåene nedover i systemet skal kompetansen sakte, men sikkert sildre ut til de ansatte og omsettes til praksis.

Fra spørreundersøkelsen viser tallene at mange ønsker seg at flere uten lederstilling fikk delta på kompetansetilbudet, men svarfordelingen er noe ulik fra de tre ulike tilbudene. Fra Læringsmiljøprosjektet og det samlingsbaserte tilbudet sier nesten åtte av ti seg helt eller delvis enige i denne påstanden, mens kun tre av ti sier det samme blant deltakerne på det nettbaserte tilbudet, vist i figur 4.2. Dette reflekterer også svarfordelingen i figur 4.1, der det gikk fram at langt flere barnehagelærere eller

¹¹ <https://www.fug.no/opplaeringsloven-s-9a.462840.no.html>

lærere i skolen som allerede deltar på det nettbaserte tilbudet enn på de to andre tilbudene. Det gir imidlertid også en indikasjon på at ansatte uten lederstilling ikke blir involvert i kompetanseutviklingen i stor nok grad på det samlingsbaserte tilbudet og på Læringsmiljøprosjektet.

Figur 4.2 Jeg skulle ønske flere lærere/assistenter (uten lederstilling) fikk delta på dette tilbudet. Nettbasert tilbud (N = 58), samlingsbasert tilbud (N = 115) og Læringsmiljøprosjektet (N = 54).



Flere informanter ønsker altså at flere ansatte skal få delta i prosjektet. Likevel vet vi, og dette understrekes også i intervjuer, at både barnehage- og skolehverdagen er travel. Tid er det knapphet på. Dersom flere ansatte skulle deltatt, enten det var på nasjonale fagdager eller i arbeidsgruppa, måtte denne tiden naturlig nok gå på bekostning av noe annet. Og hva skulle det være på bekostning av? En barnehagelærer som har deltatt på det samlingsbaserte tilbudet, mener at alt som går på bekostning av tid med barna, skal være godt begrunnet, og at dette prosjektet er nettopp det. Her trekkes det fram at arbeidet med inkluderende miljø er forebyggende arbeid en aktivt må jobbe med, selv i en travel hverdag:

Barnehagelærer: Alt som går vekk fra direkte tid med barnet, mener jeg må ha en veldig god agenda. Altså, det må være en god mening. Så dette mener jeg er en god mening, fordi at det er så forebyggende arbeid. Men det er hele tiden en sånn balansegang på å velge, hva skal vi velge i en travel hverdag, sant? Det er ikke alltid lett, men det har jeg sagt til [barnehagestyrer], at dette har vært en god investering.

Topptung deltakelse på nasjonale fagdager kan være hensiktsmessig dersom strukturen er utformet på en måte slik at forholdene ligger til rette for at kompetansen overføres også til barnehagelærere og lærere i skolen. Strukturen nedover i nivåene er noe ulik på Læringsmiljøprosjektet og det samlingsbaserte tilbudet, selv om begge tilbudene har strukturer for å sikre at kompetansen skal nå ut til de ansatte ved barnehagene og skolene.

4.3 Nivådelt struktur

Både det samlingsbaserte tilbudet og Læringsmiljøprosjektet er strukturert rundt nasjonale, fylkesvise og lokale nivåer, med store samlinger på Gardermoen og mindre samlinger i den enkelte kommune. Utover dette er strukturen noe ulik, der henholdsvis en kommunal arbeidsgruppe i Læringsmiljøprosjektet og lærende nettverk av barnehager og skoler i det samlingsbaserte tilbudet skal sikre at kompetansen også når ut til alle enhetene. Det nettbaserte tilbudet har en mer flat struktur, der flere, eller

alle, ansatte fra samme barnehage eller skole kan delta, og det er ingen fysiske samlinger med begrenset antall plasser som i de andre tilbudene.

I Læringsmiljøprosjektet må alle kommuner blant annet sette opp en styringsgruppe som skal lede endringsarbeidet, og gruppa består som regel av en som representerer skoleeier, en eller flere fra skoleledelsen eller styrer i barnehage, en fra PP-tjenesten og eventuelt andre i kommunen. I noen tilfeller er en eller flere lærere eller assistenter representert. Arbeidsgruppa er siste nivå før barnehagen og skolen som helhet, men også her er det fare for pulverisering av kompetansen, ifølge en lærer der skolen var med på Læringsmiljøprosjektet, men som ikke selv satt i arbeidsgruppa:

Forsker: For disse veilederne som er en del av prosjektet som er ute på skolene her, har dere lærerne som ikke er i arbeidsgruppa, har dere noe forhold til de veilederne?

Lærer: Nei.

Forsker: De har ikke hatt noe møter med dere?

Lærer: Nei.

Denne læreren så kompetansearbeidet som noe kun arbeidsgruppa fikk ta del i, og fordi hun ikke selv satt i denne gruppa, merket hun ikke så godt at skolen var med på prosjektet, som hun trodde hun skulle gjøre. Dette viser svakhet i implementeringen, der kompetansen ikke når helt ut til alle ansatte. På en annen skole var det også ønske om å involvere flere lærere i prosjektet, slik at det skulle bli lettere å spille videre på disse for å nå ut til andre lærere:

Forsker: Men skulle dere ønske at lærerne også fikk være med?

Lærer A: Ja.

Lærer B: Ja.

Forsker: Ja. Det er lettere å spille videre til de andre lærerne hvis en lærer også har vært med, eller?

Lærer A: Ja, absolutt.

På denne skolen hadde de relativt nylig valgt å ta med tre lærere i arbeidsgruppa. Det var likevel litt uklart for dem hvilke oppgaver arbeidsgruppa faktisk hadde, og hvorvidt de skulle delta på samlinger:

Lærer B: Ja. Men før første samling så var det miljøterapeut, rådgiver, inspektør og rektor som var arbeidsgruppa. Mens nå, etter at miljøterapeuten sluttet og vi fikk ny rektor, så har de valgt å ta inn flere lærere, så nå er vi tre lærere som er med i tillegg.

Forsker: Så da betyr det dere også skal reise på nasjonale fagdager når det kommer neste gang?

Lærer B: Det vet jeg ikke.

I det samlingsbaserte tilbudet skal det blant annet etableres et lærende nettverk bestående av barnehager og skoler, som kan samarbeide og støtte hverandre i utviklingsarbeidet i form av å bli en møteplass for erfaringsutveksling, refleksjon og faglig utvikling. På denne måten kan enhetene lære av hverandre og sikre kompetanseutvikling på tvers av institusjonene. En styrer fra en barnehage forteller om utfordringer knyttet til å etablere et slikt nettverk:

Styrer: Veldig gode samlinger og fantastisk innhold, så vi har fått med oss utrolig mye. Ja, som vi også bruker internt på huset. Men jeg ser at vi klarer ikke nødvendigvis å koble på de to andre barnehagene optimalt, men dette her er et

ganske stort hus, så da må man begynne et sted. Så tenker jeg at vi er faktisk veldig godt i gang her. Det har skjedd masse. Som kanskje er et springbrett ut fra dette. Så det er lys i tunnelen.

Denne styreren har likevel fått stor bruk for innholdet i samlingene internt i sin barnehage og hadde troen på at det kunne være et springbrett ut til et videre samarbeid med andre barnehager senere. Det kan være krevende å etablere et slikt nettverk, og her måtte styreren prioritere tid til arbeidet i egen barnehage framfor dette. For henne var det en god begynnelse å starte med egen barnehage, for et eventuelt samarbeid ble etablert senere. Likevel mister enhetene muligheten til å dele erfaring på tvers dersom disse nettverkene ikke fungerer. I delrapporten så vi at mange hadde forventninger til nettopp å dele og lære av andres erfaring. Vi ser at lederskap er viktig for å føle eierskap til kompetansehevingen, men at lederen også trenger nok ressurser til å involvere alle ansatte i utviklingen.

En rektor som har deltatt på det samlingsbaserte tilbudet, peker på at det ikke bare er utfordrende for deltakerne å få innblikk i strukturen på de ulike tilbudene og hvilke samlinger en selv skal dra på og ikke, det er kanskje også utfordrende for de som organiserer de ulike samlingene. Strukturen blir utydelig, og disse tilbudene har i stor grad lagt opp til at strukturen er bærende for selve innholdet. Dersom strukturene svikter, svikter også et ledd i kompetanseutviklingen. Denne rektoren viser at kompetanseutviklingen nødvendigvis må inn i hvert enkelt klasserom for å sikre at alle elever har et trygt og godt skolemiljø, slik de har rett på. Rektoren trekker også fram at selv om samlingene på Gardermoen gir god kompetanseutvikling, er det avgjørende at denne oversettes på alle de ulike nivåene for at kompetansen skal nå ut og gjøres gjeldende i praksis. Her viser rektoren eksempler på at det snubles på oppløpet:

Rektor: Det er jo masse ressurspersoner der. PPT, vet ikke om politiet er med, men du har fra helse, du har fra skole, du har fra barnehage. Så det er jo en unik mulighet til å bruke dette og få det ned til tegningene, men der stopper det. Jeg tenker at en snubler litt på oppløpet i forhold til et sånn nasjonalt satsingsprosjekt. Men jeg er mest kritisk til den måten de ikke bruker den ressursen på for å få det ut til der det egentlig skal implementeres, nemlig i forgreiningene. Hvis vi sitter og jobber med utvikling, og ikke er inne i klasserommet, så er det dødfødt. Og det er det som har skjedd her, at den informasjonen som vi har fått, det stopper opp med de som er der. Det gjør at det er mange forskjellige og upresise kjernekomponenter på de ulike skolene. Det er enkelte skoler som, der vet ikke de ansatte hvilke kjernekomponenter de jobber med, en gang, fordi de ikke har hatt det trykket og forventningene til det arbeidet. Så det er skoleier sitt ansvar, og der har de snubla.

Innholdet i samlingene på Gardermoen kan være så godt det bare vil, men dersom en ikke klarer å finne en brobygger som kan oversette kompetansen og få den ut i barnehagene og skolene, vil kompetanseutviklingen svikte. Dette vil kreve presis ledelse på flere nivåer, både fra eier, kommunalt og på enhetsnivå. Dersom et nivå svikter, vil heller ikke kompetansen sildre gjennom, og ingenting kommer ut. Selv om innholdet er godt, er strukturen avgjørende. Utfordringen er derfor at nivåene flere steder ikke har samarbeidet godt nok, ikke har organisert seg godt nok eller mangler presis ledelse. Den daglige driften i barnehager og skoler er avgjørende for et godt og inkluderende miljø, men den daglige driften er også avgjørende for kompetanseutvikling. Dette har ført til at kompetanseutviklingen har blitt utvannet flere steder, og tilbudene har ikke fått full effekt.

4.4 Supplerende tilbud?

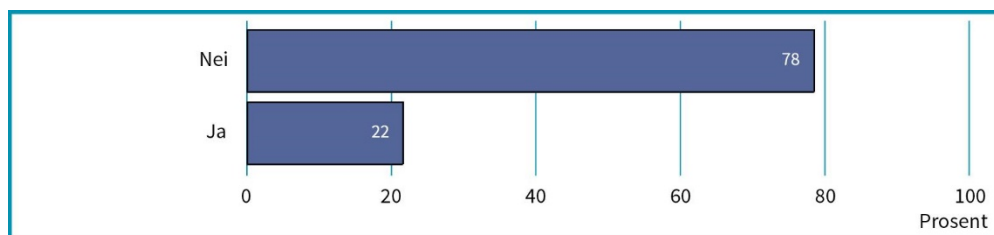
Samtidig trenger ikke deltakelse på et tilbud å utelukke senere deltakelse på et annet tilbud. Motsatt har det blitt oppfordret av blant annet Utdanningsdirektoratet til å delta for eksempel på det nettbaserte tilbudet etter at en har deltatt på enten det samlingsbaserte tilbudet eller Læringsmiljøprosjektet. På denne måten kan en trekke ut det beste fra flere tilbud. Det nettbaserte tilbudet kan fungere godt i forlengelse av et annet, der barnehagen eller skolen allerede har jobbet med temaet og tatt eierskap til dette. Da kan alle ansatte involveres, og kompetanseutviklingen er enklere å gjennomføre som helhet. En rektor, der skolen hadde deltatt både på det samlingsbaserte og det nettbaserte tilbudet, mente at tilbudene fungerte godt sammen:

Rektor: Jeg synes virkelig at tiltakene [det samlingsbaserte og det nettbaserte tilbudet] snakker sammen. De er ikke konkurrerende. Det hjelper jo at vi kan gjøre mye lokalt.

Tall fra spørreundersøkelsen viser imidlertid at det ikke er mange av disse rektorene, men at noen har tenkt å jobbe videre via et annet tilbud. I første omgang har vi spurt deltakerne om de har deltatt på et av de andre tilbudene tidligere. De færreste deltakerne svarer ja på dette, mens mer enn åtte av ti av deltakerne som svarte på undersøkelsen, svarer at de ikke deltatt på andre tilbud (ikke vist i figur). Dette viser at det i noen grad allerede er deltakere som har deltatt på minst to av tilbudene i kompetansepakken, men at dette langt fra er normalen.

Videre ser vi i figur 4.3 at også et mindretall sier at de har planlagt å delta på et av de andre tilbudene framover. Selv om vi ennå ikke vet så mye om hvordan dette vil fungere i praksis, om det vil oppleves for repeterende eller heller utfyllende, kan dette være en mulighet for å både få bred og dyptgående deltakelse.

Figur 4.3 Har du, eller barnehagen/skolen du er tilknyttet, planlagt å delta på det [de to resterende tilbudene deltakeren ikke er tilknyttet] framover? N = 209.



Selv om tallene viser at de fleste deltakere kun planlegger å delta på ett av tilbudene, ser vi at det er noen som har deltatt på minst to av tilbudene, og at omtrent to av ti planlegger dette i framtiden. Dette åpner for en diskusjon rundt hvorvidt kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø faktisk er en helhetlig pakke, eller heller tre enkeltstående tilbud. For at det i praksis skal fungere som det førstnevnte, krever det at deltakerne deltar på alle tre tilbudene, mens vi ser at de aller fleste kun deltar på ett tilbud.

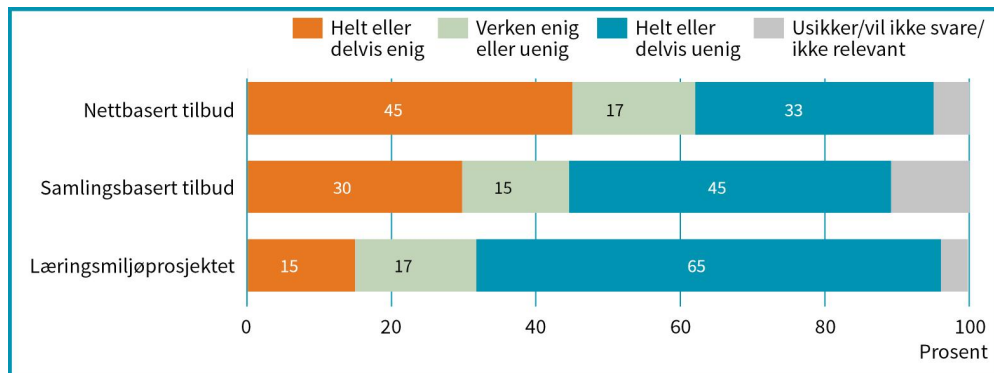
4.5 Involvering av barn, elever og foreldre

For å skape et trygt og godt miljø er både samarbeid med foreldre og involvering av barn og elever tilbakevendende temaer. Både for å forebygge, avdekke og håndtere mobbing og andre krenkelser er det viktig med god dialog og samarbeid med hjemmet, noe som fordrer gode relasjoner og høy tillit dem imellom. Et godt samarbeid mellom skole, foreldre og elever samt en profesjonell skolekultur er noe av det som

beskriver skoler med lite mobbing (NOU 2015: 2 s. 367). En systemisk forståelse av mobbing legger til grunn at tiltak mot mobbing må sees i lys av skolekulturen, noe som også omfatter relasjoner til foreldre og mellom elever. Både nasjonal og internasjonal forskning viser at etablerte normer for gode relasjoner mellom elevene står i sammenheng med mindre mobbing og andre former for krenkelse (Roland 2014; Salmivalli 2010).

Mens kompetansetilbudene i hovedsak er rettet mot ansatte i barnehage og skole, jobber alle i ulik grad med å involvere foreldrene i kompetanseutviklingen. I arbeidet med å håndtere § 9 A-saker / skolemiljø saker er god dialog med foreldre et viktig moment. I barnehagen er det også tett dialog med foreldre. Kompetansetilbudene trekker vekslende på foreldreinvolvering i ulik grad. I spørreundersøkelsen ba vi deltakerne ta stilling til påstanden «Foreldrene har *ikke* vært involvert i vår deltakelse på tilbudet». I figur 4.4 ser vi at deltakerne på de ulike prosjektene har svart noe ulikt på påstanden. Mens det nettbaserte tilbudet skiller seg ut med flest deltakere som er helt eller delvis enige i påstanden, er et stort flertall av deltakerne på Læringsmiljøprosjektet helt eller delvis uenige i påstanden. Også blant deltakerne på det samlingsbaserte tilbudet er flest uenige i påstanden, samtidig som tre av ti er helt eller delvis enige, og en liten gruppe er usikre, noe som indikerer en mer blandet holdning til tilbudets evne til å involvere foreldrene.

Figur 4.4 Foreldrene har ikke vært involvert i vår deltakelse på tilbudet. Nettbasert tilbud (N = 58), samlingsbasert tilbud (N = 113) og Læringsmiljøprosjektet (N = 53).



Samtidig ser vi at omtrent åtte av ti deltakere er helt eller delvis enige i at de har endret praksis rundt hvordan de inkluderer foreldre i saker som omhandler inkluderende barnehage- og skolemiljø (ikke vist i figur).

I de kvalitative intervjuene var det også flere deltakere fra Læringsmiljøprosjektet som trakk fram gode foreldremøter, både holdt av veilederne på prosjektet og av personalet selv. En barnehagelærer forteller om veilederens arbeid med foreldreinvolvering på denne måten:

Barnehagelærer: Måten de på en måte presenterte prosjektet, var nå en ting, men også måten de la opp det møtet, som fikk foreldrene til å engasjere seg. For de laget små arbeidsgrupper med påstander som var knyttet opp mot dette med mobbing og inkludering i barnehage og sånn, som ga mange gode diskusjoner. Det var veldig artig. De presenterte veldig mye av det samme som vi hadde presentert, og så dro de det litt videre, og så implementerte de på en måte i forhold til de her gruppene. Jeg tror at det engasjerte foreldrene veldig. Og jeg tror det er veldig okei måte å presentere, at de fikk liksom føle på hva det egentlig gjør, de påstandene som de la ut som de måtte diskutere.

To lærere forteller også om gode foreldremøter og om endringer som er blitt gjort i forbindelse med dette:

Lærer A: Så tror jeg også det har skjedd noe i forhold til foreldremøtene. For jeg merker at på flere trinn har det skjedd en endring i forhold til foreldremøtene. Før kunne man stå der nesten og oppleve at lærere leste opp alt fra læringsplaner og sånn at det ble kjedelig [ler]. Og veldig, veldig lite inspirerende. Mens nå involverer flere og flere lærere foreldregrupper og danner grupper hvor de kjører spørsmål, viser den ene videoen fra læringsmiljøsenderet i foreldregruppa, stiller spørsmål: «Hvordan kan vi i lag bidra? Hva kan vi gjøre i lag?»

Forsker: Men vet foreldrene at dere er en skole som er med i dette prosjektet?

Lærer A: Ja.

Lærer B: Ja. Det ble pålagt oss på alle foreldremøter i høst, at det skulle presenteres. Og så tror jeg alle foreldre har hatt oppgaver å løse på foreldremøte. Jeg har en sønn i [...]. Og der vi startet foreldremøte i høst, for de har ikke like godt læringsmiljø som jeg har i min klasse. Vi skal ikke se ett trinn isolert sett, vi skal se hvor skal vi være om to år. Hvor forventer dere at elevene skal være? Og så satte vi oss noen delmål, alle foreldrene sammen med læreren. Og så blir det tatt opp med elevene på skolen, og så diskuterer de det.

I tillegg til en endring i hvordan foreldrene ble involvert i arbeidet med et godt læringsmiljø, pekes det her på at også elevene er dratt inn i diskusjonen. I et prosjekt som i all hovedsak er rettet mot nettopp barn i barnehagen og elever, er det påfallende lite vekt på at disse også skal inkluderes i arbeidet. En lærer ønsket seg involvering av elever i større grad:

Lærer: [Stillhet] Nei, altså jeg tenker jo at, det er klart at det er mye fokus på oss som ansatte og foreldrene. Nei, jeg er ikke sikker på hvilken form det skulle vært på det, men at kanskje det skulle vært noe for elevene, hvis du skjønner? Men jeg er usikker på hva det skal være. Men at de kunne hatt en opplevelse av en slags kick-off? Vi har jo nå nylig avduket ny skole. Og da ble alle elevene samlet i kinosalen hos oss, så var det de som hadde ansvar for bygningen og presenterte byggeprosjektet og litt sånn. Og det ble en slags samling for elevene. Så det er mulig å få til.

Involvering av elever og foreldre kan føre til økt bevisstgjøring og fremme arbeidet med inkluderende miljø. Mens flere deltakere forteller at foreldre blir involvert, særlig i Læringsmiljøprosjektet, kan dette utbedres ytterligere. Bevisstgjøring også blant elever må kunne sies å være en faktor som det bør jobbes mer med, da dette er et tema som i aller høyeste grad angår dem, samtidig som de ikke er involvert i tilbudene på noen måte slik det framgår nå.

4.6 Oppsummering

Dette kapitlet omhandler strukturkvalitet, som dreier seg om eksisterende organisatoriske rammer for tilbudet og på hvilken måte de er egnet for at deltakelse i prosjektet skal gi ønsket måloppnåelse. Strukturkvalitet er et spørsmål om både eierskap til prosjektet, hvorvidt innholdet er tilpasset deltakerne, og kvaliteten på innholdet. Vi ser ønsket om bred deltakelse på den ene siden, som favner alle ansatte i barnehagen

eller skolen, og behovet for at deltakelsen også er dyptgående for å få til endring i arbeidet med inkluderende miljø. Høy grad av eierskap sikrer lokal tilpasning, og følgelig må deltakerne både tro på kompetanseutviklingen og oppleve denne som relevant. At et tilstrekkelig antall deltar fra hver enhet, samt at innholdet er tilpasset deltakerne, sikrer også eierskap til prosjektet.

I delrapporten (Bjørnset mfl. 2020) pekte vi på flere utfordringer med strukturen i det samlingsbaserte tilbudet og Læringsmiljøprosjektet, ved topptung deltakelse og mangel på tilstrekkelig kobling mellom nivåene. I dette kapitlet har vi også trukket fram noen suksesskriterier for høy strukturkvalitet. Der barnehagelærere eller lærere i skolen satt i arbeidsgrupper på enhetene, opplevdes deltakelsen mer dyptgående, og vi ser involvering som et viktig suksesskriterium. Det er lederne som bærer et særlig ansvar for å legge til rette for at miljøet er og oppleves å være inkluderende. Ledelsen er også avgjørende med hensyn til ansvarliggjøring og å sikre eierskap lokalt. Ledersamlinger kan være nyttige i dette arbeidet, som det vi refererte fra som ble arrangert på Gardermoen. Erfaringsutveksling og andre gode grep kan bidra til at deltakelse blir tilstrekkelig dyptgående. Nå ser vi utfordringer med utvannet deltakelse og kompetanseutvikling, der topptung deltakelse ikke kommer ut til enhetene.

Et annet suksesskriterium vi har sett eksempel på, er involvering av foreldre. Læringsmiljøprosjektet gjør dette i størst grad, og informantene våre trekker fram foreldremøter som spesielt vellykket. Involvering av foreldre kan føre til økt bevissthet rundt temaet. I tillegg kan barn og elever involveres mer i alle de tre tilbudene, gitt at de tross alt er hovedpersonene i barnehagen og på skolen.

5 Prosesskvalitet

Utdanningsdirektoratets kompetansepakke for inkluderende barnehage- og skolemiljø skal bidra til å sikre barn og unge i Norge trygge læringsmiljøer. Slik vi skisserte innledningsvis, innebærer dette blant annet å bidra til å *forebygge, håndtere og avdekke* mobbing og andre krenkelser. Både for å fremme gode miljøer og i antimobbearbeidet er kvalitet i kompetansetilbudene avgjørende. I dette kapitlet vil vi derfor sette søkelyset på *innholdet* i kompetansepakken og undervisningsmetoder, slik deltakere i de tre tilbudene opplever det. I delrapporten omtalte vi dette som prosesskvalitet. Konkret handler det om hvorvidt kompetansepakken gir deltakerne forståelse, begreper og innsikt i hva inkluderende læringsmiljøer er, og videre om deltakerne opplever at tilbudene har gitt dem kompetanse og redskaper de kan bruke til å forebygge, avdekke og håndtere mobbing og andre krenkelser. Som beskrevet i metodekapitlet er undersøkelsen lagt opp med et design hvor deltakernes subjektive opplevelser er sentrale.

Felles for kompetansepakkens tre tilbud er at innholdet bestemmes sentralt, og mye av det som læres, vil være av generell karakter. For at kompetansen deltakerne blir tilført gjennom tilbudet, skal bidra til å forebygge, håndtere og avdekke mobbing og andre krenkelser, må deltakere tilpasse innholdet til sine lokale kontekster. Sagt på en annen måte må innholdet i tilbudet balanseres mellom det vi innledningsvis refererte til som det partikulære og det generelle. For å skape gode læringsmiljøer trenger barnehager og skoler generelle verktøy og retningslinjer som det er oppslutning om, men for å kunne endre lokal praksis må disse retningslinjene og verktøyene samtidig kunne tas i bruk og oppleves som nyttige i det daglige arbeidet. Føles innholdet for abstrakt, teoretisk og uten relevans for skole- og barnehagehverdagens utfordringer, vil ikke deltakere ta eierskap til innholdet. Dersom innholdet oppleves som relevant, derimot, og deltakere erfarer at de blir tilført nyttig kompetanse som de faktisk kan bruke, vil de også kunne ta eierskap til innholdet, noe som trolig er en forutsetning for å få til lokal praksisendring. I dette kapitlet er det nettopp deltakernes opplevelse av innholdet som er i fokus.

Vi vil først redegjøre for de viktigste funnene fra delrapporten som gjelder prosesskvalitet. Videre vil vi gå nærmere inn på likheter og forskjeller mellom de ulike tilbudene i kompetansepakken knyttet til deltakernes opplevelse av tilbudenes innhold. Vi bruker både kvantitative og kvalitative data i analysene.

5.1 Rekapitulering av delrapporten

Det mest sentrale funnet fra delrapporten når det gjaldt prosesskvalitet, var at deltakerne var fornøyde med kompetansetilbudets innhold. De nasjonale samlingene fikk god omtale av deltakere i både Læringsmiljøprosjektet og det samlingsbaserte tilbudet. Videoene og nettressursene på det nettbaserte tilbudet opplevdes også som faglig gode og interessante. I delrapporten pekte vi på at mobbing og inkludering er et tema mange av informantene oppgir at de er engasjert i. Det gjør at det er lett å motivere deltakerne for at kompetanse er viktig, de følger med og ønsker å lære noe nytt. I det samlingsbaserte tilbudet, som vi hadde gjennomført slutturvey om, fant vi også

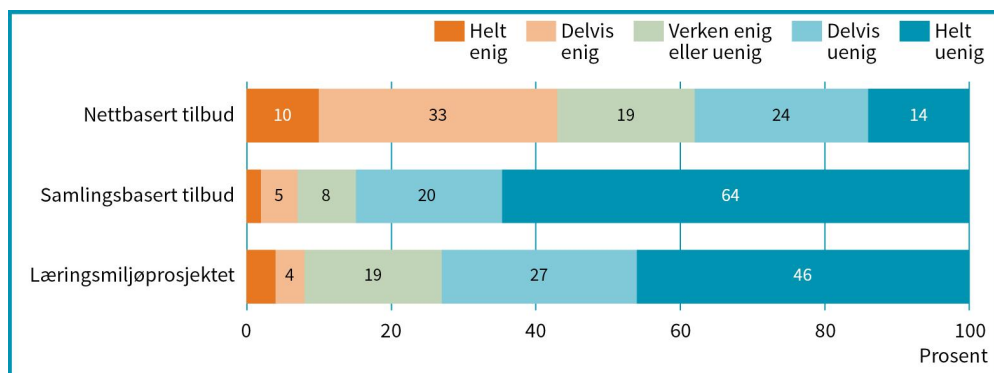
at det var en høy grad av samsvar mellom deltakernes forventninger til kompetanseheving og vurderingen av denne.

