

MASTEROPPGAVE

Emnekode: SO330S

Namn på kandidat: Lena Strandheim

Folkeuniversitetet som aktør i kompetansepolitikken

Dato: 18.05.2022

Totalt antall sider: 69

Forord

Livslang læring er noko dei fleste av oss har eller kjem til å ha eit forhold til, anten ein alt har formell utdanning eller ikkje. Kompetanseheving er utviklande for den enkelte, og nyttig for arbeids- og samfunnsliv. Temaet interesserer meg i stor grad og arbeidet med denne masteroppgåva har vore lærerikt.

Det å ha gått i djupna på eit tema eg er interessert i, har vore interessant og det har gjeve meg ny innsikt. I tillegg har det vore lærerikt å skulle gjennomføre eit slik prosjekt. Prosessen har òg vore arbeidsam, og til tider utfordrande, men det har mest vore gjevande og utviklande opplever eg. No når eg er ferdig med prosjektet, ønsker eg å nytte høve til å takke dei som har hjelpt meg i løpet av prosessen.

Først og fremst takk til mine gode kollega som stilte opp i til intervju og har gjeve meg nyttig innsikt. Oppgåva kunne ikkje blitt gjennomført på denne måten, utan dykkar bidrag.

Takk til min rettleiar Gry Cathrin Brandser for rettleiing og konstruktive tilbakemeldingar gjennom arbeidet med oppgåva.

I tillegg ønsker eg å takk slekt og familie for at de har lytta til mine refleksjonar kring oppgåva og hjelp meg med å sortere tankar og fått betre struktur i oppgåva. Eg takkar òg for at de har bidratt gjennomlesing av oppgåva.

Bergen 18. mai 2022

Lena Strandheim

Samandrag

I 2020 kom Kompetansereforma – lære heile livet. Den reforma har sett søkelys på at ein treng påfyll av kompetanse og ny kunnskap for å kunne delta i eit arbeidsliv i stadig endring. Måla med reforma er å tette gapet mellom det folk har av kompetanse og det arbeidslivet treng. Tiltaksområda er retta mot å både stimulere til meir etterspørsel av opplæringstilbod og til å få opplæringstilbydarar til å gje relevante tilbod.

I studien har er retta fokus mitt mot korleis kompetansereforma har vorten sett i verk, og kva for typar iverksetting og styreformar som pregar reforma. Dette har eg studert ut i frå Studieorganisasjonen Folkeuniversitetet sitt perspektiv, og deira erfaring tiltaksområda i Kompetansereforma. Denne organisasjonen ein frivillig aktør innan politikkområde for kompetansepolitikk, og er tilknytt Studieforbundet Livslang Læring.

Problemstillinga i studien er: Kva for implikasjonar har Kompetansereforma - lære heile livet på Folkeuniversitetet sitt bidrag til livslang læring?

Studien er kvalitativ med fokusgruppeintervju som metode for datainnsamling. Dataa er koda og analysert med stegvis-induktiv deduktiv metode. Resultata i studien viser at Kompetansereforma er prega av New Public Management og styring via nettverk. Nokon av tiltaka i reforma Folkeuniversitetet bidrar til, er òg prega av Top-down styring, med vekt på kontroll, mål- og resultatstyring. Denne forma for styring gjev mindre autonomi og høve for tilpassing til målgruppa.

Andre tiltaksområde i reforma er meir prega av governace og styring via nettverk. Desse tiltaksområda har òg trekk frå NPM, men her er fristilling og konkurranseutsetjing meir dominerande. Denne forma for styring har truleg påverka Folkeuniversitetet noko, då organisasjonen må tilpasse seg eit politikkområde som er prega av marknadsmekanismar og konkurranse. I tillegg legg kompetansepolitikken mest vekt på opplæring som er relevant for arbeidslivet, og det ser ut til at også Folkeuniversitetet satsar på dette kompetanseområde.

Nøkkelord: Kompetansepolitikk, studieforbund, livslang læring, iverksetting av offentleg politikk.

Summary

In 2020 the Kompetansereforma – lære hele livet was put into action. The reform focuses on the need for replenishment of skills and new knowledge to be able to participate in a constantly changing working life. The aim of the reform is to close the gap between people's competence and working life demands. The intervention area is aimed at stimulating the demand for education and that relevant education is offered.

My focus for the thesis is on how the competence reform has been implemented, and what types of implementation and forms of governance characterize the reform. Studieforbundet Folkeuniversitetet is a voluntary actor within the policy area of the reform. The organization is connected to Studieforbundet Livslang Læring. My thesis will examine the reform through the perspectives of the employees of Folkeuniversitetet. This organization is a nonprofit organization within the policy area for competence policy. The organization is connected to Studieforbundet Livslang Læring.

My research question is: What implications does Kompetansereforma – lære hele livet have for Folkeuniversitetet's contribution to lifelong learning?

The thesis is based on qualitative research with interviews of focus groups as the method for data collection. The data was encoded and condensed. The results of the study show that the Competence Reform is characterized by New Public Management and network governance. Some of the publicly funded programs Folkeuniversitetet contributes to, are also characterized by top-down management, with emphasis on control, goal and performance management. This type of management provides less autonomy at the local level.

Other parts of the reform are more characterized by governance and networking. These areas of action also have features from NPM, but here competition is more dominant. This form of management has probably affected Folkeuniversitetet somewhat since the policy area is characterized by market mechanisms and competition. The organization's course offerings have become more work-oriented, just as the public policy suggests.

Keywords: Competence policy, lifelong learning, implementation of public policy.

Innhald

1 Innleiing	1
1.1 Bakgrunn og val av tema	2
1.2 Problemstilling.....	3
1.3 Organisering av oppgåva	4
2 Kompetansereforma og tidlegare forskning på feltet	4
2.1 Kompetansereforma – lære heile livet.....	4
2.1.1 Kvifor reform	5
2.1.2 Tiltaksområda i Kompetansereforma.....	6
2.2 Tidlegare forskning på studieforbund	8
3. Teoriar om iverksetting av offentleg politikk	10
3.1 Ulike perspektiv på Implementering av offentleg politikk.....	10
3.1.1 Top down perspektivet	10
3.1.2 Bottom up perspektivet.....	11
3.1.3 Nettverksperspektivet.....	13
3.2 Reformar, organisasjonar og endring.....	16
3.2.1 Teoretiske grep av særleg relevans	17
4 Metode	18
4.1 Kvalitativ metode.....	18
4.1.1 Fokusgruppeintervju	19
4.2 Rekruttering og utval.....	20
4.2.1 Utval	20
4.2.2 Rekruttering.....	21
4.3 Gjennomføring av fokusgruppeintervju	23
4.3.1 Intervjuguide.....	23
4.3.2 Gjennomføring av intervju	24
4.4 Arbeid med data og analyseprosessen.....	26
4.4.1 Transkribering	26
4.4.2 Kodar og kategoriar (STI- modellen)	27
4.5 Etske omsyn.....	29
4.6 Førforståing og refleksivitet.....	30
4.7 Validitet og reliabilitet	31
5 Empirisk del og analyse	32
5.1 Rigide ordningar.....	33
5.1.1 Implikasjonar med ordningane	33
5.1.2 Tilpassar seg utlysingane	42
5.2 Meir fleksible ordningar	46
5.2.1 Fleksibilitet til å møte behov	47
5.2.2 Balanseong, legitimitet og endring.....	51
5.3 Konkurransen og samarbeid	53
5.3.1 Mange andre aktørar og konkurranse	53
5.3.2 Å finne mogelegheiter saman.....	56
6 Drøfting	59
6.1 Top-down og New Public Management	59
6.1.1 Mål- og resultatstyring	60
6.1.2 Endringa av innhald i politikken	61
6.1.3 Bakkebyråkratar og taus kunnskap	61

6.2	Fleksibilitet og konkurranse.....	63
6.2.1	Konkurranseutsetjing og fristilling	64
6.2.2	Nettverk og samarbeid	64
6.3	Implikasjonar og endring	66
7	Samanfatning og konklusjon.....	68
	Bibliografi.....	70
	Vedlegg.....	74
Nr. 1	– E-post med innbyding til intervju	74
Nr. 2	– Informasjonsskriv til deltakar til intervju	75
Nr. 3	– Intervjuguide.....	79

1 Innleiing

I 1864 vart *Studenternes Forening for fri Undervisning* danna i Christiania. Bak opprettinga stod Henrik Ibsen, Bjørnstjerne Bjørnson og Christofer Bruun. Denne foreininga skulle gje trengande unge menneske gratis undervisning. Dei meinte det var viktig for at folket skulle bli meir opplyst og gjere deltaking i demokratiseringa meir tilgjengeleg.

I løpet av dei 158 år sidan stiftinga, eksisterer det same forbundet, rett nok i ei anna form. Forbundet har gått igjennom mange endringar sidan den vart stifta i Oslo, men målet er framleis det same - å bidra til å vedlikehalde og styrke demokratiet og legge grunnlag for berekraftig utvikling, å bidra til motivasjon og tilgang til kunnskap og kompetanse for alle.

Gjennom åra har forbundet hatt fleire namn. I mange år på 1900-tallet var namnet *Friundervisningen*, etter det var det *Folkeuniversitetet* som gjaldt. Frå 2021 er namnet *Studieforbundet livslang læring*. Studieforbundet har 21 medlemsorganisasjonar som driv med vaksenopplæring etter vaksenopplæringslova. Den medlemsorganisasjonen som gjennomfører størst omfang av kurs er studieorganisasjonen Folkeuniversitetet.

Opplæring er like viktig og like aktuelt den dag i dag som det var på 1800- talet. Utdanningssektoren har sjølv sagt vore i endring sidan den gong, men framleis ser vi at det er mange som treng opplæring, for å kunne ta del i samfunns- og arbeidsliv. Ein har også identifisert eit kompetansegap mellom det arbeidslivet treng av kompetanse, og det folk faktisk har av kompetanse. I tillegg er arbeidslivet i raskare endring enn nokon gong, som gjer til at så å seie alle treng påfyll av kompetanse, sjølv om ein frå før har ei utdanning og arbeidserfaring. Difor er det sett i verk fleire reformar som har som føremål å tette dette gapet, og å stimulere til at fleire tileignar seg relevant og nok kompetanse til å delta i arbeidslivet. Ein av desse reformene er Kompetansereforma - lære heile livet (2019-2020).

I denne oppgåva vil eg sette søkelys på iverksetting av reforma. Konkret vil eg sjå på korleis nokon som jobbar med iverksettinga opplever å arbeide med tiltak som blir sett i verk innan kompetansopolitikken. Dette vil eg studere ved å bruke

Studieorganisasjonen Folkeuniversitetet som case, og ved å intervjuje tilsette i Folkeuniversitetet som jobbar med å iverksette opplæringstiltak det står om i reforma. Vidare vil eg sjå på kva implikasjonar dette har for Folkeuniversitetet, og korleis reforma fremmar eller hemmar Folkeuniversitetet sitt arbeid i høve livslang læring

1.1 Bakgrunn og val av tema

Som nemnd har Studieforbundet Livslang Læring gått igjennom mange endringar sidan skipinga i 1864. Det har også medlemsorganisasjonane gjort. Frå å bli starta i dåverande Christiania, til å bli landsdekkande organisasjonar med mindre forbund mange bygder og byar rundt om i landet. Mange av desse gjekk under namnet Friundervisninga, og etter kvar Folkeuniversitetet. I 2019 var det sju regionale organisasjonar under namnet Folkeuniversitetet, fordel over heile landet, i tillegg til Studieforbundet Folkeuniversitetet som no heiter Studieforbundet Livslang Læring.

I 2020 var alle desse sju regionane fusjonert til ein samla og landsdekkande organisasjon, som fekk namnet Studieorganisasjonen Folkeuniversitetet. All kursverksemd som tidlegare hadde blitt administrert av tilsette i Studieforbundet Folkeuniversitetet, vart også fisjonert ut av studieforbundet og overført til Studieorganisasjonen.

Det nok mange grunnar for denne for fusjonen, og sidan Folkeuniversitetet er ein del av politikkområde for kompetansepolitikk, kan det kanskje ha påverka. Studieforbund er nemnd i denne reforma og i 2020 vart det blant anna gjort endringar i høve forvaltningsansvar for studieforbunda, der Studieforbundet Livslang Læring er eitt av fire forbund som ligg att under Kunnskapsdepartementet. Dei andre 10 studieforbunda er flytta over til Kulturdepartementet(Stortinget, 2020).

Studieforbundet Livslang Læring heitte tidlegare studieforbundet Folkeuniversitetet, og Studieorganisasjonen Folkeuniversitetet er tilknytt det studieforbundet. I denne oppgåva ser eg på korleis iverksettinga av kompetansepolitikken, påverkar organisasjonen og korleis det er å jobbe med tiltak i Kompetansereforma som ein del av organisasjonen sin kontekst.

Studieforbund som får tilskot frå kunnskapsdepartementet er dei som primært rettar verksemda si mot utdannings- og kompetansepolitiske mål (Kompetanse Norge, 2021). Bakgrunnen for dette er at regjeringa meinte at studieforbunda gir eit viktig

bidrag til læring heile livet, men dei ønska å oppnå betre effektivitet og måloppnåing i studieforbunda (Regjeringen, Meld. St. 14 (2019-2020), 2020, p. 69).

Studieforbund er frivillige organisasjonar og er å rekne som eit supplement til det offentlege og private utdanningssystemet. For å kunne kalle ein organisasjon eit studieforbund, må organisasjonen vere godkjent av kunnskapsdepartementet, eller kulturdepartementet etter lov om vaksenopplæring og fylle alle vilkår i § 5 i Vaksenopplæringslova. Formålet til organisasjonen må vere å drive opplæring for vaksne (Vaksenopplæringslova, 2009). I tillegg må forbunda drive kursaktivitet etter minst eitt av dei overordna måla i § 4. I denne lova.

Det kan vere å bidra til å vedlikehalde og styrke demokratiet og legge grunnlag for berekraftig utvikling, å bidra til motivasjon, gje tilgang til kunnskap og kompetanse for alle og slik møte behov i eit samfunn og arbeidsliv i stadig endring (Vaksenopplæringslova, 2009). Kurstilboda i Folkeuniversitet organisasjonane har over lang tid vore mangfaldig. Ein har tilbydd alt frå kultur- og fritidskurs, språkkurs, til fagopplæring, meisterbrev utdanning og emne på universitets- og høgskulenivå. Etter fusjonen er val av portefølje ein del av det strategiske arbeidet organisasjonen jobba med. D

Som tilsett i marknadsavdelinga i Folkeuniversitetet ser eg at organisasjonen både opererer i ein marknad, og deltar i offentleg finansierte opplæringsprogram, og ønska å sjå nærare på dette i samband med Kompetansereforma i lys av iverksettingsteori.

1.2 Problemstilling

Problemstillinga er: **Kva for implikasjonar har Kompetansereforma - lære heile livet på Folkeuniversitetet sitt bidrag til livslang læring?**

Eg vil i tillegg rette fokus mot følgjande underspørsmål:

1. Kva for typar iverksetting av offentleg politikk finn eg i samband med Kompetansereforma?
2. Korleis opplever tilsette i Folkeuniversitetet det er å arbeide med tiltaksområda i Kompetansereforma?
3. På kva måte fremmar eller hemmar Kompetansereforma Folkeuniversitetet sitt arbeid med å legge til rette for livslang læring?

1.3 Organisering av oppgåva

Etter dette innleiingskapittel vil eg i kapittel to gjere greie for Kompetansereforma – lære heile livet og tiltak som er sett i verk i samband med denne, samt noko tidlegare forskning. I kapittel tre presenterer eg det teoretiske rammeverket eg har nytta til å analysere og drøfter mine funn i lys av. I kapittel fire gjer eg greie for val av metode og korleis eg har gått fram når eg har nytta med av denne metoden. Vidare presenterer eg min funn og analyse i kapittel fem. I kapittel seks drøftar eg funna mine i lys av teori og i kapittel sju samanfattar og kjem med ein konklusjon i tillegg til å svare på problemstillinga mi.

2 Kompetansereforma og tidlegare forskning på feltet

I dette kapitlet gjer eg greie for Kompetansereforma - Lære heile livet. Eg skriv noko om måla, bakgrunnen og tiltaka i reforma. Eg viser også til noko tidlegare forskning på Studieforbund og deira bidrag til læring. til slutt gjer eg greie for teoriar om implementering av offentleg politikk, og kvifor eg har valt å bruke desse teoriane.

2.1 Kompetansereforma – lære heile livet.

Regjeringa Solberg la fram stortingsmeldinga Meld. St. 14 Kompetansereforma – lære heile livet, 22. april 2020.

Måla med Kompetansereforma – lære heile livet, er todelt.

1. Det første målet er at ingen skal gå ut på dato på grunn av manglande kompetanse.
2. Det andre målet er å tette kompetansegapet, det vil seie gapet mellom kva arbeidslivet treng av kompetanse, og den kompetansen arbeidstakarane faktisk har (Regjeringen, Meld. St. 14 (2019-2020), 2020, p. 12).

I stortingsmeldinga skriv regjeringa Solberg at alle nivå i utdanningssystemet skal bidra til at den enkelt tileignar seg kunnskap, dugleikar og generell kompetanse. Alle skal bli førebudd og lære å lære heile livet. Dei ulike nivåa i utdanningssystemet spelar noko ulike roller. I tillegg spelar arbeidslivet ei særskild viktig rolle i vaksen alder (Regjeringen, Meld. St. 14 (2019-2020), 2020, p. 14).

Jamfør Kompetansereforma, skal Barnehage, SFO og grunnskule ha fokus på tidleg innsats, då det er i desse åra ein legg det viktige grunnlaget for vidare læring, jamfør stortingsmeldinga *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Fordi det er ein klar samanheng mellom fullført vidaregåande opplæring og deltaking i arbeidslivet og vidare kompetanseutvikling seinare i livet, spelar vidaregåande opplæring ei særskild viktig rolle for overgangen frå dette opplæringsnivået til høgare utdanning eller arbeid. Regjeringa Solberg har som mål om at 90 % skal fullføre vidaregåande opplæring innan 2030.

Både utdanningssystemet, kurstilbod frå andre aktørar og andre ordningar for livslang læring, skal tilpasse seg eksisterande og framtidig kompetansebehov. Opplæringstilboda må vere tilpassa eit arbeidsliv i endring og omstilling, samt at arbeidstakarar oftare skiftar arbeidsgjevar og at ikkje alle har fast stilling. I tillegg skal arbeidslivet bidra til at folk held seg oppdatert gjennom heile arbeidslivet, då mesteparten av kompetanseutviklinga blant sysselsette skjer i arbeidslivet og på arbeidsplassen og ikkje i utdanningssystemet (Regjeringen, Meld. St. 14 (2019-2020), 2020, p. 14).

2.1.1 Kvifor reform

Etter- og vidareutdanningsutvalet (EVU-utvalet) si utredning *NOU 20219: 12 Lærekraftig utvikling. Livslang læring for omstilling og konkurransevne* er utgjert eit viktig bidrag for Kompetansereforma.

Jamfør Meld. St. 14 (2019-2020), er Norge eit rikt land fordi vi har ein kunnskapsrik befolkning. Vår humankapital utgjert om lag 75 % av vår nasjonalformue. Denne må stadig fornyast. Etter kvart som sysselsette har fått meir kompetanse, har også verdiskapinga og produktiviteten auka. Auka produktivitet er positivt, men samstundes kan dette ha heva terskelen for å delta i arbeidslivet.

I tillegg står norsk nærings- og arbeidsliv ovanfor store omstillingar og mykje tyder på at vi er på veg inn i den fjerde industrielle revolusjon. Den teknologiske utviklinga med digitalisering, robotisering og automatisering har alt og vil truleg auke produktiviteten ytterlegare. Dette kan gjere til at mange arbeidsoppgåver vert endra eller fell bort ved at teknologien tek over. Samstundes vil truleg nye arbeidsoppgåver bli til. Dette gjer til ein vi treng ein kompetansedreining i nye retningar. Det kan vere

noko vanskeleg å sjå føre seg korleis teknologien vil utvikle seg, men det er viktig å vere førebudd, står det i Kompetansereforma (Regjeringa, Meld. St. 14 (2019-2020), 2020, pp. 19-20).

Globalisering og internasjonal konkurranse har òg ei innverking. I tillegg kjem Norge til å gå inn i ei tid med lågare inntekter frå olje og gass, og det grønne skiftet vil komme til å trenge fram naudsynte endringar og omstillingar, som igjen vil endre kompetansebehovet i samfunnet.

I Meld. St. 14 (2019-2020), viser regjeringa Solberg til Kompetansebehovsutvalet sin tredje rapport, NOU 2020: 2. *Fremtidige kompetansebehov III. Læring og kompetanse i alle ledd*. Her blir det trekt fram 8 utfordringar (Regjeringa, Meld. St. 14 (2019-2020), 2020, p. 21).

2.1.2 Tiltaksområda i Kompetansereforma

For å stimulere til dette set reforma i verk tiltak på tre nivå som skal:

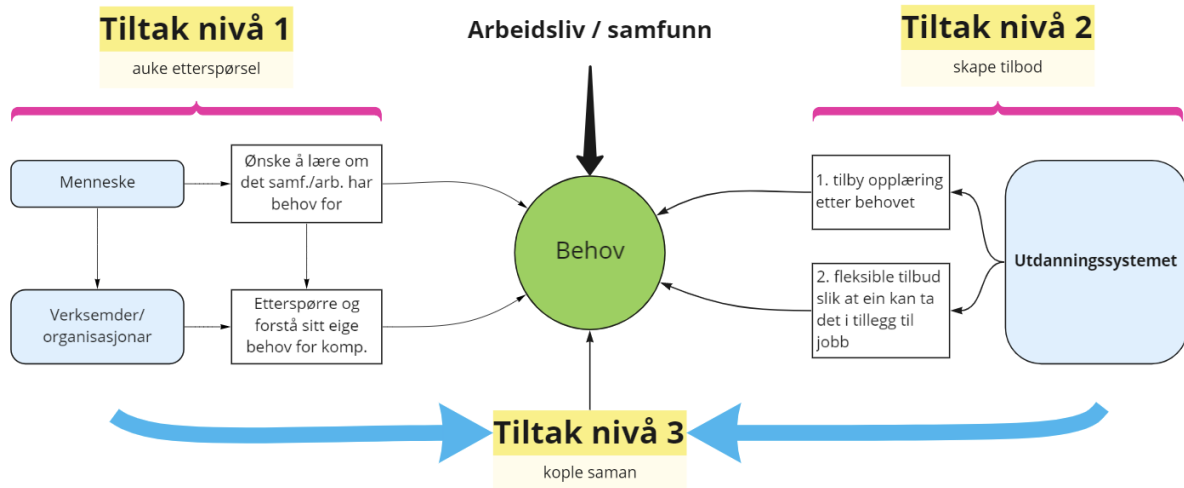
1. stimulere til meir etterspørsel etter kompetanseutvikling
2. opne utdanningssystemet for livslang læring
3. betre koplinga mellom tilbod og etterspørsel etter kompetanseheving

Å stimulere til meir etterspørsel etter kompetanseutvikling, skal få den enkelte og bedriftene til å sjølv ta initiativ til kompetanseheving.

Å opne utdanningssystemet for livslang læring skal få tilbydarar til å tilby opplæring i det som det er behov for, og ein må organisere opplæringa slik at det passar for alle livsfasar og arbeidssituasjonar. Først og fremst skal det kunne kombinerast med arbeid.

Å betre koplinga mellom tilbod og etterspørsel etter kompetanseheving. Det vil seie at dei som treng opplæring og kompetanseheving, må etterspørje tilbod og kunne komme i kontakt med tilbydarar, og dei som tilbyr opplæring må få kontakt med dei som har eit kompetansebehov. Denne koplinga er viktig, både for at tilbydarar skal få kjennskap til kva behovet er, og tilpasse til tilbod etter det. Slik skal dei som treng kompetanse påfyll får tilgang til revant tilbod.

Eg vel å framstille tiltaksområda som vist i figur 1 under. Dette er mi forståing for områda og korleis dei er tenkt å verke saman.



Figur 1 – tiltaksområda i Kompetansereforma

Fleire av tilskotsordningane er relevant for Folkeuniversitetet sitt arbeid. Det gjeld blant anna Kompetanseplussordninga, Bransjeprogramma og Klippekortordninga.

