

Samstyring i norsk offentlig sektor

En analyse av fagfornyelsen av nye læreplaner

Erik Høyér-Humberset



Masteroppgave ved institutt for Statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Høst 2020

Antall ord: 34902

© Erik Høyer-Humberset

2020

Samstyring i norsk offentlig sektor: En analyse av fagfornyelsen av nye læreplaner

Erik Høyer-Humberset

<https://www.duo.uio.no/>

Sammendrag

Masteroppgaven undersøker effekter av *collaborative governance* i en omfattende prosess i den norske sentralforvaltningen. Begrepet oversettes til samstyring, og kommer fra en styringstrend som innebærer økt fokus på bredt samarbeid mellom flere aktører i utformingen av politikk og tjenester. Oppgaven undersøker hvilke trekk som kjennetegner en samstyringsprosess, hvordan den oppleves av deltakerne, og om den bidrar til eierskap til løsninger og innovasjon.

Studien bruker fagfornyelsen av nye læreplaner som case, da prosessen innehar flere kjennetegn på at den kan kategoriseres som en samstyringsprosess. Ut fra det teoretiske rammeverket utvikles fire hypoteser; en fra teori om *collaborative governance*, og tre fra organisasjonsteori. For å besvare problemstilling og hypoteser blir det foretatt semi-strukturerte intervjuer med informanter fra partene i skolesektoren som var involvert i fagfornyelsen. Fordeler og ulemper med valg av forskningsdesign og metode blir drøftet gjennom metodekapitlet, og vurdert i henhold til validitet og reliabilitet.

I analysen blir et rammeverk om *collaborative governance* brukt til å plassere fagfornyelsen som case av samstyring. Det konkluderes med at fagfornyelsen som samstyringsprosess hadde et offentlig-privat samarbeid, var offentlig initiert, det fungerte som en multi-organisatorisk prosess og det var klargjort hensikt og lengde med samarbeidet. Empiriske funn fra intervjuer viser at deltakerne opplevde prosessen som positiv; det var et godt diskusjonsklima, og samarbeidet fungerte godt. Samtidig ble tidspress trukket frem av flere som en utfordring.

Videre presenteres empiriske funn om maktforhold, påvirkning og gjennomslag for de involverte partene. Empirien indikerer at det etablerte maktforholdet ikke gjorde at påvirkningen til partene ble minimert. I tillegg ble samstyring/samskaping ikke brukt symbolsk, og de involverte aktørene fikk gjennomslag. Funnene tyder på at endelig resultat ble mest påvirket av aktørene med mest makt, selv om alle aktørene ble hørt på og fikk påvirket endelig resultat. Det konkluderes med at samstyringsprosessen bidro til eierskap til løsninger for partene i skolesektoren, men den førte ikke til innovasjon.

Til slutt blir fagfornyelsen sammenlignet med Kunnskapsløftet. Funnene av forskjeller mellom prosessene viser at fagfornyelsen blir oppfattet som en mye bedre politikktutformingsprosess, spesielt i henhold til påvirkning fra sektoren og sivilsamfunnet.

Forord

Denne masteroppgaven er avslutningen på studier i Bergen, Berkeley og Oslo. Temaet for oppgaven er valgt grunnet min interesse for statlig styring, og spesielt nye former for styring.

I løpet av forskningsprosessen har jeg møtt mange personer som fortjener min takknemlighet. Først vil jeg takke veileder Tobias Bach for god oppfølging. Jeg er svært takknemlig for faglige tips og støtte underveis i prosessen. Koronaperioden var utfordrende da jeg ikke hadde et passende hjemmekontor, og manglende svar fra organisasjoner gjorde at jeg ikke fikk gjennomført intervjuene som planlagt. Det medførte at oppgaven måtte utsettes et halvt år.

Jeg ønsker å rette en stor takk til alle informantene som åpent delte sine erfaringer fra arbeidet med fagfornyelsen. Jeg er veldig takknemlig for støtten fra mamma, pappa og Magga gjennom hele studielivet, samt korrekturlesing av oppgaven. Det har definitivt hjulpet å ha en far som selv er statsviter, for å diskutere fagoppgaver og samfunnsspørsmål sammen. Til slutt vil jeg si takk til medstudenter jeg har blitt kjent med gjennom et langt studieliv. Å være sammen med hyggelige personer i et studiemiljø en trives i har definitivt gjort studenttilværelsen meget fin.

Eventuelle feil og mangler i oppgaven er naturligvis mine egne.

Blindern, 2. november, 2020.

Erik Høyer-Humberset

1 Innhold

Sammendrag	III
Forord	V
1. Innledning og bakgrunn	1
1.1 Problemstilling	2
1.2 Disposisjon	3
2 Begreper og tidligere forskning	5
2.1 Begrepsavklaring.....	5
2.2 Skiftende regimer om forståelsen av styring.....	7
2.3 Litteraturgjennomgang av eksisterende forskning	9
2.4 Hva dette viser oss.....	13
3 Case: Fagfornyelsen av nye læreplaner	14
3.1 Valg av case.....	14
3.2 Meld. St. 28. Fag – Fordypning – Forståelse	14
3.3 Strategi for fagfornyelsen	15
4 Teoretisk rammeverk	18
4.1 Teorier om effekter av samstyring.....	18
4.2 Organisasjonsteori	20
4.2.1 Instrumentelt perspektiv	22
4.2.2 Myteperspektivet.....	25
4.3 Avhengige variabler	27
5 Forskningsdesign og fremgangsmåte	30
5.1 Metode	31
5.2 Univers og valg av informanter.....	32
5.3 Semi-strukturert intervju	34
5.4 Reliabilitet	36
5.5 Validitet.....	38
6 Analyse	41
6.1 Hva kjennetegner fagfornyelsen som samstyringsprosess?.....	41
6.1.1 Offentlig-privat skille.....	42
6.1.2 Initiating og kontroll av prosessen.....	43
6.1.3 Samstyring som en multi-organisatorisk prosess	44
6.1.4 Lengde på samarbeidet.....	45
6.1.5 De normative forventningene til samstyring	46
6.1.6 En drøfting av samstyrings dimensjoner	47
6.2 Partenes opplevelse av samstyringsprosessen.....	49
6.2.1 Partenes syn på samstyringsprosessen.....	50
6.2.2 Drøfting av syn på samstyringsprosessen.....	53

6.3	Maktforhold og ressurser	54
6.3.1	Analytisk tilnærming	54
6.3.2	Respondentenes syn på maktforholdet mellom partene	57
6.3.3	Maktforholdet mellom partene	60
6.3.4	Påvirkning gjennom deltakelse i prosessen	61
6.3.5	Drøfting av påvirkningen til partene	64
6.3.6	Gjennomslag i læreplanverket.....	66
6.3.7	Drøfting av spørsmålet om gjennomslag i læreplanverket	70
6.4	Eierskap til læreplanverket og innovasjon.....	72
6.4.1	Respondentenes syn på eierskap til læreplanverket	72
6.4.2	Har samstyringsprosessen gitt eierskap til læreplanverket?.....	76
6.4.3	Respondentenes syn på innovasjon.....	77
6.4.4	Har samstyringsprosessen ført til innovative løsninger?.....	82
6.5	Fagfornyelsen og Kunnskapsløftet.....	86
6.5.1	Respondentenes syn på forskjeller mellom læreplanleggingene	86
6.5.2	Drøfting av forskjellene mellom Fagfornyelsen og Kunnskapsløftet	89
7	Konklusjon.....	91
8	Litteraturliste.....	96
9	Appendiks	102
	Vedlegg 1: Intervjuguide	104
	Vedlegg 2: Informantskriv.....	106

Tabeller

Tabell 1. Liste over informanter fra partene, intervjutidspunkt og lengde på intervju.....	33
Tabell 2. Fagfornyelsen kategorisert i de fem dimensjonene til Batory & Svensson (2019)	47
Tabell 3. Partene i skolesektorens antall medlemmer og hovedformål	56
Tabell 4. Hypotesene konkludert	85

1. Innledning og bakgrunn

Bakgrunnen for denne masteravhandlingen kommer fra en internasjonal styringstrend som innebærer økt fokus på involvering og samarbeid som virkemidler for bedre styring. I offentlig forvaltning i en rekke land har en observert et skifte til mer samarbeid på tvers i staten og med ikke-statlige aktører i utformingen av politikk og løsninger, noe som har ført til mer interaktive prosesser (Sørensen & Torfing, 2018). Jeg undersøker fenomenet *collaborative governance*, som jeg oversetter til samstyring.

Samstyring kan bli bredt definert som en «kollektiv beslutningstakingsprosess som er formell, konsensus-orientert og deliberativ» (Ansell & Gash, 2008, s. 2). Fokus blir dermed satt på kjennetegn i selve politikktutviklingsprosessen. Tidligere var forskningen rundt samarbeidende politikktutforming og oppgaveløsning fokusert på tekniske løsninger, men siden 2000-tallet har flere forskere sett dette som en løsning på potensielle problemer innenfor politikk og administrasjon (Ansell & Gash, 2017).

Jeg undersøker en case med en samstyringsprosess og vurderer den opp mot litteraturen om samstyring eller *collaborative governance*, samt et organisasjonsteoretisk rammeverk. Masteravhandlingen vurderer effekten av samstyring i en prosess med fokus på maktforhold, eierskap til løsninger og innovasjon.

Dette er statsvitenskapelig relevant da det omhandler utviklingstrekk innenfor politikk og styring i offentlig forvaltning, og fremtidige arbeidsmåter. Det gjør at jeg med denne oppgaven ønsker å videreutvikle kunnskapsgrunnet rundt involvering og samarbeid i styringen i norsk kontekst. Jeg ser et kunnskapshull i forskningen rundt samstyring gjennom involvering i norsk sentralforvaltning. Temaet for oppgaven er samfunnsrelevant, da endringer i måten en utformer tjenester på, i retning av bredere samarbeid mellom flere aktører, kan gi høyere legitimitet til offentlige institusjoners beslutninger blant befolkningen.

Kunnskapsdepartementet fastslo i 2016 at alle fagene i grunnskolen og videregående skole skulle fornyes i tråd med Stortingsmelding 28 *Fag – Fornyelse – Forståelse – En fornyelse av Kunnskapsløftet (2015-2016)* (Kunnskapsdepartementet, 2016). I stortingsmeldingen vises det til betydningen av at hele lærerprofesjonen, kommuner og fylkeskommuner får eierskap til endringene. Det var bred enighet om behovet for nye læreplaner, men det pekes på at fagene må fornyes over tid og i samarbeid med sektoren (Kunnskapsdepartementet, 2016, s. 65). I

strategi for fagfornyelsen blir det lagt stor vekt på at en referansegruppe med alle relevante aktører skal være med i alle delene av prosessen. Denne referansegruppen består av representanter fra alle sentrale parter i skolesektoren, og det blir fremhevet viktigheten av involvering gjennom alle fasene i beslutningsprosessen (Kunnskapsdepartementet, 2017). I tillegg til referansegruppen skulle de samme partene også gå inn i en partssammensatt arbeidsgruppe med faste møter i regi av Utdanningsdirektoratet for å drøfte ulike sider og deler av fagfornyelsen. Grunnet det høye fokuset på bred involvering og samarbeid i fagfornyelsen, brukes fagfornyelsen av nye læreplaner som case av samstyring.

Forskningen rundt samstyring er utstrakt, og det brukes ulike begreper i forskningen for å beskrive former for samarbeid mellom aktører om å utvikle og implementere tjenester og løsninger. Det snakkes blant annet om samarbeidende styring og innovasjon, samstyring, samskaping eller tillitsbasert styring, som alle viser til mer samarbeid i politikktutvikling og inkludering av pluralistiske aktører. En Difi-rapport om hva som kjennetegner god statlig styring anbefaler at en må supplere ordinære styringsvirkemidler med mer dialog, samhandling, og forståelse for konteksten styringen skal skje i (Difi, 2019, s. 40). I forskningen blir det fremhevet hvordan dialogbaserte styringsvirkemidler kan gi bedre løsninger, mer innovasjon, lette implementering, skape bedre kunnskapsgrunnlag og mer eierskap til løsningene (Ansell, Sørensen & Torfing 2017; Difi, 2019; Ansell & Gash, 2017).

Jeg ønsker å undersøke det positive synet på samarbeid i politikktutvikling, og undersøker kvalitativt hvordan deltakerne i en slik prosess har oppfattet noen av effektene som litteraturen trekker frem. Det kan bidra til en drøfting av om dette er retningen å gå for offentlig sektor i utviklingen av politikk og tjenester.

1.1 Problemstilling

Hvilke trekk kjennetegner en samstyringsprosess, hvordan oppleves den av deltakerne, og vil den bidra til eierskap til løsninger og innovasjon?

Tredelingen av problemstillingen blir gjort for å undersøke mer generelle trekk ved en samstyringsprosess, for så å gå inn på hva de involverte deltakerne i en konkret samstyringsprosess syntes om prosessen, samt effektene det ga. Jeg velger å begrense

oppgaven til å undersøke eierskap og innovasjon blant de positive effektene som i forskningen blir knyttet til samstyring. Det gjøres fordi implementeringen av læreplanene så vidt har startet når oppgaven blir skrevet, noe som ikke gjør det mulig å vurdere selve implementeringen. Jeg velger ikke å undersøke om prosessen har gitt bedre kunnskapsgrunnlag eller legitimitet som effekter av samstyring, da tidsressurser og formkrav setter begrensninger på oppgaven. Dette medfører at effektene fra *collaborative governance* som blir undersøkt er om prosessen bidro til eierskap til løsninger og innovasjon.

For å belyse problemstillingen har jeg benyttet meg av forskningen om samstyring og gjennomført intervjuer med relevante involverte aktører i fagfornyelsen. Jeg vurderer forventninger fra teori om *collaborative governance* og organisasjonsteori opp mot empiriske data fra intervjuer og saksdokumenter om min case.

1.2 Disposisjon

I kapittel 1 presenteres innledningen og bakgrunnen for masteravhandlingen. Det redegjøres for hvilken case som undersøkes, og det blir formulert et overordnet forskningsspørsmål i form av problemstillingen.

I kapittel 2 gjøres det en begrepsavklaring av begrepene som blir brukt om samarbeidende utforming av politikk og tjenester. Etter begrepsavklaringen gis en kort forklaring over hvordan denne styringsformen plasserer seg innen de ulike styringsregimene en historisk har observert i offentlig sektor. Videre presenteres en litteraturgjennomgang av relevant forskning på feltet, med ulike funn om effekter og potensiell risiko med former for samstyring.

Jeg presenterer så casen som undersøkes i kapittel 3, altså fagfornyelsen og arbeidet med nye læreplaner. Gjengivelsen er basert på informasjon hentet fra stortingsmeldingen som ledet opp til fagfornyelsen, strategien som ble utviklet i forkant, i tillegg til brevet fra departementet til alle skolene, kommunene og fylkeskommunene i landet. Det redegjøres for hvordan prosessen teoretisk kan ses på som en case av samstyring.

Gjennom kapittel 4 presenteres det teoretiske rammeverket, hvor teori om samstyring brukes til å utvikle første hypotese. Videre blir organisasjonsteori redegjort for og knyttet opp mot oppgavens case. Det utvikles tre hypoteser fra ulike perspektiver i organisasjonsteori. Til slutt

operasjonaliseres de avhengige variablene i oppgaven; *påvirkning, gjennomslag, eierskap og innovasjon*.

I kapittel 5 presenteres forskningsdesignet, hvor jeg tar for meg teori om case, samt fordeler og ulemper med valget. Videre presenteres den konkrete metoden i oppgaven. Her redegjøres det for valg av intervjustil, informanter, og utfordringer og fordeler av dette valget, både i henhold til validitet og reliabilitet. Det redegjøres så for analyseteknikken jeg anvender i tolkningen av de empiriske funnene. Til slutt vurderes oppgaven og metodevalgets reliabilitet og validitet.

Kapittel 6 er analysen i oppgaven, og her blir det empiriske materialet presentert og drøftet opp mot teori, hypoteser og problemstillingen. Det første analysekapitlet anvender et rammeverk om *collaborative governance* for å plassere fagfornyelsen som case. Videre presenteres informantenes synspunkter om maktforhold, som knyttes til partenes påvirkning og gjennomslag. For å svare på siste del av problemstillingen presenteres og drøftes funn om eierskap og innovasjon. Til slutt presenteres informantenes oppfatninger om forskjeller mellom fagfornyelsen og Kunnskapsløftet.

I konklusjonen (kapittel 7) besvares problemstillingen og hypotesene, og avsluttes med implikasjoner og anbefalinger for videre forskning.

2 Begreper og tidligere forskning

2.1 Begrepsavklaring

Samstyring med mer involvering blir av flere sett på som en organisatorisk trend, på linje med styring etter klare mål og rapportering som etter styringsregimet New Public Management. I det følgende gjøres det en begrepsavklaring av samstyring, som jeg har oversatt fra *collaborative governance*. Videre presenteres styringsregimene med ideer for ledelse, oppgaveløsning, organisasjonsstruktur og tjenesteutvikling som har preget offentlig sektor i etterkrigsårene. Det pekes på hvordan *collaborative governance* kan plasseres innenfor det nyeste styringsregimet, New Public Governance. Til slutt blir det gjort en litteraturgjennomgang av relevant forskning, som viser ulike effekter og muligheter med samstyring, men også risiko og barrierer.

Ansell og Gash (2008) er den mest siterte artikkelen om *collaborative governance*, og definerer begrepet som: “*a governing arrangement where (...) public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets*” (Ansell & Gash, 2008, s. 544). Definisjonen viser til seks kriterier. For det første skal prosessen bli initiert av statlige aktører. For det andre skal deltakerne inkludere ikke-statlige aktører. For det tredje skal deltakerne delta direkte i beslutningstaking. For det fjerde skal prosessen være formell, og deltakerne skal møtes kollektivt. Femte kriteriet er at prosessen skal gjøre beslutninger basert på konsensus, og sist skal fokuset for samarbeidet være på offentlig politikk eller ledelse (Ansell & Gash, 2008). Her blir dermed samarbeid internt og på tvers i det offentlige utelukket. Det legger også til grunn at offentlige aktører er de eneste som kan initiere kontakten, og utelukker dermed forsøk på lobbyisme fra interesseorganisasjoner, eller konsultasjon.

Emerson, Nabatchi og Balogh (2012, s. 2) beskriver *collaborative governance* som «prosesser og strukturer i beslutningstakingen som involverer aktører fra ulike sektorer og nivåer for å gjennomføre et offentlig anliggende som ellers ikke kunne blitt oppnådd». Agranoff og McGuire (2003) fokuserer på at det blir problemer i fravær av samarbeid når de definerer *collaborative management* som en prosess for å håndtere problemer som ikke kan bli løst, eller løst lett, av én enkelt organisasjon. Bingham og O’Leary (2015) vektlegger forbindelsen mellom offentlig og privat sektor, og kombinerer konseptene om *collaborative public*

management og *participatory governance* for å beskrive og forklare økningen i offentlige politiske prosesser som involverer samarbeid, med stort sett suksessfulle utfall (Batory & Svensson, 2019, s. 29).

I forskningen blir det brukt ulike begreper, med til dels overlappende betydning. Det kan ha sammenheng med at siden begrepene har vokst frem relativt nylig, er det enda ikke blitt etablert klare skillelinjer mellom begrepene i den internasjonale forskningslitteraturen. På engelsk snakker en gjerne om både *collaborative governance/policymaking*, *collaborative innovation*, *co-creation*, *co-production* eller *social innovation* som interaktive styringstyper. På norsk blir samstyring oversatt fra *governance* og definert av Vabo og Røiseland (2016, s. 21) som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis en felles retning og mening». Her er deltagerne gjensidig avhengig av hverandre og avgjørelser er basert på konsensus etter forutgående forhandling. En slik form for samhandling krever mer eller mindre formelle regler, rutiner og rammer (Vabo & Røiseland, 2016).

På norsk har mer samarbeidende og involverende prosesser blitt beskrevet gjennom begreper som samskaping, samproduksjon, samstyring, dialogbasert styring, samhandling eller samarbeid (Batory & Svensson, 2019; Vabo & Røiseland, 2016; Difi, 2019). De forskjellige begrepene kan være vanskelige å definere og skille klart fra hverandre, men Torfing, Røiseland og Sørensen (2019) forsøker å definere noen av begrepene og hva som skiller dem fra samskaping-begrepet.

Samskaping (*co-creation*) blir definert som «en prosess hvor to eller flere offentlige og private aktører forsøker å løse et felles problem, utfordring eller oppgave gjennom en konstruktiv utveksling av kunnskap, ressurser, kompetanse og ideer som kan forbedre produksjonen i offentlig verdi i forhold til visjoner, planer, politikk, strategier, rammeverk eller tjenester, enten gjennom en sammenhengende forbedring av utfall eller gjennom innovative steg som endrer forståelsen av problemet eller oppgaven, og dermed fører til nye måter å løse den på» (Torfing, Sørensen, & Roiseland, 2019, s. 802).

Om en sammenligner samskaping og samstyring (*collaborative governance*), så fanger sistnevnte opp perspektivet med flere aktører, men ikke den potensielle sammenhengen mellom innovasjon og samarbeid. Samarbeid blir sett på som et styringsverktøy, fremfor et verktøy for offentlig innovasjon. Spredningen av arenaer for samskaping blir forventet å

kunne stimulere til prosesser for interaktiv innovasjon som gir et godt alternativ til intra-organisatorisk entreprenørskap og markedsdrevet innovasjon (Torfing m.fl., 2019).

Ser en på begrepet samskaping (*co-creation*) og samproduksjon (*co-production*), så har disse begrepene ofte blitt brukt om hverandre i forskningen. Torfing m.fl. (2019) skiller disse fra hverandre med å vise til at samproduksjon handler om den interaktive prosessen hvor tilbyderne og brukerne av en offentlig tjeneste bruker sine ressurser og evner i produksjonen og tilbudet av tjenesten. Samproduksjon handler altså kun om tilbyderne og brukerne av tjenester, i forhold til andre relevante aktører innen samskaping. I tillegg viser samproduksjon kun til endring av en allerede eksisterende tjeneste, og inkluderer dermed ikke innovasjon, som samskaping gjør.

Om en vurderer samskaping i forhold til *social innovation*, blir sistnevnte definert som innovative løsninger som tilfredsstillende sosiale behov og krav fra sosiale aktører i sivilsamfunnet (Torfing m.fl., 2019, s. 803). Begrepet fanger ikke pluraliteten av offentlige og private aktører som løser problemer og oppgaver ved å tre ut av komfortsonen og delta i prosesser for felles og transformativ læring.

Om en vurderer dette i sammenheng, så er det samskaping og samstyring som best fanger opp delen med flere aktører fra ulike nivåer eller sfærer som jobber sammen for å skape bedre tjenester og løsninger. Samskaping viser i tillegg til samarbeidende innovasjon for å endre eksisterende praksiser eller skape nye tjenester eller løsninger. Samskaping blir også brukt som prinsipp for fagfornyelsen i brevet som ble sendt ut fra partene og Kunnskapsdepartementet til alle skolene, kommunene og fylkeskommune i landet. Samtidig blir ikke samskaping brukt av mange forskningsartikler som begrep som et styringsvirkemiddel. Samskaping tas derfor med som begrep, da dette også viser til innovasjon som effekt av en samarbeidende prosess. Samtidig fokuseres oppgaven på samstyring, eller *collaborative governance*, som blir brukt som begrepet jeg vil undersøke effektene av.

2.2 Skiftende regimer om forståelsen av styring

Samstyring og samskaping kan ses i sammenheng med de tre styringsregimene som har preget offentlig sektor siden andre verdenskrig; Old Public Administration, New Public Management

og New Public Governance. Styringsregimene gir ikke en klar oppskrift på hvordan offentlig sektor har jobbet, men viser til kjennetegn på hvordan samfunnsstyringen har vært tidligere, hvilke roller en har hatt i offentlige organisasjoner, og hvordan nye utviklingstrekk har endret arbeidsmåter.

Old Public Administration (tradisjonell offentlig administrasjon) var styringsregimet som preget samfunnsstyringen i etterkrigstiden frem til 1980-tallet. Perioden var preget av sterk tro på statlig styring, der staten ble sett på som en enhetlig aktør og det var klare skiller mellom offentlig og privat sektor. Styringsregimet var kjennetegnet av sentral kontroll og standardiserte regler for å sikre likebehandling i saksbehandlingen. Det blir ofte trukket sammen med Max Webers byråkrati, som vektla klart hierarki, regler, arbeidsdeling og spesialisering (Osborne, 2006). De viktigste virkemidlene for styringen var lovgivning og utforming av regler og retningslinjer (Vabo & Røiseland, 2016). Forholdet mellom politikk og administrasjon var klart definert; politikerne skulle utforme politikken, mens byråkratiet skulle iverksette den.

New Public Management - NPM (ny offentlig ledelse) viser til reformbølgen som kom fra 1980-tallet i offentlig sektor, spesielt i utviklede anglosaksiske land. En avgjørende idé er at offentlig sektor ikke er grunnleggende annerledes enn privat sektor, så mange av markeds- og ledelsesløsningene fra privat sektor kunne overføres og effektivisere det «trege» byråkratiet. NPM skulle håndtere treghet og rigiditet i saksbehandling etter Old Public Administration, samt rette ansvarliggjøring på resultater og utfall, fremfor prosess (Hood, 1995). NPM er ikke én reform, men fungerer som en paraply over flere reformbølger og utviklingstrekk som innebærer fokus på mål- og resultatstyring, konkurranseutsetting, kostnadseffektivisering, ansvarliggjøring og insentivordninger i offentlig sektor (DFØ, 2019).

New Public Governance – NPG (ny offentlig styring) kom på slutten av 1990-tallet og utover 2000-tallet som et motsvar på den økende spesialiseringen, rapporteringen og fragmenteringen som kom med løsningene fra NPM. Kontra å være opptatt av arbeidsdeling og klare roller i NPM, så vektlegger NPG behovet for koordinering og samarbeid (Osborne, 2006). Offentlig virksomheter har i økende grad blitt opptatt av hvordan man kan skape samarbeid på tvers av organisatoriske skillelinjer innad i staten, mellom stat og kommune, mellom offentlig og privat sektor og mellom offentlig og sivil sfære. Inter-organisatoriske relasjoner, prosess-styring og tjenesteeffektivitet og utfall står sentralt (Osborne, 2006). Fokus rettes mot hvordan en skal utvikle gode relasjoner og tillit for å oppnå resultater.

I likhet med fremveksten av New Public Governance, og endringene det førte med seg, har samstyring og lignende begreper fått større oppmerksomhet i forskningen og innenfor offentlig sektor i flere land (Sørensen & Torfing, 2018). Som vist i begrepsavklaringen er det flere lignende begreper om fokuset på involverende inter-organisatorisk samarbeid for å løse komplekse utfordringer. Etersom NPG blir omtalt som et styringsregime, kan det derfor ses på som en paraply som omfavner disse formene å styre og utforme tjenester på. Samstyring vil dermed plassere seg som en oppskrift på oppgaveløsning og politikkutforming, som har fått større oppmerksomhet utover 2000-tallet.

Det vil ikke si at det ikke var samstyringsprosesser og involvering av relevante aktører før, og i Norge har en hatt en styringstradisjon med involvering av ikke-statlige aktører i lang tid. En kan trekke linjer tilbake til Maktutredningen på 1970-tallet, der «blandingsadministrasjon» betegner det politisk-forvaltningsmessige styringssystemet som vokste fram med blandingsøkonomien, og innebærer en sammenfletting av den offentlige og private sfære (Hernes, 1978, s. 49). Samtidig ser en at samarbeidende politikkutforming har fått større oppmerksomhet i forskningen og politikkutforming i større grad utover siste århundre, og blitt tatt i bruk på nye områder flere steder i verden.

2.3 Litteraturgjennomganger av eksisterende forskning

I det følgende blir kunnskapsgrunnlaget rundt samstyring oppsummert med en presentasjon av relevante forskningsartikler. Artikkene har blitt funnet gjennom systematiske søk i pålitelige søkemotorer som Web of Science og Google Scholar, etter de mest siterte, aktuelle og relevante artiklene om begrepene som ble presentert i begrepsavklaringen.

Ansell, Sørensen og Torfing (2017) undersøker hvordan en kan utforme politikk effektivt ved å koble aktører vertikalt og horisontalt i en samarbeidende deliberativ prosess, som de kaller *collaborative policymaking*. Deres utgangspunkt er at det ikke er mulig eller hensiktsmessig å skille klart mellom politikkutvikling og iverksetting. En trenger dermed kunnskap om iverksetting når man utvikler løsninger. I tillegg trenger en kunnskap om mål, og hensikt bak politikken når man skal iverksette (Ansell, m.fl., 2017). De argumenterer for at samarbeid med relevante og påvirkede aktører kan bidra til å skape innovasjon i politikkutforming og

skape bred politisk og administrativ støtte, noe som er nødvendig for å sikre implementering av nye dristige løsninger for utfordrende politiske problemer.

En samarbeidende tilnærming til politikktutforming kan løse typiske implementeringsproblemer ettersom det kan forbedre kunnskapsbasis, innovasjon og bygge delt eierskap. Muligheten for relevante og påvirkede aktører til å delta i utformingen av innovative løsninger vil skape en følelse av felles forpliktelse til implementeringen av ny politikk og løsninger.

De skisserer videre typiske utfordringer med samstyring. Det er blant annet utfordrende med ulik fordeling av makt mellom aktørene, i tillegg til at noen politiske områder er mer preget av moralske eller komplekse konflikter, som kan føre til vage kompromiss, som ikke er ideelt for noen involverte. Til slutt legges det premisser for hvordan samstyring kan skje i praksis gjennom nye forum for kunnskapsdeling, vedvarende dialog og gjensidig læring. Forumene bør legge til rette for nye nettverk mellom uavhengige offentlige, private og ideelle aktører (Ansell m.fl., 2017).

Wegrich (2019) undersøker begrepet *collaborative innovation*, forstått som samarbeidende innovasjon. Artikkelen peker på blindhull i litteraturen, og stiller seg mer kritisk til begrepet. Samarbeidende innovasjons-begrepet erkjenner at offentlig sektor ikke er den eneste aktøren som tilbyr tjenester, og at innbyggere og andre aktører ikke er passive mottakere, men kan være aktive medhjelpere i produksjonen og leveransen av offentlige tjenester.

En svakhet i litteraturen som blir trukket fram, er at man går ut fra at organisatorisk partiskhet, som vanligvis hindrer samarbeid mellom offentlige organisasjoner og eksterne aktører, kun er en byråkratisk svakhet som ledere kan håndtere. Men ethvert forsøk på å endre partiskhet må ha en god forståelse av mekanismene som skaper partiskheten (Wegrich, 2019).

Det blir trukket frem tre typer *attention bias*, eller oppmerksomhetsskjevheter som kan forekomme med samarbeidende innovasjon i offentlige organisasjoner. Det første er selektiv persepsjon som resultat av spesialisering. Innovasjonslitteraturen argumenterer for at selektiv oppmerksomhet kan begrense innovasjon siden det hindrer alternative, potensielt innovative ideer eller informasjon fra å komme til offentlige leders oppmerksomhet. Andre skjevhet, *blindhull*, er noe som er ukjent fordi en ikke legger merke til det. Blindhull kan begrense innovasjon ved å gjøre offentlige ledere «blinde» for informasjon eller muligheter som ligger

utenfor deres synsvidde. Dermed går en tilbake til faste, kjente løsninger fremfor nye. Tredje skjevhet er oppfatninger om byråkratisk politikk. I et miljø med konkurranse om ressurser og politisk støtte, er statsråder mer opptatt av å opprettholde sin autonomi, og opprettholde et godt offentlig omdømme om sitt departement. Gitt usikkerheten involvert i utfall og den høye sannsynligheten for feil i innovasjon, gir ønsket om å beskytte omdømme og autonomi et disinsentiv til å ta på seg risikoen med samarbeidende innovasjon. I følge Wegrich (2019) kan alle de overnevnte oppmerksomhetsskjevhetene kan begrense eller hindre innovasjon gjennom samarbeid.

