



'One size fits all'?

Ensretting av nasjonale tiltak for å hindre frafall i videregående opplæring i Norge. Tilfellet Ny GIV Overgangsprosjektet

INGRID HELGØY, ANNE HOMME, SOLVEIG HOLEN & BERIT LØDDING

Nøkkelord: frafall, ungdomsskole, videregående skole, Ny GIV, iverksetting

Keywords: non-completion, lower secondary school, upper secondary school, New Possibilities, Ny GIV, implementation

INTRODUKSJON

Frafallet fra videregående opplæring er ansett som et stort problem i alle de nordiske landene (Markussen 2010). Det er likevel relativt store forskjeller mellom de nordiske landene med hensyn til hvor stor andel av dem som begynner i videregående opplæring, som fullfører innen normert tid, og etter Island kommer Norge dårligst ut her (Sletten og Hyggen 2013). I Norge har andelen elever som ikke har fullført videregående opplæring fem år etter oppstart, vært stabil på hele 30 prosent de siste to tiår. Norge peker seg dessuten ut (sammen med Danmark) med store forskjeller mellom studieforberedende og yrkesrettede programmer (ibid.) Utdanningsmyndighetene har stor oppmerksomhet på frafall som både representerer stor risiko for marginalisering på arbeidsmarkedet for den enkelte elev og samtidig en risiko for at samfunnet ikke får nyttiggjort seg ressursene og kompetansen til en stor andel ungdommer. Ansvar for å øke gjennomføringen i videregående opplæring er delt mellom skoleeierne (kommunene og fylkeskommunene) og de sentrale myndighetene, noe som forutsetter dialog og gjensidighet. Tiltak for elever som står i fare for å falle ut av skolen, har i stor grad vært oppfattet som et lokalt anliggende. En helt ny form for sentralstyrt satsing mot frafall i norsk sammenheng ble lansert av Kunnskapsdepartementet høsten 2010. Satsingen fikk navnet Ny GIV Overgangsprosjektet (forkortet Ny GIV). Ny GIV var en nasjonal strategi som skulle iverksettes i alle offentlige ungdomsskoler og videregående skoler i løpet av en treårsperiode.

Det viktigste elementet i tiltaket var intensivundervisning i de grunnleggende ferdighetene lesing, skriving og regning for de 10 prosent svakest presterende elevene i siste semester på tiende trinn, samt oppfølging av de samme elevene i overgangen til og gjennom de første to årene i videregående skole. Sentralt i tiltaket var skolering av lærere for å gi dem kunnskap og ideer til intensivundervisningen, heretter kalt Ny GIV-metodikk, og videreformidling av metodikken fra lærere som hadde deltatt i skoleringen (heretter Ny GIV-lærere), til kolleger. Alle skoler ble tilbudt etterutdanningskurs for lærere. Ny GIV-lærerne var dermed de sentrale iverksetterne av den nasjonale Ny GIV-politikken, i samarbeid med skolelederne og skoleeierne. Satsingen skiller seg fra tidligere tiltak når det gjelder målgruppe og konkrete virkemidler. Elever i ungdomsskolen var målgruppen, og det viktigste virkemiddelet var skolering av lærere ved alle ungdomsskoler og videregående skoler i landet. Også krav til samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere for å sikre oppfølgingen av Ny GIV-elevne i videregående og lette overgangen mellom ungdomsskolen og videregående for den enkelte elev, er nytt i norsk sammenheng.

I denne artikkelen utforsker vi hvordan et nasjonalt tiltak med tydelige mål og virkemidler ble implementert i de to ulike organisatoriske og profesjonelle kontekstene som henholdsvis ungdomsskolen og videregående skole utgjør i Norge. Vi spør hvilke forutsetninger som må være til stede for at implementeringen skal lykkes. Hva kan tilskrives utformingen av tiltaket, og hvilken betydning har designet for hvordan tiltaket blir gjennomført? Hva skyldes ulik iverksetting på ulike utdanningsnivåer? Vår analytiske tilnærming tar utgangspunkt i implementeringslitteratur som ser politikktutforming som en prosess, og hvor resultatet avhenger av policydesign, den organisatoriske konteksten politikken gjennomføres i, samt trekk ved målgruppen (Bobrow og Dryzek 1987; Ingram og Schneider 1997; Winter 2003).

Den nasjonale satsingen har flere interessante karakteristika som gjør den særdeles interessant å studere fra et implementeringsperspektiv. Tiltaket var nasjonalt initiert og med felles hovedmålsetting om redusert frafall, en definert målgruppe (elever) og en forventning om gjennomføring av intensivundervisning av lærere som hadde fått nasjonal kursing i Ny GIV-metodikken. Tiltaket ble forventet gjennomført tilnærmet likt i de to ulike organisasjonskontekstene: i ungdomsskolen og i videregående skole. Videre bygget tiltaket på en bestemt problemforståelse av hvorfor elevene faller fra i videregående opplæring, nemlig læringsproblemer, og utelukket dermed andre problemforståelser som sosiale og psykiske årsaker til frafall. For det tredje brøt tiltaket med integreringstanken i norsk skole ved å legge opp til segregering av de svakeste elevene og tilby et særtiltak for denne elevgruppen. Ny GIV-prosjektet skiller seg fra tidligere satsinger for å redusere frafall ved at det ble gjennomført nasjonalt, ved alle skoler med elever på 10. trinn, og ved alle videregående

skoler med elever som hadde vært i målgruppen i ungdomsskolen. Analysen vil gi innsikt i hvilke muligheter og begrensninger en sentralt utformet policy har for å bli gjennomført i et flernivåsystem (Aars og Helgøy 2008), hvor det må forventes at aktører på ulike nivå fortolker tiltaket og handler ut fra den organisatoriske og profesjonsbaserte konteksten de inngår i.

I det følgende utdyper vi selve tiltaket, før vi presenterer det analytiske perspektivet. Deretter presenterer vi den empiriske analysen av hvordan tiltaket ble iverksatt i henholdsvis ungdomsskolen og videregående skole. I den påfølgende diskusjonen trekker vi opp ulike forklaringer på iverksettelsesprosessen i de to ulike kontekstene, før vi i konklusjonen identifiserer mulige kritiske faktorer en sentralt utformet policy kan møte i et komplekst flernivåsystem.

BAKGRUNN

Kunnskapsdepartementet lanserte i 2010 den nasjonale strategien Ny GIV med formålet å øke gjennomføringen i videregående opplæring (Kunnskapsdepartementet 2014). Strategien besto av tre delstrategier. Blant disse er det Overgangsprosjektet vi utforsker i denne artikkelen. Ny GIV tok utgangspunkt i stortingsmeldingen om reformer i videregående opplæring (Meld. St. 22 (2010–2011)). Overgangsprosjektet var rettet mot de 10 prosent svakest presterende elevene siste halvår på ungdomsskolen og deres overgang til og gjennomføring av videregående opplæring. Strategien ble introdusert i skoleåret 2010/2011 i den største kommunen i hvert fylke. Flere skoler og skoleeiere ble gradvis inkludert i skoleåret 2011/2012, og i skoleåret 2012/2013 var alle ungdomsskoler og videregående skoler inkludert i strategien. Foruten intensivundervisning og skolering av lærere var hovedvirkemidlene å

- øke samarbeidet mellom lærerne på skolen og etablere lærernettverk med deltakere fra begge skoleslag med den hensikt å forbedre undervisningen, og
- øke samarbeidet mellom styringsnivåene og mellom skoleeierne for å lette overgangen mellom ungdomsskolen og videregående opplæring.

Strategien var utformet i Kunnskapsdepartementet og var kjennetegnet av høyt tempo fra vedtak til iverksetting. Hovedvekten ble lagt på intensivundervisning, og de nasjonale kompetansesentre for lesing, skriving og regning fikk ansvar for å utforme lærerskolering for denne undervisningen. Det ble satt et tydelig mål om at satsingen i løpet av prosjektperioden på tre år skulle øke gjennomføringen med 5 prosentpoeng. Satsingen var også forholdsvis presis i angivelsen av sentrale virkemidler.

