

# Jus + ped = sant

---

En erfaringsoppsummering og vurdering av prosjektet «Regelverk i praksis»

Difi rapport 2017:5

ISSN 1890-6583

## Forord

Denne rapporten er en oppsummering av prosjektet «Regelverk i praksis» gjort på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Her redegjør Difi for hva som ble gjort og for hva de involverte selv syntes om prosjektet. Vi avslutter rapporten med en vurdering av prosjektets forvaltningspolitiske relevans.

Difi takker alle som har bidratt med faktainformasjon og synspunkter gjennom intervjuer og spørreundersøkelser.

Seksjonssjef Asgeir Fløtre har vært oppdragseier og rapporten er skrevet av seniorrådgiver Gudrun Vik. En intern referansegruppe i Difi, bestående av seniorrådgiverne Oddbjørg Bakli, Mathias Wasaznik Johannessen, Helle Sekkesæter og Dag Solumsmoen, har stått for kvalitetssikring gjennom kommentarer og innspill.

Oslo 26. mai 2017



Eivor Bremer Nebben  
Avdelingsdirektør

## Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag</b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Innledning</b> .....	<b>5</b>
2.1	Bakgrunn for prosjektet.....	5
2.2	Mål og problemstillinger .....	5
2.3	Avgrensninger .....	6
2.4	Metode og datagrunnlag.....	6
2.5	Organisering av arbeidet .....	9
2.6	Leseveiledning .....	9
<b>3</b>	<b>Prosjektet «Regelverk i praksis»</b> .....	<b>10</b>
3.1	Bakgrunn .....	10
3.2	Formål og målgrupper .....	10
3.3	Forprosjekt .....	10
3.4	Hovedprosjektets innretning .....	11
3.5	Gjennomførte tiltak .....	13
3.6	Prosjektorganisasjonen.....	15
3.7	Bidragstakere og deltakere.....	17
3.8	Budsjett og regnskap .....	18
<b>4</b>	<b>Tilbakemeldinger fra de involverte</b> .....	<b>19</b>
4.1	Brukerretting .....	19
4.2	Samordning .....	21
4.3	Formidling .....	24
4.4	Regelverksforståelse og formålsparagrafens betydning.....	27
4.5	Prosjektarbeidet – styring, ledelse og organisering.....	28
<b>5</b>	<b>Difis vurderinger og anbefalinger</b> .....	<b>31</b>
5.1	Regelverk - et viktig verktøy for å få jobben gjort.....	31
5.2	Men regelverket må forstås og brukes .....	33
5.3	Prosjektet regelverk i praksis = et kinderegg .....	34
5.4	Som ringer i vann? .....	39
5.5	Kopiering tillatt .....	41
<b>6</b>	<b>Vedlegg</b> .....	<b>43</b>
6.1	Vedlegg 1 Overordnede anbefalinger fra prosjektgruppen for «Regelverk i praksis».....	43
6.2	Vedlegg 2 Fordeling av svar (i antall) – spørreundersøkelse statsansatte. 44	
6.3	Vedlegg 3 Fordeling av svar (i antall) – spørreundersøkelse kommuneansatte.....	45
<b>7</b>	<b>Litteraturliste</b> .....	<b>46</b>

# 1 Sammendrag

**Målet med prosjekt «Regelverk i praksis» var å styrke statens formidling av regelverket for grunnskolen og videregående opplæring. Formidlingen tar nå, i større grad enn før, utgangspunkt i skolens utfordringer knyttet til å følge regelverket.**

Årsaken til at prosjektet «Regelverk i praksis ble etablert» var at de nasjonale skole-myndighetene over tid hadde fått tilbakemeldinger om at grunnskoler og videregående opplæring ikke var gode nok til å etterleve regelverket for opplæring. Dette er et alvorlig problem som utfordrer elevenes rettssikkerhet og kravet til likebehandling. I siste instans handler det om elevenes rett til å oppnå grunnleggende ferdigheter og oppleve mestring og utfordring i skolen. Derfor ba Kunnskapsdepartementet Utdanningsdirektoratet (Udir) påse at «regelverket forstås og etterleves».

Svaret ble prosjektet «Regelverk i praksis», og denne rapporten viser at prosjektet var et meget relevant og godt begrunnet prosjekt.

Det er kommunenes og fylkeskommunenes (heretter omtalt som kommunene) ansvar å sikre at de aller fleste paragrafene i opplæringsloven med forskrifter etterleves. Staten har imidlertid et lovpålagt ansvar for å kontrollere og formidle kunnskap om regelverket, og det var det sistnevnte statlige ansvaret prosjektet satte på dagsorden.

«Regelverk i praksis» ble slik et kompetansetiltak for de statsansatte i fylkesmannsembeter og Udir: «Hvordan kunne deres formidling bidra bedre til å styrke kommunenes evne til å ivareta sitt lovpålagte ansvar?» I prosjektets tiltak hvor den muntlige formidlingen sto sentralt, ble det lagt stor vekt på å prøve ut ny og variert metodebruk. Når det gjaldt å bedre den skriftlige formidlingen, ble særlig utviklingen av udir.no viet oppmerksomhet.

## Difis rolle

Difis oppdrag har vært å oppsummere erfaringer fra og presentere synspunkter på prosjektet «Regelverk i praksis» for å dokumentere og gjøre resultatene tilgjengelig for andre regelverksforvaltere i sentralforvaltningen.

I denne rapporten

- oppsummerer vi prosjektet basert på prosjektets egne rapporter
- presenterer vi aktørenes syn på prosjektets resultater basert på observasjoner, spørreundersøkelser og intervjuer
- gir vi noen anbefalinger for det videre formidlingsarbeidet

## Dette fant vi

Over tusen personer var involvert i «Regelverk i praksis». Rundt to tredeler av disse var prosjektets målgruppe: statsansatte i fylkesmannsembeter og Udir. Den resterende tredelen besto av kommunale skoleeiere og skoleledere. Disse ble invitert med for å belyse hvilke utfordringer og løsninger de hadde knyttet til ulike regelverkstemaer.

***Faglig og organisatorisk samordning ble vektlagt***

Prosjektet ble styrt av en styringsgruppe, og ansatte fra fylkesmannsembetene og Udir samarbeidet om å utvikle, planlegge og gjennomføre prosjektets mange og ulike tiltak. Underveis i prosjektet økte erkjennelsen av hvor viktig det er å få formidlet til de skoleansvarlige at regelverket ikke er et hinder som må overkommes, men at det tvert imot, på samme måte som pedagogikken, er et verktøy for å innfri lovens formålsparagraf og læreplanmålene. Slagordet «*Jus + ped = sant*» festet seg i løpet av prosjektperioden. Det ble flittig brukt og bidro til å tydeliggjøre hvor viktig det blir å vise sammenhengen mellom regelverket og pedagogikken i formidlingsarbeidet.

***Brukerretting sto sentralt***

Brukerrettingen sto også sentralt. Det var stor enighet om at en god regelverksformidling ville kreve kunnskap om den lokale skolehverdagen og dens utfordringer. I prosjektet ble det derfor utprøvd flere måter å samarbeide tettere med sektoren lokalt på. Kommuneansatte skolefolk ble trukket med i tiltakene som rådgivere og til å vise eksempler på hvorfor og hvordan det kunne være vanskelig for dem å følge regelverket og hvordan de prøvde å løse dette.

Fra tilbakemeldingene ser vi indikasjoner på at prosjektet har bidratt til å øke deltakernes forståelse av den lokale skolehverdagen og at formidlingspraksis i noen grad er endret som en konsekvens av dette.

***Gjennomføringskraften kan ha blitt styrket***

Når Kunnskapsdepartementet vil at «regelverket skal forstås og etterleves» så oppfatter vi det som at departementet ønsker styrket gjennomføringskraft. Det er vedtatt et regelverk og det skal følges. Både stat og kommune må bidra til dette. Selv om hovedansvaret for å etterleve regelverket påhviler kommunene, så må også staten utføre sine lovpålagte oppgaver.

Når regelverket ikke etterleves, vil staten kunne påpeke regelverksbrudd, men den må også vurdere om staten kan formidle regelverket på en bedre måte. Det siste er hva «Regelverk i praksis» har dreid seg om. Den statlige formidlingen skulle styrkes, slik at kommunene i sin tur skulle kunne styrke sin gjennomføringskraft, dvs. etterleve regelverket bedre.

De statsansatte i fylkesmannsembetene og Udir samordnet kreftene. I tillegg ba de brukerne om hjelp til å bli bedre formidlere for å lykkes med å gjøre regelverket lettere å forstå og følges av skoleeiere, skoleledere og lærere. Vår vurdering er at prosjektet vil bidra til at gjennomføringskraften vil kunne styrkes, men det er avhengig av hvordan «Regelverk i praksis» følges opp.

**Difis anbefalinger**

Rapporten viser at de involverte aktørene mener «Regelverk i praksis» har vært nyttig. De prosjektansvarlige kommer også med sine anbefalinger<sup>1</sup> til hva som bør videreføres av aktiviteter i linjen nå når prosjektet er avsluttet. Difi har også noen anbefalinger. Disse er knyttet til ledelse og styring - til oppfølgingen av prosjektet slik at resultater kan sikres og forsterkes:

---

<sup>1</sup> Se vedlegg 1

- Det blir avgjørende for resultatet at ledelsene i fylkesmannsembetene og i Udir understøtter prosesser som følger opp prosjektets egne anbefalinger, sikrer gjenbruk av løsninger, ny innsikt og arbeidsformer. De må utvikle og legge til rette for teknologiske systemer og en styring som gjør dette mulig.
- For at resultatene fra «Regelverk i praksis» skal få en varig verdi, må derfor den nåværende ledelsen i Udir og embeter bidra til at resultatene blir forankret i virksomhetene; i embetene og i Udir. En utfordring for at ikke bare individer, men også virksomheter skal lære, er at ansatte kommer og går. Er kompetansen kun forankret i individer, tar individene kompetansen med seg når de går.
- Difi ser at mye av arbeidet bør videreføres i linjeorganisasjonen i den ordinære driften, slik prosjektet selv anbefaler. I noen tilfeller mener vi likevel det vil være mer formålstjenlig å velge prosjektstyring. Særlig i oppgaver der en samordnet innsats fra Udir og embeter vil stå sentralt. Udir styrer ikke fylkesmannsembetene administrativt. Derfor måtte «Regelverk i praksis» etableres som et prosjekt. Representanter fra ulike virksomheter inngikk i styringsgruppen. Slik ble prosjektorganiseringen en forutsetning for å kunne samordne innsatsen.
- Vår oppsummering av «Regelverk i praksis» tyder på at det er et behov for å styrke prosjektlederkompetansen i både embeter og Udir. Det vet vi flere allerede har tatt fatt i.

## 2 Innledning

### 2.1 Bakgrunn for prosjektet

Våren 2016 tok Udir kontakt med Difi og ba om hjelp til å få oppsummert erfaringer fra prosjektet «Regelverk i praksis». Prosjektet hadde startet opp i begynnelsen av 2014 og skulle avsluttes ved utgangen av 2016.

Årsaken til at «Regelverk i praksis» ble etablert skyldtes mangelfull etterlevelse av regelverket i grunnskole og videregående opplæring. At regelverkskompetansen var lav hos mange skoleeiere, skoleledere og lærere var dokumentert gjennom resultater fra klagesaksbehandling og tilsyn samt andre tilbakemeldinger til de nasjonale skolemyndighetene. Dette utfordret elevenes rettssikkerhet og sikret ikke kravet til likebehandling.

Formålet med «Regelverk i praksis» var å bidra til at lokale skoleeiere og skoleledere forstår og handler i tråd med regelverket. Dette skulle prosjektet oppnå ved at

- Udir og embeter skulle gjøre det enklere for skolesektoren å forstå og følge regelverket og utøve skjønn
- Udir og embeter skulle samarbeide tett med sektoren og gi bedre praktisk støtte til skoleeiere og ansatte i skolen
- Udir og embetene skulle på en bedre måte få fram sammenhengene og formålet med reglene

«Regelverk i praksis» var et kompetansetiltak hvor målgruppen ikke var kommunene, men de statsansatte i fylkesmannsembeter og Udir.

### 2.2 Mål og problemstillinger

Udir ønsket Difis hjelp til å oppsummere prosjektet. Dette begrunnet de med Difis kunnskaper om statlig styring, tilsyn, Fylkesmannen og Udir. Difis forvaltningspolitiske rolle ville, ifølge Udir, øke sjansen for at erfaringer og resultater fra «Regelverk i praksis» kunne få en overføringsverdi til andre etater.

Difi valgte å si ja til oppdraget. Arbeidet med å oppsummere hva som var gjort og hva som var oppnådd i prosjektet «Regelverk i praksis» kunne bidra til å belyse og gi innsikt i hvordan offentlige virksomheters gjennomføringsevne kan styrkes. Et regelverk må utformes, formidles og etterleves. I dette prosjektet var det statens ansvar for å formidle regelverket for grunnskole og videregående opplæring som var satt på dagsorden.

Difis oppdrag har vært å bistå i oppsummeringen av erfaringer fra prosjektet «Regelverk i praksis» slik at disse kan deles med andre regelverksforvaltere i sentralforvaltningen. I denne rapporten vil vi

- gi en oppsummering av prosjektet basert på prosjektets egne rapporter
- presentere synspunkter på prosjektets resultater fra impliserte aktører basert på observasjoner, spørreundersøkelser og intervjuer

## 2.3 Avgrensninger

Kirkpatrick's modell for evaluering av kompetansetiltak består av fire nivåer for måling av resultater. De er som følger:

- Hvordan deltakerne oppfattet tiltaket
- Hva deltakerne lærte av tiltaket
- Hvordan deltakerne kan bruke den nye lærdommen i sitt arbeid
- Hvilken nytte virksomheten får av deltakernes nye lærdom

Difis oppdrag har ikke omfattet å fremskaffe kunnskap om hva deltakerne lærte av de ulike tiltakene, i hvilken grad det de lærte nå blir brukt i deres arbeid og om skolesektoren vil dra nytte av deres nye lærdom. Vi har oppsummert hva som ble gjort og målt resultater på første nivå, og rapporten evaluerer derfor ikke prosjektets faktiske nytte. Målingene på første nivå gir imidlertid indikasjoner på faktisk nytte.

## 2.4 Metode og datagrunnlag

Våre data er hentet fra

- prosjektpresentasjoner og samarbeid med oppdragsgiver
- observasjoner
- dokumentstudier
- spørreundersøkelser
- intervjuer

### **Prosjektpresentasjoner og samarbeid med oppdragsgiver**

Prosjektet «Regelverk i praksis» ble første gang presentert for avdeling Ledelse og organisering (LEO) i Difi på en faglunsj den 17. mars 2016. Innledere var prosjekteier og divisjonsdirektør i Udir Annemarie Bechmann, avdelingsdirektør Cathrine Børnes (som overtok prosjekteieransvaret og stillingen som divisjonsdirektør høsten 2016) og prosjektleder og utdanningsdirektør i Sør-Trøndelag Lasse Arntsen.

Prosjektinformasjonen ble senere utdypet i et møte den 5. april mellom de samme personene fra Udir og Difis seksjonsleder Asgeir Fløtre og seniorrådgiver Gudrun Vik.

16. august, etter at Difi hadde påtatt seg oppdraget, fikk Gudrun Vik en gjennomgang av prosjektets status av prosjektleder Lasse Arntsen og hans prosjektledergruppe.

I dagene 7. – 9. desember 2016 arbeidet Gudrun Vik i Trondheim sammen med prosjektleder Lasse Arntsen. Foreløpige delprosjektrapporter ble gjennomgått og diskutert. Prosjektleder formidlet kommentarer og innspill fra dette arbeidet til delprosjektlederne som skulle ferdigstille utformingen av delprosjektrapportene.

### **Observasjoner**

Gudrun Vik deltok som observatør på flere samlinger for å få utdypende informasjon om og synspunkter på prosjektet. Hun deltok på følgende:

- 26. – 27. oktober 2016 i Sandefjord: Tredje samling i tiltaket «Den praktiske skole og skoleeierhverdagen» for region Østlandet. Tema:



Vurdering og lokalt arbeid med læreplaner. Deltakere og bidragsytere kom fra Udir, fra Fylkesmannen i Buskerud, Vestfold, Østfold, Oslo og Akershus og Telemark, fra kommunene Lier, Røyken, Nøtterøy, Rygge, Asker, Nittedal, Seljord og Skien samt fra fylkeskommunene Vestfold og Østfold.