Sørensen og Torfing (2018) beskriver dagens verdenssituasjon med fremveksten av gjenstridige problemer og utspredd nedadgående tillit til myndighetene. I Europa ser en flyktningkrise, klimaendringer, livsstilssykdommer, aldrende befolkning og arbeidsledighet blant unge. Det argumenteres for at det trengs innovative politikkforslag for å håndtere komplekse problemer, noe en kan få gjennom mer samarbeidende former for politisk ledelse. En *interaktiv politisk styring* bygger på ideen om at valgte politikeres hovedfunksjon som politikere vil bli mer opplyst, kvalifisert og robust hvis de samarbeider med velgerne på en bærekraftig måte som tillater kunnskapsdeling, gjensidig læring, ressursdeling og utvikling av politisk eierskap. For å få til dette må politiske ledere bygge institusjonelle arenaer som legger til rette for utvekslingen av input fra innbyggerne og sosiale aktører for politisk berettigelse og endelige politikkbeslutninger.

Gentofte kommune i Danmark brukes som case, da de har opprettet en ordning med åpne, tematiske ad-hoc komiteer kalt «*Opgaveutvalg*». Disse utvalgene besto av folkevalgte og utvalgte aktører fra sivilsamfunnet med spesifikk kompetanse innenfor temaet. Resultatene var i hovedsak positive, og det største bidraget var kombinasjonen av mer innovasjon og legitimitet i politikkbeslutningen. Det konkluderes med at fremveksten av gjenstridige problemer og nedadgående tillit til myndighetene gjør at det trengs en ny form for interaktiv politisk styring med kompetente innbyggere, i en ny form for "hybrid demokrati" (Sørensen & Torfing, 2018).

En Difi-rapport fra 2019 undersøker hva som kjennetegner god statlig styring generelt, og mer spesifikt på Kunnskapsdepartementets ulike fagområder. Et hovedfunn i rapporten er at de ordinære styringsvirkemidlene bør suppleres med mer dialog og samhandling. Involvering og dialog blir trukket frem som viktig både for å utvikle offentlige tiltak som svarer på reelle behov, og for at de skal bli iverksatt på en effektiv måte. En anbefaling er at vi trenger en mer

nyansert forståelse av de tre tradisjonelle styringsvirkemidlene, og spesielt pedagogiske virkemidler. Forvaltningspolitiske dokumenter gir i liten grad uttrykk for endringene en ser i retning av nye former for samarbeid, involvering og dialog. Rapporten peker på at vi trenger et begrepsapparat og gode eksempler som fanger opp den praksisen som vi nå ser i forvaltningen i retning av å bruke et langt bredere spekter av mer dialogbaserte virkemidler. Involvering og dialog er viktig, både for å utvikle offentlige tiltak som svarer på reelle behov, og som blir iverksatt på en måte som gir effekt. Difi anbefaler at lederrollen i økende grad må handle om å være en tilrettelegger for samarbeid og resultater på tvers av hierarkier og forvaltningsnivåer (Difi, 2019, s. 46).

Røiseland og Lo (2019) går gjennom begrepet samskaping. De skriver om hvordan begrepet har blitt et moteord i offentlig sektor, og fått en stor økning i bruk bare de siste fem årene. En vanlig definisjon av samskaping i tilknytning til offentlig sektor er enkelt sagt at offentlige og private og/eller sivile aktører arbeider gjennom å dele kunnskap og ressurser med hverandre. Dermed skiller samskaping seg fra *outsourcing*, hvor en overlater oppgaven til en annen. Samskaping er ikke det samme som offentlige høringer og ulike prosedyrer for at borgerne kan si sin mening om en sak, ei heller at offentlig sektor trekker seg tilbake. Samskaping forutsetter i stedet at både offentlig sektor og sivilsamfunn og/eller private aktører inngår som aktive deltakere i en verdiskapingsprosess. Samskaping definert på denne måten, kan neppe ses på som noe nytt i den nordiske styringstradisjonen. Samskaping representerer kanskje til og med DNA-et for norske kommuner, og historisk er denne typen samarbeid mer vanlig i Norge enn noe annet land en sammenligner seg med (Røiseland & Lo, 2019, s. 55).

Samskaping representerer kanskje ikke noe nytt, men utfordrer viktige utviklingstrekk som har preget offentlig sektor de siste tiårene. Dette går på at NPM-inspirerte ideer som resultatstyring og *outsourcing* av tjenester til private aktører har bidratt til oppsplitting i administrative siloer og politiske ledere som er fjernt fra borgernes behov. I denne sammenhengen hevdes det at samskaping kan fungere som en fruktbar innfallsvinkel til å tenke mer alternativt rundt tjenesteproduksjon og problemløsning, som utgangspunkt for å formulere konkrete styringsmodeller og organisasjonsformer som kan fungere bedre enn dem vi har i dag (Røiseland og Lo, 2019, s. 55).

Det skilles mellom konservativ og radikal samskaping. Konservativ samskaping handler om at profesjonelle og brukere samarbeider om noe, som for eksempel når innbyggere setter et postnummer på en konvolutt, slik at postvesenet kan sende brevet til rett mottaker. Dette kan

ikke sies å representere noe nytt. Radikale former for samskaping kan innebære at borgere trekkes inn i diskusjoner om problemer og løsninger i et lokalsamfunn. Denne formen er radikal fordi det er unormalt at ordinære innbyggere medvirker når problemer defineres og forstås – noe som vanligvis er forbeholdt politikere og eksperter. Flere norske kommuner har eksperimentert med Oppgaveutvalg, der tidsavgrensede komiteer bestående av valgte politikere og vanlige borgere får i oppgave å fremme politikkforslag på et bestemt område. En kan da stille spørsmål om likebehandling, altså om det oppstår forskjeller i velferdsytelser fordi brukere har ulike forutsetninger for å bidra. Det kan også stilles spørsmål om radikal samskaping utfordrer det representative demokratiet og rollen som folkevalgt, dels fordi samskaping utfordrer partienes rolle, både som lokale arenaer for diskusjon og politikktutvikling, og som bindeledd i det avanserte norske flernivå-systemet (Røiseland & Lo, 2019, s 57).

Forskerne konkluderer med at selv om samskaping innholdsmessig knapt kan sies å representere noe nytt, så representerer begrepet analytisk sett en nyttig innfallsvinkel for forskere og praktikere. Det hjelper oss til å stille gode spørsmål, utfordre det etablerte og undersøke nærmere på hvilken måte en slik reform-agenda utfordrer det norske styringssystemet (Røiseland & Lo, 2019, s. 57).

2.4 Hva dette viser oss

Litteraturgjennomgangen har vist at involverende prosesser, *collaborative policymaking*, *collaborative governance*, *co-creation* og *collaborative innovation* i forskningssammenheng er nokså nye begreper. Flere av artiklene argumenter mest for de positive sidene med involverende samarbeidende prosesser. Forskningen viser imidlertid også til barrierer og risiko med samstyringsprosesser for å skape innovasjon, noe spesielt Wegrich (2019) trekker frem.

Empirien er likevel liten og begrenset. Mye av forskningen rundt *collaborative governance* tar for seg enkelt-case med former for *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2008). Det begrenser muligheten til å generalisere funn eller sammenligne ulike prosesser. Selv om empirien er begrenset, kan dette ses som et kommende meta-tema sprunget ut fra New Public Governance styringsregimet; å fokusere mer på det kulturelle og relasjonelle i den offentlige forvaltningen og ut mot andre aktører (Bentzen, 2018).

3 Case: Fagfornyelsen av nye læreplaner

3.1 Valg av case

Bakgrunn for valg av case ligger i en rapport av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i 2019 om hva som kjennetegner god statlig styring, med fokus på Kunnskapsdepartementets områder. Gjennom en systematisk gjennomgang av forskning rundt statlig styring, ble viktigheten av det en betegnet som «dialogbaserte styringsvirkemidler», altså kommunikasjon, samarbeid på tvers og bred involvering i oppgaveløsning, trukket frem som positivt. I intervjuer som Difi gjorde både i Kunnskapsdepartementet (KD) og Utdanningsdirektoratet (Udir) høsten 2019 blir arbeidet med nye læreplaner av mange fremhevet som en ny måte å arbeide fram nye tiltak med bred involvering fra berørte parter i alle faser av arbeidet (Difi, 2019, s. 31).

Etter å ha sett nærmere på fagfornyelsen bestemte jeg meg for å undersøke akkurat denne prosessen videre. Den har mange elementer som tyder på at det er en case med *collaborative governance*, eller samstyring. Prosessen har fokus på samarbeid og bred involvering av de mest relevante aktørene på skoleområdet. Lærerprofesjonen, kommuner og fylkeskommuner, fagorganisasjoner, direktoratet og departementet samarbeidet gjennom hele utformingen av læreplanene. I tillegg var det flere åpne høringer og innspillsrunder for allmenn involvering, hvor alt fra fylkeskommuner og store private organisasjoner til enkeltborgere kunne komme med sine innspill til hvordan de ulike delene av læreplanverket skulle se ut.

I det følgende presenteres den vedtatte stortingsmeldingen som fungerte som grunnlag for fornyelsen av læreplanverket, strategien for fagfornyelsen som ble utviklet av Kunnskapsdepartementet i etterkant, samt brevet fra KD og partene som ble sendt ut til alle skoler, kommuner og fylkeskommuner.

3.2 Meld. St. 28. Fag – Fordypning – Forståelse

I Stortingsmelding 28 (2015-2016). Fag – fordypning – forståelse - *En fornyelse av Kunnskapsløftet* fremmes det forslag om å fornye innholdet i grunnopplæringen. Stortingsmeldingen kom etter at Ludvigsen-utvalget la frem sluttrapporten NOU 2015:8 *Fremtidens skole: fornyelse av fag og kompetanser*, med anbefalinger knyttet til fremtidige krav til kompetanse og fornyelse av fag og læreplaner (Kunnskapsdepartementet, 2016).

Utvalget kom frem til at samfunnsutviklingen fører med seg nye krav og forventninger til hva elever skal lære, og at det derfor er behov for endringer i innholdet og strukturen i læreplanene. Det vises i stortingsmeldingen til viktigheten av at lærerprofesjonen, kommuner og fylkeskommuner får eierskap til endringene. Blant partene i skolesektoren er det bred enighet om behovet for nye læreplaner, men det pekes på at fagene må fornyes over tid og i samarbeid med sektoren (KD, 2016, s. 65).

Målsettingen er at hele læreplanverket skal henge bedre sammen, og Kunnskapsløftet skal fornyes og forbedres. Det legges opp til å arbeide med tre tverrfaglige temaer som skal bidra til elevenes læring i hvert enkelt fag og på samme tid gi en helhetlig forståelse av temaene. De tre tverrfaglige temaene er *folkehelse og livsmestring, demokrati og medborgerskap* og *bærekraftig utvikling* (KD, 2016, s. 7).

Departementet beskriver at de vil legge opp til å fornye læreplanene i Kunnskapsløftet og Kunnskapsløftet samisk i nært samarbeid med fagmiljøer og representanter for lærere, skoleledere og skoleeiere. En bred involvering skal bidra til legitimitet og til å sikre lokalt eierskap til læreplanverket, endring og målsetninger. I tillegg vil det føre til at skoleeiere og skoler vil være godt forberedt på endringene (KD, 2016, s. 66).

3.3 Strategi for fagfornyelsen

Strategien for fagfornyelsen av læreplaner ble lansert av Kunnskapsdepartementet i 2017. I strategien blir det fremhevet at bred involvering skal bidra til legitimitet i prosessen, oppslutning om målsettingene for fagfornyelsen og sikre eierskap til det nye læreplanverket. Det skal derfor etableres en referansegruppe, med representanter fra de sentrale partene i skolesektoren. Disse partene er, i tillegg til Kunnskapsdepartementet, Sametinget, Kommunesektorens organisasjon (KS), Norsk Lektorlag, Skolelederforbundet, Skolenes landsforbund, Utdanningsforbundet, Elevorganisasjonen og Nasjonalt råd for lærerutdanning, som i dag heter UHR-Lærerutdanning. Disse skal bidra til god forankring i sektoren underveis og til fremdrift i de ulike fasene. Det er nasjonale myndigheter som har ansvaret for å fatte beslutninger underveis og fastsette nye læreplaner (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 6). Referansegruppen skal være en god dialog- og drøftingspartner for nasjonale

utdanningsmyndigheter, og den skal involveres før det tas beslutninger underveis i prosessen (KD, 2017, s. 6).

Fagfornyelsen skal ha tre faser. I den første gjøres en prioritering av fagenes innhold, mens fase to er selve utformingen av læreplanene. Fase tre forbereder skoler og lærerutdanningene på å ta læreplanverket i bruk. Det blir fremhevet at det i hver fase er viktig med involvering av relevante parter, og at informering og involvering før beslutningene fattes er avgjørende for et godt resultat (KD, 2017, s. 6).

Strategien (KD, 2017, s. 13) utdyper videre hvilke aktører som blir invitert inn som parter i fagfornyelsen. I tillegg til KD, som har ansvar for læreplanutviklingen, representerer partene store og små aktører for læreplanutvikling på skoleeiersiden, arbeidstakersiden, lærerutdanningsinstitusjoner og for det samiske innholdet i læreplanene. Partene skal sammen sørge for god implementering både i utviklingen av og ved innføringen av nye læreplaner (KD, 2017, s. 13). Referansegruppen utgjør sammen en gruppe som bistår nasjonale utdanningsmyndigheter i de ulike fasene i læreplanutviklingen og implementeringen av et nytt læreplanverk. Det vises til at andre interessenter er viktig for en god fagfornyelse, og at de offentlige høringene er den viktigste arenaen for å høre andre synspunkter. I tillegg vektlegges det at partene kan legge opp til ulike typer nettverk for å sikre kunnskapsutveksling, dialog og samarbeid med sektoren (KD, 2017, s. 14).

I tillegg til referansegruppen, ble det også opprettet en arbeidsgruppe i regi av Utdanningsdirektoratet. Arbeidsgruppen besto av de samme partene som i referansegruppen. Jeg fikk informasjon om at partenes ledere hovedsakelig satt i referansegruppen opp mot KD, mens det var rådgivere eller andre sentralt ansatte som satt i arbeidsgruppen. Den partssammensatte arbeidsgruppen i regi av Utdanningsdirektoratet blir ikke omtalt i strategien, og det er heller ingen offentlige dokument om denne gruppen. Jeg har fått tilgang til et dokument fra en informant som beskriver arbeidsplanen for samarbeidet med partene i denne gruppen. Der klargjøres det at partene og Utdanningsdirektoratet skal ha faste månedlige arbeidsmøter, med oppstart august 2018. I forslaget til arbeidsplanen vektlegges det at partene deltar på workshoper, og inviteres som observatører til samlingene for læreplangrupper. I tillegg vises det til at Utdanningsdirektoratet gir partene tilgang til læreplanutvikleren, for å sikre åpenhet i arbeidet og at partene får se utkastene tidlig.

Et offisielt brev ble sendt ut til alle skoler, kommuner og fylkeskommuner i mai 2019, undertegnet av lederne for partene i skolesektoren, samt kunnskapsministeren. I brevet vises det til at en er helt avhengig av at skolene engasjerer seg i utviklingen av nye læreplaner for å nå målene for fagfornyelsen. Brevet viser til at samskaping og involvering underveis i prosessen skal bidra til best mulige læreplaner, samt et bredt eierskap til de nye læreplanene når de tas i bruk høsten 2020 (Regjeringen, 2019).

Ettersom det er lagt stor vekt på den brede involveringen og samarbeid med relevante aktører gjennom hele prosessen i fagfornyelsen av nye læreplaner, anser jeg fagfornyelsen som en case med en samstyringsprosess. Jeg vil videre presentere det teoretiske rammeverket som brukes som grunnlag for å formulere fire hypoteser.

4 Teoretisk rammeverk

Det teoretiske rammeverket tar utgangspunkt i noen av forskningsfunnene om *collaborative governance* som ble beskrevet i litteraturgjennomgangene, samt rammeverket til Batory og Svensson (2019). I tillegg brukes organisasjonsteori, da det kan belyse viktige sider av organisasjoners mulighet og villighet til å ta i bruk samarbeidende styringsprosesser. Det kan gi en bredere diskusjon av de underliggende sidene ved en organisasjon som kan forklare mulige hindringer for å ta i bruk og gjennomføre samstyring, som litteraturen om *collaborative governance* ikke tar for seg. Gjennom teorien utvikles det fire forventninger i form av hypoteser som vil testes i analysen.

4.1 Teorier om effekter av samstyring

Etter litteraturgjennomgangen av forskning rundt *collaborative governance*, og lignende begreper, trekkes det frem mange av de samme positive effektene. Fagfornyelsen er på skrivende tidspunkt så vidt i gang med å implementeres i skolene. Det medfører at jeg ikke kan undersøke implementeringen, samt de faktiske effektene av hvordan elever, lærere, skoleledere og skoleeiere opplever det nye læreplanverket. Jeg fokuserer derfor analysen på hvordan selve prosessen har foregått, med fokus på hvordan de ulike involverte partene har oppfattet den og hvilke effekter det har gitt.

En positiv effekt som går igjen i forskningen er potensialet for at aktørene får eierskap til løsningene som kommer ut fra samstyring i en prosess (Ansell m.fl., 2018). Eierskap henger tett sammen med implementering, men det er samtidig ikke slik at et bredt eierskap direkte medfører god implementering, da det kan være andre faktorer som påvirker implementeringen av fagfornyelsen i skole-Norge. Dette kan være koronapandemien, som har hatt stor påvirkning på hele landet i perioden før første del av de nye læreplanene ble rullet ut høsten 2020. Ettersom jeg startet forskningsprosessen før pandemien, har jeg ikke som formål å undersøke korona-pandemien sin påvirkning på implementeringen av læreplanene. I denne masteravhandlingen undersøkes effekter av selve prosessen, som innebærer at jeg vil undersøke om bredt eierskap til løsninger har vært en effekt av samarbeidet og involveringen også i fagfornyelsen.

I tillegg til eierskap til løsninger, presenterer flere artikler også potensialet for innovasjon, og mer innovative løsninger (Ansell m.fl., 2018; Sørensen & Torfing, 2011; Torfing m.fl., 2019). Potensialet for å utvikle innovative løsninger gjennom å være ulike aktører som sitter sammen er spesielt interessant. Ettersom fagfornyelsen av nye læreplaner har hatt så stort fokus på den brede involveringen, og samarbeidet med relevante aktører gjennom hele prosessen, vil det være interessant å se om dette policydesignet har ført til mer innovative løsninger. Innovasjon og eierskap blir derfor valgt ut som variabler fra *collaborative governance*-teorien til å undersøke videre denne oppgaven. Som et resultat av det utvikler jeg en hypotese fra *collaborative governance*.

Hypotese 1: Samstyring i fagfornyelsen vil gi innovative løsninger og et bredt eierskap i skolesektoren til det nye læreplanverket.

Batory og Svensson (2019) gjør en systematisk litteraturgjennomgang av begrepet *collaborative governance*, og undersøker grundig hvordan det blir brukt i den akademiske litteraturen og offentlige dokument i verden. De finner ut at forskningsartikler differensierer seg langs fem dimensjoner i konseptualiseringen av begrepet.

Det første er det offentlig-private skillet, som handler om hvorvidt samarbeidet hovedsakelig er å føre sammen statlige og ikke-statlige aktører, eller om denne funksjonen ikke er nødvendig. Det andre handler om samarbeidende prosesser skal være kontrollert og initiert av offentlige aktører, eller om andre også kan starte en slik prosess. Det tredje handler om *collaborative governance* skal bli definert som en multi-organisatorisk prosess, og om det skal være åpent for bred offentlig deltakelse for sivile, eller bare offentlige aktører og etablerte interesseorganisasjoner. Fjerde skille handler om lengden på samarbeidet, der noen mener samstyring bør brukes i spesifikke prosjekt, mens andre ser på det som vedvarende samhandling på et område. Det er også spørsmål om *collaborative governance* begrenses til politikktutforming, beslutningstaking, eller tjenestelevering. Femte dimensjon vurderer de normative forventningene bak en *collaborative governance*-prosess. Noen forskere lar målet for samarbeidet være åpent, mens andre forventer at samarbeid skal oppstå med en klargjort hensikt.

Batory og Svensson (2019) gjør også en systematisk litteraturgjennomgang av offentlige dokumenter og rapporter fra tenketanker om *collaborative governance* i ti europeiske land, inkludert Norge. De finner at den samme uklarheten om begrepet en finner i forskningen,

også finnes i politiske og offentlige dokument. De finner også at det sjeldent blir diskutert potensielle negative aspekter med *collaborative governance*, noe som reflekterer akademia, hvor diskusjoner om risikoer, skjevheter og manipulasjon er sjeldne. De finner at selv i de samme landene så blir begrepet brukt ulikt, der noen beskriver ekstern og intern samstyring i sammenheng eller separat. Ekstern *collaborative governance* viser til offentliges samarbeid med ikke-statlige aktører, mens intern *collaborative governance* handler om samarbeid på tvers av statlige institusjoner og nivå. Batory og Svensson (2019) trekker frem at det i Norge også brukes overlappende begreper, som samstyring, nettverksstyring, samordning, samvirke, samhandling og samarbeid.

De konkluderer med at til tross for den økte populariteten til begrepet i både akademiske og praktiske sirkler, så er *collaborative governance* et uklart begrep. Uklarheten i begrepet kan gjøre at politikktvilkere kan bli fristet til å hevde å drive med samstyring uten å gjøre faktiske forsøk på å involvere eksterne eksperter og interesseaktører. Så lenge *collaborative governance* ikke blir brukt med nøyaktige parametere, vil det risikere å bli et buzz-ord, eller i verste fall ren propaganda (Batory & Svensson, 2019, s. 36).

De fem dimensjonene til Batory og Svensson (2019) brukes som grunnlag for å besvare første del av problemstillingen, *hvilke trekk kjennetegner en samstyringsprosess?* Det innebærer at dimensjonene brukes som generelle kjennetegn på en samstyringsprosess, og jeg vil i første del av analysen plassere fagfornyelsen som case i dette rammeverket.

4.2 Organisasjonsteori

En organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor forutsetter at en ikke kan forstå innholdet av offentlig politikk og myndighetens beslutninger uten å analysere styringsverkets organisering (Christensen m.fl., 2015).

Det er interessant å vurdere samstyring opp mot tradisjonell organisasjonsteori, og Røiseland og Vabo (2016) viser til at den klassiske forståelsen av organisasjonsteori ofte vil stå i kontrast med samstyring. Det kommer av at en sterk tiltro til hierarki som en effektiv organisasjonsmodell, vil stå i motsvar til deres definisjon av samstyring som en «ikke-hierarkisk prosess». Samtidig har organisasjonsteorien utviklet seg over tid, og påpeker at organisasjoner er helt avhengige av omgivelsene, inter-organisatoriske relasjoner og

organisatoriske felt (Powell & DiMaggio, 1991). Disse utviklingstrekkene gjør det interessant å se på organisasjonsteori som et relevant teoretisk perspektiv på samstyring (Røiseland & Vabo, 2016, s. 24).

Christensen m.fl. (2015) skiller mellom et instrumentelt og institusjonelt perspektiv, der det instrumentelle deles i en hierarkisk, og en forhandlingsvariant. Innenfor det institusjonelle perspektivet skilles det mellom kultur- og myteperspektivet. Ettersom jeg undersøker en samstyringsprosess, med fokus på det ytre i organisasjonen og samarbeid med andre aktører, anser jeg det ikke som relevant å gå inn på kulturperspektivet. Kulturperspektivet kunne vært relevant i en større analyse av Kunnskapsdepartementet eller Utdanningsdirektoratet, men i henhold til min problemstilling vurderer jeg det ikke som relevant i denne oppgaven.

I den instrumentelle tilnærmingen ses organisasjoner på som et verktøy for ledere hvor det vektlegges en mål-middel-rasjonalitet med formål om å predikere fremtidige konsekvenser av handlinger. Handlingslogikken er en *konsekvenslogikk*, som er basert på en mål-middel tankegang. Det vil si at organisasjonen har mål, og en foretar en rasjonell vurdering av mulige måter å nå målet på. Ut ifra denne vurderingen gjør man et valg og velger den handlingen som på mest hensiktsmessig måte fører en til målet (Christensen m.fl., 2015). Organisasjonen fungerer som et redskap som avhengig av ledernes kunnskap, innsikt og oversikt kan disponeres for å oppnå ønskelige effekter og resultater (Simon, 1947).

Den institusjonelle tilnærmingen åpner for at organisasjoner og omgivelsene har egne institusjonelle regler, normer og verdier som har en selvstendig innflytelse på beslutninger. En organisasjon med stor grad av institusjonelle trekk vil være mer tungrodd, og vanskeligere å endre enn en organisasjon uten slike trekk. Handlingslogikken i det institusjonelle perspektivet vektlegger hva som er *passende* ut fra hva som har fungert tidligere, eller det som oppleves som akseptabelt innenfor miljøet organisasjonen operer innenfor (Christensen m.fl., 2015). Perspektivene skiller seg også når det gjelder syn på endring. Ifølge det instrumentelle perspektivet er endring en rasjonell tilpasningsprosess mot nye krav og mål, mens det institusjonelle perspektivet ser prosessen som en tregere og mer gradvis affære (Christensen m.fl., 2015, s. 14).

4.2.1 Instrumentelt perspektiv

Organisasjoner innenfor det instrumentelle perspektivet ses på som instrumenter eller verktøy aktører kan benytte seg av for å oppnå viktige samfunnsmessige mål. Tanken er at organisasjonens struktur påvirker hvordan organisasjonsmedlemmene tenker (Simon, 1947). Aktørene handler etter en konsekvenslogikk. De vil dermed søke å løse problemer gjennom formålsrasjonelle handlinger. Først og fremst må målet eller problemet analyseres, deretter må aktørene undersøke hvilke handlinger som er mulige. Videre må aktørene analysere konsekvenser med henhold til hvilke valg som tas. Aktørene må også forholde seg til visse beslutningsregler som sier noe om hvordan valget mellom alternativene skal tas (Simon, 1947; Christensen m.fl., 2015, s. 36). Denne mål-middel-tankegangen kjennetegner det instrumentelle perspektivet. I komplekse organisasjoner som offentlige organisasjoner gjerne er, vil aktørene være preget av en begrenset rasjonalitet (Simon, 1947). Det innebærer at målene ikke alltid er klare, konsistente eller stabile, og når aktørene i organisasjonen har begrenset kunnskap og informasjon om alternativer, velges det alternativet som gir «god nok» eller tilfredsstillende måloppnåelse (Christensen m.fl., 2015, s. 36).

Den formelle strukturen, med ulik grad av horisontal samordning og spesialisering, vil påvirke de enkelte beslutningstakerne i en organisasjons valg av mål og beslutninger, ettersom den setter rammene for hvilke mål som settes og hvilke alternativer aktørene opplever å ha i en beslutningsprosess (Egeberg, 2012). Komiteer, prosjektgrupper og lignende på tvers av organisasjoner ser i økende grad ut til å komplementere den allerede fastsatte hierarkiske strukturen (Egeberg, 2012, s. 159). Det kommer av at aktører som sitter i komiteer, prosjektgrupper eller lignende på tvers på deltidsbasis, vil ha en sekundærtilhørighet til komiteen. De fleste aktørene vil ha en primærtilhørighet til organisasjonen de kommer fra, og dermed jobbe for å fremme «sin» organisasjons synspunkter. Noen aktørers meninger kan bli påvirket til en viss grad av nye agendaer og alternativer, men dette vil bety mindre enn organisasjonen en har primærtilhørighet til (Egeberg, 2012, 159).

I den forstand forventer man i henhold til min case at den partssammensatte arbeidsgruppen består av personer med sekundærtilhørighet til gruppen, og med primærtilhørighet til organisasjonen de representerer. Dette kan påvirke diskusjoner, da en ut ifra denne tankegangen forventer at hver organisasjon vil kjempe for sine synspunkter, uten å være interessert i å komme fram til noe felles som flere kan være enige i.

I en hierarkisk variant innenfor det instrumentelle perspektivet er organisasjonen sett på som enhetlig, med vekt på mål og kunnskaper om mål-middel-sammenhenger hos ledelsen i organisasjonen, eller dem organisasjonen er et redskap for. Her står «ledernes kontroll og evne til analytisk og rasjonell kalkulasjon sentralt» (Fimreite, Christensen & Læg Reid., 2011, s. 30). Ifølge denne varianten vil lederne ha makt til å oppnå sine mål, gjennom kunnskapen om mål-middel. Beslutninger vil dermed være et resultat av ledernes ønsker, det vil være klare ansvarsforhold i organisasjonen og organisasjonen vil betraktes som effektiv (Christensen m.fl., 2015, s. 34).

Om en vurderer dette opp mot teori om samstyring, så vil en barriere for innføring av samstyring være at offentlige ledere mister kontrollen av endelige beslutninger, ved å tillate flere aktører påvirkning og gjennomslag, noe som kan være vanskelig å godta (Torfing m.fl., 2019). Å styre gjennom involvering og samarbeid innebærer en større dreining mot mindre kontroll, og mer autonomi i arbeidet (Bentzen, 2018). Det instrumentelle perspektivet kan belyse hvorfor involverende prosesser kan bli negativt oppfattet av politisk utvalgte og ledere, som ofte ikke ønsker å dele makt og kontroll eller være åpen for diskusjon rundt beslutninger. For byråkratiske ledere kan bred involvering bli negativt oppfattet og sett på som et forsøk på å minimere deres beslutningsmakt (Christensen m.fl., 2015).

I en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet blir organisasjonen sett på som å være sammensatt av ulike underenheter og posisjoner som kan ha delvis motstridende mål, interesser og kunnskap. I denne varianten vil ingen aktører på egenhånd kunne oppnå sine mål og interesser, og utfallet vil være påvirket av forhandlinger mellom flere aktører (Christensen m.fl., 2015, s. 35). En involverende samstyringsprosess innebærer involvering av ulike aktører med egne mål og interesser. Det legges opp til at alle aktørene skal bli hørt, og at en kan bli enige om løsninger som kan godtas av alle involverte. I noen situasjoner vil dette være helt umulig, mens på noen spørsmål kan aktørenes målsetninger ligge så tett opp mot hverandre at alle kan bli fornøyde.

Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet kan være god til å belyse og vurdere en samarbeidende prosess. Dette henger sammen med at i samstyring så søker ulike aktører med ulike mål å jobbe sammen med andre for å finne den beste løsningen. Men ut ifra handlingslogikken innenfor det instrumentelle perspektivet, vil hver aktør arbeide for egne mål. I tillegg vil aktørene ha en primærtilhørighet til sin organisasjon, som ifølge Egeberg (2012), ofte kan medføre at en er forkjemper for egne synspunkt, uten å være interessert i nye

inntrykk eller andre synspunkter. Det kan føre til vanskelige forhandlinger eller diskusjoner mellom aktørene, der de største og sterkeste til slutt vil få gjennomslag. Størrelse forstås i denne sammenheng som organisasjonsstørrelse, og størrelse på medlemsmassen for fagforbundene. Både organisasjonenes størrelse i form av medlemmer og hovedformål brukes som faktorer for å vurdere makt i analysen. Samtidig vil det i et politisk landskap med ulike organisasjoner være ulike målsetninger, men ofte enighet om det endelige målet. Eksempelvis vil det i denne case-undersøkelsen være enighet blant de involverte aktørene om det endelige målet (utforme nytt læreplanverk), men verktøyene og løsningene for at det skal bli best mulig kan det være stor uenighet om.

Ut ifra de to variantene har jeg formulert to hypoteser som undersøkes og drøftes i analysen. Oppgavens andre hypotese går ut fra at det foreligger et klart maktforhold i hierarkisk beslutningsmyndighet. Bred involvering av ulike aktører med ulik grad av makt vil plassere seg inn i det allerede klargjorte hierarkiet. I fagfornyelsen er det departementet som skal vedta læreplanene, på bakgrunn av anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet, og vil ha siste ord i beslutningstakingen. Ser en dette opp mot det instrumentelle perspektivet kan en tenke seg at de ikke vil ønske å gi fra seg beslutningsmakt. Det kan innebære at til tross for å ønske om innspill fra et bredt publikum, er det kun departementets ønsker som gjør seg gjeldende i det endelige resultatet. En kan dermed tenke seg ut ifra den hierarkiske varianten at departementet ikke ønsker å gi fra seg beslutningsmakt, og «skjære gjennom» med sine meninger og mål. Dette kan videre minimere påvirkningen til de involverte partene.