Til tross for dette pekte vi på forhold deltakerne ga uttrykk for at de opplevde som utfordrende. Særlig i Læringsmiljøprosjektet og det nettbaserte tilbudet fortalte deltakerne at de opplevde at innholdet kunne bli for generelt. En utfordring, særlig for deltakere fra skoler i Læringsmiljøprosjektet, er at de ønsker kompetanseheving for å bli bedre i stand til å løse konkrete enkeltsaker. Fordi dette er et tydelig ønske, opplevde flere innholdet i tilbudet som for generelt. Veilederne skal blant annet brukes til å gjøre kompetansen relevant for lokal kontekst. Funnene fra delrapporten vitner om at selv om flere er veldig fornøyde med veilederne, oppleves de i noen tilfeller som for fjerne fra den lokale konteksten i tillegg til at de kunne blitt brukt mer enn de blir. Heller enn at de fungerer som gode oversettere, oppfattes de som vaktbikkjer som passer på at deltakerne gjør «leksene» sine. Også i det nettbaserte tilbudet opplever deltakerne det som noe vanskelig å se relevansen av innholdet i tilbudet. Det kan oppleves som utfordrende å oversette generelle eksempler og gjøre dem gyldige i lokale kontekster. Måten dette ble håndtert på, var at deltakerne fikk rom til å diskutere enkeltsaker.

5.2 Innholdet oppleves som relevant

Felles for alle tilbudene i kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø er at de skal bidra til en kompetanseheving hos deltakerne, som skal føre til varig praksisendring. Kompetansen som skal tilføres deltakerne, er bestemt fra sentralt hold, og selv om ikke tilbudene er evidensbaserte, er innholdet og utformingen av programmene kunnskapsbasert, da det forholder seg til forskningen på feltet. For at kunnskapen skal omgjøres til endringer i lokal praksis, må den oppleves som relevant og aktuell. For å ta eierskap til innholdet må det deltakerne lærer, oppleves som nyttig for deres lokale kontekst.

Figur 5.1 Kurset er for teoretisk innrettet. Nettbasert tilbud (N=58), samlingsbasert tilbud (N=113) og Læringsmiljøprosjektet (N=52).

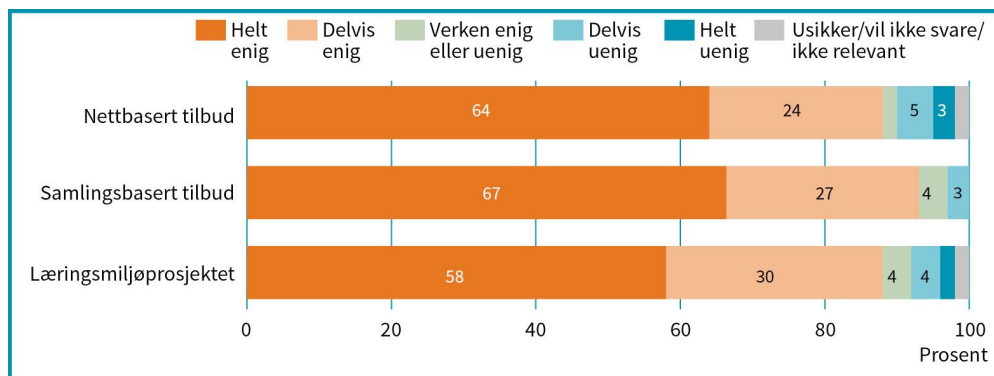


Et gjennomgående funn, slik det også er beskrevet i delrapporten, er at deltakerne i alle tilbudene av kompetansepakken opplever innholdet som svært godt. Flere av beskrivelsene fra våre informanter er fulle av lovord. «Terningkast seks», «kremen av kremen» og «eksepsjonelt bra» er noen eksempler. Dette positive inntrykket gjenfinner vi også i de kvantitative dataene. Gjennom ulike spørsmål ønsket vi å finne ut om tilbudene klarte å treffe en riktig balanse mellom det generelle og det partikulære, og om deltakerne opplevde tilbudet som relevant. Blant annet ba vi deltakere ta stilling til disse påstandene: «Kurset var for teoretisk innrettet», «Kurset var tilpasset mitt

kompetansenivå» og «Kurset gir meg lite konkret kompetanse jeg kan bruke i praksis». Som vi ser av figur 5.1, vitner svarene om at ingen av tilbudene har opplevdes for teoretiske. Hele 84 prosent av deltakerne fra samlingsbasert tilbud sier seg helt eller delvis uenige i påstanden «Kurset er for teoretisk innrettet».

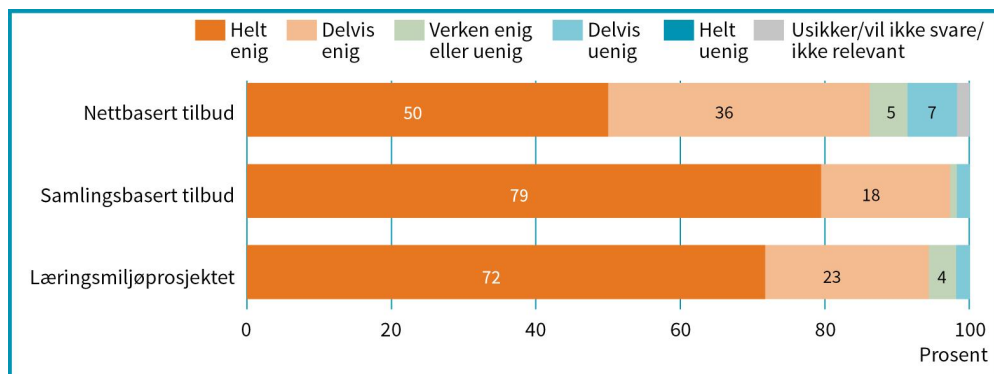
Det kan tolkes som at kunnskapen og innholdet i tilbudene er av en mer praktisk karakter, og at det som læres bort, ikke oppleves som for abstrakt. Denne tolkningen underbygges i svarene som framgår i figur 5.2, der deltakerne har tatt stilling til påstanden «Kurset var tilpasset mitt kompetansenivå». I det nettbaserte tilbudet svarer 6 prosent at de er verken enige eller uenige, eller at de er delvis uenige i denne påstanden, mens i de andre tilbudene er det under 5 prosent som svarer det samme. Deltakerne er for det meste helt enige i denne påstanden, og det gjelder for alle tilbudene.

Figur 5.2 Kurset var tilpasset mitt kompetansenivå. Nettbasert tilbud (N = 58), samlingsbasert tilbud (N = 114) og Læringsmiljøprosjektet (N = 53).



De fleste sier seg også helt eller delvis enige i påstanden «Jeg har lært mye som følge av deltakelse på kurset», jmfør figur 5.3.

Figur 5.3 Jeg har lært mye som følge av deltakelse på kurset. Nettbasert tilbud (N = 58), samlingsbasert tilbud (N = 113) og Læringsmiljøprosjektet (N = 53).

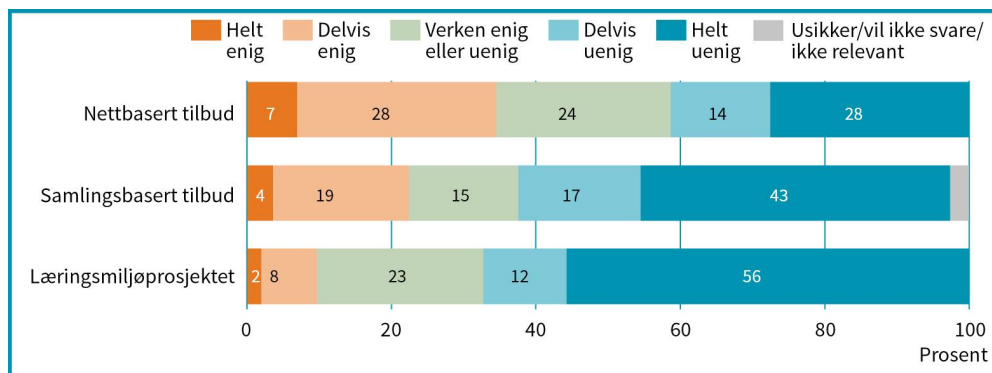


Her ser vi imidlertid at det er litt forskjeller mellom tilbudene. De aller fleste er helt eller delvis enige i denne påstanden, men svarene fra deltakerne på det nettbaserte tilbudet skiller seg noe ut. Her er det 50 prosent av de spurte som svarer «helt enig», og 35 prosent som svarer «delvis enig», sammenliknet med det samlingsbaserte tilbudet der 79 prosent svarer «helt enig» og 18 prosent «delvis enig». Denne forskjellen kan handle om innretningen på tilbudene. Å gå på samling og høre foredragsholdere «live» kan for mange oppleves som mer lærerikt enn å gjennomføre et opplegg over

internett. Det slående er likevel hvor stor enighet det er om påstanden. Deltakere fra alle tilbudene opplever altså at de har fått en kompetanseheving som følge av tilbudene.

For å måle hvorvidt innholdet som formidles sentralt, oppleves som relevant, ba vi også deltakerne ta stilling til påstanden «Kurset opererer med en annen forståelse/definisjon av mobbing/krenkelser enn det jeg er vant med fra skolen/barnehagen». Tanken var å forsøke å måle hvorvidt tilbudet og deltakerne opererte med en form for felles problemdefinisjon. Hvordan «problemet» blir forstått og definert, vil ha betydning for hvilke løsninger en tilbyr. Dersom tilbudene opererte med en annen problemforståelse enn deltakerne, kunne dette potensielt by på utfordringer knyttet til selve det lokale endringsarbeidet, hvordan barnehager og skoler jobber med å løse «problemene». Deltakere i det nettbaserte tilbudet er litt mer enige i påstanden enn deltakere på det samlingsbaserte tilbudet. Det kan være flere grunner til det. En grunn er at på det samlingsbaserte prosjektet og Læringsmiljøprosjektet vil deltakere kunne stille spørsmål og få svar av tilbudsholdere, veiledere og ressurspersoner dersom det er noe de lurer på eller ikke forstår. Hovedtendensen er at det er flere som er uenige i at tilbudet har en annen problemforståelse av begrepet mobbing/krenkelser enn dem selv, samtidig som flere er enige i det fra det nettbaserte tilbudet.

Figur 5.4 Kurset opererer med en annen forståelse/definisjon av mobbing/krenkelser enn det jeg er vant med fra skolen/barnehagen jeg er tilknyttet. Nettbasert tilbud (N=58), samlingsbasert tilbud (N=113) og Læringsmiljøprosjektet (N=52).



Til sammen vitner likevel funnene om at perspektivene og begrepene som gis sentralt, matcher deltakernes behov for kunnskap på en måte de opplever som relevant for sine lokale kontekster.

5.3 Deltakere fra barnehagene er mest fornøyde

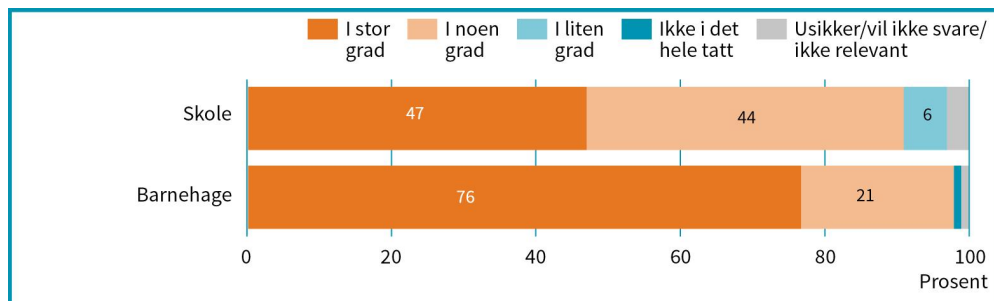
Et særtrekk ved kompetansepakken Inkluderende barnehage- og skolemiljø finner vi allerede i tittelen, som viser at deltakere er ansatt både i barnehage og i skolen. Innholdet i tilbudet må derfor være relevant for begge typene deltakere, som både har ulike mandater og ulike læringskulturer. Mens barnehagen har utviklet seg innenfor en tradisjon med vektlegging av lek, er skolen i større grad målstyrt og kompetanseorientert. Det har vært jobbet mer systematisk med antimobbearbeid i skolen, og en rekke skoler har vært del av ett eller flere antimobbeprogrammer tidligere. De siste årene har det også vært et sterkt søkelys på å øke den generelle pedagogiske kompetansen i barnehagen. Det er forskjeller på utdanningsbakgrunnen innenfor de to sektorene, der assistenter utgjør en liten gruppe i skolen, er andelen assistenter med lav

formell utdanning stor i barnehagene. Det stiller særlige krav til opplæringsmaterialet i kompetansapakken. Ansatte fra barnehager og skoler vil ha ulike forutsetninger og erfaringer med seg inn i møtet med kompetansetilbudene. Samtidig vil samarbeid på tvers av barnehage og skole kunne gi nye perspektiver og forhåpentligvis bidra til å gjøre arbeidet med å skape et trygt og godt miljø mer helhetlig.

Til tross for at flere av deltakerne opplever innholdet i tilbudene som relevant og tilpasset eget kompetansenivå, er det utfordrende å gjøre det gyldig for deltakerne i deres lokale kontekster. Særlig i de kvalitative intervjuene kommer det fram at flere av deltakerne opplever at innholdet kan bli for generelt. I delrapporten viste vi at dette i hovedsak var en utfordring for skolene. Vi har derfor valgt å skille mellom deltakere fra barnehager og skoler i de kvantitative dataene.

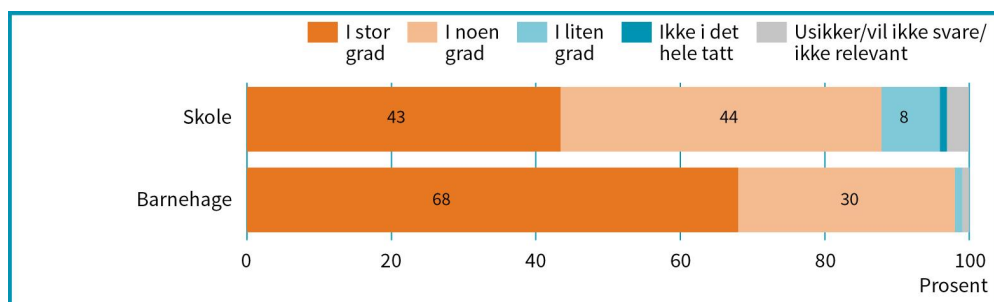
Våre funn viser at deltakere fra barnehagene gjennomgående er mer fornøyde enn deltakere fra skolene når det gjelder i hvilken grad de opplever å ha fått kunnskap om forebygging, avdekking og håndtering av mobbing og andre krenkelses. I figurene 5.5 til 5.7 framgår det at det store flertallet av deltakere både fra barnehage og skole mener de har fått kompetanseheving på de ulike områdene. Det er likevel store forskjeller i hvorvidt deltakere fra henholdsvis barnehage og skole mener de har fått dette «i stor grad» eller «i noen grad», der barnehagedeltakerne sier seg mest fornøyde: Nesten syv av ti deltakere fra barnehage mener de har fått kompetanse om å forebygge mobbing og andre krenkelses i stor grad, mot litt under halvparten av deltakere fra skolen.

Figur 5.5 I hvilken grad har du fått økt kompetanse om: å forebygge mobbing og andre krenkelses. Skole (N = 86) og barnehage (N = 80).

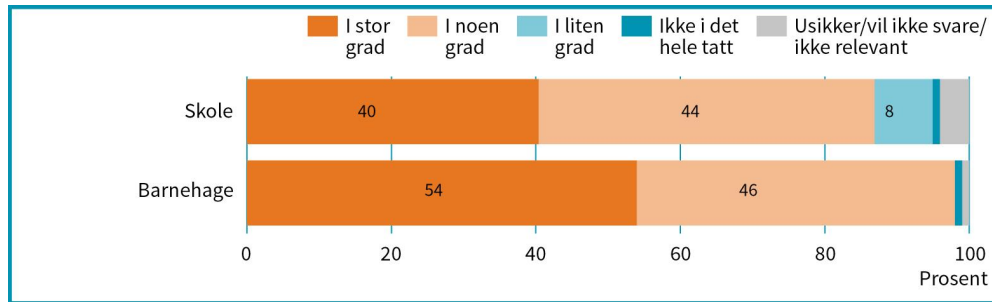


Videre ser vi at litt under syv av ti deltakere fra barnehagen i stor grad mener de har fått kompetanseheving i hvordan de skal avdekke mobbing og andre krenkelses, mens kun fire av ti av deltakere fra skole mener det samme. I figur 5.6 ser vi at også på området håndtering av mobbing og andre krenkelses mener litt over halvparten av deltakerne fra barnehagen at de har fått kompetanseheving i stor grad, mens fire av ti deltakere ansatt i skolen mener det samme.

Figur 5.6 I hvilken grad har du fått økt kompetanse om: å avdekke mobbing og andre krenkelses. Skole (N = 86) og barnehage (N = 80).



Figur 5.7 I hvilken grad har du fått økt kompetanse om: å håndtere mobbing og andre krenkelses. Skole (N = 84) og barnehage (N = 78).



Det kan være flere grunner til at deltakere fra barnehagene gjennomgående opplever å få mest kompetanseheving og virker mer fornøyde enn deltakere fra skolene med kompetansehevingen til tilbudet. Som allerede nevnt har skolene ofte erfaring med ulike tilbud og antimobbetiltak fra før av. Fordi barnehagene tradisjonelt ikke har vært like involvert i antimobbearbeid, har de ikke denne erfaringen. For dem kan derfor deltakelse oppleves som mer etterlenget enn for skolene. Dette støttes i stor grad i de kvalitative intervjuene våre. I disse kommer det blant annet fram at de barnehageansatte opplever det som viktig å bli anerkjent for arbeidet med forebygging for senere adferd. Noen snakker om at «godt læringsmiljø» er noe barn har med seg fra tidlig av. Rutiner for lek og hvordan barn lærer seg å inkludere andre, vil være viktig for senere adferd. Barnehagen opplever det derfor som positivt at de gjennom deltakelse får en form for anerkjennelse for at de legger grunnlaget for at barn opplever gode læringsmiljøer.

Selv om spørreundersøkellesvarene vitner om deltakere som er veldig fornøyde med kompetansehevingen de har fått gjennom kompetansetilbudene, er det flere i de kvalitative intervjuene som peker på at de savner mer konkrete råd i *håndtering* av enkeltsaker, slik også delrapporten tok opp. Dette gjelder imidlertid særlig for deltakere ved skolene. Det kan handle om det økte søkelyset på mobbing i skolen, med ansvarliggjøring av rektor som følge av § 9 A, men også om at ansatte ved skoler i større grad opplever at hverdagen deres er preget av 9 A-saker som må håndteres. Som sitert i delrapporten var det en rektor vi intervjuet, som forklarte dette slik:

Vi står jo ofte i vanskelige enkeltsaker som er krevende. Vi trenger hjelp til disse sakene. Hvis Utdanningsdirektoratet og veiledere sitter på en kompetanse om dette, hvorfor kan de ikke bare dele den med oss, egentlig? (rektor)

Denne rektoren anerkjenner at skolen hun har ansvar for, har flere utfordringer med et inkluderende læringsmiljø. Hun opplever likevel å få for lite konkrete råd og hjelp til hvordan enkeltsaker på hennes skole skal løses. I intervjuene med barnehagene opplevde vi ikke et ønske om å få råd i konkrete enkeltsaker. De trakk fram at de var blitt bedre på å observere lek, få øye på hvilke barn som ofte sto utenfor lek, og se sosiale dynamikker i barnegruppa for eksempel. En mulighet er at barnehagene rett og slett tenker på dette tilbudet mer som et tilbud som skal *forebygge*.

For dem handler ikke kompetansehevingen mest om å brukes til å løse enkeltsaker, men om å tenke nytt om et godt barnehagemiljø. Der deltakere fra skolene uttrykker at de opplever tilbudet som et «antimobbeprogram» der de ønsker hjelp til å håndtere enkeltsaker, finner vi i intervjuene med barnehageansatte at de opplever tilbudene som et verktøy for å bedre kulturen og miljøet i barnehagene. For dem er kompetansen, selv om den er av generell karakter og ikke nødvendigvis kan bidra til å løse en konflikt mellom konkrete barn på en avdeling i en spesifikk barnehage, verdsatt som

en måte å legitimere organisatoriske endringer på og på den måten forebygge senere mobbing.

En styrer vi intervjuet fra Læringsmiljøprosjektet, vektla at bevisstgjøringen om at mobbing kan forekomme i barnehagene, er viktig nettopp for å forebygge senere mobbing. Hun forteller:

Det er klart, den bevisstgjøringen gjør også at det blir løftet opp og fram og at man får et slags fokus på kanskje spesielt inkludering. Og hvordan man kan tilrettelegge for et miljø som skal inkludere. Og vi jobber jo mest forebyggende, med å sørge for at alle barn føler at de er inkludert.

Barnehagene har altså ikke det samme presset på seg til å faktisk løse og håndtere enkeltsaker som skolene har. Innstillingen til hva tilbudet skal gi dem av kompetanse, og hvordan den skal brukes, blir derfor også ulik. Der skolene, som vi så over, i stor grad ønsker at kompetansen skal være direkte relevant i de situasjonene de står i lokalt, ønsker barnehagene å bruke kunnskap for å bevisstgjøre og legitimere økt vekt på et inkluderende miljø. En pedagogisk leder vi intervjuet, forteller:

I barnehagen er det mye taus kunnskap [...] Vi vet det bare. Og nå har vi jo prøvd å på en måte fagliggjøre den her kunnskapen og bruke forskningsresultater, altså bruke forskning i det vi prøver å gjennomføre. At vi bruker forskningsresultater og sier at «sånn og sånn er det forsket på, og dermed så følger det og så videre». Det er enklere å måtte legge det fram som en faglig begrunnelse for at vi trenger endring på enkeltområder. Og det ... Det synes jeg er veldig bra. Hvis du da kan bruke statistikk og forskningsresultater og at folk faktisk har gjort et vitenskapelig arbeid på det her, viser det at vi er nødt til å ... Kan vi rett og slett presse gjennom endringer.

For denne pedagogiske lederen bidrar økt kunnskap og faglig påfyll til trygghet til å endre rutiner, noe hun tror vil bedre det inkluderende miljøet i barnehagen der hun jobber. Alt en «bare vet», den tause kunnskapen hun snakker om, er vanskelig å argumentere ut fra når en ønsker å gjennomføre endringer. I faglitteraturen forstås ofte taus kunnskap som den kunnskapen vi sitter inne med, men som er vanskelig å sette ord på og vanskelig å formidle til andre (Polanyi 2009). Å få øye på den tause kunnskapen kan derfor være utfordrende. Ofte vil en tenke at den tause kunnskapen synliggjøres ved å vise til personalets måte å arbeide på, deres handlinger og rutiner. I sitatet over opplever den pedagogiske lederen imidlertid at en kan få tilgang til denne kunnskapen også gjennom formalisert utdanning. Videre opplever hun at den formaliserte utdanningen er mer legitim enn personalets erfaringsbaserte kunnskap. Å kunne si «Forskning viser at» trumfer «Vi har alltid gjort det sånn her» og legitimerer derfor tiltak som innebærer endring av praksis i barnehagene. For barnehagene kan derfor kunnskap av «generell» karakter oppleves som mer nyttig enn den gjør for deltakere fra skolene. Selv om det er skissert i rammeplanen at personalet i barnehagen skal «forebygge, stoppe og følge opp diskriminering, utestenging, mobbing, krenkelsers og uheldige samspillsmønstre», er det flere som opplever at deres viktigste mandat likevel er å forebygge senere mobbing og andre krenkelsers, slik vi skisserte i innledningen. Selv om barnehagene har fått mer oppmerksomhet enn tidligere i forskning på mobbing, pekes det som regel på barnehagenes rolle i å sosialisere barn til å bli sosiale og relasjonelt kompetente individer. Begrepet «mobbing» oppleves av flere av informantene som for sterkt til å brukes i barnehagekontekst, og trykket på å løse

enkeltsaker er mye mindre i barnehager enn skoler. At deltakere fra barnehager opplevs som mer fornøyde med innholdet enn deltakere fra skolene, og at de ikke opplever det som et problem at innholdet er for generelt – er derfor ikke så overraskende.

Det betyr imidlertid ikke at alle deltakere fra barnehagene er fornøyde, og også barnehagedeltakere kan oppleve innholdet som enten for generelt eller som for repeterende. En barnehage som var med på det samlingsbaserte tilbudet, forteller for eksempel at nasjonal og regional samling hadde hatt overlappende foredragsholdere og innhold. De fortalte om «syv timer med mye av det samme» og fortalte videre at de ønsket bedre samkjøring mellom nivåene:

Forsker: Ja, for det ble litt repeterende for dere?

Barnehagelærer: Ja, det blir jo det, men jeg tenker at man lærer jo bare enda litt mer. Så det er ikke et problem, men ...

Styrer: Det jeg tenker i forhold til det, kunne jo vært at disse regionale kunne samkjøres litt mer. Sånn at de hadde samme innhold, sånn at den nasjonale ble noe annet, på en måte. For det vet jeg ikke i hvilken grad de regionale, hvordan de har samarbeidet, om det har vært noe samarbeid i det hele tatt, det vet jeg jo ikke noe om.

I tillegg til at innholdet kan oppleves som for repeterende, vitner styrerens utsagn om at det som deltaker kan oppleves som at det er for dårlig samarbeid mellom de som holder den nasjonale samlingen, og de som holder den regionale samlingen. Dette kan bidra til å etterlate et negativt inntrykk av tilbudet som helhet, noe som er synd for å ta eierskap til innholdet og omsette kunnskap til endring.

Kompetanseheving til hvem?

I forrige kapittel diskuterte vi *hvem* som deltar på de ulike nivåene i tilbudene. For å kunne si noe om hvem som burde delta hvor i praksis, er naturlig nok innholdet på samlingene viktig. Er innholdet rettet mot de som faktisk deltar på samlingene? Som nevnt tidligere er det naturlig at ledere, med deres særlige ansvar for inkluderende barnehage- og skolemiljø, er hovedmålgruppa for visse samlinger. Disse aktørene er særlig viktige i kompetanseutvikling rettet mot den enkelte barnehage og skole, og særlig knyttet til kompetansepakken om at deltakelse skal føre til en systemisk endring, en endring av kulturen på skolen og i barnehagen. Regelendringen foreslått av Djupedalutvalget innebærer blant annet at tiltak for trygt og godt miljø ikke bare settes inn i forhold som berører relasjonen i en mobbesituasjon, men også barnehagen og skolen som helhet.

Selv om vi har vist at noe av dette innholdet oppleves som for «generelt», har vi gjort intervjuer der deltakere opplever innholdet som så praksisnært at det hadde vært bedre egnet for lærere og assistenter / pedagogiske ledere fra barnehagen som faktisk jobber med inkluderende miljø i praksis. De har særlig behov for kompetanse om å avdekke og håndtere en potensiell situasjon, noe som i størst grad vil involvere ansatte som jobber tett opp mot barn og elever, selv om det i siste instans vil være lederens ansvar. Ettersom innholdet i kompetansetilbudene favner kompetanse til å forebygge, avdekke og håndtere mobbing og andre krenkelser, kan det indikere at deltakere fra ledelsen og kommunen opplever kompetanse om «forebygging» som mer relevant, mens lærere og ansatte som jobber direkte med barn, opplever kompetanse om «håndtering» som mer relevant.

En styrer i en barnehage som har vært med på det samlingsbaserte tilbudet, forteller:

Jeg tenker at innholdet både i regionale og nasjonale fagdager er veldig rettet ut mot praksis. Derfor så blir det også logisk i mitt hode at de som er på avdeling, eller lærere i klasserommet, faktisk sitter og hører på de som foreleser. For de snakker ikke om overordnet teoretiske prosesser, de snakker om hvilken innvirkning det har når man er sånn og sånn, og at det er forskning på bordet, og det har de gjort sånn og sånn med. Da blir det ikke helt riktig i mitt hode å bare ha ledelsen, som faktisk har en ren administrativ stilling. Så egentlig, det man sitter og hører der, burde hele personalgruppa ha hørt. I hvert fall når det blir så praksisnært. Det er min tanke.

