

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis: Et løft for samarbeid, men ikke for praksis?

Christian Wendelborg, Wibeke Johansen, Therese Marie Andrews, Stian Bragtvedt, Frida Vennerød-Diesen, Jørgen Smedsrud, Sonia Tangen, Elin Borg, Trond Bliksvær og Joakim Caspersen



Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis: Et løft for samarbeid, men ikke for praksis?

Christian Wendelborg, Wibeke Johansen, Therese Marie Andrews,
Stian Bragtvedt, Frida Vennerød-Diesen, Jørgen Smedsrud, Sonia Tangen,
Elin Borg, Trond Bliksvær og Joakim Caspersen

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll allé 38 B

Telefon: 73 59 63 00

Telefaks: 73 59 62 24

E-post: kontakt@samforsk.no

Web.: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning

Mangfold og inkludering

November 2025

ISBN 978-82-7570-799-2 (trykk)

ISBN 978-82-7570-798-5 (web)

Omslag: Shutterstock



Du har lov til:

Dele — kopiere, distribuere og spre verket i hvilket som helst medium eller format til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle.

Bearbeide — remixe, endre, og bygge videre på materialet til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle.

Lisensgiver kan ikke kalle tilbake disse frihetene så lenge du respekterer disse lisensvilkårene.

På følgende vilkår:

Navngivelse - Du må oppgi korrekt kreditering, oppgi en lenke til lisensen, og indikere om endringer er blitt gjort. Du kan gjøre dette på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller deg eller din bruk av verket.

Ingen ytterligere begrensninger - Du kan ikke gjøre

bruk av juridiske betingelser eller teknologiske tiltak som lovmessig hindrer andre i å gjøre noe som lisensen tillater.

Notiser:

Du trenger ikke å rette deg etter lisensen for de deler av materialet som er falt i det fri eller der bruken er tillatt av etter lånereglene i åndsverkloven eller annen gjeldende rett.

Ingen garantier er gitt. Lisensen gir deg ikke nødvendigvis alle de tillatelser som er nødvendig for din tiltenkte bruk. For eksempel kan andre rettigheter, som reklame-, personvern-, eller ideelle rettigheter, sette begrensninger på hvordan du kan bruke materialet.

[Les mer om kreditering på creativecommons.org](https://creativecommons.org)

Forord

Denne rapporten er sluttrapport fra evalueringen av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis, gjennomført på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Prosjektet er et samarbeid mellom NTNU Samfunnsforskning, NIFU og Nordlandsforskning.

Vi vil takke alle som har bidratt med tid og innsikt: statsforvaltere, kommuner og fylkeskommuner, ledere og ansatte i barnehager og skoler, PP-tjenesten, UH-miljøene og Statped. En særlig takk til casemiljøene som ga oss innpass i sitt utviklingsarbeid, og til alle som besvarte spørreskjemaundersøkelser. Uten deres erfaringer hadde denne rapporten ikke vært mulig.

Takk også til oppdragsgiver for konstruktive innspill underveis, til de eksterne gjennomleserne og til kolleger for nyttige kommentarer til manus. Eventuelle feil og vurderinger står for forfatterens regning.

Vi håper at rapporten kan være et nyttig kunnskapsgrunnlag for videreutviklingen av systemer og praksis for kompetanseutvikling – og for arbeidet med å styrke både inkluderende praksis og spesialpedagogisk kompetanse nær barn og elever.

Trondheim, november 2025

Sammendrag

Bakgrunn og formål

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis har hatt som overordnet mål å styrke kompetansen nær barn og elever og å videreutvikle samhandling i «laget rundt barnet». Evalueringen undersøker hvordan satsingen er organisert og gjennomført, hvilke resultater som kan spores i perioden, og hva som bør justeres når ordningen fases inn i et nytt helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling (SKK) fra 2026. Datagrunnlaget kombinerer dokumentanalyse, surveyer (Skole-Norge og Barnehage-Norge), en egen PPT-undersøkelse, samt casestudier og intervjuer med aktører på ulike nivåer. Samlet gir dette et robust bilde av strukturer, samarbeid og rolleforståelse; dokumentasjonen av varige endringer i praksis er mer begrenset, blant annet fordi tidshorisonten har vært kort og mange prosesser først kom ordentlig i gang fra 2024.

Hovedbilde: struktur foran praksis

Satsingen har i betydelig grad «satt seg» som struktur. Regionale samarbeidsfora er etablert, rutiner og møteplasser er tydeligere enn i oppstarten, og aktørene beskriver mer felles språk og klarere roller. Samtidig varierer kvaliteten på partnerskapene betydelig mellom regioner og aktører. Flere steder har mye av innsatsen gått med til behovsmeldinger, koordinering og administrasjon, mens det er mer ujevnt hvor langt arbeidet har kommet ute i barnehager og klasserom. For mange fungerer strukturen, men måloppnåelsen er ujevn og praksisendringer er i begrenset grad dokumentert i evalueringsperioden.

Organisering og roller

Statsforvalterne har utviklet ulike regionale modeller for samarbeid og fordeling. Brede «rettferdighetsprinsipper» har gitt god deltakelse, men også risiko for mange små og fragmenterte tiltak. Kommunal og fylkeskommunal forankring i ordinære plan- og styringsprosesser henger sammen med bedre gjennomføring og mer vedvarende samarbeid.

UH-miljøene beskrives som en stabil utviklingsstøtte, men inntar ofte en sterk innholdsleverandørrolle. Det doble formålet – å støtte lokal praksisutvikling og samtidig tilbakeføre erfaringer til utdanningene – er krevende å realisere parallelt, og

partnerskapene blir sårbare ved utskiftinger og varierende intern forankring. PPTs deltakelse spenner fra fravær til sentrale roller. Ny opplæringslov tydeliggjør det forebyggende og veiledende ansvaret, men kapasitet bindes fortsatt opp i sakkyndighet. Der tiltak er lokalt forankret og praksisnære, rapporterer PPT tydeligere nytte og merverdi. Statpeds bidrag varierer mellom fylker – fra observatør/ drøftingspartner i regionale samarbeidsfora til leverandør av spisskompetanse i konkrete tiltak. Der Statped deltar aktivt, vurderes bidraget som nyttig, særlig på spesialiserte tema. Samtidig peker funnene på behov for tydeligere grenseflater og rutiner for når og hvordan spisskompetanse kobles inn i partnerskapene.

Innhold og kompetansespor

Tematisk ligger tyngdepunktet i tiltakene på inkluderende praksis, mens tydelig spesialpedagogisk fordypning er mindre utbredt i partnerskapene. Utviklingen de siste årene tegner et todelt kompetansebilde: kollektive etterutdanningstiltak i tilskuddsordningen retter seg mot bredde og felles praksis, mens individuell videreutdanning i spesialpedagogikk har vokst kraftig og framstår som en viktig kanal for å bygge spisskompetanse. Mange peker på at koblingen mellom disse sporene er svak: individuell fordypning systematiseres i liten grad inn i kollektive utviklingsløp, og kollektive tiltak har begrenset plass til tema som krever dypere spesialisering. Dermed er ambisjonen om å styrke spesialpedagogisk og tverrfaglig kompetanse nær barn og elever bare delvis innfridd i perioden.

Hva kjennetegner velfungerende partnerskap?

Casene og surveyene peker på flere suksessfaktorer: tydelig lederforankring og tidlig innfelling i ordinære plan- og styringsprosesser; faste møteplasser og stabile kontaktpunkt mellom UH og PPT; planlagt prosessledelse lokalt (koordinatorrolle); og likeverdige relasjoner mellom partene fremfor en ren bestiller-leverandør-logikk. Der disse forutsetningene er på plass, oppleves tiltakene som mer relevante og lettere å omsette i praksis, og samarbeidet er mindre sårbart ved utskiftinger. Motsatt svekker kapasitetsutfordringer i PPT, høy turnover og uklare grenseflater både kvalitet og kontinuitet.

I lys av DEKOM/REKOM

Erfaringene samsvarer på flere punkter med funn fra DEKOM/REKOM: strukturene kom først, mens varige praksisendringer krevde tydelig lederforankring, prosessledelse og lokal oppfølging. Også her ser vi stor lokal variasjon, sårbarhet ved utskifting og fordelingshensyn som kan gi fragmenterte løp. Satsingen skiller

seg likevel fra DEKOM/REKOM ved at riggen er utvidet med PPT og Statped, noe som både åpner for spisskompetanse og introduserer nye behov for rolleavklaringer. Et tydelig skille er også at Kompetanseløftet i større grad har hatt ambisjon om å styrke spesialpedagogisk og tverrfaglig kompetanse – et behov som fordrer bidrag utover lærer- og barnehagelærerutdanningenes kjerne. Slike bidrag kan komme fra blant annet PPT, Statped og relevante helsefagmiljøer. I dagens modell har lærerutdanningene i praksis vært hovedleverandør, mens PPT og Statped ofte har hatt mer perifere og uavklarte roller; denne svakere kompetanse-matchen bidrar til at tyngden blir liggende på brede tema (inkludering/profesjonsfellesskap) snarere enn spesialpedagogisk fordypning, og øker behovet for tydelige rolleavklaringer og forpliktende samspill mellom aktørene.

Kritisk vurdering i lys av Meld. St. 6

Når målene i Meld. St. 6 (2019–2020) legges til grunn, er det tydelig at virkemidlene i dagens ordning ikke fullt ut svarer på utfordringsbildet. Ambisjonen var å styrke spesialpedagogisk og tverrfaglig kompetanse nær barna og elevene. En desentralisert, kollektiv tilskuddsordning har vanskelig kunnet levere dette i tilstrekkelig grad fordi lærer- og barnehagelærerutdanningene i praksis har vært hovedleverandør, mens PPT og Statped ofte har hatt mer perifere og uavklarte roller. Strukturer og samarbeidsflater er delvis etablert, men med stor variasjon, og innholdet treffer ikke systematisk formålet. Kort sagt: Kompetanseløftet har bidratt til struktur og samarbeid, men ikke nødvendigvis til den kompetansen der behovet er størst og heller ikke til endring i praksis.

Oppmerksomhetspunkter for veien videre

Fra 2026 fases ordningen inn i helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling. Overgangen gir mulighet til å forenkle og samordne virkemidlene, men innebærer også en risiko: I en bredere og mer generell modell kan spesialpedagogikken tones ned dersom den ikke sikres eksplisitt. Erfaringene fra evalueringen peker på følgende oppmerksomhetspunkter for veien videre:

- **Koblingen mellom struktur og praksis.** De regionale og lokale rammene fungerer best når de faktisk leder til lærings- og utviklingsprosesser i barnehager og klasserom. Det kan være nyttig å være oppmerksom på om tiltakene inneholder praksisnære komponenter (veiledning, observasjon–tilbakemelding, utprøving og justering) og om det følges med på virkningsnære tegn på endring i arbeidsmåter.

- **Grensesnittet mellom UH, PPT og Statped.** Erfaringene viser at roller, tidspunkt for involvering og forventninger ikke alltid er tydelige. Et særskilt oppmerksomhetspunkt er når og hvordan de ulike aktørene bidrar: hva som ligger til PPTs løpende rolle (behovskartlegging, veiledning, oppfølging), og hvilke behov som utløser spisskompetanse (f.eks. Statped/lavfrekvente vansker eller særskilte UH-miljøer), med forutsigbare kontaktpunkter og en enkel prosedyre for påkobling.
- **Bredde og dybde i kompetansearbeidet.** Satsingen har gitt et tydelig bilde av kollektive breddetiltak ved siden av individuell videreutdanning. Det kan være viktig å følge med på om fordypningskompetanse faktisk «kommer tilbake» til profesjonsfelleskapene (for eksempel via mentorfuksjoner eller fagnettverk), og om kollektive løp gir rom for spesialpedagogiske tema der behovene er tydelige.
- **Tid og oppfølging av endringer i praksis.** Siden mange tiltak kom i gang først fra 2024, er tidsrommet for å observere varige praksiseffekter kort. Et viktig oppmerksomhetspunkt framover er å sikre kontinuitet og samtidig dokumentere konkrete endringer i praksis på en enkel måte uten nye, tunge rapporteringskrav.
- **Likeverdig deltakelse på tvers av eierskap.** Private barnehager og skoler deltar ofte via kommunale opplegg, men sjeldnere på egen hånd. Det kan være viktig med klare opptakskriterier, påmeldingsrutiner, kontaktpunkter, informasjon og finansieringsordninger som gjør det praktisk mulig for private å delta på linje med kommunale aktører.
- **Risikoen for at spesialpedagogikken tones ned.** I en bredere modell kan inkluderende praksis dominere på bekostning av spesialpedagogisk dybde. Et oppmerksomhetspunkt er om prioriteringer, innhold og oppfølging faktisk bringer spesialisert kompetanse nærmere barna og elevene der behovene er størst.

Samlet peker disse oppmerksomhetspunktene på hva som må til for at strukturer og samarbeid omsettes i endring i barnehager og klasserom.

Oppsummert

Evalueringen viser et tydelig struktur- og samarbeidsløft, men også at praksisvirkningene er ujevne og at spesialpedagogisk dybde i liten grad er flyttet nært barn og elever. For å oppfylle ambisjonene i Meld. St. 6 må den brede, kollektive modellen suppleres: med målrettet faglig fordypning, operasjonalisert samspill mellom UH–PPT–Statped, og mekanismer som faktisk flytter kompetanse inn i hverdagen. Kompetanseløftet kan forstås som et første steg, grunnmuren er delvis på plass, men neste steg må være innholds- og praksisløftet, der tiltakene merkes i barnehager og klasserom og kompetansen treffer der behovet er størst.

Innhold

1. Innledning.....	17
1.1. Bakgrunn og formål med Kompetanseløftet	17
1.2. Evalueringens mål og problemstillinger.....	18
2. Analytiske og teoretiske perspektiv i evalueringen.....	20
2.1. Reform- og læreplanteori: fra politiske intensjoner til lokal praksis.....	20
2.2. Kunnskapsutvikling, samskapt læring og praksisendring	22
2.3. Programteori som analytisk ramme	23
3. Erfaringer med og strukturelle forutsetninger for Kompetanseløftet	25
3.1. Syntese av delrapport 1, 2 og 3 (bakgrunnsnotatet)	26
3.1.1. Organisering og gjennomføring	27
3.1.2. UH-sektorens rolle.....	27
3.1.3. PP-tjenestens rolle.....	28
3.1.4. Statpeds rolle og omstilling.....	28
3.1.5. Effekter i praksisfeltet	29
3.1.6. Utfordringer fremover.....	29
3.2. Funn fra evalueringer av DEKOM og REKOM	30
3.2.1. Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen - DEKOM..	31
3.2.2. Regional ordning - REKOM.....	33
3.3. Omstilling i Statped: en kort oppsummering	35
3.3.1. Endringer i Statpeds mandat	35
3.3.2. Omlegging til ny organisasjonsmodell	36
3.3.3. Statpeds plass i «laget rundt barnet»	37
3.4. Kompetansepakken om inkluderende praksis som del av Kompetanseløftet.....	38
3.5. Oppsummering og implikasjoner for evalueringen	39

4. Metodisk tilnærming og evalueringsdesign	40
4.1. Hovedoppgaver og temaområder.....	40
4.2. Evalueringsdesign og arbeidspakker	40
4.3. Datainnsamling og analysemetoder i casestudiene	43
4.3.1. Analyse av kvalitative data.....	46
4.4. Spørreskjemaer til ulike aktører	47
4.4.1. Spørreskjema til UH-sektor.....	47
4.4.2. Spørreskjema til PPT-ansatte	48
4.4.3. Spøringer til Barnehae-Norge.....	48
4.4.4. Spørsmål til Skole-Norge 2022 og 2024.....	49
4.4.5. Spørreskjemaundersøkelse blant deltakere i Kompetanseløftet 2023 og 2025	50
4.4.6. Analyse av surveydata	51
4.5. Bruk av partnerskapsrapporter som datakilde.....	51
4.6. Sammenstilling og triangulering av datakilder	52
4.7. Vurdering av datakvalitet	53
4.8. Ethiske hensyn	54
4.9. Tilpasninger og nye fokusområder	54
5. Organisering av Kompetanseløftet	55
5.1. Struktur og forankring i lokale og nasjonale strategier	55
5.1.1. Tilpasninger av eksisterende strukturer.....	56
5.1.2. Utvikling fra etablering til lokal forankring.....	56
5.1.3. Forankring i lokale strategier og ledelsesnivå	57
5.1.4. Kommuneledelsens myndighet og samhandling med UH og andre partnere	57
5.1.5. Samarbeid og intern organisering i kommunene.....	58
5.2. Statsforvalters rolle og vurderinger, og organisering av samarbeidsforum ...	58
5.2.1. Forvaltning av ordningen	59
5.2.2. Samarbeidsforum: sammensetning og funksjon	61
5.2.3. Nærmere om partnerskap og partnerskapsmodellen	65
5.2.4. Dreining i tematisk orientering	71
5.2.5. Kompetanseløftet fremover	73

5.3. Kartlegging og respons på lokale kompetansebehov	75
5.3.1. Kartlegging og respons på lokale kompetansebehov	76
5.3.2. Lokale og regionale variasjoner	77
5.3.3. UH-nivået: fra møteplass til utviklingspartner	77
5.3.4. Kompetanseoverføring fra Statped og PPT	78
5.3.5. Økonomiske og strukturelle rammer	78
5.4. Kommuneledelsens eierskap til Kompetanseløftet	79
5.5. Samlet oppsummering	80
6. Barnehage- og skoleeiere i partnerskapet	82
6.1. Analyse av Tilskuddskjedene, endring og utvikling over tid	82
6.1.1. Temaer og innhold i partnerskapene	82
6.1.2. To illustrerende praksiseksempler	84
6.1.3. Utviklingstrekk i partnerskapene over tid	86
6.2. Gjentakende survey 2023 og 2025	87
6.2.1. Utviklingstrekk og hovedtendenser	87
6.2.2. Medvirkning i tiltak	88
6.2.3. Innhold og tematisk retning	89
6.2.4. Opplevde resultater	91
6.2.5. Forventede virkninger og vurdering av Statpeds rolle	91
6.2.6. Erfaringer fra åpne svar	92
6.2.7. Oppsummering	92
6.3. Spørringene til barnehage- Norge	93
6.4. Spørsmål til Skole Norge 2022 og 2024	96
6.4.1. Utvikling i samarbeid og kompetanse 2022–2025	98
6.4.2. Forskjeller mellom nivåer og typer skoler	100
6.5. Oppsummering	101
7. UH i partnerskapet	102
7.1. Partnerskapet	102
7.2. UHs organisering av eget arbeid og rolle i kompetanseløftet	106
7.3. Det doble formålet	110
7.4. UH-ansattes vurdering av Kompetanseløftet	113
7.5. Oppsummering	118

8. PPT i partnerskapet	120
8.1. Hva vet vi fra tidligere rapporter	120
8.2. PPTs rolle og mandat	120
8.3. PPT om egen rolle i kompetanseløftet	121
8.4. Partnerskap i kompetanseløftet	125
8.4.1. PPT og UH, partnerskap	125
8.4.2. PPT, partnerskap og en missing link	129
8.4.3. PPTs rolle når UH trekker seg ut	130
8.5. Kompetanse i to spor	131
8.5.1. Det Interne sporet, spor 1	132
8.5.2. Det eksterne sporet, spor 2	135
8.6. Opplæringsloven	137
8.7. Kompetanseløftet, til nytte og besvær	138
8.7.1. Utvikling, endring og legitimitet	138
8.7.2. Hvordan tenker PPT om nytteverdi av kompetanseløftet?	139
8.7.3. utfordringer, takt og utakt	140
8.8. Oppsummering	141
9. Statped's rolle i Kompetanseløftet	142
9.1. Statped's bidrag til kompetanseutvikling	142
9.2. Statped's rolle som drøftingspartner	144
9.3. Grenseoppgangen mellom UH og Statped	146
9.4. Spesialpedagogikk versus allmennpedagogikk	146
9.5. Det samiske i Kompetanseløftet	147
9.6. Oppsummering: Statped som observatør og leverandør	148
10. Diskusjon, konklusjon og veien videre	150
10.1. Rolleforståelse og partnerskapsmodellen	151
10.2. Suksessfaktorer og utfordringer i partnerskapsmodellen	152
10.2.1. Tydelig ledelse, samarbeid og kapasitet	152
10.2.2. Behov for sterkere samspill og sammenheng i kompetansearbeidet	153
10.2.3. Private aktørers rolle og deltakelse i kompetanseutviklingen	154
10.2.4. Bygge og videreutvikle gode partnerskap	155

10.3. Rammebetingelser for deltagelse i kompetanseutvikling	156
10.4. Rikken er arvet fra DEKOM	157
10.5. Kompetanseløftet har satt seg, men har ikke løst utfordringene	159
10.6. Teoretisk drøfting	160
10.6.1. Ulike «ansikter» av Kompetanseløftet i styringskjeden	161
10.6.2. Fra kunnskap til praksis: hva profesjonsutvikling faktisk ser ut til å gi	162
10.6.3. Programteorien – hva holder, og hva må justeres?	163
10.7. Veien videre, styrking av kompetanseutvikling i et nytt system	164
10.7.1. Oppmerksomhetspunkter for veien videre:	166
Vedlegg	171
Survey til deltakere i kompetanseløftet 2025 og 2024	171
Spørsmål til barnehage Norge høsten 2024	184
Spørsmål til skole Norge våren 2024.....	189
Vedleggstabeller – UH-undersøkelsen 2025.....	194
Vedleggstabeller Survey til PPT ansatte	199

Tabell og figurliste

Tabell 4.1	Evalueringsdesignet slik det ble justert i 2024, der datainnsamlingen ble dreid fra barnehage- og skolenivå til et sterkere fokus på UH-sektoren, PPT og Statped.	42
Tabell 4.2	Datagrunnlaget i caser og kvalitative intervjuer.....	45
Tabell 6.1	Endring i vekt på tiltak relatert til inkluderende praksis og spesialpedagogikk, 2023–2025. Gjennomsnittsskår (1–5)	90
Tabell 6.2	Deltakelse i Kompetanseløftet og kjennskap til ordningen blant barnehagestyrere. Prosent.	93
Tabell 6.3	Lokal kartlegging og involvering i arbeid relatert til Kompetanseløftet blant barnehagestyrere. Prosent.....	94
Tabell 6.4	Samarbeid med PPT og vurdering av håndtering av spesialpedagogiske utfordringer, etter eierform (M, SD)	95
Tabell 6.5	Deltakelse i Kompetanseløftet og samarbeid med PPT blant skoleledere i grunnskolen (Spørsmål til Skole-Norge våren 2024). Prosent.	96
Tabell 6.6	Vurderinger av samarbeid, kapasitet og støtte fra PPT og Statped blant skoleledere i grunnskole og videregående opplæring, 2022 og 2024 (gjennomsnitt på 1–5-skala).	97
Tabell 8.1	PPTs vurdering av egen kompetanse og effekter av deltakelse i kompetanseløftet (prosent)	127
Tabell 9.1	Statpeds bidrag til kompetanseheving via partnerskap i Kompetanseløftet, etter år og fylke (Kilde: Statped, 2025).....	142

Figur 4.1	Skjematisk oversikt over ett case: tre tilskuddskjeder som starter i 2021, 2022 og 2023, med datainnsamling på flere nivåer i tilskuddskjeden over tid.	43
Figur 6.1	Medvirkning «bestemme/planlegge», 2023 og 2025, etter instans (gjennomsnittsskår 1–5).	88
Figur 6.2	«Kan KSI kompensere for redusert Statped-tilbud?», 2023 og 2025, etter instans (gjennomsnittsskår 1–5).	91
Figur 7.1	«Hvordan vil du beskrive samarbeidet mellom UH og følgende aktører». Opplevd samarbeid mellom UH og ulike aktører. N=32.	103
Figur 7.2	“Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om arbeidet ved din institusjon”. Vurdering av utsagn om arbeidet ved egen institusjon (grad av enighet)	107
Figur 7.3	UH-institusjonenes vurdering av Kompetanseløftets betydning for forskning og vitenskapelig publisering	112
Figur 7.4	“Hva ser du som de største hindringene for at kompetansen tas i bruk og fører til endret praksis. UH-ansattes vurdering av de største hindringene for at kompetansen tas i bruk og fører til endret praksis (flere svar mulig)	113
Figur 7.5	UH-institusjonenes vurdering av Kompetanseløftets betydning. Grad av enighet.	116

1. Innledning

1.1. Bakgrunn og formål med Kompetanseløftet

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis (KSI) ble etablert som en direkte oppfølging av *Meld. St. 6 (2019–2020) Tett på, tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Utgangspunktet var en erkjennelse av at for mange barn og unge ikke fikk den hjelpen de trengte, at hjelpen ofte kom for sent, og at det var store kvalitetsforskjeller mellom kommuner, skoler og barnehager. Nordahl-rapporten (2018) hadde blant annet dokumentert at barn med vedtak om spesialpedagogiske tiltak ofte møtte voksne uten relevant kompetanse, og at PP-tjenesten brukte for lite tid tett på barna. Regjeringen la derfor frem en helhetlig strategi for å bringe kompetansen nærmere barn og elever og for å bygge inkluderende fellesskap der alle kunne utvikle seg, mestre og lære ut fra sine forutsetninger.

Meldingen slo fast at et bærekraftig og inkluderende utdanningssystem forutsatte tidlig innsats, høy fagkompetanse i barnehager og skoler, og et velfungerende lag rundt barnet. Kompetanseløftet ble dermed varslet som en langsiktig satsing for hele utdanningsløpet -fra barnehage til videregående opplæring - og som skulle gjelde både offentlige og private eiere. Målet var å gi barnehager, skoler og støtteapparatet nødvendig kompetanse til å forebygge utenforskap, fange opp utfordringer tidlig og utvikle inkluderende pedagogiske praksiser.

Gjennom forskrift om tilskuddsordningene for lokal kompetanseutvikling (2021) ble Kompetanseløftet plassert i samme struktur som den regionale ordningen for barnehage (REKOM) og den desentraliserte ordningen for skole (DEKOM). Felles for disse var vektleggingen av kollektiv kompetansebygging, forankret i lokale behov og utviklet i samarbeid med universitets- og høyskolesektoren. Samtidig fikk Kompetanseløftet et bredere mandat, ved at det også skulle styrke det tverrfaglige samarbeidet rundt barn og elever, og sikre at kommuner og fylkeskommuner hadde tilstrekkelig kompetanse «tett på» til å håndtere generelle utfordringer selv.

I løpet av de første fem årene ble satsingen bygget gradvis opp. Den omfattet lokale utviklingsprosjekter i samarbeid mellom UH-institusjoner og kommuner, digitale kompetansepakker og nettressurser, videreutdanningstilbud for ansatte både i

barnehage, skole og PPT, og etablering av nettverk for å bygge kapasitet i UH-sektoren. Bevilgningene økte jevnt, fra 57 millioner kroner i 2021 til 102 millioner i 2022, 135 millioner i 2023, 150 millioner i 2024 og 160 millioner kroner i 2025, som del av etableringen av en mer varig ordning.

Parallelt med Kompetanseløftet har det vært en markant vekst i videreutdanning i spesialpedagogikk for lærere. Antall registrerte søknader økte fra 1 112 i 2021–22 til 2 533 i 2024–25, mens antall plasser godkjent av Utdanningsdirektoratet økte fra 547 til 1 243 i samme periode. For 2025–26, etter at Udirs studiekatalog ble avviklet og statistikkgrunnlaget endret, er det registrert om lag 2 002 søknader og 1 418 plasser godkjent av Udir (www.udir.no). Dette understreker at videreutdanning har vært en sentral kanal for å styrke spesialpedagogisk kompetanse i perioden. Samtidig presiserer vi at denne evalueringen ikke omfatter innhold, gjennomføring eller effekter av videreutdanningstilbudene; tallene brukes kun som kontekst for å forstå det samlede kompetansebildet rundt Kompetanseløftet.

En sentral del av bakgrunnen var også omstillingen av Statped. Kapittel 5.8 i stortingsmeldingen slo fast at PP-tjenestens kompetanse måtte styrkes parallelt med at Statpeds mandat ble avgrenset. Statped skulle konsentrere seg om brukere med varige, omfattende og komplekse behov, mens kommunene gjennom Kompetanseløftet skulle utvikle kompetanse til å håndtere de brede og vanlige spesialpedagogiske utfordringene. Ny opplæringslov (2024) tydeliggjorde PP-tjenestens ansvar for forebygging og tidlig innsats ved at § 11-13 formelt pålegger tjenesten å samarbeide med og støtte skolene i arbeidet med å skape inkluderende opplæringstilbud, tilrettelegging og tiltak så tidlig som mulig. I tillegg ble det tydeliggjort at kommuner og fylkeskommuner har et rettslig ansvar for å sikre at elever får tilpasset opplæring og et tilfredsstillende utbytte, uavhengig av forutsetninger. PPT fikk dermed en nøkkelrolle som bindeledd mellom barnehage og skole på den ene siden og det nasjonale støttesystemet på den andre, med et tydeligere mandat til å bidra både gjennom sakkyndighetsarbeid og forebyggende innsats.

1.2. Evalueringens mål og problemstillinger

Evalueringen av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis hadde som hovedformål å vurdere hvordan satsingen ble organisert og gjennomført i overgangsperioden, og hvilke resultater den ga for kompetanse, praksis og tilbudet til

barn og elever. Den skulle også identifisere suksess- og risikofaktorer i arbeidet med å styrke kompetansen og samhandlingen i laget rundt barnet og eleven.

Opprinnelig ble evalueringen lagt opp til å dekke hele bredden av tiltakene, inkludert kompetansetiltak i barnehager og skoler, videreutdanning, digitale kompetansepakker og partnerskapsbygging mellom UH, Statped og PPT. Evalueringen ble strukturert i fem arbeidspakker, som til sammen dekket organisering, kompetanseutvikling, praksisendringer og måloppnåelse.

I løpet av prosjektperioden ble det tydelig at forventede endringer på barnehage- og skolenivå var vanskelige å dokumentere. I 2024 ble designet derfor justert slik at datainnsamlingen i større grad ble rettet mot UH-sektoren, PPT og Statped, mens bredden av datainnsamling i barnehager og skoler ble redusert. Denne justeringen gjorde det mulig å gå dypere inn i nøkkelaktørenes roller og samspill, og å undersøke hvordan partnerskapsmodellen fungerte.

En mer utførlig presentasjon av evalueringsdesignet er gitt i kapittel 3, mens delrapport 1 beskriver metodiske valg og begrunnelser i detalj.

2. Analytiske og teoretiske perspektiv i evalueringen

Evalueringen av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis retter seg mot et komplekst styringstiltak som spanner over flere nivåer i utdanningssektoren og involverer mange aktørgrupper. For å analysere hvordan satsingen forstås, organiseres og omsettes i praksis, tar vi utgangspunkt i tre overordnede teoretiske perspektiv:

1. Reform- og læreplanteori, brukt som analytisk perspektiv på hvordan politiske intensjoner og styringssignaler i et virkemiddelapparat oversettes i styringskjeder
2. Teorier om kunnskapsutvikling, samskapt læring og overføring fra kompetansetiltak til praksis
3. Programteori, brukt som analytisk ramme for å tydeliggjøre antakelser om sammenhengen mellom mål, virkemidler og forventede resultater.

Disse perspektivene brukes som verktøy: dels til å strukturere problemstillingene i evalueringen, dels til å gi et begrepsapparat for å forstå mønstre i datamaterialet.

2.1. Reform- og læreplanteori: fra politiske intensjoner til lokal praksis

Kompetanseløftet kan forstås som del av en bredere reformhistorie i norsk utdanning, der statlige myndigheter søker å påvirke praksis gjennom nye satsinger, tilskuddsordninger og styrkede krav til kompetanse. Kompetanseløftet er et komplekst styringstiltak i form av et omfattende virkemiddelapparat (tilskuddsordninger, kompetansepakker, videreutdanning, nettverk og partnerskap) som spanner over flere nivåer i utdanningssektoren og involverer mange aktørgrupper.

I denne evalueringen bruker vi perspektiver fra reform- og læreplanteori som analytiske briller på innføringen av dette virkemiddelapparatet. Begrunnelsen er at Kompetanseløftet er et statlig tiltak som skal innføres i utdanningssektoren, og at læreplanteori gir et viktig utgangspunkt for å analysere hvordan omfattende styringsvirkemidler beveger seg gjennom styringskjeden.

Goodlad (1979) skiller mellom flere nivåer eller «ansikter» ved læreplanen: den ideologiske, den formelle, den oppfattede, den gjennomførte og den erfarte læreplanen. Overført til Kompetanseløftet gir dette et utgangspunkt for å analysere:

- det ideologiske nivået – de overordnede ideene og verdiene som begrunner reformen (Kompetanseløftet)
- det formelle nivået – hvordan disse ideene omsettes til politiske dokumenter, retningslinjer og ordninger
- det oppfattede nivået – hvordan aktører på ulike nivåer tolker og forstår reformen
- det gjennomførte nivået – hvilke praksiser og tiltak som faktisk blir iverksatt
- det erfarte nivået – hvordan endringer oppleves av barn, elever, foresatte og profesjonsutøvere.

Ny-institusjonell teori peker på samme måte mot at sammenhengen mellom ulike nivåer i en kjede eller organisasjon ofte er preget av det Meyer og Rowan (1977) omtaler som «løse koblinger». Organisasjoner kan etablere formelle strukturer, ordninger og programmer som svar på eksterne krav, samtidig som kjerneaktivitetene i mindre grad endres.

Selv om Goodlads teori er utformet for analyse av formelle strukturer som læreplaner og ny-institusjonelle teorier ser på organisasjonsoppsett i bred forstand, er perspektivene relevant for å forstå hvordan omfattende satsinger og virkemiddelpakker kan få ulik betydning lokalt, slik vi ser det.

I senere arbeider har skoler og andre utdanningsorganisasjoner blitt beskrevet som komplekse, utviklende og løst koblede systemer (Hawkins & James, 2018). For evalueringen av Kompetanseløftet innebærer dette at en ikke kan ta for gitt en direkte og lineær sammenheng mellom politiske intensjoner bak virkemiddelapparatet, organiseringen av ordningen regionalt og lokalt, og praksis nær barn og elever. Oversettelser, prioriteringer og filtrering skjer i alle ledd av styringskjeden.

Goodlad-modellen er utviklet for læreplaner, men har blitt kritisert for å gi inntrykk av relativt stabile og sekvensielle nivåer. Som svar på denne kritikken har Priestley, Philippou, Alvunger og Soini (2021) utviklet en mer prosessorientert tilnærming, med vekt på *curriculum making* – «gjøringen» av læreplan. I denne evalueringen bruker vi denne tenkningen mer generelt som et perspektiv på *policy making* i praksis: hvordan politiske dokumenter, støtteverktøy og lokale strategier virker

sammen i konkrete situasjoner der aktører tolker, forhandler og praktiserer innholdet i en satsing som Kompetanseløftet.

I et slikt perspektiv er det ikke tilstrekkelig å studere virkemiddelapparatet gjennom formelle dokumenter alene. Man må også undersøke hvordan ulike aktører – for eksempel skoleeiere, PPT, Statped og UH – faktisk medvirker i å definere hva Kompetanseløftet skal være, og hvordan satsingen plasseres inn i eksisterende lokale prioriteringer og praksiser. Læreplanteori blir dermed i dette prosjektet brukt for å forstå hvordan nasjonale intensjoner «gjøres» på ulike nivå, også når det gjelder andre typer styringsvirkemidler enn selve læreplanen.

I denne evalueringen kombinerer vi derfor Goodlads nivåtenkning og Priestley et al. sin aktivitetstilnærming, men anvendt på det omfattende virkemiddelapparatet som Kompetanseløftet utgjør.

2.2. Kunnskapsutvikling, samskapt læring og praksisendring

En sentral forutsetning i Kompetanseløftet er at satsing på kompetanseutvikling, gjennom lokale tiltak, partnerskap og videreutdanning, skal bidra til endret praksis i barnehager, skoler og støtteapparat. Forskning på profesjonsutvikling viser imidlertid at veien fra økt kunnskap til varig praksisendring ofte er lang, og at både utforming og gjennomføring av tiltakene har stor betydning.

I tradisjonen for deltakende aksjonsforskning beskrives samskapt læring (cogenerative learning) som en måte å knytte kompetanseutvikling tettere til praksis på (Elden & Levin, 1991; Klev & Levin, 2016). Utgangspunktet for Kompetanseløftet er at interne og eksterne aktører, eksempelvis barnehager, skoler, PPT, Statped og UH, sammen klargjør og analyserer problemforståelser og utviklingsbehov, utvikler og prøver ut konkrete tiltak i praksis, og deretter reflekterer systematisk over erfaringene og justerer kursen. Ny kunnskap forstås her som noe som skapes i samhandling, ikke som «ferdig» kunnskap som overføres én vei fra ekspert til mottaker. I et samskapingsperspektiv blir dialog, felles handling og refleksjon sentrale betingelser for at kompetansetiltak skal få betydning for praksis.

En nyere metaanalyse av 154 intervensjonsstudier om profesjonsutvikling for inkluderende praksis underbygger dette bildet (Donath mfl., 2023). Forfatterne undersøker hvilke designprinsipper som henger sammen med effekt, og finner at

aktiv læring hvor lærere selv er involvert i utprøving, drøfting og refleksjon, er det eneste prinsippet som systematisk predikerer endring i læreres ferdigheter. Tiltak som kombinerer faglig input med praksisnære faser ser ut til å ha sterkere effekt enn rene kursopplegg, og programmer som er tydelig koblet til andre læringsaktiviteter gir noe bedre resultater enn løse, enkle tiltak. Studien skiller mellom effekter på læreres kunnskap, ferdigheter og holdninger og elevenes atferd, og finner stor effekt på kunnskapsnivå, mer moderate effekter på ferdigheter og små effekter på holdninger og elevatferd. Profesjonsutvikling ser med andre ord ut til relativt lett å kunne gi et løft i kunnskap, mens det er mer krevende å påvirke hva lærere faktisk gjør, og enda vanskeligere å dokumentere tydelige utslag på elevnivå.

Dette er i tråd med grunnleggende pedagogisk teori, der en grunnantakelse er at læring forutsetter aktiv deltakelse og meningsskaping, ikke bare passiv mottakelse av kunnskap, både for elever og for profesjonsutøvere. Overført til Kompetanseløftet innebærer dette teoretisk sett at kompetanseutvikling må forstås som langsiktige, praksisnære læringsprosesser snarere enn som enkeltstående kurs og at partnerskap mellom barnehager og skoler i kommuner og fylkeskommuner, UH, Statped og PPT bør utformes som arenaer for samskapt læring der lokale erfaringer og eksterne fagkunnskap kobles tett sammen. Videre bør tiltak gi rom for gjentatte læringsløyper der deltakerne selv er aktive i å analysere behov, prøve ut nye arbeidsmåter, reflektere over erfaringene og justere praksis.

I evalueringen av Kompetanseløftet brukes samskapt læring og profesjonsutviklingsforskningen som et teoretisk bakteppe for å analysere hvordan Kompetanseløftet legger til rette for, eller begrenser, slike former for aktiv, praksisnær kompetanseutvikling. Selve vurderingen av dette gjøres i drøftingskapitlet.

2.3. Programteori som analytisk ramme

Kompetanseløftet er en kompleks satsing med flere innsatsområder, ulike virkemidler og mange involverte aktørgrupper. For å kunne analysere hvordan ordningen er tenkt å virke, og hvilke deler av satsingen som er mest sentrale, brukes et programteoretisk perspektiv.

Programteori og resonnementskjeder handler om å synliggjøre de underliggende antakelsene om hvordan en ordning skal føre til ønskede resultater. Hvilke mekanismer er det som antas å skulle settes i gang, under hvilke betingelser,

og for hvem? En programteori beskriver typisk hvordan overordnede mål og effektmål henger sammen med valgte virkemidler og aktiviteter (som tilskudd, kompetansepakker, videreutdanning og nettverk), hvilke mellomliggende prosesser og mekanismer man forventer at disse skal utløse (for eksempel partnerskap, samskapt læring, endret rolleforståelse og økt kompetanse), og hvilke kortsiktige og langsiktige resultater som er målet.

I delrapport 2 (Wendelborg mfl., 2023) er det gjort et arbeid med å rekonstruere en sentralt gitt programteori for Kompetanseløftet med utgangspunkt i Meld. St. 6 (2019–2020), Utdanningsdirektoratets beskrivelser og utforming av tilskuddsordningen. I denne rapporten identifiseres blant annet ambisjonen om å styrke laget rundt barnet og eleven, koblingen mellom de desentraliserte ordningene for kompetanseutvikling og spesialpedagogisk kompetanse, forventningen om at UH, Statped og PPT skal ta bestemte roller i partnerskap og lokal kompetanseutvikling, og sammenhengen mellom de ulike innsatsområdene, inkludert omstillingen i Statped.

I denne sluttrapporten brukes programteori først og fremst som et verktøy for å formulere evalueringsspørsmål og analysere hvordan ulike deler av satsingen henger samme. Programteori kan hjelpe oss å identifisere hvor det er samsvar mellom sentralt gitte antakelser og lokale forståelser og praksiser, og hvor det oppstår brudd, glidninger eller alternative resonnementskjeder. Ny-institusjonell teori og curriculum making-perspektivet legger vekt på oversettelser og løse koblinger, mens programteori bidrar til å tydeliggjøre hvilke koblinger som normativt er forutsatt. Dermed peker det også på hvilke sammenhenger det er særlig relevant å undersøke empirisk. Spørsmål om forholdet mellom strukturendringer, partnerskap, kompetanseheving og praksisnær endring kan på denne måten formuleres eksplisitt ved hjelp av en programteoretisk ramme, mens selve svaret på disse spørsmålene drøftes senere i rapporten.

3. Erfaringer med og strukturelle forutsetninger for Kompetanseløftet

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis ble ikke utviklet i et vakuum, men som del av et større landskap av ordninger og reformer som allerede hadde formet hvordan kompetanseutvikling organiseres i utdanningssektoren. De desentraliserte og regionale ordningene for kompetanseutvikling (DEKOM og REKOM) hadde på forhånd etablert et omfattende system av partnerskap mellom universitets- og høyskolesektoren (UH), kommuner og fylkeskommuner, og ble et naturlig utgangspunkt for hvordan Kompetanseløftet ble rigget. Samtidig ble satsingen iverksatt i en periode med omfattende omstilling i Statped, der oppgaver fordelt mellom statlig, regionalt og lokalt nivå var i endring.

Formålet med dette kapitlet er derfor å gi et erfarings- og kontekstuel bakteppe for hvordan Kompetanseløftet ble forstått og gjennomført. Kapitlet bygger på funn fra evalueringer av DEKOM og REKOM, og på følgeevalueringen av Statpeds omstilling. Samlet viser disse at partnerskapsmodellen – som Kompetanseløftet viderefører – gir gode rammer for samarbeid og lokal forankring, men også at modellen rommer spenninger mellom styring og frihet, mellom bredde og dybde, og mellom universitetenes rolle som kunnskapsleverandør og kommunenes behov for praksisnær kompetanse.

Erfaringene fra disse ordningene danner grunnmuren for forståelsen av Kompetanseløftet: de viser hvorfor modellen ble valgt, hvilke styrker den bygger på, og hvilke svakheter den arvet. Slik fungerer kapitlet som en kontekstualiserende ramme for analysene i de påfølgende kapitlene, et nødvendig bakteppe for å forstå hvorfor Kompetanseløftet har fått den formen og dynamikken som evalueringen beskriver.

Først gir vi en samlet syntese av de delrapportene som tidligere er levert i evalueringen.

3.1. Syntese av delrapport 1, 2 og 3 (bakgrunnsnotatet)

Denne sluttrapporten bygger på tre tidligere leveranser i evalueringen av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Disse er:

Delrapport 1

Wendelborg, C., Gjerustad, C., Andrews, T. M., Caspersen, J., & Smedsrud, J. (2022). *Evaluering av kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis: Delrapport 1*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Delrapport 1 retter seg primært mot den tidlige fasen av satsingen, med vekt på organisering, etablering av partnerskap, forvaltning av tilskuddsordningen og kjennskap/deltakelse slik dette framkommer i Skole-Norge-undersøkelsen. Den gir et bilde av hvordan Kompetanseløftet ble forstått og satt i gang på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, og danner et utgangspunkt for analysene av struktur og styringskjede i denne sluttrapporten.

Delrapport 2

Wendelborg, C., Andrews, T. M., Caspersen, J., Vennerød-Diesen, F. F., Hammer Smedsrud, J., Grøgaard, J. B., & Bliksvær, T. (2023). *Evaluering av kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis: Delrapport 2*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Delrapport 2 utdyper analysene gjennom tre hovedspor: (1) en rekonstruksjon og drøfting av Kompetanseløftets programteori, slik den forstås av ulike aktører, (2) en nærmere analyse av universitets- og høyskolesektorens rolle i satsingen, og (3) en første vurdering av hvordan tiltakene oppleves å sette spor i praksis i barnehager, skoler og støtteapparat. Rapporten bygger blant annet på casestudier i tre regioner og en spørreundersøkelse til deltakere i kompetansetiltak. Funn og problemstillinger herfra videreføres særlig i kapittel 4–7 og i den samlede drøftingen i kapittel 9.

Bakgrunnsnotat fra fagdag 12. juni 2024

Wendelborg, C., mfl. (2024). *Bakgrunnsnotat for fagdag 12. juni 2024: Evaluering av kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis* [Notat]. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Bakgrunnsnotatet oppsummerer nye runder med datainnsamling i de tre casefylkene, med særlig vekt på utviklingen i tilskuddskjedene over tid, rolleforståelse mellom UH, PPT, Statped og eiere, og betydningen av Statped-omstillingen

og ny opplæringslov for Kompetanseløftet. Notatet peker også ut sentrale oppmerksomhetspunkter som et frampek mot sluttrapporten, og disse følges opp i casekapitlene og i analysene av roller, grenseflater og strukturelle forutsetninger. Samlet dekker disse leveransene ulike faser og nivåer i evalueringen – fra oppstarts- og etableringsfasen via programteori og roller, til mer modne erfaringer fra praksisfeltet. I denne sluttrapporten syntetiseres hovedfunnene fra delrapportene og bakgrunnsnotatet, samtidig som vi suppleres med nye data og analyser for å gi en samlet vurdering av hvordan Kompetanseløftet har fungert fram til 2025.

3.1.1. Organisering og gjennomføring

Kompetanseløftet ble bygget på eksisterende strukturer fra de desentraliserte og regionale ordningene for kompetanseutvikling. Samarbeidsfora i fylkene fikk ansvar for å behandle behovsmeldinger og fordele midler, med deltakelse fra barnehage- og skoleeiere, UH-institusjoner, Statped og PP-tjenesten. Evalueringen viser at samarbeidsforaene i liten grad har hatt en reelt styrende funksjon; beslutninger har ofte blitt delegert til underliggende nettverk eller arbeidsgrupper. Fordelingen av midler har i mange tilfeller vært basert på rettferdighetshensyn, der hensikten har vært å sikre at alle kommuner får noe. Dette har gitt en bred spredning av midler, men samtidig begrenset muligheten til å prioritere mer målrettet mot spesifikke kompetansebehov.

3.1.2. UH-sektorens rolle

Universitets- og høyskolesektoren (UH) var en ny og sentral partner i Kompetanseløftet. Erfaringene fra både vår evaluering og fra evalueringen av desentralisert ordning tyder på at samarbeidet har vært krevende, særlig innenfor spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Flere UH-institusjoner måtte utvikle nye arbeidsformer og strukturer for å kunne delta i langsiktig skole- og barnehagebasert utviklingsarbeid. Fossetøl (2023) peker blant annet på at ikke alle UH-miljøer i utgangspunktet hadde den organiseringen og kompetansen praksisfeltet etterspør, og at dette måtte bygges opp over tid. Flere caser viser at sektoren har hatt utfordringer med kapasitet, utskifting av nøkkelpersonell og behov for å utvikle arbeidsformer som er tett nok på praksisfeltet. Samtidig har det vært stor vilje til samarbeid, og i flere tilfeller er partnerskapene blitt oppfattet som likeverdige og preget av samskaping.

En samlet oversikt over partnerskapene i perioden 2024–2025 viser at om lag 15 universiteter og høyskoler deltar i Kompetanseløftet, i tillegg til Statped og én

ikke-lærerutdanningsinstitusjon. Alle statsforvalterregionene samarbeider med flere UH-aktører, og antall lokale tiltak der UH inngår som partner varierer fra om lag et titall til nærmere sytti per region. Enkelte lærerutdanningsmiljøer har en særlig framtreddende rolle på tvers av regioner, mens andre deltar i et mindre antall tiltak. Datagrunnlaget gir dermed et godt bilde av hvilke institusjoner som deltar, og i hvilket omfang, men vi har ikke en systematisk kartlegging av faglig innretning på tiltakene (for eksempel hvor stor del av bidragene som kommer fra spesialpedagogiske miljøer kontra mer generelle lærerutdanningsmiljøer).

Casestudiene og surveydata tyder på at hovedtyngden av partnerskapene er forankret i lærerutdanningsinstitusjoner som også har spesialpedagogiske fagmiljøer, og at mange skole- og barnehageeiere opplever innholdet som relevant. Samtidig viser de kvalitative dataene eksempler på at tema og innhold i tiltakene i noen tilfeller i stor grad speiler UH-miljøenes eksisterende fagprofil og portefølje, og at koblingen til lokale behovskartlegginger ikke alltid er tydelig. Når vi peker på en risiko for at tiltakene i for stor grad tar utgangspunkt i hvilken kompetanse UH besitter, snarere enn de behovene kommunene selv har identifisert, bygger dette derfor først og fremst på disse kvalitative funnene, supplert med oversikten over hvilke UH-miljøer som faktisk dominerer i partnerskapene.

3.1.3. PP-tjenestens rolle

PP-tjenesten var tiltenkt en nøkkelrolle i Kompetanseløftet, men evalueringen viser at mange steder har PPT hatt begrenset kapasitet til å delta. Ressursene er i stor grad bundet opp i sakkyndighetsarbeid, noe som gjør det vanskelig å bidra i systemrettet og forebyggende arbeid. Skoler har uttrykt at de savner initiativ og deltakelse fra PPT, mens PPT selv opplever å ikke være tilstrekkelig inkludert i partnerskapene. Det er derfor pekt på at PPT ikke nødvendigvis først og fremst trenger et kompetanseløft i snever forstand, men organisatorisk støtte og avlastning som gjør det mulig å prioritere mer forebyggende arbeid.

3.1.4. Statped's rolle og omstilling

Samtidig med oppstarten av Kompetanseløftet var Statped inne i en omfattende omstillingsprosess. Intensjonen var at Statped skulle konsentrere seg om lavfrekvente vanskeområder og komplekse behov, mens kommunene gjennom Kompetanseløftet skulle bygge opp kompetanse til å håndtere de mer vanlige utfordringene lokalt. Evalueringen viser at denne rolleavklaringen har vært vanskelig å operasjonalisere i praksis. Hva som skal regnes som «varige, omfattende og komplekse behov» har vært

uklart, og har gjort det krevende å planlegge tiltak. Dette har også skapt usikkerhet, og har i noen tilfeller ført til at kompetanseutviklingstiltakene har fått et mer generelt preg enn ønskelig.

3.1.5. Effekter i praksisfeltet

På tvers av delrapport 1, delrapport 2 og bakgrunnsnotatet er hovedbildet at Kompetanseløftet så langt først og fremst har satt tydelige spor på system- og organisasjonsnivå, mens det er vanskeligere å dokumentere brede og varige effekter i praksis nær barn og elever. Dette innebærer ikke at satsingen har vært mislykket, men at vi i evalueringsperioden i større grad ser endringer i form av nye strukturer, samarbeidsrelasjoner og kompetansetiltak enn i konkret pedagogisk praksis.

Delrapportene peker på flere forklaringer som virker sammen. For det første er mange av tiltakene innrettet mot relativt brede tema som inkluderende praksis og spesialpedagogikk, og er i varierende grad koblet til konkrete arbeidsmåter og rutiner i barnehager, skoler og støtteapparat. For det andre er implementeringen av flere tiltak fortsatt pågående; mye av aktiviteten har kommet i gang sent i evalueringsperioden, og det tar tid før nye partnerskap, arbeidsformer og kompetanseløp får konsekvenser for det som skjer i hverdagen. For det tredje viser både våre data og forskningen på profesjonsutvikling (jf. kapittel 2) at overføring fra kompetansetiltak til praksis er krevende, og forutsetter aktiv deltakelse, lokal forankring og systematisk oppfølging over tid.

På denne bakgrunnen er det mer presist å si at vi per nå har begrenset grunnlag for å påvise sterke og entydige effekter på praksisfeltet, enn å konkludere med at tiltakene ikke virker. Syntesen av tidligere delrapporter peker snarere på at Kompetanseløftet har bidratt til å bygge noen nødvendige strukturelle og kompetansemessige forutsetninger, mens spørsmålet om i hvilken grad dette faktisk omsettes i endret praksis, må undersøkes nærmere i denne sluttrapportens analys(er) av caser, surveydata og programteori.

3.1.6. Utfordringer fremover

Delrapportene peker særlig på tre utfordringer som må håndteres i den videre utviklingen av Kompetanseløftet. For det første handler det om UH-sektorens kapasitet og rolle i å være en likeverdig partner i praksisnære utviklingsprosesser. For det andre gjelder det PP-tjenestens kapasitetsutfordringer og behovet for organisatoriske grep som kan frigjøre ressurser til forebyggende og systemrettet

arbeid. For det tredje reises spørsmålet om Kompetanseløftet har tilstrekkelige virkemidler for å støtte ledelses- og organisasjonsutvikling på eiernivå, som er avgjørende for at kompetanseheving skal gi varig praksisendring.

3.2. Funn fra evalueringer av DEKOM og REKOM

I dette delkapitlet oppsummerer vi erfaringer fra tidligere satsinger på lokal kompetanseutvikling som er særlig relevante for å forstå de strukturelle forutsetningene for Kompetanseløftet. Syntesen bygger på tre hovedkilder:

- **Evalueringen av regional ordning (REKOM)**, gjennomført av TfoU/Sintef (Haugseth mfl. 2019; Sivertsen mfl. 2020)). Disse rapportene belyser oppstart og tidlig implementering av regional ordning, med vekt på hvordan partnerskapene ble organisert, og hvordan kommuner og fylkeskommuner erfarte ordningen i de første årene.
- **Evalueringen av desentralisert ordning for kompetanseutvikling (DEKOM)**, gjennomført av OsloMet/AFI, der vi særlig støtter oss på delrapportene fra 2021 og 2023 (Fossestøl mfl., 2021; Borg, Wiggen og Restad, 2023; Fossestøl, 2023) og tilhørende temanotater. Denne evalueringen er i stor grad gjennomført parallelt med vår evaluering av Kompetanseløftet, og gir et mer modent bilde av hvordan den desentraliserte modellen fungerer etter flere års drift.
- **Temanotat 4 om programteori** fra DEKOM-evalueringen (Fossestøl, 2023), som presenterer den reviderte programteorien for den desentraliserte ordningen og diskuterer hvordan koblingene mellom utfordringsbilde, virkemidler og resultater kan forstås programteoretisk.

REKOM-evalueringen dekker dermed hovedsakelig oppstarts- og tidlig fase av regional ordning, og brukes i denne rapporten først og fremst som historisk kontekst for å forstå framveksten av partnerskapsmodellen. DEKOM-evalueringen, inkludert den reviderte programteorien, er gjennomført senere og i stor grad parallelt med Kompetanseløftet, og tillegges derfor større vekt når vi diskuterer dagens infrastruktur for lokal kompetanseutvikling. På tidspunktet for denne sluttrapporten foreligger ikke OsloMets endelige sluttrapport for DEKOM, men tilgjengelige delrapporter og temanotater peker entydig på at det er utviklet en relativt robust infrastruktur for kompetanseutvikling, med både styrker og utfordringer knyttet til partnerskap, lokal forankring og avstand til praksisnivået.

I de følgende underavsnittene oppsummerer vi kort hovedlinjene i disse evalueringene med vekt på hva de betyr for forståelsen av Kompetanseløftets strukturelle forutsetninger.

3.2.1. Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen - DEKOM

I 2017 ble den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling i skolen innført i grunnskolen, mens de studieforbereidende programmene i videregående skole innførte ordningen først to år senere i 2019. I 2021 ble det utarbeidet nasjonale retningslinjer som tydeliggjorde roller og ansvarsområder for de ulike aktørene i ordningen.

Ordningen har som formål å styrke skolens samlede kompetanse, med utgangspunkt i lokale behov og i tett samarbeid med universiteter og høyskoler. Det overordnede målet er å utvikle kunnskap og kompetanse som bidrar til et likeverdig opplæringstilbud som fremmer læring, utvikling og trivsel for alle barn og unge. Tiltakene retter seg primært mot lærere, skoleledere og øvrige ansatte i skolen, men også mot aktører i det omkringliggende støtteapparatet som er viktige for kvaliteten i opplæringen.

Ordningen representerer en ny organisatorisk infrastruktur for kompetanseutvikling. I stedet for at staten styrer detaljert, skal ordningen legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner tar et tydeligere ansvar for kvalitetsutvikling i skolen. Den fungerer som en organisatorisk infrastruktur som skal bidra til mer målrettede kompetansetiltak, samtidig som den skal styrke relevansen i lærerutdanningene gjennom partnerskap mellom skoleeiere og UH-sektor.

Samarbeidsforum og regionale kompetansenettverk

Evalueringen viser at samarbeidsforumene, som var ment å være motoren i ordningen, i praksis fungerer mer som et stort administrativt forum (Fossestøl m.fl., 2021; Fossestøl, 2023). De regionale kompetansenettverkene har i større grad utviklet seg til arenaer for vurdering av prioriteringer av behov, fordeling og bruk av midler, mens de formelle beslutningene ofte bare bekrefter det som allerede er avklart i nettverkene. Intervjudata viser at Statsforvalterne sår tvil om alle nettverkene har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta ansvaret som var tildelt samarbeidsforumene (Fossestøl m.fl., 2021).