Hypotese 2: Det etablerte maktforholdet vil minimere påvirkningen til andre aktører.

Ut ifra forhandlingsvarianten kan en tenke seg at forhandlingene og diskusjonene om læreplanene vil være preget av et allerede fastsatt hierarki, der de største aktørene ikke ønsker å gjøre kompromisser med ønskene til mindre aktører. Dermed kan en tenke seg at egen påvirkning på det endelige resultatet vil bli negativt oppfattet av de mindre partene. Aktørene med minst makt i samarbeidet kan da oppleve å bli oversett ved endelige beslutninger. Handlingslogikken vil ifølge dette perspektivet være preget av det rasjonelle og at hver organisasjon er egennytte-maksimerende.

Hypotese 3: Endelig resultat vil være mest påvirket av partene med mest makt.

4.2.2 Myteperspektivet

Myteperspektivet i organisasjonsteori argumenterer for at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser der en konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet, og hvordan de bør fungere. I likhet med kulturperspektivet er myteperspektivet opptatt av verdier og normer, som gjør at de kategoriseres som institusjonelle perspektiver (Peters, 2012). Men en viktig forskjell er at der kulturperspektivet er opptatt av normer og verdier innad i en organisasjon, vektlegger myteperspektivet betydningen av normer og verdier i omgivelsene, som er mer skiftende. Organisasjoner må forholde seg til normer for utforming, og implementere og gjøre tiltak som gjerne ikke er formålsrasjonelle. Gjennom å ta i bruk eksterne normer og verdier kan organisasjoner bli mer like hverandre (Meyer & Rowan, 1991). Myteperspektivet har fått økt statsvitenskapelig oppmerksomhet siden 1980-tallet, og det knyttes til at offentlige organisasjoner i økende grad har blitt påvirket av tanker og ideer fra eksternt hold. En kan se dette i sammenheng med utviklingen og implementeringen av New Public Management, der adopsjon av tanker og ideer fra privat til offentlig sektor var sentralt (Christensen m.fl., 2015, s. 79).

Talcott Parsons var en av de første som konkluderte med at organisasjoner ikke bare kan overleve ved å være effektorienterte, en må også oppnå legitimitet i omgivelsene (Christensen m.fl., 2015). Dermed blir organisasjoner mer like eller isomorfe, i det minste på overflaten. En myte blir betegnet som en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller deler av en organisasjon (Christensen m.fl., 2015, s. 77). Organisasjoner har en tendens til å adaptere til myter for å øke legitimiteten og overlevelsesmulighetene i relasjon til hvordan det eksterne miljøet øker (Meyer & Rowan, 1977, s. 341). Organisasjoner svarer på press i miljøet rundt og blir isomorfe med mytene som oppstår i omgivelsene (Meyer & Rowan, 1977, s. 18). Noen tankesett om former for organisering, prosedyrer og rutiner vil være rådende i de institusjonelle omgivelsene, men disse vil være skiftende. Slike tankesett kan være særlig populære i en periode, og omtales gjerne da som moter. Gjennom at ulike organisasjonen tar i bruk og anvender disse tankesettene, kan de utad virke som moderne og oppdaterte (Christensen m.fl., 2015, s. 76). Men ifølge Røvik (1998) kan organisasjoner møte endring med frikobling, som viser til at organisasjoner ikke faktisk gjennomfører endringer, selv om det er besluttet å gjøre det. Da kan organisasjoner se ut som de gjennomfører endringer i tråd med forventninger fra omgivelsene, selv om de i praksis ikke gjør det.

Dersom samskaping og samstyring blir tatt i bruk i flere beslutningsprosesser i flere land, så vil myteperspektivet bidra til å forklare hvorfor det tas i bruk. Organisasjoner vil respondere på press fra de institusjonelle omgivelsene, og dermed ta «trenden» i bruk. Samtidig er en fare, som også beskrives i litteraturen rundt samstyring, at involvering og bredt samarbeid blir brukt retorisk, men ikke i praksis. En kan dermed oppleve at ord som «involverende prosesser», «høy brukerretting», «bred involvering», «høy grad av samarbeid» «brukerperspektiv» og «samskaping» kan brukes i norsk offentlig sektor for å virke moderne og legitimerende, uten at det har noen reell effekt eller utslag på politikkkutforming i en prosess.

Kunnskapsdepartementet er et tradisjonelt stort departement, men møter samtidig krav om å være oppdatert. Krav om fornyelse av læreplanene førte til fagfornyelsen, mens krav fra omgivelsene kan også ha ført til det store fokuset på bred involvering i prosessen med utviklingen av læreplanene. Ekstern legitimitet har gjerne ekstra viktighet i forbindelse med en så omfattende nasjonal endring, som fornyelsen av alle læreplanene i fag på grunnskolen og videregående skole, i tillegg til nye kjerneelementer og overordnet del. Samtidig kan dette hensynet kunne gå på bekostning av egen beslutningskraft i arbeidet med hvordan læreplanene skal se ut.

Ut i fra myteperspektivet, i tillegg til konklusjonen til Batory og Svensson (2019) om at *collaborative governance*-begrepet kan bli brukt som et «buzz-ord», vil jeg ha en antakelse om at samstyring eller samskaping kun blir brukt symbolsk av Kunnskapdepartementet. For å teste denne forventningen undersøker jeg organisasjonenes gjennomslag, da gjennomslag kan belyse om begrepene kun blir brukt symbolsk, eller om departementet tillater mer gjennomslagskraft til de involverte partene, som i seg selv ikke har beslutningsmakt.

Hypotese 4: Samstyring/samskaping blir brukt symbolsk, uten at berørte parter får gjennomslag i fagfornyelsen.

4.3 Avhengige variabler

Her presenterer jeg de avhengige variablene jeg undersøker med tilhørende operasjonalisering og definisjoner. Variablene som undersøkes i denne oppgaven er *påvirkning*, *gjennomslag*, *eierskap* og *innovasjon*. Ingen av disse begrepene har en objektiv målestokk, noe som gjør at de trenger en mer nøyaktig operasjonalisering av hvordan jeg forstår og måler dem.

Påvirkning

Hypotesen utledet fra det instrumentelle perspektivet i organisasjonsteori innebærer at jeg har en forventning om at det etablerte maktforholdet vil minimere påvirkningen til andre aktører. I casen med fagfornyelsen er det Kunnskapsdepartementet og i øverste instans statsråden og Stortinget som tar de prinsipielle beslutningene, på bakgrunn av Utdanningsdirektoratets anbefalinger. Hypotesen går dermed ut på at de involverte partene ikke vil kunne påvirke fagfornyelsen i stor grad, da jeg ut fra organisasjonsteori forventer at statsråd og departementet ikke vil ønske å gi fra seg beslutningsmakt. Partene som ble involvert i fagfornyelsen skal ikke ha endelig beslutningsmakt, men gitt det brede fokuset i strategien og stortingsmeldingen på samarbeid og å få med hele sektoren, bør partene oppleve at de har blitt hørt på og fått påvirket endelige resultat. Jeg anvender også begrepet påvirkning i den tredje hypotesen; *diskusjoner og endelig resultat vil være mest påvirket av partene med mest makt*.

Begrepet påvirkning er nært knyttet til innflytelse, som omhandler en aktørs evne til å få en annen, eller flere andre aktører, til å tenke eller handle på en annen måte enn vedkommende ellers ville gjort (Dür & De Bièvre, 2007). En aktør kan påvirke ved bruk av straff, eller trussel om straff, men gitt konteksten for fagfornyelsen, vil påvirkning i denne sammenheng henge sammen med faglige argument og overtalelsesevner. Jeg forstår dermed påvirkning i denne oppgaven som evnen hver part har hatt til å ha innflytelse på innholdet i de ulike delene av læreplanverket. Det handler om hvordan partene ble hørt på av overordnet myndighet, og hvordan de har opplevd muligheten til å påvirke gjennom prosessen. Jeg måler dette ved å tolke svarene til respondentene på spørsmål om hvordan de har opplevd egen (organisasjons) påvirkning i fagfornyelsen. Svarene på spørsmål om påvirkning vil henge sammen med hver parts subjektive persepsjon om egen påvirkningsgrad på det nye læreplanverket.

Gjennomslag

I likhet med påvirkning er det vanskelig å måle gjennomslag, noe som gjør at jeg er avhengig av å få informasjon fra partene om deres vurderinger av eget gjennomslag. Den fjerde hypotesen, utledet fra myteperspektivet i organisasjonsteori, viser til en forventning om at samstyring eller samskaping blir brukt symbolsk, uten at berørte parter blir hørt og får *gjennomslag* i fagfornyelsen. Begrepet er nært knyttet til påvirkning, men jeg tolker påvirkning som *muligheten* til å bli hørt, men gjennomslag som hvor mye en *faktisk* fikk sine synspunkter og politiske mål inn i endelige bestemmelser. Jeg forstår dermed gjennomslag som hvordan en aktør har klart å få gehør for sine argumenter og synspunkter i det endelige resultatet. Det endelige resultatet i mitt tilfelle vil være hele læreplanverket med overordnet del, kjerneelementer og selve læreplanene i hvert fag. Gjennomslag i henhold til denne oppgaven og hypotesen innebærer dermed at aktørene sine mål og meninger blir tatt til følge av Kunnskapsdepartementet i de endelige vedtakene som har blitt gjort. Jeg måler dette ved å tolke svar fra informantene fra partene i skolesektoren på spørsmålet om hvordan de har blitt hørt og vurderer eget gjennomslag. Gjennomslag og gjennomslagsevne blir målt kvalitativt, og svarene vil henge sammen med både organisasjonenes forventninger til gjennomslag i prosessen, og deres subjektive vurdering av hvor mye gjennomslag de fikk.

Eierskap

Eierskap er også et begrep uten en objektiv målestokk. Jeg bruker begrepet i tredje del av problemstillingen; *vil samstyringsprosessen bidra til eierskap til løsninger og innovasjon?* Begrepet blir også anvendt i den første hypotesen utledet fra teorier om *collaborative governance*, med forventning om at samstyring i fagfornyelsen vil gi innovative løsninger og et bredt *eierskap* i skolesektoren til det nye læreplanverket. Eierskap blir som beskrevet trukket frem i forskningen som en av de positive effektene en kan få gjennom å bruke samstyring i en prosess for å utvikle politikk og tjenester. Eierskap i denne forstand handler ikke om det å *eie* noe, som å ha disposisjonsretten til et hus eller eiendom en har kjøpt. I henhold til min case handler det heller ikke om å ha eierskap til hele læreplanverket. Jeg forstår eierskap og eierskap til løsninger som at de endelige løsningene og resultatet som har kommet fra prosessen, er noe aktørene selv mener at de har kunnet være med på, og har kunnet satt sitt avtrykk på. Det henger også sammen med å kunne stå for noe, og selv om endelige løsninger gjerne ikke ble helt slik partene selv ville formulert den, så er det noe de kan stå for allikevel. Jeg spør derfor informantene fra partene i skolesektoren om hvordan de

selv vurderer eierskap til det nye læreplanverket. Som med påvirkning og gjennomslag vil svarene være respondentenes egne meninger knyttet til eierskap til læreplanverket og prosessen som har ledet opp til det.

Innovasjon

Den siste variabelen som undersøkes i denne prosessen er innovasjon. Problemstillingens tredje del innebærer at jeg ønsker å undersøke om samstyringsprosessen har ført til *innovasjon*. I den første hypotesen har jeg utviklet en forventning fra teorien fra *collaborative governance*-litteraturen om at samstyring i fagfornyelsen vil gi *innovative løsninger*.

Begrepet innovasjon kommer opprinnelig fra det latinske ordet «innovare», som betyr å fornye eller å skape noe nytt. Jeg tar utgangspunkt i Rogers (2003, s. 18) sin definisjon, som beskriver en *innovasjon* som en idé, praksis eller et objekt som blir oppfattet som nytt av et individ eller en enhet for adopsjon. En innovasjon er ikke det samme som en oppfinnelse eller oppdagelse, og i økonomisk forstand handler innovasjoner om *gjennomføring* av noe som er nytt (Civita, 2019). Utover den økonomiske konteksten vil innovasjon bety å skape noe nytt – til det bedre (Civita, 2019). Innovasjoner spres gjennom *diffusjon*, som er prosessen der en innovasjon blir kommunisert gjennom ulike kanaler over tid til medlemmer av et sosialt system (Rogers, 2003, s. 18).

Jeg har målt innovasjon ved å tolke svarene på spørsmål til respondentene om det var noe de anså som mer innovativt i fagfornyelsen. Dette ble videre utdypet med spørsmål om det økte mangfoldet av aktører som var med i prosessen bidro til mer innovative løsninger, eller om det kom fram ting en ikke hadde tenkt over på forhånd. Svarene på disse spørsmålene gir meg grunnlag til å drøfte om denne prosessen har ført til mer innovative løsninger, og om det var samstyringsprosessen med et prinsipp om samskaping som eventuelt la til rette for nyvinninger og innovasjon.

5 Forskningsdesign og fremgangsmåte

Forskningsdesignet vil basere seg på en single-case study av fagfornyelsen av nye læreplaner. Jeg gjør dermed en single-case study, der jeg tar for meg en case av en involverende samarbeidsprosess og vurderer den opp mot et teoretisk rammeverk og eksisterende forskning. Jeg har en deduktiv tilnærming, som innebærer at jeg har formulert teoretiske forventninger i form av hypoteser som vil testes. Dette medfører at min case kan kategoriseres som en idiografisk case, der målet er å beskrive, forklare eller tolke en spesifikk case, og kan være både induktiv eller teoristyrkt (Levy, 2008, s. 3). Dette skiller seg fra en avvikende case, der målet er å erstatte en eksisterende teori eller hypotese, og fungerer som hypotesegenererende metode. Det gjør mitt casevalg til en teoristyrkt casestudie, som ønsker å forklare eller tolke en enkelt historisk hendelse, i stedet for å generalisere utover dataene (Levy, 2008, s. 4). Case-studiet fagfornyelsen av nye læreplaner brukes derfor til å undersøke den overordnede problemstillingen, samt bekrefte eller avkrefte hypoteser fra *collaborative governance*- og organisasjonsteori-litteraturen.

Case-studier har flere fordeler sammenlignet med andre forskningsdesign. For det første kan case-studier bli brukt for både teoritestning og teori-bygging. For det andre kan forskningsspørsmål bli endret gjennom prosessen, som ikke er mulig i positivistiske metoder, etter at dataene er samlet inn. For det tredje kan case-studier skape en dypere, mer kontekstualisert og mer autentisk fortolkning av fenomenet en undersøker enn andre forskningsdesign, ettersom en kan anskaffe et mer mangfoldig datagrunnlag (Bhattacharjee, 2011). Typiske svakheter med case-studie er at det ikke har eksperimentell kontroll, som gir lavere indre validitet, noe som er en svakhet i alle forskningsdesign utenom eksperiment. For det andre vil kvaliteten på slutningene fra case-forskning være sterkt påvirket av tolkningen til forskeren. For det tredje, ettersom slutningene er så kontekstuelle, kan det være vanskelig å generalisere slutninger fra en kontekst til andre organisasjoner (Bhattacharjee, 2011).

En implikasjon med casestudier er at det alltid kan diskuteres hvorvidt undersøkelsesenheter som studeres er representative, og dermed hvorvidt slutningene som trekkes til en større sammenheng er gyldige (Gerring 2007, s. 20-21; Bryman, 2016, s. 60). Denne oppgaven har som formål å bidra til å utvikle kunnskapsgrunnlaget rundt effekter av samstyring i offentlig forvaltning i Norge. Det kan da vurderes om case-studiet kan ha representativitet for andre samstyringsprosesser. I henhold til representativitet, brukes rammeverket til Batory og Svensson (2019) til å plassere fagfornyelsen som case innenfor gitte dimensjoner. Dette

medfører at jeg trekker slutninger som kan være representative for lignende samstyringsprosesser innenfor disse dimensjonene. Ettersom jeg bruker rammeverket som et analytisk verktøy for å klassifisere min case, kan det være grunnlag for å forvente lignende resultater fra case som ligner på fagfornyelsen i forhold til dimensjonene. Det gir grunnlag for at case-studiet kan brukes til å generalisere funnene til andre prosesser med en lignende type samstyringsprosess.

Prosjektet er meldt inn og godkjent av Norsk Senter for Forskningsdata (NSD).

5.1 Metode

I studien tar jeg i bruk dokumentanalyse og intervju som metoder. Dokumentanalysene er en gjennomgang av saksdokumenter rundt min spesifikke case. De mest sentrale dokumentene er Stortingsmeldingen som ledet opp til fagfornyelsen, strategimeldingen, utredningen til Ludvigsen-utvalget og saksdokumenter i forbindelse med læreplanene. Intervjuene blir gjort med representanter for partene som satt i arbeidsgruppen til Utdanningsdirektoratet. Ettersom jeg undersøker hvordan de involverte aktørene i fagfornyelsen oppfattet prosessen, var den mest intuitive måten å få informasjon på å bruke intervjuer.

Prosess-sporing brukes for å undersøke årsakssammenhenger i min spesifikke case. Denne fremgangsmåten bidrar til å belyse hvordan en bestemt kausalmekanisme er til stede, eller fraværende i casen. Jeg vurderte å gjøre en historisk prosess-sporing av en tidligere læreplanleggingsreform, og sammenligne den og fagfornyelsen, med spesielt fokus på hvordan involvering har skjedd tidligere. Jeg tenkte da på å undersøke hvordan politikktutforming og beslutningsprosessen foregikk i forbindelse med Kunnskapsløftet i forhold til fagfornyelsen. Et problem med en slik sammenligning vil være at Kunnskapsløftet er så langt tilbake i tid, at det ville skapt store erindringsutfordringer for aktørene som var med i prosessen. Jeg har derfor valgt å kun fokusere på prosessen i fagfornyelsen i analysen, men har samtidig ønsket informasjon fra informantene om utviklingstrekk i sektoren i henhold til involvering og samarbeid i fagfornyelsen, i forhold til tidligere læreplanlegginger. Dette kan bidra til en diskusjon om potensielle endringer i styringsformer og virkemidler fra starten av 2000-tallet til i dag, og vil bli drøftet videre i siste kapittel i analysen.

5.2 Univers og valg av informanter

I gjennomføringen av case-studiet må en først klargjøre det teoretiske universet. Å definere universet og velge ut informanter er en viktig avgjørelse i gjennomføringen av undersøkelsen, og betraktninger rundt hvilken rolle undersøkelsen har for forskningen på feltet er derfor nødvendig (Lynch, 2013, s. 33, Beyers m.fl., 2014, s. 181). I denne studien vil universet være aktørene som har vært involvert i arbeidet som har ledet frem til nye læreplaner, hvor målet er å oppnå innsikt i prosessen med henhold til aktørenes arbeid i forbindelse med saken, for så å sammenligne disse. Jeg velger derfor ut informanter strategisk fremfor å gjøre et tilfeldig utvalg (Mosley, 2013, s. 18). Ifølge Lynch (2013, s. 41) kan denne måten å velge ut informanter gi noe som ligner et representativt utvalg langs utvalgte dimensjoner, uten at det kreves et stort antall intervjuet. Ettersom formålet med intervjuene har vært å undersøke en konkret prosess, er tilfeldig utvalg verken nødvendig eller passende å foreta (Martin, 2013, s. 113). Jeg ønsket mer spesifikt å bruke intervjuene for å finne ut hva de involverte aktørene i casen om fagfornyelsen tenker om prosessen, hvordan den har gått, hva de synes om grad av involvering, påvirkning, gjennomslag, eierskap til løsninger, innovasjon og endelig utfall. Med utgangspunkt i Stortingsmelding 28 (2015-2016) og Kunnskapsdepartementet sin strategi for fornyelsen av læreplanverket, har jeg i intervjuene ønsket å snakke med partene som representerte lærerprofesjonen, skoleledere, skoleeiere, kommuner og fylkeskommuner.

Ettersom de involverte personene ofte vil ha høy sakkunnskap kan de ses som eliter eller eksperter innenfor sitt fagfelt. En stor utfordring i ekspertintervju er avhengigheten av respondentenes minne, som direkte kan påvirke treffsikkerheten i responsen (Beyers m.fl., 2014, s. 177). Stor avstand i tid mellom beslutningsprosessen og selve intervjuet reduserer reliabiliteten i svarene (Beyers m.fl., 2014, s. 178). Informantene jeg intervjuet hadde fortsatt faste møter i den partssammensatte arbeidsgruppen, og deler av fagfornyelsen var ikke ferdig da intervjuene ble gjennomført, noe som minimerer erindringsutfordringer.

I arbeidet med å anskaffe informanter, så finnes det ikke en offentlig liste over enkeltpersoner fra partene som arbeidet i prosessen med nye læreplaner. Jeg gikk derfor bredt ut og sendte mail til postmottaket til alle de involverte organisasjonene i fagfornyelsen. Et par organisasjoner svarte raskt og refererte meg til relevante personer, mens de fleste ikke svarte i det hele tatt. Da koronaen traff Norge opplevde jeg å få flere kanselleringer av avtalte intervju. Dette ble blant annet grunnlagt i kapasitetsproblemer (av Kunnskapsdepartementet) eller at det ikke var passende med digitalt intervju. Den første tiden etter koronastengingen

var preget av stor usikkerhet, og mange var usikre på hvordan arbeidshverdagen kom til å se ut fremover. Samtidig gjorde dette i sin ytterste konsekvens at jeg ikke hadde nok data å gå videre med på daværende tidspunkt, og måtte derfor utsette oppgaven et halvt år.

Intervjuene ble derfor foretatt senere enn planlagt, da det tok tid å få kontakt med relevante personer som ønsket å stille opp, og få avtalt intervju. Det medførte et større tidsrom mellom det første intervjuet i februar 2020 til de siste intervjuene i september 2020, som vist i tabell 1. Alle intervjuene varte rundt en time, med et spenn fra det korteste på 45 minutter til 1 time og 23 minutter i det lengste intervjuet, vist i tabell 1.

Tabell 1. Liste over informanter fra partene, intervjutidspunkt og lengde på intervju.

Organisasjoner	Når	Lengde
Utdanningsforbundet	26. februar 2020	1 time, 18 min
KS	16. mars 2020	1 time, 7 min
UHR-Lærerutdanning	12. juni 2020	45 min
Norsk Lektorlag	15. juni 2020	1 time, 8 min
Elevorganisasjonen	31. august 2020	48 min
Skolelederforbundet	4. september 2020	54 min
Skolenes Landsforbund	11. september 2020	1 time, 23 min

Gjennom de første intervjuene fikk jeg informasjon om at hver av de involverte partene fra skolesektoren hadde sendt sine ledere til referansegruppen. Gjennom intervjuene fikk jeg også inntrykk av at referansegruppen bar preg av å være en mer formalisert arena hvor hver aktør fremførte sitt budskap og synspunkter, men at det var mindre grad av meningsutveksling og diskusjon om utviklingen av politikk. Derimot var det i arbeidsgruppen i Utdanningsdirektoratet at partene satte seg mer ned med faglige problemstillinger og temaer, og diskuterte sammen for å finne frem til løsninger.

Det førte til at jeg ønsket å komme i kontakt med de involverte partenes representanter i arbeidsgruppen i Utdanningsdirektoratet som informanter. Ettersom det ikke finnes offentlige dokumenter om arbeidsgruppen, brukte jeg snøballmetoden, og spurte derfor noen av

respondentene om kontaktinformasjon til de andre organisasjonenes representanter i arbeidsgruppen. Snøballmetoden er en metode for å gradvis anskaffe respondenter i et utvalg basert på anbefalinger fra tidligere intervjuer. Metoden forbedrer tilgangen til respondenter, da grunnlaget for kontakten er en kjent person, i tillegg til at metoden kan brukes med andre utvalgsstrategier (Lynch, 2013, s. 42). Flere av informantene var behjelpelige, som gjorde jeg fikk kontaktinformasjon til de andre deltakerne. Da jeg fant frem til de mest relevante informantene og tok kontakt, var alle velvillige til å stille opp for intervjuer. Ved å bruke snøballmetoden fikk jeg intervjuet alle partenes representanter i arbeidsgruppen utenom Sametinget, vist i tabell 1.

Jeg fikk anbefalt flere personer i Utdanningsdirektoratet som hadde jobbet mye med fagfornyelsen, og spesielt opp mot partenes arbeidsgruppe. Jeg kontaktet derfor disse personene på mail og telefon, og selv om flere først sa at masteroppgaven hørtes spennende ut og at de ønsket å bidra, sluttet personene å svare da jeg prøvde å formelt avtale intervju. Dette tok lang tid, og jeg måtte til slutt beslutte å ferdiggjøre datainnsamlingen, og fikk dermed ikke intervjuet relevante personer i Utdanningsdirektoratet. Samtidig medfører dette at jeg i analysen utelukkende kan fokusere på hvordan de involverte partene som ikke var myndighetsaktører, oppfattet prosessen.

5.3 Semi-strukturert intervju

Jeg har benyttet intervjuer i denne oppgaven, og intervju som datakilde kan gi en unik innsikt som er veldig relevant i statsvitenskapelig forskning (Mosley, 2013, s. 5). Et kjennetegn ved intervju som metode er at en får inngående kunnskap av et lite utvalg. Det finnes ulike intervjuformer i samfunnsvitenskapelig forskning, med ulik grad av struktur. Jeg gjennomfører semi-strukturerte intervjuer med en intervjuguide som kan fravikes, med mulighet for oppfølgingsspørsmål. Det gir meg som intervjuer større handlerom for å be respondenten om mer utfyllende svar gjennom oppfølgingsspørsmål (Bryman, 2016, s. 201). En ulempe med å velge å gjøre et semi-strukturerte intervju vil være at jeg ikke kan standardisere spørsmål og svar, for å gjøre statistiske analyser. Men selv om lukkede spørsmål i et strukturert spørreskjema gir standardiserte data som kan bli statistisk analysert (Fink, 2003, s. 37), ønsker jeg heller dybdekunnskap om læreplan-prosessen og gjerne informasjon om noe jeg ikke hadde tenkt over på forhånd.

Semi-strukturerte intervjuer legger opp til strukturering for å sikre standardisering og sammenligningsmuligheter, men har også åpne spørsmål der respondenten kan *probe* med utfyllende informasjon. Å *probe* vil si at en ber respondenten om utfyllende informasjon om et spørsmål (Bryman, 2016, s. 212). I intervjuene har jeg lagt opp til åpne spørsmål der respondenten kan greie ut om tema. Samtidig ønsket jeg å sammenligne svarene på tvers av aktørene i etterkant, som økte behovet for strukturering. Et generelt dilemma står mellom grad av fleksibilitet og kontroll. Fleksibiliteten som ofte trengs i semi-strukturerte intervju kan komme i konflikt med hensynet til validitet og reliabilitet. Validitet viser til datamaterialets gyldighet for problemstillingene som skal belyses (Grønmo, 2007, s. 227), mens reliabilitet referer til datamaterialets pålitelighet, og studiens replikerbarhet (Bryman, 2016, s. 71). Jeg måtte dermed gjøre en avveining mellom mindre replikerbarhet og konsistens, og mer nyanse i spørsmålene, som gir mulighet for intervjueren til å lære om nye ting en ellers ikke hadde funnet ut av (Leech m.fl., 2013, s. 2018). Disse hensynene ønsket jeg å forene best mulig, og for at slike intervjuguider skal fungere må intervjueren ha god forkunnskap før intervjuet, samt ha underspørsmål og *probes* klare (Leech m.fl., 2013, s. 217). Dette jobbet jeg med i forkant av intervjuene, og testet ut spørsmålene på veileder, medstudenter og kollegaer. Det var nyttig for å samle spørsmålene under overordnede temaer.

Intervjuguiden har utgangspunkt i det jeg oppfatter som relevante spørsmål til respondentene gitt deres rolle i prosessen, ut fra problemstillingen og hypotesene. Etersom størstedelen av læreplanprosessen er gjennomført, og de fleste læreplanene ble fastsatt i løpet av høsten 2019, vil dette gi gode indikasjoner på hva samstyringsprosessen har ført til og hvordan den har blitt oppfattet av de involverte aktørene.

Selve implementeringen av læreplanverket i skolene startet ikke før høsten 2020, så det var ikke mulig å undersøke selve utfallet av prosessen på skolene og elevene. Dette kan ses på som en negativ konsekvens av å velge denne casen, men samtidig vektlegger problemstillingen min at jeg undersøker trekk eller kjennetegn på en samstyringsprosess, opplevelsen for deltakerne og om den bidrar til eierskap til løsninger og innovasjon. Disse spørsmålene kan besvares gjennom å se på selve prosessen og undersøke de involverte aktørenes oppfattelse av utfallet den har gitt.

Jeg anser det derfor som et passende tidspunkt å gjøre denne case-undersøkelsen på. Fagfornyelsen og prosessene har nylig blitt gjennomført eller pågår fortsatt, som gjør at de involverte aktørene erindrer prosessen bedre.

Jeg ønsket å transkribere intervjuene for å sikre nøyaktig gjengivelse av intervjuene. Det gjorde at jeg kunne fokusere oppmerksomheten min i selve intervjuet omkring spørsmålsstilling, og *probing* når det var nødvendig eller passende, som er lettere uten å konsentrere på å skrive ned det som blir sagt (Bryman, 2016, s. 479). Jeg tok i bruk *probing* dersom jeg ønsket mer utfyllende svar på et spørsmål eller tema (Bryman, 2016, s. 213). Transkribering av data og intervju er tidkrevende, og en trenger passende utstyr. Jeg vurderte opptak av intervjuer som nødvendig, noe jeg informerte alle informantene om på forhånd. Ifølge Bryman (2016, s. 479) har opptak og transkribering av intervjuer mange fordeler. For det første kan det håndtere de naturlige begrensningene i minnet og de intuitive notisene en gjør om det folk sier i løpet av et intervju. Det tillater grundigere analyse av hva respondenten sier, i tillegg til at det åpner dataene for kritikk fra andre forskere, som kan evaluere analysen i det opprinnelige studiet. Dette kan motvirke beskyldninger om at en analyse har blitt påvirket av forskerens verdier eller partiskhet.

For å analysere funnene har jeg tolket og kategorisert svar gjennom intervjuene i henhold til problemstillingen, og temaene som analysen inneholder. Å bruke kategorier er en deduktiv strategi, i den forstand at det analytiske rammeverket definerer hva forskeren er på jakt etter å fange i tekstmaterialet (Bratberg, 2018, s. 88). Kategoriene tar utgangspunkt i problemstilling og hypoteser, og brukes som en måte å klassifisere og sortere respondentenes utsagn innenfor konkrete dimensjoner. Gjennom grundig gjennomlesing av alle transkriberte intervjuer systematiserte jeg de mest relevante svarene fra hvert intervju innenfor kategoriene *prosess, samarbeid, maktforhold, ulikheter i ressurser, påvirkning, gjennomslag, eierskap og innovasjon*. Synspunkter på *prosess* og *samarbeid* brukes til å besvare andre del av problemstillingen. Respondentenes svar om *maktforhold, ulikheter i ressurser, påvirkning* og *gjennomslag* brukes til å besvare hypotesene fra organisasjonsteori. Videre vil funn om *eierskap* og *innovasjon* brukes til å besvare første hypotese og siste del av problemstillingen.