Kompetansepluss arbeid er eit program som har gått sidan 2006, den gong med namnet basiskompetanse i arbeidslivet (Regjeringen, Meld. St. 14 (2019-2020), 2020, p. 30). Det er eit program som skal gå til opplæring i dei grunnleggande ferdigheitene lesing og skriving, munnleg, rekning, digitale ferdigheiter, norsk og samisk for folk i arbeidslivet. Kompetansepluss frivilligheit går til opplæring i dei same grunnleggande ferdigheitene, men til folk som deltar i ein frivillig organisasjon. I intervju mine er Kompetansepluss arbeid blitt omtale ein god del.

Bransjeprogrammet er eit noko nyare program. Det er eit samarbeidsprosjekt mellom styresmaktene og partane i arbeidslivet. I Kompetansereforma og koronakrisa er det satsa ytterlegare på bransjeprogrammet ved å inkludere fleire bransjar i programmet (Regjeringen, Meld. St. 14 (2019-2020), 2020, p. 44).

2.2 Tidlegare forskning på studieforbund

FAFO har i ein studieforbund si rolle i vaksenopplæringa. Rapporten har fått namnet *Studieforbundene som læringskatalysator*, fordi dei mogelegheitene for læring som studieforbund legg til rette for, truleg ikkje hadde vore tilgjengeleg utan studieforbunda sitt arbeid (Talberg, 2019, p. 108). I studien var fokuset på om kursdeltakarar med låg formell utdanning, opplevde møte med ein teoretisk læringsarena meir positivt enn tidlegare, etter å ha gått på kurs via eit studieforbund. FAFO har blant anna undersøkt deltakarane sine læringsprosessar, læringsutbytte og motivasjon. I tillegg såg dei på kva rolle studieforbunda har ovanfor deltakarane og kursinstruktørane. (Talberg, 2019, p. 7).

I rapporten står det at studieforbund tilbyr vaksne nye mogelegheiter for læring, og er eit viktig supplement til det ordinære utdanningssystemet. Årleg deltar ein halv million deltakarar på kurs organisert av eller i tilknytning til eit studieforbund (Talberg, 2019, p. 5). I FAFO si undersøking, var dei med kort formell utdanning underrepresentert. Eitt av hovudfunna i rapporten at denne gruppa deltakarar, meiner at kursa er relevant for deira noverande og potensielt framtidige jobbar, i større grad enn deltakarar med lenger formell utdanning. Høve for å bruke sin praktiske arbeidserfaring på kurset, gjer læring enklare, meir motiverande og gav høve for meistingsopplevingar (Talberg, 2019, p. 7). Det blir av fleire kursdeltakarar beskrive at kurset har gitt dei ein ny sjanse i utdanningssystemet (Talberg, 2019, p. 105). FAFO fann at 70 prosent av deltakarane meinte at kurse dei hadde gått på var betre enn venta. 90 prosent meinte dei lærte mykje av å delta (Talberg, 2019, p. 75).

Likevel ser det ut som studieforbunda si rolle er ganske ukjend for deltakarane. Mange deltakarar var faktisk ikkje klar over kva for studieforbund kurset dei hadde gått på var knytt til. Det positive var at blant dei som kjente til kva for studieforbund kurset var knytt til, meinte dei fleste at dei gjerne deltok på kurs i regi av det same studieforbundet igjen (Talberg, 2019, p. 8). Deltakarane i studien som deltok på kurset i regi av Folkeuniversitetet, kjente godt til studieforbundet sitt namn, men mindre kva rolle studieforbundet hadde for kurset og korleis dei arbeida (Talberg, 2019, p. 51). FAFO skriv at studieforbunda har potensiale til å synleggjere seg meir for deltakarar og potensielt nye deltakarar i mykje større grad enn det dei gjorde då rapporten vart skriven (Talberg, 2019, p. 62).

For kurshaldarane var studieforbunda si rolle mykje meir kjend. FAFO skriv at undersøkingane deira tyder på at kurshaldarane har eit sterkt personleg engasjement for undervisninga og at det å hindre fråfall og jobbe for god tilrettelegging og oppfølging av deltakarar er viktig (Talberg, 2019, p. 55). Kurshaldarane hadde òg fortalt at studieforbunda forventa kvalitet i undervisninga, og at dei var god støtte for dei som underviste på kursa (Talberg, 2019, p. 62).

Rapporten ser òg på økonomiske vilkår for studieforbunda, og om det påverke deira rolle i vaksenopplæringa. Statistikk frå SSB vises at tal kurs via studieforbund har gått ned i perioden 2012-2018. Året med færrest kurs var 2018. Då FAFO såg på det enkelte studieforbund, fann dei at Folkeuniversitetet var det studieforbundet med flest gjennomførte kurs i 2018 (Talberg, 2019, p. 23). I 2014 gjorde Oxford Research og revisjonsselskapet BDO en studie om økonomien i studieforbund. Dei fann at det var ein klar samanheng mellom opplæringstilskot og lågare kursavgift, og at tilskot var viktig for at studieforbunda skulle kunne halde kursavgifta låg. I FAFO sin rapport blir det vist til at kursavgifta er ei barriere som var grunn til at nokon deltakarar hadde vurdert å ikkje delta på kurset, og at kursavgift var grunnen til at dei ikkje deltok på fleire kurs. Dette kan tyde på at kurs er sårbare for auke i kursavgifta, i følgje FAFO (Talberg, 2019, pp. 102-107).

FAFO viser òg til at det er usikkerheit rundt det med statstøtte til studieforbund, då det fleire gongar er signalisert frå staten at ein kan vente seg reduksjon i statstilskot. Studieforbunda har fleire gongar klart å mobilisere seg, og hindra kutt i statstøtte gongar, men det fører likevel til uføreseielege rammevilkår og usikkerheit, som kan vere krevjande (Talberg, 2019, p. 24). I rapporten er det òg vist til at meister utdanninga, som var kurset til Folkeuniversitetet i studien til FAFO, også har konkurranse frå andre aktørar (Talberg, 2019, p. 62). Konkurranse skapar òg usikkerheit. FAFO viser også til ei undersøking som finn at det har vore ei dreining av frå å sjå på at opplæring har av verdi for det enkelte menneske, til å ha ein nytteverdi for arbeidslinja. Denne utviklinga berer preg av NPM-perspektivet, Dette har medført strammare økonomi og mindre autonomi for forbunda, og at styresmaktene i større grad har ønska å måle, regulere og effektivisere studieforbunda si verksemd (Talberg, 2019, p. 21).

3. Teoriar om iverksetting av offentleg politikk

I denne oppgåva har eg nytta teoriar om iverksetting av offentleg politikk og reformar som analyseverktøy. I dei neste avsnitta vil eg kort gjere greie for teori om iverksetting, og klargjere kva eg meiner kan nyttast til analysar av iverksetting av politikk. I tillegg vil eg kort gjere greie for kjenneteikn ved reformar og endring, organisasjonsanalytiske perspektiv, då med utgangspunkt i perspektiv på reformbølga New Public management.

3.1 Ulike perspektiv på Implementering av offentleg politikk

I samfunnsvitskapen omtalar ein gjerne den politiske prosessen som ein sirkulær prosess, som går frå agendasetting – politikkkutforming – avgjersle – iverksetting til evaluering. Denne modellen blir kalla for stegmodellen. Iverksetting er det fjerde steget som inneber at vedtak vert sett ut i live. Men sjølv om ein gjennomfører ei reform, er det ikkje nødvendigvis slik at ein oppnår det ein har tenkt (Vabo, et al., 2020, p. 184). Iverksetting kan seiest i vere komplekst, og ofte vert politikken påverka i løpet av iversettingsprosessen. Dette gjeld særleg om det er mange aktørar innblanda i iverksettingsprosessen (Vabo, et al., 2020, p. 187).

I løpet av dei siste fem ti-åra, har det blir utvikla fleire teoriar om iverksetting som ein kan nytte når ein studerer iverksetting av politikk. Det er vanleg å skilje mellom tre typar perspektiv eller modellar: top-down, bottom-up og nettverk-modellen.

3.1.1 Top down perspektivet

Eit kjenneteikn med perspektivet er at det ein studerer vert avgrensa til det som skjer etter at eit vedtak er fatta. I tillegg er det avgrensa til å omhandle noko som er formelt vedtatt, og til dei ordningane og aktørane som skal gjennomføre vedtaket og realisere måla (Vabo, et al., 2020, p. 188). Forfattarane Pressman og Wildavsky reknast som opphavet til Top down perspektivet (Vabo, et al., 2020, p. 188).

Dette perspektivet tar utgangspunkt i at iverksettingsprosessane er linjere frå vedtak til gjennomføring: politiske mål og eventuelle verkemidlar blir formulert i formelle dokument, som så blir sendt vidare nedover i byråkratiet. For å oppnå vellukka iverksetting, var det viktig at både det offentlege og private aktørar hadde felles

forståing av måla, og at endringane som vart sett i verk var små. Samarbeid på lokalt nivå var også ein føresetnad (Knill & Tosun, 2012, p. 154).

Perspektivet har blitt utsette for mykje forskning og kritikk. Det ble allereie på 70-talet vist til at det kunne førekomme avvik og skifte i politiske mål, medan politikken vart iverksett. Til lenger iverksettingsperioden var, og til fleire aktørar som var involvert, jo større sannsyn var det for at ein ikkje ville oppnå det ein hadde sett seg som mål, hevda dei (Knill & Tosun, 2012, p. 153). Det har også blitt retta kritikk mot sentrale premiss i perspektivet, nemleg føresetnaden om full rasjonalitet, altså at måla er klare og konsistente, at politikken har ein god kausal teori/programteori og at samfunnsproblemet er føyeleg. I tillegg blir det antekt at det iverksettande byråkrati og målgrupper har avgrensa rom for skjønn, og at dei som gjennomfører iverksettinga er dyktige (Vabo, et al., 2020, p. 189).

Kritikarane viste til at kravet om klare og konsistente mål, kan vere vanskeleg å fastsette i avgjerslefasen. Offentleg politikk har ofte mange, uklare og motstridande mål, og politikarane er «avgrensa rasjonelle» i den tyding at dei ikkje alltid heilt klart for seg kva dei ønsker å oppnå. Ikkje reint sjeldan treng dei òg å inngå kompromiss med både politiske samarbeidspartar, men òg med meiningsmotstandarar for å få fleirtal og gjennomslag for politikken sin. Difor må ein gjerne vurdere om ei reform er vellukka ut i frå om det ein har oppnådd er «tilfredsstillande» eller godt nok (Vabo, et al., 2020, p. 189).

Kritikarane har òg vise til at aktørane som er involvert i iverksettinga, ikkje nødvendig vis er like lojale som det forventet i eit klassiske weberiansk byråkrati, som perspektivet gjerne tek utgangspunktet i. Aktørane kan òg handle ut i frå egne interessere. Lokale forhold og kontekstar, som kan ha noko å seie, er det heller ikkje tatt høgde for (Knill & Tosun, 2012, p. 154). Det er med andre ord fleire «variablar» som kan virke inn på iverksettingsprosessen og som dermed kan forklare at utfallet ikkje alltid samsvarer med målet eller den politiske intensjonen bak eit vedtak.

3.1.2 Bottom up perspektivet

Bottom-up perspektivet har som kjenneteikn at fokuset er flytt over til dei som bidrar til å sette i verk politikken (Vabo, et al., 2020, p. 190). I dette perspektivet forutsett ein at det finnast eit mangfald av aktørar på det operative nivået (Knill & Tosun, 2012, p.

152). Ein trekker ikkje opp eit klart skilje mellom politikkkutforming og iverksetting, og det er heller ikkje like viktig å analysere om ein har nådd dei politiske målsetningane. I staden legg ein til grunn at måla vil gå igjennom tilpassingar i løpet av prosessen, og at iverksettande aktørar kjem til å justere og tilpasse politikken til lokale tilhøve og persepsjonar av politiske problem. Dei som iverksett har fleksibilitet og autonomi til å justere politikken til lokale tilhøve og ulike persepsjonar av politiske problem (Knill & Tosun, 2012, p. 155).

Grunnleggaren for dette perspektivet, Michael Lipsky, kalla desse bidragsytarane for bakkebyråkratar, altså dei «byråkratane» som var i direkte kontakt med målgruppene for politikken, altså mennesket «på bakken». (Vabo, et al., 2020, p. 190) Bakkebyråkratane må handtere både usikkerheit og press, med mange saker, sjølv om dei gjerne har knappe ressursar og knapp med tid. Korleis byråkratane handterer dette, kan påverkar korleis vedtak vert sett i verk.

Sjølv om ein i dette perspektivet ser på iverksetting nedanfrå, må bakkebyråkratane også rette seg etter krav frå overordna nivå i byråkratiet. Men sidan ein veit at politikkkutforminga og vedtaka ikkje alltid er klare og tydelege, har bakkebyråkratane ein viss form for fleksibilitet og autonomi til å utøve skjønn. Nokon peikar på at byråkratar lager seg meistringsstrategiar for å handtere kompleksiteten i arbeidet sitt i form av eigne rutinar og prosedyrar internt i organisasjonen (Knill & Tosun, 2012, p. 155) Desse meistringsstrategiane kan til dømes vere å avgrense tilgang til informasjon om at tenesta finnast, å redusere opningstid og tilgjengelegheit til tenesta, å stille unødvendige krav til skriftleg kommunikasjon og å legge stor vekt på å følgje standard prosedyrar. Sjølv om det kan vere ønskeleg å kunne gjere tilpassingar til den enkelte brukar, vil ein likevel gjerne helst følgje dei standard prosedyrane (Vabo, et al., 2020, p. 191).

Meistringsstrategiane kan bidra til å gjere bakkebyråkratane meir nøgde med sin eigen arbeidssituasjon og å redusere krysspreset dei opplever, men kan diverre gå ut over brukarane. I følgje Lipsky var det derfor ikkje føremålstenleg å ha stram kontroll med iverksettinga. Han meinte at forsøk på styring og kontroll av byråkratane, ville føre til at slike meistringsstrategiar vart tatt i bruk. Lipsky meinte der i mot at styring ovanfrå og ned ikkje var naudsynt, fordi bakkebyråkratane var tilsette med høge krav til seg sjølve som tenesteytarar, med omtanke for sine brukarar (Vabo, et al., 2020, p. 191).

Susan Barret og kollega har òg kome med bidrag til bottom up perspektivet. Ho problematiserte særleg skilje mellom innhaldet i politikken og iverksettingsprosessen. Ho meinte at politikken i stor grad fekk sitt innhald gjennom at handlingar vert utført. I tillegg når ein vurderer om gjennomføringa var vellukka ut i frå om problema i samfunnet vart løyst, og ikkje om ein hadde iverksett politikken i tråd med det som var vedtatt. Også dette perspektivet har møtt kritikk. Nokon hevdar blant anna at det kan verte eit demokratisk problem, dersom aktørar i iverksettingsfasen får for mykje påverknad, og slik påverkar den offentlege politikken og måla ein oppnår (Knill & Tosun, 2012, p. 156).

3.1.3 Nettverksperspektivet

Nettverksperspektivet spring i nokon grad ut av ein kritikk retta mot dei to andre perspektiva, som blei betrakta som enten å ha eit for einsida fokus politikkeigarane eller på iversettarane. Det blei vist til at det òg ofte er andre aktørar som har ei rolle i å realisere politikken. Den svenske statsvitaren, Benny Hjern, meinte at verken «top down» eller «bottom up» perspektivet var tilstrekkeleg når ein skulle studere iverksetting av offentleg politikk. Kven som faktisk er involvert i gjennomføringa kjem ikkje nødvendigvis fram av det formelle politiske vedtaket. Denne tilnærminga til å studere iverksetting, har i seinare tid blitt kalla nettverksperspektivet (Vabo, et al., 2020, p. 193).

Ein kan finne ei vidareføring av nettverksperspektivet i studiar av offentleg politikk som arbeider med styring gjennom nettverk, det som kallas «*governance*». Desse nyttar gjerne ikkje omgrepet iverksetting, men det finnast likskapar med deira teoriar og teoriar om iverksetting. Her legg ein til grunn at offentleg politikk ikkje eintydig eit resultat av dei sentrale avgjerslene, men blir utforma «på bakken» av eit mangfald av aktørar, som påverkar gjennomføringa. Politikken og gjennomføringa vart med andre ord forma og påverka av forhandlingar mellom aktørar i løpet av iverksettingsprosessen. Dette er gjerne aktørar i eit nettverk, som ikkje nødvendigvis er over- eller underordna kvarandre, men meir likestilte. Dette kan blant anna vere aktørar i frå ulike sektorar, frå ulike nivå i forvaltninga og både offentlege og private aktørar (Vabo, et al., 2020, p. 199). Ut frå desse tankane ble det på 1990-tallet og av Rod Rhodes utvikla definisjonar på kva som kjenneteiknar nettverk. Han meinte det var ei gjensidig avhengigheit mellom offentlege og private organisasjonar, samt sivil

sektor. I nettverket vil det vere ei kontinuerleg samhandling mellom desse aktørane, for å utveksle ressursar og forhandle om felles mål. Samhandlinga kunne ha spel-liknande form som bygger tillits- og er regulert av reglar som aktørane sjølv har laga. I tillegg vil høg grad av autonomi frå staten til at nettverka skal kunne regulere seg sjølve vere ein føresetnad (Vabo, et al., 2020, p. 200).

Fleirnivåstyring er òg noko teoriar om «governance» har hatt fokus på. Fleirnivåstyring går ut på at politikken nokon gongar blir sett i verk i fleire nivå i forvaltninga, der ein meiner at lågare nivå òg er med på utforminga av politikken, og ikkje berre implementerer den (Vabo, et al., 2020, p. 202).

Andre tilskot i teoriar om governance, legg vekt på at ein må sjå på governance i samband med organisasjonsteori. Governance går vanlegvis føre seg i organisasjonar, og for å forstå governance må ein forstå og forklare organisasjonsmessige variablar. Organisatoriske faktorar som kan påverke er organisasjonsstruktur, kultur og geografi. Organisasjonskultur kan komme til uttrykk gjennom eit organisasjonskart, og vere ei samling forventningar om kven som skal gjere kva, korleis og når. I bokkapittelet, *Organization theory*, av Egeberg, Gornitzka og Trindal i boka *Handbook on theories of governance*, definerast governance som å styre samfunnet gjennom interaktive prosessar mot kollektivt forhandla mål. Etter deira syn vil det vere meir føremålstenleg å sjå på styring som interaktive prosessar enn som hierarkiske prosessar (Egeberg, et al., 2016, p. 32).

Egeberg mfl. argumenterer for at det vil vere nyttig å legge til organisasjonsteori i studiar av governance og styring, både fordi kunnskap om organisasjonar er nyttig når ein skal forstå at ulike organisasjonsoppbygging gir ulike effekt av governance, og fordi organisasjonsvitskap gir nyttig kunnskap om endring. Forfattarane trekk frem fire trekk ved organisasjonar som kan påverke endring; Instrumentale problemløysing, konflikt og forhandlingar, regelfølgning, læring og spreining (Egeberg, et al., 2016, p. 42). Ideelt sett skulle ein ha hatt full oversikt over alle mogelegheiter og konsekvensar tiltak kan ha, men i realiteten har ein ikkje høve for å skaffe all denne innsikta ein treng for å kunne ta fullstendig rasjonelle val.

Difor må ein forenkla verda og det er forventa at tilsette i byråkratiet har avgrensa rasjonalitet og at dei vurderer berre eit utval alternativ og konsekvensar, og gjerne let andre avdelingar vurdere andre problem og effekt. Ved slike løysingar får individet,

her tala om tilsette i forvaltninga, forenkla sin arbeidskvardag, men på den andre sida kan det vere ulike oppfatningar om kva som er relevant og gode løysingar i dei ulike organisasjonane som er delaktige i iverksettinga av politikken (Egeberg, et al., 2016, p. 32).

I høve implementeringsstadiet viser Egeberg mfl. til at den offentlege forvaltninga kan vere organisert på ulike vis, ofte inndel i sektorar etter politikkområde. Ofte har ein eit sentralt departement og underliggende etatar og direktorat. Denne måten å organisere offentleg forvaltning på, med underliggende einingar, blir kalla *agencification*, og formålet er å få ein viss distanse den mellom departementet som er styrt av statsrådar og underliggende offentlege einingar. Denne måten å organisere den sentrale forvaltninga på, har ein sett har blitt tatt i bruk i større og større omfang i samband med reformbølga NPM (Egeberg, et al., 2016, p. 36).

Dette er ei form for vertikal spesialisering. Eit kjenneteikn med denne organiseringa er at byråkratar i underliggende einingar formar politikken ut i frå eige skjønn, og har lite kontakt med det politiske leiinga eller andre sektorar enn sin eigen. Desse byråkratane legg mest vekt på eigen fagkompetanse når dei utøvar skjønn. Sjølv om dei òg er opptatt av effekten av implementeringa for målgruppene for politikken, legg dei gjerne mindre vekt på dette enn dei ministerstyrte byråkratane. Denne vertikale spesialiseringa reduserer potensialet for politisk styring og kontroll. For å bøte på dette blir det gjerne oppretta avdelingar som skal kontrollere implementeringa av politikken. Sjølv om desse kontrolltiltaka og avdelingane har vekse frem, ser det likevel ikkje ut til at den vertikale relasjonen mellom nivå i forvaltninga vert særleg endra, og underliggende nivå mister ikkje sin byråkratiske autonomi, men at kontrollorganet er kome i tillegg (Egeberg, et al., 2016, p. 37).

Ei anna form for spesialisering er horisontal spesialisering, der politikk blir sett i verk på kryss av nivå i forvaltninga. Både ved vertikal og horisontal spesialisering er det gjerne ei forventning om standardiserte offentlege tenester, samstundes som det skal koordinerast på tvers av politikkområda, ulike nivå i forvaltninga og mellom ulike aktørarar som er involvert i iverksettinga. Ved høg grad av spesialisering kan det vere vanskelegare å få til tilpassingar av politikken på lokalt nivå. Lokalt nivå er gjerne det nivået som er i kontakt med målgruppe for politikken (Egeberg, et al., 2016, p. 37).

3.2 Reformar, organisasjonar og endring

Sidan organisasjonar vert sett på som eit verktøy til å iverksette offentleg politikk, kan politikken i seg sjølv krevje endringar i organisasjonar, dersom ikkje organisatoriske trekk er godt nok eigna til å oppnå måla med politikken på ein effektiv og føremålstenleg måte (Egeberg, et al., 2016, p. 39).

Reformar er meir enn endring. Når ein snakkar om reformer er det snakk om at større og meir omfattande påverking frå politisk hald og administrative aktørar, i forsøk på å endre både strukturelle og kulturelle trekk ved organisasjonar innanfor det gjeldande politikkområdet. Ikkje all endring i organisasjonar kjem som følgje av reformer, og det er heller ikkje alltid at reformer fører til endring. (Christensen, et al., 2015, p. 152).

I løpet av desse åra, har NPM prega Norsk offentleg forvaltning i stor grad, sjølv om ideen kring NPM har endra seg i visse periodar. NPM er ei reformbølge, som kom på slutten av 1980-tallet og har påverka offentleg forvaltning både i større og mindre grad dei siste 30 åra. Inspirasjonen til NPM kom frå det private næringsliv, og ideane bygger på at det skulle vere meir effektivt og føremålstenleg å styre offentleg sektor etter bedriftsøkonomiske prinsipp (Rørvik, 2007, p. 34). NPM er ikkje ein reform i seg sjølv, men ei samling reform idear, som blir tatt i bruk på ulike. Kor stort innslag av NPM reformene i ulike land har varier, og ofte snakkar ein om translasjonar av reformideane til nasjonale kontekstar (Rørvik, 2007, p. 38). Nokon snakkar til dømes om post NPM, og andre endringar, men sjølv om det er ei stund sidan ideen vart til lever den framleis (Christensen, et al., 2015, p. 106).

Kjenneteikn ved NPM er at det blir lagt stor vekt på styring og kontroll av offentleg forvaltning, samstundes som det har regulering og deregulering som typiske trekk. Strukturelle trekk som horisontal spesialisering i og mellom organisasjonar, bruk av kontraktar, samt delegering av myndigheit, er òg typiske trekk. Her er det to motstridande omsyn som skal verke saman, styring og kontroll på den eine sida og fristilling og autonomi på den andre sida. Med bakgrunn i marknadstankegong og konkurranseutsetting, legg NPM opp til at aktørar skal ha friheit og autonomi til å drive sin organisasjon mest mogeleg effektivt. Samstundes vert det lagt opp til at politisk leiing skal ha kontroll over politikkområdet, og mål- resultatstyring er difor tatt i bruk i stort omfang. Mål og resultatstyringa motverkar fristillinga og autonomien (Christensen, et al., 2015, p. 160).