Partnerskapet

Partnerskapet mellom skoleeiere og universitets- og høyskolesektoren løftes ofte frem som den mest innovative delen av ordningen. Partnerskapene skal både føre til mer lokalt tilpassede tiltak i skolen, i tillegg til at erfaringene fra partnerskapene skal bidra til økt relevans av og praksisnærhet i lærerutdanningene (Borg, Wiggen og Restad, 2023).

Dataene viser at UH-sektorens overordnede vurderinger av partnerskapet er positiv, og ordningen med direkte tilskudd til sektoren synes også ha ført til større forutsigbarhet og langsiktighet i arbeidet i sektor (Fossestøl m.fl., 2021; Fossestøl, 2023). Allikevel, finner man at det er til dels stor variasjon i UH-aktørenes operasjonalisering av sin rolle i ordningen og i hvorvidt lærerutdanningene er involvert (Fossestøl m.fl., 2021; Fossestøl 2023).

Videre finner evalueringen at UH har et mer positivt syn på egen kompetanse og kapasitet, og på egen interesse for lokalt nivå's behov, enn aktørene de samarbeider med (Borg, Wiggen og Restad, 2023). Fra lokale aktørers side (tillitsvalgte, skoleledere og skoleeiere) pekes det særlig på utfordringer knyttet til manglende kompetanse hos UH-miljøene; manglende interesse for lokalt nivå's utfordringer og behov; og frustrasjoner over standardiserte løsninger (Borg, Wiggen og Restad, 2023).

Lokal involvering

Bakgrunnen for ordningen var et behov for sterkere lokal forankring av og lokalt tilpasset kompetanseutvikling i skolen. Funn fra evalueringen viser at dette fremdeles er en utfordring (Borg, Wiggen og Restad, 2023; Fossestøl, 2023). Mens skoleeierne gjerne fremhever sin rolle som pådrivere og tilretteleggere, er skoleledere og tillitsvalgte langt mer kritiske. Det samme mønsteret gjelder vurderinger av involvering, medbestemmelse og hvor godt tiltakene svarer til skolens behov. Også når det gjelder den overordnede vurderingen av ordningen finner vi at jo nærmere de tillitsvalgte (og lærerne og klasserommet) vi kommer, desto større blir skepsisen til om ordningen er en god måte å drive kompetanseutvikling på (Borg, Wiggen og Restad, 2023; Fossestøl, 2023).

DEKOMs Programteori

Temanotat 4 fra evalueringen av ny kompetansemodell (Fossestøl, 2023) gir en programteoretisk gjennomgang av den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling og diskuterer både den opprinnelige og den reviderte programteorien.

Analysene der understøtter flere av poengene vi løfter i denne rapporten: blant annet at koblingene mellom utfordringsbilde, virkemidler og resultater til dels er uklare, at det er betydelig avstand mellom regionale samarbeidsarenaer og praksisnivået, og at ordningen stiller store krav til aktørenes kapasitet til å arbeide i partnerskap og nettverk over tid.

Gjennom å bruke programteori som analytisk grep ligger vår tilnærming dermed på linje med den videreutviklingen som gjøres i evalueringen av DEKOM, samtidig som vi anvender perspektivet spesifikt på Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis

3.2.2. Regional ordning - REKOM

Regional ordning ble innført i 2018 som en del av den nasjonale kompetansestrategien for barnehagesektoren. Hensikten med ordningen var å styrke den pedagogiske praksisen i barnehagene og å fremme tettere samarbeid mellom barnehager og barnehagelærerutdanningene. Modellen bygde på erfaringer fra Desentralisert ordning i skoleverket, og videreførte eksisterende kompetansenettverk i flere fylker.

Evalueringer av ordningen (Haugseth m.fl., 2019; Sivertsen m.fl., 2020) avdekket betydelig variasjon mellom fylkene når det gjaldt organisering, søknadsprosedyrer og prioritering av midler. I alle fylker ble det etablert regionale samarbeidsfora under ledelse av Statsforvalteren, med deltakelse fra kommunale og private barnehageeiere, UH-institusjoner og barnehagemyndigheter. Disse forumene utarbeidet kompetanseutviklingsplaner basert på regionale behov, men metodene for behovskartlegging varierte betydelig. Representasjon fra private barnehager og aktørenes rolleforståelse viste seg å være utfordrende, særlig for kommunale representanter som måtte balansere flere roller. Tildelingen av statlige kompetanseutviklingsmidler var også ulikt innrettet: noen fylker prioriterte barnehager med særskilte utfordringer, mens andre åpnet for bred deltakelse uavhengig av barnehagens utgangspunkt.

Sivertsen og kollegaer (2020) undersøkte hvordan aktører i de regionale kompetansenettverkene og UH-sektoren forstod og utøvde sine roller i Regional ordning. Studien fokuserte på representasjon, organisering, analyse av kompetansebehov, faktorer for gode partnerskap, og tilbakeføring til utdanning. Her oppsummerer vi sentrale punkter fra denne følgeforskningen.

Rolleforståelse og partnerskap

Representanter i kompetansenettverkene beskrev sin rolle som formidlere av kompetansebehov og beslutninger mellom samarbeidsfora og egne organisasjoner. UH-representanter befant seg i en overgangsfase, der de måtte redefinere sin rolle fra leverandør til utviklingspartner. Dette krevde organisatorisk tilpasning og intern forankring, og flere UH-institusjoner etablerte kontaktpersoner som fungerte som mellomromsaktører med ansvar for samhandling med barnehageeiere.

Stiavhengighet og strukturelle utfordringer

Rapporten identifiserte stiavhengighet, altså at tidligere valg og strukturer begrenser og påvirker hvilke løsninger som velges senere, som en sentral utfordring for utviklingen av likeverdige partnerskap. Både UH og barnehageeiere var preget av tidligere bestiller-leverandør-relasjoner, noe som hemmet samskaping. UH hadde tradisjon for å levere ferdige kompetansetiltak, mens barnehageeiere beholdt definisjonsmakt over behov. UH-ansattes deltakelse i Regional ordning ble ikke merittet akademisk, noe som svekket insentivstrukturen og bidro til skjevhet i partnerskapet.

Kompetansekartlegging og analyse

Datagrunnlaget for kompetansebehovsanalyse ble generert på ulike måter, og det fantes få samkjørte metoder mellom regionene. UH uttrykte bekymring for barnehagenes kapasitet til å gjennomføre slike analyser, og understreket behovet for felles systemer og metodisk støtte. Manglende organisatorisk kapasitet i barnehagene kunne føre til skjevheter i behovsidentifiseringen.

Tilbakeføring til utdanning

Tilbakeføring av erfaringer fra praksisfeltet til barnehagelærerutdanningene var i liten grad systematisert. Enkelte UH-institusjoner hadde utviklet gode praksiser, som refleksjon i par og feltarbeid, men det manglet tydelige strukturer og incentiver for bred gjennomføring. Det fantes ingen felles forståelse av hva som skulle tilbakeføres og til hvem, noe som svekket potensialet for praksisrelevant utdanning.

UH-nettverkets støttefunksjon

UH-nettverket, koordinert av Høgskulen på Vestlandet, fungerte som en støttearena for institusjoner som tilbød barnehagelærerutdanning. Nettverket benyttet samlinger, faglige blogginnlegg og digitale møter, men ble preget av ulik progresjon blant institusjonene. Nettverket bidro til erfaringsdeling, men hadde begrenset innflytelse på de strukturelle utfordringene som preget gjennomføringen av Regional ordning.

3.3. Omstilling i Statped: en kort oppsummering

Omstillingen i Statped er en nøkkelkontekst for å forstå Kompetanseløftet. Begge prosessene springer ut av Meld. St. 6 (2019–2020), og er to sider av den samme politiske ambisjonen: å styrke det lokale laget rundt barn og elever, samtidig som Statpeds innsats spisses mot de mest komplekse og sammensatte sakene. Kompetanseløftet er utformet med en klar forutsetning om at kommuner, fylkeskommuner og PP-tjenesten skal bygge opp mer spesialpedagogisk kompetanse lokalt, parallelt med at Statped fikk et nytt mandat og etablerte nye arbeidsformer og grenseflater mot kommunene.

Dette innebærer at omstillingen i Statped både har påvirket utformingen av Kompetanseløftet og rammene for satsningen. Flere av innsatsområdene, særlig knyttet til PP-tjenesten, partnerskap med UH og lokale kompetansetiltak, er eksplisitt begrunnet i et behov for å fylle rommet etter tjenester fra Statped som skulle bli mer spisset. I casestudiene ser vi også at mange aktører oppfatter Kompetanseløftet og Statped-omstillingen som én samlet bevegelse, der endringer i Statpeds tilstedeværelse, kapasitet og prioriteringer direkte preger hvordan kommuner, PP-tjenester og skoler forstår og bruker Kompetanseløftet. Erfaringer med rolleavklaringer, kapasitetsutfordringer og grenseflater mellom Statped, PP-tjenesten og skole/barnehage er derfor særlig relevante når vi analyserer både muligheter og utfordringer i satsingen.

Omstilling i Statped pågikk i perioden 2020–2024. Det vil si at den startet ett år før Kompetanseløftet og avsluttet ett år tidligere. I løpet av omstillingen skulle Statpeds budsjett kuttes med 155 millioner kroner totalt, og med rundt 50 millioner kroner årlig som skulle kanaliseres uavkortet inn i Kompetanseløftet og bidra til lokal og regional kompetanseutvikling.

3.3.1. Endringer i Statpeds mandat

Det nye mandatet for Statped ble lagt frem av Kunnskapsdepartementet i 2021. Der ble det indikert at Statped skulle nedskalere deler av virksomheten, og blant annet fase ut tilbud innenfor såkalt høyfrekvente vanskeområder. Kommuner og fylkeskommuner skulle selv bygge opp kompetanse innenfor denne delen av det spesialpedagogiske feltet via Kompetanseløftet og med bistand fra Statped. Det nye mandatet skulle gi retning for den praktiske virksomheten i Statped og samtidig antyde for kommuner og fylkeskommuner hva de kunne søke om støtte til. Dette viste seg å bli mer komplisert enn det som var forutsett. Brukere med «varige og

omfattende behov for særskilt tilrettelegging», som skal være Statpeds primære målgrupper, var vanskelig å avgrense fra brukere som Statped tidligere har tatt seg av. Å komme frem til en felles forståelse av «særlig komplekse saker» som også skulle inngå i Statpeds ansvarsområde, var heller ikke enkelt. Spørsmål som reises, handler blant annet om «kompleksitet» rommer forhold som gjelder den individuelle brukeren, eller om også forhold knyttet til systemet rundt brukeren er inkludert. Avklaring av dette har betydning fordi det som er komplekst i en liten kommune, ikke nødvendigvis er komplekst i større kommuner med langt mer kompetanse i PP-tjenesten.

I og med at Statpeds tilbud innenfor høyfrekvente vansker, for eksempel «sammensatte lærevansker» og «språk-/talevansker», etter planen skulle nedskaleres, tapte disse fagområdene mange ansatte og med dem mye spisskompetanse, mens omstillingen pågikk.¹ Etterspørsel etter tjenester fra kommuner og fylkeskommuner minket i samme periode, uten at årsakene til dette har vært fullt ut klarlagt, om dette for eksempel skyldes uklarerhet i hva det kunne søke om bistand til, eller annet. I løpet av det siste omstillingsåret erfarte imidlertid Statped en økning i etterspørsel etter tjenester innenfor vanskeområder som skulle nedskaleres eller fases ut, og i tillegg innenfor områder som bekymringsfullt skolefravær og nevropsykologiske forstyrrelser. For å unngå at barn og elever med behov for spissete tilbud skulle bli skadelidende, ble det besluttet at det siste nedtrekket i Statpeds pålagte budsjettkutt skulle stoppes.² Statped fikk dermed anledning til å styrke sine personellressurser etter en lengre periode med nedgang i antall ansatte.³ Landets kommuner og fylkeskommuner har imidlertid ansvar for at barn og elever får dekket behov for spissete tjenester, og må søke bistand fra Statped via PP-tjenesten.

3.3.2. Omlegging til ny organisasjonsmodell

Som del av omstillingen skulle Statped også få en ny organisasjonsstruktur. Det vil si at hele virksomheten skulle bli landsdekkende, mens den tidligere regionbaserte strukturen ble avviklet. En landsdekkende tjeneste skulle bidra til at spisskompetanse ble like tilgjengelig for alle barn og elever uavhengig av hvor i landet kompetansen finnes. Denne omleggingen fikk først og fremst konsekvenser for Statpeds

¹ Under omstillingen sluttet 345 ansatte i Statped. Med nyrekruttering ble netto nedgang 124 personer.

² Til sammen 40 millioner kroner.

³ For en nærmere utdyping, se Andrews mfl. (2025).

kjernevirksomhet som er individrettet fagrådgivning for barn og elever innenfor det spesialpedagogiske feltet.⁴ Følgeevalueringen (Andrews mfl., 2025) tyder imidlertid på at den nye organisasjonsstrukturen har bydd på noen utfordringer: All fagrådgivning ble delt inn i divisjoner etter barn og elevers alder. Dette førte blant annet med seg en viss skjevhet i dimensjonering av personellressurser på 12 geografiske lokasjoner. For å oppnå en jevnere arbeidsbelastning ble saker etter hvert fordelt etter ledig kapasitet geografisk nært, noe som kan bety at tilgang til spisskompetanse ikke blir likt over hele landet i tråd med det som var tenkt. Sett fra noen Statped-ansattes side har ny organisasjonsstruktur bidratt til å svekke fagutviklingen innenfor enkelte vanskeområder fordi fagmiljøene ble for små. Den landsdekkende virksomheten har også ført til at fagrådgivere ikke lenger har den samme kunnskapen om lokale forhold som de hadde i den regionbaserte strukturen. Sett fra enkelte ledere av PP-tjenestens side, har noen av Statpeds tilbud med dette blitt mindre relevante (Andrews mfl., 2024).

3.3.3. Statpeds plass i «laget rundt barnet»

Både i forbindelse med omstillingen i Statped og satsningen i Kompetanseløftet har spørsmål om hvilken plass Statpeds fagrådgivere skal ha i «laget rundt barnet», om hvor tett de skal være på sluttbrukere og om hvordan de skal arbeide, blitt aktualisert. I følgeevalueringen trer det blant annet frem et skille i oppfatninger innad i Statped: På den ene siden fremheves det at Statped i forbindelse med omstillingen har blitt en mer profesjonell tjenesteleverandør via prinsippet om «en dør inn»; redusert saksbehandlingstid; lik tilgang til spisskompetanse over hele landet; kortere oppfølgingstid av sluttbrukere; likhet i møter med sluttbrukere, både i form og antall (kun ett fysisk møte, ellers digitalt); mindre personavhengige tilbud; mindre tett relasjon mellom tilbyder og bruker og mer oppmerksomhet rettet mot kontekst i betydningen kjennskap til for eksempel læreplaner, fagplaner og opplæringslov. For andre, som mange fagrådgivere, handler profesjonell virksomhet og profesjonelt arbeid derimot om personlige relasjoner til sluttbrukere, om tett oppfølging og om fysiske møter, mens kontekst handler om det enkelte barn, i en klasse, i en skole og i et lokalmiljø. Det som på den ene siden løftes frem som profesjonalitet, peker altså i retning av forhold som befinner seg på et teknisk og administrativt plan, og som lar seg strømlinjeforme og standardisere, mens profesjonalitet forstått i det motsatte perspektivet, omfavner det relasjonelle, det nære og det lokale.

⁴ Statped har også oppgaver innenfor tegnspråkopplæring og læremiddelutvikling.

Disse utviklingstrekkene utgjør en viktig del av konteksten for hvordan aktører i kommuner, PP-tjenesten, Statped og UH forstår og bruker Kompetanseløftet, og for de utfordringene vi analyserer videre i denne rapporten.

3.4. Kompetansepakken om inkluderende praksis som del av

Kompetanseløftet

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis består av flere virkemidler: tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling, videreutdanningstilbud, nettverk og partnerskap, videreutvikling av oppfølgingsordningen – og Utdanningsdirektoratets digitale kompetansepakke om inkluderende praksis. Kompetansepakken er utviklet i samarbeid med Statped og andre fagmiljøer som en gratis nettressurs for ansatte i barnehage, skole, SFO og PP-tjenesten, og skal støtte profesjonsfellesskap i arbeidet med å styrke inkluderende praksis (Østerud mfl., 2025). . Kompetansepakken er dermed en integrert del av virkemiddelapparatet i Kompetanseløftet, men skiller seg fra de andre innsatsområdene ved at den er åpent tilgjengelig og kan tas i bruk uavhengig av tilskuddsordningen.

Parallelt med denne evalueringen er det gjennomført et eget forskningsprosjekt om bruk av Udirs kompetansepakke om inkluderende praksis (Østerud mfl., 2025). Prosjektet bygger på en innholdsanalyse av pakken, to nasjonale spørreundersøkelser (Barnehage-Norge 2024 og en survey til deltakere i Kompetanseløftet våren 2025), to casestudier og supplerende intervjuer. Samlet viser analysene at kompetansepakken er relativt mye brukt, men ofte delvis – det er vanligere å ta i bruk enkeltmoduler enn å gjennomføre hele pakken. Bruken organiseres hovedsakelig på enhetsnivå (skole/barnehage/PPT), og blant dem som bruker pakken vurderes faglig kvalitet, relevans og nytte stort sett som god. Samtidig peker både survey- og intervjudata på de samme barrierene: knapphet på tid og ressurser, og at andre kompetansetiltak allerede er høyt prioritert lokalt.

Et hovedfunn i kompetansepakkeprosjektet er at pakken særlig ser ut til å bidra til refleksjon, begrepsavklaring og utvikling av profesjonsfellesskapet. Brukerne fremhever at arbeidet med videoressurser, case og refleksjonsspørsmål gir et felles språk for inkludering og mangfold, styrker kollegial drøfting og øker bevisstheten om egen praksis. Kompetansepakken kan dermed støtte opp under profesjonelle holdninger og mestringstro, og fungerer både som innhold og metode i lokalt utviklingsarbeid. Datamaterialet gir derimot mer begrenset grunnlag for å konkludere med tydelige, direkte endringer i praksis. Overgangen fra

refleksjon til varig praksisendring ser ut til å være avhengig av andre faktorer, som ledelsesforankring, planmessig utviklingsarbeid, profesjonelle læringsfellesskap og tilstrekkelige rammer for å følge opp arbeidet over tid.

I denne sluttrapporten går vi ikke inn i en fullstendig gjengivelse av resultatene fra evalueringen av kompetansepakken, men vi bruker funnene som kontekst for å forstå Kompetanseløftet som helhet. Spørsmål om i hvilken grad og på hvilke måter kompetansepakken faktisk tas i bruk i lokale tiltak, og hvordan den eventuelt inngår i bredere satsinger på kompetanseutvikling, følger vi særlig opp i analysene av survey- og casematerialet i de empiriske kapitlene. Der ser vi også etter spor av kompetansepakkebruk i casestudiene, og hvordan denne i så fall spiller sammen med andre deler av virkemiddelapparatet.

3.5. Oppsummering og implikasjoner for evalueringen

Gjennomgangen av erfaringene fra DEKOM, REKOM, omstillingen i Statped og den parallelle studien av kompetansepakken om inkluderende praksis viser at Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis har vokst fram i et komplekst landskap av tidligere reformer, strukturer og forventninger. Disse satsingene har lagt grunnlaget for dagens partnerskapsmodell, med tydelige styrker i form av økt samarbeid, lokalt eierskap og desentralisering, men også med vedvarende utfordringer knyttet til rolleavklaringer, kapasitetsforskjeller og manglende kobling til praksisfeltet.

Erfaringene peker på at intensjonene bak slike ordninger ofte realiseres på systemnivå før de får gjennomslag i barnehager og skoler. Dette gjelder både partnerskaps- og tilskuddsordninger som DEKOM/REKOM og Statped-omstillingen, og den digitale kompetansepakken, som i hovedsak ser ut til å styrke refleksjon, begrepsbruk og profesjonsfellesskap der den brukes, men som i begrenset grad alene utløser varig praksisendring. Samlet tyder gjennomgangen på at gode strukturer, digitale ressurser og samarbeidsarenaer er nødvendige, men ikke tilstrekkelige for at kompetansetiltak faktisk skal føre til varige endringer i praksis nær barn og elever; i DEKOM/REKOM fremheves særlig prosessledelse, faglig forankring og lokal oppfølging, mens Statped-delen beskriver kapasitets- og grenseflateutfordringer som kan hemme overføring til praksis.

Disse innsiktene danner et viktig bakteppe for evalueringen av Kompetanseløftet. I neste kapittel beskriver vi derfor den metodiske tilnærmingen og evalueringsdesignet som ligger til grunn for analysene som følger.

4. Metodisk tilnærming og evalueringsdesign

4.1. Hovedoppgaver og temaområder

Evalueringen av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis hadde som hovedmål å undersøke hvordan satsingen ble organisert og utviklet i overgangsperioden, og hvilke resultater den har gitt for kompetanse, praksis og tilbudet til barn og elever. Fire hovedoppgaver ble lagt til grunn:

1. Evaluere organiseringen og utviklingen av Kompetanseløftet i kommuner og fylkeskommuner i overgangsperioden, og identifisere suksess- og risikofaktorer i arbeidet med å styrke kompetansen og samhandlingen i laget rundt barnet og eleven.
2. Undersøke i hvilken grad Kompetanseløftet bidrar til økt kompetanse tettere på barn og elever om spesialpedagogikk og inkluderende praksis.
3. Undersøke om Kompetanseløftet bidrar til endret praksis i barnehage og skole, og i det lokale støttesystemet.
4. Undersøke om barn, elever og deres foresatte opplever et bedre tilpasset og mer inkluderende tilbud, utført av ansatte og pedagoger med relevant kompetanse.

Disse hovedoppgavene korresponderte med fire temaområder som evalueringsarbeidet har vært strukturert etter:

- Temaområde 1: Organisering og utvikling av Kompetanseløftet i overgangsperioden
- Temaområde 2: Utvikling av kompetanse
- Temaområde 3: Utvikling av praksis i barnehage, skole og støttesystem
- Temaområde 4: Hvordan barn og elevers behov blir møtt gjennom endringer i organisering og praksis

4.2. Evalueringsdesign og arbeidspakker

Det overordnede evalueringsdesignet bestod av fem arbeidspakker (AP1–AP5), som til sammen dekket de fire temaområdene. Arbeidspakkene var gjensidig avhengige av og bygget på hverandre, slik at organisering og kompetanseutvikling (AP1 og AP2) dannet grunnlag for analyser av praksis og betydning for barn og elever (AP3 og AP4), før funnene ble samlet i en syntese (AP5).

I 2024 ble designet justert for å reflektere at endringer i praksis på barnehage- og skolenivå var vanskelig å dokumentere i denne perioden. Allerede gjennom arbeidet med delrapport 1 og 2, og senere i bakgrunnsnotatet fra fagdagen 12. juni 2024, ble det tydelig at endringer i praksis på barnehage- og skolenivå var vanskelig å dokumentere innenfor evalueringsperioden. Dette hang særlig sammen med at mange tiltak kom sent i gang, at aktørene selv primært beskrev effekter i form av økt bevissthet og bedre samarbeid, og at tidsrommet mellom oppstart og måletidspunkt ofte var for kort til å skille mellom «ingen effekt» og «for tidlig å se effekt».

På denne bakgrunnen ble det vurdert som lite hensiktsmessig å videreføre en designforståelse som la opp til en effektevaluering i snever forstand på praksisnivå. I dialog med oppdragsgiver ble evalueringsdesignet derfor justert fra å ha et tungt fokus på å måle praksisendringer i barnehager og skoler, til å rette oppmerksomheten tydeligere mot de strukturelle og organisatoriske forutsetningene for endring, aktørenes forståelse av satsingen og hvordan virkemidlene faktisk tas i bruk. Det innebar blant annet at casestudiene ble videreført med vekt på implementering, rolleforståelse og overføring til praksis, og at surveyene i større grad ble brukt til å belyse deltakelse, opplevd relevans og tidlige resultater, snarere enn å fungere som «før-etter»-målinger av praksisendring. Ambisjonen om å undersøke praksisnære effekter er likevel videreført, men i denne sluttrapporten gjøres det primært gjennom kvalitative analyser av hvordan aktørene beskriver endringer i arbeidsmåter, samarbeid og støtte rundt barn og elever, snarere enn gjennom kvantitative mål på atferds- eller resultatendringer. Datainnsamlingen ble derfor dreid fra bred involvering av barnehager og skoler til en sterkere vektlegging av UH-sektoren, PPT og Statped.

For å gi en samlet oversikt over hvordan evalueringsdesignet ble justert underveis, presenteres i tabellen nedenfor en sammenstilling av de fem arbeidspakkene (AP1–AP5). Tabellen viser det opprinnelige fokuset, hvilke endringer som ble gjort i 2024, og hvilke datakilder som ble benyttet i den reviderte datainnsamlingen.

Tabell 4.1 Evalueringsdesignet slik det ble justert i 2024, der datainnsamlingen ble dreid fra barnehage- og skolenivå til et sterkere fokus på UH-sektoren, PPT og Statped.

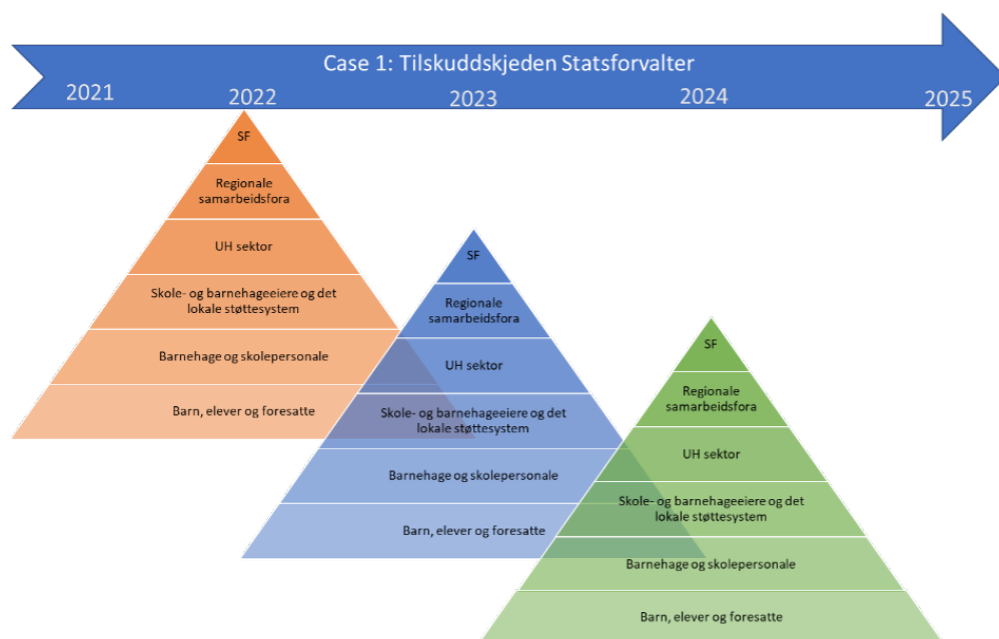
Arbeidspakke	Opprinnelig fokus	Endring i 2024	Datainnsamling (revidert)
1. Organisering og rammer	Organisering, roller og styring	Uendret	Dokumentanalyse, intervjuer med Udir, statsforvaltere og samarbeidsfora
2. Kompetanse-utvikling	Tiltak i barnehager, skoler, PPT, UH	Økt vekt på UH og PPT, mindre på barnehage/skole	Spørreundersøkelser (Skole-Norge, Barnehage-Norge), spørreskjema til UH-veiledere og PPT-ansatte, casestudier
3. Praksisutvikling	Endringer i barnehager, skoler og støttesystem	Intervjuer i barnehager og skoler ble videreført i tilskuddskjede 1, men redusert i kjede 2 og 3. Datainnsamlingen ble i stedet konsentrert om UH, PPT og Statped.	Casestudier (inkl. barnehager og skoler i kjede 1), spørreundersøkelser, intervjuer med PPT og UH
4. Betydning for barn og elever	Hvordan barn og unge opplever og får utbytte	Mindre vekt, kun via spørringer og caser i tilskuddskjede 1	Spørreundersøkelser, casestudier
5. Syntese	Integrere funn fra alle AP	Uendret, men sterkere vekt på UH–PPT–Statped samspill	Samlet analyse på tvers av kilder

Note: I evalueringen benyttet vi begrepet tilskuddskjede for å beskrive hele linjen av aktører knyttet til ett tilskudd, fra barnehage, skole eller kommune som mottar midlene, via lokale og regionale nivåer, til statsforvalter.

Datainnsamlingen har kombinert kvalitative og kvantitative metoder. Dokumentanalyse og intervjuer med Utdanningsdirektoratet, statsforvaltere og samarbeidsfora har gitt innsikt i organisering og rammevilkår (AP1). Spørreundersøkelser til Skole-Norge og Barnehage-Norge har belyst både kompetanseutvikling, praksisutvikling og betydningen for barn og elever (AP2–AP4). I tillegg er det gjennomført egne spørreskjemaundersøkelser til UH-veiledere og PPT-ansatte for å fange erfaringer fra nøkkelaktørene som ble særskilt prioritert i den reviderte evalueringen.

4.3. Datainnsamling og analysemetoder i casestudiene

Casestudiene er organisert rundt tre statsforvalterembeter. I hvert embete fulgte vi tre tilskuddskjeder, til sammen ni kjeder. Med *tilskuddskjede* mener vi hele linjen av aktører knyttet til ett konkret tilskudd i Kompetanseløftet – fra barnehager og skoler som gjennomfører tiltak, via barnehage- og skoleeiere og det lokale støttesystemet (PPT m.fl.), til UH-miljø, regionale samarbeidsfora og statsforvalter.



Figur 4.1 Skjematisk oversikt over ett case: tre tilskuddskjeder som starter i 2021, 2022 og 2023, med datainnsamling på flere nivåer i tilskuddskjeden over tid.

Figur 4.1 illustrerer oppbygningen av ett case. I hvert case ble det valgt én tilskuddskjede som startet i 2021, én som startet i 2022 og én som startet i 2023. Hver kjede skulle i utgangspunktet følges i om lag to år med tre datainnsamlingspunkter: ved oppstart (T1), underveis (T2) og mot slutten av tiltaksperioden (T3). For kjedene som startet i 2021 ble oppfølgingen forlenget til tre år, slik at vi også kunne fange mer langsiktige endringer i organisering og praksis.

Casene er *dynamiske* i den forstand at kommuner og enkeltaktører kan komme til eller fases ut underveis. Fokus i casestudiene er derfor ikke den enkelte kommune,

men tilskuddskjeden som helhet – hvordan behov kartlegges, hvordan midler og ansvar fordeles, og hvordan tiltak planlegges og gjennomføres på tvers av nivåer.

I hver tilskuddskjede har vi intervjuet representanter fra de sentrale nivåene i figuren: statsforvalter og regionale samarbeidsfora, UH-miljø, barnehage- og skoleeiere og det lokale støttesystemet, barnehage- og skolepersonale samt i en liten grad barn/elever og foresatte som mottar tiltak. Intervjuene er gjennomført på flere tidspunkt, både med utgangspunkt i en semistrukturert tilnærming og en «etnografisk» tilnærming inspirert av Spradley (1979), der vi legger vekt på hva som gjøres, hvordan, når og sammen med hvem. Denne longitudinelle og flernivåtilnærmingen gjør det mulig å studere både organisering, samarbeid og opplevde virkninger over tid, og å sammenligne erfaringer på tvers av case og tilskuddskjeder med ulik fartstid i ordningen.

Gjennom intervjuer med representanter fra Statped, UH, PPT, statsforvaltere og samarbeidsfora er det innhentet informasjon om roller, forventninger og erfaringer. På denne måten har datakildene utfyllt hverandre: surveyene har gitt bredde, casene har gitt dybde, og dokumentanalyse av partnerskap og årsrapporter har gitt kontekst. Analysen har vært iterativ og syntetiserende, der funn fra ulike datakilder er blitt koblet sammen på tvers av arbeidspakker og temaområder.

Når vi i det følgende omtaler tilskuddskjeder, sikter vi til aktørene i 4.1. I casestudiene forstår vi tilskuddskjeden i Kompetanseløftet som en prosess med flere ledd, der både behov, prioriteringer og midler beveger seg mellom nivåene:

1. Skoler, barnehager, det lokale støttesystemet og skole-/barnehageeiere, i samarbeid med UH-sektoren, identifiserer behov for kompetanseutvikling og endringsarbeid gjennom lokale analyser og utvikler konkrete behovsmeldinger eller prosjektforslag.
2. Behovsmeldingene/prosjektforslagene tas inn i de regionale samarbeidsforaene, der representanter for skoleeiere, UH-sektor og statsforvalter drøfter og prioriterer hvilke satsinger som skal anbefales videre.
3. Med utgangspunkt i samarbeidsforaenes prioriteringer fatter statsforvalteren vedtak om tildeling av tilskudd til kommuner og fylkeskommuner, og fordeler midlene innenfor den regionale rammen.
4. Kommuner og fylkeskommuner fungerer som prosjekteiere; de inngår avtaler med UH-sektor (og eventuelt Statped/andre fagmiljø), fordeler midler internt og organiserer den lokale gjennomføringen.

5. Skoler, barnehager og PP-tjenesten gjennomfører de konkrete kompetansetiltakene og utviklingsprosjektene, i samarbeid med UH og andre aktører, og gir underveis tilbakemeldinger tilbake til skoleeier og regionale partnere om erfaringer og videre behov.

Strømmen av midler går primært fra statsforvalter til kommuner/fylkeskommuner og videre til lokale tiltak, mens strømmen av behov, erfaringer og kunnskap går motsatt vei, fra praksisnivået og opp til skoleeiere og regionale samarbeidsfora. I tillegg skal UH ta med seg kunnskapen og erfaringene tilbake til lærerutdanningen (det doble mandatet). Tilskuddskjeden forstås derfor ikke som en ren top-down-styringspyramide, men som en serie gjensidige koblinger mellom aktørene som forvalter og bruker midlene.

Tabell 4.2 Datagrunnlaget i caser og kvalitative intervjuer

Aktørgruppe	Antall intervjuer / gruppeintervjuer	Tidsrom og runder	Kommentar
Utdanningsdirektoratet	1	2022	Intervju om nasjonal styring, målsettinger og utvikling i ordningen.
Statsforvalterembeter	25	2022–2025	Intervjuer både knyttet til casene og mer overordnede vurderinger av forvaltning og gjennomføring.
Regionale samarbeidsfora	10	2022–2025	Intervju om prioriteringer, samarbeid internt i forumet og samspill med statsforvalter.
UH-sektor (veiledere og ledelse, inkl. UH-nettverk)	16	2022–2025	Omfatter både casetilknyttede veiledere, UH-ansatte med ansvar for kompetansetiltak og partnerskap, samt 1 intervju med UH-nettverk.
PPT (rådgivere og ledelse)	25	2022–2025	Inkluderer intervjuer i alle tre tilskuddskjeder og en nasjonal runde om rolle, kapasitet og samarbeid med barnehager, skoler, UH og Statped.
Statped	11	2022–2025	Intervjuer om Kompetanseløftet, rolle i samarbeidsfora, funksjon som drøftingspartner og bidrag til lokal kompetanseutvikling.

Aktørgruppe	Antall intervjuer / gruppeintervjuer	Tidsrom og runder	Kommentar
Skole- og barnehageeiere / lokalt støttesystem	20	2022–2025	Intervjuer med skole-/ barnehageeiere og representanter for eiere i flere kommune.
Barnehager og skoler (ledelse og personale)	26	2022–2025	Omfatter intervjuer med rektorer, styrere, leder for oppvekstsenter, spesialpedagogiske rådgivere, lærere og ansatte i personalgrupper ved skoler, oppvekstsenter og barnehager
Barn og elever	2	2022–2023	To elevgrupper intervjuet.
Brukerorganisasjoner inkl. foreldre- representanter	1 digitalt erfaringsseminar	2024	Digitalt seminar med diskusjon av erfaringer fra brukerperspektiv, inkludert foreldre.

Tabell 4.2 viser at det på tvers av de tre casene og ni tilskuddskjedene, samt øvrige aktører utenom casene, er gjennomført 136 kvalitative intervjuer og fokusgruppeintervjuer. Antall informanter er vanskelig å estimere presist, ettersom flere er intervjuet gjentatte ganger og gruppeintervjuene har hatt ulik størrelse.

Intervjuene er gjennomført i flere runder i perioden 2022–2025, knyttet til oppstart, videreføring og oppfølging av tilskuddskjedene. For enkelte tilskuddskjeder har vi ikke fått gjennomført alle tre planlagte intervjurunder; her er datainnsamlingen slått sammen eller avkortet som følge av kapasitetsutfordringer lokalt og endringer i prosjektorganiseringen. I tillegg har vi deltatt på ulike UH-nettverksamlinger, møter i samarbeidsfora, konferanse for PPT-ledere og referansegruppemøter som også har bidratt inn i evalueringen.

4.3.1. Analyse av kvalitative data

Enkelte av intervjuene, både de individuelle intervjuene og gruppeintervjuene ble gjennomført digitalt, andre ble gjennomført fysisk. Intervjuene ble gjennomført med bruk av lydopptak. Samtlige intervju ble transkribert og analysert med utgangspunkt i tema fra intervjuguiden og hovedfunn informantene selv fremhevet under samtalen. Analysene ble gjennomført i flere trinn. Først ble hvert intervju gjennomgått separat for å identifisere sentrale tema som informantene var opptatt av. Disse temaene ble kodet og systematisert for å gi en oversikt over innholdet i hvert enkelt intervju. I neste fase ble intervjuene sett i sammenheng for å identifisere mønstre, likheter og

forskjeller mellom informantene. Denne tilnærmingen gjorde det mulig å avdekke felles utfordringer og perspektiver, samt områder der oppfatningene var ulike.

I tillegg til intervjudata er det benyttet felt notat som en del av det kvalitative datagrunnlaget. Dette ble gjennomført ved tilstedeværelse i naturlige situasjoner, som møter og samhandlingsarenaer, for å få innsikt i praksis og dynamikk som ikke alltid kommer frem i intervjuene. Notater herfra beskriver setting, interaksjoner og relevante hendelser og ble brukt som et supplement til intervjuene for å gi en mer helhetlig forståelse av casen. I analysen ble observasjonsnotatene integrert i den tematiske gjennomgangen, og brukt til å underbygge funn og gi kontekst til informantenes perspektiver.

4.4. Spørreskjemaer til ulike aktører

Som vist i tabell 4.1. består også datainnsamlingen av spørreskjemaer til ulike aktører. I det følgende presenterer vi disse.

4.4.1. Spørreskjema til UH-sektor

Vi har sendt ut en spørreskjemaundersøkelse til UH ansatte som jobber med Kompetanseløftet. E-postlister ble samlet inn gjennom UH aktørene som deltar i samarbeidsforum. Det ble sendt ut e-post til disse aktørene med oppfordring til å sende undersøkelsen videre til relevante aktører som jobbet med Kompetanseløftet innenfor deres institusjon. Av 130 som mottok spørreskjemaundersøkelsen per e-post fikk vi inn svar fra 31 personer. Dette gir en svarprosent på 24. Da vi er usikre på hvem undersøkelsen ble videresendt til og det relativt lave antall svar, er det viktig å være forsiktig med å konkludere på bakgrunn av tallene vi presenterer.

Utvalget:

- 15 veiledere har vært involvert i kompetanseløftet over 3 år, 10 har vært involvert mellom 1-3 år og 5 har vært involvert mindre enn 1 år.
- Fire veiledere deltar i samarbeidsforum og i regionale kompetansenettverk for kompetanseløftet, mens to av disse også deltar i samarbeidsforum og i regionalt kompetansenettverk for rekom og/eller dekom.
- Åtte veiledere deltar i regionalt kompetansenettverk for kompetanseløftet og tre av disse deltar også i kompetansenettverk for rekom og/eller dekom.
- En av veilederne deltar kun i samarbeidsforum for rekom og/eller dekom og en deltar kun i kompetansenettverk for rekom og/eller dekom.
- 14 veiledere deltar verken i samarbeidsforum eller kompetansenettverk.

4.4.2. Spørreskjema til PPT-ansatte

Vi gjennomførte en landsdekkende spørreundersøkelse rettet mot ansatte i PP-tjenesten våren 2025, som på en eller annen måte har vært involvert i Kompetanseløftet. Invitasjonen ble sendt til alle PPT-kontor i Norge, med en oppfordring om å videresende e-posten til relevante medarbeidere internt (fagledere, rådgivere/psykologer m.fl.). Lenken gikk til et Nettskjema-skjema. Undersøkelsen var frivillig, tok om lag 10–15 minutter å besvare og var konfidensiell; enkeltpersoner kan ikke identifiseres i datagrunnlaget. Til sammen 84 PPT-ansatte deltok i undersøkelsen.

Vi kartla hvordan PPT deltok og hvilke roller de hadde i Kompetanseløftet, når og hvordan de ble involvert (planlegging vs. gjennomføring), om det fantes faste kontaktpunkter og hvordan rolleforståelsen i partnerskapet ble opplevd. Videre spurte vi om samhandling med UH-miljøer, Statped og eiere, herunder frekvens og kvalitet på møteplasser samt opplevd likeverd. Vi undersøkte også kapasitet og rammevilkår, som tid/ressurser, prioriteringspress mellom sakkyndighet og systemrettet arbeid, og i hvilken grad lokale planer og styring støttet deltakelsen. Innhold og relevans ble belyst ved å spørre hvilke temaer som dominerte i deres område (inkluderende praksis/profesjonsfellesskap vs. spesialpedagogiske tema) og opplevd nytte (tema/nytte). I tillegg målte vi virkningsnære indikatorer, faglig læring, endringer i praksis og bedre tverrsektoriell koordinering (opplevde effekter), samt hva som hemmet og fremmet fremdrift, som ledelse, kontinuitet, møteplasser, rolleavklaringer og tilgang til spisskompetanse (barrierer/suksessfaktorer).

I tillegg til lukkede spørsmål inkluderte vi åpne kommentarfelt der respondentene kunne beskrive erfaringer, eksempler og forslag til forbedringer. Disse svarene ble analysert tematisk og brukes i rapporten for å nyansere og forklare mønstre i de kvantitative funnene. Svarene ble samlet inn via Nettskjema og behandlet i tråd med gjeldende personvernregler. Undersøkelsen benytter en åpen rekruttering via kontorene (videresendingsmodell). Det gir bred dekning, men innebærer at vi ikke har representativitet på individnivå. Resultatene bør derfor tolkes som et indikativt bilde av PPT-erfaringer nasjonalt, supplert med casestudier og øvrige datakilder i evalueringen.

4.4.3. Spørringer til Barnehage-Norge

Utdanningsdirektoratet gjennomfører hvert år spørreundersøkelsen «Spørsmål til Barnehage-Norge». Undersøkelsen blir sendt ut til barnehagemyndigheter, barnehageeiere og barnehagestyrere. Spørsmålene i undersøkelsen varierer fra år til år, avhengig av hva myndighetene ønsker informasjon om. Høsten 2024 fikk vi inkludert spørsmål som

omhandlet Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. SINTEF har gjennomført spørreundersøkelsen på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet (Naper m.fl., 2024). Totalt har omtrent 1 000 respondenter besvart spørreundersøkelsen.

Formålet med spørsmålene om Kompetanseløftet var å få et overordnet bilde av barnehagesektorens kjennskap til satsingen, om og hvordan virkemidlene brukes, og hvordan de vurderes. Spørsmålene omfatter blant annet kjennskap til Kompetanseløftet, bruk/ikke-bruk av den digitale kompetansepakken, hvordan arbeidet eventuelt er organisert (for eksempel individuelt eller i personalgrupper), opplevd nytte og relevans, samt begrunnelser for ikke-bruk. Spørsmålene speiler i stor grad de indikatorene som benyttes i Skole-Norge-undersøkelsen, slik at vi kan sammenligne barnehage- og skolesektoren langs de samme dimensjonene.

Vi har primært analysert svarene fra barnehageeiere og -styrere. I den tekniske dokumentasjonen vurderes utvalget som tilstrekkelig til å beskrive nasjonale hovedtendenser (Naper m.fl., 2024). Vår vurdering er at dataene egner seg godt til å fange opp overordnede mønstre i kjennskap, bruk og vurderinger av Kompetanseløftet og kompetansepakken. Samtidig innebærer relativt lave svarprosenten og at det kun er leder- og eiersiden som svarer, at materialet ikke gir et representativt bilde av alle ansatte i barnehagene, og at mer detaljerte analyser på små undergrupper må tolkes med varsomhet.

4.4.4. Spørsmål til Skole-Norge 2022 og 2024

Som del av evalueringen er åtte spørsmål om Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis inkludert i Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse Spørsmål til Skole-Norge i både 2022 og 2024. Undersøkelsen retter seg mot skoleledere i grunn- og videregående opplæring samt kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere, og gir dermed et bilde av hvordan sektoren vurderer satsingen over tid. Det er forskjellige utvalg av skoler og skoleeiere hvert år.

Spørsmålene om Kompetanseløftet er identiske på tvers av årgangene, og er utviklet for å fange opp sentrale sider ved satsingen innenfor rammen av en kort modul. De dekker blant annet:

- kjennskap til og deltakelse i Kompetanseløftet
- bruk av sentrale virkemidler (kollektive tiltak, bruk av UH, PPT og Statped, samt nettressurser og kompetansepakker)

- vurderinger av kapasitet og kompetanse knyttet til spesialpedagogikk og inkluderende praksis
- erfaringer med samarbeid og rollefordeling mellom de sentrale aktørene.

At de samme indikatorene brukes i 2022 og 2024 gjør det mulig å følge endringer i vurderinger av samarbeid med PPT, UH-sektor og Statped, samt opplevd kapasitet og kompetanse knyttet til spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Parallellen til Barnehage-Norge-undersøkelsen gir også grunnlag for å sammenligne barnehage- og skolesektoren langs de samme dimensjonene.

Datainnsamlingen våren 2024 ble gjennomført elektronisk mellom 20. mars og 24. april. Totalt deltok 337 grunnskoler (37,9 %), 91 videregående skoler (46,2 %) og 85 kommuner (46,7 %). NIFU vurderer representativiteten som tilstrekkelig god, med små avvik mellom utvalg og populasjon når det gjelder skolestørrelse, eierskap og geografi. Vi deler vurderingen av at dataene gir et godt grunnlag for å beskrive nasjonale hovedtendenser i kjennskap, deltakelse og overordnede vurderinger av Kompetanseløftet. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at modulene om Kompetanseløftet er korte, og at undersøkelsen primært fanger leder- og eiernivået. Vi har derfor brukt resultatene med varsomhet når det gjelder detaljerte sammenlikninger mellom mindre undergrupper, og i hovedsak anvendt dem til å identifisere brede mønstre som nyanseres og utdypes gjennom casestudier, egne surveyer og kvalitative intervjuer.

4.4.5. Spørreskjemaundersøkelse blant deltakere i Kompetanseløftet 2023 og 2025

Som del av evalueringen ble det våren 2025 gjennomført en spørreundersøkelse til aktører som hadde deltatt i partnerskap knyttet til Kompetanseløftet. Utgangspunktet var de 140 partnerskapene som mottok tilskudd i 2023. Vi kontaktet personene som hadde levert partnerskapsrapportene, og ba dem oppgi e-postadresser til sentrale deltakere i partnerskapet (kommuner, barnehager, skoler, PPT, UH-sektor m.fl.). Hensikten var å nå personer med direkte erfaring fra arbeidet med Kompetanseløftet lokalt.

Totalt mottok vi kontaktinformasjon fra 71 av de 140 partnerskapene, noe som ga 1 783 e-postadresser. Undersøkelsen ble distribuert elektronisk, og 483 personer svarte (27 prosent). Skjevheter i rekrutteringen innebærer at enkelte typer partnerskap, særlig de som i mindre grad har kommet i gang eller hatt lite aktivitet, trolig er underrepresentert. I tillegg er det grunn til å anta at deltakere som er mer involvert og engasjert i satsingen, har hatt noe høyere tilbøyelighet til å svare.

Spørreskjemaet besto hovedsakelig av lukkede spørsmål om deltakelse, organisering, bruk av virkemidler og opplevd nytte, supplert med frisvarsrubrikker der respondentene kunne utdype erfaringer og begrunnelser. De åpne svarene er analysert gjennom enkel tematisk koding og brukt til å nyansere og illustrere mønstrene i de kvantitative analysene.

På denne bakgrunnen vurderer vi at partnerskapsundersøkelsen ikke gir et representativt bilde av alle partnerskap i Kompetanseløftet, men at den gir et godt innblikk i erfaringene til aktører som faktisk har hatt befatning med satsingen. Vi har derfor brukt resultatene primært til å identifisere typiske mønstre og variasjoner i hvordan partnerskapene opplever Kompetanseløftet, og vært varsomme med å trekke slutninger om omfang og nivåforskjeller på tvers av hele populasjonen.

4.4.6. Analyse av surveydata

I analysene av surveydataene har vi hovedsakelig brukt deskriptiv statistikk (prosentandeler og gjennomsnitt), samt enkle bivariate analyser for å undersøke forskjeller mellom grupper. For å teste om observerte forskjeller i krysstabeller er statistisk signifikante, har vi benyttet kjikvadrattester.

Når vi sammenlikner flere grupper samtidig, øker risikoen for at noen forskjeller ser ut til å være reelle, men egentlig bare skyldes tilfeldigheter. I anova-analyser der vi har gjort mange slike sammenlikninger, har vi derfor brukt Bonferroni-korreksjon. Det betyr at vi strammer inn grensen for hva vi regner som statistisk signifikant, for å redusere faren for tilfeldige utslag.

For å vurdere styrken i sammenhenger mellom kategoriske variabler rapporterer vi i noen tilfeller Cramers V. Dette er et mål på effektstørrelse i krysstabeller, som varierer mellom 0 (ingen sammenheng) og 1 (maksimal sammenheng), og som supplerer p-verdiene ved å indikere hvor sterke de praktiske forskjellene er. Fullstendige tabeller med kjikvadrattester, Bonferroni-justerte p-verdier og Cramers V er lagt i vedlegg.

4.5. Bruk av partnerskapsrapporter som datakilde

Partnerskapsrapportene er en nyttig del av datagrunnlaget i evalueringen, fordi de gir systematiske beskrivelser av mål, organisering, aktiviteter og erfaringer i alle partnerskap. Samtidig er rapportene en form for selvevaluering, og dette innebærer enkelte metodiske begrensninger. Styrken ved å bruke partnerskapsrapportene er

at de omfatter alle partnerskap som har fått tilskudd, at de gir oversikt over både planlagte og gjennomførte aktiviteter, aktørbildet og organiseringen, og at de synliggjør hvordan aktørene selv forstår mål, roller og resultater.

Svakhetene er at rapportene i hovedsak skriver fram partnerskapenes egne perspektiver og i mindre grad fanger opp kritiske vurderinger fra andre aktører, at språk og detaljeringsgrad varierer mellom partnerskapene slik at informasjonsnivået blir ulikt, og at det kan ligge en viss tendens til å framheve positive erfaringer og underkommunisere utfordringer.

I analysene har vi derfor brukt partnerskapsrapportene som én type kildemateriale, som særlig belyser intensjoner, selvforståelse og organisering, mens vurderinger av faktisk gjennomføring, samarbeid og praksisendring i større grad er basert på intervjuer, casestudier og surveydata. Når vi omtaler funn der partnerskapsrapportene er en hovedkilde, er vi eksplisitte på at dette bygger på partnerskapenes egne framstillinger.

4.6. Sammenstilling og triangulering av datakilder

Evalueringen bygger på flere komplementære datakilder: dokumentanalyse, surveydata til ulike respondentgrupper, casestudier med intervjuer og observasjoner, og statistikk knyttet til deltakelse og økonomi. Disse kildene er ikke analysert isolert, men brukt i en løpende triangulering.

I praksis innebærer dette at funn som først er identifisert i én type materiale, systematisk er søkt gjenfunnet eller nyansert i de andre datakildene. For eksempel er surveyfunn om kjennskap til og bruk av Kompetanseløftet holdt opp mot intervjudata fra casene, der vi har kunnet gå dypere inn i hvordan aktørene begrunner sine svar og hvordan tiltakene faktisk organiseres lokalt. Tilsvarende er beskrivelser fra casestudiene om rollefordeling mellom statsforvalter, skoleeiere, UH, PP-tjenesten og Statped sammenlignet med dokumenter og styringssignaler fra Utdanningsdirektoratet, både for å validere informantenes tolkninger og for å identifisere eventuelle brudd mellom intensjoner og praksis.

Trianguleringen har også en mer eksplorativ funksjon: tema som dukker opp i casene (for eksempel uklarheter om «laget rundt barnet» eller UH-rolle) er brukt til å utvikle surveysspørsmål og analytiske kategorier, som så igjen gir et bredere bilde av hvor utbredte slike erfaringer er. Ved uoverensstemmelser mellom datakilder, har vi lagt vekt på å synliggjøre dette som analytiske spenningsfelt heller enn å tvinge fram én felles fortelling.

4.7. Vurdering av datakvalitet

For surveyene vurderes den interne validiteten som god på indikatornivå, i den forstand at spørsmålene er nært knyttet til evalueringsspørsmålene (for eksempel kjennskap, deltakelse, opplevd relevans og opplevelse av roller og ansvar).

Reliabiliteten er ivaretatt gjennom bruk av etablerte spørreskjemaplattformer, pilottesting av enkelte spørsmålsbatterier og konsistenskontroller i analysene. Ekstern validitet, i betydningen generaliserbarhet, påvirkes av svarprosjenter og selektivt frafall, dette gjelder både Spørsmål til Barnehage-Norge, Spørsmål til Skole-Norge og partnerskapsundersøkelsen. Utvalgene i surveyene er ikke tilfeldig trukket, og relativt lave svarprosjenter gjør det sannsynlig at det finnes seleksjonsbias, for eksempel at mer involverte eller engasjerte aktører oftere svarer enn andre. Vi har derfor vært varsomme med å trekke bastante konklusjoner om nivåforskjeller mellom grupper, og har i hovedsak brukt surveyene til å identifisere mønstre og variasjon, supplert og nyansert av casematerialet.

I de kvalitative delene har vi lagt vekt på troverdighet («credibility») og etterprøvbarehet («dependability»). Dette er søkt ivaretatt gjennom:

- strategisk utvalg av casekommuner og informanter (forskjellige roller, nivåer og regioner)
- bruk av semistrukturerte intervjuguider for å sikre sammenlignbarhet på tvers av caser
- systematisk koding av intervjumaterialet med tydelige kategorier for aktørroller, forståelse av tiltak og opplevde effekter
- intern drøfting i forskergruppen av tolkninger og eksempler, særlig der funnene utfordrer hverandre.

Overføringsverdien («transferability») av casestudiene er begrenset av at antallet caser er relativt lavt, men styrkes av at casene er valgt slik at de representerer variasjon i region, kommunestørrelse og organisering. Vi legger derfor vekt på å formulere funn som typologier og mønstre, heller enn som fullstendig kartlegging. Samlet vurderer vi at kombinasjonen av kvantitative og kvalitative data gir et robust grunnlag for å besvare evalueringsspørsmålene, men vi er samtidig tydelige på sentrale begrensninger: særlig kort tidshorisont for å dokumentere praksisendring, relativt lav svarprosjent i enkelte surveyer, samt at enkelte aktører og regioner er svakere representert enn andre.

4.8. Etiske hensyn

Prosjektet er meldt og vurdert i Sikt (ref. nr. 204283), og personvern er ivarettatt i tråd med gjeldende regelverk. For alle intervjuer og casestudier er det innhentet informert samtykke. Informantene har fått skriftlig informasjon om formålet med prosjektet, hvilke typer data som samles inn, hvordan disse lagres og anonymiseres, og om sin rett til å trekke seg uten konsekvenser. Samtykke er innhentet skriftlig og lagret separat fra selve datamaterialet.

Et særskilt etisk hensyn har vært anonymisering i små fagmiljøer og regioner, der kombinasjonen av rolle, region og tematikk gjør det mulig å gjenkjenne enkeltpersoner selv uten navn. For å redusere denne risikoen har vi:

- slått sammen enkelte roller eller nivåer i framstillingen (for eksempel «skoleeierrepresentant» fremfor konkret stillingstittel)
- unnlatt å navngi kommuner i noen caser, og i stedet brukt nøytrale betegnelser
- utelatt eller omformulert sitater der konkrete detaljer kunne bidra til identifisering.

Vi har underveis gjort løpende etiske vurderinger knyttet til rolleforståelse og forventninger: Flere informanter befinner seg i relasjoner der Kompetanseløftet både er gjenstand for evaluering og samtidig en satsing de selv har vært med å utvikle. I intervjusituasjonene har vi derfor vært tydelige på at formålet er å innhente erfaringer, ikke å evaluere enkeltpersoners innsats. Noen informanter har også uttrykt bekymring for hvordan kritiske utsagn kan bli oppfattet av samarbeidspartnere. Her har vi lagt vekt på å anonymisere sitater og å presentere kritiske funn på et aggregert nivå, slik at enkeltpersoner ikke blir stående alene som bærere av kritikken.

4.9. Tilpasninger og nye fokusområder

Som nevnt ble evalueringsdesignet tilpasset i 2024. Opprinnelig skulle alle tre tilskuddskjeder følges med tre intervjurunder. I praksis ble dette bare gjennomført fullt ut i tilskuddskjede 1, mens tilskuddskjede 2 ble intervjuet to ganger og tilskuddskjede 3 én gang. Samtidig ble datainnsamlingen fra UH, PPT og Statped styrket. Dette gjorde det mulig å gå dypere inn i nøkkelaktørenes rolleforståelse, erfaringer med partnerskapsmodellen og utfordringer med kapasitet og rolleavklaringer. De tre casestudiene har i denne sammenhengen gitt særlig verdifulle innsikter i hvordan kompetansetiltak blir forstått, forankret og omsatt lokalt. En mer utførlig beskrivelse av evalueringsdesignet, inkludert metodiske valg og detaljerte begrunnelser, finnes i delrapport 1.