For å realisere strategien lokalt, og for å forbedre samarbeidet mellom de to skoleeierne, kommunene og fylkeskommunene, ble det øremerket stillinger til formålet. Stillinger for prosjektkoordinatorer ble opprettet i kommunene

og fylkeskommunene. I tillegg til å koordinere mellom skoleeierne skulle prosjektkoordinatorene støtte skolene i iverksettingen. Videre spilte skolelederne en viktig rolle i implementeringen. Skolelederne plukket ut lærere som skulle kurses til Ny GIV-lærere, og valgte ut elever til intensivundervisningen i samarbeid med kontaktlærere. Et visst rom for skjønn ble gitt skolene i utvelgelsen av elever til målgruppen. I tillegg til å være blant skolens lavest presterende elever skulle en i utvelgelsen ta hensyn til elevenes motivasjon og potensial for å øke grunnleggende ferdigheter. Ny GIV-lærerne var sentrale i iverksettingsprosessen. De var pålagt å delta på lærerkurs for deretter å gjennomføre intensivundervisningen i tråd med Ny GIV-metodikken. I tillegg skulle de videreformidle metodikken til de øvrige lærerne på skolen slik at den også kunne anvendes i den ordinære undervisningen. Ny GIV-lærerne opprettet egne nettverk innenfor hvert fylke for vedlikehold og utvikling av undervisningsmåten, gjennomføring av intensivundervisningen og rådgiving til andre lærere på skolen.

ANALYTISK TILNÆRMING

For å analysere innføringen av Ny GIV Overgangsprosjektet bruker vi et iverksettingsteoretisk perspektiv. Ambisjonen er å bidra med innsikt i hvordan et offentlig tiltak som innebærer nye ideer, verdier, interesser og bestemte oppfatninger om mål–middel-sammenhenger, kan gjennomføres innenfor og på tvers av etablerte organisasjonsstrukturer, slik som i ungdomsskolen og videregående opplæring. Iverksettingsteori kan bidra til å få frem kompleksiteten i gjennomføring av politiske tiltak. Ofte vil offentlige tiltak være tvetydige og åpne for konflikter, og selv om målsettingene ikke i seg selv er konfliktfylte, kan de fortolkes og medføre at ulike aktører som er involvert i gjennomføringen, forstår målsettingene på ulike måter (Pressman og Wildawsky 1973; Schofield 2001).

Med iverksetting forstår vi de prosessene som utspiller seg fra et offentlig tiltak er vedtatt, til resultatene kan identifiseres (Ferman 1990), altså det som har skjedd i tiden mellom vedtaket om å sette i gang Ny GIV ble fattet, og utfallet av tiltaket: om Ny GIV-elevene fullførte og besto eller ikke. Vår analytiske tilnærming bygger på en forståelse av at iverksetting av offentlig politikk ikke kun kan betraktes ut fra en rasjonell mål–middel-forståelse, men at utforming av politikk skjer ulike steder og på ulike nivåer i løpet av gjennomføringsprosessen (Ingraham 1987). Søren Winter (2003) hevder at for å forstå og forklare utfallet av en iverksetting er både utformingen av politikken som skal iverksettes, og selve iverksettingsprosessen viktig. Med utgangspunkt i Winters begreper om utforming av politikk, *policydesign*, og iverksettingsprosess, *organisatorisk og interorganisatorisk iverksettingsatferd*, søker vi både å beskrive og forklare iverksettingen av Ny GIV på ungdomstrin-

net og i videregående opplæring. Ambisjonen er å forstå hvorfor iverksettingen ble forskjellig på de to utdanningsnivåene.

Den integrerte iverksettingsmodellen (Winter 2003) forutsetter at karakteristika ved tiltaket, policydesign og trekk ved selve iverksettingsprosessen har betydning for utfallet. *Policydesign* omfatter problemforståelse og målsettinger. I tillegg er aktører, iverksettingsstrukturer, målgrupper, regler og instrumenter inkludert i policydesignet (Ingram og Schneider 1997). Policydesign dreier seg om trekk ved tiltakets mål og midler samt relasjonen mellom disse. Denne relasjonen forstår vi som dynamisk og kontinuerlig. Ifølge Ingram og Schneider (ibid.) viser studier av policydesign at den sosiale konstruksjonen av målgrupper og relevant kunnskap er en del av designet. Derfor er det viktig å ta hensyn til konteksten politikken blir formet innenfor. Policydesignet må ta hensyn til skiftende miljø, uklare rammer, motsetningsfylte verdier og mennesker som tolker dem ulikt. Bobrow og Dryzek peker på tre kjerneelementer som må være til stede i policydesignet: (1) klargjøring av verdier for utvikling av politiske alternativ, (2) karakterisering av kontekst, og (3) valg av målgruppe (Bobrow og Dryzek 1987).

Ved å fokusere på *iverksettingsprosessen* blir aktørers interesser og handlinger viktige. Prosess innebærer at iverksetting foregår over tid, og omfatter samhandling mellom aktører på ulike nivåer. Samhandlingen mellom aktører innenfor organisasjonen kan karakteriseres som organisatorisk iverksettingsatferd, og samhandlingen mellom aktører fra ulike organisasjoner som interorganisatorisk iverksettingsatferd. *Organisatorisk iverksettingsatferd* omfatter aktørenes skoleinterne tilpasninger til det nye tiltaket. Innenfor den enkelte skole er skolelederne og lærerne de sentrale aktørene i Ny GIV. Ball, Maguire og Braun (2012) peker på fire ulike kontekstuelle dimensjoner som har betydning for hvordan skolepolitikk settes ut i livet på skolenivået: (1) situerte kontekster (lokalisering, skolens historie og elevgrunnlag), (2) profesjonelle kulturer i skolen (lærernes verdier, undervisningsmetoder og erfaringer, skoleledelse), (3) materielle kontekster (personale, budsjett, bygninger, teknologi og infrastruktur) og (4) eksterne kontekster (grad av og kvalitet på skoleeierstøtte, press og forventninger fra omgivelsene, formelle krav, lover og regler). *Interorganisatorisk iverksettingsatferd* er samarbeidet med og relasjoner til andre skoler og skoleeiere. Iverksetting av Ny GIV forutsatte samordning mellom gjensidig avhengige aktører (jf. Koop og Lodge 2014). I analysen ser vi på samordning som en prosess som kan oppnås på ulike måter, gjennom hierarkisk styring eller nettverk (jf. Christensen, Lægroid og Rykkja 2016). Hvordan nøkkelaktører vurderer utbyttet av endringene som iverksettingsprosessen krever, vil få betydning for graden av suksess (O'Toole og Montjoy 1984).

DATA OG METODE

Analysen bygger på en kvalitativ casestudie (Helgøy og Homme 2012, 2013) og kvantitative register- og surveydata (Holen og Lødding 2012; Lødding og Holen 2013). Den kvalitative casestudien ble gjennomført ved sju ungdomsskoler og seks videregående skoler. Alle skolene var med i første fase og drev intensivopplæring innenfor Ny GIV satsingen. De videregående skolene hadde ansvar for å følge opp Ny GIV-elever som hadde deltatt i ungdomsskolen. Skolene var fordelt på tre ulike fylker, fra nord til sør i landet, for å sikre geografisk spredning. I alle tre fylker ble det valgt ut ungdomsskoler og videregående skoler fra den største kommunen i fylket, der også fylkeskommunens skoleadministrasjon var plassert. Casestudien er basert på to hovedformer for kvalitativ datainnhenting: dokumentanalyse og kvalitative intervjuer. Informantene i den kvalitative intervjuundersøkelsen var skoleledere, Ny GIV lærere og kontaktlærere for elever som deltok i Ny GIV. I tillegg ble prosjektlederne for Ny GIV i fylkeskommunene og kommunene intervjuet. En første intervjurunde ble gjennomført i 2012, og en ny runde ble gjennomført ett år seinere, i 2013. En av de seks ungdomsskolene som var med i første runde, kunne ikke delta i 2013 og ble erstattet av en annen skole fra samme kommune. Derfor er det totale antallet ungdomsskoler i undersøkelsen 7. Antallet informanter i 2012 var 71, og i 2013 var antallet informanter 52. Vi tilstrebet å intervju de samme informantene i begge runder, men dette var ikke alltid mulig, hovedsakelig på grunn av utskiftning av Ny GIV-lærere og kontaktlærere. Bortfall av informanter i andre runde kan ha gitt noe redusert informasjon om utviklingen i iverksettingsprosessen ved enkelte skoler.

De kvalitative dataene, dokumenter og intervjutranskripsjoner, foreligger som tekster. Vi har gjennomført kvalitative innholdsanalyser av intervjutranskripsjonene, dessuten forenklet og sammenfattet innholdet i tekstene for slik å lettere få en oversikt over sentrale og viktige tema i materialet. Oppmerksomheten har vært rettet mot informantenes fortolkning av Ny GIV og beskrivelse av deres erfaringer med gjennomføringen. Statlige, fylkeskommunale og kommunale dokumenter relatert til tiltaket er av ulik karakter. Dokumentene er benyttet for å utfylle intervjuer og for å beskrive bakgrunnen for tiltaket nasjonalt og formell organisatorisk utforming lokalt.