- 8. – 9. november 2016 på Staur gård utenfor Hamar: Møte i prosjektgruppen «Regelverk i praksis» hvor utkast til delprosjektrapporter ble presentert og diskutert.
- 10. – 11. januar 2017 på Gardermoen: Evalueringssamling for delprosjekt 3 «Kompetanse» med delprosjektgruppen, puljeansvarlige arrangører fra Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Hordaland, Rogaland, Aust- og Vest - Agder og Telemark, seminarledere og prosjekteier Cathrine Børnes fra Udir og prosjektleder Lasse Arntsen.
- 17. mars 2017 Sortland: Sluttsamling delprosjekt 6 «Dialog og nettverk Nordland» med medlemmene i Vesterålens oppvekstforum (skoleeierrepresentanter), rektorer fra skoler i fem av Vesterålens kommuner, fylkesmannen i Nordland og ansvarlig delprosjektleder fra oppvekst- og utdanningsavdelingen samme sted.

### Dokumentstudier

Følgende kilder har vært sentrale:

- Hovedkilden til Difis oppsummering er prosjektets endelige rapporter som forelå i midten av februar 2017
  - Endelig forprosjektrapport
  - Sluttrapport Regelverk i Praksis
  - Delrapport 1 Mål og prioriteringer
  - Delrapport 2 Roller og ansvar
  - Delrapport 3 Kompetanse
  - Delrapport 5<sup>2</sup> Kommunikasjon og brukerropping
  - Delrapport 6 Dialog og nettverk Østfold
  - Delrapport 6 Dialog og nettverk Nordland
- Opplæringsloven med forskrift og læreplaner
- Stortingsdokumenter, tildelingsbrev, oppdragsbrev, utredninger og rapporter
- [www.udir.no](http://www.udir.no) og fylkesmennenes nettsider

### Spørreundersøkelser

For å kunne vurdere gyldigheten, validiteten, til de involverte tilbakemeldinger presentert i prosjektets egne rapporter, gjennomførte Difi to spørreundersøkelser. Vi ønsket å se om tilbakemeldingene ville bli bekreftet. Den ene spørreundersøkelsen ble sendt til prosjektets målgruppe, dvs. de statsansatte. Den andre ble sendt de kommuneansatte.

Difi startet sin oppsummering av «Regelverk i praksis» da prosjektet var i ferd med å avslutte etter å ha pågått i to år. Vi klarte derfor ikke i å få tak i e-postadresser til samtlige involverte og måtte foreta et utvalg av adressater ut fra hva som var mulig å få til.

---

<sup>2</sup> Det var opprinnelig planlagt et delprosjekt 4, men det ble for ressurskrevende å gjennomføre

Utvalget ble som følger: Medlemmene i samtlige delprosjektgrupper, samtlige deltakere/bidragstgere i tiltaket «Den praktiske skolehverdagen» region (pulje) Østlandet, samtlige deltakere/bidragstgere i tiltaket seminarrekka, samt samtlige deltakere/bidragstgere i delprosjekt 6 «dialog og nettverk» i både Østfold og Nordland. Utvalget utgjør litt i underkant av 50 % av alle involverte. Minst halvparten av disse igjen deltok i prosjektet så sent som i 2016.

Spørreundersøkelsen til de statsansatte ble sendt til 265 e-postadresser. 157 responderte (59 %). Siden dette var prosjektets målgruppe purret vi disse adressatene en gang mer enn hva vi gjorde på undersøkelsen til de kommuneansatte.

Spørreundersøkelsen til de kommuneansatte ble sendt 216 e-postadresser. 125 responderte (59 %).

Begge spørreundersøkelsene besto av noen spørsmål med ferdig utformede svaralternativ og noen påstander respondentene ble bedt om å ta stilling til. Her måtte de krysse av på en skala fra 1 – 6, hvor 1 sto for helt uenig og 6 sto for helt enig. For at respondenter som hadde deltatt tidlig i prosjektperioden ikke skulle velge å krysse av for «vet ikke» hadde ikke spørreundersøkelsene et slikt svaralternativ, men det var ikke obligatorisk å krysse av for påstandene. Utformingen av begge spørreundersøkelsene ble gjort i et nært samarbeid med prosjektleder.

Ved å studere utvalgets e-postadresser, om disse var kommunale eller embets- og udirs adresser, klarte vi å skille mellom kommuneansatte og statsansatte. Siden målgruppen for prosjektet var de statsansatte, ble dette et viktig skille for oss. Strengt tatt lå det utenfor vårt oppdrag å sende de kommuneansatte en spørreundersøkelse. Siden det lot seg gjøre valgte vi imidlertid muligheten til å få belyst hvordan de kommuneansatte stilte seg til å stille opp og bidra slik de hadde gjort i dette prosjektet.

Ut fra e-postadressene vi mottok klarte vi ikke å skille mellom hvem som hadde vært arrangører, bidragstgere eller deltakere, og vi visste også at flere av de involverte hadde vært både bidragstgere og deltakere. Dette kompenserte vi for ved å definere noen bakgrunnsvariabler som gjorde det mulig for oss å få en viss innsikt i respondentenes ulike tilknytning til prosjektet.

Da resultatet fra spørreundersøkelsene forelå, så vi stort sammenfall i synspunkter uavhengig av om respondenten hadde vært deltaker, bidragstger eller begge deler, om respondenten var ansatt i et embete eller i Udir eller hvor i landet de kom fra. Variasjonen i synspunkter mellom statsansatte fra embeter og Udir fremgår av tabellene i denne rapporten. Her viser vi påstandenes gjennomsnittsskår fra skalaen 1 - 6.

Svarfordelingene fremgår av vedlegg 2 og 3. Få benyttet anledningen til ikke å gi skår til samtlige påstander, men antallet som besvarte (N) den enkelte påstand, vil likevel variere noe. Også her viser vi til vedlegg 2 og 3.

## **Intervjuer**

Intervjuer har vært en viktig kilde til informasjon om erfaringer fra og tilfredshet med ledelsen og organiseringen av prosjektet. Samtlige fem delprosjektledere fikk tilsendt et skriftlig intervjueskjema om temaet som skulle besvares med stikkord. Med utgangspunkt i oppsummeringen av de innkomne svarene, ble det gjennomført utdypende telefonintervjuer med samtlige delprosjektledere. Det ble ikke gjennomført særskilte intervjuer med prosjekteier og prosjektleder siden Difi v/Gudrun Vik både møtte og samtalte med disse underveis i arbeidet.

Som ledd i arbeidet med å få belyst erfaringer fra delprosjekt 6 «Dialog og nettverk Nordland» ble det gjennomført et gruppeintervju med medlemmene i Vesterålens oppvekstforum i Sortland.

## **2.5 Organisering av arbeidet**

### **Difi-rapporten**

Difi-rapporten er utarbeidet av seniorrådgiver Gudrun Vik. Seksjonssjef Asgeir Fløtre var oppdragseier og Eivor Bremer Nebben var ansvarlig avdelingsdirektør. Udirs divisjon for regelverk og finansiering var oppdragsgiver, først ved divisjonsdirektør Annemarie Bechmann deretter ved divisjonsdirektør Cathrine Børnes. Kontaktperson og samarbeidspartner i Udir var prosjektleder Lasse Arntsen.

### **Referansegruppen**

Til å kvalitetssikre arbeidet ble det nedsatt en intern referansegruppe i Difi. Denne har bestått av seniorrådgiverne Oddbjørg Bakli, Mathias Wasaznik Johannessen, Helle Sekkesæter og Dag Solumsmoen. De har fortløpende lest og kommentert utkastene til samtlige kapitler i rapporten.

## **2.6 Leseveiledning**

Kapittel 3 oppsummerer prosjekt «Regelverk i praksis». Det redegjør for prosjektets bakgrunn, formål og målgrupper, forprosjekt, hovedprosjektets innretning, gjennomførte tiltak, prosjektorganisasjonen, bidragsytere og deltakere samt budsjett og regnskap.

Kapittel 4 redegjør for tilbakemeldinger og synspunkter fra de involverte. Her oppsummerer og sammenholder vi tilbakemeldingene som presenteres i prosjektets egne rapporter med resultatene fra Difis spørreundersøkelser og intervjuer.

Kapittel 5 avslutter oppsummeringen av prosjektet «Regelverk i praksis» med noen vurderinger og betraktninger fra Difi. Her kommenterer vi prosjektets relevans, hvordan det kan bidra til å realisere politiske målsettinger om å styrke samordning, brukerretting og gjennomføringsevne samt hva vi mener blir viktig for å sikre at prosjekterfaringene gir varige resultater og økt nytte over tid.

## **3 Prosjektet «Regelverk i praksis»**

### **3.1 Bakgrunn**

Som skoleeiere har landets kommuner og fylkeskommuner plikt til å sørge for grunnskoleopplæring og videregående opplæring. For at landets elever skal få en likeverdig og god opplæring, er skoleeierne pålagt det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven med tilhørende forskrift og læreplaner blir oppfylt.

Statlig tilsyn, klagebehandling og andre tilbakemeldinger fra skoleeiere og skoler har imidlertid over tid vist at regelverket ikke alltid følges. Mangelfull etterlevelse forekommer i alle deler av landet - uavhengig av kommune- og skolestørrelse, noe som svekker elevenes rettsikkerhet og krav til likebehandling.

Manglende kjennskap til og etterlevelse av regelverket i sektor utgjør en vesentlig utfordring, og Kunnskapsdepartementet har derfor i sitt tildelingsbrev siden 2013 hatt som et prioritert mål for Udir at «regelverket skal forstås og etterleves» i utdanningssektoren.

For å følge opp dette målkravet med en ekstra innsats ut over Udirs og fylkesmannsembetenes ordinære regelverksarbeid, ble prosjektet «Regelverk i praksis» satt i gang i 2014. Det strakk seg over tre år og ble avsluttet ved nyttår i 2016<sup>3</sup>.

### **3.2 Formål og målgrupper**

"Regelverk i praksis" rettet søkelyset mot de nasjonale og regionale utdanningsmyndighetene og hva de kunne gjøre for å bistå skoleeiere, skoleledere og lærere til å forstå og handle i tråd med regelverket på en bedre måte.

Formålet var å styrke den statlige regelverksformidlingen, og målgruppen for prosjektets arbeid ble derfor ikke de skoleansvarlige i kommuner og fylkeskommuner, men de statsansatte selv i fylkesmannsembetene og Udir.

Prosjektet skulle arbeide for å oppfylle målet «regelverket skal forstås og etterleves» i utdanningssektoren gjennom å løfte Udirs og embetenes kompetanse i å

- gi bedre praktisk støtte til skoleeiere og ansatte i skolen gjennom et tettere samarbeid med sektoren
- gjøre informasjonen om regelverket lettere tilgjengelig og enklere å forstå
- få bedre fram sammenhengen mellom regelverket og skolens formål

### **3.3 Forprosjekt**

Før oppstart ble det i 2013 etablert et forprosjekt som fikk i mandat å utforme prosjektet. Dette arbeidet resulterte i en anbefaling om å dele prosjektet inn i ulike faser og delprosjekter. I den første fasen, som ble kalt «Fokus», skulle mål

---

<sup>3</sup> Noen oppsummeringssamlinger ble gjennomført i første kvartal 2017

og ansvarsdeling konkretiseres, og i den andre fasen «Forutsetninger» skulle det bygges kompetanse. I den tredje og siste fasen «Formidling» skulle det dreie seg om hvordan embeter og direktorat kunne nå bedre ut til brukerne, dvs. skoleeiere, skoleledere og lærere.

### 3.4 Hovedprosjektets innretning

#### Inndeling i delprosjekter (DP)

Hovedprosjektet fulgte forprosjektets anbefaling og etablerte de foreslåtte delprosjektene med et unntak. Delprosjekt 4 «Erfaringer fra andre land» ble av ressurs hensyn ikke gjennomført. Den planlagte inndelingen i tre faser ble i realiteten endret til to; *en oppstartsfase og en gjennomføringsfase*.

Delprosjektene 1 og 2 utgjorde som en slags forlengelse av forprosjektet, en oppstartsfase, mens DP 3, 5, 6 og 7 gikk parallelt og utgjorde prosjektets gjennomføringsfase. Denne dreide seg om formidling og strakk seg over to år; 2015 og 2016.

Planlagte faseinndeling	Delprosjektens ansvarsområder		Gjennomført faseinndeling
Fokus	1	Mål og prioritering	Oppstart 2014
	2	Roller og ansvar	
Forutsetninger	3	Kompetanse	Gjennomføring 2015 -2016
	4	<del>Erfaringer fra andre land</del>	
Formidling	5	Kommunikasjon og brukerretting	
	6	Dialog og nettverk	
	7	Ekspertrollen	

*Tabell 1: Prosjektets faser og delprosjektens ansvarsområder*

#### Valg av regelverksområder

Opplæringsloven med forskrift og læreplanene<sup>4</sup> utgjør et omfattende regelverk, og prosjektledelsen fant det nødvendig å konsentrere arbeidet i samtlige delprosjekt om noen utvalgte overordnede regelverksområder.

Begrepet «regelverksområde» kan forstås som lov- og forskriftsbestemmelser som uavhengig av kapittelinndeling og struktur i opplæringsloven med forskrifter virker sammen og som må ses i sammenheng i skolehverdagen.

Utvalget av regelverksområder, jf. neste tabell, ble foretatt i samarbeid med ulike aktører fra skolesektoren for å sikre at områdene var sentrale og viktige og hadde stor betydning for elevenes læringsutbytte. De skulle stå høyt på dagsorden for skole-Norge både i grunnskole og videre-gående opplæring, og med presiseringene av de enkeltbestemmelsene det skulle arbeides spesielt med, skulle regelverksområdene være konkrete og avgrensede.

De skulle inneholde klare og entydige bestemmelser, men også bestemmelser som ville kreve utstrakt bruk av skjønn og utnyttelse av lokalt handlingsrom.

<sup>4</sup> Læreplanene har status som forskrifter

Valgte regelverksområder:	F <sup>5</sup> og O <sup>6</sup> paragrafer
Vurdering og lokalt arbeid med læreplaner	F.§ 1-1, 3-1 4. ledd, 3-3, 3-11 (herunder O.§ 5-4), 3-12 og 3-13
Skolemiljø (psykososialt)	O. § 9a-1, 9a-3 og 9a-4
Tilpasset opplæring og tidlig innsats	O.§ 1-3, § 5-4, § 8-2
Ordensreglement	O. § 2-9 og § 3-7
Vitnemål (videregående opplæring)	F. §3-42 andre ledd

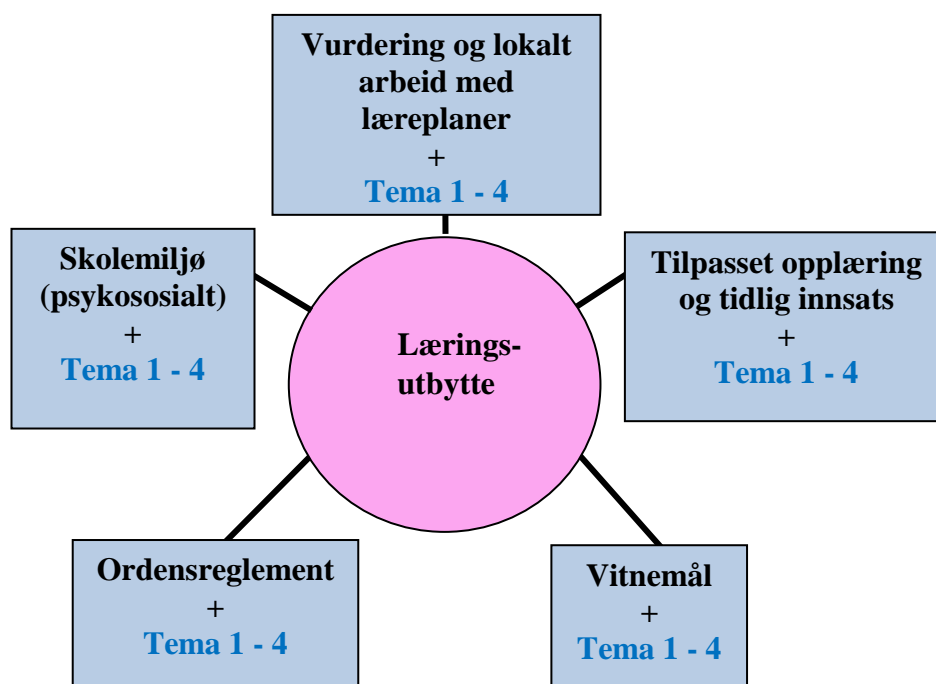
Tabell 2: Valgte regelverksområder

### Gjennomgående tema

I tillegg ble det valgt fire gjennomgående tema som skulle inngå i arbeidet med det enkelte regelverksområdet. Temaene ble sett på som betydningsfulle for regelverksforståelsen og/eller -etterlevelsen innenfor hvert område, selv om de ville kunne vektlegges ulikt i delprosjektenes arbeid.