Mål og resultatstyring er eit instrumentelt verktøy, der politisk og administrativ leiing delegerer oppgåver til underordna einingar, med klare mål som let seg operasjonalisere, som det seinare skal rapporterast på i form av kva resultat ein har oppnådd. Dersom ønska resultat vert nådd, vil iverksettande eining få belønning, og straff dersom gode nok resultat ikkje let seg dokumentere (Christensen, et al., 2015, p. 161).

Med innføring av mål- og resultatstyring, har det òg kome omfattande krav om rapporteringar og evalueringar av iverksetting av offentleg politikk. Dette handla i stor grad om legitimering av politikken, og kan òg brukast strategisk som argument for oppnådd politikk. Det er ikkje alltid ein evaluerer for å lære, men kanskje meir for å bevisse og få understøtta sine eigen argument. Det er òg set spørsmål ved om offentlege organisasjonar og byråkrati, har kapasitet til å handtere og nytte all informasjonen som blir samla inn, og trekke ut relevant kunnskap får all denne dataa (Christensen, et al., 2015, p. 177). I og med at reformer gjerne vert iverksett i komplekse miljø, ofte i samspel med og samstundes som politikk frå andre politikkområde vert implementert, kan det òg vere vanskeleg å faktisk måle effekt av ei enkelt reform. Spenningar mellom fristilling og autonomi på den eine sida, og styring og behov for kontroll på den andre sida, vil vere ei varig dilemma i forvaltningsreformer (Christensen, et al., 2015, p. 189).

Et av hovudprinsippa i NPM er at iverksettande einingar skal få større management-autonomi, men ikkje meir politisk- autonomi, samstundes som kontrollen vert dreia frå mindre input-kontroll (førehandskontroll) til meir output-kontroll (etterkontroll). Ei utfordring med dette er at overordna leiing berre står til ansvar for det som står i kontrakten, som til dømes eit tildelingabrev. Mottakar av tildelingsbrevet er ansvarleg for å sette i verkt det ein har fått tildeling til, og rapportere inn oppnådd resultat i samsvar med kontrakten (Christensen, et al., 2015, p. 189).

3.2.1 Teoretiske grep av særleg relevans

Implikasjonen av ei reform som kompetasereforma kan analysere ved hjelp av nokon av teoriane eg har skissert. Eg har valt å legge særleg vekt top-down og bottom-up perspektivet og New public Management idear, i tillegg nettverksperspektivet og teoriar om governave i analysen av nettverk og samarbeid.

4 Metode

Prosjekt mitt har eg designa som ein kvalitativ studie. Det er problemstillinga som legg føringar for kva type data ein treng til å svare på forskingsspørsmåla, og kva metode ein bør bruke for datainnsamling (Miles, et al., 2020, p. 22). Problemstillinga mi viser til kva det er eg ynskjer å finne svar på i studien. Sidan kvalitativ metode eigna seg til å svare på mi problemstilling, valde eg denne metoden. Forskingsdesign omhandlar òg å sette prosjektmåla inn i ein teoretisk samanheng (Bukve, 2016, p. 11), slik eg har gjort i førre kapittel. Forskingsdesign kan òg kallast konseptuelt rammeverk, og kan sjåast på som planen til prosjektet. Det har hjelpt meg med å vere selektiv og til å velje ut det som er mest relevant for mitt prosjekt (Miles, et al., 2020, p. 15). I dette kapitlet grunngjev eg val av metode og korleis eg har gått fram for å gjennomføre prosjektet.

4.1 Kvalitativ metode

Ved å nytte kvalitativ metode kjem ein nær det fenomenet ein forskar på, og eignar seg godt til å gå djupna på det ein studerer (Nilssen, 2014, p. 13). Ofte studerer ein i små einingar, og har mindre utval enn i kvalitativ forskning. I kvalitative studiar analyserer ein dataa i form av tekst. Det kan vere transkriberte intervju, dokumentstudie eller notat frå observasjonar. Kvalitative data gir ofte «tjukke beskrivingar» og kan eigne seg til å gjere kompleksitet synleg. Slik data kan gje svare på spørsmål om korleis og kvifor (Miles, et al., 2020, pp. 7-8). Sjølv om ein har eit mindre utval, kan likevel kvalitativ forskning eigne seg til generalisering. Målet med forskinga er gjerne å få innsikt i eit fenomen og innsikta kan testast mot ei form for konsept- og teoriutvikling (Torja, 2020, p. 240).

For å få tak i data om menneske sine tankar, meiningar og opplevinga, eignar kvalitativ intervju seg godt (Nilssen, 2014, p. 14). Difor valde eg djupneintervju med fokusgrupper som metode for datainnsamling. Djupneintervju er ein metode basert på eit fenomenologisk perspektiv og eignar seg til dette (Torja, 2020, p. 114). Sidan eg ser på korleis kompetansepolitikken påverkar Folkeuniversitetet sitt bidrag til livslang læring, valde eg å intervjuje tilsette i Folkeuniversitetet som jobbar direkte med opplæring knytt til Kompetansereforma og som er direkte i kontakt med

målgruppa. Slik har eg avgrensa undersøkinga mi og Folkeuniversitetet vert mitt case i studien (Torja, 2020, p. 40).

4.1.1 Fokusgruppeintervju

Heilt konkret valde eg å nytte semistrukturert djupintervju med fokusgruppe som metode for datainnsamling. Denne form for datainnsamling eignar seg dersom forskaren ynskjer å forstå informantane sine opplevingar og korleis dei reflekterer over desse. I semistrukturerte intervju stiller ein meir opne spørsmål som gir informantane høve til å komme med digresjonar som intervjuar på førehand ikkje hadde tenkt på å spørje om. Då kan ein få tak i kunnskap, som elles kunne ha vore noko vanskeleg å få tak i (Torja, 2020, p. 114). For å få tak i mest mogeleg tjukk kunnskap, ønska eg å gje informantane høve til å snakka og fortelje om sine erfaringar og tankar, mest mogeleg av seg sjølv, utan at mi før-forståing av temaet skulle påverke dei (Torja, 2020, p. 119).

Ved å nytte fokusgruppe håpa eg på at deira refleksjonar og svar på spørsmåla mine, skulle få dei andre informantane til å seie noko om sine tankar og refleksjonar kring det dei andre fortalte om. Målet var at intervjuet skulle gå føre om lag som ein samtale mellom kollegaer. Slik kan fokusgruppene få ein fordel i datainnsamlinga som ein òg finn i observasjonsstudie. I tillegg kan det vere ein effektiv måte å samle data på (Torja, 2020, p. 123).

Studiar der ein ut i frå informantane sin opplevingar og erfaringar, ynskjer å få tak i korleis dei skapar mening, eller forstår si røynd, kjem frå eit sosialkonstruktivistisk perspektiv (Torja, 2020, p. 115). Ein studerer då noko som er sosialt konstruert, og ein nyttar det til å forstå samanhengar ut over informantane som individ. Sidan eg studerer reform og implementering av offentleg politikk, er det jo eigentleg noko utanfor, eller rundt informantane eg studerer, men eg nyttar data frå informantane sine perspektiv, til å forklare og forstå dette fenomenet.

Eit vanleg tal informantar i fokusgrupper er 6-12 stk. Intervjuet varer som regel i 1-2 timar. Ein kan òg nytte mini-fokusgruppe med 3-4 deltakarar i kvart intervju. Mini-fokusgrupper eignar seg til om ein samlar data frå ei forholdsvis homogen gruppe, som då gjerne er spesialistar på det temaet som skal diskuteras. Informantane kan så til dømes vere kollega, slik mine informantar er. (Torja, 2020, p. 124). I mine

intervju hadde eg to-tre informantar i kvart intervju. Planen min var å ha minimum tre i kvart intervju, men i det eine intervjuet vart ein av informantane sjuk på intervjudagen. Eg valde likevel å gjennomføre intervjuet, fordi det hadde vore utfordrande å finne tidspunkt som passa til å gjennomføre intervjuet, og vart alt på etterskot med prosjektet ut i frå min framdriftsplan.

4.2 Rekruttering og utval

Sidan problemstillinga mi og forskingsdesignet rettar seg mot Studieorganisasjonen Folkeuniversitetet som case, er studien min alt noko avgrensa (Torja, 2020, p. 131). Å avgrense ein studie er viktig med tanke på knappe resursar som til døme tid. I tillegg plar innsamling av kvalitativ data ofte vere meir føremålstenlege enn tilfeldige (Miles, et al., 2020, p. 27). I organisasjonsstudiar, som min studie på ein måte er, kan det vere nyttig å ytterlegare snevre inn utvalet, enn at informantane skal vere administrativt tilsett i Studieorganisasjonen. Dette er for å kunne få meir konsistente intervjudata (Torja, 2020, p. 131).

4.2.1 Utval

Folkeuniversitetet har fleire stillingstypar. Eg har valt å rekruttere bedriftsrådgjevarar og studierådgjevarar. Grunnen til det er at desse er direkte involvert i gjennomføring av opplæringstiltak som er omtala i reforma og kan reknast som spesialistar på temaet det skulle snakkast om. (Torja, 2020, p. 124). Lærarar i Folkeuniversitetet er òg i direkte kontakt med målgruppa, men desse er ikkje like involvert i organisering av kurs og iverksetting av opplæringstiltak. Sidan eg studerer iverksetting av Kompetansereforma, ville eg snakke med tilsette som arbeidar direkte med tiltak i reforma. Dette for å optimalisere empirien slik at den var mest mogeleg relevant for det eg studerer (Torja, 2020, p. 41). Då var ikkje lærarar ei like relevant gruppe å intervju.

Ofte kan rekruttering av informantar vere noko vanskeleg. Eit av problema med vanskar med rekruttering, kan vere at dei som ikkje deltar i studien, kunne ha gitt andre innspel og andre refleksjonar, tankar og meiningar (Torja, 2020, p. 132). Eg møtte i tillegg på ei anna utfordring i høve rekruttering i mitt prosjekt. Eg hadde etter planen tenkt å gjennomføre intervjuet i god tid før fristen for innlevering av masteroppgåva mi, men då eg i desember 2021 var klar med intervjuguiden og

hadde definert mitt utval som eg ville rekruttere i frå, fatta styret i Studieorganisasjonen eit vedtak om å nedbemanne med om lag 40 årsverk for å spare kostnader.

Eg valde difor å utsette rekruttering av informantar, både fordi eg trudde at situasjonen kunne påverke dataa eg kunne ha samla inn på det tidspunktet, og fordi det var veldig uklart kven det var som stod i fare for å miste jobben. I tillegg er eg nestleiar for hovudtillitsvald i mi fagforeining, og eg var difor involvert i nedbemanningsprosessen. Dette ynskja eg ikkje skulle påverke datainnsamlinga mi. I byrjinga av februar var nedbemanningsprosessen meir gjennomført. Då starta eg rekruttering av informantar til mine intervju.

Etter nedbemanninga var det nokon færre tilsette å velje mellom. I tillegg ynskde eg å velje kollegaer som eg og tidlegare har jobba tett med, eller som jobbar tett med til dagen. Eg valde difor å invitere kollega som ikkje kjenner meg så god. Dette fordi at dei skulle føle seg trygge til å dele sine tankar, meiningar og opplevingar fritt i intervjuet, og for at dei ikkje skulle verte påverka av at dei kjenner meg frå før (Torja, 2020, p. 118). I tillegg ynskde eg å rekruttere informantar frå fleire stadar av landet, då gjennomføring og organisering av opplæring kan vere noko ulik om ein jobbar i ein stor by, eller i ein mindre stad i landet. For å få mest mogeleg data og ulike refleksjonar kring dette, valde eg å rekruttere frå så mange stadar eg kunne.

Sidan eg ønska å intervju tilsette frå fleire stadar i landet, let det seg ikkje gjere å samle desse til fysiske intervju, på grunn av knapt med tid og av økonomiske grunnar. Eg valde difor å gjennomføre intervjua i Teams, eit verktøy som tilsette i Studieorganisasjonen er godt van med å nytte i arbeidsamanheng, då vi dagleg samhandlar på tvers av geografiske lokasjonar. Av erfaring med Teams, veit eg òg at samtalar i Teams fungerer best dersom det ikkje er meir enn 4-5 personar i møtet. Det var òg noko av grunnen til at eg meinte at mini-fokusgruppe ville vere mest føremålstenleg til mitt prosjekt (Torja, 2020, p. 124).

4.2.2 Rekruttering

For å rekruttere sendte eg e-post til eit utval av mine kollega som har dei stillingane eg hadde peika meg ut. I alt sendte eg invitasjon til 12 personar. Av dei 12 eg inviterte var det to menn og 10 kvinner. I Studieorganisasjonen er det eit stort fleirtal

av kvinner som er tilsett, og det ser ein særleg i stillingskategorien studierådgjeverar, som òg er den største tilsettegruppa. Av 12 inviterte var det 10 stykk som svarte meg, og ni kvinner som sa seg villig til å delta. Av desse var det tre bedriftsrådgjeverar og seks studierådgjeverar. Desse er lokalisert 8 ulike stadar i landet, både nord, sør, øst og vest, både distrikt og i større byar. På grunn av eitt fråfall var det åtte tilsette som var med i fokusgruppeintervjua mine.

Eg vurderte først om eg skulle blande studierådgjeverar og bedriftsrådgjeverane i gruppene mine, men valde å fordele desse i kvar sine grupper. Det var for at dei lettare skulle kunne snakka open om tema eg ville dei skulle snakke om, og for få til ein betre gruppedynamikk, enn eg kanskje hadde fått til dersom eg blanda desse. Grunnen til det er at dei jobbe meir med det same og dette kan gje tilhøyrse til gruppa (Torja, 2020, p. 124).

Sjølv om rekruttering av informantar ofte kan vere noko utfordrande, opplevde eg eigentleg ikkje det, då eg først kom i gong med å sende ut invitasjonane. Eg sendte først ut ein e-post til dei eg hadde sett meg ut, saman med informasjonsskriv og samtykkeskjema. På denne første e-posten fekk eg svar frå nokon. Eg purra så på dei eg ikkje hadde fått svar frå. Då fekk eg fleire svar og kunne begynne å planlegge tidspunkt for intervju. Vi prøvde å finne tidspunkt så snart som råd, men då alle har det hektisk i sine arbeidskvardagar, var det noko utfordrande og tidspunkta for alle intervjua vart flytta på ein eller fleire gongar. Før eg sendte invitasjonar hadde eg fått løyve av dagleg leiar til å intervju tilsette i arbeidstida, slik at ikkje deltakarane trengte å nytte fritida si til dette. Leiinga fekk ikkje vite noko om kven eg hadde tenkt å invitere til intervju eller kor mange, då dette skal vere anonymt (Torja, 2020, p. 177).

Når tidspunkta var avklart via kommunikasjon på e-post, sendte eg Teamsinnkalling til deltakarane. Eg valde å kalle innkallinga noko som *ein prat*, *samtale* og *livslang læring*, for at ikkje andre som har tilgang til tilsette sine kalendrar, skulle kunne sjå at dei skulle delta i intervju på desse tidspunkta.

Sidan prosjektet mitt alt var noko forsinka, begynte eg å kjenne på at eg hadde knapt med tid. Difor valde eg å gjennomføre den andre intervjuet slik som planlagt, sjølv om ein av deltakarane ikkje kunne delta fordi ho var blitt sjuk den dagen. Eg vurderte å gjennomføre eit individuelt intervju med ho seinare, dersom det skulle verte nødvendig for å få samla inn tilstrekkeleg med data. Etter at eg hadde transkribert dei

gjennomførte intervju, såg eg at det var mykje av det same som vart fortalt og at mange av argumenta gjekk igjen i alle tre intervju. I tillegg såg det ut til å vere semje blant informantane i det som vart fortalt. Eg såg ikkje for meg at eg skulle kunne få så mykje ny kunnskap ved å intervju fleire, og eg kan seie at eg opplevde metning. Det at det var ei ganske homogen gruppe, med berre to typar stillingskategoriar eg intervju, spela òg inn på den avgjerla (Torja, 2020, p. 143). Eg valde difor å ikkje gjennomføre fleire intervju, men gjekk vidare til analyse av den dataa eg hadde.

4.3 Gjennomføring av fokusgruppeintervju

Før intervju hadde eg utarbeida ein semistrukturert intervjuguide. Måle med denne intervjuguiden var å formulere spørsmål som skulle få informantane til å snakke om det eg ynskja å samle data om. Ein intervjuguide kan ha spørsmål som er stikkords prega, eller fullstendige spørsmål (Torja, 2020, p. 153). Eg valde å ha fullstendige spørsmåls-setningar. Grunnen til det er at eg av erfaring frå å jobba med intervju i metodeemne tidlegare i studieløpet, veit eg at spørsmåla kanskje blir betre stilt, og meir konkrete om eg har utforma dei på førehand.

4.3.1 Intervjuguide

I intervjuguiden min la eg opp til at intervjuet skulle ha tre fasar, oppvarmingsspørsmål, refleksjon og avrunding (Torja, 2020, p. 145). I den innleiande delen av intervjuguiden la eg difor opp til at eg skulle presentere meg sjølv og prosjektet mitt, samt å seie noko om kva Kompetansereforma gjekk ut på. I oppvarmingsfasen av eit intervju, kan det vere nyttig å stille konkrete spørsmål, for å få informantane til komme i gong og ufarleggjere situasjonen (Torja, 2020, p. 146). Sidan dei informantane kjenner kvarandre frå før, då dei jobba innan for den same administrative avdelinga, gjekke eg ikkje inn på spørsmål om namn og arbeidsoppgåver, men vi snakka litt om kor i landet vi har kontor plass. Eg informerte blant anna om at eg held til i Bergen, då det kanskje ikkje er alle som veit det.

Vidare hadde eg nokre spørsmål der eg håpa at deltakarane skulle reflektere kring det gitte temaet og gi meg data som eg trengte. Eg hadde òg nokre oppfølgingsspørsmål til desse hovudspørsmåla, som eg kunne nytte om informantane ikkje svarte konkret nok på det eg var ute etter. Spørsmåla eg nytta starta til dømes med; «kan de fortelje om...». Ved å nytte denne form for

spørsmålsstilling, kan ein få informantane til å snakke seg igjennom intervjuguiden, utan at ein treng å stille oppfølgingsspørsmål (Torja, 2020, p. 146). Til slutt la eg opp til ei avslutning, som skulle gje informantane høve til å komme med tillegg, dersom det var noko dei ynskte å seie noko om, eller å utdjupe vidare. Siste punkt var å informere om kva eg skulle gjere vidare i prosjektet, og gje dei på nytt høve til å stille meg spørsmål.

4.3.2 Gjennomføring av intervju

Både informantane og intervjuar kan ha nokon forventningar om kven den andre er. Det kan bidra til å skape rammer for kommunikasjonen i intervjuet (Torja, 2020, p. 119). Det var eg medviten om, og starta difor med litt laus prat. Nokon lurte litt på kva som var agenda for samtalen før vi starta, og då forklarte eg at eg hadde utforma nokon spørsmål eg kom stille, og at eg ville guide dei igjennom samtalen (Torja, 2020, p. 158).

I intervjuet fungerte eg då som moderator, som styrte ordet, passa på at alle deltakarane kom til ordre, og at informantane snakka om dei temaa eg ynskte å vite noko om. Nokon gongar kan ein ha med seg ein assisterande moderator, som gjerne kan ha ansvar for å notere og styre lydopptak (Torja, 2020, pp. 124-125). Eg valde ikkje å ha det, så eg tenkte at det ville bli enda ein person informantane måtte ta stilling til. I tillegg var det ikkje så mange informantar i kvart intervju, og eg meiner at eg klarte å passe på at alle kom til orde. Eg hadde også på førehand stipulert om lag kor lang tid vi skulle bruke på kvart spørsmål, slik at eg både kunne følgje med på at eg stilte alle spørsmåla innan tida, og at eg fekk svar på dei tema eg hadde spurt om. Eg opplevde at det gjekk ganske greitt i alle intervju. Vidare vil eg ta for meg korleis kvart intervju gjekk føre seg.

informasjonsskrivet alle hadde fått tilsendt, hadde eg skrive om prosjektet og temaet, samt om at dei vil bli anonymisert i oppgåva mi. Der stod det og at det ville bli tatt opp lydopptak av intervju. Sjølv om alle hadde samtykka på førehand, informerte eg likevel om at eg hadde to mobiltelefonar att med PC-en min, som ville ta lydopptak via appen til Nettskjema, og at lydopptaket ville bli kryptert og lagra sikkert. I tillegg bad eg dei stadfeste ein gong til at det var greitt at eg tok lydopptak, før vi starta (Torja, 2020, pp. 166-167). Det gjorde eg i alle tre intervju.

I djupintervju er det om å gjere å klare å skape ein trygg og avslappa situasjon, for dette spesifikke formålet med å samle inn data (Torja, 2020, p. 147). Eg hadde på førehand vore noko spent, men eg opplevde at det gjekk bra, og at stemninga var avslappa og god. I det første intervjuet flaut samtalen fint. Ein av deltakarane starta og svare, og av seg sjølv følgde dei andre på. Eg passa på at alle skulle komme til orde, men eg slapp stort sett å bryte inn. Etter kvart som dei snakka, kom dei på fleire og fleire ting, kunne seie seg einig, eller komme med refleksjonar til det dei andre sa. Nokon gongar svarte dei på oppfølgingsspørsmåla mine, utan at eg trong å stille dei. Eg hadde sett av minimum ein time til kvart intervju. Det første Intervjuet varte i litt over ein time.

I det andre intervjuet var det berre to deltakarar. Sjølv om denne gruppa var lita, opplevde eg at informantane utfylte også kvarandre, og reflekterte rund det den andre sa. I dette intervjuet nytta eg likevel litt fleire oppfølgingsspørsmål. Eg merka meg også at noko av spørsmåla eg hadde, kanskje var litt lange, og at eg måtte gjenta dei for at informantane skulle forstå kva eg spurte om. I den avsluttande delen snakka vi litt om det å studere, og nokon kom med eigne refleksjonar rundt det å vere vaksen og ta utdanning. Dette er tema som gjerne engasjerer desse tilsette i stor grad. Til dette intervjuet var ein time nok tid til å komme igjennom alle spørsmåla mine.

I det siste intervjuet var det igjen tre deltakarar. Desse tre hadde mange refleksjonar, meiningar og engasjement. Her begynte etter kvart deltakarane å rette opp handa, og eg fekk litt meir ei rolle som ordstyrar meir enn i dei to andre intervju. Men eg passa på at alle fekk komme til, og at eg fekk svar på spørsmåla frå alle deltakarane (Torja, 2020, p. 125). Dette intervjuet varte i om lag ein time og 15 min, inkludert innleiing og avslutning samtalen.

Det kan vere utfordrande å balansere to motstridande omsyn, som her å få tak i informantane sine subjektive meiningar, samstundes som ein skal halde ein viss struktur, kan vere noko utfordrande (Torja, 2020, p. 120), men eg opplevde likevel at det gjekk greitt. Eit anna omsyn eg tok var at eg ikkje skulle påverke samtalen på anna vis enn å stille spørsmåla mine og å sørge for at stemninga var god. Med det meiner eg at eg ikkje skulle stille leiande spørsmål, slik at eg som forskar påverka det informantane snakka om (Nilssen, 2014, p. 30). Når eg transkriberte og hørte

igjennom lydopptaket, kunne eg høyre meg sjølv seie «mmm», blant anna, men det er nok mest ei slags sosial handling, som viser at eg lyttar til det som bli sagt. Men eg sa meg ikkje verken eining eller ueinig i det informantane sa noko om, slik informantane kunne gjere til kvarandre. Det eg eventuelt gjorde, var å stille spørsmål som kunne få informantane til å vere konkrete i sine svar, dersom eg så det som naudsynt (Torja, 2020, p. 159). Det gjorde eg i alle intervju.

4.4 Arbeid med data og analyseprosessen

Med ein gong intervjuet var gjennomført, og dataa samla inn, gjorde eg lydopptaka om til tekst ved å transkribere intervjuet. Dette er naudsynt for å kunne analysere dataa (Nilssen, 2014, p. 47). Eg transkriberte intervjuet ved å lytte til lydfilene, og skrive ned det som blei sagt. Når transkripsjonen var ferdig kunne eg gå vidare til kondensere dataa, ved å nytte STI-modellen for koding og kategorisering, som ein del av analysen.