Både i 2012 og 2013 ble det gjennomført spørreskjemaundersøkelser blant skoleledere, lærere og Ny GIV-elever. Undersøkelsene ble sendt til skoleleder og minst en Ny GIV-lærer ved skoler med minimum 21 elever på 10. trinn i henholdsvis 8 og 7 fylker (se Holen og Lødding 2012 og Lødding og Holen 2013 for nærmere utdyping). 241 skoler inngikk i utvalget i 2012, mens antallet skoler i 2013 var 234. I tillegg bygger artikkelen på tidligere gjennomført analyse av registerdata for hele populasjonen elever på 10. trinn i skoleårene 2011–2012 og 2012–2013 (se Holen og Lødding 2012; Lødding og Holen 2013).

IMPLEMENTERING I UNGDOMSSKOLEN

Den kvalitative caseundersøkelsen viste at ungdomsskolene var positive til Ny GIV. Ungdomsskolen fikk et klart mandat og en oppskrift for gjennomføring, som ble tatt i bruk. Ungdomsskolene var overveiende begeistret for prosjektet, og spesielt var Ny GIV-lærerne som hadde deltatt på de nasjonale lærerkursene, positive. Men Ny GIV-lærerne hadde også kritiske merknader til utformingen, blant annet savnet de klarere kriterier for måloppnåelse. Generelt oppfattet ikke lærerne at det var deres oppgave å heve karakterene til Ny GIV-elevne, men at intensivopplæringen skulle styrke elevenes grunnleggende ferdigheter, motivasjon og selvtillit og forberede dem på møtet med videregående opplæring. Ny GIV-lærerne var altså opptatt av elevenes progresjon knyttet til grunnleggende ferdigheter og læringsstrategier, som i et lengre tidsperspektiv ville kunne føre til bedre karakterer og videre øke gjennomføringen i videregående opplæring. Denne fortolkningen av målsettingen med intensivopplæringen ble imidlertid ikke delt av Ny GIV-elevenes kontaktlærere, som forventet en forbedring av karakterene. Kontaktlærerne fikk begrenset innsikt i hva som foregikk, og var til en viss grad skeptiske til intensivopplæringen. Denne holdningen ble forsterket ved at Ny GIV-elevne ble tatt ut av klassen når de skulle få intensivopplæring og slik mistet deler av den ordinære undervisningen. Mangelen på synlige kriterier både for Ny GIV-lærernes gjennomføring og elevenes utbytte ble altså diskutert på skolenivå. Et annet trekk ved utformingen av tiltaket som skapte usikkerhet på skolenivå, var knyttet til videreføringen. Ville Ny GIV forsvinne når prosjektperioden var over sommeren 2013, eller ville satsingen blir videreført?

I ungdomsskolen hadde skoleledelsen det administrative ansvaret for Ny GIV, mens Ny GIV-lærerne i praksis gjennomførte satsingen. I perioden fra 2012 til 2013 økte imidlertid skoleledernes engasjement for Ny GIV. Samtidig varierte ledelsens oppmerksomhet omkring prosjektet fra skole til skole. Det viktigste tiltaket i Ny GIV for Ny GIV-lærerne og skolelederne var intensivopplæring med bruk av Ny GIV-metodikken. Intensivopplæringen ble gitt i grupper med 10–15 elever utenfor ordinær klasse, noe lærerne vurderte var i tråd med Kunnskapsdepartementets anbefalinger. Intensivopplæringen utgjorde typisk mellom 60 og 70 timer over en tre til fire måneders periode, også dette i tråd med departementets anbefalinger.

Ny GIV-lærerne mente at deres oppgaver var relativt klart definert, de var positive til satsingen og svært engasjerte i gjennomføringen på skolenivå. Rekrutteringen av Ny GIV-lærere hadde gått tilnærmet smertefritt, og lærerne opplevde det som en anerkjennelse å bli spurt. Surveyen til skoleledere i 2013 viste at personlig egnethet veide tyngst i utvelgelsen av Ny GIV-lærerne (Lødding og Holen 2013). Ny GIV-lærerne vurderte lærerkursene i Ny GIV-metodikken som relevante og nyttige og var samstemmige i vurderingen av at metodikken som ble formidlet på kursene, var til stor hjelp i intensivundervis-

ningen. Lærerne mente at elevene møtte til intensivopplæringen i enda større grad enn til ordinær undervisning. Både Ny GIV-lærere og kontaktlærere uttrykte likevel at det var behov for tettere samordning mellom intensivundervisningen og den øvrige undervisningen for å sikre at elevene ikke mistet ordinær undervisning. Det ble prøvd ut ulike løsninger på skolene, men uten at noen mente de hadde funnet en optimal løsning.

I to av de tre fylkene var de regionale prosjektlederne svært aktive som pådrivere for Ny GIV. Dette ble understreket både ved egenrapportering og fra lærere og skoleledere. Prosjektledernes oppgave var også å markedsføre mål og virkemidler til skolene. Det var intensivopplæringen som ble sett på som viktigst å få på plass i starten, både fra prosjektledersiden (skoleeier) og på skolenivået. Skoleeiers engasjement var også viktig for at skolene skulle prioritere kunnskapsspredningen. I de to fylkene med størst engasjement så prosjektlederne utfordringen med at Ny GIV-lærerne i praksis ble ansvarlige for kunnskapsspredningen på skolenivå, og de etablerte nettverk for Ny GIV-lærere og støttet opp under kunnskapsspredningen til andre lærere

Ny GIV-lærerne erfarte at de regionale lærernettverkene var en ekstra støtte for videreutvikling og videreføring av undervisningsmetoder som ble introdusert på lærerkursene. I det ene av de to fylkene med egne Ny GIV-nettverk bidro samarbeidet til at intensivopplæringen på tiende trinn ble lagt opp etter råd fra lærere i videregående skole ut fra hva de hadde erfart var de største utfordringene for elevene. I det andre fylket samarbeidet Ny GIV-lærere fra ungdomstrinnet og videregående skole om en håndbok for Ny GIV-lærere. Også for skoleledere ble det opprettet nettverk på tvers av skolenivåene i to av fylkene.

Som nevnt rettet Ny GIV seg mot elever på tiende trinn som hadde svake karakterer og kunne stå i fare for å droppe ut av videregående skole. På skolenivå var oppfatningen av hvilke elever som var i målgruppen, klar, samtidig som det ble foretatt justeringer. Gjennomsnittskarakter under 3 til jul på tiende trinn var normen, men tilbudet om intensivopplæring ble gitt til elever man antok ville ha utbytte av tilbudet. Ved enkelte skoler var det viktig at elevene var motiverte, og noen steder ble det valgt ut elever med relativt gode karakterer (4 og 5), trolig for å unngå stigmatisering ved å delta i en slik gruppe. Ved andre skoler mente man at det var elevene som hadde mistet motivasjonen, det var viktig å fange opp. Slik kunne skolen bidra til å sikre en god overgang til videregående for de skoletrøtte elevene (se også Borgund 2015 for en diskusjon av målgruppen i Ny GIV). Både i 2012 og i 2013 var det en større andel gutter enn jenter som deltok i intensivopplæringen. Begge år var andelen gutter 60,9 prosent (Holen og Lødding 2012; Lødding og Holen 2013).

I spørreundersøkelsen til Ny GIV-elever som ble gjennomført i 2013, oppga de fleste (46 prosent) at det var læreren som syntes de burde starte i Ny GIV. Samtidig svarte en av tre at de selv ønsket å begynne med intensivopplæring.

Vel 20 prosent av elevene pekte på at foreldrene hadde ønsket det (Lødding og Holen 2013). Nesten 90 prosent av Ny GIV-elevene fra 2013 trodde de skulle bli flinkere på skolen. De hadde med andre ord en forventning om at intensivopplæringen skulle løfte dem faglig. Tre av fire forventet også at de skulle få lyst til å jobbe mer med skolearbeidet. Selv om forventningene gjennomgående var positive, ga likevel nesten én av tre intensivelever uttrykk for at de ikke trodde de skulle få noe ut av det (ibid.). Så hvordan ble utbyttet for målgruppen etter gjennomført intensivopplæring på tiende trinn? Hva var elevenes erfaringer med tiltaket, og hvordan vurderte lærerne elevenes utbytte?