De fire gjennomgående tema som ble valgt var:

- Formålsparagrafen (Tema 1)
- Forvaltningsmessige aspekter (Tema 2)
- Elev- og foreldremedvirkning (Tema 3)
- Ledelse og organisasjonsutvikling (Tema 4)



Figur 1: Regelverksområder og temaer som skulle være førende for arbeidet i samtlige delprosjekter

<sup>5</sup> F=forskrift til opplæringsloven

<sup>6</sup> O=Opplæringsloven

### 3.5 Gjennomførte tiltak

Ansvar for å finne frem til, utvikle, planlegge og gjennomføre relevante tiltak ble lagt til de delprosjektene som inngikk i gjennomføringsfasen (DP 3, 5, 6 og 7). Innenfor hvert sine definerte ansvarsområder, jf. tabell 1, skulle de sørge for at tiltakene de planla og iverksatte kunne relateres til et eller alle av de fem valgte regelverksområdene og de fire gjennomgående temaene. I det følgende omtales tiltakene i det enkelte delprosjekt.

#### Kompetanse (DP 3)

I dette delprosjektet var målsettingen å heve de statsansattes kompetanse slik at de i større grad ville kunne bidra til økt etterlevelse av regelverket lokalt. Dette skulle gjøres gjennom å styrke deres regelverksforståelse, kjennskapet til den praktiske skolehverdagen og formidlingsevnen.

Det ble gjennomført to større tiltak:

- *«Den praktiske skole- og skoleeierhverdagen»*

Dette tiltaket varte ett år og besto av tre samlinger med en målsetting om å:

- etablere god forståelse for hvordan kommuner, fylkeskommuner og skoler arbeider med å forstå og etterleve regelverket
- øke kunnskapen om hvilke utfordringer disse aktørene møter i sitt daglige arbeid på dette området
- utvikle formidlingskompetanse og bli bevisst på hva som fungerer godt når regelverket skal formidles

De tre samlingene tok utgangspunkt i hvert sitt av de følgende (og mest omfattende) regelverksområdene; «Vurdering og lokalt arbeid med læreplaner», «Skolemiljø (psykososialt)», samt «Tilpasset opplæring og tidlig innsats». På hver samling ble også spørsmål knyttet til de fire gjennomgående temaene belyst og diskutert. Samlingene vekslet mellom faglige innlegg om regelverk og forskning, praksisinnlegg fra skoler og skoleeiere og arbeid i kollokviegrupper. I tillegg ble det lagt opp til «hjemmearbeid» mellom hver samling.

Tiltaket ble gjennomført i fire omganger i perioden 2015 – 2016 under ledelsen av oppnevnte kontaktpersoner i de fire utdanningsregionene embetene er organisert i: Fylkesmannen i Finnmark, Nord-Trøndelag, Hordaland og Telemark.

Målgruppene for tiltaket, ansatte fra embetene og Udir, utgjorde en tredel hver av deltakerantallet, mens representanter fra skoleeiere og skoleledere som ble invitert med som bidragsytere for å dele praksiserfaringer og delta i gruppediskusjoner, utgjorde den siste tredelen.

- *«Seminarrekka»*

Dette tiltaket besto av enkeltstående halv- og heldagsseminarer gjennomført i 2015 og 2016. Igjen var målsettingen å heve kompetansen og å utvikle en felles forståelse i Udir og fylkesmannsembeter. Seminarene tok for seg ulike deler av regelverket innenfor de utvalgte områdene, og det ble lagt vekt på å utforske hvilket lokalt handlingsrom regelverket åpnet for.

Det ble gjennomført til sammen seks seminarer:

- Felles plattform (2 ganger)
- Skolemiljø
- Tilpasset opplæring og tidlig innsats
- Lokalt arbeid med læreplaner og vurdering
- Kravene til vitnemål i videregående opplæring

I tillegg førte et samarbeid med delprosjekt 5 «Kommunikasjon og brukerrorettning» til fire dagsseminarer om

- Presentasjonskurs med fokus på formidling av regelverk (2 ganger)
- Formidling av regelverk på nett (2 ganger)

### **Kommunikasjon og brukerrorettning (DP 5)**

Da det tidlig i prosjektet ble klart at Udir skulle lansere nye nettsider i løpet av 2016 konsentrerte dette delprosjektet seg i stor grad om hvordan gammelt innhold på [udir.no](http://udir.no) kunne forbedres, og om å lage nytt innhold tilpasset målgruppene.

Delprosjektets aktiviteter har hovedsakelig handlet om å:

- *«Forbedre informasjonen om regelverket på [www.udir.no](http://www.udir.no)»*
- *«Styrke brukerrorettningen i utformingen av nye nettsider»*

### **Dialog og nettverk (DP 6)**

Hensikten med dette delprosjektet var å få mer kunnskap om hvordan Fylkesmannen kunne bidra til bedre regelverksetterlevelse gjennom å bruke dialog og lokale nettverk som utviklingsverktøy. Kunne møtene mellom embeter og skoleansvarlige gjennomføres på en annen måte enn før? Kunne det legges mer vekt på erfaringsdeling og dialog og mer bruk av lokale case? For å få erfaring fra ulike deler av landet, ble det etablert to delprosjektgrupper, en i Nordland og en i Østfold.

Delprosjektets aktiviteter var:

- *«Dialog og lokalt nettverk Østfold»*

Da dette delprosjektet skulle etableres, valgte Fylkesmannen først å invitere med Fredrikstad kommune som selv hadde uttrykt et ønske om å delta, og deretter de mindre nabokommunene Hvaler og Råde. Fra september 2015 til oktober 2016 ble det gjennomført fire «Regelverk i praksis» samlinger for disse tre kommunenes skoleeiere, skoleledere og PPT-ansatte. Sammen utgjorde disse et nytt nettverk, men tanken var at skoleeierne skulle følge opp temaene som ble behandlet på samlingene i sine allerede eksisterende kommunale nettverk.

- *«Dialog og lokalt nettverk Nordland»*

Her valgte delprosjektgruppen seg ut Region Vesterålen på grunn av deres motivasjon for oppdraget og fordi den allerede hadde et nettverk<sup>7</sup> for skoleeierne i regionen under ledelse av Regionalt kompetansekontor Vesterålen

---

<sup>7</sup> Dette nettverket går under navnet Oppvekstforum



(RKK Vesterålen). Regionen har 6 kommuner, 26 skoler, 462 lærere og 3677 elever. For dette nettverket ble det med RKK Vesterålen som en sentral bidragsyter, gjennomførte åtte «Regelverk i praksis» samlinger fra desember 2014 til mars 2017. Som en oppstart til dette arbeidet inviterte DP 6 alle skolene i Vesterålen (462) til et foredrag om regelverkets betydning i et demokratiperspektiv.

### **Ekspertrollen (DP 7)**

Fylkesmannsembetene og Udir har en rekke arenaer for kommunikasjon med omgivelsene hvor de opptrer som eksperter: på nettsider, i skriftlige veiledere, i møter med sektor, som innledere og foredragsholdere, samt i klagesaker og ved tilsyn. Både embetene og Udir har et ansvar for og en mulighet til å få viktige problemstillinger, tema og saker ut til skole-Norge.

Med utgangspunkt i dette ble delprosjektets mål å tydeliggjøre hvordan ansatte i embeter og Udir kunne fylle rollen som eksperter på regelverksområdet. De stilte seg spørsmål som: Hvordan burde de veilede sektoren? Burde de samordne regelverksinformasjon på de valgte områdene og burde de sette nye og aktuelle tema på dagsorden?

Delprosjektet gjennomførte følgende tiltak:

- *«Skriftlig rutine for bruk av FM-nett»*  
En ny og revidert rutine ble utarbeidet
- *«Kunnskapsoversikt for regelverksområdet om elevenes trivsel og psykososiale miljø»*  
Et utkast til en slik kunnskapsoversikt er utarbeidet
- *«Opplegg for regelverksbrukerne til å trene på skjønnsutøvelse»*  
Et opplegg er utarbeidet og testet. Det kan brukes av FM på store deler av regelverket.
- *«Faktabokser for de utvalgte regelverksområdene»*  
Faktabokser er utarbeidet. De ble publisert på udir.no i mars 2016, og 4 av 5 tekster ble publisert på nye udir.no 30.09.2016.
- *«Kurs i analysekompetanse»*  
Det ble gjennomført et dagskurs i Vestfold og en totimers økt for Fylkesmannen Finnmark. Kursholdere var fra Udirs avdeling for statistikk.
- *«Kurs i medietrening»*  
To kurs for til sammen ti utdanningsdirektører er gjennomført.

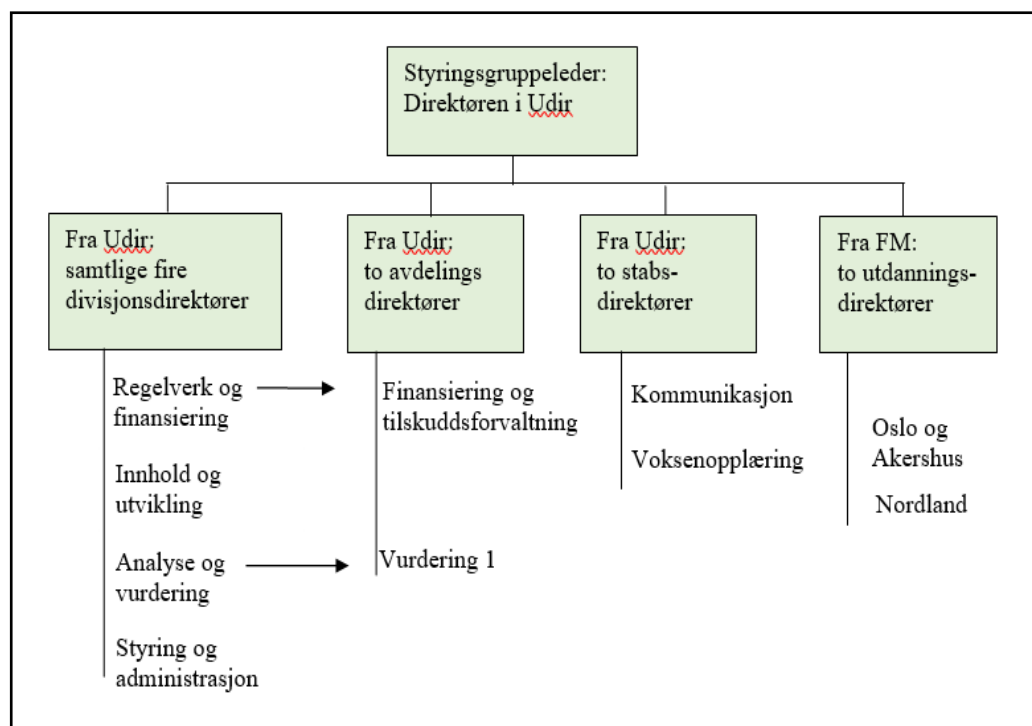
## **3.6 Prosjektorganisasjonen**

Initiativtaker og prosjekteier til «Regelverk i praksis» var Annemarie Bechmann Hansen, daværende divisjonsdirektør for Regelverk og finansiering i Udir. Til å utgjøre prosjektorganisasjonen ble det etablert en styringsgruppe, en prosjektgruppe og delprosjektgrupper. Disse omfattet til sammen over 75 medarbeidere fra Udir, fylkesmannsembeter og kommuner samt to fra Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG).

### **Styringsgruppe**

Direktøren i Udir ledet styringsgruppen som for øvrig besto av direktøren for kommunikasjonsstaben, samtlige divisjonsdirektører og avdelingsdirektøren for

Finansiering og tilskuddsforvaltning i Udir samt to utdanningsdirektører fra fylkesmannsembetene, jf. figuren under.



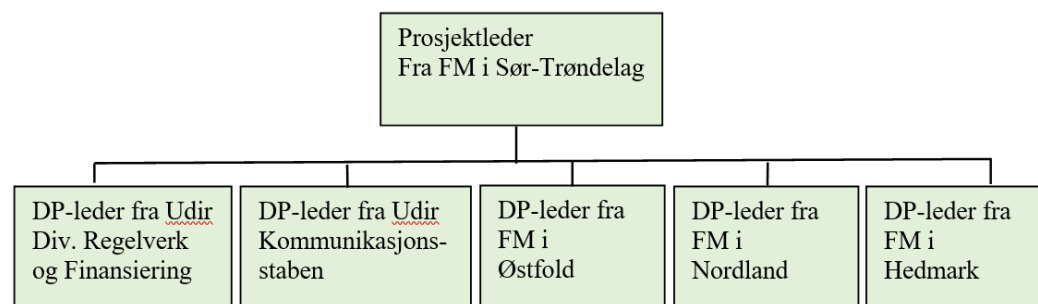
Figur 2: Styringsgruppens sammensetning

Det ble gjennomført 14 møter i Styringsgruppen. Prosjektleder var tilstede på og forberedte samtlige møter, mens delprosjektlederne deltok på tre.

### Prosjektgruppen

Etter gjennomført forprosjekt ble det etablert en prosjektgruppe bestående av prosjektleder og lederne for delprosjekt (DP) 3, 5, 6 Østfold, 6 Nordland og 7.

Utdanningsdirektøren i Sør-Trøndelag ble fristilt 50% fra sin stilling for å ivareta oppgaven som prosjektleder. I løpet av prosjektperioden ble det endringer i ledelsen i flere av delprosjektene. Ved avslutningen 2016/2017 kom tre av delprosjektlederne fra embetene, mens to var ansatt i Udir; en i divisjonen for Regelverk og finansiering (DP 3) og en i Kommunikasjonsstaben (DP 5). Prosjektgruppen hadde møter ca. en gang i måneden.



Figur 3: Prosjektgruppens sammensetning

### Delprosjektgrupper

Prosjektleder ledet selv delprosjektene 1 og 2 og fikk forslag til delprosjektledere og -medlemmer fra utdanningsdirektørene og lederne i Udir til de øvrige delprosjektene. Når delprosjektlederne var utpekt, ble de gitt en relativt stor frihet til selv å bemanne sin delprosjektgruppe, selv om dette ble gjort i tett dialog med prosjektleder. Medlemstallet i delprosjektgruppene varierte fra 6 til 9 og deres tilhørighet i utdanningssektoren varierte også, jf. oversikten under.

Nr.	Delprosjekt	Antall medlemmer				
		Tot	Udir	FM	Kommune	Andre
1	Mål og prioritering	7	6	1	0	
2	Roller og ansvar	7	3	1	1	2
3	Kompetanse	9	7	1	1	
5	Kommunikasjon og brukerretting	6	6			
6	Dialog og nettverk Østfold	5		2	3	
6	Dialog og nettverk Nordland	10		2	6	2
7	Ekspertrollen	7	3	4		
	Tot.	51	25	11	11	4

*Tabell 3: Antall medlemmer i delprosjektene*

I noen av delprosjektene sto medlemmene selv ansvarlig for gjennomføringen av aktivitetene. Delprosjekt 3 fikk i tillegg hjelp fra fire oppnevnte kontaktpersoner fra fylkesmannsregionene og deres medhjelpere, jf. kap. 3.5. I delprosjekt 5 var tre av medlemmene operative, mens de øvrige tre var med på møtene i gruppen som innspillere og diskusjonspartnere.

### Endring i ledelse og medlemmer

Prosjektlederen ledet prosjektet fra start til slutt. For øvrig var det i prosjektperioden flere ledere og medlemmer i både styringsgruppe, prosjektgruppe og delprosjektgrupper som sluttet slik at andre medarbeidere måtte overta oppgavene.

## 3.7 Bidragsyttere og deltakere

I tillegg til alle som inngikk i prosjektorganisasjonen har «Regelverk i praksis» vært et prosjekt med veldig mange involverte både fra Udir, embeter og kommuner. Noen var deltakere, andre var bidragsyttere og mange var begge deler. I tillegg til å påta seg en oppgave i forbindelse med gjennomføringen av en samling eller et nettverk, var flere med som deltakere på resten av programmet. Det har derfor ikke latt seg gjøre å ta en nøyaktig optelling på hvor mange som har vært med som deltakere og hvor mange som har vært med som arrangører og bidragsyttere.

Av oversikten under, som skiller mellom antall bidragsyttere og deltakere fremgår det derfor ikke hvor mange av bidragsyterne som også var med som deltakere. Videre er tallene i oversikten er beheftet med noe usikkerhet fordi antall påmeldte ikke alltid stemte med antall fremmøtte.

	Tot	Deltakere			Bidragsytere			
		Udir	FM	Komm	Udir	FM	Komm	Andre
DP 1	17					2	5	10
DP 2	0							
DP 3	720	242	300		30	10	108	30
DP 5	19				1	1	16	1
DP 6 Ø.	102			83	3	6	7	3
DP 6 N.	68			50		8		10
DP 7	103		27				70	6
Tot	1029	242	327	133	34	27	206	60

Tabell 4: Antall deltakere og bidragsytere

Totalt har over tusen personer vært involvert i prosjektet fra Udir, fylkesmannsembetene og kommunene. Antallet fordeler seg jevnt med pluss/minus 300 fra hver av disse. I tillegg kommer de 50 som inngikk i prosjektorganisasjonen, jf. tabell 3 foran. Deltakere på innledende inspirasjonsseminarer samt flere hundre skolelederne og lærere i Vesterålen som hørte på et foredrag om regelverkets betydning i et demokrati-perspektiv, er ikke medregnet her.