Denne barnehagestyreren peker på en viktig komponent for deltakelse. Dersom innholdet på samlingene er praksisnært, mens deltakerne har administrative stillinger, vil ikke innholdet matche deltakernes behov. Denne styreren kunne heller tenkt seg at hele personalgruppa hadde hørt innholdet på de nasjonale samlingene. Samtidig, som vi beskrev over, oppleves for noen også innholdet som for generelt. Poenget er uansett at kompetanse om forebygging, håndtering og avdekking treffer barnehager og skoler ulikt og deltakere fra barnehager og skoler ulikt. Det er derfor utfordrende å lage et innhold som skal treffe to ulike institusjoner og deltakere med forskjellige stillinger like godt hele tiden. Selv om det er utfordrende å tilpasse et innhold til en såpass heterogen deltakergruppe, er det viktig å forsøke å tilpasse innholdet på de ulike samlingene på en måte som gjør at de som faktisk deltar, føler at det er nyttig. Tilbudene legger opp til endret praksis, samtidig som det ikke er mulig at alle som må være en del av denne praksisendringen, kan delta på alle samlingene. Nettopp derfor har tilbudene lagt opp til den nivåeringen de har, med forbeholdet om at deltakerne på de ulike samlingene jobber med kompetanseutvikling videre ut i forgreiningene. Og inntrykket vårt fra mange intervjuer er at det dette gjøres i noen grad. Konkrete metoder, som film, kan enklere brukes videre i arbeidet ute i barnehagene og skolene. Denne rektoren, som har deltatt på Læringsmiljøprosjektet, gir et eksempel på hvordan innholdet på samlingene har blitt brukt i fellesøkt med lærere på skolen:

Rektor: Gjennom de samlingene så får vi jo en del tips.

Forsker: Nasjonale samlingene?

Rektor: Ja. Blant annet har vi jo vist en film om tydelige og varme voksne som vi har tatt på en fellesøkt her med våre lærere, diskutert refleksjonsspørsmål rundt det, ikke sant. Så sånn får man jo litt tips fra de hva vi kan arbeide med helt konkret inn i vår skoledag. Og det har vært også det at vi også har fokus på et område for hvert halvår.

En barnehagestyrer forteller at materiell fra nettsidene til Utdanningsdirektoratet har vært et godt hjelpemiddel for å drive kompetanseutvikling videre i barnehagen:

Men det som er bra med nettsiden til Udir, er at de legger jo ut alle foredragene der. Sånn at vi har også brukt noe av det, ikke alt, men noe har vi brukt inn også mot de gruppene. Refleksjonsgruppene her. Og på personalmøter har vi jo brukt det, og så i refleksjonsgruppene. En videosnutt og så spørsmål til, ja, videosnutten eller trekke ut fra case. Så jeg har faktisk vært mye inne på Udir, det har vi brukt mye.

Dette er eksempler der den nivådelte kompetanseutviklingen har fungert slik den er tenkt. Likevel har vi inntrykk av at dette ikke er normalen, basert på intervjuene vi har gjort. Selv om noen komponenter fra samlinger blir oversatt til praksis, vil mye kompetanse forsvinne mellom nivåene. En grunn til dette kan være mangel på tid, slik styrer og barnehagelærer fra en barnehage i Læringsmiljøprosjektet forteller:

Forsker: [...] Ja, for dere har vært på Gardermoen på sånne nasjonale fagdager? Og hva synes dere om de samlingene?

Styrer: Utrolig lærerikt.

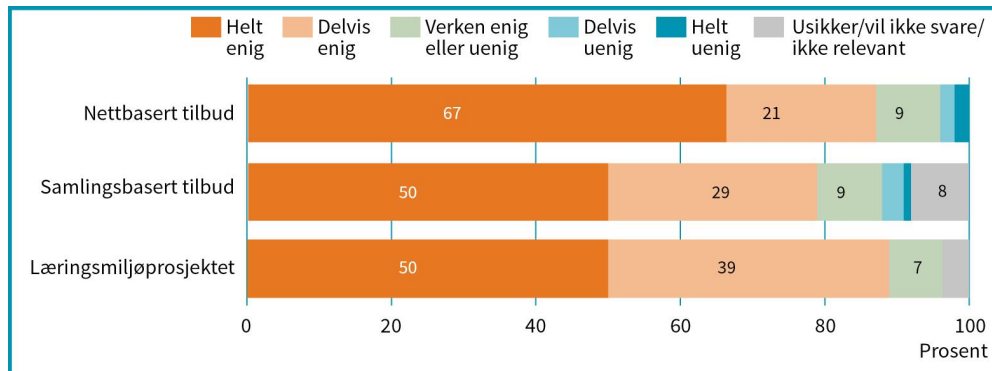
Barnehagelærer: Det er nesten sånn at man kjenner at oi, de burde ha vært her sånn at man på en måte kan komme tilbake på noe, og alle har fått det samme. Det er mange ganger vanskelig å skulle komme tilbake og dra med seg den her entusiasmen du har der, så skal du komme tilbake og ...

Styrer: Korte det til en time.

De nasjonale fagdage har pågått over dager, mens personalmøter, fellesøkter og andre arenaer der ledere og ansatte møtes, som regel ikke har samme tidsperspektiv. Å korte ned flere foredrag til informasjon som skal gis på et personalmøte med en tidsramme på en time, er krevende, og det sier seg selv at noe av kompetansen går tapt i overføringen. Innholdet i samlingene kan være så godt det bare vil, men dersom en ikke klarer å finne en brobygger som kan oversette kompetansen og få den ut i barnehagene og skolene, vil kompetanseutviklingen svikte. Dette vil kreve presis ledelse på flere nivåer, både fra eier, kommunalt og på enhetsnivå. Dersom et nivå svikter, vil heller ikke kompetansen sildre gjennom, og ingenting kommer ut. Selv om innholdet er godt, er strukturen avgjørende.

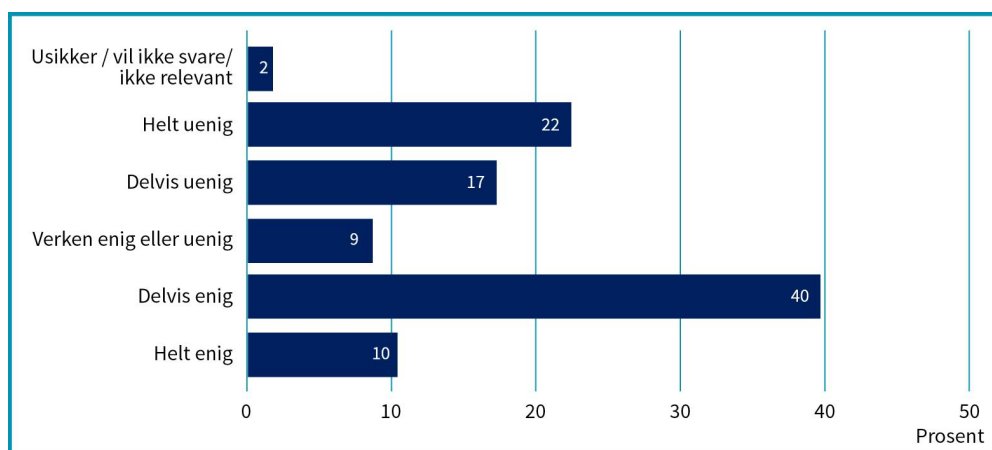
Når det er sagt, viser funn fra spørreundersøkelsen at det er ganske stor enighet om at alle ansatte har fått kompetanseheving som følge av deltakelse i tilbudet. I spørreundersøkelsen ba vi respondentene ta stilling til påstanden «Alle ansatte på skolen/barnehagen jeg er tilknyttet, har fått kompetanseheving på området som følge av deltakelse på kurset». I figur 5.8 ser vi at de aller fleste deltakerne har sagt seg helt eller delvis enige i påstanden, noe som viser at mange mener de har fått til kompetanseheving for hele enheten. Likevel ser vi at det er forskjeller i svarfordelingen, særlig mellom det nettbaserte tilbudet og de to andre. Mens halvparten av deltakerne på det samlingsbaserte tilbudet og Læringsmiljøprosjektet er helt enige i denne påstanden, sier 67 prosent av deltakerne på det nettbaserte tilbudet det samme. Dette positive svaret kan reflektere den lave svarprosenten på det nettbaserte tilbudet, da det er sannsynlig at de som har svart på undersøkelsen, er mest positive. Likevel gir svarene oss en indikasjon på at den brede deltakelsen på det nettbaserte tilbudet også kan føre til bred kompetanseutvikling for alle ansatte i større grad enn i de andre tilbudene som tilbyr en mer nivådelt deltakelse. Samtidig kan en spørre seg hva en kan forvente seg. Deltakerne på det samlingsbaserte tilbudet er minst enige, men likevel oppgir 79 prosent at de er helt eller delvis enige i påstanden om at alle ansatte har fått kompetanseheving. Det må kunne sies å være ganske høyt.

Figur 5.8 Alle ansatte på skolen/barnehagen jeg er tilknyttet, har fått kompetanseheving på området som følge av deltakelse på kurset. Nettbasert tilbud (N=58), samlingsbasert tilbud (N=115) og Læringsmiljøprosjektet (N=54).



Et annet spørsmål er hvorvidt «bred kompetanseheving» går på bekostning av en mer grundig kompetanseheving, at deltakerne opplever at de lærer litt om mye heller enn mye om litt. Det nettbaserte tilbudet skiller seg fra de andre med bredere deltakelse. Dette tilbudet har heller ikke en liknende nivådelte struktur. Spørsmålet er om dette er tilstrekkelig for å sikre både sterkt eierskap og høy kvalitet. I figur 4.1 så vi at det nettbaserte tilbudet hadde størst grad av lærere og barnehagelærere som deltakere, og vi har sett at det nettbaserte tilbudet i størst grad hadde flere enn ti personer fra samme skole eller barnehage på tilbudet. Dermed er dette tilbudet det som i størst grad fremmer lokal deltakelse. I figur 5.9 ser vi imidlertid at 50 prosent av deltakerne på dette tilbudet er helt eller delvis enige i at et nettilbud ikke er tilstrekkelig for å heve kompetansen på området. Samtidig er nesten 40 prosent helt eller delvis uenige i påstanden, noe som tegner et bilde preget av forskjellige holdninger til dette. På den ene siden er det en styrke i tilbudet at det nettopp er på nett og dermed er mer tilgjengelig, men på den andre siden kan dette føre til at innholdet blir for generelt og for fjernt for tilstrekkelig kunnskapsutvikling.

Figur 5.9 Et nettkurs er ikke tilstrekkelig for å heve kompetansen på området. N = 58.



Samtidig trenger ikke deltakelse i et tilbud å utelukke senere deltakelse i et annet tilbud. Motsatt har en blitt oppfordret til å delta for eksempel på det nettbaserte tilbudet etter at en har deltatt på enten det samlingsbaserte tilbudet eller Læringsmiljøprosjektet. På denne måten kan en trekke ut det beste fra flere tilbud. Et nettbasert

tilbud kan fungere godt som et tilbud i forlengelse av et annet, der skolen eller barnehagen allerede har jobbet med temaet og tatt eierskap til dette. Da kan alle ansatte involveres, og kompetanseutviklingen er enklere å gjennomføre som helhet. Som vi så i kapittel 4 om Strukturkvalitet opplevde en rektor hvis skole hadde deltatt på det samlingsbaserte og det nettbaserte tilbudet, at tilbudene fungerte godt sammen. Tall fra spørreundersøkelsen viser imidlertid at det ikke er mange av disse rektorene, men at noen har tenkt å jobbe videre via et annet tilbud. 13 prosent av deltakerne på Læringsmiljøprosjektet, 24 prosent av deltakerne på det samlingsbaserte tilbudet og 28 prosent av deltakerne på det nettbaserte tilbudet sier at de har planlagt å delta på et av de andre tilbudene framover. Selv om vi ennå ikke vet så mye om hvordan dette vil fungere i praksis, om det vil oppleves for repeterende eller heller utfyllende, kan dette være en mulighet for å både få bred og dyp deltakelse.

5.4 Oppsummering

For å skape trygge oppvekst- og læringsmiljøer er det avgjørende at det er kvalitet i opplæringstilbudet til barn og unge. I dette kapitlet ser vi på *innholdet* i kompetansepakken slik deltakere i de tre tilbudene opplever det. Sagt på en annen måte har vi i dette kapitlet vært opptatt av prosesskvaliteten i kompetansepakken: Har kompetansetilbudene gitt deltakerne en kompetanseheving de opplever som relevant for sin kontekst?

Deltakere er overordnet svært fornøyde med innholdet i kompetansepakken, og det gjelder for alle de tre tilbudene. Basert på de innsamlede kvantitative dataene finner vi at tilbudene oppleves som på tilpasset nivå, ikke som for teoretiske, men som lærerike. I tillegg virker det som at deltakere og tilbudsholdere opererer med samme type «problemdefinisjon», de er enige om hva mobbing og andre krenkelser betyr.

Når vi justerer for deltakere fra henholdsvis barnehage og skole, nyanseres funnene noe. Selv om alle deltakere er enige i at de har fått hevet sin kompetanse som følge av deltakelse på tilbudet, er barnehagedeltakerne gjennomgående mer fornøyde enn skoledeltakerne. Dette kan handle om at barnehagen ser sin rolle som mer forebyggende, og at skolene har et større press for å håndtere enkeltsaker. I de kvalitative intervjuene bekreftes dette inntrykket, da flere deltakere fra skolen snakker om at de opplever innholdet som «for generelt» og som for «lite konkret». Barnehagedeltakere er gjennomgående mer positive til en slik mer generell kompetanseheving. De opplever ikke at de trenger å bruke kompetansen til å håndtere spesifikke mobbesituasjoner, men mer for å endre kulturen på et systemisk nivå. Disse funnene samsvarer med funn fra delrapporten og også andre evalueringer der særlig skoledeltakere oppgir å oppleve Læringsmiljøprosjektet mer som antimobbeprogram heller enn et tiltak for kulturendring.

I tillegg til at opplevelsen av tilbudets relevans avhenger av hvorvidt deltakerne opplever at innholdet i størst mulig grad skal hjelpe dem til å forebygge eller håndtere mobbing og andre krenkelser, finner vi at vurderingen av innholdet avhenger av *hvem* som deltar på tilbudene. Lærere og assistenter i barnehagen trenger muligens et mer praksisnært innhold, mens ledelsen kanskje opplever å trenge mer teoretisk og overordnet kompetanseheving.

Selv om vi viser at innholdet i kompetansepakken overordnet sett oppleves som nyttig, relevant og lærerikt, ser vi at det kan være utfordrende å gjøre et innhold tilgjengelig og relevant for alle deltakere. Barnehager og skoler har ulike utfordringer med mobbing og inkluderende læringsmiljø, og ansatte i skoler og barnehager har

ulikt ansvar når det gjelder mobbing og inkluderende læringsmiljø. Derfor vil ulike deltakere verdsette ulike deler av innholdet.

6 Resultatkvalitet

I dette kapitlet settes resultatene i sentrum. Spørsmålet er hvorvidt de tre tiltakene har resultert i varig praksisendring, slik Utdanningsdirektoratet har framsatt som mål. Kort sagt, gjør kompetansepakken en forskjell når det gjelder å fremme trygge, gode og inkluderende barnehage- og skolemiljøer, samt når det gjelder å forebygge, avdekke og håndtere mobbing og andre krenkelser?

6.1 Om å måle endring

Å besvare spørsmålet er imidlertid ikke like enkelt som å formulere det. Ideelt sett skulle vi hatt objektive indikatorer som kunne avdekke hvilken betydning deltakelse på et eller flere av tiltakene har. Men som vi pekte på i kapitlet om data og metode, er det ikke åpenbart hvilke typer av effektmål som er mulige og best egnet i denne studien. Blant annet trenger vi et mål på endring, noe som fordrer data på ulike tidspunkter. Det er nødvendig for å kunne avdekke hvorvidt det faktisk har skjedd endringer som kan tilbakeføres til tiltaket

Innledningsvis vil vi trekke opp noen begrensninger i vår studie av resultater. De er både knyttet til kontrollgruppe og muligheten for å isolere effektene til kun å gjelde ett tiltak. Til det siste er det relevant å trekke inn en tidligere studie av fire ulike tiltak mot mobbing i skolen (Eriksen mfl. 2014). I rapporten påpekte forfatterne en generell utfordring ved at skolelederne ikke skilte mellom tiltakene, men snarere så på ulike grep i alle tiltakene som ulike verktøy som samlet ga dem en bred vifte av virkemidler de kan trekke veksler på i eget arbeid. Dette gir fleksibilitet i det praktiske arbeidet, noe som fra et forskningsmessig ståsted representerer en utfordring, fordi funnene da vanskelig kan tilbakeføres til ett avgrenset tiltak.

Utfordringene ved å måle ett og ett tiltak med bruk av tilnærmet objektive mål har resultert i at vi i stor grad må basere oss på informantenes subjektive vurderinger og hvorvidt de opplever at deres deltakelse var meningsfull, relevant og nyttig for arbeidet med mobbing og andre krenkelser lokalt. Dessuten har vi bedt informantene ta stilling til om det har vært en mer omfattende endring av praksis på egen arbeidsplass som følge av at deler av kollegiet har deltatt på et av tiltakene i kompetansepakken.

Det er åpenbare begrensninger med et slikt mål på endring, først og fremst fordi informantene kan ha en tendens til å overdrive betydningen av å delta på et tilbud de tross alt har brukt mye tid på. Overdrivelser trenger ikke å være bevisste, men kan snarere være et resultat av at en ønsker og antar at en bruker tiden på en nyttig måte. Samtidig kan det hevdes at det er avgjørende for endring at deltakerne tror på kunnskapen de har tilegnet seg gjennom egen deltakelse, ikke minst at den opplevde nytteverdien er avgjørende for eierskap lokalt, som vi har framsatt som et suksesskriterium (jf. kapittel 1).

6.2 Rekapitulering av delrapporten

Delrapporten (Bjørnset mfl. 2020) viser at informantene fra alle tre tilbudene selv mener at egen deltakelse har vært nyttig, og at den har resultert i reell praksisendring. En første konklusjon er følgelig at kompetansepakken har betydelig legitimitet blant de som har deltatt, noe som må antas å være en avgjørende betingelse for eierskap til arbeidet med å fremme inkluderende og trygge miljøer for barn og unge.

I utgangspunktet forventet vi at deltakere på Læringsmiljøprosjektet og det samlingsbaserte tilbudet ville være særlig tilbøyelige til å mene at deltakelsen på tilbudet var relevant for deres arbeid lokalt, mens deltakelse på det nettbaserte tilbudet, som er mer generelt, ikke ville resultere i like store endringer. Når dette ikke synes å være tilfelle, kan det skyldes flere forhold. En forklaring er at tilbudene ikke er så ulike i praksis. Ikke minst har tilbudene til felles at de først og fremst bidrar til økt bevissthet om tematikken. Det kan for eksempel tenkes at de tre tilbudene tematiserer noe ulike elementer, men som alle er relevante i et endringsarbeid. Vi kan følgelig tolke resultatet som en indikasjon på at de tre tilbudene er mer supplerende enn konkurrerende.

Vi avdekket imidlertid små (ikke signifikante) forskjeller betinget av om deltakerne kom fra henholdsvis barnehage eller skole. For deltakere fra barnehagene som fulgte Læringsmiljøprosjektet, ble det påpekt at de hadde blitt flinkere til å observere barn i lek. Dessuten gikk det fram at deltakelsen hadde betydning for måten de tenker om og vurderer relasjoner i barnehagen. En utfordring for alle tilbudene er hvorvidt endringen kan skyldes deltakelse i kompetansetilbudet. Mange deltar på flere parallelle tilbud, og arbeidet med ny læreplan er satt i gang. Å sette av nok tid til å faktisk gjøre endringsarbeid var det flere informanter som opplevde som utfordrende.

På det samlingsbaserte tilbudet viste resultatene at det var høye andeler som opplevde at deltakelse hadde ført til endringer lokalt. For eksempel sa åtte av ti seg helt eller delvis enige i at de nå er raskere med å «sette inn tiltak når en elev / et barn ikke har et godt og trygt miljø». Dette vitner om at barnehagene og skolene er mer på ballen enn det de var tidligere. Når det gjelder det nettbaserte tilbudet, fant vi at deltakere kunne oppleve tilbudet som for lite forpliktende, noe som kan bidra til at endringsarbeidet blir vanskeligere.

Hvorvidt de subjektive endringene fører til en varig endring av en kultur og at disse endringene faktisk gir et bedre læringsmiljø for barn og unge i barnehager og skoler, har vi ikke data til å si noe om. At de aller fleste deltakerne opplever kompetansepakken som god innholdsmessig, og videre at de selv opplever at de har endret rutiner og praksis lokalt, vitner likevel om at deltakelse bidrar positivt.

6.3 Forventninger og endringer for de som ikke har det trygt og godt

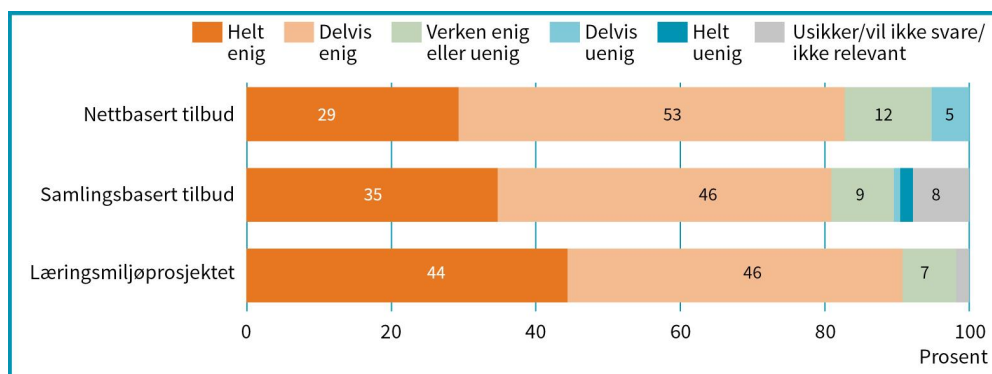
Et av funnene i delrapporten var at deltakerne i alle tilbudene i kompetansepakken hadde høye forventninger om å få hevet sin kompetanse når det gjelder avdekking, håndtering og forebygging av mobbing. Med denne forventningen følger det et budskap om at ansatte opplever at de i utgangspunktet ikke har tilstrekkelig kompetanse om hvordan de skal arbeide med å forebygge, avdekke og håndtere mobbing og andre krenkelser, noe som er interessant og viktig i seg selv. Det er nærliggende å se de ansattes ønske om mer kompetanse i sammenheng med endringene i regelverket og oppmerksomheten som er viet tematikken, blant annet gjennom Djupedalutvalget (NOU 2015: 2).

Informantene fra alle tilbudene gir uttrykk for at de har fått noe høyere kompetanse, men det er samtidig betydelige forskjeller mellom deltakerne fra barnehage og skole. Resultatene som vi presenterte i kapittel 5, viste at deltakere fra barnehagene er særlig positive. Uavhengig av denne forskjellen er det rimelig å konkludere med at tilbudene har bidratt til bevisstgjøring og gitt økt kompetanse om tematikken. Samtidig vil alltid det en lærer gjennom å følge et generelt kompetansehevende tilbud, være noe annet enn det som skjer når en kommer hjem til den enkelte barnehage og skole. Det avgjørende spørsmålet knyttet til resultater er følgelig hvorvidt det å delta på et av de tre tilbudene faktisk har resultert i endrede handlinger.

I innledningen viste vi hvordan vektleggingen av det psykososiale læringsmiljøet har blitt viktigere de senere årene. Det betyr at praksisendringer kan handle om hvordan barnehager og skoler arbeider med å fremme gode og trygge oppvekst- og læringsmiljøer. Forskningen, også den vi gjør i denne rapporten, peker på at de ansatte i barnehagene og skolene er særlig viktige for å sette grenser, skape trygghet og lede de unge gjennom lek og læring, og videre som veiledere i å håndtere konflikter og uoverensstemmelser. Kort sagt er en tydelig voksenperson avgjørende for å fremme et trygt psykososialt miljø.

I spørreundersøkelsen, som er sendt ut etter deltakelse på tilbudet, har vi spurt om opplevelse av endringer i håndtering, forebygging og avdekking av enkeltsaker. I tillegg har vi spurt om de opplever at det de har tilegnet seg av kunnskap gjennom deltakelsen, er relevant med sikte på å bedre læringsmiljøet mer generelt. For å undersøke eventuelle endringer i praksis ba vi informantene om å ta stilling til en påstand: «Vi har endret praksis rundt oppfølging av elever/barn som har opplevd mobbing eller krenkelser.» Hele 78 prosent av informantene som hadde vært med på det samlingsbaserte tilbudet, mot 81 prosent av deltakerne på det nettbaserte og 92 prosent av de spurte på Læringsmiljøprosjektet, svarer at de er helt eller delvis enige i dette (jf. figur 6.1). Gitt at disse svarene er dekkende for alle deltakerne på de tre tilbudene, indikerer det at en har en bred oppfatning om at deltakelse på et tilbud ikke bare har ført til økt bevissthet, men at det også har resultert i endringer i praksis.

Figur 6.1 Vi har endret praksis rundt oppfølging av elever/barn som har opplevd mobbing eller krenkelser



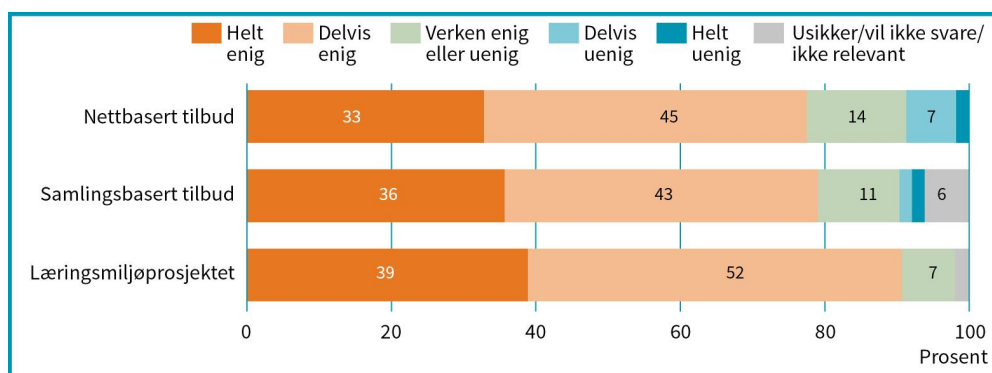
I dette ligger det ikke informasjon om hva disse endringene består av, heller ikke om informantene vurderer situasjonen som bedre eller dårligere enn før de deltok på tilbudet. For å prøve å få grep om innholdet i praksisendringen stilte vi en serie andre spørsmål, deriblant om foreldreinvolvering.

6.4 Foreldre er mer involvert

Hvordan barnehagene og skolene evner å samarbeide med hjemmene, er avgjørende for barnas situasjon (Back 2020). Vi vet at barns familie er avgjørende for hvordan de trives og klarer seg i hverdagen, og det er derfor rimelig å anta at dette er forhold som er særlig viktige og sårbare dersom barn er usatt for mobbing og andre krenkelser eller av andre grunner ikke opplever barnehage- og skolemiljøet som trygt og godt. Derfor spurte vi om foresatte har blitt mer og bedre involvert i arbeidet med inkluderende barnehage- og skolemiljø. I nettsurveyen ba vi informantene ta stilling til påstanden «Vi har endret praksis rundt hvordan vi inkluderer foreldre i saker som omhandler inkluderende barnehage- og skolemiljø.»

Figur 6.2 viser at en stor andel sier seg enige i denne påstanden: Hele åtte av ti av de som svarte at de har deltatt på det samlingsbaserte tilbudet eller det nettbaserte tilbudet, gir uttrykk for at de har endret praksis når det gjelder kontakt med foreldre etter deltakelsen. Andelen er imidlertid enda høyere – 91 prosent – blant informantene som har deltatt på Læringsmiljøprosjektet. Det er likevel ikke skillet mellom de tre som er det interessante, snarere at andelen ligger svært høyt blant deltakerne på alle tre tilbudene.

Figur 6.2 Vi har endret praksis rundt hvordan vi inkluderer foreldre i saker som omhandler barnehage- og skolemiljø, opplevd mobbing eller krenkelser



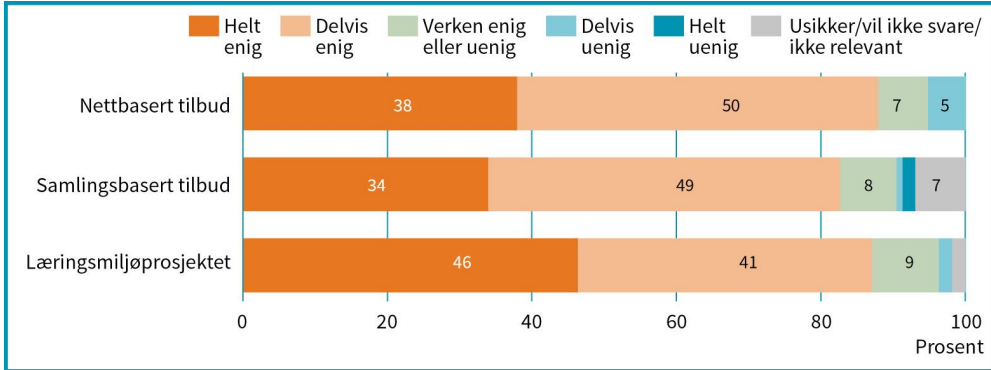
I lys av at vi her diskuterer resultater og endringer, er det verdt å understreke at påstanden om foreldresamarbeid er interessant fordi det er så konkret og kvantifiserbart. Med det mener vi at spørsmål om bevisstgjøring og et generelt holdningsskapende arbeid er vanskelig å tolke, fordi det er ganske vage begreper. Hva som skal til for å si at en har fått økt bevissthet, er noe ganske annet enn at en har hyppigere kontakt med foresatte.