5.4 Reliabilitet

Reliabilitet referer til datamaterialets pålitelighet. Påliteligheten kommer til uttrykk ved at vi får identiske data dersom vi bruker det samme undersøkelsesopplegget ved ulike innsamlinger av data om de samme fenomenene. Reliabiliteten er dermed et uttrykk for hvor stort samsvar det er mellom datasettene fra gjentatte datainnsamlinger (Grønmo, 2007, s. 220). King,

Keohane & Verba (1994, s. 8) har beskrevet muligheten for etterprøvbarehet som et sentralt krav i samfunnsvitenskapelig forskning. I henhold til dette målet har det oppstått kritikk av kvalitativ forskning, og innvendingen er at det kan være vanskelig å oppnå god reliabilitet i kvalitativ forskning fordi gjenskaping av det forskeren har gjort er vanskeligere enn i kvantitativ forskning. Men ifølge Kvale og Brinkmann (2015, s. 238) er et motargument mot denne forståelsen at det finnes mye nyttig samfunnsvitenskapelig kunnskap som ikke like lett kan etterprøves i tråd med kvantitative standarder.

I lys av kravene til reliabilitet vil dokumenter og tidligere forskning være tilgjengelig gjennom søk i databaser. Dokumenter om fagfornyelsen er åpent tilgjengelig på Utdanningsdirektoratet og Regjeringen sine hjemmesider. Å bruke tidligere forskning gir andre forskere mulighet til å etterprøve deler av studien basert på dokumentene som ligger til grunn. Dokumentanalyser av offentlige saksdokumenter som ligger åpent tilgjengelig på nett gir også grunnlag for god replikerbarhet og dermed reliabilitet i materialet. Det er også grunn til å hevde at de offisielle dokumentene har høy grad av nøyaktige beskrivelser av hendelsesforløpet.

Når det gjelder intervju som metode vil det oppstå noen utfordringer knyttet til reliabilitet. Det kunne vært fordelaktig med flere forskere som intervjuer informantene eller hører på lydopptak som blir brukt. Det kan gjøre det lettere for andre forskere å etterprøve dataene, for blant annet å sikre at en forsker ikke fremstiller sitater på feil måte. Men ettersom jeg gjennomfører studien alene, er det både praktiske og spesielt etiske hensyn knyttet til anonymitet som gjør det vanskelig for andre forskere å etterprøve intervjudataene (Bleich og Pekkanen, 2015, s. 92).

Også bearbeiding av intervjudataene kan påvirke reliabiliteten i forskningen. Ettersom jeg har gjort opptak av intervjuene, vil dette styrke nøyaktigheten, da det har gitt meg mulighet for å ordrett gjengi hva informanten sier. I tillegg gjorde det at jeg som intervjuer kunne fokusere på spørsmålsstilling i stedet for å notere. Men opptak av intervjuer har en fallgrube, og det er at informanter kan tenkes å sensurere seg selv på en annen måte enn om det ikke hadde blitt tatt opp. Det var dermed viktig å skape en god *rapport*, altså et godt førsteinntrykk og en god tone med informantene, slik at jeg fikk informasjon som kunne besvare problemstillingen og hypotesene (Mosley, 2013). En annen fallgrube er at kroppsspråk, sarkasme og andre inntrykk en får i intervjuet ikke vil komme med i det transkriberte intervjuet. Det kan føre til at forskeren misforstår poenger, eller gjengir feilinformasjon. Ettersom de fleste intervjuene er

gjennomført digitalt, kan det øke utfordringen med kroppsspråk, da det er enda vanskeligere å legge merke til kroppsspråk og andre inntrykk gjennom webkamera.

5.5 Validitet

Validitet handler om systematiske målefeil, og om en måler det en skal måle (Bryman, 2016, s. 260). Validitet dreier seg om datamaterialets gyldighet for de problemstillingene som skal belyses. En har høy validitet hvis undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen resulterer i data som er relevante for problemstillingene (Grønmo, 2007, s. 221). Høy validitet forutsetter høy reliabilitet, men det er ikke sikkert at høy reliabilitet gir høy validitet (Grønmo, 2007, s. 231). Selv om en har pålitelige data, er det ikke sikkert at disse er treffende eller relevante for det en har til hensikt å studere.

Sammenliknet med reliabilitetsbegrepet er validitetsbegrepet mindre presist og mer omfattende, ettersom validiteten referer til flere aspekter ved datainnsamlingen og datamaterialet enn reliabiliteten gjør (Grønmo, 2007, s. 231). Begrepets omfang og kompleksitet blir tydelig når en skal skille mellom ulike typer av validitet. Cook og Campbells validitetssystem (Cook & Campbell, referert i Lund, 2002, s. 104) består av fire typer validitet. Disse typene er: indre, ytre, begreps og statistisk validitet. Ettersom jeg gjennomfører en kvalitativ undersøkelse, vil det ikke være relevant å diskutere kravene til statistisk validitet. Case-studier har generelt større begrepsvaliditet og indre validitet enn studier med stor N, som ofte har bedre ytre validitet.

Indre validitet viser til i hvilken grad resultatene er gyldige for det utvalget og det fenomenet som er undersøkt. Jeg har i denne oppgaven ønsket å få svar på hvordan bred involvering og samarbeid i en prosess i norsk offentlig forvaltning har fungert. I henhold til indre validitet vil oppgaven være gyldig for utvalget og fenomenet dersom jeg får svar på hvilken effekt samarbeid og bred involvering har skapt i prosessen, og i henhold til det endelige utfallet. Ettersom jeg har gjort en enkelt caseundersøkelse, og har satt meg grundig inn i den konkrete prosessen med fagfornyelsen, vil oppgaven ha en høy grad av indre validitet.

Begrepsvaliditet omhandler i hvilken grad begrepene som brukes beskriver kjernebegrepet en ønsker å undersøke (Lund, 2002, s. 120). Jeg undersøker begrepene påvirkning, gjennomslag eierskap og innovasjon, og tolker respondentenes svar på spørsmål om dette for

å besvare problemstillingen og hypotesene. Som beskrevet i kap. 4.3 har disse begrepene og variablene ikke en klar definisjon, som gjør at de kan forstås ulikt av ulike respondenter. Det kan gi lavere begrepsvaliditet, da hver respondentens persepsjon av begrepene vil påvirke svarene. Begrepene har ikke en objektiv målestokk, og svarene vil være påvirket av respondentenes egne oppfatninger. En respondents persepsjon av noe den oppfattet som innovativt, kan av en annen ikke være det. Påvirkning har heller ingen objektiv definisjon, som gjør at hvor mye hver part har fått påvirket er sammensatt av utgangspunktet, forventninger til påvirkning og den faktiske påvirkningen. Dette er også tilfelle med gjennomslagsevne, der den subjektive persepsjonen til respondentene om gjennomslag kan være påvirket av maktforhold og hva den enkelte aktøren selv anser som et gjennomslag. Det samme gjelder for eierskap til løsninger, hvor respondentenes eierskap til de endelige læreplanene også er påvirket av de spesifikke organisasjonene og enkeltaktørenes egne vurderinger av hvordan de opplever eierskap.

Begrepsvaliditeten vil også handle om spørsmålene i intervjuene har vært formulert på en god nok måte for å få informasjonen jeg har vært ute etter for å besvare problemstillingen og de teoretiske forventningene. For å forbedre denne formen for validitet kan en forhåndsteste intervjuguiden. Jeg testet guiden med egen avdelingsdirektør på jobb, i tillegg til at veileder og en medelev så gjennom den. Fordelen med pre-testing av spørsmål er at det gir mulighet for å sortere bort spørsmål som kan være unødvendige for å besvare det en ønsker. Det gir også mulighet for å endre på rekkefølgen, slik at spørsmålene følger mer naturlig etter hverandre oppdelt i tema. Gjennomgangene med andre i forkant av intervjuene gjorde at jeg endret en del på spørsmålene og oppdelingen i intervjuguiden, noe jeg tror forbedret både gjennomføringen av, og informasjonen fra intervjuene. Flere av spørsmålene kunne kuttes eller settes sammen med andre lignende spørsmål, og gjennomgangen gjorde hele intervjuguiden mer presis enn opprinnelig. Samtidig er det verdt å merke seg at personene i pre-testen ikke hadde det samme kunnskapsgrunnlaget som informantene som ble intervjuet, noe som må tas i betraktning over hvor godt spørsmålene har blitt formulert.

Ytre validitet omhandler generaliseringer, og om studien er gyldig til andre situasjoner enn den som undersøkes (Lund, 2002, s. 120). En mulig risiko er at en har ikke-representativt utvalg, altså at utvalget ikke representerer et tilfeldig utvalg av en populasjon. I henhold til dette så undersøker jeg trekk ved selve prosessen i fagfornyelsen, og hvordan ulike parter opplevde den. Jeg måtte derfor velge ut informanter etter kriterier om organisasjonstilhørighet

og erfaring fra arbeidet med læreplanleggingen. En svakhet i oppgaven er at jeg kun undersøker én case med samstyring, og det kan være andre faktorer som gjorde prosessen mer eller mindre suksessfull. Gitt oppgavens begrensning, vil ikke kravene til ytre validitet være oppfylt. Samtidig anser jeg studien som nyttig for å få kunnskap om hvordan bred involvering og samarbeid i politikktviklingen i en case i norsk offentlig sektor har fungert. Studien kan også gi svar på hvilke effekter samstyringsprosessen har gitt, i prosessen som har ledet opp til et nytt læreplanverk.

Gjennom dette kapitlet har jeg presentert forskningsdesignet og metoden som blir brukt. Jeg har med grunnlag i relevant metodelitteratur vist hvorfor jeg tar i bruk semi-strukturerte intervjuer, hvordan jeg har valgt ut og funnet frem til respondenter, hvilke dokumenter jeg bruker som empiri, og fordeler og ulemper med disse valgene. Til slutt har jeg diskutert oppgavens reliabilitet og validitet, og hvorvidt metodevalgene kan oppfylle validitets- og reliabilitetskrav. I det påfølgende analysekapitlet blir empiriske funn presentert og brukt til å besvare problemstillingen, i tillegg til hypotesene.

6 Analyse

I analysekapitlet blir det empiriske materialet presentert og drøftet opp mot problemstilling og hypoteser. Problemstillingen som undersøkes er; *hvilke trekk kjennetegner en samstyringsprosess, hvordan oppleves den av deltakerne og vil den bidra til eierskap til løsninger og innovasjon?* Det empiriske materialet består av informasjon fra intervjuer, samt saksdokumenter. Strukturen på gjengivelsen av empiri innebærer at jeg først presenterer og tolker de ulike respondentenes svar innenfor *prosess, samarbeid, maktforhold, ulikheter i ressurser, påvirkning, gjennomslag, eierskap og innovasjon*, før jeg ender i en drøfting av disse funnene. Formålet er å gi en deskriptiv beskrivelse av undersøkelsens funn, med et deduktivt utgangspunkt i *collaborative governance*- og organisasjonsteori.

Strukturen på analysekapitlet tar utgangspunkt i oppgavens problemstilling og hypoteser. Innledningsvis vil den første delen av problemstillingen besvares; *hvilke trekk kjennetegner en samstyringsprosess?* Jeg tar utgangspunkt i rammeverket til Batory og Svensson (2019) for å plassere fagfornyelsen som case inn i rammeverket deres om *collaborative governance*.

Videre presenteres empiriske funn fra intervjuer om hvordan samarbeidet har foregått og hva respondentene synes om prosessen. Det ender i en drøfting der jeg besvarer andre del av problemstillingen; *hvordan samstyringsprosessen oppleves av deltakerne*.

Etter dette presenteres og tolkes aktørenes synspunkter på maktforhold og ulikhet i ressurser, samt hvordan dette påvirket gjennomslaget og påvirkningen til de ulike partene. Funnene brukes til å besvare de tre hypotesene fra organisasjonsteori. Neste del handler om eierskap til løsninger og innovasjon, og ender i en drøfting som besvarer den første hypotesen, samt siste del av problemstillingen; *om en samstyringsprosess bidrar til eierskap til løsninger og innovasjon*. Til slutt presenteres informantenes oppfatning om fagfornyelsen som prosess i forhold til Kunnskapsløftet, som tas med for å undersøke utviklingstrekk på skoleområdet, med spesielt fokus på samarbeid og involvering i politikktutforming.

6.1 Hva kjennetegner fagfornyelsen som samstyringsprosess?

Første del av problemstillingen innebærer at jeg ønsker å undersøke hvilke trekk som kjennetegner en samstyringsprosess. Som beskrevet i begrepsavklaringen i kap. 2.1 så har

ulike forskere brukt ulike definisjoner av begrepet *collaborative governance*. Jeg tar utgangspunkt i et rammeverk fremsatt av Batory og Svensson (2019). De fem dimensjonene som beskrives vil fungere som grunnlag for kjennetegn på en samstyringsprosess, som svar på første del av problemstillingen. I det følgende forsøker jeg ikke å lage en definisjon eller gjøre en avklaring om hva samstyring *egentlig* innebærer, men jeg prøver i stedet å kategorisere fagfornyelsen som case av *collaborative governance* i henhold til forskningslitteraturen.

6.1.1 Offentlig-privat skille

Den første dimensjonen er det offentlig-private skillet. Dette handler om samarbeidet er å føre sammen statlige aktører og ikke-statlige aktører, eller om denne funksjonen ikke er nødvendig. I fagfornyelsen så har samarbeidet vært å føre sammen de største relevante statlige aktørene med de største fag- og interesseorganisasjonene på området i en felles arena for samskaping. En kan se dette i sammenheng med Batory og Svensson (2019) sitt skille mellom ekstern og intern *collaborative governance*. Ekstern *collaborative governance* viser til offentlige organisasjoners samarbeid med ikke-statlige aktører, mens intern *collaborative governance* viser til samarbeid på tvers og statlige institusjoner og nivå. Gjennom litteraturgjennomgangen finner de flere eksempler på begge deler, noe som gjør at jeg anser offentlig-privat skille som et unødvendig skille, da samstyring kan foregå i begge sammenhenger.

I fagfornyelsen av nye læreplaner har arbeids- og referansegruppen bestått av representanter fra de mest sentrale aktørene i skolesektoren. Noen av disse aktørene er offentlige, som Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, Sametinget og Universitets- og høyskolerådet, mens andre er finansiert dels gjennom medlemskontingenter, som fagforbund eller interesseorganisasjoner. Dette gjelder Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag, Elevorganisasjonen, KS, Skolelederforbundet og Skolenes Landsforbund. Fagfornyelsen har i tillegg hatt åpne innspillsrunder for høringer av hvert fag, noe som gjør at både det sivile samfunn og private aktører har kunnet komme med innspill for å påvirke det endelige utfallet. Det medfører at fagfornyelsen plasseres innenfor kategorien ekstern *collaborative governance* i tabell 2.

6.1.2 Initiering og kontroll av prosessen

Den andre dimensjonen handler om initiering og kontrollering av en samstyringsprosess. Det vises til at det i den akademiske litteraturen er ulike oppfatninger om det kun er offentlige aktører som kan sette i gang en samstyringsprosess, eller om private aktører også kan initiere. Emerson m.fl. (2012) og Agranoff og McGuire (2003) fremhever i sine definisjoner at *collaborative governance* innebærer samarbeid mellom aktører fra ulike sektorer for å gjennomføre et offentlig anliggende som ellers ikke kunne blitt oppnådd av en enkelt organisasjon. Kunnskapsoppsummeringen til Batory og Svensson (2019) viser at det er ulike oppfatninger om det kun skal være mulig å initiere og kontrollere en slik prosess av offentlige aktører.

I fagfornyelsen er det Kunnskapsdepartementet som har initiert prosessen på grunnlag av Stortingsmelding 28 (2015-2016), og det er Kunnskapsdepartementet som har det overordnede og prinsipielle ansvaret for prosessen. Fagfornyelsen av nye læreplaner ligger dermed innenfor kategorien «offentlig initiert» i tabell 2. Samtidig ser jeg ingen grunn til å avgrense slike prosesser til å kun kunne bli initiert av offentlige organisasjoner. Min oppfatning er at ikke-statlige private organisasjoner, interesseorganisasjoner eller aktører i den sivile sfæren også kan initiere til en samstyringsprosess, i samarbeid med offentlige organisasjoner på ulike nivå. Det kan gi mer legitimitet blant befolkningen til myndighetenes beslutninger, ved at også sivile aktører kan påvirke politikk og tjenester. Dette er også i tråd med Sørensen og Torfing (2018) sin forskning om at en mer interaktiv politisk styring kan gi bedre løsninger for gjenstridige problemer, og motvirke den nedadgående tilliten til myndighetene som en ser i store deler av Europa. Dette medfører at jeg stiller meg kritisk til Agranoff og McGuire (2003) og Emerson m.fl. (2012) sine definisjoner om at *collaborative governance* kun skal skje på områder hvor et offentlig mål ellers ikke kunne blitt nådd.

Dersom Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet alene hadde hatt ansvaret for hele utformingen av læreplanene kunne i teorien deres byråkrater selv ha skrevet og vedtatt overordnet del, kjerneelementer og de ulike fagplanene for hvert enkelt fag. Dette kunne samtidig ført til at viktige innspill fra andre aktører blir oversett, noe som kan gi mindre legitimitet til både prosessen, og utfallet. I likhet med Sørensen og Torfing (2018) mener jeg at samstyringsprosesser kan brukes på flere områder, og ikke bør begrenses til områder og i saker hvor et offentlig mål ellers ikke kunne blitt oppnådd. Samtidig er det viktig å erkjenne at det vil være spørsmål og områder hvor samstyring kan føre til unødvendige lange prosesser,

og gi dårligere løsninger. Dette kan være politikkområder med store etiske motsetninger mellom ulike organisasjoner og i befolkningen som helhet. Å etablere en bredt sammensatt gruppe av myndigheter, fag- og interesseorganisasjoner, private aktører og det sivile samfunn for å utvikle politikk på slike områder kan være veldig tidkrevende, og det kan være vanskelig å komme til kompromisser og løsninger alle kan være fornøyde med. Samtidig er det gjerne områder med gjenstridige problemer hvor det er mest hensiktsmessig med nye former for samstyring på tvers av nivåer og sfærer. Samarbeid i oppgaveløsningen og politikktutformingen kan da gi bedre løsninger på gjenstridige problemer, i tråd med anbefalingene til Sørensen og Torfing (2018).

6.1.3 Samstyring som en multi-organisatorisk prosess

Den tredje dimensjonen som Batory og Svensson (2019) finner i gjennomgangen av forskningen rundt *collaborative governance* handler om samstyring skal bli definert som en multi-organisatorisk prosess. Det innebærer spørsmål om slike prosesser skal være åpne for bred offentlig deltakelse for sivile, eller utelukkende offentlige aktører og etablerte interesseorganisasjoner.

Læreplanleggingen har hatt flere åpne høringsrunder, og Utdanningsdirektoratet har mottatt tusenvis av forslag for hvordan de ulike fagene skal se ut fra aktører i det sivile samfunn. Fagfornyelsen kan dermed ses på som en multi-organisatorisk prosess, hvor både offentlige aktører, etablerte interesseorganisasjoner, fylkeskommuner, kommuner og enkeltindivider rundt om i landet alle har kunnet fremme forslag til utformingen av de ulike fagene. Fagfornyelsen av nye læreplaner hadde et tidsperspektiv på tre år, noe som har gjort at en kunne ha flere innspills- og høringsrunder. Dette vil ikke gjelde alle formene for politikktutforming, da flere politiske saker vil kreve raske svar og handlinger, spesielt dersom statsråden er under tids- og mediepress. En lang prosess hvor en skal ta hensyn til en rekke ulike synspunkter som vil komme under en samstyringsprosess vil i så fall ikke være gunstig eller aktuelt. Dette er i tråd med Difi (2019) sin anbefaling om at styring gjennom mer dialog og samarbeid må ses i konteksten politikken skal implementeres i. En må derfor vurdere et område eller en saks egenart opp mot hvor mange organisasjoner eller aktører som skal eller bør være med, og om det skal være åpent for bred sivil deltakelse.

6.1.4 Lengde på samarbeidet

Fjerde dimensjon handler om lengden på samarbeidet i en samstyringsprosess. Noen forskere mener at det kun skal og kan brukes i spesifikke prosjekt, mens andre ser på det som vedvarende samhandling innenfor et saksområde. I forskningen som jeg har sett på, tar mange forskningsartikler for seg ett spesielt prosjekt eller case, hvor en har benyttet samstyring som et styringsvirkemiddel. Gentofte kommune i Danmark opprettet et *Opgaveutvalg*, en åpen tematisk ad-hoc komité som besto av folkevalgte og utvalgte aktører med spesifikk kunnskap om temaet. Komiteen var fast, og det samme var tanken på å involvere kompetente innbyggere og sivilsamfunnet i den politiske beslutningstakingen i kommunen. En tok samtidig opp temaer hver for seg, slik at en på hvert område i størst mulig grad kunne tiltrekke seg den mest relevante erfaringen og kompetansen innenfor et tema fra sivilsamfunnet. Sørensen og Torfing (2018) sin case-undersøkelse om Gentofte viste at det i hovedsak var positive konsekvenser, som mer innovasjon og høyere legitimitet til politikkbeslutningen.

Opgaveutvalg har også blitt eksperimentert med i flere norske kommuner (Røiseland og Lo, 2019). Disse utvalgene har vært tidsavgrensede komiteer bestående av valgte politikere og vanlige borgere, for å fremme politikkforslag på et bestemt område. I følge Røiseland og Lo (2019) kan dette føre til spørsmål om likebehandling, og om dette utfordrer det representative demokratiet og rollen som folkevalgt. Selv om det i mange tilfeller vil være mest aktuelt og effektivt med en samstyringsprosess innenfor et spesifikt område eller prosjekt, ser jeg ingen grunn til å kun begrense styring med *collaborative governance* til et spesifikt prosjekt. Bred involvering og samarbeid kan som Sørensen og Torfing (2018) beskriver gi positive konsekvenser ved vedvarende samhandling mellom en rekke aktører på et område.

Vedvarende samhandling mellom ulike aktører fra den offentlige-, private- og sivile sfæren kan gjøre at de ulike aktørene kan få en bedre forståelse for hverandre og hverandres synspunkt, som kan hjelpe når en skal beslutte noe i en fremtidig samstyringsprosess. Slike samarbeid vil samtidig være vanskeligere å opprettholde, og det vil kreves energi og ressurser fra alle de involverte aktørene i et vedvarende samarbeid. Det kan også utfordre politikernes rolle som folkevalgt, ved at vanlige borgere som ikke har blitt valgt skal være med å bestemme politikk på et saksfelt. En kan dermed tenke seg at samstyring vil være mest hensiktsmessig og minst ressurskrevende for spesifikke prosjekter eller saker, samtidig som vedvarende samhandling i teorien kan gi positive konsekvenser for eierskap til løsninger og

legitimitet til beslutningene. I henhold til fjerde dimensjon, blir fagfornyelsen plassert som en case med en avgrenset lengde for samarbeidet i tabell 2.

6.1.5 De normative forventningene til samstyring

Den siste og femte dimensjonen til Batory og Svensson (2019) handler om å vurdere de normative forventningene bak samstyring. Kunnskapsoppsummeringen viste at noen forskere lar det endelige målet for samarbeidet være åpent, mens andre forventer at samarbeid skal foregå med en klargjort hensikt. I litteraturgjennomgangen finner en mest eksempler på samstyring eller samskaping innenfor et spesielt område med klargjort mål, men det er også eksempler på vedvarende samarbeid på ulike områder, som det ovennevnte eksempelet til Sørensen og Torfing (2018) om Gentofte kommune. Der var samarbeidet og oppgaveutvalget i kommunen fast, men deltakerne endret seg i henhold til hvilke saker som var på dagsorden. En kan dermed også si at samarbeidet foregikk med et normativt mål om å gjøre et vedtak innenfor et spesifikt politikkområde, hvor relevante personer med fagspesifikke kunnskaper om dette politikkområdet samarbeidet med kommunens rådmenn. Som beskrevet i diskusjonen under dimensjon fire om vedvarende samarbeid, vil det være mindre ressurskrevende og ofte mer hensiktsmessig med samstyring for å komme frem til et allerede klargjort mål.

Dette er også tilfelle i fagfornyelsen, hvor de ulike partene på skoleområdet, i tråd med stortingsmeldingen som gav grunnlag for fagfornyelsen, hele tiden har hatt et mål om fornyelse av alle læreplanene i skolen til høsten 2020. Dette har ligget i grunn for alt arbeidet, og ført til en felles forståelse for hensikten med samarbeidet i referanse- og arbeidsgruppen. Å ha et klargjort normativt mål i forkant av involveringen og samarbeid vil gjerne også gi en mer effektiv prosess. Grunnen til dette er tidsperspektivet; om aktører har en tidsfrist på seg til å levere noe, vil de gjøre mest mulig for å få til leveransen i tide. Dersom samarbeidet skulle foregått uten hensikt vil en gjerne få mer diskusjoner og kunnskapsutveksling, men det vil være mer ressurs- og tidkrevende uten å ha et konkret formål. Samstyring med en klargjort hensikt ser dermed ut til å være mest hensiktsmessig, minst ressurskrevende og mest effektivt.

Tabell 2. Fagfornyelsen kategorisert i de fem dimensjonene til Batory & Svensson (2019)

Dimensjoner <i>collaborative governance</i>	Offentlig samarbeid	Initiert av en offentlig aktør	Multi- organisatorisk prosess	Lengde på samarbeid - spesifikt prosjekt	Klargjort hensikt med samarbeidet
Ja		x	x	x	x
Nei	x				

6.1.6 En drøfting av samstyringens dimensjoner

Batory og Svensson (2019) skiller også mellom *collaborative governance* som politikkutforming, beslutningstaking eller tjenestelevering. Dette handler om når samarbeidet skal foregå i løpet av en lengre politikkutviklingsprosess. Fagfornyelsen er en case av politikkutforming for å utforme et nytt læreplanverk for alle grunnskoler og videregående skoler i hele landet. Det gjør samtidig fagfornyelsen til en form for tjenestelevering, men gjerne i mer indirekte forstand. Læreplanverket fungerer som oppskriften og grunnlaget for all undervisning i grunnskolen og videregående skole. Det vil ha mye å si for fremtidens innbyggere og arbeidstakere, for å sikre barn den best mulige utdanningen for å kunne bli opplyste mennesker og senere arbeidstakere som bidrar til felleskapet i fremtidens Norge.

Fagfornyelsen innebærer også beslutningstaking, da det er Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet som må ta hensyn til innspill fra læreplangrupper, arbeidsgrupper, referansegruppen og innspill i de åpne høringsrundene. Etter de ulike innspillene er gitt er det opp til de sentrale myndighetene å gjøre de endelige beslutningene om hvilke hensyn og innspill en skal ta hensyn til, og integrere som en del av det endelige læreplanverket. Samarbeidet mellom alle partene foregår dermed ikke i selve beslutningstakingen, men i politikkutforming. Fagfornyelsen plasserer seg dermed som en case av politikkutforming, der Elevorganisasjonen, KS, Norsk Lektorlag, Skolelederforbundet, Skolenes Landsforbund, Sametinget, UHR-lærerutdanning og Utdanningsforbundet har jobbet sammen med sentrale

myndigheter for å fornye læreplanverket. Disse partene har presentert sine synspunkt og meninger om hvordan læreplanene og overordnet del skal se ut gjennom å få innspill fra sine medlemmer, og presentert og diskutert disse i arbeidsgruppen, referansegruppen og i høringsrundene. Samarbeidet og involveringen som ligger inne i samstyring dreier seg dermed om selve utformingen av ny overordnet del, kjerneelementer og nye læreplaner i alle fag for grunnskoler og videregående skoler i hele landet.

Min oppfatning er at samstyring innebærer et inter-organisatorisk samarbeid med meningsutveksling og deliberasjon om løsninger. Det kan være mellom statlige aktører på ulike nivåer, men også mellom statlige og ikke-statlige aktører som private organisasjoner, interesseorganisasjoner og den sivile sfæren. Jeg mener også at samstyring ikke skal begrenses til å bare kunne bli initiert fra en statlig aktør, men at også ikke-statlige aktører kan starte en slik prosess. I motsetning til definisjonene til Emerson m.fl. (2012) og Agranoff og McGuire (2003) er jeg ikke enig i at samarbeid kun skal skje på områder hvor et offentlig mål ellers ikke kunne blitt nådd. Jeg mener i prinsippet at samarbeid og bred involvering kan bli brukt på mange områder, både områder hvor samarbeid på tvers og mellom nivåer er helt nødvendig, og på områder hvor en kan ta i bruk former for brukermedvirkning og samarbeid mellom statlige og ikke-statlige aktører for å gjøre en tjeneste eller løsning bedre.

Røiseland og Lo (2019) viser til at fremveksten av samskaping og samarbeidende politikktutformingsprosesser kan utfordre rollen som folkevalgt. Sørensen og Torfing (2014) viser til at den tradisjonelle antakelsen om at styringsnettverk som tar del i politikktutformingen blir sett på som en trussel til demokratiet, i den forstand at det kan utfordre rollen som folkevalgt og autonomien fra det sivile samfunn. Men funnene deres viser at fremveksten av det post-liberale demokratiet har utvidet og redefinert demokrati-konseptet, på en måte som tar hensyn til både de positive og negative konsekvensene av de nye formene for interaktiv nettverksstyring (Sørensen & Torfing, 2014, s. 217).

De fem dimensjonene til Batory og Svensson (2019) brukes som kjennetegn på en samstyringsprosess, noe som innebærer at samstyringsprosesser kan foregå på veldig ulike måter. I henhold til representativitet, er en utfordring med single-case studies at det er utfordrende å generalisere funn utover valgt case. Samtidig kan fagfornyelsen vurderes som representativ for samstyringsprosesser innenfor dimensjonene som blir beskrevet. Funnene som blir gjort gjennom denne oppgaven, kan dermed vurderes som representative for en samstyringsprosess med et inter-organisatorisk samarbeid, som er organisert av en offentlig

aktør, i en multi-organisatorisk prosess, med en klargjort lengde og hensikt for samarbeidet. Det trengs samtidig mer forskning rundt ulike samstyringsprosesser, og hvilke effekter det kan gi. Dette blir diskutert videre under implikasjoner i konklusjonen.

6.2 Partenes opplevelse av samstyringsprosessen

Denne masteravhandlingen undersøker prosessen i fagfornyelsen av nye læreplaner som en samstyringsprosess. Nå som fagfornyelsen er plassert som case i *collaborative governance*-rammeverket til Batory og Svensson (2019), vil jeg fokusere på andre del av problemstillingen; hvordan samstyringsprosessen oppleves av deltakerne. For å måle dette har jeg kategorisert de mest relevante svarene fra intervjuene innenfor kategoriene *prosess* og *samarbeid*. Videre presenteres informantenes synspunkter om selve prosessen og samarbeidet med de andre, som ender i en drøfting som gir svar på hvordan deltakerne i fagfornyelsen opplevde prosessen. Med deltakerne forstås ikke sivilpersoner og organisasjoner som har sendt inn høringssvar, men partene fra skolesektoren som hadde faste møter gjennom fagfornyelsen med myndighetene.

Partene i fagfornyelsen som var med i arbeids- og referansegruppen var Utdanningsforbundet, KS, Norsk Lektorlag, Elevorganisasjonen, Sametinget, Skolenes Landsforbund, Skolelederforbundet og UHR-Lærerutdanning (tidligere NRLU). Hver for seg og sammen skal disse partene ifølge strategien for fagfornyelsen (KD, 2017) bidra til bred forankring i sektoren, sammenheng i prosessene, faglighet og god implementering i både utviklingen- og innføringen av nytt læreplanverk. Utenom Sametinget, som ikke svarte på intervjuforespørsler, har jeg intervjuet sentrale informanter fra de syv andre partene som satt i den partssammensatte arbeidsgruppen. Det gir grunnlag for solide funn, da nesten samtlige parter i skolesektoren har gitt sine synspunkt på hvordan de opplevde prosessen, samarbeidet og samskapingen gjennom fagfornyelsen. Jeg spurte respondentene om hvordan de opplevde selve prosessen, og hvordan samarbeidet med myndigheter og de andre aktørene var.

6.2.1 Partenes syn på samstyringsprosessen

Respondenten fra **Elevorganisasjonen** svarte på spørsmål om hvordan hen opplevde samarbeidet:

På mange måter opplevde vi det (samarbeidet) som veldig konstruktivt. Vi opplevde veldig at vi var ganske så enige om mange av de store linjene av det vi ville få inn i starten av prosessen og underveis. Og at vi i stor grad respekterte hverandres områder ... Men samtidig opplevde vi det litt som at det ble en i ofte for stor grad en videreformidling av kjøttvekta som har vært i skole-Norge. For eks.