### 3.8 Budsjett og regnskap

Rammebudsjettet for prosjekt «Regelverk i praksis» beløp seg til i underkant av 18 millioner kroner fordelt på årene 2014, 2015 og 2016. Det endelige regnskapet viste imidlertid et langt lavere forbruk, først og fremst fordi det ble gjennomført få tiltak i den innledende fasen.

Avrundet til nærmeste hundretusen ble det brukt til sammen 12 millioner kroner. Den største utgiftsposten var reise- og oppholdsutgifter knyttet til møter og tiltakssamlinger. I tillegg kom frikjøp av 50 % stilling for prosjektleder samt kostnader knyttet til materiell og noen få konsulenttjenester.

Aktivitet – hele prosjektperioden på tre år	Avrundet kronebeløp
DP 1, 2 og 7 samt prosjektledelse hele perioden	3,7 millioner
DP 3 Kompetanse	3,5 – « –
DP 5 Kommunikasjon og brukerretting	2,2 – « –
DP 6 Dialog og nettverk Østfold	1,1 – « –
DP 6 Dialog og nettverk Nordland	1,5 – « –
<b>Totalt</b>	<b>12 millioner</b>

Tabell 5: Avrundet prosjektregnskap

## 4 Tilbakemeldinger fra de involverte

Som redegjort for i kapittelet foran, var over tusen personer fra utdanningssektoren involvert i prosjektet «Regelverk i praksis». De var deltakere, arrangører eller bidragsytere. De var statsansatte fra Udir og embeter eller ansatt i kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere, skoleledere, lærere eller i pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). De kom fra hele landet, de kom fra alle fylker.

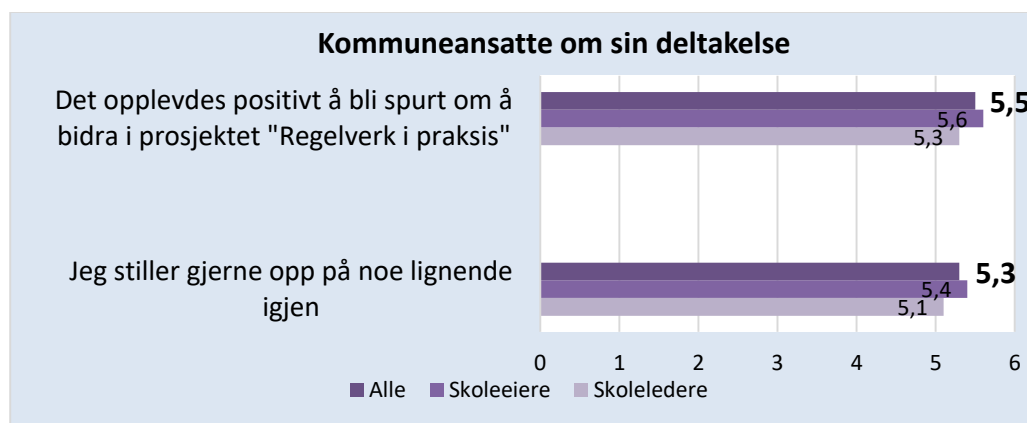
I dette kapittelet presenterer vi deres tilbakemeldinger. Disse bygger på prosjektets egne rapporter og Difis spørreundersøkelser og intervjuer. Som leseren vil oppdage, samsvarer tilbakemeldingene fra disse to kildene i stor grad.

Resultatene fra Difis spørreundersøkelse er presentert i tabeller som viser gjennomsnittskår på en skala fra 1 – 6, jf. kap. 2.4 og vedleggene 2 og 3. Noen sitater hentet fra delprosjektrapportene er gjengitt i tekstbokser.

### 4.1 Brukerretting

Et av prosjektets delmål var å løfte de statsansattes evne til å gi praktiske støtte til skoleeiere og ansatte i skolen gjennom et tettere samarbeid med sektoren.

I prosjektet ble det derfor lagt stor vekt på å involvere lokale skolefolk i de ulike tiltakene. De stilte opp og delte sine praksiserfaringer, de belyste utfordringer og de ble spurt til råds. Som det fremgår av tabellen under, opplevde de det som positivt å bli spurt om å bidra i prosjektet, og de svarer også at de gjerne stiller opp på noe lignende igjen.

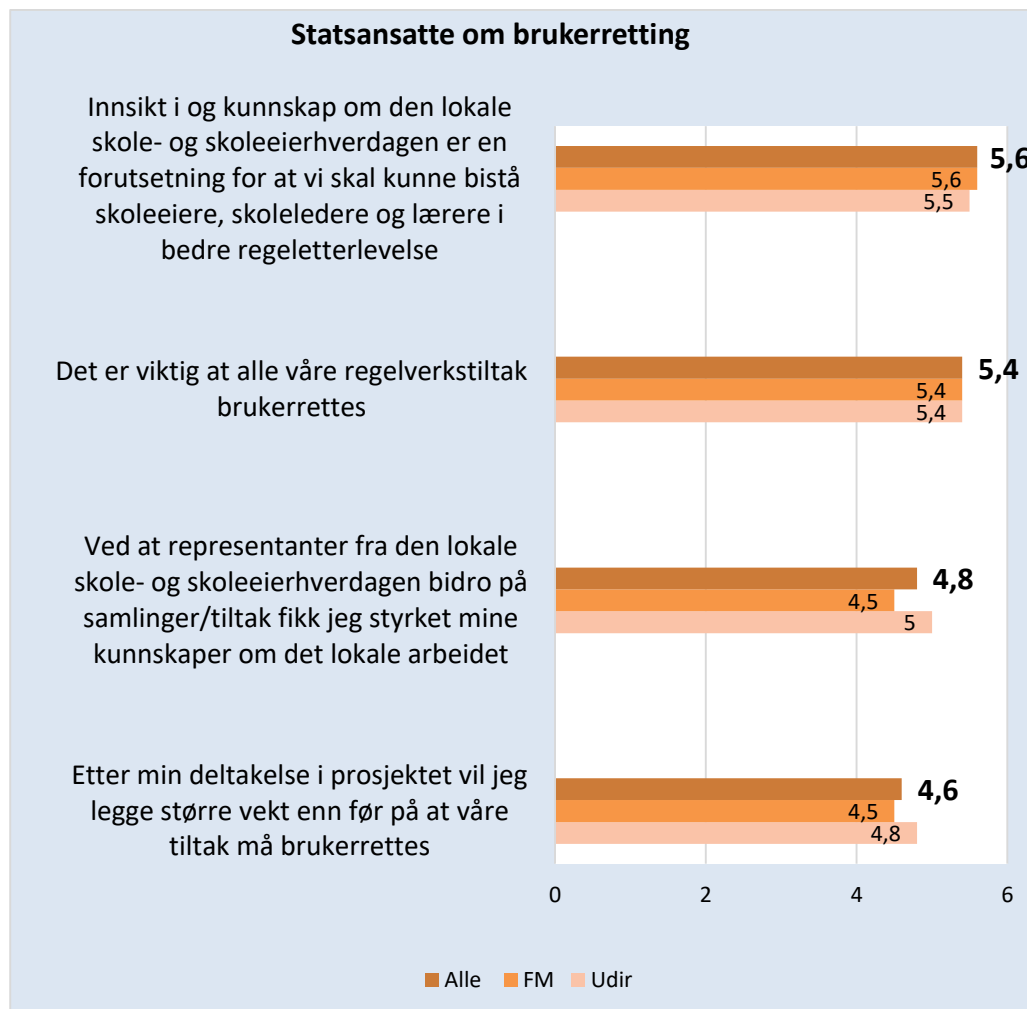


Tabell 6: *Kommuneansatte om sin deltakelse*

Disse synspunktene fremgår også av delprosjektene rapporter. Også her kan vi lese at de gjerne stiller opp igjen: De opplevde å bli lyttet til, og de ble møtt med forståelse og respekt fra arrangører og deltakere fra embeter og Udir. Dette, mente de, var med på å bygge tillit til de statlige utdanningsmyndighetene, og de opplevde å få mye tilbake fra FM og Udir i bytte mot å dele erfaringer fra sin praksis.

De statsansatte mener innsikt i og kunnskap om den lokale skole- og skoleeierhverdagen er en forutsetning for at de skal kunne bistå skoleeiere og ansatte i skolen i bedre regeletterlevelse. Dette fremgår klart av tabellen under.

De mener også at det er viktig at de må brukerrete alle regelverkstiltak. Av 145 respondenter mener 124 at «Regelverk i praksis» bidro til at de fikk styrket sine kunnskaper om det lokale arbeidet. Like mange mener de vil legge større vekt på å brukerrete tiltak enn før, selv om denne påstanden får en noe lavere skår fordi ikke like mange ga hele 6 poeng.



Tabell 7: Statsansatte om brukerreting

I delrapportene kan vi også lese at nettopp møtet med praksisrepresentantene gjennom deres praksiseksemplere og deltakelse i gruppearbeid ga et stort, og kanskje det største, utbytte for de statsansatte.

De som har mest kontakt med lokale skolefolk er vanligvis ansatte fra fylkesmannsembetene og fra divisjonen for utviklingsarbeid i Udir. Ansatte fra de øvrige divisjonene og Kommunikasjonstaben, har normalt ikke løpende kontakt med skoleeiere eller skoleledere. Som initiativtaker til «Regelverk i praksis» tok derfor direktøren for divisjon «Regelverk og finansiering» grep allerede i forprosjektet og «beordret» sine avdelingsdirektører ut for å snakke med skolefolk i kommunene. Avdelingsdirektørene ble utrustet med intervju-skjemaer og fikk tilbakemeldinger med seg hjem om at antall rundskriv var for høyt og at språket som ble brukt til skoleeierne måtte gjøres lettere å lese - også for skoleledere, lærere, foresatte og elever.

Tilbakemeldingene viser at det ble høstet viktige erfaringer om hvor nødvendig det er for de statsansatte å kjenne til utfordringene sektoren lokalt står overfor og hvor fallgruvene er. De må også kjenne til de gode eksemplene for å kunne oppfordre til læring og deling lokalt.

*«Jeg har fått nyttig kjennskap til de utfordringer sektor har i hverdagen»*

*«Bedre forståelse for hvorfor ting er annerledes i praksis enn på papiret»*

Involvering av praksisrepresentanter bød imidlertid også på noen utfordringer. Å møte praksisfeltet på samlinger med interaktive arbeidsmetoder krevde at de statsansatte måtte kommentere og utøve skjønn på strak arm. Her kunne de ikke forberede detaljerte svar på ulike problemstillinger, for disse ble bragt til torgs der og da, i innlegg eller gjennom presentasjon av lokale case. Det oppsto derfor et spørsmål om casene kun skulle bestå av vellykkede praksisfortellinger, eller om mindre vellykkede historier også skulle slippes til. Noen mente nok de skulle ha gjort enda mer av det siste.

## 4.2 Samordning

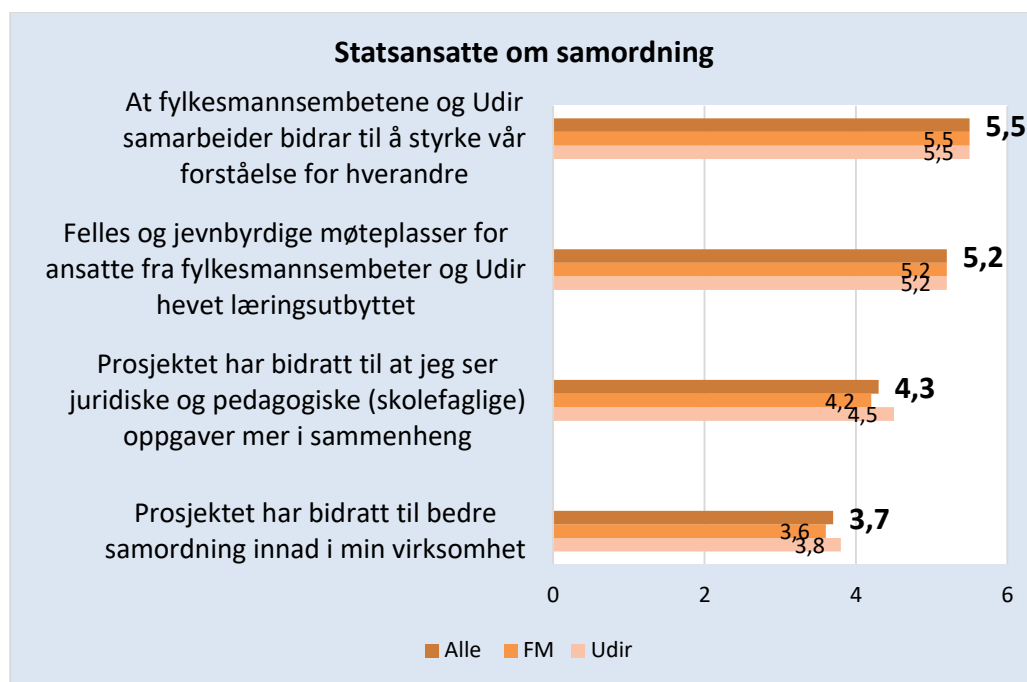
Et annet av prosjektets delmål var å tydeliggjøre sammenhengen mellom regelverket og skolens formål. Dette ville kreve en samordnet innsats fra dem som jobbet med regelverk og dem som jobbet med skolefaglig innhold og utvikling. I tillegg ble det også, helt fra starten av, lagt stor vekt på at de statsansatte fra sentralt og regionalt hold måtte fremstå samordnet overfor kommunene. Dette krevde både en faglig og en organisatorisk samordning, og prosjektets ulike tiltak ble derfor i utstrakt grad bemannet med representanter fra både embeter og ulike organisatoriske enheter i Udir.

Gjennom delprosjekt 6, hvor embetene i Østfold og Nordland etablerte lokale nettverk, ble også samordning mellom kommuner satt på dagsorden.

### Samordning mellom FM og Udir

Difis spørreundersøkelse viser at de statsansatte respondentene er ganske så enige i at et samarbeid mellom Udir og embeter bidrar til økt forståelse for hverandres ståsted og oppgaver. De fleste mener også at de felles og jevnbyrdige møteplassene som ble etablert i prosjektet hevet læringsutbyttet, jf. tabell 8 på neste side.

Av delrapportene fremgår det også at mange av de statsansatte peker på betydningen av å kunne oppdatere hverandre faglig på sentrale områder og utvikle en felles forståelse sammen i møter. Noen mener at de på forhånd nok hadde hatt overvurderte oppfatninger av at Udir og embeter «tenker likt», og mener samarbeidet i prosjektet har en effekt i seg selv.



Tabell 8: Statsansatte om samordning

Ikke bare samlingene hvor de statsansatte møtte hverandre som arrangører eller deltakere, krevde samarbeid og samordning. Det gjorde også tiltakene som utviklet nye verktøy til bruk av både embeter og Udir. Den reviderte rutinebeskrivelsen for bruk av FM-nett og faktabokser om ulike regelverksområder til bruk i møter med media er eksempler på dette.

Men også her oppsto det noen utfordringer. Særlig delprosjekt 7, som jobbet med ekspertrollen, fikk merke dette. I denne delprosjektgruppen var flere embeter representert, og utdanningsdirektørene hadde ulike oppfatninger av hva slags og hvilke tiltak de kunne iverksette. Det gjorde det vanskelig for dem å bli enige. Ulik rolleforståelse er nevnt som en mulig årsak til dette. En ulikhet som kunne skyldes at utdanningsdirektørene kunne ha et ulikt handlingsrom som resultat av variasjon av arbeids- og ansvarsdeling i fylkesmannsembetene.

### Samordning mellom jus og ped

Påstanden «Prosjektet har bidratt til at jeg ser juridiske og pedagogiske (skolefaglige) oppgaver mer i sammenheng» fikk 4,3 i skår på Difis spørreundersøkelse, jf. tabell 8 over. At denne skåren er noe lavere enn skåren på de to første påstandene i tabellen, kan skyldes at ikke alle respondentene var med på tiltak hvor dette var et tema.

Av delprosjektrapportene fremgår det i hvert fall at det å få større forståelse av sammenhengen mellom jus og ped ga mange et stort utbytte. Flere av de involverte anbefaler også at å belyse juridiske rammer i tilknytning til ulike pedagogiske problemstillinger, og det med hjelp av praksiseksempler og varierte læringsmetoder, bør overføres til andre og eksisterende møteplasser.

Allerede i forprosjektet ble det pekt på at regelverk og pedagogikk ikke i tilstrekkelig grad blir oppfattet å bygge gjensidig opp under hverandre, og at det derfor burde bli et mål å bygge bro mellom den juridiske og pedagogiske forståelsen i både Udir og embeter.