6.5 Bedre oppfølging av de som utsetter andre for krenkelser

Vi har tidligere pekt på at tiltakene er utformet med sikte på å realisere tre mål, forebygge, avdekke og håndtere mobbing og andre krenkelser. Det første handler i stor grad om proaktiv jobbing, hvor ikke minst de som mobber andre, er avgjørende. Hva kan og bør en gjøre for å skape et godt og trygt miljø, preget av inkludering og fritt for mobbing og andre krenkelser, er de sentrale spørsmålene når det gjelder forebygging. Denne typen proaktiv jobbing skiller seg fra reaktiv jobbing, som fordrer kompetanse til å avdekke og håndtere tilfeller som har skjedd.

En del av målsettingen med tilbudene er at barnehagene og skolene skal bli bedre på å fremme trivsel og forebygge og håndtere mobbing. De aller fleste av deltakerne vi har spurt, svarer at de er helt eller delvis enige i påstanden «Vi har endret praksis rundt oppfølging av elever/barn som mobber eller krenker andre». Svarene varierer fra 82 prosent (samlingsbasert) til 87 prosent (læringsmiljø) og 88 prosent (nettbasert).

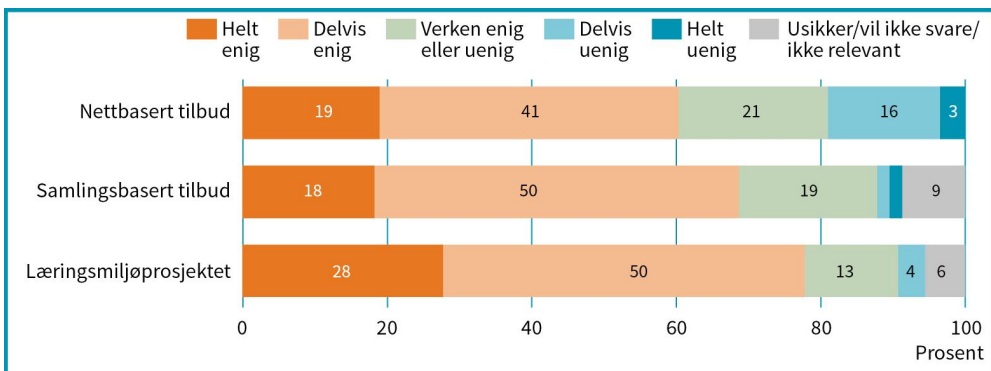
Figur 6.3 Vi har endret praksis rundt oppfølging av elever/barn som mobber eller krenker andre



For å få litt mer substansielle svar enn en generell oppfatning om at situasjonen er bedre, ba vi respondentene om å utdype hva en eventuell praksisendring besto av. Vi la særlig vekt på det psykososiale læringsmiljøet. I undersøkelsen ba vi respondentene ta stilling til en påstand: «Vi har endret praksis knyttet til hvordan vi leder en klasse/gruppe.» Gitt at læreren/lederen er avgjørende for å legge forholdene til rette for et godt læringsmiljø, er svarene på dette spørsmålet viktige for å kunne vurdere om det har skjedd en reell endring når det gjelder den generelle forebyggingen.

Informantene er i all hovedsak positive. Vi ser imidlertid at det er færre som svarer «helt enig» enn «delvis enig», samtidig som det er en større andel som svarer «verken enig eller uenig» eller «delvis enig». Denne svarfordelingen underbygger et funn i delrapporten om at kompetansetilbudet kan oppleves som først og fremst et antimobbeprogram. Det er vanskeligere å måle og å få øye på praksisendringer som gjelder kulturen.

Figur 6.4 Vi har endret praksis knyttet til hvordan vi leder en klasse/gruppe



Vi ser også at det er særlig deltakere på det nettbaserte tilbudet som er verken enige eller uenige eller delvis uenige i denne påstanden. En annen forskjell mellom det nettbaserte tilbudet og de andre er at deltakere fra det nettbaserte svarer mer at de

er delvis enige enn helt enige på påstander om at de har endret praksis. Til sammenlikning svarer deltakere fra Læringsmiljøprosjektet oftere «helt enig» enn de andre. Dette kan indikere at det nettbaserte tilbudet forplikter mindre enn de andre. Det er ingen som sjekker om deltakere gjør leksene sine, eller hvordan de faktisk jobber med inkluderende læringsmiljø i barnehager og skoler.

I Læringsmiljøprosjektet har alle barnehager og skoler en veileder som følger dem, oppfølgingen er derfor tett. Dette gjør det lettere å stille spørsmål, gjøre som en blir bedt om, og få hjelp når en står fast. Samtidig trenger ikke svarene å indikere at det er en stor kvalitetsforskjell mellom tilbudene. Deltakere på Læringsmiljøprosjektet sliter som regel mer enn deltakere fra de andre tilbudene med problemer knyttet til mobbing og lite inkluderende læringsmiljø. At de er mer enige i at praksis har endret seg, kan derfor handle om at de har mest å endre, og at endringene derfor er mer synlige og derfor målbare for dem.

6.6 Forebygge, avdekke og håndtere

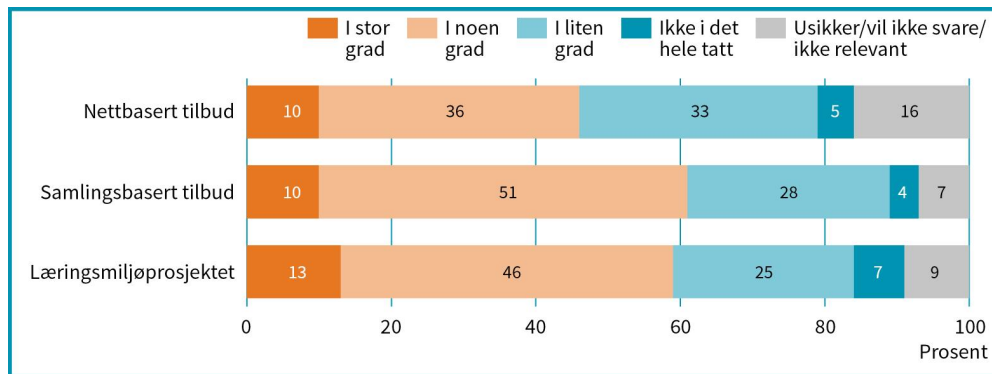
I surveyen har vi eksplisitt stilt spørsmål om forebygging, avdekking og håndtering av mobbing og andre krenkelser. Det generelle mønsteret har vi presentert i kapittel 5. Vi kan følgelig svare bekreftende på at det er innført nye rutiner for å forebygge, avdekke og håndtere mobbing og andre krenkelser.

Nå skal det understrekes at vi her ikke har spurt om hva de nye rutinebestår av, og om informantene mener at de resulterer i et bedre læringsmiljø for barn og unge. I ytterste konsekvens kan det følgelig reflektere en opplevelse av at tiltaket først og fremst innebærer nye rutiner.

Et viktig aspekt når det gjelder eventuelle endringer, er å se på kompetanseheving innen ulike områder. I figur 6.5 til 6.7 framgår fordelingene på tre sentrale områder: psykisk eller fysisk mobbing og andre krenkelser, hudfarge og digital mobbing. Før vi ser på resultatene, er det verdt å understreke at dette er krevende spørsmål å tolke, fordi informanten kan legge noe ulikt innhold i begrepene som er benyttet. Vi mener likevel at mønstrene som framkommer, er av interesse og kan gis en tolkning.

Når det gjelder fysisk eller psykisk mobbing og andre krenkelser (figur 6.5), er bildet mer sammensatt enn hva som har framkommet i flere av de foregående figurene. Noe overraskende er det bare én av ti som svarer at de har fått ny kompetanse for å håndtere fysisk eller psykisk mobbing og andre krenkelser. På den andre siden av skalaen er det om lag én av tre som svarer at de ikke i det hele tatt eller bare i liten grad har fått ny kompetanse når det gjelder fysisk og psykisk mobbing og andre krenkelser. Størst andel svarer imidlertid at de har blitt tilført noe kompetanse.

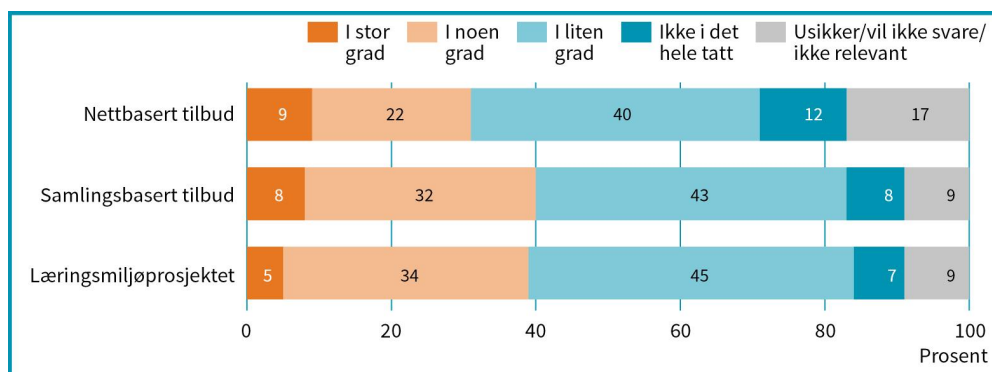
Figur 6.5 Har du fått ny kompetanse for å håndtere mobbing som omhandler psykisk eller fysisk mobbing og andre krenkelser?



Om en ser svarene på dette spørsmålet i lys av de forventningene som informantene ga uttrykk for før de startet (nullpunktsanalysene), er det grunn til å anta at informantene gjennomgående ikke har fått innfridd forventningene. Som vi så i kapittel 5, var et gjennomgående trekk at informantene mente at de hadde både behov for og ønsket seg mer kompetanse om mobbing og andre krenkelser. Et interessant trekk er at vi ikke finner avgjørende forskjell mellom de tre tilbudene. Det synes snarere som om informantene på alle de tre tilbudene er noe tilbakeholdne når det gjelder spørsmål om hva de har lært gjennom å delta på ett av tilbudene.

I det moderne Norge er emner som diskriminering og rasisme samt mobbing og andre krenkelser med bruk av sosiale medier temaer som vies mye plass i det offentlige ordskiftet. Det er rimelig å anta at mange av informantene er usikre med hensyn til hvordan de skal håndtere mobbing og andre krenkelser når det gjelder begge disse forholdene. Det er derfor av vesentlig interesse å undersøke om informantene opplever at de er tilført ny kompetanse som har satt dem bedre i stand til å håndtere situasjoner som handler om hudfarge eller digital mobbing.

Figur 6.6 Har du fått ny kompetanse for å håndtere mobbesaker som omhandler hudfarge?

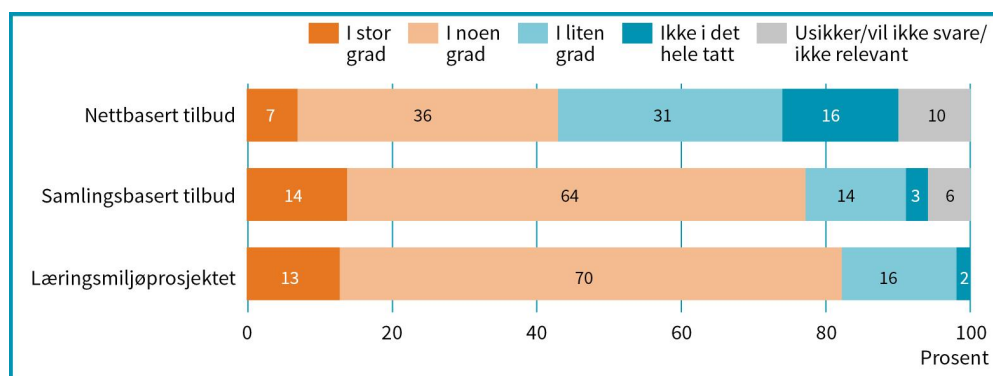


Figur 6.6 viser fordelingen på spørsmål om deltakerne mener de har fått bedre kompetanse til å håndtere mobbing knyttet til hudfarge. Om lag fire av ti svarer at de i liten grad har fått ny kompetanse på den tematikken. Sammenlikner en de tre tilbudene, slik de framgår i figur 6.6, indikeres det at det ikke er store forskjeller mellom de tre tilbudene når det gjelder spørsmålet om de har fått tilført kompetanse om mobbesaker som omhandler hudfarge. Det synes følgelig som om de tre tilbudene bare i svært begrenset grad har tatt sikte på eller lykkes med å gi deltakerne ny kompetanse innen områder vi gjerne refererer til som diskriminering og rasisme.

Når det gjelder digital mobbing, ser situasjonen annerledes ut. I figur 6.7 går det fram at en langt større andel av informantene mener at de har fått ny kompetanse. Bildet som tegnes, indikerer videre at det er betydelig forskjell mellom de tre tilbudene når det gjelder å gi ny kompetanse om digital mobbing. Mens mer enn åtte av ti på Læringsmiljøprosjektet mener at de i stor grad eller i noen grad har fått ny kompetanse, er det fire av ti som har deltatt på det nettbaserte tilbudet, som svarer det samme. Disse er ytterpunktene, mens det samlingsbaserte tilbudet kan plasseres i midten.

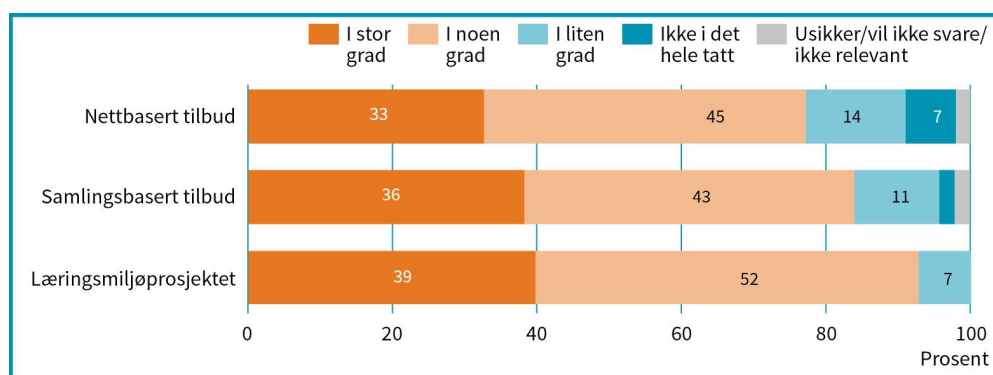
Ut fra fordelingene som er presentert i figur 6.5 og 6.7, er en rimelig tolkning at de ulike tilbudene tar opp ulike forhold: at hudfarge gjennomgående er et tema som behandles i liten grad, og videre at digital mobbing er et tema som er viet større plass i Læringsmiljøprosjektet enn i de andre to tilbudene. Det sistnevnte er interessant gitt at mange av deltakerne ikke går på alle de tre tilbudene, men velger blant dem.

Figur 6.7 Har du fått ny kompetanse for å håndtere digital mobbing?



For ytterligere å avdekke eventuelle endringer som følge av å delta på et av de tre tilbudene framsa vi en generell påstand og ba informantene om å ta stilling til den. Det avgjørende elementet i denne påstanden var at den var direkte rettet mot informanten. Vi ba dem om å vurdere hvor enige de er i påstanden «Jeg har endret måten jeg jobber med inkluderende miljø som følge av kurset». Fordelingen er framsatt i figur 6.8.

Figur 6.8 Jeg har endret måten jeg arbeider med inkluderende miljø som følge av kurset



Fordelingene indikerer at de tre tilbudene har til felles at de har ført til endring i hvordan deltakerne på tilbudet arbeider med inkluderende miljø. Om lag åtte av ti sier seg helt eller delvis enige i påstanden om at de arbeider på en ny måte. Gitt at svarene spiller hele gruppa av deltakere, er det rimelig å konkludere med at de tre

tilbudene har hatt en betydning for hvordan en nærmer seg og arbeider med inkluderende miljø i barnehage og skole.

Samtidig er det viktig å understreke at det avgjørende målet i denne sammenheng verken er grad av ny kompetanse eller om ansatte utfører arbeidet på en annen måte enn tidligere. Det viktige utfallsmålet er hvorvidt barn og unge opplever mindre mobbing og andre krenkelser nå enn de gjorde tidligere. Tallene fra Elevundersøkelsen, som vi refererte i innledningen av denne rapporten, indikerer at mobbing fortsatt er et problem i norske skoler. I tillegg er det andre undersøkelser som har vist at mobbing og andre krenkelser også skjer i barnehagen.

Når det er sagt, indikerer resultatene i dette kapitlet at noe har skjedd gjennom de kompetansehevende tilbudene. Det er interessant å se et noe større mønster, om vi ser på tvers av de ulike figurene som er presentert. Gitt at informantenes oppfatning forteller om mer generelle trender, indikerer det at deltakelse på tilbud bidrar til økt bevissthet, men også endringer i praksis. Når vi spurte konkret om emner, var det ikke alltid at dette var temaer som var behandlet, men det er like fullt et viktig funn at informantene både vurderte at «vi», altså kollegiet de inngår som en del av, og «jeg», informanten selv, hadde endret måten de arbeider på når det gjelder inkluderende barnehage- og skolemiljø. Neste spørsmål, som vi ikke kan svare på med de dataene vi har samlet inn, er om disse praksisendringene viser seg å være varige.

6.7 Vignetter – en alternativ metode for å måle endring

I dette prosjektet har vi valgt å bruke vignetter for å få tak i mer informasjon om hvordan aktørene tenker og vurderer en konkret situasjon, men også for å utfordre dem med hensyn til praksis. I korthet innebærer bruk av vignetter at vi har konstruert en fiktiv hendelse som vi skriver ned og framlegger for ulike informanter som sitter i forskjellige kontekster. Styrken er at vi på den måten kan sikre at informantene forholder seg til en identisk, om enn konstruert, virkelighet. På den måten kan ulike responser tolkes i lys av andre forhold enn at selve hendelsene er forskjellige og ofte vanskelige å sammenlikne direkte.

Dermed er det ikke sagt at informasjonen som framkom, er uvesentlig. Den kan hjelpe oss å trekke litt mer generelle slutninger om endring. Nedenfor har vi satt opp en vignett, som handler om en typisk hendelse i barnehager og skolegårder. Som det framgår av svarene vi fikk, illustrerer de noen interessante likheter og forskjeller mellom informantene.

Vignett til alle:

Du er ute her i uteområdet, og så ser du en gutt som ofte går alene. Og så ser du at han går bort til de som spiller fotball. Sånn du ser det, får han ikke lov til å bli med for han blir stående og se på de som spiller fotball. Hva gjør du da?

Barnehage

Informant: Først så spør jeg dette barnet som jeg ser. Antakeligvis sier han at han ikke får lov til å være med, og så må jeg høre med disse andre. Ofte kan det være enkle forklaringer. Kanskje han må være innbytter, ikke sant, kanskje de har noen regler som de har laget seg som vi kanskje må faktisk respektere, ikke bare fordi han ikke får lov til å være med. Men er det sånn at han ikke får være med fordi de ikke vil ha han med, da er det noe annet. Og da må man snakke med barna om at alle må få være med. Eventuelt også bli

med selv. Sånn at «nå er vi på lag, nå skal vi være med». Til slutt vil kanskje barnet bli invitert med inn likevel. Og selvfølgelig, de som sier det, må jo få også høre at man må faktisk inkludere alle. Hva hadde du tenkt selv, hvis du ikke hadde fått vært med? Å spille på den empatien, og hva du selv hadde følt, det hjelper jo ofte veldig. Mange ganger. De fleste, faktisk.

Skole

Informant: Vi har jo [...] Sånn i klassen og, der det har vært at de ikke har blitt med. Da har jeg nok hørt med eleven som står alene, da, at «Hvorfor er du ikke med?» Og noen sier jo at en ikke har lyst til, men så kan de jo lett si det også, fordi de ikke vil innrømme hva som egentlig har skjedd. Men kanskje få noen elever til å faktisk spørre, da, hvis du vet at den eleven liker fotball. Få noen andre til å spørre: «Kan du be han om å bli med neste friminutt?»

Barnehage

Informant: Det kan være at de allerede har spilt i 5–10 minutt, og de er vant med at når en kamp begynner, så kan man ikke drive å løpe inn, og da er de i et lite mønster, og da kan det jo også, foruten alt det vi vet, så kan jo de ha sagt at «ja, omgangen har begynt». Sant, «du skal få være med». Så jeg tenker at for min del også så blir det viktig det å sette meg ned og være en likestilt person sammen med det barnet. «Står du her og ser på kamp? Kunne du tenkt det å være med?» Være undrende. Stilt litt spørsmål. «Liker du fotball? Har du spurt om å få være med? Skal vi høre med de, da?» Og så kunne man ropt ut «Hei, skal dere snart ha pause?» Det trenger ikke være noe i det hele tatt. Og jeg tenker at før vi raser inn og bare «hei, hei!» Paragraf 9 A i skolen og [...] Så tenker jeg at vi må bli enda mer nysgjerrige og undrende. For jeg tenker at det [...]

Hva kan vi lese ut av de tre svarene? Det første er at informantene som er ansatt i barnehage, bruker mange flere ord enn informantene fra skole. Vi har her bare tatt med svarene fra tre informanter, vi kunne ha tatt med flere, men disse tre er tilstrekkelig for å illustrere det vi ønsker å få fram. Informantene fra barnehagene har til felles at de problematiserer situasjonen og tillegger seg selv et betydelig ansvar. De må være med i leken og på den måten bidra til at barnet som føler seg utenfor, blir bedre inkludert. Informanten fra skolen kommer i kontrast til deres forståelse. Det gis en kort forklaring, og håndteringen legger opp til en mer individuell løsning på problemet som er skissert. Nå skal det også nevnes at det å leke ikke er like enkelt på en skole som i en barnehage, særlig ikke om det er elever fra mellomskolen og oppover. Med andre ord, om utfordringene i barnehage og skole er noe ulike, så framstår repertoaret som de ansatte har til rådighet, ganske forskjellig.

Et annet trekk ved svarene vi fikk, var at alle de tre informantene først og fremst ser på den krenkede gutten som en del av et større sosialt system, enten på skolen eller i barnehagen. Løsningene som blir framholdt, handler om empati og ansvarliggjøring av andre. Og som den ene fra barnehagen sier, så nytter det ikke bare å rase inn med paragraf 9 A. Implisitt i denne referansen ligger det at informantene kjenner til regelverket, men samtidig er det en erkjennelse av at reglene ikke er tilstrekkelige alene. Da er det systemiske perspektivet viktigere og ikke minst det psykososiale læringsmiljøet. I den sammenheng er regelverket kun et sikkerhetsnett.

Hva kan vi da si på bakgrunn av vignettene? Vi kan ikke si så mye om den direkte betydningen av å delta på et tilbud. Men vi kan likevel bruke dem til å peke på noen

andre trekk. Det første er at inkludering, mobbing og andre krenkelser engasjerer ansatte i barnehagen og skolen. Alle vi har intervjuet, kvantitativt og/eller kvalitativt, har sett arbeidet med et godt læringsmiljø som en viktig del av jobben de gjør – en jobb hvor de trolig ofte, om vi skal tro vignettene over, er nødt til å bruke et bredt personlig og faglig register for å komme situasjonen i møte på en best mulig måte.

Det andre, i forlengelsen av det førstnevnte, er at det er viktig å ha arenaer hvor en kan møtes, dele erfaringer og å gi gode råd. Inntrykket fra å ha vært til stede på samlinger er betydningen av denne typen felles arenaer. I så måte er det relevant å trekke fram at foruten å oppdatere ansatte i de siste reglene på området er kanskje den indirekte effekten den viktigste. Med indirekte effekter mener vi her bevisstgjøring og et generelt holdningsskapende arbeid. Fra vignetten over så vi at alle de tre som vi refererte, hadde til felles at de ikke problematiserte om utenforskap handlet om mobbing og andre krenkelser. Det er ikke mange år siden at vignetten vi brukte her, ikke hadde blitt kategorisert som mobbing. Det var ikke noe fysisk som skjedde. Det er et stille utenforskap. Spørsmålet, jamfør definisjonen som vi så i kapittel 1, er om det skjer gjentatte ganger, eller om det var et enkeltstående tilfelle (og med helt andre forklaringer enn de vi umiddelbart kan se).

Hovedpoenget er at vi inkluderer denne vignetten fordi det psykososiale læringsmiljøet ble løftet av Djupedalutvalget som et avgjørende grep for å redusere mobbing og andre krenkelser og fremme inkluderende, gode og trygge miljøer. Svarene vi fikk med bruk av vignetten, indikerer at en slik forståelse er etablert hos aktører både i barnehage og skole.

6.8 Oppsummering

Temaet for dette kapitlet er hvorvidt det å delta på ett av kompetansepakkens tre tilbud har resultert i varig endring. Innledningsvis la vi vekt på at endring er komplisert å måle. Ideelt sett skulle vi hatt data som kunne fanget opp eventuelle målbare endringer i praksis. Ettersom dette er vanskelig å måle, må vi for en stor del basere analysene på informantenes subjektive vurderinger av endringer. Dette er ofte mindre valide data, men vi har søkt å imøtekomme utfordringene ved å spørre direkte om endringer i praksis, noe som må antas å være et bedre mål enn at en har fått økt kompetanse og bevissthet.

Resultatene indikerer at tiltakene fungerer, og at deltakelse har resultert i endret praksis. Da vi analyserte dataene mer inngående, fant vi likevel interessante forskjeller knyttet til tematikk. Når det gjelder oppfølging av barn og unge som har vært utsatt for mobbing og andre krenkelser, hvordan foreldre trekkes inn, oppfølging av de som selv har mobbet og krenket, og hvordan en leder klassen eller gruppa, var det gjennomgående en svært høy andel – om lag åtte av ti – som mente at de hadde endret praksis etter deltakelse på ett av tiltakene. Med andre ord var det med utgangspunkt i disse dataene høy måloppnåelse og liten forskjell mellom de tre tiltakene. Videre så vi på eventuell endring i hvordan ulike temaer blir håndtert. Spørsmålet var hvorvidt deltakerne opplevde å ha fått høyere kompetanse på særskilte emner.

Ikke overraskende, gitt resultatene vi presenterte over, var det en stor andel som mente at de hadde fått økt kompetanse på fysisk og psykisk mobbing. Når det gjelder mobbing og trakassering knyttet til hudfarge, var det derimot en langt større andel som mente at de ikke hadde blitt tilført økt kompetanse. Gitt dagens oppmerksomhet rettet mot diskriminering og rasisme, kan det virke overraskende at tilbudene tilsynelatende ikke har vektlagt denne tematikken mer enn det som framgår av de innsamlede dataene. Et annet tema var digital mobbing. Dette er et tema hvor det var

betydelig forskjell i svarene vi fikk fra deltakerne på de ulike tilbudene. Langt flest blant deltakere på Læringsmiljøprosjektet mente at de hadde fått økt kompetanse om emnet, mens dette ikke synes å være utbredt blant deltakerne på det nettbaserte tilbudet. Til slutt kan vi trekke fram at vi skilte mellom spørsmål hvor vi spør om «vi», altså hele kollegiet, og spørsmål om «jeg» har endret praksis. Dette er interessant fordi informantene vil ha mer oversikt i egen praksis enn i et helt kollegium.

For å gi et mest mulig helhetlig bilde av endringer inkluderte vi til slutt vignetter. Vi satte opp én konkret historie, om en person som sto utenfor. Dataene, informantenes reaksjoner, er interessante i lys av endring. Vi trakk ut et særlig viktig funn: at det psykososiale læringsmiljøet har blitt en selvfølgelig del en arbeider med for å hindre mobbing og andre krenkelser.