5. Organisering av Kompetanseløftet

Dette kapitlet undersøker hvordan Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis er organisert og forankret fra nasjonalt til lokalt nivå, og hvordan aktørene samhandler om å identifisere behov, prioritere og gjennomføre tiltak.

Vi ser særlig på:

- hvordan målgruppene lokalt identifiserer og vurderer kompetansebehov,
- hvordan samarbeidet mellom kommuner/fylkeskommuner og UH initieres og organiseres,
- hvordan oppgavedifferensieringen mellom Statped, PPT og UH utvikles over tid,
- hvordan statsforvalterne legger til rette for samarbeid og tildeling av midler,
- og hvordan økonomiske og strukturelle rammer påvirker prioriteringer og gjennomføring.

Analysene bygger på casestudier, intervjuer med statsforvaltere, partnerskaps- og årsrapporter, samt dokumentanalyse.

Kapittel 5.1 beskriver utviklingen i struktur og forankring mellom nasjonale føringer, regional koordinering og lokal praksis. Kapittel 5.2 utdyper statsforvalternes rolle og organiseringen av samarbeidsfora, mens kapittel 5.3 analyserer hvordan behov kartlegges og følges opp i praksis.

5.1. Struktur og forankring i lokale og nasjonale strategier

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis er godt forankret i nasjonale føringer og bygger videre på eksisterende strukturer for desentralisert kompetanseutvikling. Samtidig viser evalueringen at lokal tilpasning og ledelsesforankring er avgjørende for hvordan ordningen faktisk fungerer. I casestudiene kommer det fram at der kommunene har integrert Kompetanseløftet i egne strategier og sørget for tydelige roller og ansvar, får tiltakene større gjennomslag. I andre tilfeller oppleves ordningen som kompleks og lite samordnet. Utfordringen framover blir å balansere det lokale handlingsrommet med behovet for nasjonal retning og sammenheng – og å sikre at kompetanseutvikling ikke blir stående som parallelle prosjekter, men inngår som del av kommunens helhetlige arbeid for spesialpedagogikk og inkluderende praksis.

Som omtalt i innledningen er Kompetanseløftet forankret i forskrift om tilskuddsordningene for lokal kompetanseutvikling (2021). Dette innebærer at satsingen organisatorisk bygger på den desentraliserte ordningen for skole (DEKOM) og den regionale ordningen for barnehage (REKOM). Disse ordningene danner et felles rammeverk for statlig finansiert kompetanseutvikling, der hovedprinsippet er at tiltak skal utvikles og gjennomføres i samarbeid mellom barnehage- og skoleeiere, UH-sektor og andre relevante aktører, med utgangspunkt i lokale behov.

Forskriften gir dermed både føringer og handlingsrom. Kompetanseløftet er nasjonalt forankret i Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*, og bygger på en forståelse av at kompetanse må utvikles nær der utfordringene oppstår. Samtidig skulle ordningen bidra til å følge opp omstillingen i Statped og den tydeliggjøringen av PPTs mandat som senere ble nedfelt i ny opplæringslov (§ 11–13). Kommuner og fylkeskommuner hadde allerede ansvaret for at barn og elever får tilpasset opplæring; med Kompetanseløftet ble forventningen om lokal kompetansebygging for brede og vanlige spesialpedagogiske utfordringer tydeliggjort, samtidig som Statpeds rolle ble avgrenset til lavfrekvente og mer komplekse behov (uten ansvar for rettsoppfyllelse).

5.1.1. Tilpasninger av eksisterende strukturer

Som vist i delrapport 1 og 2 er riggen for Kompetanseløftet i stor grad bygget på de strukturene som allerede var etablert gjennom DEKOM og REKOM. Samarbeidsforaene som tidligere behandlet behovsmeldinger og fordelte midler, ble utvidet med representanter fra PPT og Statped som observatører. Mange embeter har valgt å samordne møtene for de tre ordningene, men med separate prosesser for saksbehandling og prioritering (jf. kapittel 4.2).

Erfaringene viser at dette har gitt både gevinster og utfordringer. På den ene siden har det bidratt til kontinuitet, kjennskap til ordningen og bruk av etablerte arenaer. På den andre siden har den utvidede riggen gjort samarbeidsforaene store og til dels lite operative, noe som flere steder har ført til at beslutninger i praksis tas i underliggende arbeidsgrupper eller nettverk. Dette har også bidratt til variasjon i hvordan forvaltning og prioritering av midler skjer mellom fylkene.

5.1.2. Utvikling fra etablering til lokal forankring

I de første årene av Kompetanseløftet (2021–2022) lå mye av oppmerksomheten på å bygge strukturer og samarbeidsarenaer. Mange aktører beskrev usikkerhet rundt

formål og roller, og arbeidet var i stor grad rettet mot å etablere møteplasser, rutiner og forvaltningspraksis (Smedsrud mfl., 2022; Wendelborg mfl. 2022; 2023). PPT og UH ble særlig trukket inn i dette organisatoriske utviklingsarbeidet, men hadde i liten grad kapasitet til å arbeide faglig i partnerskapene. I denne fasen fungerte ordningen først og fremst som et system for koordinering og oppstart.

Etter hvert har Kompetanseløftet blitt mer integrert i kommunenes strategiske planverk og kvalitetsarbeid. Kommuner og fylkeskommuner har utviklet mer faste strukturer for samhandling mellom barnehage, skole og støttesystemer, og partnerskapene fremstår mer stabile og profesjonalisert. Flere statsforvaltere har dessuten bidratt til å samordne praksis gjennom felles maler og kriterier for prioritering.

Denne utviklingen markerer overgangen fra en etableringsfase preget av oppbygging og tilpasning, til en mer systematisk og institusjonalisert fase. Der ordningen tidligere var løse organisert og prosjektpreget, fremstår den nå som integrert i kommunenes ordinære plan- og styringsstruktur. Kapittel 4.3 går nærmere inn på hvordan behovene faktisk kartlegges og følges opp i praksis.

5.1.3. Forankring i lokale strategier og ledelsesnivå

Forankringen av Kompetanseløftet i kommunale og regionale strategier varierer. I noen kommuner er satsingen tett integrert i kvalitets- og utviklingsplaner, og koblet til arbeid med inkludering, tidlig innsats og fagfornyelsen. Andre steder omtales Kompetanseløftet mer som et sideprosjekt.

Evalueringen viser at forankringen er sterkest der kommuneledelsen har tatt tydelig eierskap til satsingen og sett den i sammenheng med øvrige prioriteringer i oppvekstsektoren. Flere kommuner har etablert interne strukturer for koordinering av kompetanseutvikling på tvers av barnehage, skole og PPT – ofte med en fagutvikler eller koordinator som knutepunkt mot UH – for å styrke gjennomføring og læring på tvers av nivåer. Samtidig viser casene stor variasjon, og et vedvarende gap mellom overordnede strategier og faktisk praksis på enhetsnivå.

5.1.4. Kommuneledelsens myndighet og samhandling med UH og andre partnere

Kommuneledelsen spiller en sentral rolle i å omsette nasjonale mål til lokal praksis. Kompetanseløftet gir kommunene et tydelig mandat, men ikke et ferdig rammeverk. Flere skole- og barnehageeiere beskriver at ordningen har styrket samarbeidet med

UH og andre tjenester, men også at klarheter i mandat og ressursbruk gjør det krevende å utøve myndighet.

UH-aktørene har samtidig måttet tilpasse seg en ny rolle som utviklingspartner snarere enn leverandør. Der partnerskapet er preget av kontinuitet og gjensidig forståelse, fungerer samarbeidet godt. I andre tilfeller har utskifting av personell og svak forankring i UH-miljøene gjort partnerskapene sårbare. For PPT er deltakelsen ofte et spørsmål om kapasitet og prioritering, snarere enn vilje, noe som igjen påvirker graden av integrering i kommunens samlede utviklingsarbeid.

5.1.5. Samarbeid og intern organisering i kommunene

De fleste kommuner har etablert samarbeidsarenaer der skole, barnehage og PPT møtes om planlegging og oppfølging av tiltak. I større kommuner skjer dette ofte i eksisterende nettverk, mens mindre kommuner inngår i interkommunale samarbeid for å utnytte ressurser og bygge kollektiv kapasitet. Samtidig viser casestudiene at tverrkommunalt samarbeid kan være krevende når behovene varierer betydelig mellom kommuner, noe som kom tydelig fram i flere av tilskuddskjedene vi har studert.

Kompetanseløftet har dermed utviklet seg fra å være en ordning preget av etablering og ulik forståelse, til en mer strukturert og integrert del av kommunenes strategier. Det har bidratt til å bygge lokale partnerskap og mulighet til å etablere varige samarbeidsformer mellom UH, PPT, Statped og eiere. Samtidig står forvaltningsnivået, særlig statsforvalterens rolle og samarbeidsforaenes organisering, sentralt for hvordan rammene faktisk fungerer i praksis. Dette utdypes i neste delkapittel.

5.2. Statsforvalters rolle og vurderinger, og organisering av samarbeidsforum

Statsforvalterne spiller en nøkkelrolle som bindeledd mellom nasjonale føringer og lokale praksiser. Deres ansvar for forvaltning, koordinering og oppfølging av samarbeidsfora er avgjørende for hvordan Kompetanseløftet fungerer i regionene. Dette kapitlet bygger på data fra intervjuer med representanter for ni statsforvalterembeter hvor halvparten av intervjuene ble gjennomført våren 2025 og den andre halvparten i september 2025.⁵ I disse intervjuene deltok fra en til tre

⁵ En av statsforvalterne kunne ikke delta i siste intervjurunde på grunn av sykdomsfravær og kapasitetsutfordringer.

representanter. Data fra den siste intervjurunden er til en viss grad sammenliknet med data fra tidligere intervjuer med den samme aktørgruppen hvor alle embetene er inkludert. Analysene i kapitlet er i tillegg basert på dokumenter fra alle fylkene som gjelder organisering av samarbeidsforum og medlemmer i hvert forum. Samlet sett illustrerer kapitlet variasjoner i organisering, rolleforståelse, oppfølging og vurderinger av ordningen.

5.2.1. Forvaltning av ordningen

De ti statsforvalterne drifter Kompetanseløftet innenfor til dels svært forskjellige kontekster. For eksempel spenner antall kommuner som dekkes av hvert embete fra 23 til 52, mens antall kompetanseregioner varierer fra 3 til 12. Embetene dekker dessuten fra ett til fire fylker.⁶ Mens Kompetanseløftet har pågått, har tre embeter håndtert oppsplitting av sitt fylke.⁷ Statsforvalterembetene for de tre fylkene ble ikke splittet. Som en konsekvens av dette, har blant annet antall samarbeidsforum økt innenfor området som dekkes av de aktuelle statsforvalterembetene (se nedenfor).

I Kompetanseløftet har statsforvalter hatt to hovedfunksjoner: Funksjonen som sekretariat for samarbeidsforum, og for utvalg med utspring fra samarbeidsforum, beskrives som mest omfattende. Denne funksjonen dekker blant annet sortering av behovsmeldinger og utsendelse av disse til samarbeidsforum, arbeidsutvalg eller regionale arbeidsgrupper under samarbeidsforum, og deltakelse i møter i samarbeidsforum og i utvalg. Den andre funksjonen gjelder kontroll, hvor statsforvalter sjekker at meldinger og innstillinger stemmer overens med formelle kriterier. Både sekretariatsfunksjonen og kontrollfunksjonen ble beskrevet som uklare fra starten av, med tanke på hvordan funksjonene kunne utøves på en hensiktsmessig måte, og i en form som kunne fungere for statsforvalter og for samarbeidsforum. Når det gjelder kontrollfunksjonen bemerket en representant for statsforvalter at:

Vi er litt opptatt av å ha en sånn kontrollfunksjon. Er de [søknader/tildelinger] utenfor kriteriene slik vi tolker dem, kan vi sette foten ned og si nei.

⁶ Oslo regnes i denne sammenhengen som ett fylke.

⁷ Viken fylke ble delt i tre (Akershus, Buskerud og Østfold), mens Vestfold-Telemark og Troms og Finnmark ble splittet i to.

Utfordringer med kontrollfunksjonen handlet ikke bare om å vurdere samarbeidsforums beslutninger, og om de følger retningslinjer som gjelder for ordningen. I en tidlig fase av Kompetanseløftet var statsforvaltere også usikre på hvordan og hvor mye de skulle følge opp arbeid og bruk av midler i partnerskapene, som en formulerte det: *vi er der at vi ikke helt vet hvor mye kontroll vi skal ha og da blir veien litt til mens vi går, men vi ser dem ikke så mye i kortene*. Mot slutten av Kompetanseløftet ser det ut til at kontrollfunksjon i hovedsak forvaltes via rapporteringer. Der regionene prioriterer og samarbeidsforum vedtar, blir det poengtert at statsforvalteren skal vurdere om det som er gjort, er lovlig, men skal ikke ta faglige avgjørelser:

Statsforvalteren skal sikre lovligheter. Om en kommune ikke gjør noe med kompetanseøkning, om for eksempel [navn på kommune] ikke melder eller har behov, blir det opp til dem. Vi kan ikke bestemme om de har kompetanse eller bør øke. Om kommuner føler seg neglisjert, kan de klage. ... Det kan oppstå uenighet, for eksempel at UH ikke har klart å levere, eller det kan oppstå samarbeidsproblemer, da kan kommuner ta direkte kontakt med oss.

Etter hvert har statsforvalterembetene valgt ulike måter å forvalte ordningen på, særlig med tanke på hvor tett de er på kommuner, på partnerskap og på gjennomføring av tiltakene. Beskrivelser fra ett embete tyder på at de hadde god oversikt over kompetanseutviklingen både i regioner og i enkeltkommuner, og hadde omfattende og god kontakt med «grasrota». I en tidlig fase hadde det vært arrangert dialogmøter med alle «prosjektene»:

Vi ser verdien i kontakten som vi har hatt [med hvert enkelt prosjekt], det tvinger frem fremdrift. Når vi ber om status og progresjon, ser vi at det skjer noe. Vi har ikke nok kapasitet til å følge opp enkeltprosjekt. ... Men vi har hatt dialog med enkeltkommuner og veiledet om hva de må gjøre.

Noen indikerer en annen type «tett på-tilnærming» hvor for eksempel bruk av midler og mulighet for å få mer ut av knappe tildelinger følges opp. I ett embete hadde statsforvalter vært i dialog med UH-partnere for å få dem til å redusere eget budsjett. Dette hadde lyktes i det lokale UH-miljøet, mens andre UH-miljøer ikke hadde vist vilje til å justere sitt økonomiske krav. Samlet sett ser det imidlertid ut til å være vanlig med en *tilbakelemt* tilnærming, og kanskje mer tilbakelemt mot slutten av perioden enn i startfasen fordi, som en representant formulerte det:

ting har nå gått seg litt til. Det vil si at statsforvalter verken er tett på tiltakene eller gjennomføringen av dem, men følger opp via rapporteringer. Fra flere embeter beskrives det eksempler på at statsforvalter arrangerer faglige møter og/eller fagdager for blant andre samarbeidsforum og/eller oppvekstsektor i kommunene. Noen arrangerer også partnerskapsmøter før møter i samarbeidsforum. Andre beskriver at de er på tilbudssiden og har meldt fra til kommuner om at de gjerne deltar på møter i regionen eller i enkeltkommuner, men, som en understreket; *vi blir ikke så ofte invitert*. I tillegg beskriver enkelte at de er opptatt av transparens og har lagt stor vekt på å gjøre informasjon tilgjengelig via nettsider, hvor det finnes oversikt over tildelinger, behovsmeldinger og kontaktpersoner.

I en tidlig fase beskrev enkelte sin egen rolle som en tilrettelegger som forsøker å føre prosessene fremover, innenfor retningslinjene, blant annet begrunnet med at prosessen skal være mest mulig demokratisk, og dermed minst mulig styrt fra statsforvalterembetet. Flere trakk også frem at de har ønsket en sektorstyrt ordning:

Vi har bidratt til forståelse av ordningen. Nå har vi lent oss litt tilbake. Vi har forsøkt å ansvarliggjøre sektor. Vår rolle er ikke å utforme tiltak sammen med UH eller å diskutere med UH. Sektor, eiere, skal sammen med UH drive prosesser, føre dialog og komme frem til tiltak.

Noen beskrev en relativt tilbakelemt funksjon fra starten av, hvor det ble understreket at det ikke er nødvendig med så mye kontrollarbeid fordi statsforvalter får god innsikt i hva som skjer «der ute» via sekretariatsfunksjonen. Enkelte føyer til at de har erfart at andre embeter har brukt mer ressurser enn de selv til å forvalte ordningen, mens de selv har forstått ordningen slik at den først og fremst handler om tilskuddsforvaltning.

5.2.2. Samarbeidsforum: sammensetning og funksjon

Samarbeidsforum var etablert for desentralisert og regional ordning før Kompetanseløftet startet. Deltakere skulle representere offentlig og privat barnehage- og skoleeier, kommuner som lokal barnehagemyndighet, universiteter og høyskoler med geografisk nærhet til regionen, KS, Private barnehagers landsforbund (PBL) og lærerorganisasjonene (FOR-2021-01-26-230). Andre fagorganisasjoner og andre aktører kunne også inviteres. Til Kompetanseløftet skulle i tillegg representanter for Statped og PP-tjenesten involveres i samarbeidsforumets og/eller i de regionale nettverkens vurdering av kompetansebehov.

Statsforvalterne har valgt forskjellige løsninger for samarbeidsforum. Blant annet varierer antall fra ett til fem innenfor hvert embete. Da Kompetanseløftet kom til som en tredje ordning for kompetanseutvikling, ble satsningen inkludert enten i fellesforum for desentralisert og regional ordning; i et sammenslått forum for de tre ordningene; i et splittet forum fordelt etter barnehage og skole, eller i et eget samarbeidsforum opprettet for Kompetanseløftet. Ett embete hadde opprettet et arbeidsutvalg på tvers av to eksisterende samarbeidsforum, med ansvar for Kompetanseløftet, med representanter for eiere, UH, arbeidstakerorganisasjoner, PP-tjenesten og Statped. Ett annet hadde oppnevnt fagutvalg for barnehage, grunnskole og videregående skole med representanter fra PP-tjenesten, Statped, alle regionene, UH og arbeidstakerorganisasjoner, hvor ingen av dem var medlemmer i samarbeidsforum. Det ene fylket med fem samarbeidsfora, hadde ett forum for hver av fire kompetanseregioner, hvor alle kommunene er representert, og ett separat for fylkeskommunen. Kompetanseløftet ble i dette fylket inkludert i de eksisterende strukturene, med tilleggsdeltakere fra Statped og PP-tjenesten i alle.

Hvert samarbeidsforum skulle ifølge retningslinjene ha en sammensetning som ivaretar tilstrekkelig representativitet og ha en hensiktsmessig størrelse. Sammensetningen skulle i tillegg sikre god balanse mellom eiere, UH og organisasjonene, uten at dette er nærmere presisert. Mens Kompetanseløftet har pågått, har størrelse på og sammensetning av samarbeidsforum variert både mellom fylker og over tid i noen fylker og da særlig i de tre fylkene som ble splittet fra 1. januar i 2024. Rundt 20 medlemmer ser ut til å være vanlig, men samarbeidsforum i ett fylke hadde 35 medlemmer. Tre statsforvalterembeter har lagt seg på en linje med det som blir omtalt som minimumsdeltakelse, hvor antall medlemmer er henholdsvis 11, 12 og 13. I forumet med 12 deltakere var PP-tjenesten og Statped kun med i fagutvalg. Samarbeidsforum med 11 deltakere var opprettet bare for Kompetanseløftet. Der var det ikke mulig å få med privat barnehageeier og representant fra PBL.⁸ I noen samarbeidsfora møter vararepresentanter fast, uten stemmerett, mens i andre ønsker vararepresentant å bli invitert, men møter ikke hver gang. I intervjuene oppgis det at antall årlige møter i perioden har variert fra to til fem, og at møtene enten er fysiske eller veksler mellom å være digitale og fysiske.

⁸ Tilsvarende erfaring rapporteres fra andre embeter.

Også sammensetning av medlemmer i samarbeidsforum varierer, og da særlig fordelingen mellom eiere og andre aktører. I en tidlig fase av Kompetanseløftet bemerket enkelte statsforvalterrepresentanter at de fant det rimelig at eiersiden hadde flertall, særlig i områder med mange kompetanseregioner. I fylket med 35 medlemmer var, for eksempel, alle regioner (12) representert med to representanter fra hver, vanligvis en fra barnehagesektor og en fra skolesektor. I dette fylket var omtrent halvparten av deltakerne fra eiersiden, inkludert fylkeskommunen, syv var fra tre forskjellige lokale UH-miljøer, mens fire var fra tre forskjellige arbeidstakerorganisasjoner. Representasjon fra UH varierte også. Ett forum har fire UH-representanter fra fire miljøer, som det meste, mens ett annet hadde tre UH-representanter fra det samme miljøet, med en for hver av de tre ordningene. Andre variasjoner kommer også frem. Samarbeidsforum i ett fylke var for eksempel satt sammen uten medlemmer fra PP-tjenesten. Begrunnelsen for dette var at antall medlemmer var høyt og at kommunalleder for oppvekst, som fast representant, har god oversikt over PP-tjenesten, og kan invitere med PP-tjenesten som observatør til møter i tilfeller der tjenestens kompetanse ble vurdert som nødvendig i vurdering av søknader. Andre deltakere i samarbeidsforum har vært representanter fra friskolenettverk og fra elevorganisasjon. Erfaringer med inkludering av elevrepresentant, ble av representanter for det aktuelle statsforvalterembetet beskrevet som positivt.

For noen embeter har mulighet for kontinuitet vært avgjørende for valg av deltakere til samarbeidsforum. De har ikke sett på kommunestørrelse eller geografi, men har vært opptatt av at de som tar på seg vervet, er interessert, har kapasitet og er villig til å bruke tid på dette. Jevnt over er både store og små kommuner representert, men enkelte har med representanter fra alle regioner i fylket. Mens Kompetanseløftet har pågått har medlemmer rullert, enten planlagt fra statsforvalters side, eller som følge av at medlemmer har sluttet i sin stilling eller at kompetansenettverkene som stiller representanter, rullerer på ledervervet i regionen. Lederverv i samarbeidsforum har også variert. Ett forum hadde, for eksempel, valgt en representant fra UH til dette vervet, noe som sett fra statsforvalterens side, har fungert godt.

Ifølge retningslinjene, skal samarbeidsforum levere innstilling til statsforvalter hvor det skal gå frem hvordan forumet ønsker at midlene skal fordeles mellom tilskuddsmottakere, hvilke tiltak som skal prioriteres, hvem som skal delta og hvor lenge tiltakene skal vare. Arbeidet med innstillinger og prioriteringer foregår på ulike måter. Flere har etablert arbeidsutvalg som vurderer søknadene, og eventuelt

forbereder innstillingen før denne sendes til samarbeidsforum. Noen har ett utvalg, andre har flere utvalg som representerer forskjellige regioner. Utvalgene er satt sammen enten av medlemmer fra samarbeidsforum eller utenom samarbeidsforum med representanter fra noen av de samme aktørgruppene som i samarbeidsforum. Representant fra ett embete beskrev at arbeidsutvalget i deres fylke nå hadde fått mer myndighet enn det som har vært vanlig. Utvalget består av ledere for to kompetansenettverk, en representant fra UH og en fra arbeidstakerorganisasjoner. Utvalget leverer en innstilling med prioriteringer til samarbeidsforum. Deretter går samarbeidsforum gjennom prioriteringene og ser om vilkår er oppfylt og er innenfor retningslinjene. På forhånd er det gjennomført et grundig arbeid med søknadene i hver region, som har overlevert sine prioriteringer. I arbeidsutvalget kan det blant annet komme opp spørsmål om realisme i gjennomføringen av enkeltprosjekter som det er søkt tilskudd for. En ulempe som ble pekt på ved en slik variant, var at representanter for Statped ikke deltar i vurderinger av behovsmeldingene. Eierrepresentanter i utvalget, som i hovedsak er kommunalleder for oppvekst, hadde kommet frem til at UH-representanten har kompetanse på et overordnet nivå om aktuelle temaer. Ett annet embete beskrev en liknende variant, hvor det ble poengtert at det er arbeidsutvalgene som realitetsbehandler søknadene og at samarbeidsforum i hovedsak har blitt et diskusjonsorgan fordi det er vanskelig å gå imot en innstilling som har blitt levert. Også der har representant for Statped som ikke deltar i arbeidsutvalg/-gruppe, mulighet til å komme med innvendinger når innstillingen kommer til samarbeidsforum.

Om størrelse på og sammensetning av medlemmer i samarbeidsforum, og hvilket organ som lager innstilling, har hatt betydning for tildelinger og faglig satsning i partnerskapene, kan det ikke trekkes slutninger om basert på beskrivelser i intervjuene. I en tidlig fase av Kompetanseløftet ble det imidlertid bemerket *at den reelle makten til samarbeidsforum ikke er helt reell, selv om forumet er et myndighetsorgan som skal ta beslutninger.*

Representanter for statsforvalterembetet hvor det var etablert egne samarbeidsforum for Kompetanseløftet, beskriver at prosesser i forumet har fungert mye bedre etter omleggingen og at arbeidet har blitt mer overkommelig for medlemmene. Søknader der går direkte til samarbeidsforum, uten noe mellomledd, som søknadene også gjør i noen andre fylker. Samarbeidsforum avgjør formelt sett hvilke partnerskap som får støtte. I ett forum hadde det blitt diskutert om det kunne bety noe for tildelingen at kun ett UH-miljø var representert mens mange eiere hadde valgt partner fra andre UH-miljøer.

De hadde kommet frem til at ensidig representasjon fra UH neppe ville virke inn på fordeling av midler så lenge denne problemstillingen ble eksplisitt diskutert i forumet.

5.2.3. Nærmere om partnerskap og partnerskapsmodellen

Samarbeid med universiteter og høyskoler og valg av partner

Selv om representanter for statsforvalter forteller at eiere står fritt til å velge UH-miljø, kommer det frem eksempler på at enkelte embeter har forsøkt å påvirke partnervalg, og da særlig i tilfeller der eier ønsker andre enn UH i geografisk nærhet. Eieres begrunnelser for valg av UH-partner varierer, men representanter for statsforvalter beskriver et inntrykk av at valget ofte skjer basert på tidligere samarbeid og på kompetanse. Også trender i tiden ser ut til å spille inn, som en formulerte det:

Eiere lar seg lett inspirere av ledestjerner i et spesielt UH-miljø innenfor forskningsfeltet. Da går de for det, ofte basert på et foredrag.

Mens partnerskap i enkelte fylker i hovedsak inkluderte ett UH-miljø, oppga et embete at partnerskap innenfor deres forvaltningsområde var inngått med bortimot ti forskjellige UH-miljøer. Her ble det bemerket at statsforvalter kanskje ikke hadde latt de lokale UH-miljøene markedsføre seg selv godt nok. Fra et annet embete pekes det på at valg av lokal UH-partner har vært en større utfordring i Kompetanseløftet enn i de to andre ordningene, kanskje fordi aktuell spesialpedagogisk kompetanse dekkes bedre av kompetansesentre, som lesesenter og matematikksenter, enn av lokalt UH-miljø. Når Meld. St. 6 samtidig peker på at lærerutdanningene har behov for å styrke sin spesialpedagogiske kompetanse, og statsforvalterne i våre intervjuer beskriver at partnervalg i Kompetanseløftet ofte oppleves mer krevende enn i de øvrige ordningene, fremstår det som sannsynlig at også UH-miljøenes kapasitet og faglige profil spiller inn i disse valgene. Enkelte beskrev imidlertid et inntrykk av at UH ikke lenger styrer vinklingen i tiltakene slik som de har gjort. Det ble lagt til at dersom UH ikke har rett kompetanse skal ikke dette hindre at de kan være partner, de kan skaffe kompetanse via andre. I en tidlig fase av Kompetanseløftet kommenterte statsforvaltere at satsningen hadde vært svært utfordrende for UH:

De har vært litt sjokket i hele UH-sektoren. De har ikke klart å omstille seg raskt nok til å levere på spektrene av bestillinger. (...) Intensjonen er dobbel. Kvaliteten skal heves via praksiserfaringer. Det er lettere å snu på lærerutdanningen om man får beskjed om at skoler er svak på slik og slik.

Samarbeidet med UH erfares nå stort sett som positivt og konstruktivt. Det ble dessuten understreket at UH-miljøene er aktive i samarbeidsforum og i arbeidsutvalg/-grupper, og at det er god kontakt gjennom årlige møter. Eiere og UH har etter statsforvalteres erfaringer etter hvert kommet godt inn i ordningen. Alt er heller ikke like «svevende fra UH» som det var i begynnelsen, sett fra statsforvalters side. I intervjuene pekes det videre på at struktur på kunnskapsoverføring har blitt bedre, og at relevante fagpersoner kobles på underveis. Som svar på spørsmål om Statpeds rolle i partnerskapene, ble det jevnt over nevnt at Statped kan delta, som en tredjepart, men ikke som del av partnerskapet mellom eier og UH. UH-miljøet må vurdere om partnerskapet har behov for kompetanse som de selv ikke har, og så kjøpe dette inn fra Statped eller fra andre med midler som de selv har fått fra tilskuddsordningen. Enkelte statsforvalterembeter har fanget opp at noen UH-miljøer har vært tilbakeholdne med å inkludere Statped av økonomiske grunner. En slik tendens har imidlertid ikke statsforvalter erfart for Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD) som ivaretar samiske perspektiver i Statped, og som har vært mye brukt av partnerskap hvor dette har vært aktuelt.

Enkelte representanter for statsforvalterembetet peker på at partnerskapsmodellen er positivt for eget fylke ved at det utvikles kompetanse i regionen. Ideelt sett skal partnerskapet bidra til å forbedre lærerutdanningene, men ingen av representantene for statsforvalterembetene viser til eksempler på at dette har skjedd. At spesialpedagogikk må inn som tema i lærerutdanningene, uttrykkes det imidlertid en viss enighet om.

Fordeling av midler

Oppslutning om Kompetanseløftet varierer på tvers av fylkene. Andelen kommuner, som har deltatt, varierer fra rundt 70 til nærmere 100 prosent, ifølge opplysninger i intervjuene. Enkelte statsforvalterembeter erfarer at små kommuner ofte inngår i nettverk med større nabokommuner, mens andre forteller at kommuner i deres regioner har hatt en tendens til å søke tilskudd enkeltvis til Kompetanseløftet, mens søknader til desentralisert ordning vanligvis sendes samlet fra regionen. Antall partnerskap i hvert fylke varierer dermed også. Fra ett statsforvalterembete nevnes det for eksempel at 28 kommuner inngår i åtte partnerskap med til sammen tre UH-miljøer.

Løsninger for finansiering av satsningen varierer mellom statsforvalterembetene. Noen har holdt fast på ett prinsipp for tildeling av midler i hele perioden, mens andre har gjort noen justeringer. Flere har for eksempel valgt en pro rata-fordeling og har holdt på en slik

type fordeling fra starten av. Pro rata-fordeling finnes imidlertid i flere varianter. Blant eksemplene som nevnes, er pro rata per fylke, men ikke ned på kommunenivå, for et område hvor statsforvalterembetet dekker flere fylker. Ett annet embete praktiserer pro rata-fordeling etter antall barn og elever, mens et tredje har tilsvarende fordeling etter antall lærerårsverk og etter antall elever og skoler. I et fjerde embete praktiseres pro rata-fordeling på regionnivå etter befolkningsstørrelse. Her er disponering av midlene delegert til regionene fordi de har oversikt over lokale behov. Fra dette embetet ble det imidlertid beskrevet visse utfordringer med fordelingsmodellen fordi fylkeshovedstaden i størrelse utgjør halvparten av samlet befolkningsmasse. Her ble antall tiltak i Kompetanseløftet beskrevet som høyt, og det ble pekt på at behovet for finansiell støtte i noen av regionene kan være større enn i fylkeshovedstaden hvor det koster mindre å samarbeide med UH i og med at flere UH-miljøer er lokalisert geografisk nært. En fordeling som tar hensyn til geografi, hadde derfor vært vurdert. Fra et femte embete ble det presisert at de ikke har pro rata-tildeling, men at de «ser litt til geografi», og videre at *det skal ikke være slik at noen ikke får noe. Noen eiere og noen regioner har fått litt mindre, men alle har fått noe*. Søknader som ikke er god nok, eller som faller utenfor prioritert område eller kriterier, blir avslått.

Fordeling mellom eier og UH har vært debattert innenfor flere embeter. De forskjellige embetene ser også her ut til å ha landet på ulike løsninger for fordeling mellom partene, og det bemerkes at det ikke finnes en standard for dette. Samtidig er det stort sett i samarbeidsforum at slike avgjørelser tas. Handlingsrom her ble pekt på som svært viktig, og at behovet må vurderes. Likevel kom det frem ulike hovedprinsipper, som enten gikk ut på at eier skulle ha mest, at UH skulle ha mest eller at tildelingsbeløpet skulle deles likt. Representanter for ett embete ga uttrykk for at relasjonen mellom partene må være likeverdig. De praktiserte derfor 50-50 prosent deling av midler som hovedprinsipp. Annen fordeling i partnerskapet måtte begrunnes som et avvik. Andre var opptatt av at trange økonomiske tider i kommunene gjør at eier burde tilgodesees med mest, selv om timer fra UH til tiltak både i barnehager og i skoler koster mye. Noen beskrev at de i fordeling av midler tar hensyn til behov, utfordringsbilde, kommunestørrelse og type tiltak og i hvilken fase det aktuelle tiltaket er. Et par embeter oppga at UH alltid får mer enn 50 prosent og i enkelttilfeller opptil 70 og 80 prosent. Ett embete praktiserte en fast fordeling på 60-40 prosent med størst andel til UH, mens et annet praktiserte samme fordeling, men med størst andel til eier. Begrunnelsen for den sistnevnte fordelingen var at midler må brukes i tråd med intensjonen for ordningen hvor det er tenkt at den skal bidra til tverrsektorielt arbeid, og da må det finnes midler til eiere for å kunne treffes på tvers i regionen, inkludert å kunne lønne vikarer. Jevnt

over kom det frem et ønske om å kunne bidra til en rettferdig fordeling og å kunne sikre bred deltakelse, men samtidig kunne vurdere «hvor det brenner». Flere ga imidlertid uttrykk for at de var mer opptatt av å bidra til forutsigbarhet for UH, enn av fordelingsnøkkel mellom partene i tildelingen, ved blant annet å sørge for varighet på tre år, som det går frem av de følgende intervjuutdragene:

UH får dermed bedre forutsetninger for å bygge relasjoner. De må ha forutsigbarhet. De må vite hvor mange partnerskap de skal være inne i. De må bygge fagmiljø lokalt. De kan inngå avtale på tre år med en kommune eller en region. UH er fornøyd med langsiktigheten, men hva med eiernivået? Tja, tja. Når et UH-miljø inngår samarbeid med en region, hindrer dette samarbeid med flere UH-miljøer. Partnerskapet blir da til hinder for å velge andre om for eksempel en kommune skulle ønske fleksibilitet. Hypotetisk kunne en tenke seg at tiltak en og to kunne være med [UH-miljø] for eksempel i to år, mens et nytt tiltak kunne komme inn i det tredje året. Dette krever at de må tenke seg om.

Dette [tilskudd over tre år] bidrar til at hvert tiltak blir godt finansiert. Men tilskuddsordningen skal stimulere, den skal rettes inn mot de svake. Staten skal ikke ha dette som øremerking til kommunene. Vi blander oss ikke inn i om alle får. De som er gode, trenger ikke noe, men de fleste kommunene har vært innom ordningen.

I refleksjoner rundt fordeling av midler var det ikke bare snakk om at UH måtte sikres forutsigbarhet. Representanter for statsforvalterne var også opptatt av å sikre rimelig fordeling mellom barnehager og skoler, og at samiske perspektiver blir godt nok ivaretatt.

Noen utfordringer sett fra statsforvalters side

Partnerskapene har «stort sett fungert bra, men ikke helt knirkefritt», som en representant for statsforvalter formulerte det. En annen går nærmere inn på det som «knirker litt» som svar på et overordnet spørsmål om partnerskapsmodellen:

Spørsmål om UH er et stort spørsmål. Partnerskap er hovedmodellen. Jeg tror vi må gi dette litt mer tid. UH er tett på praksis og dette er «gullet i ordningen». Dette virker i desentralisert ordning. Her kommer det doble formålet inn. For Kompetanseløftet trengs det lenger tid for å se om det virker. UH har innsikt. Men det er snakk om en skute som skal snus. Det er ikke eksperter som skal komme ut. Det er ikke dette som har mest status å arbeide med [i UH], men det følger midler med, og det må tenkes langsiktig.

Det ble videre bemerket at ordningen er personavhengig, og at det har vært kapasitetsproblemer i UH-sektoren. Lavere antall søknader til lærerutdanningene har imidlertid gjort det mulig for UH-miljøer å bruke overskuddskapasitet inn i partnerskapene, men kompetansen skal også styrkes i UH. Samtidig har statsforvaltere fanget opp visse ulikheter i behov mellom kommunal sektor, eller eier, og UH-sektoren. Mens UH uttrykker behov for langsiktighet og forutsigbarhet, ønsker eiere mer fleksibilitet blant annet mer enn én UH-partner og partnerskap av kortere varighet. Til dette bemerker enkelte statsforvalterrepresentanter at modellen som flere eiere ønsker seg, ikke dekkes av denne ordningen, som i følgende utdrag:

Mange skoleeiere har tenkt at i Kompetanseløftet kan vi arbeide slik vi alltid har gjort, med å ha en kursrekke. Vi måtte inn og si at Kompetanseløftet skal være en prosess med kollektiv kompetanseutvikling som i de to andre ordningene. Hvem er så praksisfellesskapet? Det kan være forskjellige ting alt etter hva tiltaket gjelder og hvor spisset det er. ... UH har kanskje bedre forutsetninger for å forstå intensjonen i ordningene, de er kanskje bedre rustet til å lese stortingsmeldingen. Eiere er litt mer her og nå. UH skal bort fra kursrekker. Det doble mandatet må være aktivt med i prosesser, og bidra til å utvikle lærerutdanningene. Kommuner sliter med å ta inn over seg fundamentalt andre måter å arbeide på.

I forlengelsen av sitatet over, ble det føyd til at eiere som ønsker kurspakker, kan eller må søke finansiering fra andre kilder, fordi *denne ordningen skal bygge på denne modellen for partnerskap som en egen måte å arbeide på*. Statsforvalterne ser imidlertid at det for kommunene kreves både kapasitet og kontinuitet for å kunne arbeide på andre måter:

Det er personalmangel i barnehager, skoler og SFO. Da blir det vanskelig å drive ting videre. Det stopper opp. Og så kommer det inn nye som må sette seg inn i alt. Kompetanseløftet er også en stor rigg som krever mye oppfølging, og mye planlegging. Eiere skal drive dette fremover med sine ressurser. Dette krever også mye tid og er avhengig av endringsagenter som holder fokus over tid.

Det blir videre fortalt om stor utskiftning på eiernivå, noe som også har ført til at «partnerskapene butter litt». Kommentarer om ordningens uforutsigbarhet går igjen i flere intervjuer. Selv om det i enkelte fylker ble satset på tildeling for tre år, er størrelsen på tildelingsbeløpet ikke gitt. Fra andre ble det bemerket at partene

ikke vet fra år til år om de får mindre enn året eller årene før, eller ingenting, blant annet på grunn av «oversøkning». Et embete hadde for eksempel fått søknader for 12 millioner kroner ett år, mens beløpet til fordeling var omtrent halvparten. I tillegg tar det tid før tildelingen blir avklart. Usikkerhet rundt tildelingen kompliserer UHs kapasitetsutnyttelse. For kommunene kan dessuten situasjonen ha endret seg etter det som ble planlagt høsten året før, og som det ble bemerket: *Kommunene har behov for ferskvare.*

Andre utfordringer sett fra statsforvalteres ståsted, handler om at flere eiere involverer UH-partner litt sent i prosessen, det vil si etter at de har utarbeidet en behovsmelding og kort tid før fristen for søknader om tilskudd. Muligheten for å få kontakt med en partner som har kapasitet til å delta og som har kompetanse til å fylle lokale behov, kan da bli utfordrende. Søknader uten UH-partner blir avslått. En annen utfordring var lokale ønsker om å koble seg opp mot et UH-miljø uten lærerutdanning, noe som ifølge en representant for statsforvalter kan bli mulig etter ny forskrift.

Retningslinjer for hvordan konflikter eller misnøye i samarbeidet mellom eier og UH kan håndteres, og mulighet for å bytte UH-partner, er ikke nedfelt i nasjonal forskrift. Dette har skapt usikkerhet lokalt. Enkelte statsforvalterrepresentanter forteller at de følger opp slike saker pragmatisk og krever at begge parter er informert og enige om partnerskapet opphører. Det beskrives også tilfeller der midler har blitt betalt tilbake på grunn av at tiltak har opphørt uten at dette har blitt informert om i tilstrekkelig grad. Fra ett statsforvalterembete hvor PP-tjenesten hadde inngått eget partnerskap med et UH-miljø, hadde det vært uklart hva UH hadde bidratt med i partnerskapet. Statsforvalter hadde henvendt seg direkte til UH-miljøet og bedt om en redegjørelse for hvordan innvilgete midler hadde blitt brukt.

Flere statsforvalterembeter har erfart at private barnehager er underrepresentert i søknader om kompetanseutvikling. De leverer i liten grad egen søknad om tilskudd, men har deltatt i kommunale søknader. Det samme gjelder for private skoler, hvor det undres over om dette kan handle om at disse skolene ikke har egen PP-tjeneste, og at enkelte embeter stiller krav om tilknytning til PP-tjenesten for å kunne få tildeling. En representant bemerker videre at: *Det er viktig at det i ny ordning tas hensyn til de private skolene. Vi har prøvd å trække opp sti der.*

5.2.4. Dreining i tematisk orientering

I en tidlig fase av Kompetanseløftet uttrykte representanter for statsforvalterne bekymringer for at «inkludering» kunne bli for dominerende som satsingsfelt i partnerskapene og gå på bekostning av kompetanseutvikling knyttet til spesialpedagogiske problemstillinger og høyfrekvente vansker, hvor mange kommuner mangler kompetanse. Samtidig ble det bemerket at «inkludering» som begrep både var for bredt og for vagt slik at det ble uklart hva tiltakene gikk ut på. I intervjuene pekte flere representanter for statsforvalterne på at en slik vinkling fra kommunenes side fra starten av kunne handle om at det for mange var svært uklart hva Kompetanseløftet skulle handle, eller ikke handle om, når det i omtale fra sentralt hold ble lagt vekt på at partnerskapene skulle konsentrere seg om systemarbeid, tverrfaglig satsning og på å bygge felles kultur. For mange kommuner var det også uklart hva Statped skulle fase ut eller nedskalere og hvilken kompetanse kommunene selv skulle bygge opp, som det går frem av følgende formuleringer fra representanter for statsforvaltere i en tidlig fase av Kompetanseløftet:

Jeg mener nok at Udir burde hatt ting mer klart før det [Kompetanseløftet] ble satt i gang. Dette virket noe uferdig da vi ble bedt om å sette i gang på vårt nivå. Dette skapte usikkerhet i kommunene, fordi de hadde spørsmål som vi ikke kunne svare på. Dette er ikke et godt utgangspunkt for å sette i gang et landsomdekkende prosjekt som dette tross alt er. De burde brukt noe mer tid på å lage dette helhetlig først, og deretter påpeke hvilke kompetanser Statped ikke lengre skulle tilby. Kommunene vet ikke hvilke spørsmål de skal stille fordi de per definisjon ikke har denne kompetansen. Dette danner jo grunnlaget for hele kompetansehevingen.

Stortingsmelding 6 legger ikke føringer for hvordan laget rundt barnet skal bygges opp. Dette kan føre til at man hiver seg rundt det som allerede er kjent for eksempel for PPT, fordi de allerede eksisterer, uten at kommunene har tenkt så mye på hvem som skal være i laget rundt eleven. Dette er et problem fordi kommunene kanskje hiver seg på kompetanseheving, uten at dette er så gjennomtenkt.

I utgangspunktet vet de [kommunene] ikke alltid helt hva de skal kartlegge, noe som er litt interessant med tanke på Statped sin rolle. Det er jo egentlig Statped som vet hva behovet er, på denne måten så synes de at det er noe vanskelig å bestemme hva som skal satses på, fordi man ikke har like god innsikt i spespedtemaene som det Statped har.

I intervjuene ble det i tillegg presisert at regional og desentralisert ordning var kjent før Kompetanseløftet startet, og at det da var lett å tenke i de samme banene, i stedet for å tenke annerledes, men samtidig hadde disse ordningene bidratt som drahjelp. De siste intervjuene med statsforvalterrepresentanter tyder imidlertid på at trenden som er pekt på over, snudde i løpet av 2024 og delvis mot slutten av 2023. Flere embeter hadde erfart at behovsmeldinger hadde dreid i retning av typiske spesialpedagogiske temaer og høyfrekvente vansker. Enkelte pekte på at slike temaer hadde vært inkludert i tidligere behovsmeldinger, men fordi «inkluderende praksis» var brukt som overskrift, ble andre typer tiltak ikke registrert. Det ble dessuten føyd til at temaer som inkluderende praksis og pedagogisk analyse, som hadde dominert i tidlige søknader, kunne ha vært nødvendig som et første skritt eller å få på plass, før oppmerksomheten kunne rettes mot spesialpedagogiske temaer. I siste søknadsrunde er det dessuten registrert mer intern variasjon hvor det satses på enkelte temaer i barnehager og andre temaer i skoler og/eller på temaer som varierer mellom barnehager og mellom skoler. Det ble videre understreket at *inkluderende har vært litt flytende som overskrift, men det har blitt litt mer konkret nå, og spisset inn mot konkrete tiltak*. Fra ett statsforvalterembete ble det bemerkt at ingen av de siste behovsmeldingene hadde «inkluderende praksis» som overskrift, mens en annen hadde registrert at selv etter sammenslåing av de tre ordningene har de fleste søkt om tiltak av spesialpedagogisk karakter.

Noe av den tematiske dreiningen ble sett i sammenheng med langsiktige planer som har blitt utarbeidet av samarbeidsforum, og kommunisert ut til eiere av skoler og barnehager. Typiske spesialpedagogiske temaer har der stått sentralt og blitt prioritert som satsing fremover. Det samme gjelder for felles overordnede planer for de tre ordningene etter at de er slått sammen. Som svar på spørsmål i intervjuet om dreiningen i praksis har skjedd uten påvirkning fra statsforvalteren, kommenterte en representant følgende: *Nei, vi har nok pushet litt. Allmennpedagogikken har vært den hellige gral, men vi må ikke glemme barn med problemer*. I intervjuene ble det også bemerkt at sentrale deler av Kompetanseløftet har blitt forstått litt ulikt:

Vi har prøvd å løfte frem spesialpedagogikk i samarbeidsforum. Eiere leste litt i stortingsmeldingen om at de skulle slutte med spesialundervisning, men det er ikke riktig. De bruker kanskje mindre spesialundervisning som et måltall. Det har kanskje skjedd en målforskyvning der. Men om dette brukes som måltall, kan det få konsekvenser på ulike nivå - det kan bli strengere med vedtak.

Representanter for noen statsforvalterembeter beskrev at de hadde vært opptatt av hvordan de kunne bidra til å få satsningen i partnerskapene vridd fra system- og kommunenivå og inn mot barnehager og skoler, og inn i klasserom. Blant løsninger som ble trukket frem, var å få PP-tjenesten mer involvert i partnerskapene og å få til en bedre lokal forankring både i behovsvurderinger og i tiltak. Mens ett embete hadde forsøkt å involvere PP-tjenesten mer aktivt ved å kanalisere midler til tjenesten via samarbeidsforum (etter dialog med Utdanningsdirektoratet), hadde et annet i hovedsak oppfordret eiere og partnerskapene til å inkludere PP-tjenesten i sine søknader, mens et tredje embete stilte krav om at PP-tjenesten skulle være invitert med for å få tildeling. Som nevnt over, var det fra 2024 registrert økt satsning på høyfrekvente vansker i behovsmeldingene, hvor temaer som ADHD, Autisme, nevropsykologiske forstyrrelser og skolefravær har dominert. Økt satsning på de samme temaene rapporterer også andre embeter om fra sine fylker, i tillegg til lese-/matematikkvansker og språkforståelse. Med en dreining av søknader mot spesialpedagogiske problemstillinger, ble PP-tjenesten mer involvert. Samtidig ble det beskrevet en utvikling av lokale «rigger» for å fange opp barn og elever med problemer på et tidlig tidspunkt. Det fortelles imidlertid også om variasjoner mellom regioner innad i fylkene, blant annet med tanke på hvilken rolle PP-tjenesten har hatt og hvordan tjenesten har dreid noe av sin egen virksomhet. Noe av denne variasjonen handlet om hvilke temaer partnerskapene hadde valgt som satsingsfelt. I ett av fylkene hadde PP-tjenesten formidlet til statsforvalter at det ble forventet at tjenesten skulle være leverandør av kompetanse, men uten at tjenesten fikk utbytte av Kompetanseløftet i form av styrket kompetanse.

5.2.5. Kompetanseløftet fremover

Som svar på et spørsmål om hva som har vært mest positivt med Kompetanseløftet, ble det blant annet bemerket at; ... *Vi har ikke kommet helt i mål ennå, men vi har beveget oss, og videre at; ... det er vanskelig å måle effekt, men vi ser at dette har bidratt til en endring.* Andre kommentarer gjaldt prosessen som at det *tok lang tid før Kompetanseløftet kom skikkelig i gang*, hvor det ble føyd til med en kritisk undertone at nå skal de gjøre om på hele ordningen. Andre uttalelser fulgte i samme spor:

Kompetanseløftet har vart i knappe fem år. Det er for kort tid til å erfare så mye. Vi har egentlig akkurat kommet i gang, og så skal vi plutselig gjøre noe annet. I faktisk tid har vi kanskje bare prøvd ut dette i ett og et halvt år. Nå først kan UH se hva de trenger. De må møte lokale behov. Det er viktig at også enhetene og sektor ser at barn skal ha effekt av dette.

Hva som har kommet ut av Kompetanseløftet, ble sett i sammenheng med det som i utgangspunktet ble omtalt som et «litt tveegget sverd» fordi det ble lagt opp til en ordning som skulle være lik for hele landet uten at det ble tatt hensyn til betydelige forskjeller. Spørsmål som ble reist, gjaldt også muligheten for å ivareta barn og elevers behov og rettigheter i ordningen slik den var tolket og forstått. Vurderinger etter at ordningen har vart i nesten fem år, handlet fortsatt om virkninger for det enkelte barn og dets behov, men også om hva tilskuddsordningen skal være eller ikke være og dekke eller ikke dekke. Her trekkes det frem tydelige skiller, som pekt på tidligere, mellom nasjonale retningslinjer og skole-/barnehageeieres uttrykte behov:

Vi har arbeidet hardt med å forstå ordningen. Eiere har forstått dette som en kursrekke. De har hoppet litt tilbake nå. Det går litt bedre nå, men behovsmeldinger bærer fortsatt litt preg av kursrekker. ... Vi har lent oss på forutsetningen [for Kompetanseløftet], kursrekker fungerer ikke. Forskningen bak ordningen viser dette. Kursrekker er enkelt å organisere, men det er ikke det midlene skal brukes til.

Bestiller-leverandør-tanken skal ikke være del av ordningen selv om kommuner blir sur om vi ikke godtar det. Kompetanseutvikling tar tid. Vi må få enhetene til å se verdien i denne ordningen.

Enkelte understreket at det ikke bare er eiere som forstår ordningen ulikt, men at også statsforvaltere har forskjellige oppfatninger. Som eksempler ble det nevnt at noen har laget langsiktig plan hvor det går frem at *de neste tre årene skal oppmerksomheten rettes mot lesing*, hvor det føyes til:

Vi tolker dette litt annerledes. Nå er det mye lesetiltak. Men er dette en inngang til at det startes store felles tiltak på lesing i stedet for kollektiv kompetanseutvikling?

Kommentarer om Kompetanseløftet fremover handlet dessuten om rammer og prosesser for tildelinger hvor det blant annet ble pekt på at prosessen går for langsomt, og at den blir for uforutsigbar og for byråkratisk. Som nevnt over, vurderes avstand i tid mellom søknader og tildelinger som for lang, og det pekes på at situasjonen for kommunene kan være en helt annen når nytt skoleår starter. Statsforvalter må vente på statsbudsjettet og deretter på Utdanningsdirektoratet. Prosessen skaper også utfordringer for UH som har behov for langsiktighet, hvor

det blant annet foreslås at UH bør ha en grunnbevilgning som skal dekke bidrag i partnerskap. For å unngå eller redusere byråkratisering, beskriver enkelte at de har arbeidet med å gjøre prosessen så enkel som mulig, men peker på at det må være behovsmeldinger fordi samarbeidsforum «må ha noe å ta utgangspunkt i». Andre gir uttrykk for at statlig støtte til kompetanseutvikling kan foregå på andre måter enn det som har vært forsøkt nå, men uten at dette spesifiseres nærmere.

I de siste intervjuene tok representanter for statsforvalterne opp endringer som er foreslått fremover, blant annet knyttet til ny forskrift som har vært ute til høring. Fra ett embete ble det pekt på en demokratisk utfordring i prosessen ved svært kort avstand i tid mellom høringsfrist og iverksetting av endringer. En representant for statsforvalter spør: *Er dette en reell høring med så korte frister?* I ny ordning er det dessuten foreslått at statsforvalter skal få mer myndighet i forbindelse med tildelinger ved å overta ansvaret for innstillinger som samarbeidsforum har hatt. Statsforvaltere har ellers tenkt ulikt og organisert ting ulikt, og det ble understreket at det må være forskjeller og at det ikke er enkelt å organisere «one size fits all». Videre undret enkelte seg over at Statped ikke skal være inkludert som fast aktør i samarbeidsforum eller i arbeidsutvalg, men kun inviteres inn ved behov. I forlengelsen av dette ble det lansert forslag om at aktører som Statped, og KS og PBL som heller ikke er inkludert i forslag til ny ordning, kan stille med tale- og møterett.

Flere gir uttrykk for at det er uklart hvordan kompetanseutvikling gir seg utslag. Samtidig bemerkes det at arbeidet som har vært gjort, kan ha bidratt til at barn med problemer fanges opp tidligere ved at Kompetanseløftet og flere reformer innenfor oppvekst, helse og barnevern, ser ut til «å ha snakket med hverandre». Noen uttrykker likevel bekymring både for spesialpedagogikken og for barnehagesektoren ved at «allmennpedagogikken tar for mye». Det ble derfor foreslått at det fremover settes av en andel midler til spesialpedagogikk og til barnehagesektoren. Når det gjelder fremtiden spesifikt for spesialpedagogikken, ble det også nevnt at dette «avhenger litt av hva vi definerer som spesialpedagogikk og høyfrekvente vansker».

5.3. Kartlegging og respons på lokale kompetansebehov

Etter å ha sett hvordan statsforvalterne forvalter og tilrettelegger for ordningen på regionalt nivå, går vi her nærmere inn på hvordan aktørene lokalt identifiserer og håndterer kompetansebehov, og hvordan samarbeid mellom UH, PPT og Statped fungerer i praksis.

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis bygger på prinsippet om at kompetansetiltak skal utvikles med utgangspunkt i lokale behov. Forskriften om tilskuddsordningene for lokal kompetanseutvikling (2021) fastsetter at behovskartlegging skal danne grunnlaget for prioriteringer og tildeling av midler. I dette kapittelet analyseres hvordan prinsippet er omsatt i praksis, med vekt på hvordan lokale behov identifiseres, hvordan UH, PPT og Statped involveres, og hvordan ressursrammer og strukturelle forhold påvirker prosessene.

Analysene bygger på rapporteringer fra partnerskapene i Kompetanseløftet fra 2022 (Smedsrud mfl. 2022), og fra 2025 (oversendt fra Utdanningsdirektoratet) og sammenstillinger av årsrapporter fra statsforvalterne for 2022–2024, tilgjengelig via Styringsportalen. I og med dette er offentlig informasjon anonymiseres ikke statsforvalterembetene i dette kapittelet.

5.3.1. Kartlegging og respons på lokale kompetansebehov

De tidlige partnerskapsrapportene (2021–2022) viser at oppmerksomheten i startfasen i stor grad var rettet mot etablering av strukturer, møteplasser og rutiner (Smedsrud mfl., 2022). Mange aktører hadde uklare forståelser av formålet, og flere kommuner beskrev utfordringer med å koble lokale behov til eksisterende kvalitets- og utviklingsplaner. PPT ble fremhevet som en nøkkelaktør, men kapasiteten var begrenset, og UH-miljøenes rolle handlet i hovedsak om å bidra til å bygge organisasjon og struktur. I denne fasen fungerte partnerskapene mest som koordineringsarenaer, heller enn som arenaer for faglig utviklingsarbeid.

Partnerskapsrapporteringen i 2025 viser imidlertid en mer moden fase av ordningen. Kommunene rapporterer at behovskartlegging nå i større grad er integrert i eksisterende planprosesser for kvalitet, inkludering og profesjonsutvikling. Flere statsforvaltere har etablert felles maler for behovsanalyse og tydeligere rutiner for involvering av PPT i behovsvurderinger. Dette bidrar til at prioriteringer i større grad bygger på dokumenterte behov, fremfor enkeltinitierte prosjekter. Enkelte embeter har gått lenger og etablert faste krav til PPT-deltakelse i alle prosesser, noe som har styrket forankringen av tiltak lokalt (Årsrapporter fra statsforvalterne).