Formålsparagrafen utgjør et felles verdigrunnlag for grunnopplæringen og er derfor et viktig koblingspunkt mellom regelverket og skolens innhold. Den er retningsgivende for forståelsen av bestemmelsene i loven, forskriften og for operasjonaliseringen av læreplanverket. Slagordet «Jus + Ped = sant», som ble formulert i samarbeid med kommunikasjonsstaben, slo godt an og har vært og er fortsatt i flittig bruk. I løpet av prosjektperioden ble mange anledninger brukt til å pare praksis med lovverkets intensjoner for å synliggjøre at regelverket gir rammer for et godt utviklingsarbeid i skolen.

Flere av de statsansatte ga i evalueringen av tiltaket de deltok på, tilbakemeldinger om at de ville kunne håndtere og formidle regelverket på en bedre måte enn tidligere fordi de nå hadde fått en bedre forståelse for sammenhengen mellom jus og ped. Pedagoger var blitt tryggere i arbeidet med å formidle regelverk, og jurister ville i mindre grad enn tidligere ramse opp paragrafer i sin formidling, jf. kap. 4.3.

### **Samordning internt i Udir og FM**

I Difi's spørreundersøkelse oppnår påstanden «*Prosjektet har bidratt til bedre samordning innad i min virksomhet*» en skår på 3,7. Ser vi nærmere på hva som gjemmer seg bak skåren, finner vi at 92 av 149 respondenter mener prosjektet i større eller mindre grad har hatt en positiv effekt på den interne samordningen, jf. vedlegg 2.

Hos Fylkesmannen arbeider jurister og pedagoger vanligvis tett sammen og i samme organisatoriske enhet. Likevel viser delprosjektrapportene at den interne samordningen på dette området har blitt bedre. Gjennom forberedelser til samlinger har pedagogene ikke bare økt sin kompetanse, de har også fått en mer enhetlig tenkning. Noen mener også at juristene har kommet nærmere skolehverdagen.

I Udir er de ansatte knyttet til ulike og mange organisatoriske enheter, og behovet for intern samordning er derfor stort. At deltakere fra ulike divisjoner og avdelinger har arbeidet sammen på ulike tiltak har, også ifølge delprosjektrapportene, påvirket den interne samordningen. Dette forklares særlig med at jurister og pedagoger, som ofte har sitt virke i hver sine organisatoriske enheter, har kommet sammen. Også kommunikasjonsstabens folk og juristene har måttet samordne seg i arbeidet med å utforme ny og forbedret informasjon til [udir.no](http://udir.no).

Prosjektet omtales av noen som et momentum for å lykkes med å skape en felles forståelse på tvers i Udir – hvor det blir viktig for alle, alltid, å stille spørsmålet «Hjelper det skolen?». Det holder ikke å sitte på hver sin tue, for så å rapportere til Kunnskapsdepartementet.

### **Samordning mellom kommuner**

I landets fylker har det vært vanlig at skoleeier tolker regelverket «alene» siden flere av dem har lite eller ingen samhandling med andre skoleeiere i fylket. I delprosjekt 6, som skulle vinne erfaringer fra bruk av nettverk som utviklingsverktøy, fikk kommunene som deltok, hjelp til å forstå og praktisere regelverket enhetlig på tvers av kommunegrensene. Dette ga resultater som for

eksempel samordnede retningslinjer, felles maler for enkeltvedtak og likelydende ordensreglement.

### 4.3 Formidling

Et tredje delmål for «Regelverk i praksis» var å bidra til at de statsansatte «regelverksarbeiderne» skulle nå bedre frem med sitt budskap til målgruppene lokalt gjennom å gjøre informasjonen om regelverk lettere å forstå. Mye oppmerksomhet ble derfor rettet mot virkemiddelet «formidling» og hvordan dette kunne utvikles og styrkes.

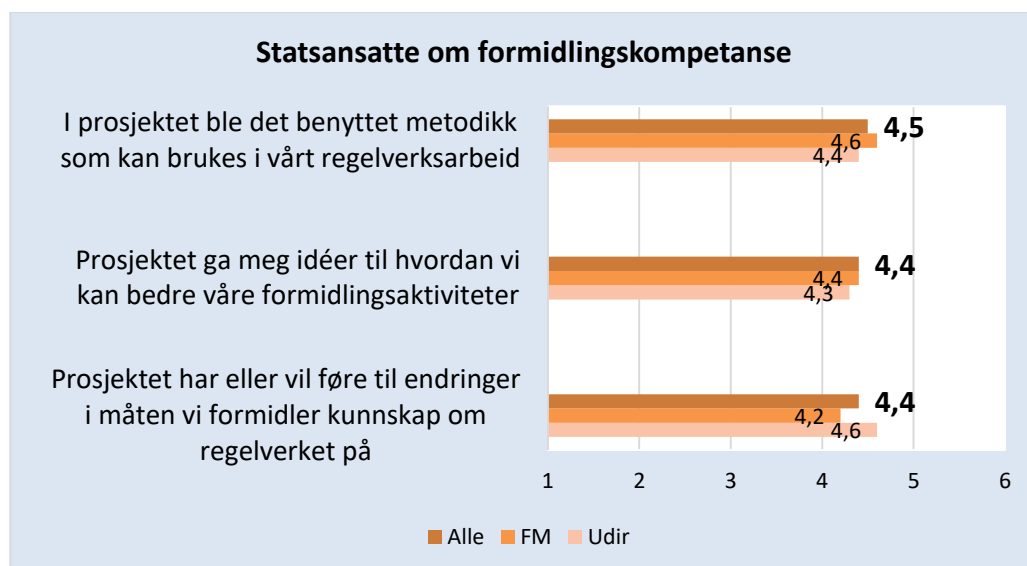
I det ordinære arbeidet med regelverksimplementering skal Udir i samarbeid med Fylkesmannen sørge for å gi råd og veiledning om regelverket. Den statlige utdanningsadministrasjonen møtes tre ganger årlig, det arrangeres møter mellom Udir og utdanningsdirektørens arbeidsutvalg, fagsamlinger samt regionale og nasjonale regelverkssamlinger. Mens Udir veileder fylkesmannsembetene, veileder Fylkesmannen skoleeiere og skoleledere, hvilket særlig skjer i forbindelse med gjennomføring av tilsyn og behandling og oppfølging av klagesaker, men også gjennom faglige samlinger.

Nettsiden udir.no er direktoratets primære informasjonskanal også på regelverksområdet. Den har ca. 8 millioner besøk i året. Her publiserer de fortløpende rundskriv, veiledninger, artikler, tolkningsuttalelser og maler. Informasjon som primært er rettet mot embetene, publiseres på intranettet FM-nett, for eksempel instruksjer og retningslinjer knyttet til klagebehandling i embetene. Som den overordnede nasjonale og faglige myndigheten for tilsynsarbeidet har Udir også utarbeidet et nettbasert verktøy «Reflex», som gir sektoren hjelp til å vurdere egen praksis opp mot regelverket.

Regelverksformidlingen skjer både muntlig og skriftlig. Den skriftlige formidlingen skjer normalt gjennom tolkningsuttalelser, rundskriv og veiledere. Som et ledd i arbeidet med å fornye nettstedet udir.no (DP5) ble tolkningsuttalelsene gjennomgått. Noen ble strøket og noen revidert. Utarbeidelsen av nye rutiner for bruk av FM-nett og faktaark (DP7) viser også at prosjektet har arbeidet med den skriftlige formidlingen.

Prosjektet satte høyt på dagsordenen å styrke den muntlige formidlingen. Det ble gjort gjennom bruk av variert og delvis ny metodikk på dagsseminarer, i samlinger og i dialogbaserte nettverk.

En påstand om at prosjektet tok i bruk metodikk de selv kan bruke i sitt regelverksarbeid fikk en skår på 4,5. At de fikk idéer til hvordan de kan forbedre sin formidling, og at prosjektet har eller vil føre til endringer i måten de formidler kunnskap om regelverket går frem av to påstander som begge oppnådde en skår på 4,4, jf. tabell 9 på neste side.



Tabell 9: Statsansatte om formidlingskompetanse

Tilbakemeldingene som fremgår av prosjektets egne rapporter viser tilsvarende resultater. Variert metodebruk trekkes fram som en suksessfaktor, og en samlet beskrivelse av metodene som ble brukt er etterspurt av flere. Flere gir uttrykk for at vektleggingen av utradisjonelle arbeidsformer og variert metodikk har bidratt til å nå målet om å utvide og fornye virkemiddelbruken. Utstrakt involvering av brukere, case-presentasjoner, å gå til teorien med utgangspunkt i praksis, bruken av rollespill og gallery walks<sup>8</sup> er eksempler på metoder som ble benyttet og verdsatt.

«Et komplekst område ble formidlet på en enkel måte»

«Fin sammenheng mellom teori- og praksisinnlegg. Noe for både hjerne og hjerte»

Noen gir også uttrykk for at de etter «Regelverk i praksis» har blitt mer bevisste på hva som fungerer og hva som ikke fungerer når regelverket formidles. De vil nå i større grad tilstrebe å gjøre regelverksinformasjonen relevant og lettere å forstå og slik bidra til en enklere hverdag for skoleeiere og skoleledere. Enkelte embeter rapporterer at de legger om måten de veileder kommuner og skoler på, og flere i direktoratet oppgir at de har blitt mer opptatt av formidlingsdelen i sitt arbeid.

Flere opplever at nettstedet Udir.no er blitt mer brukervennlig. Mens den nye lenken «dra på skoletur og leirskole» omhandler svar på praktiske spørsmål, har den gamle lenken «en tolkningsuttalelse om gratisprinsippet» en teoretisk tilnærming. I tråd med det sektoren meldte fra om allerede i forprosjektet, legger de nå større vekt på å unngå å forvirre leseren med for mye informasjon.

<sup>8</sup> En diskusjonsteknikk som kan gjennomføres på ulike måter. Deltakerne for muligheten til å engasjere seg og dele synspunkter med andre gjennom å gå fra «stasjon» til «stasjon»

### **Dialogbaserte nettverk**

Prosjektets erfaringer med bruk av dialog og lokale nettverk som utviklingsverktøy er noe sammensatte. At Udir også skulle være representert sammen med ansatte fra Fylkesmannen og lokale aktører klarte de av praktiske årsaker ikke å få til, hverken i Østfold eller i Nordland.

De melder likevel at mange nyttige erfaringer er vunnet, særlig Nordland. Her opplevde de det dialogbaserte nettverket som en effektiv måte å møte målgruppene på. At arbeidsformen var en egnet måte å formidle kunnskap om regelverket på, at den ga en mer dyptgående og varig læringseffekt og at den legger godt til rette for å øke bevisstheten og danne holdninger rundt regelverksarbeidet. Flere gir derfor uttrykk for at deres tradisjonelle fagsamlinger bør erstattes av nettverk og nettverksarbeid.

*«Samtalene rundt bordet ble faglige. Det er ikke så ofte det skjer»*

Delprosjektet i Nordland etablerte et praksis- og tolkingsfellesskap for både skoleledere og skoleeiere på tvers av kommunene. De trente sammen, blant annet på skjønnsutøvelse. Innenfor rammen «Jus + pedagogikk = Sant» ble jusens rolle i skolen i større grad ufarliggjort, og jusen fikk legitimitet på linje med pedagogikken. De satte seg som mål at teoridelen på samlingene ikke skal overstige en tredel, og at en jurist klarte å fortelle om loven uten å nevne en eneste lovparagraf ble en sterk opplevelse for mange. Ikke bare arrangørene, men også de lokale deltakerne gir tilbakemeldinger om at de ble tryggere i sitt arbeid med å formidle og følge regelverket.

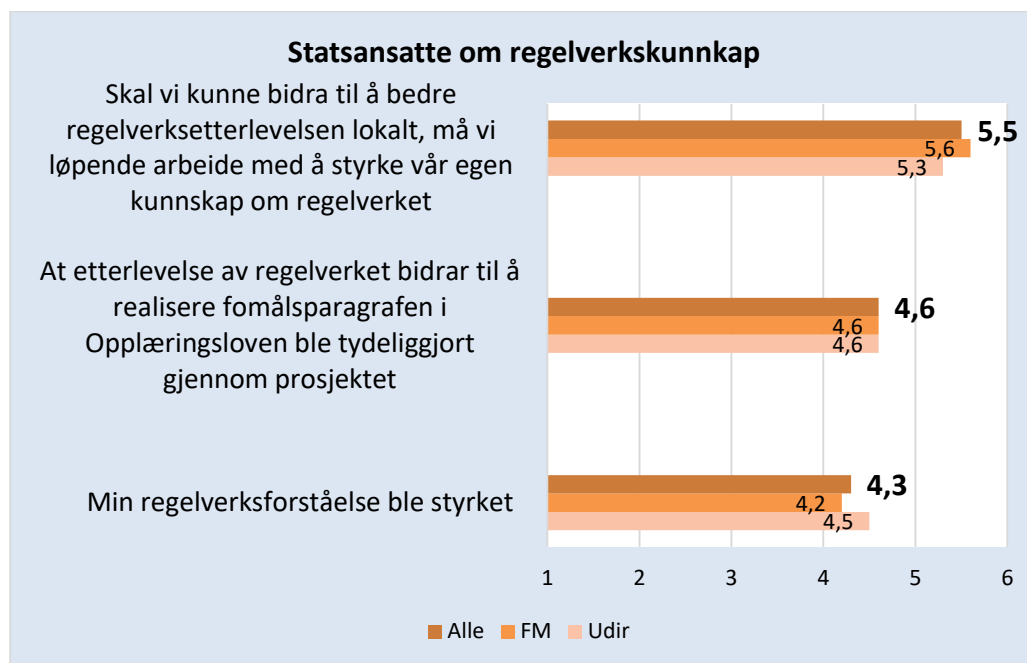
Skoleeierne opplever at veien til Fylkesmannen er blitt kortere. De har møtt og blitt kjent med flere. Det gjør det lettere enn før å ta kontakt uten å frykte at åpenhet om utfordringer kan medføre tilsyn og pålegg om endring av kommunal praksis. Gjennom nettverksarbeidet ble Fylkesmannens todelte rolle som både veileder og tilsynsfører satt på prøve. Skoleeierne gir imidlertid uttrykk for å ha fått større forståelse for hvorfor Fylkesmannen kan være tilbakeholdende med å gi råd, av hensyn til kommunens frie skjønn og det lokale handlingsrommet.

At Oppvekstforum i Vesterålen (skoleeierne) nå, uten deltakelse fra Fylkesmannen, etablerer et rektorforum hvor både skoleeiere og skoleledere også vil komme sammen i fremtiden, er et resultat av «Regelverk i praksis». Et annet resultat er at Fylkesmannens årlige regelverkssamling for skoleeierne blir endret til tre regionale samlinger med bruk av metodikk utprøvd gjennom «Regelverk i praksis»

I Østfold gjorde de seg helt andre erfaringer enn i Nordland. Gjennom å variere metodebruken noe fra samling til samling erfarte de hvordan dette påvirket deltakernes medvirkning. På flere av samlingene ble det brukt tradisjonelle formidlingsmetoder, som rene foredrag uten noen form for dialog. Da ble tilbakemeldingene kritiske. Først på den siste samlingen, hvor det ble lagt opp til en variert metodebruk med praksiseksempler, dialog og gruppearbeid, fikk arrangøren gode tilbakemeldinger fra deltakerne. Og først da mente et stort flertall av deltakerne at arbeidsformen bidro til å heve utbyttet av samlingen.

#### 4.4 Regelverksforståelse og formålsparagrafens betydning

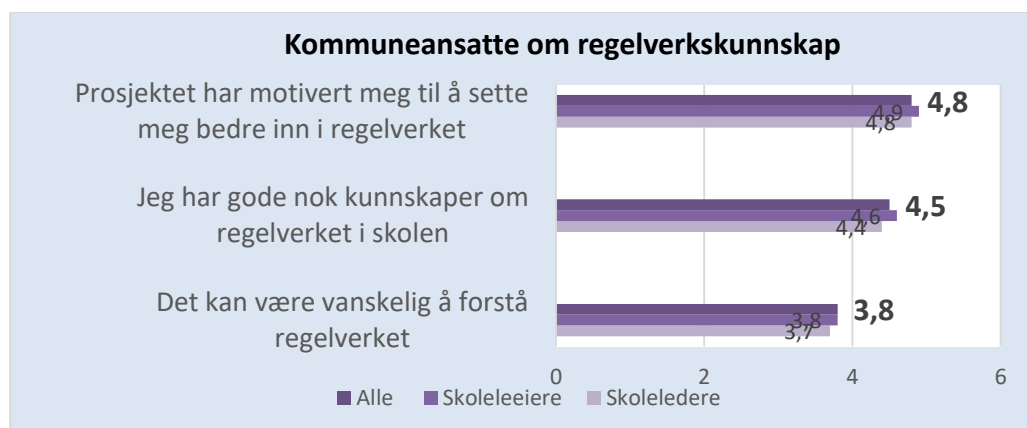
I delprosjektet 3 var målsettingen å heve de statsansattes kompetanse slik at de i større grad skulle kunne bidra til økt etterlevelse av regelverket lokalt.