Utdanningsforbundet som et veldig stort og mektig forbund, med gode kontakter og ressurser, også var de som i stor grad var drivere for store aspekter ved prosessen ... mens en del av de litt mindre skoleorganisasjonene var litt mer uti kulden og ble litt mer perifere.

Jeg tolker dette utsagnet som at samarbeidet gikk veldig bra og at partene respekterte hverandres synspunkter og områder. Samtidig viser utsagnet at Elevorganisasjonen opplevde at det var kjøttvekta som gjaldt, og at Utdanningsforbundet var en for stor driver av viktige aspekter i fagfornyelsen. I tillegg trekker respondenten fram at de mindre skoleorganisasjonene ble litt mer perifere i forhold, til tross for at partene skulle stille på like vilkår.

KS sin respondent svarte om samarbeidet med de andre at det var godt, og at de hadde en god tone, til tross for at det var forskjeller mellom dem. Spurt om prosessen, svarte KS at de var fornøyd med at samskaping ble innført som prinsipp. Det skjedde etter at de sendte inn et forslag med noen av de andre partene etter overordnet del, hvor de ikke dro nytte av å sitte sammen. Forslaget ble tatt til følge av departementet, og etter dette ble samskaping innført som prinsipp for fagfornyelsen. Respondenten sa at etter dette har de opplevd prosessen som god. «Ved at vi sitter sammen alle partene, så får vi også brukt og sett på hverandre. I stedet for at Udir bare får innspill fra de enkelte, der de er de som knar det, så må vi sammen finne løsninger, og det tror jeg har vært veldig positivt». Sitatet understreker at KS er fornøyd med samarbeidet og involveringen av partene, og at det å sitte sammen for å finne løsninger ses på som positivt, i forhold til å gi innspill som enkeltorganisasjoner.

Norsk Lektorlag var fornøyd med prosessen, spesielt i de tidligere fasene av fagfornyelsen.

Det (samarbeidet) har vært spennende og lærerikt vil jeg si. I de periodene hvor dette var fulgt tett og godt opp fra direktoratets side, så syns jeg vi fikk en veldig god diskusjon og faglig dialog over bordet. Det endret seg noe i perioden, for direktoratet har satt nye folk til å følge opp ... Jeg opplever personlig at prosessen var bedre planlagt og fulgt opp partsmessig tidligere i prosessen enn det har vært nå i det siste.

Jeg tolker Lektorlagets respondent som at hen er fornøyd med prosessen, men at utskifting av folk i direktoratet har endret oppfølgingen. Det kan tyde på at når direktoratet endret personellet som fulgte opp arbeidsgruppen, kan det være at det ikke ble gitt tilstrekkelig opplæring i hvordan en skulle gjennomføre møter og informere partene i arbeidsgruppen. Allikevel viser respondenten til at samarbeidet har vært lærerikt, og at dette førte til gode diskusjoner i arbeidsgruppen. Spurt om tiden en fikk gjennom prosessen, svarte respondenten: «til tider har tidsfristene for å gi innspill og reagere på et utspill vært veldig korte, bare et par dager ... det slår ut ekstra mye for små organisasjoner som må jobbe med andre ting og da får vi ikke forberedt oss godt nok». Sitatet viser at respondenten syntes de fikk litt for liten tid før innspillsrunder og møter, som hen mente ga ekstra utslag for de mindre partene. Norsk Lektorlag ses på som en part som er fornøyd med prosessen og samarbeidet, men de synes arbeidsgruppen ble bedre fulgt opp av direktoratet i tidligere faser av fagfornyelsen. I tillegg var tidsperspektivet en utfordring som ble trukket frem.

Informanten i **Skolelederforbundet** svarte om samarbeidet med de andre aktørene:

Det er veldig positivt. Det har vel vært de samme menneskene nesten hele tiden. Vi har blitt godt kjent. Så det blir litt sånn at det er en gruppe som trekker på hverandre ... og liker å diskutere relativt fritt, selvfølgelig med vår organisasjons synspunkter i ryggen.

Jeg tolker dette som at Skolelederforbundet har opplevd samarbeidet med de andre partene som positivt hele prosessen. Respondenten trekker frem at det har vært de samme menneskene, som har gjort at de har blitt godt kjent med hverandre. Jeg tolker videre at arbeidsgruppen har bestått av personer som liker å diskutere, noe som har gitt et godt diskusjonsklima. Når det gjaldt tidsperspektivet, sa respondenten at det til tider har vært litt korte frister, men at hen ikke ser dette som en større utfordring for de mindre aktørene. I stedet mente respondenten at de store organisasjonene gjerne har lengre beslutningsveier, mens Skolelederforbundet diskuterte med forbundsleder og styre, som gikk fort.

Skolenes Landsforbund svarte om samarbeidet med de andre:

Jo, altså det har jo vært en god tone inn i arbeidsgruppa. Vi har jo hatt jevnlig møter, og vi har hatt mange veldig gode diskusjoner ... det at det har vært en stabil gruppe har gjort at folk ikke har vært redd for å komme med innspill ... så jeg føler at arbeidsgruppen har vært god, og at det har vært rom for å diskutere og rom for å luften som noen har vært usikre på.

Respondenten fra Skolenes Landsforbund er altså godt fornøyd med samarbeidet mellom partene. Det er positivt at respondenten trekker frem at det har vært rom for å diskutere ting og komme med innspill. Jeg tolker dette som at respondenten er fornøyd med samarbeidet med de andre partene, og at diskusjonsklimaet har vært godt. Når det gjaldt prosessen, snakket respondenten mye om at fagforbundet følte at prosessen hadde gått for fort, og at koronaen som i tillegg kom stoppet forberedelsesarbeidet i skolene. «Vi har jo hele tiden sagt at vi synes prosessen har gått i forteste laget, litt korte frister ... koronasituasjonen stoppet opp utviklingsarbeidet og det var satt på pause fra mars og ut skoleåret». Jeg fikk gjennom intervjuet med Skolenes Landsforbund inntrykk av at de synes samarbeidet med de andre har vært godt, men at tidsperspektivet gjør at de ikke er fornøyd med prosessen, og mente en burde utsatt implementeringen til 2021.

På spørsmål om hvordan hen opplevde å jobbe med de andre partene, svarte **UHR-Lærerutdanning**:

For meg som kommer litt utenfra organisasjonslivet var det interessant å bli kjent med synspunkter og personer. Skjønne litt hvor det var motsetninger og sånn ... det er klart at for Udir er det aller viktigste å kunne si at ja vi har hele tiden lærere og organisasjonene med, og for så vidt skoleeier og sånn, men at sånn det var vel ikke veldig viktig at UHR var med der for Udir, men vi var jo med.

Uttalelsen tyder på at Utdanningsdirektoratet gjerne ikke syntes det var så viktig at UHR-LU var med, og var mer opptatt av å ha skole-organisasjonene med. Det kan tyde på at Universitets- og høyskolerådet gjerne ble tatt som en av partene grunnet det politiske målet om å ha med hele sektoren, for å skaffe bedre forankring i sektoren (Kunnskapsdepartementet, 2016). Dermed kan det virke som at selv om UHR-Lærerutdanning var med på de samme møtene som resten av partene, kan dette ha vært grunnet politiske hensyn for å skape større

legitimitet til prosessen. Om samarbeidet svarte respondenten «*samarbeidet med de andre partene var godt. Så var jo noe av ideologien her ... å vise at dette er vi alle med på. Dette er liksom en prosess hvor man prøver å ha med alle*». Uttalelsen viser at UHR-Lærerutdanning syntes at samarbeidet med de andre var positivt. Ideologien som respondenter viser til kan ses i sammenheng med samskaping, og at en ønsket å ha med alle. Av den grunn var det gjerne bra at også Universitets- og høyskolerådet var med som part, for å ivareta universitets- og høyskoleperspektivet i læreplanverket.

Utdanningsforbundets respondent svarte på spørsmål om samarbeidet:

... stort sett krangler vi ikke høylytt med de andre organisasjonene, samarbeidet er godt og vi stiller på de samme møtene i direktoratet. Vi kan være faglig uenige på en del områder ... Men samarbeidet med både myndigheter og direktoratet og de andre organisasjonene har vært godt hele veien. Det har selvfølgelig vært litt ulike interesser, det er derfor vi er ulike organisasjoner.

Dette utsagnet viser at Utdanningsforbundet mente at det ikke var mye krangling med de andre partene, og at samarbeidet dem imellom var godt. Det er positivt at respondenten trekker frem at samarbeidet med de andre partene og myndighetene generelt var godt hele prosessen, som viser til at Utdanningsforbundet anses som en av partene som synes prosessen og samarbeidet med de andre partene var positivt.

6.2.2 Drøfting av syn på samstyringsprosessen

Responser fra de ulike partenes respondenter viser at de fleste opplevde prosessen som god. Det skisseres ulike grunner til dette. For det første trekker både Skolelederforbundet, Skolenes Landsforbund, Elevorganisasjonen, Norsk Lektorlag og Utdanningsforbundet frem at samarbeidet med de andre partene var godt. I tillegg vises det til at man ble godt kjent i gruppa, noe som gjorde at det var lett å ta opp ting, samt å diskutere relativt fritt. Jeg anser det som positivt i henhold til prosessen at samarbeidsklimaet i arbeidsgruppen var bra, og at dette medførte gode diskusjoner. For det andre svarte alle respondentene på spørsmål om konfliktlinjer at det ikke var noen store konfliktlinjer som skapte mye misnøye, men at det selvfølgelig var ulikheter dem imellom. Ulikhetene medførte likevel ikke at det ble store konflikter i gruppen, som kan ses som en grunn til at prosessen oppfattes som god. For det

tredje viser blant annet Elevorganisasjonen og Skolelederforbundet til at en var enige om mange av de store linjene fra før. Dette kan ha begrenset potensielle konflikter, og gjort at samarbeidet mellom partene og myndighetene blir oppfattet så positivt som det blir gjort.

Samtidig viser Norsk Lektorlag og spesielt Skolenes Landsforbund til at de opplever å ha fått for liten tid. Norsk Lektorlag mente at endringer i oppfølgingspersonell i direktoratet har gjort prosessen dårligere i siste del, enn det var i starten. Skolenes Landsforbund mente generelt at en har fått for liten tid gjennom hele prosessen, og når korona kom så stoppet det opp utviklingsarbeidet i skolen med det nye læreplanverket. Skolelederforbundet mente at det kunne blitt gitt litt bedre tid, men at en har forståelse for at ting må gå fort. Respondenten sa at korte tidsfrister ikke slo ut ekstra for de mindre organisasjonene, siden de hadde mindre beslutningsveier enn de største aktørene. Denne studien er ikke en evaluering av selve prosessen, men ut ifra responsen fra disse partene kan en tenke seg at det har vært gitt for lite tid til forarbeid før møter og innspillsrunder som kan påvirke selve implementeringen.

Ser en responsen til de ulike partene i sammenheng, tolker jeg respondentene fra de ulike partene som positive til både prosessen og samarbeidet med de andre. I andre del av problemstillingen spurte jeg *hvordan samstyringsprosessen oppleves av deltakerne*. Etter å ha intervjuet syv av de åtte involverte partene som satt i den partssammensatte gruppen i Utdanningsdirektoratet, kan jeg konkludere med at deltakerne opplevde prosessen som positiv. Flere trakk frem at det var et godt diskusjonsklima, og at dette førte til gode diskusjoner i de ulike delene av prosessen. Tidspress ble trukket frem som en utfordring, men i stort mente respondentene at prosessen var god, involveringen var reell, og en opplevde å bli lyttet til.

Videre presenteres partenes synspunkter på maktforhold og ressurser. Dette knyttes opp til variablene påvirkning og gjennomslag, og neste kapittel besvarer alle hypotesene fra organisasjonsteori.

6.3 Maktforhold og ressurser

6.3.1 Analytisk tilnærming

I intervjuene ønsket jeg å få informasjon om hvordan de ulike partene oppfattet maktforholdet mellom dem og de sentrale myndighetene og dem imellom, samt hvordan dette kan henge

sammen med ulikt ressursgrunnlag. Den andre hypotesen viser til en forventning fra det instrumentelle perspektivet innenfor organisasjonsteori om at det etablerte maktforholdet vil minimere påvirkningen til andre aktører. Andre aktører forstås i denne sammenhengen som de involverte partene fra skolesektoren, samt innspillene fra sivilsamfunnet og andre interessenter gjennom høringsrundene. Tredje hypotese ble utviklet fra forhandlingsperspektivet innenfor organisasjonsteori. Hypotesen er at diskusjoner og løsninger vil være mest påvirket av aktørene med mest makt, og hypotesen vil bli drøftet og konkludert ut fra synspunktene til partenes informanter om maktforhold og påvirkning. Til slutt vil siste hypotese drøftes og besvares; *samstyring/samskaping blir brukt symbolsk, uten at berørte parter får gjennomslag.*

Partene i skolesektoren som har vært med i referansegruppen til Kunnskapsdepartementet og den partssammensatte arbeidsgruppen i Utdanningsdirektoratet har et stort spenn i antall medlemmer og personer som har jobbet inn mot fagfornyelsen. I tillegg er det noen parter som utelukkende jobber med utdanning, mens andre også har flere ansvarsområder. Dür og De Bièvre (2007, s. 5) beskriver variasjoner i påvirkningen til interesseorganisasjoner. Det vises til at aktører med mer ressurser bør, *ceteris paribus*, ha mer innflytelse enn interesseorganisasjoner med mindre ressurser. Jeg vurderer maktforhold mellom partene i henhold til antall medlemmer, samt om organisasjonen har utdanning som et hovedformål, vist i tabell 3.

I fagfornyelsen er det Utdanningsforbundet med sine 180 000 medlemmer som blir ansett som den største aktøren på området, da de også har utdanning som hovedformål. KS er landets største arbeidsgiverorganisasjon og forhandler lønnsoppgjøret for over 400 000 kommunalt ansatte (KS, 2020). Det gjør KS til en stor aktør, men i motsetning til Utdanningsforbundet har de ikke utdanning som hovedformål, da de har flere andre ansvarsområder. I tillegg er Sametinget en større part, spesielt for den samiske delen av læreplanverket, men har heller ikke utdanning som hovedformål, da dette er en part som også er nasjonal myndighet og et folkevalgt organ for samene i Norge (Sametinget, 2020). Elevorganisasjonen har nesten like mange medlemmer som Utdanningsforbundet, men ettersom dette er elever og ikke lærere, vil det forventes at de vil ha mindre makt enn Utdanningsforbundet. I tillegg så har en parter med en litt annen struktur og funksjon, som Universitets- og høyskolerådet som har 33 medlemsinstitusjoner, men kun 20 ansatte i sekretariatet. UHR-Lærerutdanning er en av de

åtte fagstrategiske enhetene i universitets- og høyskolerådet, og er den enheten som har vært part i fagfornyelsen (UHR, 2020).

Sett i henhold til den tredje hypotesen, har jeg da en forventning om at Utdanningsforbundet vil kunne påvirke læreplanverket i større grad enn de mindre aktørene fra skolesektoren. Som beskrevet i kap. 4.3 forstås påvirkning som hvor mye organisasjonene opplever å bli hørt på og hatt mulighet til innflytelse i prosessen. Jeg vil tolke svarene fra de ulike partene i skolesektoren i henhold til dette, og sammenligne de ulike responsene. Gitt den store forskjellen i både medlemstall, ressurser og organisasjonsform blant de ulike partene, har jeg sett på hvordan de selv har vurdert maktforholdet dem imellom, og om ulikhet i makt og ressurser har påvirket deres endelige gjennomslag og påvirkning.

Tabell 3. Partene i skolesektorens antall medlemmer og hovedformål¹

Involverte parter i fagfornyelsen	Antall medlemmer	Utdanning som hovedformål
Utdanningsforbundet	180 000	Ja
Elevorganisasjonen	175 000 (elever)	Ja
Norsk Lektorlag	7 800	Ja
Skolenes Landsforbund	7 000	Ja
Skolelederforbundet	4 000	Ja
UHR-Lærerutdanning	**	Ja
KS	**	Nei
Sametinget	**	Nei

** Partene er ikke fagforbund eller interesseorganisasjoner, og har ikke medlemstall

¹ Kilder: Utdanningsforbundet (2020), Elevorganisasjonen (2020), Skolenes Landsforbund (2020), Skolelederforbundet (2020), Norsk Lektorlag (2020), UHR (2020), KS (2020), Sametinget (2020)

6.3.2 Respondentenes syn på maktforholdet mellom partene

Da jeg spurte om maktforhold mellom de ulike partene, fikk jeg litt ulike svar fra respondentene. De største organisasjonene mente at de gjerne hadde fått mer gjennomslag ved å ha flere medlemmer og ressurser i ryggen. De mindre organisasjonene var litt mer skeptiske til om ressurser og maktforhold hadde noe å si, men det var samtidig flere som trakk frem «kjøttvekta». Begrepet *kjøttvekt* viser til at en tillegger mer vekt til organisasjonene som er størst, enn de mindre organisasjonene

Elevorganisasjonen svarte følgende på spørsmål om maktforhold:

I stor grad vil jeg nok si at den bar mye preg av der kjøttvekta ligger i skolepolitikken generelt. Nå ser jeg det biased som representant for Elevorganisasjonen, men at det var tillagt mye vekt til de store organisasjonene ... Altså det at Utdanningsforbundet for eksempel i stor grad fikk gehør for sine ståsteder, og hadde vel også som vi opplevde det en finger med i flere prosesser enn de som var de formaliserte ... Vi har mange medlemmer og representerer en veldig stor del av elevmassen, men allikevel ble vi ikke tilegnet spesielt mye vekt på mange områder. Det ble ofte litt redusert ned til kun når det var spørsmål som direkte handlet om hvordan vi tror elevene kommer til å oppfatte det. Da ble det litt sånn: «Du er elev. Hva mener elev?».

Jeg tolker responsen fra Elevorganisasjonen som at organisasjonen, til tross for å ha mange medlemmer, ikke ble tillagt mye makt generelt, og at deres synspunkt oftest kun ble etterspurt når det gjaldt noe som omhandlet elevene direkte. Respondenten viser til at Utdanningsforbundet i stor grad fikk mer gjennomslag enn andre, og at dette også kom fra at de påvirket uformelt og hadde egne kanaler. I tillegg viser respondenten til at maktforholdet bar preg av å ligge der kjøttvekta er i skolesektoren, som underbygger hypotesen om at de største aktørene klare å påvirke de endelige løsningene mest. I oppfølgingen av dette ligger det at det er «voksen-organisasjonene» med størst makt i form av medlemmer og organisasjon som har klart å påvirke mest, til tross for Elevorganisasjonens høye medlemstall.

KS er som beskrevet en av de største organisasjonene av partene i størrelse. Men i forhold til Utdanningsforbundet så er ikke utdanning hovedformålet til organisasjonen, som også har en rekke andre ansvarsområder. KS svarte på spørsmål om maktforhold og ulikhet i ressurser: «Jeg tror ikke Utdanningsforbundet har vunnet frem med sine synspunkt siden de er større og

har mer ressurser». Sitatet viser at KS ikke opplevde at Utdanningsforbundet fikk påvirket mer på grunn av størrelse og ressurser. Videre sa respondenten at en har ulike roller, men at det gjerne var mer uenighet mellom de fire lærerorganisasjonene enn med KS som representant for arbeidsgiver.

Respondenten i **Norsk Lektorlag** sa om ulikhet i ressurser at:

I Utdanningsforbundet har de hatt en person i arbeidsgruppen, men med et helt team bak seg. Jeg vet ikke helt hvor mange som arbeider med dette, og hvor mye årsverk som blir brukt på fagfornyelsen, men det er betydelig mer enn vi har. Det gir en ulik grad av involvering reelt sett, når en har helt ulike tidsressurser å legge inn i det. Samtidig så opplever jeg ikke at påvirkningsgraden har variert tilsvarende. Jeg opplever at ved å stille godt forberedt, ha godt kjennskap til grunnlagsdokumenter og være forberedt har vi klart å vinne frem selv om vi har brukt færre personer på det til sammen.

Også Norsk Lektorlag trekker fram at Utdanningsforbundet hadde mange flere personer som jobbet med fagfornyelsen, enn det Lektorlaget og de mindre organisasjonene hadde. Samtidig følte respondenten fra Lektorlaget at dette ikke påvirket selve *påvirkningen*, da en kunne påvirke mye gjennom å være godt forberedt til møtene.

Respondenten fra **Skolelederforbundet** svarte:

Det er mange som sier at det er kjøttvekta som gjelder. Og at de store organisasjonene har mer makt enn de små, det kan nok hende. Men når vi satt og diskuterte og vi var en fra hver part rundt bordet, så var det gode argumenter som hadde mest å si. Så om en liten part hadde gode argumenter så var det de som ble hørt.

Skolelederforbundet erkjenner altså at det kan være et kjøttvekt-prinsipp involvert, og at de største organisasjonene gjerne har mer makt enn de mindre. Jeg tolker respondenten som at selv om de større organisasjonene gjerne hadde mer makt, så var det faglige argumenter som vant frem, uansett om det kom fra en liten eller større aktør.

Skolenes Landsforbunds respondent svarte på spørsmål om maktforhold og ulikheter:

Det er klart at vi har jo få som jobber med fagfornyelsen ... Utdanningsforbundet har flere som jobber med den enn vi er til sammen på forbundskontoret. Sånn sett så kan du jo føle at det ofte kan være et maktforhold, men vi føler jo at vi er likeverdige parter inn i jobbingen opp mot Udir. Og vi føler at det er det samme inn i referansegruppa opp mot KD. Det er bare det at vi som er forholdsvis små, vi er nødt til å gjøre en del prioriteringer ift. hva vi gjør dypdykk i.

Respondenten fremhever at de har hatt mye mindre ressurser enn Utdanningsforbundet å bruke på fagfornyelsen, noe som gjør at de har måttet prioritere hva en ønsket å få inn. Samtidig sier respondenten at de bidro som likeverdige parter i den partssammensatte arbeidsgruppen, samt referansegruppen. Jeg tolker dette som at Skolenes Landsforbund ikke synes de har fått påvirket mindre på grunn av maktforhold, men samtidig gjorde forskjellen i ressurser at de måtte prioritere mer. Ved å prioritere ressurser mot spesifikke deler av fagfornyelsen kan det være at Skolenes Landsforbund ble hørt og fikk mer gjennomslag der, mens en satt seg mer i baksetet i andre deler.

Informanten fra **UHR-Lærerutdanning** sa at det sjelden var åpenbare motsetninger i gruppa, men at Utdanningsforbundet har makt ved å kunne gå ut til medlemmene sine og for eks. kunne si at: «*nå råkjører direktoratet og vil ikke snakke med oss*». Denne potensielle trusselen gjorde dem ifølge respondenten i stand til å kunne fastsette temaer for møter, og at en diskuterte ting skikkelig før noe ble sendt på høring, samt i ettertid. «*Det ene er makt i kraft (av) mange medlemmer, men de har en stor organisasjon, de hadde faggrupper selv på i hvert fall de største fagene. Så det er klart at de hadde en makt i det at de kunne komme med gjennomarbeidede høringsuttalelser også*». Ifølge UHR-Lærerutdanning hadde Utdanningsforbundet dermed to former for makt, makt ved at en hadde så stor medlemsmasse at en kunne sette press på myndighetene ved å gå ut med uttalelser som ville vekke kraftige reaksjoner i sektoren, samt at de hadde så mange som jobbet med fagfornyelsen. Det siste gjorde dem i større grad enn de andre i stand til å arbeide mer med alle høringer og å ha klar gjennomarbeide innspill til møter.

Utdanningsforbundet var den største aktøren som var med som part med over 180 000 medlemmer.

Jeg vet ikke hvordan de oppfatter Utdanningsforbundet, men i og med at vi er veldig mye større enn de andre, så kan det nok hende at de andre er misunnelige, og at dem

mener vi får fordeler som de ikke får ... det kan hende de kan synes det var vanskelig å komme til ordet. Men i og med at vi representerer 90% av de ansatte i sektoren, så skal vi ikke utnytte den tyngden i seg selv, men i seg selv så betyr det litt.

Respondenten har en antakelse om at de andre partene kan være misunnelige på Utdanningsforbundet siden de er en større organisasjon. Sett i henhold til den tredje hypotesen, bidrar dette til å bekrefte at de største aktørene har hatt makt til å påvirke det endelige resultatet i større grad enn de mindre. Respondenten viser til at forbundet representerer med 90% av de ansatte i sektoren, som i seg selv betyr noe. Jeg tolker dette som at Utdanningsforbundet gjerne har hatt en forventning om å kunne påvirke læreplanverket mer enn de mindre, gitt deres posisjon som det klart største forbundet i sektoren.

6.3.3 Maktforholdet mellom partene

De ulike partene har vært forskjellige organisasjoner med ulike mål, og ulik størrelse. Respondentene representerer de ulike partene som ble invitert inn til samarbeid i henholdsvis arbeidsgruppen til Utdanningsdirektoratet, og referansegruppen mot Kunnskapsdepartementet. Partenes vurdering av maktforholdet har grunnlag i den tradisjonelle maktstrukturen i sektoren. Utdanningsforbundet representerer den klart største delen av de organiserte lærerne, og har et stort forbundskontor og flere som jobbet med innholdet i fagfornyelsen. Jeg tolker funnene fra empirien som at både Elevorganisasjonen, Norsk Lektorlag, Skolenes Landsforbund, Skolelederforbundet, UHR-Lærerutdanning og Utdanningsforbundet selv mente at Utdanningsforbundet hadde mer makt. Det vises til at Utdanningsforbundet hadde større egne faggrupper, i tillegg til mer uformell kontakt med departementet, enn de mindre aktørene. Disse funnene tyder på at det var et etablert maktforhold mellom partene, selv om flere respondenter snakket om at de deltok på like vilkår som parter i arbeidsgruppen.

I henhold til operasjonaliseringen av maktforhold, har organisasjonsstørrelse og hovedformål gitt en ulik grad av makt mellom partene. Samtidig trakk både Norsk Lektorlag og Skolelederforbundet frem at de satt sammen som likeverdige parter rundt bordet, der gode argumenter vant frem. Skolelederforbundets informant erkjente samtidig at det kunne være at de største partene hadde mer makt enn de små, og at det var et kjøttvektprinsipp. I tillegg viste både Skolenes Landsforbund, Elevorganisasjonen, Norsk Lektorlag, UHR-Lærerutdanning og

Utdanningsforbundet selv til at det kunne virke som Utdanningsforbundet fikk mer fordeler og makt ved å være et større forbund i form av menneskelige ressurser som jobbet med fagfornyelsen, i tillegg til å ha den største medlemsmassen.

For å undersøke hvordan maktforhold og ressurser knyttes til påvirkning presenteres det i neste kapittel funn om påvirkningen til partene gjennom deltakelsen i samstyringsprosessen. De empiriske funnene om maktforhold knyttes i de neste delkapitlene opp til påvirkning og gjennomslag, og drøftes ytterligere for å besvare hypotesene fra organisasjonsteori.

6.3.4 Påvirkning gjennom deltakelse i prosessen

For å besvare andre og tredje hypotese, har jeg spurt respondentene om hvordan de anser egen påvirkning på det nye læreplanverket. Som beskrevet i kap. 4.3 er dette en variabel uten en klar definisjon, men blir operasjonalisert som å bli hørt og få innflytelse. Svarene på spørsmålet om påvirkning i fagfornyelsen vil henge sammen med respondentenes egne oppfatninger om hvordan de klarte å påvirke gjennom arbeidet i arbeidsgruppen til Utdanningsdirektoratet. Hvordan en vurderer egen påvirkning vil ha sammenheng med organisasjonenes egne forventninger til prosessen, hvordan ting ble utviklet underveis, samt respondentenes subjektive persepsjon av egen organisasjons påvirkningsgrad.

For **Elevorganisasjonen** handlet påvirkningen deres om å fokusere på de viktigste områdene for elevene, som elevdemokrati og elevmedvirkning. Respondenten sa videre:

Vi opplevde vel at siden alle fikk samme vilkår så endte det opp med å ramme litt skjevt, siden det handler om ressursene organisasjonene har da ... Det ble litt en greie at når det ofte ble litt kortere fister det å rekke ting i forhold til nedfelt plan for utrulling, ble det en greie med at de som hadde hatt muligheten til å gjøre mest mulig hjemmelekse, fikk mest igjen i prosessen da.

Elevorganisasjonen mente altså at det ikke var forskjell på tiden en fikk på seg før møter, og at en stilte på samme vilkår. Respondenten viser til at dette førte til skjevfordeling i makt, der organisasjonene med mest ressurser også klarte å påvirke mest. I tillegg trekker respondenten frem tidspress som en faktor som førte til ulik påvirkningsgrad, da aktørene som kunne jobbe mest i forkant av møter og høringsrunder fikk påvirker mer. Dette gjør at Elevorganisasjonen

kan ses på som en part som mente at ulikhet i makt og ressurser resulterte i ulik påvirkningsgrad.

KS sin respondent mente at det ble lyttet til hele veien av myndighetene.

KS har følt at vi blir veldig hørt på hele veien og tatt på alvor. KD og Udir blir med på alle våre nettverk som vi arrangerer for kommunene, ønsker å være i tett dialog med skoleeier da. Så vi opplever absolutt at våre innspill er ønsket å bli ivaretatt.

KS mener altså at Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet har tatt deres synspunkter inn, og at de blir lyttet til. Responsen viser til at myndighetsaktørene har hatt ønske om tett dialog med KS. Jeg tolker dette som at KS er en part som opplever å ha fått påvirket læreplanverket gjennom samarbeidet med myndighetene.

Norsk Lektorlag var mer opptatt av innholdet i fagene og uttalte:

Det er jo forskjeller på organisasjonene, og det er sånn at lektorlaget er mest opptatt av fag, mens andre er mer opptatt av bredden og helhet og det tverrfaglige. Og det kom jo til stadighet opp sånne ulikheter.

Respondenten fra Norsk Lektorlag viser til at de ulike partene var opptatt av forskjellige ting, og at de selv var mer opptatt av læreplanene i fag. Respondenten syntes det var interessant å se ulikhetene, og at dette har gitt flere diskusjoner. Samtidig svarte ikke respondente noe direkte om egen påvirkning, men sa i intervjuet at hen i stor grad opplevde å bli lyttet til gjennom deltakelsen i arbeidsgruppen, som kan tyde på at Norsk Lektorlag også opplevde påvirkning gjennom samstyringsprosessen.

Skolelederforbundet uttalte det slik:

... så jobben min har vært å ivareta det perspektivet som vi som ledere (har), fagforening for ledere i oppvekst. Og det betyr at vi har kanskje ikke vært så opptatt av.. eller har ikke hatt muligheten til å gå inn i alle fagplanene for eksempel. Men vi har vært mer på det overordnede.

Jeg forstår dette som at Skolelederforbundet, både gjennom å være en mindre organisasjon, men også en organisasjon for ledere, har vært mer opptatt av det overordnede enn det fagspesifikke. Dette er noe som er forståelig, gitt organisasjonens formål og medlemsmasse.

Skolenes Landsforbund synes de har blitt hørt mye på når det gjaldt innspill til implementering og med innspill til utforming og arbeidsverktøy til ledere. Respondenten viser til at det er flere innspill de ikke har blitt hørt på, som har vært fordi de har stått alene om standpunkter. Respondenten legger til at hen ikke tror det er kjøttvekt-prinsippet som ligger bak, og at Udir ikke har sett på størrelsen på organisasjonen eller gruppen som har kommet med forslag for å avgjøre om de skal ta det inn eller ikke.

UHR-Lærerutdanning sa at de ikke hadde noe mandat i å mene så mye vegne av sine institusjoner, og var med for å ivareta universitets- og høyskolenes perspektiv. Respondenten syntes det var vanskelig å si så mye om hvor mye myndighetene tok hensyn til synspunkter og innspill fra arbeidsgruppen eller høringsrundene. Men respondenten sa:

... det var kanskje ikke direktoratet som var verst på en måte. Det var KD som endret på mange ting på egenhånd. Så det var lange prosesser i Udir, så sender Udir noe til KD, og så blir det endret. Følelsen var at Udir var ganske lyttende, sånn sett.