7 Andre tiltak: den desentraliserte ordningen, den regionale ordningen og oppfølgingsordningen

Dette kapitlet handler om hvorvidt og hvordan fylkesmenn og kommuneadministrasjoner vurderer og bruker kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø i sammenheng med de generelle ordningene nasjonale myndigheter har for kompetanseheving i barnehage og skole. Generelle ordninger vil i denne sammenheng si: 1) desentralisert ordning for lokal kompetanseutvikling, 2) regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen og 3) oppfølgingsordningen.

Spørsmålene som søkes besvart i dette kapitlet, er: Hvordan ivaretar kommunene kompetanseutvikling knyttet til barnehage- og skolemiljø gjennom oppfølgingsordningen, den desentraliserte og den regionale ordningen? Hvordan setter kommuner disse tre ordningene i sammenheng med deltakelse i Læringsmiljøprosjektet, det samlingsbaserte tilbudet og det nettbaserte tilbudet?

Dette kan oppsummeres i ett overordnet spørsmål om hvorvidt kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø supplerer eller oppfattes å være i konkurranse med øvrige tilskudd til kollektiv kompetanseutvikling i barnehager og skoler.

7.1 Nasjonale tiltak for lokal kompetanseutvikling

En ny modell for kompetanseutvikling i skolen ble lansert i Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Utgangspunktet var et mål om desentralisering i arbeidet for kvalitetsøkning og likeverdighet og at kommunene igjen skulle innta «rollen som drivkraft for å utvikle skolen» (Kunnskapsdepartementet 2016: 2). Departementet varslet at en for å styrke arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen ville kombinere tydelige krav og mål på nasjonalt plan med lokal handlefrihet som ga mulighet til å jobbe tilpasset lokale behov. Samtidig ble det påpekt at samarbeid på tvers av kommuner var en styrke (ibid.: 38–40).

Desentralisert ordning for lokal kompetanseutvikling (i skolen) ble introdusert i stortingsmeldingens kapittel 8. Her legges fire prinsipper til grunn: 1) Kommuner og fylkeskommuner har hovedansvaret for kvalitetsutvikling i skolen. 2) Kommuner og fylkeskommuner skal ha økt handlingsrom. 3) Det statlige virkemiddelapparatet skal være differensiert. 4) Kompetanseutvikling skal være forsknings- og kunnskapsbasert.

Regionale samarbeidsfora skulle ha oppgaven med å foreta prioriteringer og legge strategier basert på nasjonale retningslinjer og tilskudd som stilles til disposisjon gjennom fylkesmannsembetene. Og denne tilskuddsordningen skulle altså erstatte statlige satsinger som ikke ga nødvendig tid og rom for kommunikasjon og lokal implementering, slik dette ble vurdert fra departementets side.

Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen bygger på de samme prinsippene som desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skoleverket. Denne tilskuddsordningen ble utviklet basert på revidert plan for strategien *Kompetanse for*

fremtidens barnehage (2018–2022), lansert av Kunnskapsdepartementet i 2017. Statlige midler til kompetanseutvikling i barnehagene ble tidligere tildelt via fylkesmannen til hver enkelt kommune etter søknad (Haugset mfl. 2019: 34). I Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* står det at regional ordning i likhet med desentralisert ordning skal gi rom for å drive kompetanse- og kvalitetsutvikling med utgangspunkt i den enkelte barnehage og skole. Det er, understrekes det fra regjeringen sin side, «viktig for kommunen som barnehagemyndighet å ivareta dialogen mellom private og kommunale barnehager og skoler om felles utfordringer og felles innsats innenfor den regionale ordningen for kompetanseutvikling» (Kunnskapsdepartementet 2019: 73). Dette kan tolkes dit hen at kommuner som barnehagemyndighet har i oppgave å få til en dialog om kompetanseutvikling på tvers av kommunalt og privat eide barnehager.

De to ordningene, en for skole og en for barnehage, skal altså bidra til kompetanseutvikling med utgangspunkt i lokalt definerte behov. Da *kan* det være behov for å utvikle kompetanse på hvordan en kan bidra til et inkluderende miljø i barnehager og skoler, men det kan også være behov for kompetanseutvikling på andre områder som er viktige for barnehagen og skolen som kollektiv. Kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skole skiller seg fra disse ordningene ved å konsentrere seg om *en* tematikk og ved å være definert fra nasjonale myndigheter. Det blir dermed sentralt å undersøke, slik vi skal gjøre her, om og hvordan disse ulike tiltakene forstås og behandles til sammen – om de er konkurrerende eller samvirkende. Men først gir vi en litt grundigere presentasjon av de tre generelle ordningene.

7.2 Desentralisert ordning for lokal kompetanseutvikling

Desentralisert ordning skal altså ta utgangspunkt i lokalt definerte kompetansebehov – i den enkelte skole. Men det er fylkesmannen som har ansvaret for å fordele tilskuddene til de som eier skolene, og til universitets- og høyskolemiljøer (UH) som skal bistå i det lokale utviklingsarbeidet.

Prosessen starter med at den enkelte skoleeier, en kommune eller privat aktør, kartlegger hva slags kompetanseutvikling det er behov for. Disse kompetansebehovene meldes så inn i et regionalt samarbeid, der de lokale behovene diskuteres. De regionale prioriteringene tas deretter videre til samarbeidsforum på fylkesplan. Samarbeidsforum er det fylkesmannens ansvar å få på plass. Her møtes representanter fra offentlige og private skoleeiere, lokal universitets- og høyskolesektor, fylkesmann og eventuelle andre, som KS og ansattes organisasjoner. Fordelingen av midler til skoleeiere og UH-aktører skjer basert på prinsipper samarbeidsforum er omforente om, samt de behov og prioriteringer som meldes inn gjennom det regionale samarbeidet hvor lokale skoleeiere møtes og diskuterer. Intensjonen er at lokale universiteter og høyskoler skal være involvert i prosessen med kompetanseutvikling, fra behov kartlegges, til tiltak iverksettes. Kompetanseutviklingen skal være kunnskapsbasert, og universiteter og høyskoler over hele landet skal bruke dette arbeidet til å gjøre lærerutdanningene praksisnære. Derfor går en del av de tilskuddene som fordeles gjennom samarbeidsforum i det enkelte fylke, til universiteter og høyskoler.

I *Spørsmål til Skole-Norge*¹² for 2020 (Rogde mfl. 2020) inngår flere spørsmål om desentralisert ordning. Skoleeiere og skoleledere er blant annet spurt om hvordan

¹² *Spørsmål til Skole-Norge* er en årlig undersøkelse initiert av Utdanningsdirektoratet, i perioden 2017–2020 gjennomført av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU). Her sendes et omfattende sett med spørsmål (i 2020 om 15 ulike tema) til fire respondent-

kompetansebehovene identifiseres i kommunene. 80 prosent av de kommunale skoleeierne svarer at dette skjer gjennom kollektive prosesser på skolenivå (Rogde mfl. 2020: 33). 44 prosent presiserer at det dreier seg om ståstedsanalyse, og 11 prosent oppgir at de benytter ekstern skolevurdering. Begge disse analysemetodene legger til rette for kollektive prosesser ved at ansatte trekkes aktivt inn i diskusjon og definering av behov og hvordan de kan møtes. 50 prosent svarer «andre analyseverktøy», hva det her er snakk om, og hvor kollektivt innrettet disse verktøyene er, oppgis ikke.

Det framgår også av denne undersøkelsen at mens det er noe mindre enn halvparten av kommunene som bruker UH-miljøer i planlegging og prioriteringer av tiltak, er det 86 prosent som sier at de bruker UH i tilrettelegging og gjennomføring av kompetansetiltak (Rogde mfl. 2020: 48). Dette indikerer at UH-miljøer i større grad brukes som leverandører av kompetansetiltak enn som partnere i hele prosessen fra behovene analyseres til tilbud utvikles og gis. Det skal, slik retningslinjene for dette er i dag, samarbeides med *lokal* UH-sektor, fordi samarbeidet også skal bidra til å utvikle lærerutdanningene lokalt. I retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnskole, som nå er på høring, er det imidlertid ikke lagt inn krav om at det i regionale tiltak må samarbeides med lokal UH.¹³ Undersøkelsen viser at dette neppe er tilfellet i dag heller; når skoleledere og skoleeiere spørres om hvilke kompetansemiljøer det samarbeides med, er enkelte høyskoler/universiteter svært godt representert (Rogde mfl. 2020: 46).

Det legges nasjonale føringer for prioriterte utviklingsområder i skolen gjennom sektormål for grunnopplæringen. I 2019 inkluderte dette blant annet at alle skal ha et godt og inkluderende læringsmiljø.¹⁴ Ser vi på hvilke utviklingsområder som identifiseres i kommuners og skolers planer for kompetanseutvikling, viste skoleundersøkelsen i 2018 at størst andel kommuner oppga inkluderende barnehage- og skolemiljø, i 2019 var det lokalt arbeid med læreplan – fagfornyelsen, som toppet. Slik er det også i 2020, arbeid med nytt læreplanverk topper. Men inkluderende barnehage- og skolemiljø er en god nummer to både i 2019 og 2020. I 2020 er det 66 prosent av skoleeierne som oppgir at dette er med i kommunens planer for kompetanseutvikling (Rogde mfl. 2020: 35).

De ulike aktørene har tydelig definerte oppgaver i desentralisert ordning. Fylkesmannen skal legge til rette for samarbeidsforum i fylkene der skoleeiere og UH-institusjoner og andre aktører møtes. Skoleeiere og UH-miljøer skal utvikle partnerskap og langsiktig arbeid lokalt og i regionale nettverk for kompetanseheving. Skoleeiere skal samarbeide med UH for å kartlegge og prioritere områder det er behov for kvalitetsutvikling innenfor, involvere skoleledere og lærerprofesjoner i kartlegging, valg og utforming av tiltak og bidra med 30 prosent egenfinansiering. Skoleeier skal også evaluere egne tiltak. UH-sektoren skal delta i samarbeidsforum samt fungere som utviklingspartner for skoleeiere og bidra med faglig innhold i utviklingsarbeidet.

grupper: skoleleder grunnskole, skoleleder videregående, skoleeier kommune og skoleeier fylkeskommune. Spørreundersøkelsen er organisert som en utvalgsundersøkelse. Materialet for 2020 bygger på svar fra 317 grunnskoler, 43 videregående skoler, 6 fylkeskommuner og 64 kommuner. Det framgår ikke om private skoler inngår i utvalget. Undersøkelsen ble gjennomført i perioden 9. mars–14. april 2020 (dvs. under nedstengningen grunnet korona). (Rogde mfl. 2020)

¹³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing3/id2724691/> Lesedato 21.10.20

¹⁴ <https://www.udir.no/om-udir/arsrapporter/arsrapport-2019/del-3-arets-aktiviteter-og-resultater/#grunnoppleringen> Lesedato 21.10.20

Desentralisert ordning er under evaluering av Arbeidsforskningsinstituttet ved Oslo-Met. Evalueringen omfatter desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skoler og yrkesfag samt oppfølgingsordningen (se under). Evalueringen foregår i tidsrommet 2019–2025.¹⁵ Det er så langt ikke publisert resultater fra evalueringen.

7.3 Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen

Regional ordning fungerer etter de samme prinsippene som desentralisert ordning: Utgangspunktet skal være kompetansebehov i den enkelte barnehage, kartlagt og definert i regi av barnehageeiere. Det skal diskuteres og samarbeids mellom barnehageeiere regionalt, og tilskuddet forvaltes og deles ut gjennom fylkesbaserte samarbeidsforum. Disse er det for barnehager som for skoler fylkesmennene som får på plass.

Gjennom samarbeidsforum kanaliseres så tilskuddene til barnehageeiere. Lokale behov danner utgangspunkt, men samtidig skal tilskuddene brukes i tråd med rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver og kompetansestrategien *Kompetanse for fremtidens barnehage*. Det første strategidokumentet kom i 2013, mens det nå foreligger en revidert strategi for kompetanse og rekruttering for 2018–22 (Kunnskapsdepartementet 2017). Her pekes det ut fire tematiske satsingsområder: 1) barnehagen som pedagogisk virksomhet, 2) kommunikasjon og språk, 3) et inkluderende miljø for omsorg, lek, læring og danning, og 4) barnehagens verdigrunnlag. Knyttet til det tredje temaområdet heter det blant annet at «Arbeidet med satsingsområdet skal styrke de ansattes kompetanse i å forebygge, avdekke, stoppe og følge opp diskriminering, utestenging, mobbing, krenkelser, og uheldige samspillsmønstre og fremme et godt og trygt barnehagemiljø» (Kunnskapsdepartementet 2017: 18).

Det gjennomføres, som for skolene, en årlig undersøkelse med *Spørsmål til Barnehage-Norge*.¹⁶ Dette er blitt gjort siden 2014, og undersøkelsen fra 2019 (som er den siste) viser at barnehagestyreres tro på at ansatte har kompetanse til å forebygge, stoppe og følge opp mobbing og andre krenkelser, er styrket. To av tre barnehagestyrere mener at de ansatte har kompetanse til å håndtere dette i stor eller svært stor grad, et inntrykk som bekreftes når barnehageeiere spørres. Barnehagestyrere og eiere har også økt sitt kjennskap til tilbudene i kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø (Fagerholt mfl. 2020). Det er positive utviklingstrekk, samtidig som resultatene viser at barnehagene langt fra er i mål hva gjelder kompetanse på hva som bidrar til et inkluderende barnehagemiljø.

Den regionale ordningen skal altså bidra til at barnehagen vurderer sitt behov for kompetanseutvikling, at samarbeidsfora (knyttet til fylkesmannsembetene) utvikler en langsiktig plan for kompetanseutvikling basert på behov slik disse er identifisert lokalt, at aktørene bidrar til samskaping og gjensidig læring som bidrar til å endre praksis, og at universiteter og høyskoler får en mer praksisnær kompetanse og styrker sine lærerutdanninger.

I fylkesvise samarbeidsforum for regional ordning sitter private og kommunale barnehageeiere, kommunen som barnehagemyndighet, lokale institusjon(er) fra universitets- og høyskolesektoren (UH) og fylkesmannen. Andre aktører kan også være

¹⁵ <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/evaluering-av-ny-kompetansmodell>
Lesedato: 28.09.20

¹⁶ *Spørsmål til Barnehage-Norge* er initiert av Utdanningsdirektoratet og har siden 2014 blitt gjennomført av Trøndelag Forskning og Utvikling. Spørsmålene rettes til barnehagestyrere i kommunale og private barnehager, kommunale og private barnehageeiere og til kommunene som barnehagemyndighet. Siste undersøkelse ble gjennomført høsten 2019 (Fagerholt mfl. 2020).

representert, som fylkeskommunen, KS, Private barnehagers landsforbund (PBL), Fagforbundet og Utdanningsforbundet.¹⁷

Strategien *Kompetanse for fremtidens barnehage*, som regional ordning altså er del av, følgeevalueres av Trøndelag Forskning og Utvikling. Og her kartlegges blant annet arbeidet med å etablere regional ordning for kompetanseutvikling for barnehagene på fylkesnivå. Det gis et øyeblikksbilde av prosessen gjennom en studie av fem casefylker og deres forståelse av rolle, mandat og oppgavefordeling samt universitets- og høyskolesektorens rolle i regional ordning (Haugset mfl. 2019: 34). Det konstateres i studien at etableringen av regional ordning og en struktur for denne delvis falt sammen med etableringen av en ny struktur for fylkene, og at det i de ulike fylkene ble valgt ulike format for samarbeidsforum. Mens enkelte brukte allerede etablerte regionale strukturer og samarbeidsformer med UH-sektor, ble det laget nye opplegg andre steder. Det varierte også hvordan private eiere ble trukket inn, mens det i enkelte fylker var representanter fra både PBL og mindre lokale eiere, var det i andre fylker kun PBL som representerte alle. Ett fylke hadde ikke inkludert de private eierne i samarbeidsforum, men gitt regionale representanter i oppgave å ivareta både kommunale og private eiere. Det varierte også hvordan midlene, ut fra mål om likeverdige tilbud, ble fordelt. Mens det i enkelte fylker ble vektlagt å styrke de antatt svakeste og mest sårbare barnehagene, ble det andre steder lagt til grunn at alle barnehager skulle nyte godt av støtten. Endelig varierte det hvordan kompetansebehov ble kartlagt: Enkelte benyttet kartleggingsverktøy med mål om sammenliknbare data, andre baserte seg på skjønnsmessige vurderinger fra kommunene som barnehagemyndighet (Haugseth mfl. 2019: 124–125). Det påpekes også at kommunens roller som henholdsvis barnehagemyndighet og barnehageeier for enkelte kommunale representanter var vanskelig å holde rede på (ibid.: 125)

Haugseth mfl. (2019) undersøkte også samarbeidet med lokal UH-sektor, det vil si universiteter og lokale høyskoleinstitusjoner med barnehagelærerutdanning. Igjen var det variasjon. Og dette samarbeidet ble, fra begge parter, beskrevet som «nyskapende og krevende» (ibid.: 136). Det ble påpekt at samarbeidet hviler på en forutsetning om innsikt i prosessveiledning så vel som barnehagefaglige temaer i den lokale UH-sektoren, og det ble stilt spørsmål ved den forutsetningen. Dessuten ble det påpekt «at modellene for overføring av kompetanse om praksisfeltet inn til barnehagelærerutdanningen er i liten grad utviklet ennå» (ibid.: 136). Det ble med andre ord i denne forskningsrapporten stilt spørsmål om forutsetningene for å få på plass et samarbeid som både barnehager og lokale universiteter og høyskoler kunne ha gjensidig glede av.

7.4 Oppfølgingsordningen

Mens desentralisert og regional ordning er til for alle skole- og barnehageeiere, er opplæringsordningen til for kommuner og skoler som over tid har svake resultater på sentrale områder i opplæringen. De får tilbud om statlig støtte og veiledning for en periode på tre år. Uttrekk av kommuner gjøres basert på elleve indikatorer og tre datakilder. Fra Elevundersøkelsen på 7. og 10. trinn: mobbing / støtte fra lærer / motivasjon. Fra nasjonale prøver på 5. og 8. trinn: andel elever på mestringsnivå 1 i lesing / andel elever på mestringsnivå 1 i regning. Grunnskolepoeng: karakterpoeng etter 10. trinn. Kommuner identifiseres i to kategorier, bygget på ulike måter å anvende

¹⁷ Framstillingen er bygget på artikkelen «Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage» på Utdanningsdirektoratet sine nettsider, datert 15.05.2018: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kompetanseutvikling-i-barnehage-og-regional-ordning/#144249> Lesedato: 27.09.20

dette indikatorsettet på: 30 kommuner identifiseres basert på andel risikopoeng på skolenivå. Ti kommuner identifiseres basert på en viss spredning i andel risikopoeng mellom skoler i en kommune og minst én skole i nederste kvartil. Det er definert en nasjonal grense for gjennomsnitt og en absolutt nedre grense for hver indikator. Private skoler er ikke med i beregningsgrunnlaget, og det beregnes resultater for de siste tre årene.

Kommuner som identifiseres med behov, tilbys bistand fra eksterne veiledere og fylkesmannsembetene til å analysere egne data og danne seg et utfordringsbilde. De skal også planlegge tiltak, finne kompetansemiljø, planlegge og forankre et utviklingsarbeid. Denne forfasen er beregnet til ett år. I gjennomføringsfasen, som er to-årig, gjennomføres planlagte tiltak i samarbeid med veilederkorps i regi av Utdanningsdirektoratet og/eller andre kompetansemiljøer.

Denne ordningen, som altså er selektivt innrettet mot skoler og kommuner med store behov, evalueres også av Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet (se avsnitt om desentralisert ordning).

7.5 Fylkesmennenes strategier

Fylkesmennene er statens representanter i fylkene. For prosjektet Inkluderende barnehage- og skolemiljø innebærer det at de skal sørge for at nasjonale tilbud om kompetanseutvikling og økonomiske tilskudd på feltet når fram til lokale barnehager og skoler. Samtidig er fylkesmannen den sentrale instansen som påser at lover og regler på opplæringsfeltet følges lokalt, herunder er klageinstans for elever/foreldre som mener at deres rettigheter til opplæring ikke er ivaretatt. Og de har ansvaret for å få på plass samarbeidsforum for desentralisert- og regional ordning.

Fylkesmenns strategi er undersøkt gjennom en studie av årsrapporter for 2019 – som omfatter alle fylkesmannsembeter (ti) og gruppeintervjuer i et utvalg embeter (tre).

Årsrapporter fra fylkesmannsembetene for 2019 gir tilgang til informasjon om arbeidet med inkluderende barnehage- og skolemiljø i kommunene og hos fylkesmennene, sett fra fylkesmannsståsted. Årsrapportene er svært omfattende og dekker fylkesmannsembetenes virksomhet på en hel rekke områder. Analyser av rapportene er derfor gjort i tre faser.

Fase 1: Utgangspunktet var de fullstendige årsrapportene fra fylkesmannsembetene for 2019. Disse er samlet på følgende nettside: <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2019/arsrapporter/>

Rapportene er skrevet ut fra en fastlagt mal, og det er mulig å avgrense søk ved hjelp av en filterfunksjon (som ligger på nettsiden). De ti årsrapportene ble gjennomgått ved at det ble valgt filter for departement: kunnskap + filter for tema: barnehage og opplæring. Dette resulterte i en avgrensning til kapittel 3: «Årets aktiviteter og resultater». Her ble teksten gjennomgått, og fylkesmennenes rapporteringer på spørsmål som angikk desentralisert ordning, regional ordning, oppfølgingsordning og inkluderende barnehage- og skolemiljø, ble kopiert og samlet i ett dokument. Dette resulterte i et dokument på ca. 90 sider med hvert enkelt fylkesmannsembetes rapporteringer på disse temaene.

Fase 2: Dette dokumentet ble gjennomgått med utgangspunkt i følgende spørsmål: 1) Hvordan er arbeidet med desentralisert ordning og regional ordning organisert? 1a) Hvilke beslutninger fattes i samarbeidsforumene for desentralisert og regional ordning – hvilke tematiske føringer legges her, og hvilke gjøres regionalt/lokalt? 1b) Hvilke temaer er det satset på? 1c) Hva sies om arbeidet med kompetansepakken for

inkluderende barnehage- og skolemiljø som del av dette? 2) Hvordan arbeides det med oppfølgingsordningen (tiltak og behovsanalyser)? Et nytt dokument basert på «svar» fra hver årsrapport / hvert embete på disse spørsmålene ble opprettet.

Fase 3: Basert på denne prosessen har vi søkt å få en oversikt over hva årsrapportene forteller om:

1) hvorvidt og hvordan inkluderende barnehage- og skolemiljø prioriteres gjennom desentralisert ordning, regional ordning og oppfølgingsordningen, 2) hvordan innsatser iverksatt gjennom kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø settes i sammenheng med andre tiltak.

Prioriteringer i desentralisert ordning

Er inkluderende skolemiljø prioritert innenfor desentralisert ordning? La oss starte med hvordan pengene i desentralisert ordning fordeles. I alle fylkesmannsembeter er det et samarbeidsforum¹⁸ eller et tilsvarende organ med et annet navn. Dette fordeler midler i desentralisert ordning. Samarbeidsforumene er, som foreskrevet, sammensatt av representanter fra fylkesmannsembetene, fra lokale skoleeiere (utpekt gjennom regionalt samarbeid), fra universitets- og høyskolesektoren (UH) og fra enkelte andre organer som KS og organisasjoner for lærere/rektorer. Enkelte steder er også elevorganisasjoner med. De aller fleste samarbeidsforumene har egne representanter for friskolene (private skoleeiere). Å fordele midlene betyr ikke, som vi så av omtalen av desentralisert ordning innledningsvis i dette kapitlet, at det er det samarbeidende organet som bestemmer *hva* det skal satses på. Desentralisert ordning skal som vi husker, ha behovene på den enkelte skole som utgangspunkt. Hva behovene er, formidles gjennom regionale (kompetanse-)nettverk.

I alle fylker omtales regionale (kompetanse-)nettverk der kommunale skoleeiere samarbeider. I flere fylker er det også egne nettverk for friskoler eller for grupper av friskoler. Disse nettverkene diskuterer og prioriterer blant de lokale ønskene. Deretter meldes det inn en eller flere prioriteringer til samarbeidsforumet.

Beslutningene i samarbeidsforumet beskrives gjerne, i årsrapportene, som omforente. Slik heter det i årsrapporten fra Vestland:

«Fylkesforumet er samde om fordelinga mellom dei 13 kompetansenettverka og kva særskilt omsyn som skal takast i vektinga. Hovudregelen er at lærarårverk blir lagt til grunn.»

Lærerårverk nevnes som en del av en fordelingsnøkkel for tildelinger i flere årsrapporter. Tematisk synes det likevel ikke å være noen tvil om at det er de lokale prioriteringene som følges opp. I ett tilfelle har et helt fylke bestemt seg for å satse på den samme tematikken/tiltaket på tvers av ulike regioner og kommuner (gamle Hedmark fylke), for øvrig innebærer beslutningene i samarbeidsforum at ulike regioner og kommuner gis mulighet til å gjennomføre ulike ønsker for kompetanseutvikling. De regionale nettverkene mottar så penger fra samarbeidsforumet og deler disse ut videre til de enkelte skoleeiere. Universitets- og høyskolesektoren er med i det som beskrives som partnerskap. De er representert i samarbeidsforum, og de tildeles etter en fordelingsnøkkel bestemt i samarbeidsforumene en betydelig andel av midlene i den desentraliserte ordningen. Det konkrete samarbeidet mellom UH og skoleeiere

¹⁸ I 2019 var det fortsatt tre fylkesmannsembeter som hadde to samarbeidsforum som fulgte de gamle fylkesgrensene: Vestfold og Telemark hadde to – ett for Vestfold og ett for Telemark, Innlandet hadde to – ett for Hedmark og ett for Oppland. Troms og Finnmark hadde to – ett for Troms og ett for Finnmark. Det understrekes at dette er i ferd med å endres.

skjer imidlertid i hovedsak, slik dette er beskrevet i årsrapporter, gjennom partnerskap inngått regionalt. Noen steder beskrives dette partnerskapet som velfungerende, mens det andre steder beskrives som det motsatte – eventuelt som ikke i gang. Det kan variere mellom de ulike regionale kompetansenettverkene hvem fra UH-sektoren som inngår i samarbeidet. Så langt har det ligget som en føring fra nasjonale myndigheter at det skal samarbeides med lokalt UH-miljø, i flere årsrapporter nevnes det imidlertid eksplisitt at det regionalt er inngått samarbeid med andre, for eksempel med Senter for praksisrettet utdanningsforskning (SePU) på Høgskolen i Innlandet.

Hva slags tematikk er det så prioritert å bruke midlene i desentralisert ordning til, er inkluderende skolemiljø med «på lista»? Et annet tema nevnes mest gjennomgående, nemlig fagfornyelsen – arbeidet med de nye læreplanene. Dette så vi også av resultatene av *Spørsmål til Skole-Norge* (jf. Rogde mfl. 2020). Dette illustreres blant annet i årsrapporten fra fylkesmannen i Oslo og Viken¹⁹:

«Fagfornyelsen står sentralt i kommunene og skolenes arbeid med kvalitetsutvikling, både innenfor og utenfor desentralisert ordning for kompetanseutvikling. Midlene til desentralisert ordning blir sett i sammenheng til andre statlige satsinger. I 2019 er midler til ordningen blant annet benyttet til prosjekter knyttet til nasjonale satsinger innenfor realfag som for eksempel realfagsløyper og lærerspesialist i naturfag.»

Her nevnes ikke inkluderende skolemiljø som en satsing, det gjøres imidlertid fra en del andre fylkesmannsembeter, som her, fra Vestfold og Telemark:

«Fagfornyelsen og/eller skole-/læringsmiljø er de mest sentrale temaene for skolenes tiltak, både i og utenfor den desentraliserte ordningen.»

Andre temaer som nevnes, er digitalisering i opplæringen, lederutvikling, arbeidsplassbasert kompetanseutvikling og oppmerksomhet om selve det å utvikle partnerskap med sikte på kompetanseutvikling. Fagfornyelsen er gjennomgående, men fra enkelte fylkesmannsembeter er det altså også en eksplisitt understreking av at det satses på skole/læringsmiljø innenfor desentralisert ordning, eventuelt i kombinasjon med tiltak gjennom «nasjonal satsing» på inkluderende barnehage- og skolemiljø, som her fra Møre og Romsdal:

«Det er fleire kommunar som nyttar seg av andre statlege ordningar ut over desentralisert ordning for kompetanseutvikling. Dette er ordningar som; oppfølgingsordninga/retteleiarcorps, inkluderande barnehage- og skulemiljø, kompetanse for kvalitet m.m.»