Utviklingen fra 2021 til 2025 kan dermed beskrives som et skifte fra fragmenterte prosesser til en mer systematisk og kunnskapsbasert praksis. Samtidig varierer kvaliteten på kartlegging og behovsvurderinger mellom kommuner og regioner, både i metodebruk, involvering og evne til å omsette funn til tiltak, slik statsforvalterenes årsrapporteringer fra 2022–2024 indikerer.

5.3.2. Lokale og regionale variasjoner

Forskjellene mellom kommuner og embeter er fortsatt store. I små kommuner er behovsprosessene ofte tett knyttet til etablerte samarbeidsnettverk og vurderinger gjort av PPT. I større kommuner har man i økende grad utviklet egne planverktøy og systemer for behovsvurdering, ofte koblet til kvalitetsutvikling og ressursstyring. Flere embeter, blant annet Agder og Møre og Romsdal, fremhever i sine årsrapporter at tiltakene etter hvert har fått en mer helhetlig og flerårig karakter, der både barnehage, skole og PPT deltar i samme prosess.

Denne utviklingen reflekteres også i partnerskapsrapportene fra 2025, som viser en klar dreining fra enkeltstående kurs- og prosjektmodeller mot langsiktige, tverrfaglige prosesser i partnerskapene. Der ordningen tidligere var preget av fragmentering og usikkerhet, beskrives nå en tydeligere struktur for planlegging, gjennomføring og evaluering. Denne utviklingen peker mot en gradvis profesjonalisering av behovsarbeidet, men også mot en risiko: jo mer omfattende prosessene blir, jo mer tid og kapasitet krever de. Dette utfordrer mindre kommuner og tjenester med begrensede ressurser – et tema som også berøres av statsforvalterne i kapittel 4.2.

5.3.3. UH-nivået: fra møteplass til utviklingspartner

Universitets- og høyskolesektoren har gradvis fått en mer aktiv og strategisk rolle i behovskartlegging og respons. I 2022 ble UH-aktørene i hovedsak omtalt som samarbeidspartnere i planlegging og rapportering. I perioden 2023–2024 viser rapporteringen at UH-miljøene i større grad deltar i selve behovsanalysen og utviklingen av tiltak, og i flere fylker er det etablert treårige samarbeidsavtaler som gir bedre forutsigbarhet.

I Agder og Innlandet beskrives UH-miljøene som «motorer» i arbeidet med å omsette behovsanalyser til konkrete tiltak. Samtidig rapporteres utfordringer knyttet til kapasitet, utskifting av nøkkelpersonell og varierende kobling til lærerutdanningene. Flere årsrapporter fremhever at utskifting og ulik intern forankring i UH gjør samarbeidet sårbart, og at kvaliteten på tiltakene dermed kan variere.

Utviklingen peker likevel mot en mer gjensidig rolleforståelse, der UH bidrar med faglig retning og forskningsforankring, mens eiere og PPT sikrer lokal relevans og gjennomføring.

5.3.4. Kompetanseoverføring fra Statped og PPT

Et sentralt spørsmål i Kompetanseløftet er hvordan grenseoppgangen mellom Statped og de lokale aktørene fungerer i praksis. Meld. St. 6 (2019–2020) la til grunn at Statped skal konsentrere seg om lavfrekvente og komplekse behov, mens kommuner og PPT skal håndtere mer vanlige utfordringer lokalt. I praksis ser det ut til å være vanskelig å skille ut hvilke vanskeområder som det er forventet at kommunene selv skal ta seg av (Smedsrud mfl. 2022; Partnerskapsrapporter, 2025). Mange aktører beskriver gråsoner og behov for bedre mekanismer for kompetanseoverføring.

I flere regioner har Statped bidratt som faglig sparringspartner i behovsanalysen, mens utviklingsarbeidet i økende grad drives av UH-sektoren. PPTs rolle har samtidig blitt mer forpliktende. I enkelte regioner er det etablert krav om deltakelse fra PP-tjenesten i alle tiltak, mens andre har bygget egne PPT-ledernettsverk som fast del av ordningen. Denne utviklingen viser et system i bevegelse, der Statped i økende grad fungerer som spesialistressurs, mens UH og PPT står for kontinuerlig lokal kapasitetsbygging.

5.3.5. Økonomiske og strukturelle rammer

Ressurssituasjonen trekkes i alle rapporter fram som en gjennomgående utfordring. Fordelingen av midler skjer fortsatt i stor grad etter fordelings- og rettferdighetsprinsipper, noe som sikrer bred deltakelse, men begrenser muligheten til å prioritere områder med størst behov. Dette fører ofte til mange små tiltak, spredt på ulike nivåer, med risiko for fragmentering og svak effekt.

Samtidig viser flere årsrapporter fra statsforvalterne en bevegelse mot mer langsiktige og koordinerte modeller. Flerårige avtaler og samordning mellom ordningene (DEKOM, REKOM og KSI) gjør finansieringen mer forutsigbar og understøtter varige strukturer framfor kortsiktige prosjekter. Som vist i kapittel 5.2, har enkelte statsforvaltere utviklet mer fleksible fordelingsmodeller for å tilpasse finansieringen til lokale forutsetninger.

Kartlegging og respons på kompetansebehov har utviklet seg i retning av en mer strukturert og kunnskapsbasert praksis. Partnerskapene har modnet, og rollene mellom UH-sektor, PPT og skoleeiere er blitt tydeligere. Flere statsforvaltere beskriver at Statpeds rolle er blitt tydeligere i deler av landet, men samlet sett varierer både involvering og rolleklarhet mellom regioner, og rapportene viser at avklaringsarbeidet fortsatt pågår. Videre gjenstår utfordringer knyttet til kapasitet, forutsigbarhet og ansvarsdeling, særlig i skjæringsfeltet mellom spesialpedagogikk og inkluderende praksis.

Disse spørsmålene utdypes videre i kapittel 6, der vi analyserer hvordan erfaringene fra organisering og behovsprosesser speiles i aktørenes vurderinger av Kompetanseløftetets innhold og virkning.

5.4. Kommuneledelsens eierskap til Kompetanseløftet

På tvers av casestudier, partnerskapsundersøkelsen og surveyene til Skole- og Barnehage-Norge ser vi tydelige forskjeller i hvordan kommuner tar eierskap til Kompetanseløftet. Noen kommuner omtaler satsingen primært som en tilskuddsordning som håndteres av enkeltmiljøer, mens andre beskriver Kompetanseløftet som en integrert del av kommunens samlede strategi for kvalitets- og kompetanseutvikling.

I materialet vårt kjennetegnes kommuner som tar et tydelig eierskap av at kommuneledelsen ikke bare innarbeider Kompetanseløftet i plan- og styringsdokumenter, men også kobler satsingen til andre sentrale prosesser og styringsarenaer. Dette gjelder for eksempel når kompetanseløftet omtales eksplisitt i kvalitetsmeldinger, økonomiplaner og styringsdialogen med skole- og barnehageeiere, når det avsettes tid og ressurser til lokale koordinatorene, og når PPT, UH og Statped trekkes inn som en del av et helhetlig «lag rundt barnet». I slike kommuner beskriver informantene at kommuneledelsen følger opp arbeidet over tid, etterspør resultater og deltar aktivt i prioriteringer av hvilke tiltak som skal settes i gang.

Der kommuneledelsen i mindre grad tar eierskap, beskrives Kompetanseløftet oftere som «ett av mange prosjekter» som i stor grad drives nedenfra av engasjerte enkeltpersoner eller fagmiljøer. I disse kommunene ser vi færre koblinger til øvrige styrings- og utviklingsprosesser, svakere involvering av PPT og mindre systematisk oppfølging fra kommunedirektør/kommunalsjef-nivået.

Når det gjelder private skoler og barnehager, gir materialet et mer sammensatt bilde. I noen casekommuner der kommuneledelsen har et tydelig eierskap, beskrives en bevisst strategi for å invitere private barnehager og skoler inn i partnerskapene og de lokale kompetansetiltakene, på linje med kommunale enheter. I andre kommuner framstår private aktører i større grad som randaktører, der deltakelse i Kompetanseløftet i stor grad blir avhengig av lokale initiativ og kapasitet hos den enkelte virksomhet. Surveyene indikerer også at private barnehager og skoler er noe svakere representert i arbeidet med Kompetanseløftet enn de kommunale, selv

om utvalgene ikke er representative nok til å trekke bastante konklusjoner. Samlet tyder dette på at kommuneledelsens eierskap ikke bare handler om å integrere Kompetanseløftet i egne styringssystemer, men også om i hvilken grad de ser seg ansvarlig for å inkludere hele det lokale tilbudsbildet, også private skoler og barnehager, i satsingen.

5.5. Samlet oppsummering

Kapittel 5 har vist hvordan Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis er organisert og utviklet fra oppstarten i 2021 til 2025. Ordningen bygger videre på eksisterende strukturer for desentralisert (DEKOM) og regional (REKOM) kompetanseutvikling, og har i løpet av perioden blitt mer integrert i kommunale og regionale strategier.

De første årene var preget av etablering av strukturer, møteplasser og rutiner. Mange aktører beskrev uklarheter knyttet til formål, roller og ansvar. Etter hvert har flere kommuner og fylkeskommuner utviklet mer faste samarbeidsformer, der Kompetanseløftet inngår i eksisterende kvalitets- og utviklingsarbeid. Partnerskapene fremstår mer stabile, og samarbeidet mellom barnehage, skole og PPT er i større grad institusjonalisert.

Statsforvalterne har hatt en sentral rolle som bindeledd mellom nasjonale føringer og lokal gjennomføring. Embetene har valgt ulike modeller for organisering, sammensetning av samarbeidsfora og fordeling av midler. Samarbeidsforaene er bredt sammensatt, og mange har etablert underutvalg eller arbeidsgrupper som vurderer søknader og behovsmeldinger. Dette har bidratt til en mer strukturert saksbehandling, men også til variasjon mellom fylkene.

Når det gjelder finansiering, viser datamaterialet at statsforvalterne bruker forskjellige fordelingsmodeller. Flere praktiserer pro rata-fordeling basert på befolkning, antall barn eller lærerårsverk, mens andre vektlegger geografiske hensyn eller tidligere deltakelse. Det er også variasjon i fordelingen mellom eier og universitets- og høyskolesektor (UH), men et gjennomgående trekk er at partene inngår flerårige avtaler for å sikre forutsigbarhet.

UH-sektoren har gradvis fått en mer aktiv rolle i partnerskapene. Der UH tidligere hovedsakelig deltok som leverandør av kompetanse, deltar de nå oftere i behovsanalyse og utvikling av tiltak. Flere rapporter omtaler at dette har bidratt til

tettere kontakt mellom UH og praksisfeltet. PPTs rolle har samtidig blitt tydeligere i mange regioner, særlig der statsforvalteren stiller krav om deltakelse. Statped omtales oftest som faglig støtte eller bidragsyter ved spesifikke behov.

Partnerskapsrapportene og årsrapportene fra statsforvalterne viser en gradvis dreining i tematisk innretning. Dette understøttes også av intervjuene med statsforvalterne. Der «inkluderende praksis» og brede systemtilnærminger dominerte i starten, beskrives det nå oftere tiltak rettet mot spesialpedagogiske temaer, som språkforståelse, lese- og matematikkvansker, og nevropsykologiske utfordringer. Flere embeter rapporterer at behovskartleggingene i større grad er basert på dokumenterte vurderinger og involverer både barnehage, skole og PPT.

Selv om utviklingen går i retning av mer systematiske og kunnskapsbaserte prosesser, viser datamaterialet fortsatt betydelig variasjon mellom fylker og kommuner. Forskjellene gjelder blant annet omfanget av PPTs deltakelse, UH-sektorens rolle i behovsarbeidet og graden av forankring i lokale planer. Ressurstilgang, personellstabilitet og kapasitet trekkes frem som gjennomgående utfordringer på tvers av nivåer. Videre viser partnerskapsrapportene og årsrapportene fra statsforvalterembetene en tydelig etterspørsel etter «kunnskapspåfyll» i form av kompetansepakker, kurs og webinarer, samtidig som flere statsforvaltere understreker behovet for å kombinere slike tilbud med mer målrettet utviklingsarbeid for faktisk praksisendring.

Sammenfattende viser kapittelet at Kompetanseløftet har beveget seg fra en etableringsfase til en mer strukturert og koordinert ordning, med økt grad av lokal forankring og tydeligere ansvarsdeling mellom aktørene. Samtidig er det betydelig variasjon i hvordan prinsippene for behovsbasert kompetanseutvikling praktiseres.

6. Barnehage- og skoleeiere i partnerskapet

6.1. Analyse av Tilskuddskjedene, endring og utvikling over tid

I denne evalueringen har vi fulgt og hatt samarbeid med i alt ni tilskuddskjeder. Her vil vi kort presentere en samlet oppsummering over disse og med særlig vekt på tilskuddskjede 1 i de tre casefylkene.

Vi ser at veien inn i kompetanseløftet og partnerskapssamarbeid har vært preget av både fremgang og friksjon. I flere kommuner har utviklingen gått fra en top-down styrt modell til mer lokalt tilpassede tiltak. Flere opplever at tiltak via kompetanseløftet har bidratt til en ny forståelse av inkluderende praksis, og hvor flere barnehager og skoler har beveget seg mot en større systemtenkning i eget utviklingsarbeid. Flere kommuner beskriver at dette har bidratt til å styrke profesjonsfellesskapet og etablere en felles retning og målsetting. Samtidig er det en erkjennelse av at kompetansen ikke bare må nå ledelse og enkelte ansatte med særlige roller og oppgaver, men også må nå ut til ansatte på avdeling og i klasser for å ha reell effekt. I dette arbeidet har PPT spilt en viktig rolle, og mange steder har PPT bidratt i større grad i det systemrettede arbeidet på enhetene. Begrensede ressurser, økende forventninger til PPT samt kapasitetsutfordringer har ført til at PPT mange steder ikke har greid å bidra i den grad de har ønsket.

Først vil vi gi en generell beskrivelse av hvordan tiltakene har blitt gjennomført. Vi har tatt utgangspunkt i casene og supplert med partnerskapsrapportene. Deretter vil vi gi konkrete praksiseksempler for å få et innblikk i hvordan Kompetanseløftet utspiller seg.

6.1.1. Temaer og innhold i partnerskapene

På tvers av casefylkene ser vi at tiltakene i hovedsak har dreid seg om tre hovedkategorier av tema:

1. inkluderende læringsmiljø og laget rundt barnet
2. høyfrekvente lærevansker og språk-/kommunikasjonsutfordringer (lesing og skriving som grunnleggende ferdigheter, inkluderende språkmiljø, matematikk, atferd)
3. 3mer avgrensede satsinger på skolenærver og nevroutviklingsforstyrrelser, som for eksempel nærværsteam og autismeteam.

Med utgangspunkt i casestudiene og partnerskapsrapportene ser vi at UH-miljøene først og fremst har bidratt med kompetanse knyttet til læringsmiljø, lærende ledelse, PP-rådgiverrollen og arbeid med høyfrekvente vansker. Dette har skjedd gjennom fysiske samlinger, faglige innlegg for skolers og barnehagers ressursgrupper, samt deltakelse i arbeidsgrupper som har utviklet lokale modeller og nærværplaner. Samlingene har i hovedsak vært gjennomført som fysiske samlinger i regionene (ofte 3–4 samlinger i en pulje), supplert med noe digital oppfølging. I flere casekommuner har UH og PPT deltatt sammen i samlinger for skolers og barnehagers tverrfaglige lag, som typisk består av rektor/styrer, PP-rådgiver, helsesykepleier og andre ressurspersoner. Det er variasjon i hvorvidt hele kollegiet deltar. Noen tiltak er rettet mot alle ansatte i SFO eller alle ledere/lærere på en enhet, mens andre er mer spisset mot tverrfaglige team, ressursgrupper eller PPT. Felles for casene er at det legges opp til at utviklingsarbeidet skal forankres i ledelse og tverrfaglige lag, som så har ansvar for å ta arbeidet videre inn i personalgruppen.

I tillegg til å bidra med forskningsbasert kompetanse, erfarer UH-sektoren at de møter praksisfeltets behov for konkrete tiltak i utvikling av pedagogisk praksis. Flere UH-ansatte uttrykker usikkerhet rundt egen rolle i partnerskapet med kommunene. Samtidig viser ansatte i UH til viktige erfaringer og økt innsikt i og forståelse av hvordan kompetanseutvikling må være forankret hos ledelse og ansatte i barnehager og skoler.

PPT har i casene hatt en tydelig rolle som bindeledd mellom UH og praksisfeltet. Tjenesten deltar både i partnerskapsmøter og i lokale samlinger, er med på å analysere behov, koble temaene til konkrete saker fra barnehager og skoler, og støtte implementeringen gjennom veiledning og oppfølging i etterkant av samlingene. I flere tiltak har PPT også hatt egne samlinger eller kursrekker, med fokus på organisasjonsutvikling og PP-rådgiveren som veileder i systemrettet arbeid.

6.1.2. To illustrerende praksiseksempler

Praksiseksempel 1: Kollektiv satsning i barnehager og skoler

I én kommune valgte man å bruke Kompetanseløftet til et kollektivt løft for alle barnehager og skoler. Partnerskapet bestod av barnehager, skoler, PPT og et UH-miljø. Pedagogisk analyse ble valgt som felles satsingsområde for hele kommunen, både for å styrke inkluderende praksis og for å utvikle et verktøy for systematisk samarbeid på tvers av aktører.

UH bidro i hovedsak med en opplæringspakke i pedagogisk analyse (fem moduler med evaluering), men det var stor variasjon i hvor mye direkte kontakt de enkelte enhetene hadde med UH. Opplæringen ble gjennomført lokalt, med PPT i en nøkkelrolle som veileder for grupper under opplæringen og som samarbeidspartner i saker med spesialpedagogiske behov. Temaene spente fra inkludering og tilpasset opplæring til reduksjon av behovet for spesialundervisning, tidlig innsats og samarbeid om overganger mellom barnehage og skole, særlig knyttet til høgfrekvente vansker som atferdsutfordringer, lese- og skrivevansker og skolefravær.

Satsingen var lagt opp som et tiltak for hele kollegiet i hver barnehage og skole, men i praksis var deltakelsen ujevn; noen enheter kom langt og var positive, andre slet med tid, ressurser eller var kritiske til satsingsvalget. PPT trekkes frem som en viktig faglig støtte inn i enhetene, og samarbeidet med helsesykepleier ble særlig vektlagt i arbeid med skolefravær. Selv om målet var å styrke mulighetene i de ordinære tilbudene, så man ikke en nedgang i henvisninger til PPT, men tiltaket ser ut til å ha bidratt til økt bevissthet og mer systematikk i inkluderingsarbeidet – særlig i barnehagene.

Praksiseksempel 1 illustrerer en typisk kollektiv satsing der kommunen velger ett felles tiltak for alle barnehager og skoler, og der UH i hovedsak bidrar som innholdsleverandør gjennom en standard opplæringspakke. Valget er tydelig forankret på kommunenivå, men flere enheter opplever begrenset involvering i selve prioriteringen, noe som kan forklare både variasjonen i tilslutning og ujevn framdrift. PPT får en sentral rolle som lokal prosessveileder og faglig støtte inn i konkrete saker, særlig knyttet til høgfrekvente vansker (atferd, lese- og skrivevansker,

skolefravær) og overganger barnehage–skole. Satsingen er formelt lagt opp for hele kollegiet i alle enheter, men i praksis deltar personalet ulikt. Noen steder oppleves arbeidet som relevant og samlende, andre steder stoppes det opp av tidspress, ressursmangel eller skepsis til satsingsvalget. Samlet peker eksempelet på både styrken og begrensningen ved brede, kommunalt initierte kollektive løft. De kan gi økt bevissthet, mer systematikk og bedre tverrfaglig samarbeid, særlig i barnehagene, men gir ikke nødvendigvis redusert behov for henvisninger til PPT eller sikre praksisendringer i alle enheter.

Praksiseksempel 2: REKOM og Kompetanseløftet hånd i hånd i én barnehage

Barnehagen har over flere år deltatt i REKOM, med vekt på ledelse og utviklingsarbeid i partnerskap med et lokalt UH-miljø. UH-veileder har hatt jevnlige møter med lederteamet, både fysisk og digitalt, og har besøkt alle avdelingene. Parallelt ønsket barnehagen å styrke arbeidet med inkludering og spesialpedagogikk i det daglige. Styrer tok derfor kontakt med PPT for å gjennomføre Statped's refleksjonsverktøy for inkluderende praksis (Inkluderingsanalysen), finansiert gjennom Kompetanseløftet. Arbeidet med analysen resulterte i et tydelig felles fokusområde: behovet for mer tid og rom til refleksjon over praksis. Ledelsen gikk systematisk gjennom eksisterende møtepunkt, justerte struktur og innhold, og løftet fram betydningen av hverdagsrefleksjon i personalgruppen.

I neste fase brukte barnehagen nettressursen Kompetansepakken for inkluderende praksis i plantiden. UH-veileder støttet styrer i å lede utviklingsarbeidet lokalt, blant annet ved å utfordre styrer til å slippe noe av kontrollen og la pedagogiske ledere forberede og gjennomføre hver sin modul for hele personalet. Arbeidet ble lagt til planleggingsdager, med en tydelig ambisjon om et kollektivt løft der alle ansatte deltar.

For å sikre sammenheng mellom satsingene er det etablert en felles arbeidsgruppe med styrer, UH-veileder og PPT. Denne gruppen følger progresjonen og sørger for at REKOM-arbeidet og Kompetanseløftet oppleves som én samlet utviklingsprosess, ikke som parallelle prosjekter

Praksiseksempel 2 fra barnehagen illustrerer hvordan utviklingsarbeid over tid kan koble REKOM og Kompetanseløftet i én helhetlig satsing. UH-miljøet bidrar primært gjennom veiledning av lederteamet og strukturert oppfølging, supplert med avdelingsbesøk, noe som peker på at mye av samhandlingen om kompetanseutvikling skjer via ledelsesnivået snarere enn direkte inn i hele personalgruppa. Gjennom bruk av Statpeds Inkluderingsanalyse i samarbeid med PPT identifiseres et konkret fokusområde, tid og rom til refleksjon. Dette arbeides det så systematisk med og bygges inn i eksisterende møte- og plantid. Arbeidet med den digitale kompetansepakken for inkluderende praksis legges til planleggingsdager og organiseres som et kollektivt løft, der pedagogiske ledere har ansvar for å forberede og gjennomføre moduler. Eksempelet viser dermed både potensialet i å samordne statlige ordninger og betydningen av bevisst organisering for at kompetansetiltak faktisk skal involvere hele kollegiet.

På tvers av casene ser vi at Kompetanseløftet sjelden opptrer som et isolert spor, men kobles på kommunenes eksisterende satsinger på kompetanseutvikling. I noen kommuner brukes midlene til å forsterke allerede etablerte utviklingsløp (som REKOM eller lokale læringsmiljøsatsinger), mens andre i større grad har valgt å samle ulike nasjonale og lokale tiltak i én helhetlig plan for kompetanseutvikling. Vi har ikke datagrunnlag til å konkludere med at kommunenes egne satsinger generelt nedjusteres, men casene tyder på at der planleggingen er helhetlig, brukes statlige virkemidler som en integrert del av et større lokalt utviklingsarbeid, heller enn som tidsavgrensede enkelttiltak ved siden av kommunenes egne prioriteringer.

6.1.3. Utviklingstrekk i partnerskapene over tid

I tilskuddskjedene ser vi en tendens til at partnerskapene har utviklet seg over tid. Fra til dels rigide strukturer og uklare forventninger har flere kommuner og UH-miljøer funnet frem til mer fleksible og likeverdige samarbeidsformer. Dette innebærer blant annet løsninger som gir rom for å jobbe med ulike tiltak parallelt og i partnerskap med ulike UH-miljøer. For å få til dette har man satt fokus på eierskap til det arbeidet som settes i gang ute i kommunene, styrket alle partenes reelle medvirkning og forsøkt å sikre faglig relevant innsats.

Til tross for en positiv utvikling i partnerskapene ser vi at det fremdeles eksisterer en del utfordringer. Flere peker på at den økonomiske modellen som ligger til grunn i fordeling mellom UH og kommunene er ubalansert, at det er lite fleksibilitet i tilskuddsordningen, og at det er behov for bedre koordinering mellom aktørene.

Funn fra tilskuddskjedene viser at utvikling og endring tar tid, krever gode strukturer samtidig som det er behov for fleksibilitet. Kompetanseløftet har vært et viktig bidrag til økt bevissthet rundt inkluderingsarbeidet i barnehager og skoler, og har gitt erfaring med nye samarbeidsformer og bedre forståelse på tvers av miljøene som har deltatt i partnerskapene.

6.2. Gjentakende survey 2023 og 2025

Som en del av evalueringen er det gjennomført gjentakende surveyundersøkelser i 2023 og 2025 for å følge utviklingen i hvordan aktørene opplever Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Spørreundersøkelsene retter seg mot deltakere i tiltak finansiert gjennom ordningen, representanter for kommuner og fylkeskommuner, barnehager og skoler, PPT, universiteter og høyskoler (UH) og Statped, og belyser opplevelser av medvirkning, innhold, resultater og forventede virkninger. Datagrunnlaget består av gjennomsnittsskårer for 2023 og 2025 (1–5-skala), analyser av endring (Δ 2025–2023) og åpne tekstsvar fra 2025-runden. Måleinstrumentet var i hovedsak identisk på tvers av årgangene, noe som gjør det mulig å følge endringer over tid. Formålet med de gjentakende surveyene er å fange utviklingstrekk som ikke nødvendigvis fremgår av de kvalitative dataene, og å vurdere i hvilken grad aktørenes erfaringer endres over tid.

6.2.1. Utviklingstrekk og hovedtendenser

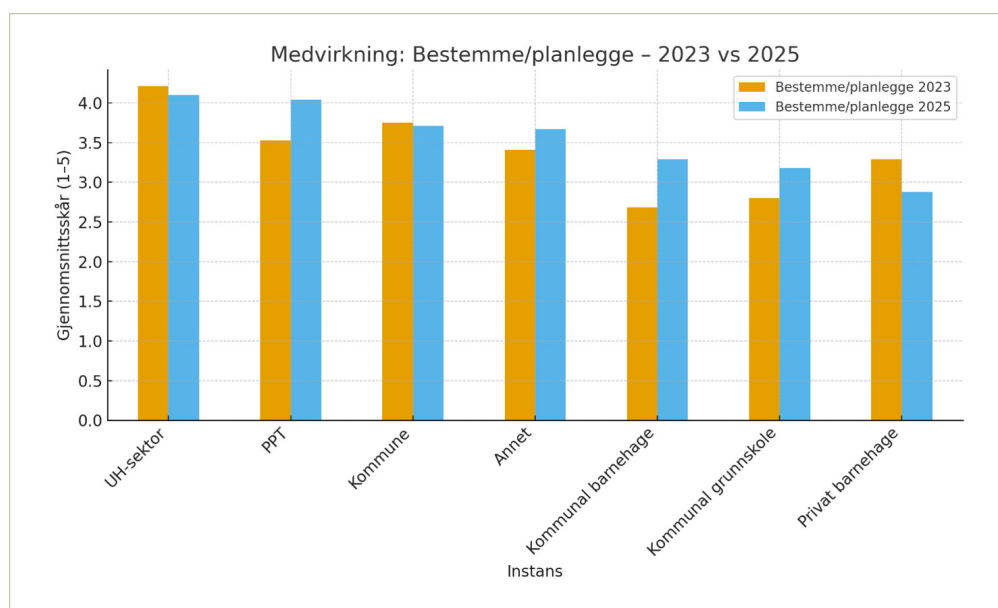
Resultatene fra surveyene viser at Kompetanseløftet i løpet av toårsperioden har utviklet seg fra en ordning preget av etablering og strukturbygging til et mer forankret system for kompetanseutvikling (Detaljerte tall for alle instanser fremgår av vedleggstabell 1-8). Der 2023-runden i stor grad reflekterte en oppstartsperiode med varierende forståelse av roller og ansvar, viser 2025-resultatene at samarbeidet mellom aktørene er blitt mer avklart, og at ordningen i økende grad er integrert i kommunenes ordinære utviklingsarbeid.

Et gjennomgående trekk er at PPTs rolle er styrket. I 2025 oppgir langt flere at tjenesten deltar aktivt i planlegging og gjennomføring av tiltak, og i flere kommuner fungerer PPT nå som et bindeledd mellom barnehage, skole og UH. Samtidig har UH-sektoren fått en tydeligere rolle som utviklingspartner, snarere enn som tradisjonell leverandør av kurs og kompetansepakker. Dette kommer til uttrykk i høyere medvirkningsskårer, men også i åpne kommentarer der UH beskrives som en mer stabil og praksisnær samarbeidspartner enn tidligere.

Den samlede utviklingen kan tolkes som en modning av partnerskapsmodellen. Forskjellene mellom aktørene er mindre enn i 2023, både i vurderinger av samarbeid og av faktisk virkning. Dette indikerer at ordningen i økende grad benyttes slik den var tenkt, som en arena for kollektiv læring, der faglige grenser og forvaltningsnivåer møtes i felles utviklingsprosesser.

6.2.2. Medvirkning i tiltak

Medvirkning er et sentralt element i ordningen og viser hvordan ulike aktører opplever sin rolle i utforming og gjennomføring av kompetansetiltak. Figuren under viser endring i vurderingen av graden av medvirkning i planlegging og beslutning mellom 2023 og 2025.



Figur 6.1 Medvirkning «bestemme/planlegge», 2023 og 2025, etter instans (gjennomsnittsskår 1–5).

Som figur 6.1 viser, har særlig PPT hatt en markant økning i opplevd medvirkning, mens UH og kommunene ligger stabilt på et høyt nivå. Kommunale barnehager viser også en positiv utvikling, noe som tyder på at ordningen i større grad omfatter hele oppvekstfeltet.

Private barnehager viser derimot et motsatt mønster. De skåret høyere enn de kommunale på flere indikatorer i 2023, men har hatt en tydelig tilbakegang frem

mot 2025. De rapporterer lavere grad av medvirkning, mindre faglig relevans i tiltakene og svakere opplevd virkning (se vedleggstabeller). Samlet peker dette på at Kompetanseløftet i økende grad har blitt en kommunalt forankret ordning, der private aktører sjeldnere deltar som selvstendige parter.

Intervjuene med statsforvaltere tyder på en mulig forklaring: Kravet om at PP-tjenesten skal være en sentral aktør, og at tiltakene skal være forankret hos skole- og barnehageeiere, har i flere fylker gjort at private barnehager og skoler i liten grad søker alene, men i stedet inngår i kommunale søknader og opplegg. Vi har ikke datagrunnlag til å si om private i mindre grad får del i kompetansetiltakene, men funnene viser at de i mindre grad opplever medvirkning og selvstendig deltakelse i partnerskapsstrukturen.

Surveyene blant styrere og eiere viser samtidig at kommunale eiere i større grad enn private vurderer at de har oversikt over barnehagenes behov, og at tiltakene er godt samordnet med øvrig kvalitetsarbeid. Flere private eiere uttrykker usikkerhet om hvordan de kan koble seg på kommunale initiativ, og en betydelig andel rapporterer at de «i liten grad» opplever å ha reell innflytelse på hvilke tiltak som igangsettes lokalt. Dette tyder på at kommunalt eierskap og forankring er nødvendig for å lykkes med satsingen, men ikke tilstrekkelig til å sikre likeverdig involvering av private barnehager og skoler.

Dette styrker inntrykket av at sterk kommunal forankring er en forutsetning for å lykkes med satsingen, men peker samtidig på en risiko: Aktører som står utenfor den kommunale organiseringen, særlig private barnehager og skoler, kan få en mer perifer rolle i videre utviklingsarbeid dersom det ikke legges til rette for tydelige innsteg og likeverdig deltakelse.

6.2.3. Innhold og tematisk retning

Når deltakerne vurderer innholdet i tiltakene, peker 2025-undersøkelsen på en tydelig forskyvning fra mer generelle tema om systemarbeid mot mer konkrete og praksisnære områder knyttet til inkludering og spesialpedagogiske utfordringer. Mens «inkluderende praksis» allerede var det mest sentrale temaet i 2023, vurderes det som enda mer sentralt i 2025, særlig av UH og PPT (se tabell 6.1). Samtidig viser andre deler av materialet, særlig casene, en tendens til at flere tiltak får mer konkrete spesialpedagogiske komponenter. Surveyfunnene peker dermed på et todelt bilde: breddetemaet inkluderende praksis styrkes ytterligere, samtidig som spesialpedagogisk kompetanse utvikles mer selektivt og ulikt mellom aktørgrupper.

Tabell 6.1 Endring i vekt på tiltak relatert til inkluderende praksis og spesialpedagogikk, 2023–2025. Gjennomsnittsskår (1–5)

Instans	Inkluderende praksis			Spes.ped. tiltak		
	2023	2025	Endring inkl.	2023	2025	Endring spes.ped.
Kommune (eier)	4,11	4,19	+0,08	3,35	3,61	+0,26
UH-sektor	4,27	4,62	+0,35	3,93	3,64	−0,29
Kommunal barnehage	3,81	4,29	+0,48	3,56	3,68	+0,12
Privat barnehage	4,29	3,89	−0,40	3,75	3,33	−0,42
Kommunal grunnskole	3,70	4,13	+0,43	3,40	3,63	+0,23
PPT	3,75	4,21	+0,46	2,72	3,65	+0,93

Både i 2023 og 2025 rapporterer aktørene at kompetansetiltakene i hovedsak handler om inkluderende praksis. Tabell 6.1 viser at denne vektleggingen er ytterligere styrket i 2025, særlig i UH-sektoren, kommunale barnehager, kommunale skoler og PPT. Samtidig ser vi at utviklingen i spesialpedagogiske tiltak ikke følger helt samme mønster: PPT og kommunale eiere rapporterer en tydelig økning i vekt på spesialpedagogikk, mens UH-sektor og private barnehager har en svak nedgang. Dette betyr ikke at UH-sektoren eller private barnehager ikke arbeider med spesialpedagogikk, men at de ulike aktørene legger noe forskjellig vekt på innholdet når de vurderer tiltakene. Surveyfunnene kan derfor tolkes som at kommunale eiere og PPT i større grad opplever at satsingen treffer spesialpedagogiske behov, mens UH og private barnehager i sine vurderinger fortsatt løfter fram inkluderende praksis som den mest sentrale dimensjonen.

De åpne svarene utdyper dette bildet: flere deltakere beskriver at tiltakene i større grad har fått faglig dybde og bygger på reelle lokale behov. Samtidig etterlyses tydeligere nasjonal retning og støtte i å prioritere mellom mange aktuelle temaer, for eksempel hvilke målgrupper og problemområder (høyfrekvente lærevansker, atferd, språk, psykososiale vansker) ordningen særlig skal rettes mot, og hvor stor del av innsatsen som forventes brukt på spesialpedagogisk fordypning sammenlignet med brede tiltak om inkluderende praksis.

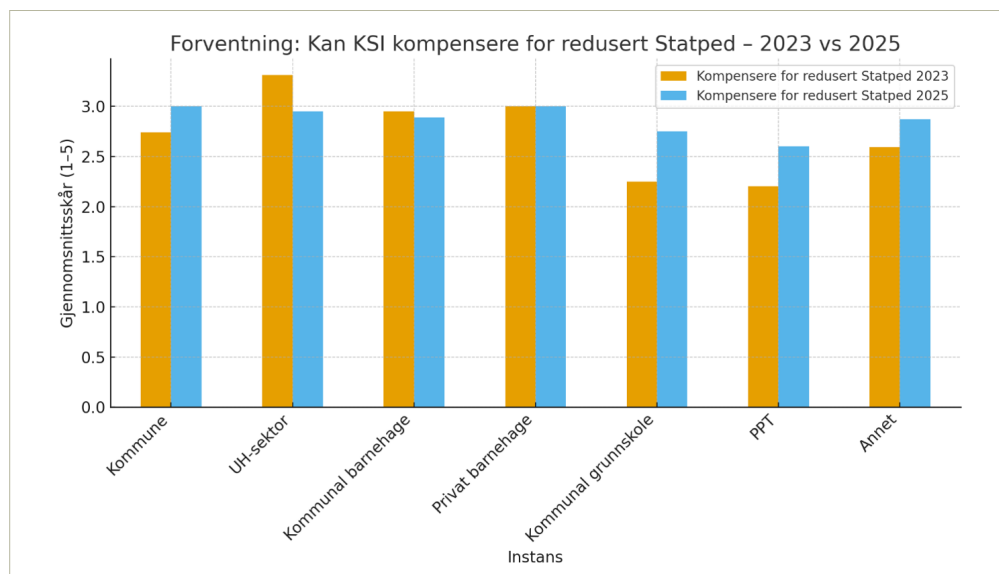
6.2.4. Opplevde resultater

På spørsmål om resultater viser 2025-undersøkelsen jevnt over høyere skårer enn i 2023. Deltakerne rapporterer at tiltakene i økende grad har ført til bedre samarbeid mellom tjenester, økt kompetanse og endret praksis. Kommunene rapporterer særlig fremgang når det gjelder å bygge kapasitet lokalt, i tråd med målsettingen om å kunne håndtere flere typer spesialpedagogiske utfordringer internt.

PPT vurderer i større grad enn tidligere at tiltakene har gitt endring i barnehage og skole, mens UH fremhever at partnerskapene gir bedre forståelse for lokale utfordringer og styrker relevansen i lærerutdanningene. Flere respondenter peker på at Kompetanseløftet har bidratt til å skape varige samarbeidsarenaer og nye nettverk mellom fagmiljøer. Samtidig oppleves variasjoner mellom regioner, der stabilitet i personal og kontinuitet i partnerskap fremstår som nøkkelfaktorer for å lykkes. Mens 6.2.4 beskrev opplevde resultater av tiltakene så langt, retter den neste delen seg mot forventninger til ordningens langsiktige virkning.

6.2.5. Forventede virkninger og vurdering av Statpeds rolle

Et sentralt spørsmål i surveyen gjelder hvorvidt Kompetanseløftet oppleves å kunne kompensere for redusert støtte fra Statped. Som vist i figur 6.2 nedenfor, har vurderingene økt noe fra 2023 til 2025, særlig blant kommunale skole- og barnehageledere samt PPT.



Figur 6.2 «Kan KSI kompensere for redusert Statped-tilbud?», 2023 og 2025, etter instans (gjennomsnittsskår 1–5).

Selv om forventningene til lokal kapasitet er blitt mer positive, er skårene fortsatt moderate. Mange peker på at Statped fortsatt representerer spisskompetanse på lavfrekvente og komplekse vansker som det vil ta tid å bygge opp lokalt. Dette samsvarer med funn fra partnerskaps- og årsrapportene, som viser at grenseflaten mellom Statped og kommunale tjenester fremdeles er i utvikling.

6.2.6. Erfaringer fra åpne svar

De åpne tekstsvarene fra 2025 gir et rikere bilde av erfaringene med Kompetanseløftet. Respondentene fremhever fire gjennomgående tema:

For det første beskrives ordningen som lærende og relasjonsbyggende. Mange viser til at samarbeid med UH og PPT har styrket kollektiv refleksjon og bidratt til større forståelse for hvordan ulike profesjoner kan arbeide sammen om inkluderende praksis. For det andre løftes barrierer knyttet til kapasitet og kontinuitet. Utskifting av nøkkelpersonell og tidspress i kommunene trekkes frem som faktorer som svekker gjennomføringen.

For det tredje etterlyses forutsigbarhet og flerårighet. Flere mener at ettårige tildelinger gjør det vanskelig å bygge varige strukturer. Til sist pekes det på behovet for tettere kobling mellom Kompetanseløftet og lærerutdanningene, slik at kompetanseutviklingen får varig effekt også inn i utdanningssystemet.

Samlet sett gir de kvalitative svarene inntrykk av en ordning som oppleves meningsfull og virkningsfull der forankringen er god, men som fortsatt krever strukturell støtte for å opprettholde momentum.

6.2.7. Oppsummering

Sammenstillingen av surveyene fra 2023 og 2025 viser en tydelig positiv utvikling. Ordningen er i større grad forankret lokalt, og aktørene rapporterer om økt medvirkning, sterkere samarbeid og bedre samsvar mellom tiltak og behov. Kompetanseløftet beskrives i 2025-runden som mer stabilt og praksisnært utviklingssystem enn ved oppstarten.

Samtidig peker resultatene på enkelte utfordringer. Private barnehager deltar i mindre grad enn tidligere i planlegging og gjennomføring av tiltak, og rapporterer lavere faglig relevans og opplevd virkning enn de kommunale barnehagene. Dette kan tyde på at Kompetanseløftet i økende grad har blitt forankret i kommunale

strukturer, noe som styrker helheten lokalt, men samtidig kan redusere deltakelsen fra private aktører.

Utviklingen viser samlet sett at ordningen har beveget seg fra etablering og koordinering mot mer systematisk samarbeid, men at videre innsats bør rettes mot å sikre likeverdig deltakelse mellom aktørgrupper og sektorer.

6.3. Spørringene til barnehage- Norge

Som del av evalueringen fikk vi høsten 2024 inkludert et sett spørsmål i Spørsmål til Barnehage-Norge, rettet mot både barnehagestyrere og barnehageeiere. Formålet var å kartlegge hvordan Kompetanseløftet oppleves og er forankret i barnehagesektoren, samt hvordan samarbeidet mellom barnehager, PPT, Statped og universitets- og høyskolesektoren (UH) fungerer i praksis. Alle resultater fra undersøkelsen er presentert i vedleggstabeller, mens dette avsnittet gir en samlet oppsummering av hovedfunnene.

Tabell 6.2 Deltakelse i Kompetanseløftet og kjennskap til ordningen blant barnehagestyrere. Prosent.

Eierform	Har gjennomført	Er i gang	Nei	Nei, kjenner ikke til ordningen
Privat barnehage	5,4	21,6	43,5	29,5
Kommunal barnehage	14,8	28,2	43,0	14,1

Tabell 6.2 viser at kommunale barnehager i større grad enn private har deltatt i Kompetanseløftet: rundt 43 prosent av de kommunale barnehagene har enten gjennomført eller er i gang med kompetansetiltak, mot om lag 27 prosent blant de private. Samtidig oppgir nær en tredel av de private styrerne at de ikke kjenner til ordningen, mot 14 prosent i de kommunale barnehagene. Dette understøtter funnene fra casene om at ordningen i hovedsak har vært forankret gjennom de kommunale strukturene, og at private barnehager i større grad står i randsonen av partnerskapene.

Tabell 6.3 Lokal kartlegging og involvering i arbeid relatert til Kompetanseløftet blant barnehagestyrere. Prosent

Spørsmål / involveringsform	Privat barnehage	Kommunal barnehage
Har gjennomført eller er i gang med lokal kartlegging av kompetanse- og tilretteleggingsbehov	34,2	48,2
Har vært involvert gjennom lokal kartlegging (q22)	10,9	19,9
Har vært involvert gjennom deltakelse i regionale samarbeidsfora	24,8	32,3
Har vært involvert gjennom kompetanseutvikling i samarbeid med UH	23,4	35,5
Ikke vært involvert i arbeid relatert til Kompetanseløftet	47,1	34,4

Tabell 6.3 viser at kommunale barnehager i større grad enn private både har gjennomført eller er i gang med lokal kartlegging av kompetanse- og tilretteleggingsbehov, og har vært involvert i ulike deler av arbeidet med Kompetanseløftet. Kommunale styrere rapporterer oftere deltakelse i regionale samarbeidsfora og kompetanseutvikling i samarbeid med UH. Nær halvparten av de private styrerne oppgir derimot at barnehagen ikke har vært involvert i arbeid relatert til ordningen. Dette peker mot en skjevhet i hvem som faktisk deltar i de strukturelle delene av satsingen.

Tabell 6.4 viser at de fleste styrerne vurderer at både egen barnehage og PPT i noen til stor grad håndterer de vanligste utfordringsområdene innen spesialpedagogikk og inkluderende praksis (gjennomsnitt $\approx 3,6$ – $3,7$ på en 1–5-skala). Samtidig viser resultatene at samarbeidet mellom barnehage og PPT knyttet til Kompetanseløftet ligger rundt «i noen grad» ($M \approx 3,0$), og at kommunale barnehager oppgir noe tettere samarbeid enn de private.

Tabell 6.4 Samarbeid med PPT og vurdering av håndtering av spesialpedagogiske utfordringer, etter eierform (M, SD)

I hvilken grad...	Privat M(SD)	Kommunal M(SD)	t-verdi	p-verdi
...er det et samarbeid mellom din barnehage og PPT relatert til Kompetanseløftet	2,88 (1,21)	3,20 (1,23)	-2,898	0,004
..er PPT knyttet til din barnehage i stand til å håndtere de vanligste utfordringsområdene relatert til spes. ped. og inkluderende praksis?	3,48 (1,06)	3,73 (1,03)	-2,644	0,008
...din barnehage i stand til å håndtere de vanligste utfordringsområdene relatert til spes.ped. og inkluderende praksis?	3,66 (0,75)	3,68 (0,74)	-0,328	0,743

(1 i svært liten grad : 5 i svært stor grad) Antall private= 237-260; Antall Kommunale = 246-271

Barnehagestyrerne vurderer altså samarbeidet med PPT som moderat, men det foreligger signifikante forskjeller mellom eierformer: kommunale barnehager rapporterer både tettere samarbeid med PPT (3,20 vs. 2,88; $p = 0,004$) og høyere vurdering av PPTs evne til å håndtere sentrale utfordringsområder (3,73 vs. 3,48; $p = 0,008$). Samtidig finner man ingen forskjell mellom eierformene i hvordan barnehagene vurderer egen kompetanse og håndteringsevne (3,68 vs. 3,66; $p = 0,743$). Dette tyder på at forskjellene primært handler om tilgangen til PPT-ressurser, ikke om kvaliteten på barnehagenes interne arbeid.

Når det gjelder samarbeid utover PPT, tyder spørringen på at kontakten med Statped er langt mer begrenset enn kontakten med PPT og UH-miljøene. Blant barnehagestyrerne er det kun rundt 3–4 prosent som oppgir at barnehagen har vært involvert i arbeid relatert til Kompetanseløftet gjennom samarbeid med Statped, mens om lag en fjerdedel av de private og over en tredel av de kommunale barnehagene rapporterer kompetanseutvikling i samarbeid med et universitet eller en høyskole

Blant eierne peker resultatene på samme mønster som blant styrerne. Kommunale eiere vurderer i større grad enn private at de har oversikt over barnehagenes behov, og at tiltakene i Kompetanseløftet er godt samordnet med øvrige kvalitetsarbeid. Private eiere uttrykker oftere usikkerhet om hvordan de kan koble seg på kommunale initiativ, og en tredjedel av dem rapporterer at de «i liten grad» opplever å ha reell innflytelse

på hvilke tiltak som igangsettes lokalt. Intervjuer med statsforvaltere og eiere tyder på at private aktører i stor grad blir invitert inn i kommunale opplegg, men i mindre grad deltar i selve behovskartleggingen og prioriteringen av tiltak. Dette kan tyde på et behov for tydeligere informasjon om roller, kontaktpunkter og kanaler for deltakelse kunne gjort det enklere å påvirke innhold og organisering av lokale tiltak.

Samlet sett viser spørringene at Kompetanseløftet har bidratt til økt bevissthet om spesialpedagogikk og inkluderende praksis i barnehagesektoren. Det er etablert et visst samarbeid mellom barnehager, PPT og UH-miljøer, men samarbeidet varierer betydelig etter eierform. Kommunale barnehager er bedre integrert i strukturer for Kompetanseløftet og har tettere kontakt med PPT, mens private barnehager i større grad står utenfor disse strukturene. Skal Kompetanseløftet gi likeverdig støtte på tvers av eierskap, må kommunale og regionale samarbeidsarenaer i større grad inkludere private barnehager – enten gjennom felles partnerskap eller gjennom tydeligere avtalefestede tilknytningsmodeller til PPT.

6.4. Spørsmål til Skole Norge 2022 og 2024

Som del av evalueringen av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis har vi fått inn likelydende spørsmål i Spørsmål til Skole-Norge våren 2022 og våren 2024. Her oppsummeres resultatene fra disse spørsmålene og utviklingen mellom 2022 og 2024. Alle tabeller fra 2024-undersøkelsen er inkludert som vedlegg, mens resultatene fra 2022 er tidligere rapportert i delrapport 1.

Tabell 6.5 Deltakelse i Kompetanseløftet og samarbeid med PPT blant skoleledere i grunnskolen (Spørsmål til Skole-Norge våren 2024). Prosent.

	Offentlige skoler	Private skoler
Skolen gjennomførte i 2023 kompetansetiltak finansiert gjennom Kompetanseløftet – Ja	33,9	32,4
Skolen gjennomførte i 2023 lokal kartlegging av kompetanse- og tilretteleggingsbehov – Ja	40,5	41,2
Grad av samarbeid mellom skole og PPT		
– I liten grad / ikke i det hele tatt	25,1	38,2
– I noen grad	36,1	32,4
– I stor eller svært stor grad	33,3	17,6
– Vet ikke / ikke relevant	5,4	11,8

Tabell 6.5 viser at andelen skoler som har gjennomført kompetansetiltak eller lokal kartlegging gjennom Kompetanseløftet i 2023 er relativt lik mellom offentlige og private grunnskoler. Den tydeligste forskjellen ligger i samarbeidet med PPT: offentlige skoleledere rapporterer oftere samarbeid i stor eller svært stor grad, mens private skoleledere oftere plasserer seg i kategoriene «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt», og noe oftere svarer «vet ikke/ikke relevant». Dette underbygger bildet av et partnerskap som først og fremst er bygget rundt de offentlige strukturer og støttetjenester.

Tabell 6.6 Vurderinger av samarbeid, kapasitet og støtte fra PPT og Statped blant skoleledere i grunnskole og videregående opplæring, 2022 og 2024 (gjennomsnitt på 1–5-skala).

	GS 2024 (M)	VGS 2024 (M)	GS 2022 (M)	VGS 2022 (M)	Endring GS (24–22)	Endring VGS (24–22)
I hvilken grad er det et samarbeid mellom skolene/din skole og PPT i kommunen/fylket	2,95	2,98	2,79	2,53	+0,17ns	+0,44***
I hvilken grad er PPT knyttet til din skole i stand til å håndtere de vanligste utfordringsområdene relatert til spesialpedagogikk og inkluderende praksis??	2,54	2,43	3,43	3,59	-0,89***	-1,17***
I hvilken grad er din skole i stand til å håndtere de vanligste utfordringsområdene	2,43	2,29	3,66	3,69	-1,23***	-1,40***
I hvilken grad tilbyr Statped de tjenester din skole har behov for?	3,39	3,31	2,69	2,61	+0,69***	+0,70***

(1 i svært liten grad : 5 I svært stor grad)

Tabell 6.6 viser resultater fra Spørsmål til skole-Norge 2022 og 2024, og tegner et sammensatt bilde. For det første ser vi en moderat, men tydelig styrking av samarbeidet mellom skole og PPT i perioden. Både i grunnskolen og i videregående opplæring rapporterer skoleledere om noe tettere samarbeid med PPT i 2024 enn i 2022, og vurderingene av i hvilken grad Statped tilbyr tjenester som dekker skolens behov, har økt markant i begge sektorer. Dette tyder på at de strukturelle rammene rundt støttesystemet – samarbeid, kontaktheter og tilgang til eksterne tjenester – i større grad oppleves som på plass.

Samtidig går vurderingene av egen og PPTs kapasitet klart ned. Skolelederne vurderer både PPTs evne til å håndtere de vanligste utfordringsområdene, og skolens egen evne, vesentlig lavere i 2024 enn i 2022. Fallet er stort – rundt én skalaverdi eller mer – og gjelder både grunnskole og videregående. Mønsteret er tydeligst i videregående, der samarbeidet med PPT øker mest, samtidig som vurderingene av kapasitet faller mest.

Sett i sammenheng kan dette tolkes som at skolene i større grad enn tidligere opplever å være koblet på PPT og Statped, men at hverdagen likevel oppleves som mer krevende. En mulig forklaring, som også støttes av åpne svar, er at elevgruppene oppleves mer sammensatte, og at forventningene til hva som skal håndteres innenfor det ordinære opplæringstilbudet er skjerpet. En annen er at skoleledere gjennom samarbeid og kompetansetiltak har fått et mer bevisst forhold til hva som faktisk kreves for å gi et godt tilbud til elever med særskilte behov, og dermed vurderer egen og PPTs kapasitet mer kritisk enn tidligere.

Samlet peker funnene på et paradoks som går igjen flere steder i rapporten: Strukturer og samarbeid rundt kompetanse og støtteapparat framstår sterkere, mens opplevelsen av å «strekke til» i møte med høye krav og komplekse elevgrupper er svakere. Dette underbygger at virkemidler som Kompetanseløftet og omstillingen i Statped ikke bare må vurderes ut fra om samarbeid er etablert, men også ut fra hvordan kapasitet og rammebetingelser faktisk oppleves nær skolens kjernevirksomhet.

Metodeforbehold. Skoleverdiene bygger på to tverrsnitt (2022 vs. 2024) med ulike utvalg og kan påvirkes av sammensetningsforskjeller og kontekstendringer mellom måletidspunktene; «endringer» må derfor leses som indikasjoner, ikke som sikker trend i de samme enhetene. Vet ikke/ikke relevant» utelatt

Når vi sammenligner barnehager og skoler så skårer barnehagene gjennomgående høyere enn skolene på både egen kapasitet og PPTs kapasitet (omtrent 3,5–3,7 i barnehage mot ca. 2,3–2,5 i skole i 2024), og også høyere på vurderingen av Statped (≈3,8 vs. 3,3–3,4). Samarbeidsnivået med PPT ligger omtrent rundt 3 i begge sektorer, men kommunale barnehager ligger høyere enn private.

6.4.1. Utvikling i samarbeid og kompetanse 2022–2025

Resultatene fra *Spørsmål til Skole-Norge* viser at Kompetanseløftet er blitt mer kjent og tatt mer i bruk i sektoren, men at utviklingen skjer i ulikt tempo. Fra 2022 til 2024 ser vi tegn til mer samarbeid og aktivitet, men også at mange fortsatt opplever press på tid og ressurser.

Flere tiltak, men ulik framdrift.

Flere skoler oppgir nå at de har deltatt i kompetansetiltak eller kartlagt egne behov. I 2023 hadde omtrent en tredel av grunnskolene og en fjerdedel av de videregående skolene gjennomført kompetansetiltak finansiert gjennom Kompetanseløftet. Spørsmål til Skole-Norge 2024 viser at om lag fire av ti grunnskoler oppgir å ha gjennomført lokal kartlegging av kompetanse- og tilretteleggingsbehov på området spesialpedagogikk og inkluderende praksis i 2023. Med tilretteleggingsbehov sikter vi her til behov for pedagogisk og organisatorisk tilrettelegging for elever med særskilte behov, slik det er formulert i spørsmålet i Skole-Norge-undersøkelsen.

Evalueringen gir dermed et bilde av hvor utbredt slike kartlegginger var i 2023, men datagrunnlaget gjør det ikke mulig å beregne hvor stor andel av alle skoler og barnehager som har deltatt i Kompetanseløftet per 2025.

Samarbeidet med PPT øker, men kapasiteten oppleves lavere.

Skolelederne vurderer samarbeidet med PPT som noe bedre i 2024 enn i 2022, særlig i videregående opplæring. Samtidig vurderes både skolens og PPTs evne til å håndtere de vanligste utfordringene som lavere enn tidligere. Dette gjelder spesielt i videregående skoler. Mange opplever dermed at de samarbeider mer, men har mindre tid og kapasitet til å følge opp elevene slik de ønsker.

Statped vurderes bedre, men ikke overalt.

Flere skoleledere mener nå at Statped tilbyr tjenester som dekker skolens behov. Vurderingene har økt fra rundt 2,6–2,7 i 2022 til 3,3–3,4 i 2024. Forbedringen er tydeligst i større skoler og i mellomstore kommuner, mens små kommuner fortsatt gir lavest vurdering. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at utviklingen speiler forskjeller i to ulike (men representative) utvalg.

Små kommuner samarbeider mest.

Små kommuner har i økende grad valgt å samarbeide med nabokommuner for å bygge kapasitet. I 2023 svarte over åtte av ti småkommuner (under 5 000 innbyggere) at de samarbeider med andre om Kompetanseløftet, mot bare en tredel av de største kommunene. Dette viser at ordningen bidrar til å knytte kommuner tettere sammen, særlig i distriktene.

Kompetanseløftet har gått fra planlegging til praksis. Flere skoler samarbeider med PPT og deltar i tiltak, men mange opplever samtidig at kapasiteten er strammere

enn før. Forskjellene mellom kommuner og skoler har økt. Mulighetene til å bruke ordningen er i utgangspunktet like, men bruken varierer av ulike grunner som også beskrives andre steder i evalueringen.

6.4.2. Forskjeller mellom nivåer og typer skoler

Selv om utviklingen samlet sett går i riktig retning, varierer framdriften mellom forvaltningsnivåer, skoleslag og organisasjonsstørrelser. Noen har kommet langt, mens andre fortsatt er i startfasen.

Større forskjeller mellom grunnskole og videregående.

Forskjellen mellom grunnskole og videregående har økt siden 2022. Videregående skoler rapporterer lavere grad av samarbeid med PPT og lavere opplevd kapasitet, både egen og PPTs. Nedgangen i vurdert kapasitet er klart større i videregående enn i grunnskolen. Dette tyder på at Kompetanseløftet har fått bedre fotfeste i den kommunale grunnskolesektoren enn i den fylkeskommunale delen.

Kommunestørrelse betyr mer enn eierform.

Det er ingen forskjeller mellom offentlige og private skoler i hvordan de deltar i Kompetanseløftet. Det som derimot skiller, er kommunestørrelse og organisering. Små og mellomstore kommuner samarbeider mer, både med PPT og med andre kommuner, mens store kommuner i større grad står alene. Dette viser at kommunal kapasitet og ledelse har mer å si for framdriften enn om skolen er offentlig eller privat.

