

Rapport 3:2021

Evaluering av Trondheim voksenopplæringscenter



Hilde Lerfaldet
Karianne Åsheim

Hilde Lerfaldet,
Karianne Åsheim

EVALUERING AV TRONDHEIM VOKSENOPPLÆRINGSSENTER

Ideas2evidence rapport 3/2021



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2021

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91817197

post@ideas2evidence.com

Bergen, mars 2021

ISBN 978-82-8441-000-5

Forord

Denne rapporten er en evaluering av Trondheim voksenopplæringssenter. Undersøkelsen er gjennomført i perioden desember 2020 til mars 2021, på oppdrag fra Trondheim kommune.

Trondheim voksenopplæringssenter (TROVO) ble startet opp i 2018, og er en samorganisering av det kommunale og fylkeskommunale opplæringstilbudet til voksne.

Vi har gjennom dette evalueringsoppdraget vurdert om en samorganisering av voksenopplæringen i kommunens og fylkeskommunens regi har bidratt til å realisere målene som ble satt for samorganisering. Vi har videre sett på om en samorganisert kommunal og fylkeskommunal voksenopplæring bidrar til eller hemmer måloppnåelse, og vi har synliggjort styrker og svakheter med dagens organisering.

Vurderingene i rapporten er basert på flere datakilder. Det er gjennomført dokumentstudier og intervjuer, både i grupper og enkeltvis. Intervjuene er gjennomført med ansatte i Trondheim kommune og Trøndelag fylkeskommune sentralt, samt styret, ledelse og lærere ved TROVO. Det er også gjennomført intervjuer med deltakere fra ulike tilbud ved skolen. Vi vil gjerne takke alle som har stilt til intervju og har delt av sin tid og erfaring.

Vi vil også takke for en konstruktiv dialog med oppdragsgiver, med Ingvild Heggstad i spissen. En særlig takk skal også rektor ved TROVO, Mette Nilsen, ha for at hun har bidratt med dokumentasjon og bistand til intervjuavtaler mv.

Rapporten er utarbeidet av Hilde Lerfaldet og Karianne Åsheim, og Lerfaldet har ledet arbeidet. Linn Synnøve Skutlaberg har vært prosjektets kvalitetssikrer.

Oslo,

Mars 2021

Innhold

Forord.....	5
Kapittel 1 – Innledning	9
Bakgrunn for opprettelsen av TROVO	9
Om oppdraget.....	12
Metoder og datakilder	12
Disponering av rapport	13
Kapittel 2 – Oppsummering og konklusjoner.....	15
Når TROVO de pedagogiske målene som var utgangspunkt for organiseringen?.....	15
I hvilken grad bidrar eller hemmer en samorganisert kommunal og fylkeskommunal voksenopplæring måloppnåelsen?	19
Hva er styrker og svakheter med dagens organisering?	20
Kapittel 3 – Opplæringstilbudet.....	25
Nærmere om målsettingene.....	25
Hva har man oppnådd så langt?	26
Barrierer ved modellen	34
Kapittel 4 – Organisering og drift	37
Nærmere om målsettingene.....	37
Organisering.....	39
Effektiv drift av voksenopplæringsfeltet	42
Barrierer for organisering og effektiv drift.....	46
Kapittel 5 – Samhandling med omgivelsene	49
Nærmere om målsettingen.....	49
Samhandling med NAV og Kvalifiseringssenteret for innvandrere	50
Samhandling med ordinære videregående skoler	52
Litteratur	55

Kapittel 1 – Innledning

Formålet med dette oppdraget har vært å evaluere Trondheim voksenopplæringscenter (TROVO). Senteret ble opprettet i 2018, og er en samorganisering av det kommunale og fylkeskommunale opplæringstilbudet til voksne. Evalueringen skal overordnet sett belyse hvordan senteret har fungert fra opprettelsen og fram til nå, sett opp mot det som ble satt som sentrets mål.

I dette kapittelet gir vi en kort beskrivelse av bakgrunnen for opprettelsen av senteret og hvordan senteret er organisert. Deretter gjengir vi målene som ligger til grunn for senteret. Vi redegjør deretter for oppdraget, inkludert hvilke datakilder og metoder vi har benyttet. Helt til slutt gir vi en oversikt over disponeringen av rapporten.

Bakgrunn for opprettelsen av TROVO

Trondheim voksenopplæringscenter (TROVO) ble opprettet i 2018. Hovedidéen bak senteret var å samle det kommunale og fylkeskommunale opplæringstilbudet for voksne gjennom en samorganisering og samlokalisering av disse to partene. Senteret betjener voksne innbyggere med behov for rådgivning, kartlegging og opplæring innen grunnleggende ferdigheter, norsk og samfunnskunnskap, grunnskole eller videregående opplæring (vgo).

Prosessen med å opprette et felles voksenopplæringscenter startet nokså langt tilbake i tid. Da som nå var det mye offentlig diskusjon om behov for mer samordnede tjenester, både innad i og på tvers av forvaltningsnivåer. Flere utvalg har for eksempel pekt på behovet for en reformering av voksenopplæringen, og at man må samordne opplæringen mest mulig med kvalifiseringsordninger (NOU 2011: 14 og NOU 2010: 7). Disse behovene sees i lys av en samfunnsutvikling som går i retning av stadig økende krav til kompetanse og omstilling i arbeidslivet, samtidig som antallet stillinger med lave krav til formell kompetanse synker. At innvandrere er overrepresentert blant personer med lav utdanning, er dessuten en sentral integreringsutfordring. Den beskrevne situasjonen setter store krav til en effektiv opplæringspolitikk som kan bidra til at flest mulig har en kompetanse som etterspørres i arbeidslivet.

Våren 2016 la regjeringen fram meldingen om voksnes læring for Stortinget (Kunnskapsdepartementet, 2016). Meldingen lanserte en rekke tiltak som skal bedre voksnes muligheter til å styrke sin kompetanse, og det ble lagt stor vekt på fleksible opplæringsløp. Meldingen

slo fast at voksne i den aktuelle målgruppa ofte har behov for tilbud fra flere sektorer og forvaltningsnivåer parallelt, og at slik samordning og kjeding av ulike tilbud viser seg å være utfordrende i mange tilfeller. Personer som har behov for opplæring på grunnskole eller videregående nivå, kan for eksempel også ha behov for flere eller sammensatte tjenester for å styrke sin kompetanse for arbeidslivet. For eksempel vil en del ha rettigheter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven. Andre igjen vil kunne få opplæring som tiltak i NAV. En endring i opplæringsloven i juni 2016, ga dessuten fylkeskommuner og kommuner anledning til å gi mer grunnskoleopplæring til deltakere med rett til videregående opplæring. Slike tilbud fordrer nært samarbeid mellom kommune og fylkeskommune. Forslagene i den nye integreringsloven gir dessuten fylkeskommunene økt ansvar for innvandrere som skal delta i videregående opplæring som del av introduksjonsprogrammet (Kunnskapsdepartementet, 2020).

Samorganiseringen av TROVO kan dermed sees opp mot den generelle utviklingen på voksenopplæringsfeltet, og som et svar på behovet for fleksible, samordnede og helhetlige opplæringsløp.

Kort historikk

Senteret eies i dag av både Trondheim kommune og Trøndelag fylkeskommune, og ledes gjennom et samarbeidsstyre. Samarbeidsstyret ble oppnevnt av rådmannen i Trondheim kommune og fylkesrådmannen i Sør-Trøndelag fylkeskommune, som utpekte to representanter hver. Samarbeidsstyret skulle selv velge leder og nestleder. Ifølge vedtektene, har styret administrativt og organisatorisk ansvar for samarbeidet på senteret, og styret skulle møtes fire ganger årlig.

Proessen med å opprette TROVO har pågått over mange år, og har inneholdt elementer av organisatorisk og faglig art. Ett sentralt premiss har vært at senteret skulle ledes av én felles rektor for begge organisasjonene. Rektor er riktignok formelt tilsatt i Trondheim kommune. Rektor ved voksenopplæringsssenteret skulle dessuten være samarbeidsstyrets sekretær. Å finne egnede lokaler til senteret, har også vært en sentral del av forarbeidet.

Det framgår av både politiske dokumenter og intervjuer vi har gjennomført, at det var bred politisk enighet om å slå sammen kommunal og fylkeskommunal voksenopplæring. Bystyret i Trondheim og Fylkestinget i Sør-Trøndelag vedtok tilnærmet likelydende vedtak i 2012, om å arbeide mot et felles voksenopplæringsssenter i et samarbeidsprosjekt mellom Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune. På det tidspunktet var planen at, uavhengig av geografisk plassering av underavdelinger, skulle hele voksenopplæringsssenterets aktivitet administreres fra Gerhard Schøning voksenopplæringsssenter. Det ble også fremmet at en intensjon med samarbeidet, var felles rektor/ledelse for både det fylkeskommunale og det kommunale voksenopplæringsområdet. Videre var det opp til samarbeidspartnerne å finne løsninger på de forvaltningsmessige utfordringer dette skapte. For eksempel handlet det om hvordan en ledelse skulle settes sammen og å tydeliggjøre tilhørighet til overordnet skoleeier.

Trondheim kommune (TK) og Sør-Trøndelag fylkeskommune (STFK) søkte sommeren 2013 Utdanningsdirektoratet om forsøk etter opplæringslova § 1-4 for å avklare om det vil være mulig for to forvaltningsnivåer å legge sine lovpålagte oppgaver inn i et felles voksenopplæringsssenter. I samråd med Kunnskapsdepartementet ble det avklart at dagens lovgivning ga en åpning for dette, uten å gå veien om forsøk. Barne- og likestillingsdepartementet kom til samme konklusjon, knyttet til

kommunens virksomhet etter introduksjonsloven. På bakgrunn av dette, ble søknad om forsøk trukket, og det ble igangsatt et arbeid for å utrede hvilken selskapsform en slik skole kunne drives innenfor.

Kommuneadvokaten i Trondheim kommune konkluderte med at voksenopplæringssenteret kunne etableres med hjemmel i kommunelovens § 27; interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid er begrenset til «avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering». Innenfor det interkommunale samarbeidet ble ansattes tilsettingsforhold videreført i henholdsvis TK og STFK, og budsjettildelingene følger fortsatt de ordinære ansvarslinjene. I 2018 ble Sør- og Nord-Trøndelag slått sammen til ett fylke, og Trøndelag har dermed overtatt for STFK som en av de ansvarlige partene for TROVO.

Ved innføring av ny kommunelov, ble ikke muligheten for denne formen for samarbeidsmodell videreført. Det er gitt en overgangsfrist på fire år for å omdanne slike samarbeid til nye modeller. Vi oppfatter at noe av bakgrunnen for evalueringen skyldes denne endringen, og at TROVOs eiere må finne en ny eierskapsmodell for senteret.

Som tidligere nevnt, var voksenopplæringssenterets aktivitet planlagt administrert fra Gerhard Schøning voksenopplæringssenter. For at Gerhard Schøning-bygget skulle kunne tas i bruk, måtte det imidlertid bygges om. Dette skulle vise seg å bli en kostbar og krevende prosess. Formannskapet i Trondheim foreslo derfor i 2014 at ny lokalisering raskt kom på plass, for å unngå ytterligere usikkerhet og eventuelle forsinkelser for et felles voksenopplæringssenter. Etter noe tids arbeid, ble senterets plassering til slutt Trondheimsporten, hvor hele voksenopplæringens virksomhet nå er samlet.

Målene i den pedagogiske plattformen

Hovedmålene for organiseringen av voksenopplæringsfeltet ble, som nevnt, vedtatt av Bystyret og Fylkestinget sommeren 2012, og samtidig ble senterets pedagogiske plattform, «Alltid mer å lære», vedtatt. Den pedagogiske plattformen er utarbeidet av en arbeidsgruppe med representanter fra Trondheim kommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune, deltakerrepresentanter, tillitsvalgte og NAV.

Av den pedagogiske plattformen framgår det at det overordnede pedagogiske målet er å gi brukerne av voksenopplæring i Trondheimsregionen et *koordinert, helhetlig og individuelt tilpasset tilbud*. Opplæringen skal organiseres slik at tilbudene er synlige og forståelige for dem som har behov for å heve sin kompetanse. Visjonen som ble skissert i plattformen, var «én dør inn, mange dører ut».

Det framgår også av plattformen at det ligger noen premisser til grunn for å få til dette, og her nevnes at man må gjøre voksenopplæringsfeltet mer oversiktlig og samkjørt. Videre pekes det på at samfunnets behov for arbeidskraft og høyere utdanning må legges til grunn for prioriteringer av tilbudene som gis. Det legges også vekt på at et godt læringsmiljø er en forutsetning for et godt utbytte. Dessuten framheves betydningen av differensiert opplæring. Opplæringen skal være tilpasset den enkelte deltakers nivå, ferdigheter og målsetninger, og hele opplæringstilbudet skal kunne anvendes for å gi god og effektiv kvalifisering for den enkelte deltaker. Et godt samlet tilbud knyttet til kartlegging, veiledning, kompetansevurdering og karriereveiledning, var tenkt som en kjerne i tilbudet.

De mer håndfaste *målsettingene i den pedagogiske plattformen*, er at organiseringen av TROVO skal legge til rette for:

- ◆ å kunne yte individuelt tilpassede løp innenfor hele opplæringspekteret
- ◆ kompetanseflyt i hele organisasjonen
- ◆ effektiv drift av voksenopplæringsfeltet, både med tanke på kompetanse, personal og lokaler
- ◆ samhandling med omgivelsene
- ◆ at en større andel av både kommunens og fylkeskommunens tjenestetilbud kan aktiveres for å gi elevene gode og effektivt opplæringstilbud (Trondheim kommune, 2012)

Om oppdraget

Dette evalueringsoppdraget skal overordnet sett belyse om en samorganisering av voksenopplæringen i kommunens og fylkeskommunens regi har bidratt til å realisere målene man satt seg i den pedagogiske plattformen. Videre skal vi vurdere i hvilken grad en samorganisert kommunal og fylkeskommunal voksenopplæring bidrar til eller hemmer måloppnåelse, og vi er bedt om å synliggjøre styrker og svakheter med dagens organisering.

Noe av bakgrunnen for evalueringen, er at de to eierne av TROVO, Trondheim kommune og Trøndelag fylkeskommune, må finne en ny eierskapsmodell for senteret på grunn av ny kommunelov. I dette arbeidet ønsker samarbeidsstyret seg en ekstern vurdering av hvorvidt de faglige målene og visjonene for samorganisering er realisert – eller i det minste på vei til å bli realisert – fordi dette kan påvirke hvordan samarbeidsstyret går videre med organiseringen av eierskapet ved senteret. Vi understreker at evalueringen ikke skal foreslå en løsning for framtidig eierskap, men at rapporten blir en del av styrets kunnskapsgrunnlag for videre diskusjon av dette spørsmålet.

Målsettingene for samorganiseringen inneholder i seg selv et visst tolkningsrom og er ikke utdypet i plattformen. Gjennom undersøkelsen har det kommet fram at det har vært mye opp til ledelsen ved TROVO å selv definere nærmere hva målsettingene har handlet om og hvordan de skulle nås. Det finnes ikke noen skriftlig omforent operasjonalisering av målene. Vi har dermed gjennom intervjuer og gjennom å studere plattformen, dedusert oss fram til en tolkning av målsettingene og hva de er ment å bidra til. Vi vil understreke at mangelen på operasjonaliserte målsettinger gjør det utfordrende å evaluere om man har nådd målsettingene. Ettersom det ikke er definert når og hvordan målene skulle oppnås, er det også vanskelig å si om de er nådd.

I analysen av målsettingene, har vi funnet det hensiktsmessig å se noen av målsettingene i sammenheng med hverandre. Det reflekteres også gjennom kapittelinndelingene videre.

Metoder og datakilder

Både på grunn av evalueringens korte tidsrammer og på grunn av mangelfull tilgang på kvantitative data, har evalueringen i all hovedsak en kvalitativ tilnærming. Våre datainnsamlingsaktiviteter har bestått av:

- ◆ deskstudier av relevante dokumenter, som politiske dokumenter, pedagogisk plattform, samarbeidsavtaler mv.
- ◆ intervju med styret
- ◆ intervju med ledere ved TROVO
- ◆ intervju med lærere fra både det kommunale og fylkeskommunale tilbudet

- ♦ intervjuer med deltakere fra utvalgte tilbud

Totalt sett har vi gjennomført intervjuer med 22 informanter, hvorav sju lærere og 5 deltakere. Intervjuene med ledere, styret og lærere er gjennomført som gruppeintervjuer, mens intervjuene med deltakerne er gjennomført enkeltvis. Minoritetsspråklige deltakere har fått mulighet for å bruke tolk i intervjuene. Alle intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer over telefon eller video. Vi har også gjennomført et forankringsmøte med oppdragsgiver, fylkeskommunen og rektor, i tillegg til et analysemøte.

Disponering av rapport

I kapittel 2 oppsummerer vi rapportens hovedfunn og kommer med konkluderende betraktninger.

Vi starter deretter på toppen av lista over de pedagogiske målsettingene, og i kapittel 3 ser vi på mål i plattformen som berører tilbudet til brukerne.

Kapittel 4 tar for seg målene fra plattformen som knytter seg til organisering og drift.

Kapittel 5 tar for seg målet i plattformen som handler om samhandling med omgivelsene.