Denne responsen tolker jeg som at direktoratet i større grad enn departementet var lyttende til innspill fra sektoren, og jobbet mye med ulike prosesser, som ble endret av KD. Det er selvfølgelig sånn det offentlige systemet er sammensatt, men det er interessant at Udir ble oppfattet som mer lydhøre enn departementet. Det er positivt med henhold til påvirkning at respondenten oppfattet direktoratet som lydhøre.

Utdanningsforbundet trakk frem at de var store og sterke, og dermed verdt å lytte til.

at vi har fått gehør for innspill og på en del områder greit å påvirke retningen er det ingen tvil om ... vi har nok i større grad enn de andre greid å prege innholdet i den overordnede delen ... uansett vil jeg tro det er rart hvis en ikke lytter til organisasjonen som representerer det helt dominerende flertallet i sektoren. Så skal man ikke skyve de andre på gangen, men en lytter gjerne ekstra til den organisasjonen.

Uttalelsen viser at respondenten fra Utdanningsforbundet synes de har fått påvirke mye, og i større grad enn de andre, spesielt i den overordnede delen. Videre viser respondenten til at det også er veldig naturlig å lytte mer til den mest dominerende aktøren i sektoren. Jeg tolker dette som at Utdanningsforbundet i kraft av å være større enn de andre partene på skoleområdet har greid å påvirke fagfornyelsen i større grad enn de mindre partene.

Informanten til Utdanningsforbundet synes også det er naturlig at myndighetene er ekstra lydhøre ovenfor forbundets innspill.

6.3.5 Drøfting av påvirkningen til partene

I alt virker det som de fleste partene mente at de hadde kunne påvirket mye, og hatt innflytelse på bestemmelsene til Udir og KD. Samtidig fremhevet de mindre organisasjonene at de på grunn av ulikheter i ressurser måtte prioritere innsatsen sin mer. Det generelle inntrykket fra intervjuene med partene var at de opplevde direktoratet som veldig lyttende til alle synspunkter og innspill gjennom prosessen. I henhold til operasjonaliseringen av begrepet påvirkning, tyder dette på at partene opplever å ha fått påvirket læreplanverket. Alle partene i skolesektoren med unntak av UHR-Lærerutdanning, som heller ikke hadde noen konkrete mål for fagfornyelsen, opplevde at de fikk påvirket læreplanene i større eller mindre grad. Det var tydelig gjennom intervjuene at partene synes de har blitt lyttet mye til.

Den andre hypotesen har en forventning om at det etablerte maktforholdet vil minimere påvirkningen til andre aktører. Andre aktører forstås som de involverte partene fra skolesektoren, men jeg har også vært interessert i hvor mye innspill fra hørings- og innspillsrunder ble tatt med i endelige bestemmelser. Jeg spurte derfor alle respondentene om hvor mye de hadde inntrykk av at innspill fra høringsrunder ble jobbet med, og tatt med i endelige bestemmelser. Grunnet plassbegrensning vises disse funnene til i appendiks. Inntrykket til informantene som satt i arbeidsgruppen, var at myndighetene jobbet mye med innspillene som kom, og at synspunkter fra sivile aktører om endringer i læreplanverket, også ble tatt med videre i endelige bestemmelser.

I henhold til andre hypotese, viser det etablerte maktforholdet til at statsråden og Kunnskapsdepartementet gjør de endelige beslutningene, på bakgrunn av anbefalinger fra direktoratet. Denne vanlige politikktviklingsprosessen er brukt i fagfornyelsen, men det virker på partene i skolesektoren som at de har blitt lyttet til i stor grad gjennom den brede involveringen i fagfornyelsen. Handlingslogikken som ligger i det instrumentelle perspektivet, med forventninger om at det etablerte hierarkiet kan stå i motsvar til samstyring, har dermed ikke vært gjeldende i denne prosessen. Handlingslogikken i det instrumentelle perspektivet

vektlegger at beslutningstakere ikke ønsker å gi fra seg makt, og selv om partene i seg selv ikke har hatt noe beslutningsmakt, har ikke systemet minimert påvirkningen deres.

Dermed er det tydelig at organisasjonene har blitt hørt mye på av direktoratet, og at dette også har gjort seg gjeldende i endelige beslutninger. I tillegg kan det virke som at de rekordmange høringsinnspillene fra sivilsamfunnet har blitt tatt hensyn til, blitt jobbet mye med av direktoratet, og kommet med i endelige bestemmelser (se appendiks). Ut ifra dette blir den andre hypotesen avkreftet: *det etablerte maktforholdet vil minimere påvirkningen til andre aktører*. Aktørene som satt sammen i partenes arbeidsgruppe opplevde alle at det var gode diskusjoner og at de ble lyttet til, og dermed fikk påvirket resultatet.

Om en vurderer funnene om maktforhold og påvirkning opp mot **den tredje hypotesen**, er inntrykket fra intervjuene at de fleste partene synes det har vært forskjeller i makt og ressurser, i favør Utdanningsforbundet. Både Elevorganisasjonen, Skolelederforbundet, Skolenes Landsforbund og Norsk Lektorlag mente at de måtte prioritere innsatsen mot spesifikke deler i mye større grad enn Utdanningsforbundet. KS, som i seg selv kan ses på som den nest største parten i skolesektoren, var den eneste aktøren som mente at Utdanningsforbundet ikke påvirket mer grunnet makt og ressurser. Det kan henge sammen med at KS og Utdanningsforbundet var førende for ulike deler av fagfornyelsen, blant annet gjennom dialogkonferansene de arrangerte. Dette medførte at de mindre organisasjonene gjerne ikke fikk påvirket hele læreplanverket i like stor grad som Utdanningsforbundet.

I henhold til teorien til Egeberg (2012, s. 159) om primær- og sekundærtilhørighet, vil partene som arbeider på tvers jobbe ut fra primærtilhørigheten til organisasjonene. Dette kan medføre konflikter og forhandlinger, hvor de sterkeste aktørene til slutt vil bli hørt. Det virker på respondentene som at selv om de i utgangspunktet har sittet i gruppen som forkjemper for egen organisasjons ståsted, har de også vært interessert i andres meninger, noe som har gitt en bedre forståelse for de andre partene, samt ulikhetene dem imellom. Flere respondenter trakk også frem at dette kunne være veldig positivt for fremtidige beslutningsprosesser med de andre partene fra skolesektoren.

Skoleorganisasjonene var generelt mer skeptiske til at maktforhold spilte inn i påvirkningen, og både Norsk Lektorlag, Skolelederforbundet og Skolenes Landsforbund mente at det var gode argumenter som vant frem. Samtidig trakk alle respondentene frem Utdanningsforbundet på spørsmål om maktforhold, ressurser og påvirkning i intervjuene, uten at

Utdanningsforbundet ble omtalt spesifikt. Det kan tyde på at Utdanningsforbundet har kunnet påvirke mer enn de mindre aktørene, selv om dette *ikke* medførte at de mindre organisasjonene ikke ble hørt på. Det var ulikheten i ressurser som de fleste trakk frem som grunnen til at Utdanningsforbundet kunne sette seg inn i større deler av læreplanverket, ved å ha mange flere personer på forbundskontoret som jobbet direkte med fagfornyelsen enn de mindre partene.

Der de andre partene gjerne hadde sin leder i referansegruppen, og en rådgiver i arbeidsgruppen, som sammen hadde det meste av ansvaret for arbeidet med fagfornyelsen, hadde Utdanningsforbundet større faggrupper og flere årsverk å bruke på fagfornyelsen. Det er derfor gjerne naturlig at forbundet fikk påvirket i større grad enn de andre, og som respondenten fra Utdanningsforbundet selv sa, så representerer de over 90% av sektoren, som betyr noe i seg selv.

Det virker som forbundet har klart å utnytte denne tyngden gjennom fagfornyelsen, og påvirket de endelige avgjørelsene i større grad enn de mindre partene. Jeg tolker dermed respondentene fra partene som at de føler de har blitt hørt på og fått påvirket, men i mindre grad enn Utdanningsforbundet som den største parten. Dette medfører at den tredje hypotesen blir bekreftet: *Endelig resultatet vil være mest påvirket av partene med mest makt.*

Etter å ha sett på maktforhold og påvirkning, har jeg nå konkludert andre og tredje hypotese. Der den andre hypotesen ble avkreftet, ble den tredje bekreftet, men det er samtidig viktig å ta med at alle partene utenom UHR-Lærerutdanning opplevde å ha fått påvirket i stor grad, selv om maktforhold og ulikhet i ressurser tyder på at den største aktøren Utdanningsforbundet fikk påvirket mer gjennom alle delene av fagfornyelsen.

6.3.6 Gjennomslag i læreplanverket

Den fjerde hypotesen, utledet fra myteperspektivet i organisasjonsteori, viser til en forventning om at samstyring eller samskaping blir brukt symbolsk, uten at berørte parter får gjennomslag i fagfornyelsen. Dette henger sammen med at samstyring og samskaping kan bli sett på som myter, og noen organisasjoner kan møte myter eller oppskrifter fra omgivelsene med frikobling. Det viser til at de utad virker som å gjennomføre endringer, men at dette ikke gir utslag i faktiske endringer (Røvik, 1998).

I brevet som ble sendt ut til alle skoler, kommuner og fylkeskommuner fra Kunnskapsdepartementet fremheves det at «samskaping og involvering underveis i prosessen skal bidra til best mulige læreplaner og til et bredt eierskap til de nye læreplanene når de skal tas i bruk høsten 2020» (Regjeringen, 2019). Dersom begrepet samskaping kun blir brukt som en symbolsk myte, og som et legitimerende ord av Kunnskapsdepartementet, kan det være at departementet vil skjære gjennom med sine ønsker når det gjøres endelige beslutninger. Det kan medføre at de involverte partene ikke får noen klare gjennomslag, til tross for å ha samarbeidet og vært involvert i prosessen gjennom faste møter og kontakt. Som beskrevet i kap. 4.3 har ikke begrepet gjennomslag en objektiv målestokk. Begrepet blir operasjonalisert som hvordan en får gehør for sine argumenter eller synspunkter i endelig resultat. Respondentenes svar på spørsmålet om gjennomslag vil henge sammen med forventninger knyttet til prosessen, hver organisasjons viktigste formål i deltakelsen, og hvordan de selv opplever sin organisasjons gjennomslag.

Respondenten fra **Elevorganisasjonen** opplevde at de fikk mye gjennomslag gjennom fagfornyelsen.

Vi opplevde nok at vi i stor grad fikk gjennomslag på det som var våre viktigste prinsipper inn, at vi skulle kutte en del kompetansemål, kutte en del på innholdet i fagene og at det skulle være større fokus på elevene ... vi fikk inn mange beskrivelser av elevrollen og elevmedvirkning som alltid har vært viktige for oss ... Vi opplevde at vi i stor grad fikk gjennomslag på det som for oss var de viktigste områdene.

Selv om respondenten fra Elevorganisasjonen som tidligere beskrevet mente de måtte prioritere ressursene, har de fått store gjennomslag på det de var mest opptatt av. Respondenten trekker frem beskrivelser av elevmedvirkning og elevrollen som konkrete gjennomslag, og er veldig fornøyd med å få gjennomslag på sine viktigste områder. Dette viser at Elevorganisasjonen har fått gjennomslag, der gjennomslagene hovedsakelig også har vært på områdene som organisasjonen selv har vært mest opptatt av.

Ifølge respondenten fra **KS** ble de hørt mye på gjennom prosessen:

Jeg er veldig fornøyd med overordnet del, jeg er fornøyd med strukturen og denne delen om faget. Jeg er veldig fornøyd med de tverrfaglige temaene. Det gir spennende muligheter som jeg hører lærerne også synes er spennende.

KS sa at de kjempet for å få inn innovasjon og entreprenørskap, som de fikk inn i prinsippene for læreplangruppene, men ikke eksplisitt. Respondenten sa videre at Utdanningsforbundet var kritiske til begrepet, og at innovasjon var et ord de kanskje var redde for å bruke, og det vant forbundet til slutt fram med. Utenom denne delen var KS fornøyd, med overordnet del og strukturen, og spesielt de tverrfaglige temaene. Ut i fra dette tolker jeg det som respondenten opplever at de har gått gjennomslag på mye, samtidig som innovasjon og entreprenørskap var noe konkret de ikke fikk inn som ønsket.

Norsk Lektorlag sa at de var veldig fornøyd med innrammingen av de tverrfaglige temaene i faget. I tillegg trakk respondenten fram fagutvalgene:

Når det er snakk om gjennomslag vil jeg fremheve fagutvalgene våre. Vi har fagutvalg som hele tiden har bidratt med innspill til høringsuttalelser og høringer, som har vært gode på å argumentere for sine faglige syn, og jeg vet at de fagansvarlige i direktoratet også har lest (innspillene) nøye.

Ettersom Lektorlaget har vært mest opptatt av det faglige, er det ikke så overraskende at bidragene til faggruppene blir trukket frem som et gjennomslag. I oppfølging av sitatet la også informanten til at hen tror direktoratansatte finleser innspillene fra lektorlagets fagutvalg, og tilegner dem en annen vekt enn innspill fra en enkeltstående lærer eller lektor. Jeg tolker responsen fra Lektorlaget som at de har fått gjennomslag i fagfornyelsen, og spesielt i de enkelte fag.

Ifølge respondenten fra **Skolelederforbundet** er et viktig punkt knyttet til gjennomslag stortingsmeldingen som ligger i grunn. Det er stortingsmeldinga som er utgangspunktet, den følges, og en kan ikke gå utover det som står i stortingsmeldinga. Respondenten sa om gjennomslag:

Så ble det jo at der hvor det ble etterspurt våre synspunkter og vi kom med vårt synspunkt ble vi absolutt hørt. Det var ikke alltid at vi fikk gjennom det vi mente. Men det ble alltid hørt, og det ble vurdert. Og det må jeg si om Utdanningsdirektoratet og for så vidt KD, selv om det var Udir vi forholdt oss mest til, at de var veldig lydhøre. Og har hele tiden vært veldig åpne om prosessen da.

Ifølge informanten så har både Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet vært lydhøre ovenfor Skolelederforbundets meninger. Det var ikke alltid de fikk gjennomslag, noe

som selvfølgelig kan forventes i en politikutviklingsprosess med ulike aktører, men det er positivt at de alltid ble hørt. Jeg forstår dette som at Skolelederforbundet som part er veldig fornøyd med måten spesielt direktoratet hørte på synspunktene deres, og at dette medførte gjennomslag.

Skolenes Landsforbund er et LO-forbund, og respondenten viste til at mange av deres standpunkter gjerne ble avvist av Kunnskapsdepartementet, som har vært styrt av en blå-blå regjering. Respondenten trakk frem innspill på implementering og innspill til utforming av arbeidsverktøy som noe de fikk gjennomslag på.

Gjennom intervjuet fikk jeg inntrykk av at flere av standpunktene til Skolenes Landsforbund var noe de ofte sto ganske alene om. I en demokratisk prosess med fokus på likeverdighet vil det ofte føre til at en ikke får gjennomslag, spesielt for et lite forbund. Det kan også virke som flere av standpunktene til Skolenes Landsforbund hadde en rød-grønn politisk ballast, som var enda en grunn til at de ikke fikk så mye gjennomslag. Samtidig pekte respondenten på et par konkrete gjennomslag, som viser at også Skolenes Landsforbund har fått gjennomslag i fagfornyelsen.

UHR-Lærerutdannings respondent sa at han ikke tror UHR har noe mening om gjennomslag og hvor fornøyde de er med arbeidet med nye læreplaner i sin helhet. Respondenten trakk frem at hen selv er matematikk-didaktiker, og uttalte:

... på fagnivå med faget jeg kjenner best så er jeg fornøyd. Men dette blir litt haltende fordi UHR ikke har noen veldig klare meninger. Så det er ikke snakk om UHR har fått gjennomslag for sin måte å tenke på liksom.

Det er interessant at en av partene egentlig ikke hadde noen klare meninger eller formål i partenes involvering i fagfornyelsen. Selv om UHR-Læreutdanning sier de ikke har fått gjennomslag, velger jeg videre å se litt bort fra parten når jeg vurderer hypotesen om gjennomslag, ettersom de heller ikke hadde noen klare synspunkter eller mål. Uten klare mål eller synspunkter inn i en prosess, vil det heller ikke være noe å få gjennomslag for. Dette henger sammen med Dür og De Bièvre (2007) sine funn om påvirkning fra interesseorganisasjoner. Der vises til at en faktor som påvirker innflytelse og gjennomslag er om organisasjonen har diffuse eller konkrete interesser. En generell forventning er at organisasjonene med konkrete synspunkter i større grad vil få gjennomslag for sine interesser

(Dür & De Bièvre, 2007, s. 6). Dette kan være tilfelle for UHR-Lærerutdanning, som med et mer diffust interessegrunnlag har fått mindre gjennomslag enn de andre partene.

Utdanningsforbundet svarte om gjennomslag:

Vi føler at vi har fått gjennomslag, både fordi vi er store og sterke og dekker hele sektoren, og vi har store ressurser til å gjennomføre aktiviteter og skolere medlemmer og tillitsvalgte ... i stort så er vi godt fornøyd, den nye overordnede delen er godt fornøyd, og synes den har blitt vesentlig bedre, blant annet gjennom vår medvirkning. I stort synes jeg også at det er veldig mye bra i de læreplanene som nå foreligger ... Den nye overordnede delen som kom nå, der jobbet vi veldig tett med KD, ikke bare formelt sammen med de andre organisasjonene, men også uformelt siden vi var Utdanningsforbundet. Så vi har nok i større grad enn andre organisasjoner greid å prege innholdet i den overordnede delen.

Respondenten synes altså at Utdanningsforbundet har fått gjennomslag, og som beskrevet under maktforhold og påvirkning, kan dette henge sammen med at de har vært store og hatt ressurser som de mindre partene ikke besitter. Respondenten viser til både overordnet del og innhold i læreplanene som gjennomslag. Spesielt på overordnet del blir det uformelle samarbeidet mellom KD og Utdanningsforbundet trukket frem som en grunn til at de har greid å prege den mer enn de andre partene. Ettersom Utdanningsforbundet opplever å ha fått påvirket mye, og fått flere gjennomslag gjennom de ulike delene av læreplanleggingen, anses de som en part som har fått gjennomslag.

6.3.7 Drøfting av spørsmålet om gjennomslag i læreplanverket

Om en ser bort fra UHR-Lærerutdanning, som ikke hadde noen klare formål med fagfornyelsen om hva en ønsket å få inn, sier alle de andre partene at de har fått gjennomslag i fagfornyelsen. Myteperspektivet i organisasjonsteori viser til at organisasjoner vil adoptere myter for å skaffe legitimitet i omgivelsene (Christensen m.fl., 2015). Det vises til at noen myter eller oppskrifter blir møtt med frikobling, som vil si at de kun blir tatt i bruk symbolsk, uten at det skjer noen faktiske endringer (Røvik, 1998). En kan se på begrepene samstyring og samskaping som myter eller oppskrifter fra omgivelsene som vektlegger viktigheten av å involvere bredt i oppgaveløsning og politikktutforming. Dette kan forbedre

kunnskapsgrunnlag, skape eierskap til løsninger, lette implementering, gi større legitimitet og skape innovative løsninger (Ansell m.fl., 2017; Difi, 2019; Ansell & Gash, 2017).

Jeg hadde en forventning fra myteperspektivet om at samskaping ble brukt symbolsk av Kunnskapsdepartementet, som kunne medføre at de involverte aktørene ikke fikk gjennomslag i fagfornyelsen. De empiriske funnene tyder derimot på det motsatte, direktoratet og departementet har vært veldig lydhøre, og latt aktørene få gjennomslag i ulike deler av læreplanverket. Samtidig var det ulikheter mellom organisasjonene, og for de mindre organisasjonene ble gjennomslag trukket frem innenfor spesifikke deler. Eksempler på dette var elevrollen og elevdemokrati for Elevorganisasjonen, ulike elementer i fagene for Norsk Lektorlag, innspill til implementering for Skolenes Landsforbund, og spesielt den overordnede delen for Skolelederforbundet.

Ser en på responsen til de største organisasjonene i størrelse; KS og Utdanningsforbundet, trakk disse frem mer generelle gjennomslag i flere deler av fagfornyelsen. I henhold til maktforhold og ulikhet i ressurser, viser også dette at de mindre organisasjonene måtte prioritere innsatsen mot mer spesifikke deler, mens de største aktørene kunne ha et større overblikk og fokusere på helheten. Det har derfor vært ulik grad av gjennomslagskraft, men det virket på alle organisasjonene utenom UHR-Lærerutdanning som at de kunne peke på gjennomslag gjennom involveringen i denne prosessen. Skolenes Landsforbund var gjerne den av partene fra skolesektoren som ikke fikk like mye gjennomslag. Dür og De Bièvre (2007, s. 3) viser til faktorer som påvirker innflytelsen til interessegrupper i en politikktviklingsprosess, og det forventes at interessegrupper vil ha ulik innflytelse avhengig av institusjonene en samhandler med. Etersom Skolenes Landsforbund er et LO-forbund med mer rød-grønne synspunkter, og det har vært en Høyre-styrt regjering gjennom fagfornyelsen, kan dette ses på som en grunn til at Skolenes Landsforbund ikke fikk gjennomslag i samme grad som noen av de andre partene.

Ser man responsen til de ulike partene i sammenheng, viser de fleste til klare gjennomslag, og sier de har blitt lyttet mye til. Dermed er ikke samstyring, eller samskaping, kun brukt symbolsk av Kunnskapsdepartementet. Departementet har involvert bredt gjennom fagfornyelsen, og latt involverte aktører påvirke og få gjennomslag gjennom involveringen. Ut ifra det så blir den fjerde hypotesen fra myteperspektivet avkreftet. Jeg konkluderer dermed at samstyring/samskaping *ikke* ble brukt symbolsk, og at partene fikk gjennomslag gjennom samstyringsprosessen.

6.4 Eierskap til læreplanverket og innovasjon

Den tredje delen av problemstillingen spør om *samstyringsprosessen vil bidra til eierskap til løsninger og innovasjon?* Dette henger sammen med en forventning fra forskningen om *collaborative governance*, samt forskningen om samskaping; at samarbeidende og involverende prosesser vil føre til mer innovative løsninger og gi bredt eierskap til endelige løsninger for de involverte aktørene i en slik prosess (Ansell m.fl., 2017). Det vises i Stortingsmelding 28 (2015-2016) til viktigheten av at lærerprofesjonen, kommuner og fylkeskommuner får eierskap til endringene. I tillegg står det at gode og åpne prosesser vil bidra til en bred og inkluderende implementeringsprosess (Kunnskapsdepartementet, 2016, s. 65). I brevet fra Kunnskapsdepartementet og partene i skolesektoren som ble sendt til alle skoler, kommuner og fylkeskommuner vises det til at samskaping og involvering skal bidra til et bredt eierskap til de nye læreplanene (Regjeringen, 2019).

Eierskapet sektoren føler til det fornyede læreplanverket vil ha mye å si for hvordan skole-Norge klarer å implementere de nye læreplanene, og det påvirker også legitimiteten til myndigheter og institusjonene som har hatt ansvaret for fagfornyelsen. Dette kapitlet besvarer den tredje delen av problemstillingen, og bekrefter eller avkrefter den første hypotesen; *Samstyring i fagfornyelsen vil gi innovative løsninger og et bredt eierskap i skolesektoren til det nye læreplanverket.*

6.4.1 Respondentenes syn på eierskap til læreplanverket

Som beskrevet under avhengige variabler (kap. 4.3) forstår jeg eierskap og eierskap til løsninger som at de endelige løsningene og resultatet som har kommet fra prosessen, er noe aktørene selv mener at de har kunnet være med på, og har kunnet satt sitt avtrykk på. Det handler også om hvor fornøyde partene fra skolesektoren er med utformingen av det nye læreplanverket som helhet, og om løsningene som har kommet er noe de kan stille seg bak. Svarene på spørsmål om eierskap er derfor noe som vil være knyttet til subjektive vurderinger, og informantenes egen persepsjon av sitt eierskap. Jeg spurte de ulike partenes informanter om hvordan deres organisasjon vurderer eierskap til det fornyede læreplanverket, og hvor fornøyde de var med læreplanverket som helhet.

Elevorganisasjonen var veldig positive når de vurderte eget eierskap til læreplanverket:

Vi føler nok et veldig stort eierskap til det. Vi ble veldig stolte over det vi fikk presentert når det endelig var ferdig. Vi føler det er gjennomtrukket av det vi ønsket å få inn. Når første runden ferdig læreplaner og generell del kom, var det dokumenter vi kunne stille oss veldig helhjertet bak.

Ettersom Elevorganisasjonen er den eneste organisasjonen som representerer elevene, som kan ses på som passive mottakere av fagfornyelsen, har det mye å si når Elevorganisasjonen er såpass positive når de vurderer eierskap. Det kan medføre at det vil være mindre motstand blant elevene til de nye læreplanene, noe som kan virke positivt i selve implementeringen. Ettersom respondenten beskriver eierskap så positivt, anses Elevorganisasjonen som en part som kjenner et tydelig eierskap til læreplanverket.

På spørsmål om hvordan skoleledere og eiere kjenner eierskap til det nye læreplanverket svarte **KS** sin informant:

Jo skolelederne og de som er kommunalsjefer i kommunene er veldig oppdatert og klare vil jeg si. Det er den tilbakemeldingen jeg får, men så vet jeg jo at det er forskjell. Og så kan det være mindre kommuner som strever litt, fordi de har så store ansvarsområder på få mennesker. Men i hovedsak så er alle tilbakemeldinger jeg får, er at ledere og kommunalsjefer er klare, og at skolene jobber veldig mye med det.

Etter Kunnskapsløftet ble det vist i Aasen m.fl. (2012) sin evaluering at de mindre kommunene strevde mest med på å implementere det nye læreplanverket den gang. Jeg tolker KS-respondentens svar som at det også kan bli en utfordring denne gangen. Samtidig sier respondenten at tilbakemeldingen er at ledere og kommunalsjefer er klare. Dette er positivt, og kan tyde på at KS har gjort en god jobb med å informere landets kommuner om fagfornyelsen, og at skolene jobber mye med den. Tilbakemeldingen fra KS gjenspeiler at de er en part som kjenner på eierskap til læreplanverket.

Respondenten fra **Norsk Lektorlag** svarte ikke direkte på om organisasjonen kjenner eierskap til læreplanverket. Men på spørsmål om hva respondenten forsto med samskaping-begrepet svarte Norsk Lektorlag:

At en setter ned en partssammensatt arbeidsgruppe i seg selv skal gi god nok forankring i hele skolesektoren, at det er en forventning, mener jeg personlig er helt illusorisk ... sånn at jeg tenker ideen er god, vi får en del gode effekter av partssamarbeid ... men det vil ikke si at man oppnår i andre enden at det er forankring, og at implementeringen går som «smooth».

Respondenten fra Lektorlaget er kritisk til forventningen om at ved å sette sammen parter i en gruppe, vil en få forankring i hele sektoren. Hen viser til at samarbeidet med partene har gitt positive effekter, men at dette ikke gir eierskap for hele skolesektoren. Ut i fra dette tolker jeg det som at organisasjonen ikke kjenner eierskap, og at de partssammensatte gruppene absolutt ikke er nok til å gi forankring i hele skolesektoren og en god implementering.

På spørsmål om eierskap svarte informanten fra **Skolelederforbundet**:

Nei det har vi jo fått gjennom årelangt arbeid både på arbeidsgruppenivå, involvering av ledere i KD da. Så har statsrådene hatt ledermøter og møte med alle lederne i disse partene. Så jeg tror nok at vi har et eierskap til det her som er større enn tidligere.

I dette sitatet poengterer Skolelederforbundet at de har fått eierskap til læreplanverket gjennom å ha vært involvert på arbeids- og referansegruppenivå. Som beskrevet tidligere besto referansegruppen av lederne til partene, og disse har hatt jevnlige møter med KD og med statsråd. Jeg tolker responsen til Skolelederforbundet som at den involverende prosessen har gitt forbundet et større eierskap til læreplanverket enn en hadde tidligere. Tidligere tolkes som tidligere læreplaner, og jeg forstår det som å være en referanse til Kunnskapsløftet. Skolelederforbundet er dermed en part som opplever et større eierskap til nytt læreplanverk.

Skolenes Landsforbund svarte om eierskap til læreplanverket: «Jeg tror jo at for meg som har fulgt prosessen hele veien, ift gjennomgående fag på grunnskole og videregående, så er det lettere å se at jeg har et eierskap enn for fagplaner på yrkesfag for eksempel». I oppfølging av dette sa respondenten at på yrkesfagene hadde informasjonen vært dårligere, og at det har vært mindre fokus på yrkesfaglig studieretning enn grunnskole og videregående. Videre svarte respondenten: «Jeg føler jo stort sett, uten at jeg kan redegjøre for læreplanene i hvert trinn ... hvis jeg hadde fått spørsmål om å redegjøre for hovedtrekk i læreplanverket, så jeg hadde jeg fint kunnet gjøre det».

Jeg tolker uttalelsen til respondenten fra Skolenes Landsforbund som at respondenten kjenner eierskap til læreplanverket, som henger sammen med å ha fulgt prosessen hele veien. Det er også positivt sett i henhold til eierskap at respondenten føler at hen kan redegjøre for hovedtrekkene i hele læreplanverket.

UHR-Lærerutdanning svarte: «Jeg kjenner vel ikke eierskap i veldig grad. Nei». Dette ble ikke utdypet, men kan henge sammen med organisasjonens mål. Respondenten uttalte at UHR-LU hadde som mål at Universitets- og høyskolesektoren ikke skulle bli glemt, men at de ikke hadde noe mandat i å mene noe ting. At respondenten sier at de ikke kjenner eierskap til læreplanverket kan dermed henge sammen med at organisasjonen hen var involvert fra ikke hadde noen klare mål med involveringen, og dermed gjerne ikke fikk satt sitt avtrykk i like stor grad som mange av de andre partene, som hadde mer klare mål til arbeidet i prosessen.

Utdanningsforbundet sa om eierskap til det nye læreplanverket:

Det har som sagt vært en veldig bred og involverende prosess der alle har fått ment noe. Så skulle vi jo kanskje ønske at vi kunne vært enda tettere på noen innganger til arbeidet, men i stort så er vi godt fornøyd ... jeg tror nok mange i sektoren føler at dette er «vår læreplan», vi har vært på å utvikle den, det er ikke noe vi bare får opp i hånda, «vær så god og sett i gang». Så jeg tror en grunnleggende forutsetning for å lykkes er involvering og forankring i sektoren.

Jeg tolker Utdanningsforbundet som i hovedsak positive til prosessen, selv om de uttaler at de gjerne kunne vært tettere på noe. Etersom respondenten representerer Utdanningsforbundet, som innehar det klare flertallet i sektoren, er det meget positivt det hen sier om «vår læreplan». At mange i sektoren føler at de har vært med på å utvikle læreplanene, og ikke får trådd de over hodet, som gjerne var tilfelle ved tidligere læreplanlegginger, viser at samstyringsprosessen har gitt læreplanverket en større forankring i skolesektoren. Dette henger sammen med eierskap, og gjennom intervjuet med Utdanningsforbundet ble det ved flere anledninger trukket frem at de endelige bestemmelse er ting Utdanningsforbundet i hovedsak kan stille seg bak, og dette har skapt eierskap til læreplanene. Dermed plasserer Utdanningsforbundet seg som en part som opplever eierskap til det fornyede læreplanverket.