4.4.1 Transkribering

Munnleg tale er noko annleis enn det skriftlege språket. Dersom noko leiter etter ord, eller ta ein pause i pratinga, kan ein gjerne høyre at ein seier «eh...», «ehm...» og så vidare i lydopptaket. Når ein observerer intervjuet, kan ein gjerne ut i frå konteksten forstå kvifor slike pausar oppstår, men ikkje alltid i det skriftlege. Difor kan det vere nyttig å ta slike pausar og lydar med i transkripsjonen, fordi du ikkje heilt kan vite om det er relevant, eller ha betydning for analysen, før du startar å analysere (Torja, 2020, p. 174). På grunn av dette gjennomførte eg ein fullstendig transkripsjon, der slike pausar og lydar var med.

Som hovudregel transkriberer ein også til målformene bokmål eller nynorsk (Torja, 2020, p. 174). Mi målform er nynorsk, og det var difor naturleg å transkribere på nynorsk, sjølv om dei fleste informantane snakka ei dialekt som kanskje ligg nærare bokmål. Med tanke på at informantane skal bli anonymisert (Torja, 2020, p. 177), ser eg eigentleg det som ein fordel å transkribere på nynorsk, då det kanskje kan styrke dette. Sidan mange av lokasjonane har få tilsette rundt om i landet, ville det kanskje vore lettare å kjenne at personane, om det hadde vore spor av deira dialekt i transkripsjonen.

4.4.2 Kodar og kategoriar (STI- modellen)

Då eg hadde transkribert intervjuet, hadde eg over 40 sider med tekst. Det er ikkje uvanleg at denne fasen kan verke noko kaotisk, men det er likevel viktig å ikkje ta snarveg, men jobbe systematisk slik at ein ikkje overser viktige funn (Miles, et al., 2020, p. 9). I løpet av transkriberinga merka eg meg at informantane hadde tatt opp fleire av dei same tinga og at dei var einig i ein del. Ut i frå dette gjorde eg meg nokon tankar om dataa innehaldt noko eg kunne bruke. For å få meir oversyn, trengte eg å kondensere dataa ved å redusere omfanget av tekst og slik gjere dataa sterkare. Eigentleg jobbar ein med kondensering av data i fleira fasar av prosjektet, som når ein vel forskingsdesignet, spissar problemstillinga, vel utval og innsamlingsmetode. Analysen min starta med at eg kondenserte teksten ved å lage empirinære kodar av innhaldet, som eg sorterte og etter kvart analyserte i lys av teori (Miles, et al., 2020, p. 9).

Til dette arbeidet har eg nytta *Stegvis-induktiv deduktiv metode*. Med denne metoden arbeider ein i etappar, frå rådata, til konsept eller teoriar. Då jobbar ein ut frå at ein først generere data, så arbeidar ein med rådata, kodar dataa, grupperer kodane, utviklar konsept før ein diskuterer konseptane som dei induktive stega. Dei deduktive stega går ut på å teste empirien mot teori. Då ser ein meir kritisk på det ein har valt å gjere, det ein har samla inn og det ein har kome fram til av kodar og konsept, for å teste om det er godt nok (Torja, 2020, pp. 18-21).

Dette kan verke som ein linjer prosess, men sanninga er at ein kan veksle mellom fasane, og ved å teste om ein har det ein treng på plass i dei ulike fasane (Torja, 2020, p. 18). Det opplevde eg at eg gjorde fleire gongar. Det eg gjorde i kodinga var å kode rådataa. Då skal ein kode dataa ein har så kalla empirinær koding (Torja, 2020, p. 19). Til dette arbeidet nytta eg dataprogrammet Nvivo. Her kan ein laste inn filer, markere deler av tekst og kode teksten. I Nvivo vert ein kode kalla for node. Eg vel likevel å nytte ordet kode, slik det blir brukt i den norske litteraturen om forskingsmetode.

I Nvivo kan ein bygge hierarki med kodar, der ein har parent (foreldre) av kodar og underliggande children (barn). Kodane blir kopiert over til eit eige dokument for kvar node, som ein kan opne og slik sjå kva som er kopiert inn der. Ein kan legge same tekstutdrag i fleire kodar, og slik kan teksten bli markert med fleire kodar. Dette kan

ein få oversikt over når ein opnar dokumentet med kodane. I tillegg kan ein eksportere både tekstutdrag og oversikt over kodar til tekstfiler og Excel-filer. Det gjorde eg og jobba vidare med sortering av kodar i Excel.

I løpet av intervjuet og transkriberinga, hadde eg gjort meg noko tankar om at det som vart sagt, ville kunne ha samanheng med problemstillinga mi og teoriar om implementering av politikk. Likevel såg eg det ikkje som opplagt korleis eg skulle begynne. Først lagde eg nokre overordna kodar med utgangspunkt i spørsmåla i intervjuguiden min, men eg fann straks ut at desse ikkje var særleg føremålstenlege. I staden måtte eg heller fokusere på kva som faktisk stod i dataa min, og nytte ei meir empirinær og open koding (Torja, 2020, p. 197). Denne måten å jobbe på med kvalitativ forskning krev at ein er sensitiv for det empirien fortel og ein må nytte sine intellektuelle og kreative evner. I tillegg må ein arbeide systematisk (Torja, 2020, p. 195).

I staden for å nytte kodar eg hadde laga på førehand, brukte eg heller ord og omgrep eg fann i tekstane når eg lagde dei første kodane (Torja, 2020, p. 198). Det kunne til dømes vere; «vil ikkje betale for kurs». Etter kvart fekk eg mange kodar. I Denne fasen av analysen gjer det ikkje noko om ein får mange kodar. Det viktigaste er at dei kjem frå det empiriske materialet (Torja, 2020, p. 198). For få det til tok eg tekstfelt for tekstfelt, alt frå ein setning til fleire setningar, og såg berre på den, og vurdere kva er meiningsinnhaldet her. Ved å nytte den tredje deduktive testen i STI-modellen. Ved å stille spørsmål om kunne eg ha laga koden før kodinga, kan ein teste kodinga. Dersom svaret er nei, kan eg stille meg spørsmål om koden seier nokon kva som bli sagt i tekstutdraga. Dersom eg kan svare ja på det spørsmålet, kan det tyde på at eg har nytta ein god induktiv SDI-koding. Dersom koden i seg sjølv berre seier noko om kva det blir snakka om, og ikkje kva som faktisk blir sagt, er ikkje koden god nok (Torja, 2020, p. 203).

Denne testen var nyttig for meg, og eg såg då at dei første kodane mine, var nok laga ut i frå ein meir variabelbasert og sorteringsbasert koding (Torja, 2020, p. 199). Eg måtte difor fristille meg enda meir frå det eg trudde eg var på jakt etter, til å faktisk sjå på teksten og stille spørsmålet; kva vert det sagt her. Då lagde eg kodar, der eg gjerne kopierte ord frå teksten og lagde kodar ut frå det.

Miles, et al (2020) kallar denne prosessen for å kondensere data. Ved å fokusere på det ein meiner blir sagt i teksten, kan ein seie at vi gjer dataa sterkare (Miles, et al., 2020, p. 8). Når eg no hadde koda teksten med empirinære kodar, kan ein seie at eg hadde fått ein kodestrukturert empiri å jobbe vidare med (Torja, 2020, p. 203). Det neste steget i prosessen var å gruppere desse kodane etter tema som kodane handla om. Det er i dette arbeidet ein stakar ut kva retning undersøkinga kjem til å ta. Eg eksporterte då ei matrise som viste alle kodane og kor mange tekstutdrag det var i kvar kode frå kvart intervju. I tillegg kunne eg òg skilje ut kodar, eg etter kvar såg på som mindre relevante, men undervegs i prosessen var det berre 2-3 empirinære kodar eg tok bort. (Torja, 2020, p. 207).

Til å begynne med fekk eg veldig mange kodegrupper. Etter kvart som eg jobba meg igjennom materiale, grupperingstesta kodane, slo dei saman eller eventuelt lagde nye, vart det meir oversiktleg (Torja, 2020, p. 209). Det at dei første kodane mine var empirinære, var til hjelp, då eg kunne forstå og huske kva dei handla om berre ved å lese dei (Torja, 2020, p. 208). Dei gongane eg var i stuss, kunne eg gå tilbake til Nvivo, og sjå kva for tekstar som låg i kvar kode, og lese dei i intervjuteksten for å få heile konteksten.

For at eg ikkje skulle ha for mange kodegrupper, vart eg etter kvart meir og meir kritisk. Eg gjorde konsepttestar på kodane mine, og justerte dei på nytt (Torja, 2020, p. 211). Etter ein del arbeid og sortering med eit kritisk og analytisk blikk, stod eg at med tre hovud kodegrupper. Kvar av desse kodegruppene hadde to underkodar, som vist i tabell 1. Vidare vil eg kalle desse kodegruppene for tema, og underkodane for subtema. Dette for å gjere flyten i teksten noko betre.

4.5 Ethiske omsyn

I forskning er det eit generelt krav om at ingen skal komme til skade av at studiar vert gjennomført (Torja, 2020, p. 175). Difor er det viktig å ta etiske omsyn når ein jobbar med forskning. I kvalitative studiar kjem ein tett inn på menneska ein studerer. For at deltakarane i studien skal føle seg trygge, slik at dei kan dele av sine erfaringar, tankar, refleksjonar og opplevingar, er det det vanleg at deltakarar vert forsikra at deltakarane vert anonymisert (Miles, et al., 2020, p. 55). Det har eg gjort i min studie. Då eg transkriberte intervjuet gav eg kvar deltakar ein kode, som eg har gjort om til fiktive namn i denne oppgåva.

I tillegg er det viktig at deltakarane gjev informert samtykke til å delta, og til at deira personopplysingar vert behandla. Mine deltakarar fekk informasjon om prosjektet mitt i informasjonsskrivet eg sendte ut saman med innbyding til å delta i intervju. I tillegg hadde eg eit samtykkeskjema dei kunne signere på, eller dei kunne gje sitt samtykke via e-post. Eg gjentok og dette spørsmålet før eg sette på opptak av intervju. E-postane vert sletta når dette prosjektet er over. Dei vart òg informert om at dei når som helst kunne trekke sitt samtykke til deltaking, utan å måtte gje noko grunn for det (Miles, et al., 2020, p. 54).

Sidan lydopptak av stemmer er rekna som personopplysing, måtte eg søke om godkjenning til å behandle personopplysingar til NSD. Søknad om dette vart sendt og godkjent før eg inviterte til intervju og før datainnsamlinga starta. Til lagring av opptak nytta eg ein sikker og kryptert app til Nettskjema som eg har tilgang til via Nord Universitetet. Då vert ikkje lydfilene lagra på min private mobil, men lagra i ei sikker nettsky i Nettskjema. Desse lydopptaka vert sletta når prosjektet er over.

4.6 Førforståing og refleksivitet

Sjølv om idealet helst er at alle forskarar er heilt nøytrale, er realiteten at dette er noko vanskeleg å få til i praksis. Kvalitativ forskning vil alltid vere påverka av forskaren si forforståing og bakgrunn. (Nilssen, 2014, p. 137).

Forskarrefleksivitet er å erkjenne at all kvalitativ forskning er verdilada og påverka av forskaren sine subjektive og individuelle teoriar. For at eg som forskar skulle ha ein verdi som forskingsinstrument, måtte eg vere medviten på mi rolle, mine interaksjonar, mitt teoretiske utgangspunkt og det empiriske materiale. Då må eg blant anna undersøke og vurdere min eigen subjektivitet, og beskrive og rapportere om den i forskingsprosjektet. Det har eg gjort ved å skildre korleis eg har gått fram i arbeidet med prosjektet. Eg har òg grunngeve dei vala eg har tatt på vegen, og kva eg har gjort for å unngå å påverke datainnsamlinga. I oppgåva skal eg ha med nok materiale til lesarar sjølve kan vurdere det eg har kome fram til. Dette er blant anna fordi eg skal kunne vise at funna mine er truverdige og for å synleggjere korleis dataa er samla inn i den gitte forskingskonteksten (Nilssen, 2014, pp. 139-141).

Det at eg sjølv er tilsett i organisasjonen og caset eg studerer, kan påverke studien. Mykje av grunnen til at eg har valt dette temaet, er nett fordi eg har kjennskap til

organisasjonen, og som samfunnsvitenskapleg student, finn det interessant å sjå på det i lys av iverksettingsteori. Sidan eg jobbar i marknadsavdelinga til Folkeuniversitetet, har eg med meg ei viss førforståing (Nilssen, 2014, p. 68). Eg har òg jobba som studie- og bedriftsrådgjevar, og har difor sjølv erfaring frå noko arbeidet informantane mine jobbar med, men det var før fusjonen. Difor har eg ikkje sjølv kjent på endringar som har kome etter fusjonen for studie- og bedriftsrådgjevarar.

Som tillitsvald har eg likevel innsyn i endringsprosessane. Difor har det vore litt viktig for meg å ikkje gå inn på spørsmål som har direkte med dei interne omstillingsprosessane å gjere. Mitt fokus har heller vore retta mot korleis omgjevnadane og kompetansepolitikken påverkar organisasjonen og dei tilsette sin arbeidskvardag. Som eg har skrive tidlegare er dette noko eg har vore medviten på, særleg i høve gjennomføring av intervju. Det kan òg ha påverka kodinga og analysen min noko. Blant anna merka eg ei lita utfordring når eg skulle kondensere datamaterialet. Eg måtte jobbe for å nytte eit analytisk blick og for å få oversyn over kva som var mest vesentleg i materialet (Nilssen, 2014, p. 82).

4.7 Validitet og reliabilitet

Validitet går ut på om studien har gjeve kunnskap ein kan seie er gyldig, og at ein måler det ein har tenkt å måle. Intern validitet handlar om ein seie at det finnst årsakssamanhengar i datamaterialet. Når ein vurderer intern validitet, må ein vurdere om argument ein har er gode nok til at det er samsvar mellom den teoretiske modell ein nyttar og dataa ein har samla inn.

I arbeidet mitt har eg vore medviten på at det er datamaterialet mitt som skal komme til syne i resultatet. Difor har eg jobba strukturert med datainnsamlinga, kodinga og analyseringa. Fleire gongar har eg gått tilbake til intervju, for å sjekke om utdrag sitat og empirinærekoda stemmer med det som vart sagt i intervjuet. I analysen var det òg viktig å sjå på dataa i lys av det teoretiske rammeverket eg nytta som verktøy. I tillegg måtte eg vere medviten om kva problemstillinga mi sa at eg hadde som mål å finne kunnskap om.

Ekstern validitet handlar om ein kan trekke slutningar om at årsakssamanhengane i sitt materiale kan generaliserast til andre tilsvarande situasjonar (Bukve, 2016, p. 100). Sjølv om undersøkinga mi har gått føre seg i ein lokal kontekst med berre ein

organisasjon som case, så omhandla Kompetansereform heile sektoren og både offentlege, private og ideelle aktørar. I tillegg er det sjølve iverksettinga og dei verktøya og styreformene som er tatt i bruk som har vore mitt fokus. Difor kan truleg mine funn til ei viss grad vere relevante også for andre aktørarar innan politikkområdet, og for dei om har interesse for iverksetting av offentleg politikk.

Reliabilitet handlar om forskingsresultatet er truverdig og påliteleg. Ofte vert reliabilitet vurder ut i frå om andre forskarar ville ha funne det same. Difor vert transparens sett på som viktig i all forskning, og som eit middel til å kunne vurdere reliabiliteten (Torja, 2020, p. 234). For at min studie skal vere så transparent som mogeleg, har eg grunngjeve mine vurderingar forklart kva eg har gjort gjennom prosessen

5 Empirisk del og analyse

Ut i frå dataa frå intervju har eg kome fram til tre overordna funn som eg har organisert som tre tema. To av desse er på ein måte to ytterpunkt, med det eg beskriver som «rigide ordningar» på den eine sida og «fleksible ordningar» på den andre. I tillegg er det eitt tema som handlar om nettverk og marknad, , partnerskap og det å kartlegge og avdekke behov. Eg vil i dette kapitlet gå i gjennom kvart tema og dei underliggande subtema som tabell 1 viser under.

Tema	Subtema
Rigide ordningar	Implikasjonar med ordningane
	Tilpassar seg utlysingane
Meir fleksible ordningar	Fleksibel til å møte behov
	Balansegong, legitimitet og endring
Nettverk og marknad	Mange andre aktørar og konkurranse
	Å finne mogelegheiter saman

Tabell 1

5.1 Rigide ordningar

I fokusgruppeintervjua vart informantane spurt om dei kunne fortelje om arbeid dei har jobba med i samband med Kompetansereforma,

Det var bred einigheit om at Folkeuniversitetet bidrar på fleire av tiltaksområda i Kompetansereforma. I tillegg til kurs som Folkeuniversitetet tilbyr på eige initiativ og finansierte opplæringsprogram som for eksempel Kompetanseplussordninga, Bransjeprogrammet og klippekortordninga.

Eit fellestrekk i svara er at krava som stillast til offentlege ordningane har blitt strengare og meir byråkratiske. Slik eg tolkar det har ordningane tydelege trekk av reformbølga NPM og top down implementering. Eg vil no vise fram nokon funn som eg meiner samsvarar med NPM.

5.1.1 Implikasjonar med ordningane

Fleire av informantane var oppteke av dei offentlege ordningane. Fellestrekk ved desse ordningane er at dei opplevde ordningane som top-down styrte, ved at styremaktene stiller bestemte krav, prioriteringar og retningslinjer, Måla, retningslinjene og krav til rapportering varierte mellom dei ulike ordningane, men jamt over opplevde informantane ordningane som rigide i form av mål- og resultatstyring. Kompetansepluss er den ordninga som blir omtalt som mest rigid. Samanlikna med bedriftskurs, seie Kari at med Kompetansepluss kurs er det;

...veldig strenge krav til frammøte og rapportering og sluttrapportering og, ja, evalueringar og alt mogeleg. Så det er, det er krevjande samanlikna med sånn vanlig bedriftskurs... For bedriftskurs, dei kan kjøpe kva dei vil, men på Kompetansepluss så er det veldig strenge på kva vi må levere, og det er berre for dei som manglar basis kompetanse.

Fleire mente det hadde skjedd ei endring over tid. Både Kompetanseplussprogrammet og Bransjeprogrammet vert omtala som meir fleksible i starten. Lise seier:

Altså desse tinga, desse programma dei blir så store, dei blir byråkratiske. Vi skal rapportere på læring, innhald, og oppnåing på læringsmål og vi...

Vidare seier Lise at til å begynne med i bransjeprogrammet, kunne dei levere tilbod ganske raskt, få tildelt midlar og fort komme i gong med kurs. Men slik er det ikkje lenger. No er det lagt opp til informasjonsmøte for kvar bransje, og så skal utlysinga komme seinare ein gong. Det vert fortalt om at ein må gå og vente i uvisse på kva som kjem i utlysingane.

No har jo dette begynt å komme i ordentleg system og då blir det jo meir og meir byråkratisk... og så i dag, eg trudde jo no at det kjem ei utlysing no, for neste runde at den kjem no... Men det var berre eit informasjonsmøte for å blir kjent med bransjen. Utlysingen, sa dei, den kjem i mai-juni, og då blir det søkarseminar, seie Lise.

Erfaringane tyder altså på at det har vorte meir styring ovanfrå. Det at det er klare krav om mål og innhald i undervisning, kven som er målgruppe for programma og krav om rapportering, er kjenneteikne styringsmekanismer i NPM, kor mellom anna mål- og resultatstyring er det mest kjende virkemidlet (Christensen, et al., 2015, p. 111). Eit anna kjenneteikn med NPM reforma er at det vert lagt vekt på output-kontroll (etterkontroll) og evalueringar (Christensen, et al., 2015, p. 190).

Informantane stilte òg spørsmål med den praktiske handteringa av krava i ordninga. Fleire sa at krava var vanskeleg å møte i praksis. Eit døme er kravet i Kompetansepluss om å gi arbeidsrelevant opplæring i grunnleggande ferdigheiter. Dersom Folkeuniversitetet skal søke midlar, vert det til dømes stilt krav til Folkeuniversitetet om å finne fleire etterspørrarar innan for same bransje som har same behov for opplæring i dei same ferdigheitene. Lise skildrar dette slik:

Ja, altså, det er jo ein annan greie, altså korleis bakgrunnstenkinga her er, når dei set desse kriteria for kva vi kan søke på, og kva sannsynet er for å få eit tilskot, ikkje sant. Du må då drive og leite med lys og lyfter, og du må kanskje sette saman frå fleire bedrifter for å skrape saman til fult kurs, og då blir logistikken rundt også veldig vanskeleg. For då er det ikkje berre ei bedrift du skal diskutere med, når skal vi starte, kvar, korleis kan vi ha det... Så det er noko utfordringar med desse her, men det veldig mykje desse kriteria dei legg til grunn, som blir veldig sære.

Som sitatet viser kan det være praktisk vanskeleg både å finne samarbeidspartar (etterspørrar) som passar med søknadskriteria, og som samtidig har nok tilsette som

er aktuelle for Kompetanseplusskurs. Kravet er minimum fem påmeldte deltakarar for at eit Kompetanseplusskurs kan starte (Kompetanse Norge, 2021). Det å klare å gjennomføre kursa med fem frammøtte deltakarar i heile kursperioden, kan òg vere ei utfordring. Camilla omtalar dette slik.

I alle fall Kompetansepluss, så synes eg at krava er litt vanskelege. Dei har jo på ein måte satt som krav at det skal vere minimum 5 deltakarar på kvar kurskveld, og det er jo ikkje noko vi må ta omsyn til viss det er eit bedriftsinternt kurs. Og vi ser jo ofte det at viss vi i utgangspunktet søker saman med ei bedrift som har få deltakarar, så er det vanskeleg å få gjennomført kursa med fem deltakarar heile tida. Det opplever i alle fall eg som vanskeleg, det er i alle fall ein litt slik gjengangar.

Kravet om fleire etterspørrarar og en type «anbod» er et teikn på fristilling og marknadstankegang som ligg innafor NPM (Christensen, et al., 2015, p. 160). Krava blir ikkje berre opplevd som rigide, men dei gjer det vanskeleg å levere tenestene til målgruppene.

Fleire av informantane peikte òg på utfordring med «poengsystemet» i søknadsprosessen i Kompetanseplussordninga. Den har i dei siste åra vore lagt opp slik at ein konkurrerer og vert prioritert ut frå poeng. Det betyr at det er større sannsyn for å bli tildelt midlar viss ein oppfyller visse krav. Dette legg opp til ein form for konkurranse mellom søkerane i ordninga, som også er eit kjenneteikn med NPM inspirerte reformer (Christensen, et al., 2015, p. 160). Tanken bak konkurranse, er at det skal gjere iverksettinga og leveringa av tenestene meir effektivt vis (Knill & Tosun, 2012, p. 207). Eit prioritert kriterium som gjev ekstra poeng i Kompetanseplussordninga, er krav til lærars kompetanse.

Og så er det kanskje litt kvalitetskrav til pedagogisk kompetanse, som kjem litt sånn. Vi har vel i alle fall opplevd eit par gongar no at dei kjem med krav som veldig mange ikkje er rigga for... Ein har ikkje på ein måte fått oppmuntra nok lærarar til å ta studiepoeng i grunnleggande ferdigheite, sånn at der er det ikkje heilt, kanskje synkronisert, seier Britt.

Problem er, som sitat viser, ikkje kompetansekrava til lærarar, men at det finnast få lærarar med akkurat den kompetansen HK-dir prioritere. Dette må sjåast på bakgrunn av andre endringar. Det er få tilbod og høve for nye lærarar å tileigne seg

den nødvendige kompetansen, då tilboda er lagt ned eller lagt inn i lengre masterprogram.

Ut i frå det informantane seier, er rekruttering av lærarar til Kompetanseplusskurs med den riktige kompetanse ei stor utfordring. Ein kan søke utan å krysse av for at ein har denne lærarkompetanse, men då risikerer ein å ikkje få midlar, fordi ein ikkje får nok poeng i søknaden. Strengt krav til kompetanse kan tyde på at styresmaktene ønsker meir kontroll med iverksettinga, og krav til lærar sin kompetanse kan vere eit operasjonalisert mål. I samband med mål og resultatstyring er det hevda at det kan føre til ein tendens der ein måler det som er lett å måle (Christensen, et al., 2015, p. 112). Sjølv om det kanskje er vanskeleg å finne lærar med riktig kompetanse, vil det truleg vere enkelt å dokumentere om lærar har kompetansen som er prioritert eller ikkje.