Prioriteringer i regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen

Organiseringen av arbeidet med regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen er nær en kopi av arbeidet med desentralisert ordning for lokal kompetanseutvikling. Det er etablert samarbeidsforum i fylkesmannsembetene med representanter for fylkesmann, lokale barnehagemyndigheter (kommuner), private og kommunale eiere, UH-sektor og organisasjoner. I noen få embeter er det ett felles samarbeidsforum for desentralisert og regional ordning. Innenfor regional ordning er det også etablert regionale samarbeidsnettverk. Her skiller Oslo og Viken seg ut ved å ha organisert seg med et samarbeidsforum og fire tematiske arbeidsgrupper per fylke.

¹⁹ De to fylkene Oslo og Viken deler ett fylkesmannsembete.

Det bør bemerkes tre forhold som synes å ha betydning for prioriteringene som gjøres i samarbeidsforum for regional ordning. Det første forholdet er at samarbeidet på fylkesnivå, men også det regionale samarbeidet for barnehagene, framstår som mindre utviklet enn det er for skoler. Dermed framstår ikke de regionale nettverkene som så viktige for prioriteringsdiskusjoner.

Et annet forhold med betydning for prioriteringer, som gis stor oppmerksomhet i årsrapportene, er kartlegging av kompetansebehov i den enkelte barnehage. Dette er noe flere oppgir at det streves med, det synes gjennomgående å være vanskelig å få et godt bilde av kompetansebehovet i de enkelte enhetene. Det tredje forholdet er at det har stor betydning for prioriteringer at det finnes en nasjonal plan kalt *Kompetanse for fremtidens barnehage (2018–2022)*. Den har som tidligere beskrevet fire tematiske satsingsområder, hvorav ett er *et inkluderende miljø for omsorg, lek, læring og danning*. De tre øvrige er: *barnehagen som pedagogisk virksomhet, kommunikasjon og språk* og *barnehagens verdigrunnlag*. I årsrapportene peker *barnehagen som pedagogisk virksomhet* seg ut som et tema det satses på – på tvers av fylker. Men satsing på *et inkluderende miljø for omsorg, lek, læring og danning* gjenfinnes også hyppig i ulike årsrapporter. I Vestfold og Telemark vedtok for eksempel samarbeidsforum i mai 2019, etter en kartlegging, at dette skulle være ett felles tematisk satsingsområde for barnehagene i fylket.

I årsrapportmalen bes fylkesmannsembetene oppgi hvor stor andel av kommunale og private barnehager som deltar i kompetanseutvikling gjennom barnehagebaserte tiltak, pluss på hvilke av de fire nasjonalt prioriterte temaene disse har deltatt i kompetanseutvikling. Dette er med andre ord rapporteringer som kan gi en innsikt i både hvor stor andel av barnehagene som deltar i slike kompetanseutviklende tiltak, og om de jobber med inkluderende miljø som tema. Det er imidlertid betydelig usikkerhet knyttet til embetenes rapporteringer når det gjelder dette. Enkelte embeter har rapportert presist, slik for eksempel Vestland har. Her er de i årsrapporten tydelig på at de har prioritert midler fra regional ordning til enkelte barnehager (altså ikke til alle), og de oppgir at andel kommunale barnehager som deltar, er 11 prosent, og andel private er 5 prosent, samt at 38 prosent av disse deltar innenfor tematikken *et inkluderende miljø for omsorg, lek, læring og danning*. Enkelte andre embeters rapporteringer framstår imidlertid som løse anslag, alternativt oppgis det at alle barnehager deltar – uten at det presiseres om alle faktisk er i gang med tiltak, eller om rapporteringen baserer seg på intensjoner mer enn realiteter. Det oppgis eventuelt at ingen barnehager deltar, fordi de ennå ikke har kommet ordentlig i gang, alternativt at man ikke har oversikten.

Det påpekes i flere årsrapporter at også regional ordning i flere kommuner kombineres med tiltak som pågår som ledd i prosjektet Inkluderende barnehage- og skolemiljø.

Årsrapportene problematiserer i liten grad forholdet mellom kommunale og private barnehageeiere. Spørsmålet i årsrapportmalen om andel kommunale og private barnehager som deltar i barnehagebasert kompetanseutvikling, kunne gitt en pekepinn om private i like stor grad som kommunale er inkludert i arbeidet. Men siden det her ikke foreligger oversikter fra alle fylkesmannsembeter, blir fordelingen privat/kommunal vanskelig å anslå. Blant fylkesmannsembetene som har oppgitt en slik fordeling, er det noen steder om lag like stor andel private og kommunale barnehager som deltar, mens dette er svært skjevt i andre embeter – og da i de kommunale barnehagenes favør (slik vi for eksempel så i Vestland).

Prioriteringer i oppfølgingsordningen

I årsrapportmalene bes fylkesmannsembetene oppgi tiltak iverksatt av skoleeiere som er i oppfølgingsordningen, samt hva slags behovsanalyse som ligger til grunn for planlagte og igangsatte tiltak i kommuner som inngår i oppfølgingsordningen. Spørsmålet om tiltak gir anledning til å undersøke om inkluderende skolemiljø inngår i tiltakene som er i gang gjennom oppfølgingsordningen.

Flere av embetene har nokså mange kommuner i oppfølgingsordningen. Rapporteringen er konsentrert om hvorvidt den enkelte skoleeier/kommune benytter seg av det nasjonale veilederkorpsset, noe ikke alle gjør. De fleste kommuner i oppfølgingsordningen synes imidlertid å være i gang med tiltak, og i flere årsrapporter framgår det at dette er tiltak fra kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø. Her er noen eksempler:

«Kommunen har satt i gang tiltak på områdene skolemiljø og språk/lesing. [...] er i gang et forprosjekt sammen med Læringsmiljøsenderet for å forberede seg til deltagelse i Læringsmiljøprosjektet.»

«I [...] kommune har dei prioritert middel til Inkluderande barnehage og skulemiljø, samlingsbasert pulje 2 og 4. I tillegg har kommunen sett av middel til å etablere eit innsatsteam som skal forebyggje og handtere dei vanskelege sakene. Skoleeigar arbeider målretta med å utvikle kvalitetsoppfølgingssystemet. Det er Fylkesmannen si vurdering at [...] kommune har utfordringar med å tenkje og prioritere heilskap i val av tiltak. Vår vurdering er at kommunen si innsats over tid har vært for mykje prega av ulike prosjektsatsingar og at desse ikkje er arbeidd med over tid før nye tiltak er iverksett.»

«Kommunen nytta tildelte frie midlar til eit grundig analysearbeid på kvar skule, og valde i samråd med Fylkesmannen 'Inkluderande barnehage- og skulemiljø, samlingsbasert tilbod', som hovudtiltak. Dei er no midtvegs i perioden. Vi følgjer kommunen tett og ser tydelege teikn på utvikling av eit godt og profesjonelt arbeid basert på fagleg kunnskap – både i kvar enkelt eining og på tvers av einingane.»

«Kommunen har to hovudtiltak, statleg rettleiarkorps og 'Inkluderande barnehage- og skulemiljø'.»

«En av kommunene har takket nei til støtte, men fikk i 2019 tilsyn og søker for 2020 om deltakelse i læringsmiljøprosjektet. Vi oppfatter det som positivt at kommunen har kommet dit at de ønsker en slik deltakelse og vil støtte deres deltakelse i denne sammenhengen.»

Her er det altså eksempler på at det i kommuner i oppfølgingsordningen brukes tiltak som er innrettet mot kommuner med særskilte behov for kompetanseutvikling på skolemiljø, som Læringsmiljøprosjektet. Men det er i minst like stor grad eksempler på at tiltak i kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø som er rettet inn mot barnehager og skoler generelt, benyttes. Og da særlig det samlingsbaserte tilbudet. Det vil si tiltak som *ikke* er utviklet for skoler med særskilte utfordringer på feltet. Men det er også, som vi ser, slik at det samlingsbaserte tilbudet gjøres til del av en samlet innsats, der det også tas i bruk særskilte tiltak som veilederkorps. Dette understrekes fra Nordland her:

«[...] i tillegg til VK er kommunen deltager i pulje 4 inkluderende barnehage- og skolemiljø. Det er satt inn veileder som skal følge kommunen i denne puljen i 20%, i tillegg til ressursene som tilføres via puljesatsingen. I tillegg har regionen opprettet et skolefaglig ressurscenter som skal støtte skoleeierne på Sør-Helgeland. Fylkesmannen har bidratt med ressurser til kompetanseheving på skolemiljø til dette senteret.»

Hva veiledningene handler om, når det benyttes nasjonalt veilederkorps eller lokalt utviklede veiledningsordninger, oppgis ikke i alle sammenhenger. Det er derfor vanskelig å danne seg et bilde av hvorvidt lærings- og skolemiljø inngår i denne veiledningsvirksomheten, eller om det er slik at tiltakene fra inkluderende barnehage- og skolemiljø danner utgangspunkt for veiledningsaktiviteten.

Når det gjelder rapportering på hva slags behovsanalyser som ligger til grunn for valg av kompetansetiltak, vises det gjennomgående til at det i embetenes dialog med de aktuelle kommunene tas utgangspunkt i «indikatorsettet». Det vil si statistikken som ligger til grunn for at kommunen ble vurdert å ha resultater som gjorde den aktuell for oppfølgingsordningen. Det oppgis også gjennomgående at analysearbeid er krevende, eller slik det heter fra ett embete: «flere kommuner kan slite med analysekompetansen når det gjelder å forstå resultater fra ulike undersøkelser og kartlegginger.» Noen få embeter viser til at det er tatt i bruk ståstedsanalyse for å kartlegge hva slags utfordringer som ligger bak de dårlige statistiske resultatene, enten det gjelder faglige resultater eller mobbing. For øvrig etterlater rapporteringen på behovsanalyser et inntrykk av at en er opptatt av å gå i dialog med kommunene om resultater/indikatorer som har gjort at de fikk tilbud om å være i oppfølgingsordningen, mens det i liten grad beskrives hva som er gjort for å finne ut hva som er årsaken til disse resultatene, og hvordan dette kan møtes ved hjelp av kompetanseutvikling.

Særskilt om inkluderende barnehage- og skolemiljø

Arbeidet med kompetansepakken for inkluderende skolemiljø nevnes i flere sammenhenger som tema i fylkesmannsembetenes kommunikasjon med kommunene. Dette knyttes både til andre satsinger som embetene er involvert i, og da særlig 0–24-arbeidet²⁰, til arbeidet med fagfornyelsen og gjennomgående til tilsynsvirksomhet og embetenes praksis som håndhevere av opplæringslovens paragraf 9 A. Håndhevingsarbeidet framstår som en betydelig del av fylkesmannsembetenes samlede virksomhet på opplæringsområdet. Som her fra Oslo og Viken:

«Barnehage- og skolemiljø er et prioritert område hos embetet, som kommunene allerede er gjort kjent med i vårt årlige forventningsbrev under overskriften Utsatte barn og unge. Embetets dialogmøter med kommuner i fylket i forbindelse med 0-24 arbeidet, er en del av denne tankegangen. Se egen rapportering. [...] Vi prøver å oppnå synergier mellom arbeidet vi har med de statlige satsningene som ligger til Inkluderende barnehage- og skolemiljø og fokus på regelverksetterlevelse i sektor. Vi har som nevnt en rekke enkeltsaker til behandling som håndhevingsmyndighet. Vi prioriterer behandlingen av disse,

²⁰ 0–24-samarbeidet er et samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet med underliggende etater. Målet er å fremme mer samordnede tjenester og helhetlig innsats for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier. 0–24-samarbeidet handler blant annet om å kunne utnytte dagens ressurser bedre gjennom tettere tverrfaglig samarbeid mellom tjenestene. (Kunnskapsdepartementet 2019: 80)

men søker samtidig å få kommunene og skoleeierne til å benytte våre vedtak i enkeltsaker til læring og kompetanseheving med virkning for flere barn og unge.»

I dette utdraget fra Oslo og Viken sin rapport nevnes spesifikt synergier med den statlige satsingen for inkluderende barnehage- og skolemiljø. Slike potensielle eller realiserede synergier med statlige satsinger nevnes gjennomgående i embetenes årsrapporter, som her fra Innlandet:

«Noen kommuner deltar i Inkluderende barnehage- og skolemiljø-satsinger, andre er Språkkommuner eller Realfagskommuner. Fylkesmannen opplever at det stor bevissthet om å se tiltak i sammenheng – og å avpasse ny aktivitet til eksisterende tiltak. Det er trolig likevel en vei å gå med tanke på å se andre statlige ordninger i sammenheng med den desentraliserte kompetanseutviklingen.»

I årsrapportene framheves prosjektet Inkluderende barnehage- og skolemiljø, det samlingsbaserte tilbudet, som noe embetene erfarer at har positive virkninger. Og selv om det vektlegges at tiltakene gjennom Inkluderende barnehage- og skolemiljø sees i sammenheng med andre innsatser for å øke kompetansen på feltet og styrke praksisen ute i barnehager og skoler, beskrives det i liten grad hvordan denne sammenheng/synergien oppnås.

Læringsmiljøprosjektet nevnes også, ofte sammen med oppfølgingsordningen, som tiltak for skoleeiere med behov for særskilt innsats. Det nettbaserte tilbudet er det ingen som nevner i de delene av årsrapportene som er gjennomgått. Når det samlingsbaserte tilbudet nevnes, understrekes det gjerne at dette er noe embetet gjerne ser at fortsetter, enkelte understreker at dette ikke er viktig bare for skole- og barnehageeiere, men at det også er noe embetet har hatt direkte nytte av i sitt arbeid, som her fra Rogaland:

«Gjennom arbeid med IBS har vi fått betre innblikk i kva utfordringar kommunane står i, på ulike nivå. FMRO meiner at vi har vidareutvikla vår rolle i IBS satsinga frå oppstart i pulje 2. I begynnelsen hadde vi ei forståing av å ha ein tilretteleggjarrolle. Vi har etterkvart sett at FM både kan og bør ha ei meir aktiv rolle slik at vi kan sikre at satsinga blir forankra, har progresjon og gir ønska forbetring i kvalitet. Fleire kommunar har gitt positiv tilbakemelding på at FMRO er ein samarbeidspartnar i arbeidet med å utvikle gode og trygge barnehage- og skolemiljø. I tillegg har tilsette hjå FMRO som jobbar med skolemiljø saker også ansvar for IBS. Dette gjer oss eit godt bilete over kompetansebehova i kommunane. Vi har brukt denne informasjonen til å bli meir spissa på tema vi vel ut på regionale samlingane. Vi har også brukt dette høve til å få deltakarane sjølve til arbeide aktivt med Udir sin nettressurs *Tiltak i skolemiljø saker* som verktøy i eige arbeid.»

Komplekse strukturer

Fylkesmannsembetene arbeider, noe som også reflekteres i gruppeintervjuene fra tre embeter, mye med klager fra foreldre/elever med utgangspunkt i opplæringslovens paragraf 9 A. Her gis elever rett til et trygt og godt skolemiljø, skolen pålegges nulltoleranse for krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Personell og skoler har aktivitetsplikt: De skal følge med og gripe inn hvis elever ikke opplever

et trygt og godt skolemiljø. Hvis foreldre/elev er av den oppfatning at skole og skoleeier ikke oppfyller lovens krav, kan de klage til fylkesmannen. Og etter at paragraf 9 A kom inn i opplæringsloven i 2017, har antall klager fra foreldre og elever som mener at skolene ikke arbeider tilfredsstillende for å forebygge, oppdage og endre, økt. Dette gjør at omfanget av oppgavene som forvaltere av lov og med tilsyn med opplæringstilbudet øker. En av de intervjuede betegner pågangen av klagesaker knyttet til 9 A som «litt massivt».

Når ansatte i fylkesmannsembetene som er intervjuet, blir spurt om hvilken overordnet tilnærming eller strategi de har for arbeidet med inkluderende barnehage- og skolemiljø, understrekes det at dette er gitt, eller som en seksjonsleder formulerer det: «Å si at vi har laget hovedstrategi som avviker fra oppdrag, det blir vanskelig, strategien blir å levere på oppdrag». Deres hovedstrategi er fastlagt gjennom oppdraget de har som statens representant i fylkene.

Likevel synes det å være noe ulike vektlegging av ulike deler av oppdraget, i de tre embetene hvor det er gjort intervjuer. Mens det i ett embete understrekes av skolefaglig rådgiver at «Tilsyn og skolemiljø har hatt fokus i mange år, og vil ha det i 2021 ... det er et hovedfokus egentlig, og da særlig knyttet til 9 A», understrekes det i et annet embete at det er viktig å jobbe med problemer som oppstår, og klager som kommer, men at det er vel så viktig å jobbe forebyggende. En seniorrådgiver for skole reflekterer slik:

men så kan man jobbe for å fremme gode barnehage- og skolemiljøer. Hvis man jobber godt og kunnskapsbasert med å fremme gode og trygge barnehage- og skolemiljø, da er det opp ett trappetrinn ... hvis du ikke klarer å stoppe utfordring av normer ... hvis man holder seg helt nederst på pyramiden, da er det mye å hente.

Underforstått er ambisjonen å være i forkant, bidra til gode og trygge skolemiljøer på måter som gjør at oppgaven som klageinstans når noen opplever at deres rettigheter ikke ivaretas, reduseres i omfang. Refleksjonene avspeiler at fylkesmennenes innsats i arbeidet for inkluderende barnehage- og skolemiljø er sammensatt, de skal jobbe både forebyggende og med håndtering av klagesaker. Det gjøres også avveininger av hvordan disse oppgavene vektlegges innenfor de rammene som finnes. Samtidig knyttes disse to oppgavene sammen, slik vi så av årsrapportene, og det er avgjørende å sikre kompetanseutvikling både i det forebyggende arbeidet og i håndteringen av problemer som oppstår.

Tiltak rettet inn mot skoler og kommuner hvor antall klagesaker, men også elevundersøkelse, foreldreundersøkelse og andre verktøy tegner bilder av manglende trivsel og trygget, har vært der en stund. Det gjelder både Læringsmiljøprosjektet og oppfølgingsordningen, mens både det samlingsbaserte og det nettbaserte tilbudet i kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø og desentralisert og regional ordning er nokså nye tiltak, iverksatt i løpet av de to–tre siste årene. Disse nasjonale ordningene for kompetanseutvikling har kommet samtidig med regionreformen som ga fylkes- og kommunesammenslåinger. Fylkesmannsembetene hvor vi har gjort intervjuer, er resultater av slike sammenslåinger. Dette har gjort det nødvendig å bruke tid og oppmerksomhet slik at ulike tilnærminger og måter å arbeide på finner en felles form. Dette er krevende, særlig hva desentralisert og regional ordning angår. Disse måtene å kanalisere midler til kompetanseutvikling i barnehager og skoler på har, som vi har sett, erstattet tidligere nasjonale ordninger der fylkesmannsembetene har formidlet kompetanseutviklingsmidler ut lokalt. Og det har vært noe ulike tradisjoner for hvordan dette er gjort i de ulike fylkene. I tillegg hadde flere

fylker rullet å opprette samarbeidsforum for etablering av kompetanseplaner og fordeling av midler fra desentralisert og regional ordning, et arbeid som nå måtte gjøres på nytt da flere fylker ble slått sammen.

Desentralisert og regional ordning krever, som vi har sett, at det opprettes samarbeidsforum. I tillegg skal en regional samarbeidsstruktur for kommuner hvor avveininger gjøres og representanter til samarbeidsforum rekrutteres, på plass – både for barnehager og skoler. Ulike regionale samarbeidsstrukturer har eksistert i de fleste fylker lenge, men siden fylkesstrukturen nå er ny, tenkes det, i flere fylker, om igjen om det regionale samarbeidet. Det skal også gjøres avklaringer når det gjelder universitets- og høyskolesektoren. Endelig skal det avgjøres hvordan private barnehageeiere trekkes inn i samarbeidsforum. Her har fylkesmannsembetene vi har intervjuet i, valgt litt ulike løsninger, uten at det virker som det er konkludert endelig. For hvordan skal de egentlig gjøre dette for å ivareta bredden av private eiere, slik bredden av kommunale eiere er representert gjennom det regionale samarbeidet? Haugseth mfl. (2019) pekte i sitt øyeblikksbilde fra våren 2019 på flere av disse utfordringene knyttet til regional ordning. Våre intervjuer, et øyeblikksbilde fra høsten 2020, synliggjør noen av de samme utfordringene. Disse prosessene tar tid.

Vi påpeker dette her for å understreke at det er mye som skal på plass *før* prioriteringer om kompetanseutvikling og fordeling av penger i desentralisert og regional ordning kan gjøres. Her er det også mange aktører som skal virke sammen, og de tre fylkene vi har gjort intervjuer i, er på ulike stadier i «riggingen» av denne samarbeidende strukturen.

Men ja, som vi også har sett av årsrapportene, er inkluderende barnehage- og skolemiljø del av kompetanseutviklingsprioriteringer både i desentralisert ordning og i regional ordning. Slik er det fordi det oppleves å være nasjonale føringer for prioriteringer; arbeidet med den nye læreplanen, fagfornyelsen, er viktig. Og de prioriterte temaområdene i *Kompetanse for fremtidens barnehage (2018–2022)* beskrives som viktige. Men så er det også slik at inkluderende barnehage- og skolemiljø har prioritet fordi dette synliggjøres i lokale analyser av behov. Det påpekes at hva som er grunnlaget for det lokale behovet, om dette er dokumentert gjennom konkrete behovsanalyser eller mer basert på et «inntrykk» skole- og barnehageeiere har av situasjonen i barnehager og skoler, varierer.

Det framstår enklere med tiltak i regi av kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø. Økonomiske midler til dette formidles også gjennom fylkesmannsembetene, men behøver ikke ta veien om samarbeidende strukturer på fylkesnivå og regionalt. De formidles fra embetene direkte ut til skole- og barnehageeiere. Dette er i noen grad basert på at embetene aktivt informerer kommuner og eiere om at disse ordningene finnes og anbefales. De har, fra nasjonalt hold, en definert tematikk, og det tilbys definerte opplegg. Så må disse oppleggene tilpasses lokale forhold, men for tiltak i kompetansepakken er det likevel mer som er gitt enn når skole- og barnehageeiere prioriteres for tilskudd gjennom desentralisert og regional ordning. Fylkesmennene er i ulik grad involvert i gjennomføringen av tiltakene. De har oppgaver når det gjelder Læringsmiljøprosjektet og det samlingsbaserte prosjektet, færre når det gjelder det nettbaserte – noe som kan forklare hvorfor det nettbaserte tilbudet ikke berøres i årsrapportene (se forrige avsnitt).

Er det så snakk om to parallelle løp for kompetanseutvikling på barnehage- og skolemiljø eller en felles innsats, sett fra fylkesmannsembetenes ståsted? En seniorrådgiver i et embete beskriver dette slik:

Vi holder høyt å se det i sammenheng [de ulike ordningene]. Men det må gjen-
tas og gjentas. Det må synliggjøres helt ned til lærere, pedagoger og assisten-
ter. Sånn at det ikke oppleves som parallelt eller som noe ekstra, noe nytt igjen.
Så det jobber vi sterkt for.

Mens en seksjonsleder for barnehager i et annet embete sier:

Vi skal se all kompetanseheving og behov i sammenheng. Innafor regional ord-
ning så er inkluderende barnehagemiljø tema, det er ett av fire deltema som
barnehageeiere skal kartlegge og analysere behov for kompetanse på. Inklude-
rende barnehage og skole er et parallelt løp med rekomp. Samarbeidsforum
gjør ikke noen prioriteringer der. Barnehageeiere som deltar i inkluderende
barnehage og skole [...] vi oppfatter ikke at det lokale kompetansebehovet står
like sterkt i inkluderende barnehage- og skolemiljø som i regional ordning. Så
foreløpig håndteres de hver for seg.

Inkluderende barnehagemiljø er et tema som kan prioriteres i regional ordning. Sam-
tidig arbeides det med tiltak gjennom kompetansepakken for inkluderende barne-
hage- og skolemiljø. Dette er, slik det snakkes om i dette sitatet, håndtert som to
parallele ordninger i embetet, fordi det er to ulike tiltak initiert fra Utdanningsdirek-
toratet, med økonomiske midler som basert på to ulike prosesser kanaliseres gjen-
nom fylkesmannsembetene og ned til lokale barnehager og skoler. Det ene stiller krav
om kartlegging av lokale kompetansebehov, at skole- og barnehageeier i samråd med
UH-miljøer og noen ganger andre eiere organiserer hvordan disse kan ivaretas, samt
inngår i drøftinger der prioriteringer av midlene gjøres. Det andre kan oppnås ved at
skole- og barnehageeier melder inn et ønske om kompetanseutvikling på feltet, og er
bygget på et organisert opplegg for hvordan dette skjer. Så understrekes det likevel,
både i årsrapporter og intervjuer (slik den første rådgiveren gjør her) at disse to ord-
ningene skal sees i sammenheng, skal *brukes* i sammenheng, der ute, lokalt – siden
ordningene strever mot samme mål. Men da må de både se dette og make dette lo-
kalt. En rådgiver i et embete sier det slik:

Jeg ser at enkelte kommuner, som er med i Inkluderende barnehage- og skole-
miljø, har trukket det inn i arbeidet med desentralisert ordning. De har selv
sett det. For det er jo sånn at de midlene er det ulik innretning på. Det er ikke
så enkelt å koordinere det. Det er nokså komplekse strukturer.

Å samordne ulike nasjonalt initierte innsatser som kan benyttes for å oppnå mer
kompetanse i skoler og barnehager på hvordan en kan forebygge, oppdage og hånd-
tere miljøer som gjør at noen opplever mobbing og andre krenkelser, krever lokale
koordinerende innsatser. Det tegnes, basert på årsrapporter og intervjuer hos fylkes-
mannsembetene, et bilde av at forutsetningene for å få til dette lokalt er ulike. Det
skyldes flere forhold, som vi får et lite innblikk i gjennom intervjuer i lokale skole-
/opplæringsadministrasjoner og survey til skole- og barnehageeiere.

7.6 Lokale strategier

Det er tydelige tendenser i svarene fra spørreundersøkelsen til barnehage- og skole-
eiere som har deltatt i kompetanseutvikling i prosjektet Inkluderende barnehage- og
skolemiljø, som indikerer at disse tiltakene kombineres med annen kompetanseut-
vikling på feltet. Det vil si at de sett opp mot regional ordning og desentralisert ord-
ning oppleves som supplerende, ikke konkurrerende.

Når spørsmålet er hvor stor andel av barnehagene lokalt (se kapittel 3.2) som har deltatt i regional ordning og ett av de øvrige kompetansetilbudene samtidig, svarer 60 prosent at det har en andel av barnehagene gjort. Den vanligste kombinasjonen er regional ordning og det samlingsbaserte tilbudet, å kombinere med det nettbaserte tilbudet eller Læringsmiljøprosjektet er noe mindre vanlig.

Blant respondentene som har svart som skoleeiere, er det nær 70 prosent som oppgir at 76–100 prosent av skolene de har ansvaret for, har deltatt i flere av ordningene for kompetanseutvikling. I overkant av 30 prosent av de som svarer at deres skoler har deltatt i den desentraliserte ordningen, svarer at disse skolene også har deltatt i det samlingsbaserte tilbudet, mens det er mindre vanlig å kombinere med det nettbaserte tilbudet og Læringsmiljøprosjektet.

Skoleeiere ble også spurt om kompetanseutvikling innenfor oppfølgingsordningen eller den desentraliserte ordningen har vært knyttet til inkluderende skolemiljø, noe om lag 70 prosent svarer ja på.

Både barnehage- og skoleeiere blir spurt om kompetansetiltak i Inkluderende barnehage- og skolemiljø og tiltak gjennom henholdsvis regional og desentralisert ordning oppleves som supplerende eller konkurrerende. De blir bedt om å krysse av på en skala fra 1 for supplerende til 10 for konkurrerende. To tredjedeler av de som svarte som barnehageeiere, plasserer seg fra 1 til 3. Det vil si en klar tendens til å vurdere tilbudene som supplerende. De som svarer som skoleeiere, er nesten like unisone for supplerende: To tredjedeler plasserer seg fra 1 til 4. Tendensen til å betrakte disse tilbudene som konkurrerende er altså marginal.

Det er likevel ikke sagt at en lokalt, som påpekt av fylkesmannsembetene, makter å rigge et samordnet tilbud til ansatte og ledere i barnehager og skoler ved hjelp av de ulike tiltakene. Tiltak kan utmerket godt arbeides med i parallelle løp og *likevel* betraktes som supplerende, når en altså blir spurt om det. Dette skal vi komme tilbake til basert på intervju materialet fra kommunene.

Hvorfor har en så, som barnehage- og skoleeier, valgt akkurat de tiltakene som er valgt for kompetanseheving på feltet inkluderende barnehage- og skolemiljø?