6.4.2 Har samstyringsprosessen gitt eierskap til læreplanverket?

Ser en synspunktene til hver part i sammenheng, så er det er flertall av organisasjoner som kjenner eierskap til læreplanverket. Det blir trukket frem flere grunner til at en kjenner dette eierskapet, men det er tydelig at den brede involveringen hele prosessen har gjort at aktørene på skoleområdet nå kjenner et eierskap. Partene som jeg oppfattet som å ikke ha eierskap til prosess og endelig utfall var Norsk Lektorlag og UHR-Lærerutdanning. Som beskrevet kan Universitets- og høyskolerådets mangel på eierskap henge sammen med at de ikke har vært en like aktiv part som skoleorganisasjonene, og ikke har hatt klare mål i fagfornyelsen. Ut ifra det ser en at eierskap henger sammen med de to tidligere variablene som ble undersøkt; påvirkning og gjennomslag. Blant organisasjonene som opplever eierskap, blir konkrete gjennomslag ofte pekt på som grunner til at organisasjonen nå kjenner på et eierskap.

Partene som ut i fra tolkningen av empirien kjenner eierskap er Elevorganisasjonen, KS, Skolelederforbundet, Skolenes Landsforbund og Utdanningsforbundet. Disse utgjør fem av åtte involverte parter, men ettersom jeg ikke har fått Sametingets synspunkter, utgjør de fem av syv organisasjoner. Disse inkluderer også de større organisasjonene på området, KS for skoleeiere og ledere, Utdanningsforbundet for den største andelen av de organiserte lærerne, samt Elevorganisasjonen for elever.

Ettersom disse organisasjonene snakker på vegne av det store flertallet av elever, lærere, skoleledere og eiere, kan dette tyde på at fagfornyelsen, gjennom fokuset på involvering av sektoren, har gitt et bredt eierskap. Stortingsmelding 28 (2015-2016) viste til viktigheten av at lærerprofesjonen, kommuner og fylkeskommuner får eierskap til endringene (Kunnskapsdepartementet, 2016, s. 65). I brevet fra Kunnskapsdepartementet og partene til alle skoler, kommuner og fylkeskommuner vises det til at samskaping og involvering skal bidra til et bredt eierskap til de nye læreplanene (Regjeringen, 2019). Det kan dermed se ut som at det politiske målet om å involvere sektoren for å skape eierskap til læreplanverket, har gjort seg gjeldende. Selv om ikke alle partene kjenner eierskap, gjør de største aktørene på området det, og det pekes på at organisasjonenes involvering i politikktutforming gjennom hele prosessen er grunnen til dette.

Ettersom eierskap henger tett sammen med implementering, kan en tenke seg at dette også kan lette innføringen av de nye læreplanene. Utdanningsforbundets respondent sa at dette er «vår læreplan», og at for å lykkes med implementering trenger en forankring i sektoren, som

en nå har fått. Det er samtidig viktig å ta med at selv om partene på sentralt nivå kjenner på et stort eierskap til det nye læreplanverket, vil det være store forskjeller fra skole til skole, og fra lærer til lærer. Dette er noe Norsk Lektorlag tar opp, og poengterer at selv om en har hatt en involverende prosess, så vil ikke dette automatisk gi bred forankring i sektoren.

I forlengelsen av spørsmål om implementering, tar denne oppgaven ikke for seg koronapandemiens påvirkning på fagfornyelsen. Selv om de største partene på skoleområdet kjenner et bredt eierskap, som teoretisk vil lette implementeringen, kan korona-pandemien gi utslag i implementeringen. Med stengte skoler på vårparten, og mye arbeid med tilrettelegging og gjennomføring av digital undervisning i skole-Norge, kan det ha begrenset skoleledere, eiere og lærernes mulighet til å sette seg inn i nytt læreplanverk. Samtidig fokuserer denne oppgaven på kjennetegn og effekter av selve prosessen, og vurderer derfor ikke koronapandemiens påvirkning på selve implementeringen av læreplanverket.

Ettersom de fleste av partene kjenner direkte eierskap, og dette inkluderer de største partene i sektoren, konkluderer jeg tredje del av problemstillingen med at samstyringsprosessen har bidratt til eierskap til løsninger. Dette er ikke noe som automatisk vil gi god implementering, men det kan gjøre skole-Norge mer positive til å jobbe med og ta i bruk nytt læreplanverk.

I henhold til den første hypotesen, *samstyring i fagfornyelsen vil gi innovative løsninger og et bredt eierskap i skolesektoren*, kan jeg foreløpig beholde den. Ut ifra synspunktene til partene i skolesektoren har prosessen gitt bredt eierskap i skolesektoren. Samtidig inkluderer denne hypotesen også innovative løsninger, og om prosessen har gitt innovative løsninger vil jeg undersøke i neste delkapittel.

6.4.3 Respondentenes syn på innovasjon

I forskningen rundt samstyring og samskaping viser det til at prosesser med bred involvering og samarbeid mellom flere aktører kan gi mer innovative løsninger (Sørensen & Torfing, 2018; Ansell m.fl., 2017). Det pekes på at dersom en involverer et bredt spekter av aktører i utformingen av politikk eller tjenester, vil det komme fram flere ulike synspunkt, som gir et større grunnlag for innovasjon. I kapittel 4.3 operasjonaliseres begrepet innovasjon, og hvordan jeg måler det. Jeg tar utgangspunkt i Rogers (2003, s. 18) sin definisjon, som

beskriver en *innovasjon* som en idé, praksis eller et objekt som blir oppfattet som nytt av et individ eller en enhet for adopsjon.

Civita (2019) skriver at innovasjon betyr å skape noe nytt – til det bedre. Jeg har målt innovasjon ved å tolke svarene på spørsmål til respondentene om det var noe de anså som mer innovativt i fagfornyelsen. Jeg *probet* dette med spørsmål om det økte mangfoldet av aktører som var med i prosessen bidro til mer innovative løsninger, eller om det kom fram ting en ikke hadde tenkt over på forhånd.

Innovasjon er et begrep som kan forstås ulikt for ulike aktører. Hvert svar om innovasjon vil derfor henge sammen med informantenes persepsjon av begrepet, hva det innebærer, og om de selv synes det har kommet innovative løsninger gjennom sin organisasjons deltakelse i prosessen.

Elevorganisasjonens respondent syntes det var vanskelig å si om det økte mangfoldet av aktører bidro til mer innovative løsninger, ettersom: «... *jeg sitter ikke med resultatet av hvordan det hadde blitt hvis det ikke var sånn, men jeg tror nok på mange måter det ga oss alle en slags realitysjekk*». Respondenten sa videre at det kunne være at Elevorganisasjonen kom med svevende ambisjoner om elevmedvirkning, og så dro Utdanningsforbundet det ned på et mer praktisk nivå om hvordan dette skulle foregå i klasserommet, skolelederne om hvordan en skal organisere dette på skoleledernes nivå, og KS på kommunenivå. På respondenten virker det som at dette var smart, og gjorde at en kunne moderere noen av synspunktene sine i en mer praktisk retning, der en tok hensyn til hvordan dette kunne implementeres i virkeligheten. Da jeg spurte om respondenten kunne trekke frem noe konkret som var mer innovativt, svarte hen:

Jeg tror nok det var veldig innovativt den måten vi snakker om eleven på ... Særlig Kunnskapsløftet behandling elevene som en passiv mottaker, trådd over huet og sånn ... jeg tror at man i større grad har opplevd at man skal snu litt på det. Man har fått inn formuleringer som går på viktigheten av den aktive elev, en elev tar del i prosessene, er selvstendig, reflektert, fordypet seg i det en liker ... Det tror jeg er det som jeg oppfattet som mest innovativt da.

Elevorganisasjonen trekker med dette frem måten en snakker om eleven på som mer innovativt. Det er gjerne ikke så overraskende at Elevorganisasjonen synes det mest

innovative er måten en gir eleven en større rolle på som det mest innovative, gitt at elevmedvirkning og elevdemokrati har vært den største kampsaken deres i mange år. Det er derfor gjerne forventet at dette blir fremhevet. Samtidig er det interessant at elevene ser ut til å ha fått en betydelig større rolle i dette læreplanverket enn en har hatt tidligere. Sett i henhold til implementering, kan dette føre til større vilje blant elevene til å engasjere seg, og gjennom Elevorganisasjonens bidrag i fagfornyelsen kan det medføre at flere elever er positive til fagfornyelsen, og deres «nye» elevrolle.

Ser man på elevmedvirkning i henhold til begrepet innovasjon, kan elevmedvirkning ses på som en ny idé eller praksis som blir oppfattet som noe nytt, jf. Rogers (2003) sin definisjon. Rent intuitivt kan en tenke seg at en større elevrolle med mer elevmedvirkning kan gi større trivsel blant elevene, og muligens føre til at færre dropper ut, som har vært et viktig mål for regjeringen i skolepolitikken i lengre tid. Elevorganisasjonen vil samtidig være farget av å være representant for sin organisasjon og hva de har vært opptatt av gjennom prosessen.

KS sa at de lenge har vært opptatt av innovasjon, og respondenten svarte på spørsmål om det øke mangfoldet av aktører bidro til nye løsninger:

Ja jeg mener jo det at vi har sittet sammen ... Å sitte sammen på tvers har gjort at vi har kunnet drøfte mange elementer og godt sammen om det tidlig i prosessen. Har klart å få til et så bredt engasjement ute som det vi har gjort, gjennom at vi har vært aktive som parter. Vi hadde ikke kunnet gått ut så bredt som vi har gjort hvis vi ikke også hadde vært sammen inne.

Videre spurte jeg om noe konkret som var mer innovativt med fagfornyelsen. Respondenten trakk da frem:

De tverrfaglige temaene. Der snakker vi om hvordan man skal jobbe med komplekse utfordringer. Og så er det valgt tre komplekse utfordringer som går på demokrati og medborger, bærekraftig utvikling og folkehelse og livsmestring. Da er det om å gjøre å jobbe med dette ikke bare om, men også for og med. At det jobbes med hvordan barn og unge kan være med på å finne de nye løsningene med ny teknologi. Det er innovasjon i seg selv, både at vi har det, men også hvordan vi skal jobbe med det.

Disse sitatene viser at KS har opplevd det som mer innovativt å sitte sammen flere organisasjoner på tvers, og dette gjorde at en klarte å få til et bredt engasjement ute i skole-

Norge. Jeg tolker det som at respondenten er veldig fornøyd med selve prosessen og spesielt samskaping, som i seg selv var noe nytt, som førte til gode drøftinger og bredt engasjement. Det virker dermed som at KS-informanten har opplevd at samstyringsprosessen har gitt innovative løsninger, og at samskapingen og det å sitte sammen i seg selv var en stor innovasjon. I tillegg peker respondenten på de tre tverrfaglige temaene som en innovasjon, men disse kom ikke på grunn av involveringen og samarbeidet i fagfornyelsen, ettersom de allerede lå inne i stortingsmeldingen. En kan dermed si at samskaping i seg selv var innovativt, men at en gjerne ikke kom fram til nye løsninger som ble oppfattet som innovative i arbeids- eller referansegruppen, ved å sitte sammen flere organisasjoner.

Respondenten fra **Norsk Lektorlag** svarte på spørsmål om økt mangfold bidro til nye løsninger at det er vanskelig å svare ja eller nei på, siden en ikke har et sammenligningsgrunnlag på hvordan det ville blitt uten samarbeidet og involveringen. Videre sa respondenten at begrepet innovasjon generelt blir brukt litt for mye, og i denne prosessen var det: *«I så fall en veldig inkrementell innovasjon som kanskje har bidratt til noe bedre sluttresultat enn det ville vært ellers. Men at vi var så fryktelig innovative i dette vil jeg ikke si»*.

Responser fra Norsk Lektorlag tolkes som at de ikke opplevde at samarbeidet førte til innovasjon eller mer innovative løsninger. Respondenten beskriver den partssammensatte arbeidsgruppen mer som en arena for å fremme egne synspunkter og bli kjent med de andre partenes synspunkter. I henhold til prosessen har dette vært bra, men det har gjerne ikke bidratt til innovasjon i seg selv. Norsk Lektorlag betraktes dermed som en part som ikke mente at samstyringsprosessen førte til innovasjon.

Skolelederforbundet vurderte innovasjon i henhold til forventningene fra samskaping om at en setter sammen ulike aktører for å kunne oppnå innovative løsninger. Respondenten uttalte:

Altså det fikk vi langt på vei til, men i tillegg så ble vi jo veldig godt kjent med hverandre etter hvert. Så om det ble veldig innovativt vet jeg ikke, vi kjente jo hverandres synspunkter og sånn. Men det var jo mye bedre system enn å skulle sitte bare fagfolk fra KD og Udir og utarbeide dette her og sende det ut på høring.

Jeg tolker responsen til Skolelederforbundet som at de har vært fornøyd med prosessen, og at det å sitte sammen har vært mye bedre enn om det kun var byråkrater fra myndighetene som

utarbeidet læreplanene. Samtidig viser respondenten til at arbeidsgruppen hen satt i ble veldig godt kjent, noe som gjerne gjorde at det ikke kom frem så mye innovativt, da en kjente godt til hverandres synspunkter. Ut i fra dette, tolker jeg det som at respondenten fra Skolelederforbundet ikke mente at samstyringsprosessen førte til innovasjon.

Skolenes Landsforbund svarte på spørsmål om innovasjon at de skulle ønske skole-Norge hadde vært mer moden for å tenke helt annerledes når det gjelder læremidler enn det ser ut som. Respondenten snakket om faget programmering, og at det ikke er noe nytt med digitale ferdigheter; *«men du har en fordeling på kompetansemålene og hovedansvar ift. Digitale ferdigheter som virkelig kunne ha gitt gode innovative løsninger ... Ellers så er det jo klart at det er spennende å se om det blir store endringer i klasserommene ift. Elevmedvirkning»*. Ifølge respondenten er ikke digitale ferdigheter noe nytt i seg selv, men respondenten peker i likhet med Elevorganisasjonen på elevmedvirkningen som en innovasjon. Respondenten sa videre at det ikke kom fram innovative løsninger i arbeids- eller referansegruppen. Dette tolker jeg som at Skolenes Landsforbund ikke opplevde at prosessen førte til innovasjon i fagfornyelsen.

UHR-Lærerutdannings deltaker i arbeidsgruppen sa at det var vanskelig å komme på noe rent konkret som var mer innovativt. Men at det ideologisk sett kunne være en nyvinning at en hele tiden fikk innspill fra partene i gruppa på hvordan en skal legge frem ting, og hva som trengs ute i skole-Norge. Dette gjorde at det kunne bli bedre kvalitet når en fikk bredere tilfang. Respondenten sa videre:

Jeg synes ofte at det overkommuniseres at ting er så nytt. Nesten alt som ligger inne i fagfornyelsen har jo stått i tidligere læreplaner tilbake til 1937 ... «Tror Udir at vi ikke holdt på med dybdelæring. Tror de ikke vi har vært opptatt av at man skal forstå ting, liksom?»

Sitatet viser at UHR-Lærerutdannings respondent mente at det ikke kom så mye nytt i læreplanverket. Respondenten har en oppfatning om at det meste som ligger inne i fagfornyelsen har stått i læreplaner i over 80 år tilbake i tid. Hen trekker frem eksempelet med dybdelæring, og at lærere alltid har vært opptatt av at elever skal forstå ting. Jeg tolker svaret som en manglende forståelse og kunnskap om hvor mye som har endret seg på skole-området, når respondenten mener det ikke har skjedd store forandringer siden før andre verdenskrig.

UHR-Lærerutdanning plasserer seg som en part som ikke mente at samstyringsprosessen førte til mer innovative løsninger.

Utdanningsforbundet uttalte om innovasjon: «*En ting er at digitalisering som er veldig tydelig nå, gir utfordringer og muligheter. Digital visning kommer ikke på papir, det er kun digitalt. Dette er sådan innovativt i seg selv*». Uttalelsen viser til at en nå har fått en større digitalisering av læreplanene, og respondenten forklarte at digital visning av læreplanen kan gjøre det lettere å sammenligne kompetansemål for ulike fag. Dette er samtidig en forventet utvikling gitt den store teknologiske utviklingen i verden siden forrige læreplanlegging i 2006. I seg selv tolker jeg derfor ikke dette som veldig innovativt. Videre uttalte respondenten:

Det som er nytt er at myndighetene i større grad har koblet seg på organisasjonene, åpnet døren mer og slått dem litt mer på seg. Det er jeg sikker på departementet selv mener er en god strategi ... teknologiske løsninger som har kommet nå har bidratt til mange løsninger vi ikke hadde før. I tillegg er selve innholdet i læreplanene mer fremtidsrettet enn før.

Jeg forstår denne kommentaren som at hele læreplanverket har blitt mer fremtidsrettet enn før, og respondenten opplevde at en har greid å bli mer innovative. Respondenten peker på at det er nytt at myndighetene har åpnet døren mer for synspunktene til organisasjonene. Det er likhetstrekk mellom denne kommentaren og KS sin mening om at samskaping og den brede involveringen i seg selv var innovativt. Samtidig sier hen at det kan være et stort uutnyttet potensial, men at en nå har fått mer teknologiske løsninger som gir større muligheter enn en hadde i læreplanverket fra før.

6.4.4 Har samstyringsprosessen ført til innovative løsninger?

For å oppsummere så pekte flere av de involverte partene på konkrete innovasjoner i fagfornyelsen som de tverrfaglige temaene, digitale ferdigheter, elevmedvirkning, teknologiske løsninger, elevdemokrati og dybdelæring. Rogers (2003, s. 18) beskriver en *innovasjon* som en idé, praksis eller et objekt som blir oppfattet som nytt av et individ eller en enhet for adopsjon. Disse innovasjonene kan dermed anses som innovasjoner, ettersom de blir oppfattet som noe nytt av informantene. Men samtidig ble innovasjonene allerede beskrevet i Stortingsmelding 28 (2015-2016) – som gav grunnlaget for fagfornyelsen. Det var dermed

ikke partenes involvering i arbeids- og referansegruppen som førte til disse innovasjonene. En har arbeidet innenfor faste rammer og ut ifra stortingsmeldingen som ligger til grunn.

Ettersom rammene har vært så faste og innsnevrede, kan det ha minimert muligheten til å komme med veldig mye nytt og innovativt i de partssammensatte gruppene. Det har gjerne bidratt til at innovasjonene har blitt gitt mer konkret innhold, som for eksempel elevmedvirkning og elevdemokrati gjennom Elevorganisasjonens involvering i prosessen. Men i seg selv har stortingsmeldingen og planen for arbeidet begrenset partenes mulighet til å skape innovative løsninger gjennom involveringen i utformingen av læreplanverket. Både Skolelederforbundet, UHR-Lærerutdanning, Norsk Lektorlag og Skolenes Landsforbund virker å være skeptiske til at det har kommet så mye innovativt ut av prosessen.

Om en vurderer dette i henhold til forskningen rundt samskaping, er dette en kritikk av de positive forventningene en har til å få innovative løsninger, kun ved å samle ulike aktører for å utforme politikk eller en tjeneste. Jeg opplever at forskningslitteraturen ikke tar nok hensyn til at de involverte aktørene i en samstyringsprosess vil bli godt kjent, som kan føre til mindre innovative løsninger. Det kan henge sammen med at jo bedre kjent en blir, jo mindre vil det være en kultur for å si noe som ingen andre har tenkt på eller støtter opp om. Dette kan også være tilfelle i arbeidsgruppen, der en har blitt godt kjent med hverandres synspunkter og ståsteder gjennom flere år. Det kan medføre mindre mulighet og ønske om å foreslå løsninger som kan bli oppfattet som å utfordre det etablerte og det en har vært enige om i lengre tid. I tillegg så viser forskningslitteraturen til at en setter sammen ulike aktører fra ulike sektorer med veldig forskjellig syn for å skape innovasjon (Ansell m.fl., 2017). I fagfornyelsen er partene for det meste fagforbund og interesseorganisasjoner fra den samme sektoren, og det kan være en hindring for å få til mer innovative løsninger bare ved å sitte sammen. Selv om KS og Sametinget også har andre ansvarsområder enn utdanning, kan en tenke seg at de involverte aktørene fra disse partene i fagfornyelsen vil ha kompetanse innenfor utdanningsområdet, som kan ha vært en hindring for innovative løsninger.

Ser en på Wegrich (2019) sin forskning rundt *collaborative innovation*, peker han på tre typer *attention bias*, eller oppmerksomhetsskjevheter, som kan hindre innovasjon i en samarbeidende prosess. I henhold til empirien, kan det være at tredje skjevhet har vært gjeldende i denne prosessen. Tredje skjevhet viser til oppfatninger om byråkratisk politikk, der statsråder og offentlige ledere i et miljø med konkurranse om ressurser er mer opptatt av å opprettholde sin autonomi, og omdømme om eget departement. Da fagfornyelsen er en

omfattende prosess som skal være gjeldende for hele landet, som det vil komme mange reaksjoner på, kan ønsket om å beskytte egen autonomi og omdømme ha gitt et disinsentiv for Kunnskapsdepartementet til å ta på seg risikoen med interaktiv innovasjon (Wegrich, 2019). Potensielle innovative forslag som har kommet gjennom samstyringsprosessen kan dermed ha blitt utelatt ved å vise til at stortingsmeldingen setter rammene for hva læreplanverket skal inneholde. Samtidig peker både KS og Utdanningsforbundet på den brede involveringen av sektoren som en nyvinning i seg selv. Dette blir oppfattet som positivt, og kan ses på som innovativt, men den brede involveringen av sektoren ble vedtatt allerede i 2016 i stortingsmeldingen, som var før partene begynte å sitte sammen i arbeids- og referansegruppemøter.

Ettersom jeg i den første hypotesen ønsket å teste en forventning om at partene gjennom å sitte sammen og diskutere ville skape innovative løsninger, viser empirien at dette ikke var tilfelle i denne prosessen. Mye av det nye som blir vurdert som mer innovativt var allerede vedtatt, så partenes samarbeid ga dermed ikke mer innovative løsninger. Som beskrevet kan dette handle om handlingsrommet til partene i gruppene, og at mange ting allerede var vedtatt i Stortingsmelding 28 – *Fag – Fordypning- Forståelse* (2015-2016). I tillegg så kan det faktum at partene ble så godt kjent, være en hindring fra innovasjon, ved at en blir mindre i stand til å «tenke utenfor boksen». Men jeg oppfatter at det er rammene for selve prosessen som i størst grad har gjort at det ikke ble utviklet så mye innovativt gjennom samskaping som en kunne forventet fra teorien.

Resultatene fra empirien gjør at jeg ikke har belegg for å si at samstyring i fagfornyelsen ga innovative løsninger og et bredt eierskap i skolesektoren til det nye læreplanverket, som var hypotese 1. Selv om det i kapitlet om eierskap blir vist at prosessen har bidratt til et større eierskap i skolesektoren til det nye læreplanverket, førte samstyringsprosessen ikke til innovative løsninger.

Disse funnene gjør at den første hypotesen; *samstyring i fagfornyelsen vil gi innovative løsninger og et bredt eierskap i skolesektoren til det nye læreplanverket*, blir avkreftet. Dette medfører at alle hypotesene er besvart og konkludert, som gjengitt i tabell 4.

Tabell 4. Hypotesene konkludert

Hypoteser	Avkreftet	Bekreftet
Samstyring i fagfornyelsen vil gi innovative løsninger og et bredt eierskap i skolesektoren til det nye læreplanverket	Ja	
Det etablerte maktforholdet vil minimere påvirkningen til andre aktører	Ja	
Endelig resultat vil være mest påvirket av aktørene med mest makt		Ja
Samstyring/samskaping blir brukt symbolsk, uten at berørte parter får gjennomslag i fagfornyelsen	Ja	

På grunnlag av funnene kan jeg også konkludere siste del av problemstillingen. Problemstillingen innebar at jeg ønsket å finne ut *hvilke trekk som kjennetegner en samstyringsprosess, hvordan den oppleves av deltakerne og om samstyringsprosessen bidrar til eierskap til løsninger og innovasjon*. Som vist i delkapitlet om eierskap kan en si at samstyringsprosessen har bidratt til eierskap til læreplanverket for partene i skolesektoren. På bakgrunn av empirien og diskusjonen i dette kapitlet har jeg derimot ikke belegg for å si at samstyringsprosessen har ført til innovasjon. Det gjør at jeg konkluderer siste del av problemstillingen med at samstyringsprosessen i fagfornyelsen av nye læreplaner har bidratt til eierskap til løsninger, men ikke til innovasjon.

6.5 Fagfornyelsen og Kunnskapsløftet

En teoretisk forventning fra *collaborative governance*-litteraturen, sprunget ut fra New Public Governance, er at det har utviklet seg en trend de siste tiårene med større fokus på involvering og samarbeid i oppgaveløsning i offentlig sektor. Derfor ønsket jeg å spørre respondenter om de selv hadde vært med på prosessen før Kunnskapsløftet (LK06), eller om de hadde en formening om generelle forskjeller i prosessen i forkant av Kunnskapsløftet og fagfornyelsen. Evalueringen av Kunnskapsløftet viste blant annet at det var satt av for lite tid til prosessen og innføringen av reformen, og at sentrale myndigheter hadde en hierarkisk tilnærming til reformimplementeringen, som kan ha vært en hindring i selve innføringen (Aasen m.fl. 2012). Evalueringsrapporten fra NIFU pekte også på at reformen førte til nye krav til lærerne, men at ulik kompetanse blant skoleeiere, skoleledere og lærere var en barriere for implementeringen av Kunnskapsløftet. En kan samtidig ikke sammenligne prosessene på samme grunnlag, ettersom Kunnskapsløftet var en reform, der fagfornyelsen er en fornyelse av reformen Kunnskapsløftet. Men ettersom en fornyer både generell del, kjerneelementer og læreplaner i alle fag fra grunnskole til program- og yrkesfag på VGS, gjør dette også fagfornyelsen til en stor og omfattende endringsprosess, selv om den ikke blir omtalt som en reform.

6.5.1 Respondentenes syn på forskjeller mellom læreplanleggingene

Denne masteroppgaven er ikke en evaluering av hverken fagfornyelsen eller Kunnskapsløftet, men jeg har vært interessert i å se etter utviklingstrekk på skole-området som peker mot mer samstyring, dialog og samarbeid i politikktutviklingen. Derfor anså jeg det som interessant å spørre om tidligere arbeid i intervjuene, og hvordan informantene vurderte forskjeller mellom fagfornyelsen og Kunnskapsløftet. Jeg fikk utfyllende svar fra alle respondentene om dette, foruten Elevorganisasjonen, der respondenten grunnet alder, manglende erfaring og kunnskap om Kunnskapsløftet ikke hadde noen formening om forskjeller mellom prosessene.

Informanten fra **KS** sa hen jobbet for Utdanningsforbundet i prosessen opp mot Kunnskapsløftet og hadde ansvaret for arbeidet med stortingsmeldingen som førte til Kunnskapsløftet. Om de to læreplanprosessene sa respondenten:

hvis du ser på hvordan vi samarbeidet med nasjonalt nivå i arbeidet med LK06 og forarbeidene der, så hadde vi veldig god dialog både med Søgner-utvalget som kan

sammenlignes med Ludvigsen-utvalget, og med KD i etterkant i forarbeidene til stortingsmelding 30, kultur for læring. Samt i arbeidet inn mot læreplanene, men bare som enkeltorganisasjon. Det synes jeg er forskjellen. Det handler om samskaping som prinsipp ... I det at vi må sitte og lytte til hverandre, så fremfører en jo ikke bare hvert sitt budskap. Da får man opp en annen forståelse, og kan være med å bidra på det, og utvikle det videre. Ikke bare levere noen innspill.

Med dette forstår jeg det som at respondenten var fornøyd med dialogen inn mot stortingsmeldingen og læreplanene i LK06. Samtidig fremheves det at en da kun leverte innspill som enkeltorganisasjon. Respondenten trekker fram betydningen av samskaping i fagfornyelsen, og de positive effektene det ga. I henhold til dette har respondenten opplevd en helt annen forståelse, som jeg tolker som forståelse for innholdet i læreplanverket, men også forståelse for de andre partenes synspunkter. Det gjør fagfornyelsen til en annen politikkutviklingsprosess enn Kunnskapsløftet, med mye større vekt på samarbeid og utvikling av læreplaner sammen med skolesektoren.

Respondenten i **Norsk Lektorlag** var ikke selv involvert i LK06, men sa hen hadde mye kunnskap om reformen i 94 og Kunnskapsløftet i 2006. Informanten svarte:

Jeg vet at vi i lektorlaget har kommet mye tettere på i prosessen, og hatt mye større sjans for påvirkning nå enn man hadde tidligere, definitivt. Så det at Stortinget hadde et overordnet vedtak hvor også partene skulle involveres hele veien, at det er et gjennomgående grep i stortingsmeldingen, har vært veldig viktig for oss. Tidligere var det mer vanlig at en kjørte en dialog med største partene, at en tenkte at KS og Utdanningsforbundet, det holder. Da får man innspill fra sektoren, og det var nok for byråkratene. Nå har man sett bredere på det. Og det tror jeg er godt både for prosessen og resultatet.

Svaret viser at Norsk Lektorlag, som en av de mindre partene i skolesektoren, føler at de har blitt involvert mye bedre denne gangen. Respondenten pekte på at Kunnskapsløftet inneholdt dialog med parter, men hovedsakelig med de største partene, KS og Utdanningsforbundet. Som vist gjennom uttalelsen til KS ovenfor, var disse partene involvert også da, men opptro som enkeltorganisasjoner. I fagfornyelsen har det vært mer muligheter for å diskutere og finne gode løsninger sammen. Dette vurderes som positivt av respondenten fra Norsk Lektorlag, både i henhold til prosess, og endelig resultat.

Skolelederforbundets respondent hadde vært rektor da Kunnskapsløftet ble utarbeidet og innført, og sa følgende om forskjellen mellom læreplanleggingene:

Bedre forberedt, skoler og kommuner har fått mye bedre tid, fått mye bedre veiledningsmateriell i tide, og det er lagt opp til en mye bedre prosess rundt dette ... I 06 fikk vi en ny læreplan «Vær så god, her er ny læreplan, bruk den».

Denne uttalelsen viser at informanten fra Skolelederforbundet, som da jobbet lengre «nede», altså som rektor, synes denne prosessen har vært mye bedre enn den forrige. Jeg tolker utsagnet som at Kunnskapsløftet, i tråd med evalueringen fra NIFU, ble gjennomført for fort, skolene var lite forberedt, og læreplanverket ble mer trådt over hodet på de som arbeidet i skolen. Prosessen bar med andre ord preg av å være mer top-down enn det fagfornyelsen har vært. Respondenten viser til at utviklingen har vært veldig god, og at fagfornyelsen har gitt bedre forberedte skoler og kommuner.

Skolenes Landsforbunds informant jobbet i skolen i innføringen av de tidligere læreplanene. Respondenten sa om forskjellen mellom fagfornyelsen og Kunnskapsløftet at:

Det er klart at i utgangspunktet har organisasjonene vært mye mer involvert i hele prosessen nå, enn de var ved innføring av Kunnskapsløftet. Det skjedde mye mer med et knips, plutselig var det vedtatt. Mer trådt over hodet på en. Så jeg føler at vi har hatt muligheten til å komme med innspill på en demokratisk måte da.

Også respondenten fra Skolenes Landsforbund jobbet på skolenivå da forrige læreplan ble innført. I utgangspunktet kan en da forvente at respondenten vil ha mindre kjennskap til prosessen, og føle at det nye læreplanverket ble mer trådt over hodet på lærerne og skolene. Dette er også inntrykket til respondenten, som er fornøyd med at skolene nå har fått muligheten til å være mer med på selve utformingen og i hele prosessen nå, enn ved forrige læreplanlegging.

UHR-Lærerutdannings informant hadde ikke selv så mye kunnskap om forskjellene mellom fagfornyelsen og Kunnskapsløftet, men sa at inntrykket var at de andre i gruppen med mer erfaring mente det var stor forskjell på prosessene. I det legger hen til at «... sånn sett kan det jo hende at også denne gruppen bidro til at sektoren følte seg bedre ivaretatt». Selv om respondenten selv ikke hadde så mye kunnskap om utviklingen på skoleområdet over tid, viser også UHR-Lærerutdanning til at de har fått inntrykk fra de andre partene om at sektoren

har vært mye mer involvert denne gang. Respondenten viser til at dette har vært positivt, og at arbeidsgruppen i seg selv kan ha bidratt til at sektoren føler seg mer ivaretatt.