Tabell 10: Statsansatte om regelverkskunnskap

Påstanden «Min regelverksforståelse ble styrket» fikk en skår fra de statsansatte på 4,3 jf. tabellen over. De er i litt sterkere grad enig i at prosjektet tydeliggjorde at det å følge regelverket bidrar til å realisere skolens formålsparagraf. At de løpende må arbeide med å styrke egen regelverkskunnskap for å kunne bidra til å bedre regelverksetterlevelsen lokalt, fikk en skår på 5,5. Bare 5 svarte at de var uenige. 91 var helt enige og 42 ga krysset av for skåren 5 og 10 for skåren 4.

De fleste respondentene i spørreundersøkelsen til de kommuneansatte var bidragsytere og ikke målgruppe for ulike tiltak. Prosjektet har likevel ført til den bieffekten at motivasjonen til å sette seg bedre inn i regelverket er større nå enn før, jf. tabell 11 under.



Tabell 11: Kommuneansatte om regelverkskunnskap

Påstanden «*Det kan være vanskelig å forstå regelverket*» fikk en skår på 3,8. To tredeler (81 av 120) er mer eller mindre enig i dette, jf. vedlegg 3.

Igjen bekrefter Difis spørreundersøkelser delrapportene som konkluderer med at de ansatte i embeter og Udir har fått økt sin forståelse av regelverket på de prioriterte regelverksområdene. De har fått en større forståelse for sektorens møte med regelverket, og de har erfart at refleksjonsnivået må løftes. De må se det store bildet og ikke bare forholde seg til delparagrafer.

Et av de fire gjennomgående temaene som skulle belyses i samtlige delprosjekt var nettopp formålsparagrafen. Her var det veldig mange som mente at dette ga prosjektaktivitetene en viktig verdimesig forankring fordi formålsparagrafen utgjør et felles verdigrunnlag for grunnopplæringen. At regelverket blir forstått, handler om mer enn et klart språk, og det blir særlig viktig å skape forståelse for intensjonene som ligger bak enkeltbestemmelsene. Utdanningssektoren må ikke oppleve regelverket som en hindring, men som en støtte. Det ble klart for mange at veien til god regelverksetterlevelse må gå gjennom en formidling som skaper forståelse for de intensjoner og verdier som ligger bak lovens bokstav.

Med ekstern bistand ble det holdt foredrag om regelverkets betydning i et demokratiperspektiv, hvor skillet mellom teknisk kommunikasjon og verdibasert kommunikasjon innenfor regelverksområdet ble belyst. Tilbakemeldingene viser at svært mange fant dette veldig nyttig. Den verdimesige forankringen av regelverket og kommunikasjon av verdier når regelverket skal formidles, trekkes fram av flere som noe de tar med seg tilbake til egen arbeidshverdag.

*«Det holder ikke å sende ut jurister og paragrafer, de må kjenne verdiene og intensjonene i regelverket og rette oppmerksomheten mot dette»*

## 4.5 Prosjektarbeidet – styring, ledelse og organisering

Nytten av «Regelverk i praksis» ligger først og fremst i resultatene fra arbeidet med å oppfylle prosjektets formål. I tillegg har det gitt erfaring og læring i prosjektarbeid, dvs. fra organiseringen, styringen og ledelsen av prosjektet. Tilbakemeldingene vi redegjør for nedenfor, bygger hovedsakelig på Difis intervjuer med representanter fra prosjektorganisasjonen, jf. kap 2.4, men også i dette underkapittelet har vi kunne hente noe fra prosjektets egne rapporter.

### Styringsgruppen

«Regelverk i praksis» var et samarbeidsprosjekt som krevde deltakelse og engasjement på tvers av flere selvstendige virksomheter (fylkesmannsembeter og Udir) og på tvers av Udirs egne organisatoriske enheter. Dette krevde en tverrorganisatorisk styring, og det ble derfor etablert en styringsgruppe som representerte bredden i Udir og som også hadde to medlemmer fra embetene, jf. figur 2 i kap 3.6.

Våre informanter mener at styringsgruppens brede sammensetning hvor hele toppledelsen i Udir inngikk, ga en god forankring av prosjektet og at styringsgruppen ga viktige styringssignaler og nødvendige avklaringer.

### **Prosjektleder**

Flere nevner at det har vært av stor betydning at «Regelverk i praksis» har hatt en prosjektleder i halv stilling gjennom hele prosjektperioden. Det har gitt fremdrift, god kontakt med styringsgruppen og tett oppfølging av prosjektmedarbeiderne.

Det ble også opplevd som positivt at prosjektlederoppgaven ble ivaretatt av en av embetenes utdanningsdirektører og at vedkommende hadde gode kunnskaper om hvordan både skoler og kommuner arbeider.

### **Hovedprosjektgruppen**

Hovedprosjektgruppens medlemmer ble alle gitt et lederansvar for ulike delprosjekt, men erfaringene de har fra å være medlem av prosjektgruppen er veldig samstemte. De synes det var motiverende å være en del av en større helhet, men det var også viktig for dem at de her fikk muligheten til å drøfte problemstillinger og utfordringer knyttet til deres respektive oppgaver som delprosjektledere.

De mener at arbeidsdelingen i prosjektet fungerte godt, at de ulike delprosjekttemaene var aktuelle og utfylte hverandre, og det ga mulighet for å rendyrke noen tema innenfor regelverket.

Flere nevner at møtevirksomheten og samordningen i prosjektgruppen tok mye tid, særlig for dem som kom langveis fra, men de mener samtidig at det var helt nødvendig.

### **Delprosjektgruppene**

Som delprosjektledere hadde de, med ett unntak, lite å innvende på oppnevning og sammensetning av medlemmer til delprosjektgruppene, selv om alle opplevde utfordringer knyttet til utskifting av medlemmer fordi noen sluttet. De er også enige i at deres handlefrihet var stor. De kunne prøve å feile og også igangsette tiltak som lå langt utenfor det de vanligvis hadde mulighet til å sette i verk. At oppgaven med å evaluere og oppsummere fra eget delprosjekt ble gitt allerede ved oppstart, mente de også var veldig bra.

På andre områder var erfaringene fra det å lede et delprosjekt mer varierte, noe som særlig synes å knytte seg til at flere av dem savnet kunnskap om og erfaring fra prosjektledelse.

I delprosjekt 6 i Østfold startet de opp med delt prosjektledelse, hvor den ene lederen arbeidet i Fredrikstad kommune, den andre hos Fylkesmannen. Av ulike årsaker ble dette problematisk, og Fylkesmannen overtok prosjektledelsen i siste del av prosjektperioden. De vant imidlertid nyttige prosjekterfaringer som de oppsummerte i noen råd for fremtidig prosjektarbeid, jf. figuren under.

**Råd for fremtidig prosjektarbeid – Østfold 2017**

- Sikre forankring av prosjektet før oppstart
- Bli enige om tydelige og målbare prosjektmål
- Ha gjennomtenkte kriterier for valg av leder og medlemmer
- Kommunisere en tydelig arbeids- og rollefordeling
- Samtlige medlemmer bør fortrinnsvis være med fra oppstart
- Sette krav til evaluering av prosjektet allerede ved oppstart
- Dokumentere det som gjøres
- Endringer underveis må bygge på grundige vurderinger

*Figur 4: Råd for fremtidig prosjektarbeid fra delprosjekt 6 i Østfold*

Enkelte savnet en klargjøring av delprosjektledernes rolle og mente at det med fordel kunne vært formidlet tydeligere hva det ville innebære å være medlem av hovedprosjektgruppen og hva det ville innebære å være delprosjektleder. Denne doble rollen ble litt utfordrende for noen: Hvor langt strakk egentlig ansvaret for eget delprosjekt seg, og hvilken funksjon hadde de i hovedprosjektet?

Ingen mente at erfaringene de gjorde seg, var for dyrekjøpte. Tvert imot. Prosjekterfaringene ble ansett som nyttige, noe å lære av for det videre arbeidet hos Fylkesmannen eller i direktoratet.



## 5 Difis vurderinger og anbefalinger

Difi har valgt å kalle denne rapporten for «jus + ped = sant». Denne «ligningen» ble som en forløsende trylleformel i prosjektgjennomføringen, en økt forståelse av at verdigrunnlaget skulle sikre bedre gjennomføringsevne. Den fungerte som en nyttig understreking av budskapet og ble flittig brukt for å få alle til å forstå at paragrafene og forskriftene i regelverket ikke er hindringer, men virkemidler for å innfri lovens formålsparagraf slik at landets elever får en likeverdig og god opplæring.

Uttrykket er benyttet før – og av mange. Både med spørsmålstegn etter – og uten. Googler vi begrepet, får vi over 250 000 treff.

### 5.1 Regelverk - et viktig verktøy for å få jobben gjort



På Kunnskapsdepartementets nettsider leser vi følgende: *«Det er et mål at skolen skal ha høy kvalitet og gi den enkelte og samfunnet nødvendige forutsetninger for fremtidig velferd, verdiskaping og en bærekraftig utvikling. Skolen bygger på prinsippet om likeverdig og tilpasset opplæring for alle i en inkluderende skole. Det er et mål at alle elever skal oppnå grunnleggende ferdigheter og oppleve mestring og utfordring i skolen.»*

Et kjent ordtak lyder «godt verktøy er halve jobben». Hvis vi er enig i denne påstanden, får vi spørre oss hvilke verktøy staten har til arbeidet med å oppfylle disse målene for landets skoler og elever? Svaret er at staten har flere, men det aller viktigste verktøyet er regelverket: Opplæringsloven, opplæringslovens forskrift og læreplanene.

Det er regelverket som setter standarden og som sikrer alle elever like rettigheter, uavhengig av hvor de bor i landet. Det har blant annet regler om

- opplæringens omfang og innhold
- organisering av undervisning
- tilpasset opplæring og spesialundervisning
- det fysiske og psykososiale skolemiljøet som omfatter også mobbing
- skoleledelse og lærerkompetanse
- skoleskyss

Enhetsskolen – en skole for alle - er en betegnelse som er brukt om det norske skolesystemet siden 1936<sup>9</sup>. Ideen om enhetsskolen, eller fellesskolen som den offentlige skolen også blir kalt, er fundamentert på kravet om likeverdig tilpasset opplæring for alle i et skolesystem hvor alle skal inkluderes, sosialt og faglig, og få et tilpasset opplæringstilbud som ivaretar den enkeltes evner, forutsetninger og behov. Kun 3,5%<sup>10</sup> av elevene i grunnskolen gikk i 2016 på private skoler. Disse drives under friskoleloven, men mange av reglene her er de samme som i opplæringsloven.

Utgangspunktet for forholdet mellom staten og kommunene er at Norge er en enhetsstat, hvilket vil si at den politiske myndighet er samlet i de nasjonale organer og institusjoner. Kommunenes og fylkeskommunenes delegerte myndighet er fastlagt av Stortinget gjennom lover.

Opplæringsloven er en såkalt rammelov, og regjeringen har benyttet sin fullmakt, som følger av dette, til å utarbeide en forskrift til loven samt læreplaner.

Ifølge opplæringsloven er kommunen og fylkeskommunen som skoleeier ansvarlig for at kravene i regelverket blir oppfylt i praksis. Et viktig og sentralt krav i loven er at skoleeier plikter å ha et forsvarlig system. Dette systemet skal sikre at det gjennomføres vurderinger av om kravene i lover og forskrifter blir oppfylt i virksomheten. Videre skal det også sikre at vurderingene som gjøres følges opp, og at det settes i verk tiltak dersom vurderingen viser at praksis ikke er i samsvar med regelverket.

Bare unntaksvis pålegger opplæringsloven andre enn kommunen et direkte ansvar. Et av disse unntakene er at *departementet* skal gi råd og veiledning og samarbeide med kommuner og fylkeskommuner for å sikre et godt og likeverdig opplæringstilbud i samsvar med lov og forskrifter.

Et annet unntak er at loven pålegger *Fylkesmannen* å føre tilsyn med at kommunene og fylkeskommunene oppfyller de pliktene de er pålagt i eller i medhold av Opplæringsloven.

Opplæringsloven med forskrift og læreplaner er helt klart et viktig verktøy. Det er et juridisk og statlig styringsvirkemiddel som skal sikre at nasjonalt fastsatte mål nås.

---

<sup>9</sup> Etablert gjennom Skoleloven av 1936

<sup>10</sup> Basert på tall fra Utdanningsforbundets faktaark 2016:1

## 5.2 Men regelverket må forstås og brukes



Skal regelverket virke som et godt verktøy må det forstås, brukes og etterleves. For å sikre effekten av å ha et nasjonalt regelverk for skolen, må kommunene og fylkeskommunene ta ansvar og oppfylle sine lovpålagte plikter.

Udir og fylkesmannsembetene må på sin side følge opp statens ansvar med å gi veiledning, gjennomføre tilsyn og behandle klagesaker.

Noen bestemmelser i opplæringsloven viser til en rett til enkeltvedtak for foreldre og elever. Eksempler på slike vedtak er vedtak om spesialundervisning, og vedtak om standpunktarakter. Disse enkeltvedtakene kan påklages etter reglene i forvaltningsloven. Fylkesmannen er klageinstans for slike klager i grunnskolen og på noen områder i videregående opplæring.

Målet med tilsyn er å sikre at kommunene oppfyller de pliktene de har i henhold til regelverket.

Gjennom arbeidet med to Difi-rapporter har vi fått bekreftet at Udir og embetene arbeider godt og systematisk med tilsyn. Da Difi evaluerte Udir i 2015<sup>11</sup>, ga utdanningsdirektørene klart uttrykk for at Udir bidrar til å høyne kvaliteten i Fylkesmannens utøvelse av myndighetsoppgaver (regelverksopplæring, tilsyn, klagesaksbehandling). I en spørreundersøkelse som ble besvart av 16 av 18 utdanningsdirektører var 86% helt enige i og de resterende 14% delvis enige i dette.

I rapporten om statens tilsyn med kommunene<sup>12</sup> konkluderer Difi med at embeter og kommuner stort sett opplever at tilsyn er nyttige. Sammenliknet med tidligere undersøkelser om samme tema er kommunene mer positive til statlig tilsyn nå enn før. Ifølge samme rapport har antallet tilsyn med opplæringsloven de siste årene ligget på rundt 250. Flertallet av disse er landsomfattende tilsyn som er initiert og delvis planlagt fra sentralt hold, dvs. fra Kunnskapsdepartementet eller fra Udir.

---

<sup>11</sup> Difi-rapport 2015:17 Evaluering av Utdanningsdirektoratet

<sup>12</sup> Difi-rapport 2016:5 Statens tilsyn med kommunene

Direktoratet har utarbeidet en tilsynsmetodikk som er tilgjengelig på nettet. De har også utviklet det nettbaserte verktøyet Reflex som blant annet benyttes i forbindelse med gjennomføringen av nasjonale tilsyn. Verktøyet gir kommuner og skoler hjelp til selv å vurdere om egen praksis samsvarer med regelverket. Med Reflex kan skoleeier få oversikt over om skolene i kommunen følger regelverket, sammenligne skoler, se hvilke skoler som trenger oppfølging, og hvilke skoler som kan fungere som gode eksempler for andre.

I evalueringen av Udir viser Difi til at flere av informantene oppga at mange kommuner etterspør mer informasjon og støtte til å forstå og etterleve regelverket, og at etterspørselen her er større enn hva Udir og embetene klarer å imøtekomme. Tilsynsrapporten bekrefter dette. Her kan vi lese at kommunene selv mener veiledning bidrar best til å sikre kommunenes regeletterlevelse.

At Udir og embeter i prosjektet «Regelverk i praksis» valgte å se nærmere på hvordan de ivaretar sitt veiledningsansvar, synes derfor godt begrunnet.

Veiledningsansvaret er omfattende. «Regelverk i praksis» prioriterte formidlingsarbeidet. Den muntlige formidlingen på Udirs og embetenes kurs og samlinger, ble viet størst oppmerksomhet, men prosjektet tok også for seg den skriftlige selv om de ikke så nærmere på produksjonen av veiledere.

Da de utformet prosjektet, rettet de ingen pekefinger mot kommunene. De brukte ikke krefter på å diskutere hva kommunene kunne gjøre bedre. De spurte hva staten kunne gjøre for kommunene.

### 5.3 Prosjektet regelverk i praksis = et kinderegg



Å sørge for samordning, brukerrorettet og gjennomføringskraft er tre viktige hensyn forvaltningen må ivareta. Dette fremgår av mange og ulike styringsdokumenter som for eksempel Statens personall håndbok<sup>13</sup>. Her kan vi lese at ledere i staten skal være resultatorienterte og ha gjennomføringsevne. De skal legge til rette for samordning, og de skal bidra til at forvaltningen er brukerrottet.