Eit anna prioriteringskriterium i Kompetansepluss, er at ein får meir poeng om opplæringa blir lagt til deltakarane si arbeidstid. Dette kan òg reknast som ein del av arbeidsgjevarane sin eigenandel (Kompetanse Norge, 2021). Informantane fortel at det kan vere ein fordel at opplæringa blir lagt til deltakarane si arbeidstid, fordi då treng dei ikkje bruke fritida si til å gå på kurs, men det er ikkje alltid like lett å få til. Britt seier:

Men er det sånn at det også der ligg litt sånne sperrer for å utnytte det enda betre i høve poenggjeving, på tal tilsette i ei bedrift, at undervisninga skal skje på dagtid. Altså i små verksemder som kanskje verkeleg treng den typen støtte, så er det ikkje praktisk gjennomførbart at folk skal få kurs i arbeidstida, for eksempel Britt.

Det kan virke som at målet med å styre opplæringa til arbeidstakarane si arbeidstid, er å få arbeidsgjevarane til å ta meir ansvar for tilsette si opplæring. Nokre av mine informantar stilte spørsmål med realismen i det og om krava i deg sjølv kan vere ekskluderande, ved at nokon som treng denne type opplæring ikkje får det.

Lydia fortel at denne problemstillinga møter dei fleire gongar når dei er i kontakt med bedrifter. Sjølv om dei veit at det er behov for opplæring i bransjen, finn bedriftene kanskje likevel ikkje tid til kurs.

Og for det andre, eg trur at, sjølv om dei ville fått midlar, så har dei ikkje tid. Det er ein vanskeleg bransje. Det er berre store bedrifter som kan sende sine tilsette på det. Små bedrifter dei har... viss ikkje personen sjølv er veldig at; eg skal gjerne bruke av fritida mi, men fritida desse har... desse folka dei jobba jo nesten døgnet rundt, for at det er jo... oppgåvene står i kø. Og når bedriftene kanskje har 3-4 tilsette alle trengs ute... Vi kan ikkje stenge ned for at vi skal på kurs. Frå det som det faktiske behov, og alle er einige i at det er behov, til at det blir gjennomførbart. Der er det eit stort gap, etter mi meining.

Ei anna utfordring med Kompetanseplussordninga er at kor mange timar kvar kurs skal ha, kjem an på kva for modular ein har fått tilsegn på. Det er ulike modular med timar for kvar ferdigheit ein kan velje mellom når ein søker. At ein kombinere ferdigheiter er òg gjerne eit prioriteringskriterium frå Kompetanse Norge, som vil kunne gje fleire poeng i søknaden (Kompetanse Norge, 2021).

Informantane er einige i at kortare og gjerne meir intensive kurs, er lettast å gjennomføre med god deltaking. Men det blir òg sagt at om ein vel lengre modular i Kompetanseplussprogrammet, vil ein få meir midlar, noko som kan verke freistande. Men lange kursmodular kan vere utfordrande å få gjennomført, utan for mykje fråfall. Dersom det ikkje møter nok deltakarar på Kompetanseplusskurs, må ein stoppe kurset.

Eg har et kurs som eg har stoppa no, fordi det er 2 som har møtt de siste par gangane, og det, det går ikkje. Du må ha minst fem, det skal vere minst fem som møter opp. Det er altså som Camilla seier, ofte viss ikkje dei har betalt sjølv, og viss ikkje dei har eigenandeler eller eit eller annet for å motivere dei til å delta, seier Kari.

Nokon var inne på at opplæringstiltak over ein lenger periode har større risiko for ikkje å bli gjennomført. Det kan skuldast ting Folkeuniversitetet ikkje rår over, som til dømes familieforhold, jobbskifte eller bedriftsinterne forhold. Dersom ikkje kursa blir gjennomført innan fristen i tråd med krav og retningslinjer som står i tildelingsbrevet, må tilskotet betalast tilbake til HK-dir.

Det er altså fleire ting ved ordninga som kan tyde på at ordninga er sterkt prega av top-down styring etter mønster frå NPM. Her vert det som allereie nemnd lagt opp til stor grad av kontroll, mål- og resultatstyring. Ei form for straff dersom ein ikkje kan

rapportere ønska resultat er eit anna døme (Christensen, et al., 2015, p. 159). Det kan verke som at ordningane ikkje legg opp til å løyse problemet ved å gi målgruppa opplæring, men heller er tilpassa spesifikke måleiningar for å sikre at mål og krav frå «toppen» har ynskja resultat. Det er lite i resultatane mine som tyder på at dei offentleg finansierte ordningane, legg vekt på behova for eit fleksible opplæringstilbod som er tilpassa eit samfunn i endring. Dette kan vere trekk frå vertikal spesialisering, der iverksettinga er blitt tilpassa i ansvarleg direktorat, i dette tilfellet HK-dir. Ved både horisontal og vertikal spesialisering, er det gjerne venta at offentlege tenester vert standardiserte, men høg grad av spesialisering kan gjere det vanskeleg å tilpasse på lokalt nivå. Dette er eit godt eksempel på det (Egeberg, et al., 2016, p. 37).

Informantane meiner at dei ordningane er ressurskrevjande å handtere for Folkeuniversitetet som organisasjon. I tillegg meiner informantane at sider ved ordningane gjer det vanskeleg å møte det faktiske behovet for opplæring hos folk. Informantane snakkar òg noko om kva mogelegheiter som ligg i desse ordningane.

For å hindre fråfall på kurs, vert sett på som svært viktig av mine informantar at deltakarane som skal gå på kurs er motivert til det.

Og så trur eg òg det er ein veldig stor skilnad på om dei sjølv har meldt eit behov til sin leiar, eller om leiaren seier at, oi, no skal de gå på kurs. Dette får vi gratis, seier Edith.

Trine snakkar om det same og seier det slik:

Og har tilsette som er motivert for å gjere det, ikkje minst. At folk ikkje på ein måte berre blir pusha inn på eit kurs fordi det er gratis for bedrifta, og eigentleg ikkje skjønner heilt poenget. At det faktisk er noko folk har lyst til å gå på.

Det å ha kartlagt dette, og prøvd å sikra at det både er behov og dei som skal gå på kurs er motivert til det, vert av informantane omtala som godt forankra. Med det meiner dei at det er viktig å ha ein tydeleg samarbeidsavtale med etterspørrar, og at det i den kontrakten står noko om kven som har ansvar for kartlegging av dei tilsette og rekruttering av kursdeltakarane. Camilla forklarar fordelar med god forankring med bedrifta slik:

Eg har ein del kompetanseplusskurs som har vore godt forankra, både som har gått på fagbrev... som har gått veldig bra fordi deltakarane då har ytra ønske sjølv om kurset, ikkje sant, og bedrifta då har tatt kontakt med oss fordi det er då en del tilsette som har oppmoda om å sette i gong med utdanninga.

I sitatet over er det vist til fagbrevkurs i Kompetanseplussordninga. Det at ekstrautlysinga i Kompetanseplussprogrammet, gir høve til å ta fagbrev, vert omtala som positivt av mine informantar. Dei grunnjev dette med at kurset gir høve for formell utdanning, og deltakarane på desse kursa ofte har både praktisk erfaring i faget og er motivert.

Ja, det er eigentleg ein utruleg ordning, apropos fagbrev, som vi snakka om i stad. Det er jo masse fagbrev no også inn i Kompetansepluss ordninga, så mange får det jo gratis via den ordninga også... Fordi, og da, og der er det mykje mindre fråfall og slikt, og folk er mykje meir motiverte, for då, då vel jo bedrifta ut kven som er nesten nær å kunne ta fagbrev, å komme i hamn. Ja, nokon bedrifter som eg har samarbeid med, dei har sagt fem år, dei faktisk, før vi begynner. Slik at dei veit at med ein gong dei har tatt teorien, så kan dei melde seg opp til praktisk prøve. Så det har vore ein veldig bra ordning, seier Lise.

I tillegg løyser fagbrev i Kompetansepluss ei anna utfordring Folkeuniversitetet møter hos bedrifter og enkeltpersonar. Det at det ikkje er alle som kan, eller ønsker å betale for kurs. Difor meiner informantane at det positivt at styresmaktene finansierer opplæring. ‘

Bransjeprogrammet vert òg trekt fram som positivt.

Men det er jo klart det er veldig spanande å sjå at så mange startar, dette er jo verkeleg eit resultat av den satsinga dei har sagt at dei skal satse på, seier Lise.

Klipperkortordninga blir av Edith trekt fram som ei ordning som fungerer.

Då melder dei seg på. Dei får ein gavepakke. Dei får eit gavekort, nærmast, som er verdt 10 000 kroner. Det er mykje pengar. Og dei melder seg på kurset og dei er motivert. Det er ikkje fråfall på dei. Det fungerer.

Sitata ovanfor viser at tiltak som er retta mot dei som er motivert, og slik er tilpassa behovet målgruppa har, blir opplevd som dei mest vellukka tiltaka av min informantar. Det kan tyde på, at krav og retningslinjer kan fungere viss dei har tatt utgangspunkt i målgruppa sine behov, og tatt omsyn til kva som påverkar motivasjonen og slik fremmar læring. Ut i frå bottom-up perspektivet på iverksetting, ville ein ha meir autonomi til å tilpasse seg målgruppa på lokalt nivå (Vabo, et al., 2020, p. 191). I samband med desse offentlege ordningane, ser det ikkje ut til at det er så stort rom for det, i alle fall ikkje i Kompetanseplussordninga, då den ordninga har klare trekk med top-down iverksetting.

Sjølv om informantane er veldig positive til å kunne levere kurs der deltakarane ikkje treng å betale for kurset, opplever dei òg problemstillingar med å både tilby offentlig finansiert opplæring og kurs med kursavgift. Informantane fortel om at dei kan vere i kontakt med bransjar, som er klar over at dei har behov for kompetanseheving, men dei vil ikkje betale for det. Lydia seier:

For ei stund sidan så hadde vi ei undersøking som seier at det er stor mangel og stort behov for kompetanse i byggebransjen. Og, det er jo sant. Det er jo stor manko på forskjellig, men det som vi opplever er at bedriftene, ja, dei er jo heilt einige. Dei skulle auke kompetansen, men dei er ikkje villige til å betale, spesielt i byggebransjen. Det er null vilje til å betale.

Camilla fortel at om bedrifter først har fått med seg at opplæring kan vere offentlig finansiert, så ønsker dei helst tilbod der bedrifta slepp å betale.

Og ein tenker at det er klart det er fint, fordi da kan bedrifta være med gratis, men etter ei stund så vil dei gjerne ikkje betale, ikkje sant, for då dei fått ein gong gratis, kvifor skal vi betale no, ikkje sant, så vi, ja, vi er gjer det også kanskje litt vanskeleg for oss sjølve med desse ordningane, føler eg.

Her blir det vist til at desse tilskotsordningane på eit vis konkurrer med Folkeuniversitetet sine opne kurs. Folkeuniversitetet tilbyr mange typar opne kurs, i mange fag og på fleire nivå i utdanningssystemet.

Du vet det har vore så dårleg med fagbrev no, og det er i alle fall, det er delvis fordi vi har fagbrev som er Kompetansepluss, så har vi bransjeprogram, så det er klart det går rundt over opne kurs, seier Kari om dette.

Dette betyr at kursområder som Folkeuniversitetet tidlegare hadde mange søkarar til på opne kurs, no kanskje ikkje har like mange påmeldte og like mange kurs som startar no.

Ei anna problemstilling i høve offentlege tilskotsordningar, er at mange av dei ordningane har vilkår som går ut på at ein får opplæringa via sin arbeidsgjevar. Dersom desse ordningane gjere det vanskeleg for Folkeuniversitetet å kunne tilby opne kurs, kan det føre til at dei som ikkje får opplæring via sin arbeidsgjevar, kanskje ikkje har like mange og gode tilbod.

Ja, det er jo tankevekkande i forhold til at dei vi har hatt på opne kurs, er jo på ein måte sjølv motiverte folk som har betalt for sin eigen veg, og komme seg vidare på grunn av det, men viss alt på ein måte skal styrast via ei bedrift korleis vil det påverke kva folk tenker om vidareutdanning og mogelegheiter vidare, seier Britt.

Sitatet ovanfor viser til at ordningane også på eit vis er ekskluderande, og at det er nokon som fell utanfor. I samband med dette finn eg samanheng med Finanger sine funn i si masteroppgåve, der han såg ei dreining frå individ sin eigne behov for å lære, til arbeidslivet sine behov (Talberg, 2019, p. 21). Konkurransetsetjing kan gje redusert likebehandling, noko dette eksempelet kan tyde på (Christensen, et al., 2015, p. 198).

Ei anna utfordring som blir trekt fram i høve gratis opplæring, er at nokon kanskje ikkje forstår kva som ligg bak slike ordningar, og at dei er seriøse og av høg kvalitet. Lydia fortel at til bransjeprogrammet i 2021, var det mange som meldte seg på.

Og då òg var det folk som meldte seg på fordi det var gratis. Men dei tok det ikkje seriøst. Dei deltok ikkje, dei gav ikkje beskjed om at dei ikkje kom... For eksempel på nokon kurs hadde var det 100 personar på venteliste på å kunne komme inn, men så måtte vi vente til kurset hadde gått 1-2 gongar for det var ingen som gav beskjed. Er kurset gratis, så tar dei det ikkje seriøst, og det er kjempesynd, seier Lydia.

Her ser eg fellestrekk med FAFO sine funn, om det at opplæring knytt til studieforbund, kanskje ikkje er kjend som noko med høg kvalitet, før dei har gjennomført opplæring via eit studieforbund. FAFO sine funn viser at 70 % er positivt

overraska over kvaliteten på kurset dei gjekk på (Talberg, 2019, p. 75). Det at det var mange søkarar til bransjeprogramma kan tyde på at det var etterspurt opplæring. Slik kan ein seie at marknadsmekanismar verka, og at aktørane som bidrar til gjennomføring av politikken, opptrer som kjøparar og seljarar (Vabo, et al., 2020, p. 133). Men om plassane vert tatt opp av nokon som kanskje eigentleg ikkje hadde behov for opplæringa, eller som eigentleg ikkje var interessert i å gå på kurset, vil det vere ei utfordring.

Det at dei offentleg finansierte kursa, kan påverke marknaden for opne kurs, medfører ein viss usikkerheit for Folkeuniversitetet, særleg om ein ikkje veit kva som kjem til å komme i utlysingane.

Altså det fungerer jo, og det skal bli veldig spanande... Det er jo ikkje lenge sidan dei første kom, og no er vi opp 11, det kom tre nye no. Så det vil bli veldig spennande å sjå korleis utlysingane no i vår blir. I fjor var det jo veldig mange bransjar vi berre måtte kutte for, dette her har vi ikkje noko tilbod som passar til det dei ber om. Og vi søkte jo meir enn det vi fekk i fjor også. På forskjellige typar ting. Nei, det blir spennande. Men, det er jo absolutt ein arena der vi bør vere med, tenker eg, seier Lise.

Det at ordningane, då særleg tilskotsordningane blir meir tungvindt, og at det kan ta tid før ein veit kva som kjem med i ordningane, kan gjer det vanskelegare å planlegge for Folkeuniversitetet kva for andre tilbod dei skal ha. At det tar lenger tid før innhaldet i tilskotsordningane blir kjent, blir slik ein implikasjon for Folkeuniversitetet i tillegg til dei eg alt har nemnd. Informantane mine skildrar også korleis dei opplever at Folkeuniversitetet handterer desse implikasjonane, om intern organisering og kva dei meiner er viktig å ta omsyn til. I neste avsnitt gjer eg greie for mine funn for handtering av implikasjonar internt i Folkeuniversitetet.

5.1.2 Tilpassar seg utlysingane

For å unngå for stor risiko og for å bruke minst moglege resursar på å gjennomføre prosjekta, fortel informantane om at det vert jobba med interne rutinar og prosedyrar. Dette kan sjåast på som det å handtere krysspress og lage seg meistringsstrategiar. Det med forankring og tydeleg avtale med bedriftene, blir trekt fram som viktig, særleg i samband med Kompetanseplussprosjekt. Camilla seier:

Og så er det rett og slett det her med forankringa i bedrifta som Kari snakkar om, det er liksom det som er... den største fella vi kan gå i, vi... Eigentleg, at ikkje vi har forankra det godt nok, at vi tenker at har gjort det, og så, ja, viser det seg at vi ikkje har gjort det.

Det å fordele ansvar for iverksetting, er eit mykje brukt instrumentelt verktøy i seinare tid. Ofte utspring dette i form av utforming av kontraktar. Bakgrunnen for bruk av slike formelle avtalar, vert forklart med at tillit ikkje er nok, og på grunn av ein mistanke om at underliggande eining vil forsøke å unndra seg kontroll av overliggande eining, må ein formalisere dette. Aktørar som held ansvaret sitt, vil verte lønna. I motsett fall, vil ein kunne verte straffa dersom iverksettinga, måla og krav ikkje vart innfridd. Dette har klare trekk med NPM idear (Christensen, et al., 2015, p. 137).

NPM idear er òg prega av fristilling og marknadstankegong. Ut frå det Informantane mine fortel, verkar det som Folkeuniversitetet står ganske fritt til å velje om dei vil søke kompetansemidlar, eller på andre tilskotsordningar. Dette har òg samanheng med nettverksteoriar og Governace, der iverksetting av politikk skjer ved at eit mangfald av aktørar forhandlar seg i mellom om felles mål (Vabo, et al., 2020, p. 199). I tilskotsordninga Kompetansepluss er det faktisk også eit krav frå styresmaktene at opplæringstilbydar, skal inngå samarbeidsavtale med etterspørrarane. Også Kompetanse Norge kallar dette for forankring (Kompetanse Norge, 2021).

Kari fortel om utfordringar ho meiner kan oppstå, dersom bedriftsrådgjevarane ikkje har inngått ein tydeleg avtale med etterspørrar, og studierådgjevarane er godt informert om kva det er søkt om. Kari seier:

Så trur eg at måten vi jobbar med Kompetansepluss med meir forståing, så da er det litt enklare å vere på vi som studierådgjevarar frå byrjinga. Ja, det er... Det som eg ikkje var heilt klar over heilt i byrjinga var å ha, og kva som var søkt, og det er mange kriteria og om dei har kryssa av for at læraren skal ha slik og slik utdanning og... og det er mange ting, men når ein kan det, så går det greitt.

Her viser Kari til at det er viktig med god samhandling mellom studierådgjevarane og bedriftsrådgjevarane, som er dei som har kontakt med bedriftene, medan det er studierådgjevarane som rekrutterer lærarar, får påmeldte deltakarar til kursa og sett i

gong kurs. Ho seier at det vert jobba med meir forståing og at studierådgjevarane treng å vere med heilt frå byrjinga av prosjektet, kanskje heilt frå søknadsprosessen, slik at dei veit kva som vert lagt inn i søknaden. Dette handlar om intern organisering i Folkeuniversitetet.

Nokon av endringane med at dei skal jobbe mest mogeleg likt, seier dei har kome etter fusjonen av Folkeuniversitetet. Det vert sagt at tidlegare var det gjerne slik at alle kunne gjere alt. Det vil seie at dei same personane kunne både inngå samarbeid med bedrifter, rekruttere lærarar og administrere kurs. Gina seier:

Kompetansepluss sånn som det har vore i det teamet før vi på ein måte blei, skal jobbe på lik måte, så var det slik at alle skal gjere alt, drift og kundekontakt delvis også. Der det var litt sånn uklare grenser på kven gjer kva. Og det krev ganske så mykje kunnskap og så vidare for å kunne følge opp så relativt komplekse prosessar, då. Det er mykje som må passast på, mange fristar og så vidare.

Ho fortel vidare at hennar erfaring med at dette er sett meir i system internt, synest ho fungerer betre. Ho seier at det no er laga veldig klare arbeidsinstruksar på når ansvaret går over frå bedriftsrådgjevar til studierådgjevar, og at dei veit kven som skal gjere kva undervegs. Andre igjen trekker fram denne nye organiseringa som noko problematisk.

Når det gjeld Kompetanseplusskurs med fristar og rapportar, synes eg faktisk at det er betre å ha eigarskap til prosjekter sjølv. Altså at vi gjer alt frå A til Å. Dette fordi vi kjenner prosjektet godt og vi følger opp kvar einaste, og finn snarleg løysning, eller tar tak i ting som ikkje fungerer, seier Lydia.

Det vert vidare vist til at det òg kan vere krevjande å overlate prosjekt til andre, då dei som skal overta kanskje treng opplæring, og kanskje ikkje har den same erfaringa med å drifte denne type kurs. Det kan igjen føre til meirarbeid, dersom ein må ordne opp i ting i etterkant. I tillegg vert det sagt at ein har betre kontroll på gjennomføringa og rapportering, dersom ein står ansvarleg for leveringa av heile prosjektet. Det blir òg vist til at det kan vere noko ulike omstende i samband med desse kursa, ulike stadar i landet. Bransjane, geografien og kulturen kan vere ulik, og lokalkjennskap kan ha noko å seie.

Dette kan tyde på at Folkeuniversitetet prøver å endre instrumentelle og intern struktur for å handtere dei rigide ordningane på best mogeleg vis, og slik lagar seg meistringsstrategiar (Knill & Tosun, 2012, p. 155). Det at dei som iverksett politikken, både på lokalt og sentralt nivå, utviklar meistringsstrategiar finn vi i bottom up perspektivet. I følge dette perspektivet treng bakkbyråkratane fleksibilitet og autonomi til å utøve skjønn, særleg dersom måla i politikken er noko uklare. I tillegg til uklare mål, kan bakkebyråkratar oppleve krysspress og knappe ressursar til å gjere mange oppgåver. I tillegg kan dei oppleve at «systemet» hindrar dei i å gjere ein like god jobb som dei gjerne ventar av seg sjølv (Vabo, et al., 2020, pp. 190-191).

I tillegg til god samhandling blir det sagt at det er viktig å vere nøyen når ein søker, og vite kva ein søker midlar til, for å sikre at prosjekta blir gjennomført slik at Folkeuniversitetet får inntekter, fortel mine informantar. Om å søke Kompetanseplussmidlar blir det sagt at det er viktig at dei er edruelege og søker om ting vi faktisk kan levere, saman med bedrifter som faktisk har behov og har tid til og ønske om å gjennomføre opplæring. I tillegg meiner informantane at det er viktig å ikkje søke om midlar til for lange kurs.

Ikkje berre må dei tilsette i Folkeuniversitetet prøve å sikre at eit prosjekt kan gjennomførast så smidig som mogeleg, dei seier òg at dei tilpassar seg utlysingane frå HK-dir, for at dei skal auke sannsynet for å få midlar.

Jo, for det blir slik at vi søker det vi veit at dei ønsker at vi skal søke. Og ikkje nødvendigvis det som dei på bedrifta sjølv vil. Ja, for viss dei skal fokusere på rekning i år, så, ok, da må vi legge inn 30 timar rekning, seier Kari.

Bransjeprogrammet, som først vart omtalt som ei ordning der dei heiv seg rundt, såg kva dei hadde av tilbod og fekk det ut til folk, er no blitt sett meir i system som gjer at Folkeuniversitetet prøver å tilpasse seg det forvaltninga spør etter.

Men no er det litt slik, ja no må du vente på utlysing, og så må du sjå akkurat kva som står i utlysingen, og så må du lage tilbod som svarar på akkurat dei tinga dei har skrive i utlysingen, så alt blir slik byråkratisert. Eg skjønner at dei må passe på pengane sine, altså, det er ikkje det. Det er, det blir tyngre, seier Britt.

Det å følgje opp deltakar og kurs, og jobbe for å hindre fråfall, blir av fleire nemnd som noko av det viktigast dei gjer.

Det er fleire ting her som tyder på at iverksettinga av dei offentlege finansierte opplæringsprogramma, har ei top-down iverksetting, der måla og krava kjem ovanfrå, og det er venta at dei som set i verk politikken på lokalt nivå, lydige skal gjere som toppen har bestemt (Vabo, et al., 2020, p. 189).

Spenning mellom autonomi og kontroll er dilemma for forvaltningsreformer.

Overordna styresmakt, kan oppleve misstillit til aktørar på lokalt nivå, og difor sette inn kontrolltiltak (Christensen, et al., 2015, p. 189). Men i følgje Lipsky sin teori om bakkebyråkratane, er det ikkje naudsynt, å kontrollere bakkebyråkratane, fordi desse ofte har eit eige og naturleg engasjement for målgruppa, og ville av seg sjølve jobbe for å iverksette politikken som er tilpasse seg målgruppa og slik oppnå politiske mål. Kontroll av bakkebyråkratane kan difor vere uheldig, dersom det medfører meir kontroll og rigide ordninga (Vabo, et al., 2020, p. 191). Ved meir kontroll ovanfrå, til mindre autonomi blir det på lågt nivå (Christensen, et al., 2015, p. 160). Det kan igjen medføre at bakkebyråkratane lagar seg meistringsstrategiar. Mykje tyder på at tilsette har prøvd å lage seg slike strategiar, som for nokon ser ut til å fungere betre enn for andre.