Kapittel 2 – Oppsummering og konklusjoner

Ideas2evidence har på oppdrag fra Trondheim kommune evaluert Trondheim voksenopplæringscenter (TROVO). Senteret ble opprettet i 2018, og er en samorganisering av det kommunale og fylkeskommunale opplæringstilbudet til voksne. Senteret eies av Trondheim kommune og Trøndelag fylkeskommune gjennom et samarbeidsstyre. Denne evalueringens mandat har vært å

- ◆ vurdere om TROVO når de pedagogiske målene som var utgangspunkt for organiseringen
- ◆ vurdere i hvilken grad en samorganisert kommunal og fylkeskommunal voksenopplæring bidrar til eller hemmer måloppnåelse
- ◆ synliggjøre styrker og svakheter med dagens organisering

Vår undersøkelse baserer seg på deskstudier av politiske dokumenter, samarbeidsavtaler mv. og intervjuer med styret, ledelsen ved TROVO samt lærere og deltakere ved et knippe utvalgte opplæringstilbud. I dette kapitlet oppsummerer vi hovedfunn og kommer med noen betraktninger om videre utvikling av TROVO.

Når TROVO de pedagogiske målene som var utgangspunkt for organiseringen?

Vi skal nå ta for oss målsettingene og hvor langt man har kommet med å nå dem over en to-års periode. Av senterets pedagogiske plattform, framgår det at organiseringen av TROVO skal legge til rette for:

1. å kunne yte individuelt tilpassede løp innenfor hele opplæringsspekteret
2. kompetanseflyt i hele organisasjonen
3. effektiv drift av voksenopplæringsfeltet, både med tanke på kompetanse, personal og lokaler
4. samhandling med omgivelsene
5. at en større andel av både kommunens og fylkeskommunens tjenestetilbud kan aktiveres for å gi elevene gode og effektive opplæringstilbud

Både i rapporten som sådan og i dette kapitlet, har vi behandlet målsettingene som handler om lignende aspekter, sammen.

Opplæringstilbudet

Når det gjelder målene om individuelt tilpassede løp og aktivisering av en større andel av både kommunens og fylkeskommunens tjenestetilbud (mål 1 og 5), har vi funnet at man ikke har kommet så langt med tilbudsutviklingen som man ønsket. TROVO-ledelsen formidler at man føler man «så vidt er i gang». Ledelsen oppfatter imidlertid at man allerede har et noe mer helhetlig tilbud, jf. senterets visjon om «én dør inn, mange dører ut». Brukerne kan i større grad henvende seg til ett sted for å få opplæringstilbud som kan bringe dem nærmere arbeidsmarkedet. Ledelsen mener også at det har blitt noe bedre tilgang på tilbud om videregående opplæring og fagbrev, som de oppfatter har vært et hovedmål.

Tilbudene som i størst grad utvider tilbudsvifta ved TROVO, og som svarer på målet om å integrere opplæring på tvers av kommune og fylkeskommune, er:

- ◆ Yrkesnorsk
- ◆ Utvekslingsmodell mellom norskopplæring, grunnskole og videregående opplæring
- ◆ Kombinasjonsklasser
- ◆ Kombinasjonsforsøk

Yrkesnorsk-kursene kombinerer norskopplæring med utvalgte kompetansemål fra programfag i videregående opplæring, og det har blitt tilbudt butikknorsk, frisørnorsk, byggnorsk og restaurant- og matnorsk. Skoleundervisning kombineres med verkstedsoplæring og praksis. Kursene gir en forsmak på videregående opplæring, men ikke formelle kvalifikasjoner. I noen tilfeller har deltakere kunnet fortsette mot formelle kvalifikasjoner gjennom arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs) finansiert av NAV. Kommune og fylkeskommune har samarbeidet om å utarbeide kursplaner, deltakerne får tilgang på verksted og utstyr fra videregående, og lærere fra begge parter brukes i undervisningstilbudet. Lærerne fra de to nivåene samarbeider også tett gjennom å ha noen felles opplæringstimer i uka. Yrkesnorsk-kursene integrerer i stor grad tilbud og kompetanse fra de to ulike forvaltningsnivåene, hhv. kommunenes norskopplæringstilbud og fylkeskommunens videregående opplæring. Intervjuene tyder på at kursene gir deltakerne tilgang på mer individuelt tilpassede løp, både ved at kursene finnes og fordi det tilpasses en del til individuelle behov innad i kursene. Det er dessuten sannsynlig at økt kompetanse blant ansatte gjennom samarbeidet, kan føre til bedre tilpasninger av tilbudet til den enkelte. Det framstår riktignok som en ulempe at yrkesnorsk-kursene ikke er en del av det faste tilbudet, og at det vil variere om det finnes en vei videre fra kurset for å kunne oppnå formelle kvalifikasjoner.

Uttekslingsmodellen mellom norskopplæring, grunnskole og videregående opplæring er et annet nytt og relevant tilbud. Gjennom modellen kan elever i videregående opplæring for voksne delta i engelskundervisning på grunnskolens nivå¹ parallelt - dersom engelskferdighetene er lave. Videre kan deltakere som deltar i norskopplæring, og som har fullført grunnskole eller videregående opplæring i hjemlandet, delta i engelskundervisning på videregående opplærings nivå. Modellen oppleves å fylle et tilbudshull. Den kan sies å aktivisere bredden i tjenestetilbudet og handler i stor grad om skreddersøm til individuelle behov. Både intervjuer med lærere og deltakere tyder på at deltakerne har fått tilbud i engelsk tilpasset sitt nivå.

¹ De har fulgt modul 4, jf. forskningslæreplan i engelsk i forberedende voksenopplæring.

De to siste nevnte tilbudene i lista over, kombinasjonsklasser og kombinasjonsforsøk, integrerer i stor grad opplæring på de to ulike forvaltningsnivåene, og tilbudene er i seg selv en form for tilrettelegging for individuelt tilpassede løp. I kombinasjonsklasser (MinoUng) tilbys innvandrerungdom i alderen 16-19 år grunnskoleopplæring på en videregående skole. I kombinasjonsforsøket får deltakere fagene de trenger på grunnskolenivå, samtidig som de får fagopplæring ute i bedrift innen fag- og yrkesopplæringen. Ingen av de to tilbudene er imidlertid direkte resultat av samorganiseringen. De er snarere resultat av nasjonale initiativer, som vi vil utdype senere i kapittelet.

Organisering og drift

Vi har valgt å behandle mål nr. 2 («kompetanseflyt i hele organisasjonen») og 3 («effektiv drift av voksenopplæringsfeltet, både med tanke på kompetanse, personal og lokaler») samlet. Dette fordi begge handler om organiseringen internt på TROVO; og da særlig forhold som gjelder kompetanse og lokaler. Når det gjelder forståelsen av disse målene, har vi avdekket at styret og ledelse er samstemte om at den effektive driften som etterstrebes, ikke handler om økonomiske besparelser. Det har snarere handlet om at samorganiseringen har skullet bidra til fleksibel og effektiv bruk av lokaler, personale og utstyr til begge forvaltningsnivåers nytte. Begrepet «kompetanseflyt», forstår vi som dels å handle om kunnskapsdeling på tvers av organisasjonen, og dels om bruk av organisasjonens samlede kompetanse, dvs. personalet, på tvers.

TROVOs organisatoriske modell er delt eierskap mellom kommune og fylkeskommune gjennom et samarbeidsstyre bestående av representanter fra begge partene. Det har, av ulike årsaker, vært en rekke utskiftninger av styremedlemmene. Vi finner at dette styret først og fremst har fungert som et diskusjonsforum, med den hensikt å skape en felles forståelse for utfordringer og muligheter på fagfeltet. Ledelsen ved TROVO er, av styret, gitt et stort handlingsrom for tolkning av målsettingene og for operativt arbeid med å skulle nå dem. Styret har ellers brukt en del tid på spørsmål om ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene, og har dessuten arbeidet mye med avklaringer rundt ett konkret tilbud; kombinasjonsklassene (MinoUng).

Et annet sentralt element i organisasjonsmodellen, er at de kommunale og fylkeskommunale partene ledes av én felles rektor. Videre har det vært et sentralt premiss at de to organisasjonene skulle samles i et fellesbygg. Man kan si at både den felles ledelsen og felles lokasjon, er ment å skulle skape gode forhold for kompetanseflyt og effektiv drift. Både lærere, ledere og styret anser imidlertid at disse grepene ikke har vært tilstrekkelige til å skape en *felles organisasjon* i ordets rette forstand. Særlig uttrykker ledelse og lærere at man opplever å ha én felles ledelse som styrer to adskilte organisasjoner. Dette skyldes blant annet at hhv. kommunene og fylkeskommunen fortsatt tilhører to ulike styringslinjer, at de ansatte har sin ansettelse hos én av partene, at organisasjonene har ulike budsjetter mv. Videre finner vi at eierskapet til formålene med samorganiseringen er langt sterkere i ledelsen ved TROVO, enn blant lærerne som sådan. Kjennskapen og eierskapet til målene og ideene bak dem, ser ut til å være tilstede i hovedsak blant de få lærere som er konkret involvert i tilbud som inkluderer begge forvaltningsnivåene. Med andre ord kan det se ut til at den felles forståelsen styret har brukt tid på å etablere, ikke har forplantet seg videre ned til hele organisasjonen.

Felleslokaliseringen ser imidlertid ut til å ha fremmet samarbeid mellom både ledere og lærere på tvers, som har ført til faglig utvikling. Særlig lederrepresentanter fra fylkeskommunen uttrykker at de nå opplever å være del av et større fagmiljø om voksenpedagogikk. Den faglige læringen og utviklingen berører imidlertid enkelte mer enn andre. En årsak til det, er selvfølgelig at enkelte lærere er mer

involverte i aktuelle tilbud enn andre. Men en annen årsak er at det i liten grad kan sies å eksistere en gjennomtenkt strategi for hvordan kompetansedeling skal foregå. Det finnes riktignok både formelle og uformelle arenaer og møtepunkter. Når det gjelder de formelle møtepunktene, har lærerne på den ene siden lav kjennskap til dem eller lite engasjement for dem. På den andre siden har noen av disse møtepunktene som lærerne uttrykker å få mest utbytte av, oppstått som følge av lærerinitiativer og ikke fordi ledelsen har lagt til rette for det. Kunnskapsdeling er kritisk for utvikling av kompetanse. Det gjør at man kan ta i bruk den kunnskapen som allerede er i organisasjonen, og man kan gjennom tilgang til hverandres kunnskap, også utvikle kompetansen videre. Det er ledelsens ansvar å legge til rette for både formell og uformell kompetansedeling – eller flyt av kompetanse – og her ser man ut til å ha et utviklingspotensial.

Det nevnes ellers noen få konkrete eksempler fra ledelse og lærere på rotering av personale på tvers av organisasjonene, utover konkrete tilbud hvor samarbeid ligger inne som en del av tilbudsmodellen. Når det kommer til lokaler, så trekker flere fra ledelsen og lærerne fram at det har vært et positivt tilskudd å få tilgang til flere spesialrom. Det nevnes f.eks. muligheten for fylkeskommunen til å benytte skolekjøkkenet, og for kommunen til å benytte naturfagslaboratorium.

Samhandling med omgivelsene

Målet om samhandling som beskrives i den pedagogiske plattformen, handler om hvorvidt *organisasjonen har lagt til rette for samhandling med omgivelsene* (mål 4). Målsettingen kan forståes på ulike måter, men vi har tolket det slik at det handler om samhandling med samarbeidsparter som ikke er en del av samorganiseringen. Videre oppfatter vi at samhandlingen ikke er et mål i seg selv, men et virkemiddel for å nå de andre målene i den pedagogiske plattformen.

De sentrale samarbeidspartene for TROVO er NAV, Kvalifiseringssenteret for innvandrere (INN) og en rekke ordinære videregående skoler.

Overordnet sett kan vi konkludere med at, ja, organisasjonen har lagt til rette for samhandling – riktignok basert på et ganske skrint datagrunnlag. Vurderingene baserer seg nemlig i all hovedsak på intervjuer med ansatte ved TROVO, og ingen av samarbeidspartene.

Både NAV og INN er samlokalisert i Trondheimsporten med TROVO. Ansatte ved TROVO gir uttrykk for at felles lokalisering har lagt godt til rette for samhandlingen mellom disse partene, og at samorganiseringen bringer partene nærmere hverandre. De samarbeider om utvikling av konkrete tilbud som er relevante for arbeidsmarkedet, om tiltakskjeding og for å rekruttere deltakere til tilbudene ved TROVO. Videre uttrykkes det at samlokaliseringen og samarbeidet mellom disse partene, bidrar til at man mer og mer framstår som en samlet regional utviklingsaktør på voksenfeltet.

Andre sentrale samhandlingsaktører for TROVO, er ordinære videregående skoler som ikke er under TROVOs paraply. Vi finner at samarbeidet med disse skolene er helt nødvendig for å kunne gi et bredere og mer individuelt tilpasset tilbud, jf. andre pedagogiske mål i plattformen. Dette gjelder særlig tilbudene om yrkesnorsk og kombinasjonsklassene. Det kan se ut til at samorganiseringen har fremmet samhandlingen om disse tilbudene. For eksempel finner vi det sannsynlig at det fylkeskommunale eierskapet for TROVO fremmer samarbeidsviljen til de videregående skolene om de nevnte tilbudene.

I hvilken grad bidrar eller hemmer en samorganisert kommunal og fylkeskommunal voksenopplæring måloppnåelsen?

Gjennomgangen over viser altså at TROVO hittil har kommet et stykke på vei mot å nå noen av målsettingene, samtidig som man har en vei å gå på noen andre. Det er viktig å påpeke at TROVO innebærer en stor organisasjonsendring. TROVO har kun eksistert i to år, og det er av den grunn forståelig at man ikke har kommet i havn med alle målsettingene på den korte tiden. Endring i en så stor organisasjon, skjer ikke momentant, men er noe som utvikler seg over tid.

For målsettingene som handler om tilbudet til brukerne, har vi sett at tilbudet sees som mer helhetlig og at brukerne har fått et bredere spekter av tilbud å velge blant. Likevel anser TROVO at man er i en tidlig fase her, og man ser behov for videre utvikling av tilbudsvifta. Hva kompetanseflyt og effektiv drift angår, viser vår undersøkelse at det foregår en del lærerikt samarbeid mellom kommune og fylkeskommune, men at dette kan systematiseres bedre. Samlokalisering har også ført til bedre tilgang på spesialrom, samt noe utveksling av personale. Likevel oppfatter både ledelse og lærere at man opererer som to nesten separate organisasjoner, og det kan se ut som styret har gitt TROVO lite drahjelp for å få samkjørt organisasjonene bedre. Videre har vi sett at det foregår en del samhandling med eksterne parter, og at denne samhandlingen er avgjørende for tilbudene som gis.

Hvordan har så samorganiseringen spilt inn? Har denne organisasjonsformen sinket framdriften, eller har den bidratt til at det har blitt lettere å oppnå målsettingen?

Når det gjelder tilbudene vi har sett nærmere på, kan samorganiseringen sies å ha bidratt til opprettelsen av yrkesnorsk-kursene og utvekslingsmodellen. Samorganiseringen ser for det første ut til å ha gjort det lettere å få til tilbudet om yrkesnorsk. Kommunen, som har kommet med initiativet, har opplevd at fylkeskommunen og de videregående skolene har vært mer samarbeidsvillige etter samorganiseringen. Også utvekslingsmodellen er et ganske direkte resultat av samorganiseringen, og lærerne uttrykker at det nettopp er denne typen tilbud man bør satse på. Vi kan ikke utelukke at tilbudene ikke hadde sett dagens lys uten en samorganisering, men samorganiseringen har nok ført til både raskere framdrift og smidigere samarbeid om tilbudene.

Kombinasjonsklasser og kombinasjonsforsøk kan ikke på samme måte sees som et resultat av samorganiseringen. Førstnevnte er mer en respons på sentrale lovendringer og ankomst av et stort antall unge flyktninger i 2016 og 2017, selv om utviklingen av tilbudet har sammenfalt med opprettelsen av TROVO. Kombinasjonsforsøket er på sin side et nasjonalt initiert forsøk. Hvilken rolle spiller så samorganiseringen for disse tilbudene? For sistnevnte tilbud, var samorganiseringen medvirkende til at Trondheim ønsket å delta i forsøket. Funnene antyder også at samorganiseringen fremmer gjennomføringen av tilbudet. Felles lokalisering gjør at lærerne på tvers av forvaltningsnivåer møtes for både formell og uformell erfaringsutveksling. Det kan antas å bidra til kvaliteten på tilbudet. Når det gjelder kombinasjonsklassene, har styret og ledelsen brukt mye tid på å få tilbudet opp å stå. Dette skyldes både endringer i deltakerantallet, flytting mellom skoler og øvrige organisatoriske forhold. Det er vårt inntrykk at prioriteringen av kombinasjonsklassene, har gått litt på bekostning av mulighet til å videreutvikle tilbudet til voksegruppa. Vi har lite kjennskap til hvordan samorganiseringen ev. har påvirket implementeringen av kombinasjonsklassene, men det er ikke

usannsynlig at man har opparbeidet seg lærdom derfra som man kan ta med seg i videreutvikling av tilbudet til voksegruppa.