Både i 2012 og i 2013 svarte 18 prosent av Ny GIV-elevene i spørreundersøkelsene at de hadde opplevd å bli mobbet eller ertet noen eller flere ganger fordi de var med i Ny GIV (Lødding og Holen 2013). I caseundersøkelsen oppga Ny GIV-lærerne at Ny GIV-elevene ikke ble stigmatisert av sine medelever, tvert imot at deltakelse var attraktivt for elevene. I spørreundersøkelsen i 2013 svarte mer enn 4 av 5 elever at de var fornøyde med Ny GIV-timene. Nesten 75 prosent syntes også det de lærte, var nyttig og interessant, mens vel 85 prosent av surveyelevene ville anbefale andre elever å delta i Ny GIV (Lødding og Holen 2013).

Men hvordan gikk det med karakterene? Holen og Lødding (2012) fant at Ny GIV-elever med svakest karakter, dvs. karakteren 1 etter første termin, hadde en positiv karakterutvikling etter å ha deltatt i intensivopplæringen. Imidlertid fant de at denne positive utviklingen forsvant for dem som hadde karakteren 2, og ved karakteren 3 hadde Ny GIV-elever en negativ karakterutvikling. Det vil si at de fikk svakere karakter etter å ha deltatt i intensivopplæringen. Den negative karakterutviklingen var spesielt tydelig for eksamenskarakteren i matematikk, der elevene hadde en negativ utvikling allerede ved karakteren 2 (ibid.).

Undersøkelsene viser at det i ungdomsskolen var stor begeistring for Ny GIV både blant skoleledere, Ny GIV-lærere og Ny GIV-elevene. Men resultatene når det kom til elevenes karakterutvikling, var heller nedslående. I diskusjonen nedenfor vil vi drøfte mulige forklaringer i iverksettingen av tiltaket.

IMPLEMENTERING I VIDEREGÅENDE SKOLE

I motsetning til ungdomsskolen, som oppfattet å ha fått et tydeligere mandat for iverksetting av Ny GIV, ble tiltaket oppfattet som betydelig mindre retningsgivende i videregående skole. Fylkeskommunene ble tildelt noe mer handlingsrom i spørsmålet om hvordan Ny GIV kunne implementeres på skolenivå. Det betydde at tiltaket kunne tilpasses kompleksiteten i fagtilbud og tilhørende logistikkutfordringer. Dessuten var oppfatningen ved de videregående skolene at Ny GIV i større grad var tilpasset ungdomsskolen, og derfor ble tiltaket oppfattet som mindre relevant for videregående skoler.

Det medførte mindre oppmerksomhet omkring tiltaket, og Ny GIV ble ikke et mønster for hvordan elever med svake resultater skulle følges opp, slik som i ungdomsskolen.

Skolene fulgte likevel opp hovedelementene i Ny GIV. De rekrutterte lærere til den nasjonale lærerskoleringen og ga Ny GIV-lærerne et spesialansvar for oppfølging av den identifiserte gruppen av Ny GIV-elever. Også her fikk Ny GIV-lærerne i oppgave å veilede de andre lærerne i Ny GIV-metodikk for å bidra til at metoden ble tatt i bruk i undervisningen ved skolen.

Særtrekk ved videregående skoler gjorde at rekrutteringen av Ny GIV-lærerne gikk betydelig tregere enn på ungdomsskolene. Mens lærerne på ungdomstrinnet følte seg utvalgt og anerkjent og dermed lettere kunne rekrutteres, var det færre som takket ja til å innta rollen som Ny GIV-lærer i videregående skoler. Likevel var de rekrutterte lærerne tilfredse med kursingen de gjennomgikk, og oppfattet den som nyttig. Ny GIV-lærerne i videregående skole hadde et mer pragmatisk forhold til metodikken og hvordan de tok den i bruk. De mente at de sto mer fritt til å velge undervisningsmetoder for svakt presterende elever enn Ny GIV-lærerne i ungdomsskolen. Ledelsen støttet lærernes vurdering og overlot samtidig mye av ansvaret til Ny GIV-lærerne. De la i liten grad til rette for gjennomføring av tiltaket.

Hovedmodellen for iverksetting av Ny GIV i videregående skole var oppfølging av elevene i ordinær undervisning ut fra et tolærersystem hvor Ny GIV-læreren fungerte som ekstraressurs i klasserommet. Ellers ble Ny GIV-elevene sluset inn i det samme tilbudet som faglig svake elever fikk. Alle de videregående skolene vi undersøkte, hadde veletablerte strukturer for å ivareta elever med spesielle behov gjennom fleksible løsninger, for eksempel ressursteam som ga støtte til elever/grupper av elever over kortere eller lengre perioder. Noen skoler hadde opprettet et system der elever kunne gå ut av den ordinære undervisningen i matematikk og norsk og få tettere oppfølging i avgrensede perioder. Kun én av skolene satset på intensivundervisning i smågrupper, og Ny GIV elevene ved de andre skolene ble altså i større grad fulgt opp gjennom skolens eksisterende tiltak for støtteundervisning.

Skolen som utførte intensivundervisning i smågrupper, vurderte gruppeundervisningen som et særdeles velegnet virkemiddel. Ny GIV-lærerne ved skolen mente elevene hadde utbytte av denne formen for undervisning. Sammenlignet med Ny GIV-lærerne som ivaretok funksjonen i integrert undervisning, hadde Ny GIV-lærerne som ga intensivopplæring i smågrupper, mer tro på Ny GIV som tiltak for å redusere frafall.

Skolene hevdet at elevenes Ny GIV-identitet ble svekket da de kom inn i videregående opplæring, og at elevene etter første år «var ferdige med Ny GIV». En intervjuundersøkelse blant Ny GIV-elever ved to videregående skoler bekrefter dette. Elevene hadde ikke fått informasjon om hva det innebar å være Ny GIV-elev i videregående skole, opplevde ikke at de fikk ekstra tilbud fordi

de var Ny GIV-elever, og oppfattet heller ikke tilbudet om støtteundervisning som et Ny GIV-tilbud. Elevene oppfattet derimot Ny GIV som usynlig i videregående skole – bortsett fra «en overgangsdag» de fikk tilbud om å delta i som introduksjon til videregående opplæring (Borgund 2015).

Det er belegg for å si at oppmerksomheten omkring undervisningsmetoder økte i løpet av prosjektperioden. Skoleeierne tok i større grad initiativ til en bredere kursing av lærere i Ny GIV-metodikk og bidro dermed til spredning og forankring i skolens organisasjon. Vi fant et spenningsforhold mellom lærere, på den ene siden, som mente at opplæring i grunnleggende ferdigheter ikke var en oppgave på videregående nivå fordi opplæringen kunne senke det faglige nivået og forhindre at lærerne kom gjennom læreplanen. På den andre siden mente yrkesfaglærere at Ny GIV-metodikken i stor grad stemte overens med måten de allerede underviste på: praksisnært og yrkesrettet.

Et annet forhold som bidro til aksept av metodikken, særlig hos Ny GIV-lærerne, var lærernetverket som omfattet Ny GIV-lærere på tvers av nivåene. I to av de tre fylkene den kvalitative undersøkelsen omfatter, ble nettverkene blant lærerne ansett som viktige arenaer for erfaringsutveksling og støtte. I nettverkene ble det utvekslet konkrete undervisningsopplegg, og det ble utformet håndbøker for Ny GIV-lærere.

Den viktigste eksterne støttespilleren for de videregående skolene var prosjektlederene for Ny GIV i fylket. I to av fylkene fant vi at prosjektlederen var tett på og jobbet aktivt overfor skolene i iverksettingen av Ny GIV. De var pådrivere i implementeringen, noe som resulterte både i etablering av intensivundervisning og integrering av Ny GIV-metodikk i støtteundervisningen. I det tredje fylket forholdt prosjektlederen seg mer passivt. Samtidig var skolene i dette fylket blant dem som utviste minst oppmerksomhet omkring Ny GIV-tiltaket, og hvor vi fant det svakeste avtrykket i skoleorganisasjonen.

Rekrutteringen av elevene er et viktig punkt som skiller den videregående skolen fra ungdomsskolen. Etersom elevene allerede var valgt ut på ungdomsskolen, mistet den videregående skolen herredømmet over rekrutteringen av elever i målgruppen. Siden tiltaket ble fasett inn gradvis, var det dessuten det første året svært få elever som hadde merkelappen «Ny GIV». Flere av skolene erfarte at de forhåndsdefinerte Ny GIV-elevene ikke nødvendigvis var blant de svakest presterende, og i noen tilfeller var Ny GIV-elevene om lag på gjennomsnittet i elevgruppen. Dette kan skyldes at også relativt ressurssterke elever gikk i Ny GIV-gruppe på ungdomstrinnet, trolig fordi skolen ønsket å blande Ny GIV-gruppene for å unngå stigmatisering ved at bare faglig svake elever deltok. Erfaringen med at Ny GIV-elever var faglig sterkere enn andre elever, gjaldt i fremste rekke på de yrkesfaglige programmene hvor karakterene generelt sett er lavere enn på studieforberedende programmer. Det innebar at det var store andeler elever som tilhørte målgruppen svakt presterende uten merkelappen Ny GIV, elever som skolene allerede hadde etablerte virkemidler

for å ivareta. I en slik sammenheng ble Ny GIV et av flere parallelle tiltak, noe som førte til at det ikke fikk like stor oppmerksomhet som i ungdomsskolen. Når heller ikke Ny GIV-elevene fremsto som de mest ressursvake elevene, tenderte det til en ytterligere usynliggjøring av tiltaket.