5.2 Meir fleksible ordningar

Alle informantane eg har snakka med, meinte at bedriftskurs var lettare å gjennomføre. Dette forklarar dei som regel med at dei har større fleksibilitet og meir autonomi til å gjennomføre denne typen kurs og kunne gjere tilpassingar til målgruppa sine behov. Dei meiner også at ein treng fleksibilitet, komme i kontakt med målgruppa og vere lyttande for å kunne avdekke kva behov som finnast. Sjølv om informantane opplever at dette arbeidet gjev dei meir fleksibilitet, synest reforma likevel å vere prega av NPM idear. Fristilling òg er eit trekk ved NPM, der idealet er at aktørar skal vere fristilt til å organisere seg sjølv på mest effektive vis (Christensen, et al., 2015, p. 160).

5.2.1 Fleksibilitet til å møte behov

Informantane fortel at dei opplever at bedriftsinterne kurs er enklare å selje inn, å administrere, følge opp og få gjennomført. Gina seier det slik:

Bedriftskurs er jo noko anna. Det er veldig lett å drifte, ja, enklare prosessar... Det er ikkje krav i høve rapportering undervegs, då. Det er jo meir like kursplanar... Og i høve oppfølging på deltakarar ved betalte kurs, så det er ein heilt anna lojalitet og forventning frå arbeidsgjevar på det med oppmøte... Det går mykje meir av seg sjølv.

Om bedriftsinterne kursa og det å møte bedrifter sine behov seier Camilla dette:

Bedriftsinterne kurs er lettare og kanskje meir motiverande eigentleg å jobbe med... Du er mykje friare på kva du leverer på. Du skreddarsyr pakkane sjølv, etter bedrifta sitt behov og interesse, også lengda.

Kari følger opp og seier:

Ja, eg er einig, og eg har både, ja, selt inn og undervist på bedriftsinterne kurs, og da føler eg at dei som kjem kanskje gir det lille ekstra. Om det er kartlegging før kurset, eller kanskje dei bestemmer seg for å velje noko anna, så er vi på tilbodssida, og rådgeving om det er studiekompetanse, eller kva det er. Vi gir det lille ekstra.

Informantane fortel at når arbeidsgjevar har betalt for kurset, opplever dei at arbeidsgjevar følger opp kursa i større grad enn om kurset er offentleg finansiert. Dette gjer gjennomføringa enklare. I tillegg viser det til at Folkeuniversitetet har ein fleksibilitet til å møte bedriftene sine behov. Det at det ikkje er same krav til lærar sin kompetanse, lengde på kurs og tal deltakarar på kurs, gjer det enklare å handtere. Det vert fortalt at når bedrifter tar kontakt og spør om kurs, så er det berre å hive seg rundt og skrive tilbod. Då treng ein ikkje å vente til utlysing av midlar og søknadsprosess.

Informantane snakka ein del om det å møte behovet, og at det viktigaste for dei var å kunne gje tilbod om opplæring til nokon som treng det. Når dei snakka om bedriftskurs, fortalde dei ikkje om klare prosedyrar og rigide rutinar og krav. Tvert om fortalde dei om eit arbeid prega av stor fleksibilitet og autonomi, til å finne løysingar for kunden og imøtekomme behovet. Denne fleksibiliteten meinte dei gjorde til at dei

enklare oppnådde mål med å legge til rette for læring og fagleg påfyll. Iverksettarar på lågt nivå kan ha utvikla uformelle mål, om korleis dei best kan hjelpe målgruppa. Desse uformelle måla og måtane å handle på, er utvikla gradvis, og heng gjerne saman med kultur i organisasjonen (Christensen, et al., 2015, p. 107).

Informantane mine fortel om at dei oppnår gode resultat i samarbeid med bedrifter. Det fortel òg om samarbeid med offentlege organisasjonar, og ulik grad av fleksibilitet frå styresmaktene. Fleksibilitet blir av informantane omtala som noko positivt. Det å ha fleksibilitet til å raskt kunne gje tilbod, og møte etterspørsel på ein enkel måte, vert òg trekt fram i samband med offentlege tilskotsordningar. I samband med dette blir det vist til at Kompetanseplussordninga var meir fleksibel før, og var lettare å gjennomføre. Bransjeprogrammet blir òg omtala som mykje meir fleksibelt i starten. Måten det vart gjort på i 2020, blir omtala som mykje raskare og fleksibel.

Trine fortel om korleis det var i 2020 den første stunda Folkeuniversitetet var med i bransjeprogrammet.

Då var det veldig slik høy og hast, og kva har dykk og kva kan de bidra med?
Det var liksom ikkje så knytt til konkrete utlysingar så vidt eg hugsar på det tidspunktet.

Britt støttar Trine og seier:

Ja, du ser også, berre det med den korte vegen det var våren 2020, ikkje sant. Ja, dette er det vi har av tilbod, kva er det de ønsker dykk, og kvar bransje sa. Jo, desse vil vi ha. Handel vil ha dei kursa, reiseliv vil ha dei, og så vidare, og så køyrte vi i gong med ein gong. Vi hadde jo tusen deltakarar i løpet av nokon få sommarmånadar, på desse her småkursa, seier Britt.

Det blir sagt at i 2020 meinte Kompetanse Norge at det var viktigare å få i gong noko fort, enn at forvaltninga hadde fått bygd ei system rundt det. Det blir òg vist til at det er noko ulik fleksibilitet frå styresmaktene. Ikkje alle ordningane er like rigide.

Det har nok med kven som administrerer dei i direktoratet å gjere, trur eg, og bransjeprogramma har vore greie å forholde seg til, seier Lise.

Informantane fortel også om at dei kan gå i dialog med HK-dir, for å prøve å finne løysingar.

Eg opplever jo for eksempel at bransjeprogrammet så har det vore vilje til å forstå, for eksempel kjøtt-faga som vi har hatt kurs i. Altså der hadde vi fått tilskot som skulle tilseie at vi burde sette i gong tidleg haust, det er berre det at i den bransjen så er det høgsesong veldig mange stadar og dei har ikkje kapasitet og ork til å tenke på noko utdanning. Så der har vi fått lov, i dialog, til å sette oppstart tidleg i januar, for eksempel, seier Britt.

Slik form for autonomi, kan stemme med bakkebyråkratperspektivet. I følgje det perspektivet vil ein kunne løyse oppgåver, saman med målgruppa, viss ein har autonomi og fleksibilitet. Jamfør Barret mfl. Sitt syn på bottom up teorien, kan ein seie at iverksettinga av politikken er vellukka, dersom problem i samfunnet er løyst, sjølv om det kanskje ikkje har blitt gjennomført heilt i tråd med det som var vedtatt (Vabo, et al., 2020, p. 194). Informantane ser altså på fleksibilitets som naudsynt for å få ting til.

Folkeuniversitetet sin farse, det er vår fleksibilitet. Og det er det at vi ønsker å vere der folka er og vi ønsker å hjelpe, og strekker oss langt for at den fleksibiliteten skal gjenspeile korleis kurset gjennomførast, seier Edith.

Informantane fortel at dei meiner det er viktig og nyttig for dei å ha autonomi, for å gjere tilpassingar til målgruppene og måte behovet for opplæring og tilrettelegging. Det at det er eit behov som skal møtast, var fleire av informantane opptatt av. Fleire omtale dette som at «vi kan hjelpe».

Og det er jo der vi kan vere den tilbydaren og den samarbeidsparten for å få, for å hjelpe og motivere, for å hjelpe og få dei inn på eit spor kor dei tenker, ja, eg må faktisk ha litt meir kompetansepåfyll. Og legge til rette med gode lærarar som ser kvar enkelt, og gir den tilrettelagte undervisninga og som har ein genuin interesse for at dette skal dei klare. Dei er ikkje berre ein del av ei gruppe, men det er kvar enkelt som er viktig. Det synest eg er kjempe interessant og veldig viktig, seier Edith.

Men det er ikkje alltid enkelt å finne fram til kva som er det faktiske behovet. Utsnittet frå intervjuet viser dette:

Nei, det jo ein utfordring å faktisk spegle det som er behovet der ute, både i mengde og i innhald. Så klart, det å jobbe enda tettare opp mot bedrifter og verksemdar er jo viktig. I ein eller anna form, seier Britt.

Det handlar òg om å følgje med i samfunnet, både lokalt og nasjonalt, om det skjer ei utvikling noko stader som kan gjere at det blir eit behov for opplæring. Pandemien vart brukt som eksempel frå fleire på eit behov som kunne oppstå ganske raskt. Andre nemnde at det er nyttig å følgje med i lokalmiljøet sitt, og at det difor er ein styrke for Folkeuniversitetet å ha tilsette i alle landsdelar. Då kan ein oppdage behov som ein kanskje ikkje hadde sett dersom ein ikkje hadde lokal tilknytning. Det blir òg sagt at det er viktig å samarbeide internt, slik at om ein oppdagar eit behov ein stad, kan det vere relevant andre stadar òg. Då gjeld det å få spreidd det internt i organisasjonen, slik at ein kan møte det behovet fleire stadar.

Det at behovet er kjent, vert altså sett på som viktig for at opplæringa skal treffe best mogeleg. Som eg har skrivne lenger oppe, er det ikkje alltid heilt enkelt å avdekke dette behovet. Fleire av informantane seier at dei opplever ein slags diskrepans mellom dei som sit og tar avgjersler og formar opplæringsprogramma, og det som faktisk er behovet. Britt seier:

Ja, nei, for det vi opplever litt er jo, kanskje litt sånn kva det skuldast, det veit eg ikkje, men at det er ein slags avstand mellom nokon som ønska seg noko og realiteten på bakken i høve deltakarar som melder seg på og kva for bakgrunn dei faktisk har.

Ein anna informant stiller spørsmål til korleis forvaltninga kjem fram til kva dei meiner er behovet og om det er gjort undersøkingar rundt det. Edith seier:

Eg tenker det handlar litt om kva bedriftene eller enkeltpersonane etterspør. Altså kva er behovet der ute? Ein kan ha, altså ein kan forankre det politisk med veldig mange gode vyar og sånn, men eg tenker at det er eit gap mellom det ofte politiske organ bestemmer seg for, og det som er realiteten der ute.

Dette viser at dei som jobbar med å sette i verk opplæring på lågt nivå, kanskje opplever røynda som noko annleis enn det politikkeigarane og styremaktene legg det fram som. Dette kan tyde på at det kan vere vanskeleg å sette klare mål og kriteriar på eit nasjonalt nivå, i møte med komplekse problem (Vabo, et al., 2020, p. 76).

5.2.2 Balanseong, legitimitet og endring

Ei anna utfordring informantane er opptatt av, er at ein må finne ein balanseong mellom det å tilby offentleg finansierte kurs, opne kurs og bedriftskurs. Camilla seier:

Eg føler vi kvilar veldig mykje på Kompetansepluss, men vi gløyme vel kanskje kor mykje det kostar oss også med Kompetansepluss, då. Det er også ei ganske stor belastning for studierådgevarane, viss du seier at du har 42 kurs og du kanskje sitt i ein situasjon der 10 av dei ikkje går av seg sjølve, så er det jo ein veldig stor belastning å skal vere på og jobbe og jobbe, og skaffe dei lærarar, og ja....

Måle med konkurranseutsetjing og NPM inspirerte reformidear, er å effektivisere iverksetting og slik spare kostnader (Christensen, et al., 2015, p. 180). Men nokon meiner at det ikkje finnast gode kvantitative bevis på at ein faktisk sparar kostnader på NPM-reformer og at ein får levert tenester til dei som har mest behov for dei (Christensen, et al., 2015, p. 197). Kanskje kan det sjå ut som ein har iverksett kompetanseprogram effektivt og til ein låg kostnad i politiske rapportar, men i realiteten har det vore ei kostnadsfordeling mellom styresmaktene og iverksettande aktørar. Informantane fortel om kostnader både før og etter kontraktinngåing for programma, nokon som er ein kjent problemstilling med konkurranseutsetjing (Christensen, et al., 2015, p. 198).

I tillegg til kostnader, reflekterer Gina over det å skulle endre profilen til Folkeuniversitetet, for å kunne bli ein kompetansepartner for næringslivet.

... med litt av det same i forhold til vår profil, altså vi har jo desse tilskotsordningane og i tillegg så ønsker vi no òg å bygge opp, kva skal eg seie, omdømme opp mot det private næringslivet òg, og vi seier at vi er ein kompetansepartner i næringslivet, men så er det jo litt sånn å finne den riktige plattformen og profilen opp mot at vi faktisk leverer begge program og det å, som du sa, å bli tatt seriøst i høve til kva vi tilbyr, då. Så der har vi òg ei utfordring, tenker eg, seier Gina.

Dei kompetansopolitiske tiltaka som er omtalt i denne oppgåva, handla om opplæring som er relevant for arbeidslivet. Det er i tråd med Kompetansereforma, då den retta fokus på arbeidslivet og målet er å sørge for så høg sysselsettingsgrad som mogeleg. Informantane mine snakkar også om det. Intervjua fekk informantane

spørsmål om dei har merka noko endring etter at forvaltningsansvaret for ti av studieforbunda vart flytta over til Kulturdepartementet, medan Studieforbundet Livslang Læring er eit av fire som er att under Kunnskapsdepartementet, seier nokon at dei har merka noko endring. Lise seier:

Eg vil jo seie haldning. Vi er jo blitt veldig mykje meir arbeidsretta vi òg. Det skal veldig mykje slik overtaling til for å få behalde noko som ikkje er arbeidsretta.

Det er òg andre informantar som seier at Folkeuniversitetet har retta seg meir mot arbeidslivet i det siste. Det treng ikkje å vere negativt, blant anna seier Trine at Folkeuniversitetet kanskje vert sett på som ein meir seriøs aktør og får meir legitimitet når Studieforbundet Livslang Læring er igjen under Kunnskapsdepartementet.

Så sånn sett, så synest eg at for Folkeuniversitetet, så har det vore ei styrking av, på ein måte seriøsiteten, at vi ligg under kunnskapsdepartementet, og ulempa er som Lise seier, kan vere at nesten at vi blir eit nytt Næringsakademi og... Det er liksom ingen andre ting enn det som gagnar arbeidslivet som er viktig, då. Som eg vil seie er veldig synd, ut frå at Folkeuniversitetet skal vere for alle, ut frå kva dei har behov for og ikkje kva arbeidslivet har behov for, seier Trine.

Det var ikkje alle informantane som kjende til endring av departement for studieforbund, og kunne difor ikkje svare på om dei såg noko samanheng. Kari fortalte om at det Studieforbund tidlegare fekk meir statstilskot enn dei gjer i dag, men at det er ei endring som har blitt til overtid, og er ikkje direkte relatert til Kompetansereforma.

Det å bli sett på som ein seriøs leverandør av opplæring, er òg noko informantane mine snakkar om. Lydia fortel at ho kan oppleve i møte med arbeidsgjevarar, at dei kanskje ikkje har så store forventningar til at leveranse på offentleg finansierte kurs er av høg kvalitet. Ho seier:

Og så dei kursa som er finansiert, dei ser ikkje ofte at det forventast kvalitet på dei. Men det er jo kvalitet... Og mange blir overraska etter på, når dei får, åh, men kor bra det var, sant.

Eit anna tema som blir tatt opp som gjeld omdømme, er endringar i kompetansepolitikken som hendte for nokon år sida. Tidlegare kunne Folkeuniversitetet tilby meir utdanning på høgare nivå, i samarbeid med universitet eller høgskular. I følgje mine informantar, hadde Folkeuniversitetet før fleire desentraliserte tilbod på universitetet og høgskulenivå.

Kanskje de huskar det, at før kunne vi ha høgskulestudia. Det hadde vi også meir her eg er. Då blei vi tatt litt meir seriøse. Når den biten blei borte... for vi har framleis dei høgskulestudia, men på ein anna måte, og du må jo møte opp i Oslo og sånt. Og då falt det omdømme, sånn at vi er tilbake til at folk ser på oss som at vi tilbyr berre språkkurs. Men på ein hobby nivå, kan du seie, og hobby kurs. Ser på oss litt meir sånn. Så det er litt synd, seier Lydia.

Dersom det er slik at studieforbund har fått meir legitimitet som opplæringstilbydar av arbeidsrelevant kompetanse, kan det nok vere ein god ting som har kome ut av fordeling av studieforbund på dei to nemnde departementa. For det er slik at Folkeuniversitetet er avhengig av inntekter for å kunne eksistere, og konkurrerer i ein marknad med mange andre aktørar. I neste delkapittel skriv eg meir om det.

5.3 Konkurransse og samarbeid

Informantane fortel om gjenstridige problem og dilemma, der dei meiner organisasjonen står ovanfor motstridande omsyn og ei utfordringar med konkurranse frå andre aktørar. Konkurranse som verkemiddel til å stimulere til at offentleg politikk vert sett i verk, er som nemnd tidlegare typiske trekk ved NPM reformer.

Mine funn tyder òg på at iverksettinga av Kompetansereforma er prega av nettverk og governace, då Folkeuniversitetet som ideell aktør har samarbeid og jobbar for å få til samarbeid med andre aktørar. I governace styrt iverksetting, er nettverk og samarbeid mellom fleir aktørar, både private, ideelle og offentlege, eit typisk trekk (Vabo, et al., 2020, p. 199).

5.3.1 Mange andre aktørar og konkurranse

I omtale om Kompetansepluss vert det fortalt om ei ordning, der ein konkurrerer på poeng, for å bli tildelt midlar. Til meir poeng ein klarar å oppnå, til større sannsyn er det å bli tildelt midlar. I tillegg til at sjølve søknadsprosessen er lagt opp som ein

konkurransen, konkurrerer Folkeuniversitetet med andre aktører om bedrifter å søke saman med.

Minuset er vel kanskje at vi er veldig mange aktører tilbyr Kompetansepluss ordningane, ikkje sant? Det er jo lett for kven som helst som kan søke midlar, og bedriftene kan i utgangspunktet søke midlar og stå ansvarlege sjølv. Og då får dei jo heile potten på ein måte, så eg føler kanskje, minuset er jo at det er så mange som kan tilby at det er det blir på ein måte ikkje noko nisje ut av dette her. Sant, altså at vi blir, ja, så om bedrifta går til AOF eller om den går til oss, så spelar det kanskje på ein måte ikkje noko rolle for dei, for dei får jo det same tilbodet, seier Camilla.

Dette viser at Folkeuniversitetet konkurrerer både med bedrifter som er private aktører og andre studieforbund som AOF om å få tilgang til å delta i Kompetanseplussprogrammet. I tillegg til private aktører og andre studieforbund, vert Fylkeskommunen nemnd som ein konkurrent i samband med fagbrevopplæring. Fylkeskommunane blir òg nemnd som mogeleg samarbeidspart, der informantane meiner at Folkeuniversitetet kan hjelpe til med å tilby kurs som fylka ikkje sjølv ønsker å organisere. Informantane er positive til at fylka tar ansvar, særleg i høve fagopplæring, og seier at dei merkar ein endring i marknaden for praksiskandidatordninga.

Så ser vi jo sånn generelt inn på opne kurs, i alle fall, at det aukar veldig på med dei som har lite erfaring, altså dei som er på veg over til noko nytt. Det kan jo også tyde på at praksiskandidat-mengda, at vi begynner å dekke inn det, og at det som på ein måte blir av fullføringsreform i vidaregåande og så vidare, tar tak i der det blir færre potensielle praksiskandidatar då for kvart år som går fram over no. Og at det skiftet kanskje også begynner å bli synleg no, seier Britt.

Praksiskandidatordninga passar best for dei som har erfaring innan eit fagområde, men sitatet over viser at fagbrevkurs framleis er etterspurt, men at det no er fleire utan erfaring frå faget som søker seg inn. Dette kan vere eit teikn på endringar i arbeidsmarknaden, der fleire opplever eit behov for kompetansedreining og omskulering, og ikkje berre fagleg påfyll.

Det at Folkeuniversitetet merkar både endringar i etterspørsel og konkurranse frå andre aktørar, tyder på at kompetansepolitikken er prega av privatisering- og konkurranseutsetjing. Det at staten legg opp til at det er andre aktørar enn staten sjølv som skal levere desse tenestene er òg typiske trekk ved NPM inspirerte reformer (Christensen, et al., 2015, p. 139). På dette viser, kan den offentlege politikken, føre til endringar i organisjonar som opererer innan for politikkområdet (Egeberg, et al., 2016, p. 40). Det kan tyde på at Folkeuniversitetet som organisasjon merkar slike endringar i omgjevnadane, og ser at dei må tilpasse seg både politikken og endringar i marknaden.

Informantane fortel at dei opplever at Folkeuniversitetet har godt renommé, men at det kan variere frå stad til stad og mellom fagområde. I tillegg vert det sagt at det er viktig å pleie dei kundane vi har godt, og levere bra i alt vi leverer, slik at kjem tilbake og kan vere gode ambassadørar.

Det er mye det at vi må pleie marknaden og pleie kundane, og vite at vi leverer godt på det vi leverer på at vi da skape eit godt omdømme og som igjen kanskje kan både skapet nye sal. Og at vi kanskje kan tilby bedrifta betalende kurs og tilskotskurs, seier Camilla.

Det er ikkje berre omdømme som har noko å seie, også kjennskap til Folkeuniversitetet som merkevare påverkar. Det vert av fleire snakka om at det er mange som ikkje kjenner til Folkeuniversitetet og organisasjonen sine tilbod.

Fordi at det som eg synest er litt sånn interessant, då, viss du skal ha det ut i frå eit Folkeuniversitetet perspektiv, så synest eg at det er litt sånn, både trist og litt rart at veldig mange der ut ikkje veit om dei tilboda Folkeuniversitetet har, altså kva for kursmeny vi har, seier Edith.

Ho fortel vidare om eit møte med nokon i regional offentleg forvaltning, der Folkeuniversitetet hadde blitt omtalt som ein privat aktør, og så kalla velferdsprofitørarar. Ho hadde då spurt om å få informere om at Folkeuniversitetet er ein ideell organisasjon. Det blir òg sagt at det kan vere vanskeleg å komme i kontakt med offentlege organisasjonar og inngå samarbeid med dei. Dei hegnar veldig om dei offentlege organisasjonane, vert det sagt.

Det å vere ein kjend aktør med eit godt omdømme er sjølvsagt ein fordel om ein opererer i ein marknad. Marknadstankegangen vil alltid vere prega av konkurranse, der den som blir valt av «kundane», er den som vinn konkurransen. I samband med at informantane reflekterer over at dei ikkje ser at det å vere eit studieforbund, gir nokon fordelar i konkurransen med andre aktørar, vert det sagt at dei hadde trudd at det ville ha noko å seie at Folkeuniversitetet er knytt til studieforbund som ligg under Kunnskapsdepartementet. Med det meiner det at dei hadde håpa at ein som studieforbund kanskje kunne fått nokon ekstra poeng i søknadar om offentlege midlar, eller andre fordelar. Lise seier:

Så eg tenker, eg tenker at vi har jo eigentleg ein gylden mogelegheit her no, når vi har desse kompetanse forbunda, som består av desse studieforbunda under kunnskapsdepartementet, at vi blir ein føretrekt partner, då, om ein kan få til det på ein måte. Litt betre. I staden for alle desse pop up greiene som tilbyr norskundervisning og får 14 tilsegn og sånn.

I tillegg til konkurranse med andre aktørar, snakka informantane mine òg om nettverk og samarbeid med både private verksemder og offentlege organisasjonar.

5.3.2 Å finne mogelegheiter saman

Det å inngå samarbeid vert av mine informantar omtala som naudsynt, både fordi fleire av dei offentlege program krev at ein finn ein eller fleire etterspørrarar å inngå samarbeid med, men òg for å kunne avdekke behov for opplæring og for å kunne tilpasse og skape relevante kurstilbod som marknaden etterspør. Dette kan tyde på at Folkeuniversitetet er påverka av kompetansopolitikken, og at Kompetansereforma er prega av iverksetting via governace. Informantane fortel om interaksjonar med andre aktørar, noko er typiske trekk ved governace (Egeberg, et al., 2016, p. 32).

Det er ikkje nødvendigvis slik at folk kjem til Folkeuniversitetet og spør etter kurs av seg sjølv. Det er sjølvsagt noko som gjer det òg, men særleg for kurs retta direkte mot bedrifter, er oppsøkjande verksemd naudsynt. Folkeuniversitetet kan tilby tenester, arbeidsgjevarar kanskje ikkje har kompetanse på, til dømes det å kartlegge og avdekke behov. For det er ikkje alltid bedriftene eller målgruppa kjenner til sitt eige behov.