Når det gjelder kompetanseflyt, kan vi i utgangspunktet slå fast at samorganiseringen har skapt muligheter for økt kompetansedeling, som ikke ville vært til stede i like stor grad uten en felles organisering. Med én felles ledelse og felles lokaler, burde mulighetene være store for å oppnå målet om kompetanseflyt i hele organisasjonen. Men, som beskrevet tidligere, kunne muligheten for kompetansedeling vært utnyttet bedre. Slik vi vurderer det, har ledelsen i TROVO ansvaret for å legge til rette for at det eksisterer strukturer for kompetanseflyt i hele organisasjonen, både formelt og uformelt.

Mål nummer tre i den pedagogiske plattformen handler om å oppnå en effektiv drift av voksenopplæringsfeltet, både med tanke på kompetanse, personal og lokaler. Hvorvidt en samorganisering av fylkeskommunal og kommunal voksenopplæring bidrar til eller fremmer måloppnåelsen, er det vanskelig å gi en samlet konklusjon på. På den ene siden kan man si at en samorganisering gir tilgang til personale og lokaler, som det ellers ville vært større barrierer for å ta i bruk. På den andre siden ser mange TROVO som en todelt organisasjon. At personale fortsatt er ansatt i hhv. fylkeskommunen og kommunen, hemmer bruken av personale på tvers. Vi ser også at mangel på felles digitale verktøy gjør at det fortsatt er tette skott mellom ulike deler av organisasjonen. Det er en krevende øvelse å oppnå effektiv drift for ledelsen ved TROVO i en slik situasjon. Ettersom den fylkeskommunale enheten i TROVO ikke sidestilles som en videregående skole på lik linje med de andre i fylkeskommunen, har man også mangelfull tilgang på en del relevante fora. Ledelsen ved TROVO oppgir dessuten at de har lite påvirkning på hvilket videregående opplæringsstilbud som er tilgjengelig i fylket.

Videre er det viktig å understreke at TROVOs måloppnåelse også er påvirket av en rekke eksterne rammebetingelser. Nasjonale regelverk setter for eksempel begrensninger for hvor fleksible tilbudene kan være, og særlig da opplæringslovens krav om fullført grunnskolen, før man tas inn videregående opplæring. Ulike rettigheter for ulike type av deltakere i tilbudene, især i MinoUng, gir også utfordringer med effektiv drift og individrettede tilbud. Utfordringer knyttet til å sikre alle deltakere med behov, finansiering av livsopphold underveis i opplæring, er en utfordring som gjør seg gjeldende for TROVOs deltakere. Denne utfordringen er også pekt på av Livsoppholdsutvalget (NOU 2018: 13). En annen sentral utfordring som har gjort seg gjeldende i Trondheim så vel som i andre deler av landet, er endringer i deltakergrunnlaget. Mens den såkalte flyktningkrisa ga en voldsom vekst i deltakerantallet i en periode, med tilhørende plassmessige utfordringer, påvirker også de siste årenes nedgang i deltakerantallet mulighetene på tilbudsfronten. Usikkerheten og endringene i deltakerantallet, gjør tilbudet ustabilt. Ikke overraskende har også Covid 19-pandemien gitt mangelfull framdrift i en del tilbud, og det har vært usikkerhet omkring videre drift av noen tilbud.

Hva er styrker og svakheter med dagens organisering?

Vår samlede vurdering er at samorganiseringen har påvirket måloppnåelsen i positiv retning. Selv om vi har pekt på at det er flere effektiviseringsgevinster å hente ut på særlig drift, organisering og kompetanseflyt, ville disse utfordringene sannsynligvis vært langt større uten en samorganisering. Samorganiseringen gir en klar beskjed til begge organisasjoner om å prioritere samarbeid og initiativer som går på tvers - på en helt annen måte enn dersom man fortsatt hadde vært organisert hver for seg.

Vi ser også grepene om samlokaliseringen og én felles ledelse, som en styrke ved organiseringen av TROVO.

Signalene fra nasjonale myndigheter går dessuten også i retning av stadig mer fleksible, helhetlige og samordnede tilbud for voksne. Et eksempel på sistnevnte er at Kunnskapsdepartementet har gitt Kompetanse Norge i oppdrag å utrede konsekvensene av å gjøre modulstrukturert opplæring om til fast og eneste modell for opplæring av voksne som har behov for grunnleggende kvalifisering.² Hensikten med forsøkene er å skape fleksible, effektive og tilpassede opplæringsløp for voksne deltakere, samt å samordne opplæringstilbud på tvers av sektorene.

Det er altså mye som tyder på at det framover er riktig å gå i retningen av en samordnet, og samorganisert, voksenopplæring. I lys av det som har vært svakheter og barrierer i arbeidet med å nå målsettingene med samorganiseringen av TROVO, vil vi imidlertid peke på noen mulige endringer som kan generere flere styrker eller redusere dagens barrierer.

Sentralt lovverk

Slik vi ser det, er det noen forhold som særlig begrenser mulighetene for å få til en enda bredere og relevant tilbudsvifte. For det første forhindrer opplæringsloven muligheten for så integrerte tilbud på tvers som kan kunne ønske. Under forarbeidet med opprettelsen av TROVO, søkte man Utdanningsdirektoratet om forsøk etter opplæringsloven. Da var imidlertid søknaden rettet mot det organisatoriske aspektet om å samle to forvaltningsnivåer gjennom ett senter. Vi ser det som en mulighet at styret vurderer å søke forsøk etter opplæringsloven for å kunne tilby mer integrerte løp på tvers. Vi gjør oppmerksom på at det, ifølge Kunnskapsdepartementet, ikke bør innvilges forsøk om fritak fra de nye læreplanene i grunnskolen eller i fellesfag i videregående før etter en innføringsperiode fram til og skoleåret 2022–23. En søknadsprosess tar imidlertid tid, og slik sett ville det være fornuftig om man i mellomtiden lokalt utredet muligheten for en slik søknad.

Forhold styret og/eller skoleeierne kan påvirke

Et annet aspekt som gjør det utfordrende å opprette relevante tilbud, er den mangelfulle innflytelsen TROVO har på tilbudet av videregående opplæring som finnes for voksne. Selv om voksenopplæringsenheten i fylket er en del av TROVO, likestilles de ikke med andre videregående skoler innad i fylkeskommunen. Det gir dårligere tilgang på relevante fora, som også kan gi mangelfull innflytelse. Videre har styret brukt mer tid på å oppnå felles forståelse, framfor å gi TROVO hjelp til å forhandle med eller gi styringssignaler til fylkeskommunen om utvikling av aktuelle tilbud.

En generell utfordring for arbeidet med å nå målene for TROVO, har dessuten vært at, til tross for samlokalisering og felles ledelse, opererer TROVO fortsatt som to ulike organisasjoner. Organisasjonene rapporterer i hver sin linje, har hver sine budsjetter, hver sine verktøy osv. Dette forhindrer på den ene siden en fullt ut effektiv drift; man bruker tid på systemer som ikke samsnakker osv. i det daglige. På den andre siden vanskeliggjør det også ledelsen sin jobb med å utvikle senteret i den retningen de ser som hensiktsmessig.

Samlet sett mener vi dette taler for at ledelsen ved TROVO har behov for en annen type involvering fra styret enn de hittil har fått. Det er behov for at styret får en mer operativ funksjon og tar aktive grep for å bidra til TROVOs måloppnåelse, både hva gjelder opprettelse av relevante tilbud og premisser for

² Dette omfatter opplæring på grunnskolenivå og innen fag- og yrkesopplæringen i videregående.

å kunne drive senteret effektivt. Fra vårt perspektiv framstår det for eksempel som svært lite ressurseffektivt at de digitale verktøyene som de to organisasjonene tar i bruk, ikke kan samkjøres i større grad.

Forhold ledelsen ved TROVO selv kan påvirke

Et annet område hvor vi ser at justeringer av innsatsen kan bidra til bedre måloppnåelse, er forhold som TROVO-ledelsen selv kan initiere. For det første dreier det seg om den mangelfulle kompetanseflyten eller -delingen, som vi har beskrevet tidligere i kapittelet. Selv om det foregår en del erfaringsutveksling mellom lærere, tror vi det er potensiale for mer erfaringsutveksling og faglig samarbeid. Verken knyttet til yrkesnorsk-kursene eller utvekslingsmodellen, foregår det for eksempel noe systematisk kunnskapsdeling. Det er kun involverte lærere som får ev. læring fra dette samarbeidet. Videre er de delingsarenaene som har oppstått rundt kombinasjonsforsøket, først og fremst lærerinitierte. Vår oppfordring er altså at ledelsen utarbeider en strategi og legger til rette for både uformell og formell deling av kunnskap på tvers av de to forvaltningsnivåene. Det er sannsynlig at slike grep vil kunne heve kompetansen til de ansatte, at det vil bidra til mer samarbeid og dessuten at det vil kunne skape eierskap til samorganiseringen.

Vi vurderer også at ledelsen ved TROVO bør jobbe mer med å forankre samorganiseringen i hele organisasjonen. Det varierer mye hvorvidt idéene bak samorganiseringen, visjonen og målene er kjente for lærerne. Selv om det er et fåtall lærere som er direkte involvert i tilbud som integrerer opplæring på tvers av forvaltningsnivåene, ser vi det som viktig at hele organisasjonen har et eierskap til hva samorganiseringen skal bidra til. Våre funn tyder for eksempel på at ved å involvere lærerne i idéutviklingen omkring hvordan TROVO kan nå sine mål, og hvordan samorganiseringen kan gagne alle ansatte, kan flere forslag om utvikling av tilbud dukke opp. Så lenge det brede laget av lærerne ikke inviteres til denne type dialog, kan man ikke si at tilbudspotensialet er tatt ut. Minst like viktig er det at mangel på forståelse av og eierskap til målene for TROVO, ikke gjør at man jobber i fellesskap mot å nå målene. Vi foreslår derfor at ledelsen legger til rette for en prosess hvor det brede lag av lærerne og øvrige ansatte inviteres til en dialog for å skape felles forståelse, slik man alt har gjort både på styre- og ledelsesnivå. En mulighet er at ledelsen tar seg tid en prosess hvor *hele organisasjonen* er med på å operasjonalisere hva målene betyr og innebærer, og hvordan man skal jobbe for å nå dem.

Oppsummert foreslår vi altså følgende justeringer:

- ◆ Man bør vurdere å søke Utdanningsdirektoratet om forsøk etter opplæringsloven for å bedre muligheten for å tilby mer integrerte tilbud på tvers av forvaltningsnivåer.
- ◆ Styrets funksjon og prioritering bør drøftes. Vi anbefaler at styret får en mer operativ funksjon som kan bidra til å løse opp i barrierer som hemmer samorganiseringen og måloppnåelsen. Dette handler særlig om å sikre innflytelse innad i fylkeskommunen for å opprette relevante tilbud, og å innføre tiltak som reelt sett fører til at TROVO kan agere som én snarere enn to organisasjoner.
- ◆ For å sikre bedre kompetansedeling og økt læring, bør ledelsen ved TROVO utarbeide en strategi som legger til rette for både uformell og formell deling av kunnskap på tvers av de to forvaltningsnivåene.

- ♦ For å sikre forståelse av og eierskap til målene for TROVO, bør ledelsen involvere det brede lag av lærerne og øvrige ansatte i diskusjoner om hva målene betyr og innebærer, og hvordan man skal jobbe for å nå dem. Dette skal bidra til at hele organisasjonen jobber i fellesskap mot å nå målene.

Kapittel 3 – Opplæringstilbudet

I dette kapittelet skal vi se nærmere på målsettingene fra den pedagogiske plattformen som handler om tilbudet til brukerne av TROVO. Det er to målsettinger som er knyttet direkte til dette, og hvor det heter seg at organiseringen skal legge til rette for

- ♦ «å kunne yte individuelt tilpassede løp innenfor hele opplærings-spekteret» (mål nr. 1), og
- ♦ «at en større andel av både kommunens og fylkeskommunens tjenestetilbud kan aktiveres for å gi elevene gode og effektive opplæringstilbud» (mål nr. 5)

(Trondheim kommune, 2012)

Først analyserer vi nærmere hva som ligger i disse målsettingene, før vi redegjør for hvor langt man har kommet med å nå målene. Helt til slutt, peker vi på noen sentrale barrierer i arbeidet med å utvikle tilpassede og effektive løp.

Nærmere om målsettingene

Som beskrevet tidligere i rapporten, framgår det ikke av rapporten hva disse målsettingene innebærer mer konkret eller hvordan man ser for seg at målsettingen skal nåes. Mer generelt omtaler imidlertid plattformen at opplæringen ved TROVO må *bygge på den enkelte deltakers behov* og ønsker og ta utgangspunkt i deres *erfaringer*. Dette må *gjenspeiles i organiseringen* av de ulike tilbudene ved senteret, heter det videre. Plattformen trekker også fram at tilbudet må *differensieres* ut fra organisering av ulike grupper i forhold til størrelser, arbeidsmåter, læringsarenaer, tema og tidsbruk, ulike læringstiler og -strategier. Dette kan tyde på at de omtalte målsettingene, handler både om *hvilke tilbud* som tilbys og hvordan man *tilpasser innenfor* disse tilbudene.

Vi har intervjuet representanter fra styret, ledergruppa og lærerne om hvordan man kan tolke de to målsettingene. Samlet sett tyder intervjumaterialet på at målsettingene handler om å legge et sterkt brukerfokus til grunn for arbeidet og tilbudet ved TROVO. Opplæringstilbudene skal ta hensyn til deltakernes behov – uavhengig av hvilket forvaltningsnivå som deltakeren sogner til. Det kan innebære å opprette tilbud som integrerer tilbud på tvers av ordinære ansvarslinjer. I tillegg framgår

det av intervjuene at målsettingene handler om *fleksibilitet* i tilbudet med utgangspunkt i deltakernes behov.

Ledelsen ved TROVO oppgir dessuten at man har diskutert tolkningen av «å kunne yte individuelt tilpassede løp» (mål 1), og at man har sett det opp imot det nasjonale politiske målet om at flest mulig innvandrere må fullføre videregående opplæring for å kunne øke sysselsettingen. Dette målet har altså vært retningsgivende for at ledelsen ved TROVO har sett det som sin oppgave å utvikle tilbudet av videregående opplæring for innvandrere, og da særlig når det gjelder yrkesfag. Ledelsen mener også at vektleggingen av videregående opplæring handler om å øke deltakernes motivasjon, ettersom deres erfaring tilsier at mange deltakere ønsker å lære seg fag parallelt med det norske språket.

Ledelsen trekker også fram et sentralt forbehold mht. hvor langt den individuelle tilpasningen bør gå. De framhever at de individuelle tilpasningene må veies opp imot etterspørselen på arbeidsmarked. Med andre ord bør tilbudene som opprettes og som deltakerne sluses inn på, kunne lede over i utdannings- eller yrkesretninger der det senere vil være mulig å få seg arbeid.

Ut fra dette, er det vår forståelse at målsettingene handler om at:

- ◆ Tilbudene er tilpasset individuelle behov.
- ◆ Deltakerne har tilgang på en bredere tilbudsvifte enn tidligere, med særlig vekt på videregående opplæring.
- ◆ Tilbudene integrerer i større grad opplæring på tvers av ordinære ansvarslinjer (kommune og fylkeskommune).
- ◆ Opprettelsen av tilbud sees opp imot behov for arbeidskraft på arbeidsmarkedet.

Den videre redegjørelsen om hvor langt man har kommet med å nå målsettingene, og hva som har vært styrker og barrierer i dette arbeidet, vil basere seg på denne forståelsen.

Hva har man oppnådd så langt?

Det er visse opplæringstilbud både ledere og lærere viser til at integrerer opplæring fra kommunalt og fylkeskommunalt hold. Som vi skal komme tilbake til, anses noen av disse tilbudene å være direkte resultat av samorganiseringen, mens andre tilbud er resultat av annen type utvikling. De mest omtalte tilbudene er:

- ◆ Yrkesnorsk
- ◆ Utvekslingsmodell mellom norskopplæring, grunnskole og videregående opplæring
- ◆ Kombinasjonsklasser
- ◆ Kombinasjonsforsøk

Før vi går nærmere inn på disse tilbudene, og hva man har oppnådd med hvert av dem, gjør vi rede for noen mer generelle erfaringer med samorganiseringens påvirkning på tilbudet til deltakerne.

Overordnet sett understreker ledelsen at man er i en tidlig fase av utviklingsprosessen. Både styret, ledelsen og noen lærere, trekker dessuten fram at den formen for organisasjonsprosess som TROVO går gjennom, vil ta tid. Det vises til at kommunen og fylkeskommunen tilhører to ulike organisasjoner som skal samkjøres på tvers av forvaltningsnivåer og kulturer. En lærer sier:

For lærerne er det sikkert organisasjonskulturer som har eksistert lenge. [Vi] trenger tid til å åpne demningene litt.