Studier av effekter av Ny GIV viser liten effekt av tiltaket målt i karakterer i første og andre år av videregående opplæring, samt tidlig gjennomstrømning (fra første til andre trinn). Heller ikke når det gjelder fullføring av videregående opplæring, er det funnet effekter av Overgangsprosjektet, selv om fullføringen av videregående opplæring har økt i prosjektperioden (Huitfeldt, Kirkebøen, Strømsvåg, Eielsen og Rønning 2018).

DISKUSJON

Når vi belyser forskjellene mellom skoleslagene, spør vi hvilken rolle policy-designet og etter hvert iverksettingsprosessen spilte for implementeringen.

Policydesignet

Vårt analytiske perspektiv forutsetter at trekk ved selve policyprogrammet kan få betydning for hvordan det iverksettes og hvilket gjennomslag det får i praksis. Det innebærer at trekk ved tiltakets mål og virkemidler samt oppfatningene om mål–middel-sammenhengene får betydning for utfallet. Vi vil her trekke frem oppslutningen om tiltaket og synspunktene på hvordan tiltaket var tilpasset egen organisasjon, som to forklaringsvariabler på ulik iverksetting i ungdomsskolen og i videregående skole. Et tredje moment som fikk betydning for implementeringen, var trekk ved målgruppen.

Oppslutning om offentlige tiltak, og en forholdsvis lik fortolkning av mål og midler hos de relevante aktørene, må betegnes som en forutsetning for vellykket gjennomføring av policy i et flernivåsystem, som i tilfellet Ny GIV. Tiltaket var utformet på topp politisk nivå og iverksatt ut fra et top-down-perspektiv. Myndighetene la vekt på å designe programmet på en måte som skulle føre til anerkjennelse av mål og midler på de ulike styrings- og skolenivåene. Det var statsråden, i samarbeid med et sekretariat i Kunnskapsdepartementet, som utformet tiltaket på grunnlag av den politiske plattformen lagt av den rød-grønne regjeringen for perioden 2009–2013. Her ble det varslet om økt innsats for å bedre gjennomføringen i videregående opplæring. Ved skolestart 2010 presenterte kunnskapsministeren Ny GIV som en nasjonal dugnad. Det ble lagt opp til at deltakerne skulle identifisere seg med og være en del av et viktig prosjekt som satte seg ambisiøse mål om bedre gjennomføring i videregående opplæring. Programmet ble utformet som et samarbeidsprosjekt mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter. Kunnskapsdepartementet stilte økonomiske ressurser til rådighet for å ansette prosjektledere på fylkeskommunalt og kommunalt nivå, og departementet arrangerte og

dekket kursdeltakelsen og vikarmidlene for to lærere fra alle ungdomsskoler og videregående skoler i landet. En viktig del av programdesignet var å skape entusiasme lokalt ved å arrangere nasjonale samlinger for de lokale prosjektlederne og deltakerne i prosjektet. Her deltok ofte kunnskapsministeren selv, for å understreke viktigheten av tiltaket. I tillegg stilte det nasjonale sekretariatet for satsingen i departementet seg tilgjengelig for lokale iverksettere ved å ha åpen linje til prosjektlederne, som på sin side opplevde en lav terskel for å ta kontakt med den nasjonale ledelsen. På denne måten ble det forsøkt å skape samhold og oppslutning i prosjektorganisasjonen fra topp til bunn.

Mye tyder på at prosjektet lyktes med å få oppslutning både om målet om å redusere frafall, og organiseringsmåter og rammebetingelser som sentrale midler for å nå hovedmålet. Prosjektlederne var de som brant mest for tiltaket, og markedsførte og støttet opp om Ny GIV i sine respektive skoler. Hva som var satsingens delmål, ble oppfattet noe ulikt på skolenivået. Skulle elevene få bedre karakterer, økt motivasjon eller økt trivsel? Men hovedmålsettingen for tiltaket oppnådde full støtte i skolen – ikke overraskende siden frafall ble oppfattet som et stort samfunnsproblem. I tillegg til oppslutning om ideen og hovedmålsettingen oppnådde tiltaket støtte fordi det inkluderte opplæring av og kompetanseheving blant lærere. Tiltaket oppnådde også anerkjennelse fordi det omfattet begge skoleslag og spesielt fokuserte på overgangsfasen mellom ungdomsskolen og videregående opplæring. Likevel var oppslutningen noe ulik i de to skoleslagene. Selv om Ny GIV-lærerne generelt ga stor oppslutning til tiltaket, var det aller størst tilslutning på ungdomsskolen. Den sterke oppslutningen om tiltaket i ungdomsskolen finner støtte også i kvantitative evalueringer av tiltaket (Holen og Lødding 2012; Sletten, Bakken og Haakestad 2011). Oppslutningen i ungdomsskolen synes å ha blitt forsterket ved at Ny GIV-lærerne utviklet en felles identitet, noe som var vanskeligere i videregående hvor de i liten grad brukte lærerressursene til en avgrenset Ny GIV-undervisning. Mens kontaktlærerne ved ungdomsskolen i større grad støttet Ny GIV-metodikken og nødvendigheten av å fokusere på grunnleggende ferdigheter, kan faglærertradisjonens sterke posisjon i videregående opplæring muligens forklare en svakere oppslutning om et tiltak som vektla opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Den største forskjellen mellom ungdomsskolen og videregående opplæring ligger i vurderingen av hvordan programdesignet var tilpasset kjennetegn ved egen organisasjon. Ungdomsskolen oppfattet at de fikk et relativt klart mandat for hvordan Ny GIV kunne iverksettes, gjennom anbefalte timeantall og tilgang til å gi undervisning i faste grupper gjennom midlertidig fritak fra opplæringsloven. Dermed var det forholdvis overkommelig å etablere en organisasjon og ansvarsdeling, selv om vi har sett at det også var tilpassningsproblemer til organisasjonen i ungdomsskolen. Ungdomsskolen har en forholdvis enkel undervisningsstruktur hvor elevene i stor grad har undervis-

ning i de samme obligatoriske fagene. Anbefalingen om å tilby undervisning i faste grupper ved siden av den ordinære undervisningsstrukturen passet dessuten som hånd i hanske for hvordan ungdomsskolen ønsket å gjennomføre differensiert undervisning etter elevenes nivå i noen fag. Ved at det ble åpnet for fritak fra opplæringsloven, opplevde mange ungdomsskoler dette som et positivt handlingsrom og en legitimering av en praksis de allerede hadde. I tillegg vektla policydesignet betydningen av å inkludere ungdomsskolen i forebygging av frafall på videregående nivå. Til sammen medvirket disse faktorene til at policydesignet i Ny GIV matchet organisasjonsstrukturen i ungdomsskolen i stor grad.

For videregående opplæring var situasjonen en helt annen. Her erfarte skolene at de fikk et utydelig mandat med få retningslinjer for hvordan tiltaket konkret kunne utformes på skolenivået. Bortsett fra en anbefaling om å gi tilbud til Ny GIV-elever én eller to dag(er) før oppstart i videregående opplæring, samt kursing av to lærere i Ny GIV-metodikk, var det opp til skolene selv å utforme tiltaket på skolenivået, i samarbeid med prosjektleder hos skoleeier. Manglende retningslinjer, i tillegg til at de fikk overlevert elever med merkelappen Ny GIV uten å ha innflytelse på utvelgingen, førte til en holdning om at Ny GIV først og fremst var designet for ungdomsskolen. Dette kan være en viktig forklaringsfaktor blant flere til at Ny GIV fikk mindre gjennomslag på videregående nivå. En like viktig faktor kan være at Ny GIV i liten grad var tilpasset det komplekse undervisningssystemet på videregående skole. I utgangspunktet var det vanskelig å organisere intensivundervisning for en avgrenset gruppe elever som var spredd på ulike programfag, og det var vanskelig å planlegge en systematisk oppfølging av elever som var spredd på ulike klasserom når det kun var to Ny GIV-lærere til rådighet på skolen.