Bedre tilgang til Statped, men fortsatt forskjeller.

Statped vurderes som mer relevant og behovsdekkende enn tidligere, særlig i større skoler og i mellomstore kommuner. I små kommuner er vurderingene fortsatt lavere. Dette tyder på at Statped har blitt mer synlig for mange, men at nærheten til de statlige ressursene fortsatt varierer.

Små skoler har tettere samarbeid med PPT.

I grunnskolen rapporterer de minste skolene oftere tett kontakt med PPT (gjennomsnitt 3,25 på en femgradig skala) enn store skoler (omtrent 2,8). I videregående er bildet motsatt: de aller minste skolene vurderer samarbeidet lavest, mens mellomstore skoler (250–600 elever) skårer høyest. Det viser at størrelse og organisering påvirker hvor godt samarbeidet fungerer.

Fra forankring til drift, men med strammere rammer.

I 2022 oppga omtrent halvparten av skolelederne at de ikke var involvert i Kompetanseløftet. I 2024 er dette endret: flere har deltatt i kartlegginger og tiltak. Samtidig opplever mange lavere kapasitet enn tidligere. Dette bekrefter det mange pekte på allerede i 2022: at tid, ressurser og tilgjengelig kompetanse er knapphetsfaktorer som begrenser hvor mye støtte skolene og PPT faktisk kan gi.

6.5. Oppsummering

Kapittel 6 har belyst hvordan kommuner, fylkeskommuner, UH-miljøer og PPT opplever og bruker Kompetanseløftet i praksis. Funnene viser en gradvis utvikling fra etablering og rolleavklaring mot mer systematiske og forankrede samarbeidsformer. Data fra tilskuddskjeder og surveyer viser at partnerskapene i økende grad preges av kollektiv læring, sterkere koblinger mellom aktørene og større tematisk spissing mot spesialpedagogiske utfordringer. Samtidig består utfordringer knyttet til kapasitet, ulik forankring mellom sektorer og begrenset deltakelse fra private aktører.

Skole- og barnehageledernes vurderinger fra 2022–2024 underbygger dette bildet: samarbeidet med PPT og Statped oppleves som bedre, men tids- og ressursrammene vurderes som strammere. Samlet sett beskriver datamaterialet en ordning som er blitt mer kjent, mer koordinert og bedre forankret, men som fortsatt utvikles i ulike tempo på tvers av nivåer og sektorer.

7. UH i partnerskapet

I dette kapitlet skal vi se gjøre et dypdykk i UH-sektorens egne erfaringer og refleksjoner rundt arbeidet med kompetanseløftet. Vi skal se på UH-sektorens organisering og rolleforventninger samt hvordan de forstår og arbeider med det doble formålet. Til slutt skal vi se på de UH-ansattes vurderinger av kompetanseløftet. Dataene som er brukt i dette kapitlet er intervjuer med 12 UH-ansatte samt spørreskjema hvor 31 UH-ansatte har svart.

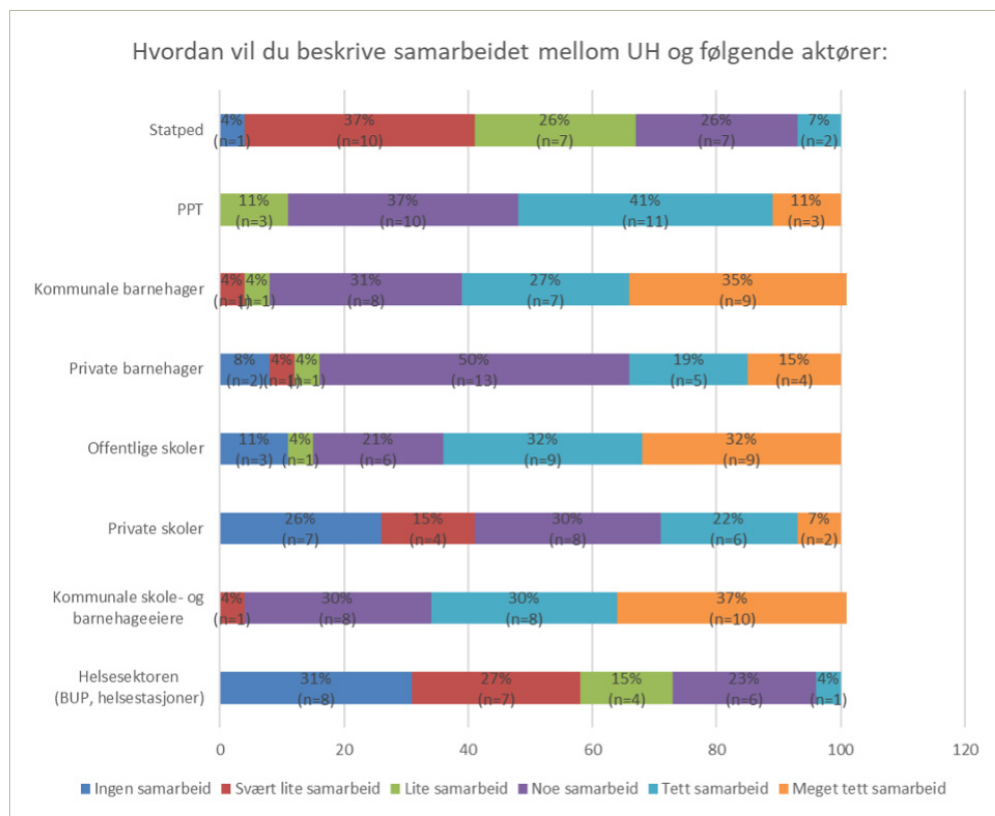
Før vi presenterer tallmaterialet, er det viktig å presisere at utvalget er relativt begrenset, med en svarprosent på 24. Siden undersøkelsen ble distribuert via en kjede hvor vi ikke har oversikt over hvem den ble videresendt til, er vi usikre på hvilke konkrete aktører som har deltatt, og hvilken fagbakgrunn eller stilling respondentene har hatt. Det er derfor sannsynlig at dataene kunne sett annerledes ut med et større og mer kontrollert utvalg. Av den grunn må tallmaterialet tolkes med varsomhet, og vi legger vekt på at det er indikasjoner og tendenser, ikke statistisk generaliserbare funn.

Med dette som bakteppe presenterer vi nedenfor UH-ansattes erfaringer og perspektiver, der vi kombinerer kvantitative svar med kvalitative utdypinger fra intervjuene for å gi et mest mulig nyansert bilde av situasjonen.

7.1. Partnerskapet

I kompetanseløftet er partnerskapene helt sentrale. Universitet eller høyskole skal samarbeide i partnerskap med barnehage- og skoleeiere om å vurdere kompetanse- og tilretteleggingsbehov på området spesialpedagogikk og inkluderende praksis på en måte som involverer ansatte og ledere i barnehager og skoler, planlegge og gjennomføre tiltak i barnehager og skoler og legge til rette for at erfaringer fra partnerskapene styrker lærerutdanningene. Sammenlignet med tilskuddsordningen for skole er Kompetanseløftet mer tverrfaglig, da det i tillegg retter seg mot de andre tjenestene i laget rundt barnet/eleven, som PP-tjenesten, helsetjenester og sosiale tjenester. Som vi har pekt på i tidligere evalueringer i prosjektet, har ikke partnerskapet nødvendigvis fungert slik i praksis (se Wendelborg m.fl., 2022). I det følgende skal vi se på hvordan UH-ansatte opplever dette samarbeidet nå.

Som nevnt skal UH ikke bare samarbeide med skoleeier, men også med ulike aktører i laget rundt eleven. Vi spurte derfor utviklingspartnerne i UH-sektoren i spørreundersøkelsen om hvor tett samarbeid de hadde med ulike aktører.



Figur 7.1 «Hvordan vil du beskrive samarbeidet mellom UH og følgende aktører». Opplevd samarbeid mellom UH og ulike aktører. N=32

Figur 7.1. viser at i overkant av to tredeler oppgir at de samarbeider tett eller meget tett med kommunale skole- og barnehageeiere (67%, n=18), hvilket er det tetteste samarbeidet. Rett etter kommer samarbeid med offentlige skoler (64%, n=18) og kommunale barnehager (62%, n=16), samt samarbeid med PPT (52%, n=14). Samarbeid med private barnehager og skoler er noe mindre (barnehager: 34%, n=9, skoler: 29%, n=8), hvilket er naturlig da flere tiltak retter seg mot enten barnehage eller skole (se Smedsrud m.fl., 2022 for mer). Samarbeidet med Statped og helsesektoren er betydelig mindre enn samarbeidet med andre aktører.

I spørreundersøkelsen har vi også spurt respondentene om de opplever at statsforvalteren tilrettelegger for samarbeid mellom UH og barnehage- og skoleeier og PPT. Respondentene gir et blandet bilde av statsforvalterens rolle i Kompetanseløftet. Litt over halvparten opplever at statsforvalteren bidrar til å legge til rette for samarbeid mellom UH-sektoren og skoleeier, mens om lag en femtedel mener tilretteleggingen er svak. Flere uttrykker usikkerhet og svarer at de ikke vet hvilken rolle statsforvalteren faktisk har hatt, noe som også kommer frem i intervjuene, der enkelte UH-ansatte opplever å stå langt unna denne delen av prosessen. Når det gjelder samarbeid mellom UH og PPT, er vurderingene mer negative. Færre opplever at statsforvalteren bidrar aktivt på dette området, noe som tyder på at rollen oppleves svakere i å fremme samarbeid med PPT enn med skoleeier. Som vist i kapittel 4, opplever ikke statsforvalteren at dette er deres oppgave, men heller å bidra til fordeling av midler etter visse kriterier.

I intervjuene ønsket vi videre å undersøke hvordan samarbeidet med spesielt PPT har vært da de har en sentral rolle i Kompetanseløftet. Som vi tidligere har avdekket i evalueringen har samarbeidet mellom UH, barnehage- og skoleeier og PPT vært varierende. Dette er fremdeles et tema som UH-sektoren er opptatt av. En ansatt i UH-sektoren forteller

PPT forsvinner i mange prosjekter. De melder seg av. Jeg har særlig flere erfaringer fra videregående, hvor PP-tjenesten kommer på oppstartsmøter, og vi er veldig tydelige på at de må være med i en arbeidsgruppe. Og så kommer de, men de har alltid en utvei. De opplever seg kanskje ikke som en del av skolens profesjonsfellesskap. Det blir veldig personavhengig i PP-tjenesten. Noen steder er det fantastisk hvor de blir driver av prosjektet. Det er veldig vanskelig å se for seg kompetanseløftet uten at PP-tjenesten er representert på et eller annet vis.

En annen UH-ansatt peker på at PPT er ulikt organisert i ulike kommuner hen har jobbet med, og at det derfor blir forskjeller i arbeidet. Med dette tatt i betraktning, er det naturlig at det blir utfordringer med å legge til rette for et godt samarbeid.

I spørreundersøkelsen ba vi informantene om å beskrive utfordringer i samarbeidet med de ulike aktørene gjennom et åpent spørsmål. Respondentene beskriver flere utfordringer i samarbeidene. Utfordringer spesifikt knyttet til PPT og Statped er at de mangler kapasitet til å delta aktivt. PPT har høy kompetanse, og oppleves av og til som motvillige til å inkludere skoler og barnehager i kompetanseutviklingsprosesser. Statped blir beskrevet som mer perifert i samarbeidet, med en sterkere vekt på

individrettede tiltak enn på systemnivå og inkluderende praksis. Også i intervjuene vektlegger flere UH-ansatte at Statped kan bli langt unna kompetanseløftet. Et gjennomgående tema i det åpne feltet i spørreundersøkelsen er utfordringer nettopp knyttet til kapasitets- og tid. Mange peker på at ulike institusjoner har ulik takt og rytme: UH kan være klare til å starte prosesser mens kommunen ikke er det, eller motsatt. I tillegg er det krevende å finne møtetidspunkter som passer for alle, særlig når mange aktører skal involveres og det samtidig er knapphet på tid i både UH, barnehager, skoler og PPT.

En annen tydelig utfordring handler om forventnings- og rolleavklaringer. Flere opplever at skoler og barnehager ser UH som leverandør av kurs eller løsninger, snarere enn som en likeverdig samarbeidspartner i utviklingsarbeidet. Dette kan skape en ubalanse i partnerskapet, særlig når UH ønsker samskaping og gjensidig kompetanseutveksling, mens praksisfeltet etterspør mer umiddelbart faglig påfyll. Det fremheves også at det kan være ulik forståelse og kulturforskjeller mellom aktørene. Ansatte i praksisfeltet ønsker ofte konkrete og praktiske verktøy, mens UH har en mer teoretisk og analytisk tilnærming. I tillegg skaper ulike fagspråk og profesjonskulturer, særlig mellom helse og utdanning, barrierer for godt samarbeid. Utskifting av personer i prosjektene fra år til år svekker også kontinuiteten i utviklingsarbeidet.

Til tross for disse utfordringene understreker flere at samarbeidet i seg selv er både nødvendig og verdifullt. De peker på at felles forståelse, involvering og medbestemmelse er avgjørende for å lykkes, men at dette er krevende når aktørene har ulike roller, forventninger, rammer og kapasitet. Samtidig forteller flere UH-ansatte om positive erfaringer. En UH-ansatt som har bred erfaring med kompetansesamarbeid med skolesektoren, beskriver partnerskapet i Kompetanseløftet slik

I kompetanseløftet opplever jeg at det er ekte partnerskap. Det er deilig! Da lener ikke bare skoleeier seg tilbake og tenker at vi skal gi dem kunnskap. I stedet samarbeider vi aktivt om et felles mål.

Her ser vi at den ansatte opplever denne formen for partnerskap som mer nyttig enn ren veiledning. Samtidig beskriver våre intervjuer med både UH-ansatte og skole/ barnehage-sektoren det samme som dataene fra spørreskjemaet: et mer brokete bilde. I spørreskjemaet har de UH-ansatte svart på spørsmål om hvordan de vil beskrive

kompetanseoverføringen mellom UH og kommunene/praksisfeltet. Blant de UH-ansatte opplever 11 stykker at partnerskapet er reell samskapt læring, mens 4 UH-ansatte opplever samarbeidet som tradisjonell kunnskapsoverføring, hvor UH er en kunnskapsleverandør. Vi ser at 65% (20 stykker) opplever kompetanseoverføringen som en blanding av tradisjonell kompetanseoverføring og samskapt læring. De UH-ansatte er opptatte av at hvis partnerskapet skal fungere, er det nødvendig med god rolleavklaring.

I noen tilfeller tenker jo de (kommunen) at vi er konsulenter som de kjøper en tjeneste av, og at de skal vite hvordan vi bruker timene våre, at vi skal rapportere vår timebruk til dem. Men det er jo et partnerskap, det krever noe annet av både oss og dem, og det må avklares godt.

I et annet intervju forteller en UH-ansatt om hvordan de opplever at partnerskapet kan bidra til noe mer enn tradisjonell kunnskapsoverføring:

Det er lett å si «jeg kan for lite om autisme», og så får man et tre timers økt. Men de kunne man jo leid inn noen til å snakke om det. Vi bygger heller opp noe som går over tid, og som gjør dem i stand til å gjøre endringer innenfor det allmennpedagogiske tilbudet for å fremme inkludering og møte alles behov. Det er jo styrken med kompetanseløftet. At vi kan være tett på over tid og at det ikke bare handler om en fagøkt med språkvansker, en med autisme, en om utagering, men at vi bistår i å gjøre dem i stand til å tilrettelegge godt.

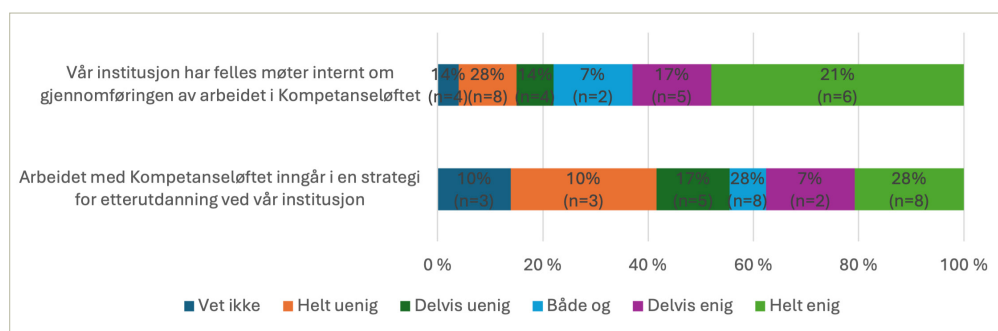
Den UH-ansatte beskriver videre at det har vært en prosess å komme hit, og at utviklingen har vært utfordrende, men fin. Hen er opptatt av at isolerte forelesninger fra UH-ansatte ikke skaper endring over tid, men at de jobber tett med alle de ansatte, fra styrere til assistenter, for å forstå hvor skoen trykker og hva de kan gjøre med det.

7.2. UHs organisering av eget arbeid og rolle i kompetanseløftet

Intern organisering i UH-sektoren er avgjørende for å sikre at Kompetanseløftet fungerer etter intensjonen. I spørreundersøkelsen finner vi at det er stor variasjon mellom respondentene i hvor god de opplever organiseringen av Kompetanseløftet i egen organisasjon. Noen peker på at alt arbeidet i Kompetanseløftet er knyttet til enkeltpersoner, mens andre opplever god organisering og kapasitet.

Selv om flere av de ansatte beskriver at de jobber med kompetanseløftet på tvers av institutter, er det mange som peker på at det er et behov for mer systematikk, rutiner og strukturer internt, slik at ansatte kan dele erfaringer fra Kompetanseløftet på tvers av avdelinger og fagmiljøer. Flere peker på et ønske om å etablere forpliktende interne samarbeidsfora og rutiner. Her blir ledelsen fremhevet til å ha en nøkkelrolle i å løfte frem dette samarbeidet, gi arbeidet med kompetanseløftet høyere status og legge til rette for at ansatte får tid og ressurser til å prioritere partnerskapet. I tillegg er det flere som nevner at UH-nettverket bør bestå, og at forskning og publisering på datamateriale fra arbeidet med Kompetanseløftet vil fremme deling av denne erfaringen på tvers av fagmiljøer.

I undersøkelsen ba vi respondentene om å vurdere ulike utsagn om organiseringen av arbeidet ved UH-institusjonen.



Figur 7.2 "Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om arbeidet ved din institusjon". Vurdering av utsagn om arbeidet ved egen institusjon (grad av enighet)

Figur 7.2. viser at respondentene (63%, n=17) sier at de er helt eller delvis enige i at UH-institusjonen har felles møter om arbeidet i Kompetanseløftet. I overkant av en tredel (38%, n=11) sier seg helt eller delvis enige i at arbeidet med kompetanseløftet inngår i UH-institusjonens strategi for etterutdanning. Dette viser at det er rom for bedre organisering av Kompetanseløftet internt i UH. Det skal i denne sammenhengen nevnes at enkelte UH miljøer arbeider med Kompetanseløftet uten at de har en lærerutdanning, noe som vil påvirke hvorvidt det bidrar til en slik etterutdanning.

Flere av de UH-ansatte vi har intervjuet, beskriver at det tidvis har vært utfordrende å organisere arbeidet med kompetanseløftet. Det handler blant annet om en opplevd

usikkerhet i hva som egentlig er målet med arbeidet de skulle og skal gjøre. En UH-ansatt forteller:

Da vi kom inn (i kompetanseløftet) så hadde vi en opplevelse av at ingen visste jo helt hva kompetanseløftet var. Og mitt inntrykk var at signalene fra Udir om hva kompetanseløftet var, ikke nødvendigvis alltid samsvarte helt med det Statped hadde som intensjon, med tanke på vektleggingen av Spesped opp mot inkluderende praksis. Organisasjonen vår var ikke spesielt godt rigget for dette her.

Denne beskrivelsen av en trang fødsel for kompetanseløftet går igjen i flere intervjuer, og vi har også beskrevet det i tidligere delrapporter (se Smedsrud m.fl., 2022, Wendelborg m.fl., 2023). Samtidig forteller flere ansatte at erfaringene fra oppstarten gjør at de nå organiserer arbeidet mer systematisk. Den ansatte forteller videre

Vi har jo jobbet for å få det til. Hvis vi nå skal ta nye prosjekter i kompetanseløftet, så har vi erfaring med det vi kaller for selvorganiserte arbeidsgrupper, at vi jobber mye mer bottom-up. At vi er mer opptatt av hva lærerne og de ansatte ser, hva er problembildet, sånn at vi kan være med å løse problemer som de opplever som relevante, og ikke bare gi kompetanse som kommunen har bestemt at alle skal ha.

Vi ser at den UH-ansatte opplever å ha en tydeligere forståelse av hva kompetanseløftet skal være, som igjen påvirker hvordan de organiserer arbeidet. Flere UH-ansatte beskriver at de tidligere opplevde “bestillinger” fra kommunene, mens de nå er mer med på kartlegginger og spissing av problemstillinger. Dette kan også antyde at både UH spesielt og de andre samarbeidspartnerne har gått gjennom en modningsprosess i samarbeidet, ved å forstå hvilke kompetanse som må bygges og hvordan man samarbeider på en god måte. Denne beskrivelsen av positiv utvikling over tid kan settes i sammenheng med begrepet kapasitetsbygging og handler om at organisasjoner over tid bygger opp kompetanse i hvordan man samarbeider om og iverksetter endringer (Hye m.fl., 2023). På den andre siden vil endringsarbeid som er lite støttet fra ledelsen og ikke evalueres føre til lavere kapasitet, eller ingen endring.

Vi var videre interessert i hvem som jobbet som utviklingspartnere i ordningen. Da et av målsettingene med Kompetanseløftet er å styrke lærerutdanningene, ba vi respondentene om å vurdere hvorvidt lærerutdanningen var involvert i Kompetanseløftet. Cirka en tredel (35%, n=10) er helt eller delvis enige i at

lærerutdanningen er involvert. Dette er i overenstemmelse med intervjudataene som viser at utviklingspartnere har ulik tilknytning til lærerutdanningene. Noen av utviklingspartnerne i intervjuene oppgir at de jobber fast ved lærerutdanningene, mens andre er løst assosiert og andre igjen ikke har noen tilknytning. Ett av miljøene vi intervjuet arbeider svært aktivt for at alle som er med i Kompetanseløft også underviser på lærerutdanningene, enten i skole eller barnehage. De forteller også at å jobbe med Kompetanseløftene fremheves i nye stillingsutlysninger. Det er altså variasjon i hvorvidt utviklingspartnerne er tilknyttet lærerutdanningen eller ikke. I tilfeller hvor utviklingspartnere ikke er del av lærerutdanningen er det vanskelig å se for seg hvordan Kompetanseløftet skal nå målsettingen om å utvikle kompetansen i UH-sektoren.

Videre var vi interessert i hvordan utviklingspartnerne ble rekruttert inn i Kompetanseløftet. I intervjuene forteller utviklingspartnerne at det er ledere som bestemmer hvem som skal delta i Kompetanseløftet. Noen av dem jobber kun med kompetanseløftet og Rekom eller Dekomp, mens andre primært er forskere/undervisere. De UH-ansatte arbeider hovedsakelig ved institutter for grunnskolelærerutdanning og barnehagelærerutdanning, men også andre institutter er representert. Disse informantene forteller at utvelgelsen av ansatte til å bidra i Kompetanseløftet skjer på ulike måter, og én informant forteller at...

Kommunen tar først kontakt med vår oppdragsseksjon, som jobber med den formelle siden av partnerskapene. Men så er det hvor gode disse planene de har søkt om er, og hvor mye vår personalleder tar det inn når man planlegger hvilke fagpersoner som skal med. Så vi har jo vært inne hvor vi tenker at her er jeg riktig fagpersonen, dette passer min kompetanse. Så har vi også vært inne hvor kommuner skal ha fokus på noe som ikke er vår kompetanse. Da har kanskje planleggingen skjedd med de administrative og ikke med de faglige, og så må man gå noen ekstra runder og forsøke å få til et opplegg som har god kvalitet, som er i tråd med det kommunen planlegger, men samtidig også er gjennomførbart og medfører endring og læring.

Vi ser at partnerskapene altså kan oppstå på ulik faglig basis. I et av de åpne spørsmålene i spørreundersøkelsen oppgir respondentene ulike grunner for at de har rollen som UH-utviklingspartner. Disse kan de grupperes i tre hovedkategorier: 1) formelle krav og arbeidsoppgaver, 2) faglig kompetanse og erfaring og, 3) motivasjon og eksterne behov. Flere oppgir at veiledning er en del av deres

stilling, undervisningstid eller formelle arbeidsoppgaver ved UH-institusjonen. Noen har også koordinerende roller der veiledning følger naturlig som en del av ansvaret. Mange begrunner rollen videre med egen fagbakgrunn, særlig innen spesialpedagogikk, skoleutvikling og inkludering. Noen har tidligere erfaring fra praksisfeltet (skole, PPT, Statped) og trekker fram at dette gir dem relevant innsikt som de kan bruke i veiledningen. Til slutt fremheves personlig motivasjon for å bidra til utvikling i skoler og barnehager, mens andre viser til at de ble forespurt eller at det kom som en respons på behov og ønsker fra kommuner, skoler eller barnehager. Det er altså stor variasjon i bakgrunnen til utviklingsveilederne og ikke alle er tilknyttet lærerutdanningene.

7.3. Det doble formålet

Kompetanseløftet har som nevnt et dobbelt formål, som handler om å styrke både den kollektive kompetansen i barnehager og skoler for et bedre inkluderende tilbud til barn og elever, samtidig som det bidrar til å styrke selve lærerutdanningene gjennom partnerskap mellom praksisfeltet og universiteter og høyskoler. I det følgende skal vi se på UH-ansattes egen vurdering av hvordan de opplever at dette fungerer. En UH-ansatt beskriver det slik

Universitetet er opptatt av det doble formålet. De ønsker at erfaringene vi gjør oss i partnerskapene, skal komme lærerutdanningene til gode. Det tar de veldig på alvor, opplever jeg.

I andre tilfeller er de UH-ansatte svært tett på lærerutdanningen, og beskriver hvordan kompetanse fra de ulike prosjektene ganger studentene ettersom om undervisningen blir mer praksisnær. Da vi spurte respondentene i spørreundersøkelsen om erfaringer fra Kompetanseløftet brukes i undervisning og forskning svarte i underkant av en tredel at erfaringer blir «i høy» eller «i svært høy» grad blir brukt (n=7) i undervisning eller forskning. Halvparten svarte «i noen grad» (n=14).

Dette er et tema de UH-ansatte har vært opptatt av i intervjuer gjennomgående i vår evaluering. Tidligere i evalueringen var både UH-ansatte og barnehage- og skolesektoren opptatt av at de UH-ansatte kunne være ganske praksisferne. Selv om de satt med teoretisk kunnskap, kunne det ha gått lang tid siden det hadde vært ute i sektoren. Dette kan også ha sammenheng med at enkelte institusjoner ikke

har en kobling til lærerutdanningen, tilbyr andre studietilbud og at institusjonens fagprofil vanskeliggjør denne koblingen. Likevel ser vi i intervjuer med UH-ansatte i år, at flere forteller at dette er et tilbaketrukket kapittel. Det å jobbe i partnerskap har ført til at de har kommet ut i barnehager og skoler, hvilket gjør at senere faser av Kompetanseløftet har blitt mer praksisnært. Flere UH-ansatte beskriver også at de jobber med enten Rekom og Dekom i tillegg, og derfor har hatt flere runder med partnerskap. En UH-ansatt beskriver det slik

Særlig mellom de ulike partnerskapene og inn i videreutdanningen så ser jeg viktig overføring. For der på videreutdanningen så er det også barnehagelærere som også jobber med samme temaer som vi jobber med i disse partnerskapene, og de skal også gjøre et utviklingsarbeid i barnehagen. Så da kan jeg knytte det tettere opp til hvordan de gjør det i ulike kommuner, og kan si noe om hva fungerer godt i praksis

I de åpne feltene i spørreundersøkelsen skriver respondentene om hvordan de benytter erfaringene fra Kompetanseløftet inn i undervisningen, som for eksempel praksisfortellinger, caser og konkrete eksempler fra prosjektene. Dette gjør undervisningen relevant for studentene og gir et bedre bilde av praksisfeltets behov. Noen peker på at Kompetanseløftet brukes til å utvikle nye forskningsspørsmål og FoU-arbeid, som igjen finner veien inn i undervisningen, for eksempel gjennom pensum, studentoppgaver eller masterprosjekter. Slik bidrar erfaringene både til utdanning og til videre kunnskapsutvikling. En UH-ansatt forteller om det slik:

Vi kommer jo i kontakt med mange kommuner som man senere kan etablere forskningssamarbeid med. Og så får vi følelsen av hvilken informasjon og hvilke spørsmål de trenger svar på, både i forskning og masteroppgaver eller andre typer undersøkelser.

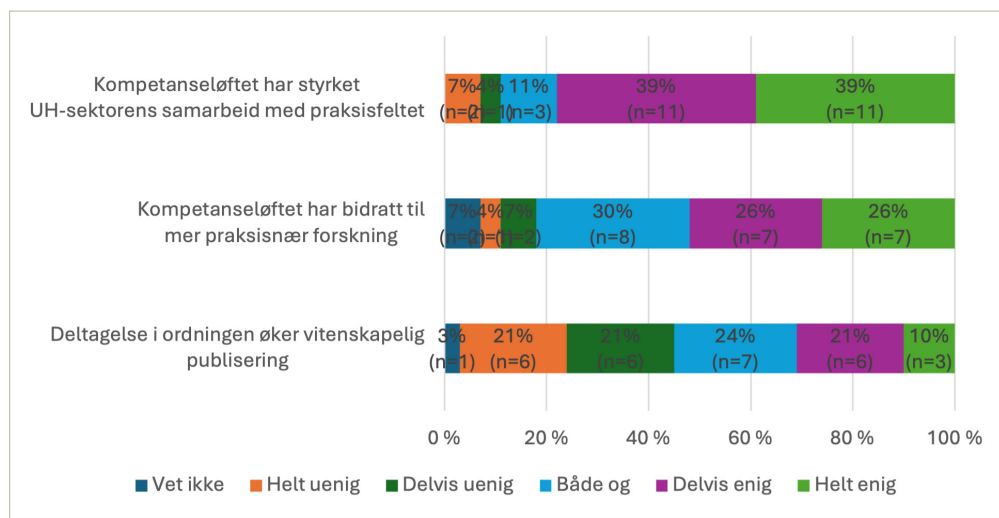
Samtidig fremheves det at det er viktig å systematisere hvordan erfaringene tilbakeføres til UH, slik at bruken i undervisningen ikke blir avhengig av enkeltpersoner, men en integrert del av utdanningsløpene. Det påpekes at det er behov for mer utveksling av erfaringer. Her pekes det igjen på ledelsen, et behov for ledernes ansvar for å anerkjenne, synliggjøre og legge til rette for deling av erfaringer internt.

Forskning har ingen direkte plass i Kompetanseløftet. Flere UH-ansatte vi har intervjuet problematiserer at det kan gjøre at kompetanseløftet kommer oppå

arbeidsoppgaver de selv opplever som mer attraktive, som undervisning og forskning. En ansatt forteller:

Hvis du ikke har nok å gjøre, kan du ta noen timer i KSI, det er liksom holdningen. Det er lavest på rangstigen å jobbe med dette. Hva kan vi gjøre for at det skal få en bedre posisjon i UH-ene?

Samtidig ser vi at det ikke oppleves slik av alle UH-ansatte. Noen UH-ansatte benytter seg av Kompetanseløftet til å samle inn egne data og publisere resultatene. I spørreundersøkelsen spurte vi utviklingspartnerne om hvorvidt Kompetanseløftet hadde styrket samarbeidet med praksisfeltet, om det hadde bidratt til mer praksisnær forskning og publisering.



Figur 7.3 UH-institusjonenes vurdering av Kompetanseløftets betydning for forskning og vitenskapelig publisering

Figur 7.3 viser at majoriteten av respondentene opplever at Kompetanseløftet helt eller delvis har styrket samarbeidet med praksisfeltet (78%, n=22), og over halvparten av de opplever at kompetanseløftet helt eller delvis bidrar til mer praksisnær forskning (52%, n=14). Det er noe færre som opplever at deltagelse i kompetanseløftet helt eller delvis bidrar til økt vitenskapelig publisering (31%, n=9). I de åpne spørsmålene i undersøkelsen er flere respondenter opptatt av forskning og publisering i kompetanseløftet. De mener at det bør være mer insentiver for å

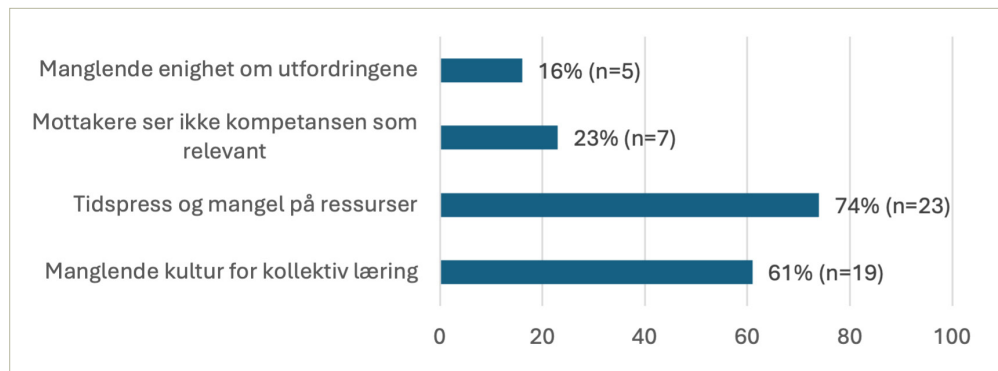
publisere forskningsartikler basert på de samskapte prosessene, som en måte å sikre at kompetansen ikke forblir lokalt bundet, men kommer hele sektoren til gode.

I tillegg oppleves det også av noen UH-ansatte som at samarbeidet med kommunen også er gunstig på andre måter. En ansatt ved en UH på et mindre sted påpeker at de som utdannes på høyskolen normalt sett senere jobber i nærområdet til høyskolen. Det gjør det ekstra viktig å samarbeide godt rundt kompetanseløft i et nærområde.

Vi ser at 80% av våre studenter, når der er ferdige i skole- og barnehageutdanning, så jobber de i skole og barnehager i kommunen. Det er litt av den gjensidigheten med det doble formålet. De er villige til å bidra til at vi skal bli en bedre institusjon.

7.4. UH-ansattes vurdering av Kompetanseløftet

I det følgende undersøker vi UH-ansattes syn på hvilke barrierer som hindrer kompetanseheving i sektor. I spørreundersøkelsen ba vi respondentene om å vurdere noen barrierer for endret praksis.



Figur 7.4 "Hva ser du som de største hindringene for at kompetansen tas i bruk og fører til endret praksis. UH-ansattes vurdering av de største hindringene for at kompetansen tas i bruk og fører til endret praksis (flere svar mulig)

Figur 7.4 viser at tidspress og manglende ressurser oftest blir pekt på som barriere for å få til endring. Videre opplever UH-sektoren at det er manglende kultur for kollektiv læring som også kan være en stor grunn til manglende resultater. Mindre viktige barrierer er manglende enighet om utfordringene og UHs kompetanse. Bare seksten prosent (n=5) peker på manglende enighet om utfordringene som en barriere. Videre

oppgir om lag en femtedel at de opplever manglende relevans, at mottakerne ikke ser UH-sektorens kompetanse som nyttig, som en barriere. Dette kan tyde på at UH-utviklingspartneren opplever at det er god match mellom egen og kommunenes forståelse av utfordringene og at de har relevant kompetanse i partnerskapene.

I de åpne spørsmålene i undersøkelsen er det også tid og kapasitet som oftest trekkes frem som hindring for å få til praksisendring. Mange beskriver at både UH og kommunene ofte har for lite tid til felles planlegging, oppfølging og fordypning. Når prosjektene blir for korte eller når flere satsinger skjer samtidig, svekkes muligheten til å forankre og gjennomføre endringer i praksis.

En annen stor utfordring er ulik forståelse av roller og forventninger. Flere opplever at praksisfeltet ser UH som en leverandør av kurs eller ferdige løsninger, mens UH selv legger vekt på likeverdige partnerskap og samskaping. Denne bestiller–utfører-logikken kan skape ubalanse og gjøre det vanskelig å virkelig utvikle nye praksiser sammen.

Det trekkes også frem at kultur- og kompetanseforskjeller mellom aktørene gjør samarbeidet krevende. Skoler og barnehager etterspør ofte praktiske og raske løsninger, mens UH har en mer analytisk og forskningsorientert tilnærming. Ulike fagspråk og profesjonskulturer, særlig mellom utdanning og helse, bidrar til misforståelser og gjør det vanskelig å etablere et felles utgangspunkt.

Flere peker igjen på at ledelsesforankring er avgjørende, men ofte mangler. Når skole- og barnehageledelse eller eiernivå ikke prioriterer arbeidet tydelig, blir det vanskelig å skape kontinuitet og sikre at tiltakene faktisk får gjennomslag i organisasjonen.

I intervjuene er det flere UH-ansatte som beskriver partnerskap som ikke fungerer optimalt. I et partnerskap har det vært en uenighet i hvordan prosjektet skal organiseres. Mens kommunen ønsker at *alle* ansatte skal være en del av kompetanseløftet, ønsker UH å heller involvere noen aktører tettere for å også kunne sørge for mer lokal forankring. Heller enn foredrag til alle, ønsket UH å jobbe tettere på eleven. Denne fundamentale uenigheten i hva slags arbeidsmetoder man skal benytte seg av, har ført til at partnerskapet har vært preget av konflikt og uenighet. En UH-ansatt beskriver at de opplever at kommunen ikke forstår at rammene for kompetanseløftet begrenser hva man skal få til, og at man bør spisse prosjektet

ytterligere for å få resultater. UH opplever at kommunene bare ønsker å smøre pengene tynt utover alle aktørene. Den ansatte forteller:

“Når målgruppen blir for bred, og man ikke har en konkret plan for hvordan man skal jobbe med temaet ute i barnehage og skole, da blir det for høytsvevende og da er det vanskelig å få til endring i praksis”.

Her peker den ansatte i UH på viktigheten av en forventningserklæring på hva man skal gjøre, hvordan man skal gjøre det og ikke minst hva som er mulig å gjennomføre innenfor ressurser og timeantall. Som vi ser mener nesten tre av fire UH-ansatte som har svart på spørreskjemaet at tidspress og mangel på ressurser er et vesentlig hinder. En UH-ansatt beskriver også at de opplever at de kommunalt ansatte i partnerskapet i liten grad bruker tid og ressurser på å diskutere hvordan man skal løse kompetanseløftet best mulig. Det oppleves utfordrende for UH når kommunen i liten grad har tenkt gjennom hva som bør gjøres. Denne fundamentale uenigheten om arbeidsmetoder, er krevende. Flere UH-ansatte beskriver også at selv om de har tematisk kompetanse, har de ikke nødvendigvis selv kunnskap om prosessledelse. Det er altså ikke slik at de nødvendigvis vet hvordan de skal bidra til å skape *endring* i kommunene. Noen UH-ansatte beskriver også at de derfor opplever egen rolle som noe uklar og utfordrende.

Man må ideelt sett sette sammen en fagansatt som har fagkompetanse innenfor ett område som kommunen ønsker, og en som er god på organisasjonsutvikling. Fordi det er veldig sjelden det ene eller det andre. Det er jo begge deler. Hvor godt er egentlig høyskolen og universitetene rigget å få til den kombinasjonen der?

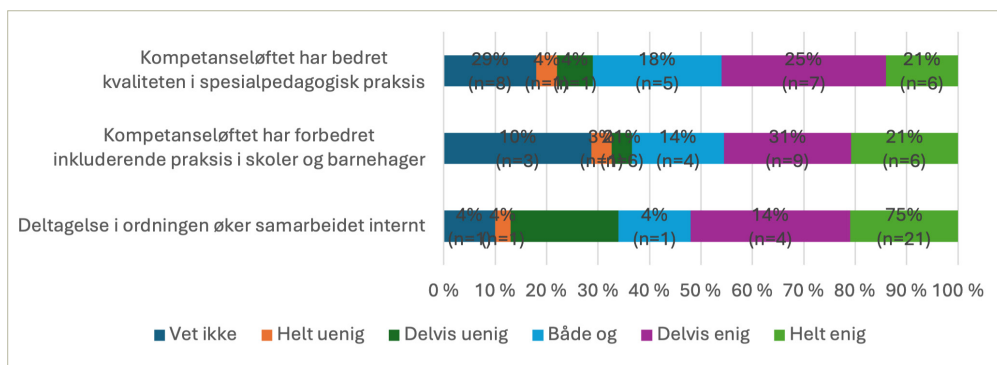
Ansatte i UH uttrykker at selv om det kan være ønskelig å gå ut av samarbeid for å beholde faglig integritet, oppleves det likevel skambelagt å ringe statsforvalteren for å gi tilbake pengene. Statsforvalteren ønsker heller ikke å få tilbake penger. En UH-ansatt forteller

Det å bryte samarbeid midt i året skaper en stor utfordring, administrativt. Plutselig sitter vi med en faglærer som har 150 timer ubrukt på arbeidsplanen sin, som må fylles opp midt i året. Det er utfordrende, slik jeg opplever det som administrativ prosjektleder.

En UH-ansatt forteller i intervju sin mening om hva man skal gjøre når det ikke fungerer

Jeg mener at man bør gå ut av mange flere samarbeid. Sånn faglig, integritetsmessig tenker jeg at det hadde vært bedre for enkelte kommuner å bytte. I noen tilfeller trenger de noe UH-en ikke kan gi. Pedagogisk analyse, for eksempel, det har ikke vi spesialkompetanse på. Og da synes jeg det er viktig at de oppsøker det fagmiljøet de har behov for.

De faglige ansatte kan føle at de må gjennomføre opplegg de ikke egentlig kan stå faglig inne for, og at de må tilpasse seg for mye til kommunen. På sikt er de ansatte opptatt av at dette kan være til at ordningen mister tillit internt.



Figur 7.5 UH-institusjonenes vurdering av Kompetanseløftets betydning. Grad av enighet.

Figur 7.5 viser at litt over halvparten av respondentene (52%, n=15) er helt eller delvis enige i at deltagelse i ordningen har økt samarbeidet internt i institusjonen. I underkant av halvparten (48 %, n=13) er helt eller delvis enige i at Kompetanseløftet har forbedret kvaliteten i spesialpedagogisk praksis og styrket inkluderende praksis i skoler og barnehager. Dette tyder på at respondentene ser virkninger både internt i UH og ute i praksisfeltet. Tar vi også med de som har svart «både og», er det over to tredjedeler som mener at arbeidet i ordningen har hatt slike effekter.

Når respondentene blir bedt om å utdype hva som skal til for å fremme mer endring i praksis, peker de særlig på at partnerskap tar tid å etablere, og at prosessene må gis varighet for å skape reelle resultater. Samtidig beskrives ordningen som omfattende og

delvis utydelig, med mange aktører involvert. Flere opplever at mye tid har gått med til rigging og organisering fremfor konkret utviklingsarbeid. Dette oppfattes imidlertid som nødvendige skritt på veien mot varig endring: nettopp fordi ordningen kan virke utydelig, har mye arbeid blitt lagt ned i å bygge felles forståelser, samarbeidsformer og ny organisering. De fremhever at dette arbeidet må videreføres over tid.

Videre understrekes viktigheten av at utviklingsarbeidet kobles tett til praksisfeltets behov, og at partnerskap med de som er nærmest barna er avgjørende for å oppnå endring. Erfaringene varierer: noen prosjekter beskrives som svært vellykkede med tydelige resultater både for ansatte og barn, mens andre strever til tross for stor innsats. Flere peker på at utbyttet ofte blir personavhengig, og at det fortsatt er behov for å styrke UHs kompetanse på utviklingsarbeid, prosessveiledning og tverrsektorielt samarbeid.

I tidligere rapporter har vi diskutert hvordan fokuset kan bli litt lite på spesialpedagogikk, som er et komplekst tema. I intervjuene forteller en UH-ansatt om det slik:

Dilemmaet er ikke bare inkluderende praksis eller spesped. Det er også mange avgreininger og forståelser av hva spesialpedagogikk er. Det skaper en del trøbbel og det synes jeg er underkommunisert. Også i UH skaper det diskusjoner i fagmiljøene av hva spesialpedagogikk egentlig er. Er dette en grei måte å løse dette problemet ute i kommunen på? Vi trenger ikke bli enige, men vi må jo belyse at det er en debatt.

Flere UH-ansatte er både i intervjuer og i samarbeidsforum også engstelige for hva som kommer til å skje med kompetansehevingstiltak i spesialpedagogikk og for inkludering med ny modell. To ansatte ved en annen UH forteller

Ansatt 1: Vi jobber mye med inkludering. Jeg tror vi aldri har snakket så mye om inkludering som de siste årene, og det er veldig sentralt, men jeg savner litt spes. ped-fokuset. Inkludering ligger jo alltid som en overordnet ramme, men det tar veldig lang tid før det blir ordentlig innarbeidet, og man kommer videre til de mer spesialpedagogiske temaene, som språkforstyrrelser, eller normbrytende adferd.

Ansatt 2: Det handler som regel om barn som ikke mottar spesialpedagogisk hjelp, men innenfor det ordinære tilbudet. Vi jobber mye med hvordan vi kan bedre det allmennpedagogiske tilbudet til å romme alle.

Vi ser de ansatte her er opptatt av at spesialpedagogikk er et stort tema, som krever både tid og diskusjon for å få til felles forståelse. Flere UH-ansatte forteller om en engstelse at det kan forsvinne i ny ordning.

7.5. Oppsummering

UH-sektorens rolle i Kompetanseløftet har utviklet seg over tid, fra en fase preget av uklarhet og etablering til et mer avklart og praksisnært samarbeid med kommuner, PPT og barnehage- og skoleeiere. Samlet viser datamaterialet at universitetene og høyskolene i større grad har funnet sin plass i partnerskapsmodellen, men at samarbeidet fortsatt preges av variasjon og enkelte strukturelle utfordringer.

De fleste UH-ansatte beskriver et tett samarbeid med kommunale skole- og barnehageeiere, offentlige skoler og barnehager. Samarbeidet med PPT omtales som viktig, men ujevnt fordelt, og flere peker på at tjenestens kapasitet og organisering påvirker hvor aktivt de kan delta. Samarbeidet med Statped og helsesektoren fremstår fortsatt som begrenset, og UH-ansatte opplever i liten grad at disse aktørene har vært tydelig til stede i partnerskapene. Vurderingene av statsforvalterens rolle er delte. Enkelte opplever god tilrettelegging for samarbeid, mens andre står langt unna denne delen av prosessen, særlig i grenseflaten mellom UH og PPT – et funn som samsvarer med variasjonene som er beskrevet i kapittel 4.2.

Flere UH-ansatte forteller at partnerskapene gradvis har beveget seg bort fra en tradisjonell kurs- og leverandørlogikk mot mer samskapt utviklingsarbeid, der begge parter bidrar med erfaringer og perspektiver. Samtidig beskrives fortsatt spenninger i rolleforståelsen: mens UH ofte legger vekt på likeverdige partnerskap, opplever mange at praksisfeltet ser dem som leverandører av faglig påfyll. Dette skaper til tider ubalanse, særlig når kommunen ønsker raske, konkrete løsninger, mens UH ønsker mer prosess- og utviklingsorienterte tilnærminger. Slike forskjeller i forventninger og tempo forsterkes av ulike profesjonskulturer, fagspråk og arbeidsrytmer mellom akademia og praksisfeltet.

Flere peker også på betydningen av intern organisering i UH-sektoren for at partnerskapsarbeidet skal fungere etter hensikten. I flere miljøer er arbeidet fortsatt personavhengig, og ansatte etterlyser tydeligere rutiner, møteplasser og systematisk erfaringsdeling på tvers av fagmiljøer. Enkelte institusjoner har etablert faste samarbeidsfora, mens andre har mindre strukturerte løsninger. Mange framhever

behovet for sterkere ledelsesforankring og bedre rammer for å kunne prioritere partnerskapsarbeid, som i mange tilfeller kommer i tillegg til undervisnings- og forskningsforpliktelser.

Det doble formålet i Kompetanseløftet – å styrke både kompetansen i barnehager og skoler og kvaliteten i lærerutdanningene – oppleves som relevant, men krevende å realisere fullt ut. Flere UH-ansatte beskriver hvordan erfaringer fra partnerskap tas inn i undervisningen i form av caser, praksisfortellinger og konkrete eksempler, og enkelte bruker prosjektene som utgangspunkt for forskning og FoU-arbeid. Samtidig peker mange på at det trengs bedre systemer for å sikre at erfaringene ikke forblir avhengige av enkeltpersoner, men blir en del av institusjonens samlede kunnskapsgrunnlag.

Når UH-ansatte vurderer barrierer for å omsette kompetansen til praksisendring, peker de oftest på tidspress og knapphet på ressurser. Uklare roller og manglende kultur for kollektiv læring fremheves også som hindringer, sammen med forskjeller i forståelse og prioriteringer mellom aktørene. Mange etterlyser sterkere ledelsesforankring både i UH og ute i kommunene for å skape kontinuitet og sikre at samarbeidet får konkrete resultater.

Til tross for disse utfordringene vurderer flertallet av UH-ansatte at Kompetanseløftet har styrket samarbeidet mellom høyere utdanning og praksisfeltet, og at det i noen grad har bidratt til mer praksisnær undervisning og forskning. Mange ser en gradvis modning i samarbeidet, der partnerskapene i større grad enn tidligere preges av tillit, felles forståelse og langsiktige relasjoner. Samtidig er det fortsatt behov for å styrke koblingen til lærerutdanningene, sikre bedre intern organisering og legge til rette for forskning og publisering basert på erfaringene fra partnerskapene.

Samlet tegner datamaterialet et bilde av en UH-sektor som i økende grad har funnet sin rolle i Kompetanseløftet, men som fortsatt står i spennet mellom ulike forventninger og rammer. Strukturen er i ferd med å sette seg, men innholdet og arbeidsmåtene krever fortsatt videreutvikling for at UH-aktørene fullt ut skal kunne realisere det doble formålet om kunnskapsutvikling og praksisnær kompetanseheving.

8. PPT i partnerskapet

Dette kapitlet undersøker PP-tjenestens erfaringer med Kompetanseløftet. Vi beskriver hvilken rolle PPT har hatt, hvordan partnerskapet med barnehage-/skoleeiere, UH og Statped er gjennomført, og hvilke kompetansetiltak som er rettet internt mot PPT og eksternt via samarbeid. Videre omtales hvordan ny opplæringslov påvirker rolle og mandat. Avslutningsvis oppsummerer vi PPTs vurderinger av nytte og utfordringer.

8.1. Hva vet vi fra tidligere rapporter

I delrapport 1 og 2 fra kompetanseløftet kommer det frem at det er betydelige variasjoner mellom kommuner og fylkeskommuner når det gjelder PP-tjenestens rolle og involvering. Variasjonene handler både om hvordan PPT har forstått kompetanseløftet, hvordan tjenesten har forholdt seg til det, og hvordan det er blitt forvaltet lokalt. Det er også ulike erfaringer med hvordan barnehageeiere og skoleeiere har inkludert PPT i arbeidet med kompetanseløftet. Våre data viser at det finnes store forskjeller både internt i PPT og i samarbeidet med eksterne aktører. Når det gjelder samarbeid med universitets- og høyskolesektoren og Statped, varierer PPTs rolle fra å ikke være involvert i det hele tatt, til å være en aktiv pådriver og sentral aktør i utviklingsarbeidet i egen kommune.

Å jobbe på nye måter krever nye forståelser, nye logikker, felles begrepsbruk, annen kompetanse, eller nye måter å anvende kompetanse på. Om kompetanse har vi sett på kompetanse som alt er i PPT, samt på tilgang til kompetanse via kompetanseløftet. Som del av et kompetansenettverk som spenner utover egen tjeneste ser vi at PPT innehar ulike roller i kommunene, i kompetansefellesskap og i partnerskap via tilskuddsordningen fra å være en kompetanseleverandør, kompetansemottaker og en som bidrar i kompetanseutvikling i partnerskap med flere aktører.

8.2. PPTs rolle og mandat

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis er et tiltak for ledere og ansatte i barnehage, skole og PP-tjenesten. Kompetanseløftet skal bidra i nå intensjoner om spesialpedagogisk kompetanse tettere på barn og elever som har behov for det (Utdanningsdirektoratet, 2024). Hvilken rolle PP-tjenesten er tenkt

å ha i kompetanseløftet er ikke klart definert. Da kompetanseløftet blant annet retter seg mot barn og elever med behov for spesialpedagogisk kompetanse i eget barnehage- og skoletilbud, vil det være naturlig å anta at PP-tjenesten er å regne som en sentral aktør/part i det kollektive utviklingsarbeid i barnehager og skoler sett i lys av tjenestens mandat, praksis og kompetanse. Ser man kompetanseløftet i lys av nedskaleringen i Statped og hvor kommuner og fylkeskommuner er tenkt å ha en større rolle i høyfrekvente vansker, der Statped tidligere har hatt en større rolle, er det naturlig å se for seg at kompetanseutviklingen ikke bare må skje ute i enhetene, men også innad i PP-tjenesten. Med dette som utgangspunkt kan en se på PP-tjenesten sin rolle i kompetanseløftet både som en kompetanseleverandør så vel som kompetansemottaker. Om vi legger på et ytterligere moment, nemlig PP-tjenestens rolle og mandat i barnehage- og skolelovgivningen, samt hvilken praksis PP-tjenesten har hatt og tatt kan en argumentere for at PP-tjenesten også innehar en tredje rolle som kompetanseutvikler i samarbeid med barnehagen og skolen. I ny opplæringslov understrekes og presiserer PP-tjenestens mandat (Opplæringsloven, §11-13).

«Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal samarbeide med og støtte skolane i det forebyggjande arbeidet for å gi eit inkluderande opplæringstilbod til elevar som kan ha behov for tilrettelegging av opplæringa»

Videre sier loven at PP-tjenesten skal støtte og veilede skolene i vurderingsarbeidet om tilretteleggingsbehov i opplæringen og å sette i gang tiltak så tidlig som mulig, hjelpe til med kompetanseutvikling og skrive sakkyndig vurdering der forskrift og lov krever det. Slik PP-tjenestens mandat og oppgaver er beskrevet her har tjenesten en sentral plass på både forebyggende nivå, i arbeidet med tidlig innsats samt å sammen med skolen ivareta forvaltningsmessige oppgaver i arbeidet med individuell tilpasset opplæring. Samlet sett kan dette ses som PP-tjenestens helhetlige mandat.

8.3. PPT om egen rolle i kompetanseløftet

Rollen til PPT er sammensatt og avhenger av både situasjon og oppdrag. I opplæringsloven favner PPTs rolle bredt, fra forebyggende arbeid i skolen til utarbeidelse av sakkyndige vurderinger der loven krever det. I barnehageloven fra 2005 er ikke mandatet like omfattende og tydelig som i opplæringsloven. Likevel utvikler PPT i praksis ofte en felles arbeidsform som gjelder både skole og barnehage, til tross for ulikheter i lovverket.

Uavhengig av om PPT arbeider forebyggende eller med sakkyndighetsarbeid, skjer dette aldri isolert, men i tett samarbeid med andre aktører. De viktigste samarbeidspartnerne er barn og foreldre, barnehager og skoler. I tillegg samarbeider PPT med andre kommunale tjenester og spesialiserte instanser som BUP og Statped.

Gjennom kompetanseløftet og partnerskapsmodellen har også universitets- og høyskolesektoren fått en mer fremtredende rolle i samarbeidet med kommuner og fylkeskommuner, inkludert PPT. Tidligere erfaringer viser at PPTs rolle i dette samarbeidet ofte oppleves som sammensatt og til dels uklar. Hvilken rolle var egentlig tiltenkt PPT i kompetanseløftet? Var tjenesten ment å være en kompetanseleverandør i et faglig fellesskap med UH, med en aktiv rolle i kollektiv kompetanseutvikling i barnehager og skoler? Eller var kompetanseløftet først og fremst et tiltak for PPT, der UH fungerte som kompetanseleverandør og PPT som mottaker?

Det kan virke underlig å stille slike spørsmål i en avsluttende rapport, men som vi skal se i intervjuene og surveybesvarelsene fra ansatte og ledere i tjenesten, er dette problemstillinger som stadig dukker opp.

Ansatte og ledere i PP-tjenesten beskriver sine roller både generelt og i lys av kompetanseløftet som veileder, kunnskapsformidler og utviklingspartner for barnehager og skoler. Dette innebærer arbeid på både individnivå og systemnivå. Flere opplever at PPTs rolle har blitt utfordret i partnerskapsmodellen med universitets- og høyskolesektoren. Dette handler blant annet om at UH er tildelt en rolle som PPT selv opplever å inneha, og at det har vært krevende for PPT å definere sin egen rolle i kompetanseløftet.

Videre ser det ut til at PPTs rolle lokalt er påvirket av hvilke forventninger kommunen, fylkeskommunen, barnehager, skoler og PPT selv har hatt til kompetanseløftet fra starten av. Hvordan kompetanseløftet er blitt oppfattet, tolket og forstått varierer i stor grad mellom kommunene og innenfor PPT. Noen har sett det som et tiltak rettet mot barnehager og skoler, og i liten grad mot PPT. Andre har hatt en forståelse av kompetanseløftet som en tilskuddsordning og et tiltak som i hovedsak er rettet mot PPT.