Denne forståelsen innebærer også at det vil ta tid før man ser at resultatene av samorganiseringen manifesterer seg i konkrete tilbud ved TROVO. Styret uttrykker at de er usikre på hvor fleksible og integrerte tilbud man så langt har fått til, og viser til noen barrierer for dette, som vi kommer tilbake til mot slutten av kapittelet. Ledelsen ved TROVO mener også at man har oppnådd mer knyttet til målsettingene som handler om ansattes kompetanse, enn man har for målsettingene om individuelt tilpassede løp som aktiviserer et bredt opplæringstilbud. Når det er sagt, peker ledelsen samtidig på at man opplever å ha gitt brukerne bedre tilgang på tilbud om videregående opplæring og fagbrev. Som vi pekte på tidligere, anså ledelsen ved TROVO *det* som et hovedmål. Både ledere og lærere viser dessuten til at man i dag har et mer *helhetlig* tilbud enn tidligere. Deltakerne kan med andre ord i større grad henvende seg til ett sted for å få opplæringstilbud som kan bringe dem nærmere arbeidsmarkedet, ev. føre til et bedre fotfeste der.

Samorganiseringen og samlokaliseringen presser dessuten fram økt samhandling mellom kommune og fylkeskommune, uttrykker ledelsen. Samhandlingen foregår dels gjennom at man bruker ansatte på tvers av forvaltningsnivåer i bestemte undervisningstilbud. Dels foregår den gjennom formell og uformell erfaringsutveksling mellom partene. Begge deler sies å øke de ansattes kompetanse, som man igjen kan anta at vil bidra til et mer individuelt tilpasset tilbud med bedre kvalitet. Representanter fra den kommunale delen av ledelsen viser også til at de i større grad kan ta i bruk kompetansen som fylkeskommunene har om videregående opplæring, til å opprette de rette tilbudene. Ledelsen opplever dessuten at samorganiseringen tydeliggjør hva som er hindringer for integrerte tilbud, og at man dermed også har bedre forutsetninger for å manøvrere mellom hindringene.

Som vi er inne på i andre kapitler, er det tydelig at langt fra alle ansatte er involvert i tilbud som i større grad enn tidligere integrerer opplæring på tvers av ordinære ansvarslinjer. Vi har imidlertid intervjuet lærere fra begge forvaltningsnivåer fra de tilbudene som i høy grad integrerer kommunalt og fylkeskommunalt ansvar, og vi har fokusert særlig på disse tilbudene i intervjuene også med ledelsen og styret.

Yrkesnorsk

Ved TROVO har man opprettet såkalte yrkesnorsk-kurs innenfor flere ulike retninger. Det har vært prøvd ut butikknorsk, frisørnorsk, byggnorsk og restaurant- og matnorsk. Kursene kombinerer opplæring i norsk etter *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere* (Vox, 2012) med utvalgte kompetansemål fra programfaget i videregående opplæring³. Kursene er halvårslige, og tilbys introduksjonsdeltakere og andre deltakere ved TROVO. Deltakerne bør være på et A2-nivå i norsk. Kursene kombinerer opplæring på skole med verkstedopplæring og praksis. Kursene gir ikke i seg selv formell kompetanse, men NAV har tilbudt videreføring av kursene gjennom AMO enkelte ganger slik at noen deltakere har kunnet oppnå formell kompetanse. Utover at man på tvers av kommune og fylkeskommune har samarbeidet om å utarbeide kursplaner, brukes også lærere fra begge parter til undervisningstilbudet. Man har tatt i bruk et tolærer-system der norsklærere fra kommunen samarbeider med faglærere fra vgo, og der de begge er tilstede i noen fellestimer i uka. Det er riktignok lærere fra ordinære videregående skoler lærerne har samarbeidet med, og ikke med lærere som er ansatt ved TROVO. Dette skyldes at disse fagene ikke er del av

³ Det er ikke hentet kompetansemål fra vgo. til kurset i butikknorsk.

voksenopplæringstilbudet til fylkeskommunen. I tillegg har deltakerne fått tilgang til verksted og utstyr ved de videregående skolene. Undervisningen har altså foregått dels ved TROVO og dels ved ulike videregående skoler. Faglæreren fra yrkesnorsk-kurset vi intervjuet, fortalte også at det var hen som skaffet praksisplasser til kurs-deltakerne.

En av lederne kan fortelle at tilbudet om yrkesnorsk først startet som rene norskkurs, men at man fort erfarte at det ville være hensiktsmessig å samarbeide med videregående skoler. Før opprettelsen av TROVO forsøkte man seg på samarbeidsinitiativer med videregående skoler, men opplevde da manglende respons fra dem, som sitatet under fra en leder viser:

[...] det var ikke lett å få kontakt eller respons. De virket ikke interessert. Det etter hvert økte samværet og samarbeidet med videregående, åpnet imidlertid porter for oss. Det var veldig til hjelp.

Sitatet viser også at samorganiseringen lettet samarbeidet med fylkeskommunen om yrkesnorsk-kursene. Det kan altså synes som at samorganiseringen har gjort det lettere å få til tilbudet om yrkesnorsk, som er et tilbud som i stor grad integrerer tilbud fra de to ulike forvaltningsnivåene.

I kapittel 4, ser vi nærmere på hvilken læring dette samarbeidet har gitt de ansatte. Det er imidlertid verdt å nevne her at ledelsen viser til at kommunen har fått mer innblikk i hva videregående er, og fylkeskommunen hvilke språklige utfordringer deltakere har. Det kan igjen innebære bedre tilpasninger av tilbudet til den enkelte.

Når det gjelder hvilken betydning tilbudet om yrkesnorsk har for deltakerne, viser lærerne vi har intervjuet, til at deltakerne har gitt positive tilbakemeldinger og formidlet at de har lært mye. Lærerne viser også til at tilbudet etterspørres av deltakere. Lærerne er overbevist om at tilbudet gir deltakerne en kortere og tydeligere vei fra norskkurs, til grunnskole og videre til utdanning eller jobb. Sluttmålet for den enkelte oppleves altså å komme nærmere. Både lærere og ledere uttrykker at tilbudet gir bedre norskerferdigheter og en forsmak på yrkeslivet parallelt, uten at man taper noe tid i opplæringsløpet på det. Lærerne framhever også at erfaringene fra verksted og praksis gir et mer realistisk bilde av yrkeslivet og den spesifikke bransjen. Lærerne uttrykker at kursene på denne måten er motiverende for deltakerne. Det kan både passe bedre for enkelte med slik praktisk opplæring, sier lærerne, samtidig som man får testet ut om yrket passer en selv. Noen kan velge bort yrkesveien etter erfaringene, men da er det i alle fall et bevisst valg, mener lærerne. Det vises også til at deltakerne kommer i kontakt med deltakere som har gått videre på løpet gjennom AMO-kurs, som kan motivere til å fortsette løpet. Lærerne har erfart at en del av deltakerne går videre til utdanning eller ut i jobb, uten at vi har noen tall på hvor stor andel det gjelder.

Lærerne viser altså til at effekten av kursene er god, og mener tilbudet i seg selv er en tilpasning til deltakerbehov. De viser også til at deltakerne underveis får tilrettelegging både faglig og helsemessig. Dette kan for eksempel handle om valg av praksisplass eller at deltakere med særlig interesse for visse fagområder, gis anledning til å fordype seg i disse.

Deltakerperspektiver

Vi intervjuet tre deltakere om yrkesnorskkursene, og noen hovedtrekk fra disse intervjuene er gjengitt i tekstboksen under.

Deltakererfaringer med yrkesnorsk-kursene

Alle de tre deltakerne vi intervjuet, hadde selv faglig interesse for kurset de deltok på. Den ene av dem fikk oppfylt ønsket om å delta på kurset, selv om hen opprinnelig hadde blitt rådet til å delta på et annet tilbud. En annen deltaker hadde selv sett informasjon om kurset og etterspurt deltakelse.

De uttrykker på ulike måter å ha lært mye gjennom kurset, og alle trekker fram det yrkesnære. For eksempel vises det til at praksis var positivt, at det var nyttig å lære norsk mens man øvde seg på et yrke og at man har lært mye om norsk arbeidsliv og kultur. En av deltakerne sier det slik:

«Jeg tror at for å lære [et] nytt språk, må man jobbe og studere samtidig for å praktisere språket. Jeg tror ikke man bare kan gå på skole. Det er viktig med praksis.»

En annen sier:

«Vi lærer mye om norsk arbeidsliv, særlig i matnorsk. Der lærte vi mye om arbeidsmiljø, HMS, sikkerhet og sånne ting. Det hjelper oss å gå inn i norsk arbeidsliv; å forstå hva det handler om.»

En av deltakerne har fortsatt på kurset gjennom AMO-tilbud via NAV, og hen forteller at tilbudet passet hen bedre enn praksiskandidatordningen. Hen mente yrkesnorskkurset ga en kortere vei mot målet om jobb. Hen trakk imidlertid fram at til tross for tidligere godkjent universitetsutdannelse, måtte hen delta i alle fellesfagene i den videregående opplæringen.

De to andre har fortsatt over i ordinære norskkurs. Den ene av dem hadde nok ønsket å fortsette mot formell kompetanse gjennom AMO-kurs, men opplevde mangelfull tilrettelegging opp mot sin livssituasjon. Vedkommende måtte også ha betalt for kurset, som ikke var aktuelt for hen. Gjennom intervjuet kom det også fram at denne deltakeren aller helst ønsket å jobbe innen en annen fagretning. Tredjemann deltok nå på norskkurs mens hen håpet å få jobb innen det aktuelle yrket eller i andre bransjer.

Deltakerne har, gjennom yrkeskursene, tilgang på et bredere tilbud enn før TROVO. I tråd med målsettingene for plattformen, er både kommunens og fylkeskommunens tjenestetilbud aktivert. Det er imidlertid vanskelig for deltakerne selv å reflektere rundt både betydningen av samorganiserte forvaltningsnivåer, og om dette tilbudet er bedre enn andre tenkte tilbud. At deltakerne hadde faglig interesse for kursene, indikerer imidlertid at de har fått delta på et løp som er individuelt tilpasset dem. De uttrykker også å ha fått godt utbytte av det, og to stykk så godt utbytte at de ønsket å fortsette mot å oppnå formelle kvalifikasjoner. Det ser likevel ut til at et par av dem har opplevd å ikke få så god tilpasning som de kunne ønsket. For den ene gjaldt det muligheten for tilpasning til livssituasjon, og for den andre mulighet til å få tilpasset fag hen måtte delta i. Det er imidlertid uklart for oss om det, som kan se ut som en noe mangelfull tilpasning, er besluttet av NAV eller TROVO.

Utvekslingsmodell

Et annet tilbud ved TROVO som integrerer kommunale og fylkeskommunale tilbud, er en form for utvekslingsmodell mellom norskopplæringen, grunnskolen og videregående opplæring. Hittil har ca. 20 deltakere nytt godt av tilbudet. I én av variantene her gis elever i videregående opplæring for voksne mulighet for å delta i engelskundervisning på grunnskolenivå⁴ parallelt - dersom engelskferdighetene er lave. De fleste av deltakerne tar da fellesfagene i vgo. ved TROVO og deltar parallelt i en egen undervisningsgruppe i engelsk på grunnskolenivå på samme hus. De går i en egen gruppe ettersom de ordinære gruppene var fulltbygget. Det har vært tilbudt seks timer undervisning i uka i faget, og tilbudet prøves ut for første gang inneværende skoleår.

Den andre varianten innebærer at deltakere som deltar i norskopplæringen og som har fullført grunnskole for voksne, får delta i engelskundervisning på videregående opplærings nivå. Disse deltakerne tilbys fire undervisningstimer i uka i engelsk, og dette tilbudet har vært prøvd ut over to skoleår.

Utvekslingsmodellen innebærer at timeplanene er parallellagt i engelsk. Deltakelsen avsluttes med eksamen. Hensikten med tilbudene er en tilpasning til enkeltdeltakeres opplæringsbehov, i tilfeller der disse behovene går på tvers av skoleslagene.

Vi har intervjuet lærere fra begge tilbudsvariantene, og de uttrykker at dette fyller et tilbudshull. De oppfatter at det er et godt tilbud for deltakerne, at det aktiviserer bredden i tjenestetilbudet og i stor grad handler om skreddersøm til individuelle behov. En lærer sier dette om tilbudet:

Tidligere var vi ofte frustrert på elevenes vegne fordi de f.eks. manglet engelsk for å komme inn på videregående. Så kom dette at man kunne ta videregående og engelsk på grunnskole. Dette var prøvd ut en stund og alle var kjempepositive, men [det var] veldig vanskelig å få timeplanene til å samkjøres. Målet med sammenslåingen må jo bl.a. være å gjøre slike ting.

Læreren sitert over oppfatter altså at tilbudet er et ganske direkte resultat av samorganiseringen, og at det nettopp er denne typen tilbud man bør satse på. Det kommer også fram at tilbudet handler om en tilpasning til deltakerbehov. En annen lærer sier følgende om deltakerne i tilbudet:

Det er bra at de blir tatt på alvor og kommer sammen med elever på samme nivå.

Lærerne som underviser i engelsk for de to ulike gruppene, har ikke selv vært med på å teste deltakerne eller tildele tilbudet til enkeltdeltakere. De melder imidlertid at deltakerne de har fått tilsendt, har vært på riktig kompetansenivå. Det tilsier altså at nivåtilpasningen har fungert, og at deltakerne har fått tilbud tilpasset sine individuelle behov. Det vises likevel til at det er et stor nivåsprik innad i gruppa som deltar i grunnskoleengelsk, som gjør differensieringen utfordrende.

Det kommer fram at det er lite lærersamarbeid på tvers omkring disse tilbudene, slik at ev. utbytte først og fremst handler om at deltakerne kan få et mer tilpasset tilbud. Hva tenker så deltakerne?

⁴ De har fulgt modul 4, jf. forskningslæreplan i engelsk i forberedende voksenopplæring.

Deltakerperspektiver

Vi har intervjuet to deltakere i yrkesfag på videregående opplærings nivå som deltar i engelsk på grunnskolenivå, og tekstboksen under oppsummerer hovedfunn fra intervjuene. Disse to deltakerne deltar i et yrkesfag for voksne som tilbys på TROVO, så all undervisning foregår i samme bygg.

Deltakererfaringer med utvekslingsmodell

Begge deltakerne har blitt tilbudt engelsk på grunnskolen etter å ha tatt en test i engelsk, forteller de. Den ene av deltakerne har fullført videregående opplæring i sitt hjemland, men der inngikk ikke engelsk som en del av fagkretsen. Hen mener engelsk er viktig for hens videre muligheter i utdanning og arbeidsliv. Den andre deltakeren har deltatt i noe engelsk opplæring i sitt hjemland, men har glemt mye av kunnskapen. Begge mener at tilbudet om engelsk på rett nivå ut fra deres kompetanse, er bra. Førstnevnte deltaker sier:

«Muligheten er bra for meg, fordi jeg forstår bra på grunnskolen. [...] Det er bra, det har gjort det lettere for meg.»

Den andre deltakeren sier blant annet følgende om tilbudet:

«For meg er det bra, for jeg bruker ikke så mye engelsk som nordmenn gjør. Jeg har glemt alt det, men startet med én gang å huske det. [Navn på lærer] er [en] kjempefin lærer, og er tålmodig med oss - jeg husker bedre nå.»

Denne deltakeren viser også til at hen har gitt tilbakemelding til engelsklæreren om hvordan hen lærer best, og opplever at det har blitt tatt hensyn til det.

Deltakeren som ikke hadde engelsk på videregående i hjemlandet, tar opp enkelte utfordringer ved opplæringen. For det første syns hen det er utfordrende å lære engelsk parallelt med å lære seg norsk. For det andre nevner hen at det er utfordrende å få tid til alt hjemmearbeidet som totalt sett kreves på skolen.

Ingen av deltakerne har noen sterke meninger om fordeler eller ulemper ved at tilbudene på begge opplæringsnivåene gis på samme lokasjon. Begge framstår som godt motiverte for å fullføre den videregående opplæringen fram mot fagbrev.

De to deltakerintervjuene tyder på at deltakerne er fornøyde med å ha fått et engelsktilbud på grunnskolenivå, og de uttrykker at nivået passer dem og at de får utbytte av deltakelsen.

Innvendingene som den ene deltakeren kommer med, kan sies å være mer knyttet til totaltilbudet hen deltar i, framfor å handle direkte om at hen deltar i engelsk på grunnskolenivå.