To sentrale forhold ved policydesign er kravet til synlige kriterier for vellykkethet og tidsrammer for iverksettingen. På ungdomsskolen fant vi at uklarhet i hvordan en kunne vurdere virkninger av tiltaket, ble en faktor som kan ha påvirket implementeringen. Noen skoler la vekt på bedre karakterer som kriterium på vellykket iverksetting. Andre la vekt på økt motivasjon, modenhet etc., egenskaper som ble ansett å ville ruste elevene for videregående skole. Til slutt la noen vekt på å økte grunnleggende ferdigheter var det viktigste med Ny GIV, og at dette ikke nødvendigvis ville la seg måle i høyere karakterer ved avgang fra ungdomsskolen på grunn av den korte tidshorisonten. Disse ulike oppfatninger av kriteriene for at tiltaket var vellykket, kan ha vært medvirkende til at det oppsto ulike samarbeidsformer internt mellom kontaktlærere og Ny GIV-lærere. De ulike oppfatningene kan også ha medvirket til at innholdet i intensivundervisningen varierte: Noen la vekt på faglig undervisning og koordinering med de ordinære fagene, mens andre la mer vekt på å motivere og skape trivsel. Det ble avdekket stor variasjon i intensivundervisningen, og de nevnte faktorer ble vektlagt i ulik grad (Rønning, Hodgson og Tomlinson

2013). Også tidsbegrensningen ved policydesignet spilte inn på iverksettingen. Det ble tydelig, særlig i slutten av prosjektperioden, da det ble uklart om og hvordan Ny GIV skulle videreføres, og om skolene ville få ressurser slik at de kunne satse videre på Ny GIV. Aktiviteten og engasjementet i tiltaket dabbet betydelig av det siste året.

Trekk ved målgruppen for tiltaket kan til slutt være en viktig forklaring på hvorfor iverksettingen fikk større gjennomslag i ungdomsskolen enn i videregående opplæring. Ungdomsskolen ble tildelt den viktige funksjonen å velge ut elever til tiltaket ut fra premisset om at de skulle tilhøre de 10 prosent svakest presterende elevene etter første termin i 10. trinn, at de dessuten var motiverte, og at de ble vurdert som å ville ha utbytte av intensivundervisningen. Dette skapte et eierskap til satsingen i ungdomsskolen samtidig som det ga skolene et visst rom for skjønn i utvelgelsen. Tilsvarende ga det et svakt eierskap til satsingen for videregående skole. I tillegg var målgruppen mindre i den videregående skolen i den viktige oppstartsfasen de første årene. Siden målgruppen var såpass begrenset i omfang, mistet satsingen slagkraft som enkeltstående program. Særlig skoler med yrkesfaglige utdanningsprogrammer har flere og andre grupper elever som trenger individuell oppfølging ut fra et mangfold av behov. Som vi har vist, var tendensen at videregående skoler inkluderte Ny GIV i allerede etablerte tiltak, og målgruppen av Ny GIV-elever forsvant inn i generelle grupper for elever med behov for støtteundervisning. Ny GIV-elevne opplevde en viss stigmatisering i videregående skole, noe som også kan ha bidratt til at tiltaket ble lite synlig, og at den opprinnelige målgruppen ble tilbudt samme hjelp og oppfølging som andre elever. Noe som ytterligere bidro til utvanning av målgruppen, og dermed tiltaket Ny GIV, var at departementet ga klarsignal til skolene om at de kunne supplere og ta inn flere elever i tiltaket dersom de skåret lavt på kartleggingstestene ved oppstart i videregående skole.

Alt i alt trekker dette i retning av at policydesignet har hatt betydning for skolenes ulike implementering av Ny GIV. Oppslutningen ble sterkere i ungdomsskolen, som opplevde at tiltaket var treffsikkert sett på bakgrunn av behovet for å tilby svakt presterende elever bedre undervisningstilbud. Et slikt behov var ikke like fremtredende i videregående skole som hadde etablerte oppfølgingstiltak, og i tillegg hadde en svakere tradisjon for å legge vekt på undervisningsmetoder. De to ulike organisasjonsstrukturene henholdsvis forsterket og svekket tilpasningen mellom designet og skolestrukturen: Trekk ved målgruppen styrket ungdomsskolens gjennomføring av Ny GIV, mens det motsatte skjedde ved videregående skoler.

Iverksettingsprosessen

Hvordan har trekk ved iverksettingsprosessen påvirket implementeringen av Ny GIV i ungdomsskolen og videregående skole? Her vil vi først diskutere om forskjeller i gjennomføringen kan forklares med trekk ved henholdsvis ungdomsskolen og videregående skole som organisasjon. Deretter vil vi diskutere betydningen av samarbeid mellom skolens aktører og andre aktører involvert i implementeringen av Ny GIV.

Intensivundervisningen ble gjennomført ulikt på ungdomstrinnet og i videregående skole. Vi har vist at mens ungdomsskolene etablerte egne grupper for Ny GIV-elevene der Ny GIV-lærerne underviste ved hjelp av undervisningsmetoder de hadde tilegnet seg på lærerkursingen, valgte de fleste videregående skoler ulike måter for å styrke Ny GIV-elevenes grunnleggende ferdigheter. Ungdomsskolelærerne synes å ha erfart lærerkursene som mer nyttige og relevante enn lærerne på videregående trinn. Hva skyldes disse forskjellene? Lærerne i de to skoleslagene har tradisjonelt sett ulik utdanning (Grove og Michelsen 2005) og praktiserer yrket forskjellig. Ny GIV-lærerne i ungdomsskolen var som oftest allmennlærerutdannet, mens Ny GIV-lærerne i videregående skole var lektorer med fordypning i ett av fagene norsk eller matematikk. Generelt kan det antas at lektorer i teoretiske fag er mer fokusert på innholdet i faget, mens lærere på ungdomstrinnet i større grad ser fag og undervisningsform i sammenheng. Ball, Maguire og Braun (2012) understreker betydningen av lærernes verdier, deres forpliktelser og erfaringer for hvordan de «gjør policy», det vil si fortolker og omsetter nasjonal politikk til egen skolehverdag. Allmennlærernes og lektorenes profesjonelle normer kan ha betydning for lærernes undervisning generelt, men også hva de vurderer som viktig når de skal undervise svakt presterende elever. Yrkesfaglærere har yrkeserfaring fra fagområdet de underviser i, og en praktisk tilnærming til yrket, mens lektorene ofte har en teoretisk tilnærming. Flere kontaktlærere på yrkesrettede programmer pekte på at deres måte å undervise på var helt i tråd med Ny GIV-metodikken.

Den profesjonelle konteksten inkluderer også ledelsens måte å styre skolen og handlingsplaner og strategier på skolenivå (ibid.). Mens ungdomsskolene var preget av et samlet undervisningstilbud gitt av allmennlærere, tilbød de videregående skolene både studierettede og yrkesrettede programmer, og en mangefasettert lærergruppe. Skoleledelsen ved de videregående skolene gjorde ulike avveininger for å følge opp undervisningen av Ny GIV-elevene i grunnleggende ferdigheter. Og vi har sett at kun én av seks skoler valgte å gi intensivundervisning i egne grupper, mens de andre i stor grad brukte eksisterende tiltak for elever med behov for støtte i fagene norsk og matematikk.

Et annet aspekt ved den profesjonelle konteksten og ledelse som kan forklare ulik iverksetting, er de to skoleslagenes tradisjoner for utøvelse av skoleledelse. Vi fant at rektorene i ungdomsskolene fremsto som pedagogiske ledere,

noe som innebærer å være pådrivere i skolens pedagogiske utviklingsarbeid. I de seks videregående skolene var rektor først og fremst en administrativ leder som i mindre grad involverte seg i den praktiske undervisningen.

Også trekk ved organisasjonens materielle strukturer (materieill kontekst, jf. Ball, Maguire og Braun 2012) kan ha påvirket iverksettingen av Ny GIV. De materielle strukturene viser blant annet til fysisk størrelse, ressurser, antall ansatte og antall elever, teknologi og infrastruktur, og her er det forskjeller mellom de to skoleslagene. Både ungdomsskolene og de videregående skolene sendte minst to av lærerne på den nasjonale lærerkursingen som var finansiert av departementet. Slik sett fikk skolene lik tilgang til kursene. Men fordi lærerkursene omfattet to lærere fra hver skole uavhengig av skolens elevtall, var de relative lærerressursene ujevnt fordelt. Store skoler, og her var de langt fleste videregående skoler, fikk dermed relativt færre lærerressurser til iverksettingen av tiltaket. Ny GIV-lærere i de videregående skolene hadde også mindre tid enn Ny GIV-lærerne på ungdomstrinnet til å gjennomføre intensivopplæringen. Ved ungdomsskolene sørget enten skolen eller skoleeier (kommunen) for at Ny GIV-lærerne ble frikjøpt i deler av stillingen. En slik form for frikjøp av Ny GIV-lærere skjedde i langt mindre grad i de videregående skolene. Sett under ett ble det satt inn flere ressurser for å gjennomføre intensivopplæringen på ungdomstrinnet enn i videregående skole, og medførte at Ny GIV-lærere i ulike skoleslag hadde ulike vilkår for å iverksette tiltaket i tråd med intensjonene.

Når vi analyserer den organisatoriske iverksettingsatferden, finner vi at organiseringen i henholdsvis ungdomsskolen og videregående skole gir ulike betingelser for gjennomføringen av Ny GIV. Den relativt homogene strukturen vi fant i ungdomsskolen, der elevene får lik utdanning, ga altså fordeler sammenlignet med den komplekse strukturen i videregående skole, der elevene er spredt på en rekke ulike utdanningsprogrammer. Ulike utfordringer knyttet til denne forskjellen i struktur kan delvis forklare forskjellene mellom skoleslagene i organiseringen av intensivundervisningen.

I hvilken grad hadde samarbeid med andre aktører involvert i Ny GIV betydning for iverksettingen på skolenivå? Skyldtes sterkere gjennomslag for Ny GIV i ungdomsskolen bedre samarbeid med skoleeier? Ball, Maguire og Braun (2012) peker på at graden av og kvaliteten på skoleeiers støtte samt press og forventninger fra lokale og nasjonale politikere og myndigheter har betydning for det som skjer i skolen. Den kvalitative undersøkelsen viser nettopp et skille mellom skoleslagene her. Selv om begge typer skoleeiere var tett på skolene og lederne, var det Ny GIV-lærerne på ungdomstrinnet som deltok mest aktivt i lokale lærernettverk. Samarbeidet mellom Ny GIV-lærerne på ungdomstrinnet synes å ha styrket en type Ny GIV-læreridentitet og vært en viktig arena for erfaringsutveksling og inspirasjon for den praktiske gjennomføringen av intensivopplæringen. I det tredje fylket, der det ikke var etablert egne Ny GIV-nettverk, påpekte en av prosjektlederne at de

ønsket å bygge videre på etablerte strukturer som også ville være bærekraftige i tiden etter prosjektslutt. Erfaringen var at det stadig ble etablert nye nettverk knyttet til nasjonale satsinger, og at disse var vanskelige å få til å fungere når oppmerksomheten rundt satsingene avtok. I dette fylket etterlyste imidlertid Ny GIV-lærere en arena for erfaringsutveksling, spesielt knyttet til metode-spredning. Selv om skoleeier her bevisst ikke etablerte nettverk eller andre former for støtte til skolene, ble det på skolenivå opplevd som en mangel og kan forklare mindre engasjement både i ungdomsskolene og de videregående skolene som var med i undersøkelsen fra dette fylket.

KONKLUSJON

Utgangspunktet for artikkelen har vært å identifisere hvilke kritiske faktorer som har betydning for hvordan et offentlig policy-program som Ny GIV blir iverksatt lokalt. Vi har funnet støtte for at både måten policyen er utformet på, policydesignet, og selve utviklingsforløpet – organisatoriske og interorganisatoriske prosesser – fikk betydning for utfallet av tiltaket. Analysen peker på flere mulige kritiske faktorer i en sentralt utformet policy når den møter et komplekst flernivåsystem. Forklaringer ut fra policydesignet ligger først og fremst i at samme design ble valgt for iverksetting i to ulike skoleorganisasjoner. Målet var å oppnå utbredelse av en ny måte å undervise svakt presterende elever i begge skoleslag, og tanken var at dette kunne oppnås ved å gjennomføre samme program med felles policydesign både i ungdomsskolen og i videregående skole. Designet var ikke tilpasset begge skoleslag, snarere var det bygget opp om ungdomsskolens organisasjonsstruktur og forutsetninger. Dette medvirket til at utfallet ble svært forskjellig i de to skolekontekstene. En annen kritisk faktor ved policydesignet var mangelen på (klare) delmål. Målsettingen for tiltaket var en reduksjon i frafallet fra videregående skole på 5 prosent i løpet av 5 år, mens Ny GIV-lærernes innsats i tiltaket varte de 3 første årene. Dermed ble det også usikkert om det var mulig å måle effekten av intensivopplæringen på tiende trinn, som avgangskarakterer fra ungdomsskolen. Den tredje kritiske faktoren ved policydesignet som analysen peker på, er trekk ved målgruppen. Målgruppen var uklart definert og åpnet for lokalt skjønn. Dessuten var målgruppen tilpasset ungdomsskolens premisser – og satte videregående skole på sidelinjen i denne viktige forutsetningen for vellykket iverksettingsutfall.

Analysen identifiserer tre kritiske faktorer i iverksettingsprosessen på skolenivået, som er knyttet til den profesjonelle konteksten Ny GIV skulle gjennomføres i. Den første kritiske faktoren knytter vi til lærerne som de sentrale iverksetterne av Ny GIV på skolenivået. Deres utdanning og profesjonelle erfaringsbakgrunn var sentral. Ny GIV-lærerne i ungdomsskolen var allmennlærere med vekt på pedagogikk og undervisningsmetoder i like stor

grad som fag. Ny GIV-lærerne i videregående skole var lektorutdannet med sterk identitet knyttet til fag og mindre fokus på pedagogikk og undervisningsmetoder. Den andre kritiske faktoren knyttet til skolens profesjonelle kontekst er skoleledelsen. Analysen viser at ledelsen på ungdomstrinnet var mer involvert i gjennomføringen av Ny GIV på skolenivået enn ledelsen i videregående skoler, og at dette kan skyldes ulike ledelsesformer. Mens rektorer på ungdomstrinnet forventes å drive pedagogisk ledelse og lede skolens utviklingsarbeid, er rektorer i videregående skole i større grad administrative ledere.

En tredje kritisk faktor knyttet til iverksettingsprosessen er de store forskjellene i skolens materielle forhold. De videregående skolene var jevnt over langt større enn skolene med ungdomstrinn: flere elever og flere lærere, men også flere og til dels svært ulike utdanninger, men de eksterne ressursene som ble tilført skolen i form av lærerskolering, var like. To lærere fra hver skole, uavhengig av skolens størrelse og sammensetning av utdanninger, ble sendt til lærerskoleringen. Dermed ble de små skolene favorisert.

Den siste kritiske faktoren i iverksettingsprosessen relaterer seg til den interorganisatoriske iverksettingsatferden, nærmere bestemt relasjonen mellom skolenivået og skoleeier. Ungdomsskolene erfarte i hovedsak å få langt mer støtte fra skoleeier i iverksettingsprosessen enn de videregående skolene. En «one-size-fits-all-policy», som skulle gjennomføres etter tilnærmet samme mal i ungdomsskolen og videregående skole, støtte på en rekke organisatoriske utfordringer som kan ha redusert virkningen av Ny GIV.

Gjennom å benytte et implementeringsprosessperspektiv på gjennomføringen av Ny GIV viser vi for det første kompleksiteten og utfordringene myndighetene må ta hensyn til for nasjonale tiltak som skal omfatte ulike organisasjoner på ulike styringsnivåer. For det andre synliggjør analysen betydningen av kunnskap om de konkrete organisasjonskontekstene tiltakene skal gjennomføres i.