Edith snakka også om dette og seier:

Og når eg snakkar med bedrifter, så, det der med behovet, det kjenner dei jo, skulle ein tru, best sjølv. Men så gjer dei ikkje det, fordi at dei er så opptatt av den daglege drifta at dei kanskje gløymer mykje av det som vi brenner for, som vi snakkar varmt om.

For å finne ut kva som faktisk er behovet, treng dei å komme i kontakt med bedriftene, og stille spørsmål.

Så det å ha ein slik samtale, altså kva er utfordringane eigentleg? Altså er utfordringa at folk ikkje kan norsk, eller utfordringa at folk ikkje har lært om HMS, eller altså... å prøve... og det tar tid, ikkje sant. Og det å få ein dialog rundt det, og prøve å finne, ok, men kva er det dykk faktisk treng? Og kan vi bidra med det og ha sjølvinnsikt nok til å seie at dette kan vi faktisk ikkje bidra med he, he... men altså òg kunne vere ein rettleiar i forhold til kvar dei kan henvende seg for å få det då, og kva vi kan bidra med... Så vi kjem jo ikkje berre med ei slik kursliste, og seie, dette har vi, kva vil de ha, seier Trine.

Det å gå i dialog og kartlegge behov engasjerer fleire av informantane. Fleire seier at vi kan hjelpe. Edith fortel:

Så det er ein jobb å gjere også i bedriftene. Og det kanskje, kan vi hjelpe til med. Korleis skal vi motivere dei tilsette, korleis skal vi hjelpe til på den biten? Eg har sagt til fleire at eg kan godt komme og snakke varm om det internt til dykk.

Gina seier:

Ja, det handlar om å sjå mogelegheiter saman. Og det er, det er jo det vi skal kunne noko om. Og det er det som for min del, eg synest er veldig spanande med jobben. Nettopp det at det er så mange mogelegheiter om ein berre kjem inn på kunden. Og i alle fall det å bygge eit slikt samarbeid over tid, då. Då opnar det seg jo mogelegheiter. Men vi skal jo òg betene dei som ønsker, altså der det berre er offentlege tilskotsmidlar som er aktuelle, og, ja. Så det er, det er heile den spennvidda, variasjonen i forhold til bransje, tilsette og så vidare og så vidare.

Målet med nettverk er ikkje nødvendigvis forhandlingar og profitt, slik ein gjerne ser i marknadtankegongen, men at aktørane skal blir einige og få eit fellesforståing av

problem som skal løysast. Nettverksstyring kan òg vere prega av delegering, ved at andre aktørar enn staten sjølv iverksett politikken, slik sitata over viser døme på (Vabo, et al., 2020, p. 134). Ein kan seie at ein styrer mot kollektive mål (Egeberg, et al., 2016, p. 42). Staten har interesse i at folk får opplæring, arbeidsgjevarane har interesse av å ha kompetente arbeidstakarar, og Folkeuniversitetet ynskjer å bidra til akkurat det.

I tillegg til å gå i dialog med arbeidsgjevarar og tilsette, handlar det om å følgje med på kva som skjer, og kanskje kan ein oppdage eit behov ein ser Folkeuniversitetet kan møte.

Men det er klart at viss du i møter rundt om kring i forskjellige grupperingar, så du høyrer nokon som snakkar og vi, da trenger vi det, så fortel vi at det kan vi fikse. Da gjelder det berre liksom å, ja, snu seg rundt. Så det er gull verdt det, seier Kari.

Det blir og reflektert over at Folkeuniversitetet gjerne kan inngå samarbeid med offentlege organisasjonar. Lise fortel om samarbeid med fylkeskommunar. Det blir vist til at ein av oppgåvene til fylka etter Regionsreforma, var å danne kompetanseforum. Det er òg eit tiltak i Kompetansereforma, at fylka skal ha eit ansvar å knytte saman tilbod og etterspørsel av opplæring i sin region (Regjeringen, Meld. St. 14 (2019-2020), 2020, p. 5).

Ja, eg tenker jo på dette å bruke oss, altså nå er jo heile fylkesreforma på veg ut igjen, då, men desse ... ein av tingane som skulle inn i desse nye fylkessamanslåingane var desse kompetanseforuma, kompetansesamarbeida, og nokon av desse fylka har jo kome ganske langt på det, og der VOFO, Vaksenopplæringsforbundet har fått en plass inn i det. Så det synest eg er veldig synd viss det blir smuldra opp igjen, og så er det opp til kvart enkelt fylke igjen for korleis dette skal handterast. Sånn at vi, at, når med færre fylker så var det litt lettare for oss kanskje å, har riktige folk med inn i slike ting. At vi blir sett på som ein samarbeidspartnar også for fylka. Vi gjer jo det faktisk for nokon fylker, Lise.

Dette har klare trekk med teoriar om nettverk og governace. Governace-teoriar tek utgangspunkt i at enkelt aktørar ikkje kan løyse problem i samfunnet aleine, og styresmaktene difor treng å legge til rette for frivillig samarbeid mellom aktørar. I

reforma er det definert tre tiltaksområder, som skal stimulere til etterspørsel etter opplæringstiltak og at opplæringstilbydarar skal tilby relevante kurs og utdanningar som arbeidslivet treng. Slik kan ein seie at styresmaktene påverkar indirekte både tilbud og etterspørselsidene, som er eit kjenneteikn med marknadstankegong og governance. Sjølv om samarbeid kan vere fruktbart, vil det òg vere konkurranse i ein marknad. I tillegg medfører denne indirekte måten å styre på med seg ein viss usikkerheit for aktørar som Folkeuniversitetet.

6 Drøfting

I dette kapitlet drøftar eg funna mine i lys av teori. Mine funn tyder på at Kompetansereforma er ei reform påverka av NPM idéar, med fristilling og marknadstankegong på den eine sida, og styring og kontroll på den andre sida (Christensen, et al., 2015, p. 160). Etter mi vurdering har dei ulike tiltaksområda i reforma, noko ulikt innslag av styring og kontroll, og fristilling og konkurranse. Sidan Folkeuniversitetet leverer opplæring innanfor tiltaksområder prega av begge desse motsetningane, vert organisasjonen på eit vis dratt i ulike retningar, og må handtere motstridande omsyn.

6.1 Top-down og New Public Management

Av ordningar Folkeuniversitetet tar del i, meiner informantane mine at dei offentlege finansierte ordningane har mest innslag av styring og kontroll. Desse ordningane har klare trekk frå *top-down* implementering, NPM og mål- og resultatstyring. Ordningane blir av informantane omtala som byråkratiske. Informantane fortel at mange av dei konkrete krava og retningslinjene kjem frå HK-dir, og blir opplevd som rigide og ikkje nødvendigvis tilpassa målgruppa og deira behov. At det er direktoratet som utformar konkrete mål og krav, tolkar eg som eit døme på fleirnivåstyring og *agencification*. Fleirnivåstyring er tatt i bruk i større omfang i offentlig forvaltning etter påverking av NPM idear (Egeberg, et al., 2016, p. 36).

Ei slik vertikal spesialisering, kan endre innhaldet noko, då byråkratane kan legge meir vekt på eige fagleg skjønn enn det politikkeigarane ville ha gjort. Difor er det òg vanleg at det vert sett inn kontrolltiltak for at politikkeigarane skal kunne kontrollere iverksettinga. Det er nok òg tilfelle ved Kompetansereforma, og HK-dir har truleg krav

på seg til å rapportere tilbake til politikkeigarane og Kunnskapsdepartementet, på kva resultat iverksettinga har gjeve (Christensen, et al., 2015, p. 161). Det kan gi dei ei oppleving av ei form for krysspress (Vabo, et al., 2020, p. 190).

6.1.1 Mål- og resultatstyring

Det at det skal vere noko distanse mellom statsrådstyrte departement og iverksettande eining, er noko av formålet med agencification (Egeberg, et al., 2016, p. 36). I litteraturen er dette òg eit typisk trekk ved NPM, der politikkeigarane og øvste nivå i hierarkiet, set inn kontrolltiltak med omfattande rapporteringsplikt for å kontrollere iverksettinga. Det vert då lagt vekt på meir kontroll i etterkant av iverksettinga, så kalla output kontroll, i staden for input kontroll i forkant av iverksettinga (Christensen, et al., 2015, p. 189). Innføring med mål- og resultatstyring har samanhengar med dette. Eit av hovudideala ved NPM-reformer er at iverksettande organisasjonar skal få større management autonomi, men ikkje meir policy-autonomi. Mål- og resultatstyring har hatt stor framvekst dei siste 30 åra i offentleg forvaltning. Det har ein klar samanheng med NPM inspirerte reformbølger (Christensen, et al., 2015, p. 111).

Når ein legg vekt på at ein skal kunne måle resultat av iverksett politikk, må ein på førehand definere kva det er ein skal måle, og korleis ein skal måle dette. Det er stilt spørsmål til om det går an å lage og bruke klare offentlege mål, omverda ser ut til å verte meir kompleks. Det kan føre til at ein måle det som er lettast å måle (Christensen, et al., 2015, p. 112). I kompetansereforma er eitt av dei overordna måla at ingen skal gå ut på dato på grunn av manglande kompetanse (Regjeringen, Meld. St. 14 (2019-2020), 2020, p. 5). Dette vil eg seie kan vere vanskeleg å måle, for kva vil det eigentleg seie at nokon går ut på dato. Dette er sjølv sagt ikkje det einaste målet i reforma, men kan vere eit døme på at politikkeigarane kan kome med noko uklare mål.

Det er ikkje uvanleg at mål som blir formulert av politikkeigarane er noko uklare og diffuse, som dette er eit døme på. Ved fleirnivåstyring vert formulering av konkrete og målbare mål, delegert til faglege underliggende eininga til politikarstyrt nivå i byråkratiet. Dette kan ha fleire grunnar. Noko av det har med at politikarane kan ha avgrensa rasjonalitet og ikkje høve for å sette seg inn i alle mogeleg konsekvensar og valmoglegheiter som finnast. I tillegg vert politikk ofte vedtatt som former for

kompromiss mellom meiningsmotstandarar, og det kan då vere lettare å unngå konflikt dersom formuleringane er noko vage (Christensen, et al., 2015, pp. 108-109).

6.1.2 Endringa av innhald i politikken

Denne forma for delegering ned i hierarkiet kan òg ha implikasjonar ved seg. Handsaminga i byråkratiet kan blant anna føre til nokre endringar av politikken. Mål- og resultatstyring som her ser ut til å vere brukt, kan gje mange delmål og meir regelstyring (Christensen, et al., 2015, p. 113). Om politikken sitt innhald blir endra i løpet av iverksettinga, er diskutert i litteraturen om iverksetting og styring. I Susan Barret sitt bidrag til bottom-up perspektivet er det eigentleg venta at innhaldet i politikken vert noko endra i løpet av iverksettingsprosessen (Vabo, et al., 2020, p. 194). I teoriar om governace går ein ut i frå at iverksetting skjer ved forhandlingar mellom eit mangfald av aktørar, og at det ikkje berre er styresmaktene sine avgjersle som påverkar resultatata (Vabo, et al., 2020, p. 199). Nokon meiner det er eit demokratisk problem, dersom politikken vert endra av andre enn dei folkevalde. Andre meiner at governace styrkar demokratiet, då det kan legge til rette for at deltaking av fleire aktørar, og blant anna kan interessegrupper kan bidra med nyttig kunnskap til eit politikkområde som kanskje elles ikkje hadde vore like kjent (Vabo, et al., 2020, pp. 202-203).

6.1.3 Bakkebyråkratar og taus kunnskap

I følgje bottom up perspektivet, er det viktig at iverksettarane på lågt nivå har autonomi til å tilpasse iverksettinga til målgruppa. Det er fordi det er dei som er i direkte kontakt med målgruppa, og har ofte anna og relevant kunnskap om dei som skal ta i mot tenestene. Ofte har aktørar på låg nivå taus kunnskap om målgruppa, som overliggande nivå ikkje har innsikt i (Vabø & Vabo, 2014, p. 30). Dei offentleg finansierte ordningane er iverksett i fleire nivå med hierarki, der Folkeuniversitetet er på det siste og lågaste nivået. Ut i frå teoriar om bakkebyråkratar, kan ein kanskje rekne tilsette i Folkeuniversitetet som bakkebyråkratane og er i direkte kontakt med målgruppa. Reglane og kriteria i dei offentleg ordninga ser eg på som ei form for vertikal spesialisering. Det kan kanskje gjere det enklare for HK-dir å implementere opplæringsprogramma, men det kan gjere det vanskelegare for dei på lågt nivå, og kan endre effekten av iverksettinga noko (Egeberg, et al., 2016, p. 37).

Ut i frå det mine informantar fortel, oppfattar eg at dei meiner det ikkje er nødvendig med så regelstyrte ordningar. Grunnen til det er at dei har eit engasjement for å gjere opplæring til målgruppa, og dei ville ha ettersteva å gjere ein god jobb, sjølv om dei ikkje hadde hatt like mange reglar og blir litt kontrollert i like stor grad (Vabo, et al., 2020, p. 190). I Kompetansepluss som informantane mine snakka om som mest rigid, var dei inne på akkurat dette. Dei snakka blant anna om at det er ulik tilgang på lærar med «riktig» kompetanse i ulike delar av landet. Sidan ein konkurrer på poeng i søknadsfasen i programmet, kan det gjere til at nokon som har behov for denne opplæringa, kanskje ikkje får det, fordi dei taper i konkurranse med andre. I tillegg får ein ekstra poeng viss ein kan legge opplæringa til arbeidstida, og deltakarane kjem frå bedrifter med få tilsette. Slik eg vurderer dette, er dette mål og kriterium som ikkje vurderer kven det er som har mest behov for denne type opplæring, men mål og krav til omgjevnadane til målgruppa.

Det kan gjere til at kanskje det er noko som ikkje har så stort behov for opplæring i grunnleggande som får tilbodet, og at nokon som treng det, i verste fall ikkje kjem seg vidare i si kompetansebygging fordi dei ikkje har fått opplæring i grunnleggande ferdigheiter. Dette ser eg på som eit teikn på at mål- og resultatstyring kanskje har dreia fokuset i implementeringa litt bort frå det ordninga faktisk hadde som mål. I dømet over, er det ikkje fleksibilitet og autonomi på lågt nivå som har endra politikken noko, men behovet for output kontroll og kanskje noko ueigna operasjonaliserte mål frå nasjonalt nivå i forvaltninga. På grunn av dette kan det kanskje føre til ei anna brukareffekten (outcome) av opplæringsprogramma enn det som eigentleg var tenkt (Vabo, et al., 2020, p. 213).

I tillegg opplever informantane at når ordningane får meir struktur, eller sett i system, som dei sa, blir prosessen frå søknad til gjennomføring også lenger. Det blir fortalt at dei no må vente på utlysingar, for å få vite kva kriteria som blir stilt i kvar utlysing, før søknadsprosessen kan starte, og tildeling kan skje. Verkemiddelet tilskotsordning er eit mykje brukt verktøy i NPM prega reformer. Dette bygger på ideen om at offentleg tenesteyting skal kunne drivast om lag som ei privat bedrift, og at konkurranse skal gjere denne drifta mest mogeleg effektiv (Christensen, et al., 2015, p. 106).

Kjenneteikn ved marknadsmekanismar er at det skal verte regulert av tilbod og etterspørsel (Vabo, et al., 2020, p. 133). Ein kan då sjå på tildelingsbrevet nærast som ein form «ordrebekrefting», som ein avtale der «kjøpet» blir stadfesta og vilkår

for leveringa definert. Utstrekkt bruk av kontraktar har kome som følgje NPM (Vabo, et al., 2020, p. 134). Eg ser på tildelingsbrev er eit døme på det.

Sidan vilkår for levering av opplæringa står i tildelingsbrevet, og det i den avtale skal stå noko om korleis, når og til kven leveringa av opplæringa skal bli gitt til, må ting formulerast på førehand (Vabo, et al., 2020, p. 135). Det kan òg gjere til at det lågaste nivået i iverksettingsprosessen, får mindre autonomi, men dette er eit kjent verkemiddel for å oppretthalde styring og kontroll av iverksettinga. Då er det ikkje like stort rom og fleksibilitet til å tilpasse opplæringa til målgruppa sine behov. Dette motverkar eigentleg fristillinga som NPM ideane også legg opp til (Christensen, et al., 2015, pp. 159-160). I Kompetansepluss ordninga må òg ein samarbeidsavtale mellom Folkeuniversitetet og etterspørrarar leggst ved søknaden, og ordninga har slik fleire kontraktar med fleire aktørar.

6.2 Fleksibilitet og konkurranse

Eit anna eksempel på tilskotsordning som informantane omtala som vellukka, var Klippekortordninga. Her òg betaler staten for opplæring, men den blir omtalt som ei mindre rigid ordning å jobbe med. I denne ordninga har Folkeuniversitetet fått tilsegn på midlar til norskopplæring. Det er vilkår som må følgast for at deltakarane skal få tilgang til klippekort, men i denne ordninga deltar deltakarane på ordinære norskkurs. Det vil seie at Folkeuniversitetet ikkje treng å lage særskilde kurs for Klippekortordninga. Klippekortet blir av ein informant omtala som gåvekort, då klippekortet dekker kursavgifta som deltakar elles måtte ha betalt sjølv. I dette eksempelet er det deltakarane sjølv som oppsøker leverandørar av norskkurs med tilsegn på Klippekort. Det er fleire leverandørar av norskopplæring med i denne ordninga i tillegg til Folkeuniversitetet. I denne ordninga konkurrer då Folkeuniversitetet på eit vis om å bli valt som kursleverandør av deltakarane. Denne ordninga vert opplevd som friare av mine informantar, og dei meiner den hjelper mange over ei barriere, då dei kanskje ikkje har råd til å betale for kurs sjølv.

Folkeuniversitetet sine opne kurs og bedriftsinterne kurs, er meir prega av fristilling, fleksibilitet og autonomi, men òg av konkurranse og marknadsmekanismar. Mine informantar opplevde at det var meir inspirerande og kjekkare å jobbe med desse kursa. Her fekk dei ta i bruk meir av sin eigen kompetanse, og det var lettare å gjere tilpassingar til målgruppa. I samband med bedriftskurs fortel informantane om høve til

å snu seg raskt rundt og gje tilbod på kurs når dei får førespurnadar. Då treng dei ikkje å vente på utlysing av midlar, søknadsprosess og tildeling. Samstundes opplevde dei det som utfordrande at Folkeuniversitetet som ideell aktør, skulle konkurrere på lik linje med meir kapitalsterke private aktørar og offentlege organisasjonar.

6.2.1 Konkurransenutsetjing og fristilling

Konkurransenutsetjing, privatisering og fristilling som er kjenneteikn i NPM inspirerte reformer (Vabo, et al., 2020, p. 139). Folkeuniversitetet som organisasjon ser ut til å vere prega av å vere i ein kontekst med konkurranse, og at organisasjonen må konkurrere med både private og offentlege aktørar. Informantane kunne ikkje fortelje om at dei såg noko tydeleg fordel med å vere eit studieforbund i denne marknaden. I tillegg fortalde dei om at Folkeuniversitetet kanskje var litt lite kjend blant både folk og andre potensielle samarbeidspartar, og at ikkje alle viste at Folkeuniversitetet er ein ideell organisasjon.

Det vart sagt at studieforbund fekk meir statstøtte tidlegare enn det dei gjer no. Statestikk frå SSB stadfestar at det har vore noko nedgang til statstilskot. Nedgang og usikkerheit rundt kor mykje statstilskot studieforbund får, kan føre til at Folkeuniversitetet må jobbe på ein anna måte enn tidlegare. Organisasjonen må truleg verte meir marknadsorientert og sikre seg inntekter på anna vis. Ved å delta i dei offentleg finansierte ordningane, vil ein kunne få inntekter frå staten, men det er andre midlar enn statstilskot til studieforbund. Men som eg alt har vore inne på er også desse tilskotsordningane konkurranse utsett, og usikre. Kursavgift som blir betalt av deltakar eller arbeidsgjevarar vert difor truleg naudsynt å ha på mange av kurstillboda til Folkeuniversitetet. Det vil seie at dei òg må konkurrere på pris i marknaden, noko som blir opplevd som ein utfordring av informantane.

6.2.2 Nettverk og samarbeid

I ein marknad vil det òg vere viktig å ha relevante tilbod som marknaden etterspør. For å finne ut kva marknaden treng, er det viktig å ha kontakt med arbeidslivet og kartlegge behov, i følgje mine informantar. Difor meiner dei det er viktig å bygge nettverk og dei ser eit potensiale i å samarbeide med andre verksemder og organisasjonar. I arbeidet med Kompetanseplussprogrammet, vert samarbeid med

etterspørrar sett på som ein føresetnad for at prosjektet skal vere vellukka. I dette samarbeidet vil det truleg vere viktig at begge partane har ei felles forståing for kva som er viktig og kva arbeid som skal gjerast. Informantane fortel om prosjekt, der dei opplever at arbeidsgjevar er mindre engasjert i at prosjektet skal fungere bra, og at desse prosjekta er vanskelegare å komme i mål med på ein god måte. Det krev då ekstra ressursar av Folkeuniversitetet.

Samarbeid og nettverk er trekka frå styring via governace, der forhandling mellom partane er mykje bruk. Formålet med nettverksstyring er å få aktørar til å frivillig inngå samarbeid mellom aktørar, og at desse ser at dei er avhengige av kvarandre for å nå felles mål (Vabo, et al., 2020, p. 200). Når ein forhandlar og kjem fram til avtalar mellom to eller fleire partar, vil avtalen kunne bli styrande og gje ein felles retning i arbeidet. Avtalar er bindande og skal følgast av dei involverte partane. At informantane fortel om samarbeid med andre aktørar, viser òg at det er eit mangfald av aktørar involvert i politikkområdet, noko som også kjenneteiknar governace (Vabo, et al., 2020, p. 199). Nettverksstyring og governace teoriane er rekna som ein reaksjon til top-down og bottom-up perspektiva, fordi ein meinte at det ikkje var nok å berre legge vekt på desse motstridande perspektiva (Vabo, et al., 2020, p. 193). Governace legg heller ikkje like stor vekt på iverksetting som ein eigen prosess i ein fase etter politiske avgjersler er fatta, men meir som prosessar som går føre seg i interaksjon mellom fleire aktørar. Governace kan bli sett på som meir interaktive prosessar enn hierakiske prosessar (Egeberg, et al., 2016, p. 32).

Som informantane mine fortel om, så er det å inngå i nettverk viktig for både å kartlegge behov og levere opplæring. Dette er ulike prosessar, som krev interaksjon og samhandling. Noko informantar snakka om at det viktig å stille spørsmål, og få dei som har behov for opplæring til å fortelje kva dei treng, før dei gir tilbod om kurs. Informantane fortel òg at det er ikkje alltid at verken folk eller bedrifter faktisk veit kva som er behovet deira. Om ein ikkje veit kva ein sjølv treng, er det nok heller ikkje så enkelt å skulle velje kva kurs som passar best. I følgje mine informantar er det å kartlegge behov og så gje råd for kva som kan vere mest føremålstenleg av kurs, noko Folkeuniversitetet kan hjelpe til med. For å kunne gjere det, treng dei å oppnå kontakt med målgruppene. Det kan ein truleg få til dersom ein inngår i nettverk og samarbeider med andre aktørar.

6.3 Implikasjonar og endring

Jamfør Egeberg sin artikkel, vil det vere nyttig å sjå på governace i lys av organisasjonsteori. Grunnen til det er at governace og styring via nettverk, kan føre til endring i organisasjonar, og organisasjonsteori kan nyttast til å analysere endringar i organisasjonar (Egeberg, et al., 2016, p. 32). Informantane mine fortel om fleire ting som tyder på at Folkeuniversitetet som organisasjon går igjennom organisatoriske endringar. Informantane fortel blant anna at tilbodet til Folkeuniversitetet er blitt meir arbeidsretta. Det blir blant anna fortalt om at det skal meir overtaling til, for å få behalde noko som ikkje er arbeidsretta. Dette kan òg tolkast som eit resultat av påverking frå Kompetansereforma, då det i reforma og elles i kompetanspolitikken er lagt mest vekt på opplæring relatert til arbeidslivet.