Kombinasjonsklasser

Kombinasjonsklasser tilbys etter hvert mange steder i landet, og gir innvandrerungdom en mulighet til å styrke sitt faglige grunnlag for å kunne fullføre videregående opplæring. Slike tilbud er muligjort gjennom en endring i opplæringsloven i juni 2016, som ga fylkeskommuner og kommuner anledning til å gi

mer grunnskoleopplæring til deltakere med rett til videregående opplæring.⁵ Formålet med lovendringen var å øke gjennomføring i videregående opplæring, ved å styrke grunnskolekompetansen til deltakerne. (KD, 2016b, s. 31ff) Bakgrunnen for endringen var at en del i målgruppa, særlig de med kort botid i Norge, ikke har det faglige grunnlaget som er nødvendig for å få utbytte av den ordinære videregående opplæringen de har rett på. Mange av disse har også svake språklige forutsetninger. Ideas2evidence har evaluert ordningen med tilskudd til kombinasjonsklasser, og evalueringen viser at mange kommuner og fylkeskommuner velger å ta inn både ungdommer med rett til videregående opplæring og ungdommer med rett til grunnskoleopplæring. (Lerfaldet, Skutlaberg og Høgestøl, 2019)

I kombinasjonsklasser gis det grunnskoleopplæring ved en ordinær videregående skole, slik at de unge innvandrerne får gå på skole med jevnaldrende norskspråklige ungdommer. Ofte kombineres dette med hospitering i videregående opplæring, og det gis gjerne omfattende rådgivningstjenester, forsterket norskopplæring og legges stor vekt på sosiale integreringsfremmende tiltak. Lærere fra både grunnskole og videregående nivå samarbeider ofte om undervisningstilbudet. (Lerfaldet, Skutlaberg og Høgestøl, 2019)

Kombinasjonsklasser ved TROVO, som retter seg mot aldersgruppen 16-19 år, er i stor grad tilbud som integrerer opplæring på de to ulike forvaltningsnivåene. Det deltar både deltakere fra kommunalt og fylkeskommunalt nivå i klassene. Tilbudet er også i seg selv en form for tilrettelegging for individuelt tilpassede løp. Tilbudet kan imidlertid ikke sies å være et resultat av samorganiseringen, selv om opprettelsen av tilbudene sammenfaller omtrent i tid. Snarere kommer tilbudet som en respons på sentrale lovendringer. I perioden da disse tilbudene ble etablert, både i Trondheim og andre kommuner, kom det svært mange flyktninger til landet, deriblant også unge og enslige mindreårige flyktninger. Det gjorde også tilbudet om kombinasjonsklasser mer prekært. Kombinasjonsklassene involverer like fullt begge forvaltningsnivåene, og som vi kommer tilbake til i neste kapittel, har styret og ledelsen ved TROVO brukt mye tid på å organisere tilbudet. Vårt inntrykk er nok at arbeidet med å få dette tilbudet opp å stå, delvis har gått på bekostning av å videreutvikle tilbudet til voksegruppa.

Ettersom kombinasjonsklasser ikke er et resultat av samorganiseringen av TROVO, har vi i samråd med oppdragsgiver valgt å ikke gå i dybden på tilbudet gjennom intervjuene. Det er imidlertid rimelig å anta at samorganiseringen kan ha påvirket implementeringen av kombinasjonsklassene. Videre kan man ha opparbeidet seg lærdom derfra som man kan ta med seg i videreutvikling av tilbudet til voksegruppa, men vi har ikke datagrunnlag for å si ev. hvordan dette har skjedd.

Kombinasjonsforsøk

Et annet tilbud som integrerer opplæring på grunnskole og videregående opplærings nivå, er det såkalte kombinasjonsforsøket. Dette er et nasjonalt initiert forsøk, som gjennomføres i perioden 2017-2023. Fire fylker deltar. Gjennom kombinasjonsforsøket skal man prøve ut opplæring hvor deltakeren kombinerer opplæring på grunnskolenivå (såkalt forberedende voksenopplæring (FVO)) med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring (MFY)⁶. Opplæringen regnes som likeverdig med ordinær grunnopplæring. På grunnlag av en realkompetansevurdering skal deltakere få opplæring kun i de fagene de trenger på grunnskolenivå, samtidig som de får fagopplæring ute i bedrift. Gjennom forsøket skal altså den enkelte deltaker få utformet et individuelt tilpasset opplæringsløp. Forsøket

⁵ Det ble lagt til et nytt andre ledd i § 4A-1: Kommunar og fylkeskommunar kan òg tilby grunnskoleopplæring etter første ledd til dei som har rett til videregående opplæring etter § 3-1, men som har behov for meir grunnskoleopplæring for å kunne fullføre videregående opplæring.

⁶ Trondheim kommune/fylkeskommune deltar også i forsøk med hhv. modulstrukturert forberedende voksenopplæring og fag- og yrkesopplæring.

gjelder for voksne over 20 år som har som mål å ta et fag- eller svennebrev, men som også har behov for opplæring i fag på grunnskolenivå. Trondheim kommune er én av to kommuner i Trøndelag som samarbeider med fylkeskommunen om forsøket. Man har søkt Kompetanse Norge om å få tilby opplæring i fagene salg, kokk, institusjonskokk, helsefagarbeider, rørlegger, maler, betong, trevare- og bygginnreder.

Forsøket er foreløpig i en oppstartsfase i Trondheim. De første deltakerne startet i opplæring høsten 2020, og så langt er 11 deltakere tatt inn. Fylkeskommunen eier prosjektet, men prosjektleder er kommunalt ansatt. Ledere og lærere oppgir at det er et tett samarbeid mellom lærerne på tvers av forvaltningsnivåene om tilbudet, og at det er hyppig møtevirksomhet dem imellom. En lærer forteller at lærere fra FVO og MFY har felles fredagskaffe, der det foregår uformell erfaringsutveksling. Hver måned har de også en felles gjennomgang av status for konkrete deltakere.

Kombinasjonsforsøket kan også sies å være et tilbud som har kommet i stand på grunn av nasjonale initiativer, framfor å være et direkte resultat av samorganiseringen av TROVO. Ledelsen oppgir imidlertid at man søkte på kombinasjonsforsøket i forbindelse med samorganiseringen. Både ledelse og lærere forteller også at samorganiseringen bidrar positivt til forsøket. En leder sier for eksempel:

Ansvaret går mye på kryss og tvers av fylkeskommune og kommune, som har vært positivt. Dette skyldes at vi er i samme hus med felles ledelse.

En av lærerne sier:

Jeg har én rolle i kommunen og én rolle i fylket, så for meg er det gull verdt med samlokaliseringen. [...] Dette [møtene på tvers] hadde ikke vært like lett å få til hvis vi ikke var samlokalisert. Pga. forsøket kan vi hente ressurser fra både kommunen og fylkeskommune.

Det kan altså se ut til at samorganiseringen gjør implementeringen og samarbeidet om forsøket lettere. Kombinasjonsforsøket er ett av tilbudene ved TROVO hvor det er stor grad av fleksibilitet i organiseringen og utveksling mellom kommune og fylkeskommune. Her har man med andre ord gjort seg noen erfaringer om på hvilke arenaer og i hvilke sammenhenger det er nyttig med erfaringsutveksling, som man burde kunne hente inspirasjon fra inn i andre tilbud. Det er også potensiale for å gjøre denne erfaringsutvekslingen mer systematisk og lederstyrt, som vi kommer tilbake til i kapittel 4.

Øvrige tilbud

Av øvrige tilbud, kan det også nevnes at fylkeskommunen har søkt IMDi om midler til å etablere et forkurs til videregående. Det skal være et tilvalg for introduksjonsdeltakere som går på norskkurs og som ønsker seg i videregående opplæring. På kurset skal de få mer innsikt i hva videregående er og innebærer, inkludert informasjon om de ulike fagretningene. Det skal legges vekt på utdanningsvalg og arbeidsmarkedskunnskap. Tilbudet skal gis i et samarbeid mellom TROVO og INN. Fra TROVOs side vil en av rådgiverne ha en ukentlig bolk (tre timer/uka) med deltakerne, og tilsvarende skal INN ha.

Flere andre prosjekter er også på skissestadiet, for eksempel et tilbud om forsterket norskopplæring som del av VG1 helse- og oppvekstfag.

Disse kursene utvikles for å «fylle gapet» mellom grunnskole og videregående opplæring, som ledelsen oppgir er en utfordring. Med slike kurs håper man å bedre fullføringen av videregående opplæring, og å effektivisere løpet for den enkelte. Ifølge lederne har samorganiseringen og det tette samarbeidet gjort det lettere å identifisere slike tilbudshull.

Barrierer ved modellen

Som vi hittil har sett, har man kommet et stykke på vei med å utvikle individrettede og integrerte opplæringstilbud. Tilbudet har blitt bredere, særlig når det gjelder løp som inneholder elementer av videregående opplæring. Samtidig har vi sett at noen av tilbudene som i høy grad er integrerte på tvers av forvaltningsnivåer, ikke har oppstått som et resultat av samorganiseringen. Vi har også sett at både styret og ledelsen mener man har mer å hente på å få til mer individrettede og fleksible tilbud. Vi har gjennom datainnsamlingen fått en rekke innspill på at man har støtt på store barrierer for å få til dette i større grad, og det skal vi nå rette oppmerksomheten mot.

Vi har valgt å dele barrierene inn i indre og ytre barrierer. Ytre barrierer handler om ytre rammebetingelser og føringer som TROVO ikke har direkte påvirkning på, mens de indre handler om forhold som TROVO, eller eierne av TROVO, kan sies å kunne påvirke mer direkte.

Ytre barrierer

En av de helt sentrale barrierene som alle aktørgruppene trekker fram, er at opplæringsloven forhindrer den fleksibiliteten mellom skoleslagene som man gjerne skulle lagt opp til i tilbudet. Ifølge loven skal man ha fullført grunnskolen, før man tas inn videregående opplæring. Det finnes unntak for dette gjennom kombinasjonsforsøket. Gjennom kombinasjonsklassene gis man også mulighet til å gi grunnskoleopplæring til elever som har rett til videregående opplæring, men dette gjelder kun ungdom (til og med det året man fyller 24 år.) Selv om lærere og deltakerne selv mener det ville vært hensiktsmessig og effektivt å kunne kombinere skoleslagene i større grad og for flere, setter altså regelverket barrierer for dette. Ifølge lederne er dette et stort hinder for å kunne nå målet om at flyktninger skal fullføre en videregående utdanning på en effektiv måte.

I kombinasjonsklassene, hvor noen deltakere tilhører det kommunale og andre det fylkeskommunale nivået, gir også det sentrale regelverket en del utfordringer. For eksempel har deltakere ulike rettigheter til skyss og utstyr, som gir mange praktiske utfordringer og som lederne opplever at gjør det vanskelig å gi et rettferdig og individrettet tilbud. Utvalget som har sett på ny opplæringslov, har også pekt på disse regelverksutfordringene. (NOU 2019: 23)

Et annet regelverkshinder som nevnes, er at en del deltakere har det travelt med å komme seg ut i arbeid for å kunne oppfylle inntektskravet knyttet til familiejenforening. Deltakere har altså gått over til arbeid litt på tvers av hva lærerne vurderer hadde vært hensiktsmessig for den enkelte. Dermed får man ikke like mange til å fullføre videregående opplæring, som man hadde ønsket, fordi enkelte ikke tar seg tid til slike lange løp. Problematikk rundt å sikre deltakerne tilstrekkelig finansiering av livsopphold under opplæringen, trekkes også fram. For eksempel viser ledelsen til at endringer i Lånekassen hvor man innvilger voksne støtte til videregående opplæring i kortere perioder enn før, treffer minoritetsspråklige dårlig.

Øvrige ytre barrierer som har påvirket hva man har kunnet oppnå på tilbudsfronten, er blant annet den såkalte flyktningkrisa, som medførte en voldsom vekst i deltakerantallet. Særlig førte det til at

man måtte reorganisere kombinasjonsklassene, som så tok opp svært mye av styret og ledelsens tid den første perioden. Videre er det slik at hvorvidt man lykkes med å få folk over i opplæring som kan føre til jobb, særlig videregående opplæring, selvfølgelig også vil være avhengig av målgruppas forutsetninger. I perioder kan det komme deltakere med lave ferdigheter eller mye traumer, som det må tilrettelegges for. Deltakernes varierende forutsetninger, vil altså påvirke hvor mange som er aktuelle for og som kan fullføre opplæringsløp som gir formell kompetanse. Ledelsen melder også om at det er utfordrende å skaffe praksis-/lærlingeplasser til de videregående opplæringstilbudene, som oppleves å være litt utenfor TROVOs kontroll.

Videre nevner flere at Covid 19-pandemien har påvirket tilbudet en del. Vi har forstått det slik at dette har gitt mangelfull framdrift i en del tilbud, at det har vært usikkerhet omkring videre drift av og opprettelse av noen nye tilbud.

Indre barrierer

Ledelsen opplever det som en stor utfordring at samorganiseringen av TROVO ikke er så gjennomført som man hadde ønsket. Selv om man har én felles rektor, består likevel TROVO av to ulike organisasjoner som styres ulikt, oppleves det. Ledelsen har heller ikke fullt ut råderett over hvilke tilbud som bør utvikles for å nå målene, fordi den fylkeskommunale enheten ved TROVO generelt har liten påvirkning på hva som skal tilbys innen videregående opplæring for voksne i fylket. Ettersom TROVO-ledelsen har tolket sitt hovedmandat om å tilby individrettede løp til å handle om å få flest mulig gjennom videregående opplæring, vil mangelfull innflytelse over dette naturlig nok gå ut over måloppnåelsen. Sagt med andre ord, så begrenser organiseringen hva som er mulig faglig. Ledelsen uttrykker å ha mer kontroll over det kommunale tilbudet, men ettersom samorganiseringen handler om å aktivisere tilbud som integrerer opplæring på tvers av nivåene, begrenser mulighetene seg raskt.

I tilknytning til den manglende råderetten til å etablere relevante tilbud, nevnes det også at man er avhengig av eksterne parter samarbeidsvilje for å få til de yrkesrettede løpene man ønsker. Ettersom det videregående opplæringstilbudet til voksne kun er rettet inn mot helse- og oppvekstfag, er TROVO avhengig av samarbeid med ordinære videregående skoler i fylket for å få til andre yrkesfaglige retninger. Ledelsen oppgir for eksempel at de ikke har klart å skape et bredere tilbud av yrkesfag i regionen, fordi flere videregående skoler sier de ikke har plass til flere deltakere.

Det er med andre ord tydelig at ledelsen ved TROVO har et ønske om et bredere tilbud enn den faktisk har klart å opprette så langt. For at man skal kunne komme lenger med å utvikle eller få tilgang til relevante yrkesfaglige retninger på videregående opplærings nivå, ser vi det som nødvendig at styret involverer seg i dette arbeidet. De som har beslutningsmakt over fylkets videregående tilbud, må bringes med i diskusjonene. I arbeidet med å finne fram til en framtidig egnet organisasjonsform for eierskapet av TROVO, oppfordrer vi derfor til at styrets rolle drøftes. Som en del av denne drøftingen, bør man vurdere hvordan styret/eierne kan bidra til å realisere større bredde i TROVOs opplæringstilbud.

En annen utfordring for å få til et bredt tilbud og tilbud som er individuelt tilpassede, er at det generelt er kostbart med skreddersydde løp. Ofte må det sikres finansiering fra flere parter for både å drifte tilbudet og sikre livsopphold til den enkelte. TROVO er slik sett avhengig av godt samarbeid med parter som Kvalifiseringssenteret for innvandrere og NAV for å få opp og opprettholde slike tilbud. I kapittel 5, går vi nærmere inn på TROVOs samarbeid med eksterne parter. Samtidig kan man se det som både

styrets og ledelsens ansvar å sørge for god sammenheng mellom finansiering og mål – og at midlene prioriteres riktig.

Kapittel 4 – Organisering og drift

I dette kapitlet vil vi gå nærmere inn på organiseringen og driften av TROVO. I den pedagogiske plattformen er det to mål som knytter seg til organisatoriske og driftsmessige forhold. Vi vil først analysere hva som ligger i disse målsettingene, før vi redegjør for hvor langt man har kommet med å nå målene. Avslutningsvis diskuterer vi noen barrierer for måloppnåelsen på området.

Nærmere om målsettingene

De to målsettingene i den pedagogiske plattformen som knytter seg til organisatoriske og driftsmessige forhold, er:

- ◆ Organiseringen skal legge til rette for kompetanseflyt i hele organisasjonen.
- ◆ Organiseringen skal legge til rette for effektiv drift av voksenopplæringsfeltet, både med tanke på kompetanse, personal og lokaler.

Vi behandler disse to målene samlet i dette kapitlet, ettersom begge målene handler om organiseringen av ressursene og virkemidlene ved TROVO; og da særlig forhold som gjelder kompetanse og lokaler.

Når det gjelder tolkning av målene, finner vi følgende beskrivelse i den pedagogiske plattformen:

«Både kommunen og fylkeskommunen har lokaler, personale og utstyr som ved et tettere samarbeid bør kunne brukes fleksibelt til begge nivåers nytte. For eksempel kan det tenkes at det er aktiviteter som har topper som gjør at vi kan nyte godt av å bruke av hverandres rom, personale og ressurser. Spesialkompetanse kan utnyttes bedre i et tett samarbeid. Begge forvaltningsnivåer har veiledningskompetanse som sammen kan gi alle målgrupper veiledning for hele opplæringsløp.»

Dette gir en nærmere forståelse av hva som er utgangspunktet for en mer effektiv drift mht. personale og lokaler.

Gjennom våre undersøkelser har det kommet fram at effektivitets-målet ikke har handlet om økonomiske besparelser. Tvert imot uttrykker flere i intervjuet med TROVOs styre at målet heller har

vært en effektiv utnyttelse av kompetanse, personal og lokaler med det mål for øye å øke kvaliteten i voksenopplæringen. En av informantene uttrykker at det:

...ikke har vært et konkret fokus på å spare penger, men at en samlokalisering kanskje kunne gi muligheter for omrokking av personale, og at ressursene kunne bli brukt på en litt annen måte.

I målsettingen om effektiv drift, er det tre konkrete områder som trekkes fram; kompetanse, personale og lokaler. Når det gjelder lokaler, kan en tenke seg at en mer effektiv drift kan bestå av at belegget på ulike rom tilpasses perioder der noen klasser er i arbeids- eller språkpraksis, eller når deltakere i yrkesfag har opplæring i verksteder eller i bedrifter. Denne muligheten kan i teorien være større med flere deltakere og tilbud. Rent ressurseffektivt, har lokaler også betydning gjennom at organisasjonen er samlet i ett hus, både med tanke på å spare midler til uutnyttede lokaler, men også at terskelen for å ta kontakt på tvers kan bli lavere når alle er samlet i ett hus. Videre vil utnyttelsen og muligheten til å ta i bruk ulike typer spesialrom, være forsterket når alt er i samme hus.