«Lokalt: Kompetanseløftet har blitt presentert som et tiltak for PPT og KUN for PPT. Andre enheter/ tjenester har vært lite involvert og engasjert» (PPT, spørreskjema)

Dette sitatet er et av ytterpunktene når det gjelder hvordan kompetanseløftet er presentert og forstått i kommunen. Andre har nok forstått og tolket kompetanseløftet annerledes. Det som imidlertid kommer tydelig frem er at rollen til PPT i kompetanseløftet fremdeles for mange er noe uklar: «Jeg kjenner at vi er i en prosess hvor vi ikke helt vet hvem vi skal være». Variasjonene er mange og sprikende ute i kommunene når de skal definere egen rolle i kompetanseløftet. Enkelte beskriver det som «Inga rolle», «Veldig liten rolle» eller «Uklar rolle» og «Opplever at PPT i særdeles liten grad har fått være en del av kompetanseløftet» og «Det er jo helt ironisk i et kompetanseløft for spesialundervisning at PP-tjenesten blir avglemt». Andre beskriver å ha hatt og tatt en stor, aktiv og sentral rolle i kompetanseløftet både som koordinator, veileder, pådriver og deltaker i kompetanseløftet i egen kommune. Videre hører vi at flere av lederne i PPT selv har initiert å opprette ulike arbeidsgrupper, samt «banket på dører» for å bli invitert inn i både arbeidsgrupper og styringsgrupper: «Vi har vært med i styringsgruppa og vært med på å drøfte kompetansebehov og muligheter ... ». Andre har vært en sentral pådriver for kompetanseløftet i egen kommune

«Min rolle har vært å starte opp kompetanseløftet for alle skoler og barnehager i kommunen, sammen med min kollega» (PPT, intervju)

«Koordinere arbeidet i egen kommune som harmonerer med det regionale både for skole, barnehage og PPT» (PPT, spørreskjema)

Her ser vi at PPT i enkelte kommuner har vært med å legge grunnlag for kompetanseløftet i egen kommune, både i arbeidet med å kartlegge og vurderer kompetansebehov i kommunene, og en igangsetter og driver av kompetanseløftet internt i kommunen. På den andre siden finner vi at PPT ofte opplever å bli satt på sidelinjen og ikke inkludert som en likeverdig part i samarbeidet med UH-sektor, skole og barnehage i egen kommune.

«Men i kompetanseløftet så føler vi at vi har liksom prøvd å balansere og finne en plass hvor vi ikke skulle bli for å få rom ...» PPT, intervju

Ansatte og ledere i PPT er i stor grad opptatt av hvilken rolle de opplever å ha i kompetanseløftet. Denne ser de opp mot eget mandat iblant annet lovverk, og den rollen de har hatt tradisjonelt i kommunen. En leder i PPT uttaler at PPT har en ganske sterk stemme i kommunen når det gjelder utvikling av kompetanse, men

at dette har sett noe annerledes ut i kompetanseløftet, noe som hen opplever som problematisk når det gjelder kommunenes kontinuerlige arbeid med barnehage og skole utvikling:

«PP-tjenesten skal jo jobbe med organisasjon og kompetanseutvikling. Og når vi blir stående litt på siden så blir det veldig vanskelig. Da blir det på en måte UH, som uten å følge på, så blir vi en del av det. Og mye av denne rollen som UH har, har jo vi på en måte, hvis du skjønner hva jeg mener. Vi skal jo veilede, støtt, hjelp, utvikle kompetanse, organisasjonsutvikling, ikke sant?» (PPT, intervju)

«Nei, jeg tenker vi må ha en sentral rolle, fordi at i det øyeblikket universitetet er ute av partnerskapet ... Det er vi som står igjen. Det er vi som må videreføre. Det er vi som må jobbe med disse prinsippene sammen med kommunene. Så jeg tenker at vi må ha en ledelse, for vi bør være med, hvis ikke så funker det ikke» (PPT, intervju)

Flere av PPT lederne forteller om hvordan de opplever at de har måttet jobbe med, tolke og forstå PPT sin rolle og plass i kompetanseløftet. Videre er det også flere som peker på at det er en utfordring og fylle og håndtere denne rollen samtidig som en skal opprettholde vanlig drift i tjenesten. Flere uttaler at å synliggjøre rollen til PPT i kompetanseløftet er noe som har tatt både tid og krefter

«Har brukt mye krefter og energi, særlig i starten av kompetanseløftet, på å synliggjøre ppts rolle og behov» (PPT, spørreskjema)

Det vi ser som et gjennomgående funn er at ansatte og ledere i PPT ikke opplever å ha vært likeverdig part i partnerskapet i kompetanseløftet. Flere peker på et kompetanseløft «eid» av barnehager og skoler og hvor PPT har vært med som rådgivere fra sidelinjen i kompetanseutviklingen i barnehager og skoler, men det er også ulikt i hvilken grad PPT har hatt denne rollen. Enkelte sier at de hverken er invitert inn eller involvert i kommunenes arbeid innenfor rammen av kompetanseløftet

«Ja, det er rolle i ... det kunne vi ha hatt, og bistått skolen i det, men... Ja. Når vi ikke har blitt invitert, så... Så har vi jo ikke det» (PPT, intervju)

Oppsummert ser vi at det til dels har vært store variasjoner i hvilken rolle PPT har hatt i kompetanseløftet. Alt fra å inneha en rolle som pådriver og koordinator til å oppleve å være «avglemt». Også der PPT har hatt en rolle varierer denne fra å være en som

blir fortalt hva en skal gjøre, til å være en tydelig spydspiss og beslutnings deltager i kommunens utviklingsarbeid. En ting som er mer entydig er hvordan PPT mener at deres rolle bør tydeliggjøres i kommunalt utviklingsarbeid via nasjonale satsninger og hvor en ønsker å styrke PPTs posisjon og handlingsrom som en sentral aktør i dette.

8.4. Partnerskap i kompetanseløftet

Kriterier for tildeling etter tilskuddsordningene er flere, men et av disse er at tiltakene skal gjennomføres i partnerskap mellom barnehage- eller skoleeier og UH. Hvor eier og UH samarbeider om å vurdere kompetansebehovene, planlegge og gjennomføre tiltak i barnehager og skoler. Kommuner og fylkeskommuner har et ansvar for å sikre laget rundt barn og elever, noe som innebærer at kommunene må samordne og inkludere PPT og andre støttefunksjoner i relevant tiltak (Utdanningsdirektoratet, 2023, 20. mars)

Det er delte meninger om hvordan partnerskapene har fungert i kompetanseløftet. I det følgende skal vi se på hvordan ansatte og ledere i PPT tenker at partnerskapsmodellen har fungert i kompetanseløftet og hvordan de ser på UH-sektor og Statped i denne ordningen. Videre vil vi se på hvordan PPT vurderer samarbeid mellom de ulike aktørene i denne modellen.

8.4.1. PPT og UH, partnerskap

I spørreundersøkelsen til ansatte og ledere i PPT oppgir om lag 50 % at partnerskapene har bidratt til å styrke samarbeidet mellom praksisfeltet og universitets- og høyskolesektoren. Flere trekker også frem at samarbeidet har hatt en positiv effekt på arbeidet med inkluderende praksiser i skoler og barnehager. Alle tabellene er lagt i vedlegg, men kommenteres her.

Intervjuene viser imidlertid også litt delte meninger om modellen. Enkelte informanter mener at partnerskapsmodellen i utgangspunktet er en god modell, men en antar at denne fungerer bedre i noen kommuner enn i andre. Dette fører til ulik kvalitet på samarbeidet, noe som i større grad synes å henge sammen med hvordan arbeidet systematiseres og organiseres lokalt, enn med selve modellen. Andre informanter peker på utfordringer knyttet til reell medvirkning, og at samarbeidet mellom kommunene og UH har vært varierende. En av informantene uttrykte det slik:

«Vi har ikke hatt noen medvirkning i de prosessene. Vi har bare fått beskjed om at vi skal møte der og der.» (PPT, intervju)

I de åpne spørsmålene fra spørreskjema pekte flere på at PPT ikke opplevde å bli regnet som en gjensidig samarbeidspartner, men ofte ble satt på siden eller ble diktert hvilken rolle de skulle ha. De opplevde ikke et likeverdig partnerskap eller at UH verdsatte den kompetansen PPT hadde.

«PPT tenkte å være en likeverdig part sammen med UH, men PPT er ofte på siden eller blir diktert i hvilken rolle man skal ha.» (PPT, spørreskjema)

UH-sektoren oppfattes gjerne å ha en rolle som kompetanseleverandør i kompetanseløftet. i både intervju og spørreundersøkelse kommer det frem at flere uttrykker en viss skepsis til UH-miljøenes relevans som et reelt bidrag inn i kompetanseutviklingen i kommunene og på enhetene. Flere informanter fra PPT oppfatter at UH i stor grad inntar den samme rollen som PPT allerede har, samt at UH ikke alltid har innsikt i den kommunale konteksten.

«UH kommer inn og har litt med seg, men det blir ikke satt inn i det som kommunene holder på med for å skape helheten heller.» (PPT-leder, intervju)

I spørreundersøkelsen ble ansatte og ledere i PPT spurt om hvordan de har opplevd samarbeidet med UH-sektoren. 42 % svarte at det i noen grad har vært lagt til rette for samarbeid mellom UH og PPT, mens 22 % svarte at det i stor eller svært stor grad har vært lagt til rette for et slikt samarbeid. Nesten halvparten oppga at de har fått økt kontakt med UH-sektoren gjennom kompetanseløftet. Men hvordan opplever ansatte i PPT egen kompetanse, og hva mener de at deltakelse i Kompetanseløftet faktisk har bidratt til? Dette oppsummeres i tabell 8.1.

Tabell 8.1 PPTs vurdering av egen kompetanse og effekter av deltakelse i kompetanseløftet (prosent)

Indikator	Nøkkeltall (prosent)
PPT har nødvendig kompetanse til å bidra i KSI-arbeidet	0 % svarer «i liten/svært liten grad». 59 % svarer «i høy/svært høy grad».
PPT har den kompetansen barnehager og skoler etterspør	0 % svarer «i liten/svært liten grad». 79 % svarer «i høy/svært høy grad».
Deltakelse i KSI øker kontakt med UH-sektoren	48 % er «delvis» eller «helt enig».
Deltakelse i Kompetanseløftet øker samarbeid med barnehager/skoler	54 % er «delvis» eller «helt enig».
Deltakelse i Kompetanseløftet styrker veiledningskompetansen i PPT	48 % er «delvis» eller «helt enig».
Deltakelse i Kompetanseløftet styrker barnehage- og skoleutvikling	58 % er «delvis» eller «helt enig».
Manglende kompetanse i PPT som utfordring i veiledning	3 % svarer «ofte», 51 % «av og til», 47 % «sjeldent/aldri».
Hindringer for at kompetanse tas i bruk: tidspress og ressurser	85 % oppgir tidspress og mangel på ressurser som hindring.
Hindringer for at kompetanse tas i bruk: manglende kultur for kollektiv læring	64 % oppgir manglende kultur for kollektiv læring som hindring.

Tabell 8.1 viser at PPT i stor grad vurderer egen kompetanse som relevant og etterspurt: ingen rapporterer lav kompetanse, og nesten 6 av 10 mener de i høy eller svært høy grad har nødvendig kompetanse til å bidra i Kompetanseløftet-arbeidet. Samtidig peker rundt halvparten på at deltakelse i Kompetanseløftet har styrket veiledningskompetansen og samarbeidet med barnehager og skoler. Samtidig er det strukturelle barrierer som begrenser effekten ut i praksis: 85 prosent peker på tidspress og mangel på ressurser, og nær to tredeler viser til manglende kultur for kollektiv læring som hindringer for at kompetansen faktisk tas i bruk og gir praksisendring.

I de åpne svarene i samme spørreundersøkelse fremhever enkelte PPT-ansatte og ledere et svært positivt samarbeid mellom skoler, barnehager, PPT og UH. De beskriver at deltakelsen har bidratt til bedre forståelse for hverandres roller og oppgaver, og til et tettere samarbeid. Enkelte peker også på at enkelte regionale samarbeidskontor har vært flinke til å involvere PPT:

*«Regionalt samarbeidskontors involvering i Kompetanseløftet for PPT har vært meget bra. De har koblet på UH for oss og latt hele fylkets PP-kontor delta.»
(PPT, spørreskjema)*

Dette samsvarer med funn fra intervjuene, der flere beskriver en god oppstart med UH og en nyttig kartlegging i etterkant, samt at kompetanseløftet har ført til et tettere samarbeid. En PPT-leder uttaler «Det virker som at kommunen her og UH har et tettere samarbeid i forhold til kompetanseutvikling nå enn før kompetanseløftet». Andre peker på at UH til tider har manglet tilstrekkelig fagkompetanse på de tematikkene som skulle dekkes i kommunene, noe som førte til mismatch mellom behov og det en i realiteten fikk. Flere understreker også at UH-aktører som kommer inn i kommunene, ikke alltid har oversikt over den helheten som allerede er lagt og som kan utfordre samarbeidet i partnerskapet:

«Når vi da blir veldig samstemte i kommunen, så har vi vår egen felles forståelse når vi snakker. Men så kommer noen utenfor inn, som på en måte ikke har samme språk, hvis du skjønner ... Og det kan være litt utfordrende å se dette sammen med det da, sant ja?» (PPT, intervju)

Både i åpne svar og intervjuer beskrives også en opplevelse av manglende oversikt over hvordan midlene til UH og Statped brukes og at kommunene opplever at tilskudd fra kompetanseløftet er for små til å bidra reelt inn i kommunens arbeid med kompetanseheving.

Flere opplever at lave økonomiske tilskudd, UHs manglende kjennskap til lokale behov, samt at man ikke treffer helt med UH-partner og miljø, fører til at en ikke får tilstrekkelig utbytte lokalt. Utover dette pekes det også på at det er krevende når mange ulike aktører er involvert i vurdering og beslutningsprosesser. Enkelte peker også på at UH-sektoren oppleves noe dominerende, og at midlene i for stor grad styrer hvordan samarbeidet organiseres. Flere uttrykker at mye tid går med til administrasjon og organisering på ledernivå, fremfor til faglig utvikling. I tillegg kommer det frem en forventning om at UH i større grad bør bidra med oppdatert forskning og ny kunnskap på ulike fagområder, og i mindre grad opptre som prosessveiledere.

En annen utfordring som ble trukket frem rundt partnerskapsarbeidet var de økonomiske rammene for å møtes fysisk. Flere mente at samarbeidet i seg selv var

godt og kompetansen opplevdes også som tilstrekkelig, men at for mye tid gitt med til reisetid og kostander rundt dette. Enkelte påpekt også kapasitetsutfordringer knyttet til deltagelse i partnerskap:

«Vi skal jo drifte de vanlige oppgavene våre parallelt ... vi har da med andre ord ikke kapasitet til å både være den som tilbyr kompetanse, kurs, forelesninger og så videre og så videre ute i nettverkene samtidig og i tre kommuner ... » (PPT, intervju)

Dette illustrerer hvordan både økonomiske og kapasitetsmessige begrensninger kan hindre deltakelse og likeverdige partnerskapsarbeidet, til tross for gode intensjoner og opplevd nytte.

8.4.2. PPT, partnerskap og en missing link

Flere av informantene i PPT etterspør en mer synlig og aktiv Statped som part i partnerskapet og i kompetanseløftet. En perifer Statped oppleves som uheldig, og flere peker på Statpeds spisskompetanse innenfor spesialpedagogiske tema som helt sentral for å lykkes med mål og intensjoner i kompetanseløftet. Flere sier at de ikke forstår hvorfor man har valgt å sette Statped som fagmiljø på sidelinjen og tenker det ville vært naturlig at de bidro med verdifull kunnskap inn i partnerskapene. En informant fra PPT uttaler:

«Man har snakket mye om denne partnerskapsmodellen, hvor UH skal ha et partnerskap med kommunen. Og så har man plassert Statped på siden, selv om de har den mest spissede spesialpedagogiske kompetansen.» (PPT, intervju)

«I vårt distrikt er kompetanseheving med ... om trygt og godt barnehage- og skolemiljø eneste tilbud innenfor kompetanseløftet ... Vi ønsker mer kompetanseheving fra Statepd, de leverer alltid god kvalitet» (PPT, spørreundersøkelse)

Samarbeidet med Statped ser ut for å ha vært av varierende grad. Omtrent 70 % av respondentene i spørreundersøkelsen oppga at de var delvis eller helt uenig i at deltakelsen i kompetanseløftet har bidratt til økt samarbeid med Statped, noe som anses naturlig med tanke på blant annet bakgrunnen for kompetanseløftet og endringer i Statpeds mandat. Flere peker på at Statped ofte har kommet sent inn i prosessene, og at det har vært uklart hvordan de kunne involveres på en systematisk

måte. Samtidig viser funnene at samarbeidet mellom PPT og Statped på flere områder har vært godt. Enkelte av disse er knyttet til kompetanseløftet, andre er tiltak som er gjennomført som egne tiltak og hvor kommunene har søkt om tjenester fra Statped. En informant fortalte for eksempel om hvordan de hadde søkt Statped om systemtjenester for kompetanseheving, og hvor det ble satt i gang en satsing på autismespektervansker. Her hadde samarbeidet fungert svært godt.

«... og vi har hatt et samarbeid med Statped i hele år som har vært veldig, veldig bra.» (PPT, intervju)

Flere informanter uttrykker også at forholdet til Statped har blitt ryddigere gjennom kompetanseløftet. Enkelte PPT kontor understreker at de fortsatt er helt avhengige av Statpeds spisskompetanse på enkelte fagområder, men at behovet for slik bistand er redusert og etterspørres sjeldnere enn tidligere. Samtidig melder flere om et behov for å identifisere hva det forventes at PPT skal ha kompetanse på, og hva en kan forvente at Statped skal ta ansvar for. Med en tydeligere avklaring av forventningene til PPT vil en kunne identifiserer hva et eventuelt kompetansebehov internt i PPT vil være. Dette må ses i sammenheng med hva en kan forvente at Statped skal ha ansvar for og gjelder særlig for de mest komplekse, krevende og lavfrekvente vanskeområdene. I så måte kan PPT sitt samarbeid med Statped oppleves både som en støttefunksjon og som en rettesnor for hva som bør defineres som spesialpedagogisk kjernekompetanse i PPT.

Selv om flertallet beskriver samarbeidet som positivt, fremkom det også kritiske innspill i de åpne svarene i spørreundersøkelsen. Enkelte oppga at de bevisst unnlot å henvise til Statped, fordi en slik henvisning ofte medførte økt tidsbruk av PPTs allerede knappe ressurser. Likevel viser undersøkelsen at over halvparten av både ansatte og ledere i PPT vurderer Statped som en undervurdert aktør i kompetanseløftet, og at deres faglige bidrag ikke alltid blir fullt ut verdsatt i kompetanseløftet og partnerskapene.

8.4.3. PPTs rolle når UH trekker seg ut

Et annet sentralt poeng som kommer frem i intervjuene, er betydningen av lokal forankring og som ses i sammenheng med når UH trekker seg ut av et partnerskap og samarbeid. Om PPT skal kunne ivareta og støtte barnehager og skoler i et videre utviklingsarbeid og både på individ og systemnivå er det essensielt at PPT har innsikt i og kjennskap til de prosessene som er foregått i kommunene og ute på enhetene.

Ofte vil også PPT ha en koordinerende rolle i samarbeid med barnehager og skoler i det å koble på andre aktører og tjenester i laget rundt barnehager og skoler. Om dette skal fungere som et smidig og flesbelt samarbeid, vil det i tillegg til det som tidligere er nevnt være behov for tilstrekkelig med lokale ressurser og strukturer som kan videreføre arbeidet. Som en informant uttrykte det:

«I det øyeblikket universitetet er ute av partnerskapet, er det vi som står igjen. Da må du ha noen lokale som kan ta det videre.» (PPT, intervju)

Oppsummert viser både spørreundersøkelsen og intervjuene at det er ulike oppfatninger av hvordan partnerskapene har fungert, og om de bør videreføres. Likevel er det et flertall som ønsker en videreføring av modellen. For å lykkes fremover, peker flere på behovet for at PP-tjenesten i større grad involveres og opplever reell medvirkning og inkludering i prosessene. Dette vil kunne styrke både legitimiteten og kvaliteten i partnerskapene.

8.5. Kompetanse i to spor

Det overordna ansvar for å sikre nødvendig kompetanse i PPT er kommunene og fylkeskommune som PPT-eier. Tjenestens mandat er nedfelt i lov og favner bredt fra et forebyggende inkluderingsperspektiv til å utarbeid sakkyndig vurdering for barn og elever som har behov for spesialpedagogiske kompetanse i eget barnehage- og skoletilbud. Dette innebærer at PPT er tett integrert i arbeidet i barnehager og skoler, og derfor utgjør en naturlig aktør i utviklingsprosesser både på enhetsnivå og i kommunen.

I kompetanseløftet er det flere kompetanseområder og nivå som er aktuelt å se på når det gjelder PPT og kompetanse. Det ene er det vi kaller det interne sporet. Dette omfatter kompetanse internt i PPT, hva man har og hva man trenger sett i lys av kompetanseløftet. Spor to er det vi forstår som det eksterne sporet og som omhandler hvordan PPT opplever at kompetansetilbudet fra UH og andre aktører kan gi et reelt bidrag i kompetanseutvikling i tjenesten.

Selv om kommuner og fylkeskommuner har det overordna ansvaret for PP-tjenesten, er det ofte leder på tjenestenivå som har både det faglige ansvaret og ansvaret for drift og prioriteringer. En av PPT-lederne sier at:

«Som leder er min rolle å sikre at PP-tjenesten til enhver tid har nok kompetanse til å utføre de oppgavene vi får.» (PPT, spørreskjema)

Det pekes videre på at PPT i liten grad blir prioritert i kompetanseløftet, og at dette henger sammen med hvilke tilbud UH kan levere og hvordan tilskuddsmidlene bindes opp:

«Det er utfordrende at PPT i liten grad prioriteres til Kompetanseløftet innenfor aktuelle fagområder. Opplevelsen er at dette henger sammen med hva UH i vår region kan tilby av kompetanse, og at UH binder opp tilskuddsmidlene slik at det gir lite rom for å innhente ønsket kompetanse andre steder. Statped og andre kompetansesentre fremstår i større grad som aktuelle leverandører av kompetanse, spesielt til PPT.» (PPT, spørreskjema)

Flere av PPT lederne har vært opptatt av kompetansehevende tiltak i PPT. Dette henger både sammen med nedskaleringen av Statped hvor kommuner og fylkeskommuner i større grad enn tidligere skal ta ansvar for å ivareta barn og elever, barnehager og skoler i mer høyfrekvente vansker innenfor det spesialpedagogiske feltet. Samt at når ansatte i PPT skal tettere på barnehager og skoler i det forebyggende arbeidet krever dette en annen kompetanse enn hva tidligere systemarbeid og sakkyndighetsarbeid har krevd. Videre skal vi se nærmere på hvordan PPT tenker om egen kompetanse, kompetansebehov i tjenesten og tilgang på kompetansehevende tiltak hos PPT.

8.5.1. Det Interne sporet, spor 1

I kjølvannet av stortingsmelding 6 og en dreining mot en PPT tettere på praksis i barnehager og skoler, er det ulikt i hvilken grad ledere og ansatte i tjenesten opplever å ha den kompetansen som trengs i PPT. Dette både når det gjelder samarbeid internt i kommunene og via partnerskap i tilskudd fra kompetanseløftet. Spesielt gjelder dette der PPT er tiltenkt en rolle som kompetanseleverandør. Flere viser til en forståelse av at kompetanseløftet skulle bidra med et kompetanseløft til PPT og tilføring av ny kunnskap i prosessveiledning, andre at det skulle bidra i å styrke PPT som spydspiss i kompetanseløftet lokalt.

Hvordan kompetanseløftet er vurdert å være et løft for utvikling av kompetanse i PPT eller ikke, varierer i stor grad. Noen steder har man vurdert at det ikke ligger innenfor rammene for kompetanseløftet med egne kompetansetiltak for PPT, og at det er en utfordring å få gjennomslag for at PPT har et annet behov for kompetansetiltak enn hva en finner i barnehager og skoler:

«Vårt nettverk har tolket det dit hen at PPT ikke kan få «egne» tiltak, men i samarbeid med skole/bhg. Blir ikke spisset nok til vårt behov. Blir heller en utviklingspartner, nyttig lærdom, men det gir ikke det løftet vi ønsker oss» (PPT-spørreundersøkelse)

«PPT er ikke kommet godt nok med og har i mindre grad fått midler til kompetanseheving rettet mot PPT, vi har i all hovedsak vært deltakere på kompetanseheving til skoler og barnehager og har ønsket noe mer enn det som er mer tilpasset PPT» (PPT, spørreundersøkelse)

Andre steder har man vurdert det annerledes og tidlig satt i gang egne tiltak for PPT. Det de dataene for øvrig viser er at det har vært en endring underveis og at det i større grad er tildelt midler fra tilskuddsordningen til tiltak direkte knyttet til PPT. Flere av PPT-lederne har vært opptatt av egen rolle i det å sikre at PPT har den kompetansen som til enhver tid trengs og etterspørres. En av PPT-lederne sier at en av de viktigste oppgavene hen har som leder er å; «sørge for relevant kompetanseheving hos ansatte». Andre uttaler at i rollen som leder må en; «sikre at pp-tjenesten får den kompetanse de bør ha i forbindelse med kompetanseløftet» og at dette må henge sammen med et; «fokus på å avklare PPTs rolle og på hvilken kompetanse man forventer av fremtidens pp-tjeneste».

Rolle og kompetansebehov oppleves å være knyttet tett sammen, og hvor det ene påvirker det andre. Når ledere i tjenesten er opptatt av fremtidens PP-tjeneste går dette utover rammen av kompetanseløftet, men som allikevel kan tenkes å være tett knyttet til kompetanseløftet. Kompetanseløftet som andre innsatser, både lokalt og nasjonalt, peker i stor grad i samme retning og hvor inkluderende praksis spiller en sentral rolle. Dette i tillegg til at tjenesten skal bygge kompetanse på utfordringsområder hvor Statped tidligere har hatt et spisset oppdrag og mandat kan tenkes å utfordre tjenesten både i et inkluderingsperspektiv, men også i spesialpedagogisk sammenheng. Hvordan skal PP-tjenesten kunne forvalte dette innenfor de rammene som er gitt og vil opplæringsloven og annen aktuelle lovgivning kunne være et bidrag i retning av å tolke, forstå og ramme inn tjenestens arbeid? Peker ikke dette på et behov for også kompetansehevende tiltak i PPT som en PPT-leder påpeker i intervju:

«Altså det er jo litt av det jeg har ropt hele tiden, om at vi må ha kompetanseheving, vi skal ha det gjennom kompetanseløftet, for det bør gjelde oss også, men det er klart at det tolkes, så står det på Udir at det her gjelder skole og barnehage, og da tolker noen det dit, og så får vi ikke rom i det, sånn at selv om vi virkelig har prøvd å ta oss plass i å få kompetanseheving, så er det lite rom for det» (PPT, intervju)

Når det gjelder PPT sin egen kompetanse viser Tabell 8.1 at samtlige av respondentene vurdere egen kompetanse som relevant for å bidra i kompetanseløftet,

og 4 av 5 opplever å ha den kompetansen som barnehager og skoler etterspør i høy eller i svært høy grad. I intervjuene og åpne svar i spørreundersøkelsen ser vi noe av det sammen, men her er svarene mer nyansert og vi ser et skille mellom det som ofte ses på som «faglig kompetanse» og «veiledningskompetanse»:

«PPT skal ikke trenge å styrke så mye kompetanse, i så fall ikke i fag, men innen rådgivning og anledninger til å komme i posisjon til å veilede skoler og barnehager» (PPT, spørreskjema)

«Jeg opplever ikke at PP-tjenesten har behov for å styrke sin kompetanse. Tjenesten arbeider i tråd med sitt mandat og med høy faglig kvalitet» (PPT, spørreskjema)

Det kommer også frem at kompetanse internt i PPT i seg selv ikke kan skape utvikling og endring i barnehager og skoler. Om PPT sin innsats skal ha verdi må ledelse på skolen, lærere og styrere i barnehagen være klare for å ta imot og være med på en endringsprosess.

Det er også flere i spørreundersøkelsen som peker på at det er et behov for økt kompetanse i PPT. Dette kan ses noe i sammenheng med hvilke forventninger man hadde til kompetanseløftet og kompetansehevende tiltak for PPT i et partnerskap med UH. Som vi har pekt på tidligere er dette i stor grad knyttet til forventninger om at PPT skulle styrkes i det forebyggende arbeidet og i egen veilederrolle. I svar om behov for styrking av kompetanse synliggjøres et bredere perspektiv og som omhandler spennet i PPT sitt mandat ifølge opplæringsloven, og en mulig praksis i ikke bare skoler, men også i barnehager. Her omtales alt fra kompetanse på systemarbeid til kompetanse på høyfrekvente vansker:

«PPT må styrke kompetansen i forebyggende arbeid og tilrettelegging for at elever skal få et tilfredsstillende utbytte i skolen (utvidelse av mandatet Oppl.lov 2024). Det innebærer både utredningskompetanse for tilrettelegging og inkluderende praksiser på individnivå, men også arbeid i skolen/systemet for inkluderende praksiser (utvikling og endringsarbeid)» (PPT, spørreundersøkelse)

Utover spesifikk fagkompetanse og kompetanse i egen veilederrolle peker flere på at PPT må styrke egen bestiller kompetanse i møte med UH og Statped. Både når det gjelder innholdet i tiltakene og hvilket kompetansemiljø som vil være relevant. Av

våre data går det frem at den opplevde kvaliteten på de tiltakene som retter seg direkte mot PPT varierer betydelig, og at innholdet derfor treffer organisasjonene ulikt. Samtidig understrekes betydningen av at de som deltar i et partnerskap fra UH sin side har god kjennskap til PPT og deres mandat. Dette er noe vi skal se nærmere på i neste avsnitt og hvordan ansatte og ledere i PPT vurderer de tiltakene som har vært gjennomført.

8.5.2. Det eksterne sporet, spor 2

Til tross for at det en del steder har vist seg å være utfordrende å beslutte å prioritere og etablere kompetansetiltak for PPT i kompetanseløftet er det flere ansatte og ledere som viser til tiltak hvor PPT har vært en del av partnerskapet. Også her ser vi et stort strekk i laget. Dette innebærer at noen steder har det vært helt egne tiltak rettet mot PPT, andre steder har PPT vært invitert inn i kompetansetiltak sammen med barnehager og skoler. Flere peker på at mange av disse tiltakene ofte er for generelle, og ikke tilpasset PP-tjenestens spesifikke behov. Det etterlyses mer spisset og målrettet kompetansetiltak for PPT, særlig innen spesialpedagogikk og veiledning:

«Lite av kompetansehevingen i kompetanseløftet (i vår kommune) er spesielt rettet mot PPT.» (PPT, spørreundersøkelse)

Det kan synes som at forsøk på å tilføre kompetanse i PPT ofte ikke har vært gitt med bakgrunn i vurdering av tjenestens kompetansebehov, men at man har heftet PPT på kompetanseutviklingen som er vurdert og tilrettelagt for barnehager og skoler. En av lederne i PPT uttaler i intervju at «Men det virker ikke som om så mange kommuner har tatt det innover seg at det krever en kompetansebygging i egen PP-tjeneste». Flere av informantene er opptatt av at PPT må kunne tilføre noe i kompetanseutviklingen ute i barnehager og skoler, og at dette krever at PPT har en annen og kanskje mer spisset kompetanse enn hva en forventer at enhetene skal ha. Fra intervju med leder i PPT pekes det på nødvendigheten av at PPT oppleves som en legitim samarbeidspart og en som kan bringe noe inn «fordi vi har ikke sjans å stå med pondus ute i barnehage og skole hvis ikke vi kan noe mer enn de kan ... det ble ikke søkt noe til kompetanseheving for PP-tjenesten, og det kritiserte jeg hardt». Samlet sett etterspørres en større grad av kompetansehevende tiltak via kompetanseløftet for PPT:

«Kompetanseløftet må i større grad omhandle PPT slik at PPT kan heve sin kompetanse uten at det går utover eget budsjett. Det er i svært liten grad lagt til rette for det. Kompetansehevingen slik det er lagt opp nå treffer det i mindre grad PPT» (PPT, spørreskjema)

Samtidig som PPT i større grad etterspør en plass og et rom i kompetanseløftet fremkommer det nokså tydelig at PPT opplever utfordringer med UH som kompetanseleverandør i kompetanseløftet. Flere mener at flere UH-miljø har begrenset kjennskap til PPT, og derfor har manglet et godt nok grunnlag for samarbeid, samskaping og for å ta i bruk rett kompetanse til rett tid. Noen opplevde også at det er manglende samsvar mellom PPTs kompetansebehov og de tiltakene som blir iverksatt:

«Vi fikk noe annet enn det vi ba om, selv om det er relevant. Tiltak basert på det vår lokale UH har å tilby.» (PPT, spørreskjema)

Ved oppstart av kompetanseløftet var det tenkt at kommunene og fylkeskommunene skulle gå i partnerskap med lokal UH. Denne praksisen har vært i endring og det er nå like vanlig at man jobber i partnerskap med UH-miljø som har den kompetansen en har vurdert at trengs, og ikke er avhengig av geografisk nærhet. Det er usikkert hva som påvirker svarene vi får fra ansatte og ledere i PPT om kompetansetiltak via kompetanseløftet. Kanskje er mye farget av hvordan man forstod, tolket og praktiserte arbeidet og partnerskapet i kompetanseløftet fra starten av, og at mer fleksible løsninger og økning av tiltak rette mot PPT har fått noe lite fotfeste ennå. Det er flere utfordringer som avdekkes her. Dette dreier seg blant annet om at kompetanseløftet ikke oppleves å være lokalt forankret og «bottom-up», men i større grad en «ferdig pakke» lite tilpasset det PPT ønsket eller hadde behov for, eller at de opplever at UH-partner ikke har den nødvendige kompetansen:

«Har prøvd et tiltak, der planen var å utvide til skole/barnehage etter hvert, men måtte avbryte, da man satt igjen med at kompetansen i tjenesten var betydelig høyere enn kompetansen i UH» (PPT, spørreundersøkelse)

Andre faktorer som ble problematisert var at det var lite kjennskap til PPT både i arbeidsgrupper og blant forelesere fra UH.

Videre pekes det på et tettere samarbeid med UH og kommunene når det gjelder et gjensidig samarbeid i partnerskapet og som bidrar i utvikling av praksisnær kompetanse i UH:

«Så vi synes jo at UH kunne brukt kommunen mye mer inn i grunnskolelærerutdanningene, barnehagelærerutdanningene, spesped-utdanningene, for å skape et bedre kunnskapsgrunnlag til nyutdannede lærere og barnehagelærere om hvordan kommunene fungerer og jobber» (PPT, intervju)

Til tross for et noe dystert bilde av PPT sine tanker om samarbeid med UH i partnerskap, viser spørreundersøkelsen at om lag halvparten av ansatte og ledere i PPT mener at UH har relevant kompetanse for å støtte barnehager, skoler og PPT i eget utviklingsarbeid. Dette indikerer at en betydelig andel fortsatt opplever UH som en viktig og relevant bidragsyter i kompetanseløftet, og som kan tilby den kompetansen som etterspørres.

8.6. Opplæringsloven

Den nye opplæringsloven viderefører flere eksisterende områder, samtidig som den introduserer nye. Den inneholder også presiseringer, særlig knyttet til arbeidet med tilpasset opplæring og individuelt tilrettelagt opplæring. Dette innebærer at PPT sitt mandat både når det gjelder forebyggende arbeid og tidlig innsats og i vurderingen av enkelt elevers behov for individuelt tilrettelagt opplæring (Opplæringsloven, §11-6) er tydeligere fremhevet i den nye loven. Hvordan dette ev påvirker, fremmer eller hemmer PPT sin rolle i lokalt og nasjonalt utviklingsarbeid er noe vi skal se på knyttet opp mot våre data fra survey og intervju.

Den nye loven oppleves av ansatte og ledere i PPT som et positivt tilskudd som er med å tydeliggjør ansvar og intensjoner i rollen til PPT og i samarbeid med skolen. Videre er det flere som mener at den bidrar til ryddighet i tilrettelegging på skolenivå og styrker det forebyggende arbeidet i PPT.

Loven har også vært med på å tydeliggjøre kompetansebehov i PPT, og drar i samme retning som ulike satsninger, blant annet kompetanseløftet, og påvirker hvordan skolen og PPT jobber med inkludering og spesialpedagogikk i skolen:

«Ny opplæringslov har gjort noe med hvordan vi tenker om ... hvordan skolen skal jobbe.» (PPT, intervju)

«Vi er veldig glade for den nye opplæringsloven som konkretiserer egentlig det som har vært en del av, hva skal jeg si, Ja, det er en veldig ryddig måte å forstå både hvordan tilrettelegge og hvem som har ansvaret, men også å skille ut det som er den pedagogiske intensjonen med PP-tjenestens arbeid» (PPT, intervju)

Flere av informantene løfter frem PPT sin rolle i kommunen i å forstå og tolke den nye loven, og at dette er noe også andre enn PPT er opptatt av, blant annet statsforvalter. Videre presiserer loven PPTs mandat i inkluderingsarbeidet på skolene, noe som ansatte og ledere i PPT bidrar i å tydeliggjøre PPT sin rolle i skolen.

8.7. Kompetanseløftet, til nytte og besvær

I tråd med intensjonene i kompetanseløftet er det et uttalt ønske at kompetanse skal komme tettere på enhetene, og på barn og elever. I arbeidet med evalueringen av kompetanseløftet har vi tidligere erfart at å spore effekt på barne- og elevnivå har vist seg å være en utfordring, og fokus har underveis dreid seg i større grad mot de ulike aktørene og profesjonene som er med i partnerskapene.

8.7.1. Utvikling, endring og legitimitet

Fra våre data ser vi at kompetanseløftet har ført til endringer i hvordan ansatte i PPT jobber. Vi ser at det er større grad av fokus på systemarbeid, forebygging og tidlig innsats enn tidligere. Det ser også ut for at arbeidet og deltagelse i kompetanseløftet har bidratt til økt bevissthet når det gjelder verdien av tilhørighet i barne- og elevfellesskapet i barnehager og skoler. Ansatte og ledere i PPT uttrykker at kompetanseløftet har styrket enhetene, barnehager og skoler, og fremhever det de ser som en positiv utvikling i barnehager og skoler med økt bevissthet om inkluderende praksis og pedagogisk kvalitet

«Vi merker at det har blitt en større bevissthet ute i barnehager og skoler om deres ansvar for inkluderende praksis.» (PPT, intervju)

Samlet sett har dette ført til flere barn og elever ser ut til å få behovene sine dekt innenfor rammen av de ordinære tilbudene. Ansatte og ledere i PPT opplever at barn og elever med sakkyndig vurdering og enkelt vedtak er en litt annen gruppe nå enn tidligere:

«Vi har blitt veldig mye mer opptatt av at det er de med store behov som skal ha sakkyndig vurdering.» (PPT, spørreundersøkelse)

Dette indikerer at PPT benytter mindre tid til utarbeiding av sakkyndig vurdering og mer tid i det forebyggende arbeidet på enhetene. Det fremkommer også en opplevelse av at kompetanseløftet har bidratt til bedre samarbeid og mer målrettet innsats i barnehager og skoler, noe som knyttes til en opplevelse av å være tilknyttet et tettere kompetanse og profesjonsfellesskap i barnehager og skoler:

«Vi har en mer naturlig nærhet, og kan gi råd på en litt annen måte fordi vi kjenner barnehagen bedre.» (PPT, intervju)

8.7.2. Hvordan tenker PPT om nytteverdi av kompetanseløftet?

Vi ser at det er stor variasjon i opplevelsen av nytteverdi fra deltagelse i kompetanseløftet. Noe av dette kan en anta henger sammen med grad av involvering og hvilken rolle og posisjon tjenesten, ansatte og ledere har hatt i kommunen. Med utgangspunkt i både spørreundersøkelsen og intervju ser vi at enkelte opplever kompetanseløftet som positivt og utviklende, mens andre mener det har vært lite relevant og tidkrevende. Flere i PPT trekker frem nytteverdi i egen praksis og internt i PPT som en gevinst i det å være involvert i kompetanseløftet. Tabell 8.1 viser at rundt 50% av respondentene i spørreundersøkelsen svarte at deltagelse i kompetanseløftet bidro til å styrke veiledningskompetansen innad i PPT. Atter andre mente at PPTs kompetanse i barnehage og skoleutvikling var styrket gjennom deltagelse i kompetanseløftet.

Når det gjelder samarbeid med ulike enheter og aktører er det flere som mener at deltagelse i kompetanseløftet har ført til et tettere, bedre og mer målrettet samarbeid mellom PPT og barnehager og skoler og hvor PPT har fått en mer naturlig plass i utviklingsarbeidet. Over 70% av respondentene i spørreundersøkelsen svarer at deltagelse i kompetanseløftet øker samarbeidet mellom PPT og barnehager og skoler, og over 80% at deltagelse i kompetanseløftet er med å styrke kompetansen i barnehager og skoler. Her kan det være verdt å merke seg at det rapporteres om lavere samarbeid med de private enhetene enn de kommunale enhetene. Det kommer også frem av spørreundersøkelsen at via tettere samarbeid med barnehager og skoler oppnår PPT både å få en annen legitimitet og bedre kjennskap til enhetene. Dette fører igjen til at PPT kan gi råd som treffer bedre enhetenes utfordringer

Som nevnt tidligere i dette kapitlet er det flere som opplever at samarbeid og prosjekter med UH og Statped har gitt nyttig kompetansepåfyll, og da spesielt innen vanskeområder som Statped har deltatt i som autisme og alternativ-supplerende-kommunikasjon. Andre har også opplevd nettverkssamlinger med erfaringsutveksling som verdifullt:

«Rent personlig for meg, så har det vært et løft i forhold til PP-lederrollen, fordi vi har fått til å lage et nettverk for PP-lederne» (PPT, spørreskjema)

8.7.3. Utfordringer, takt og utakt

Det er mange gode erfaringer fra kompetanseløftet, og mye som til tross for en utfordrende start har gitt positive ringvirkninger ute i kommunene. Når det er sagt er det også flere som peker på utfordringer i dette arbeidet, og i det å nyttiggjøre seg kompetansetiltak og nyervervet kunnskap. Dette er blant annet tid og mangel på ressurser.

I spørreundersøkelsen til PPT kom det frem at så mange som 80% av respondentene ser mangel på kapasitet som en utfordring i det å ta imot og forvalte ny kompetanse. Andre faktorer som slår ganske høyt ut er manglende kultur for kollektiv læring og at de som mottar kompetansen ikke ser denne som relevant. Til tross for at det legges ned både tid og ressurser i å drive utvikling og endring av praksis, er det utfordringer både på enhetene og i PPT i arbeidet med å forvalte ny kunnskap og la ting få festet seg i organisasjonen. I de åpne spørsmålene fra spørreundersøkelsen er det flere som i tillegg til å peke på presset kapasitet internt i PPT, peker på kapasitetsutfordringer ute på enhetene. De ser at ansatte i barnehager og skoler har et stort mangfold av oppgaver de må forholde seg til og som blir en utfordring i utviklingsarbeidet:

«Det krever systematisk tilnærming over tid å skape endring. Skoler og barnehager har mange ting de skal imøtekomme og går kanskje videre til neste «ting» uten at det er blitt en etablert praksisendring» (PPT, spørreskjema)

«Tror en faktor er at ansatte i skoler og barnehager er så presset at de kun har tid til å gjøre et minimum av kjerneoppgaver, så de har ikke mentalt overskudd til å ta imot omfattende endringer utenfra» (PPT, spørreskjema)

Ansatte peker også på nødvendigheten av å drive utviklingsarbeid i takt i barnehager, skoler og PPT om en skal lykkes i det forebyggende arbeidet. Skal en lykkes i dette er det vesentlig at kommunen legger til rette for felles helhetlig kompetanseutvikling på tvers av enheter og tjenester:

«PPT har mye kompetanse og klarer å veilede og sette i gang tiltak, dersom ledelse på skolen, lærere og styrere er klar for å ta imot og være med på en endringsprosess, gamle praksiser er ofte vanskelig å avvende» (PPT, spørreskjema)

«Felles forståelse av hva PPT kan bidra med for å endre praksis i klasserommet. PPT prøver å se alle elevene, mens en del lærer ønsker at vi skal se hva som er galt med eleven. Da kommer vi ikke i posisjon til veiledning» (PPT, spørreskjema)

8.8. Oppsummering

Dataene viser betydelig variasjon i hvordan PPT er involvert i Kompetanseløftet – fra begrenset deltakelse til pådriver- og koordinatorroller. Mange oppgir tettere samarbeid med barnehager og skoler, og flere beskriver styrket veiledningskompetanse og mer systemrettet arbeid. Samtidig rapporteres kapasitetsutfordringer, utydelige rolleavklaringer i partnerskapene og varierende treffsikkerhet i UH-tiltak rettet mot PPTs behov. Samarbeidet med Statped beskrives som nyttig i spesialiserte tema, men involveringen i Kompetanseløftet oppfattes ofte som perifer. Den nye opplæringsloven omtales som en klargjøring av PPTs forebyggende og veiledende oppgaver. Samlet viser materialet et bredt spenn i lokal praksis og ulike vurderinger av nytte, men med en felles vekt på behovet for tydelig involvering av PPT og mer målrettede kompetansetiltak.

Både de kvalitative og kvantitative dataene viser stor variasjon mellom de ulike PPT-kontorene og hvilken rolle de har hatt i Kompetanseløftet. PP-tjenestens rolle spenner fra fravær av deltakelse til en sentral posisjon i kommunenes arbeid. De fleste oppgir at flere ved egen arbeidsplass har vært involvert i satsingen, og omtrent halvparten av respondentene i spørreundersøkelsen svarer at arbeidsplassen har interne systemer eller møter som støtter arbeidet med Kompetanseløftet.

Erfaringene med satsingen er mangfoldige, og det er vanskelig å peke ut én tydelig retning for videreføring. Ansatte i PPT peker på behov for mer praksisnær og relevant kompetanseutvikling som er tilpasset lokale behov og har tydeligere mål. Samtidig understrekes behovet for politisk vilje og evne til å løfte PP-tjenesten, slik at den kan drive utviklingsarbeid i tråd med nasjonale og kommunale føringer.

9. Statpeds rolle i Kompetanseløftet

Melding til Stortinget 6 (2019-2020) satte rammer for omstillingen i Statped og kompetansebygging i kommunene, og la opp til at disse prosessene skulle foregå samtidig over fem år (2020-2025). Statpeds mandat skulle avgrensnes og tydeliggjøres (se kapittel 3.3). Dette innebar at kommuner og fylkeskommuner selv skulle ha kompetanse for å kunne ivareta såkalte høyfrekvente vansker uten bistand fra Statped. Gjennom deltakelsen i Kompetanseløftet skulle Statped være blant dem som bidro til konkret kompetanseutvikling via partnerskapene, i tillegg til å bidra med kunnskap inn i diskusjoner om behov og behovsmeldinger som drøftingspartner i samarbeidsforum. Analysene i dette kapittelet er basert på en kombinasjon av data fra intervjuer og fra dokumenter, sett opp mot øvrig forskning på omstillingen i Statped. Informantene fra Statped har vært ansatte oppnevnt som observatører i samarbeidsforum og kontaktpersoner for Kompetanseløftet på fylkesnivå.

9.1. Statpeds bidrag til kompetanseutvikling

Det er stor variasjon mellom fylkene når det kommer til antallet partnerskap Statped inviteres inn i. I tabell 9.1 ser vi omfanget av Statpeds bidrag i kompetanseheving i regi av Kompetanseløftet (Andrews mfl. 2025; Statped, 2025). Mellom 2021 og 2024 mottok Statped 49 søknader fra partnerskap, mens de i 2024 mottok 15. Agder, Trøndelag og Oslo/Viken sto for flest søknader, mens Rogaland og Møre og Romsdal ikke hadde noen.

Tabell 9.1 Statpeds bidrag til kompetanseheving via partnerskap i Kompetanseløftet, etter år og fylke (Kilde: Statped, 2025)

Fylke	2021	2022	2023	2024	Totalt
Agder	2	2	5	5	14
Innlandet	1	1	1	2	5
Møre og Romsdal	0	0	0	0	0
Nordland	1	0	0	1	2
Rogaland	0	0	0	0	0
Troms og Finnmark	1	1	2	2	6
Trøndelag	1	3	3	2	9
Vestfold og Telemark	0	0	1	0	1
Oslo og Viken	3	3	3	1	9
Totalt per år	9	9	16	15	49

Blant temaer som Statped ble forespurt om å bidra til kompetanseutvikling innenfor, var sammensatte læreversker, språk/tale, alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK), inkludering, hvor bruk av Refleksjonsverktøy for inkluderende praksis har vært hyppig etterspurt, og i tillegg temaer som skolefravær og autisme (Statped, 2025, 30-31). Refleksjonsverktøyet for inkluderende praksis er utviklet av Statped og kartlegger skoler og barnehagers inkluderende praksis via et digitalt skjema. Resultatet er ment å være utgangspunkt for videre utviklingsarbeid for inkluderende læringsmiljø. I enkelte kommuner veileder PP-tjenesten i bruken av dette verktøyet, mens i andre kommuner tar ansatte i Statped seg av dette.

Det er vanskelig å trekke noen bastante konklusjoner rundt variasjonen i bruk av Statped i Kompetanseløftet. Man kan imidlertid notere seg at hvorvidt Statped deltar i partnerskap ikke henger sammen med befolkningsstørrelse i særlig grad, all den tid Agder er fylket Statped deltar i flest partnerskap, mens man i Vestland kun har deltatt i tre. I Agder er UiA den eneste aktøren fra UH, mens i Vestland er det flere ulike aktører som bidrar fra UH. En mulig hypotese er derfor at færre UH-partnere kan bidra til tettere relasjoner mellom UH og Statped, og dermed større bevissthet om hva Statped kan bidra med inn i partnerskapene. Et annet tydelig trekk er at andelen partnerskap Statped deltar i er økende, noe som også kan henge sammen med en større bevissthet hos UH med, i tillegg til en mulig dreining i retning spesialpedagogiske temaer i behovsmeldingene (se kapittel 5.2 og kapittel 6.3.3). En supplerende forklaring kan være at man flere steder har kommet forbi det en informant i Statped i 2023 kalte «vi skal kartlegge og se hva som skjer-kneika» (Andrews mfl. 2024). Tendensen er dermed en økende oppmerksomhet rettet mot samarbeid med Statped om spesialpedagogiske temaer.

Statpeds bidrag til kompetanseutvikling i kommuner og fylkeskommuner har imidlertid vært bredere enn deltakelsen i Kompetanseløftet. Flere PP-tjenester, kommuner og fylkeskommuner har søkt Statped om bistand til kompetanseutvikling utenom Kompetanseløftet (Andrews mfl., 2024). Flere PP-tjenester satte i gang kompetanseutvikling i egne tjenester basert på signaler i Meld. St. 6 (Andrews mfl., 2025). Noen valgte sågar å gå utenom Kompetanseløftet og direkte til Statped, enten fordi de hadde negative erfaringer med ordningen eller fordi systemtjenester direkte fra Statped ble ansett som nyttigere og i tillegg kostnadsfrie. En tredjedel av ledere i PP-tjenesten oppga i en spørreskjemaundersøkelse høsten 2024 at Statped hadde bidratt til kompetanseutvikling i det geografiske området som deres

tjeneste dekker. Bidraget til kompetanseutvikling innen høyfrekvente vansker var dog noe mer begrenset (Andrews mfl., 2024, s.46). I 2024 bidro Statped i 228 kurs og konferanser (Statped 2025). Samme år fikk de 15 forespørsler om å bidra til lokale kompetansehevingstiltak gjennom Kompetanseløftet. Statpeds bidrag til kompetanseheving utenfor Kompetanseløftet er med andre ord betydelig. Det er først og fremst kommuner og UH-sektoren som søker om systemtjenester fra Statped (Statped 2025). Systemtjenester til UH innebærer undervisning og kursvirksomhet for ansatte og studenter. Det er dermed ikke direkte knyttet opp kompetanseheving i kommuner, men kan indirekte komme kommuner til gode.

9.2. Statpeds rolle som drøftingspartner

I *Retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling* er det slått fast at Statped (og PPT) skal involveres i samarbeidsforums eller regionale nettverks vurderinger av kompetansebehov. For å organisere dette arbeidet i samarbeidsforum har Statped valgt ut en representant i hvert fylke som er observatør i samarbeidsforum og fungerer som kontaktperson i fylket og for Statsforvalteren. Disse representerer Statped på møter i samarbeidsforum, i fagutvalg og/eller arbeidsutvalg. De aller fleste av disse har også tett kontakt opp mot PPT-ledernettsverk i de respektive fylkene. Selv om Statped med omstillingen ble en landsdekkende organisasjon, er det i arbeidet opp mot Kompetanseløftet en regional, eller snarere fylkesvis, dimensjon, hvor kjennskap til lokale forhold spiller en viktig rolle. Statped selv omtaler seg som en drøftings- og kompetansepartner i Kompetanseløftet. Hva som konkret ligger i begrepet drøftingspartner, varierer etter hvilket fylke og samarbeidsforum det vises til. Det er naturlig å se dette i sammenheng med variasjonen i hvordan samarbeidsforum er organisert i de ulike fylkene (se kapittel 5.2). I enkelte fylker oppgis det at Statped-representanten går grundig gjennom alle behovsmeldinger i forkant av møter i samarbeidsforum, mens i andre deltas det i mindre grad i vurderingen av behovsmeldingene før møter i samarbeidsforum. Enkelte partnerskap har brukt representanten i samarbeidsforum til å drøfte konkrete saker som handler om utforming av behovsmeldingen, og eventuelt om Statpeds praktiske bistand i gjennomføring av tiltak. Om dette faller utenfor den Statpedansatte som møter i samarbeidsforums kompetanseområde, har partnerskapene blitt henvist til andre i Statped. Det er særlig balansen mellom allmennpedagogiske temaer og spesialpedagogikk Statped engasjerer seg i. I flere fylker spiller Statped det vi vil kalle en aktiv rolle som drøftingspartner:

Vi har det spesialpedagogiske øyet med at vi stiller spørsmål i forhold til [spes. ped. vs. allmennped.]. Vi kommer ikke med forslag, vi stiller bare spørsmål, og så reflekterer de i forumet eller i utvalget. [...] Når vi stiller spørsmål, så får vi dem til å huske at det handler om spesialpedagogikk. Vi har flere eksempler på at vi har klart å [...] styrke dem litt, og så er de enige i det. (Statped informant)

Statpeds aktive rolle ble i det konkrete samarbeidsforumet opplevd å være konstruktiv av øvrige deltakere:

Jeg stilte spørsmål om hva de tenker [om Statpeds rolle] i fjor, og det var veldig gode tilbakemeldinger på det. De synes det var veldig viktig [...] at vi klarte å hjelpe dem å styre mot det spesialpedagogiske.

Statpeds aktive forståelse av rollen som drøftingspart ble med andre ord godt mottatt og nøy høy grad av legitimitet i dette samarbeidsforumet. Men det er også eksempler på at Statped inntok en mindre aktiv rolle i frykt for å overkjøre skoleeiere og andre deltakere:

Forsker: Hvordan bidrar dere inn i diskusjonene, la oss si det er søkt om tre ganger potten i behovsmeldinger?

Statped-representant: Nei der må man jo vokte seg i og med at det er regionale kompetansenettverk som gjør sine vurderinger. Det er nok mer at det er Statsforvalteren og samarbeidsforum som gir tilbakemelding til de regionale nettverkene.

Her ser vi hvordan rollen som drøftingspartner forstås ulikt på tvers av fylker og samarbeidsforum fra Statpeds side. Dette bør ses i sammenheng med variasjonen som også kommer til syne hos statsforvalterembetene (se kapittel 5.2), som igjen henger sammen med retningslinjene for tilskuddsordningen som gir et betydelig rom for lokale tilpasninger utfra hva den enkelte statsforvalter finner hensiktsmessig. Statpeds rolle i Kompetanseløftet blir dermed ikke *en* ting, men en rekke beslektede praksiser som befinner seg innenfor et spenn.

9.3. Grenseoppgangen mellom UH og Statped

Kommuner kan søke om kompetanseheving gjennom Kompetanseløftet, også innenfor temaer som det vil være naturlig at Statped bidrar med. Det er imidlertid en viss overlapp mellom kompetansehevingstiltak som tilbys kommunene av Statped, det som i Statped betegner som systemtjenester. Enkelte informanter har uttrykt bekymring for at dette kunne resultere i et parallelt og konkurrerende system til tilbudet fra UH gjennom Kompetanseløftet. Dette fordi kommunene i teorien kunne få tjenester gratis fra Statped, i stedet for at UH søker om dette og betaler med midler fra Kompetanseløftet. Denne bekymringen har vært tydeligst artikulert av informanter fra Statped selv:

Det er litt utfordrende om Statped og PP-tjenesten holder på litt på siden av det kommunene og UH holder på med i Kompetanseløftet. Det kan bli et konkurrerende system at Statped kan bidra gratis direkte til kommunene i motsetning til UH.

Det ble også påpekt fra Statpeds side at man noen steder var tilbakeholdne med å markedsføre eget kompetansetilbud til kommunene i frykt for å gå inn i UHs domene:

For meg er det viktig at partnerskapet er mellom kommune og UH, ikke med oss. Vi går ikke til kommunene og markedsfører hva vi kan bidra med direkte [gratis]. Vi vil være ryddig overfor UH. Vi har tatt liten plass.

I datamaterialet er det imidlertid lite som tyder på at dette har vært et stort problem i praksis, eller har blitt oppfattet slik hos aktører i UH. En utfordring som pekes på fra Statped-hold er dog at UH i noen tilfeller er lunkne til å invitere Statped inn i partnerskap fordi det blir for dyrt, eller konkurrerer med andre behov man ønsker å prioritere midler til, som koordinatorene.

9.4. Spesialpedagogikk versus allmennpedagogikk

En bekymring som gikk igjen blant Statped-informantene i denne studien var risikoen for at spesialpedagogiske temaer ble nedprioritert til fordel for temaer av mer allmennpedagogisk art. En utfordring som ble trukket fram av flere, var at PP-tjenesten ikke var trukket nok inn i organiseringen av ordningen:

Om disse kartleggingssystemene som kommunene har innført nå, for å avdekke behov, om de er noe bedre enn å gjennomføre kvalitative vurderinger hvor PPT har ansvar [er jeg usikker på]. Så jeg hadde foretrukket et trepartssamarbeid med PPT [..].