I tillegg ser det ut som at når dei offentlege ordningane blir rigide, påverkar det Folkeuniversitetet sin interne struktur og utarbeiding av reglar og rutinar. Desse nye interne reglane og samarbeidsformene, kan for nokon opplevast som at det vert enda fleire reglar å følgje i samband med ordningane, og at ein mistar enda meir av sin lokale autonomi. Slike instrumentelle endringar, kan opplevast som ein kontrast til kulturen prega av fleksibilitet og autonomi, som informantar fortel dei opplever å ha. Fleksibilitet blir av fleire omtalt som ein viktig verdi for dei, sjølv om det kanskje har vore ulik oppfatning av kva som ligg i det frå person til person og ulike stadar i landet. Slik eg ser det er dette institusjonelle trekk ved Folkeuniversitetet og organisatoriske variablar. Desse kan påverke korleis kompetanspolitikken vert tatt i mot, og kva endringar den kan skape i organisasjonen (Egeberg, et al., 2016, p. 32).

Informantane fortel at dei etter fusjonen skal jobbe mest mogeleg likt over heile landet. Det tolkar eg som at ein ikkje nødvendigvis jobba på same måte før fusjonen. Nokon meinte at det å jobbe likt, er ein fordel, medan andre meinte at framleis er naudsynt å ha noko lokal autonomi, fordi omgjevnadane til Folkeuniversitetet er ulike i dei ulike regionane i landet. Det siste argumentet finn ein igjen i bottom-up perspektivet, og vert sett på som ein føresetnad for effektiv drift. Geografisk plassering kan ha noko å seie, både på kulturen, geografien, språket og på dei ulike behova for opplæring rund om i landet (Rørvik, 2007, p. 69).

Med NPM prega idear for styring, tar ein utgangspunkt i økonomisk og rasjonell tankegong for kva som fremmar effektiv drift. Der standardisering, mål- og

resultatstyring er mykje brukt (Christensen, et al., 2015, p. 160). Det handlar som vist til tidlegare òg om at øvste leiing skal kunne ha eit heilskapleg syn på drifta, og slik oppleve å ha kontroll. I tillegg kan det vere eit teikn på at organisasjonen opplever eit ytre press, og ein utfordrande og usikker marknad å operere i. Då kan leiinga oppleve ytterlegare behov for kontroll. Sidan Folkeuniversitetet har fått ei felles leiing for heile landet, og ting truleg har blitt gjort på ulike vis rund om kring, kan det vere grunn til at meir instrumentelle verktøy og standardisering vert tatt i bruk. Det kan blant anna vere for at leiinga skal kunne få denne oversikta dei kanskje opplever at dei må ha, både på ressursbruk, strategisk arbeid og kva for posisjon i marknaden organisasjonen skal kunne ta.

Både kontroll og autonomi har sine fordelar og ulemper. Truleg vil det vere behov for å finne ein god balanse mellom for mykje standardisering og struktur, og for mykje fleksibilitet og autonomi. Slik sett kan ein seie at Kompetansereforma truleg har påverkar Folkeuniversitetet på fleire vis. Dei rigide ordningane ser ut til å tvinge fram meir struktur og mindre fleksible måtar å jobbe på internt i Folkeuniversitetet. Mykje av grunnen til det, er at det medfører stor risiko for at Folkeuniversitetet ikkje får betalt for arbeidet som blir lagt ned, dersom ikkje prosjekta vert fullført i tråd med tildelingsbrev. På den andre sida, ser det ut som ordningar som omhandla nettverk og samarbeid ikkje legg like mykje vekt på like måtar å jobbe på. Truleg er det naudsynt å ha meir fleksibilitet i arbeid ut mot den opne marknaden, då det i dette arbeidet vil vere viktig å tilpasse seg marknaden sitt behov, for å kunne vinne frem i konkurranse.

Fleire informantar meinte at organisasjonen må vurdere kor stor del ein skulle ta i offentleg finansierte opplæringsprogram. Det er ikkje fordi dei meinte at dette ikkje er opplæring som Folkeuniversitetet burde tilby – for det er det i alle høgaste grad i følgje mine informantar – men risikoen er for stor, meiner dei. I tillegg tek det ressursar frå anna arbeid, som dei gjerne heller kunne ha jobba med. Nokon meinte at det ville vere trist dersom Folkeuniversitetet ikkje lenger var med å tilbydde kurs utan kursavgift, då det gir høve for opplæring til nokon som kanskje elles ikkje ville ha fått det.

I tillegg ser det ut som Folkeuniversitetet prioriterer å tilby kurs relatert til arbeidslivet i mykje større grad enn tidlegare. Det kan òg vere eit resultat av kompetansepolitikken som har vore ført dei siste åra.

7 Samanfating og konklusjon

Kort samanfatta kan eg seie at eg har kome fram til at reforma er prega av både rigide ordningar og kompliserte styreformer. Nokon ordningar er prega av meir styring og kontroll enn andre, men reforma som heilskap, vil eg seie er ein klar NPM-prega reform.

Dei offentleg finansierte ordningane som Folkeuniversitetet er med på, er mest prega av top-down implementering og NPM idéar, med sterk styring og kontroll. Det kjem til syne i utstrekkt bruk av mål- og resultatstyring. Desse ordningane er ordningar som har gode mål, og som skal løyse problem i samfunnet som er innafor Folkeuniversitetet sitt formål. Tilsette som jobbar med desse tiltaksområda opplever ordningane som top-down styrt og vanskelege å jobbe med. Når ordningane blir for prega av mål- og resultatstyring, der det ut som ein mister litt hovudmålet med ordninga av syne, og ein målet det som er kanskje enklast å måle. Det fører til at tilbydarar av opplæringa og etterspørrarane tilpassar seg kriteria i ordningane, og då kan de hende at det ordningane ikkje treff dei som har størst behov for denne opplæringa. Dersom desse hadde hatt meir innslag av bottom-up implementering, kunne dei truleg har ha treft betre.

I tillegg finn eg at reforma ser ut til å vere prega av styring via governace, der det styresmaktene ser ut til å ville påverke folk og arbeidsgjevarar til å etterspørre meir opplæringstilbod. Det er i tråd med tiltaksområde nummer en i reforma. Jamfør governace teoriar skal slike nettverk regulere seg sjølve. Denne type kurs er difor ikkje like regulert av styremaktene. Informantane mine opplever å ha mykje meir fleksibilitet og autonomi i arbeidet med desse tiltaksområda. Tiltaksområda vert opplevd som meir konkurranseutsett. Dei meiner difor det er viktig å vere tett kopla på marknaden og gje relevante tilbod for å bli valt som leverandør av opplæring. Med dette meiner dei at dei bidrar til å betre koplinga mellom tilbod og etterspørsel og opnar opp for livslang læring. Når det gjeld å stimulere til meir etterspørsel av opplæringstiltak, opplever informantane at arbeidet er noko meir utfordrande.

Grunnen til det er at sjølv om behovet for opplæring gjerne er der, er folk ikkje alltid er like motivert til å delta. Nokon meiner dei ikkje har tid, eller kanskje dei manglar betalingsevne.

Alt i alt ser det ut som at kompetansepolitikken har påverka Folkeuniversitetet i alle fall i noko grad. Det at det offentlege finansierer noko opplæring, er eigentleg opplevd som positivt og at det kan fremme Folkeuniversitetet sitt bidrag til livslang læring. Men samstundes vert ordningane opplevd som rigide, vanskeleg og resurskrevjande å jobbe med, og det er ein risiko for at Folkeuniversitetet går i tap på slike prosjekt. Det gjer til at Folkeuniversitetet må vurdere om organisasjonen skal prioritere å delta i slike program framover. Det at Folkeuniversitetet konkurrer i ein marknad, tyder på at politikkområdet er blir meir konkurranseutsett og har teikn til privatisering. Det gjer til at Folkeuniversitetet kanskje må drive verksemda si på ein anna måte enn tidlegare, og kanskje prioritere dei kursområde som gjev best inntening. Då er det ikkje sikkert at livslang læring, for alle over alt er det som blir prioritert.

For å svare på problemstillinga mi, vil eg seie at politikkområdet innan for kompetansepolitikk, ser ut til å påverke Folkeuniversitetet til å verte meir kommersialisert, enn det som kanskje kjenneteiknar ein ideell organisasjon. Kanskje kan ein seie at organisasjonen er vorten meir effektiv ut i frå eit økonomisk perspektiv, slik NPM idear legg opp til. I tillegg ser det ut til at Folkeuniversitetet også prioriterer å tilby kurs retta mot arbeidslivet, i større grad enn tidlegare. Det er òg den type opplæring Kompetansereforma legg vekt på.

Bibliografi

Bukve, O., 2016. *Forstå, forklare, forandre: Om design av samfunnsvitenskapleg forskingsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T. et al., 2015. *Organisasjoner for offentlig sektor*. 3. utgåve red. Oslo: Universitetsforlaget.

Egeberg, M., Åse, G. & Jarle, T., 2016. Organization theory. I: C. A. o. J. Torfin, red. *Hanbook on theories of governace*. s.l.:Edward Elgar Pub, pp. 32-45.

Folkeuniversitetet, 2021. *folkeuniversitetet.no*. [Internett]
Available at: https://www.folkeuniversitetet.no/Kampanje/Spraakkurs/You-can-now-apply-for-a-voucher-for-free-courses-in-Norwegian!/Klippekort?qclid=Cj0KCQjwpcOTBhCZARIsAEAYLuVMDVH5Blx-59rwAef7bOvmls0Anaq_Qy4bbu8U7gZQdKJ-YSqXsz4aAnIHEALw_wcB
[Funnen 31 03. 2022].

IMDI, 2022. *Tilskudd til klippekortordning for norskopplæring*. [Internett]
Available at: <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-2021/tilskudd-til-klippekortordning-for-norskopplaring/>
[Funnen 22. 04. 2022].

Knill, C. & Tosun, J., 2012. *Public Policy*. New York: Palgrave Macmillan.

Kompetanse Norge, 2018. *Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til program for «Kompetansepluss arbeid»*. [Internett]
Available at:
<https://www.kompetansenorge.no/globalassets/kompetansepluss/retningslinjer-kompetansepluss-arbeid-rev-2018-06-07.pdf>
[Funnen 24 04. 2022].

Kompetanse Norge, 2019. *kompetansenorge.no/søknadsprosess*. [Internett]
Available at:
<https://www.kompetansenorge.no/kompetansepluss/soknadsprosess/soknadsprosess/sok-midler/kompetansepluss-arbeid-2020/>
[Funnen 01. 10. 2019].

Kompetanse Norge, 2021. *Kompetansepluss Arbeid 2022*. [Internett]

Available at:

<https://www.kompetansenorge.no/kompetansepluss/soknadsprosess/sokmidler/kompetansepluss-arbeid-20222/>

[Funnen 23. 04. 2022].

Kompetanse Norge, 2021. *Kvalifikasjonskriterier: Kompetansepluss arbeid 2022*.

[Internett]

Available at:

https://www.kompetansenorge.no/kompetansepluss/soknadsprosess/sokmidler/kompetansepluss-arbeid-20222/kvalifikasjonskriterier-kompetansepluss-arbeid-2022/#Kravtilskereogsamarbeidsparter_1

[Funnen 23. 04. 2022].

Kompetanse Norge, 2021. *Prioritering av søknader for Kompetansepluss arbeid 2022*. [Internett]

Available at:

<https://www.kompetansenorge.no/kompetansepluss/soknadsprosess/sokmidler/kompetansepluss-arbeid-20222/prioritering-av-soknader-for-kompetansepluss-arbeid-2022/>

[Funnen 23. 04. 2022].

Kompetanse Norge, 2021. *Tilskot til studieforbund og vaksenopplæringsorganisasjonar*. [Internett]

Available at: <https://www.kompetansenorge.no/soke-om-tilskudd/Tilskudd-til-studieforbund-og-nettskoler/>

[Funnen 09. 10. 2021].

Kompetanse Norge, u.d. *Kompetansenorge.no/grunnleggende-ferdigheter*. [Internett]

Available at: <https://www.kompetansenorge.no/Grunnleggende-ferdigheter/>

[Funnen 2019].

Kunnskapsdepartementet, 2020. *Forskrift om studieforbund godkjent av Kulturdepartementet*. [Internett]

Available at: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-12-08-2896>

[Funnen 09. 10. 2021].

Mahoney, J. & Thelen, K., 2010. *Explaining Institutional Change, Ambiguity, Agency and Power*. s.l.:Cambridge University Press.

Miles, M. B., Huberman, A. M. & Saldana, J., 2020. *Qualitative Data Analysis: A metod sourcebook*. 4. utgave red. Los Angeles: SAGE Publications Ltd..

Nilssen, V., 2014. *Analyse i kvalitative studier*. Oslo: Universitetsforlaget.

Regjeringen, Meld. St. 14 (2019-2020), 2020. *Meld. St. 14 (2019–2020) Kompetansereformen - Lære hele livet*. [Internett]

Available at: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20192020/id2698284/>

[Funnen 10. 04. 2021].

Regjeringen, Prop. 96 L (2019-2020), 2020. *Prop. 96 L (2019-2020) - Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)*. [Internett]

Available at: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-96-l-20192020/id2699851/>

[Funnen 14 10. 2021].

Rørvik, K. A., 2007. *Trender og translasjoner*. 2. utgåve 2009 red. Oslo: Universitetsforlaget.

Solberg, R., 2020. *regjeringen.no*. [Internett]

Available at: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20192020/id2698284/>

[Funnen 10. 04. 2021].

Stortinget, 2020. *Vedtak til lov om endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m.*. [Internett]

Available at: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2019-2020/vedtak-201920-132/>

[Funnen 14. 10. 2021].

Talberg, N., 2019. *Studieforbundene som læringskatalysator*, Oslo: FAFO.

Torja, A., 2020. *Kvalitative Forskingsmetoder*. 3. utgåve red. Oslo: Gyldendal Akademiske.

Vabo, S. I., Klausen, J. E. & Askim, J., 2020. *Offentlig politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Vabø, M. & Vabo, S. I., 2014. *Velferdsstatens organisering*. Oslo: Universitetsforlaget AS.

Vaksenopplæringslova, 2009. *Lov om vaksenopplæring*. [Internett]
Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-95>
[Funnen 09. 10. 2021].

Vedlegg

Nr. 1 – E-post med innbyding til intervju

Hei

Kan du tenke deg å delta i ein studie om studieforbund og studieorganisasjonen sitt høve til å bidra til livslang læring?

I tillegg til mi stilling i marknadsavdelinga i Folkeuniversitetet, held eg på med ei mastergrad i samfunnsvitskap ved Nord Universitet. No i vår skriv eg ei masteroppgåve der kompetansopolitikk og livslang læring er tema.

I samband med denne studien, ynskjer eg å intervjuje tilsette i studieorganisasjonen om deira erfaringar, tankar og meiningar kring det å jobbe med opplæringstiltak som Kompetansepluss, Bransjeprogram, og arbeidsrelevant opplæring. Som metode planlegg eg å gjennomføre gruppeintervju, der eg samlar tre-fire kollega til ein samtale om temaet. Målet med oppgåva er å studere iverksetting av kompetansopolitikk ut i frå eit studieforbund-perspektiv, i lys av teoriar om implementering av offentleg politikk.

Det er avklart med leiinga at intervjuja kan gjennomførast i arbeidstida, men leiinga kjenner ikkje til kven det er som blir invitert til å delta. Eg håpar å få gjennomført intervjuja i løpet av veke 10-11. I vedlagt dokument finn du meir informasjon om studien.

Eg set stor pris på om du vil delta, og ta gjerne kontakt med meg om du har spørsmål.

Vennleg helsing

Lena Strandheim

Masterstudent ved Nord Universitet

Tlf. 406 13 129

Nr. 2 – Informasjonsskriv til deltakar til intervju

Vil du delta i forskingsprosjektet ”Studieforbund og livslang læring”?

Eg gjennomfører fortida eit masterstudie ved Nord Universitetet, og skriv no ei masteroppgåve i samfunnsvitskap, med fordjuping i public administration denne våren. Føremålet er å sjå på kva for implikasjonar *Kompetansereforma - lære heile livet*, har på Folkeuniversitetet sitt høve til å bidra til livslang læring.

I samband med dette skal eg intervjuje tilsette i Studieorganisasjonen Folkeuniversitetet og spør med dette om du ønsker å delta i prosjektet mitt.

Dette masterstudiet tar eg i mi fritid, og det er heilt uavhengig av min stilling i Folkeuniversitetet, og det er ikkje eit initiativ som kjem frå Folkeuniversitetet, men meg som privatperson.

I dette skrivet kan du lese meir om måla for prosjektet og om kva deltaking vil innebære for deg.

Føremål

I denne studien vil eg ut frå Kompetansereforma, sjå på kva for implikasjonar tiltaka i kompetansepolitikken, har på Studieorganisasjonen Folkeuniversitetet sitt høve til å bidra til livslang læring. Dette vil eg sjå på i lys av teoriar om implementering av offentleg politikk.

I studien ynskjer eg å få tak i tilsette i studieorganisasjonen sine erfaringar, tankar og meiningar om korleis det er å jobbe med tiltaka knytt til denne kompetansepolitikken. Tema vil blant anna vere Kompetansepluss, Bransjeprogram og opplæring knytt til arbeidslivet og bedriftsintern opplæring. Nord Universitetet er ansvarleg for prosjektet.

Kvifor får du spørsmål om å delta?

Eg spør deg om du ynskjer å delta i dette prosjektet, fordi eg antar at du har erfaring med å arbeide med arbeidsrelevant, bedriftsintern opplæring og/eller opplæring som er offentleg finansiert.

Eg har sendt invitasjon til eit utval tilsette frå fleire stadar i landet, og frå fleire avdelingar i Studieorganisasjonen Folkeuniversitetet. Av avdelingar i Studieorganisasjonen er det tilsette frå både utdanningsavdelinga og kommersiell avdeling som har fått invitasjon. Eg har sendt invitasjon til åtte tilsette.

Dersom det er aktuelt for deg å delta, eller har spørsmål, kan du kontakte meg på

Tlf. 406 13 129, eller e-post lena.strandheim@student.nord.no.

Kva inneber det for deg å delta?

Studien er ein kvalitativ studie, og eg vil nytte fokusgruppe intervju som metode for datainnsamling. I intervjuet vil du i tillegg til meg, møte 2-3 andre kollega. Intervjuet vil ta om lag ein time. Intervjuet vil bli lagt opp om lag som ein samtale mellom fleire kollega. For å kunne samle tilsette frå fleire stadar i landet, vert intervjuet gjennomført i Teams.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Dersom du vel å delta, kan du når som helst trekkje samtykket tilbake utan å gje nokon grunn. Alle personopplysingane dine vil då bli sletta. Det vil ikkje føre til nokon negative konsekvensar for deg dersom du ikkje vil delta eller seinare vel å trekkje deg.

Ditt personvern – korleis vi oppbevarer og bruker opplysingane dine

Eg vil berre bruke opplysingane om deg til føremåla eg har informert om i dette skrivet. Eg vil behandle opplysingane konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Eg vil ta lydopptak av intervjuet, som vil verte lagra på ein sikker server. Det er berre eg som vil ha tilgang til dette lydopptaket. Når intervjuet er ferdig, vil eg transkribere det som vart sagt. Når det er gjort vil lydopptaket bli sletta. I mitt materiell vil namnet ditt bli erstatta av ein kode, og lagra på ei namneliste skilt frå resten av dataa. I materielle vil det som blir sagt bli anonymisert. Min rettleiar ved Nord Universitetet, vil ha tilgang til arbeidet mitt, men ikkje lydopptaket.

Kva skjer med opplysingane dine når vi avsluttar forskingsprosjektet?

Opplysingane blir anonymiserte når prosjektet er avslutta/oppgåva er godkjend i juni 2022.

Kva gjev oss rett til å behandle personopplysingar om deg?

Vi behandlar opplysingar om deg basert på samtykket ditt.

På oppdrag frå Nord Universitetet har Personverntjenester vurdert at behandlinga av personopplysingar i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettar

Så lenge du kan identifiserast i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i kva opplysingar vi behandlar om deg, og å få utlevert ein kopi av opplysingane,
- å få retta opplysingar om deg som er feil eller misvisande,
- å få sletta personopplysingar om deg,
- å sende klage til Datatilsynet om behandlinga av personopplysingane dine.

Dersom du har spørsmål til studien, eller om du ønskjer å vite meir eller utøve rettane dine, ta kontakt med:

- Nord Universitetet ved prosjektansvarleg Lena Strandheim, lena.standheim@student.nord.no, tlf. 406 13 129. Rettleiar for prosjektet er Gry Cathrin Brandser, gry.brendser@nord.no
- Personvernombud ved Nord universitet er Toril Irene Kringen. Kontaktinformasjon: personvernombud@nord.no / telefon: 74 02 27 50

Dersom du har spørsmål knytt til Personverntjenester si vurdering av prosjektet kan du ta kontakt med:

- Personverntjenester, på e-post (personverntjenester@sikt.no) eller på telefon: 53 21 15 00.

Venleg helsing

Lena Strandheim
masterstudent ved Nord Universitetet

Samtykkeerklæring

Eg har motteke og forstått informasjon om prosjektet Masteroppgåve om Studieforbund og livslang læring [*set inn tittel*] og har fått høve til å stille spørsmål. Eg samtykker til:

- å delta i gruppeintervju saman med 2-3 andre kollega

Eg samtykker til at opplysingane mine kan behandlast fram til prosjektet er avslutta.

(Signert av prosjektdeltakar, dato)

Nr 3 – Intervjuguide

1. Kjenner de til Kompetanseforma – lære heile livet, og veit de kva styresmaktene i hovudsak ønsker å oppnå med reforma?

- a. Denne reforma har som mål at ingen skal gå ut på dato på grunn av manglande kompetanse og å tette kompetansegapet mellom kva arbeidslivet treng av kompetanse, og den kompetansen arbeidstakarane faktisk har.
- b. For å stimulere til dette set reforma i verk tiltak på tre nivå som skal:
 1. stimulere til meir etterspørsel etter kompetanseutvikling
 2. opne utdanningssystemet for livslang læring
 3. betre koplinga mellom tilbod og etterspørsel etter kompetanseheving

2. Kan de fortelje om arbeid de har jobba med som er relatert til tiltak styresmaktene innførte i samband med Kompetansereforma, eller andre offentlege program knytt til læring i arbeidslivet? (td.

Kompetanseprogrammet, K+, anbod, klippekortordninga, endring tilskotsordning (må kanskje finne ut om det faktisk har vore endringar for FU).

- a. Korleis opplever de at desse ordningane har fungert?
- b. Kva tankar har de gjort dykk i høve korleis desse ordningane har påverka FU sitt virke (eventuelt: På kva måte meiner det at dette arbeidet er ein del av FU sitt samfunnsoppdrag)?

3. Kan de fortelje om ordningar de har jobba med, som de synest har funger godt?

- a. Kva var det med denne ordninga som gjorde at dette fungerte?
- b. Kva vil de seie ein oppnådde med denne ordninga?

4. Har de jobba med ordningar de har opplevd det som utfordrande å jobbe med?

- a. Kva var det med denne ordninga som var utfordrande?
- b. Kva vil de seie ein oppnådde med denne ordninga, var den noko som hindra ein i å nå målet med ordninga?

5. Om de tenker på at kompetansepoltikken skal stimulere til at dei som treng kompetanseheving får relevante tilbod og finn fram til tilbydarar av opplæring. Kva rolle vil de seie at Folkeuniversitetet kan ha her?

- a. (her ønsker eg at gruppa skap reflektere over dette, og om det finnast moglegheiter her til at Folkeuniversitetet kan bidra i enda større grad)?

6. Kan de fortelje om noko av dykkar erfaring i høve å avdekke behov for opplæring og få kontakt med etterspørrarar (kan vere både bedrifter og enkelt personar)?

- a. Korleis har tiltaka i reforma eventuelt fremma eller hemma dette arbeidet?
b. Kva rolle opplever de at fylkeskommunane spelar her?

Eit av tiltaka i reforma som påverka Studieforbunda direkte, var at fordelinga av forvaltningsansvaret for studieforbund vart delt mellom kunnskapsdepartementet og kulturdepartementet. Studieforbundet Folkeuniversitetet (no Livslang Læring) er eitt av fire studieforbund som framleis ligg under KD. Målet var å styrke effektivitet og måloppnåing for livslang læring knytt til arbeidslivet.

7. Vil de seie at dette har ført til endringar i Folkeuniversitetet på noko vis, i så fall på kva måte og kva for endringar?

- a. (håpar å få til refleksjonar på dette punktet)

8. Er det andre områder der de ser samanheng mellom Kompetansereforma og Folkeuniversitetet?

- a. Har det tankar om andre tiltak styremaktene kunne legge til rette for?
b. Har de tankar om tiltak FU kunne ha vurdert?