---

<sup>13</sup> Statens personall håndbok 2017, kap. 1.3 om ledelse

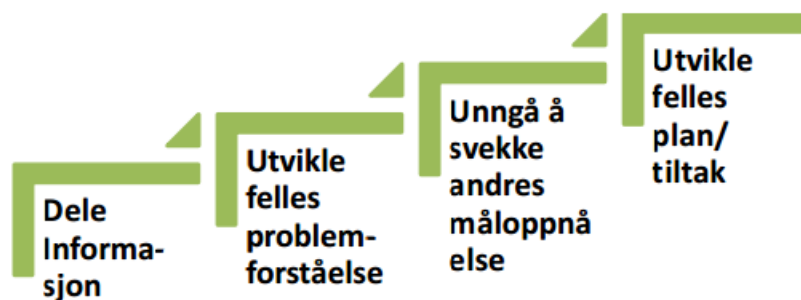
«Regelverk i praksis» har rettet seg mot å styrke brukerrettingen, samordningen og gjennomføringsevnen. Tre gode ting som i et kindereg.

### Samordning

Utfordringer for forvaltningen kan sjelden løses av en etat eller en sektor alene. Spesialisering er et fornuftig prinsipp, men det har sine begrensninger. En god forvaltning forutsetter derfor evne til samordning. Det må jobbes på tvers for å lykkes med en helhetlig og enhetlig oppgaveløsning. Samordning er krevende. Det må understøttes av gode prosesser, arbeidsformer, styring og ledelse.

I rapporten *Mot alle odds*<sup>14</sup> belyser Difi utfordringer knyttet til samordning. Her ser vi nærmere på begrepet og omtaler ulike grader av samordning som trinn i en stige, en samordningsstige.

Samordning kan bety flere ting. Å dele informasjon. Å utvikle felles problemforståelse. Å unngå å svekke andres måloppnåelse. Å utvikle felles planer eller tiltak på tvers av etater eller sektorer.



Figur: Samordningsstigen

I 2011 mente Difi<sup>15</sup> at det kunne være gode grunner til å videreutvikle en mer samarbeidsorientert relasjon mellom Udir og fylkesmannsembetene. Videre skrev vi at selv om Udir har en klar styringsrelasjon til Fylkesmannen, er det ikke til hinder for at embetene også kan spille en viktig rolle som faglig samarbeidspartner.

I forkant av Udir-evalueringen (2015) bisto Difi direktoratet i å gjennomføre en egenevaluering<sup>16</sup>. Av de 20 kriteriene evaluatorene skulle vurdere, var de minst fornøyd med Udirs evne til å koordinere prosesser på tvers internt og med andre relevante virksomheter.

I evalueringen anbefalte vi også følgende: «For å møte de samordningsbehov som følger av en funksjonsbasert organisering av direktoratet, bør Udir sørge for bedre samordningsprosesser på tvers av divisjonsgrensene bl.a. for å se sine virkemidler mer i sammenheng».

<sup>14</sup> Difi-rapport 2014:7 Mot alle odds – veier til samordning i norsk forvaltning

<sup>15</sup> Difi-rapport 2011:4 Embetsstyringen av Fylkesmannen

<sup>16</sup> Egenevalueringen fulgte opplegget i verktøyet Common Assessment Framework (CAF)

«Regelverk i praksis» følger opp disse tilbakemeldingene. Det ble lagt vekt på å samordne innsatsen fra jurister og pedagoger. Statsansatte fra sentralt og regionalt hold skulle fremstå samlet. De jobbet med å utvikle en felles problemforståelse. De fikk større forståelse for hverandres ståsted og de utviklet og gjennomførte felles tiltak. De har med andre ord beveget seg høyt opp og helt til øverste trinn i samordningsstigen.

Tilbakemeldingene tyder også på at de har lyktes med dette, både med den faglige og den organisatoriske samordningen. Gjennom det dialogbaserte nettverksarbeidet har også kommuner samordnet seg.

### **Brukerretting**

Brukerne er, enkelt sagt, dem en virksomhet er til for. Den enkelte virksomhet vil ikke være til for alle. Eldreomsorg gis til eldre, skatteetaten retter sine krav til de skattepliktige, mens grunnskolen er til for dem i opplæringspliktig alder.

Å styrke brukerrettingen har vært et overordnet politisk mål for skiftende regjeringer i flere tiår. Skal en regjering klare å levere tjenester av høy kvalitet, må den kjenne behovene til dem som mottar tjenestene. Når brukernes ønsker og behov blir tatt på alvor, vil virksomhetene få innsikt i hva som trengs for å omstille og fornye seg i takt med samfunnsutviklingen.

Det er lite som tyder på at folks forventninger til offentlige tjenester blir mindre. Snarere tvert imot. Stigende velstand, økt skolegang og utdanning, bedre kjennskap til egne rettigheter, for ikke å nevne den teknologiske utviklingen, har bidratt til at forventningene øker.

I 2016 sendte regjeringen ut følgende fellesføring om brukerretting for utarbeidelsen av tildelingsbrev:

«Som et ledd i arbeidet med en enklere hverdag for folk flest ønsker regjeringen å styrke kontakten mellom brukerne og forvaltningen. I 2016 skal virksomheten kartlegge hvordan brukere opplever virksomheten. Virksomheten står fritt til selv å velge metode for kartleggingen. Virksomheter som allerede har etablert gode systemer for brukerundersøkelser og brukerdialog skal vurdere behovet for å forbedre eksisterende initiativer eller å iverksette nye. På bakgrunn av kartleggingen skal virksomheten vurdere og eventuelt ta initiativ til tiltak som kan forbedre tjenestene».

En undersøkelse Difi sendte til rådmenn og ordførere i alle landets kommuner i 2011<sup>17</sup>, viste at kommunene i all hovedsak var fornøyde med Fylkesmannen når det gjaldt tilgjengelighet, serviceinnstilling, fagkompetanse og formidling (klart språk). Undersøkelsen viste imidlertid også til dels store forskjeller mellom fylkesmanns-embetene. Disse kan delvis forklares med ulikheter mellom fylkene knyttet til eksempelvis geografi, antall kommuner eller spesielle saker. Men det kan også være ulikheter knyttet til kompetanse og rolleforståelse.

---

<sup>17</sup> Difi-rapport 2011:4 Embetsstyringen av Fylkesmannen

Noe av det samme erfarte vi i arbeidet med rapporten om statens tilsyn med kommunepliktene. I en kartlegging Difi gjorde av alle kommunene i to av landets fylker, ble forholdet til Fylkesmannen vurdert som godt. Flere ga imidlertid uttrykk for at dialogen kunne bli bedre.

I evalueringen av Udir i 2015 anbefaler Difi direktoratet å styrke brukerrettingen. Vi mente blant annet at Udir ikke bare bør gjennomføre tilfredshetsundersøkelser, men også spørre brukerne om hvordan de mener Udir bør innrette sine tjenester og hvilke behov direktoratet bør dekke.

Udirs egevaluering konkluderer med noe av det samme. Her foreslår evaluatorene blant annet at det bør rettes mer oppmerksomhet mot brukerretting i Udirs ulike kompetanseutviklingstiltak. Særlig forståelsen av skolehverdagen bør vektlegges.

Det var altså velkjente utfordringer «Regelverk i praksis» tok fatt i da de bestemte seg for å involvere brukerne og trekke dem med som rådgivere og bidragsytere. Sentrale styringsdokumenter ga klare føringer for å styrke brukerrettingen og Udir erkjente å ha manglende kjennskap til den praktiske skolehverdagen.

At de gjennom prosjektet klarte å involvere rundt 300 praksisrepresentanter og å få dem med på nesten alle tiltak, vil Difi anta er ganske enestående. Vi har i hvert fall ikke kjennskap til lignende eksempler.

### **Gjennomføringsevne**

Gjennomføringsevne kan forstås som evnen til å ta og gjennomføre beslutninger innenfor det politiske oppdraget og de statlige rammene som virksomheten er en del av.

For statlige ledere blir det viktig å utøve strategisk kompetanseledelse som innebærer en målrettet og helhetlig satsing på kompetanse for å øke organisasjonens måloppnåelse og verdiskaping<sup>18</sup>.

Begrepet kompetanse kan forstås på mange måter. I følge Lai (1997) er kompetanse: ”å besitte nødvendige kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger for å mestre oppgaver og nå mål” (Lai 1997). Uansett hvilken definisjon man velger, vil kunnskap, ferdigheter og evner være kjernekomponenter i kompetansebegrepet på individnivå (Asplan Viak & Fafo 2010).

En av den statlige arbeidsgiverstrategiens<sup>19</sup> tre hovedstrategier lyder: «De lokale arbeidsgiverne skal være resultatorientert, ha god gjennomføringsevne og legge til rette for aktivt medarbeiderskap.» En av delstrategiene er å arbeide strategisk med kompetanseutvikling.

---

<sup>18</sup> Strategisk kompetanseledelse Linda Lai 2013 Fagbokforlaget

<sup>19</sup> Arbeidsgiverstrategi 2016 – 2020 Strategi for en offensiv statlig arbeidsgiverpolitikk

Statens medarbeiderundersøkelse fra 2016<sup>20</sup> viser at opplevd gjennomførings-  
evne henger sammen med jobbengasjement. Dette er ikke to forhold som  
utvikles hver for seg. Engasjerte medarbeidere er opptatt av at arbeidet har et  
samfunnsnyttig formål, og de ønsker at arbeidet de gjør skal gi gode resultater.  
Videre slår undersøkelsen også fast at statlige medarbeidere ønsker å bruke og  
utvikle sin kompetanse.

Divisjonslederne i Udir sa seg jevnt over godt tilfreds med den fagkompetansen  
de disponerte i sine avdelinger da Difi evaluerte direktoratet i 2015. Personal-  
ledelse fikk høy skår i egevalueringen, mens påstanden «*I min avdeling  
satses det systematisk og aktivt på å øke kompetansen på de ansatte*» fikk nest  
lavest skår i den siste medarbeiderundersøkelsen de hadde gjennomført. Her  
pekte respondentene med andre ord på et forbedringspotensial.

Difi registrerte, også fra eksterne informanter, mye anerkjennelse av den  
kompetansen Udir hadde bygd opp, ikke minst på det juridiske feltet. Samtidig  
påpekte mange av informantene behov for mer skolefaglig erfaring og kompetanse,  
og at de ikke var godt nok oppdatert på dagens virkelighet i skolen.

Flere stilte spørsmål om medarbeidernes kompetanse ble benyttet godt nok, og om  
direktoratet rettet nok oppmerksomhet mot å dekke framtidige kompetansebehov.  
Alle trakk fram at opplæringstilbudene var mange (PULS, byråkratskolen,  
klarspråk m.m.), men noen ønsket at de kunne bli mer målrettede. En stigende  
tendens til å bruke prosjektorganisering ved utføring av oppdrag gjorde at flere  
etterlyste mer kompetanse i prosjektledelse.

Vi har ikke tilsvarende kunnskap om kompetansen i fylkesmannsembetene. Siden  
det er 17 av dem, sier det seg selv at kompetansen varierer. Hvordan det enkelte  
embetet arbeider med strategisk kompetanseledelse vil også variere. Sammenlignet  
med tidligere undersøkelser viser imidlertid Difi-rapporten om statlig tilsyn med  
kommunene at kommunene er mer positive enn før til embetenes  
tilsynsvirksomhet.

Igjen ser vi at «Regelverk i praksis» følger opp politiske styringssignaler og  
tilbakemeldinger på egen virksomhet. Å oppfylle formålet «regelverket skal  
forstås og etterleves» forutsetter en forsterket gjennomføringskraft i  
utdanningssektoren. Regelverket skal brukes og følges.

«Regelverk i praksis» valgte å styrke gjennomføringsevnen gjennom å løfte de  
statsansattes skolefaglige kompetanse, deres regelverkskunnskaper, deres  
regelverksforståelse og deres formidlingsevne.

---

<sup>20</sup> Difi-rapport 2016:2 Medarbeiderundersøkelsen i staten 2016



## 5.4 Som ringer i vann?



I dette kapitlet spør Difi om det er mulig å måle nytten av «Regelverk i praksis» Vil resultatene bli varige, og vil effekten kunne tilta og spre seg som ringer i vann?

### Klarer vi å måle nytten?

Det er generelt vanskelig å isolere og måle nytten eller effektene av denne typen tiltak. Det er vanskelig å vurdere i hvilken grad tiltakene medfører reelle endringer i Udir og fylkesmannsembetene – og særlig vanskelig å vurdere om dette medfører økt forståelse og etterlevelse av regelverket hos skoleeiere, skoleledere og lærere.

Prosjektets målgruppe var de statsansatte. Av de over 1000 som var med på «Regelverk i praksis» utgjorde disse om lag to tredeler. Prosjektets delrapporter konkluderer med at prosjektets hovedmål, som beskrevet i kapittel 3.2 ble nådd. Disse konklusjonene bygger på gjennomførte tilfredshetsundersøkelser i etterkant av tiltakene.

Difis spørreundersøkelse rettet til de statsansatte bekrefter delrapportenes konklusjoner:

- 124 av 145 er helt eller i noen grad enig i at de fikk styrket sine kunnskaper om det lokale skolearbeidet ved at representanter fra den lokale skole- og skoleeierhverdagen bidro på samlinger/tiltak (skår 4,8 / tabell 7/ vedlegg 2)
- 125 av 146 er helt eller i noen grad enig i at de vil legge større vekt på brukerretting av tiltak (skår 4,7 / tabell 7/ vedlegg 2)
- 120 av 147 er helt eller i noen grad enig i at prosjektet har/vil føre til endringer i måten de formidler kunnskap om regelverket på (skår 4,4 / tabell 9 / vedlegg 2)
- 111 av 148 er helt eller i noen grad enig i at prosjektet har bidratt til at de ser juridiske og pedagogiske (skolefaglige) oppgaver mer i sammenheng (skår 4,3 / tabell 8 / vedlegg 2)
- 115 av 146 er helt eller i noen grad enig i at regelverksforståelsen deres ble styrket (skår 4,3 / tabell 10 / vedlegg 2)

Dette indikerer at prosjektet har en positiv nytte i tillegg til økt kompetanse blant de statlige skolemyndighetene om regelverket og om sammenhengen mellom regelverket og skolens formål. Kartleggingen indikerer at det også har

skjedd en holdningsendring og også i noen grad endret praksis. Som bieffekter fikk flere nyttige erfaringer i prosjektarbeid og de kommuneansatte som bidro ble motivert til å sette seg bedre inn i regelverket. Både brukerrodding, samordning og gjennomføringsevne er styrket. Dette er nytteeffekter som må vurderes opp mot kostnadene på 12 mill.kr. i perioden 2014 – 2016, jf. kap. 3.8.

### **Vil det bli varige resultater?**

«Regelverk i praksis» var organisert som et prosjekt. I delrapportene foreslår de å videreføre de aller fleste tiltakene i linjeorganisasjonene (Udir og embetene) i en eller annen form nå når prosjektet er avsluttet. I sluttrapporten lister de syv overordnede anbefalinger, jf. vedlegg 1.

Anbefalingene virker vel begrunnede, men Difi har ikke tilstrekkelig kunnskap til å kunne ta stilling til dem. Vi vil derimot si noe om hva vi mener må til for å videreføre arbeidet slik at resultatene kan bli varige. Vi vil peke på to forutsetninger vi mener blir viktige. Den ene er knyttet til ledelse. Den andre til styring.

Kompetanse og kompetanseledelse dreier seg om å utvikle individene, de ansatte, i tråd med virksomhetens oppgaver og behov. På 1990-tallet ble organisasjonslæring og lærende organisasjoner et aktuelt tema. Her rettes oppmerksomheten mot betingelsene for utvikling av ny og bedre praksis på virksomhetsnivå. Ifølge Peter Senge<sup>21</sup> handler organisasjonslæring om fem nøkkeldisipliner: systemtenkning, personlig mestring, mentale modeller, bygging av en delt visjon og læring i team.

Organisasjonslæring er umulig uten individuell læring, men individuell læring garanterer ikke organisasjonslæring. Noe som vanskeliggjør organisasjonslæring er at ansatte og ledere kommer og går. Kunnskap og erfaringer forsvinner ofte med individene. Etter «Regelverk i praksis» har både divisjonsdirektøren som tok initiativet til prosjektet, Udirs direktør som ledet styringsgruppen fra starten av, og prosjektleder sluttet.

For at resultatene fra «Regelverk i praksis» skal få en varig verdi, må den nåværende ledelsen i Udir og embeter skape og understøtte prosesser som følger opp prosjektets anbefalinger, sikrer gjenbruk av løsninger, innsikt og arbeidsformer.