Om lag 35 prosent av de som svarer for barnehager, svarer at dette er gjort basert på lokale behovsanalyser, mens 24 svarer at de samarbeider med andre kommuner, og at dette var løsningen som ble valgt, mens 21 prosent svarer at de valgte det som «passet best til våre behov». Nesten ingen velger svaralternativ som indikerer at de valgte løsningen de fikk informasjon om, og/eller den mest økonomisk gunstige.

Tilsvarende er det blant de som svarer for skolene: Her er det på spørsmål om hvorfor en har valgt de aktuelle tiltakene, hele 70 prosent som svarer at dette er basert på lokale behovsanalyser, 40 prosent valgte det som passet til behovet eller kunne tilpasses det lokale behovet (25 prosent). 30 prosent svarer at de samarbeider med andre kommuner, og det var denne løsningen som ble valgt. Også blant skoleeiere er det få som svarer økonomi og informasjon som begrunnelse for valg av tiltak.

Svarene indikerer at en, slik det også framgikk av *Spørsmål til Skole-Norge* (Rogde mfl. 2020), tar utgangspunkt i lokale behovsanalyser og det som passet eller kunne tilpasses behovet, uten at det her er klart hva som menes med lokale behovsanalyser. Samtidig framgår det at samarbeidet med andre eiere/kommuner er viktig. Sistnevnte er svar som peker i retning av felles beslutninger på tvers av kommuner, i regionsamarbeid eller eventuelt i samarbeidsfora der hele fylket skal bli enige om kompetansestrategier og fordeling av penger. Instrumentelle begrunnelser, knyttet til økonomi og informasjon, vektlegges i forsvinnende liten grad.

Disse spørsmålene om hvorfor, eller hva som bidrar til at, ulike kompetanseutviklende ordninger og tiltak blir valgt, er et godt utgangspunkt for nærmere utforskning

av disse beslutningene lokalt. Dette gjør vi basert på intervjuer som er gjort med øverste administrativt ansvarlige for oppvekst/utdanning og/eller rådgivere for barnehage og skole i et utvalg kommuner. En slik utforskning av det kvalitative intervju materialet gir innsikt i *betingelsene for å se ulike ordninger i sammenheng og lage samordnede tiltak*, herunder hvilken betydning det har at det her dreier seg om ulike kompetanseutviklende tiltak. Ordninger og tiltak har, som vi har sett, i ulik grad et definert innhold fra nasjonalt hold, og det stilles i ulik grad krav om lokale innsatser for å kartlegge kompetansebehov og utvikle kompetanseutviklende tiltak tilpasset disse.

Betingelse 1: eiers forutsetninger og regionalt samarbeid

Skole- og barnehageeiere er forskjellige. Mens det for skolene stort sett er snakk om kommunale eiere (om lag 350 ulike)²¹, med et lite innslag av private eiere, er det for barnehager snakk om (ifølge Utdanningsdirektoratet) 350 kommunale eiere og 2170 private. I tillegg er det altså om lag 350 ulike kommunale barnehagemyndigheter.

En kunne tenke seg at særlig de minste kommunene er i en utfordrende situasjon når det gjelder å ha oversikt over tiltak, se dem i sammenheng og lage sammensatte opplegg som møter behov. Små kommuner er, slik en seksjonsleder for barnehage og skole hos en fylkesmann beskrev det, sårbare:

[...] for det finnes bare ett menneske på skole og barnehage i en kommune, og vedkommende er i tillegg ansvarlig for kultur og basseng- og kinosjef.

Slike kommuner finnes i vårt intervju materiale. I en av dem svarer kommunalsjef for grunnskole- og barnehager slik på spørsmål om han har en stab å dele planlegging av kompetanseutviklingsarbeid med: «Nei, i det store og det hele sitter jeg alene med dette på rådhuset». En annen tilsvarende kommunalsjef i en liten kommune sier: «Nei, jeg er alene, jeg er min egen rådgiver.» I denne siste kommunen er det én skole og to barnehager, hvorav den ene er privat. Kommunalsjefen forklarer at han er barnehage- og skolemyndighet. Rektor på skolen og styrer i barnehagen er kommunal skole- og barnehageeier. Den private barnehagen er lokalt eid, ikke del av en landsomfattende kjede for private barnehager. Og av og til må kommunalsjefen, i egenskap av barnehagemyndighet, fortelle den private barnehagen «at de må være med på utviklingstiltak». Denne private enheten er en toavdelings barnehage, som, slik lederen forteller, ikke er så godt rustet til å drive utviklingsarbeid, «men vi [i kommunen] har satt av midler til å dekke utgifter, leie vikarer, slik at de ikke skal melde seg ut på grunn av økonomien.» Denne kommunen er med på både desentralisert ordning og regional ordning og har i flere år drevet et utviklingsarbeid som også omfatter skolemiljø, basert på opplegget til en høgskole lokalisert et annet sted i landet, fordi lokal UH-sektor «ikke var klare» (og Fylkesmannen aksepterte samarbeidet). I tillegg har de i kommuneadministrasjonen besluttet å bli med i det samlingsbaserte opplegget i kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø. Kommunen er også med i det tverrfaglige 0–24-samarbeidet i regi av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, for «identifikasjon og oppfølging av utsatte barn».

Dette er altså en liten kommune, som i likhet med flere i vårt intervju materiale kombinerer ulike tiltak og ordninger for kompetanseutvikling på feltet inkluderende barnehage- og skolemiljø, og plusser på med 0–24-samarbeidet fordi de mener det handler om det samme (dette er noe flere kommuner er inne på).

²¹ Ifølge KS var det 1. januar 2020 356 kommuner i Norge. <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/kommunereform/noen-fakta-om-nye-kommuner-fra-2020/> Lesedato 22.10.2020

Hvordan syr de sammen alt dette? Hvordan skjer det fylkesmannsembeter beskriver som synergier? Den aktuelle kommunalsjefen forteller at de «har ressurser, men ikke hoder». Ressursene, det vil si pengene, skaffes til veie ved å navigere i og sette sammen ulike nasjonale tiltak initiert av direktorater samt gjennom deltakelse i desentralisert ordning og regional ordning. «Hodene» finnes til dels ved at prosjektmidler gir rom for å kjøpe fri for eksempel en barnehagepedagog til å drive utviklingsarbeidet i samlingsbasert tilbud, men også i det regionale samarbeidet knyttet til desentralisert og regional ordning. I denne lille kommunen, som i flere av de andre mindre og mellomstore kommunene vi har gjort intervjuer i, lovpriser samarbeidet med andre kommuner i regionen. I flere slike regioner har de brukt felles midler til å ansette det som beskrives som enten daglig leder, rådgiver, regionssekretær, koordinator eller «drivkraft», alt etter som, til å drive fram det regionale samarbeidet. Her utvikles da ikke bare et regionalt samarbeid på kompetanseutvikling, men også en regional struktur – i form av regionale samarbeidskontorer, lokalisert til en av de deltakende kommunene. Slik spleiser kommunene på «et hode» som både kan planlegge og initiere strategier, skaffe til veie den kompetansen de trenger fra lokal UH-sektor eller annet steds fra, og holde kontakten med fylkesmannen vertikalt og med de andre kommunene horisontalt.

Disse regionale nettverkene styres, slik dette beskrives, formelt av et styre / en styringsgruppe med representanter fra alle de enkelte kommunenes administrasjon, hvis de da ikke er for mange. Det beskrives som potensielt problematisk å bli for mange. I en kommune var de bekymret fordi deres region nå (av fylkesmannen) foreslås lagt om fra fem til elleve kommuner, grunnet fylkessammenslåing.

Knyttet til disse regionale nettverkene kan det også være arbeidsgrupper, fagnettverk, lærende nettverk og regionale samlinger som i tillegg omfatter ansatte i skoler og barnehager. De «driver all kompetanseheving man måtte ønske» og «staker ut kursen videre» slik en skolefaglig rådgiver i en mellomstor kommune beskriver det. De gir konkrete forelesningstilbud, og de jobber barnehagebasert og skolebasert.

Kommunalsjefen i den lille kommunen som brukes som eksempel ovenfor, sier:

Vi har hatt fire år i det regionale nettverket, vi er enige i veivalget, og måten vi har styrt økonomien tilbake til kommunen, har vært helt okei. Jeg har fått og hatt den friheten fra rådmann og politikere til å drive utviklingsarbeid, det har aldri vært at vi skal stramme inn budsjetter på grunn av det her. (kommunalsjef oppvekst og utdanning)

Men så er kommunene ulike av størrelse, og i mange regioner er det store og små kommuner som samarbeider, med utgangspunkt i ulike virkeligheter. De mindre og mellomstore kommunene i intervjumaterialet er ikke så bekymret for det, de er glade for å ha tilgang til «hoder», slik det uttrykkes ovenfor, for å dra veksler på andres erfaringer og kunne invitere med fagpersoner i forskningsfronten i arbeidet med mobbing og skole-/barnehagemiljø. Det er i større kommuner det, i alle fall i vårt intervjumateriale, uttrykkes bekymringer for det regionale samarbeidet.

[...] kanskje vi finner samarbeid med en kommune som ligger langt unna oss. Denne regionen er små kommuner, men [kommuner] er tre av de største, så har vi med [kommune] som er liten, de er sjakk matt hvis vi sier at vi skal ... ja, da ... «vi får følge etter», de er ikke sterke til å stå på egne føtter. (kommunalsjef, oppvekst og utdanning)

Ja, de minste kommunene vil ha nytte av å jobbe med større kommuner. Vi er en såpass stor kommune at aleine, så ser jeg solidaritetsjobbing her. Men det blir litt voldsomt. (skolesjef)

I disse sitatene fra de øverst administrativt ansvarlige for utdanning og oppvekst i to større kommuner uttrykkes det bekymringer for det regionale samarbeidet på to ulike måter: at de minste kommunene nærmest kjøres over i regionalt samarbeid, og samtidig at det kanskje er nettopp de minste som har mest utbytte av denne typen «solidaritetsjobbing». Når skole- og barnehageeiere i surveyen svarer at de har valgt sammensatte tiltak fordi det ble bestemt av kommunene i samarbeid, kan det tolkes dit hen at noen bestemmer på vegne av de andre, slik kommunalsjefen i sitatet over er bekymret for. De som ikke er sterke nok til å stå på egne bein, har ikke noe de skulle ha sagt hvis store aktører i et samarbeid har bestemt seg. Men hvis en mangler «holder» til å drive utviklingsarbeid og til å sette sammen ulike tiltak og ordninger på måter som fungerer lokalt, så har slike regionale samarbeidsløsninger likevel mest fordeler, sett fra mindre kommuners ståsted.

Så er imidlertid ett spørsmål viktig. Vi har sett i ulike undersøkelser at et varierende antall skole- og barnehageeiere oppgir å velge tiltak basert på analyser av behov. Men har de kompetanse og metoder til å analysere fram behov, eller beskrives behov gjennom antakelser og anslag? Det er både i regional og desentralisert ordning en tydelig ambisjon om at det å jobbe barnehagebasert og skolebasert handler om å grunnfeste kompetanse og felles forståelser i ansatte, barn, elever og foreldre, men også at det i forkant skal gjøres analyser i barnehager og skoler for å avdekke behov. Lokale universiteter og høyskoler skal bidra til dette.

Betingelse 2: tilføring av kompetanse fra lokal UH-sektor

I intervju materialet er informantene gjennomgående opptatt av å ikke bare anta hvordan det står til i barnehager og skoler, men å ha kunnskap om barnehage- og skolemiljøet. Dette er krevende å få til. Men har man det ikke, er det lett å komme bakpå i form av høye mobbetall i elevundersøkelser eller gjentatte klager basert på opplæringslovens 9 A til fylkesmannen. Av den grunn, men også fordi det er viktig som grunnlag for utviklingsarbeid, brukes det midler fra både desentralisert og regional ordning for å kartlegge. En mellomstor kommune forteller hvordan de bruker både ståstedsanalyse og ekstern vurdering i barnehagene i forkant av at de setter i gang et utviklingsarbeid på barnehagemiljø, og at dette er bestemt og gitt penger til gjennom regionsamarbeidet.

Helt konkret, eksterne vurderere er inne, og de gjør ståstedsanalyse. Så presenteres den undersøkelsen, og da er de inne [fra UH-sektoren], da kommer de inn med sin kompetanse og veileder i endringsarbeidet. [...] vi bruker midler vi får fra Fylkesmannen, [annen kommune] hadde 50 000 kroner, og så skal da UH-sektoren ha en del av det ... og så har vi en pott igjen som vi i regionen har bestemt skal gå til ekstern vurdering. Vi har holdt unna en liten pott der, da, til det. (barnehagerådgiver)

Systemet med ekstern vurdering i barnehagen, basert på at vurderere med barnehagefaglig praksiskompetanse (men fra en annen kommune) observerer og vurderer hvordan det jobbes i barnehager dagen igjennom, brukes i deler av landet. Det er en måte å kartlegge nåsituasjonen på, som gir innsikt i samhandling og i prosesser internt i barnehagen. Dette har de i denne regionen holdt unna penger for å gjennomføre, og det er først når denne kartleggingen er gjort, at UH-sektoren trekkes inn. I

prinsippet, slik retningslinjene er lagt fra sentralt hold, skal UH-sektoren være inne fra og med kartlegging og analyser av behov. De skal være med hele veien. En gjennomgående erfaring i kommuner ulike steder i landet, hvor vi har intervjuet, er at dette er den lokale UH-sektoren ikke klar for.

[...] vi skulle bruke [lokalt universitetsmiljø] til observasjon [i barnehage]. Det var greit. Men så kom korona. Og da tenkte vi at de kunne gi oss et webinar på observasjon i stedet for at de kom ut til oss, men så kunne de ikke levere på det, de foreslo et seminar på barnebøker. Da sa vi takk, men nei takk, det er ikke det vi trenger her ute nå. [...] (enhetsleder for barnehager)

Desentral ordning [...] er rigid og tungvint. Det er styrt hva vi kan bruke midlene på, og styrt inn mot ett høgskolemiljø. Jeg mener vi burde kunne brukt midlene ut fra det vi mener er relevant, ut fra det vi mener er viktig. (skolesjef)

Vi føler vel at [UH-institusjon] er trege på avtrekker'n her, de sier de må rigge seg ... jeg er litt usikker på hva de mener med det. Det de tilbyr oss i år, er fire webinar, det holder ikke ut fra den pengesummen de får. Vi er nødt til å ha en kombinasjon, de må også ut i nettverka våre der utviklinga skjer. (skolerådgi-ver)

I kommunene legges det til grunn stor forståelse for argumentet, som framføres i stortingsmeldinger, fra Utdanningsdirektoratet og fra fylkesmannen, om at lokal UH-sektor skal brukes i kompetanseutvikling lokalt for slik å gjøre lokal barnehage- og lærerutdanning mer praksisnær og dermed bedre. Det er en ambisjon som støttes. Men, spør enkelte retorisk, er dette måten å gjøre det på? I praksis oppleves dette kravet som et hinder for å kunne drive et helhetlig kompetanseutviklingsarbeid på feltet lokalt, basert på lokale behov og lokale ønsker. Ja, de er kjent med at de kan bruke andre UH-miljøer, men da må det gå gjennom den lokale UH-sektoren. Flere refererer dessuten til at fylkesmannen ikke alltid er konsekvent i sin håndheving av «påbudet» om lokal UH-sektor. Det finnes, som vi så i den lille kommunen og i resultatene fra *Spørsmål til Skole-Norge*, eksempler på at kommuner har fått lov til å bruke andre UH-miljøer enn de lokale, og likevel fått penger fra regional ordning og desentralisert ordning. Andre har fått absolutt nei og har måttet løse det ved hjelp av egne midler.²² Ulempen ved dette gjelder desentralisert og regional ordning, motsatt oppleves det da som en fordel at det knyttet til kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø ikke er tilsvarende betingelser. Her er det ingen krav om lokal UH-sektor, her bruker kommunene pengene de får til tiltaket (gjennom fylkesmannen), mer uavhengig av lokale samarbeidspartnere. At tiltakene i kompetansepakken bygger på nasjonalt definerte opplegg, snakkes ikke om som en ulempe.

Pengene direkte fra Udir er «gull». De blir et tillegg til midler som går inn i det regionale samarbeidet. [...] Da kommer det penger vi er sikre på at er der, på

²² Retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring er, som nevnt innledningsvis i dette kapitlet, på høring (frist 21. november 2020). Her legges det opp til at det i samarbeidsforum skal være med representanter fra universiteter og høgskoler med geografisk tilknytning til regionen, mens det i det lokale samarbeidet ikke er understreket at universitetet/høgskolen det samarbeides med, må være lokal. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing3/id2724691/> Lest 22.10.20. Ingen av de intervjuede nevnte at det i og med denne høringen kan ligge an til endringer i kravet om lokal tilknytning for samarbeidspartnere i universiteter/høgskoler. De snakket da også basert på erfaringer de hadde gjort seg, ikke hvordan dette kan utvikle seg i framtiden.

kompetansesida i denne kommunen, da regional ordning tolkes litt vrangt [av fylkesmannen] (enhetsleder for barnehager)

Nå kommer ikke disse pengene direkte fra Utdanningsdirektoratet, de tar veien om fylkesmannen, likevel snakkes disse midlene om, av flere, som noe som kommer direkte. Det er antakelig fordi det er større forutsigbarhet, mindre forutsetninger og mindre forhandlinger/diskusjon knyttet til dem.

Å selv ville bestemme hvilken UH-institusjon det skal samarbeides med lokalt, handler, slik vi leser materialet, både om at lokal UH-sektor ikke er klar eller ikke leverer det de har behov for lokalt, om besværlige bestiller-tilbyder-relasjoner og om at ulike UH-miljøer har ulike faglige avveininger. Tilnærmingen til definisjoner av mobbing og andre krenkelser og hvordan det best kan arbeides mot dette, er ikke ens fra det ene faglige miljøet til det neste, påpekes det.

Tre-fire aktører i UH-sektoren går igjen i intervjuene som samarbeidspartnere når det gjelder kompetanseutvikling på feltet inkluderende barnehage- og skolemiljø. Dette er noen av de samme universitetene/høgskolene som nevnes av mange i *Spørsmål til Skole-Norge* (Rogde mfl. 2020). Det argumenteres med at disse har gode opplegg som passer behov, og at de er praksisnære. Men det påpekes altså også at ulike lokale utdannings- og forskningsmiljøer har ulik tilnærming til problemstillinger rundt mobbing og inkluderende skolemiljø. En enhetsleder for barnehage innvender for eksempel at de ikke får bruke «de fremste» på forståelser av mobbing i barnehagen, fordi disse ikke er lokale, og at de lokale som de skal bruke, ikke er «faglig oppdatert», sett fra denne lederens ståsted.

Betingelse 3: en god start må ha mulighet til en fortsettelse

I flere kommuner beskrives det hvordan tiltak som del av kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø har vært en vekker og initiert en start på noe de vil utvikle videre, eller er i gang med å utvikle videre, lokalt. Ofte handler det da om det samlingsbaserte tilbudet. I det samlingsbaserte tilbudet er det, som vi har sett i de forutgående kapitlene, bare enkelte lokalt som er med på nasjonale samlinger («ellers ville det blitt bra fullt på Gardermoen»). Men det er en forutsetning at det i forkant, mellom samlingene og i etterkant arbeides med å bruke kunnskapen som erverves, på en planmessig måte i deltakende barnehager og skoler. Slik krever deltakelse i det samlingsbaserte tilbudet også planlegging og koordinering lokalt, men da med utgangspunkt i kompetanse som tilflyter noen utvalgte fra barnehager og skoler, og som så skal spres / diskuteres / forankres / tilpasses / tas i bruk i disse lokale enhetene. I flere kommuner snakkes det i tillegg om å spre kunnskap og innsikt til flere barnehager og skoler i kommunen, også de som ikke i utgangspunktet har blitt med på det samlingsbaserte tilbudet. I en mindre kommune beskrives følgende prosess:

Kommunalsjef oppvekst og kultur: Jeg tror det var slik at man ble tipsa av Fylkesmannen om at man burde bli med fordi den ene skolen (i kommunen) hadde ligget høgt på Elevundersøkelsen på tall for mobbing og krenkelser. Det var utgangspunktet. Så var det rådmannen som initierte at dette skal vi være med på. Så ble det bestemt at begge skoler og alle barnehager var med.

Intervjuer: Og det var barnehager og skoler med på?

Kommunalsjef: Det var litt varierende engasjement. Barnehagene har jobba best og har best resultat.

Intervjuer: Hva finner du nå, da?

Kommunalsjef: Barnehagene, de har implementert ...de har jobba med samtaler mellom voksne og barn. De tok det som et eget satsingsområde. Og når vi da har hatt ...vi har månedlige møter med barnehagestyrere og med skoler/barnehager sammen. Og de [barnehagestyrerne] var tydelige på at det ble en bedre dialog voksne–barn, og at dette prosjektet ... at det var *der* vi starta det utviklingsarbeidet. [...]

Nå er de i denne kommunen, ved hjelp av midler fra desentralisert ordning og i samarbeid med den lokale høgskolen, i gang med å jobbe med en videreutvikling av relasjonskompetanse i lærergruppa. Dette er fordi deltakelse i det samlingsbaserte tilbudet ikke ga det resultatet en hadde håpet på i disse skolene, i første omgang. Likevel understrekes det altså at det var med det samlingsbaserte tilbudet at utviklingsarbeidet med barnehage- og skolemiljø kom i gang, både fordi de tok dette alvorlig og fikk resultater i barnehagene, slik barnehagestyrerne vurderer dette, og fordi det ble synlig at inkluderende miljøer ikke ble arbeidet med slik det burde i skolene. Ved å kombinere med desentralisert ordning i forlengelsen av det samlingsbaserte tilbudet vises det her i praksis hvordan det som av fylkesmannsembeter beskrives som synergieffekter, kan oppnås.

I flere lokale administrasjoner snakkes det om hvordan det å ha deltatt i det samlingsbaserte tilbudet kan gi ringvirkninger over tid, også til barnehager og skoler som ikke deltok i første omgang. Men da må det finnes muligheter for å fortsette arbeidet, noe som kan oppnås ved å kanalisere det inn i desentralisert ordning og regional ordning.

Betingelse 4: samordning på «bakrommet»

Kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø og desentralisert ordning / regional ordning / oppfølgingsordningen er ulike ordninger, som på ulike måter finner veien fra nasjonale myndigheter gjennom fylkesmenn, samarbeidsforum, regionale samarbeidsfora og -nettverk, kommunale administrasjoner og ut i de enkelte barnehagene og skolene.

Disse ordningene ankommer kommunene i ulike «pakker». Og når det i kommunale skole- og oppvekstadministrasjoner fortelles at de har sagt nei til deltakelse i kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø, er det gjerne fordi de har andre tiltak på gang og tenker at de ikke har kapasitet til ett til. Derfor er de, når de bestemmer seg for å si ja til flere tiltak på en gang, opptatt av at disse samordnes på «bakrommet» og presenteres for barnehage- og skoleansatte som ett tiltak. «Bakrommet» viser i denne sammenhengen til hvordan det arbeides med å sy sammen tiltak i kommunale skole- og oppvekstadministrasjoner. Her arbeider de som skole- og barnehageeiere med å tilrettelegge for tiltak i kommunale barnehager og skoler. I mange av disse kommunene har de også flere private barnehager som kan være lokalt eide, og noen har friskoler. Og de er opptatt av å få med også disse i de kompetanseutviklende tiltakene. På «bakrommet» er den kommunale administrasjonen i praksis både skole- og barnehageeier og barnehagemyndighet.

I en kommune er for eksempel barnehager med på det samlingsbaserte tilbudet. Samtidig er de, som del av det regionale samarbeidet, med penger fra den regionale ordningen og med bistand fra et høgskolemiljø, i gang med et arbeid for utvikling av barnehagemiljøet. Dette beskrives slik i gruppeintervjuet:

Enhetsleder for barnehager: Utad så er dette ett utviklingsarbeid, for de [barnehageansatte] hadde blitt kjempestressa hvis de visste at vi holdt på med to. Så vi kjører det bevisst som ett utviklingsarbeid. Men vi som holder på med det, vi vet at det er to.

Pedagogisk rådgiver: Vi har forsøkt å skape den sammenhengen, for to hadde blitt krevende. For eksempel skal det egentlig være egne framdriftsplaner i begge prosjekter. Men det har vi slått sammen. Alt er synliggjort i samme plan.

Enhetsleder for barnehager: Og så er jo målsettingene i begge to veldig like, de vil det samme. Det var grunnen til at vi så at vi kan kombinere det veldig fint.

En skolerådgiver i en annen kommune som inngår i et regionalt samarbeid der disse ordningene kombineres, snakker om hvordan det er viktig å gjøre dette både enhetlig og til del av det ordinære arbeidet.

Vi arbeider med dette i en felles prosess hvor inkluderende barnehage- og skolemiljø, regional og desentralisert ordning inngår. Vi unngår å tenke og snakke om at «vi inngår i en satsing», men tenker heller at det å jobbe med læringsmiljøet er en sentral del av det ordinære arbeidet med å heve kvaliteten i barnehager og skoler. [...] Vi ville at språk og lesing og skriving skulle være med inn i arbeid med læringsmiljø. Vi var litt bekymra for å ta enda ett område, da. Men så landa flertallet på dette [i det regionale samarbeidet] fordi det hadde vært etterspørsel fra rektorer og ansatte på å prioritere det her med sosial kompetanse og læringsmiljø. Så det var jippi når vi kom med det. [...] (skolerådgiver)

Sett fra ståstedet til skole- og barnehageeiere er det mange ulike temaer hvor det er behov for kompetanseutvikling. Denne skolerådgiveren nevner «språk og lesing og skriving», mange nevner arbeidet med de nye læreplanene – fagfornyelsen. Alt dette kan betraktes som arbeid med ulike temaer, en har ikke tid til kompetanseutvikling innenfor inkluderende barnehage- og skolemiljø fordi det arbeides med kompetanseutvikling knyttet til fagfornyelsen. Men mange steder er de altså opptatt av at disse ulike temaene egentlig representerer flere sider av samme sak. Slik skolerådgiveren over resonnerer: Sosial kompetanse og læringsmiljø er en del av arbeidet med språk, lesing og skriving. Eller omvendt. Det gjelder bare å presentere dette for skoleledelsen og de ansatte slik at de også ser det.

Betingelse 5: en løsning for de private

Desentralisert og regional ordning er rettet inn mot skole- og barnehageeiere. Det er en betingelse at private barnehage- og skoleeiere skal med på linje med de offentlige. Hvordan får en til det? Utfordringen omtales i intervjuer med fylkesmannsembeter og synliggjøres i deres årsrapporter. Den omtales også i intervjuene i lokale skole- og oppvekstadministrasjoner. Ingen av kommunene hvor det er gjort intervjuer, har mange private skoler, én eller to enkelte steder, men da omtalt nærmest som en ikke-sak, de får være med på det de vil av tiltak som settes inn for de kommunale skolene – og ellers klare seg selv. Det er tendenser til samme tilnærminger hva private barnehager angår, men her er dette en utfordring som i større grad må håndteres, fordi de private barnehagene fort utgjør halvparten av barnehagetilbudet i kommunen. Halvparten av kommunens førskolebarn går der.

Kommunen har som barnehagemyndighet et ansvar for å påse at også disse har et inkluderende sosialt miljø. Samtidig kan de kun oppfordre til at lokale private enheter

søker seg til nasjonale tiltak og søker å få midler til kompetanseutvikling. Dersom barnehagen er del av en privat barnehagekjede, oppleves ikke dette som et så stort problem, for da koordineres gjerne kompetanseutvikling i kjedens barnehager på tvers av kommuner. Men mange private barnehager er ikke del av slike kjeder, de er lokalt eid. De kan være små og ha lite ressurser til å planlegge og delta i kompetanseutvikling. I flere kommuneadministrasjoner snakkes det om at de tilrettelegger for deltakelse fra disse private barnehagene ved å stille kommunale midler til disposisjon – det vil i praksis si midler kommunen som barnehageeier for eksempel har fått for å delta i det samlingsbaserte tilbudet. Da har kommunen, som kommunal barnehageeier, besluttet å ha med «sine» barnehager i det samlingsbaserte tilbudet. Men i tillegg inviteres de private barnehagene i kommunen med og betales i noen sammenhenger for av midlene kommunen som barnehageeier har fått til sin disposisjon. Slik kan privat eide enheter som ikke på egen kjøp søker seg til disse tiltakene, likevel bli med. Tiltak i kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø kan brukes slik, også fordi det her ikke er snakk om koordinering og samordning på tvers av kommunegrensene.