Når det gjelder bruk av personale, kompetanse og målsettingen om kompetanseflyt, ser vi disse aspektene som nært knyttet sammen. Ettersom TROVO er en kunnskapsbedrift, vil det være personalet som besitter den aktuelle kompetansen. Begrepet «kompetanseflyt», forstår vi som dels å handle om kunnskapsdeling på tvers av organisasjonen, og dels om bruk av organisasjonens samlede kompetanse, dvs. personalet, på tvers.

Punktet om personalet kan handle om mer effektiv bruk av arbeidskraftressursen som personalet representerer. Et eksempel på dette kan være at overtallige i kommunen kan benyttes som vikarer i fylkeskommunen, og omvendt. Man kan også tenke seg at det samme personalet kan utføre administrative oppgaver på tvers av begge organisasjoner, og videre at veiledningskompetanse kan gi alle målgrupper veiledning for hele opplæringsløp. Veiledningskompetanse trekkes særskilt fram i den pedagogiske plattformen som en kompetanse begge forvaltningsnivåer besitter.

Kunnskapsdeling mellom individer gjør at de lærer kollektivt, og det er en forutsetning for organisasjonslæring (Filstad, 2016). Kultur, holdninger, motivasjon, sosial samhandling, kollektiv læring og historikk spiller også inn i læringsbildet. En kan tenke seg at man i en samorganisert modell kan dra nytte av å ha en bredere kompetanse og et større antall med kompetente ansatte «på huset», og at dette kan komme til nytte i de tilbudene hhv. kommunen og fylkeskommunen har ansvaret for. Videre at denne kompetansen «flyter» mellom tilbudene, uavhengig av om det er kommunen eller fylkeskommunen som er ansvarlig. En slik kompetanseflyt er også nært knyttet til informasjonsflyt gjennom hele organisasjonen. Dette kan skje ved at en gruppe ansatte har gjort gode erfaringer i et tilbud, og deler denne kompetansen med andre ansatte som ikke har vært en del av dette konkrete tilbudet. På den måten kan kompetansen flyte gjennom flere ledd, når den deles. Dette vurderer vi at ledelsen har et særlig ansvar å legge til rette for, gjennom faste møtepunkter som f.eks. planleggingsdager, hospitering på tvers av ulike tilbud og organisasjoner, eller fagmøter for deler eller hele organisasjonen. Kompetanseflyten kan også skje gjennom mer uformelle kontakt på tvers av fag- og forvaltningsområder. Dette kan oppstå når man har kontorer vegg i vegg, eller om man møtes over kaffemaskinen i gangen. En kan tenke seg at terskelen for å ta kontakt med fagpersoner som har kompetanse på andre områder enn en selv, er lavere dersom man treffer denne personen også i andre sammenhenger.

Videre i kapittelet presenterer vi funn og vurderinger under to overskrifter, hhv. organisering og effektiv drift av voksenopplæringen.

Organisering

Som beskrevet nærmere under kap. 1, er TROVO etablert med hjemmel i kommunelovens § 27, som et interkommunalt- og interfylkeskommunalt samarbeid. Voksenopplæringscenteret eies av Trondheim kommune og Trøndelag fylkeskommune, som driver senteret gjennom et samarbeidsstyre. Denne organiseringen tilsier at de ansatte fortsatt har sine tilsettingsforhold i hhv. kommunen og fylkeskommunen. Det er imidlertid én ledelse ved skolen, hvor vedkommende rektor er kommunalt ansatt, og hvor assisterende rektor er ansatt i fylkeskommunen. Av intervjuer framkommer det at løsningen med å være to organisasjoner med felles ledelse har sine klare fordeler, men at det også skaper noen utfordringer.

Styret – en harmoniseringsarena

Samarbeidsstyret for TROVO har administrativt og organisatorisk ansvar for samarbeidet på senteret. I henhold til TROVOs vedtekter skal *«samarbeidsstyret påse at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lovverk, selskapets formål, årsbudsjett, økonomiforvaltning og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av bystyret og fylkestinget»*.

Gjennom referater fra styremøter og intervjuer med styret, framkommer det at mye av styrets tid i oppstartsfasen har handlet om å komme fram til en felles oppfatning av hva TROVO skal være, samt fordeling av ansvar. Representanter fra styret forteller at de ser på samarbeidsstyret som en harmoniseringsarena. De anfører at det siden oppstarten har vært viktig å skape en felles plattform på tvers av kommunen og fylkeskommunen. Det trekkes særlig fram at gjennom dialogen i styret, er målet å skape en felles forståelse av hva man vil og ønsker for voksenopplæringen som tilbys gjennom TROVO.

Flere av styrets representanter understreker at styrets rolle er å skape god grobunn for utvikling av fagmiljøet for voksenopplæringen, framfor å benytte tiden til å detaljstyre ulike deler av skolen. Styret uttrykker at de håper rektor ser at de fører en dialogbasert styring, og at de ønsker å gi rektor det handlingsrommet som trengs for å drive skolen etter mål og bestemmelser for organisasjonen. Den fylkeskommunale delen av styret sammenligner rektors rolle ved TROVO, med rektorene ved videregående skoler i regionene. Her har rektor i stor grad ansvaret for det indre liv i skolen, både pedagogisk og administrativt. Basert på dette mener de at det ville være unormalt å gå tett inn i skolens virksomhet som et styre, og at rektor i stor grad er selvstyrende. Styrets medlemmer peker likevel på at det ikke er en enkel rolle å være rektor ved TROVO, med to ulike eiere å forholde seg til.

For å kunne avgjøre hvorvidt en organisasjon har nådd sine mål, er det essensielt å ha noen konkrete styringsparametere og resultatmål å referere seg til. Ifølge styret har det ikke vært diskutert konkrete parametere eller mål for TROVO som organisasjon. Ett av styrets medlemmer anfører at de ikke har prioritert å utvikle felles indikatorer for hva de vil oppnå med samorganiseringen, men heller benyttet tiden til å få strukturene på plass og samarbeidet til å flyte. I intervjuet kom det fram at det er de nasjonale målene knyttet til hhv. norskopplæring og grunnskole for kommunen, og videregående opplæring for fylkeskommunen, som arbeidet måles etter. Dette gjøres innenfor styringslinjen til hver

enkelt skoleeier; kommunen måler for sine oppgaver, og fylkeskommunen for sine. Det framkommer imidlertid at det er implisitte forventninger om at bedre samordning av tjenestene skal føre til bedre resultater. Den kommunale delen av styret uttrykker at det er en vanskelig sektor å sammenligne konkrete tall og resultater fra år til år for. Dette skyldes primært at flyktninggruppene som bosettes, er veldig ulike fra år til år.

Vi ser videre at en stor andel av styrets tid har vært benyttet til ulike avklaringer om tilbudet MinoUng (se omtale i kapittel 3). Dette har i stor grad handlet om uforutsette ytre rammebetingelser, som stor variasjon i elevtall. Flere i styret uttrykker at dette arbeidet har ført til mindre tid til annen organisasjonsutvikling. I tillegg til overnevnte, har også sammenslåingen av Sør- og Nord-Trøndelag fylke tatt tid, og skapt utfordringer i oppstartsårene. Det ble blant annet besluttet at hele fylket skulle arbeide etter tidligere Nord-Trøndelag sin voksenopplæringsmodell. I kjølvannet av dette ble TROVOs økonomi, og en mulig reduksjon i de økonomiske rammene, et tema for styret.

Et av styrets medlemmer uttrykker også at styret trenger å finne sin rolle og plass, men at hen ikke er så sikker på om de er i mål med dette enda. En faktor som nevnes både i intervju med styret og med ledelsen, er at det har vært en del utskiftninger i styret siden oppstarten av TROVO. Sett i sammenheng med at styret har brukt mye av tiden til å komme fram til felles en forståelse av voksenopplæringsfeltet, mener vi at utskifting av sentrale personer i styret kan ha påvirket muligheten til å komme videre i organisasjonens utvikling. Styret har måttet restarte diskusjoner om felles forståelser, og prosessen med å videreutvikle organisasjonen kan dermed sies å ha blitt forsinket. Vi vurderer også at styrets medlemmer, i kraft av sine roller i respektive organisasjoner, i større grad kunne ha bidratt til å rive ned barrierer og fremme voksenopplæring i fora hvor det er behov for å styrke voksenopplæringens posisjon. For eksempel trekkes det fram både gjennom intervjuer i denne evalueringsprosessen, men også i en ny rapport fra AFRY (2020), at informanter opplever at voksenopplæringsfeltet får en ufortjent liten rolle i fylket. Videre at TROVO, som ikke har ansvar for ordinære videregående opplæring for ungdommer, opplever at de går glipp av en del informasjon som de andre skolene får i egenskap av å være en videregående skole. Dette skyldes at den fylkeskommunale delen av TROVO ikke likestilles som en videregående skole på lik linje med de andre. Slik vi ser det, er dette forhold styret kan være med å påvirke. Ettersom dette kan løse opp i noen sentrale barrierer som hemmer samorganiseringen av TROVO, mener vi det vil være verdt for styret å drøfte disse problemstillingene nærmere.

Gjennom intervjuer med lærerne uttrykker flere at det er få ansatte i TROVO som kjenner konkret til styrets arbeid. Flere uttrykker at de ikke kjenner noe nærhet til styret, og at de er lite synlige i miljøet. De avklaringene det er behov for å gjøre, tas heller med ledere i egen organisasjon, fremfor å løfte dem til styret for en beslutning. Det varierer hva informantene ønsker fra styret. Noen ønsker mer synlighet og at de er innom dørene med jevne mellomrom, mens andre ikke ser et behov for nærmere kontakt enn i dag.

Felles ledelse, to organisasjoner

Ifølge TROVOs vedtekter har rektor for Trondheim voksenopplæringscenter fullmakt til, og ansvar for, å være daglig leder for senteret. Rektor har videre ansvaret for å utvikle senteret i samsvar med de til enhver tid gjeldende lovverk, politiske vedtak, vedtatte strategier, planer, budsjetter og andre styrevedtak. Dermed er store deler av driften ved TROVO, overlatt til rektor. Rektor er ansatt i

Trondheim kommune, men skal også rapportere til samarbeidsstyret. Assisterende rektor er ansatt i fylkeskommunen, og har hovedansvar for videregående opplæring ved TROVO.

Det framkommer i intervjuer med både styret og ledelsen, at de ved opprettelse av senteret var opptatt av å ha én felles ledelse ved TROVO, men at de ser der er en krevende rolle å være rektor i en organisasjon med to ulike eiere. Med dette følger et ansvar for å tilrettelegge for to ulike styringslinjer, både når det gjelder administrative oppgaver som rapporteringer og budsjett, men også forvaltningsnivåenes ulike håndtering av voksenopplæringsfeltet. Videre skal ledelsen håndtere ansatte som har forankring i to forskjellige forvaltningsnivåer, og som kommer fra ulike organisasjonskulturer. Dette gir rektor også en slags forhandlingsrolle, eller i alle fall et ansvar for å finne kompromisser, på tvers av forvaltningsnivåene.

Ledelsen ved TROVO uttrykker at de opplever å ha stor fleksibilitet med tanke på hvordan de skal oppnå målsettingene. Når det gjelder hvilke tilbud skolen kan tilby, er det imidlertid fylkeskommunen som i stor grad bestemmer hva som skal tilbys på videregående opplærings nivå. Gjennom intervjuene med ledelse og lærere relateres dette blant annet til utfordringene om voksenopplæringsfeltets status i fylket, som beskrevet nærmere tidligere i kapittelet. Fylkeskommunal voksenopplæring i TROVO opplever seg ikke likestilt det ordinære videregående systemet. Rent praktisk fører dette blant annet til at ledelsen ved TROVO ikke får delta i Rektorforum med rektorene ved de ordinære videregående skolene. Viktig informasjon flyter ikke like lett TROVOs vei, og det er krevende for ledelsen å framskaffe riktig informasjon når ulike hendelser, slik som Covid19-pandemien, oppstår. Som en videregående skole i fylket, må TROVO rapportere til Fylkeskommunen, men siden de ikke er likestilt med de andre videregående skolene, får de ikke de tilgangene som de trenger, f.eks. i forbindelse med fraværsskriving eller karakterer-oppføring. Dette oppleves som arbeidskrevende og frustrerende i arbeidsdagen, og man kan spørre seg om det fremmer en effektiv drift, som jo er et mål for organisasjonen. Når det gjelder de kommunale tilbudene, er dette i mye større grad egenstyrt fra TROVO, med liten innblanding fra styret og overordnet ledelse i kommunen.

Ledelsen ved TROVO uttrykker at felles ledelse var viktig ved opprettelsen av TROVO, men at samlokalisering var en enda høyere prioritet. Det framkommer i intervjuer med ledelse og lærere at det er en stor fordel at kommunen og fylkeskommunen er «under samme tak». Til tross for at en stor andel av lærerne mener at det er positivt å være samlokalisert, så uttrykker flere at de fortsatt opplever å være to organisasjoner som lever adskilt. En av lærerne uttrykker for eksempel at de:

Savner å ha en person i ledelsen som kan ta et ekstra ansvar for å samorganisere oss. På grunn av alt det formelle, blir vi likevel så delt.

Flere lærere opplever at samorganiseringen handler mye om bygningsmasse og ledelse, og at de på de fleste andre områder fortsatt er adskilt. Et konkret eksempel som nevnes, er mangelen på felles dataverktøy for ansatte i hhv. kommune og fylkeskommune. At lærere som jobber tett sammen gjennom f.eks. utvekslingsmodellen (jf. beskrivelsene i kap.3) ikke kan dele felles arbeidsverktøy, er både til frustrasjon og hemmer god samorganisering. Dette gjelder både verktøy til å sette karakterer for den enkelte elev, og bruk av utstyr i undervisning i det enkelte klasserom. Det fremstår som svært krevende i en organisasjon som TROVO å ha ulike dataverktøy når de skal samarbeid om felles deltakere og kurstilbud. Vi vurderer at dette skaper et skille mellom de to organisasjonene som hemmer samorganiseringen i stor grad.

Samorganiseringen for de ansatte – flere nivåer

Gjennom intervju med ledelsen kommer det fram at det er stor forskjell i antall personer ved TROVO som er ansatt hhv. kommunalt og fylkeskommunalt. Den kommunale delen bestod per 31.12. 19 av 191 årsverk, mot ca. 30 personer ansatt i fylkeskommunal voksenopplæring. (Trondheim voksenopplæringssenter, 2020)

Gjennom intervjuet med ledelsen fikk vi informasjon om at det før samorganisering var uttrykt bekymring fra noen av de ansatte hos fylkeskommunen. De var bekymret for om de ville «drukne» i den nye organisasjonen. Altså at størrelsesforholdet mellom ansatte i fylkeskommunen og kommunen ville bli så ulik, at det ville bli vanskelig å bli hørt for en liten gruppe i en stor organisasjon. Imidlertid forteller en av lærerne i intervju at de ansatte i kommunen heller ikke var en enhetlig gruppe før samorganiseringen. Store deler av det kommunale voksenopplæringsfeltet i Trondheim har tidligere vært spredt utover på ulike bygg i byen. Grunnskole for voksne har for eksempel ikke vært i samme bygg som norskopplæringen. Flere lærere uttrykker at det på bakgrunn av dette ikke bare er ansatte fra fylkeskommune og kommune som skal bli kjent, men at også de kommunale enhetene må finne en felles vei å gå for voksenopplæringsfeltet.

Gjennom intervjuer med lærerne får vi et inntrykk av at en del lærere ikke har samarbeidet mer med lærere fra det andre forvaltningsnivået, mens andre igjen oppgir å ha et nært samarbeid på tvers av organisasjonen. Noen av de kommunalt ansatte lærere har dessuten utvidet sitt samarbeid med hverandre, mellom avdelingene, ettersom alle nå er samlokalisert. Andre igjen har ikke endret samarbeidsmåte eller -parter nevneverdig etter samorganiseringen. Noen ansatte har både mer kjennskap og eierskap til samorganiseringen enn andre. Opplevelsen av å være én organisasjon, med et felles mål, kan sies å være nokså svak for deler av organisasjonen, og det kan tyde på at det mangler en felles forankring til TROVO som organisasjon.

Effektiv drift av voksenopplæringsfeltet

Som beskrevet tidligere i dette kapitlet, framkommer det gjennom intervjuer med styret og ledelsen ved TROVO, at målet om effektiv drift av TROVO *ikke* handler om økonomiske besparelser. Det som trekkes fram er imidlertid knyttet til en bedre utnyttelse av personale og kompetanse, samt en effektiv fordeling av spesialrom og andre lokaler på tvers av forvaltningsnivåene. Vi vil videre i dette avsnittet presentere funn knyttet til effektiv drift av voksenopplæringsfeltet gjennom personale, kompetanse og lokaler, men vil også knytte det opp til målet om kompetanseflyt i hele organisasjonen.