En konsekvens av at PP-tjenesten var for lite delaktig i å definere behov og tiltak var at det allmennpedagogiske fikk for mye plass. I forbindelse med dette ble det også trukket fram hvordan aktørene i samarbeidsforum styrte etter ulike logikker. Satsing på det allmennpedagogiske ble sett i sammenheng med skoleeieres behov for å iverksette tiltak som treffer flest mulig:

Hvis vi tenker på de elevene som har spesialundervisning, så kan de bli en glemt gruppe, for man fokuserer mer på det allmennpedagogiske, for det er det som lønner seg mest, og det er der man når flest elever. Og så blir det en gruppe som vi kanskje er mest bekymra for, de blir litt sånn parkert, og så detter litt utafør hele ordninga. Derfor tror jeg også at vi har hatt øye i forhold til det spesialpedagogiske.

Sett opp mot tendensen hvor mange kommuner skal finne fram til felles behov gjennom aggregering, er en tolkning at det ligger latent et strukturelt press mot mer allmennpedagogiske tiltak i arbeidet i samarbeidsforum. Det blir dermed, sett fra Statpeds side, ekstra viktig at Statped sørger for at det spesialpedagogiske blir ivaretatt.

9.5. Det samiske i Kompetanseløftet

Statped har ansvar for å gi spesialpedagogiske tjenester tilpasset samiske barn og elever innenfor de tre samiske språkene i tillegg til norsk. I Statped er det en egen avdeling som har dette ansvaret, Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD). Ifølge informanter i Statped har det skjedd store endringer i oppmerksomheten i positiv retning når det kommer til oppmerksomhet om det samiske perspektiver. SEAD har bidratt i partnerskap som ønsker drøfting om hvordan samiske perspektiver best kan ivaretas. I tillegg bidrar SEAD på en rekke arenaer hvor drøfting av samiske perspektiver foregår, fra fylkesvise fagdager til utarbeidelse av langsiktig plan. Som en informant som arbeider med samiske spørsmål i Statped uttrykte det:

Det samiske er virkelig endret fra 2021 og til i dag. Da var også ordningen ny. [..] Kompetanseløftet har bidratt med mye positivt for det samiske.

Dette henger sammen med utviklingen i Statped generelt, hvor SEAD i løpet av omstillingen har fått et eget mandat og kompetanse innenfor samiske språk har blitt styrket. Men det ser også ut til at statsforvaltere og samarbeidsforum har større oppmerksomhet rettet mot å inkludere samiske perspektiver. Her har SEAD bidratt til at partnerskapene har kompetanse til å skrive søknader som ivaretar det samiske perspektivet. Men en informant i SEAD påpeker også at: *Noen sender egen søknad direkte til Statped og så kommer de derfra til SEAD.*

Det er å viktig å ha med seg at SEAD ikke har hatt samme avgrensning i sitt mandat som Statped har. Dette tydeliggjøres eksplisitt i det nye mandatet:

SEAD arbeider videre med tjenester på spesialpedagogiske områder av mer generell karakter, i motsetning til Statped for øvrig.

En konsekvens av dette er at behovet for oppbygging av kompetanse i kommuner som en følge av avgrensningen av Statpeds mandat, ikke gjør seg gjeldende for SEADs tjenester, fordi de fortsatt skal gi tjenester av «en mer generell karakter». Det betyr dog ikke at det ikke er behov for kompetanseheving i kommuner på samiske spørsmål. Men det kan bety at kommuner i slike tilfeller går direkte til Statped og SEAD snarere enn veien via behovsmeldinger og samarbeidsforum i Kompetanseløftet. Statpeds årsrapport for 2024 viser også en betydelig oppgang i systemsøknader med samisk som tema (Statped 2025, s. 44), riktignok fra et svært lavt utgangspunkt.

9.6. Oppsummering: Statped som observatør og leverandør

Statpeds rolle i Kompetanseløftet varierer mellom fylkene. Variasjonen henger særlig sammen med hvilke relasjoner som fantes i fylkene fra før, for eksempel mellom Statped og UH-aktører. En annen årsak til variasjon er de ulike måtene statsforvalterne har organisert samarbeidsforum og arbeidet med behovsmeldingene. Men dette betyr ikke at variasjonen er ubegrenset. Snarere snakker vi her om variasjon innenfor et spenn. I noen fylker er Statped først og fremst (men ikke utelukkende) en observatør i Kompetanseløftet via rollen i samarbeidsforum, hvor oppmerksomheten i noen grad ble rettet inn mot drøfting, innspill og vurderinger knyttet direkte til partnerskap. I andre fylker er Statped i høyeste grad en leverandør av kompetansehevingstiltak som en del av partnerskap. Agder og Trøndelag er de tydeligste eksemplene på dette. En tendens som går igjen er også at det i løpet av

perioden har blitt økt bevissthet om spesialpedagogiske tema i Kompetanseløftet, selv om det fra Statped-hold hadde vært ønskelig med et sterkere innslag av dette.

Statpeds rolle i Kompetanseløftet varierer mellom fylkene, men kjennetegnes av et spenn fra observatør- til leverandørrolle. Samtidig har grenseoppgangen mot UH og uklare forventninger til Statpeds plass skapt utfordringer. Flere informanter etterlyser tydeligere rolleavklaring, sterkere kobling til PP-tjenesten og en mer systematisk forankring av det spesialpedagogiske perspektivet i Kompetanseløftet.

10. Diskusjon, konklusjon og veien videre

En viktig erfaring i evalueringen av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis er at resultatene er preget av stor variasjon – både mellom regioner og mellom aktører. Funn i foregående kapitler, danner grunnlaget for drøftingen i dette kapitlet, der vi vurderer hvordan Kompetanseløftet har fungert i praksis og hvilke lærdommer som kan tas med videre.

Evalueringen viser at Kompetanseløftet har bidratt til å etablere strukturer og samarbeidsformer som styrker kompetanseutvikling i sektoren. Partnerskapsmodellen har lagt til rette for tettere samhandling mellom aktørene, særlig mellom UH, eiere og PPT, dokumentert ved mer positive vurderinger i surveys og sterkere UH-rolle i behovsanalyse og tiltaksutvikling. Samtidig varierer involveringen av Statped betydelig mellom fylker; flere steder vurderes bidraget som nyttig der Statped deltar, men data fra PPT viser at mange ikke opplever økt *partnerskapsbasert* samarbeid med Statped, noe som kan handle om at Statped ikke har blitt invitert til å bidra i kompetanseutvikling via partnerskapene. Mange aktører beskriver imidlertid et tydeligere felles språk og bedre rolleavklaringer enn tidligere.

Samtidig gjenstår vesentlige utfordringer. Partnerskapene er sårbare for utskiftninger, og mye av innsatsen har gått til planlegging, koordinering og byråkratiske prosesser heller enn til varig praksisendring. UH-institusjonene har hatt en sterk posisjon som innholdsleverandør, mens PPT og Statped i mange tilfeller har hatt og fått en mer perifer rolle. Den spesialpedagogiske kompetansen har i liten grad blitt styrket nær barna og elevene, noe som var et hovedmål i Meld. St. 6 (2019–2020).

Samlet sett peker funnene på at Kompetanseløftet har satt seg som struktur, men ikke fullt ut som praksisendring. For mange fungerer strukturen og samarbeidet er styrket, men måloppnåelsen er ujevn.

Videre i kapittelet utdyper vi disse funnene og drøfter hvilke erfaringer som bør tas med videre inn i det nye det helhetlige systemet for kompetanse- og karriereutvikling (SKK) fra 2026.

10.1. Rolleforståelse og partnerskapsmodellen

Kompetanseløftet bygger på en partnerskapsmodell som forutsetter gjensidig forpliktelse, tydelig rolleforståelse og tillit mellom UH, PPT og kommunale/fylkeskommunale eiere. For Statped har rollen i praksis variert mellom fylker: fra observatør/drøftingspartner til leverandør av spisskompetanse i konkrete tiltak. Samtidig viser case- og surveyfunn at grenseoppgangen mellom UH og Statped til tider har vært uklar, og PPT rapporterer i liten grad økt samarbeid med Statped som følge av Kompetanseløftet. Funnene viser imidlertid at forutsetningene for en partnerskapsmodell ikke alltid er oppfylt, og at uklar rolleforståelse har vært en sentral kilde til variasjon i kvaliteten på samarbeidet, som vist i kapitlene 6–8 og underbygget av casene og surveyfunnene der. Flere aktører peker på at UH fortsatt preges av en leverandørlogikk, der kompetanse forstås som noe som «tilbys» praksisfeltet, snarere enn som et resultat av felles utviklingsarbeid. Denne logikken finnes både internt i UH og i praksisfeltet som ofte ønsker kurs og fagdager. Tilsvarende fant evalueringene av DEKOM/ REKOM at UH-rollen var positiv, men at operasjonaliseringen varierte og at sektoren sto i en overgang fra leverandør til utviklingspartner (jfr. kapittel 3.2). Dette har skapt spenninger, særlig i relasjonen til PPT, som selv ser seg som både kompetanseleverandør og utviklingspartner lokalt. Når UH gis en definisjonsmakt over innhold og form på tiltakene, kan PPT oppleve å bli redusert til mottaker av kompetanse, til tross for sitt lovpålagte mandat og sin praksisnære kunnskap.

Statpeds rolle fremstår flere steder som utydelig i Kompetanseløftet, men på ulike måter. I samarbeidsfora har Statped og PPT ofte vært definert som *observatører*, noe som sier lite om bidraget i selve partnerskapene. I praksis har Statped bidratt via to spor: (i) representanter i samarbeidsforum har enkelte steder deltatt i drøftinger av søknader og utforming av tiltak, og (ii) andre fagmiljøer i Statped har levert spisskompetanse i gjennomføring av tiltak i partnerskapene. Samtidig har omstillingen og avgrensningen i mandatet gjort grenseflaten mot UH og PPT mer uklar. Når ansvarsområder overlapper, øker behovet for presise avklaringer om hvem som bidrar hvor, og hvordan kompetanse skal flyte mellom nivåene. At roller og forventninger i partnerskap må tydeliggjøres, er i tråd med REKOM-funn om rolleforståelse, representasjon og stivhengighet i de regionale kompetansenettverkene (jfr. kapittel 3.2.2).

Til sammen peker dette på et behov for å styrke partnerskapsmodellen gjennom tydeligere forventningsavklaringer, bedre informasjonsflyt og arenaer for gjensidig

læring mellom UH, PPT og Statped. I forslaget til ny ordning er Statped ikke lenger fast observatør i samarbeidsfora; det forsterker behovet for klare grensesnitt for når og hvordan Statpeds spisskompetanse kobles inn i partnerskapstiltak. PPT kan, og bør, ha en sentral rolle nær praksis. I flere av casene beskrives PPT som en praktisk koordinator mellom lokale behov og fagmiljøene, og har der på mange måter fungert som bindeledd mellom UH og Statped. En realistisk ambisjon er derfor å posisjonere PPT tydeligere som strategisk utviklingsaktør, med mandat, kapasitet og faste møteplasser som gjør koordineringen mer forutsigbar.

10.2. Suksessfaktorer og utfordringer i partnerskapsmodellen

10.2.1. Tydelig ledelse, samarbeid og kapasitet

Erfaringene viser at Kompetanseløftet fungerer best der det er tydelig ledelse, stabile samarbeid og god koordinering. Når kommune- eller fylkesledelsen tar ansvar og forankrer Kompetanseløftet i det samlede utviklingsarbeidet, får tiltakene større gjennomslag og varighet (som vist i kapittel 4.1, casestudiene). I kapittel 6 og 7 kommer det fram at der det er kontinuitet i nøkkelpersoner og faste kontaktpunkter mellom UH og PPT, bygges det tillit og felles forståelse, mens hyppige utskiftninger gjør samarbeidet mer sårbart.

Som vist i kapittel 6–7 og i casestudiene kjennetegnes de vellykkede partnerskapene av at partene samarbeider som likeverdige partnere, ikke som bestiller og leverandør. Når UH, PPT og skole- eller barnehageeiere møtes jevnlig og planlegger sammen, blir tiltakene mer relevante for de lokale behovene. Slike møter bidrar også til å bygge et felles læringsfellesskap som styrker kompetansen hos alle involverte. Funnene tyder på at kommuner som tar tydelig eierskap til Kompetanseløftet kjennetegnes av sterk administrativ forankring, innfelling i ordinære plan- og styringsprosesser, dedikert prosessledelse/koordinatorrolle og systematisk involvering av PPT og UH i utviklingsarbeidet

Samtidig er det flere forhold som har gjort gjennomføringen krevende. Mange steder mangler PPT kapasitet til å delta aktivt, og høy utskifting av ansatte fører til at kontinuiteten blir brutt. Noen opplever at ansvarsdelingen mellom nivåene er uklar, og at ulike satsinger går parallelt uten god samordning. I flere kommuner er det også behov for bedre struktur for hvordan kompetansetiltak skal følges opp og brukes i barnehager og skoler. (Jf. kapittel 6–8).

Selv om partnerskapsmodellen legger til rette for gjensidig samarbeid, viser erfaringene at involveringen i planlegging har variert: I flere tilfeller er UH og/eller PPT koblet på sent, og enkelte søknader har kommet uten UH-involvering (jf. kapittel 5.2). Samtidig rapporterer mange kommuner at de deltar aktivt i planlegging og utforming av tiltak. Dette peker på store lokale forskjeller i hvordan eierrollen utøves i praksis. Flere etterlyser støtte til å definere egne kompetansebehov og til å omsette disse i konkrete bestillinger. Skal partnerskapsmodellen fungere etter hensikten, må kommunene i større grad være premissleverandør, ikke bare mottaker, i utviklingsarbeidet. Dette krever både tydelig lokal ledelse og bedre støtte til strategisk kompetanseplanlegging på kommunenivå.

10.2.2. Behov for sterkere samspill og sammenheng i kompetansearbeidet

Evalueringen viser at partnerskapsmodellen i Kompetanseløftet har gitt et tydelig rammeverk for samarbeid mellom kommuner, UH og PPT, men at kvaliteten på partnerskapene varierer betydelig. Der samarbeidet er godt forankret i kommunens utviklingsstrategier, og partene har tydelige roller og jevn dialog, fungerer modellen med tanke på samarbeid og samskaping. I andre tilfeller blir samarbeidet mer prosjektpreget og personavhengig, og mister forankring over tid. For å bygge varige partnerskap må samarbeidet knyttes tettere til kommunenes ordinære styrings- og planprosesser, og ikke være avhengig av enkeltpersoners engasjement. (Jf. kap. 5.1, 7–8.)

Det tverrsektorielle samarbeidet er et annet område med uutnyttet potensial. Mange kommuner beskriver fortsatt et skille mellom utdanning og andre tjenester som arbeider med barn og unge, særlig helse- og sosialtjenester. Kompetanseløftet har i liten grad blitt brukt som en arena for å styrke dette samarbeidet.

Utviklingen de siste årene viser et tydelig todelt bilde i kompetansearbeidet. Kompetanseløftet finansierer i hovedsak som kollektive etterutdanningstiltak med vekt på inkluderende praksis, mens videreutdanning i spesialpedagogikk har vokst kraftig. Antall søkere har økt fra om lag 1 059 i 2020/21 til 2 533 i 2024/25, og antall innvilgede plasser fra rundt 300 til nær 1 250 i samme periode (www.udir.no). Dette tyder på at spesialisert, formell kompetanse i praksis må bygges via videreutdanning, mens etterutdanning i partnerskap egner seg best til å styrke breddekompetanse og inkluderende praksis i profesjonsfellesskapene.

Flere kommuner opplever denne delingen som nyttig, men samtidig peker mange på at koblingene mellom de to sporene er svake. Videreutdanning gir faglig fordypning

for enkeltpersoner, men kunnskapen brukes i liten grad systematisk i det kollektive utviklingsarbeidet. Etterutdanningene gir på sin side felles språk og retning, men mindre rom for spesialisering innenfor det spesialpedagogiske feltet.

Til sammen peker funnene på at Kompetanseløftet har bidratt til å styrke både samarbeid og kapasitet i sektoren, men at gevinsten først realiseres fullt ut når partnerskap, sektorgrenser og virkemidler ses i sammenheng. En bedre balanse mellom bredde og dybde, mellom inkluderende praksis og spesialpedagogisk kompetanse, vil være avgjørende for å sikre et helhetlig og bærekraftig kompetanseløft.

Et gjentakende funn er at mange tiltak avsluttes uten at erfaringer og læring systematiseres eller deles videre. Når kompetanseutviklingen ikke følges opp gjennom planmessig gjennomføring i barnehager og skoler, mister tiltakene mye av sin effekt. Fremover bør partnerskapene utvikle mekanismer for kunnskapsdeling og læring på tvers, slik at resultater fra Kompetanseløftet faktisk omsettes i varig praksisendring lokalt.

10.2.3. Private aktørers rolle og deltakelse i kompetanseutviklingen

Erfaringene viser at private barnehager og deres styrer i varierende grad har vært involvert i Kompetanseløftet. Flere private eiere forteller at de ikke opplever å være del av partnerskapet, men heller mottakere av tiltak som er planlagt i kommunal regi. Dette gjelder særlig i kommuner der samarbeidet mellom kommunale og private barnehager allerede er svakt eller preget av ulike styringslinjer. I andre kommuner der det finnes etablerte nettverk og ulike fora for samarbeid, beskrives situasjonen som bedre, her deltar private barnehager jevnlig i felles utviklingsprosesser og opplever større eierskap til arbeidet.

Private styrere fremhever at de ønsker å bidra aktivt i kompetanseutviklingen, men at det krever tydelige kommunikasjonskanaler, felles møteplasser og økonomiske ordninger som gjør deltakelse mulig. Flere peker på at de mangler informasjon om hvordan Kompetanseløftet faktisk kan brukes i egen virksomhet, og etterlyser mer fleksible løsninger for samarbeid med UH og PPT.

Denne variasjonen viser at partnerskapsmodellen i liten grad har vært tilpasset et mangfold av eierskap, og at kommunene i mange tilfeller har hatt utfordringer med å inkludere de private aktørene på lik linje. For å nå målene om kompetanseutvikling i hele barnehagesektoren, bør fremtidige ordninger sikre at både kommunale

og private eiere har reell medvirkning, og at samarbeidet organiseres på tvers av eierskap, ikke som parallelle løp.

10.2.4. Bygge og videreutvikle gode partnerskap

Som vist i i de empiriske kapitlene fungerer partnerskapene i Kompetanseløftet best der samarbeidet er bygget på faste strukturer og tydelig fordeling av ansvar. I ett av casene beskriver en kommune at de har etablert et fast partnerskapsmøte mellom kommuneledelse, PPT og UH, med felles plan for oppfølging av tiltak. Dette har gjort samarbeidet mindre personavhengig og gitt større kontinuitet, selv når nøkkelpersoner har sluttet. I andre caser er samarbeidet mer uformelt, og tiltakene blir dermed sårbare for utskiftninger og endringer i prioriteringer (jf. caseoppsummeringen).

Samtidig oppstår et gjennomføringsparadoks: Selv om rammene og intensjonene er på plass, er det krevende å omsette avtalte prioriteringer til stabil praksis nær barn og elever. Når UH, PPT og praksisfeltet samarbeider tett om kompetanseutvikling, øker involveringen og eierskapet, men også behovet for koordinering og tid. Et av UH-miljøene peker på at samarbeidet lykkes best når det kombineres med prosessledelse lokalt, for eksempel ved at kommunen har en egen koordinator som følger arbeidet på tvers av enheter, mens UH bidrar med faglig veiledning og tematisk kompetanse. Flere informanter fremhever at et godt partnerskap bør bestå av to komplementære roller: én med prosess- og utviklingskompetanse, og én med faglig spisskompetanse. Prosesslederen kan sikre struktur, fremdrift og involvering, mens den tematiske ekspertten kan byttes ut ved behov for ny faglig vinkling. Dette bidrar til å bevare kontinuitet i samarbeidet, samtidig som innholdet fornyes.

I enkelte tilfeller har samarbeidet kjørt seg fast. Et eksempel fra et statsforvalterområde viser at UH-aktører ble stående for langt unna praksisfeltet, og at samarbeidet først løsnet da partene valgte å bryte samarbeidet og starte på nytt med ny rollefordeling og klarere forventninger. Det understreker betydningen av relasjoner og tillit, og av at partene tør å justere kursen når samarbeidet ikke fungerer.

Samlet peker funnene på at gode partnerskap krever både struktur, prosessledelse og relasjonell forankring. For å styrke samarbeidet fremover bør kommuner og UH-miljøer bygge felles arenaer med tydelig prosessledelse, faste kontaktpersoner og fleksibilitet i den faglige bemanningen.

Erfaringene viser også betydelig regional variasjon i hvordan partnerskapsmodellen er organisert og fungerer. I noen statsforvalterområder har tidligere samarbeidsstrukturer fra DEKOM blitt videreført med gode resultater, mens andre steder har man måttet bygge nye relasjoner fra grunnen av. Dette understreker at kontekst, eksisterende nettverk og lokal forankring har stor betydning for hvordan partnerskapene faktisk virker.

10.3. Rammebetingelser for deltakelse i kompetanseutvikling

Meld. St. 6 (2019–2020) viser til både TALIS Starting Strong 2018 og TALIS 2018, der en betydelig andel barnehageansatte og lærere rapporterte behov for mer kompetanse om barn med rett til spesialpedagogisk hjelp og undervisning av elever med særskilte opplæringsbehov. Dette var en del av begrunnelsen for å styrke spesialpedagogikk i lærerutdanningene og etablere Kompetanseløftet. De nyeste resultatene fra TALIS 2024 tyder på at dette behovet ikke er redusert: Om lag to av tre lærere oppgir fortsatt stort eller et visst behov for faglig utvikling i undervisning av elever med særskilte opplæringsbehov, og en tilsvarende andel etterspør mer støtte til å håndtere elevenes sosiale og emosjonelle behov (tabell 7.4 i White mfl., 2025). Samtidig rapporterer nær én av fem rektorer at mangel på lærere med slik kompetanse hindrer skolen i å gi undervisning av høy kvalitet (tabell 6.3 i White mfl., 2025). Samlet underbygger dette at spesialpedagogisk kompetanse fortsatt er et knapphetsgode i skole- og barnehagesektoren.

Nylige funn fra en nasjonal studie av 3 603 lærere i norske grunnskoler viser at 53 prosent av lærerne rapporterer å ikke ha formell utdanning i noen av 22 sentrale temaer knyttet til inkluderende spesialundervisning. Dette gjelder også generelle prinsipper som inkluderende læringsmiljø og tilpasset opplæring (Tveitnes mfl., 2025). Lærerne rapporterer langt mer praksiserfaring enn formell utdanning på alle områder; bare 3 prosent har ingen praksiserfaring i noen av temaene, samtidig som de som har formell utdanning, ikke nødvendigvis er de som faktisk arbeider mest med disse elevgruppene. Studien viser også at selvrapportert kompetanse øker tydelig med antall temaer der lærerne har formell utdanning. Dette tyder på et reelt strukturelt kompetansegap, og at behovet for målrettet kompetanseutvikling i den ordinære lærergruppen går ut over det Kompetanseløftet alene kan dekke.

Resultater fra TALIS 2024 tyder også på at manglende deltakelse i faglig utvikling ikke først og fremst handler om vilje, men om rammebetingelser. En økende

andel norske lærere opplever tidspress, kollisjon med andre arbeidsoppgaver og økonomiske kostnader som sentrale hindringer for å delta i faglig og yrkesmessig utvikling (tabell 7.5 i White mfl., 2025). Over halvparten oppgir at utviklingstiltak kolliderer med arbeidsplanen, og rundt halvparten peker på at tiltakene er for dyre, mens kun et mindretall gir uttrykk for at det mangler relevante tilbud eller digitale forutsetninger. Sett i sammenheng med våre funn, underbygger dette at selv godt begrunnede satsinger som Kompetanseløftet, møter en hverdag hvor lærere og ledere har begrenset tid og kapasitet til å delta i, og følge opp, kompetansetiltak på en måte som faktisk endrer praksis.

10.4. Riggen er arvet fra DEKOM

Kompetanseløftet bygger i stor grad på riggen fra de tidligere satsingene DEKOM og REKOM, der lærer- og barnehageutdanningene hadde en sentral rolle som innholdsleverandør og der statsforvalterne koordinerte samarbeidet regionalt. Flere statsforvaltere beskriver at mange kommuner har brukt de etablerte strukturene fra DEKOM som utgangspunkt for å organisere Kompetanseløftet. Dette kan ha bidratt til rask oppstart, og til at mange av de samme aktørene og rollene ble videreført, men kanskje også til at det ikke ble tenkt nytt i Kompetanseløftsatsningen.

Denne arven har gitt en tydelig UH-forankring i Kompetanseløftet, men samtidig bidratt til et sterkt fokus på inkluderende praksis og mindre vekt på spesialpedagogisk fordypning. På tvers av år og aktørgrupper viser surveyene at tiltakene i hovedsak har vært rettet mot inkluderende praksis og profesjonsfaglig samarbeid, mens færre har hatt tydelig spesialpedagogisk innretning (se vedleggstabellene for 2023/2025 og surveyoppsummeringen). Dette bildet støttes også av statsforvalterrapportene og partnerskapsrapportene samt PPT-kapittelet: tyngdepunktet ligger på inkluderende praksis og profesjonsfaglig samarbeid, mens satsinger med tydelig spesialpedagogisk innretning er færre og mer spredte (se kapittel 5 og 7; caser og PPT-undersøkelsen). Dette kan delvis forklares av hvem som sitter i førersetet: lærerutdanningene besitter høy kompetanse innenfor pedagogisk utvikling, men ikke nødvendigvis innenfor de mer spesialiserte og kliniskorienterte temaene som Meld. St. 6 etterspør. I de siste intervjuene med representanter for statsforvalterne rapporteres det imidlertid om en tydelig dreining mot spesialpedagogiske temaer i søknadene og tildelingene for 2024 og 2025. Dette kan blant annet henge sammen med samarbeidsforums langsiktige planer hvor det ble spesifisert at spesialpedagogiske temaer skulle prioriteres i tildelingene.

I lys av dette ser vi en tematisk dreining: Kompetanseløftet har i stor grad videreført DEKOM-logikken med vekt på inkluderende praksis og profesjonsfelleskap, mens intensjonen i Meld. St. 6 (2019–2020) også var å styrke spesialpedagogisk og tverrfaglig kompetanse nært barn og elever, særlig når Statped ble omstilt og kommunene skulle håndtere mer av de høyfrekvente vanskene selv. Når PPT og Statped samtidig har hatt en mer avgrenset og varierende rolle i partnerskapene, har lærerutdanningene i praksis blitt premissleverandør for innholdet, og tyngdepunktet har vært dreid mot bredere temaer som inkludering og profesjonsfaglig utvikling med pedagogisk analyse (jf. kap. 5 og 7; caser, survey). Dette innebærer ikke at den nåværende modellen er feilslått, mange rapporterer om økt samarbeid og felles forståelse, men det reiser spørsmål om balansen mellom bredde og dybde. For å nå målene i Meld. St. 6 bør fremtidige ordninger i større grad trekke på både spesialpedagogisk og klinisk kompetanse (PPT, Statped, helse- og forskningsmiljøer), i tillegg til lærerutdanningenes utviklingskompetanse.

Evalueringen viser at i mange tilfeller har partnerskapsmodellen mellom UH, PPT og Statped gitt et godt rammeverk for samarbeid, men at den må videreutvikles for å møte fremtidige behov. Mange av dagens samarbeid er fortsatt sårbare for utskiftninger og manglende kapasitet. UH-miljøene peker på behovet for mer stabile ressurser og bedre koordinering, mens PPT melder at de ønsker å bidra mer i systemrettet arbeid, men ofte ikke har tid og handlingsrom til det. Samtidig er Statpeds rolle i kompetanseutviklingen fortsatt uklar og flere savner en tydelig kobling mellom Statpeds spisskompetanse og de lokale utviklingsprosessene.

Erfaringene fra Kompetanseløftet samsvarer på flere punkter med funnene fra DEKOM/ REKOM: Strukturene kom først (samarbeidsfora, avtaler, møteplasser), mens praksisendringer krevde tydelig lederforankring, prosessledelse og lokal oppfølging (jfr. kap 3.2). Også her ser vi stor lokal variasjon, sårbarhet ved utskifting av nøkkelpersoner og fordelingshensyn som gir mange små, fragmenterte tiltak. Lærerutdanningene har fortsatt en sterk innholdsrolle, og de mest velfungerende samarbeidene kjennetegnes av likeverdige partnere og planlagte møtepunkter – ikke en ren bestiller-leverandør-logikk.

Samtidig skiller Kompetanseløftet seg fra DEKOM/REKOM ved at riggen utvides med PPT og Statped, noe som både åpner for spisskompetanse og introduserer nye behov for rolleavklaringer. Tematisk viderefører ordningen tyngden mot inkluderende praksis og profesjonsfelleskap, mens den spesialpedagogiske

fordypningen i mindre grad er realisert nær barn og elever – et gap som var mindre eksplisitt i DEKOM/REKOM. I DEKOM/REKOM satt UH-sektoren nær den kompetansen som skulle utvikles. I Kompetanseløftet er behovsbildet bredere og mer spesialisert: å styrke spesialpedagogisk og tverrfaglig kompetanse nær barn og elever forutsetter bidrag utover lærer- og barnehagelærerutdanningenes kjerne, blant annet fra PPT, Statped og relevante helsefagmiljøer. Denne svakere «kompetanse-matchen» forklarer både tyngden mot brede temaer og behovet for tydeligere rolleavklaringer og samspill mellom aktørene. I tillegg ser vi et todelt kompetansespor (kollektiv etterutdanning vs. individuell videreutdanning) og en kortere tidshorisont, som gjør at dokumenterte praksisvirkninger foreløpig er begrenset.

10.5. Kompetanseløftet har satt seg, men har ikke løst utfordringene

I evalueringsperioden har Kompetanseløftet i stor grad fungert som en stabil struktur for samarbeid og kompetanseutvikling (jf. kapittel 5–7 og casestudiene). Etter en startfase preget av utprøving har partnerskapene mellom kommuner, UH, PPT og Statped blitt mer forutsigbare og profesjonelt drevet: roller og ansvar er tydeligere, samarbeidet mer planlagt, og det er etablert rutiner, møteplasser og et mer felles språk (som beskrevet i kapittel 6–7 og caseoppsummeringen). Flere aktører opplever at «det har gått seg til» og at samhandlingen fungerer bedre enn i oppstarten. Samtidig vil innføring av helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling kunne påvirke både omfang og tematiske prioriteringer, og det er derfor for tidlig å konkludere om varighet og innhold på lengre sikt.

Denne konsolideringen er i seg selv en resultatoppnåelse. Samtidig viser funnene at mye av innsatsen har gått med til å bygge systemer og administrere prosesser, snarere enn å endre praksis. Store ressurser er brukt på behovsmeldinger, koordinering og rapportering, mens det kollektive lærings- og utviklingsarbeidet i barnehager og skoler har hatt mindre oppmerksomhet. Partnerskapene har i til en viss grad operert på ledernivå, og mange ansatte beskriver at satsingen i liten grad har nådd ut til praksisfeltet. Resultatet er en modell som fremstår organisatorisk moden, men med begrenset virkning på det som skjer nær barna og elevene.

Casene og surveyene underbygger dette bildet. PPT og UH opplever et tettere samarbeid, men samtidig reduserte muligheter til å følge opp lokalt arbeid på grunn av kapasitetspress og uklare forventninger. Barnehager og skoler rapporterer større bevissthet om inkluderende praksis, men få konkrete endringer

i undervisningsformer eller tilrettelegging for elever med særskilte behov. I flere tilfeller omtales Kompetanseløftet som en «arena for dialog» snarere enn et reelt utviklingsløft.

Når målene i Meld. St. 6 (2019–2020) legges til grunn, blir det derfor tydelig at virkemidlene ikke har svart fullt ut på utfordringsbildet. Ambisjonen var å styrke den spesialpedagogiske og tverrfaglige kompetansen nær barna. En desentralisert, kollektiv tilskuddsordning, der lærerutdanningene har vært hovedleverandør og der PPT og Statped har hatt mer perifere og uavklarte roller, har vanskelig kunnet levere på dette. Strukturen har satt seg, men innholdet passer ikke helt til formålet. Kompetanseløftet har styrket systemene, men ikke nødvendigvis kompetansen der den trengs mest.

Dette innebærer ikke at satsingen har vært mislykket. Den har bidratt til viktig læring om hvordan partnerskap kan bygges på tvers av nivåer og tjenester, og den har etablert samarbeidsformer som kan videreutvikles. Men erfaringene viser også at struktur og samarbeid alene ikke endrer praksis. Skal neste generasjon kompetansetiltak bidra til å løse de utfordringene Meld. St. 6 peker på, må virkemidlene treffe tettere på kjernen av arbeidet med barn og elever.

Et sentralt spørsmål fremover er derfor om den brede, kollektive modellen bør suppleres med mer målrettede og faglig fordypede tiltak, for eksempel sterkere spesialpedagogisk innhold i lærerutdanningene, systematisk bruk av PPT og Statped som faglige utviklingspartnere, og insentiver som bringer spesialisert kompetanse tettere på praksisfeltet. Kompetanseløftet kan da forstås som et nødvendig første steg. Det har lagt grunnmuren av samarbeid og struktur. Men om målene om tidlig innsats og reell styrking av spesialpedagogisk kompetanse skal nås, må bygget fylles med nytt innhold.

10.6. Teoretisk drøfting

Funnene fra evalueringen viser et gjennomgående mønster: Kompetanseløftet har bidratt til å etablere nye strukturer, samarbeidsflater og kompetanseaktiviteter, samtidig som det er vanskeligere å dokumentere tydelige og systematiske endringer i praksis nær barn og elever. I dette avsnittet drøfter vi disse hovedtrekkene i lys av de teoretiske perspektivene som er presentert i kapittel 2.

10.6.1. Ulike «ansikter» av Kompetanseløftet i styringskjeden

Et første poeng er at Kompetanseløftet framstår ganske ulikt avhengig av hvor i styringskjeden man befinner seg. Nasjonalt beskrives satsingen gjennom brede ambisjoner om å styrke laget rundt barnet og eleven, sikre mer inkluderende og tilpasset praksis, og bygge spesialpedagogisk kompetanse. I de regionale strukturene og i kommunene møter vi et mer sammensatt bilde: For noen aktører framstår Kompetanseløftet som en helhetlig reform der flere virkemidler drar i samme retning, mens andre i større grad forstår det som en tilskuddsordning, i relasjon til omstillingen i Statped, eller som en forlengelse av allerede etablerte satsinger.

Dette kan tolkes med utgangspunkt i Goodlads (1979) skille mellom ideologisk, formell, oppfattet, gjennomført og erfart nivå. Overført til Kompetanseløftet innebærer det at det ideologiske nivået (formulert i Meld. St. 6 og Utdanningsdirektoratets beskrivelser) oversettes til formelle ordninger og retningslinjer, men at det oppfattede og gjennomførte nivået varierer betydelig. De samme virkemidlene, tilskudd, kompetansepakker og partnerskap, fylles med ulikt innhold og ulike ambisjoner lokalt, og gir dermed også ulike utfarter og konsekvenser for barn, elever og profesjonsutøvere.

Ny-institusjonell teori om løse koblinger (Meyer & Rowan, 1977; Hawkins & James, 2018) gir et begrepsapparat for å forstå hvorfor dette ikke bare er «støy», men en strukturell egenskap ved utdanningssystemet. Skoler, kommuner og støttesystemer må både svare på nasjonale forventninger og håndtere lokale rammer og logikker. Det er derfor fullt mulig å etablere nye strukturer og bruke «riktig» språk om inkludering og kompetanse, samtidig som kjernepraksis endres langsamt eller selektivt. Våre funn om stor variasjon i hvordan Kompetanseløftet forstås, organiseres og prioriteres, kan dermed ses som uttrykk for at satsingen får ulike «ansikter» på ulike nivå og at koblingene mellom nivåene ikke er lineære.

Samtidig viser datamaterialet at aktører på ulike nivåer ikke bare er passive mottakere av nasjonale føringer. Med Priestley og kollegaer (2021) sitt begrep *curriculum making* (brukt som analogi for *policy making*) kan vi forstå Kompetanseløftet som noe som «gjøres» lokalt, i møtet mellom politiske dokumenter, eksisterende strategier, økonomiske rammer og profesjonelle tradisjoner. Når enkelte kommuner bruker Kompetanseløftet til å bygge tydelige, langsiktige satsinger på inkluderende praksis, mens andre i større grad knytter det til kortvarige prosjekter eller ser det primært som del av Statped-omstillingen, er det uttrykk for slike lokale policy-

making-prosesser. Dette peker på en grunnleggende spenning i nasjonale satsinger, mellom behovet for en klar, sentral programteori og ønsket om lokal handlingsfrihet og tilpasning.

10.6.2. Fra kunnskap til praksis: hva profesjonsutvikling faktisk ser ut til å gi

Et annet hovedtrekk i evalueringen er at Kompetanseløftet ser ut til å ha bidratt til økt aktivitet og bevissthet om inkluderende praksis og spesialpedagogikk, men at det er vanskeligere å dokumentere klare og brede praksisendringer nært barn og elever innenfor evalueringsperioden. Hvor langt dette er rimelig å forvente, kan belyses med forskning på profesjonsutvikling.

Som tidligere nevnt viser Donath og kollegaer (2023) i en metaanalyse av 154 intervensjonsstudier om inkluderende praksis at profesjonsutviklingstiltak gjennomgående har stor effekt på læreres kunnskapsnivå, moderate effekter på ferdigheter og små effekter på holdninger og elevenes atferd. Med andre ord: Det er relativt «lett» å løfte kunnskap, mer krevende å endre hva lærere faktisk gjør, og enda vanskeligere å se tydelige utslag på elevnivå. Videre finner de at aktiv læring der aktørene selv er involvert i utprøving, refleksjon og dialog om egen praksis er det prinsippet som systematisk henger sammen med ferdighetsendringer. Tiltak som kombinerer faglig input med praksisnære faser, ser ut til å virke bedre enn rene kursopplegg.

Forskning på læringsoverføring peker også på at det ikke er tilstrekkelig at tiltakene er godt designet, de må også oppleves som relevante og gjennomførbare for dem som deltar. Stumbriené, Jevsikova og Kontvainé (2023) finner i en studie av læreres motivasjon til å ta i bruk teknologibaserte innovasjoner at de faktorene som har størst betydning, er beredskap og motivasjon til å delta («learner readiness») og særlig forventningen om nytte («performance expectation»). Overført til Kompetanseløftet betyr dette at selv godt tilrettelagte kompetansetiltak vil ha begrenset effekt dersom ansatte ikke opplever seg klare for utviklingsarbeid, eller ikke tror at satsingen vil gi konkret merverdi i deres hverdag. Det understreker at strukturer og innhold må kobles med arbeid for å styrke både motivasjonen for å delta og troen på at arbeidet faktisk vil gjøre en forskjell.

Sett i lys av dette er det ikke overraskende at mange av prosessene i Kompetanseløftet først og fremst beskrives som kunnskaps- og bevissthetsløft, mens mer omfattende praksisendringer er vanskeligere å peke på. Modellen for samskapt læring

(Elden & Levin, 1991; Klev & Levin, 2016) forsterker dette bildet: Dersom kompetanseutvikling primært organiseres som noe eksternt som «gis til» barnehager, skoler og PPT, er det begrenset hvor dypt den får feste. Der satsingen derimot fungerer som en arena for samskaping, er forutsetningene bedre for varig praksisendring. Funnene fra evalueringen plasserer Kompetanseløftet et sted mellom disse ytterpunktene. Det er klare eksempler på samskapende prosesser, men også eksempler på mer tradisjonelle kurs- og prosjektløp.

10.6.3. Programteorien – hva holder, og hva må justeres?

Den programteorien som ble rekonstruert i delrapport 2 (Wendelborg mfl. 2023), forutsetter at virkemidlene i Kompetanseløftet (tilskudd, kompetansepakker, videreutdanning, nettverk og omstilling i Statped) til sammen skal utløse mekanismer som styrker laget rundt barnet og eleven og gir et mer inkluderende og tilpasset tilbud. Våre analyser tyder på at flere av de strukturelle forutsetningene i denne resonnementskjeden er innfridd: Ordningene er etablert, aktivitetene er iverksatt, og nye partnerskap er på plass.

Samtidig viser både teorien og funnene at noen av de forutsatte mekanismene er mer skjøre. PPTs mulighet til å ta en tydelig system- og utviklingsrolle varierer, UH og Statped blir ikke alltid reelt likeverdige partnere i samskapt læring, og ambisjonen om å involvere «hele laget rundt barnet» er bare delvis oppfylt. I lys av programteori-tradisjonen betyr dette at det ikke er tilstrekkelig å slå fast at virkemidlene finnes; det må også spørres om de virker på de måtene programteorien forutsetter, og under hvilke betingelser det faktisk skjer.

Kobler vi dette sammen med perspektivene på styringskjeder og profesjonsutvikling, peker den teoretiske drøftingen i samme retning som de empiriske funnene: Kompetanseløftet har bidratt til en tydelig strukturell og diskursiv dreining mot inkludering og kompetanse, men koblingen mellom nasjonale ambisjoner, lokale strukturer og praksisnær endring er delvis løs. For en framtidig, samlet ordning for kompetanse- og karriereutvikling innebærer dette at videre arbeid ikke bare bør handle om å videreføre virkemidlene, men om å styrke klarheten i den nasjonale programteorien, de lokale forutsetningene for samskapt, aktiv læring, og koblingene mellom strukturendringer og reelle muligheter for praksisendring i barnehager, skoler og støtteapparat. Slik kan de teoretiske perspektivene bidra til å forstå hvorfor Kompetanseløftet har fått den profilen det har, og samtidig peke mot hva som må til for at neste fase i større grad skal gi effekter der intensjonen ligger: nær barn og elever.

10.7. Veien videre, styrking av kompetanseutvikling i et nytt system

Fra januar 2026 innfører regjeringen et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage, grunnskole, videregående opplæring og opplæring for voksne. Systemet skal bidra til at lærere og andre yrkesgrupper får bedre forutsetninger for å møte krav og forventninger i arbeidet. Overgangen gjør det mulig å forenkle og samordne virkemidlene, men det er også et behov for å ivareta erfaringene og læringspunktene fra Kompetanseløftet. Samtidig ser vi en risiko ved omleggingen. Når et kompetanseløft som hadde spesialpedagogikk og inkluderende praksis som formål i praksis, har gitt størst gjennomslag for den inkluderende delen, kan spesialpedagogikken bli ytterligere nedtonet i en bredere og mer generell modell.

Evalueringen viser at partnerskapsmodellen mellom UH, PPT og kommuner har etablert et fungerende rammeverk for samarbeid og kompetanseutvikling på systemnivå. Strukturen er delvis på plass, og samarbeidet har blitt mer profesjonalisert. Samtidig viser erfaringene at modellen i begrenset grad har ført til endringer i praksis, og at kollektiv etterutdanning alene ikke når dypt nok faglig. Dersom modellen skal videreføres i det helhetlige systemet, må den derfor videreutvikles med sterkere koblinger til praksisfeltet, tydeligere rollefordeling og bedre balanse mellom bredde (inkluderende praksis) og dybde (spesialpedagogisk kompetanse).

Nylige funn fra en nasjonal studie av 3 603 lærere i norske grunnskoler viser at en stor andel lærere mangler formell utdanning i sentrale temaer knyttet til inkluderende spesialpedagogikk, også på generelle områder som inkluderende læringsmiljø og tilpasset opplæring (Tveitnes mfl., 2025). Samtidig har de fleste omfattende praksiserfaring med disse elevgruppene. Tveitnes og kollegaer argumenterer derfor for at inkluderende spesialpedagogikk forutsetter både bred generalistkompetanse hos alle lærere og tilgang til kolleger med spesialisert kunnskap, og at skolene må organiseres slik at denne kompetansen faktisk utnyttes i klasserommet. Dette harmonerer godt med funnene i vår evaluering av Kompetanseløftet, der partnerskapene fungerer best når lærere, PPT og UH-miljøer bygger komplementær kompetanse i et felles profesjonsfellesskap.

For å sikre sammenheng mellom lokale og nasjonale initiativ bør Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet tydeliggjøre hvordan de ulike delene av det helhetlige systemet for kompetanse- og karriereutvikling henger sammen, og hvordan spesialpedagogisk kompetanse kan inngå som en integrert del

av kollektiv kompetanseutvikling. En mer helhetlig nasjonal ramme og tydeligere føringer kan bidra til å unngå overlapp mellom virkemidler og samtidig sikre at spesialisert kompetanse ikke forsvinner i bredden.

Videre bør systemet støtte likeverdig deltakelse på tvers av eierskap. Private barnehager og skoler har ofte deltatt gjennom kommunale/fylkeskommunale opplegg, men i liten grad søkt på egen hånd – blant annet fordi ordningen forutsetter involvering av PP-tjenesten og tydelig forankring hos eier. Fremtidige løsninger bør derfor sikre klare innsteg for private aktører (f.eks. standardiserte samhandlingsavtaler med PPT/kommune, felles møteplasser og samløsninger), tydelig informasjon om rollefordeling og finansieringsrammer som gjør deltakelse praktisk og økonomisk mulig på lik linje med kommunale aktører.

Et annet sentralt læringspunkt er behovet for tydelig prosessledelse og faglig forankring. UH-miljøene bør fortsatt bidra med forskningsbasert utviklingskompetanse, men samarbeidet må suppleres med spesialpedagogisk og tverrfaglig ekspertise fra PPT, Statped og helsetjenestene. Samtidig peker flere informanter på en risiko: det at inkluderingen skal gjelde alle, kan gjøre at barn med særskilte behov ikke blir godt nok ivare tatt. Spesialpedagogikken bør derfor forstås som både integrert i inkluderende praksis og som et målrettet, supplerende tilbud når det er nødvendig, med tydelige kriterier, ansvarslinjer og oppfølging nær barnet.

Kompetanseløftet bygger implisitt på en programteori (se tidligere drøfting og Wendelborg mfl., 2023) der partnerskap, behovskartlegging og profesjonslæring skal gjøre tiltak mer relevante og bidra til varig kapasitetsbygging. Tanken er at tydelige roller og faste møteplasser, kombinert med kobling mellom UH, PPT og Statped, øker sannsynligheten for at kunnskap omsettes i praksis nært barn og elever. Våre data viser styrket struktur og samarbeid, mens dokumentasjonen for omfattende praksisendring så langt er mer begrenset. Det handler delvis om kort tidshorisont og at mange tiltak først kom skikkelig i gang i 2023–2024, men også om rammebetingelser og innretning. Som drøftet med utgangspunkt i Donath mfl. peker forskningen på at strukturelle grep og kollektiv kompetanseutvikling ikke automatisk gir endring i møte med barn og elever, dersom de ikke kombineres med praksisnære komponenter tett på klasserom og avdeling. Nylig gjennomførte intervjuer med statsforvaltere understreker at ordningen først kom skikkelig i gang i 2024, og at det derfor er for tidlig å trekke sikre konklusjoner om virkninger. Likevel er det besluttet å gå over til en varig, helhetlig modell som i stor grad viderefører dette tankegodset

og partnerskapsmodellen, uten sikker kunnskap om i hvilken grad modellen, gitt dagens rammer, faktisk gir varig praksisendring og styrket spesialpedagogisk kompetanse nært barn og elever.

Erfaringene fra Kompetanseløftet bør systematiseres og brukes aktivt når de nye ordningene etableres. Det bør utvikles et kunnskapsgrunnlag som følger utviklingen over tid og dokumenterer hva som faktisk gir varig kompetanseheving. Langsiktighet, kontinuerlig evaluering og erfaringsdeling mellom regioner vil være avgjørende for å styrke kvaliteten og måloppnåelsen i fremtidige satsinger.

Skal de nye ordningene bidra til forbedring i praksis, må de koble strukturene som nå er på plass med konkrete lærings- og utviklingsprosesser nær barna og elevene. Kompetanseløftet har lagt grunnmuren - det neste steget må være å bygge videre med innhold som faktisk merkes i hverdagen.

10.7.1. Oppmerksomhetspunkter for veien videre:

- **Tiltak med praksisnære elementer.** De regionale og lokale rammene fungerer best når de faktisk leder til lærings- og utviklingsprosesser i barnehager og klasserom. Det kan være nyttig å være oppmerksom på om tiltakene inneholder praksisnære komponenter (veiledning, observasjon–tilbakemelding, utprøving og justering) og om det følges med på virkningsnære tegn på endring i arbeidsmåter.
- **Grensesnittet mellom UH, PPT og Statped.** Erfaringene viser at roller, tidspunkt for involvering og forventninger ikke alltid er tydelige. Et særskilt oppmerksomhetspunkt er når og hvordan de ulike aktørene bidrar: hva som ligger til PPTs løpende rolle (behovskartlegging, veiledning, oppfølging), og hvilke behov som utløser spisskompetanse (f.eks. fra Statped/lavfrekvente vansker eller særskilte UH-miljøer), med forutsigbare kontaktpunkter og en enkel prosedyre for påkobling.
- **Bredde og dybde i kompetansearbeidet.** Satsingen har gitt et tydelig bilde av kollektive breddetiltak ved siden av individuell videreutdanning. Det kan være viktig å følge med på om fordypningskompetanse faktisk «kommer tilbake» til profesjonsfelleskapene (for eksempel via mentorfunksjoner eller fagnettverk), og om kollektive løp gir rom for spesialpedagogiske tema der behovene er tydelige.
- **Tid og oppfølging av endringer i praksis.** Siden mange tiltak kom i gang først fra 2024, er tidsrommet for å observere varige praksiseffekter kort. Et viktig oppmerksomhetspunkt framover er å sikre kontinuitet og samtidig dokumentere konkrete endringer i praksis på en enkel måte uten nye, tunge rapporteringskrav.

- **Likeverdig deltakelse på tvers av eierskap.** Private barnehager og skoler deltar ofte via kommunale opplegg, men sjeldnere på egen hånd. Det kan være viktig med klare opptakskriterier, påmeldingsrutiner, kontaktpunkter, informasjon og finansieringsordninger som gjør det praktisk mulig for private å delta på linje med kommunale aktører.
- **Risikoen for at spesialpedagogikken tones ned.** I en bredere modell kan inkluderende praksis dominere på bekostning av spesialpedagogisk dybde. Et oppmerksomhetspunkt er om prioriteringer, innhold og oppfølging faktisk bringer spesialisert kompetanse nærmere barna og elevene der behovene er størst.

Samlet sett peker disse oppmerksomhetspunktene på hva som må til for at strukturer og samarbeid omsettes i endring i barnehager og klasserom.

Referanser

- Andrews, T., Bragtvedt, S. Hustad, B.C. og Bliksvær, T. (2025): Omstilling i Statped. Sluttrapport fra følgeevalueringen. *NF-rapport 12/2025*. Bodø: Nordlandsforskning AS.
- Andrews, T., Bragtvedt, S. og Bliksvær, T. (2024): Omstilling i Statped. Delrapport 3: Virkninger av ny organisasjonsstruktur og forsøk på avgrensninger i tjenestetilbud. *NF-rapport 1/2024*. Bodø: Nordlandsforskning AS.
- Andrews, T., Hustad, B.C. og Bragtvedt, S. (2024): Omstilling i Statped. Delrapport 4: Kommuner og fylkeskommuners erfaringer. *NF-rapport 11/2024*. Bodø: Nordlandsforskning AS.
- Baldwin, T. T., & Ford, J. K. (1988). Transfer of training: A review and directions for future research. *Personnel Psychology*, 41(1), 63–105. <https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.1988.tb00632.x>
- Borg, E., Wiggen, K., & Restad, F. (2023). Temanotat 5: Samarbeid og involvering i tilskuddsordningen for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen. OsloMet.
- Donath, J. L., Lüke, T., Graf, E., Tran, U. S. & Götz, T. (2023). Does Professional Development Effectively Support the Implementation of Inclusive Education? A Meta-Analysis. *Educational Psychology Review*, 35(1). <https://doi.org/10.1007/s10648-023-09752-2>
- Elden, M., & Levin, M. (1991). Cogenerative learning: Bringing participation into action research. In W. F. Whyte (Ed.), *Participatory action research* (pp. 127–142). Sage. <https://doi.org/10.4135/9781412985383.n9>
- FOR-2021-01-26-230. *Retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnsopplæring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. (Ikraft 26. januar 2021.)
- Fossestøl, K. (2023). Programteori som redskap for evaluering av tiltak i skolesektoren. Temanotat 4: En gjennomgang av lokal kompetanseutvikling for grunnsopplæringa (desentralisert ordning for kompetanseutvikling). OsloMet.
- Fossestøl, K., Borg, E., Flatland, T., Hermansen, H., Lyng, S. T., Mausethagen, S., & Myrvold, T. (2021). Lokal kompetanseutvikling. Evaluering av implementeringen av ny tilskuddsordning i grunnsopplæringen. OsloMet.
- Goodlad, J. I. (1979). *Curriculum inquiry: The study of curriculum practice*. McGraw-Hill.

- Haugset, A. S., Ljunggren, E. B., Caspersen, J., Fagerholt, R. A., Franck, K., Lorentzen, R., Løe, I. C., Mordal, S. & Sivertsen, H. (2019). Følgeevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage. Delrapport 4 (TFoU-rapport 2019:5). Trøndelag Forskning og Utvikling.
- Hawkins, M., & James, C. (2018). Developing a perspective on schools as complex, evolving, loosely linked systems. *Educational Management Administration & Leadership*, 46(5), 729–748. <https://doi.org/10.1177/1741143217711192>
- Holton, E. F., III, Bates, R. A., & Ruona, W. E. A. (2000). Development of a generalized learning transfer system inventory. *Human Resource Development Quarterly*, 11(4), 333–360.
- Hye, L., Roland, P., og Øgård, M. (2023). Kapasitetsbygging i barnehage, skole og PPT - profesjonelle lærende fellesskap, implementering og ledelse. Cappelen Damm Akademiske: Oslo
- Klev, R., & Levin, M. (2016). Forandring som praksis: Endring, organisasjon og ledelse (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Kunnskapsdepartementet (2023): Tildelingsbrev til Statped for 2024. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell sage foundation.
- LOV-2023-06-09-30. *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Vedtatt 9. juni 2023, ikraft 1. august 2024
- Meld. St. 6 (2019–2020). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 6 . (2019–2020). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Kunnskapsdepartementet.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363. <https://doi.org/10.1086/226550>
- Priestley, M., Philippou, S., Alvunger, D., & Soini, T. (2021). Curriculum making: A conceptual framing. In M. Priestley, D. Alvunger, S. Philippou, & T. Soini (Eds.), *Curriculum making in Europe: Policy and practice within and across diverse contexts*. Emerald.
- Sivertsen, H., Ljunggren, B., Janninger, L. & Lorentzen, R. (2020). *Følgeevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage. Delrapport 5 (TFoU-rapport 2020:11)*. Trøndelag Forskning og Utvikling.

- Smedsrud, J., Vennerød-Diesen, F. F., & Wendelborg, C. (2022). *Tilskuddsordning for kompetanseutvikling: Sammenstilling og rapportering*. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).
- Spradley J. (1979): *Asking Descriptive Questions, The Ethnographic Interview*. Belmont, CA: Wadsworth Group,.
- Statped (2025): Årsrapport for 2024.
- Stumbriene, D., Jevsikova, T. & Kontvaine, V. (2023). Key factors influencing teachers' motivation to transfer technology-enabled educational innovation. *Educ Inf Technol (Dordr)*, 1-35. <https://doi.org/10.1007/s10639-023-11891-6>
- Tveitnes, M. S., Lied, S. I., Berge, R. L., & Olsen, M. H. (2025). Mainstream teachers' competence in inclusive special education: A study of Norwegian teachers' self-reported professional knowledge. *European Journal of Special Needs Education*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1080/08856257.2025.2511353>
- Utdanningsdirektoratet. (2022). Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Utdanningsdirektoratet.
- Wendelborg, C., Andrews, T. M., Caspersen, J., Vennerød-Diesen, F. F., Hammer Smedsrud, J., Grøgaard, J. B., & Bliksvær, T. (2023). Evaluering av kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis: Delrapport 2. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Wendelborg, C., mfl. (2024). *Bakgrunnsnotat for fagdag 12. juni 2024: Evaluering av kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Wendelborg, C.; Gjerustad, C., Andrews, T. M.; Caspersen, J., Smedsrud, J. (2022) Evaluering av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis : Delrapport 1. Trondheim : NTNU Samfunnsforskning.
- White, M., Nortvedt, G. A., Rohatgi, A., & Bjørnsson, J. K. (2025). *Den norske lærerrollen i endring: Resultater fra TALIS 2024*. Universitetet i Oslo.
- Østerud, K. L., Johansen, W., Dahl, T., Myrvold, T. & Wendelborg, C. (2025). *Lokal kompetanseutvikling for inkludering. Erfaringer med Udirs kompetansepakke om inkluderende praksis*. NOVA, OsloMet – storbyuniversitetet.

Vedlegg

Survey til deltakere i kompetanseløftet 2025 og 2024

Vedleggstabell 6.1. Gjennomsnitt (SD), medvirkning i tiltak 2025

Instans	... å bestemme/ planlegge hva tiltaket skulle være?	... å utforme hvordan tiltaket skulle være	... å gjennomføre tiltaket
Kommune	3,71 (1,24)	3,70 (1,19)	3,69 (1,18)
UH-sektor	4,10 (0,82)	4,24 (0,64)	4,28 (0,65)
Kommunal barnehage	3,29 (1,23)	3,22 (1,24)	3,77 (1,14)
Privat barnehage	2,88 (1,38)	2,92 (1,39)	3,46 (1,40)
Kommunal grunnskole	3,18 (1,17)	3,09 (1,14)	3,57 (1,26)
PPT	4,04 (0,99)	3,81 (1,07)	4,02 (0,95)
Annet	3,67 (1,33)	3,75 (1,18)	3,86 (1,05)
ANOVA F (df1, df2)	7,78 (6,426)	7,81 (6, 425)	2,53 (6, 427)
ANOVA p	0,0000	0,0000	0,0203

Ettertester (Bonferroni), ... å bestemme/planlegge hva tiltaket skulle være?