Utfordringen når det gjelder å trekke med lokalt eide private enheter, kan bli større når det skal samarbeides på tvers av kommuner, i regioner. Her er det beskrevet i en kommune som inngår i et regionalt samarbeid der det er utviklet et senter som også tilbyr pedagogiske tjenester:

Ja, det [regionalt senter] har lang tradisjon inn mot skolene, men så var det vel rett før den regionale ordningen kom på banen, så ble det beslutta at kommunene skulle inn med en andel og ha barnehagene også som del av [regionalt senter]. Til å begynne med skulle man starte med de kommunale, og så skulle de private få tilbud. Så kom regional ordning, og man har jobba med å finne ut hvordan man skal organisere seg på barnehageområdet [...] så regional ordning [tiltak finansiert gjennom denne] er likt for private og kommunale, mens den kommunale delen på [regionalt senter] er forbeholdt de kommunale, så vil de private også kunne kjøpe tjenester der på sikt. (barnehagefaglig rådgiver)

Her har en funnet en løsning også for private enheter, når det gjøres bruk av regional ordning for å rigge regionalt organiserte kompetansetiltak.

Så kan det innvendes at kommuner som barnehagemyndighet ikke behøver å streve med dette, siden regional ordning er rettet mot kommunale og private eiere. Da kan de kommunale barnehageadministrasjonene konsentrere seg om de kommunalt eide barnehagene, og så kan de nøye seg med å informere de privat eide barnehagene om de nasjonalt finansierte kompetansetiltakene de som privat eide enheter kan benytte seg av. Utfordringen er at dette er et teoretisk «kart» som ikke alltid stemmer med terrenget i Kommune-Norge: der antallet lokale private barnehageeiere er relativt stort, der det i disse enhetene ikke alltid er ressurser til å arbeide med kompetanseutvikling på flere felt, og der kommunen som barnehagemyndighet kjenner på ansvaret for alle førskolebarns barnehagemiljø og -tilbud.

Spørsmålet som melder seg, er om, og eventuelt hvordan, det kunne legges til rette for en reelt sett helhetlig strategi som omfattet både private og offentlige enheter.

7.7 Oppsummering

Ulike ordninger og tiltak for kompetanseutvikling på feltet inkluderende barnehage- og skolemiljø oppleves mer som supplerende enn konkurrerende i kommunene. Inkluderende barnehage- og skolemiljø er et tema det iverksettes kompetansetiltak på,

innenfor desentralisert og regional ordning. Dette siste er delvis en følge av tematiske «føringer» fra nasjonale myndigheter og delvis et uttrykk for et erkjent behov i kommunale skoleadministrasjoner, i barnehager og skoler. Opplæringslovens paragraf 9 A synes helt klart å ha bidratt i så måte. Det har også den påfølgende kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø. Men tiltak iverksatt gjennom desentralisert og regional ordning framstår altså mer som supplerende til og som en videreføring av den inkluderende barnehage- og skolemiljøsatsingen enn som konkurrerende. I lokale skole- og barnehageadministrasjoner tas det skritt for å gjøre tiltak finansiert gjennom ulike ordninger til ett integrert og samordnet tiltak i møte med ledere og ansatte i barnehager og skoler.

Samordnet innsats er imidlertid avhengig av flere betingelser. Vi har gjennom denne undersøkelsens datamateriale, og da særlig intervjuer i lokale skole- og oppvekstadministrasjoner, identifisert fem betingelser: 1) behovet særlig små og mellomstore kommuner har for et velfungerende regionalt samarbeid som gjør det mulig å være del av en prosess der tilpassede kompetansetiltak utvikles og gjennomføres, 2) forholdet til UH-sektoren, der lokale eiere er opptatt av å få til et samarbeid som er bygget på deres behov, ikke på at UH tilbyr dem kompetansetiltak som de likevel har liggende, 3) mulighetene til å fortsette prosjektbaserte innsatser og 4) til å samordne ulikt innrettede tiltak på «bakrommet», 5) en konstatering av at forholdet til private – særlig barnehageeiere – må gjennomtenkes, hvis da målet skal være helhetlige strategier for inkluderende barnehage- og skolemiljø. Undersøkelsene blant lokale eiere gir svært begrenset innsikt i oppfølgingsordningen, da det er få kommuner som omfattes av denne. Men gjennomgangen av fylkesmannsembetenes årsrapporter viser at de i flere kommuner kombinerer tiltak fra kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø, som er rettet mot skoler/barnehager generelt, i opplegg for de som har særskilte utfordringer hva gjelder skolemiljø.

8 Avsluttende diskusjon

Vi innledet denne rapporten med å referere til Elevundersøkelsen, som viser at nær 40 000 barn og unge har opplevd mobbing i løpet av de siste tolv månedene. At tiltak som kan bedre situasjonen, står høyt på den politiske dagsordenen, er derfor både rimelig og betimelig. Men først og fremst leder det store omfanget til spørsmål om hvilke tiltak som fungerer. Hvordan bør barnehagene, skolene og deres eiere innrette seg for å legge best mulig til rette for god kompetanseheving på dette feltet? Og hvordan bør Utdanningsdirektoratet innrette sine ordninger mer samordnet?

Vi har evaluert flere tiltak, først og fremst Læringsmiljøprosjektet, det samlingsbaserte tilbudet og det nettbaserte tilbudet, som er tre tilbud som inngår i Utdanningsdirektoratets kompetansepakke for inkluderende barnehage- og skolemiljø. Deretter har vi sett på ulike ordninger for kompetanseutvikling i skoler og barnehager, som også har godt læringsmiljø som ett av flere siktemål.

Utgangspunktet for denne evalueringen er følgelig at det finnes en rik flora av tilbud, som på litt ulike, men ofte overlappende måter har som ambisjon at de skal sikre kompetanseheving på feltet inkluderende miljø, mobbing og trakassering blant ansatte og eiere i barnehager og skoler. Tilbudene er følgelig en type etter- og videreutdanning som skal bidra til kollektiv kompetanseheving i barnehager og skoler. Til det sistnevnte kommer det også at tilbud gitt fra universitets- og høyskolemiljøer i enkelte tilfeller har vunnet fram gjennom anbuds konkurranser. Det er følgelig et visst preg av konkurranse mellom, og markedstenkning blant, de ulike tilbyderne. Konsekvensen av konkurranse mellom tilbydere og at forskere i noen grad er involvert som forskere, tilbudsledere, evaluatorene og selgere, er et tema som kunne vies en egen analyse. Vi har ikke hatt som siktemål å se inngående på denne tematikken her, men vi påpeker det fordi det kan ha betydning for utformingen av de tre tilbudene i kompetansepakken, og fordi en i en evaluering setter dem opp mot hverandre. En hovedkonklusjon i denne evalueringen er at tilbudene og innretningen av dem bør sees som supplerende snarere enn konkurrerende. Dette vil vi komme tilbake til nedenfor.

Først tar vi med litt mer om hva vi vektlegger i evalueringen. Vi har sett på de tre tilbudene i prosjektet Inkluderende barnehage- og skolemiljø og deltakernes erfaringer med å følge et tilbud. I sentrum for analysene er følgelig deltakernes forventninger før de startet, samt erfaringer og refleksjoner de har gjort seg i etterkant. Målet er at de ulike tilbudene skal bidra til å gjøre deltakerne bedre i stand til å utvikle inkluderende barnehage- og skolemiljøer gjennom å forebygge, avdekke og håndtere mobbing og andre krenkelser, noe en antar at i neste omgang vil lede til at antall krenkede vil bli redusert.

I rapportens innledning brukte vi en figur for å vise hvordan vi ville vurdere de ulike tilbudene. Figur 1.1 besto av to dimensjoner: Den ene handlet om *eierskap*, den andre om *kvalitet*. Mens eierskap ofte vil være avhengig av at deltakerne opplever at det de lærer, er relevant og kan være nyttig for deres praksis lokalt etter avsluttet deltakelse, vil kvalitet kunne handle om mer sammensatte forhold – som hvem som fikk delta, og om det faktisk har resultert i endret praksis. Sammen med skoleeierne og barnehageeierne er Utdanningsdirektoratet ansvarlige for at de ansatte i barnehagene og skolene gis et godt tilbud som sikrer dem faglig utvikling om tematikken.

Vi stiller fem spørsmål i rapporten:

- Hvordan fungerer den lokale gjennomføringen av kompetanseutvikling i prosjektet Inkluderende barnehage- og skolemiljø?
- Hvilke utfordringer viser seg i den lokale gjennomføringen av kompetanseutvikling i prosjektet Inkluderende barnehage- og skolemiljø?
- Hva er suksesskriteriene for lokal kompetanseutvikling for bedre barnehage- og skolemiljø?
- Hvordan ivaretar kommunene kompetanseutvikling knyttet til barnehage- og skolemiljø gjennom oppfølgingsordningen, den desentraliserte ordningen og den regionale ordningen?
- Hvordan setter kommuner oppfølgingsordningen, den desentraliserte ordningen og den regionale ordningen i sammenheng med deltakelse i Læringsmiljøprosjektet, det samlingsbaserte tilbudet og det nettbaserte tilbudet?

Vi starter med hva som er problemet – altså utfordringene for lokal gjennomføring, før vi ser på hvordan gjennomføringen gjøres, og til slutt om det er mulig å identifisere suksesskriterier. En presisering er at vi her ikke søker å skrive enda en ny oppsummering. Det er gjort etter hvert av de empiriske kapitlene. Formålet med denne diskusjonen er å tydeliggjøre det vi ser som de viktigste funnene på tvers av rapportens ulike deler.

8.1 Utfordringer for lokal gjennomføring

I utgangspunktet antok vi at tid og ressurser ville være en utfordring lokalt. Og ja, dette er selvsagt alltid en viktig tematikk knyttet til hvordan eiere og ledere velger å prioritere. Dette var likevel ikke et tema som kom mye opp i denne sammenheng. Om det var knapphet, så gjaldt det først og fremst tid og det å kunne arbeide skikkelig med å følge opp personer som krevde mye.

Når det gjelder kompetanseheving, viser våre analyser at dette er et erkjent behov når utgangspunktet er universelle regler og tilbud som sikrer aktivt arbeid med å fremme gode, trygge og inkluderende miljøer. En del av dette arbeidet består av likeverdig (ikke lik) behandling av barn og unge når det gjelder mobbing og krenkelses. Dette er et tema som inngår som en viktig del av barnehagetilbudet og enhetsskolen. Det sistnevnte peker mot nødvendigheten av at det er felles kjøreregler – fra bestemmelse til praksis. Kompetansehevende tilbud er avgjørende for å sikre likeverdig praksis ute i barnehage og skole. Tilbudene er også en viktig oversetter og brobygger fra det generelle til det spesifikke. I denne sammenheng er det enkeltsakene som er det spesifikke. I diskusjoner om mobbing og andre krenkelses er det ofte slik at ulike aktører trekker fram egne erfaringer i form av enkeltsaker og hvordan de ble og burde blitt håndtert. For de involverte – enten det er ansatte, foreldre eller barnet selv – er dette unike saker, men fra utsiden er det ofte sakene minner om hverandre. Utfordringen er følgelig at tilbudene må favne det generelle og det spesifikke. Kort sagt må en finne balansen mellom det distanserte og det nære. Svaret på dette er mer sammensatte tilbud, ikke færre. Samtidig må det sikres at en ikke velger det ene eller det andre. Da kan det bli et verken – eller, mens målet er et mer komplementært tilbud.

8.2 Hvordan fungerer lokal kunnskapsutvikling?

I gjennomgangen av svarene fra de tre tilbudene, det nettbaserte, det samlingsbaserte og Læringsmiljøprosjektet, har vi sett flere trekk som er relevante for å forstå

hvilke betingelser som må være til stede for å sikre kunnskapsutvikling lokalt. Et første forhold er en erkjennelse, eller i det minste en opplevelse av, at en har behov for mer kunnskap. Dataene vi har hentet inn, viser at deltakere i alle de tre tilbudene har til felles at de opplever at de har et stort behov for mer kunnskap. Isolert sett er dette både et viktig og et oppløftende funn. Det peker mot en vilje til læring og en erkjennelse av at en ikke kan nok. I stor grad er det sistnevnte trolig et resultat av regelendringen, som i langt større grad ansvarliggjør ledere og eiere. Det er imidlertid nærliggende også å tolke en slik opplevelse av at en trenger mer kunnskap, som et første skritt mot at en vil prioritere å delta på ett av tilbudene hvor tematikken behandles. Samtidig vet vi ikke hvor utbredt et slikt ønske er. Det er ikke urimelig at de som deltar, også er de som mener at deltakelse og tilbudene er av særlig betydning.

Intervjuene indikerer likevel at deltakerne ikke er uten refleksjon om egen deltakelse. Nyttan av generelle tilbud synes i stor grad å veies opp mot hvordan deltakerne opplever at de fungerer i deres lokale hverdag. Slik vi tolker dette funnet, handler det først og fremst om eierskap lokalt. Satt på spissen hjelper det ikke å lære masse som er interessant, dersom det ikke kommer til lokal anvendelse. Og det sistnevnte fordrer i stor grad at deltakerne omsetter kunnskapen de har fått, og tilpasser den til deres lokale situasjon.

Dataene viser overraskende små forskjeller på dette området. Det er på sett og vis åpenbart at Læringsmiljøprosjektet skiller seg noe ut, gitt at det er rettet mot barnehager og skoler som har særskilte lokale utfordringer. Det samlingsbaserte og det nettbaserte tilbudet, er derimot mer generelt rettet, og vi ser heller ikke avgjørende forskjeller i hvordan de fungerer når det gjelder den lokale forankringen. Dette kan synes noe overraskende gitt at det nettbaserte tilbudet er noe mer generelt enn det samlingsbaserte tilbudet, hvor deltakerne i større grad kan forme erfaringsutvekslinger og debatter. Samtidig er ikke deltakerne uten mulighet til også å påvirke debattene og hvordan en løser øvingsoppgaver, på det nettbaserte tilbudet.

For lokal kompetanseutvikling er det en betydelig styrke for det nettbaserte tilbudet at andre enn de som har deltatt, kan ta del i materiellet – for eksempel ved å se på filmene. På den måten kan det nettbaserte tilbudet fungere godt som innspill til en kollektiv kompetanseheving for et kollegium av ansatte i en barnehage eller skole, men uten at alle trenger å delta på et bestemt tilbud selv.

8.3 Suksesskriterier – fra konkurrerende til supplerende tilbud

I gjennomgangen av de viktigste funnene har vi pekt på flere sentrale forhold som er relevante for å si noe presist om suksesskriterier. For det første må deltakelse *prioriteres*, for det andre må tilbudenes innhold være av *høy kvalitet*. Men det holder ikke bare at de objektivt sett har *høy kvalitet*, kvaliteten har en *subjektiv* dimensjon. Den må oppleves av den enkelte deltaker. Det fordrer *gode ledere*, som ikke minst evner å oversette kunnskap fra generelle retningslinjer til lokal praksis. Denne typen stedsrelatert sensitivitet er avgjørende for det lokale *eierskapet*, noe som vi ser som viktig for at kunnskapen skal tas i bruk.

Punktene over kan framsettes som suksesskriterier – og de er også det. Spørsmålet er hvorvidt de hjelper oss til å konkludere når det gjelder styrker og svakheter i de tre tilbudene. Svaret på det er etter vår mening nei. Det er her vi kommer til et avgjørende funn, når vi har fått et oppdrag om å studere tre svært ulike tilbud som har til felles at de inngår i én kompetansepakke. Informantenes svar gjør det nærliggende å konkludere med at de tre tilbudene ikke er konkurrerende, men snarere bør forstås

som *supplerende*. Utfordringen er ikke tilbudet, men måten det brukes på. Våre analyser indikerer at deltakerne erkjenner at de har behov for kompetanse, men det betyr ikke at de har den samme bevisstheten om at de både trenger generell kompetanse og lokal tilpasning. Dette, sammen med knapphet på tid, resulterer i at de fleste velger ett av de tre tilbudene. I stor grad er det slik at kritikken de har mot tilbudet de har deltatt i, ville falt bort om de hadde valgt ett av de to andre tilbudene. Gitt at dette er en dekkende analyse, er ikke problemet først og fremst knyttet til innholdet i kompetansepakkens tre tilbud, men snarere til at de involverte aktørene først og fremst oppfatter at dette er et valg mellom undervisningsform, når det snarere er et valg av innhold – og hvor deltakerne synes å trenge elementer fra alle tre tilbud.

Dette er et avgjørende suksesskriterium som er av mer overordnet art enn spørsmål om justeringer av de tre tilbudene. Et viktig spørsmål er følgelig om de tre ordningene vi studerte i tilleggsundersøkelsen, den regionale ordningen, den desentraliserte ordningen og oppfølgingsordningen, representerer et svar eller en løsning på den utfordringen vi her har skissert.

8.4 Mot en ny ordning – et skritt fram eller?

Den såkalte tilleggsundersøkelsen søker svar på om kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø supplerer eller oppfattes å være i konkurranse med andre nasjonale ordninger/tilskudd som skal bidra til kollektiv kompetanseutvikling i barnehager og skoler. Det er da snakk om generelt innrettede ordninger for kompetanseutvikling i bredden, som også *kan* brukes til kompetanseheving på feltet barnehage- og skolemiljø.

Det må da påpekes at den såkalte desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling (i skolen), den regionale ordningen for kompetanseutvikling i barnehagen og oppfølgingsordningen, som tilbys kommuner med skoler som har dårlige skoleresultater og/eller skolemiljø, har en annen innretning enn tiltakene i kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø. Begge satsinger betyr tilskudd som tildeles gjennom fylkesmennene til barnehage- og skoleeiere. Men der lokale eiere kan søke om deltakelse i kompetansepakken og i retur få et definert opplegg for kompetanseutvikling, krever de tre andre ordningene at det lokalt gjøres et behovskartleggingsarbeid i barnehager og skoler. Det holder ikke å si at skole- og barnehagemiljø er en utfordring, en skal lokalt finne ut på hvilken måte dette er en utfordring, og hvordan disse utfordringene kan møtes med kompetanseutvikling.

Universitets- og høgskolesektoren skal engasjeres både i kartleggings- og utviklingsarbeid, en skal samarbeide i kompetansenettverk med andre kommunale skole- og barnehageeiere, og kompetansebehovene meldes inn til et fylkesbasert samarbeidsforum som beslutter om fordeling av midler fra desentralisert og regional ordning. Disse to ordningene skal altså ha det spesifikke kompetansebehovet i barnehager og skoler som utgangspunkt, og tilbudet om kompetanseutvikling – hvordan behov skal møtes – skal være et svar på dette. *Her skal det skreddersys!* I kompetansepakken for inkluderende barnehage- og skolemiljø er hovedinnretningen omvendt, her tilbys et nasjonalt utarbeidet opplegg som så skal tilpasses lokalt til behovene i barnehager og skoler.

Vår undersøkelse viser at disse to ulike tiltakenes tilnærming til kompetanseutvikling ikke oppleves som konkurrerende, men som supplerende – i fylkesmannsembeter og i lokale kommuneadministrasjoner. Tiltakene i kompetansepakken bidrar til «å sparke i gang» kompetanseutvikling på et felt hvor det ikke alltid er erkjent at det er et behov for økt kompetanse. Dette er i tillegg tiltak som kan settes inn i en strategi

der utgangspunktet er lokale kompetansebehovskartlegginger. Men, og dette er viktig, det å drive behovsanalyser og sette sammen kompetansetilbud basert på ulike nasjonale støtteordninger og tilbud er et omfattende arbeid! Det krever kompetanse (blant annet om analysearbeid) og menneskelige ressurser som små og mellomstore kommunale og private eiere i utgangspunktet ikke har. Små og mellomstore kommunale eiere framhever regionalt samarbeid som et nærmest udelt gode som tar tak i dette problemet. For små private eiere – som ikke er del av private barnehagekjeder – framstår problemet som i utgangspunktet uløsbart. Dette gjør at det blir opp til lokale barnehagemyndigheter å finne løsninger.

Det bør også bemerkes at utfordringene hva gjelder skolemiljø – og antakelig barnehagemiljø – er ulike. Enkelte skoler har store problemer (hvordan det står til i barnehagene, vet vi mindre om). For disse med store problemer finnes Læringsmiljøprosjektet og oppfølgingsordningen, men dette siste er en tilskuddsordning som må fylles med innhold. Hva vet vi egentlig om hva utfordringene består i der de er størst? Fylkesmannsembetenes rapportering på behovsanalyser gir ikke noe godt bilde av hvordan utfordringene som ligger bak dårlige resultater, kartlegges. Hva vet vi egentlig om kompetansebehovene som melder seg når resultatene på skolemiljø, slik de kan leses ut av statistiske indikatorer, er svært dårlige?

Arbeidsmetodikken som skal ligge til grunn for desentralisert og regional ordning, analysearbeidet, identifiseringen av kompetansebehov, det å skreddersy tiltak som passer disse, kan være et svar på spørsmål om spesifikk og tidseffektiv kompetanseutvikling. Dette er en metodikk som kan svare på hvordan generell kompetanse kan gjøres spesifikk. Arbeidsmetodikken har feste i de lokale analyse- og utviklingsarbeidene. En slik nedefra-og-opp-strategi stiller krav til skole- og barnehageeiere, til universiteter og høyskoler som skal bidra med nødvendig kompetanse og metodikk, til fylkesmannsembeters forebyggende kapasitet, og til nasjonale myndigheter. Det er deres ansvar å skru sammen helhetlige ordninger som understøtter nedefra-og-opp-strategier.

Referanser

- Allen, K. P. (2015). "We Don't Have Bullying, But We Have Drama": Understandings of Bullying and Related Constructs Within the Social Milieu of a US High School. *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 25(3), 159–181.
- Bjørnset, M. Kindt M.T. og Rogstad, J. (2020). *Inkluderende barnehage og skolemiljø. Delrapport. Rapport 05*. Oslo: Fafo.
- Bru, E., Stephens, P., & Torsheim, T. (2002). Students' perceptions of class management and reports of their own misbehavior. *Journal of School Psychology*, 40(4), 287–307.
- Christensen, K. (2012). Når velferdstjenester møter ny velferdsstyring: om implementeringen av IPLOS. *Sosiologi i dag*, 42(2), s. 48–69.
- Deloitte. (2019). *Evaluering av nytt kapittel 9A i Opplæringsloven*.
- Eriksen, I. M. & Lyng, S. T. (2018). *Elevenes psykososiale miljø: Gode strategier, harde nøtter og blinde flekker i skolemiljøarbeidet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Eriksen, I.M. Hegna, K. Bakken, A. et al. (2014). *Felles Fokus: En studie av skolemiljøprogrammene i norsk skole*. NOVA-rapport
- Evertsen, C., Tveitereid, K., Plischewski, H., Hancock, C. & Størksen, I. (2015). *På leit etter læringsmiljøet i barnehagen - en synteserapport fra læringsmiljøsentret*. Stavanger: Norsk senter for læringsmiljø og atferdsforskning
- Federici, R. A. & Skaalvik, E. M. (2013) *Lærer-elev-relasjonen - betydning for elevenes motivasjon og læring*. Utdanningsforskning.no
- Fagerholt, R.A., A. Myhr, L.R. Naper, I. Løe. 2020. *Spørsmål til Barnehage-Norge*. Trøndelag forskning og utvikling.
- Hattie, J. (2009). *Visible Learning. A synthesis of over 800 metaanalyses relating to achievement*. London: Routledge.
- HL-senteret (2015). *Høringsuttalelse Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt miljø NOU 2015:2*. Oslo: HL-senteret.
- Haugset, A.S., E.B. Ljunggren, J. Caspersen, R.A. Fagerholt, K., Lorentzen, F.R., Løe, I.C., Mordal, S., Sivertsen, H. (2019). *Følgeevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage. Delrapport 4*. Trøndelag forskning og Utvikling
- Hong, J.S. & Espelage, D.L. (2012). A review of research on bullying and peer victimization in school: An ecological system analysis. *Aggression and Violent Behavior*, 17, 311–322.
- Hong, J. S. & Garbarino, J. (2012). Risk and Protective Factors for Homophobic Bullying in Schools: An Application of the Social–Ecological Framework. *Educational Psychology Review*, 24, 271–285.
- Kunnskapsdepartementet (2019). *Meld.St.6 2019-2020 Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*.
- Kunnskapsdepartementet (2017). *Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022*.
- Kunnskapsdepartementet (2016). *Meld.St.21 2016-17 Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lødding, B. & Vibe, N. (2010). «Hvis noen forteller om mobbing ...»: *Utdypende undersøkelse av funn i Elevundersøkelsen om mobbing, urettferdig behandling og diskriminering*. (180). Rapport. NIFU STEP.
- Ludvigsen, S. R. & Rasmussen I. (2006). *Modeller på reise*. Nordic Journal of Digital Literacy. Meld. St. 21 (2016-2017). *Lærelyst - tidlig innsats og kvalitet i skolen*.

- Møller, J. M, Prøitz T. S. og Aasen P. (red.) (2009). *Kunnskapsløftet – tung bør å bære? Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon*. Rapport 42. Oslo: Universitetet i Oslo.
- NOU 2015: 2 (2015). *Å høre til. Virkemidler for et godt psykososialt miljø*. (Djupedalutvalget). Oslo: Departementenes sikkerhets- og servicesenter.
- NOU 2003: 16 (2003). *I første rekke – Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og servicesenter.
- Nordahl, T. (2010). *Eleven som aktør* Oslo: Universitetsforlaget.
- Olweus, D. (1974). *Hakkekyllinger og skolebøller: Forskning om skolemobbing*. Oslo: Cappelen.
- Polanyi, M. (2009). *The tacit dimension*. University of Chicago press.
- Rogde, K., Federici, R.A., Vika, K.S., Bergene, A.C., Pedersen, C.-, Denisova, E., Wollscheid, S., (2020). *Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelser til skoler og skoleeiere våren 2020*. NIFU, Rapport 2020:14
- Roland, E (2014). *Mobbingsens psykologi Hva kan skolen gjøre?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Salmivalli, C. (2010). Bullying and the peer group: A review. *Aggression and Violent Behavior*, 15(2), 112–120.
- Seland, I., Eriksen, I.M., Løvgren, M. & Sletten, M.A. (2020). *Evaluering av ordning med fylkesvise mobbeombud for barnehage og grunnskole. Utvidelse til landsdekkende ordning 2018–2020*. NOVA Rapport 11/20
- Skalvik, E. & Skalvik, S. (2005). *Skolen som læringsarena. Selvoppfatning, motivasjon og læring*. Oslo: Universitetsforlaget
- Stornes, T., Bru, E. Idsoe, T. (2008). *Classroom Social Structure and Motivational Climates: On the influence of teachers' involvement, teachers' autonomy support and regulation in relation to motivational climates in school classrooms*. [Scandinavian Journal of Educational Research](#) 52(3)
- Topland, B. & Skalvik, E. (2010). *Meninger fra klasserommet. Analyse av Elevundersøkelsen 2010*. Oxford Research
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Grunnlagdokument for arbeidet med barnehage-, skolemiljø, mobbing og andre krenkelser. En felles plattform for statlige aktører*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Wendelborg, C. (2019). *Mobbing og arbeidsro i skolen*. Rapport. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Wendelborg, C., Røe, M., og Buland, T. (2018). *Elevundersøkelsen 2017. Analyse av Elevundersøkelsen, Foreldreundersøkelsen og Lærerundersøkelsen*. NTNU.
- Westergård, E. & Roland, P. (2015). Ulike perspektiver på implementering. I Roland, Pål & Westergård, Elsa (red.). *Implementering. Å omsette teorier, aktiviteter og strukturer i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kompetanse for inkluderende barnehage- og skolemiljø

Hvordan fremme gode og trygge oppvekst- og læringsmiljøer i barnehager og skoler? Dette er hovedspørsmålet i denne rapporten, hvor Utdanningsdirektoratets kompetansepakke, Inkluderende barnehage- og skolemiljø, blir evaluert. Pakken består av tre ulike tilbud, et nettbasert, et samlingsbasert og Læringsmiljøprosjektet. Foruten deltakernes egne erfaringer og opplevde nytte, diskuteres hvilken betydning tilbudene har for å endre praksis. Analysene viser at deltakerne opplever at tilbudene holder høy kvalitet og er nyttige i egen hverdag, og videre at deltakelsen har resultert i endret praksis. Videre pekes det på verdien av lokalt eierskap til kompetanseutviklingen. En utfordring med tilbudene er at de framstår som konkurrerende, til tross for at de tematisk er supplerende. Videre inneholder rapporten analyse av tre nasjonale ordninger (desentralisert- og regional ordning samt oppfølgingsordningen) som skal bidra til kollektiv kompetanseutvikling i barnehager og skoler. Tendensen er generelle kompetanseutviklende tiltak og kompetansepakken oppleves som supplerende. Samtidig at det lokalt kan være krevende å samordne tiltak som har samme målsetting men er ulikt sammensatt.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2020:25
ID-nr.: 20760