Personale og kompetanse

I en kompetansebedrift, som en læreinstitusjon er, er det personale og deres kompetanse som er organisasjonens verdi. Uten personalets kompetanse er det ikke mulig å drive en virksomhet som TROVO. Man kan dermed ikke se på personale og kompetanse som to ulike forhold. Dette må sees i tett sammenheng. En av lærerne uttrykker for eksempel i intervju at samorganiseringen har gitt gode muligheter for å samarbeide med fagpersonell med samme bakgrunn, men som underviser på et annet forvaltningsnivå. Det uttrykkes blant annet slik:

Helt personlig som faglærer var det helt fantastisk å bli slått sammen med videregående for da kan man samarbeide mye mer – utveksle erfaringer med andre personer som har samme fagbakgrunn.

En av lederne trakk fram et viktig poeng i intervjuet, som kan sees på som grunnleggende for hele virksomheten. Dette handler om at muligheten til å utvikle et faglig felleskap på tvers av kommunal og fylkeskommunal voksenopplæring i større grad er til stede når man er samorganisert. Som denne lederen fra fylkeskommunen uttrykte det:

Nå som vi er sammen med voksenopplæringen, føler vi at vi har en felles pedagogisk praksis. Felles planleggingsdager, halv dag fellestid ukentlig – [det] skaper et klima for å jobbe med voksenpedagogikk.

Kompetanseflyt

Det kan være ulike former for kompetanseflyt innad i en organisasjon. Innledningsvis i dette kapitlet nevnte vi at kompetanseflyt kan skje både gjennom faste fora, eller på mer uformelle arenaer. I tillegg handler flyten om bruk av personale på tvers.

Bruk av personale på tvers av organisasjonene

Målet i den pedagogiske plattformen er formulert som *å legge til rette for* effektiv drift av voksenopplæringsfeltet, med tanke på kompetanse og personal. Slik vi forstår det, er det i stor grad et ledelsesansvar *å legge til rette for*.

Gjennom intervjuer med lærerne framkom det ikke umiddelbart noen konkrete eksempler på hvordan ledelsen har lagt til rette for at det skal være en effektiv drift mtp. bruk av personale og kompetanse. Imidlertid uttrykker en av lærerne at det nok skjer mer arbeid knyttet til ressursutnyttelse av personale fra ledelsens side, enn hva den enkelte lærer faktisk får med seg. Et konkret eksempel som ble trukket fram i lærerintervjuet, var en ansatt fra den kommunale delen i TROVO som ble benyttet som vikar for en fylkeskommunalt ansatt som var i permisjon.

I intervjuet med ledelsen ble det også gitt flere eksempler på bedre ressursutnyttelse på tvers, enn før samorganiseringen. Blant annet nevnes det at fylkeskommunen har lånt sensorer fra kommunen og at ansatte som tidligere har jobbet i den ene delen av virksomheten nå kan jobbe i den andre virksomheten, dersom de blir overtallige. Enkelte ansatte kan også brukes i enkelttimer her og der. Ledelsen fra fylkeskommunal side uttrykker at de nå har sett et behov for lærere med kompetanse i norsk som andrespråk, og at de ikke var så bevisst på dette før samorganiseringen. De har nå ansatt overtallige personer fra den kommunale enheten med denne kompetansen. Ledelsen ser også at merkantilt ansatte blir mer og mer kjent med hverandres oppgaver, og kan i større grad benyttes på tvers av organisasjonene.

Ifølge intervjuer med ledelse og lærere, sitter rådgivere fra både fylkeskommunen og kommunen samlet. Det uttrykkes at ved å sitte samlet, har de mye mer samarbeid enn tidligere, og dette fører til mer utstrakt uformell kontakt. Vi får imidlertid oppgitt at de ikke har noen felles møter om eller med deltakere på tvers av fylkeskommune og kommune, og heller ingen faste fagmøter på tvers. De har

ikke felles rutiner eller dataverktøy for kartlegging av deltakere, får vi oppgitt. Imidlertid framkommer det i intervju med rådgivere at de av og til inviterer hverandre til faglige utveksling på tvers av forvaltningsnivåene. Selv om vi har lite datagrunnlag om rådgivningstjenestene, kan det altså virke som om det er rom for mer systematisk samarbeid på tvers om disse tjenestene.

Kompetanseflyt på formelle arenaer

Et område hvor både lærere og ledelsen mener det er god kompetanseflyt, er tilbudene om yrkesnorsk. Disse tilbudene er beskrevet nærmere i kap. 3, men det som særlig trekkes fram i denne sammenheng, er tolærer-praksisen. Det innebærer at yrkesnorsk kursene utnytter potensiale det ligger i å ha et tett samarbeid mellom norsklærere fra den kommunale siden, og faglærer fra videregående skole. Her uttrykker lærere at de fra begge sider har lært mye av denne ordningen, og at dette er et tilbud som deltakerne har godt utbytte av. Lærerne fra fylkeskommunen er imidlertid ansatte på eksterne videregående skoler, og lærdommene overføres ikke nødvendigvis tilbake til TROVO.

Av faste møter på tvers av organisasjonene, er det noen møter som er på ledernivå, noen for tillitsvalgte, og andre for lærere som deltar i ulike prosjekter eller satsinger. Alle avdelingslederne ved TROVO samt rektor og assisterende rektor, har lederteammøte fast hver eller annenhver uke. For tillitsvalgte er det medbestemmelsesmøter hvor tillitsvalgte i kommune og fylkeskommune fra alle organisasjoner møtes månedlig, og ellers etter behov. Verneombud fra alle avdelinger, i tillegg til to tillitsvalgte og rektor, har også møter ca. seks ganger per år.

Møter av mer faglig karakter er blant annet det som kalles *halv dag fellestid*, planleggingsdager og studiedager. Under halv dag fellestid har tema blant annet vært lesing, skriving, læreplanarbeid og vurdering. Det er i utgangspunktet bare kommunen som har undervisningsfri halve dagen på tidspunktet for møtet, men fylkeskommunen avslutter undervisning kl. 14, og har anledning til å delta dersom det arrangeres kurs som er aktuelle på tvers av skoleslag i denne tiden. Det arrangeres også i noen grad felles planleggingsdager og studiedager. Planleggingsdagene før skolestart er delvis felles med felles oppstart og kurs der man deltar på det som er aktuelt, uavhengig av hvor man jobber. Dette omhandler både faglige kurs, men også tema som f.eks. arbeidsmiljø. Gjennom disse dagene arbeides det i team, men også avdelingsvis. Ledelsen angir også at det gjennomføres én felles studiedag i løpet av året, og en eller to dager som er avdelingsvis.

Ledelsen oppgir at det også er andre fellesmøter med deler av lærergruppene fra begge enheter og flere avdelinger. Disse er imidlertid ikke faste, men mer temabasert og etter behov. Et eksempel som trekkes fram er en arbeidsgruppe hvor temaet er kursopplegg med utvikling av digital kompetanse i undervisningsøyemed. Her har TROVO mottatt tilskudd fra Statsforvalteren for å lage et kursopplegg som er tilgjengelig for voksenopplæringer i hele Trøndelag.

Ledere fra fylkeskommunen uttrykker at samorganiseringen med kommunen har gitt muligheter til kurs og fagsamlinger det ikke hadde vært mulig å gjennomføre for egne lærere alene. Det hadde ikke vært økonomisk anledning til å f.eks. leie inn foredragsholdere til kun 30 fylkeskommunale lærere på voksenfeltet.

Samlet sett opplever vi at lederne mener det er flere møtepunkter hvor de ansatte har mulighet til å møtes på tvers av organisasjonene, og utveksle erfaringer og kunnskap. Under intervjuene med lærerne kommer det fram at det er noe mer uklart for dem hvilke formelle og faste møter som gjennomføres på tvers av organisasjonene. Et eksempel som trekkes fram, er plandager. Noen av lærerne fortalte at det har vært gjennomført plandager for hele organisasjonen med felles tema.

Andre igjen er usikre på om det var faste plandager, og hvorvidt disse gjaldt for alle lærerne. Flere lærere uttrykte også at det var vanskelig å finne felles tema for en fagdag som kunne favne hele organisasjonen, og som engasjerte og dekket et faglig behov hos begge forvaltningsnivåer. Det fortelles også at deltakelse på f.eks. team-møter på tvers av fylke og kommune fungerte fint i starten, men at det nå ikke gjennomføres i samme grad. Det var i det hele tatt få av lærerne som kunne gi en helhetlig oversikt over hvorvidt det var faste møter på tvers av organisasjonene, og i hvilket omfang og hvem som eventuelt var aktuelle møtedeltakere. Det fortelles både fra lærere på fylkeskommunalt og kommunalt nivå at potensiale for samarbeid på tvers er stort, men at det er for lite av det. Noen trekker fram begrensninger knyttet til korona-restriksjoner siste året, mens andre mener det ikke henger sammen med dette.

Lærernes beretninger forsterker vårt inntrykk av en mangelfull forankring av samorganiseringen i hele organisasjonen, som beskrevet over. Denne usikkerheten knyttet til faste møtepunkter i en organisasjon, kan tyde på at informasjonsflyten i organisasjonen er for svak. Forankring, for f.eks. en samorganisering, skjer i stor grad gjennom medvirkning og deltakelse. Manglende kjennskap til, deltakelse i og engasjement for felles møtepunkter på tvers av organisasjonen, kan på sikt bli en stor utfordring for en organisasjon som skal trekke mot det samme målet.

Kompetanseflyt på uformelle arenaer

Kompetanseflyt kan skje på flere arenaer, og ikke bare ved de faste og formelle møtepunktene. Det å være «under samme tak», nevnes av både ledelsen og flere lærere som viktig for å få til god samhandling på tvers. Flere lærere trekker fram at det å være i samme hus fører til at terskelen for å ta kontakt på tvers blir lavere, som vi har vært inne på flere ganger allerede. Et eksempel som trekkes fram er rådgiverne som sitter vegg i vegg på tvers av kommunale og fylkeskommunale ansvarsområder. Denne korte avstanden gjør det enklere å ta en uformell prat om områder det er behov for mer informasjon om. Som en rådgiver uttrykker det:

Jeg sitter vegg i vegg med rådgiver fra [det andre forvaltningsnivået], og har daglig kontakt hvor jeg spør om ting jeg lurer på, og omvendt.

Flere av lærerne nevner at de fleste fylkeskommunalt ansatte sitter i 2.etasje i bygget, mens de kommunale sitter i 3. og 4. etasje. En av lærerne uttrykker at dette nok kan være en hindring for å skape flere uformelle møteplasser, men at de som allerede er i et samarbeid, har kort vei til å treffes. Som eksempel på det sistnevnte, kan vi trekke fram at det er opprettet felles fredagskaffe om kombinasjonsforsøket på tvers av lærernes forvaltningsnivåer. Denne arenaen har kommet i stand som følge av initiativer fra lærerne selv.

Manglende systematikk i kompetanseflyten

Som beskrevet tidligere, kan kompetanseflyt foregå både på formelle og uformelle arenaer. Gjennom intervjuer med ledelsen og lærere, ser vi at omfanget av og kvaliteten på kompetanseflyten oppleves ulikt på de ulike nivåene. Det er også noe uklar og usystematisk struktur på møtepunkter hvor kompetanseflyt kan oppstå.

Kunnskapsdeling er kritisk for utvikling av organisatorisk kompetanse. Gjennom kunnskapsdeling utvikler ledere og ansatte kompetanse i felles praksis, og kombinerer kunnskap og kompetanse på nye måter. Kunnskapsdeling er på den ene siden å utnytte den kunnskap og kompetanse som allerede er i

organisasjonen, og på den annen side å gjøre hverandre mer kompetente gjennom tilgang til hverandres kunnskap (Filstad, 2016, s.128). Gjennom intervjuer med lærerne kom det fram flere ideer til tiltak og tilbud som kan komme deltakerne til nytte. Det mangler imidlertid arenaer hvor lærerne kan komme med ideer til tilbud og lignende, ev. er det ikke satt godt nok i system. Vi vurderer at dette på sikt vil kunne hemme utviklingen av organisasjonen og svekke lærernes eierskap til TROVO.

Lokaler

En bedre utnyttelse av lokaler, er et av virkemidlene for å oppnå effektiv drift av voksenopplæringsfeltet. I intervjuet med ledelsen fortelles det at de to organisasjonene bruker hverandres lokaler på tvers, og særlig spesialrom som skolekjøkken og naturfaglaboratorium. Sistnevnte rom hadde f.eks. ikke grunnskolen tilgang til før samorganiseringen, og dette har vært et viktig tilfang for undervisningen. Skolekjøkkenet er det kommunen som besitter, men som ifølge lærerne, også benyttes i videregående opplæring etter samorganiseringen. Videre nevnes demonstrasjonsrom⁷ som i utgangspunktet tilhører fylkeskommunen, men som nå også brukes i praksis i helsenorsk. Felles bibliotekjeneste trekkes også fram som noe begge organisasjoner benytter seg av.

Barrierer for organisering og effektiv drift

En planlagt organisasjonsendring er i stor grad påvirket av to elementer; tid og forankring (Jacobsen, 2016). Endring skjer ikke momentant, men er noe som utvikler seg over *tid*. Når det gjelder forankring, foregår det på flere nivåer, både en forankring av selve endringen, altså at TROVO ble etablert, og en forankring av drift og felles mål når den nye organisasjonen er i gang. Som beskrevet tidligere i denne rapporten, er det mye som har skjedd på den korte tiden TROVO har eksistert. Tar man elementet tid i betraktning, har ikke TROVO eksistert lengre enn at det er naturlig at det fortsatt vil knirke litt i enkelte deler av organisasjonen.

Men hva kan vi så si at har vært barrierer og hindringer TROVO har støtt på i arbeidet med å nå organisasjonens mål? Ett aspekt handler om styret og styrets rolle så langt i samorganiseringsprosessen. Som det beskrives tidligere, har styret i stor grad vært en diskusjonsarena, og ikke en arena hvor operasjonalisering av mål, utvikling av tilbud eller målekriterier har vært prioritert i like stor grad. Styrets arbeid har også i liten grad handlet om å fremme konkrete endringer som kunne bidra til TROVOs måloppnåelse. Vi mener dette delvis kan skyldes en hyppig utskifting av medlemmer i styret, som har ført til at framdriften har blitt svekket. Vi vurderer at styret, i kraft av den rollen det enkelte styremedlem besitter, i større grad kan brukes som en arena hvor barrierer brytes og en mer effektiv drift av TROVO kan oppstå. Her vil vi særlig trekke fram de hindringene fylkeskommunal voksenopplæring støter på innad i eget fylke og de konkrete praktiske utfordringene TROVO møter på for eksempel gjennom manglende tilganger til felles digitale verktøy. Videre vil vi peke på en manglende fellesstyring i form av felles resultatindikatorer, og derav en manglende drahjelp til TROVOs ledelse i oppstarten av en ny organisasjon.

I tillegg til tid, er forankring et sentralt element i en organisasjonsendring. Som påpekt gjennom dette kapitlet, ser vi tegn til manglende forankring blant en del lærere, særlig knyttet til samarbeid på tvers av organisasjonen og til felles møtepunkter hvor kompetansedeling er sentralt. Vi mener det ikke er

⁷ Knyttet til fagopplæring

tilstrekkelig tilrettelagt for samorganisering fra ledelsen, som kan sikre forankring på lærernivå. Mangelen på strukturer for formelle og uformelle arenaer for kompetansedeling, kan sees på som en barriere for å oppnå en felles forankring, og dermed kunne ha en «hær av ansatte» som trekker mot det samme målet, nemlig å skape et koordinert, helhetlig og individuelt tilpasset tilbud til brukerne av voksenopplæringen.

Kapittel 5 – Samhandling med omgivelsene

I dette kapittelet vil vi gå nærmere inn på målet i den pedagogiske plattformen som beskriver organisasjonens samhandling med omgivelsene. Først vil vi se nærmere på hva som ligger i dette målet, for deretter å vurdere hvorvidt målet er nådd.

Innledningsvis vil vi understreke at det gjennom denne evalueringen kun er gjennomført intervjuer med ansatte og deltakere ved TROVO. Våre beskrivelser av funn, og hvorvidt målet er nådd, er dermed kun basert på vurderingene fra én av samhandlingspartene. Det er dermed begrenset hvor klare konklusjoner man kan trekke på dette området.

Nærmere om målsettingen

Målet om samhandling er formulert slik i den pedagogiske plattformen: *organisasjonen skal legge til rette for samhandling med omgivelsene* (Trondheim kommune, 2012). Vi forstår begrepet *omgivelsene* som eksterne parter i denne sammenheng.

Den pedagogiske plattformen gir ikke klare svar på hva som er formålet med samhandlingen; om det er et mål at samhandlingen skal øke eller føre til noe bestemt resultat. Vi forstår det imidlertid slik at samhandling er et virkemiddel for å det overordnede målet om et koordinert, helhetlig og individuelt tilpasset tilbud til brukerne av voksenopplæringen. For å få til gode kvalifiseringsløp for innvandrere, er det nemlig behov for innsats fra flere sektorer, og især fra integrerings-, arbeidsmarkeds- og opplæringssektoren – som har ansvar for ulike deler av kvalifiseringspolitikken. Det delte ansvaret mellom sektorer, forvaltningsnivåer og på tvers av enheter på samme nivå, fordrer et godt samarbeid og god samordning mellom aktørene. Dette gjelder både i kartlegging av kvalifiseringsbehovene, i overgangen mellom ulike tilbud, og i tilfellene der deltakere har behov for flere ulike tilbud parallelt. Flere utvalg, rapporter og meldinger til Stortinget har pekt på at det nettopp er et *stort behov for å bedre samordningen* mellom disse sektorene omkring kvalifisering og opplæring (NOU 2011:14; NOU 2010:7; KD, 2016; Riksrevisjonen, 2019). Samhandling med omgivelsene kan dermed sees på som et virkemiddel også i en større sammenheng, for å skape muligheter for den enkeltes integrering og behov for kvalifisering.