REFERANSER

- Ball, S.J., Maguire, M. og Braun, A. (2012). *How Schools Do Policy. Policy Enactments in Secondary Schools*. London/New York: Routledge.
- Bobrow, D.B. og Dryzek, J.S. (1987). *Policy Analysis by Design*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Borgund, S. (2015). *Ny Giv for kven og korleis? Ein studie av Ny Giv Overgangsprosjektet på ungdomstrinnet og i vidaregåande opplæring*. Masteroppgåve. Bergen: Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.
- Christensen, T., Læg Reid, P. og Rykkja, L.H. (2016). Organizing for crisis management: Building governance capacity and legitimacy. *Public Administration Review* 76: 887–897. doi:10.1111/puar.12558

- Ferman, B. (1990). When failure is success: Implementation and Madisonian government. I: Palumbo, D.J. og Calista, D.J. (red.), *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*. New York: Greenwood Press.
- Grove, K. og Michelsen, S. (2005). *Lærarforbundet – mangfold og fellesskap*. Bergen: Vigmostad & Bjørke.
- Helgøy, I. og Homme, A. (2012). *Ny GIV I skolen: Heftig begeistring – organisatorisk begrensnings. Evaluering av Ny GIV Overgangsprosjektet*. Rapport 6-2012. Bergen: Uni Rokkansenteret.
- Helgøy, I. og Homme, A. (2013). *Ny GIV Overgangsprosjektet – konsekvenser for skolen. Evaluering av Ny GIV Overgangsprosjektet*. Sluttrapport. Rapport 3-2013. Bergen: Uni Rokkansenteret.
- Holen, S. og Lødding, B. (2012). *Intensivopplæringen i Ny GIV for elever i 10. trinn våren 2012. Kartlegging av deltakelse, organisering og opplevelse*. Rapport 42/2012. Oslo: NIFU.
- Huitfeldt, L., Kirkeboen, L.J., Strømsvåg, S., Eielsen, G. og Rønning, M. (2018). *Fullføring av videregående opplæring og effekter av tiltak mot frafall. Sluttrapport fra effektevalueringen av Overgangsprosjektet i Ny GIV*. Rapport nr. 08/2018. Oslo: SSB.
- Ingraham, P.W. (1987). Toward a more systematic consideration of policy design. *Policy Studies Journal* 15 (4):611–628.
- Ingram, H. og Schneider, A.L. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Koop, C. og Lodge, M. (2014). Exploring the co-ordination of economic regulation. *Journal of European Public Policy* 21 (9):1311–29. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2014.923023>
- Kunnskapsdepartementet (2014). *Prosjektrapport Ny GIV 2010–2013*. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/kampanjer/nygiv/prosjektrapport_nygiv_2010_2013_8mb.pdf (nedlastet 9.10.2017)
- Lødding, B. og Holen, S. (2013). *Intensivopplæring i eller utenfor klassen? Sluttrapport fra prosjektet Kartlegging av deltakelse, organisering og opplevelse i Overgangsprosjektet innenfor Ny GIV*. Rapport no. 42/2013. Oslo: NIFU.
- Markussen, E. (red.) (2010). *Frafall i utdanning for 16–20 åringer i Norden, TemaNord 2010:517*. København: Nordisk ministerråd.
- Meld. St. 22 (2010–2011). *Motivasjon– Mestring–Muligheter*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- O’Toole, L.J. Jr. og Montjoy, R.S. (1984). Inter-organisational policy implementation: A theoretical perspective. *Public Administration Review* 44 (6):491–503.
- Pressman, J.L. og Wildawsky, A. (1973). *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Rønning, W. (red.), Hodgson, J. og Tomlinson, P. (2013). *Å se og bli sett. Klasseromsobservasjoner av intensivopplæringen i Ny GIV. Sluttrapport*. Rapport no. 6/2013. Bodø: Nordlandsforskning.
- Schofield, J. (2001). Time for a revival? Public policy implementation: A review of the literature and an agenda for future research. *International Journal of Management Reviews* 3:245–263. doi:10.1111/1468-2370.00066.
- Sletten, M.A., Bakken, A. og Haakestad, H. (2011). *Ny start med Ny GIV? Kartlegging av intensivopplæringen i regi av Ny GIV-prosjektet skoleåret 2010/11*. NOVA-rapport 23/2011. Oslo: NOVA.
- Sletten, M.A. og Hyggen, C. (2013). *Ungdom, frafall og marginalisering*. Temanotat. Oslo: Norges forskningsråd.

- Winter, S. (2003). Implementation perspectives: Status and reconsideration. I: Peters, B.G. og Pierre, J. (red.), *Handbook of Public Administration* (s. 212–221). New York/London: Sage Publications.
- Aars, J. og Helgøy, I. (red.) (2008). *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.

SAMMENDRAG

Tiltak for elever som sliter og står i fare for å falle ut av videregående skole, har i stor grad vært oppfattet som et lokalt anliggende. En helt ny form for sentralstyrt satsing mot frafall ble lansert av Kunnskapsdepartementet høsten 2010. Satsingen fikk navnet Ny GIV Overgangsprosjektet. Ny GIV skulle implementeres i alle offentlige ungdomsskoler og videregående skoler i løpet av en treårsperiode. I denne artikkelen utforskes hvordan Ny GIV ble implementert i begge skoleslag. Vi spør hvilke forutsetninger som må være til stede for at implementeringen skal lykkes. Hva kan tilskrives utformingen av tiltaket, og hvilken betydning har designet for hvordan tiltaket blir gjennomført? Gjennomføringen av tiltaket på skolenivå er undersøkt gjennom casestudier i tre fylker og spørreundersøkelser til skoleledere, lærere og elever ved ungdomsskoler over hele landet. Den analytiske tilnærmingen er basert på iverksettingsteori med vekt på politikkenes utforming (policydesign) og gjennomføring (iverksettingsprosess) (Winter 2003). Studien viser at Ny GIV i større grad ble gjennomført i tråd med intensjonene i ungdomsskolen enn i videregående skole. Analysen peker på flere mulige kritiske faktorer: Samme policydesign ble valgt for begge skoleslagene, men skoleslagene var preget av ulik lærerkompetanse, ulike ledelsesstrategier, ulik skolestørrelse og kompleksitet i undervisningstilbud, samt ulik grad av støtte fra skoleeier. Gjennom å benytte et implementeringsprosessperspektiv på gjennomføringen av Ny GIV viser vi for det første kompleksiteten og utfordringer myndighetene må ta hensyn til for nasjonale tiltak som skal omfatte ulike organisasjoner på ulike styringsnivåer. For det andre synliggjør analysen betydningen av kunnskaper om de konkrete organisasjonskontekstene tiltakene skal gjennomføres i.

ABSTRACT

This paper analyses the implementation of a national strategy to prevent school dropout in Norway. The New Possibilities strategy (Ny GIV in Norwegian) aimed to secure the important transition phase between lower and upper secondary education by introducing several identical measures at both levels. The paper explores the significance of both policy design, inter-organizational and organizational behavior for the results of the implementation. The implementation of the strategy is scrutinized through qualitative case studies at 13 lower and upper secondary schools in three counties as well as national surveys to school leaders, teachers and pupils. Analytically, the paper draws on implementation theory, and specifically on the concepts of policy

design and implementation process (Winter 2003). The study reveals that the implantation of the strategy was more in line with the policy intentions at lower secondary than at upper secondary school level. The analysis suggests several explanatory factors that differs between the schools at different education levels: teacher competence, management strategies, school size and types of education offered, as well as different school owner support. By using an implementation process perspective in the implementation of Ny GIV, *first*, we demonstrate the complexity of implementing national policies in different organizations and on different levels of governance. *Second*, the analysis shows the importance of policy makers' knowledge of the specific organizational contexts for which the policy is to be implemented.

FORFATTEROMTALER

Ingrid Helgøy er dr.polit. i administrasjon og organisasjonsvitenskap, og konserndirektør, NORCE Samfunn. Hun har forsket på utdannings- og velferdsreformer, hva som skjer når de konkret iverksettes, og hvordan de bidrar til endring i praksis.

Ingrid Helgøy
NORCE Norwegian Research Centre
Postboks 22 Nygårdstangen
5838 Bergen
E-post: ihel@norceresearch.no

Anne Homme er dr.polit. i administrasjon og organisasjonsvitenskap og seniorforsker ved NORCE Samfunn. Hennes forskningsinteresser og erfaring omfatter særlig studier av offentlige myndigheter og forvaltning sentralt og lokalt, med størst vekt på utdanning: grunnskole, videregående opplæring, men også høyere utdanning og barnehage.

Anne Homme
NORCE Norwegian Research Centre
Postboks 22 Nygårdstangen
5838 Bergen
E-post: anho@norceresearch.no

Solveig Holen, ph.d. i spesialpedagogikk, forsker og seksjonsleder. Hun er spesielt interessert i forskning om helsefremmende og forebyggende tiltak i skolen, psykisk helse og mestring samt skolefravall.

Solveig Holen
Regionsenter for barn og unges psykiske helse, Helseregion Øst og Sør (RBUP)

Postboks 4623 Nydalen
0405 Oslo
E-post: solveig.holen@r-bup.no

Berit Lødding er cand.polit. i sosialantropologi, forsker 2 ved NIFU. Hun har lang erfaring fra forskning på frafall og frafallsforebygging samt skolebasert kompetanseutvikling og lærende nettverk.

Berit Lødding
NIFU Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
Postboks 2815 Tøyen
0608 Oslo
E-post: berit.lodding@nifu.no