Ledelsen må utvikle og legge til rette for teknologiske løsninger og en styring som gjør dette mulig. «Regelverk i praksis» ble etablert som et prosjekt. Representanter fra ulike virksomheter inngikk i styringsgruppen. Udir styrer ikke embetene administrativt, og prosjektorganiseringen ble en forutsetning for den samordnede innsatsen. Difi ser at mye av arbeidet bør videreføres i linjeorganisasjonen og inngå i den ordinære driften, slik delprosjektene anbefaler. I noen tilfeller mener vi likevel det vil være mer formålstjenlig å velge prosjektstyring. Det gjelder særlig i oppgaver der en samordnet innsats fra Udir og embeter vil stå sentralt.

---

<sup>21</sup> «The fifth discipline» Peter Senge 1990 by Century business 1992

Både Udir's egnevaluering og Difis evaluering av Udir anbefalte direktoratet å styrke prosjektlederkompetansen, noe Udir har tatt fatt i. Erfaringene fra «Regelverk i praksis» tyder på at dette også er et behov i embetene.

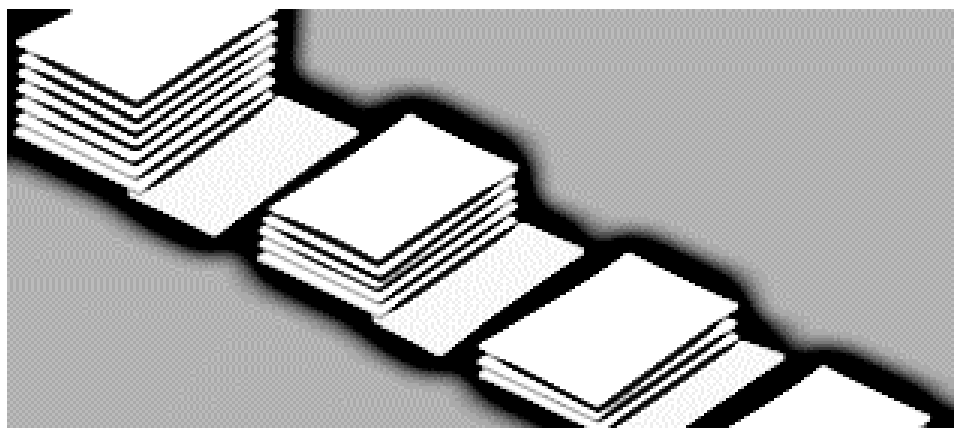
### **Vil resultatene spre seg?**

Klarer Udir og embetene og videreføre arbeidet fra «Regelverk i praksis», vil effekten eller nytten av prosjektet kunne øke. Det vil for eksempel skje

- hvis erfaringene fra Nordland blir delt og andre fylkesmenn også blir inspirert til å prøve ut dialogbaserte nettverk for å styrke sitt regelverksarbeid
- hvis nye rektornettverk blir etablert i nye kommuner
- hvis andre fra Udir og embeter, som ikke var med i prosjektet, blir oppmuntret og inspirert til å involvere skoleeiere og –ledere i arbeidet med å utvikle tiltak
- hvis «metodeboken» som faktisk ble utarbeidet (av Nord- og Sør-Trøndelag) blir gjort tilgjengelig på Udir.no eller på embetenes hjemmesider
- hvis verdigrunnlaget og formålsparagrafens betydning gjøres tydeligere for flere
- hvis arbeidet med å brukerrete nettstedet udir.no fortsetter slik at det blir lettere å finne informasjon, men uten at nyttig teori og informasjon fjernes

Å oppfylle målet «regelverket skal forstås og etterleves» krever en kontinuerlig innsats. Arbeidet med å oppfylle de tre delmålene; å gi bedre praktisk støtte til skoleeiere og ansatte i skolen gjennom et tettete samarbeid med sektoren, å få bedre fram sammenhengen mellom regelverk og skolens formål, og å gjøre regelverket lettere tilgjengelig og enklere å forstå, tar aldri slutt. Det vil derfor være mye å tjene på å få resultatene fra «Regelverk i praksis» til å spre seg som ringer i vann.

## **5.5 Kopiering tillatt**

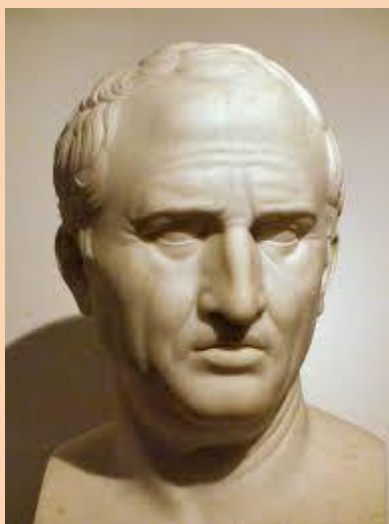


Arbeidet i prosjektet «Regelverk i praksis» har blitt fanget opp og omtalt av flere. I løpet av prosjektperioden 2014 – 2016 ble «Regelverk i praksis» blant annet nevnt i:

- NOU 2015-2 Å høre til (Djupedalutvalget)
- NOU 2016-14 Mer å hente. Bedre læring for elever med stort læringspotensial (Jøsendalutvalget)
- Felles oppdragsbrev til fire direktorat: Samarbeid om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24 år "0-24 samarbeidet"

Dette kan indikere at andre regelverksforvaltere lar seg inspirere av resultatene fra «Regelverk i praksis», og Difi mener det er en svært positiv tilleggseffekt hvis dette prosjektarbeidet kan overføres og tilpasses andre regelverksområder både i og utenfor utdanningssektoren.

Googler du «**jus + ped = sant**» får du mange tusen treff. Noen går langt tilbake i tid.



**Marcus Tullius Cicero** var en romersk politiker, jurist, taler og skribent. Han ble født år 106 f.Kr. og hadde studert både rettsvitenskap, retorikk og filosofi før han ble drept i år 43 f.Kr. Han var, som de involverte i «Regelverk i praksis», opptatt av at man måtte se jussen i sammenheng med andre vitenskaper. I hans verk «de Oratore» (om taleren) er det en lengre dialog om den ideelle taler (formidler), med diskusjoner om forholdet mellom lov, filosofi og retorikk. (Vestens filosofi oppsto i antikkens Hellas hvor det omfattet studiet av all kunnskap i samtiden hvorfra andre disiplinere senere ble skilt ut.)

## 6 Vedlegg

### 6.1 Vedlegg 1 Overordnede anbefalinger fra prosjektgruppen for «Regelverk i praksis»

- Viktig læring fra *Regelverk i praksis* bør videreføres og tas inn i ordinær drift fremfor å etablere et nytt prosjekt, på for eksempel barnehagelovens område. Positive erfaringer er ikke knyttet til hvilke regelverksområder som ble valgt ut, men til valg av virkemidler for å øke bevisstheten rundt hva som kjennetegner godt arbeid med regelverksimplementering.
- Som en konsekvens av anbefalingen over, bør oppfølging av *Regelverk i praksis* ta utgangspunkt i Udirs strategi for perioden 2016 – 2019. Strategidokumentet inneholder blant annet beskrivelser av mål, arbeidsmåter samt vurdering og oppfølging. Prosjektets anbefalinger kan være aktuelle deler i en plan med faglige og organisatoriske tiltak.
- «Samarbeid gir læring som gir utvikling!» Vi ser et stort potensial i å fortsette med å skape felles læringsarenaer mellom Udir og fylkesmannsembetene. Vi har mye å tilføre hverandre, og brukerne har behov for at vi snakker med samme stemme. Dette er spesielt viktig på rettsikkerhetsområdet. Samarbeidet bør innebære bruk av varierte arbeidsformer som inkluderer brukerroretting og brukermedvirkning, og dialog- og nettverksbasert metodikk.
- For å oppnå en mest mulig effektiv virkemiddelbruk, må Udir og fylkesmannsembetene fortsatt sørge for å ha god innsikt i skolehverdagen og utfordringer knyttet til å etterleve regelverket. Også her blir brukermedvirkning et hovedstikkord.
- Udir og fylkesmannsembetene må i sin kommunikasjon med utdanningssektoren vektlegge sammenhengen mellom regelverket og skolens innhold. Dette vil sannsynligvis føre til en bedre forståelse for regelverkets intensjoner. Her vil formålsparagrafen i opplæringsloven, som grunnopplæringens felles verdigrunnlag, være et naturlig utgangspunkt.
- Mange prosjektdeltakere har etterspurt skriftlige metodebeskrivelser med tanke på å ta dem i bruk ved arrangementer i egen hverdag. En slik «metodekokebok» er en god idé. For å kunne oppdateres jevnlig bør Udir ha «redaktøransvaret» for den, og den bør være tilgjengelig elektronisk.
- Til framtidige prosjekter: Kapitlene «Analyse og vurdering» og «Anbefalinger fra prosjekt til ordinær drift» i delprosjektrapportene er skrevet ut fra en fortløpende evaluering med, tilhørende dokumentasjon og statusoversikter. At prosjektorganisasjonen tidlig blir enig om hvordan prosjektet skal evalueres, er en klar anbefaling, blant annet av følgende årsaker:
  - Større målbevissthet og fokus på læringsutbyttet underveis i prosjektet
  - Bedre og mer variert dokumentasjon
  - Bedre grunnlag for å holde styringsgruppen fortløpende orientert
  - Bedre grunnlag for sluttrapportering

## 6.2 Vedlegg 2 Fordeling av svar (i antall) – spørreundersøkelse statsansatte

T A B E L L	Poengskala	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig
	7	Innsikt i og kunnskap om den lokale skole- og skoleeierhverdagen er en forutsetning for at vi skal kunne bistå skoleeiere, skoleledere og lærere i bedre regelverksetterlevelse (N=146)	0	0	0	11	37
Det er viktig at alle våre regelverkstiltak brukerrettes (N=147)		1	0	4	17	36	89
Ved at representanter fra den lokale skole- og skoleeierhverdagen bidro på samlinger/tiltak fikk jeg styrket mine kunnskaper om det lokale skolearbeidet (N=145)		2	8	11	28	48	48
Etter min deltakelse i prosjektet vil jeg legge større vekt enn før på at våre tiltak må brukerrettes (N=146)		1	11	9	33	53	39
8	At fylkesmannsembetene og Udir samarbeider bidrar til å styrke vår forståelse for hverandre (N=149)	0	1	3	13	38	94
	Felles og jevnbyrdige møteplasser for ansatte fra fylkesmannsembeter og Udir hevet læringsutbyttet (N=146)	0	5	10	17	36	78
	Prosjektet har bidratt til at jeg ser juridiske og pedagogiske (skolefaglige) oppgaver mer i sammenheng (N=148)	6	14	17	34	42	35
	Prosjektet har bidratt til bedre samordning innad i min virksomhet (N=149)	6	16	35	57	29	6
9	I prosjektet ble det benyttet metodikk som kan brukes i vårt regelverksarbeid (N=146)	2	11	13	39	43	38
	Prosjektet ga meg idéer til hvordan vi kan bedre våre formidlingsaktiviteter (N=147)	5	12	12	41	45	32
	Prosjektet har eller vil føre til endringer i måten vi formidler kunnskap om regelverket på (N=147)	5	7	15	44	53	23
10	Skal vi kunne bidra til å bedre regelverksetterlevelsen lokalt, må vi løpende arbeide med å styrke vår egen kunnskap om regelverket (N=148)	0	2	3	10	42	91
	At etterlevelse av regelverket bidrar til å realisere formålsparagrafen i opplæringsloven ble tydeliggjort gjennom prosjektet (N=144)	3	4	22	28	48	39
	Min regelverksforståelse ble styrket (N=146)	5	16	10	36	49	30

### 6.3 Vedlegg 3 Fordeling av svar (i antall) – spørreundersøkelse kommuneansatte

T A B E L L	Poengskala	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig
	6	Det opplevdes positivt å bli spurt om å bidra i prosjektet «Regelverk i praksis» (N=119)	0	1	3	12	29
Jeg stiller gjerne opp på noe lignende igjen (N=116)		2	3	1	17	27	66
11	Prosjektet har motivert meg til å sette meg bedre inn i regelverket (N=119)	2	3	6	23	53	32
	Jeg har gode nok kunnskaper om regelverket i skolen (N=122)	0	1	9	50	57	5
	Det kan være vanskelig å forstå regelverket (N=120)	2	14	23	48	32	1

## 7 Litteraturliste

- Asplan Viak & Fafo (2010) *Strategisk kompetanseutvikling i kommunene*
- Difi (2011) *Embetsstyringen av Fylkesmannen*. Difi-rapport 2011:4
- Difi (2014) *Mot alle odds*. Difi-rapport 2014:7
- Difi (2015) *Evaluering av Utdanningsdirektoratet*. Difi-rapport 2015:17
- Difi (2015) *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2015*. Difi-rapport 2015:19
- Difi (2016) *Medarbeiderundersøkelsen i staten 2016*. Difi-rapport 2016:2
- Difi (2016) *Statens tilsyn med kommunene*. Difi-rapport 2016:5
- Felles oppdragsbrev til fire direktorat: *Samarbeid om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24 år "0-24 samarbeidet"*
- Fylkesmannen i Sør og Nord-Trøndelag *Metodekokebok (upublisert)*
- Donald Kirkpatrick (1975) *Evaluating Training Programs*
- Kommunal og moderniseringsdepartementet *Statens personalhåndbok*
- Kommunal og moderniseringsdepartementet *Arbeidsgiverstrategi 2016 – 2020 Strategi for en offensiv statlig arbeidsgiverpolitikk*
- Kommunal og moderniseringsdepartementet *Fellesføring i tildelingsbrevene for 2016*
- Kunnskapsdepartementet *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*
- Kunnskapsdepartementet *Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet (fra 2013-2017)*
- Linda Lai (2013) *Strategisk kompetanseledelse*
- Meld. St. 21 (2016 –2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*
- NOU 2015:2 *Å høre til - virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*
- NOU 2016:16 *Mer å hente - bedre læring for elever med stort læringspotensial*
- Peter M. Senge (1990) *The fifth discipline – The Art & Practice of The Learning Organization*
- Regelverk i praksis - prosjektets egne rapporter:
  - Sluttrapport fra forprosjektet 2013
  - Prosjektrapport hovedprosjektet
  - Prosjektrapport delprosjekt 1 Mål og prioriteringer
  - Prosjektrapport delprosjekt 2 Roller og ansvar
  - Prosjektrapport delprosjekt 3 Kompetanse
  - Prosjektrapport delprosjekt 5 Kommunikasjon og brukerroretting
  - Prosjektrapport delprosjekt 6 Dialog og nettverk Østfold
  - Prosjektrapport delprosjekt 6 Dialog og nettverk Nordland
  - Prosjektrapport delprosjekt 7 Ekspertrollen
- Utdanningsdirektoratet/Difi 2015: *Egenevaluering i Utdanningsdirektoratet etter rammeverket CAF (upublisert notat)*
- Utdanningsdirektoratet 2015: *Medarbeiderundersøkelse 2015*
- Utdanningsdirektoratet *Metodehåndbok for tilsyn*
- Utdanningsdirektoratet *Årsrapport 2016*
- Utdanningsforbundet *Faktaark 1/2016: Nøkkeltall for grunnskolen t.o.m. skoleåret 2015/16*



## Referanseark for Difi

<b>Tittel på rapport:</b>	<b>Jus + ped = sant</b> En erfaringsoppsummering og vurdering av prosjektet «Regelverk i praksis»
<b>Difis rapportnummer:</b>	2017:5
<b>Forfatter:</b>	Gudrun Vik
<b>Evt. eksterne samarbeidspartnere:</b>	
<b>Prosjektnummer:</b>	16-110
<b>Prosjektnavn:</b>	Regelverk i praksis
<b>Prosjektleder:</b>	Gudrun Vik
<b>Prosjektansvarlig avdeling:</b>	Avdeling for ledelse og organisering (LEO)
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Utdanningsdirektoratet
<b>Resymé/omtale:</b>	<p>Målet for oppdraget har vært å oppsummere «Regelverk i praksis» - et samarbeidsprosjekt mellom fylkesmannsembetene og Utdanningsdirektoratet. I tillegg til å beskrive hva som ble gjort skulle Difi også presentere synspunkter fra dem i utdanningssektoren som var involvert i prosjektet.</p> <p>«Regelverk i praksis» hadde som mål å bidra til bedre regeletterlevelse gjennom å styrke kompetansen hos de statsansatte i fylkesmannsembetene og Utdanningsdirektoratet som arbeider med regelverksforvaltning.</p> <p>Etter Difis vurdering var prosjektet godt forankret og hadde høy relevans. I tillegg ble forvaltning-verdier som samordning, brukerretting og styrket gjennomføringskraft tillagt stor vekt i gjennomføringen.</p>
<b>Emneord:</b>	Regelverk, pedagogikk, formidling, dialogbaserte nettverk, samordning, brukerretting, gjennomføringskraft, kompetanseutvikling, ledelse, prosjektstyring, organisering, fylkesmannsembeter, Utdanningsdirektoratet
<b>Totalt antall sider til trykking:</b>	49
<b>Dato for utgivelse:</b>	26. mai 2017
<b>Utgiver:</b>	<b>Difi</b> Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no