Respondenten fra **Utdanningsforbundet** hadde erfaring fra tidligere læreplanlegginger og svarte om forskjeller mellom Kunnskapsløftet og fagfornyelsen:

Det vi er veldig fornøyde med er at det denne gangen har tatt bedre tid enn ved tidligere læreplanreformer. Det var brukbart i 2006, men jeg er så gammel at jeg husker Gudmund Hernes. Da gikk det fort, da gikk det veldig fort. Det er bra at man har tatt seg tilstrekkelig tid, og at man har involvert hele sektoren på en helt annen måte enn tidligere. Blant annet med brede nasjonale læreplangrupper, som vi har hatt før, men disse omfattende innspillrundene, med to før en del høringer, har gitt alle som vil og er interessert, muligheten til å bidra. Ettersom det er digitalisert, har det vært lettvis å gi kommentarer. Når direktoratet så har bikket 20 000 innspill, med stort og smått, så er det både fra privatpersoner, klubber fra org, og lærerkollegiet som har svart. Den brede involveringen der har vært god.

Uttalelsen til Utdanningsforbundet bidrar til å bekrefte at fagfornyelsen har tatt tak i mange av utfordringene en så etter Kunnskapsløftet, som tid og involvering av sektoren. Respondenten viser blant annet til at det har kommet mer innspillrunder, og at digitale innspillrunder har gjort det enklere for det sivile samfunnet å engasjere seg. Jeg tolker dette som at respondenten er godt fornøyd med utviklingen på området, og at involveringen gjennom fagfornyelsen har vært god.

6.5.2 Drøfting av forskjellene mellom Fagfornyelsen og Kunnskapsløftet

Ser man partenes synspunkter og meninger sammen, peker alle på at prosessen mot fornyelsen av Kunnskapsløftet (LK20) har vært mye bedre enn den før Kunnskapsløftet (LK06), samt læreplanlegginger før det. Fagfornyelsen av nye læreplaner, som har blitt kategorisert som en *samstyringsprosess*, har vært mer involverende og samarbeidende, og oppfatningen til respondentene understreker at dette er veldig positivt. Prosessen har svart til forventningene, som har gjort at skoleorganisasjonene i hovedsak er fornøyde med utfallet og sin egen involvering.

Alle informanter med kjennskap til- og erfaring fra Kunnskapsløftet uttrykte at det var mye mindre bred involvering og samarbeid med sektoren på den tiden. Dette gjaldt KS, Norsk Lektorlag, Skolelederforbundet, Skolenes Landsforbund og Utdanningsforbundet. Det vises også til at Kunnskapsløftet og prosessen som ledet opp til det var mer top-down, og at læreplanverket i større grad ble «trådd over hodet» på lærere, skoleledere og skoleeiere på den tiden. Dette bekrefter igjen at fagfornyelsen som prosess kan omtales som en samstyringsprosess, og respondentene er alle enige i at dette er en god utvikling. Samtidig er funnet ikke så overraskende, da en mer involverende samstyringsprosess oftest vil anses som en bedre politikktutformingsprosess av involverte interesseorganisasjoner og fagforbund som ikke har beslutningsmakt.

Intervjuene er foretatt med informanter fra partene i skolesektoren, og en kan derfor ikke trekke for bastante slutninger om de presenterte funnene om forskjeller mellom læreplanleggingene. Men sammenligningen av læreplanprosessene kan tyde på at det innenfor politikktutforming i norsk offentlig sektor kan ha skjedd et skifte i hvordan en styrer, ved å la mindre aktører i større grad bli involvert, og la relevante aktører påvirke og få gjennomslag i endelige beslutninger. Det virker som dette er tilfellet på skole-området, og med de positive funnene som blir redegjort for gjennom analysen, kan fagfornyelsen ses på av andre offentlige aktører som inspirasjonskilde. En kan se på dimensjonene som blir presentert i første del av analysen, som grunnlag for fremtidige samstyringsprosesser, enten på lokalt- eller statlig nivå. Jeg ser behov for videre forskning på samstyringsprosesser innenfor andre dimensjoner av *collaborative governance*. Videre implikasjoner av dette blir diskutert i konklusjonen.

7 Konklusjon

Denne masteroppgaven har besvart problemstillingen: «*Hvilke trekk kjennetegner en samstyringsprosess, hvordan opplevdes den av deltakerne og vil den bidra til eierskap til løsninger og innovasjon?*». For å svare på først del av denne problemstillingen ble fagfornyelsen av nye læreplaner plassert som case i rammeverket til Batory og Svensson (2019) om *collaborative governance*. Jeg fant da ut at fagfornyelsen som *samstyringsprosess* hadde et offentlig-privat samarbeid, var offentlig initiert og en multi-organisatorisk prosess. Det var i tillegg en klargjort lengde og hensikt med samarbeidet.

Jeg intervjuet informanter fra alle partene i skolesektoren som bidro i fagfornyelsen, med unntak av Sametinget. Gjennom å tolke empiriske resultat av respondentenes synspunkter på prosess og samarbeid, konkluderte jeg med at deltakerne var positive til prosessen og samarbeidet med de andre. Samtidig var tidsperspektivet en utfordring flere pekte ut, som gjerne tyder på at deler av prosessen i fagfornyelsen kunne tatt lengre tid. Det var gjennomgående positiv respons fra partene om prosessen og samarbeidet, som viser at deltakerne i henhold til andre del av problemstillingen, opplevde samstyringsprosessen som god og involverende.

Funn fra intervjuene ble videre drøftet opp mot hypotesene fra organisasjonsteori, der jeg redegjorde for funn om maktforhold og ulikhet i ressurser. Konklusjonen var at den andre hypotesen ble avkreftet; det etablerte maktforholdet minimerte *ikke* de involverte partenes påvirkning på læreplanverket, slik de selv opplevde det. Den tredje hypotesen ble bekreftet; endelig resultat ble mest påvirket av aktørene med mest makt, da funnene tyder på at Utdanningsforbundet klarte å påvirke mer i alle delene av læreplanverket. Til slutt ble hypotesen fra myteperspektivet innenfor organisasjonsteori avkreftet. Samstyring/samskaping i fagfornyelsen ble *ikke* brukt symbolsk, og alle aktørene fikk gjennomslag i fagfornyelsen.

Gjennom diskusjon av empiri fra intervjuer fant jeg ut at samstyringsprosessen ga et bredt eierskap til det endelige læreplanverket for de involverte partene, og videre mer forankring i skolesektoren. Informantenes synspunkter rundt innovasjon ga derimot ikke belegg for å si at samskapingen i fagfornyelsen førte til innovasjon. Det avkrefter dermed første hypotese; samstyring i fagfornyelsen vil gi innovative løsninger og et bredt eierskap i skolesektoren til det nye læreplanverket. Funnene gjorde at jeg konkluderte siste del av problemstillingen med at samstyringsprosessen bidro til eierskap til løsningene, men ikke til innovasjon.

Til slutt har jeg tatt med et delkapittel om forskjeller mellom de to siste læreplanprosessene; Fagfornyelsen (2020) og Kunnskapsløftet (2006). Den begrensede empirien jeg har samlet inn der respondentene sammenligner prosessene, tyder på at prosessen i fagfornyelsen har gitt mer eierskap enn Kunnskapsløftet, som var mer top-down. Gjennom empiriske funn får jeg svar på at fagfornyelsen som prosess blir vurdert som bedre enn Kunnskapsløftet blant partene i skolesektoren, spesielt i henhold til involvering av sektoren i utformingen av læreplanverket. Det vises til at dette har vært en veldig positiv utvikling på skole-området.

Dette danner grunnlag for å gi implikasjoner for forskningen på feltet, samt videre anbefalinger. Som beskrevet i innledningen ser jeg et kunnskapshull i forskningen på samstyring og samarbeidende prosesser i Norge, og min forskning kan bidra til å tette dette hullet. Forskningen bidrar til å utvikle kunnskapsgrunnlaget rundt samstyring i norsk offentlig sektor, i en stor omfattende prosess som berører hele landet.

Det ses ofte som problematisk å generalisere slutninger ut fra en single-case study (Gerring, 2007). Samtidig anser jeg bruken av rammeverket til Batory og Svensson som en mulighet til å trekke representative slutninger om samstyringsprosessen i henhold til deres typologier. Rammeverket brukes som et analytisk verktøy for å klassifisere fagfornyelsen som case, som gjør at det finnes belegg for å si at funnene også kan generaliseres til andre samstyringsprosesser innenfor de gitte dimensjonene.

Jeg har gjennom intervjuer med involverte aktører i fagfornyelsen vurdert organisasjonsteori i forhold til en samstyringsprosess. Samarbeid mellom flere aktører i en involverende prosess som fagfornyelsen kan ofte stå i kontrast til deler av organisasjonsteori, som beskrevet av Vabo og Røiseland (2016). Ved å ha to hypoteser fra det instrumentelle perspektivet, og en hypotese fra myteperspektivet, har jeg sett at flere av forventningene fra organisasjonsteori ikke medførte store hindringer i fagfornyelsen. Det medførte at to av hypotesene ble avkreftet, og det er tydelig at Utdanningsdirektoratet og i øverste instans Kunnskapsdepartementet har tatt mye hensyn til synspunkter fra partene og andre interessenter i de endelige beslutningene. Funnene gir grunnlag for å vurdere organisasjonsteori i et nytt lys, som et komplement til *collaborative governance*. Det kan innebære at den hierarkiske handlingslogikken gjerne er litt utdatert, der den generelle utviklingen i samfunnet gjør organisasjoner enda mer avhengig av legitimitet fra omgivelsene, som former for nettverk, samarbeid og involvering kan bidra til å løse.

I denne oppgaven har en case med samstyring, eller *collaborative governance*, blitt undersøkt. Jeg anser det som nødvendig og viktig for forståelsen av denne styringstrenden å gjøre mer forskning rundt dette og lignende begrep. For det første bør en klargjøre en definisjon av begrepet, som blir brukt likt i forskningen og politikken verden rundt. I videre forskning bør en da i større grad fastsette retningslinjer for hvordan en samstyringsprosess skal foregå. Det kan bidra til større forståelse for dette og lignende begrep, og gi en oppskrift på hvordan samstyring kan eller bør foregå i praksis.

For det andre har jeg i denne oppgaven kun undersøkt to av effektene av samarbeid og bred involvering i politikktutforming som blir trukket frem i forskningen. Samstyring kan ifølge tidligere forskning bidra til større kunnskapsgrunnlag, bedre implementering, større eierskap til løsninger, mer legitimitet og mer innovasjon (Ansell m.fl., 2017; Difi, 2019; Ansell & Gash, 2017). Min forskning har gitt funn som tyder på at samstyring i fagfornyelsen ga et bredt eierskap til endelig læreplanverk for de involverte aktørene, men samarbeidet førte derimot ikke til innovasjon.

Eierskap henger tett sammen med implementering, men ettersom deler av prosessen fortsatt foregår, og læreplanene på grunnskolen og Vg1 først ble tatt i bruk fra høsten 2020, har det ikke vært mulig å undersøke om prosessen og samarbeidet førte til bedre implementering. Jeg har heller ikke undersøkt om involveringen av de ulike aktørene førte til bedre legitimitet. Samtidig kan legitimitet knyttes til eierskap, og undersøkelsens funn viser at prosessen ga større eierskap til læreplanverket for de involverte aktørene. Ettersom aktørene representerer de ulike delene av skole-Norge, fra elever til lærere, skoleledere og skoleeiere, kan det tyde på at samstyringsprosessen også har bidratt til mer legitimitet i skolesektoren til læreplanverket.

Det er samtidig nødvendig med videre forskning på feltet, spesielt ettersom trenden med bred involvering og samarbeid ser ut til å gjøre seg gjeldende på flere områder. I tillegg har denne casen ikke vært et samarbeid mellom aktører på ulike områder, ettersom partene var fra skolesektoren. Som Sørensen og Torfing (2018) beskriver kan samarbeid i politikktutforming være en løsning på gjenstridige problemer, da samarbeid på tvers av tradisjonelle organisatoriske skillelinjer kan føre til bedre løsninger på områder som en enkelt organisasjon ikke kan løse selv. Det trengs derfor mer forskning på effektene av samarbeidende politikktutforming i en prosess med et bredere spenn av aktører i ulike sektorer.

Ettersom jeg har gjennomført en kvalitativ single-case study, vurderer jeg det også som nødvendig å sammenligne flere caser med samstyringsprosesser. En kunne gjort en sammenlignende case-studie hvor en vurderte effekter fra flere prosesser med former for samstyring, og sett funnene opp mot hverandre. Det kunne også vært interessant å se effekter i andre former for samstyring enn politikktutforming, som tjenestelevering eller beslutningstaking. Dette kan bidra til en diskusjon om de faktiske effektene av samarbeid, dialog og involvering i ulike former for tjenestelevering eller politikktutforming.

Forskningen min legger seg inn i et voksende antall forskningsartikler om denne meta-trenden. Selv om man i Norge har hatt lang tradisjon for samarbeid med relevante aktører og samfunnet i politikktutforming og tjenesteløsning, ser man på sammenligningen mellom Kunnskapsløftet og fagfornyelsen at dette har fått større fokus de siste tiårene, i det minste på skoleområdet. Alle aktørene mente at prosessen var signifikant bedre i fagfornyelsen; en har fått større eierskap til læreplanverket, og endelig resultat ble mindre trådt over hodet.

Styring gjennom mer samarbeid med dem som blir berørt av politikken har som vist flere positive effekter. Det medfører at jeg ser det som en styringstrend som går i denne retningen, som har blitt intensivert gjennom både teknologisk og samfunnsmessig utvikling.

Teknologisk utvikling har gjort det lettere å snakke sammen på tvers av organisasjoner, nivå og gamle skillelinjer. I samfunnet har en sett en større dreining mot samarbeid mellom offentlig og privat sektor, og mellom offentlig og sivil sfære. Dette er kjennetegn med styringstradisjonen New Public Governance, som har kommet som et motsvar på arbeidsdelingen og resultat- og rapporteringsfokuset fra New Public Management. New Public Governance kan da ses på som en paraply over begrepene *collaborative governance*, *co-creation*, *collaborative policymaking*, *co-production*, *collaborative innovation* og *social innovation*. Gitt den større utviklingen som forskningen min kan knyttes til, er det interessant å se hvordan offentlige og private aktører i samarbeid med sivile aktører, sammen kan gi bedre løsninger. Det kan bidra til å lette implementering, og gjennom større brukermedvirkning kan de som blir berørt selv bidra i selve utformingen av politikk og tjenester. Det vil samtidig være risiko ved slike former for samarbeid og barrierer for innføring, som jeg oppfatter at det trengs ytterligere forskning rundt.

Denne studien har bidratt til å utvikle kunnskapsgrunnet rundt samstyring i politikktutvikling, i en stor og omfattende prosess innenfor norsk offentlig sektor. Som vist har involveringen og samarbeidet med partene bidratt til et bredt eierskap til løsningene for de

involverte partene. Samtidig førte ikke involveringen av flere aktører til innovative løsninger, som gjør at det trengs ytterligere forskning om hvordan en kan legge til rette for innovasjon i en fremtidig samskaping, eller samstyringsprosess.

Jeg vurderer samarbeid mellom flere aktører og bred involvering i en prosess som en positiv utvikling, som kan brukes på flere områder innen offentlig sektor. I en tid med nedadgående tillit til myndigheter og institusjoner, spesielt i Europa og USA, kan samstyring være en løsning på noen av utfordringene en står ovenfor. Samstyring kan gi større legitimitet til institusjonene, skape bedre løsninger, og gjøre skillet mellom offentlig, privat og sivil sfære mindre.

8 Litteraturliste

Aasen, P., Møller, J., Rye, E., Ottesen, E., Prøitz, T. & Hertzberg, F. (2012). *Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåene og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen*. NIFU. Rapport 20/2012. Hentet fra

<http://hdl.handle.net/11250/280885>

Agranoff, R. & McGuire, M. (2004). *Collaborative Public Management: New strategies for Local Governments*. Georgetown University Press.

Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, (4), 543-571.

<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

Ansell, C. & Gash, A. (2017). Collaborative Platforms as a Governance Strategy. *Journal of Public Administration and Research Theory*, 28, (1), 16-32.

<https://doi.org/10.1093/jopart/mux030>

Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2017). Improving policy implementation through collaborative policymaking. *Policy and Politics*, 45, (3), 467-486.

<https://doi.org/10.1332/030557317X14972799760260>

Batory, A. & Svensson, S (2019). The fuzzy concept of collaborative governance. A systematic review of the state of the art. *Central European Journal of Public Policy*. 13, (2).

<https://doi.org/10.2478/cejpp-2019-0008>

Beckmann, M. & Hall, R. Elite interviewing in Washington DC. I L. Mosley, 2013 (Red). *Interview Research in Political Science*. New York: Cornell University Press.

Beyers, J., Braun C., Marshall, D. & de Bruycker, I. (2014). Let's talk! On the practice and method of interviewing policy experts. *Interest Groups & Advocacy*, 3, (2), 174-187.

<https://doi.org/10.1057/iga.2014.11>

Bentzen, T.Ø. (2018). *Tillidsbasert styring og ledelse i offentlige organisationer*. Roskilde Universitet.

- Bingham, L.B. & O'Leary, R. (2015). *Big Ideas in Collaborative Public Management*. London: Routledge.
- Bleich, E. & Pekkanen, R. (2015). Transparency in Qualitative and Multi-Method Research: A Symposium. *Newsletter of the American Political Science Associations*, 13, (1).
- Bratberg, Ø. (2018). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (2. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. (5. utg.). Oxford University Press.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P.G. & Røvik, K.A. (2015). *Organisasjonsteori for Offentlig Sektor*. (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2019). *Mål- og resultatstyring*. Hentet fra <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring>.
- Direktoratet for forvaltning og IKT. (2019). *Hva er god statlig styring?* (Difi-rapport 9: 2019). Hentet fra <https://www.difi.no/rapport/2019/12/hva-er-god-statlig-styring>
- Dür, A. & De Bièvre, D. (2007). The Question of Interest Group Influence. *Journal of Public Policy*, 22, (1). 1-12.
- Egeberg, M. (2012). How bureaucratic structure matter: An organizational perspective. I B. G. Peters, J. Pierre (Red.) *The Sage Handbook of Public Administration*. London: Sage, 116-127.
- Elevorganisasjonen (2020). *Organisasjonen*. Hentet fra <https://elev.no/om-eo/organisasjonen/>
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration research and theory*, 22, (1), 1-29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Fimreite, A. L., Christensen, T. & Lægreid, P. (2011). Crisis Management: The Perceptions of Citizens and Civil Servants in Norway. *Administration and Society*, 43, (5), 561-594. <https://doi.org/10.1177/0095399711412914>
- Fink, A. (2003). *How to Ask Survey Questions*. 2 utg. Sage Publications.

- Gerring, J. (2007). *Case study research*. New York: Cambridge University Press.
- Grønmo, S. (2007). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hernes, G. (1978). *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon – En publikasjon fra maktutredningen*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20, (2), 93–109. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W).
- King, G., Keohane, R. & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton University Press.
- Leech, B.B., Baumgartner, F., Berry, J., Hojnacki, M. & Kimball, D.C., (2013). Lessons from the “Lobbying and Policy Change” Project. I L. Mosley (Red.). *Interview Research in Political Science* (209-225). New York: Cornell University Press.
- Levy, J.S. (2008). Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25, (1), 1-18. <https://doi.org/10.1080/07388940701860318>
- Lund, T. (2002). Metodologiske prinsipper og referanserammer. I T. Lund (Red.). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.
- Kunnskapsdepartementet (2016). *Fag - Fornyelse- Forståelse – En fornyelse av Kunnskapsløftet*. (St. Meld. 28 (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20152016/id2483955/?ch=1>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Prop. 1 S (2019–2020)*. Proposisjon. Regjeringen.no, 7. oktober 2019. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20192020/id2671418/>.
- Kommunesektorens Organisasjonen (2020). *Om KS*. Hentet fra <https://www.ks.no/om-ks/om-ks/>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organization: Formal Structures as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, (2), 340–63.

<https://www.jstor.org/stable/2778293>

Mosley, L. (2013). *Interview Research in Political Science*. New York: Cornell University Press.

Norsk Lektorlag (2020). *Om Norsk Lektorlag*. Hentet fra <https://skoleneslandsforbund.no/om-skolenes-landsforbund/>

Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review* 8, (3), 377–87. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>.

Peters, G. B. (2012), *Institutional Theory in Political Science. The New “Institutionalism”*. (3 utg.). London & New York: Pinter.

Regjeringen (2019). *Ta aktivt del i arbeidet med de nye læreplanene!* Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kd/anbud-konsesjoner-og-brev/brev/utvalgte_brev/2019/ta-aktivt-del-i-arbeidet-med-de-nye-lareplanene/id2645901/

Regjeringen (2019). *Strategi for fagfornyelsen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-for-fagfornyelsen/id2537794/>.

Rogers, E. (2003). *Diffusion of innovations*. London: MacMillan Publishers.

Røvik, K.A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved årtusenskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.

Røiseland, A. & Lo, C. (2019). Samskaping – nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. Årgang 35, (1).

Sametinget (2020). *Om Sametinget*. Hentet fra <https://sametinget.no/om-sametinget/>

Simon, H. A. (1947). *Administrative behaviour*. New York: Macmillan.

Skolelederforbundet (2020). *Skolelederforbundet – for landets viktigste ledere*. Hentet fra <https://www.skolelederforbundet.no/om-oss/>

Skolenes Landsforbund (2020). *Om Skolenes landsforbund*. Hentet fra <https://skoleneslandsforbund.no/om-skolenes-landsforbund/>

Sørensen, E. & Torfing, J. (2014). Network Governance and Post-Liberal Democracy. *Administrative Theory & Praxis* 27, (2), 197–237. <https://doi.org/10.1080/10841806.2005.11029489>.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration and Society. Sage Journals*, 43, (8), 842-868. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0095399711418768>.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2018). Designing institutional platforms and arenas for collaborative policymaking. *Public Management Review* 21, (1), 1443-1463. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1559342>

Torfing, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2019). Transforming the Public Sector into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, 51 (5), 795-825. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>

Utdanningsdirektoratet (2020). *Hva er fagfornyelsen?* Hentet fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagfornyelsen/nye-lareplaner-i-skolen/>

Utdanningsdirektoratet. (2019). *Slik ble læreplanene utviklet*. Hentet fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagfornyelsen/slik-ble-lareplanene-utviklet/>

Utdanningsforbundet (2020). *Om oss*. Hentet fra <https://www.utdanningsforbundet.no/om-utdanningsforbundet/>

Vabo, S.I. & Røiseland, A. (2016). *Styring og samstyring - governance på norsk*. 2. utg. Oslo: Fagbokforlaget.

Wegrich, K. (2019). The blind spots of collaborative innovation. *Public Management Review*. Vol. 21, (1). 12-20. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1433311>

9 Appendiks

Svar på spørsmål om hvor mye innspill fra høringsrundene ble tatt hensyn til og brukt i de endelige bestemmelsene:

Elevorganisasjonen: *«Vi opplevde det vel som noe var regjerende, og at det var vel. Vi valgte også aktivt å ikke delta i alle høringsrundene. Vi svarte da mer på de store, og generelt mindre når det kom til de individuelle læreplanene for eksempel. Men jeg tror nok vi opplevde at det ble variert veldig på å sette sammen informasjonen vi fikk, når vi skulle sette oss ned å diskutere det. Var veldig på hvor stor er den gruppen, hvor mange svarte, det var også mye press fra Utdanningsforbundet at vi også skulle være mer kvalitative og se på hvem er det som har svart hva, ikke liksom bare kjøttvekta og antall».*

KS: *«Jeg opplever at Udir virkelig har jobbet med å systematisere alle innspillene, det var jo tusenvis, på en god måte. Og bruker det grundig, og det har de synliggjort både for oss i arbeidsgruppa og i referansegruppa. Da har de laget veldig systematiske oversikter som vi har måttet ta stilling til. Vi har gitt råd fra arbeidsgruppa og referansegruppa har gitt tydelige råd. Og fått forelagt seg dilemmaer som ligger i det».*

Norsk Lektorlag: *«Jeg fikk inntrykk av at de leste alle høringsuttaalelsene grundig, vektet de noe ut ifra hva slags aktør det var, og hvor mange som sto bak det synet. Absolutt».*

Skolelederforbundet: *«Nei jeg mener at innspill ... og det er vi nødt til å mene. Det er ikke vits å ha en høringsrunde hvis du ikke skal ta høringsinnspill til følge. Så det mener vi at det blir det gjort. Ellers ville hele høringsapparatet falle sammen, hvis man begynner å tro at man ikke blir hørt. Så det er å undergrave hele systemet. Så jeg tror og mener at når man kommer med innspill så blir man hørt i den grad det er mulig. Men altså det er sånn demokratiet fungerer. Man kommer med sine innspill, noen ganger blir man hørt, andre ganger ikke».*

Skolenes Landsforbund: *«Vi føler jo at stort sett så har høringssvarene blitt vurdert på en fin måte uten at det har vært veldig vektet. Men vi følte jo veldig ... vi har følt littegrann på at det er noen av høringssvarene som har kommet, som ikke har blitt vekta pga. at det ligger noe politisk bak da. Og det har jo litt med ... KD er jo tross alt styrt av ei blå-blå regjering. En del av standpunktene som har kommet som har blitt avvist har kanskje hatt en rød-grønn ballast*

med seg, og dermed blitt avvist. Vi følte vel ganske mye på at en del av standpunktene knyttet til ... jeg kommer hele tiden tilbake til arbeidslivet da ... hadde nok litt politisk ballast bak seg for grunnen til å bli kastet ut av læreplanen da».

Utdanningsforbundet: *«... Da opprettet Utdanningsdirektoratet nasjonale kjerneelement-grupper, hvor vi kunne spille inn forslag til medlemmer av disse gruppene. Det gjorde vi, og vi fikk medlemmer av Utdanningsforbundet inn i en del av gruppene, og de sendte innspill på høring. Det er klart at gruppene ikke var 100% enig seg imellom, men Udir opprettet også en såkalt tverrfaglig gruppe. De skulle se alle læreplanen for første innspill som ble sendt ut sprikte i alle retninger. Så form og struktur ble vesentlig endret underveis, og det var delvis på bakgrunn av gode og konstruktive tilbakemeldinger fra hele sektoren. Jeg nevnte både overordnet del, som til slutt var veldig annerledes enn den første skissen som ble sendt ut. Så vi har blitt stadig mer fornøyd med de resultatene vi har sett som har blitt sendt på høring. Så prosessen, med både de nasjonale læreplan-gruppene, innspill og høringer, og det som vår interne gruppe har bidratt med, har gjort at resultatet har blitt veldig mye bedre underveis».*

Vedlegg 1: Intervjuguide

Tusen takk for at du tar deg tid til å snakke med meg. Som nevnt er jeg masterstudent på institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Denne undersøkelsen vil brukes for å få en bedre forståelse av prosessen som ledet fram til de nye læreplanene. Din respons vil ikke bli nevnt for noen andre jeg snakker med, og behandles konfidensielt. Det vil si at ingen opplysninger kan spores tilbake til deg i den endelige masteroppgaven. Jeg ønsker gjerne å ta opp samtalen på bånd og transkribere dette i ettertid. Takk igjen for at du stiller opp til intervju.

Åpning

- Kan du fortelle om arbeidet ditt i forbindelse med læreplanleggingen?
- Hva var din hovedrolle/oppgave i denne prosessen?

Strategi

Jeg vil gjerne vite mer om formålet deres i arbeidet med fagfornyelsen

- Hvordan jobbet du for å påvirke læreplanleggingen?
- Hvilke muligheter du hadde for å påvirke?
- Hvordan opplevde du å jobbe sammen med de andre aktørene?
- Var det andre du skulle ønsket å ha vært i kontakt med i arbeidet med nye læreplaner?
- Hvordan opplevde du involveringen av andre parter?

Maktforhold

Jeg vil gjerne høre mer om maktforholdet mellom aktørene som jobbet med fagfornyelsen.

- Hvordan anså du maktforholdet mellom de forskjellige aktørene?
 - Hvordan hadde dette påvirkningen på gangen i prosessen?
 - Hvordan påvirket dette de endelige beslutningene?
 - Var det noen aktører var mer aktive enn andre i denne prosessen?
 - Var det noen konfliktlinjer som var mer fremtredende og vanskelig å overkomme i prosessen?
 - I hvilken grad synes du KD ivaretok sin rolle som endelig beslutningstaker?
- Var det noe som gjorde det enklere eller vanskeligere for dere å bli hørt i denne prosessen enn for andre aktører?

- Har du vært involvert i andre offentlige beslutningsprosesser i din sektor?
 - Probe om Kunnskapsløftet vs. Fagfornyelsen.

Gjennomslag og eierskap

Jeg ønsker å få mer informasjon om hvordan du vurderer gjennomslag og eierskap til det nye læreplanverket.

- Om du vurderer arbeidet med nye læreplaner i sin helhet, hvor fornøyd er du med hvordan de ser ut i dag?
- På hvilken måte følte du at dine synspunkt ble hørt i forhold til det endelige utfallet?
 - o Probe om konkrete gjennomslag
- På hvilken måte kjenner du eierskap til det nye læreplanverket?
- Var det noe du anså som mer innovativt som i denne prosessen?
- I hvilken grad mener du at det økte mangfoldet av beslutningstakere bidro til nye løsninger?
 - Hvilke?
 - Hvorfor/hvorfor ikke?
- På hvilken måte synes du referanse- og arbeidsgruppen fungerte i prosessen?
- Hvor mye ble innspill fra de ulike høringsrundene brukt i beslutningen om de endelige læreplanene?
- Til slutt: Er det noe du ønsker å legge til som jeg kan ha glemt å spørre om angående arbeidet ditt i denne saken eller om prosessen med nye læreplaner som helhet?

Vil du delta i forskningsprosjektet

Samstyring i norsk offentlig sektor

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å få informasjon om prosessen i siste års arbeid med nye læreplaner. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med prosjektet er å undersøke mulige effekter «collaborative governance» eller samstyring har på oppgaveløsninger i norsk kontekst. Jeg ønsker mer konkret å undersøke trekk ved selve beslutningsprosessen, hvordan den oppleves av deltakere og om den fører til innovasjon. Dette er en masteroppgave som blir skrevet for institutt for Statsvitenskap på Universitetet i Oslo.

Opplysningene skal utelukkende brukes i dette masterprosjektet.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Oslo er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Utvalget er trukket gjennom strategisk utvelgelse basert på informasjon fra Kunnskapsdepartementet om hvem som deltok i prosessen med læreplanleggingen.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du stiller opp på intervju. Det vil ta deg ca. 45-60 minutter. Intervjuet vil handle om ditt arbeid i læreplanleggingen, og hvordan du oppfattet prosessen. Det vil ikke bli spurt om personlige opplysninger som kan spores tilbake til deg. Intervjuet vil bli tatt opp på båndopptaker og senere transkribert.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Masterstudent Erik Høyer-Humberset, samt professor og veileder Tobias Bach ved Institutt for Statsvitenskap vil ha tilgang til opplysningene.

Datamaterialet vil bli lagret på et privat område med flerfaktorautorisering. Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste atskilt fra øvrige data.

Deltakerne vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjon, og det er kun informasjon fra intervjuene som ikke kan spores tilbake til enkeltpersoner som vil publiseres.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 25.05.2020. Ved prosjektstutt vil personopplysninger og opptak av intervjuer slettes.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:
innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
å få rettet personopplysninger om deg,
å få slettet personopplysninger om deg,
å utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.
På oppdrag fra *Universitetet i Oslo* har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med: *Universitetet i Oslo* ved veileder *Tobias Bach* på mail: tobias.bach@stv.uio.no eller via telefon på +47 228 54 762. Eller ta direkte kontakt med student *Erik Høyner-Humberset* på mail: erikhoy@student.sv.uio.no eller mobil +47 47504388

Vårt personvernombud: *Roger Markgraf-Bye*. personvernombud@uio.no
NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
Tobias Bach

Student
Erik Høyner-Humberset

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Samstyring i norsk offentlig sektor*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 25.05.2020.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)