Sammenligning	p (Bonf.)
Kommune vs Privat barnehage	0,0003
UH-sektor vs Kommunal barnehage	0,0357
UH-sektor vs Privat barnehage	0,0004
UH-sektor vs Kommunal grunnskole	0,0087
Kommunal barnehage vs PPT	0,0120
Privat barnehage vs PPT	0,0000
Kommunal grunnskole vs PPT	0,0035

Ettertester (Bonferroni), ... å utforme hvordan tiltaket skulle være

Sammenligning	p (Bonf.)
Kommune vs Privat barnehage	0,0007
UH-sektor vs Kommunal barnehage	0,0013
UH-sektor vs Privat barnehage	0,0001
UH-sektor vs Kommunal grunnskole	0,0001
Privat barnehage vs PPT	0,0036
Kommunal grunnskole vs PPT	0,0394

Ettertester (Bonferroni), ... å gjennomføre tiltaket

Ingen signifikante par ($p \geq 0,05$).

Vedleggstabell 6.2. Gjennomsnitt (SD), innhold i tiltak 2025

Instans	... å kartlegge behov på området spesialpedagogikk og inkluderende praksis	... tiltak relatert til spesialpedagogikk	... tiltak relatert til inkluderende praksis	... tiltak relatert til annet
Kommune	3,76 (1,01)	3,61 (0,96)	4,19 (0,84)	3,03 (1,16)
UH-sektor	3,83 (1,07)	3,64 (0,83)	4,62 (0,56)	2,88 (1,33)
Kommunal barnehage	3,67 (1,14)	3,68 (1,00)	4,29 (0,84)	3,05 (1,01)
Privat barnehage	3,34 (1,00)	3,33 (0,99)	3,89 (1,06)	3,06 (1,22)
Kommunal grunnskole	3,83 (0,88)	3,63 (0,80)	4,13 (0,65)	2,60 (0,98)
PPT	3,63 (0,99)	3,65 (1,03)	4,21 (0,80)	3,20 (1,10)
Annet	3,92 (0,91)	3,81 (0,89)	4,22 (0,87)	3,43 (1,17)
ANOVA F (df1, df2)	2,17 (6, 423)	1,38 (6, 424)	2,98 (6, 425)	1,70 (6, 322)
ANOVA p	0,0447	0,2209	0,0073	0,1192

Ettertester (Bonferroni), ... å kartlegge behov på området spesialpedagogikk og inkluderende praksis

Ingen signifikante par ($p \geq 0,05$).

Ettertester (Bonferroni), ... tiltak relatert til spesialpedagogikk

Ingen signifikante par ($p \geq 0,05$).

Ettertester (Bonferroni), ... tiltak relatert til inkluderende praksis

Sammenligning	p (Bonf.)
UH-sektor vs Privat barnehage	0,0144
UH-sektor vs Kommunal grunnskole	0,0281

Ettertester (Bonferroni), ... tiltak relatert til annet

Ingen signifikante par ($p \geq 0,05$).

Vedleggstabell 6.3. Gjennomsnitt (SD), resultat av kompetanseløfttiltaket 2025

Instans	... du/din instans har fått økt kompetanse relatert til spesialpedagogikk/inklud	... du/din instans har endret praksis	... at ansatte som jobber i PPT har fått økt sin kompetanse	... at ansatte som jobber i skolehelse-tjeneste eller andre kommunale støtte-tjene	... ansatte som jobber i barnehage og skole har fått økt sin kompetanse	... ansatte som jobber i barnehage og skole har endret sin praksis	... et bedre tilbud til barn og unge i din kommune
Kommune	3,50 (0,90)	3,26 (0,78)	3,42 (0,93)	3,07 (0,79)	3,45 (0,83)	3,19 (0,71)	3,24 (0,73)
UH-sektor	3,50 (0,71)	3,28 (0,74)	3,50 (0,66)	3,28 (0,67)	3,71 (0,69)	3,29 (0,85)	3,33 (0,77)
Kommunal barnehage	3,59 (0,84)	3,44 (0,77)	3,41 (0,63)	3,07 (0,92)	3,67 (0,82)	3,38 (0,72)	3,44 (0,78)
Privat barnehage	3,42 (0,92)	3,18 (1,00)	3,38 (0,86)	3,32 (0,84)	3,43 (0,93)	3,28 (0,91)	3,40 (1,05)
Kommunal grunnskole	3,44 (0,84)	3,22 (0,66)	3,38 (0,64)	2,85 (0,83)	3,38 (0,70)	3,26 (0,54)	3,28 (0,75)
PPT	3,33 (0,79)	3,25 (0,90)	3,25 (0,97)	2,70 (1,05)	3,26 (0,77)	2,94 (0,73)	3,09 (0,72)
Annet	3,60 (0,69)	3,31 (0,93)	3,55 (0,91)	3,20 (0,87)	3,52 (0,98)	2,96 (0,79)	3,10 (0,88)
ANOVA F (df1, df2)	0,68 (6, 425)	0,65 (6, 423)	0,44 (6, 282)	2,12 (6, 250)	1,58 (6, 391)	2,24 (6, 378)	1,34 (6, 367)
ANOVA p	0,6642	0,6921	0,8542	0,0517	0,1520	0,0391	0,2372

Ettertester (Bonferroni), ... du/din instans har fått økt kompetanse relatert til spesialpedagogikk/inklud

Ingen signifikante par ($p \geq 0,05$).

Ettertester (Bonferroni), ... du/din instans har endret praksis

Ingen signifikante par ($p \geq 0,05$).

Ettertester (Bonferroni), ... at ansatte som jobber i PPT har fått økt sin kompetanse

Ingen signifikante par ($p \geq 0,05$).

Ettertester (Bonferroni), ... at ansatte som jobber i skolehelsetjeneste eller andre kommunale støttetjene

Ingen signifikante par ($p \geq 0,05$).

Ettertester (Bonferroni), ... ansatte som jobber i barnehage og skole har fått økt sin kompetanse

Ingen signifikante par ($p \geq 0,05$).

Ettertester (Bonferroni), ... ansatte som jobber i barnehage og skole har endret sin praksis

Sammenligning	p (Bonf.)
Kommunal barnehage vs PPT	0,0427

Ettertester (Bonferroni), ... et bedre tilbud til barn og unge i din kommune

Ingen signifikante par ($p \geq 0,05$).

Vedleggstabell 6.4. Gjennomsnitt (SD), resultat av kompetanseløftet generelt 2025

Instans	... føre til at du/din instans får økt kompetanse relatert til spesialpedagogikk	... føre til at du/din instans endrer praksis	... føre til at ansatte som jobber i PPT får økt sin kompetanse	... føre til at ansatte som jobber i skolehelse-tjeneste eller andre kommunale st	... føre til at ansatte som jobber i barnehage og skole får økt sin kompetanse	... føre til at ansatte som jobber i barnehage og skole vil endre sin praksis	...føre til et bedre tilbud til barn og unge i din kommune	... kompensere for det reduserte tilbudet Statped vil tilby kommuner slik at kom
Kommune	3,53 (0,74)	3,44 (0,75)	3,57 (0,76)	3,21 (0,75)	3,59 (0,74)	3,43 (0,72)	3,48 (0,81)	3,00 (0,94)
UH-sektor	3,35 (0,49)	3,19 (0,57)	3,56 (0,58)	3,26 (0,69)	3,68 (0,63)	3,32 (0,69)	3,40 (0,65)	2,95 (0,92)
Kommunal barnehage	3,68 (0,72)	3,53 (0,70)	3,59 (0,73)	3,34 (0,81)	3,75 (0,72)	3,54 (0,65)	3,63 (0,74)	2,89 (0,77)
Privat barnehage	3,47 (0,85)	3,42 (0,86)	3,34 (0,77)	3,28 (0,70)	3,52 (0,86)	3,46 (0,71)	3,53 (0,97)	3,00 (0,89)
Kommunal grunnskole	3,49 (0,77)	3,44 (0,69)	3,46 (0,66)	3,27 (0,73)	3,58 (0,69)	3,38 (0,63)	3,22 (0,77)	2,75 (1,03)
PPT	3,12 (0,94)	3,33 (0,79)	3,23 (0,96)	2,62 (1,03)	3,29 (0,70)	3,06 (0,61)	3,16 (0,62)	2,60 (0,89)
Annet	3,58 (0,89)	3,37 (0,91)	3,54 (0,74)	3,24 (0,87)	3,59 (0,61)	3,39 (0,72)	3,42 (0,85)	2,87 (0,86)
ANOVA F (df1, df2)	2,92 (6, 459)	0,84 (6, 460)	1,73 (6, 350)	4,18 (6, 316)	2,11 (6, 444)	2,85 (6, 441)	2,50 (6, 427)	1,40 (6, 363)
ANOVA p	0,0084	0,5412	0,1129	0,0005	0,0506	0,0099	0,0219	0,2139

Ettertester (Bonferroni), ... føre til at du/din instans får økt kompetanse relatert til spesialpedagogikk

Sammenligning	p (Bonf.)
Kommune vs PPT	0,0417
Kommunal barnehage vs PPT	0,0052

Ettertester (Bonferroni), ... føre til at du/din instans endrer praksis
Ingen signifikante par ($p \geq 0,05$).

Ettertester (Bonferroni), ... føre til at ansatte som jobber i PPT får økt sin kompetanse

Ingen signifikante par ($p \geq 0,05$).

Ettertester (Bonferroni), ... føre til at ansatte som jobber i skolehelsetjeneste eller andre kommunale st

Sammenligning	p (Bonf.)
Kommune vs PPT	0,0036
Kommunal barnehage vs PPT	0,0166
Privat barnehage vs PPT	0,0084
Kommunal grunnskole vs PPT	0,0392

Ettertester (Bonferroni), ... føre til at ansatte som jobber i barnehage og skole får økt sin kompetanse

Sammenligning	p (Bonf.)
Kommunal barnehage vs PPT	0,0125

Ettertester (Bonferroni), ... føre til at ansatte som jobber i barnehage og skole vil endre sin praksis

Sammenligning	p (Bonf.)
Kommune vs PPT	0,0299
Kommunal barnehage vs PPT	0,0011
Privat barnehage vs PPT	0,0256

Ettertester (Bonferroni), ... føre til et bedre tilbud til barn og unge i din kommune

Sammenligning	p (Bonf.)
Kommunal barnehage vs PPT	0,0085

Ettertester (Bonferroni), ... kompensere for det reduserte tilbudet Statped vil tilby kommuner slik at kom

Ingen signifikante par ($p \geq 0,05$).

Vedleggstabell 6.5. Gjennomsnitt (SD), medvirkning i tiltak 2023

Instans	... å bestemme/ planlegge hva tiltaket skulle være?	... å utforme hvordan tiltaket skulle være	... å gjennomføre tiltaket
Kommune	3,75 (1,29)	3,71 (1,30)	4,06 (1,09)
UH-sektor	4,21 (0,97)	4,21 (0,97)	4,14 (0,95)
Kommunal barnehage	2,68 (1,44)	2,65 (1,32)	3,52 (1,29)
Privat barnehage	3,29 (1,04)	3,30 (1,33)	3,71 (1,27)
Kommunal grunnskole	2,80 (1,55)	3,00 (1,33)	3,60 (1,07)
PPT	3,53 (1,29)	3,48 (1,29)	3,47 (1,29)
Annet	3,41 (1,37)	3,55 (1,41)	3,64 (1,53)
ANOVA F (df1, df2)	3,31 (6, 175)	3,07 (6, 174)	1,28 (6, 174)
ANOVA p	0,0042	0,0070	0,2708

Ettertester (Bonferroni), ... å bestemme/planlegge hva tiltaket skulle være?

Sammenligning	p (Bonf.)
Kommune vs Kommunal barnehage	0,0308
UH-sektor vs Kommunal barnehage	0,0220

Ettertester (Bonferroni), ... å utforme hvordan tiltaket skulle være

Sammenligning	p (Bonf.)
Kommune vs Kommunal barnehage	0,0230
UH-sektor vs Kommunal barnehage	0,0087

Ettertester (Bonferroni), ... å gjennomføre tiltaket

Ingen signifikante par (p >= 0,05).

Vedleggstabell 6.6. Gjennomsnitt (SD), innhold i tiltak 2023

Instans	... å kartlegge behov på området spesialpedagogikk og inkluderende praksis	... tiltak relatert til spesialpedagogikk	... tiltak relatert til inkluderende praksis	... tiltak relatert til annet
Kommune	3,70 (1,20)	3,35 (1,06)	4,11 (1,01)	2,95 (1,28)
UH-sektor	4,07 (0,46)	3,93 (0,70)	4,27 (0,46)	2,64 (1,15)
Kommunal barnehage	3,72 (1,14)	3,56 (1,19)	3,81 (1,30)	2,37 (1,21)
Privat barnehage	4,04 (0,82)	3,75 (0,94)	4,29 (0,62)	3,29 (1,14)
Kommunal grunnskole	3,30 (1,25)	3,40 (1,35)	3,70 (1,34)	3,00 (1,41)
PPT	3,00 (1,25)	2,72 (1,44)	3,75 (1,30)	3,08 (1,21)
Annet	3,36 (1,47)	3,68 (1,29)	4,09 (0,92)	2,82 (1,33)
ANOVA F (df1, df2)	2,81 (6, 174)	3,04 (6, 176)	1,17 (6, 177)	1,02 (6, 129)
ANOVA p	0,0123	0,0075	0,3231	0,4163

Ettertester (Bonferroni), ... å kartlegge behov på området spesialpedagogikk og inkluderende praksis

Sammenligning	p (Bonf.)
Privat barnehage vs PPT	0,0196

Ettertester (Bonferroni), ... tiltak relatert til spesialpedagogikk

Ingen signifikante par ($p \geq 0,05$).

Ettertester (Bonferroni), ... tiltak relatert til inkluderende praksis

Ingen signifikante par ($p \geq 0,05$).

Ettertester (Bonferroni), ... tiltak relatert til annet

Ingen signifikante par ($p \geq 0,05$).

Vedleggstabell 6.7. Gjennomsnitt (SD), resultat av kompetanseløfttiltaket 2023

Instans	... du/din instans har fått økt kompetanse relatert til spesialpedagogikk/inklud	... du/din instans har endret praksis	... at ansatte som jobber i PPT har fått økt sin kompetanse	... at ansatte som jobber i skolehelse-tjeneste eller andre kommunale støtte-tjene	... ansatte som jobber i barnehage og skole har fått økt sin kompetanse	... ansatte som jobber i barnehage og skole har endret sin praksis	... et bedre tilbud til barn og unge i din kommune
Kommune	3,41 (0,88)	3,00 (0,90)	3,03 (0,85)	2,63 (0,95)	3,25 (0,81)	2,84 (0,75)	2,92 (0,81)
UH-sektor	3,57 (1,02)	3,38 (0,87)	3,00 (0,74)	3,42 (1,08)	3,57 (0,85)	3,08 (0,86)	3,23 (0,60)
Kommunal barnehage	3,42 (1,10)	3,19 (1,06)	3,50 (0,85)	3,25 (1,04)	3,29 (1,16)	3,35 (1,11)	3,10 (1,00)
Privat barnehage	3,79 (0,88)	3,50 (0,78)	3,57 (0,98)	3,67 (0,52)	3,67 (0,73)	3,41 (0,73)	3,67 (0,66)
Kommunal grunnskole	3,30 (1,25)	3,20 (1,14)	2,50 (1,05)	2,50 (1,05)	2,90 (0,88)	2,78 (0,97)	2,89 (1,17)
PPT	2,30 (1,26)	2,45 (1,06)	2,27 (1,15)	2,19 (1,11)	2,60 (1,22)	2,27 (1,01)	2,33 (1,04)
Annet	3,00 (1,11)	2,63 (1,07)	3,29 (0,83)	3,14 (0,77)	3,14 (0,66)	3,18 (0,60)	3,00 (0,63)
ANOVA F (df1, df2)	6,27 (6, 173)	3,83 (6, 171)	4,34 (6, 113)	4,18 (6, 109)	3,49 (6, 159)	5,18 (6, 150)	5,04 (6, 144)
ANOVA p	0,0000	0,0013	0,0006	0,0008	0,0029	0,0001	0,0001

Ettertester (Bonferroni), ... du/din instans har fått økt kompetanse relatert til spesialpedagogikk/inkl

Sammenligning	p (Bonf.)
Kommune vs PPT	0,0001
UH-sektor vs PPT	0,0372
Kommunal barnehage vs PPT	0,0151
Privat barnehage vs PPT	0,0002

Ettertester (Bonferroni), ... du/din instans har endret praksis

Sammenligning	p (Bonf.)
Privat barnehage vs PPT	0,0031

Ettertester (Bonferroni), ... at ansatte som jobber i PPT har fått økt sin kompetanse

Sammenligning	p (Bonf.)
Kommune vs PPT	0,0499

Ettertester (Bonferroni), ... at ansatte som jobber i skolehelsetjeneste eller andre kommunale støttetjen

Ingen signifikante par ($p \geq 0,05$).

Ettertester (Bonferroni), ... ansatte som jobber i barnehage og skole har fått økt sin kompetanse

Sammenligning	p (Bonf.)
Privat barnehage vs PPT	0,0167

Ettertester (Bonferroni), ... ansatte som jobber i barnehage og skole har endret sin praksis

Sammenligning	p (Bonf.)
Kommunal barnehage vs PPT	0,0116
Privat barnehage vs PPT	0,0009

Ettertester (Bonferroni), ... et bedre tilbud til barn og unge i din kommune

Sammenligning	p (Bonf.)
Kommune vs Privat barnehage	0,0084
Privat barnehage vs PPT	0,0001

Vedleggstabell 6.8. Gjennomsnitt (SD), resultat av kompetanseløftet generelt 2023

Instans	... føre til at du/din instans får økt kompetanse relatert til spesialpedagogikk	... føre til at du/din instans endrer praksis	... føre til at ansatte som jobber i PPT får økt sin kompetanse	... føre til at ansatte som jobber i skolehelse-tjeneste eller andre kommunale st	... føre til at ansatte som jobber i barnehage og skole får økt sin kompetanse	... føre til at ansatte som jobber i barnehage og skole vil endre sin praksis	...føre til et bedre tilbud til barn og unge i din kommune	... kompensere for det reduserte tilbudet Statped vil tilby kommuner slik at kom
Kommune	3,66 (0,84)	3,40 (0,66)	3,47 (0,69)	3,13 (0,79)	3,52 (0,76)	3,32 (0,64)	3,44 (0,82)	2,74 (0,82)
UH-sektor	3,60 (0,74)	3,27 (0,70)	3,29 (0,61)	3,14 (0,53)	3,53 (0,64)	3,33 (0,49)	3,47 (0,52)	3,31 (0,75)
Kommunal barnehage	3,61 (0,99)	3,55 (0,91)	3,76 (0,66)	3,69 (0,60)	3,68 (0,94)	3,43 (0,88)	3,44 (0,97)	2,95 (0,80)
Privat barnehage	3,64 (0,86)	3,54 (0,86)	3,81 (0,75)	3,80 (0,56)	3,83 (0,72)	3,70 (0,70)	3,79 (0,83)	3,00 (0,82)
Kommunal grunnskole	3,21 (1,37)	3,07 (1,00)	3,00 (1,10)	2,80 (1,03)	2,92 (0,95)	2,92 (0,86)	3,00 (1,13)	2,25 (0,97)
PPT	3,12 (0,94)	3,16 (0,85)	2,94 (1,05)	2,75 (0,89)	3,23 (0,80)	2,97 (0,81)	3,00 (0,87)	2,20 (0,89)
Annet	3,23 (0,87)	3,26 (0,99)	3,28 (0,67)	2,95 (0,85)	3,33 (0,73)	3,16 (0,69)	3,35 (0,49)	2,59 (0,91)
ANOVA F (df1, df2)	1,86 (6, 185)	1,16 (6, 181)	3,60 (6, 148)	4,82 (6, 140)	2,75 (6, 180)	2,99 (6, 174)	2,54 (6, 172)	4,19 (6, 157)
ANOVA p	0,0896	0,3324	0,0023	0,0002	0,0140	0,0083	0,0221	0,0006

Ettertester (Bonferroni), ... føre til at du/din instans får økt kompetanse relatert til spesialpedagog

Ingen signifikante par ($p \geq 0,05$).

Ettertester (Bonferroni), ... føre til at du/din instans endrer praksis

Ingen signifikante par ($p \geq 0,05$).

Ettertester (Bonferroni), ... føre til at ansatte som jobber i PPT får økt sin kompetanse

Ingen signifikante par ($p \geq 0,05$).

Ettertester (Bonferroni), ... føre til at ansatte som jobber i skolehelsetjeneste eller andre kommunale s

Sammenligning	p (Bonf.)
Kommunal barnehage vs PPT	0,0111
Privat barnehage vs PPT	0,0034
Privat barnehage vs Annet	0,0434

Ettertester (Bonferroni), ... føre til at ansatte som jobber i barnehage og skole får økt sin kompetan
 Ingen signifikante par ($p \geq 0,05$).

Ettertester (Bonferroni), ... føre til at ansatte som jobber i barnehage og skole vil endre sin praksis

Sammenligning	p (Bonf.)
Privat barnehage vs PPT	0,0246

Ettertester (Bonferroni), ... føre til et bedre tilbud til barn og unge i din kommune

Sammenligning	p (Bonf.)
Privat barnehage vs PPT	0,0287

Ettertester (Bonferroni), ... kompensere for det reduserte tilbudet Statped vil tilby kommuner slik at kom

Sammenligning	p (Bonf.)
UH-sektor vs PPT	0,0067

Sammenhengende oppsummering av funn og endringer (2025 vs. 2023)
 Bildet på medvirkning i tiltak er i hovedsak stabilt, men med tydelige forskyvninger: UH holder et jevnt høyt nivå, mens barnehagene ligger lavere enn UH og kommune, akkurat som i 2023. Det nye er at PPT løfter seg markant på nøkkeltrinnene «å bestemme/planlegge» og «å gjennomføre». PPT går opp fra 3,53 til 4,04 på «bestemme/planlegge» (+0,51), og fra 3,47 til 4,02 på «gjennomføre» (+0,55). Kommunal barnehage flytter seg også tydelig på «bestemme/planlegge» (2,68 → 3,29; +0,61), mens kommune og privat barnehage er mer stabile eller svakt ned

på «gjennomføre». Samlet peker dette mot at ansvar og rolleforståelse i tiltakene i større grad deles mellom flere aktører i 2025, og at PPT i særlig grad opplever økt innflytelse.

For innhold i tiltakene er tyngdepunktet på «inkluderende praksis» mer markant i 2025. Særlig UH-sektor rapporterer økt vekt på inkluderende praksis (4,27 → 4,62; +0,35), mens «spesialpedagogiske tiltak» og «kartlegging» endrer seg mindre. Det bekrefter en gradvis dreining mot brede, praksisnære forbedringer, heller enn smalere/enkeltstående tiltak.

Når vi ser på resultater av tiltak som faktisk er gjennomført, er det mest slående at forskjellene mellom instanser krymper. I 2023 var spennet stort (sd ~0,41 på tvers av indikatorer), mens i 2025 er variasjonen betydelig mindre (sd ~0,13). PPT er fortsatt lavest på «endret praksis i barnehage/skole», men går likevel tydelig opp (2,27 → 2,94; +0,67). Kommunene vurderer i større grad at tiltakene har gitt «bedre tilbud i kommunen» (2,92 → 3,24; +0,32). Helhetsbildet er at aktørgruppene konvergerer: færre store gap, mer jevnt positive vurderinger.

I forventninger/virkninger generelt ligger nivåene over 2023 på de fleste indikatorer, men særlig interessant er vurderingen av om tiltakene «kan kompensere for redusert Statped-tilbud». Her stiger flere grupper, for eksempel kommunal grunnskole (2,25 → 2,75; +0,50) og PPT (2,20 → 2,60; +0,40). Selv om nivåene fortsatt er moderate (gj. snitt ~2,87 i 2025), peker utviklingen mot økt tro på lokal kapasitet, samtidig som en viss skepsis består, særlig hos PPT, til at støttetjenestene fullt ut tar ut effekter på tvers (der er det fortsatt lavere skår enn for «egen instans» og barnehage/skole).

Oppsummert viser 2025-bildet større medvirkning fra PPT, tydeligere vekt på inkluderende praksis (drevet av UH), mer jevne effekter på tvers av instanser (mindre sprik enn i 2023), og noe større tro på lokal kompensasjon for Statped-kutt, om enn på et moderat nivå. Det gir et inntrykk av et tiltaksløp som både modnes og spisses: mer delt eierskap, mer praksisnær orientering, og gradvis tydeligere resultater.

Spørsmål til barnehage Norge høsten 2024

Barnehagestyrere

Vedleggstabell 6.9. Har barnehagen gjennomført kompetansetiltak finansiert gjennom Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis etter eierform (q4)

Styrere

Kategori	Privat N	Privat %	Kommunal N	Kommunal %
1. Ja, gjennomført	15	5,4	42	14,8
2. Ja, er i gang	60	21,6	80	28,2
3. Nei	121	43,5	122	43,0
4. Nei, kjenner ikke til ordningen	82	29,5	40	14,1
Totalt N	278	100,0	284	100,0

Chi2 p-verdi: 0.000 | Cramér's V: 0.231

Vedleggstabell 6.10. Har barnehagen gjennomført lokal kartlegging av kompetanse- og tilretteleggingsbehov på området spesialpedagogikk og inkluderende opplæring etter eierform (q4)

Styrere

Kategori	Privat N	Privat %	Kommunal N	Kommunal %
1. Ja, gjennomført	38	13,7	81	28,5
2. Ja, er i gang	57	20,5	56	19,7
3. Nei	183	65,8	147	51,8
4. Nei, kjenner ikke til ordningen	278	100,0	284	100,0
Totalt N	278	100,0	284	100,0

Chi2 p-verdi: 0.000 | Cramér's V: 0.186

Vedleggstabell 6.11. Andel (%) som har svart at barnehagen har vært involvert i arbeid relatert til Kompetanseløftet. (flere kryss mulig) – etter eierform (Forskjell og p-verdi)

Styrere

Alternativ (q22)	Privat	Kommunal	Forskjell (pp)	p-verdi
Ja, meldt behov om kompetansetiltak, men ikke fått	1,1	0,7	0,4	0,682
Ja, meldt behov om kompetansetiltak og fått midler til det vi meldte behov om	2,2	5,3	-3,1	0,053
Ja, meldt behov om kompetansetiltak, men fikk midler til noe annet enn det vi me	0,7	0,4	0,3	0,619
Ja, gjennom lokal kartlegging av kompetanse- og tilretteleggingsbehov på området	10,9	19,9	-9,0	0,004**
Ja, gjennom deltakelse i regionale samarbeidsfora	24,8	32,3	-7,5	0,052
Ja, gjennom kompetanseutvikling i samarbeid med et universitet eller en høyskole	23,4	35,5	-12,1	0,002**
Ja, gjennom samarbeid med Statped	3,6	3,5	0,1	0,948
Nei	47,1	34,4	12,7	0,002**
Vet ikke	7,7	6,0	1,7	0,445
Totalt N	274	282		

Vedleggstabell 6.12. Gjennomsnitt (SD) etter eierform – samarbeid og kapasitet – Styrere

Variabel	Privat M(SD)	N Privat	Kommunal M(SD)	N Kommunal	t-verdi	p-verdi
...er det et samarbeid mellom din barnehage og PPT relatert til Kompetanseløftet	2,88 (1,21)	237	3,20 (1,23)	246	-2,898	0,004
...PPT knyttet til din barnehage i stand til å håndtere de vanligste utfordrings	3,48 (1,06)	254	3,73 (1,03)	261	-2,644	0,008
...din barnehage i stand til å håndtere de vanligste utfordringsområdene som eks	3,66 (0,75)	260	3,68 (0,74)	271	-0,328	0,743

Verdien 6 = «Vet ikke/ikke relevant» er utelatt fra beregningene.

Vedleggstabell 6.16. Gjennomsnitt (SD) etter eierform – opplevd dekning fra Statped (q25)

Eierform	Statped dekker barnehagens behov (q25)	Totalt N
1. Privat	3,75 (0,74)	40
2. Kommunal	3,87 (0,78)	86

Vedleggstabell 6.17 (t-test). Gjennomsnitt (SD) etter eierform med t og p (q25) - Styrere

Variabel	Privat M(SD)	N Privat	Kommunal M(SD)	N Kommunal	t-verdi	p-verdi
I hvilken grad opplever du som styrer at Statped i disse tilfellene dekket barne	3,75 (0,74)	40	3,87 (0,78)	86	-0,831	0,408

Barnehageeiere

Vedleggstabell 6.18. Hvor mange av barnehagene i kommunen fikk i 2023 kompetansetiltak finansiert gjennom Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis? etter eierform (privat)

Kategori	Privat N	Privat %	Kommunal N	Kommunal %
1. Nei	16	28,1	69	71,1
2. Ja, noen barnehager	4	7,0	3	3,1
3. Ja, de fleste barnehager	2	3,5	1	1,0
4. Ja, alle barnehager	31	54,4	15	15,5
5. Vet ikke	4	7,0	9	9,3
Totalt N	57	100,0	97	100,0

Chi2 p-verdi: 0.000 | Cramér's V: 0.462

Vedleggstabell 6.19. Hvor mange av barnehagene gjennomførte i 2023 lokal kartlegging av kompetanse- og tilretteleggingsbehov på området spesialpedagogikk og inkluderende opplæring etter eierform (privat)

Kategori	Privat N	Privat %	Kommunal N	Kommunal %
1. Nei	20	35,1	44	45,8
2. Ja, i noen barnehager	4	7,0	9	9,4
3. Ja, i de fleste barnehager	6	10,5	3	3,1
4. Ja, i alle barnehager	20	35,1	26	27,1
5. Vet ikke	7	12,3	14	14,6
Totalt N	57	100,0	96	100,0

Chi2 p-verdi: 0.244 | Cramér's V: 0.189

Vedleggstabell 6.20. Andel (%) som har svart at barnehagen har vært involvert i arbeid relatert til Kompetanseløftet. (flere kryss mulig) – etter eierform (Forskjell og p-verdi) –

Alternativ (q43)	Kommunal	Privat	Forskjell (pp)	p-verdi
Ja, vi har meldt behov om kompetansetiltak, men ikke fått	1,8	6,3	-4,5	0,262 (Fisher)
Ja, vi har meldt behov om kompetansetiltak og fått tilslag	23,2	5,2	18,0	0,001***
Ja, gjennom lokal kartlegging av kompetanse- og tilretteleggingsbehov på området	30,4	11,5	18,9	0,004**
Ja, gjennom deltakelse i regionale samarbeidsfora	57,1	29,2	27,9	0,001***
Ja, gjennom kompetanseutvikling i samarbeid med et universitet eller en høyskole	57,1	28,1	29,0	0,000***
Ja, gjennom samarbeid med Statped	1,8	7,3	-5,5	0,259 (Fisher)
Nei	14,3	37,5	-23,2	0,002**
Vet ikke	3,6	5,2	-1,6	1,000 (Fisher)
Totalt N	56	96		

Fisher's exact test er brukt der forutsetningene for Pearsons χ^2 ikke er oppfylt (minste celle < 5).

Vedleggstabell 6.21. Gjennomsnitt (SD) etter eierform med t-test (q48–q50; 6 = «Vet ikke/ikke relevant» utelatt)

Variabel	Privat M(SD)	N Privat	Kommunal M(SD)	N Kommunal	t-verdi	p-verdi
Deltar PPT i den kollektive etterutdanningen innenfor rammen av Kompetanseløftet	3,89 (1,24)	47	2,56 (1,30)	62	5,393	0,000
I hvilken grad klarer PPT i din kommune å håndtere de vanligste utfordringsområd	3,58 (0,94)	55	3,23 (0,97)	75	2,097	0,038
I hvilken grad er din(e) barnehage(r) i stand til å håndtere de vanligste utford	3,57 (0,66)	56	3,74 (0,74)	91	-1,364	0,175

To-utvalgs t-test uten antakelse om like variansar (Statas default). 6 = «Vet ikke/ikke relevant» er utelatt.

Spørsmål til skole Norge våren 2024

Vedleggstabell 6.22 -q10_4. GS-ledere: q10_4 etter eierform (kol.%)

Svaralternativer: Gjennomførte skolen i 2023 kompetanse-tiltak finansiert gjennom Kompetanseløftet	Offentlig N	Offentlig %	Privat N	Privat %
Ja	99	33,9	11	32,4
Nei	193	66,1	23	67,6
Totalt N	292	100,0	34	100,0

Univers: Skoleledere grunnskole (resp=1). Chi2 p=0.856 | Cramér's V=0.010

Vedleggstabell 6.23-q10_5. GS-ledere: q10_5 etter eierform (kol.%)

Svaralternativer: Gjennomførte skolen i 2023 lokal kartlegging av kompetanse- og tilretteleggingsb	Offentlig N	Offentlig %	Privat N	Privat %
Ja	118	40,5	14	41,2
Nei	173	59,5	20	58,8
Totalt N	291	100,0	34	100,0

Univers: Skoleledere grunnskole (resp=1). Chi2 p=0.944 | Cramér's V=0.004

Vedleggstabell 6.24 -q10_11. GS-ledere: q10_11 etter eierform (kol.%)

Svaralternativer: I hvilken grad er det et samarbeid mellom skolene/din skole og PPT i kommunen/fy	Offentlig N	Offentlig %	Privat N	Privat %
I liten grad	51	17,3	7	20,6
I noen grad	106	36,1	11	32,4
I stor grad	72	24,5	5	14,7
I svært stor grad	26	8,8	1	2,9
Ikke i det hele tatt	23	7,8	6	17,6
Vet ikke/ ikke relevant	16	5,4	4	11,8
Totalt N	294	100,0	34	100,0

Univers: Skoleledere grunnskole (resp=1). Chi2 p=0.148 | Cramér's V=0.158

Vedleggstabell 6.25 -q10_4. VGS-ledere: q10_4 etter VGS-størrelse (kol.%)

Svaralternativer: Gjennomførte skolen i 2023 kompetansetiltak finansiert gjennom Kompetanseløftet	Under N	Under %	250 N	250 %	250-599 N	250-599 %
Ja	6	25,0	8	25,0	11	37,9
Nei	18	75,0	24	75,0	18	62,1
Totalt N	24	100,0	32	100,0	29	100,0

Univers: Skoleledere videregående (resp=2). Chi2 p=0.463 | Cramér's V=0.135

Vedleggstabell 6.27 q10_11. VGS-ledere: q10_11 etter VGS-størrelse (kol.%)

Svaralternativer: I hvilken grad er det et samarbeid mellom skolene/din skole og PPT i kommunen/fy	Under N	Under %	250 N	250 %	250-599 N	250-599 %
I liten grad	3	12,5	4	12,5	3	10,3
I noen grad	7	29,2	14	43,8	8	27,6
I stor grad	11	45,8	6	18,8	5	17,2
I svært stor grad	1	4,2	1	3,1	5	17,2
Ikke i det hele tatt	2	8,3	5	15,6	5	17,2
Vet ikke/ ikke relevant	0	0,0	2	6,3	3	10,3
Totalt N	24	100,0	32	100,0	29	100,0

Univers: Skoleledere videregående (resp=2). Chi2 p=0.164 | Cramér's V=0.289

Vedleggstabell 6.28 -q10_2. Kommuneeiere: q10_2 etter kommunestørrelse (kol.%)

Svaralternativer: Hvor mange av skolene i kommunen/fylket gjennomførte i 2023 kompetanse-tiltak fin	Under N	Under %	5000 N	5000 %	5000 til 19 999 N	5000 til 19 999 %
Alle skolene	28	73,7	11	47,8	9	47,4
De fleste skolene	0	0,0	2	8,7	4	21,1
Ingen av skolene	3	7,9	6	26,1	3	15,8
Noen av skolene	3	7,9	2	8,7	1	5,3
Vet ikke	4	10,5	2	8,7	2	10,5
Totalt N	38	100,0	23	100,0	19	100,0

Univers: Skoleeiere kommune (resp=3). Chi2 p=0.105 | Cramér's V=0.287

Vedleggstabell 6.29 -q10_3. Kommuneeiere: q10_3 etter kommunestørrelse (kol.%)

Svaralternativer: Hvor mange av skolene i kommunen/fylket gjennomførte i 2023 lokal kartlegging av	Under N	Under %	5000 N	5000 %	5000 til 19 999 N	5000 til 19 999 %
Alle skolene	24	63,2	9	39,1	6	31,6
De fleste skolene	0	0,0	4	17,4	3	15,8
Ingen av skolene	8	21,1	7	30,4	4	21,1
Noen av skolene	3	7,9	2	8,7	3	15,8
Vet ikke	3	7,9	1	4,3	3	15,8
Totalt N	38	100,0	23	100,0	19	100,0

Univers: Skoleeiere kommune (resp=3). Chi2 p=0.125 | Cramér's V=0.281

Vedleggstabell 6.30 -q10_18. Kommuneeiere: q10_18 etter kommunestørrelse (kol.%)

Svaralternativer: I hvilken grad tilbyr Statped de tjenester skoler og PPT har behov for i kommune	Under N	Under %	5000 N	5000 %	5000 til 19 999 N	5000 til 19 999 %
I liten grad	12	31,6	3	13,0	5	26,3
I noen grad	13	34,2	13	56,5	7	36,8
I stor grad	5	13,2	3	13,0	3	15,8
Ikke i det hele tatt	2	5,3	0	0,0	0	0,0
Vet ikke/ ikke relevant	6	15,8	4	17,4	4	21,1
Totalt N	38	100,0	23	100,0	19	100,0

Univers: Skoleeiere kommune (resp=3). Chi2 p=0.611 | Cramér's V=0.199

Vedleggstabell 6.31 -q10_20_1. Kommuneeiere: q10_20_1 etter kommunestørrelse (kol.%)

Svaralternativer: I hvilken grad tilbyr Statped de tjenester skoler og PPT har behov for i kommune	Under N	Under %	5000 N	5000 %	5000 til 19 999 N	5000 til 19 999 %
Ja	30	83,3	13	59,1	5	27,8
Nei	5	13,9	8	36,4	12	66,7
Vet ikke	1	2,8	1	4,5	1	5,6
Totalt N	36	100,0	22	100,0	18	100,0

Univers: Skoleeiere kommune (resp=3). Chi2 p=0.002 | Cramér's V=0.329

Vedleggstabell 6.32 -q10_20_2. Kommuneeiere: q10_20_2 etter kommunestørrelse (kol.%)

Svaralternativer: Samarbeider kommunen/fylket med øvrige kommuner/fylker om Kompetanseløftet for s	Under N	Under %	5000 N	5000 %	5000 til 19 999 N	5000 til 19 999 %
Ja	32	84,2	12	54,5	5	27,8
Nei	4	10,5	7	31,8	12	66,7
Vet ikke	2	5,3	3	13,6	1	5,6
Totalt N	38	100,0	22	100,0	18	100,0

Univers: Skoleeiere kommune (resp=3). Chi2 p=0.000 | Cramér's V=0.367

Vedleggstabell 6.33 -q10_20_3. Kommuneeiere: q10_20_3 etter kommunestørrelse (kol.%)

Svaralternativer: Samarbeider kommunen/fylket med øvrige kommuner/fylker om Kompetanseløftet for s	Under N	Under %	5000 N	5000 %	5000 til 19 999 N	5000 til 19 999 %
Ja	31	81,6	13	56,5	5	27,8
Nei	4	10,5	9	39,1	12	66,7
Vet ikke	3	7,9	1	4,3	1	5,6
Totalt N	38	100,0	23	100,0	18	100,0

Univers: Skoleeiere kommune (resp=3). Chi2 p=0.001 | Cramér's V=0.346

Vedleggstabell 6.34-q10_20_4. Kommuneeiere: q10_20_4 etter kommunestørrelse (kol.%)

Svaralternativer: Samarbeider kommunen/fylket med øvrige kommuner/fylker om Kompetanseløftet for s	Under N	Under %	5000 N	5000 %	5000 til 19 999 N	5000 til 19 999 %
Ja	32	86,5	15	65,2	9	47,4
Nei	2	5,4	7	30,4	9	47,4
Vet ikke	3	8,1	1	4,3	1	5,3
Totalt N	37	100,0	23	100,0	19	100,0

Univers: Skoleeiere kommune (resp=3). Chi2 p=0.008 | Cramér's V=0.295

Vedleggstabell 6.35. GS-ledere: M(SD) etter skolestørrelse (ANOVA)

Variabel	De M(SD)	N De	minste M(SD)	N min- ste	De mellom- store M(SD)	N De mellom- store	De største M(SD)	N De største
I hvilken grad er det et samarbeid mellom skolene/din skole og PPT i kommunen/fy	3.25 (1.12)	71	2.90 (1.07)	115	2.82 (1.04)	122		
I hvilken grad er PPT knyttet til din skole i stand til å håndtere de vanligste	2.62 (0.90)	74	2.49 (0.78)	124	2.53 (0.76)	124		
I hvilken grad er din skole i stand til å håndtere de vanligste utfordringsområd	2.36 (0.65)	75	2.46 (0.59)	125	2.43 (0.65)	127		
I hvilken grad tilbyr Statped de tjenester din skole har behov for?	3.27 (0.96)	56	3.33 (0.93)	94	3.51 (0.86)	96		

Vedleggstabell 6.36. VGS-ledere: M(SD) etter VGS-størrelse (ANOVA)

Variabel	Under M(SD)	N Un- der	250 M(SD)	N 250	250- 599 M(SD)	N 250- 599	600 og over M(SD)	N 600 og over
I hvilken grad er det et samarbeid mellom skolene/ din skole og PPT i kommunen/fy	2.75 (1.03)	24	3.20 (1.06)	30	2.92 (1.38)	26		
I hvilken grad er PPT knyttet til din skole i stand til å håndtere de vanligste	2.13 (0.81)	23	2.58 (0.92)	31	2.50 (0.88)	28		
I hvilken grad er din skole i stand til å håndtere de vanligste utfordringsområd	2.26 (0.62)	23	2.25 (0.62)	32	2.34 (0.67)	29		
I hvilken grad tilbyr Statped de tjenester din skole har behov for?	3.31 (0.95)	13	3.45 (1.06)	22	3.17 (0.83)	23		

Vedleggstabeller – UH-undersøkelsen 2025

Vedleggstabell 7.1 Høyeste fullførte utdanning (N=30)

Kategori	%
VGS/Fagskole/Kort UH	0
Master/hovedfag/PPU	60
Doktorgrad (PhD)	40

Vedleggstabell 7.2 Hvor lenge involvert i Kompetanseløftet (N=30)

Periode	%
< 1 år	16.7
1–3 år	33.3
> 3 år	50.0

Vedleggstabell 7.3 Deltakelse i fylkets samarbeidsforum (N=28)

Svar	%
Ja	7.1
Ja, også REKOMP/DEKOM	7.1
Nei, men REKOMP/DEKOM	3.6
Nei	82.1

Vedleggstabell 7.4 Deltakelse i regionalt kompetansenettverk (N=29)

Svar	%
Ja	31.0
Ja, også REKOMP/DEKOM	13.8
Nei, men REKOMP/DEKOM	3.4
Nei	51.7

Vedleggstabell 7.5 Statsforvalteren tilrettelegger samarbeid UH-skoleeier (N=29)

Ikke i det hele tatt	Liten grad	Noen grad	Stor grad	Svært stor grad	Vet ikke
3.4	17.2	17.2	31.0	6.9	24.1

Vedleggstabell 7.6 Statsforvalteren tilrettelegger samarbeid UH–PPT (N=29)

Ikke i det hele tatt	Liten grad	Noen grad	Stor grad	Svært stor grad	Vet ikke
6.9	17.2	41.4	17.2	0.0	17.2

Vedleggstabell 7.7 Om arbeidet ved egen institusjon (N=29)

Utsagn	Helt enig	Delvis enig	Både og	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
Felles møter internt om Kompetanseløftet	48.1	14.8	14.8	7.4	11.1	3.7
Kompetanseløftet inngår i strategi for etterutdanning	20.7	17.2	6.9	13.8	27.6	13.8
Lærerutdanningen er involvert	27.6	6.9	27.6	17.2	10.3	10.3

Vedleggstabell 7.8 Virkninger for ansatte ved UH-institusjonen (N=29)

Utsagn	Helt enig	Delvis enig	Både og	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
Øker kontakt med praksisfeltet	58.6	24.1	10.3	3.4	3.4	0.0
Øker samarbeid internt	20.7	31.0	13.8	20.7	3.4	10.3
Styrker kompetanse i veiledning	37.9	27.6	17.2	6.9	3.4	6.9
Styrker kompetanse i skoleutvikling	31.0	20.7	20.7	0.0	3.4	24.1
Øker vitenskapelig publisering	10.3	20.7	24.1	20.7	20.7	3.4
Bedrer undervisnings-praksis	24.1	31.0	24.1	10.3	3.4	6.9

Vedleggstabell 7.9 UH har relevant kompetanse for å støtte barnehager/skoler/PPT (N=29)

Svært liten	Liten	Noen grad	Høy grad	Svært høy
0.0	0.0	20.7	51.7	27.6

Vedleggstabell 7.10 UH treffer reelle kompetansebehov i praksisfeltet (N=29)

Svært liten	Liten	Noen grad	Høy grad	Svært høy
0.0	0.0	58.6	34.5	6.9

Vedleggstabell 7.11 Manglende UH-kompetanse som utfordring i veiledningen (N=28)

Ja, ofte	Ja, av og til	Nei, sjelden	Nei, aldri
0.0	46.4	39.3	14.3

Vedleggstabell 7.12 Samarbeid mellom UH og aktører i Kompetanseløftet (N=27)

Aktør	Meget tett	Tett	Noe	Lite	Svært lite	Ingen
Statped	0.0	7.4	25.9	25.9	37.0	3.7
PPT	11.1	40.7	37.0	11.1	0.0	0.0
Kommunale barnehager	34.6	26.9	30.8	3.8	3.8	0.0
Private barnehager	15.4	19.2	50.0	3.8	3.8	7.7
Offentlige skoler	32.1	32.1	21.4	3.6	0.0	10.7
Private skoler	7.4	22.2	29.6	0.0	14.8	25.9
Kommunale eiere	37.0	29.6	29.6	0.0	3.7	0.0
Helsesektoren	0.0	3.8	23.1	15.4	26.9	30.8
Statsforvalteren	0.0	23.1	30.8	19.2	23.1	3.8

Vedleggstabell 7.13 Aktører oppleves som likeverdige partnere (N=23)

Aktør	Svært liten	Liten	Noen grad	Høy grad	Svært høy	Ikke partner
UH-sektoren	0.0	0.0	16.0	44.0	36.0	4.0
Statped	8.7	21.7	30.4	17.4	4.3	17.4
PPT	0.0	4.3	34.8	47.8	13.0	0.0
Kommunale barnehager	0.0	0.0	30.4	43.5	26.1	0.0
Private barnehager	4.3	8.7	34.8	30.4	17.4	4.3
Offentlige skoler	0.0	0.0	26.1	34.8	26.1	13.0
Private skoler	4.3	0.0	21.7	26.1	8.7	39.1
Kommunale eiere	0.0	4.3	26.1	34.8	34.8	0.0
Helsesektoren	21.7	34.8	8.7	17.4	0.0	17.4
Statsforvalteren	4.3	21.7	26.1	17.4	8.7	21.7

Vedleggstabell 7.14 Aktørers kompetanse undervurdert/ikke tilstrekkelig inkludert (N=26)

Aktør	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
UH-sektoren	7.7	38.5	46.2	7.7	0.0
Statped	0.0	24.0	28.0	24.0	24.0
PPT	0.0	40.0	52.0	8.0	0.0
Kommunale barnehager	8.0	28.0	44.0	20.0	0.0
Private barnehager	8.3	25.0	45.8	20.8	0.0
Offentlige skoler	8.0	28.0	44.0	8.0	12.0
Private skoler	8.3	16.7	29.2	8.3	37.5
Kommunale eiere	4.0	24.0	36.0	36.0	0.0
Helsesektoren	25.0	20.8	16.7	4.2	33.3
Statsforvalteren	4.3	17.4	21.7	13.0	43.5

Vedleggstabell 7.15 Kompetansen i KSI tilpasset lokale behov (N=29)

Svært liten	Liten	Noen grad	Høy grad	Svært høy
0.0	3.4	31.0	41.4	24.1

Vedleggstabell 7.16 Største hindringer for å ta i bruk kompetansen (flere svar mulig) (N=29)

Hindring	% som nevner
Manglende enighet om utfordringer	17.2
Mottakere ser ikke kompetansen som relevant	24.1
Tidspress/mangel på ressurser	79.3
Manglende kultur for kollektiv læring	65.5

Vedleggstabell 7.17 Kompetanseoverføring UH-praksisfelt (N=29)

Modell	%
Tradisjonell (UH leverandør)	13.8
Samskapt læring	37.9
Blanding	69.0
UH har liten rolle	3.4

Vedleggstabell 7.18 Erfaringer fra KSI brukes i undervisning/forskning (N=28)

Svært liten	Liten	Noen grad	Høy grad	Svært høy
7.1	14.3	50.0	25.0	3.6

Vedleggstabell 7.19 Utsagn om Kompetanseløftet (KSI) (N=28)

Utsagn	Helt enig	Delvis enig	Både og	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
KSI har styrket UH-praksisfelt-samarbeid	39.3	39.3	10.7	3.6	7.1	0.0
KSI har bidratt til mer praksisnær forskning	25.9	25.9	29.6	7.4	3.7	7.4
KSI har bedret kvaliteten i spesialped. praksis	14.3	32.1	25.0	7.1	3.6	17.9
KSI har forbedret inkluderende praksis	21.4	25.0	17.9	3.6	3.6	28.6
Viktig å videreføre partnerskaps-modellen	75.0	14.3	3.6	0.0	3.6	3.6
Bedrer undervisnings-praksis	24.1	31.0	24.1	10.3	3.4	6.9

Vedleggstabeller Survey til PPT ansatte

Vedleggstabell 8.1 Deltar du i fylkets samarbeidsforum?

Svar	Antall	%
Ja	6	7,4
Ja og for REKOM/DEKOM	8	9,9
Nei, men for REKOM/DEKOM	6	7,4
Nei	61	75,3

Kilde: PPT-undersøkelsen 2025 (N≈81–82).

Vedleggstabell 8.2 I hvilken grad er det lagt til rette for samarbeid mellom UH-sektoren og PPT?

Svar	Antall	%
Ikke i det hele tatt	3	3,7
I liten grad	20	24,4
I noen grad	35	42,7
I stor grad	15	18,3
I svært høy grad	3	3,7
Vet ikke	6	7,3

Vedleggstabell 8.3 Hvor enig/uenig er du i følgende utsagn?

Utsagn	Helt enig	Delvis enig	Både og	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
Deltakelse øker kontakt med UH	10,0	15,0	21,3	26,3	21,3	6,3
Deltakelse øker samarbeid m. barnehage/skole	9,9	13,6	17,3	28,4	25,9	4,9
Deltakelse øker samarbeid m. andre kommunale instanser	23,5	23,5	14,8	27,2	7,4	3,7
Deltakelse øker samarbeid m. Statped	33,8	36,3	16,3	8,8	2,5	2,5
Deltakelse styrker veiledningskompetanse i PPT	19,8	14,8	13,6	27,2	21,0	3,7
Deltakelse styrker barnehage-/skoleutvikling	12,3	6,2	21,0	33,3	24,7	2,5

Vedleggstabell 8.4 UH har relevant kompetanse for å støtte barnehager, skoler og PPT (KSI)

Svar	Antall	%
I svært liten grad	6	7,4
I liten grad	7	8,6
I noen grad	38	46,9
I høy grad	20	24,7
I svært høy grad	7	8,6
Vet ikke	3	3,7

Vedleggstabell 8.5 PPT har nødvendig kompetanse til å bidra i KSI-arbeidet mot barnehager/skoler

Svar	Antall	%
I svært liten grad	0	0,0
I liten grad	0	0,0
I noen grad	33	40,7
I høy grad	40	49,4
I svært høy grad	8	9,9
Vet ikke	3	3,7

Vedleggstabell 8.6 Har manglende kompetanse i PPT vært en utfordring i veiledning mot barnehager/skoler?

Svar	Antall	%
Ja, ofte	2	2,5
Ja, av og til	41	50,6
Nei, sjeldent	31	38,3
Nei	6	7,4
Aldri	1	1,2
Vet ikke	3	3,7

Vedleggstabell 8.7 I hvilken grad samarbeider PPT og følgende aktører i KSI-tiltak? (prosent)

Aktør	Svært lite	Lite	Noe	Tett	Meget tett	Samarbeider ikke
Kommunale barnehager	2,5	6,3	30,4	36,7	19,0	5,1
Private barnehager	9,3	9,3	33,3	25,3	5,3	17,3
Offentlige skoler	3,7	6,1	30,5	34,1	23,2	2,4
Private skoler	21,1	10,5	27,6	15,8	6,6	18,4
Helsestasjon/skolehelse	16,0	28,4	32,1	9,9	2,5	11,1
Habiliteringstjenesten	40,7	29,6	12,3	1,2	0,0	16,0
Barne- og ungdoms-psykiatri	37,0	24,7	22,2	0,0	1,2	14,8
Barne- og familie-tjenester	28,7	32,5	20,0	5,0	1,3	12,5

Vedleggstabell 8.8 Hvem er naturlige samarbeidspartnere for PPT i KSI? (prosent)

Aktør	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I høy grad	I svært høy grad
UH-sektor	3,8	11,3	32,5	42,5	10,0
Statped	5,0	16,3	32,5	32,5	13,8
Kommunale barnehager	0,0	1,3	18,8	52,5	27,5
Private barnehager	8,0	2,7	22,7	42,7	24,0
Offentlige skoler	0,0	1,2	12,3	56,8	29,6
Private skoler	17,1	1,3	21,1	40,8	19,7
Helsestasjon/skolehelse	8,6	12,3	38,3	33,3	7,4
Barne- og ungdoms-psykiatri	14,8	18,5	39,5	22,2	4,9
Barne- og familie-tjenester	13,8	16,3	45,0	18,8	6,3

Vedleggstabell 8.9 Opplever du at følgende aktører blir undervurdert/ikke tilstrekkelig inkludert i KSI? (prosent)

Aktør	Lav grad	Noe	Stor grad	Svært stor grad
UH-sektor	31,5	58,9	15,1	1,4
Statped	6,7	27,8	36,7	17,8
PPT	9,6	32,5	33,7	20,5
Kommunale barnehager	17,5	53,8	20,0	7,5
Private barnehager	10,1	43,0	26,6	12,7
Offentlige skoler	19,4	38,8	19,4	4,1
Private skoler	10,0	40,0	34,3	18,6
Helsestasjon/skolehelse	4,2	29,2	41,7	33,3
Barne- og ungdoms-psykiatri	6,0	20,2	30,9	35,7
Barne- og familie-tjenester	6,0	23,8	33,3	31,0

Skalaetiketter forkortet for plass; tolkes som økende grad av undervurdering/utelukkelse.

Vedleggstabell 8.10 Opplever du at PPT har den kompetansen barnehager og skoler etterspør?

Svar	Antall	
I svært liten grad	0	0,0
I liten grad	0	0,0
I noen grad	17	20,7
I høy grad	58	70,7
I svært høy grad	7	8,5
Vet ikke	3	3,7

Vedleggstabell 8.11 Hindringer for at kompetanse tas i bruk og gir praksisendring (flere valg)

Alternativ	Antall	
Manglende enighet om utfordringer	21	25,9
Mottaker ser ikke kompetansen som relevant	25	30,9
Tidspress og mangel på ressurser	69	85,2
Manglende kultur for kollektiv læring	52	64,2
Vet ikke	0	0,0
Vet ikke	3	3,7

Vedleggstabell 8.12 Kompetansefellesskapet mellom praksisfelt og UH (beskrivelse)

Alternativ	Antall	
Svar	Antall	
Tradisjonell kompetanseoverføring (UH leverer)	16	20,0
Samskapt læring (utvikler sammen)	18	22,5
En blanding av begge	33	41,3
UH har liten rolle	13	16,3

Vedleggstabell 8.13 Hvor enig/uenig er du i følgende utsagn om KSI?

Utsagn	Helt uenig	Delvis uenig	Både og	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
KSI styrker samarbeidet mellom praksisfeltet og UH	7,3	14,6	23,2	31,7	17,1	6,1
KSI bedrer kvaliteten i spesialpedagogisk praksis	8,5	15,9	29,3	29,3	15,9	1,2
KSI har forbedret inkluderende praksis	4,9	15,9	29,3	35,4	11,0	3,7
Viktig at partnerskapsmodellen videreføres	16,0	8,6	9,9	25,9	24,7	14,8



NTNU Samfunnsforskning

NTNU Samfunnsforskning AS er et uavhengig forskningsinstitutt med tilhørende nasjonalt kompetansesenter. Vi utvikler og formidler kunnskap innenfor et bredt spekter av samfunnsfaglige og samfunnsrelaterte problemstillinger.

NTNU Samfunnsforskning eies i sin helhet av NTNU, og har et nært faglig samarbeid med flere miljøer ved universitetet. Gjennom faglig samarbeid søker vi berikelse både for NTNU og NTNU Samfunnsforskning.

Instituttet er godkjent forskningsorganisasjon og mottar årlig grunnbevilgning fra Norges forskningsråd. Denne benyttes til strategisk utvikling av forskningsaktivitet og kompetansebygging.

Instituttet tilbyr beslutningsorientert og anvendt forskning og kunnskap til oppdragsgivere i offentlig og privat sektor, nasjonalt og internasjonalt.