TROVO har samarbeid med mange eksterne parter, men vi vil her konsentrere oss om de helt sentrale. Både intervjuer og dokumentasjon tyder på at de mest sentrale eksterne parter knyttet til samorganiseringen, omfatter: NAV, Kvalifiseringssenteret for innvandrere (INN) og en rekke ordinære videregående skoler.

Samhandling med NAV og Kvalifiseringssenteret for innvandrere

TROVO er lokalisert i Trondheimsporten, og har kontor fordelt over tre etasjer. I samme bygg har også ett av to NAV-kontorer i kommunen⁸ og Kvalifiseringssenteret for innvandrere (INN) sine kontorer. Sistnevnte er en kommunal enhet som koordinerer kommunens arbeid med flyktninger mens de er i introduksjonsprogrammet. NAV er en kjent offentlig institusjon for de fleste, og består av både kommunale og statlige tjenester. Mens de kommunale tjenestene i NAV skal legge til rette for velferd og like muligheter gjennom blant annet å tilby sosiale tjenester, skal man gjennom de statlige arbeidsrettede tjenestene understøtte målet om høy sysselsetting. De lokale NAV-kontorene skal betjene befolkningens behov for både arbeidsmarkedstjenester og de kommunale sosiale tjenestene.

Ledelsen ved TROVO trekker i intervjuer fram NAV og INN som to sentrale eksterne samarbeidsparter for dem. Vi er kjent med at NAV og INN var tidlig med i prosessen ved etableringen av TROVO, og at de således bidro i en tidlig fase med innspill om forventninger og mål for organisasjonen. Ledelsen ved TROVO forteller at før TROVOs opprettelse ble vedtatt, var flere arbeidsgrupper med ansatte fra ulike enheter med å utvikle den pedagogiske plattformen. Det er også opprettet et samarbeidsforum mellom TROVO, INN og NAV etter opprettelsen av TROVO.

Områdene det særlig samarbeides med NAV og INN om, er:

- ◆ Finansiering av konkrete tiltak (NAV)
- ◆ Rekruttering av deltakere/elever (NAV og INN)
- ◆ Utvikling av tiltak (NAV og INN)
- ◆ Behovene for arbeidskraft på arbeidsmarkedet, og dermed hvilke tiltak/tilbud som bør utvikles (NAV)
- ◆ Kjeding av tiltak, som f.eks. AMO-kurs direkte etter yrkesnorskurs (NAV)

Hva finner vi så om hvorvidt *organisasjonen har lagt til rette for samhandling* mellom disse partene? Vårt inntrykk er at den felles lokaliseringen har vært viktig for samhandlingen. Terskelen for kontakt blir lavere, man får mer kunnskap om hverandre og det oppstår en del synergier som et resultat av dette. Det kan virke som om den kommunale delen av TROVO også før opprettelsen av TROVO, hadde et tett samarbeid med NAV og INN. For voksenenheten i fylkeskommunen, ser imidlertid både samorganiseringen og samlokaliseringen ut til å ha ført til et tettere samarbeid med disse partene, særlig NAV.

Intervju med TROVO-ledelsen tyder også på at nettopp dette at NAV, INN og TROVO er samlet i ett hus og vet mer om hverandres arbeid, bidrar til at man ser seg selv om en regional utviklingsaktør på integreringsfeltet. Videre tyder intervjuene med ledelsen på at samlokaliseringen og samarbeidet mellom disse partene, oppfattes å bygge opp under visjonen for TROVO; at man kan henvende seg ett

⁸ De to NAV-kontorer samarbeider tett, får vi oppgitt.

sted for den hjelpen og opplæringen man trenger («én dør inn, mange dører ut»). Én informant sier for eksempel:

TROVO har hatt en tydelig adresse og samlet ledelse, og dette har gjort mye for samarbeidet om flyktninger mellom tjenestene. Særlig med tiltakssiden i NAV – [det er] lettere å ta kontakt siden det er mer samlet kompetanse i ett hus. [Det er] enklere å få til en samlet utvikling.

Videre er både NAV og INN viktige rekrutteringsarenaer for å få deltakere inn i de rette opplæringsløpene. Det er i stor grad deltakere i introduksjonsprogram fra INN, og innvandrere som står uten arbeid og som er under oppfølging fra NAV, som er aktuelle for tilbudene ved TROVO. I en del tilfeller har TROVO samarbeidet med for eksempel NAV for å øke rekrutteringen til enkelte tilbud, fordi tilbudene ellers kunne ha blitt lagt ned på grunn av få deltakere.

Både ledelse og lærere ved TROVO forteller dessuten at samarbeidet med NAV og INN bidrar til opprettelsen og driften av konkrete tilbud. Det vises for eksempel til en arbeidsgruppe, «Lange løp». Gjennom denne gruppa samhandler de tre enhetene om å utvikle ulike tilbud for målgruppa innenfor det som handler om lange opplæringsløp. Det var blant annet denne gruppa som var tankesmia bak et yrkesfaglig byggfag for innvandrere (BYFFI), som er en vekslingsmodell som kombinerer skole og praksis over fire år. Dette er et samarbeid mellom TROVO, NAV, opplæringskontoret og Charlottenlund videregående skole. Gjennom BYFFI dekker NAV livsopphold for deltakerne, mens kommunen dekker kostnadene til undervisning.

Det kommer dessuten fram av intervjuet med TROVO-ledelsen at NAVs kompetanse om arbeidsmarkedet er viktig, særlig med tanke på å utvikle relevante opplæringsløp. Ledelsen trekker fram at det er viktig for samfunnet generelt at det utvikles løp som gir kompetanse som arbeidsmarkedet etterspør. NAVs kompetanse på arbeidsmarkedet er dermed en viktig rettesnor for å utvikle kvalifiseringsløp det faktisk er behov for, slik at det ikke brukes ressurser både fra det offentlige, men også fra deltakeren selv, på å gjennomføre løp som ikke vil gi arbeid i andre enden.

Flere tilbud det samarbeides om, er nærmere beskrevet i kap. 3, men det som særlig nevnes under intervju med lærere og ledelse, er yrkesnorsk-kursene. NAV har oppfattet disse kursene som relevante for en del av sine brukere, og har lagt til rette for at deltakere kan fortsette kvalifiseringen innenfor rammen av AMO-kurs. På den måten har deltakere i en del tilfeller kunnet gå fra yrkesnorsk-kursene og direkte over i AMO-kurs etter avsluttet norskkurs. Denne formen for tiltakskjeding har bidratt til at flere deltakere har kunnet oppnå formelle kvalifikasjoner innen yrket. INN har også vært involvert i tilbudet gjennom å skaffe til veie noen praksisplasser.

Både lærere og ledelsen ved TROVO forteller at samarbeidet med NAV og INN har blitt tettere, og at det er en særlig stor fordel at de alle er under samme tak. Likevel oppgir noen lærere at de fortsatt sender e-post til NAV eller INN dersom de ønsker kontakt eller lurer på noe. Det kan se ut til at terskelen for å ta fysisk kontakt på tvers av organisasjonene fortsatt er tilstede, og at det er et utviklingspotensial når det gjelder direkte kommunikasjon mellom partene.

Oppsummert tyder våre funn på at NAV og INN er viktige samarbeidsparter for TROVO når det gjelder å framstå som en samlet regional utviklingsaktør, for utvikling av konkrete tilbud som er relevante for arbeidsmarkedet, for å oppnå tiltakskjeding og for å rekruttere deltakere til tilbudene. TROVO

oppfatter selv at felles lokalisering har lagt godt til rette for samhandlingen, og at samorganiseringen bringer partene nærmere hverandre.

Samhandling med ordinære videregående skoler

TROVO består, i tillegg til kommunal norskopplæring og grunnskole for voksne, også av fylkeskommunal videregående opplæring for voksne. Ved TROVO tilbys det innen videregående opplæring studiespesialisering og fellesfag (enkeltfag eller fulle løp) for voksne. Av yrkesfaglig opplæring tilbys imidlertid kun opplæring innenfor helse- og oppvekstfag ved TROVO. Tilbudet ved TROVO gir dermed ikke videregående opplæring innenfor et bredt spekter av yrkesfaglige retninger for voksne. Et samarbeid med videregående skoler som ikke er under TROVOs paraply, er dermed helt nødvendig for å kunne gi bredere og mer individuelt tilpassede tilbud. Gjennom tilgjengelig dokumentasjon, framkommer det at TROVO er en såkalt koordineringsskole. Slike skoler er en del av fylkeskommunens organisering av voksenopplæringen. Som koordineringsskole har TROVO seks videregående skoler i nærområdet som sine samarbeidsskoler. Samarbeidsskolene er arena for opplæring i yrkesfag som koordineringsskolene selv ikke kan holde, f.eks. på grunn av at de ikke har verksteder/tilgjengelige lokaler. TROVOs samarbeidsskoler er: Charlottenlund, Heimdal, Strinda, Byåsen, Tiller og Thora Storm videregående skoler. I et tett samarbeid med disse skolene, gjennomføres blant annet kombinasjonsklasser og yrkesnorsk-kurs.

Som vi er inne på i kapittel 3, oppgir ledelsen at samarbeidet med videregående skoler og yrkesnorsk-kurs har blitt lettere etter samorganiseringen. Slik sett kan vi si at organiseringen *«har lagt til rette for samhandling»*, i tråd med målsettingen fra plattformen. Man kan anta at det at den fylkeskommunale voksenenheten er en del av TROVO, har bidratt til å muliggjøre samarbeidet med de andre videregående skolene om tilbudet.

I yrkesnorsk-kursene er det programfaglærere fra ordinære videregående skoler som samarbeider tett med kommunale norsklærere. Som beskrevet i kapittel 3, kombinerer kursene opplæring i norsk etter *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*, med utvalgte kompetansemål fra programfaget i videregående opplæring. Det er gjennom kursene en veksling mellom å ha ordinær klasseromsundervisning, verkstedopplæring og praksis. Samhandlingen mellom de kommunale og fylkeskommunale lærerne har foregått gjennom utarbeiding av kursplaner på forhånd, men også gjennom bruk av tolærer-systemet, som beskrives nærmere i kap. 3. Gjennom intervjuer forteller lærere at samarbeid om yrkesnorsk-kursene har vært nyttige for å skape opplæringsløp som gir deltakerne innblikk i et konkret yrke/bransje, og samtidig god norskspråklig innlæring. Om tolærersystemet uttrykker en av faglærerne i intervjuet:

Tolærer-systemet; det er viktig. Når jeg sier noe faglig, da kan [navn på norsklærer] støtte opp og kjøre begrepsforklaringen der og da.

Videre trekkes det fram at man gjennom samarbeidet med en videregående skole som har ordinær yrkesfaglig opplæring og dermed tilgang til f.eks. et storkjøkken, vil gi en helt annen opplevelse av hva som møter deltakeren ute i arbeidslivet. Som en lærer uttrykker det:

[På] restaurant og matnorsk - der snakket vi om å bruke skolekjøkkenet, men det møter de jo ikke i praksis. Det å forstå utstyret, det å ha den tilgangen [til

storkjøkkenet] – som videregående gir, har vært alfa omega til å forberede til praksis.

Yrkesnorsk-kursene legger altså godt til rette for nær samhandling mellom de involverte lærerne. Som nevnt innledningsvis, er ikke samhandling i seg selv et mål, men et virkemiddel for å nå målet om å skape et koordinert, helhetlig og individuelt tilpasset tilbud til brukerne av voksenopplæring. Aktivitetene som samhandlingen bidrar til er, ifølge våre intervjuer, viktige for å oppnå målet om f.eks. et individuelt tilpasset opplæringsløp. En lærer uttrykker at:

Å velge et yrkeskurs, er en vei for å få opplæringen tilpasset sine interesser gjennom individuell tilpasning, og en interesse for et fagfelt.

Videre oppgir flere lærere at det blir en helhet i et kvalifiseringsløp når ulike fagpersoner kan utfylle hverandres kompetanse til beste for deltakeren. Flere lærere uttrykker at de har lært mye av å samarbeide på tvers av TROVO og ordinære videregående skoler. En lærer uttrykker:

En av suksessfaktorene er at vi har det samarbeidet [mellom kommunen og en videregående skole].

Gjennom intervjuene får vi et inntrykk av at det er mye kompetansedeling på tvers av organisasjonene - for de lærerne som deltar i de berørte yrkesnorsk-kursene. Vi er imidlertid usikre på hvorvidt denne kompetansen spres videre til andre utenfor kursene, som kunne ført til kompetanseheving for hele organisasjonen. Kunnskapen står derfor i fare for å bli for personavhengig. Sagt med andre ord bidrar samorganiseringen til at det foregår mye samhandling om yrkesnorsk-kursene, men lærdommen av samhandlingen kan muligens systematiseres i større grad.

Kombinasjonsklasser er også et tilbud hvor samhandling mellom TROVO og ordinære videregående skoler er nødvendig for å kunne gjennomføre tilbudet. Innholdet i og gjennomføringen av kombinasjonsklassene er beskrevet nærmere i kapittel 3. I denne sammenheng er det viktigst å trekke ut at samhandling med eksterne parter utenfor TROVO, er nødvendig for at denne ordningen skal la seg gjennomføre. Opplæringen foregår på de videregående skolene, som innebærer at både rektorer og avdelingsledere der må involveres. I tillegg samarbeides det om rekrutteringen av deltakere til tilbudet, om rådgivningstjenester og undervisningstilbudet. Som beskrevet i kapittel 4, har mye av tiden til styret og ledelsen i de første to årene handlet om å organisere kombinasjonsklassene, nettopp fordi tilbudet involverer så mange aktører. Kombinasjonsklassene kan sees som et resultat av nasjonale initiativer framfor lokale samorganiseringsprosesser. Funnene våre tyder midlertid på at TROVO har fungert som den koordinerende parten for å få på plass tilbudet, og slik sett kan organisasjonen sies å ha lagt til rette for samhandling med omgivelsene om dette tilbudet. Som vi er inne på i beskrivelsene av yrkesnorsk-kursene, vil vi også tror at det fylkeskommunale eierskapet for TROVO fremmer samarbeidsviljen til de videregående skolene.

Oppsummert kan vi altså si at for å få til et bredt tilbud og et tilbud av god kvalitet om yrkesfaglig videregående opplæring og kombinasjonsklasser for unge innvandrere, er TROVO avhengig av

samhandling med ordinære videregående skoler. Det kan se ut til at samorganiseringen har fremmet samhandlingen.

Litteratur

- AFRY (2020). Evaluering av voksenopplæringsmodellen i Trøndelag fylkeskommune, levert Trøndelag fylke 31.12.2020
- Filstad, Cathrine (2016). *Organisasjonslæring - fra kunnskap til kompetanse* (2.utg), Bergen: Fagbokforlaget
- Jacobsen, D. I. (2016). *Organisasjonsendringer og endringsledelse* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget
- Kunnskapsdepartementet (2020). *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)* Prop. 89 L (2019–2020). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c292a78648754b4ea902ddcf9559fcef/no/pdfs/prp201920200089000dddpdfs.pdf>
- Kunnskapsdepartementet (2016). *Meld. St. 16 (2015–2016). Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*. Oslo, Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (2016b). Endringer i opplæringslova (friare skoleval over fylkesgrenser, praksisbrevordning m.m.) (Prop. 72 L (2015–2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-72-l-20152016/id2480153/>
- Lerfaldet, H., Skutlaberg, L. S. og Høgestøl, A. (2019). *Rom for kvalitet. Sluttrapport i følgeevaluering av Jobbsjansen 2017-2019*. (ideas2evidence-rapport 9:2019). Bergen: ideas2evidence.
- NOU 2010:7 (2010). *Mangfold og mestring- Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsssystemet*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2010-7/id606151/>
- NOU 2011: 14 (2011). *Bedre integrering –Mål, strategier, tiltak*. Oslo: Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-14/id647388/>
- NOU 2018:13 (2018). *Voksne i grunnskole – og videregående opplæring- Finansiering av livsopphold*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-13/id2620876/?ch=1>
- NOU 2019: 23 (2019). *Ny opplæringslov*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/3a08b44df1e347619e32db47d13ac0cd/no/pdfs/nou201920190023000dddpdfs.pdf>
- Riksrevisjonen (2019). *Undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid*. Dokument 3:4 (2019–2020). Oslo: Riksrevisjonen. Hentet fra: [integrering-gjennom-arbeid.pdf \(riksrevisjonen.no\)](https://www.riksrevisjonen.no/integrering-gjennom-arbeid.pdf)
- Trondheim kommune (2012). *Alltid mer å lære. Framtidig organisering av voksenopplæring i Trondheimsregionen*
- Trondheim voksenopplæringssenter (2020). *Årsrapport 2019*
- Vox (2012). *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap