



Sluttrapport

27. juni 2013

FoU-prosjekt nr.124013:
**Samarbeid mellom kommunesektoren og UH-sektoren for økt
kvalitet og relevans i UH-utdanning**



SAMARBEID MELLOM KOMMUNESEKTOREN OG UH-
SEKTOREN FOR ØKT KVALITET OG RELEVANS I UH-
UTDANNING

Rambøll
Besøksadr.: Hoffsvæien 4
Postboks 427
Skøyen
0213 Oslo
T +47 2252 5903
F +47 2273 2701
: www.ramboll-management.no

INNHALDSFORTEGNELSE

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Sammendrag | 1 |
| 1.1 | Hovedfunn og konklusjoner | 1 |
| 2. | Innledning | 5 |
| 2.1 | Mandat for FoU-prosjektet | 5 |
| 2.2 | Gjennomføring av FoU-prosjektet | 6 |
| 2.3 | Leseveiledning | 6 |
| 3. | Analyseramme, metode og datakilder | 8 |
| 3.1 | Analyseramme | 8 |
| 3.2 | Sentrale begrep i rapporten | 9 |
| 3.3 | Datakilder | 10 |
| 3.4 | Noen metodiske betraktninger om måling og klassifisering av samarbeid mellom kommuner og UH | 13 |
| 4. | Nasjonale myndigheters styringssignaler til UH-sektoren | 15 |
| 4.1 | Politiske styringssignaler | 15 |
| 4.2 | Styring av UH-sektoren | 17 |
| 4.3 | Regulering av utdanninger | 20 |
| 4.4 | Oppsummering | 21 |
| 5. | Et overblikk over samarbeid mellom kommuner og UH | 22 |
| 5.1 | Innledende om samarbeid og omfang | 22 |
| 5.2 | Variasjoner i kommunenes omfang av samarbeid med UH-sektoren | 22 |
| 5.3 | Variasjoner i omfang av kommunesamarbeid mellom UH-institusjonene | 25 |
| 5.4 | Et bilde av omfang av samarbeid | 26 |
| 5.5 | Oppsummering | 27 |
| 6. | Samarbeid om utvikling av UH-utdanninger | 28 |
| 6.1 | Samarbeid om utvikling av campusbaserte grunnutdanninger | 28 |
| 6.2 | Samarbeid om utvikling av desentraliserte eller fleksible utdanninger | 29 |
| 6.3 | Oppsummering | 31 |
| 7. | Samarbeid om praksisstudier | 32 |
| 7.1 | Kjennetegn ved og omfang av praksissamarbeid | 32 |
| 7.2 | Praksis i lærerutdanningene | 33 |
| 7.3 | Praksis i helse- og sosialutdanningene | 35 |
| 7.4 | Praksissamarbeid innen tekniske fag | 37 |
| 7.5 | Oppsummering | 38 |
| 8. | Forsknings- og utviklings-samarbeid som verktøy for nyskaping og innovasjon | 39 |
| 8.1 | Forskning og utvikling, nyskaping og innovasjon | 39 |
| 8.2 | Omfang og kjennetegn ved eksisterende FoU-samarbeid mellom kommune og UH-sektoren | 40 |
| 8.3 | Oppsummering | 47 |
| 9. | Drivkrefter og barrierer i samarbeidet mellom kommuner og UH | 49 |
| 9.1 | Faktorer som fremmer samarbeid | 49 |
| 9.2 | Faktorer som hemmer samarbeid | 54 |
| 9.3 | Oppsummering | 57 |

OVERSIKT OVER TABELLER OG FIGURER

| | |
|--|----|
| Tabell 3-1: Typologier i undersøkelsen | 14 |
| Tabell 5-1: Samarbeidstyper i de ti fokuskommunene | 23 |
| Tabell 9-1: Målbilder og tiltak for kunnskapsbaserte og konkurransedyktige kommuner.. | 59 |
| Tabell 9-2: Samarbeidstyper og utfordringer | 59 |
| | |
| Figur 3-1: Analyseramme | 8 |
| Figur 3-2: Samarbeidskategorier | 13 |
| Figur 4-1: Sektormål for UH | 18 |
| Figur 4-2: Komponentene i finansieringssystemet | 19 |
| Figur 5-1: Kategorisering av samarbeid ut ifra omfang og intensitet..... | 26 |
| Figur 6-1: Fleksible studietilbud | 29 |
| Figur 7-1: Samarbeidseksempel: Universitetsskoler i Tromsø..... | 34 |
| Figur 7-2: Samarbeidseksempel: Studentgrupper i praksis | 36 |
| Figur 7-3: Praksiseksempel: Praksissamarbeid mellom Høgskolen i Bergen og Fjell kommune | 38 |
| Figur 8-1: Trekk ved FoU-virksomhet | 39 |
| Figur 8-2: Praksiseksempel: «Tettere på»-modellen | 41 |
| Figur 8-3: Praksiseksempel: « Barnehagebrødet» | 43 |
| Figur 8-4: Praksiseksempel: Osloforskning | 44 |
| Figur 8-5: Praksiseksempel: Praxis Sør | 45 |
| Figur 8-6: Praksiseksempel: Folkehelseklynge | 46 |
| Figur 9-1: Praksiseksempel: Ål kommune..... | 50 |
| Figur 9-2: Praksiseksempel: Fjell kommune | 51 |
| Figur 9-3: Praksiseksempel: Asker kommune | 52 |
| Figur 9-4: Praksiseksempel: Kommunenettnettverk Rogaland..... | 53 |
| Figur 9-5: Praksiseksempel: Interkommunalt samarbeid i Midt-Troms | 54 |

1. SAMMENDRAG

Rambøll Management Consulting har i perioden juni 2012 – juni 2013 gjennomført FoU-prosjekt nr. 124013 «Samarbeid mellom kommunesektoren og universitets- og høgskolesektoren for økt kvalitet og relevans i universitets- og høgskoleutdanning» på oppdrag for KS. Prosjektets hovedproblemstillinger er:

1. Er det forhold ved statlig styring av UH-sektoren som hemmer samarbeid med kommunesektoren?
2. Hva er omfanget av samarbeid mellom kommunesektoren og universitets- og høgskolesektoren om universitets- og høgskoleutdanning?
3. Hvordan kan samarbeid på tvers av UH-institusjoner og kommunesektoren bidra til nyskaping og utvikling i tjenestene, og gi utvikling i utdanningene i tråd med kommunesektorens behov?

Prosjektet er gjennomført ved hjelp av dokumentstudier, kvalitative intervjuer og casestudier. I dokumentstudiene inngår dokumenter om UH-sektorens juridiske, politiske og økonomiske rammebetingelser for samarbeid. Videre er det gjennomført 70 intervjuer med informanter 27 kommuner, sju fylkeskommuner og to regionråd. Videre er det gjennomført 76 intervjuer med informanter fra sju universiteter (av totalt åtte) og 11 høgskoler (av totalt 20 høgskoler og åtte vitenskapelige høgskoler under statlig eierskap).¹

1.1 Hovedfunn og konklusjoner

Statlig styring av UH-sektoren: Stor frihet, få insentiver

Dokumentanalysen viser at det de siste årene har vært relativt mye fokus på samarbeid mellom UH-sektoren og praksisfelt. Universitets- og høgskoleloven gir i utgangspunktet UH-institusjonene stor frihet til å velge hvordan de vil (sam)arbeide, og hvem de vil samarbeide med. Dette betyr at det i stor grad er opp til den enkelte UH-institusjon å avgjøre hvorvidt og i hvilket omfang de vil samarbeide med kommunesektoren. Hovedutfordringen for samarbeid mellom kommuner og UH-sektoren synes å være at det er få direkte insentiver til samarbeid. Dette gjenspeiles blant annet i sektormålene for UH-sektoren, som gir få konkrete føringer for samarbeid med kommunesektoren. Videre er det få økonomiske insentiver i gjeldende finansierings- og kompensasjonsordninger for å inngå samarbeid om praksis, forskningsprosjekter og utvikling av utdanningstilbud.

- Fra 2011 er universiteter og høgskoler pålagt å opprette Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA) gjennom tildelingsbrevene, hvor formålet er at de skal utarbeide en strategi for samarbeid med arbeidslivet for å styrke kvalitet og fleksibilitet i studietilbudene. Den enkelte UH-institusjon bestemmer selv hvilken form og hvilke representanter som skal delta i samarbeidsrådene.² Flere av rådene er nylig etablert og de omtales i liten grad av informantene i undersøkelsen, noe som kan tyde på at kommunene så langt er lite involvert.

Det samarbeides relativt mye, men alle samarbeider ikke like mye om alt

Kommunenes arbeidsgivermonitor 2012 viser at 48 prosent av kommunene og 57 prosent av fylkeskommunene har inngått samarbeids-/partnerskaps-/intensjonsavtaler med universitets- og høgskolesektoren.³ Herværende FoU-prosjekt tyder også på at det foregår relativt mye samarbeid mellom kommune- og UH-sektoren, men at det er variasjoner i type og omfang av samarbeidet.

¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dep/underliggende-etater/statlige-universiteter-og-hoyskoler.html?id=434505>

² St.meld 44 (2008-2009). *Utdanningslinja*.

³ KS (2013). Kommunenes arbeidsgivermonitor 2012.

- Når det gjelder hvilke sektorer og utdanninger som er gjenstand for samarbeid, er omfanget klart størst når det gjelder helse- og omsorg. Det er også mye samarbeid knyttet til lærerutdanningene, særlig når det gjelder praksissamarbeid. Teknisk sektor skiller seg ut som et område hvor det tilsynelatende er svært lite samarbeid mellom kommuner og UH-sektoren. Informanter fra UH-sektoren påpeker at dette både skyldes manglende interesse fra kommunenes side og at studenter i tekniske utdanninger i hovedsak orienterer seg mot privat sektor.
- Praksissamarbeid og kjøp av etter- og videreutdanning er den mest utbredte samarbeidsformen med tanke på hvor mange kommuner som deltar. Denne typen samarbeid kjennetegnes av høy grad av institusjonalisering. Samarbeid om UH-finansierte desentraliserte utdanninger er mindre utbredt, og har lavere institusjonaliseringsgrad. FoU-samarbeid der kommuner er likeverdig part synes enda mindre utbredt, men kjennetegnes derimot av en høy grad av institusjonalisering.
- Undersøkelsen viser at det er store variasjoner mellom UH-institusjonene når det gjelder hvor mange kommuner de samarbeider med. Blant de UH-institusjoner som inngikk i undersøkelsen, varierer antall kommuner de har inngått intensjonsavtale eller overordnet samarbeidsavtale med fra 10 til 27. Når det gjelder praksissamarbeid finner vi at innen sykepleie, som er en av de utdanningene som det samarbeides mest med, varierer antall samarbeidskommuner fra 1 til 27. UH-institusjonene som har flest intensjonsavtaler med kommuner har etablert disse på initiativ fra, og i samarbeid med, KS.
- De fleste kommuner/ fylkeskommuner som omfattes av undersøkelsen har et bredt samarbeid, herunder praksissamarbeid og FoU-samarbeid. Funn tyder på at tett samarbeid bidrar til å videreutvikle samarbeidet både i bredden og dybden. Vertskommuner, her i betydningen kommuner som har én eller flere UH-institusjoner, som inngår i undersøkelsen har et særlig bredt og institusjonalisert samarbeid med UH-sektoren.
- Funn tyder på at kommuner med liten geografisk avstand til en UH-institusjon samarbeider mer enn kommuner med større geografisk avstand til UH-institusjoner. Geografi kan derfor til en viss grad forklare hvilke kommuner som samarbeider mest med UH-sektoren. Dette forklares med at det er ressurskrevende å samarbeide over større geografiske avstander. Geografiske avstander fremstår likevel ikke som en uoverstigelig barriere. Det kan derimot bety at distriktkommunene selv må ta initiativ til å inngå samarbeid med UH-institusjoner, og vektlegge samarbeidsfremmende faktorer som forankring i kommuneledelsen, finne møtepunkter, og å frigjøre tid og ressurser til oppfølging av samarbeidet.

Samarbeid mellom kommuner og UH som drivkraft for nyskaping og utvikling i utdanningstilbud og kommunale tjenester

- Undersøkelsen viser at samarbeid mellom sektorene resulterer i økt fagkompetanse og økt metodisk og teoretisk kompetanse både blant ansatte i kommune- og UH-sektoren, og blant som studenter som involveres. Kommuner som inngår i undersøkelsen vurderer at samarbeidet har resultert i økt lærings- og endringskultur, økt trivsel, og økt rekruttering og fastholdelse av personalet. For UH-sektoren representerer samarbeid med kommuner økt kunnskap om praksisfeltet. Kunnskapen anvendes både i utdanninger og i forskning. En rekke FoU-prosjekter dokumenteres og publiseres også i fag- og/eller vitenskapelige tidsskrifter. Felles FoU-prosjekter fører videre til at
- Undersøkelsen viser at FoU-prosjekter kan bidra til nyskaping og innovasjon både i kommunale tjenester og i utdanningstilbud. Konkret kan det handle om at nye produkter eller utstyr utvikles og tas i bruk, eller at nye arbeidsmåter eller -former utvikles og implementeres. Dette skjer når ansatte fra kommuner og UH-sektoren møtes og utforsker ulike løsninger på problemstillinger i praksisfeltet.

- Utvikling av relevante utdanningstilbud fordrer at kommunene og UH-institusjonene er enige om hva det faktiske behovet i kommunesektoren er. De må i fellesskap «stille diagnosen» og identifisere hva slags kompetanse som etterspørres på kort og lang sikt, og på bakgrunn av det definere hvordan utdanningstilbudet bør utformes for å imøtekomme disse kompetansebehovene.

Faktorer som fremmer samarbeid: Ledelsesforankring, dialog og koordinert innsats

Godt samarbeid mellom kommuner og UH-sektoren forutsetter at begge parter setter av tid og ressurser til samarbeid, at samarbeidet baseres på dialog og likeverdighet, og at deltakerne fra begge sektorer har nødvendig beslutningsmyndighet til å inngå avtaler og iverksette tiltak

- Informanter fra begge sektorer vurderer at forankring på ledernivå er en av de aller viktigste faktorene for å fremme samarbeid mellom dem. På kommunenivå fremstår det som viktig at både politisk og administrativ ledelse er involvert, mens det i UH-sektoren vurderes som viktig å involvere dekanntået.
- Dialog og kunnskap om hverandres prioriteringer og rammebetingelser er faktorer som fremmer samarbeid. Dette fordrer igjen møteplasser og tid til dialog, samt respekt for hverandres styrker og begrensninger
- Prioritert innsats fra kommunens side fremstår som sentralt for velfungerende samarbeid. Casestudiene gir eksempler på ulike strategier som skaper positive resultater og gjør det enklere for UH-sektoren å samarbeide med kommunene. En strategi er å frigjøre særskilte stillinger eller enheter som kan følge opp praksis- og FoU-samarbeid eller koordinere kompetanseutvikling innenfor kommunens ramme. Andre steder samarbeider kommunene med hverandre om å utvikle og/eller etablere desentraliserte grunnutdanninger, om å kjøpe etter- og videreutdanning, eller om å koordinere praksissamarbeid. En sentral forutsetning for godt samarbeid av denne typen er at kommunene har gjort interne avklaringer seg i mellom når de går i dialog med den aktuelle UH-institusjonen. På helse- og omsorgsområdet fremstår Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester (USHT) som en viktig plattform for samarbeid mellom kommuner og UH-sektoren, og særlig deres vertskommuner kan utnytte dette.

Faktorer som hemmer samarbeid: Finansiering, kapasitet og regelverk

Intervjuer med representanter fra både kommune- og UH-sektoren tyder på at det er begrenset kapasitet til å drifte og frikjøpe tid til å drifte samarbeid mellom sektorene.

- Funn tyder på at reguleringen av grunnutdanninger oppleves som begrensende for UH-institusjonenes handlingsrom for å gjøre endringer i fagplanene for disse utdanningene. Dette gjelder eksempelvis en rekke helse- og sosialutdanninger, herunder barnevern-pedagogikk, sosionom, sykepleie og vernepleie.
- Funn tyder på at mangelfulle og varierende kompensasjonsordninger for praksissamarbeid hemmer samarbeidet mellom kommuner og UH-institusjoner
 - Praksis i *lærerutdanningene* reguleres av øvingslæreravtalen. Den fastsetter nasjonale satser for økonomisk kompensasjon til praksisveiledere og praksisskoler/- barnehager. Funn fra intervjuer med både kommune- og UH-sektoren tyder på at ordningen ikke fullt ut dekker kommunenes reelle kostnader i forbindelse med avvikling av praksis.
 - Det er ingen direkte kompensasjonsordning for praksis i *helse- og sosialutdanningene*, men UH-institusjonene er forpliktet til å frigjøre såkalte «samarbeids-

midler» til felles utviklingsprosjekter som kommuner kan søke på. Undersøkelsen tyder på at det i stor grad er de største kommunene som deltar i prosjekter finansiert av samarbeidsmidler, og at mangel på kapasitet og kompetanse til å utarbeide prosjektsøknader forhindrer flere kommuner i å søke. Samarbeidsmidler gir gode muligheter for å videreutvikle samarbeidet mellom UH-sektoren og praksisfeltet, men kan ikke regnes som en reell kompensasjonsordning for kommunenes utgifter til praksis.

- Flere UH-institusjoner i undersøkelsen strever med å få tilstrekkelig mange praksisplasser for hver praksisperiode. Funn tyder på at gjeldende lovverk tolkes dithen at kommunene ikke er forpliktet til å ta imot praksisstudenter i helseutdanningene. Det gjør det vanskeligere for UH-sektoren å stille krav til at kommuner skal stille praksisplasser til rådighet: Sammen med begrensede kompensasjonsordninger oppleves dette som en betydelig barriere for å følge opp signalene fra Stortingsmelding nr. 13 (2011-2012) om økt praksis i kommunehelsetjenesten. Undersøkelsen tyder således på at det er behov for å endre regulering av praksisstudier i helse- og sosialutdanningene for å stimulere til flere praksisplasser i kommunehelsetjenesten.
- Funn tyder på at kommunene har varierende analyse-, bestiller- og forskerkompetanse, og mangel på slik kompetanse vanskeliggjør samarbeid med UH-institusjoner. I forlengelsen av dette, oppleves også regelverket for offentlige anskaffelser som en barriere. Grunnen er at regelverket begrenser dialog om behov og muligheter mellom tilbydere (UH-sektoren) og bestillere (kommuner), og at det således er vanskelig å avklare hva UH-sektoren kan bistå med.
- Funn tyder på at det er begrenset med midler til hensiktsmessig kompetanseutvikling i kommunesektoren og begrenset med midler til finansiering av FoU-virksomhet, som hemmer mulighet for kjøp og gjennomføring av kompetanseutviklingstiltak.
- Undersøkelsen viser at UH-sektoren har varierende og begrenset med kapasitet til å imøtekomme kommunenes behov for kompetanseutvikling, for å skreddersy studietilbud, og til å samarbeide om FoU med kommunene.

Behov for en samordnet kommunal strategi for økt samarbeid med UH-sektoren

En av faktorene som fremkommer i undersøkelsen som hemmende for økt samarbeid mellom kommuner og UH-sektoren, er kommunenes varierende kompetanse, kapasitet og ressurser til å initiere og følge opp samarbeid med UH-sektoren. En annen faktor som påpekes fra informanter fra UH-sektoren er en kommunesektor som i større grad taler med én stemme, og som samarbeider mer for å inngå samarbeider med UH-sektoren. KS kan spille en rolle i å styrke kommunenes forutsetninger for samarbeid gjennom opplæring, veiledning og formidling av god praksis, samt å bistå kommunene i å søke om midler til finansiering av samarbeid.

Undersøkelsen tyder videre på at KS med fordel kan spille en rolle som fasilitator for samarbeid, for eksempel ved å etablere møteplasser for kommunene seg imellom, og mellom kommune- og UH-sektoren. I tillegg vurderes KS som en viktig pådriver for å avtafefeste samarbeid mellom sektorene. I noen regioner har KS spilt denne rollen allerede jfr. funnet om at UH-institusjonene som har flest intensjonsavtaler har etablert disse på initiativ fra, og i samarbeid med, KS.

KS sentralt er representert i to av de nasjonale rådene under Universitets- og høyskolerådet, noe som er en plattform for videre dialog med UH-sektoren. Funn fra undersøkelsen kan tyde på at kommunene så langt er lite involvert i de nylig etablerte RSA-ene og at det er viktig få med flere kommuner og fylkeskommuner i RSA og andre samarbeidsorganer for å styrke kvalitet og relevans i utdanningstilbudet.

2. Innledning

Samspillet mellom høyere utdanning og arbeidsliv er en vesentlig forutsetning for utvikling av en konkurransedyktig økonomi i et fremtidig kunnskapssamfunn. Dette fremheves på internasjonalt nivå av OECD, som i en gjennomgang av det norske utdanningssystemet konkluderer med at "...the key challenge that we see for the future is to improve the system's responsiveness to the needs of society and the economy."⁴ Dette er for øvrig en internasjonal tendens, for eksempel knyttet til spørsmålet om akkreditering og behovet for å sikre at nye så vel som eksisterende utdanningstilbud er relevante sett i lys av behovene i arbeidsmarkedet.

I norsk sammenheng har behovet for dialog mellom utdanningsinstitusjoner og praksisfelt blitt belyst i flere offentlige utredninger. Når det gjelder universitetssektoren spesielt, fremhever NOU 2008:3 *Sett under ett: Ny struktur i høyere utdanning* blant annet at det for en rekke profesjonsutdanninger er et problem både at kontakten mellom undervisning og praksisfeltet og kvaliteten på utdanningene i flere tilfeller ikke er god nok. Stortingsmelding nr. 44 (2008-2009), som belyser hele utdanningssektoren under ett, understreker at "tett og langsiktig samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv er nødvendig for å sikre ... relevans og for å oppnå viktige kompetansepolitiske målsettinger."

Stortingsmelding nr. 13 (2011-2012) *Utdanning for velferd. Samspill i praksis* understreker at det innen det helse- og sosialfaglige området er nødvendig at utdanningene utvikles i tett samspill med etterspørselen fra samfunns- og arbeidsliv. Her understrekes det at "godt samspill og samarbeid mellom utdanning, forskning og arbeidsliv er nødvendig for å sikre kunnskapsbasert tjenesteutøvelse og bedre tjenester gjennom videreutvikling og innovasjon". Meldingen betoner også at det er for lite omfang av praksisopphold og for dårlig kvalitet på praksisstudier knyttet til velferdsrettete utdanninger. I tillegg fremheves det at forskningen knyttet til nevnte utdanninger må styrkes for å sikre både utdannings- og tjenestekvalitet.

Fafo skriver i et notat fra 2008 at det finnes få systematiske oversikter over hvilket samarbeid som finnes mellom høyere utdanning og arbeidsliv, og hva som kjennetegner samarbeidet.⁵ Det er flere årsaker til dette. En er at universiteter og høgskoler er store enheter med ulik og til dels kompleks organisering. Dette medfører at den enkelte enhet kan ha ulike typer av samarbeid, men at det ikke nødvendigvis er noen som har full oversikt over alle samarbeidene ved en enkel institusjon. På den andre siden er også arbeidslivet komplekst og uensartet, og det er derfor vanskelig å få full oversikt over omfang og type samarbeidskonstellasjoner. Videre finnes det et vell av måter å samarbeide på, fra representasjon i et årlig samarbeidsfora eller en midlertidig referansegruppe for praksissamarbeid til FoU-arbeid med felles finansiering og delt beslutningsmyndighet.

Kommunenes arbeidsgivermonitor 2012 viser at 48 prosent av kommunene og 57 prosent av fylkeskommunene har inngått samarbeids-/partnerskaps-/intensjonsavtaler med universitets- og høgskolesektoren.⁶ Det tyder på at halvparten av kommunene og omtrent 40 prosent av fylkeskommunene enten ikke samarbeider med utdanningsinstitusjoner, eller at samarbeidet er lite formalisert.

2.1 Mandat for FoU-prosjektet

Målsettingen med herværende FoU-prosjekt har vært å få mer kunnskap om hva slags samarbeid som finner sted mellom kommunesektoren og UH-sektoren, i hvilket omfang det

⁴ OECD (2009). OECD Review of Tertiary Education – Norway. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/2/28/37457548.pdf>.

⁵ Hagen, A. et.al. (2008). Effekter av samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidsliv – en forstudie. Fafo-notat 2008:11.

⁶ KS (2013). Kommunenes arbeidsgivermonitor 2012.

samarbeides, og hvorvidt samarbeidet bidrar til utvikling av kvalitet og relevans i utdanningstilbudet.

I tråd med konkurransegrunnlaget har prosjektet tatt utgangspunkt i følgende tre hovedproblemstillinger:

1. Er det forhold ved statlig styring av UH-sektoren som hemmer samarbeid med kommunesektoren?
2. Hva er omfanget av samarbeid mellom kommunesektoren og universitets- og høgskolesektoren om universitets- og høgskoleutdanning?
3. Hvordan kan samarbeid på tvers av UH-institusjoner og kommunesektoren bidra til nyskaping og utvikling i tjenestene, og gi utvikling i utdanningene i tråd med kommunesektorens behov?

De tre hovedproblemstillingene favner vidt og det er i konkurransegrunnlaget utledet en rekke underproblemstillinger for å søke å besvare dem. Disse er som følger:

- Hvordan påvirker finansiering av UH-institusjoner og praksisplasser samarbeidet mellom utdanningene og kommunesektoren?
- Hvordan tilpasse finansiering av praksisstudier for å nå mål om økt praksis, bedre kvalitet og mer tverrprofesjonell praksis, i kommunesektoren?
- Hva kjennetegner eksisterende samarbeid mellom UH-institusjoner og kommuner/fylkeskommuner som bidrar til økt resultat for partene (for eksempel økt omfang og kvalitet i praksisplasser, økt tilrettelegging for kvalifisering av ansatte i kommuner/fylkeskommuner, samarbeid om innhold i utdanningene og praksisnær forskning)?
- Hva hemmer og fremmer slikt samarbeid?
- Er det felles suksessfaktorer som sektorene kan lære av?

2.2 Gjennomføring av FoU-prosjektet

Prosjektet er gjennomført i perioden juni 2012 – juni 2013. Prosjektmandatet har, slik vi oppfatter det, i stor grad etterspurt dybdekunnskap om innhold, drivkrefter og barrierer i samarbeidet mellom de to sektorene. Av den grunn har oppgaveløsningen i hovedsak basert seg på kvalitative metoder, herunder casestudier, kvalitative intervjuer med representanter for kommune- og UH-sektoren og dokumentanalyse. Kapittel 3 redegjør nærmere for metode og datakilder, mens en oversikt over anvendt litteratur finnes i vedlegg 1.

Rådmannsutvalget i Akershus har vært referansegruppe for prosjektet, og oppdragstaker har presentert funn fra oppdraget på til sammen tre rådmannsutvalgsmøter.

Det er avholdt to symposier/erfaringsseminarer i tilknytning til prosjektet, med deltakere fra kommunesektoren og UH-sektoren. Symposiene har vært benyttet til å presentere og validere funn, samt presentere erfaringer og resultater fra ulike typer samarbeid som er identifisert i forbindelse med datainnsamlingen.

2.3 Leseveiledning

Rapporten er strukturert på følgende måte:

- Kapittel 1 er et sammendrag av rapporten
- Kapittel 3 redegjør for analytisk tilnærming, anvendt metode og datakilder
- Kapittel 4 beskriver hvordan samarbeidet mellom kommuner og UH reguleres gjennom lov, politikk og finansiering
- Kapittel 5 presenterer et overblikk over omfanget av samarbeid mellom sektorene

- Kapittel 6 belyser hvordan kommuner og UH-institusjoner samarbeider om å utvikle utdanningstilbudet i UH-sektoren
- Kapittel 7 belyser hvordan kommuner og UH-institusjoner samarbeider om obligatoriske praksisperioder i grunnutdanningene
- Kapittel 8 belyser hvordan kommuner og UH-institusjoner samarbeider om FoU-arbeid og hva dette bidrar til i form av nyskaping og innovasjon
- Kapittel 9 belyser drivkrefter og barrierer i samarbeidet mellom kommunesektoren og UH-sektoren, herunder hva som kjennetegner fruktbare samarbeid mellom kommuner og UH-institusjoner

3. Analyseramme, metode og datakilder

Dette kapitlet redegjør for FoU-prosjektets analytiske rammeverk, datakilder, metodikk og metodiske valg.

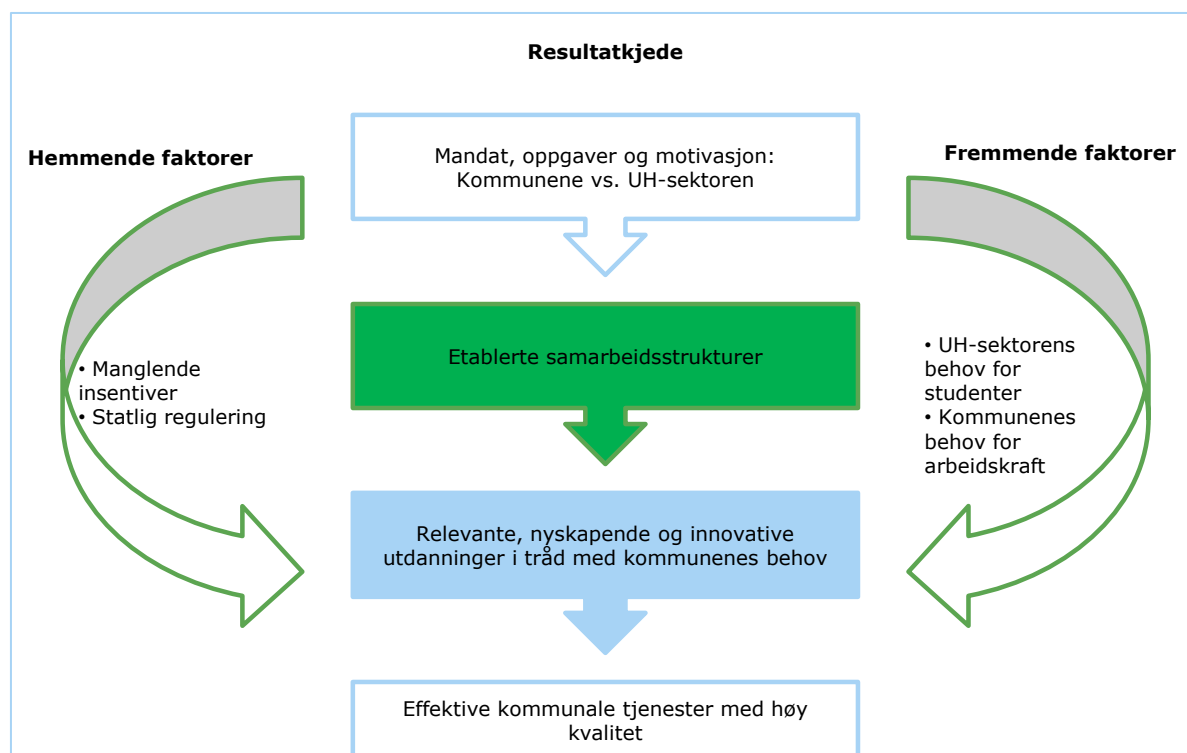
3.1 Analyseramme

Oppsummert har FoU-prosjektet hatt til hensikt å identifisere følgende:

- En overordnet oversikt over samarbeid som finner sted mellom kommuner og UH, herunder frekvens og formaliseringsgrad
- Hva samarbeidet består i, for eksempel utforming av/innhold i studietilbud, styrerepresentasjon, gjennomføring av praksisperioder, rekrutteringssamarbeid mv.
- Hvilke resultater som kan anføres til samarbeidet og hvorvidt ulike samarbeidsmodeller vurderes som bæredyktige på sikt
- En drøfting av hvilke faktorer/forhold som virker hhv. befordrende og fremmende på samarbeidet på systemnivå og hvorvidt dette er forhold av for eksempel juridisk, politisk, økonomisk eller praktisk karakter

Vår analytiske rammeverk og tilnærming til problemstillingen kan oppsummeres i figur 3-1:

Figur 3-1: Analyseramme



Figur 3-1 illustrerer den logiske sammenhengen mellom undersøkelsestemaene i FoU-prosjektet. Prosjektet tar utgangspunkt i de to sektorenes mandat og oppgaveportefølje og belyser aktørenes motivasjon for samarbeid. Den grønne og blå boksen illustrerer at her-værende FoU-prosjekt først og fremst skal frembringe kunnskap om hvilke samarbeidskonstellasjoner som er etablert mellom kommuner og UH, herunder omfang, type og grad av formalisering. Videre skal FoU-prosjektet undersøke på hvilken måte samarbeid mellom kommuner og UH bidrar til å utvikle utdanningstilbudet som tilbys av UH-institusjonene i tråd med kommunesektorens behov. Den intenderte effekten på langt sikt er at endringer i utdanningene skal bidra til et bedre kommunalt tjenestetilbud. En vurdering av hvorvidt dette er oppnådd ligger utenfor rammen av dette prosjektet.

Figur 3-1 viser videre at FoU-prosjektet skal belyse hvilke forhold som hhv. hemmer og fremmer samarbeid og utvikling. Figur 3-1 viser at mangel på insentiver, det være seg av juridisk, politisk eller økonomisk karakter, kan være faktorer som hemmer samarbeid, i tillegg konkrete statlige reguleringer (for eksempel regulering av enkelte UH-utdanninger gjennom rammeplaner). Utover disse forholdene kan det også tenkes at forhold knyttet til sektorenes grunnleggende ulikhet kan være en hemmende faktor. Dette handler blant annet om at de har ulikt samfunnsmandat, herunder ulike interesser, oppgaver og motivasjon, samt ulik grad av ressurser, kompetanse og kapasitet til å initiere og drifte samarbeid.

I motsatt fall er det flere faktorer som kan antas å fremme samarbeid mellom sektorene. Dette handler om at både kommuner og UH-institusjoner er opptatt av omdømme og attraktivitet for å tiltrekke seg hhv. arbeidskraft og studenter, og at samarbeid mellom sektorene derfor anses som nødvendig og hensiktsmessig. I datainnsamlingen har vi forsøkt å identifisere hva som oppleves som fremmede og hemmende faktorer for samarbeid. Videre har vi undersøkt om informanter fra ulike sektorer og på ulike nivåer er enige om hva som hhv. hemmer og fremmer samarbeid og hvorvidt dette knyttes til strukturelle eller individuelle forhold. Det har videre vært viktig å belyse likheter og forskjeller på tvers av ulike typer samarbeid og på tvers av ulike aktører innad i kommunesektoren og UH-sektoren.

3.2 Sentrale begrep i rapporten

Delte stillinger

Delte stillinger viser i denne sammenheng til ordninger der vitenskapelige ansatte har en bistilling hos en annen arbeidsgiver. Ordningen er svært utbredt ved universiteter og høyskoler. Biarbeidsgiver kan for eksempel være en annen institusjon i Norge eller utlandet, en offentlig institusjon, eller et privat firma.

Etter- og videreutdanning

Etter- og videreutdanning defineres som all utdanning som gis i tillegg til grunnutdanningene innenfor systemet for høyere utdanning. I utgangspunktet kan det være snakk om utdanningstilbud som tilbys av enten universiteter eller høyskoler, eller private tilbydere av ulike slag. Videreutdanning kan anses som utdanning utover grunnutdanningene som er eksamensrettet og/eller som gir studiepoeng, mens etterutdanning er alle kurs/opplæringsløp som *ikke* gir studiepoeng. FoU-prosjektet belyser både etter- og videreutdanning som tilbys av universiteter og høyskoler.

FoU-samarbeid

Forskning og utviklingsarbeid (FoU) er en definisjon hentet fra OECDs Frascati-manual, og defineres som «kreativ virksomhet som utføres systematisk for å oppnå økt kunnskap, herunder kunnskap om mennesket, kultur og samfunn, og omfatter også bruken av denne kunnskapen til å finne nye anvendelser.»⁷ Det er vanlig å dele FoU inn i grunnforskning, anvendt forskning og utviklingsarbeid. FoU er med andre ord ulike former for systematisk virksomhet. Mens grunnforskning karakteriseres ved at det ikke tar sikte på spesiell anvendelse og bruk, er anvendt forskning og utviklingsarbeid rettet mot bestemte praktiske mål, anvendelser og forbedringer.

Praksissamarbeid

Begrepet «praksissamarbeid» viser i denne sammenheng til samarbeid mellom kommuner og UH-institusjoner når det gjelder gjennomføring av obligatoriske praksisperioder for studenter, fortrinnsvis som del av (profesjonsrettede) grunnutdanninger.

⁷ NIFU (2004). Utdrag fra OECDs «Frascati Manual» i norsk oversettelse. Oslo: PDC Tangen.

Samarbeid

FoU-prosjektet har på mange måter hatt en eksplorerende tilnærming. Det er derfor lagt til grunn en vid definisjon av begrepet «samarbeid» i datainnsamlingen. Målsettingen har vært å identifisere så mange typer samarbeid som mulig, for på denne måten å få et bilde av omfang, type og resultater, samt fange opp undersøkelsesenheter og problemstillinger som burde belyses nærmere.

Kriteriet for å definere noe som «samarbeid» er at det er etablert en relasjon mellom en eller flere kommuner og en eller flere UH-institusjoner, at det er en eller flere felles målsettinger for relasjonen, og at det er etablert en struktur med mer eller mindre faste møtepunkter. «Samarbeid» i dette prosjektet vil dermed favne alt fra ulike typer mer eller mindre forpliktende former for samhandling med lav ressursinnsats, til formaliserte/avtalefestede og forpliktende samarbeid med høy ressursinnsats.

Studentoppgaver

Studentoppgaver viser i denne sammenheng til obligatoriske oppgaver (semesteroppgaver, bacheloroppgaver og masteroppgaver) for studenter ved universiteter og høyskoler. Arbeidet med studentoppgaver fordrer gjerne samarbeid med private og offentlige virksomheter, herunder kommunale virksomheter.

Vertskommunesamarbeid

Vertskommunesamarbeid viser i denne sammenheng til det samarbeid som finner sted mellom UH-institusjonen og den kommunen hvor UH-institusjonen er lokalisert. Dette kan for eksempel handle om campusutvikling, utvikling av studentboliger, mv. Det er altså ikke snakk om vertskommunesamarbeid i betydningen overføring av lovpålagte oppgaver (jfr. kommunelovens kapittel 5a).

3.3 Datakilder

FoU-prosjektet baserer seg i hovedsak på kvalitative data i form av kvalitative intervjuer og casestudier. Begrunnelsen for en kvalitativ tilnærming er at hovedproblemstillingene i stor grad etterspør dybdekunnskap, slik vi vurderer det. Samtidig er det slik at prosjektmandatet også etterspør omfang, noe som tilsier at en (supplerende) kvantitativ tilgang kunne vært hensiktsmessig. I analysen av data har vi derfor tilstrebet å kvantifisere deler av datamaterialet for å få et bilde av hvor mye samarbeid som finner sted, grad av ulike typer samarbeid, involverte aktører, grad av institusjonalisering, mv. Det skal imidlertid bemerkes at informantene har funnet det vanskelig å tallfeste omfang og type samarbeid, noe som har gjort det vanskelig å fastslå hva det reelle omfanget er.

Dokumenter

Analyse av dokumenter har i hovedsak foregått i oppstartsfasen i prosjektet. Vi har gjennomgått en rekke dokumenter som omhandler de juridiske, politiske og økonomiske rammebetingelsene for samarbeid. Målsettingen med dokumentanalysen har vært å etablere en forståelsesramme for prosjektet, herunder hvordan sektorene er regulert, hvilke insentiver sektorene har for å samarbeide med hverandre, og hva tidligere utredninger som belyser samarbeid mellom UH og praksisfelt har identifisert.

Intervjuer

Intervjuer med aktører i kommune- og UH-sektoren utgjør det mest omfattende datagrunnlaget i FoU-prosjektet. Det er gjennomført til sammen 146 kvalitative intervjuer med representanter fra kommuner, fylkeskommuner, regionråd og universitets- og høyskolesektoren. Rekruttering av informanter har i stor grad basert seg på «snøballmetoden», ved at identifikasjon av nye informanter har foregått på bakgrunn av forslag fra andre informanter både i innledende og påfølgende intervjuer.

Samtlige intervjuer er gjennomført ved hjelp av semi-strukturerte intervjuguider (se vedlegg). Analyse av intervjudata er gjennomført ved hjelp av dataprogrammet Nvivo, som er et dataprogram for koding av kvalitative data.⁸

Når det gjelder kommunesektoren, har vi fokusert på ti kommuner som ble identifisert på bakgrunn av intervjuer med representanter fra UH-sektoren. Kommunene oppfattes som sentrale samarbeidsparter med bred erfaring med UH-samarbeid, og vi vurderte dem derfor som interessante. Utvalget omfatter kommuner med ulik størrelse, geografisk plassering og grad av sentralisering. I disse ti kommunene ble det gjort intervjuer med tre informanter eller flere. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med enkelte informanter i 17 andre kommuner, og to representanter for to ulike regionråd med erfaring fra et eller flere konkrete samarbeid. Noen av kommuneintervjuene er gjennomført i forbindelse med casestudiene. Det er også gjort 11 intervjuer med informanter fra sju fylkeskommuner. Til sammen er det således gjennomført 70 intervjuer i kommunesektoren fra til sammen 27 kommuner, sju fylkeskommuner og to regionråd.

Når det gjelder UH-sektoren er det gjennomført til sammen 76 intervjuer. Intervjuene omfatter informanter fra til sammen sju universiteter (av totalt åtte) og 11 høyskoler (av totalt 20 høyskoler og åtte vitenskapelige høyskoler under statlig eierskap).⁹

Intervjuene er gjennomført i flere runder:

- Ved oppstart av prosjektet ble det gjennomført innledende eksplorative intervjuer med representanter for KS, Kunnskapsdepartementet, Universitets- og høyskolerådet og partene i arbeidslivet. Målsettingen med disse intervjuene var å styrke kunnskapsgrunnlaget for prosjektet, samt å identifisere problemstillinger og informanter som kunne inngå i den videre datainnsamlingen
- Det mest omfattende datagrunnlaget består av strategiske intervjuer og kartleggingsintervjuer med informanter fra både kommunesektoren og UH-sektoren. De strategiske intervjuene har i hovedsak vært rettet mot administrative ledere i kommunal og fylkeskommunal sektor, og faglige og administrative ledere i UH-sektoren. Dette inkluderer rektorer, dekaner og direktører. I tillegg er åtte representanter for politisk ledelse, fortrinnsvis på ordførernivå, intervjuet. Målsettingen med de strategiske intervjuene har først og fremst vært å belyse aktørenes motivasjon for, og strategiske perspektiver på, samarbeid mellom sektorene, samt å identifisere strukturelle forhold som hemmer og fremmer samarbeid. Kartleggingsintervjuene har i hovedsak vært rettet mot det mer operative nivået i kommune- og UH-sektoren, herunder virksomhetsledere og rådgivere i kommunal sektor og institutt-/senterledere i UH-sektoren. Målsettingen med disse intervjuene har vært å få mer detaljert kunnskap om samarbeid mellom sektorene, herunder type, omfang, formaliseringsgrad, involverte aktører og hvilke resultater som kan anføres til samarbeidet. Ovennevnte intervjuer har også blitt benyttet til å identifisere samarbeidskonstellasjoner/undersøkelsesenheter til casestudiene, hvor det inngår informanter fra både kommune- og UH-sektoren.

Casestudier

Det er gjennomført casestudier av til sammen ti samarbeidskonstellasjoner, hvori inngår kvalitative intervjuer og en begrenset dokumentanalyse. Utvalg av undersøkelsesenheter til casestudiene har tatt utgangspunkt i følgende kriterier:

⁸ Rambøll Management Consulting. Introducing Nvivo. Concept for Qualitative Analysis in Rambøll Management Consulting

⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dep/underliggende-etater/statlige-universiteter-og-hoyskoler.html?id=434505>

- Sektorområde/utdanningstype som etterspørres i kommunesektoren, herunder oppvekst, helse, velferd og plan/teknisk
- Geografisk plassering og kommunestørrelse, herunder små, mellomstore og store kommuner
- Type samarbeid, herunder praksissamarbeid, FoU-samarbeid og utvikling av utdanningstilbud

I rapporten er casestudiene benyttet for å belyse de ulike undersøkelsestemaene og funn fra casestudiene inngår således i analysene i rapporten. I tillegg vurderer vi at de representerer god og/eller interessant praksis som kan tjene til inspirasjon for både kommune- og UH-sektoren. Dette handler for eksempel om at de har et bredt tverrfaglig samarbeid, at de er nyskapende når det gjelder innhold og gjennomføring av praksisperioder og at de har utviklet en felles kultur for kunnskapsdeling og kunnskapsutvikling.

Følgende undersøkelsesenheter inngår i casestudiene:

- Asker kommune – Etablering av Kunnskapssenter og FoU-enhet
- Fjell kommune – Bredt samarbeid med UH-sektoren
- Ål kommunes samarbeid innen helse og omsorg med Høgskolen i Buskerud og Utviklingssenter for sjukeheimar i Buskerud
- Fire kommuner i Midt-Troms - Interkommunalt samarbeid for økt UH-samarbeid innen helse
- Studentgrupper i praksisstudier i sykepleie - Utviklingsprosjekt mellom Høgskolen i Sør-Trøndelag og fire kommuner, finansiert av samarbeidsmidler
- Osloforskning – stipendprogram for studentoppgaver relatert til Oslo kommune mellom Universitetet i Oslo og Oslo kommune
- Praxis Sør – faglig nettverk innen barnevern og sosialt arbeid for Universitetet i Agder og kommuner i Vest- og Aust-Agder
- Terningen Nettverk – offentlig folkehelseklynge bestående av representanter fra Høgskolen i Hedmark, Hedmark fylkeskommune, Elverum kommune, samt andre offentlige og private aktører
- Kommunenettverk innen barnehage og skole i Rogaland og deres samarbeid med Universitetet i Stavanger
- Universitetsskoler, bredt samarbeid mellom Universitetet i Tromsø og utvalgte skoler i Tromsø kommune

Symposier/erfaringsseminarer

Det er avholdt to symposier/erfaringsseminarer i tilknytning til prosjektet, med deltakere fra kommunesektoren og UH-sektoren. Symposiene har vært benyttet til å presentere funn fra FoU-prosjektet, samt presentere erfaringer og resultater fra ulike typer samarbeid som er identifisert i forbindelse med datainnsamlingen. Symposiene har slik sett hatt to hovedmålsettinger: På den ene siden validering/kvalitetssikring av funn, på den andre siden presentasjon av samarbeidseksempler for å spre erfaring og læring som kan tjene til inspirasjon for aktører i begge sektorer. Tilbakemeldingene fra deltakerne har inngått som en selvstendig datakilde i forbindelse med rapporteringsarbeidet.

Referansegruppe

Rådmannsutvalget i Akershus har vært referansegruppe for prosjektet, og oppdragstaker har presentert funn fra FoU-prosjektet på til sammen tre rådmannsutvalgsmøter. Referansegruppa har bidratt med kommentarer til problemstillinger og funn fra analysene.

3.4 Noen metodiske betraktninger om måling og klassifisering av samarbeid mellom kommuner og UH

Fafo viser i et notat fra 2008 at det finnes få systematiske oversikter over samarbeid mellom arbeidsliv og UH-sektoren.¹⁰ Etter det vi kjenner til er det heller ikke gjort noen overordnede studier av UH-sektorens samarbeid med kommuner, selv om enkelte kommuner kan ha gjort dette for egen del. En metodisk utfordring ved å kartlegge samarbeid er at det ikke er etablert noe enhetlig begrepsapparat for å beskrive, kategorisere eller vurdere samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidsliv. Tidligere forskning viser også at det er vanskelig å lage en typologi som omfatter alle former for samarbeid.¹¹ Det er også noen praktiske og metodiske utfordringer knyttet til å kartlegge omfanget av samarbeid. Den enkelte høgskole eller universitet kan ha en rekke ulike møtepunkter og samarbeidskonstellasjoner der kommuner enten inngår eller er hovedsamarbeidspart. Samarbeidene og møtepunktene har ulik varighet og institusjonalisering, og de kan dermed være vanskelig å sammenligne. En annen utfordring er at UH-institusjonene er så store at det er vanskelig å få god oversikt over alle samarbeidene som eksisterer.

I FoU-prosjektet har vi forsøkt å anslå omfang basert på følgende data fra intervjuene:

- Der informantene fra UH-sektoren har vært i stand til å tallfeste eller anslå antall samarbeidskommuner innenfor en type samarbeid (for eksempel praksissamarbeid) har vi oppsummert og sammenlignet disse på tvers av UH-institusjoner
- Vi har oppsummert eksisterende samarbeidsformer blant kommunene som inngår i datainnsamlingen
- Vi har benyttet øvrig materiale fra intervjuene som sier noe om omfang av samarbeid

Fafo foreslår at samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidsliv kan kategoriseres etter innhold og institusjonalisering.¹² Vi har tilpasset disse typologiene til de samarbeidstypene vi har funnet og har utledet fire hovedkategorier, som omfatter følgende dimensjoner, jfr. boksen under.

Figur 3-2: Samarbeidskategorier

1. Samarbeid om innhold og dimensjonering i utdanninger
 - a) Grunnutdanninger
 - b) Desentraliserte grunnutdanninger
 - c) Oppdragsfinansierte etter- og videreutdanninger
2. Samarbeid om gjennomføring av utdanninger
 - a) Praksissamarbeid
 - b) Andre former for samarbeid om gjennomføring av utdanninger
3. Samarbeid om forskning og utvikling (FoU)
4. Strategiske samarbeid

For å beskrive kjennetegn ved de ulike typene samarbeid, bruker vi en typologi for institusjonalisering som bygger på den Fafo foreslår. Tabell 3-1 presenterer typologien nærmere.

¹⁰ Hagen, A. et. al. (2008). *Effekter av samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidsliv – en forstudie*. Fafo-notat 2008:11.

¹¹ Hagen, A. et.al.

¹² Hagen, A. et.al.

Tabell 3-1: Typologier i undersøkelsen

| Dimensjon | Egenskap | Kjennetegn på høy institusjonalisering |
|----------------------|--------------------|--|
| Institusjonalisering | Forankring | Tilslutning hos ledelse/ mellomledelse/ operativt nivå |
| | Omfang | Individ, avdeling, hele organisasjonen in- volvert |
| | Formalisering | |
| | Ressursinvolvering | Kontrakt, faste møtepunkter |
| | Varighet | Fordeling av utgifter, ekstern finansiering Ad hoc/ tidsbegrenset/ strategisk |

Analysene som presenteres i rapporten tar utgangspunkt i ovennevnte kategorier og typologier. Dette for å gi et bilde av omfang, type og resultater av samarbeid mellom kommuner og UH-institusjoner, samt hvilke faktorer som synes å hemme og fremme samarbeidet.

I neste kapittel ser vi på hvordan samarbeidet mellom de to sektorene reguleres gjennom politiske styringssignaler, regelverk og finansieringsordninger.

4. Nasjonale myndigheters styringssignaler til UH-sektoren

Dette kapitlet handler om hvordan samarbeidet mellom kommuner og UH-institusjonene reguleres gjennom politikk, lov og finansieringsordninger på UH-området. Kapitlet belyser hva som er de politiske målsettingene for samarbeid mellom kommuner og UH, hvordan samarbeidet reguleres gjennom universitets- og høgskoleloven, og hvilke incentiver sektorene har for å samarbeide. Kapitlet baserer seg i hovedsak på dokumentanalyse av lovverk, policydokumenter og utredninger.

4.1 Politiske styringssignaler

En gjennomgang av ulike policydokumenter viser at det har vært relativt mye fokus på samarbeid mellom UH og praksisfelt de siste årene. NOU 2008:3 *Sett under ett: Ny struktur i høyere utdanning* påpeker at det i fremtiden blir en sentral utfordring å utdanne et tilstrekkelig antall kandidater med gode og relevante kvalifikasjoner til sentrale yrker innenfor velferdssamfunnet, herunder medisin og helse, pleie og omsorg, barnehage og utdanning. Videre heter det at «innovasjon og verdiskapning i næringslivet [krever] godt kvalifiserte kandidater på områder som naturvitenskap og teknologi, inkludert kandidater på doktorgradsnivå». Dette betyr ikke at naturvitenskapelige og tekniske kvalifikasjoner ikke etterspørres i det offentlige tjenesteapparatet, men i NOU 2008:3 knyttes denne kompetansen primært til behovet for å styrke norsk næringslivs konkurransevne.

I Stortingsmelding nr. 7 (2007-2008) *Statusrapport for Kvalitetsreformen* vises det til universitets- og høgskoleloven som fastslår at UH-institusjonene har ansvar for å samarbeide med samfunns- og arbeidsliv, og at dette er et aspekt ved universitetene og høgskolenes samfunnsoppdrag. I tillegg fremholdes det at basisfinansieringen i finansieringssystemet skal ivareta disse oppgavene. I stortingsmeldingen påpekes det at et velfungerende utdannings- og forskningsmiljø er avhengig av godt samspill mellom ulike aktører, og at samarbeid mellom universitets- og høgskolesektoren og arbeidslivet er til gjensidig nytte og berikelse for alle parter. Det heter videre at universitets- og høgskolesektoren har hovedansvaret for å skaffe kompetent arbeidskraft til samfunnet, og at impulser fra næringslivet og samfunnet er nødvendig for å styrke relevansen i utdanning og forskning og bidra til et fleksibelt etter- og videreutdanningstilbud.

Stortingsmeldingen fremhever videre at det er viktig med strategisk ledelsesforankring og incentiver for samarbeid for å skape gode samarbeid, og legger vekt på at utdanningsinstitusjonene har et ansvar for dette:

«En strategi for samarbeid med samfunns- og arbeidsliv bør forankres i ledelsen ved universitetene og høgskolene, og institusjonene bør vurdere incentivstrukturer og meritteringsordninger for å stimulere til slikt arbeid. Det er også viktig at det settes av tid og ressurser.»

Dette fokuset er også til stede i Stortingsmelding nr. 44 (2008-2009) *Utdanningslinja*, hvor viktigheten av strategiske prioriteringer i universitets- og høgskolesektoren igjen vektlegges:

«Det er behov for at institusjonene utvikler nye og bedre strategier for å øke samarbeidet mellom høyere utdanning og arbeidslivet (...) Institusjonene skal utvikle strategiene sammen med partene i arbeidslivet og studentrepresentanter i Råd for samarbeid med arbeidslivet.»

Stortingsmeldingen fremhever at institusjonene selv må vurdere hvilken form som er egnet for disse rådene, og at representanter fra andre sektorer, frivillige organisasjoner eller folkevalgte kan inviteres inn. Det legges vekt på at de nye strategiene skal være forankret i ledelsen ved institusjonen, at de må ha klare mål og kriterier for måloppnåelse, og at de må

viser hvordan institusjonen vil øke samarbeid og utveksling seg imellom og med arbeidslivet. Meldingen fremholder at det er stor variasjon i samarbeidet mellom institusjoner universitets- og høgskolesektoren og arbeidslivet. Samtidig som det fremheves at det foregår mye godt samarbeid med gode effekter på kvalitet og relevans (herunder dialog med arbeidslivet om utdanningene, samarbeid om nye utdanningstilbud, og ordninger som karrieresentre, ekstern praksis, og prosjektoppgaver), nevnes det at samarbeidet ofte er tilfeldig og personavhengig, og at utviklingen går for sakte. Disse faktorene medfører at det er behov for samarbeid som er mer strukturert og bedre forankret i planer og strategier som har som hensikt å styrke kvaliteten og øke fleksibiliteten i utdanningstilbudene.

Stortingsmelding nr. 13 (2011-2012) *Utdanning for velferd* omhandler tiltak for å styrke utdanning og forskning på det helse- og sosialfaglige området. Her fokuseres det blant annet på viktigheten av samarbeid som en følge av Samhandlingsreformen:

«Som følge av Samhandlingsreformen må flere studenter få praksis i de kommunale helse- og omsorgstjenestene (...) Det innebærer at utdanningsinstitusjonene må ta i bruk et bredere spekter av praksissteder og legge til rette for god koordinering av praksis og teoretisk undervisning.»

Det påpekes at helse- og velferdspersonell må ha praksisopphold som en del av utdanningen, og at de har dette i altfor liten grad i dag. Det fremholdes også at kvaliteten i praksisstudiene ofte er for dårlig. I tillegg heter det at forskning må være av høy kvalitet og nært knyttet til praksisfeltet både tematisk og gjennom samarbeid med yrkesutøvere.

Stortingsmelding nr. 13 påpeker også at regionale samarbeidsorganer siden 2002 har vært en viktig arena for dialog og samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og helse- og sosialfagutdanningene ved universiteter og høgskoler, men at det ikke finnes en tilsvarende arena for koordinert samarbeid mellom utdanningene og kommunesektoren. Det fremheves samtidig at det som en oppfølging av Stortingsmelding nr. 44 har blitt etablert Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA) ved statlige universiteter og høgskoler. Rådene skal delta i utvikling av institusjonelle strategier og skal spesielt trekkes inn i arbeidet med å utforme etter- og videreutdanningstilbud i tråd med arbeidslivets behov. Det fremheves at yrkesfeltet må fortelle utdanningene hvilken kompetanse som trengs, og at dette i neste omgang må være styrende når utdanningsinstitusjonene formulerer sine læringsmål. Samtidig må utdanningsinstitusjonene gjøre egne vurderinger av hvilken kompetanse kandidatene trenger, og blant annet sikre at den er i samsvar med kravene i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket.

I følge den samme meldingen vil regjeringen sette i gang en rekke nasjonale prosesser og utviklingsprosjekter for å utvikle de høyere utdanningene i helse- og sosialfag slik at de møter fremtidens kompetansebehov i helse- og velferdstjenestene. Samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og yrkesfeltet er sentralt i så henseende. Blant tiltakene som presenteres i meldingen finner vi at regjeringen vil sette i gang et arbeid med sikte på økt kvalitet og relevans i praksisstudiene i helse- og sosialfaglig høyere utdanning. Dette inkluderer en vurdering av omfang og type praksis for hver utdanning, utvikling av indikatorer for hva som kjennetegner kvalitet og relevans i praksisstudiene, innføring av tverrprofesjonell samarbeidslæring som del av praksisstudiene, vurdering av krav til veiledningskompetanse, og vurdering av en lovfestet plikt for alle helse- og velferdstjenestene til å stille til rådighet praksisplasser for elever og studenter og gi dem veiledning innenfor nærmere avtalte rammer. Stortingsmelding nr. 13 angir også at man vil vurdere å erstatte rammeplaner for enkeltutdanninger med en felles forskrift for alle helse- og sosialfaglige grunnutdanninger i høyere utdanning, og at en slik forskrift vil ha som formål å fastsette krav til felles innhold i utdanningene og til kvalitet og omfang i praksisstudiene, herunder krav om tverrprofesjonell samarbeidslæring. Det oppgis også at behovet for ulike former for veiledningsordninger for

nyutdannede kandidater i helse- og velferdstjenestene i samarbeid med arbeidsgiverne skal vurderes.

Kort oppsummert tilsier de politiske styringssignalene at det skal lages strategier for samarbeid i universitets- og høgskolesektoren, at disse skal forankres på ledelsesnivå og at det skal utformes insentivstrukturer og meritteringsordninger knyttet til samarbeid for å fasilitere samarbeid. I tillegg fremheves betydningen av praksisstudier, samarbeid med arbeidslivet om utforming av utdanninger, samt forskning. Dette er føringer universitets- og høgskolesektoren skal forholde seg til, og viser således hva de oppfordres til og dermed *burde gjøre*. Hva aktørene faktisk er *pålagt å gjøre* reguleres i den statlige styringen av universitets- og høgskolesektoren. Dette redegjøres det nærmere for i avsnitt 4.2.

4.2 Styring av UH-sektoren

Universitets- og høgskolesektoren styres i hovedsak av tre elementer: Lover og forskrifter, fastsatt målstruktur, og finansieringssystem/rammebevilgninger. Selv om den statlige styringen har fokus på viktigheten av samarbeid, gis det verken konkrete insentiver eller bindende krav om innsats og resultater knyttet til samarbeid med aktører i arbeidslivet. De påfølgende avsnittene redegjør for hvordan samarbeidet styres gjennom lov, målstruktur og finansieringssystem.

Lovverk

Samarbeid blir fremhevet i lov om universiteter og høgskoler (universitets- og høgskoleloven) fra 2005. I universitets- og høgskoleloven heter det blant annet at universiteter og høgskoler skal arbeide for å fremme lovens formål¹³ ved å «samarbeide med andre universiteter og høgskoler og tilsvarende institusjoner i andre land, lokalt og regionalt samfunns- og arbeidsliv, offentlig forvaltning og internasjonale organisasjoner» (§ 1-3).¹⁴ Loven fremhever at det er styret ved statlige universiteter og høgskoler som har ansvar for at den faglige virksomheten holder høy kvalitet og for at institusjonene drives effektivt og i overensstemmelse med de lover, forskrifter og regler som gjelder, og de rammer og mål som gis av overordnet myndighet (§ 9-1). Videre heter det at styret skal trekke opp strategien for institusjonens utdannings- og forskningsvirksomhet og annen faglig virksomhet og legge planer for den faglige utvikling i samsvar med de mål som er gitt av overordnet myndighet for sektoren og institusjonen.

I forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning heter det at universiteter og høgskoler skal ha et system for sitt kvalitetssikringsarbeid som sikrer kontinuerlige forbedringer, gir tilfredsstillende dokumentasjon av arbeidet og avdekker sviktende kvalitet.¹⁵ Dette kvalitetssikringssystemet skal sikre og bidra til å utvikle kvaliteten i hele utdanningen, inkludert praksisstudier. Systemet skal omfatte alle forhold som har betydning for studiekvaliteten, fra informasjon overfor mulige søkere til avslutning av studiet inklusive studiets relevans for arbeidslivet. NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanning) fastsetter, i samråd med sektoren, de kriterier som kvalitetssikringssystemet skal evalueres opp mot (§ 2-1).

Målstruktur

Etter Kvalitetsreformen er fokuset i styringen av universitets- og høgskolesektoren flyttet fra relativt detaljert styring av aktiviteten til mer overordnet fokus på mål og måloppnåelse.

¹³ I henhold til § 1-1 i universitets- og høgskoleloven har loven som formål å legge til rette for at universiteter og høyskoler tilbyr høyere utdanning og utfører forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå, samt formidler kunnskap om virksomheten og utbrer forståelse for prinsippet om faglig frihet og anvendelse av vitenskapelige og kunstneriske metoder og resultater, både i undervisningen av studenter, i egen virksomhet for øvrig og i offentlig forvaltning, kultur og næringsliv.

¹⁴ <http://www.lovdatab.no/all/nl-20050401-015.html>

¹⁵ <http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20100201-0096.html>

Mens tildelingsbrevene fra departementet tidligere var svært omfattende og detaljerte,¹⁶ har detaljstyringen av sektoren blitt redusert de senere årene. Fra 2012 ble det innført en ny nasjonal målstruktur for universiteter og høyskoler.¹⁷ Endringene i målstruktur innebar at departementet nå setter fem overordnede sektormål, mens felles virksomhetsmål har blitt fjernet i sin helhet. Det overlates dermed til institusjonene selv å fastsette virksomhetsmål tilpasset den enkelte institusjons virksomhet. I tillegg ble antallet nasjonalt fastsatte styringsparametere redusert fra 34 til 13. Departementet la til grunn at denne omleggingen av målstrukturen ville gi økt handlingsrom for institusjonene til å tilpasse mål- og resultatstyringen bedre til institusjonens egenart og egne strategier. De nye sektormålene fastsatt av departementet fra 2012 gjengis i boksen under:¹⁸

Figur 4-1: Sektormål for UH

Sektormål 1

Universiteter og høyskoler skal gi utdanning av høy internasjonal kvalitet i samsvar med samfunnets behov.

Sektormål 2

Universiteter og høyskoler skal i tråd med sin egenart utføre forskning, kunstnerisk- og faglig utviklingsarbeid av høy internasjonal kvalitet.

Sektormål 3

Universiteter og høyskoler skal være tydelige samfunnsaktører og bidra til formidling, internasjonal, nasjonal og regional utvikling, innovasjon og verdiskaping.

Sektormål 4

Universiteter og høyskoler skal ha effektiv forvaltning av virksomheten, kompetansen og ressursene i samsvar med sin samfunnsrolle.

Sektormål 5

Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Universitetet i Stavanger, Universitetet i Tromsø og Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet skal bygge opp, drive og vedlikeholde museum med vitenskapelige samlinger og utstillinger for publikum.

Sektormål 1 og 3 er de to som i størst grad berører samhandling og samarbeid mellom universitets- og høyskolesektoren og arbeidslivet. Den eneste av de 13 styringsparametere i den nye målstrukturen som direkte berører slikt samarbeid er en kvalitativ styringsparameter (under sektormål 3): «samarbeid med samfunns- og arbeidsliv, herunder desentralisert undervisning og fjernundervisning». Det er imidlertid ingen kriterier eller indikatorer for måloppnåelse.

Finansieringssystem

Mulighetene for å innfri målene som er satt for universitets- og høyskolesektoren er blant annet avhengig av et godt finansieringssystem, og at valg av finansieringssystem bidrar til å påvirke aktørenes motivasjon til å jobbe i takt med sektorens målsettinger.¹⁹ Dagens finansieringssystem for universiteter og høyskoler ble innført fra 2002 som en del av Kvalitetsreformen. Et av målene med finansieringssystemet var å gi institusjonene fleksibilitet og insentiver til omstilling og kvalitet. Det nye finansieringssystemet la vesentlig større vekt på

¹⁶ Econ Pöyry (2008). *Evaluering av finansieringssystemet for universiteter og høyskoler*. Econ-rapport nr. 2008-133. URL: http://www.econ.no/stream_file.asp?iEntityId=4066[http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/Rapporter_og_planer/Finansieringssystemet/Analyse av Finansieringssystemet.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/Rapporter_og_planer/Finansieringssystemet/Analyse%20av%20Finansieringssystemet.pdf)

¹⁷ http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/St.prp%201/Orientering_UH_2012_endelig_versjon.pdf

¹⁸ http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/St.prp%201/Orientering_UH_2012_endelig_versjon.pdf

¹⁹ <http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/Teoretisk%20vurdering%20Vagstad&Co.pdf>

måling og belønning av ulike resultatindikatorer sammenlignet med det gamle finansieringssystemet, og representerte således en omlegging i budsjettssystemet fra innsats til resultat. I modellen ble det lagt inn flere resultatbaserte insentiver, der institusjonene blant annet konkurrerer om en felles pott basert på produksjon av studiepoeng og vitenskapelig publisering.²⁰

Finansieringssystemet er et nasjonalt system og er i hovedsak likt for alle institusjoner, uavhengig av institusjonstype og hvorvidt de er statlige eller private. Hensikten med et felles finansieringssystem er å støtte opp under institusjonenes autonomi og strategiske handlingsrom ved at institusjonene selv kan bestemme de aktiviteter og områder som de vil satse på for å medvirke til å nå sektormålene og sine egne virksomhetsmål. Det er styret ved den enkelte institusjon som har ansvar for å forvalte og prioritere den samlede rammebevilgningen best mulig for å nå de overordnede målene for sektoren. Utover dette må den enkelte institusjon selv vurdere i hvilken grad de nasjonale insentivene for utdanning og forskning kan benyttes i den interne fordelingen av midler, eller om det er behov for andre insentiver for å støtte opp under egne strategier ved institusjonene.²¹

Finansieringssystemet ble revidert i 2006, og består i dag av tre hovedkomponenter; en basiskomponent, en forskningskomponent og en undervisningskomponent. En del av forskningskomponenten og hele undervisningskomponenten er fastsatt på grunnlag av oppnådde resultater. Da modellen ble innført het det at basiskomponenten i snitt skulle utgjøre 60 prosent av den samlede bevilgningen til institusjonene, forskningskomponenten om lag 15 prosent, og undervisningskomponenten i gjennomsnitt 25 prosent.²² Boksen under gjengir de tre komponentene i finansieringssystemet.

Figur 4-2: Komponentene i finansieringssystemet

Basiskomponenten

Basisbevilgningen skal sikre langsiktig og stabil finansiering og tar utgangspunkt i en gjeldende historisk fastsatt budsjettamme. Basiskomponenten bevilges som en ramme uten nærmere spesifisering, slik at institusjonene selv får frihet i å disponere midlene.

Forskningskomponenten

Forskningskomponenten besto opprinnelig av en insentivbasert beregningsmodell for forskning som ga uttelling etter relativ resultatoppnåelse, såkalt resultatbasert omfordeling (RBO) og en del som ikke var resultatbasert, men som besto av strategiske forskningsmidler. Forskningskomponenten har senere blitt endret som følge av implementeringen av vitenskapelig publisering. Den resultatbaserte forskningskomponenten inkluderer nå indikatorer for vitenskapelig publisering, strategiske forskningsmidler, uteksaminerte doktorgradskandidater og midler fra Forskningsrådet og EUs rammeprogrammer.

Undervisningskomponenten

Undervisningskomponenten gir uttelling etter faste satser under betegnelsen resultatbasert finansiering (RBF). Denne beregnes etter oppnådde resultater målt som avlagte studiepoeng, uteksaminerte kandidater og inn- og utreisende utvekslingsstudenter.

Ett av målene i forbindelse med innføringen av det nåværende finansieringssystemet var å stimulere institusjonene til å gå inn i nært samarbeid med samfunns- og arbeidsliv.²³ I likhet med målstrukturen for sektoren inneholder finansieringssystemet imidlertid ingen indikatorer eller direkte økonomiske insentiver knyttet til sektorens samhandling med resten av

²⁰ <http://www.forskerforbundet.no/Fagpolitikk/Aktuelle-saker/Finansieringssystemet-for-universiteter-og-hoyskoler/>

²¹ <http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/Finansieringssystemet.pdf>

²² <http://www.forskerforbundet.no/Fagpolitikk/Aktuelle-saker/Finansieringssystemet-for-universiteter-og-hoyskoler/>

²³ St.prp. nr. 1 (2001-2002)

samfunnet. Det har vært diskusjoner om å innføre indikatorer for samhandling med arbeidslivet, hvorav den mest fremtredende har vært forslaget om en egen komponent for be- lønning av formidling i finansieringen av universiteter og høyskoler. Ønsket om å utvikle en egen formidlingskomponent ble blant annet varslet i Stortingsmelding nr. 20 (2004-2005) *Vilje til forskning*. Eksterne evalueringer av finansieringssystemet har imidlertid anbefalt at det ikke bør innføres egne indikatorer for formidling, både fordi de foreslåtte indikatorene syntes upresise sett opp mot målsettingene, fordi det er krevende å finne enkle indikatorer som fanger opp samhandlingen mellom sektoren og samfunnet for øvrig, fordi hensynet til formidlingsaktivitet kan ivaretas på langt enklere og mer kostnadseffektive måter. For mer om dette, se Econ Pöyry (2008) *Evaluering av finansieringssystemet for universiteter og høyskoler*, og Vagstad et al. (2007) *Finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren – teoretiske vurderinger*.

Kunnskapsdepartementet påpeker at finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren er ett av flere virkemidler innenfor departementets mål- og resultatstyringssystem, og at det verken kan eller skal fange opp alle deler av institusjonenes aktiviteter.²⁴ I tillegg slås det fast at institusjonene allerede har indirekte insentiver til samarbeid, gjennom en motivasjon om å skaffe eksterne inntekter til institusjonen.²⁵ Dette fremheves også i Stortingsmelding nr. 44 (2007-2008):

«Finansieringssystemet premierer kvalitet, og institusjonene kan selv vurdere hvordan de best utvikler kvalitet (...) Samarbeid med andre institusjoner, forskningsinstitutter og samfunns- og arbeidsliv kan bidra til at den enkelte institusjon oppnår bedre kvalitet og resultater innen utdanning, forskning og formidling. Samarbeid er i seg selv ikke et resultat, men snarere en aktivitet eller arbeidsform.»

Den statlige styringen av universitets- og høyskolesektoren har altså et visst fokus på viktigheten av samarbeid med arbeidslivet, herunder kommuner. Utdanningsinstitusjonene har imidlertid stor frihet til å styre seg selv innenfor de rammene som er angitt over, og det foreligger få konkrete krav eller insentiver til samarbeid i styringssystemet.

Når det gjelder styringen av kommunesektoren kan ikke denne direkte sammenlignes med UH-sektoren, blant annet fordi kommunesektoren er et folkevalgt styrt forvaltningsnivå, noe UH-sektoren ikke er. Det kan imidlertid argumenteres for at kommunene har relativt stor frihet når det gjelder hvordan de vil prioritere ulike oppgaver og hvordan de vil løse dem.²⁶ En naturlig konsekvens av dette er at samarbeid prioriteres ulikt blant de ulike aktørene i sektorene. Det er også andre faktorer som potensielt påvirker samarbeid mellom sektorene, for eksempel hvordan ulike utdanninger er regulert. Dette redegjøres nærmere for i avsnitt 4.3.

4.3 Regulering av utdanninger

Flere profesjonsutdanninger karakteriseres ved at innholdet er statlig styrt gjennom rammeplaner fastsatt av Kunnskapsdepartementet (rammeplaner fastsettes med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 3–2). Sykepleier- og lærerutdanningene er begge styrt av rammeplaner. Slike rammeplaner inneholder bestemmelser om innhold, omfang, obligatoriske hovedelementer og delemner i utdanningene. Med utgangspunkt i rammeplanene utarbeider undervisningsinstitusjonene fagplaner som ytterligere spesifiserer utdanningenes mål, innhold, struktur, arbeidsmåter og organisering. Rammeplanene bidrar på den måten

²⁴ http://www.regjeringen.no/pages/2251256/PDFS/PRP200920100001_KDDDDPDFS.pdf

²⁵ http://www.regjeringen.no/pages/2251256/PDFS/PRP200920100001_KDDDDPDFS.pdf

²⁶ Den statlige styringen av kommunesektoren gjennomgås ikke på tilsvarende måte som styringen av universitets- og høyskolesektoren i denne rapporten. Statlige retningslinjer angir imidlertid at «det bør ikke innføres pålegg om bestemte måter å løse en kommunal oppgave på.» (Kommunal- og regionaldepartementet (2013) *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*). Kommunenes lovmessige forpliktelser knyttet til samarbeid med universitets- og høyskolesektoren angis der dette er relevant.

til å standardisere utdanningene, sikre kvaliteten og dermed også forenkle godkjenningsprosedyrer i forbindelse med yrkesautorisasjon, andre typer godkjenninger og videre studier i utlandet.²⁷ Regulering gjennom nasjonale rammeplaner innebærer at høgskolene ikke står fritt til selv å definere innholdet i utdanningene. Det har følgelig blitt stilt spørsmål ved om rammeplanene begrenser institusjonenes handlingsrom i for stor grad.²⁸

I tillegg til styringen som foreligger gjennom rammeplaner kommer NOKUTs rolle som kvalitetskontrollør for mange utdanninger. NOKUT er tilsynsorgan for utdanning ved alle norske universiteter og høgskoler, og har som formål å evaluere, akkreditere og godkjenne kvalitetssystem, institusjoner og studietilbud. Etter at et studietilbud er akkreditert av NOKUT, må det bli godkjent av Kunnskapsdepartementet før det kan etableres.²⁹

Den institusjonelle friheten begrenses videre av økt internasjonalisering og felleseuropeiske standarder. Mobilitet mellom land og hensynet til at en profesjonsutøver som har praktisert et yrke i sitt hjemland skal være egnet til å utøve tilsvarende arbeid i andre EU-land er viktige formål med økt internasjonal standardisering av utdanninger. Hensynet til mobilitet er også noe av tanken bak innføringen av et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring). Formålet med et slikt rammeverk er å utarbeide enhetlige og likelydende beskrivelser av læringsutbytte, kvalifikasjoner og nivå på tvers av land, med henvisning til det europeiske kvalifikasjonsrammeverket.³⁰

4.4 Oppsummering

Dette kapitlet har belyst hvordan samarbeidet mellom praksisfelt [kommuner] og UH reguleres av ulike forhold, for eksempel politiske styringssignaler, lovverk og finansieringsordninger.

Vår analyse viser at universitets- og høgskolesektoren styres av lover, sektormål og et finansieringssystem som alle peker i retning av at økt samarbeid med arbeidslivet er ønskelig. Politiske styringssignaler betoner viktigheten av samarbeid mellom de to sektorene for å sikre tilstrekkelig kvalitet og relevans i utdanningene, samt sørge for at det utdannes tilstrekkelig antall kandidater. Vår analyse viser imidlertid at det, med unntak av pålegg om etablering av RSA, er lagt inn få spesifikke insentiver til samarbeid.

Analysen tyder på at styringen fokuserer på UHs overordnede mål, med akademisk frihet som det underliggende prinsipp. Dette betyr at det i stor grad vil være opp til sektoren selv å operasjonalisere sitt mandat. Dette mandatet gir stor frihet når det gjelder hvordan og i hvilket omfang den enkelte UH-institusjon vil samarbeide med kommunesektoren.

De statlige styringsverktøyene inneholder heller ingen konkrete indikatorer eller direkte økonomiske insentiver knyttet til UH-sektorens samhandling med resten av samfunnet. En konsekvens av dette vil være at samarbeid prioriteres ulikt blant de ulike aktørene i universitets- og høgskolesektoren.

Analysen viser at en mulig beskrankning av samarbeidet mellom kommuner og UH handler om regulering av enkelte profesjonsrettete grunnutdanninger. Reguleringen av disse i form av rammeplaner og internasjonal standardisering gjør at UH-institusjonene ikke står fritt til selv å definere innholdet i utdanningene. Det kan derfor argumenteres for at kommunesektorens mulighet til å påvirke innholdet i disse grunnutdanninger begrenses. På den andre siden kan det argumenteres for at rammeplanene er relativt vide og slik sett gir mulighet for tilpassing av innholdet.

²⁷ NOU 2008:3. *Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning.*

²⁸ NIFU (2012)

²⁹ www.nokut.no

³⁰ NIFU (2012)

5. Et overblikk over samarbeid mellom kommuner og UH

Dette kapitlet belyser omfanget av samarbeid mellom kommune- og UH-sektoren, herunder hva de samarbeider om, hvor mye, og hvorvidt samarbeidet er institusjonalisert. Kapitlet baserer seg i hovedsak på intervjuer med representanter for de to sektorene.

5.1 Innledende om samarbeid og omfang

Undersøkelsen har identifisert noen hovedtyper av samarbeid som finner sted mellom kommuner og UH-institusjoner. I dette kapitlet presenteres først omfang og variasjon i omfang og typer samarbeid i de ti fokuskommunene. Deretter presenteres funn fra en sammenlignende analyse av tallene vi har innhentet fra UH-institusjonene i undersøkelsen. Til sist gir kapitlet et overblikk over hvilke samarbeidstyper mellom kommuner og UH-sektoren som er identifisert i FoU-prosjektet, og hvilke typer samarbeid som fremstår som særlig sentrale i kraft av omfang, intensitet og institusjonalisering. Funnene er kategorisert etter innhold, og analysert i lys av dimensjonene institusjonalisering og omfang. Det redegjøres nærmere for hver av de mest sentrale samarbeidstypene i kapittel 6, 7 og 8.

Det er flere måter å måle omfang av kommune-UH-samarbeid på. Vi har valgt et enkelt mål for omfang, i form av antall kommuner som inngår ulike typer samarbeid med UH-sektoren. Til tross for at dette er et enkelt mål, har temaet vært utfordrende å belyse. Det skyldes på den ene side at informantene bare delvis har hatt oversikt over hvilke samarbeid deres institusjon deltar i, og på den andre siden at flere samarbeidstyper er vanskelige å kvantifisere og sammenligne på denne måten. Vi har lyktes med å innhente informasjon om antall praksissamarbeid og overordnede samarbeidsavtaler for en del av UH-institusjonene, mens vi ikke har systematisk informasjon om omfang av FoU-samarbeid og samarbeid om etter- og videreutdanning. Undersøkelsen indikerer at det er betydelige variasjoner mellom UH-institusjonene når det gjelder antall kommuner det inngås tette/ institusjonaliserte samarbeid med. Videre viser funnene at noen kommuner har bredt samarbeid med UH-sektoren, mens andre kommuner har lite samarbeid.

5.2 Variasjoner i kommunenes omfang av samarbeid med UH-sektoren

Kommunenes arbeidsgivermonitor for 2012 viser at 48 prosent av kommunene og 57 prosent av fylkeskommunene har inngått samarbeids-/partnerskaps-/intensjonsavtaler med universitets- og høyskolesektoren.³¹ Det kan tyde på at halvparten av kommunene og omtrent 40 prosent av fylkeskommunene ikke samarbeider med utdanningsinstitusjoner. Det kan imidlertid også være en indikator på at samarbeidet er lite formalisert.

I vår undersøkelse har vi henvendt oss til kommuner som allerede har et samarbeid med UH-sektoren. Samlet sett viser funnene at kommunene samarbeider med UH-sektoren på flere måter, og at både små og store kommuner har UH-samarbeid. Vertskommuner er i en særstilling når det gjelder å dra nytte av den kompetansen UH-sektoren besitter, og dekker deler av UH-sektorens behov for tett samarbeid med praksisfeltet. En mulig konsekvens er at distriktskommuner i mindre grad får initiert UH-samarbeid. Vi finner imidlertid flere eksempler på distriktskommuner som samarbeider tett med UH-sektoren, på tross av geografiske avstander. Likevel ønsker informanter fra kommuner som ikke er vertskommuner seg mer UH-samarbeid. En utbredt oppfatning er at UH-sektoren i begrenset, dog økende grad, er interessert i å samarbeide med kommunesektoren. Tabell 5-1 gir en oversikt over hvilke samarbeidstyper vi har identifisert i de ti fokuskommunene i undersøkelsen. Hver «x» betyr at kommunen har denne samarbeidstypen med en (eller flere) UH-institusjon(er). Vårt datamateriale gir ikke tilstrekkelig informasjon til å detaljere dette ytterligere (for eksempel ved å angi antall FoU-samarbeid).

³¹ KS (2013). Kommunenes arbeidsgivermonitor 2012.

Tabell 5-1: Samarbeidstyper i de ti fokuskommunene

| Kommune | Antall innbyggere i kommunen | Vertskommune | Samarbeid om desentralisert/fleksibel utdanning | Samarbeid om etter- og videreutdanning | Samarbeid om praksisstudier | Samarbeid om FoU | Samarbeid om kombinerte stillinger |
|---------------|------------------------------|--------------|---|--|-----------------------------|------------------|------------------------------------|
| 1 | < 5000 | | X | | X | | |
| 2 | < 5000 | | X | X | X | X | X |
| 3 | 5000-10000 | | | X | X | X | |
| 4 | 5000-10000 | | | X | X | X | |
| 5 | 10 000-20000 | X | | X | X | X | |
| 6 | > 50 000 | | | X | X | X | |
| 7 | > 50 000 | X | | X | X | X | X |
| 8 | > 50 000 | X | | X | X | X | |
| 9 | > 100 000 | X | | X | X | X | X |
| 10 | > 100 000 | X | X | X | X | X | (under planlegging) |
| Totalt | | 5 | 3 | 9 | 10 | 9 | 3 |

Tabell 5-1 viser et høyt omfang av samarbeid blant fokuskommunene. Alle de ti kommunene har en eller flere former for praksissamarbeid, og ni av ti samarbeider om etter- og videreutdanning. Ni av ti inngår også i en eller annen form for FoU-samarbeid. De samarbeidstypene det er lavest forekomst av blant disse ti kommunene er desentraliserte utdanninger og kombinerte stillinger. Bare tre av de ti kommunene har disse to samarbeidstypene. Videre ser vi at to av de tre kommunene som har kombinerte stillinger er vertskommuner.

Samarbeid som er identifisert i undersøkelsen er i all hovedsak formalisert gjennom avtaler eller kontrakter. Et hovedtrekk blant kommunene som har inngått i undersøkelsen er at de samarbeider mest med den geografisk nærmeste utdanningsinstitusjonen, men at de også har samarbeid med flere andre. Når kommuner samarbeider med andre UH-institusjoner enn den som ligger nærmest, gjelder det i mange tilfeller kjøp av etter- og videreutdanning, men det kan også være deltakelse i et FoU-prosjekt og praksissamarbeid. De største bykommunene og deres omkringliggende kommuner har også geografisk nærhet til flere UH-institusjoner, og kan derfor lett samarbeide med flere.

Bredt samarbeid med vertskommuner

Funn fra undersøkelsen viser at særlig vertskommunene for UH-institusjoner har et bredt og strategisk samarbeid med UH-sektoren. Vertskommunens UH-samarbeid kjennetegnes av mange felles møtepunkter og samarbeidsprosjekter, både av formell og uformell karakter. Funnene viser at både UH-institusjonene og vertskommunene er opptatt av å samarbeide, og at begge parter tar initiativ til de ulike typene samarbeid. Samarbeidet styres gjerne av en overordnet strategisk avtale som er forankret på ledelsesnivå i begge organisasjoner. Innholdet i samarbeidet er bredt og dekker flere sektorer. Det strategiske samarbeidet handler om felles innsats for å utvikle kommunen/ byen som et attraktivt studiested, herunder campusutvikling, velferdstilbud rettet mot studenter, og boliger til ansatte. En annen side av et slikt strategisk samarbeid handler om å utnytte utdanningsstedets kompetanse og tyngde inn i kommunens arbeid med nærings-, samfunns-, tjeneste- og byutvikling. Videre har samarbeidet også en mer praktisk side. Vertskommuner har gjerne stor kapasitet og vilje til å ta imot mange praksisstudenter, noe som også er ønskelig for studentene som får kort vei til praksisstedet. Videre har alle vertskommunene som har inngått i under-

søkelsen flere FoU-samarbeid, og de kjøper ulike studier og utredninger eller etter- og videreutdanningstilbud for sine ansatte. Videre er det nesten utelukkende vertskommuner og fylkeskommuner som finansierer forskningsstillinger ved utdanningsinstitusjonene.

Geografisk nærhet mellom kommunen og utdanningsinstitusjonen er en åpenbar driver for det tette samarbeidet. Den tette kontakten mellom kommunen og utdanningsinstitusjonen gjør at det er enklere å avdekke hvilke behov de ulike partene har og samarbeide om hvordan behovene kan innfris. I tillegg er vertskommunene gjerne større kommuner med kommunale institusjoner innen skole og helse og omsorg som i større grad enn mindre kommuner har kapasitet til å ta inn studenter i praksis og yte veiledning.

Funn tyder på at vertskommunene i større grad enn andre kommuner opplever at det er utdanningsinstitusjonen som tar initiativ til samarbeid. Den umiddelbare nærheten til kommunens institusjoner medfører også stort press på antall praksisplasser, noe som kan være utfordrende for kommunene. Dette kan igjen medføre at kvaliteten på praksisen ikke blir optimal eller at de ikke har kapasitet til å tilby det antall praksisplasser utdanningsinstitusjonen ønsker fra dem. Flere av informantene fra vertskommunene har også påpekt at den store mengden møtepunkter og samarbeidsprosjekter kan medføre at samarbeidet blir uoversiktlig. Det er også eksempler på både store og mindre vertskommuner som ønsker enda mer samarbeid med utdanningsinstitusjonene enn det de allerede har.

Små kommuner og distriktskommuner

Blant kommunene i tabell 5-1 som ikke er vertskommuner, finnes både små, mellomstore og store kommuner. De to minste kommunene med færre enn 5000 innbyggere har begge svært lang avstand til nærmeste UH-institusjon. Den ene av disse kommunene har allerede et bredt samarbeid, mens den andre nylig har fått på plass en intensjonsavtale med en UH-institusjon. Intensjonsavtalen omfatter både praksisstudier, mulighet for å påvirke utdanninger, og for å inngå FoU-prosjekter. Denne kommunen forventer dermed at samarbeidet med UH-institusjonen vil bli mer omfattende de kommende årene. Begge disse små kommunene har selv tatt initiativ til å inngå samarbeid med UH-sektoren, og en av dem har gjort dette i et interkommunalt samarbeid med tre andre kommuner. I begge disse kommunene har beslutningen om å ta initiativ til et tettere UH-samarbeid sterk politisk og administrativ forankring og prioritet.

De andre kommunene i tabell 5-1 ligger noe nærmere UH-institusjonen de samarbeider med, det vil si innen en til en-og-en-halv timers kjøretid. Også disse kommunene inngår i flere typer samarbeid med UH-sektoren. Samarbeidet har forankring i kommuneledelsen, men i litt varierende grad i den politiske ledelsen.

Bredt samarbeid med fylkeskommuner

I undersøkelsen har vi intervjuet informanter fra sju fylkeskommuner som arbeider med videregående opplæring eller næringsutvikling. Funn fra disse intervjuene viser at samarbeidet mellom fylkeskommunene og UH-sektoren kjennetegnes av fylkeskommunenes rolle som skoleeier for videregående opplæring, og at både UH-institusjonene og fylkeskommunene er sentrale aktører for regional utvikling. Alle fylkeskommunene som omfattes av undersøkelsen har en rekke møtepunkter med representanter fra UH-sektoren, både som representanter i regionale samarbeidsfora og gjennom møtepunkter de selv har tatt initiativ til.

Fylkeskommunene er som skoleeiere både kjøpere av etter- og videreutdanning og samarbeidsparter når det gjelder å utvikle utdanninger. I de fem fylkeskommunene der opplæringsavdelingen ble intervjuet, samarbeider fylkeskommunen om å utvikle leder- og lærerutdanninger for videregående opplæring, og de deltar i forskningsprosjekter. To av de sju fylkeskommunene frigjør dessuten betydelige midler gjennom stipender eller finansiering

av forskerstillinger for at UH-sektoren skal forske på tema som er relevante for dem, så som karriereveiledning og frafall.

Formaliseringsgraden og hvor tett det samarbeides ser imidlertid ut til å variere. Bare én av de syv fylkeskommunene har inngått en overordnet avtale med den nærmeste UH-institusjonen, mens en annen fylkeskommune har årlig strategiske møter med UH-sektoren i sitt fylke på ledernivå. To av de fem fylkeskommunene der opplæringsavdelingen er intervjuet har jevnlig møtepunkter med sin nærmeste UH-institusjon gjennom skoleeierfora eller egne dialogmøter. Informanter fra de tre andre fylkeskommunene der opplæringsavdelingen er intervjuet opplever i mindre grad systematisk kontakt på et overordnet nivå. Denne kontakten knytter seg hovedsakelig til spesifikke tiltak som forskningsprosjekter, kjøp av etter- og videreutdanning, eller utvikling av utdanninger.

Det fremgår av undersøkelsen at fylkeskommunene og UH-sektoren også møtes på andre arenaer i kraft av å være regionale nærings- og samfunnsutviklere. Dette gjelder alle fylkeskommunene som inngikk i undersøkelsen. Møtepunktene springer ut fra nasjonale eller regionale partnerskap, og det er særlig samarbeid knyttet til Forskningsrådets program *Virkemidler for regional FoU og innovasjon – VRI, GNIST - partnerskap for en helhetlig lærersatsing* og regionale næringsforum som blir trukket fram av informantene.

5.3 Variasjoner i omfang av kommunesamarbeid mellom UH-institusjonene

Overordnet sett har informanter fra UH-sektoren gitt uttrykk for at omfanget av kommunesamarbeid er stort og omfatter en rekke samarbeidsformer. Ved fem av de 18 UH-institusjonene har informanter gitt uttrykk for at de samarbeider på en eller annen måte med alle kommuner i «sitt» fylke, samt enkelte kommuner i andre fylker. De understreker likevel at det er variasjoner i type samarbeid og grad av institusjonalisering med ulike kommuner. Informanter ved de øvrige 13 UH-institusjonene har enten oppgitt at de har hatt konkrete samarbeid med et mer begrenset antall kommuner, for eksempel praksis eller FoU-samarbeid, eller så har disse informantene ikke hatt tilstrekkelig kunnskap om omfanget til at de har ønsket å antyde konkrete tall.

Av de til sammen 18 UH-institusjonene som omfattes av undersøkelsen har fem høgskoler og tre universiteter kunnet tallfeste sitt samarbeid med kommunesektoren i form av antall kommuner de har tegnet *intensjons- eller samarbeidsavtale* med. Analysen viser at det er store variasjoner i antallet kommuner som UH-institusjonene har intensjonsavtale eller overordnede samarbeidsavtaler med. Ytterpunktene utgjøres av ett universitet som har tegnet avtale med 26 kommuner og én høgskole som har tegnet avtale med ti kommuner, hvorav ett regionråd. De tre institusjonene som har flest intensjonsavtaler har inngått avtaler med samtlige kommuner i sitt fylke. To av institusjonene har fått til dette i et samarbeid med KS. Disse overordnede samarbeidsavtalene innebærer mulighet for både praksis og FoU-samarbeid. Slike samarbeid nedfelles imidlertid i egne og mer konkrete avtaler. Videre viser funnene at flere av UH-institusjonene inngår intensjonsavtaler/ samarbeidsavtaler med regionråd fremfor enkeltkommuner.

Av de til sammen 18 UH-institusjonene som omfattes av undersøkelsen har fem høgskoler og to universiteter kunnet tallfeste sitt samarbeid med kommunesektoren i form av antall kommuner de har tegnet avtale med når det gjelder *praksissamarbeid i forbindelse med sykepleiestudiet*.

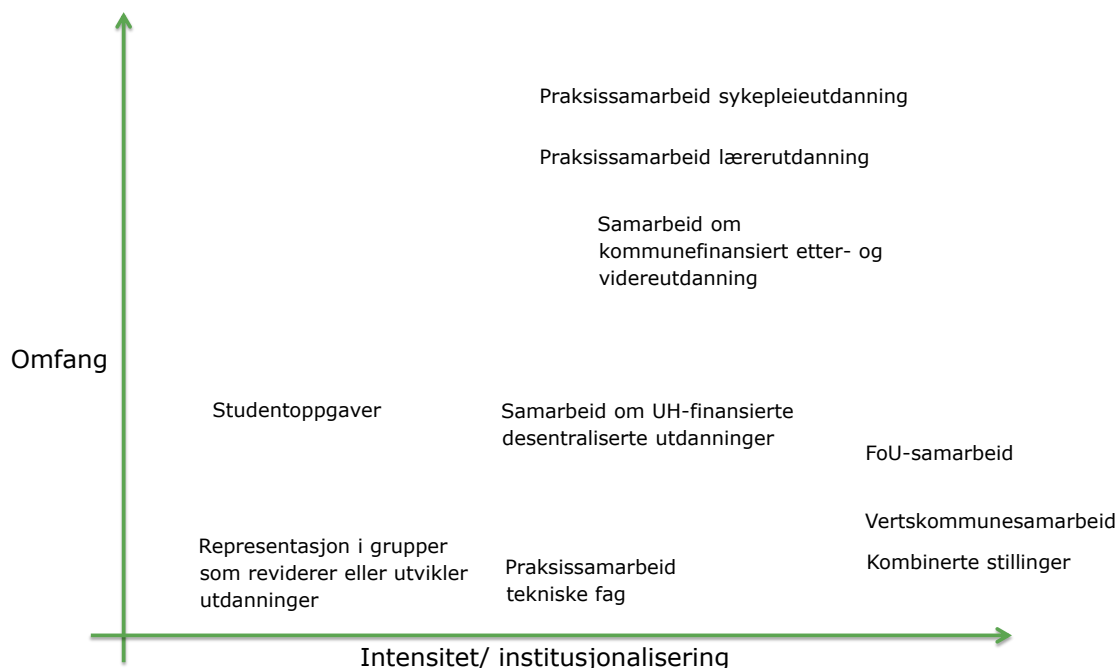
Analysen viser at det også på dette området er store variasjoner når det gjelder hvor mange kommuner UH-institusjonene samarbeider med om praksissamarbeid i sykepleiestudiet, som er et av studiene som inneholder mest praksisopplæring. Her representeres ytterpunktene av ett universitet som har tegnet avtale med om lag tretti kommuner og en høgskole som kun har tegnet avtale med én kommune. Analysen viser at de aktuelle UH-institusjonene samarbeider med til sammen 147 kommuner når det gjelder praksis for sy-

kepleiestudenter og at antall praksiskommuner er relativt høyt for mange av UH-institusjonene. Samtidig har to av UH-institusjoner betydelig lavere antall praksiskommuner. Den ene institusjonen er en høgskole som har praksissamarbeid hovedsakelig med sin egen vertskommune. Det begrunnes med at vertskommunen ønsker praksissamarbeid og har tilstrekkelig kapasitet til å dekke behovet for praksisplasser, samtidig som få andre kommuner har meldt interesse for å ta imot praksisstudenter i sykepleie. Samtidig fremkommer det et argument knyttet til geografi, som handler om at verken studenter eller ansatte som skal følge opp studentene mens de er i praksis ønsker å reise over lange avstander for gjennomføring av praksis. Den andre institusjonen, et universitet, begrunner også antallet praksiskommuner med geografiske avstander.

5.4 Et bilde av omfang av samarbeid

Basert på funn fra undersøkelsen har vi utviklet et spredningsdiagram, jfr. figur 5-1, hvor samarbeidstypene plasseres etter de to dimensjonene omfang og institusjonalisering. Her har vi, basert på funn fra intervjuene, forsøkt å visualisere omfang og institusjonalisering av ulike samarbeidstyper. Datamaterialet gir imidlertid ikke grunnlag for å tallfeste omfang av de ulike samarbeidstypene.

Figur 5-1: Kategorisering av samarbeid ut ifra omfang og intensitet



Figur 5-1 viser at vi har plassert FoU-samarbeid, strategiske samarbeid og samarbeid om delte stillinger som de mest institusjonaliserte samarbeidene. Undersøkelsen viser at disse samarbeidstypene er formaliserte og forankret på høyt nivå, de krever betydelige ressurser fra begge parter, og de forutsetter jevnlig og tett kontakt. Omfanget av disse samarbeidstypene, i form av hvor mange kommuner som inngår i slike samarbeid, vurderer vi imidlertid som begrenset.

Undersøkelsen viser at praksissamarbeid i sykepleieutdanningen og lærerutdanningene også har en høy grad av institusjonalisering fordi de er formaliserte i konkrete samarbeidsavtaler, og at det er flere møtepunkter knyttet til forberedelser, oppfølging og kompetanseheving knyttet til praksissamarbeidet. Videre er praksissamarbeid ressurskrevende, men ikke i samme grad som FoU-samarbeid og delte stillinger. Derfor plasseres praksissamarbeid noe lavere langs akse som viser grad av institusjonalisering. Undersøkelsen viser som nevnt at fem høgskoler og to universiteter samarbeider med til sammen 147 kommuner om gjennomføring av praksis i sykepleie. Vi har imidlertid funnet forskjeller mellom utdan-

ningene, og har derfor plassert praksissamarbeid innen sykepleie høyere på omfangsdimensjonen enn lærerutdanningene. Innen tekniske fag har vi knapt funnet eksempler på praksissamarbeid, og denne kategorien er derfor plassert lavt på omfangsdimensjonen.

Samarbeid om kommunefinansierte etter- og videreutdanninger har vi valgt å kategorisere som noe mer institusjonaliserte enn praksissamarbeid. Dette fordi kontraktene er mer forpliktende og fordi kommunene i større grad finansierer disse samarbeidene. Samarbeid om UH-finansierte desentraliserte utdanninger anser vi som noe mindre institusjonaliserte. De innebærer likevel tett kontakt, møtepunkter og forpliktelser for begge parter. Vi finner også at det er forskjeller i omfanget av de to samarbeidstypene, og vi har derfor plassert kommunefinansiert etter- og videreutdanning noe høyere enn UH-finansierte desentraliserte utdanninger.

Samarbeid vi oppfatter som minst institusjonaliserte handler om innhold i grunnutdanningene og studentoppgaver. Representasjon i grupper som reviderer og utvikler nye utdanninger er ikke avtafestet og krever lite ressurser fra kommunene, de involverer gjerne bare én representant fra de kommunene som deltar, og samarbeidet er tidsbegrenset. Videre antyder undersøkelsen at få kommuner involveres i slike samarbeid.

Omfanget av samarbeid om studentoppgaver later til å være noe mer omfangsrikt, men er vanskelig å tallfeste. De kommer gjerne i stand ved at kommunen henvender seg til UH-institusjonen for å få utredet en spesifikk problemstilling. Etter at koblingen mellom kommune og student er gjort er imidlertid UH-institusjonen, slik vi forstår det, lite involvert.

5.5 Oppsummering

Undersøkelsens funn viser at det samlet sett er betydelig kontakt og samarbeid på tvers av kommune- og UH-sektoren gjennom praksissamarbeid, etter- og videreutdanninger og FoU-samarbeid. De fleste kommunene som inngår i undersøkelsen har et bredt samarbeid med en eller flere UH-institusjoner. Disse kommunene er imidlertid utvalgt til undersøkelsen nettopp fordi de utmerker seg med mye samarbeid, og er således ikke representative når det gjelder utbredelse av samarbeid. De illustrerer imidlertid at noen kommuner har et bredt samarbeid som omfatter ulike samarbeidstyper, og som involverer ulike tjenestesektorer i kommunen. Det tyder på at kommuner som inngår UH-samarbeid videreutvikler samarbeidet både i bredden og dybden.

Likevel tyder både denne og andre undersøkelser på at kommune-UH-samarbeid er skjevt fordelt. I en sammenligning av undersøkelsens funn om hvor mange kommuner et utvalg UH-institusjoner samarbeider med, fremkommer det betydelige variasjon. KS Arbeidsgivermonitor antyder det samme, nemlig at det er betydelige variasjon når det gjelder hvor mange kommuner som har et formelt samarbeid med UH-sektoren. Det betyr at selv om undersøkelsen tegner et overordnet bilde av at omfanget samarbeidsprosjekter er stort, så er antallet kommuner som deltar lavere.

Funnene viser at omfang og institusjonaliseringsgrad varierer for ulike samarbeidstyper. Praksissamarbeid er den samarbeidstypen som har størst omfang/utbredelse i betydning av antall kommuner som deltar. Samtidig har praksissamarbeid høy grad av institusjonalisering ved at det er formalisert og innebærer tett kontakt mellom personer på flere nivåer.

FoU-samarbeid har høyere grad av institusjonalisering, men har mindre omfang/utbredelse. Når det gjelder revisjon og utvikling av grunnutdanninger tyder undersøkelsens funn på at få kommuner deltar i dette, og at slikt samarbeid er lite institusjonalisert. Kommunenes kjøp av etter- og videreutdanning, og samarbeid om å etablere og eventuelt utvikle desentraliserte grunnutdanninger, har et langt større omfang og grad av institusjonalisering.

6. Samarbeid om utvikling av UH-utdanninger

I dette kapittelet redegjøres det for omfang og kjennetegn ved den første hovedtypen samarbeid som identifiseres i undersøkelsen, nemlig utvikling av UH-utdanninger. Basert på funnene skilles det mellom tre UH-utdanninger som det samarbeides om: 1) campusbaserte grunnutdanninger, 2) desentraliserte grunnutdanninger og 3) etter- og videreutdanninger.

Skillet mellom desentraliserte/fleksible utdanninger og etter- og videreutdanninger er ikke nødvendigvis entydig og vi har valgt å skille mellom utdanninger som UH-sektoren finansierer og de utdanningene som kommunene betaler for (etter- og videreutdanninger). Analysen viser at det er flere felles kjennetegn mellom disse samarbeidstypene. Vi mener det likevel gir mening å skille mellom dem fordi de foregår i ulikt omfang, og fordi finansieringsansvar også påvirker hvordan samarbeidene fungerer.

Kapittelet baserer seg på intervjuer med representanter for både kommune- og UH-sektoren, samt dokumentanalyse.

6.1 Samarbeid om utvikling av campusbaserte grunnutdanninger

Som en del av kvalitetssikringssystemet skal UH-institusjonene jevnlig evaluere og revidere den enkelte utdanning. UH-institusjonene utvikler også nye utdanninger de vurderer det er behov for, eller som følge av nasjonale signaler. Både i revisjon av eksisterende utdanninger og i utvikling av nye er det vanlig å nedsette arbeids- eller referansegrupper der arbeidslivet er representert.

Undersøkelsen gir ikke noe helhetlig bilde av omfanget av kommune-UH-samarbeid om utvikling av utdanninger, men viser noen eksempler. Når det gjelder lavere grads helseutdanninger er det Utviklingssentre for sykehjem og hjemmetjenester (USHT), vertskommuner og KS som hovedsakelig representerer kommuneperspektivet i de formelle fora som reviderer og videreutvikler fagplaner. USHTs rolle beskrives i intervjuer med informanter fra to utviklingssentre og en UH-institusjon, mens vertskommunenes rolle fremgår av intervjuer med informanter fra to vertskommuner og en UH-institusjon. Videre fremgår det av intervjuer med informanter fra to UH-institusjoner i Nord-Norge at universitetene sammen med KS og helseregionen har utredet behovene i kommunene i forbindelse med Samhandlingsreformen. Representanter fra kommuner KS har valgt ut har så deltatt i å videreutvikle utdanninger i tråd med de behovene som er fremkommet. Vi har også funnet et eksempel på at kommuner er representert i en referansegruppe for en videreutdanning, i dette konkrete tilfellet kommuner hvor mange ansatte gjennomførte den aktuelle videreutdanningen.

Samarbeid om utvikling av lærerutdanningene nevnes ikke, verken av kommune- eller UH-informanter, men informanter fra de fem fylkeskommunene hvor opplæringsavdelingen er intervjuet oppgir at de samarbeider med UH-sektoren om videreutvikling av lærerutdanninger eller skolelederutdanninger.

Funnene fra undersøkelsen tyder altså på at det er få kommuner som deltar i et systematisk samarbeid med UH-sektoren om utvikling av fagplaner. Det viser seg imidlertid at UH-sektoren har bred kontakt med praksisfeltet på andre, dog mindre systematiske, måter. I alle intervjuer som omhandler praksissamarbeid, både med informanter fra kommunene og fra UH-sektoren, fremgår det at det er mye kontakt både gjennom praksissamlinger og at UH-ansatte besøker praksisstedene når studentene har praksis. Samtlige informanter fra UH-sektoren som har uttalt seg om praksissamarbeid har påpekt at praksissamarbeid gir UH-ansatte viktig kunnskap om behovene i praksisfeltet. Vi har også funnet andre eksempler på uformelle arenaer der kommunene og UH-sektoren har anledning til å drøfte kommunenes kompetansebehov. Dette kan eksempelvis være når UH-sektoren arrangerer konferanser for kommunene. I intervjuer med to av høgskolene i innlandet fremgår det for

eksempel at de har begynt å arrangere årlige konferanser for spesialist- og kommunehelsetjenestene sammen. Vi har også funnet eksempler på hvordan USHT blir et viktig bindeledd mellom kommune- og UH-sektoren. I Tromsø arrangerer Senter for Omsorgsforskning og USHT felles konferanser for kommunene, og i Vest Agder deltar representanter fra universitetet i ulike faglige kommunenettverk som USHT koordinerer. Blant de seks UH-institusjonene som ble intervjuet om lærerutdanningene, arrangerer tre skoleeier-forum for kommuner og fylkeskommuner, der en blant annet diskuterer hvilke kompetansebehov kommunene har fremover.

Funn fra undersøkelsen tyder dermed på at UH-sektoren primært skaffer seg kunnskap om kommunenes kompetansebehov, og hvilke implikasjoner det må få for utdanningene som tilbys, gjennom praksissamarbeid og andre samarbeid der de møter representanter for kommunene. Eksempelene overfor viser også at UH-institusjoner inviterer kommunene bredt til å drøfte faglige spørsmål og kommunenes behov.

I 2011 ble universiteter og høyskoler pålagt å opprette Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA) gjennom tildelingsbrevene. Fra Kunnskapsdepartementets side heter det at formålet med rådene er at de skal utarbeide en strategi for samarbeid med arbeidslivet for å bedre kvaliteten og øke fleksibiliteten i studietilbudene.³² Det er opp til den enkelte høyskole og det enkelte universitet å avgjøre hvilken form og hvilke representanter som skal delta i samarbeidsrådene. Dokumentanalyse viser at flere av rådene er nylig etablert. Det kan kanskje bidra til å forklare hvorfor samarbeidsrådene i liten grad omtales i intervjuene. Dokumentanalysen viser videre at det er variasjoner i hvordan rådene er sammensatte og hvilket mandat de er gitt utover å utarbeide en samarbeidsstrategi. Kommuner er i varierende grad representert i samarbeidsrådene. Det kan henge sammen med hvilken profil og hvilke typer samarbeidsparter i arbeidslivet den enkelte høyskole eller universitet har, men det kan også tyde på at de har prioritert ulikt når det gjelder å involvere kommuner.

6.2 Samarbeid om utvikling av desentraliserte eller fleksible utdanninger

Utdanningsinstitusjonene skal sammen med andre aktører i regionene vurdere behovet for desentraliserte og fleksible utdanningstilbud, og har ansvar for å tilby slike studier.³³ Desentraliserte og fleksible utdanninger finansieres i utgangspunktet gjennom rammebevilgningen til utdanningsinstitusjonene på samme måte som de campus-baserte utdanningene. Før 2005 fikk utdanningsinstitusjoner i Nord-Norge tildelt midler for å dekke merkostnader knyttet til desentraliserte studietilbud i landsdelen. I årene etter dette er det satt av midler på statsbudsjettene til fleksible studietilbud, jfr. forklaring i boksen under.

Figur 6-1: Fleksible studietilbud

Fleksible studier er gjerne knyttet til begreper om fleksible læringsformer, der studentene kan velge tidspunkt og teknologi for læringen. Det betyr at fleksible studier både kan tilbys ved studiestedet med ulike tilpasninger, eller på andre steder utenfor studiestedet. Desentraliserte studier er studier der undervisning og/eller eksamen tilbys utenfor studiestedet. Mens UH-institusjonene har det primære ansvaret for å tilby desentraliserte studietilbud i sin region når det er behov for det, tilbyr de også studietilbud mot betaling. Det er ofte etter- og videreutdanningstilbud som tilpasses kjøperens behov, men det kan også være spesiell tilrettelegging av ordinære studietilbud for eksempel ved at enkeltemner eller studier tilbys desentralisert, nettbasert eller samlingsbasert. Hovedforskjellen til samarbeid om desentraliserte utdanninger er derfor hvem som finansierer studiet.³⁴

³² St.meld 44 (2008-2009). *Utdanningslinja*.

³³ Asplan Viak (2009). Analyse av markedet for desentraliserte utdanninger.

³⁴ Definisjonene er hentet fra «Kvalitetssystem for utdanningsvirksomheten ved Universitetet i Tromsø». Tilgjengelig på <http://uit.no/Content/207620/Kap%205%20Retningslinjer%20for%20forvaltning%20av%20EVU%20mm%201.%20okt%202012.pdf>

Det fremgår av Stortingsproposisjon 1 (2011) at det er store forskjeller mellom utdanningsinstitusjonene i satsningen på fleksible studier.³⁵ I 2010 hadde åtte høgskoler over 20 prosent av studentene i fleksible studietilbud som var organisert desentralisert eller som fjernundervisning. IKT-verktøy muliggjør større avstander mellom studenten og studiestedet, og det er en tendens til at utdanningsinstitusjonenes fleksible studier nå tilbys nasjonalt fremfor regionalt slik de ble tidligere. Fra 2006 til 2010 har det også vært en svak økning i antall studenter i fleksible eller desentraliserte studier.³⁶ I 2010 utgjorde de mer enn seks prosent av studentene.

Utdanninger finansiert av UH-sektoren – desentraliserte grunnutdanninger

I en studie av desentraliserte studier oppga mer enn 58 prosent av UH-institusjonene at de gjennomfører studiene alene, mens nesten 22 prosent oppga at de samarbeidet med kommuner eller fylkeskommuner enten direkte eller via et studiesenter.³⁷ Vår undersøkelse viser at kommuner og UH-sektoren samarbeider om å utvikle og organisere desentraliserte studietilbud, og at en del kommuner både i sentrale strøk og i distriktene deltar i slike samarbeid. I undersøkelsen har vi sammenlignet data om desentraliserte utdanninger innen sykepleie. I tillegg til Universitetet i Tromsø, som i en årrekke har tilbudt desentraliserte studier på fire studiesteder, har vi funnet at minst tre av høgskolene og et av universitetene tilbyr eller planlegger desentraliserte sykepleierutdanninger. Tre av dem samarbeider i tre ulike regioner om denne typen studietilbud, og bare ved disse fire UH-institusjonene involveres mer enn 25 kommuner i disse samarbeidene innen sykepleie. I tillegg har vi gjennom intervjuer med kommuner og regionråd blitt kjent med at ytterligere 14 kommuner som gjennom regionråd eller interkommunale sammenslutninger samarbeider med UH-sektoren om desentraliserte utdanninger. Undersøkelsen tyder således på at relativt mange kommuner samarbeider med UH-sektoren om desentraliserte studietilbud.

Hva kjennetegner så samarbeid om desentraliserte utdanninger? Funnene tyder på at det primært er kommunene som tar initiativet til desentraliserte utdanninger. Funnene tyder videre på at etterspørselen etter desentraliserte utdanninger er stor, og at kommunene har høye forventninger til at det skal tilbys desentraliserte utdanninger for å imøtekomme kompetansebehovet i kommunal sektor parallelt med at ansatte står i arbeid. Kompetansebehovet følger av at mange kommuner sysselsetter ufaglærte, og av at kommunene de siste ti årene er tillagt større og mer komplekse oppgaver. Undersøkelsen viser at kommuner ofte samarbeider gjennom regionråd eller interkommunale sammenslutninger for å få i stand både desentraliserte utdanninger og selvfinansierte etter- og videreutdanninger.

Videre kjennetegnes samarbeidet av tett dialog om både innhold og dimensjonering i utdanningene. Det er UH-institusjonen som har ansvar for den faglige kvaliteten, men flere av eksemplene vi har funnet viser at det også gjøres en betydelig felles innsats for å kartlegge kompetansebehovene og å utvikle et opplegg som gjør utdannelsen særlig relevant for arbeid i kommunal sektor.³⁸

Utdanninger finansiert av kommunene – etter- og videreutdanning

Undersøkelsen viser at det er noen fellestrekk mellom samarbeid om desentraliserte eller fleksible utdanninger finansiert av UH-institusjonene og utdanninger som kommunene selv finansierer. Samarbeid forankres også her ofte gjennom regionråd eller interkommunale samarbeid, de er avtalefestet, og kjennetegnes av tett dialog.

³⁵ Kunnskapsdepartementet (2011). Prop. 1S. 2011-2012, side 124.

³⁶ Kunnskapsdepartementet (2011). Prop. 1S. 2011-2012.

³⁷ Asplan Viak (2009). Analyse av markedet for desentraliserte utdanninger.

³⁸ Se for eksempel Mekki, T.E. og Tollefsen, S. (2008). *EVUK – samarbeid om etter- og videreutdanning i kommunehelsetjenesten*. Høgskolen i Bergen: Skriftserien nr 1/2008; eller *Sykepleierutdanning for framtida. Sykepleierutdanning med kommunehelsetjenesten som siktemål – et samarbeidsprosjekt mellom Larvik kommune og Høgskolen i Vestfold*. Prosjektplan utviklet av Larvik kommune og Høgskolen i Vestfold.

Vi finner imidlertid to viktige forskjeller mellom disse samarbeidstypene. For det første indikerer undersøkelsen at omfanget av samarbeid der kommunen finansierer studietilbudene er større enn desentraliserte studietilbud som UH-institusjonene tilbyr. Undersøkelsen gir ikke noe nøyaktig svar på omfanget av UH-sektorens samarbeid med kommuner om eksternt finansierte studietilbud, men ni av de ti fokuskommunene som deltok i undersøkelsen fortalte om konkrete samarbeid om etter- og videreutdanning. Vi vet også fra andre undersøkelser at mange kommuner investerer i kompetanseutvikling. En undersøkelse fra 2010 viser for eksempel at over 60 prosent av kommunene som besvarte undersøkelsen satser på formell kompetanseutvikling av medarbeidere via utdanningssystemet.³⁹

Den andre viktige forskjellen handler om finansiering. Siden kommunene må bruke egne midler, ofte supplert av tilskudd fra Fylkesmannen, preges samarbeidet i stor grad av markedslogikk. Kommunene er i prinsippet i en forhandlingssituasjon ved at de kan velge å samarbeide med flere utdanningsinstitusjoner, og de kan stille krav til skreddersøm, innhold og dimensjonering. Det betyr at kommunene gjerne inngår samarbeid med utdanningsinstitusjoner i andre deler av landet, og at de kan ha samarbeid med flere utdanningsinstitusjoner og private aktører samtidig. Særlig blant høgskolene opplever informanter at de konkurrerer både med hverandre og med et bredere spekter av tilbydere av kurs og studier. Samtidig preges samarbeidet av at offentlige kjøp er strengt lovregulert, noe som begrenser muligheten for dialog før samarbeidet inngås.

Samarbeidet er tidsbegrenset, men vi har inntrykk av at en del kommuner og regionråd som har benyttet seg av et desentralisert utdanningstilbud én gang gjerne gjentar samarbeidet innenfor eksisterende eller nye fagområder.

6.3 Oppsummering

Funn fra undersøkelsen tyder på få kommuner involveres i systematisk arbeid med revisjon og utvikling av grunnutdanninger. Fylkeskommunene deltar i noe større grad, og da særlig i utvikling av lærer- og lederutdanninger. Samtidig viser undersøkelsen at det finnes andre, mindre formelle, kontaktpunkter der faglige spørsmål og praksisfeltets behov drøftes. Dette gjelder for eksempel praksissamarbeid, som bidrar til å skape mer bevissthet om praksisfeltets behov blant ansatte i UH-sektoren. UH-sektoren inviterer også kommunene til konferanser og møter der nasjonale føringer, faglige spørsmål og kommunesektorens kompetansebehov kan drøftes, så som konferanser om Samhandlingsreformen og skolefaglige forum.

Funnene tyder på at det samarbeides i noe større grad når utdanninger tilbys som desentraliserte eller fleksible studier, og i enda større grad når det gjelder etter- og videreutdanninger som kommunene selv finansierer. Dette samarbeidet kjennetegnes av markedsmekanismer ved at kommunene gjerne samarbeider med UH-institusjoner i andre landsdeler, og med flere UH-institusjoner på en gang.

³⁹ Sollien, T. H. og Moland, L.E. et.al. (2010). *Strategisk kompetanseutvikling i kommunene*. Tilgjengelig på <http://www.ks.no/Global/Verkt%C3%B8y%20for%20strategisk%20kompetanseplanlegging/FOUStrategiskkompetanseutviklingi/kommunene.pdf>

7. Samarbeid om praksisstudier

Dette kapitlet presenterer undersøkelsens funn om samarbeid om gjennomføring av grunnutdanningene, og består av en redegjørelse av praksisstudier i lærerutdanningene, sykepleierutdanningen og medisinerutdanningen. Utvalget av utdanninger henger sammen med at de fleste informantene som inngikk i undersøkelsen fra UH-sektoren er tilknyttet disse studiene. Disse studiene er også blant de største som rekrutterer til kommunal sektor, og de egner seg godt til å illustrere likheter og forskjeller i praksisstudier.

Vi har i undersøkelsen også forsøkt å finne eksempler på samarbeid mellom kommuner og UH-sektoren innen teknisk sektor. Hovedfunnet er at det finnes svært lite samarbeid om tekniske utdanninger. Vi har imidlertid identifisert ett eksempel på et slikt samarbeid om kommunale kartforretninger som skaper gode resultater for både kommunen og høgskolen.

Kapitlet baserer seg i hovedsak på intervjuer med representanter for kommune- og UH-sektoren.

7.1 Kjennetegn ved og omfang av praksissamarbeid

Undersøkelsen viser at praksissamarbeid i stor grad reguleres i samarbeidsavtaler som avklarer roller og ansvar. Praksissamarbeidet forutsetter også en rekke møtepunkter som involverer ulike deler av kommuneorganisasjonene. Møtepunktene er nødvendige for å koordinere studentenes praksisopphold i forkant, underveis og etter praksisoppholdet, oppfølging mens studentene er i praksis, og tilbud om veilederutdanning for ansatte i kommunene som har veilederansvar for studentene. Samarbeidet involverer således et bredt spekter av ledere og medarbeidere både i kommunene og ved fakulteter og avdelinger som tilbyr helse- og sosialutdanninger.

Selv om undersøkelsen viser at mange kommuner deltar i praksissamarbeid, er et sentralt funn at det er store variasjoner mellom UH-institusjonene når det gjelder antall praksiskommuner. I undersøkelsen har vi funnet to høgskoler og ett universitet som har en overordnet samarbeidsavtale med samtlige kommuner i sitt fylke, hvor avtalen åpner for praksissamarbeid. I disse tilfellene har UH-institusjonene potensielt praksissamarbeid med mellom 20 og 30 kommuner. Samtidig har vi funnet eksempler på UH-institusjoner som har praksissamarbeid hovedsakelig med én kommune, i tillegg til enkelte andre kommuner som de har overordnede avtaler med.

Vi mener variasjonen kan forklares ut fra tre forhold: For det første greier enkelte utdanningsinstitusjoner å finne tilstrekkelig praksisplasser i vertskommunen og enkelte andre kommuner som ligger nær studiestedet, og har dermed ikke insentiver for å samarbeide bredere. For det andre er det langt mer ressurskrevende for utdanningsinstitusjonene å følge opp studenter langt unna studiestedet i løpet av praksisperioden. Praksisopphold langt unna studiestedet medfører utgifter til transport og eventuelt til bolig under praksisperioden. Enkelte informanter fra UH-sektoren påpeker at dette medfører ekstra utgifter for dem, fordi de dekker studentenes merutgifter knyttet til praksis. Dette fremgår av *Forskrift om egenbetaling ved universiteter og høgskoler* der det heter at statlige institusjoner som hovedregel ikke kan kreve egenbetaling fra studenter i studieprogrammer som leder frem til en grad eller yrkesutdanning. Samtidig har enkelte informanter fortalt at noen kommuner tilbyr studentene gratis hybel fordi de ønsker å ha praksisstudenter i kommunen. En tredje årsak som fremgår av undersøkelsen er at studentene ikke ønsker å ha praksis langt unna studiestedet. Imidlertid erfarer flere utdanningsinstitusjoner med praksissamarbeid i kommuner langt unna studiestedet at dette ofte er gode praksisplasser fordi det er noe kommunen virkelig ønsker.

Oppsummert har UH-institusjonene få insentiver for å inngå praksissamarbeid med kommuner som ligger langt unna studiestedet. En konsekvens er at distriktskommuner går

glipp av de positive sidene ved å ha praksisstudenter, så som rekrutteringsmuligheter, kompetanseutvikling i veiledningspedagogikk, og en kontaktflate inn mot et UH-miljø.

Undersøkelsen viser at omfanget av praksiskommuner er høyere i sykepleierutdanningen enn i lærerutdanningene. Mens de UH-institusjonene som har flest praksiskommuner i lærerutdanningene oppgir at det gjelder 10-15 kommuner, samarbeider enkelte UH-institusjoner med over 25 kommuner innen sykepleie. Dette skyldes trolig at det er langt flere sykepleierstudenter enn lærerstudenter, og at praksisstudiene er langt mer omfattende i sykepleieutdanningene. Det betyr at det er behov for langt flere praksisplasser og et større apparat for å gjennomføre praksis i sykepleieutdanningen (og øvrige helseutdanninger). Noen av høgskolene som inngår i undersøkelsen opplyser at de så vidt greier å få tilstrekkelig praksisplasser for hver praksisperiode.

7.2 Praksis i lærerutdanningene

Kommuner og fylkeskommuner er gjennom Opplæringsloven og Barnehageloven forpliktet til å bidra til gjennomføring av praksisstudier. Praksissamarbeidet reguleres av en sentralt forhandlet avtale, kalt øvingslæreravtalen. Det er også lagt inn et økonomisk insentiv for de skolene og barnehagene som stiller som praksissted for lærerstudenter.

Undersøkelsen viser at flere utdanningsinstitusjoner inngår avtaler med praksisfeltet som omfatter mer enn selve praksisen. Slike avtaler kalles gjerne partnerskapsavtaler. Blant UH-institusjonene som inngår i undersøkelsen varierer antallet de har slike avtaler med fra tre til ti kommuner. Samarbeidet innebærer overordnede avtaler og jevnlig møtepunkter mellom utdanningsinstitusjonen og praksisskoleeier, mens det er mer spesifikke avtaler og møtepunkter som gjelder praksissamarbeidet eller konkrete samarbeidsprosjekter med et utvalg skoler i kommunen (såkalte partnerskoler). Partnerkommuner/-skoler får gjennom avtalen gjerne tilbud om å delta i forskningsprosjekter, motta bistand til utviklingsarbeid, eller komme i kontakt med master- og doktorgradsstudenter som kan bistå med prosjekter.

Ett av casestudiene i undersøkelsen handler om etablering av såkalte universitetsskoler som et samarbeid mellom Universitet i Tromsø og Tromsø kommune. Samarbeidet presenteres i boksen under.

Figur 7-1: Samarbeidseksempel: Universitetsskoler i Tromsø

Universitetsskoler i Tromsø

Universitetsskoleprosjektet i Tromsø er et samarbeid mellom Institutt for lærerutdanning og pedagogikk (ILP) ved Universitetet i Tromsø (UiT) Tromsø kommune. Bakgrunnen for dette prosjektet var opprettelsen av integrert femårig lærerutdanning på masternivå ved UiT høsten 2010. Denne utdanningen innebærer mer spesialisering og større faglig fordypning i sentrale fag, og at de fremtidige lærerne skal tilegne seg betydelig kunnskap i forsknings- og utviklingsarbeid. Den nye lærerutdanningen medførte også nye krav til praksisdelen av utdanningen, og med det også nye krav til skolene og praksislærernes kompetanse.

Seks skoler (fire barneskoler og to ungdomsskoler) har etter en søknads- og kvalitetsvurderingsprosess fått status som universitetsskole. Denne statusen innebærer en forpliktelse om å være arena for studenters praksis og til å legge til rette for forsknings- og utviklingsarbeid ved skolene. Samtidig forplikter skolene seg til at personalet får utdanne seg videre og på den måten heve sin kompetanse (videreutdanning i veiledning er obligatorisk for praksislærerne, i tillegg skal det gis videreutdanning på andre fagområder). Målet med universitetsskoleprosjektet er dermed å styrke kvaliteten både på lærerutdanningene og i skolene, og det har vært et sentralt poeng gjennom hele prosessen at dette er et samarbeid mellom to likeverdige parter som har en gjensidig interesse i å få til et samarbeid om praksis i lærerutdanningen. Den gjensidige nytten for begge parter fremstår som en viktig årsak til at samarbeidet har kommet i stand og tilsynelatende fungerer på en god måte.

Samarbeidet har en styringsgruppe bestående av representanter for universitet og kommune, mens den daglige oppfølgingen er tillagt en koordinator som er ansatt i full stilling. Denne stillingen er delfinansiert av kommunen og universitetet. Denne koordinatorstillingen, og det faktum at den er finansiert i fellesskap av samarbeidspartnerne, fremstår som et ytterligere suksesskriterium for samarbeidet, da det bidrar til helhet i samarbeidet, opprettholder trykket, og sikrer gjensidig forankring og engasjement.

I den grad det har vært utfordringer i samarbeidet dreier det seg i størst grad om å få frigjort nok tid slik at lærerne kan ta videreutdanning utover den obligatoriske videreutdanningen i veiledning.

7.3 **Praksis i helse- og sosialutdanningene**

Frem til 2006 ble finansieringen av helseforetakenes utgifter forbundet med praksisopplæring innen helse- og sosialfaglige utdanninger dekket ved at utdanningsinstitusjonene selv betalte de som fungerte som veiledere og undervisere i praksisfeltet. Denne modellen ble endret i 2006, da man gikk over til *samarbeidsmidler*. Overgangen fra de tidligere praksisveiledningsmidlene til samarbeidsmidler innebar en overgang fra en ordning der praksisarenaene fikk betaling per student, til en situasjon der institusjonene måtte konkurrere om midler, i samarbeid med utdanningsinstitusjonene. Midlene skal vurderes og prioriteres av samarbeidsorganene mellom helseforetakene og utdanningsinstitusjonene.

Formålet med omleggingen var å skape bedre samarbeid mellom utdanningsinstitusjon og praksisfelt, bedre praksisopplegg og praksisveiledning, bedre integrering av teori og praksis i utdanningene, og mer praksisnær forskning og utviklingsarbeid. Samarbeidsmidlene skal gå til prosjekter/særskilte tiltak som har til hensikt å fremme samarbeid mellom høgskolene og praksisstedene, både i spesialisthelsetjenesten og primærhelsetjenesten. Praksisundervisning og forsknings- og utviklingsarbeid blir fremhevet som særskilte fokusområder ved bruk av samarbeidsmidler. Aktuelle områder for samarbeid som har blitt trukket frem er blant annet utvikling og dokumentasjon av praksismodeller og hospiteringsordninger.

Samarbeidsprosjektene som omtales i intervjuer har enten handlet om faglige problemstillinger i de kommunale tjenestene, eller om å forbedre modeller for veiledning og gjennomføring av praksisstudiene. Informantene har imidlertid ikke kunnet nøyaktig tallfeste omfanget av prosjekter. Undersøkelsen viser at kommuner som har deltatt i samarbeidsprosjekter er tilfredse med utbyttet, men at det er tidkrevende å delta. Funnene antyder at mindre kommuner og kommuner langt unna studiestedet i mindre grad deltar i samarbeidsprosjekter. Dette kan trolig tilskrives utfordringer i å avsette tilstrekkelig tid til reise og fagutvikling i mindre tjenester. Samtidig er det eksempler på at samarbeidsprosjekter kan tilknyttes utviklingssentre for sykehjem og hjemmetjenester, og der disse er lokalisert i distriktene kan dette være en god plattform for å sikre spredning av tilgang til samarbeidsmidler.

Ett av casestudiene i undersøkelsen handler om et utviklingsarbeid om å utvikle en ny modell for gjennomføring av praksis mellom Høgskolen i Sør-Trøndelag og flere kommuner. Samarbeidet presenteres i boksen under.

Figur 7-2: Samarbeidseksempel: Studentgrupper i praksis

Studentgrupper i praksis

Høgskolen i Sør-Trøndelag har sammen med omkringliggende kommuner etablert et samarbeid om å utvikle en pedagogisk modell for gjennomføring av praksisstudier i første og tredje år i sykepleierutdanningen. En normal modell for praksisstudier i sykepleie er at en student tilknyttes en kontaktsykepleier som veileder, og at det er relativt få praksisstudenter på samme avdeling.

Denne alternative modellen innebærer at en studentgruppe gjennomfører praktiske studier sammen på en avdeling, hvor deltakelse i studentgruppen og veiledning fra et veileder-team danner struktur for læring. Prosjektene er finansiert av samarbeidsmidler.

Prosjektet er organisert slik at et veilederteam på tre sykepleiere har ansvar for en studentgruppe på seks til ti studenter. Den pedagogiske tanken er at studentene lærer av hverandre og støtter hverandre i en gruppedynamikk. Praksisperioden i det tredje året innebærer i tillegg at studentene skal overta ansvaret og driften av avdelingen de har praksis.

Deltakerne er tilfredse med denne modellen, herunder praksisveiledere, avdelingsledere, studenter og lærere ved høgskolen. Det fremheves at gruppepraksis gir gode muligheter for læring og støtte i studentgruppen. Studentene lærer sykepleie både ved å arbeide sammen i praktiske situasjoner og ved å reflektere over erfaringer i fellesskap i studentgruppen. I tillegg er det mindre sårbart for sykefravær når veiledningen foregår i et team, fremfor at det er en enkelt sykepleier som har veilederansvaret.

Det er også flere fordeler forbundet med at studentene tar over driften av avdelingen i det tredje studieåret. For det første kan det føre til at studentene får et ekstra eierskap til praksisstedet og utøvelsen av praksisstudiet. Dette kan også bidra til økt engasjement blant studentene, som igjen bidrar til økt interesse for å jobbe som sykepleier i kommunen. For det andre gir denne formen for praksis økt kjennskap til hva det innebærer å jobbe som sykepleier i virkeligheten, hvilket kan bidra til å redusere det såkalte praksissjokket når studentene er ferdig utdannet og skal ut i arbeid. For det tredje blir det frigjort tid for de ansatte på sykehjemmene når studentene tar over driften på avdelingen. Denne tiden brukes på fag- og kompetanseutvikling, gjennom undervisning eller hospitering i hjemmebaserte tjenester eller på sykehus.

Eksemplet fra Høgskolen i Sør-Trøndelag viser et viktig poeng ved samarbeidsmidlene som flere informanter har påpekt, nemlig at ordningen har lagt til rette for samarbeidsprosjekter som har skapt gode resultater både i tjenestene og i måten praksisstudier tilbys på. Samtidig etterlyser en rekke informanter en mer reell kompensasjon for de kostnadene kommunene har i forbindelse med å ta imot praksisstudenter. Grunnen til at en del kommuner ikke søker om samarbeidsmidler kan være at de ikke har kapasitet til å utarbeide prosjektsøknad eller prioritere utviklingsprosjekter. En UH-institusjon som opplever at antallet søknader fra kommunene har sunket har i den forbindelse stilt midler og veiledere til rådighet for at kommunene skal kunne få bistand til å utarbeide prosjektsøknader.

NIFU gjennomførte en evaluering av samarbeidsmidler i helse- og sosialfagutdanningene i 2011.⁴⁰ Evalueringen viste at involverte parter fra sykepleie og andre utdanninger som samarbeider med spesialisthelsetjenesten i stor grad er fornøyd med ordningen. Denne gruppen synes ordningen med samarbeidsmidler i ganske stor grad har bidratt til bedre

⁴⁰ NIFU (2011). *Evaluering av samarbeidsmidler i helse- og sosialfagutdanningene*. URL: [http://www.nifu.no/Norway/Publications/2011/Webrapport%2029-2011%20\(3\)_30%20aug.pdf](http://www.nifu.no/Norway/Publications/2011/Webrapport%2029-2011%20(3)_30%20aug.pdf)

samarbeid, bedre praksisopplegg, bedre integrering av teori og praksis, og mer praksisnær forskning og utviklingsarbeid. Innen sosialfagene, på den andre siden, som i stor grad har samarbeidspartnere og praksisarenaer i kommunesektoren, er man mindre fornøyd. Denne sektoren opplever at de ikke får ta del i midlene på samme måte som var tenkt. Evalueringen viser at sykepleie, med praksis i spesialisthelsetjenesten og kommunal helse og omsorgstjeneste, får størst andel av samarbeidsmidlene, sammen med de andre utdanningene med praksis i spesialisthelsetjenesten. Dette skyldes ifølge evalueringen både størrelsen på utdanningene og at spesialisthelsetjenesten er en kompetent og ressurssterk samarbeidspartner å søke om prosjektmidler sammen med. Evalueringen viser også at det er til dels store variasjoner i hvor mye samarbeidsmidlene utgjør per utdanningsinstitusjon, og også hvor mye de utgjør per student. Evalueringen gir ikke et klart svar på hvorfor disse forskjellene er til stede.

Praksis i medisnutdanningen

I undersøkelsen har vi også intervjuet representanter for to av universitetene som tilbyr medisinstudier. Medisinstudenter skal ha minimum seks ukers praksis i kommunehelsetjenesten. Samarbeidet preges imidlertid av lite kontakt mellom medisinstudiet og den enkelte kommune, fordi praksisavtalene i de fleste tilfeller inngås med privatpraktiserende allmennleger [fastleger] i kommunehelsetjenesten, eventuelt det enkelte legekontor. Den primære utfordringen er like fullt som i de andre helseutdanningene at kommunene ikke har noe ansvar for å ta imot praksisstudenter på samme måte som spesialisthelsetjenesten. At avtaleparten er den enkelte allmennlege eller legekontor gjør dette samarbeidet svært arbeidskrevende for universitetene. Det er også kostbart, fordi universitetene enten må betale lønn eller gi tilstrekkelig kompensasjon for tapt produksjon slik at allmennlegene skal ønske å delta i praksissamarbeid.

7.4 Praksissamarbeid innen tekniske fag

Innen tekniske fag har vi kun identifisert få eksempler på praksissamarbeid, eller annet samarbeid om innhold og gjennomføring av grunnutdanningene. Begrunnelsen som gis fra utdanningsinstitusjonene er at kommuner verken viser interesse for praksissamarbeid eller for å delta på yrkesmesser for studenter innen tekniske fag. Dette, sammen med private arbeidsgiveres mulighet for å tilby nyutdannede kandidater bedre betingelser enn det kommunesektoren er i stand til, bidrar til at studentene er langt mer interesserte i praksis og arbeid hos private arbeidsgivere. Et eksempel som kan betegnes som et praksissamarbeid presenteres i boksen under.

Figur 7-3: Praksiseksempel: Praksissamarbeid mellom Høgskolen i Bergen og Fjell kommune

Praksissamarbeid mellom Høgskolen i Bergen og Fjell kommune om landmåling

Siden 2005 har Fjell kommune og Høgskolen i Bergen samarbeidet om et kurs i bachelorgraden Landmåling og eiendomsdesign. Fra 2011 har også Sund og Øygarden deltatt. Samarbeidet består av at studentene, med veiledning av sine lærere og i tett dialog med kommunen, hver høst løser mellom 15-25 av kommunens kartforretninger. Kommunen opplever at samarbeidet bidrar til faglig utvikling og kompetansebygging og avlastning i saksmengde. I tillegg har samarbeidet ført til at flere studenter har valgt å skrive prosjektoppgaver i dialog med kommunene, og de har rekruttert studenter når disse er ferdige med utdanningen. Høgskolen synes at samarbeidet gjør utdanningen langt mer praksisrettet og relevant for studentene. I tillegg vurderes det som en god måte for høgskolens fagpersonale å holde seg oppdatert på hva som skjer i praksisfeltet, både når det gjelder hvordan matrikkelloven implementeres i kommunen, og med hensyn til forhandling og konflikthåndtering i møte med grunneiere. Denne praksisnære kunnskapen har høgskolen brukt til å utvikle opplegget som et videreutdanningstilbud som de tilbyr kommuner andre steder i landet. Slik skaper samarbeidet nytte for studentene, og konkrete resultater for både kommunen og høgskolen.

7.5 Oppsummering

Praksissamarbeid representerer det mest omfattende samarbeidet mellom kommune- og UH-sektoren i undersøkelsen, ved at et betydelig antall kommuner tar imot praksisstudenter. Kommunene selv ser flere gevinster ved dette samarbeidet. Undersøkelsen viser at UH-sektoren også forsøker å gjøre det attraktivt å være praksiskommune ved å tilby kompetanseutvikling for praksisveiledere og å delta i utviklingsarbeider. I helse- og sosialutdanningene kan slike prosjekter finansieres ved samarbeidsmidler, mens de må finansieres på andre måter i lærerutdanningene. Undersøkelsen viser også at praksissamarbeid har høy grad av institusjonalisering ved at de er formaliserte, og at de innebærer møtepunkter på flere nivåer mellom kommunen og UH-institusjonen.

8. Forsknings- og utviklingssamarbeid som verktøy for nyskaping og innovasjon

Den tredje hovedformen for samarbeid mellom kommuner og UH-sektoren vi finner er FoU-prosjekter. I dette kapitlet presenteres en rekke ulike måter å organisere FoU-samarbeid på. I noen av eksemplene har samarbeidet resultert i utvikling av nye produkter eller arbeidsmåter.

Kapitlet baserer seg på dokumentanalyse og intervjuer med representanter for kommune- og UH-sektoren.

8.1 Forskning og utvikling, nyskaping og innovasjon

Begreper som forskning og utvikling (FoU), nyskaping og innovasjon blir mye brukt når det snakkes om kompetanse- og virksomhetsutvikling, men brukes i praksis ulikt. *Forskning og utviklingsarbeid* (FoU) er en definisjon hentet fra OECDs Frascati-manual, og defineres som «kreativ virksomhet som utføres systematisk for å oppnå økt kunnskap, herunder kunnskap om mennesket, kultur og samfunn, og omfatter også bruken av denne kunnskapen til å finne nye anvendelser.»⁴¹ Det er vanlig å dele FoU inn i grunnforskning, anvendt forskning og utviklingsarbeid, jfr. boksen under.

Figur 8-1: Trekk ved FoU-virksomhet

Grunnforskning er eksperimentell eller teoretisk virksomhet som primært utføres for å skaffe til veie ny kunnskap om det underliggende grunnlag for fenomener og observerbare fakta, uten sikte på spesiell anvendelse eller bruk.

Anvendt forskning er også virksomhet av original karakter som utføres for å skaffe til veie ny kunnskap. Anvendt forskning er imidlertid primært rettet mot bestemte praktiske mål eller anvendelser.

Utviklingsarbeid er systematisk virksomhet som anvender kunnskap fra forskning og praktisk erfaring, og som er rettet mot:

- det å framstille nye eller vesentlig forbedrede materialer, produkter eller innretninger, eller
- å innføre nye eller vesentlig forbedrede prosesser, systemer og tjenester.

Kilde: Utdrag fra OECDs «Frascati Manual» i norsk oversettelse. Oslo: PDC Tangen

FoU er med andre ord ulike former for systematisk virksomhet, men mens grunnforskning ikke tar sikte på spesiell anvendelse og bruk, er anvendt forskning og utviklingsarbeid rettet mot bestemte praktiske mål, anvendelser og forbedringer.

Schumpeters klassiske definisjon av innovasjon er knyttet til utvikling av varer og tjenester for et marked, og befatter seg således primært med økonomisk innovasjon. Frascati-manualen begrenser sin definisjon av innovasjon til teknologisk innovasjon, og innebærer utvikling fra en idé til en vare eller tjeneste som kan introduseres på et marked.⁴² En vanlig innvending mot disse definisjonene er således at de i for liten grad inkluderer nyskaping i tjenesteytende næringer, og i aktiviteter utenfor markedet.⁴³ I offentlige politiske dokumenter har en de siste årene derfor lagt en bredere definisjon til grunn. I Stortingsmelding nr. 7

⁴¹ NIFU (2004). Utdrag fra OECDs «Frascati Manual» i norsk oversettelse. Oslo: PDC Tangen.

⁴² NOU 2000:7. *Ny giv for nyskaping*.

⁴³ NOU 2000:7. *Ny giv for nyskaping*.

(2008-2009) defineres innovasjon som «en ny vare, en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen for å skape økonomiske verdier.» Videre gis det klart uttrykk for at regjeringen vil tilrettelegge for økt innovasjon i offentlig sektor for å heve kvaliteten i tjenestene, og for å sikre en mer effektiv ressursbruk.

Stortingsmelding nr. 13 (2011-2012) *Utdanning for velferd* slår fast at økt satsing på innovasjon og entreprenørskap er et sentralt utviklingsområde for bedre helse- og velferdstjenester. Særlig organisatoriske og teknologiske løsninger vektlegges for å løse det økende behovet for personell i sektoren. Innovasjons- og nyskappingskompetanse vektlegges i økende grad også gjennom hele utdanningsløpet for å styrke verdiskaping både i offentlig og privat sektor, og å gjøre arbeidsstyrken i stand til å møte fremtidige kompetansebehov. Innovasjon og entreprenørskap integreres også i større grad i grunnopplæringen gjennom Kunnskapsløftet,⁴⁴ og integreres i alle fagområder i høyere utdanning innen 2012.⁴⁵

En vanlig presisering av innovasjonsbegrepet er at en ny idé eller oppfinnelse ikke er en innovasjon før den tas i bruk.⁴⁶ Det er med andre ord kombinasjonen av kunnskap og ressurser som gjør at en idé eller en oppfinnelse kan kalles innovasjon. Kallevig (2010) går enda lengre og sier at nyskapingen må være lansert i markedet eller tatt i bruk, «Hvis ikke – så er det ikke innovasjon, men forskning og kreativ utvikling.»⁴⁷ Sammenhengen mellom FoU-arbeid og innovasjon og nyskaping ut fra dette ståstedet er at FoU-arbeid er metoden eller prosessen som *kan* lede til nyskaping og innovasjon, men som ikke alltid gjør det.

8.2 Omfang og kjennetegn ved eksisterende FoU-samarbeid mellom kommune og UH-sektoren

Svært mange informanter fra UH-sektoren har trukket frem at de har en rekke forskningsprosjekter med kommuner, og ni av de ti fokuskommunene som inngår i undersøkelsen oppgir at de har ett eller flere FoU-samarbeid. Det er ut ifra undersøkelsen vanskelig å fastslå omfanget av FoU-samarbeid mellom kommuner og UH-sektoren. Flere av forskningsprosjektene som konkret nevnes, utføres sammen med vertskommunen eller sammen med USHT. Videre deltar noen av kommunene i forskningsprosjekter med flere UH-miljøer, noe som kan tyde på at antallet kommuner som deltar i FoU-samarbeid er lavere enn antallet samarbeidsprosjekter. FoU-prosjekter er også forankret i ulike enheter ved UH-institusjonene, og det er således krevende å identifisere omfanget.

Et annet relevant spørsmål er hvilke krav som skal stilles for at det skal kunne kalles *samarbeid* og ikke bare prosjekter der kommuner er forskningsobjekter, slik sitatet under illustrerer.

Vi vil ikke bare være et objekt for forskning, men at forskerne kan komme tilbake til oss og fortelle om resultater og gi veiledning. Det er en utfordring at de bruker oss som objekter. Vi har samarbeid med en forsker nå som gjør det motsatte, som er opptatt av veiledning om god praksis. Men det er ikke hovedtrenden. (Seksjonsleder pedagogisk utvikling, fylkeskommune)

Under har vi valgt å presentere ulike typer FoU-samarbeid, men felles for dem er at kommunen deltar mer aktivt enn å stille praksisstedet til disposisjon for datainnsamling. Vi mener antallet kommuner som deltar aktivt i FoU-samarbeid utover å stille seg til disposisjon for datainnsamling er lavere enn noen av de andre samarbeidstypene som presenteres i kapittel 6 og 7.

⁴⁴ St.meld 7 (2008-2009).

⁴⁵ St.meld. 13 (2011-2012)

⁴⁶ Se for eksempel St.meld 7 (2008-2009) eller AsplanViak/Fafo (2010).

⁴⁷ Sitert i AsplanViak/Fafo (2010).

Slike FoU-samarbeid har imidlertid høy grad av institusjonalisering. De innebærer en rekke møtepunkter, og faglige bidrag fra begge parter. Videre involveres det betydelige ressurser både i form av tid til å koordinere og drive arbeidet. Det betyr at FoU enten defineres som oppdragsvirksomhet der kommunen betaler, eller at kommunen og utdanningsinstitusjonen sammen søker nasjonale eller regionale midler. FoU-samarbeid kjennetegnes av formelle kontrakter og av forankring på høyt nivå.

I undersøkelsen har vi funnet ulike måter å organisere FoU-samarbeid på, herunder forskningsprosjekter, samarbeid om studentoppgaver, faglige nettverk, kompetanseklynger og kombinerte stillinger. Datamaterialet gir ikke grunnlag for å anslå antall og omfang når det gjelder ulike typer FoU-virksomhet, fordi de er forankret i så mange ulike avdelinger og enheter ved den enkelte UH-institusjon. Det samme gjelder for faglige nettverk og kompetanseklynger. Når det gjelder kombinerte stillinger har vi funnet eksempler på dette ved fem av UH-institusjonene, men to-tre flere har nevnt at dette er noe de har diskutert. I det følgende presenteres en rekke eksempler på disse organiseringsmåtene, hvor flere av dem kan sies å ha bidratt til innovasjon og nyskaping.

Forskningsprosjekter

Hvilken samarbeidsform forskningsprosjektene som omtales generelt i intervjuene har, gir ikke undersøkelsen svar på. Aksjonsforskning er imidlertid en forskningsmåte der kommunen både er forskningsobjekt og samarbeidspart.

Aksjonsforskning er en særskilt måte å drive forskning på, og kjennetegnes av at forskeren jobber sammen med dem det forskes på. Forskningens resultater brukes til å foreslå og iverksette nye tiltak, som så blir gjenstand for mer systematisk utforskning. En grunntanke er at forskeren og praktikere har forskjellig, men komplementær kompetanse som kan utnyttes til å løse problemer, og en sentral målsetning er å skape felles lærings- og refleksjonsprosesser mellom forsker og «problemeieren».⁴⁸

I casestudien undersøkte vi samarbeidet mellom Ål kommune og Høgskolen i Buskerud nærmere, der et av de bærende elementene er aksjonsforskning på kommunens hjemmetjenester, jfr. boksen under.

Figur 8-2: Praksiseksempel: «Tettere på»-modellen

Ål kommune og Høgskolen i Buskerud: «Tettere på»-modellen

Forskere ved fakultet for helsevitenskap ved Høgskolen i Buskerud har sammen med Utviklingscenter for hjemmetjenester i Buskerud og Ål kommune utviklet og implementert modellen «Tettere på» i Ål kommunes helse- og omsorgstjeneste. Modellen er utviklet av de involverte forskerne og går ut på at forskere, ledere og ansatte i kommunens helse- og omsorgstjenester har en felles faglig og etisk erfaringsdeling og en kritisk refleksjon om kliniske problemstillinger i hverdagen. Målet er å søke kunnskapsbaserte løsninger som er gjennomførbare i samarbeid med pasient/pårørende og andre kollegaer, og å evaluere effektene av tiltakene i fellesskap. Et viktig element i modellen er at kommunens ledere og ansatte i helse- og omsorgstjenestene er med på å identifiserer problemstillinger de opplever som særlig faglig eller etisk utfordrende i sin tjenesteproduksjon. Utviklingsprosjektene er således valgt ut ifra kommunens behov, og forankret hos ledelsen.

Aksjonsforskning er en ressurskrevende samarbeidsform. For å finansiere prosjektet frikjøper Ål kommune deler av de to forskernes stillinger ved høgskolen. Samarbeidet må ses i sammenheng med at Ål er vertskommune for Utviklingscenter for hjemmetjenester i Buske-

⁴⁸ Levin og Klev (2002). Forandring som praksis. Læring og utvikling i organisasjoner. Bergen: Fagbokforlaget.

rud. Utviklingssentrene for sykehjem og hjemmetjenester skal være pådrivere for kunnskap og kvalitet i sykehjem og hjemmetjenester i fylkene, herunder stimulere til forpliktende samarbeid på tvers av utdanningsinstitusjoner, kommune, fylkesmann og stat.⁴⁹ I Ål kommune har Utviklingssenteret sammen med kommunen og forskerne fra Høgskolen i Buskerud i økende grad sett muligheten for å søke om eksterne midler for å finansiere ulike samarbeidsprosjekter, og lykkes med det.

Selv om aksjonsforskning er ressurskrevende, skaper det også nyttige resultater. I Ål kommune har samarbeidet resultert i en rekke utviklingsprosjekter om rehabilitering i sykehjem, om gode hjemmebaserte tjenester til personer med sammensatte og langvarige behov, og om stimulerende uteaktiviteter i demensomsorgen.⁵⁰ Informanter fra kommunen mener at samarbeidet blant annet har ført til en kulturendring med økt interesse for ny kunnskap, og at ny teori, nasjonale føringer og modeller implementeres raskere enn tidligere. Videre mener kommunen at det er lettere både å rekruttere og fastholde personalet i en utviklingsorientert tjeneste.

Samarbeidet har også resultert i utvikling og implementering av en spesifikk arbeidsmåte for å prioritere, analysere og prøve ut løsninger på faglige problemstillinger som oppstår i kommunehelsetjenesten. Det kan dermed argumenteres for at samarbeidet har ført til nyskaping, både ved at modellen er utviklet og at den er tatt i bruk. Noen av forutsetningene for innovasjon og nyskaping i dette tilfellet er at en har utnyttet både forsker- og praksis-kompetanse, og at samarbeidet har vært forankret på ledelsesnivå både i kommunen og ved høgskolen slik at det er gitt den nødvendige prioritet.

Samarbeid om studentoppgaver

Flere UH-institusjoner jobber systematisk med å koble studenter og arbeidsgivere som trenger konkrete problemstillinger utredet, og undersøkelsen tyder på at denne formen for samarbeid foregår innen alle typer utdanninger som rekrutterer til kommunesektoren. Innen teknisk sektor er studentoppgaver i stor grad den eneste formen for samarbeid mellom kommuner og UH-sektoren. Initiativet kan komme både fra kommuner og fra UH-institusjonene.

Studentprosjekter kan føre til nyskaping og innovasjon. Et samarbeidsprosjekt mellom Høgskolen i Bergen og Fjell kommune presenteres som et eksempel i boksen under.

⁴⁹ «Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester». Artikkel på hjemmesiden for Utviklingssentre for sykehjem og hjemmetjenester, tilgjengelig på <http://www.utviklingssenter.no/om-oss.176088.no.html>.

⁵⁰ «Tettere på. Utvikling av nye tjeneste- og kompetansemodeller». Presentasjon utarbeidet av Undervisningssykehjemmet i Buskerud/ Ål kommune.

Figur 8-3: Praksiseksempel: « Barnehagebrødet»

Høgskolen i Bergen og Fjell kommune: «Barnehagebrødet»¹

I 2005 startet kommunen å fokusere på sunt kosthold og gode matvaner i barnehagen. De engasjerte Høgskolen i Bergen til å holde kostholdskurs for ansatte og foreldre, og dette førte videre til et studentprosjekt der høgskolestudenter jobbet med sunn mat til bruk inne og ute i barnehagen.¹ Et av resultatene var næringsrike oppskrifter på grønnsaks-lasagne, fiskeburger og brød tilpasset barn i barnehagealder. Oppskriftene ble utviklet av studenter i folkehelsearbeid og årsenhet i mat og helse ved avdeling for lærerutdanning. I tillegg til at oppskriftene skulle være næringsrike, har det vært viktig å utvikle oppskrifter på mat som er lett å tygge og som ser fristende ut. Baker Brun har bidratt til å videreutvikle brøduppskriften, og leverer det nå til barnehagene. Varmrettene leveres av kommunenes sykehjemskjøkken. Rettene passer også til bruk på sykehjem, da eldre mennesker også har behov for næringsrik og tyggevennlig mat.

Prosjektet var et av fire prosjekter for å utvikle varige samarbeidsformer mellom UH-sektoren og skole/barnehageeiere, og ble finansiert av tilskuddsmidler fra Utdanningsdirektoratet. I tillegg til fire samarbeidsprosjekter ble det nedsatt en permanent styringsgruppe for samarbeidet, for å sikre et mer permanent samarbeid

(Kilder: Wilhelmsen, B.U. (red.) (2007) *Mat i barnehagen. Barnehagen som arena for folkehelsearbeid*. Rapport nr. 7/2007 i høgskolen skriftserie, Høgskolen i Bergen; «Samarbeid ble til brød» Artikkel på Høgskolen i Bergens hjemmesider (<http://www.hib.no/aktuelt/nyheter/2009/10/samarbeidsprosjekt-al.asp>); «Samarbeid gir sunn mat i barnehagen», Artikkel på Fjell kommunes hjemmesider (http://www.fjell.kommune.no/Aktuelt/Aktuelt_arkiv/Samarbeid-gir-sunn-mat-i-barnehagen/))

I dette eksempelet ble matoppskriftene utviklet og utprøvd i et samarbeid mellom studentene og barnehagene, og oppskriftene ble i etterkant tatt i bruk både av kommunens sykehjem og av en kommersiell aktør.

Et annet eksempel på et mer institusjonalisert samarbeid om studentoppgaver er Osloforskning, der Oslo kommune og Universitetet i Oslo sammen finansierer stipend for å stimulere til flere studentoppgaver om Oslo-relaterte tema. Samarbeidsprosjektet beskrives i boksen under.

Figur 8-4: Praksiseksempel: Osloforskning

Universitetet i Oslo og Oslo kommune: Osloforskning

Osloforskning er et samarbeidsprosjekt mellom Oslo kommune og Universitetet i Oslo (UiO). Osloforskning ble etablert i 1987, og var det første formelle samarbeidet mellom de to partene.

Målet med samarbeidet er å bidra til å fremme forskning og rekruttering til forskning på Oslo-relaterte tema. Universitetet i Oslo ønsker å stimulere Oslo- og storbyforskningsmiljøet, mens Oslo kommune ønsker å nyttiggjøre seg universitetets kompetanse for å kunne drive fremtidsrettet styring. Universitetet og kommunen bidrar med 400 000 kroner hver i en årlig pott.

To ganger i året lyses det ut stipender pålydende 20 000 kroner for arbeidet med masteroppgaver med Oslo-relaterte tema. Det er også mulig for forskere å søke støtte. Osloforskning er organisert med et styre og en fagkomité bestående av representanter fra universitetet og kommunen. Fagkomiteen vurderer søknadenes relevans og faglige kvalitet, og gir sine innstillinger til styret. En til to ganger i året arrangerer Osloforskning et seminar i formannskapssalen i rådhuset, der mottagere av stipendet presenterer sine masteroppgaver for politikere, ansatte i kommunen og andre interesserte.

En av motivasjonsfaktorene for universitetet var å øke interessen for storbyforskning, som ikke var så utbredt da dette samarbeidet ble opprettet. For kommunen er dette en rimelig måte å finansiere akkumulasjon av kunnskap om Oslo som har relevans for styringen av Oslo kommune. Dette samarbeidet kan også være nyttig som en rekrutteringskanal for kommunen. Mange som har hatt støtte fra Osloforskning jobber nå i Oslo kommune. Et ytterligere utbytte for begge parter er at er dette prosjektet har gitt et konkret og stabilt samarbeidsforhold, som begge parter ser på som en verdi i seg selv.

I de to eksemplene fra Bergen og Oslo er det inngått mer permanente samarbeidsordninger mellom kommune- og UH-sektoren rundt studentarbeidene. Noen av fordelene er at det etableres jevnlig møtepunkter der felles problemstillinger kan diskuteres, studentene får en mer praksisnær utdanning, og kommunene får utnyttet UH-sektorens kompetanse på en svært rimelig måte.

Permanente samarbeid om å formidle kontakt mellom studenter og kommuner er således en billig form for samarbeid som begge parter har nytte av.

Faglige nettverk og kompetanseklynger

En annen måte å organisere FoU-samarbeid på er gjennom faglige nettverk og kompetanseklynger. I casestudien har vi sett nærmere på Praxis Sør tilknyttet Universitetet i Agder (figur 8-5) og kompetanseklyngen Terningen Nettverk tilknyttet Terningen Arena i Elverum kommune (figur 8-6).

Figur 8-5: Praksiseksempel: Praxis Sør

Praxis Sør

Praxis Sør begynte som et faglig nettverk mellom kommunale barneverntjenester og Universitetet i Agder. Siden har det utviklet seg en rekke tematiske utviklingsgrupper innen områdene sosial, helse og rus. Alle kommuner i Agder og andre samarbeidsparter kan bli medlemmer. Nettverket er organisert med et styre med ansvar for strategisk utvikling og overordnet koordinering, mens de faglige utviklingsgruppene utvikler og prioriterer aktiviteter og prosjekter innenfor sin temafelt. De er også styringsgrupper for de prosjektene som til enhver tid drives. Nettverket finansieres ved deltakernes medlemsavgifter, som er kr 50.000,- for de store kommunene og kr 25.000,- for de små. I tillegg har nettverket lyktes med å generere midler fra både regionale aktører og nasjonale tilskuddsordninger, herunder HUSK.⁵¹ Pengene brukes til å dekke utgifter i prosjektene, blant annet for å frikjøpe forskerressurser fra universitetet.

I intervjuene peker deltakerne i Praxis Sør på at nettverket gir anledning for kommunale tjenesteledere til å møtes og diskutere utfordringer og dele erfaringer med ulike måter å løse dem på. Det er særlig nyttig for ledere av små tjenester som opplever lederposisjonen som en ensom post, og med svært begrenset kapasitet for faglige diskusjoner og oppdatering. Videre skaper nettverket en arena og en mulighet for å prioritere tid til å drive utviklingsarbeid, som de ellers ikke greier å prioritere i hverdagen. Nivået på medlemsavgiften kan bidra til å forplikte kommuner som velger å delta til å prioritere utviklingsarbeidet i det daglige arbeidet. Informantene vurderer at utviklingsprosjektene skaper faglige resultater både for tjenestene og den enkelte saksbehandler, men deltakere opplever også utviklingsarbeidene skaper et bedre faglig og sosialt fellesskap på arbeidsplassen. Det krever imidlertid forankring hos barnevernleder. Utviklingsarbeidet mister verdi dersom det ikke blir et felles prosjekt i medarbeidergruppen, og leder må gi arbeidet nødvendig prioritet for at det ikke skal drukne i ordinære arbeidsoppgaver.

Praxis Sør gir også deltakerne tilgang på faglige ressurser ved universitetet ved at deltakere fra kommunene og fra universitetet blir bedre kjent både med hverandres ståsted og behov og med hverandre som personer. Nettverket har lyktes med å generere eksterne midler som hver og en av kommunene neppe ellers ville ha greid hver for seg, og gir mulighet til større og flere prosjekter. Midlene gir også kommunene mulighet til å definere og prioritere de problemstillingene som er viktige for dem, men også å få diskutere disse med fagpersoner ved universitetet.

Kompetansekylynge

Kompetansekylynge, eller såkalt triple helix-modeller, er en utbredt innovasjonsmodell der myndigheter, academia og industri samarbeider for innovasjon og nyskaping.⁵² Modellen bygger på den såkalte triple helix-tesen om innovasjon, som sier at academia kan spille en langt viktigere rolle i innovasjon og nyskaping i kunnskapsbaserte samfunn. Modellen er i litteraturen videreutviklet til quadruple helix, men det varierer hvem den fjerde parten er. Terningen Nettverk, bestående blant annet av Høgskolen i Hedmark, Hedmark fylkeskommune og Elverum kommune, kaller seg den første offentlige kompetansekylingen i Norge, og gjør således krav på å være en såkalt «quadruple helix»-modell der også offentlig sek-

⁵¹ Forsøk med Høgskole- og universitetssosialkontor (HUSK) skulle utvikle nye samarbeidsformer mellom forskning, utdanning, praksis og brukere med mål om å styrke kompetanse og kvalitet i sosialtjenesten. Forsøket pågikk i Osloregionen, Agder, Midt-Norge og Stavangerregionen i perioden 2006-2011 på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Se for eksempel evalueringsrapporten skrevet av Trude Gjernes og Trond Bliksvær (2011). «Nye samarbeidsformer – nye læringsformer? Sluttrapport fra evalueringen av forsøket Høgskole- og universitetssosialkontor (HUSK)». NR-rapport nr 7/2011.

⁵² Etxkowitz, H. og Leydesdorff, L. (1997). *Universities and the Global Knowledge Economy: A Triple Helix of University-Industry-Government Relations*. London: Cassell Academic

tor spiller en viktig og nødvendig rolle i nyskaping i et kunnskapsbasert samfunn. Kompetanseklyngen presenteres i boksen under.

Figur 8-6: Praksiseksempel: Folkehelseklynge

Høgskolen i Hedmark, Elverum kommune og Hedmark fylkeskommune: Folkehelseklynge

Terningen nettverk er en offentlig kompetanseklynge som ble etablert i forbindelse med ferdigstillingen av Terningen arena, et flerbruksanlegg på Terningmoen i Elverum kommune der flere offentlige og private bedrifter leier kontorer. Nettverket ble etablert som et tre-årig prosjekt fra 1. august 2010. Per mai 2013 består klyngen av 14 bedrifter og organisasjoner, herunder Elverum kommune, Åmot kommune, Hedmark fylkeskommune, Elverum-regionen Næringsutvikling (ERNU), NAV Hjelpemiddelsentral Hedmark, samt private bedrifter innen trening og fritid, arbeidsmarkedstiltak og tilbydere av helsetjenester. Prosjektet eies av Høgskolen i Hedmark avdeling for folkehelsefag og Elverum kommune, og finansieres både gjennom deltakeravgift fra medlemmene og ved eksterne midler. Prosjektleder er frikjøpt fra Høgskolen i Hedmark, og er ansatt i 100 prosent stilling i nettverket.

Målet for nettverket er å stimulere til fagutvikling og innovasjon, gjennom felles ressursutnyttelse og kunnskapsdeling, i en kompetanseklynge med folkehelse som felles overbyggende profil. Kompetanseklyngen er organisert med fire hovedområder, som hver har sine prosjektgrupper og midlertidige arbeidsgrupper for ulike aktiviteter. De fire hovedområdene er

- Helhetlig oppfølging etter kriser
- E-helse og velferdsteknologi
- Arbeid og helse
- Offentlig – privat klyngeutvikling

Noen av aktivitetene innenfor e-helse og velferdsteknologi er pilotering av e-læringsstudier i et utvalg kommuner. I Terningen Arena er det også et E-helselaboratorium for demonstrasjon, utprøving og formidling av ulike velferdsteknologiske hjelpemidler, og høgskolen og NAV deler på å finansiere en ergoterapistilling i tilknytning til laboratoriet.

Et av resultatene knyttet til helhetlig oppfølging av kriser er en utredning av muligheter for å etablere et kompetansesenter for forskning, utdanning og formidling og oppfølging etter kriser. Planen om et slikt senter er tatt inn i Samarbeidsprogrammet for Hedmark 2012, og fra 2013 er det opprettet en 20 prosent stilling som fag- og forskningsansvarlig for prosjektet.

For å få gjennomført de planlagte prosjektene i klyngen, fremheves betydningen av at en prosjektlederstilling i hel stilling til å koordinere og lede det helhetlige arbeidet i klyngen. Klyngens kapasitet består imidlertid i den enkelte organisasjons og bedrifts vilje til å inngå i prosjekter. Derfor er forankring og prioritet i de deltakende organisasjoners og bedrifters ledelse helt avgjørende for å skape resultater, og for å utnytte tverrfagligheten og samarbeid på tvers av offentlige organisasjoner og private bedrifter. I distriktene kan fagmiljøene bli små og sårbare, og styrken i samarbeidet er derfor nettopp at klyngen representerer et forpliktende og tverrfaglig knutepunkt der fagmiljøene kan trekke veksler på hverandre.

Terningen nettverk kan også anses som en nyskaping ved at den samler kompetanse innen folkehelse og e-helse fra både UH-miljøet, offentlig og privat tjenesteytende sektor, og lokale myndigheter. I dette tilfellet er satsing og finansiering fra både UH-sektoren, fylkeskommunen og vertskommunen sentral.

Kombinerte stillinger og finansiering av forskerstillinger i UH-sektoren

Kombinerte stillinger mellom praksisfelt og UH-sektoren er vanlig innen medisinstudiet, og det fremgår av undersøkelsen at flere av medisin fakultetene har kombinerte stillinger for kommuneleger. Ett av de tre universitetene med medisinutdanning som inngikk i undersøkelsen, har 10-15 kombinasjonsstillinger med vertskommunen, som deles mellom ordinær tjeneste i kommunen og forskning ved universitetet. Til sammenligning har universitetet 100-150 kombinerte stillinger med spesialisthelsetjenesten. Et av de to andre universitetene bruker kombinerte stillinger både til å gjennomføre praksis og til forskning, og ordningen omfatter om lag 110 kommuneleger. Ved det siste universitetet benyttes det ikke kombinerte stillinger innenfor medisinstudiet på nåværende tidspunkt. Informantene fra medisin fakultetene peker på at kombinerte stillinger brukes i langt større skala i spesialisthelsetjenesten, men ser at det blir nødvendig å oppskalere dette også i kommunehelsetjenesten etter som kommunene har fått et langt større ansvar for pasienter gjennom Samhandlingsreformen.

I undersøkelsen har vi også identifisert tre UH-institusjoner som planlegger eller nylig har etablert kombinerte fagstillinger innen sykepleie og fysioterapi med vertskommunen. Flere informanter fra UH-sektoren synes det er en svært positiv og ønsket utvikling, men at det finnes få eksempler foreløpig. Undersøkelsen gir også noen få eksempler på kommuner og fylkeskommuner som finansierer stipendiatstillinger for å forske på kommunale og fylkeskommunale problemstillinger innen ulike sektorer, men dette virker ikke særlig utbredt.

Når det gjelder lærerutdanningen har vi identifisert ett universitet som deler en stipendiatstilling med vertskommunen og én høgskole hvor fire kommunalt ansatte lærere deler en full stilling.

8.3 Oppsummering

Politiske styringssignaler de siste årene tilsier økt behov for innovasjon og nyskaping i hele utdanningsløpet for å bidra til økt kompetanse og verdiskaping i både offentlig og privat sektor. FoU-arbeid er en måte å arbeide med disse temaene på, og herværende prosjekt tyder på at det finnes en rekke FoU-samarbeid mellom kommuner og UH-institusjoner. Det er imidlertid vanskelig å anslå eksakt omfang av FoU-samarbeidet. Prosjektet har identifisert ulike arbeidsformer for FoU-arbeidet, herunder forskningsprosjekter, aksjonsforskning, samarbeid om studentoppgaver, faglig nettverk og kompetansekylinger, delte/kombinerte stillinger og finansiering av forskerstillinger i UH-sektoren.

Funn fra undersøkelsen tyder på at omfanget av FoU-samarbeid mellom kommuner og UH-institusjoner er langt lavere enn for eksempel omfang av praksissamarbeid, spesielt hvis likeverdighet i relasjonen settes som kriterium, på den måten at kommunen er en aktiv deltaker og ikke utelukkende et forskningsobjekt. Til gjengjeld kjennetegnes FoU-samarbeid hvor kommune og UH-institusjon aktivt deltar av høy grad av institusjonalisering, betydelig ressursinnsats og forankring på ledernivå i begge sektorer.

Det er identifisert flere gevinster av FoU-samarbeid mellom kommuner og UH-institusjoner. Eksempler på dette er forskningsprosjekter som både bidrar til utvikling av kommunale velferdstjenester og kultur for læring i praksisfeltet. Studentoppgaver/studentprosjekter er eksempler på samarbeid mellom kommuner og UH-institusjoner som medfører gevinster på flere nivåer, både for den enkelte student og for kunnskapsutvikling og kompetanseutveksling mellom kommuner og UH-institusjoner. Faglige nettverk og kompetansekylinger kan betegnes som innovative både når det gjelder måten de er organisert på og hvilke resultater de frembringer. Funn fra undersøkelsen tyder på at det er flere gevinster av disse samarbeidsformene, herunder de mulighetene de gir for tverrfaglig og tverrsektoriell dialog, og utvikling av innovative tjenester på områder som folkehelse og velferdsteknologi. Når det

gjelder delte/kombinerte stillinger tyder prosjektet på at dette er mest utbredt i forbindelse med medisinstudier og at det er behov for flere slike stillinger i kommunehelsetjenesten sett i lys av kommunenes nye og utvidete oppgaveportefølje.

9. Drivkrefter og barrierer i samarbeidet mellom kommuner og UH

Kapittel 4 viste at samarbeid mellom kommunesektoren- og UH-sektoren i utgangspunktet omfattes av relativt få reguleringer, samtidig som det er få direkte insentiver til samarbeid. Dette kapitlet handler om hvilke faktorer som vurderes som drivkrefter og barrierer i samarbeidet mellom kommune- og UH-sektoren, basert på funn fra prosjektet.

Kapitlet baserer seg i hovedsak på intervjuer med representanter for kommune- og UH-sektoren.

9.1 Faktorer som fremmer samarbeid

Informantene i undersøkelsen peker på mange av de samme forholdene når de blir spurt om hva som fremmer samarbeid mellom kommuner og UH-institusjoner og hvilke forutsetninger som må være til stede for å få til et samarbeid som skaper resultater for begge parter. Dette handler samlet sett om organisatoriske forhold som både kommuner og UH-sektoren kan lære av. Vi benytter derfor eksempler fra casestudiene til å belyse hvordan kommuner og UH-institusjoner kan legge til rette for godt samarbeid.

Forutsetninger for samarbeid: Dialog, kunnskap og respekt

Informanter fra begge sektorer, både på leder- og ansattnivå, fremhever noen grunnforutsetninger som kan betegnes som gyldige for alle typer samarbeid. Det handler for eksempel om at aktører i begge sektorer må ha kjennskap til hverandres mandat, oppgaver og rammebetingelser, samt gjensidig respekt for hverandres kompetanse. Disse momentene virker selvsagte, men funn fra undersøkelsen viser at det er mange forhold de to sektorene er uenige om.

Ett forhold er hvem som tar/bør ta initiativ til samarbeid, hvem som bidrar/bør bidra mest i et eventuelt samarbeid og at motparten fremstår som åpen for og interessert i samarbeid. Svært mange informanter fra begge sektorer har påpekt at uenighetene handler om det vi kan betegne som forskjeller i «produksjonsfokus» mellom sektorene. Satt på spissen kan forskjellen oppsummeres på følgende måte: Mens kommunene har et kortsiktig, pragmatisk og praksisnært driftsfokus, har UH-institusjonene et teoretisk, prinsipielt og langsiktig fokus. Videre har både kommune- og UH-sektoren omfattende, krevende og ikke minst ulike samfunnsoppdrag. Derfor er bevissthet om at samarbeid krever tid, vilje og engasjement en sentral forutsetning for vellykket samarbeid mellom kommune- og UH-sektoren. Det betyr at en i begge sektorer må frigjøre kapasitet til å møtes og til å koordinere samarbeidet både internt og eksternt.

Kapasitet til å drifte samarbeid

En rekke informanter fra begge sektorer oppgir at det er krevende å frigjøre kapasitet til å møtes og til å drifte samarbeid. Særlig informanter fra UH-sektoren som har mye erfaring fra å samarbeide med kommunene, oppgir at de har for lite tid til denne type samarbeid.

Store kommuner frigjør egne stillinger eller enheter til å koordinere eksempelvis praksis, kompetanseutvikling eller FoU-samarbeid. I mindre kommuner blir ansvaret for å drifte samarbeidet gjerne tillagt eksisterende stillinger og kommer følgelig i tillegg til andre oppgaver.

Funn fra undersøkelsen viser at Undervisningssenter for sykehjem og hjemmetjenester kan fungere som en koordinerende plattform mellom kommuner og UH-sektoren. Modellen for Undervisningssykehjem ble etablert som en fast ordning i 2004, og fra 2008 er det Utviklingssenter for sykehjem i alle fylker. I 2009 ble Utviklingssenter for hjemmetjenester etablert i alle fylker. Vi har intervjuet ledere for fem undervisningssentre i fire ulike fylker. Funn fra intervjuene viser at utviklingssentrene er en viktig plattform for samarbeid mellom kommuner og utdanningsinstitusjoner. Likevel er det variasjoner i hvor intensivt samarbeidet er,

og i hvor stort utbytte andre kommuner enn vertskommunen har av samarbeidet mellom utviklingssentrene og utdanningsinstitusjonene.

I boksen under presenteres hvordan Ål kommune har brukt Utviklingssenteret som de er vertskommune for til å etablere et tett samarbeid med Høgskolen i Buskerud.

Figur 9-1: Praksiseksempel: Ål kommune

Ål kommune

Ål kommune i Buskerud er en liten distriktskommune med færre enn 5000 innbyggere. Kommunen har et særlig tett samarbeid med fakultet for helsevitenskap ved Høgskolen i Buskerud (HiBu). Bakgrunnen var at kommunen i 2008 så behov for å gjøre kommunen til en mer attraktiv arbeidsplass og bosted, og ønsket å prioritere innovasjon og nyskaping i tjenestene. I tillegg til å få i stand en strategisk samarbeidsavtale med HiBu, fikk Ål bli vertskommune for Utviklingssenter for hjemmetjenester (UHS) i Buskerud.

Et kjennetegn ved kommunens samarbeid er at flere ansatte har kombinerte stillinger med andre kompetanseenheter. Kommuneoverlegen arbeider 50 prosent som forsker i Vestre Viken helseforetak, og to forskere ved HiBu bruker 20 prosent av sine stillinger hver ved sykehjemmet i kommunen. En av de ansatte i UHS er også fagkonsulent i kommunen.

Utviklingssenter for hjemmetjenester har blitt sentral i kommunens tette samarbeid med HiBu, og kommunen har utnyttet potensialet som vertskommune for utviklingssenteret. Sammen har de etablert en rekke samarbeidsprosjekter for å utvikle kommunens analysekompetanse i helse- og omsorgssektoren, samt videreutvikle tjenestetilbudet for brukere de ansatte synes det er vanskelig å gi et tilstrekkelig godt tilbud til.

Ål kommunes geografiske beliggenhet, langt unna andre kompetansemiljøer, skaper utfordringer for kommunene når det gjelder rekruttering og samarbeid med større kompetansemiljøer. Kommunen har løst dette ved å integrere flere typer spesialistkompetanse i sine tjenester på en langsiktig måte. Det krever egenfinansiering fra kommunen, men siden de kan trekke på bred kompetanse har de etter hvert også lyktes med å få eksterne tilskuddsmidler. Det har bidratt til at kommunen har kapasitet til å drifte samarbeid, og gjennom et tett samarbeid med Utviklingssenteret har en også lyktes med å søke eksterne prosjektmidler som har bidratt til å finansiere utviklingsprosjekter.

Vertskommunene for utviklingssentrene er i mange tilfeller lokalisert i de største byene i fylket, som også sammenfaller med vertskommuner for en eller flere utdanningsinstitusjoner. På den ene siden kan det skape et effektivt samarbeid fordi det brukes lite ressurser på reise. Eksempelet fra Ål kommune viser at en av fordelene ved å etablere utviklingssentre i distriktet er å spre kompetanse til distriktene, og å fremme samarbeid mellom kommuner og UH-sektoren.

Ledelsesforankring

Svært mange informanter fra begge sektorer trekker frem at forankring i ledelsen, fortrinnsvis på kommunaldirektør og dekannivå, er en viktig drivkraft for samarbeid mellom kommuner og UH-sektoren. De åpenbare fordelene ved lederforankring er at samarbeidet prioriteres i egne tjenester, men forankring kan også føre til at samarbeidet forankres på et høyt nivå hos samarbeidsparten. Lederforankring betyr videre at knappe ressurser til kompetanseutvikling brukes på en smartest mulig måte.

Fjell kommune er et eksempel på en kommune der kompetanseutvikling og samarbeid med ulike UH-miljøer har bred lederforankring i alle sektorer, og der dette blant annet har ført til

utvikling av en arbeidsgiverpolitikk som fremmer kompetanseutvikling og fastholdelse, jfr. eksemplet i boksen under.

Figur 9-2: Praksiseksempel: Fjell kommune

Fjell kommune

Fjell kommune i Hordaland har et bredt og strategisk samarbeid med flere universiteter og høyskoler. Fjell kommunen er opptatt av kompetanseutvikling, og har iverksatt flere strategiske tiltak på ulike nivåer. Ett av dem er lønnspolitikken. Hvert år setter kommunen av minimum 1,5 prosent av lønnsbudsjettet til kompetanseutvikling. Faglederne i rådmannens lederteam har denne ressursen som et instrument til å utvikle kompetanse og tjeneste i sine enheter. I tillegg er det en fagkonsulent i personalavdelingen som har ansvar for å samordne kompetanseutviklingen der det er mulig. Lønnsutvikling for de ansatte skal normalt knyttes til kompetanseutvikling, og kommunen ønsker å stimulere til formalkompetanse.

Ett av målene med å knytte lønnspolitikken til kompetanseutvikling var å forbedre fastholdelse, særlig av noen ettertraktede yrkesgrupper. Kommunen opplever at virkemiddelet har effekt. Videre har kommunen utviklet en coachingutdanning i tett samarbeid med Høgskolen i Hedmark, og rundt hundre ledere i kommunene har gjennomført denne utdanningen. På et mer overordnet nivå, har Fjell sammen med nabokommunene Sund og Øygarden etablert det interkommunale selskapet Gode Sirklar AS. Selskapet jobber for å tilføre regionen forskningsbasert kunnskap og kompetanse på internasjonalt nivå for å styrke næringsutvikling, utdanning og stedsutvikling i regionen. De tre kommunene har en partnerskapsavtale med SINTEF, som har ansvar for utvikling og drift av selskapet.

Siden 2004 har Fjell hatt en intensjonsavtale med Høgskolen i Bergen om kompetanseutvikling, praksissamarbeid og FoU-samarbeid. Kommunen har en rekke konkrete resultater å vise til innenfor flere sektorer i samarbeidet med høgskolen, hvorav flere av dem har resultert i nyskaping og innovasjon.

Ett av grepene som Fjell kommune har foretatt, og som vi vil fremheve, er at de på den ene siden har frigjort betydelige midler til kompetanseutvikling innenfor gjeldende budsjett, og samtidig knyttet arbeidsgiverpolitiske virkemidler til den enkeltes kompetanseutvikling for å sikre mest mulig bærekraft i investeringen. Deler av de kompetansemidlene som årlig settes av fordeles på den enkelte avdeling, mens resten settes av til sentralt koordinerte kompetanseutviklingstiltak.

Enkelte kommuneinformanter trekker frem at forankring på politisk nivå kan fremme samarbeid med UH-sektoren, fordi det sikrer at kompetanseutvikling og at UH-samarbeid inkluderes i kommunale planer og budsjetter. I undersøkelsen har vi intervjuet ordførere og varaordførere i kommuner som har betydelig samarbeid med høyskoler og universiteter. Funnene tyder på at politikernes bevissthet og kjennskap til det konkrete UH-samarbeidet som kommunen inngår i varierer, selv om enkelte av kommunene har politiske ledere som har engasjert seg i dette arbeidet. Samlet sett tyder likevel funnene i prosjektet på at samarbeid med UH-sektoren i liten grad er tema blant kommunepolitikere.

Asker kommune er imidlertid en av kommunene der det er politisk bevissthet rundt kompetanseutvikling og UH-samarbeid. Eksempelet presenteres i boksen under.

Figur 9-3: Praksiseksempel: Asker kommune

Asker kommune

Asker kommune prioriterer og har en strategisk tilnærming til kunnskaps- og kompetanseutvikling. Samarbeid med universitets- og høgskolesektoren inngår som et sentralt element. Et eget fokusområde i kommunens handlingsprogram for 2013-2016 titulert *Læring og fornyelse* fremhever den strategiske viktigheten av dette.

Asker har en rekke samarbeidsavtaler med ulike universitets- og høgskolemiljøer innen de ulike tjenesteområdene. Gjennom slike avtaler søker kommunen å sikre en forskningsbasert tilnærming til utviklingsprosesser. Eksempler på samarbeidsprosjekter er at Barne- og familieenheten inngår i et forskningsprosjekt ved Universitetet i Tromsø for å vurdere mål-oppnåelsen i forbindelse med omorganiseringen av tjenester til barn med spesielle behov. I tillegg er flere av skolene i Asker knyttet opp til Atferdssenteret ved Universitetet i Oslo gjennom den skoleomfattende tiltaksmodellen Positiv atferd, støttende læringsmiljø og samhandling (PALS). Askerskolen har også samarbeid med Høgskolen i Lillehammer og Høgskolen i Oslo og Akershus ved etterutdanning av lærere.

Et samarbeid som trekkes spesielt frem er et samarbeid med Handelshøgskolen BI om lederutvikling. Alle kommunens ledere og mellomledere – totalt 250 personer – har deltatt i et lederutviklingsprogram som har gitt studiepoeng og muligheter til å bygge på til en mastergrad. Denne utdanningen ble utformet i nært samarbeid mellom kommunen og BI over en lengre tidsperiode, hvor rådmannen var tett koblet på hele veien. Innad i Asker kommune har det vært svært viktig at dette samarbeidet har blitt prioritert og vært forankret både i administrativ og politisk ledelse, og at dette er synliggjort i strategier, budsjetter og politiske prosesser. Samtidig har denne lederforankringen sendt viktige signaler til BI, som har oppfattet at dette har blitt prioritert og ansett som et viktig prosjekt i kommunen. En ytterligere suksessfaktor har vært at Asker har jobbet med lederstøtte og laget egne refleksjonsoppgaver som deltakerne har jobbet med mellom samlingene. Kommunen har hatt en ansatt som har jobbet spesielt med dette i samarbeid med BIs fagansvarlige, og på denne måten fungert som et bindeledd mellom de faglige og de praktiske utfordringene i kommunen.

Kompetanseutvikling, herunder lederutvikling, har stått sentralt i Asker kommunes strategi for å sikre at investeringene som gjøres blir langsiktige og bærekraftige. Videre har kommunen opprettet et tverrfaglig Kunnskapssenter som skal legge til rette for koordinering og helhetlig kompetanseutvikling i kommunen, slik at det er lettere å planlegge innsatsen i et lengre tidsperspektiv. Kunnskapssenteret skal også legge til rette for en felles arena for samarbeid med forsknings- og utdanningsmiljøer. Asker har også opprettet en forsknings-, opplærings- og utviklingsenhet (FoU-enhet) innen tjenesteområde Helse og omsorg. Formålet er å koordinere kunnskaps- og kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenesten, spesielt knyttet til samhandlingsreformens utfordringer. Kommunen har inngått samarbeidsavtaler med Høgskolen i Buskerud og Høgskolen i Oslo og Akershus på helse- og omsorgsområdet. FoU-enheten skal samarbeide tett med Kunnskapssenteret og skal innlemmes i prosjektet i løpet av 2013.

Asker kommune har en helhetlig tilnærming til kompetanseutvikling, som er forankret som en strategisk prioritering i kommunens overordnede planverk. Det bidrar til at de konkrete tiltakene som er iverksatt synliggjøres kontinuerlig i både politiske og administrative prosesser, at de ses i sammenheng med hverandre, og at de kan følges opp av ledere på ulike nivåer. Videre har kommunen iverksatt en rekke tiltak både for å bidra til kompetanseutvikling blant de ansatte og for å sikre at kommunen er en god samarbeidspart i FoU-samarbeid. Dette har de gjort ved å etablere enheter med ansvar for å koordinere kompetanseutvikling og FoU-samarbeid. Det betyr for det første at kommunen frigjør tid til å følge

opp samarbeid med UH-sektoren både internt og eksternt, og at de har rekruttert personer med forskerkompetanse. Det kan fremme samarbeidet mellom kommunen og UH-sektoren ved å bygge bro mellom de to sektorenes perspektiver, og er også en nyttig kompetanse inn i kommunens arbeid med å identifisere egne behov og gå i dialog med UH-sektoren om løsninger.

Interkommunalt samarbeid og regionråd

Det høye antallet kommuner i forhold til antallet UH-institusjoner gjør det vanskelig for UH-sektoren å ha kapasitet til å samarbeide med alle. Undersøkelsen viser at kommuner i en del tilfeller samarbeider gjennom regionråd eller interkommunale samarbeid om UH-samarbeid. Det gjelder for eksempel desentraliserte grunnutdanninger, kjøp av etter- og videreutdanning, og koordinasjon av praksissamarbeid. I boksen under presenteres et eksempel på kommunesamarbeid fra Rogaland.

Figur 9-4: Praksiseksempel: Kommunenettverk Rogaland

Kommunenettverk Rogaland

Siden 1980-tallet har det i Rogaland vært etablert en rekke kommunenettverk på skole- og opplæringsområdet. Nettverkene har jevnlig møter med Fylkesmannen og med Universitetet i Stavanger (UiS) for å diskutere kompetansebehov. Kommunenettverkene har identifisert og prioritert felles kompetansebehov i opplæringssektoren i forkant av møtene med universitetet, og har sammen hatt tilstrekkelig med midler til å kjøpe etter- og videreutdanning som alle kommunene har kunnet dra nytte av. Sammen har de også kunnet fungere som en større forhandlingspart overfor utdanningsinstitusjonene, og lykkes med å bestille etter- og videreutdanningsopplegg med skreddersøm. En avgjørende faktor har vært at kommunene på forhånd har blitt enige om hvilke etter- og videreutdanninger de har behov for, og at beslutningen har vært forankret internt i den enkelte kommune.

Representanter fra to av de fire nettverkene, samt prosjektleder fra UiS påpeker imidlertid at kompetanseheving er blitt mye dyrere for kommunene med innføring av *Kompetanse for kvalitet – Strategi for etter- og videreutdanning 2012-2015*. Konsekvensen er at kommunenettverkene i mindre grad fungerer som en forhandlingspart overfor utdanningsinstitusjonene, og at kommunene i langt mindre grad får skreddersydd opplegg til egne behov. Liknende synspunkter på denne strategien er også nevnt av informanter fra to andre kommuner.

En av fordelene med kommunenettverket er at det gjør det mer håndterlig for UiS å møte den enkelte kommune i sin region, og det sikrer en jevn informasjonsflyt om kommunenes kompetansebehov. Kommuneinformanter oppgir at de ser stor nytte av å diskutere faglige spørsmål både knyttet til kompetanseutvikling og en rekke andre problemstillinger knyttet til skole og barnehager, både med hverandre og med UiS. I tillegg har de gått sammen om å kjøpe etter- og videreutdanning fra UiS og slik kunnet bestille studieplasser av et slikt volum at de i større grad har fått tilbudene tilpasset sine behov.

Et annet eksempel på at kommunesamarbeid fremmer UH-samarbeid, er de fire kommunene Bardu, Levangen, Salangen og Målselv som sammen har inngått en formell samarbeidsavtale med Universitetet i Tromsø (UiT). Informanter fra UiT fremhevet eksempelet fra Midt-Troms som et positivt og proaktivt initiativ som fremmer økt samarbeid mellom kommuner og UH-sektoren, jfr. boksen under.

Figur 9-5: Praksiseksempel: Interkommunalt samarbeid i Midt-Troms

Interkommunalt samarbeid i Midt-Troms

De fire kommunene Bardu, Levangen, Salangen og Målselv har de siste årene hatt en tett dialog om felles behov i forbindelse med Samhandlingsreformen. Det ble således utviklet og etablert et mer omfattende samarbeid som gjaldt en større del av kommunehelsetjenesten, og Samhandlingsreformen ga i tillegg kommunene motivasjon til å formalisere samarbeidet. Kommunene har særlig identifisert et behov for videreutdanning av sykepleiere og annet helsepersonell i tjenestene, samtidig som det er for ressurs- og tidkrevende både for kommunene og den enkelte sykepleier å pendle til studiestedet for å ta videreutdanningene.

De fire involverte kommunene har dannet en prosjektgruppe bestående av enhetsledere fra hver kommune, samt en styringsgruppe bestående av rådmenn i de fire kommunene. I tillegg er det en prosjektleder som har hatt ansvar for å lede prosjektet fra starten. Kommunen har samlet opprettet kontakt med UiT, og det viktigste resultatet så langt er en samarbeidsavtale med Helsevitenskapelig fakultet ved UiT.

UiT ønsker flere formaliserte samarbeid med kommuner, men med over 80 kommuner i de nordligste fylkene og store geografiske avstander er både etablering og oppfølging av samarbeid svært tid- og ressurskrevende. Kommunesamarbeidet i Midt-Troms gir stordriftsfordeler som gjør det enklere for universitetet å koordinere for eksempel praksissamarbeid med kommunene. Ved at kommunene har identifisert felles behov, vil de også stå sterkere sammen inn mot universitetet i etablering og utvikling av desentraliserte utdanninger.

9.2 Faktorer som hemmer samarbeid

Det er flere strukturelle forhold som hemmer og begrenser samarbeid mellom kommuner og UH-institusjoner. Undersøkelsen viser at det først og fremst handler om at det mangler økonomiske midler og kapasitet både i kommunene og i UH-sektoren til å drifte samarbeid. Dette har særlig betydning for praksissamarbeidet, ettersom praksis utgjør en sentral del av en rekke utdanninger som etterspørres i kommunene. Informanter både fra kommune- og UH-sektoren oppgir begrenset økonomi som en betydelig hemmende faktor for de fleste typer samarbeid. Mangel på økonomiske midler betyr i praksis begrenset kapasitet til å samarbeide og begrenset mulighet til å frikjøpe personer som kan involveres i samarbeid. Mangel på økonomiske midler gir imidlertid utslag på ulike måter, noe som drøftes i det følgende.

Utilstrekkelige kompensasjonsordninger for praksissamarbeid

Kommuner som tar imot praksisstudenter bruker tidsressurser på koordinering, opplæring av veiledere og faglig veiledning av studenter. Som tidligere nevnt tyder prosjektet på at flere store kommuner ansetter en egen praksiskoordinator for å håndtere oppgavene, mens mindre kommuner ikke har kapasitet til dette. Informanter tilknyttet praksissamarbeid i UH-sektoren oppgir at til tross for at de har en rekke samarbeidskommuner, finner de det krevende å skaffe praksisplasser til alle studentene. Det kan blant annet skyldes at kommunen ikke har kapasitet til å ta imot så mange praksisstudenter som de blir bedt om av UH-institusjonen, noe som medfører at gjensidigheten og likeverdigheten i samarbeidet utfordres. UH-institusjonene har begrenset mulighet til å tilby kommunene goder ut over de kompensasjonsordningene som finnes. Videre varierer kompensasjonsordningene mellom ulike fag og utdanninger. Funn fra undersøkelsen viser imidlertid at det handler om ulike behov, rammebetingelser og prioriteringer hos aktører i hhv. kommunesektoren og UH-sektoren og at enkelte kommuner og UH-institusjoner strekker seg langt for å løse utfordringer knyttet til praksis.

I lærerutdanningene reguleres praksissamarbeid av øvingslæreravtalen. Avtalen fastsetter nasjonale satser for økonomisk kompensasjon til praksisveiledere og praksisskoler/-barnehager. Funn tyder imidlertid på at kompensasjonen ikke fullt ut dekker kommunenes reelle kostnader i forbindelse med avviking av praksis. Dette kan være årsaken til at fem av de syv lærerutdanningene som omfattes av undersøkelsen tilbyr praksiskommuner et bredere samarbeid med mulighet for kompetanseutvikling og FoU-samarbeid, som en form for kompenserende tiltak.

I helse- og sosialutdanningene finnes det ingen direkte kompensasjonsordning for praksis. UH-institusjoner som tilbyr disse utdanningene er imidlertid forpliktet til å avsette midler til samarbeid med praksisfeltet, såkalte samarbeidsmidler. Evaluering av ordningen viser at UH-institusjonene forvalter ordningen på ulike måter. Mesteparten av midlene brukes til samarbeidsprosjekter i utdanninger som rekrutterer både til kommune- og spesialisthelsetjenesten, for eksempel sykepleierutdanningen. Vår undersøkelse viser at prosjekter finansiert av samarbeidsmidler handler om problemstillinger som kommunene er særlig opptatt av, eller av å prøve ut nye måter å gjennomføre praksisopplæringen på. Funn tyder videre på at det i stor grad er de største kommunene som deltar i prosjekter finansiert av samarbeidsmidler. Det antydes også at mangel på kapasitet og kompetanse til å utarbeide prosjektsøknad forhindrer kommuner i å delta. Samarbeidsmidler gir gode muligheter for å videreutvikle samarbeidet mellom UH-sektoren og praksisfeltet, men kan ikke regnes som en reell kompensasjonsordning for kommunenes utgifter til praksis.

Videre tyder funn på at gjeldende lovverk tolkes dithen at kommunene ikke er forpliktet til å ta imot praksisstudenter i helseutdanningene. Det er særlig informanter fra UH-sektoren som har påpekt dette. Sammen med den begrensede kompensasjonsordningen oppleves dette som en betydelig barriere for å følge opp signalene fra Stortingsmelding nr.13 (2011-2012) om økt praksis i kommunehelsetjenesten. Det betyr også at når praksis skal gjennomføres i medisinerutdanningene, er det den enkelte lege som frikjøpes for å ta imot praksisstudenter og kommunen involveres følgelig i liten grad eller ikke i det hele tatt. Dette henger sammen med at mange fastleger er privatpraktiserende og har driftsavtale med en kommune.

Begrensede midler til kompetanseutvikling i kommunene

Behovene for kompetanseutvikling i kommunene følger av kravet om kunnskapsbaserte tjenester til en stadig mer mangfoldig befolkning med flere og sammensatte behov, og som følge av endringer i kommunenes ansvar innen for en rekke velferdstjenester de siste årene. Mer konkret består behovene i oppkvalifisering av ufaglært personale og å videreutvikle kompetansen blant ansatte med høyere utdanning.

I følge en undersøkelse utført av NIFU STEP oppleves de økonomiske rammebetingelsene for etter- og videreutdanning ved universiteter, høgskoler og fagskoler som problematiske av flere utdanningsinstitusjoner. Undersøkelsen viste at aktiviteter knyttet til etter- og videreutdanning kan finansieres på flere måter, men alle oppleves som utilstrekkelige av UH-institusjonene. Deltakerfinansiering oppleves som problematisk fordi deltakeravgiften ofte ikke dekker de reelle kostnadene ved å tilby etter- og videreutdanning. Oppdragsfinansiering fra offentlige og private virksomheter er også problematisk, dels fordi det er stor konkurranse i dette markedet og fordi utviklingskostnadene er høye. En tredje mulighet er å finansiere studiene over interne budsjetter og søke kompensasjonen for produserte studiepoeng fra Kunnskapsdepartementet. Dette gir imidlertid lavere uttelling enn for grunnutdanning, noe som gjør at det er mindre attraktivt å satse på slike tilbud. I den grad universiteter og høgskoler tilbyr etter- og videreutdanning er det fordi de føler seg forpliktet til å gi slike tilbud, eller at de gjør det som respons på en konkret etterspørsel fra kunder, i følge NIFU STEP.⁵³

⁵³ NIFU STEP (2009). *Tilbud og etterspørsel av etter- og videreutdanning i Norge: en analyse av status, strategier og samspill*

Fylkesmannen forvalter kompetansemidler som kommunene kan søke om, slik at kommunene gis mulighet til å drive kompetanseutvikling av et visst volum og til å forhandle frem studietilbud tilpasses deres behov. Det fremgår at kommunene i stor grad forventer skreddersøm når de bruker midler på å kjøpe studieplasser, mens UH-institusjonene til en viss grad ønsker å tilby opplegg som de allerede har utviklet. To kommuneinformanter, en informant fra en fylkeskommune, og informanter fra to UH-institusjoner har særlig trukket frem at innretningen på ordningen *Kompetanse og kvalitet – videreutdanning for lærere* er hemmende, fordi ordningen har medført at kommunene får mindre penger til å kjøpe etter- og videreutdanning enn de hadde under tidligere ordninger.

Seks informanter fra fem UH-institusjoner har også påpekt at det er en utfordring å finne tilstrekkelig kapasitet til å bistå kommunene enten det gjelder å utvikle skreddersydde studietilbud, bistå med utredninger eller delta i felles prosjekter. Informantene trekker frem ulike årsaker til dette. En grunn er at arbeidsoppgavene til de UH-ansatte hovedsakelig er knyttet til undervisning og forskning, og at deres kapasitet planlegges og belegges i tråd med studieplaner og forskningsprosjekter i god tid i forveien. Det reduserer muligheten til å imøtekomme forespørsler som har kortere tidsrammer. Variasjoner i omfanget på eksterne henvendelser gjør det dessuten vanskelig for UH-institusjonene å planlegge hvor mye kapasitet som må frigjøres ved den enkelte fagavdeling for å kunne imøtekomme de forespørslene som kommer. Informanter ved UH-institusjoner i de aller største byene peker også på at de har så mange ordinære studenter at de har begrenset kapasitet til å ta på seg eksterne oppdrag, og særlig dersom det må legges ned mye arbeid i å hjelpe kommunen med å analysere hva behovet egentlig består i, eller utvikle skreddersydde opplegg. En informant fra lærerutdanningen trakk også frem at de nå må prioritere å utvikle nye lærerutdanninger fremfor å imøtekomme kommunenes forespørsler om desentraliserte utdanninger. Et par av informantene har pekt på at om de hadde hatt noe romsligere rammer hadde de hatt råd til å gå med ubelagt kapasitet i kortere perioder, men at det ikke lar seg gjøre innenfor gjeldende ramme.

Geografi

Basert på en antakelse om at geografiske avstander kan være en faktor som vanskeliggjør samarbeid, har prosjektet undersøkt hvorvidt dette hemmer at kommuner inngår samarbeid med UH-sektoren. Funnene tyder på at kommuner med liten geografisk avstand til en UH-institusjon samarbeider mer enn kommuner med lang avstand. Variasjoner i utbredelse av de ulike samarbeidstypene kan derfor i noen grad forklares med at det er ressurskrevende å samarbeide over større geografiske avstander. Geografi fremtrer likevel ikke som en uoverstigelig barriere. Eksempelene tidligere i dette kapitlet viser at flere distriktskommuner lykkes med fruktbare UH-samarbeid. Geografisk avstand kan likevel bety at distriktskommuner i større grad enn mer sentralt beliggende kommuner selv må ta initiativ til å inngå samarbeid. De må også i enda større grad enn andre kommuner vektlegge de samarbeidsfremmende faktorene, herunder sikre tydelig forankring i kommuneledelsen, møtepunkter mellom kommunens og UH-institusjonens ledere, samt frigjøre tilstrekkelig tid og ressurser til at involverte personer kan følge opp samarbeidet.

Regulering hemmer samarbeid om grunnutdanninger

Undersøkelsens funn tyder på at kommunene har lite systematisk samarbeid med UH-sektoren når det gjelder videreutvikling av grunnutdanningene, med mindre disse tilbys via et desentralisert eller fleksibelt tilbud innrettet mot kommunenes ansatte. Informanter både fra kommune- og UH-sektoren har kommentert at kommunene ønsker mer praksisrettede utdanninger, og at studentene i større grad må forberedes på fremtidige arbeidsoppgaver. Når det gjelder hvorfor kommunene ikke har større innflytelse på innholdet i utdanningene, er hovedargumentet fra UH-sektoren at regulering av utdanningene gjennom rammeplaner og akkrediteringssystemet begrenser handlingsrommet for å endre grunnutdanningene.

Svak analyse- og bestillerkompetanse som hemmende faktor

Utover strukturelle faktorer, tyder funn fra undersøkelsen på at manglende bestiller-, analyse- og forskningskompetanse i varierende grad hemmer samarbeid mellom sektorene. God bestillerkompetanse er særlig viktig i anbudskonkurranser der regelverket begrenser kommunikasjon mellom partene før samarbeidet inngås. Manglende bestillerkompetanse kan medføre at UH-sektoren ikke forstår hvilke behov kommunene har, eller hva de ønsker å få bistand til. Det vanskeliggjør UH-sektorens muligheter til å utforme tilbud tilpasset kommunens behov, og kan medføre at en må bruke mye tid på å identifisere behov og løsninger etter at kontrakt er inngått. Samtidig kommer det klart frem i intervjuer med informanter både fra kommune- og UH-sektoren at det ikke er selve anbudsprosessen som er problemet, men det å jobbe strategisk med å analysere og finne løsninger på kompetansebehovene. Det er særlig informanter fra UH-sektoren som påpeker dette. De tre kommuneinformantene som har trukket frem bestillerkompetanse som en utfordring, peker også på at noe av problemet er at de ikke har tid og kapasitet til å undersøke egne behov.

Enkelte informanter oppgir at det er en svakhet at kommunesektoren i liten grad har oppgaver som krever høyere grad eller forskningskompetanse, både fordi det ville stimulert til mer forskning og kompetanseutvikling i kommunene. Mangel på forskerkompetanse gjør det også mer krevende å drive FoU-samarbeid, og det gjør det vanskeligere å samarbeid om prosjektsøknader der forskningskompetanse er et krav, for eksempel søknader til Forskningsrådet.

9.3 Oppsummering

Dette kapitlet har vist at den viktigste drivkraften for samarbeid mellom kommuner og UH-sektoren handler om ledelsesforankring i begge sektorer. I motsatt fall handler den største barrieren om kapasitet til å samarbeide, som igjen handler om at begge sektorer har begrenset med økonomiske midler til å drifte fruktbare samarbeid og at kompensasjonsordningene for praksisstudier ikke er tilstrekkelige.

Styringen av UH-sektoren gir få direkte insentiver for at UH-sektoren generelt, og den enkelte ansatte spesielt, skal samarbeide med kommunesektoren. Unntaket er gjennomføring av utdanninger der praksisstudier i kommunal sektor står sentralt og undersøkelsen viser at kommune-UH-samarbeid er mest utbredt nettopp når det gjelder praksissamarbeid. Mangel på direkte insentiver betyr ikke at samarbeid med kommunene ikke er ønskelig fra UH-sektorens side, men kombinasjonen begrenset kapasitet og stor frihet gjør at samarbeid med kommunene blir et spørsmål om prioritering hos den enkelte UH-leder.

I kommunene kan kompetanseutvikling og UH-samarbeid forankres både politisk og administrativt. Politisk forankring er viktig for å fremme UH-samarbeid gjennom kommunalt planverk og budsjetter, og sikre en langsiktig og mer helhetlig satsing på kompetanseutvikling der UH-samarbeid har en naturlig prioritet. Det bidrar også til at konkrete tiltak kontinuerlig følges opp og ses i sammenheng.

Administrativ forankring er viktig for å sikre at det settes av tid og ressurser til å følge opp og drifte UH-samarbeid, for å sikre en hensiktsmessig kompetanseutvikling i tråd med kommunens behov og at det skapes en kultur for læring og utvikling i den enkelte kommune. Et konkret tiltak for å sikre kapasitet til å følge opp og drifte UH-samarbeid på er å etablere stillinger eller enheter som har ansvar for intern og ekstern koordinering. Store kommuner har dette for å koordinere praksis, kompetanseutvikling eller FoU-arbeid og undersøkelsen viser at USHT i varierende grad fungerer som koordinerende enheter. I koordinerende stillinger og enheter er det naturlig å knytte til seg analyse- og/eller forskningskompetanse. I tillegg til å styrke kommunens evne til å analysere egne behov, vil slik kompetanse kunne være nyttig for å overkomme kulturelle forskjeller mellom kommuner og UH-sektoren.

Kommuner og UH-sektoren styres av ulike lover, finansieringsordninger og oppgaver. Det er betydelige kulturelle forskjeller mellom sektorene og vellykket samarbeid fordrer dialog og gjensidig kjennskap og respekt for hverandres mandat, oppgaver, betingelser og kompetanser. I så måte er det å avsette tid til å møtes på tvers av sektorene et samarbeidsfremmende tiltak, samt legge til rette for at flest mulig kommuner kan dra nytte av UH-samarbeid gjennom læring og erfaringsutveksling. Det kan frigjøre både kapasitet og ressurser til å drifte og identifisere gevinster av samarbeidet.

Undersøkelsen viser at geografisk avstand hemmer kommune-UH-samarbeid fordi det er ressurskrevende å møtes, men at det ikke er en uoverstigelig barriere.

Når det gjelder reguleringer i form av lover, regler og direktiver oppfattes dette i varierende grad som en hemmende faktor. Når det gjelder enkelte profesjonsrettete grunnutdanninger er regulering gjennom rammeplaner og internasjonale standardiseringer en hemmende faktor i den forstand at de begrenser UH-institusjonenes, og indirekte også kommunenes, muligheter til å influere på innholdet i utdanningene. Funn fra undersøkelsen tyder ikke på at dette er et stort problem i samarbeidet mellom sektorene, men det er et forhold som trekkes frem av flere informanter. Funn tyder på at utydelig regelverk eller regelverks*fortolkningen* bidrar til at kommunene ikke oppfatter at de har plikt til å ta inn praksisstudenter i helseutdanningene. Når det gjelder kjøp av kompetansehevingstjenester (herunder grunn-, etter- og videreutdanning) tyder prosjektet på at regelverket for offentlige anskaffelser begrenser muligheter for dialog om behov og tilbud mellom mottaker (kommuner) og tilbyder (UH-institusjoner), noe som i beste fall gjør anskaffelsesprosessen mer tidkrevende og i verste fall bidrar til et utilstrekkelig utdanningstilbud.

Avslutningsvis oppsummerer vi hhv. målbilder og tiltak og samarbeidstyper og utfordringer i tabell 9-1 og 9-2. Oppsummeringen er basert på funn fra undersøkelsen og målsettingen er å synliggjøre hvilke forutsetninger som må være på plass for å oppnå målet om en kunnskapsbasert og konkurransedyktig kommunal sektor, samt hvilke utfordringer aktører i kommune- og UH-sektoren bør være oppmerksomme på når det gjelder ulike typer samarbeid.

Tabell 9-1: Målbilder og tiltak for kunnskapsbaserte og konkurransedyktige kommuner

| Målbilde | Forutsetninger |
|--|--|
| <p>Kunnskapsbaserte kommunale tjenester</p> <p>Praksisnære og relevante utdanninger</p> <p>Kvalifiserte kandidater</p> | <p>Lederforankring i begge sektorer</p> <p>Dialog, kunnskap og respekt for hverandres mandat, oppgaver og rammebetingelser</p> <p>Samarbeid mellom kommuner gjennom regionråd eller interkommunalt samarbeid</p> <p>Gjensidig forpliktende formalisert samarbeid mellom kommune- og UH-sektoren</p> <ul style="list-style-type: none"> • Felles møteplasser • Dialog om utdanninger i UH-sektoren • Praksissamarbeid • FoU-samarbeid |
| Kompetente medarbeidere i kommunen | Politisk forankret kompetansestrategi |
| Kultur for læring og utvikling i kommunen | <p>Administrativ lederforankring i kommunene</p> <p>Etablere koordinerende stillinger eller enheter i kommunene</p> <p>Sikre analyse- og forskerkompetanse i kommunene</p> |

Tabell 9-2: Samarbeidstyper og utfordringer

| Samarbeidstype | Utfordringer |
|--------------------------|--|
| Samarbeid om utdanninger | <p>Nasjonal regulering av grunntdanninger</p> <p>Manglende kapasitet i UH-sektoren til å skreddersy kompetanseutvikling</p> <p>Begrensete ressurser til å drive kompetanseutvikling i kommunene</p> <p>Geografiske avstander</p> |
| Praksisstudier | <p>Mangelfulle kompensasjonsordninger for praksisstudier</p> <p>Svak forpliktelse for kommuner til å stille med praksisplasser i helse- og sosialutdanningene</p> <p>Geografiske avstander</p> |
| Kompetanseutvikling | <p>Manglende midler til kompetanseutvikling i kommunene</p> <p>Manglende analyse-, bestiller- og forskerkompetanse i kommunene</p> |
| FoU-samarbeid | <p>Vanskelig tilgjengelige midler til FoU-prosjekter</p> <p>Manglende analyse-, bestiller- og forskerkompetanse i kommunene</p> <p>Geografiske avstander</p> |

Vedlegg 1: Litteratur

Asplan Viak (2009). *Analyse av markedet for desentraliserte utdanninger*. URL:
http://www.asplanviak.no/novus/upload/file/PDF/Analyse/Desentralisert_utdanning.pdf

AsplanViak/Fafo (2010): *Strategisk kompetanseutvikling i kommunene*. URL:
<http://www.ks.no/Global/Verkt%C3%B8y%20for%20strategisk%20kompetanseplanlegging/FOUStrategiskkompetanseutviklingikommunene.pdf>

Econ Pöyry (2008). *Evaluering av finansieringssystemet for universiteter og høyskoler*. Econ-rapport nr. 2008-133. URL:
http://www.econ.no/stream_file.asp?iEntityId=4066http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/Rapporter_og_planer/Finansieringssystemet/Analyse_av_Finansieringssystemet.pdf

Etxkowitz, H. og Leydesdorff, L. (1997). *Universities and the Global Knowledge Economy: A Triple Helix of University-Industry-Government Relations*. London: Cassell Academic

Forskerforbundet (2010). *Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler*. URL:
<http://www.forskerforbundet.no/Fagpolitikk/Aktuelle-saker/Finansieringssystemet-for-universiteter-og-hoyskoler/>

Gjernes, T. og Bliksvær, T. (2011). *Nye samarbeidsformer – nye læringsformer? Sluttrapport fra evalueringen av forsøket Høgskole- og universitetssosialkontor (HUSK)*. NF-rapport nr.7/2011.

Hagen et.al. (2008). *Effekter av samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidsliv – en forstudie*. Fafo-notat 2008:11.

Kommunal- og regionaldepartementet (2013) *Veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*. URL:
http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Veileder_Statlig_styring_WEB.PDF

KS (2013). *Kommunenes arbeidsgivermonitor 2012*.

Kunnskapsdepartementet (2005) *Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)*. URL: <http://www.lovdatabank.no/all/nl-20050401-015.html>

Kunnskapsdepartementet (2009). *Prop. 1 S (2009-2010). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2010*.

Kunnskapsdepartementet (2010). *Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning*. URL: <http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20100201-0096.html>

Kunnskapsdepartementet (2011). *Finansieringssystemet*. URL: <http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/Finansieringssystemet.pdf>

Kunnskapsdepartementet (2011) *Kompetanse for kvalitet – strategi for etter og videreutdanning 2012-2015*

Kunnskapsdepartementet (2011). *Orientering – foreløpig tildelingsbrev. Orientering om forslag til statsbudsjett for 2012 for universiteter og høyskoler*. URL: http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/St.prp%201/Orientering_UH_2012_endelig_versjon.pdf

Kunnskapsdepartementet (2011). *Prop. 1 S (2011-2012). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2012*.

Kunnskapsdepartementet (2012) *Rammeplaner for høyere utdanning*. URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rapporter_planer/planer/2006/rammeplaner-for-hoyere-utdanning.html?id=587302

Levin og Klev (2002). *Forandring som praksis. Læring og utvikling i organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget

Mekki, T.E. og Tollefsen, S. (2008). *EVUK – samarbeid om etter- og videreutdanning i kommunehelsetjenesten*. Skriftserien nr 1/2008, Høgskolen i Bergen.

NOU 2008:3. *Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning*. URL: <http://www.regjeringen.no/pages/2044137/PDFS/NOU200820080003000DDDPDFS.pdf>

NIFU STEP (2009). *Tilbud og etterspørsel av etter- og videreutdanning i Norge: en analyse av status, strategier og samspill*.

NIFU (2011). *Evaluering av samarbeidsmidler i helse- og sosialfagutdanningene*. URL: [http://www.nifu.no/Norway/Publications/2011/Webrapport%2029-2011%20\(3\)_30%20aug.pdf](http://www.nifu.no/Norway/Publications/2011/Webrapport%2029-2011%20(3)_30%20aug.pdf)

NIFU (2012). *Drivkrefter i profesjonsutdanningene i sykepleie og medisin. Rapport 33/2012*. URL: <http://www.nifu.no/files/2012/12/NIFUrappport2012-33.pdf>

OECD (2009). *Thematic Review of Tertiary Education: Norway. Country Note*

Rambøll Management Consulting. *Introducing Nvivo. Concept for Qualitative Analysis in Rambøll Management Consulting*

SSB (2012). *Utdanningsstatistikk. Studenter ved universiteter og høyskoler, 1. oktober 2011*. URL: <http://www.ssb.no/utuvh/>

Stortingsmelding nr. 7 (2007-2008) *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høyere utdanning*. URL: <http://www.regjeringen.no/pages/2033172/PDFS/STM200720080007000DDDPDFS.pdf>

Stortingsmelding nr. 13 (2011-2012) *Utdanning for velferd. Samspill i praksis*. URL: <http://www.regjeringen.no/pages/37006956/PDFS/STM201120120013000DDDPDFS.pdf>

Stortingsmelding nr. 44 (2008-2009) *Utdanningslinja*. URL:
http://www.regjeringen.no/pages/2202348/Stm04420082008-TS_Sammendrag.pdf

UHR (2010). *Fokus på praksisstudiene i helse- og sosialfagutdanningene. Rapport fra UHRs kartleggingsundersøkelse av ekstern, veiledet praksis som del av studieforløpet for 115 helse- og sosialfagutdanninger*. URL:
http://www.uhr.no/documents/ny_kortv_m_forside_FOKUS_P__PRAKSISSTUDIENE_3.pdf

Undervisningssykehjemmet i Buskerud/Ål kommune (2013): *Tettere på. Utvikling av nye tjeneste- og kompetansemodeller*. Seminarpresentasjon

Utdannings- og forskningsdepartementet (2001). *St.prp. nr. 1 (2001-2002) for budsjetterminnen 2002*. URL:
<http://www.regjeringen.no/Rpub/STP/20012002/001KUF/PDFA/STP200120020001KUFDDDPDFA.pdf>

Utdanningsdirektoratet (2012) *Felles strategi for etter- og videreutdanning*. URL:
<http://www.udir.no/Utvikling/Etter-og-videreutdanning/Etter-og-videreutdanning/Om-videreutdanning/>

Utviklingssentre for sykehjem og hjemmetjenester: *Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester*, tilgjengelig på <http://www.utviklingssenter.no/om-oss.176088.no.html>.

Vagstad et al. (2007) *Finansieringssystemet for universitets- og høgskolesektoren – teoretiske vurderinger*. URL:
<http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/Teoretisk%20vurdering%20Vagstad&Co.pdf>

Wilhelmsen, B.U. (red.) (2007) *Mat i barnehagen. Barnehagen som arena for folkehelsearbeid*. Rapport nr. 7/2007 i høgskolens «Skriftserie». Høgskolen i Bergen. URL:
https://bora.hib.no/bitstream/10049/197/1/Mat_i_Barnehagen.pdf

Vedlegg 2: Intervjuguider

Strategiske intervjuer, UH-sektoren

Talking og forvaltning av samfunnsoppdrag

1. Hvordan tolkes og forvaltes sektormålet om at universitet/høgskolen skal gi utdanning som svarer til samfunnets behov?
2. Hvordan tolkes og forvaltes sektormålet om at universitetet/høgskolen skal bidra til nasjonal og regional utvikling, innovasjon og verdiskapning?
3. Hvordan opplever universitetet/høgskolen kommunenes forventninger til UH-sektorens samfunnsoppdrag mht praksisnær utdanning og forskning – samt det å være en regional/nasjonal utviklingsaktør?

Kartlegging av eksisterende samarbeid

4. Hvilke typer samarbeid har universitetet/høgskolen med kommuner/fylkeskommuner?
5. I hvilke sektorer/innenfor hvilke fagområder har universitetet/høgskolen samarbeid med kommuner/fylkeskommuner?
6. Hvor mange kommuner samarbeider universitetet/ høgskolen med?
7. Hva slags samarbeid har universitetet/høgskolen med vertskommunen?
8. Har universitetet/høgskolen flere typer samarbeid med samme kommune(r)?
9. Har universitetet/høgskolen samarbeid med kommuner som ligger langt unna høgskolen/universitetet?
10. Hvilke betraktninger gjør du deg rundt hva som kjennetegner høgskolens/universitetets samarbeid med kommuner?
11. I hvilken grad er universitets/høgskolens kommunesamarbeid formalisert i kontrakter/avtaler?
12. Hvilke møtepunkter eksisterer mellom høgskolen/ universitetet og kommuner?
13. Med samarbeidende kommuner
14. Med kommuner universitet ikke har et formelt samarbeid med
15. Hvordan finansieres samarbeidsprosjekter med kommuner?
16. Hvor mye ressurser bruker universitetet/ høgskolen på kommunesamarbeid?
17. Gir ledelsen noen føringer til fakulteter/institutter på hvor store ressurser som skal brukes på samarbeid?
18. Hva er resultatene av universitets/høgskolens kommunesamarbeid?

19. Hvordan vurderer du forholdet mellom kostnader og nytte/gevinst knyttet til samarbeid med kommuner?

Strategi for samarbeid

20. Har universitetet/høgskolen en strategi for samarbeid med kommuner?
21. Hvor lenge har universitetet/høgskolen hatt en slik strategi?
22. Hva er innholdet i strategien?
23. Hvilke målsettinger har høgskolen/ universitetet for samarbeid med kommuner?
24. Hva var bakgrunn og motivasjon for at strategien ble utarbeidet?
25. Hvem har vært involvert i å utarbeide strategien?

Forankring og implementering av strategi for samarbeid i egen organisasjon

26. Hvilke tiltak blir iverksatt for å fremme kommunesamarbeid (på institutt-/fakultetsnivå og på individnivå)?
27. Hvordan har universitetet/høgskolen jobbet for å forankre kommunesamarbeid i organisasjonen?

Marked for samarbeid

28. Opplever universitetet/høgskolen konkurranse med andre universiteter/høgskoler om kommunale samarbeidspartnere? Hvis ja, hvilke typer samarbeid gjelder dette? Hva avgjør om man får etablert samarbeid eller ikke i en slik konkurransesituasjon?
29. Opplever universitetet/høgskolen stor pågang fra kommuner om å inngå samarbeid?
30. Har universitetet/høgskolen avslått kommunale initiativ om samarbeid? Evt. hvorfor?
31. Har universitetet/høgskolen opplevd at ønsket samarbeidspartner ikke er interessert i å inngå samarbeid? Evt. ønsker å avslutte samarbeidet? Hva var bakgrunnen for dette?

Utøvelse av samarbeid

32. Hva er forutsetningene for et godt samarbeid? (På hvilken måte legger universitetet/høgskolens samarbeidsstrategi til rette for at disse forutsetningene er til stede?)
33. Hvilke faktorer må være til stede for at samarbeidet mellom universitetet/høgskolen og kommunen(e) skal vare over tid?
34. Hvilke insentiver/drivkrefter for samarbeid eksisterer?
35. Hva kan potensielt motvirke/hindre et godt samarbeid?
36. Kan du peke på spesielle utfordringer/barrierer i deres samarbeid med kommuner?
37. (På hvilken måte legger universitetet/høgskolens samarbeidsstrategi til rette for at disse barrierene kan omgås?)

38. Kan du peke på konkrete suksesskriterier for at universitetet/høgskolens samarbeid har fungert på en god måte (evt. årsaker til at det ikke har fungert)?
39. Hvilken rolle spiller partenes kompetanse for samarbeidets funksjon og suksess?

Øvrig

Rambøll ønsker også å intervju ansatte ved universitetet/høgskolen som er involvert i eksisterende samarbeid med kommuner på operativt nivå. Formålet med disse intervjuene vil være å undersøke universitetets/høgskolens kommunesamarbeid nærmere fra et mer operasjonelt perspektiv.

Vi vil gjerne snakke med personer ved ulike fakulteter/institutter og/eller innenfor ulike fagområder/sectorer.

Har du anledning til å foreslå 2-4 samarbeidsrelasjoner med kommuner det kan være interessant for oss å se nærmere på? Vi setter også stor pris på om du kan gi oss konkrete innspill om hvilke personer det vil være aktuelt å intervju i denne sammenhengen.

Har du noen øvrige innspill/kommentarer? Noe du mener er viktig som vi ikke har spurt deg om?

Kartleggingsintervjuer, UH-sektoren

Kartlegging av eksisterende samarbeid

1. Hvor mange kommuner samarbeider fakultetet/ instituttet med?
2. Har fakultetet/ instituttet flere typer samarbeid med samme kommune(r)?
3. Har fakultetet/ instituttet med samarbeid med kommuner som ligger langt unna høgskolen/universitetet?
4. Hvilke typer samarbeid har ditt fakultet/ institutt med kommuner/fylkeskommuner?
 - a. Praksisstudier
 - b. Etter- og videreutdanning
 - c. Veiledning av nyutdannede
 - d. Forskning
 - e. Annet
5. Hva består samarbeidet av – hvilket bidrag skal partene bidra med?
6. Hvor ofte er det dialog mellom samarbeidspartene, og hvilke tema drøftes?
7. Hvilke resultater kan anføres til samarbeidet – for universitetet/ høgskolen og for kommunene/ fylkeskommunene?
8. I hvilken grad er samarbeidene formalisert i kontrakter/avtaler?
9. Hvordan finansieres samarbeidsprosjekter med kommuner?
10. Hvor mye ressurser bruker fakultetet/ instituttet på
11. Praksissamarbeid

12. Annet kommunesamarbeid
13. Hvordan vurderer du forholdet mellom kostnader og nytte/gevinst knyttet til samarbeid med kommuner?

Marked for samarbeid

14. Opplever fakultetet/ instituttet konkurranse med andre universiteter/høgskoler om kommunale samarbeidspartnere?
15. Hvis ja, hvilke typer samarbeid gjelder dette?
16. Hva avgjør om man får etablert samarbeid eller ikke i en slik konkurransesituasjon?
17. Opplever fakultetet/ instituttet stor pågang fra kommuner om å inngå samarbeid?
18. Har fakultetet/ instituttet avslått kommunale initiativ om samarbeid? Evt. hvorfor?
19. Har fakultetet/ instituttet opplevd at ønsket samarbeidspartner ikke er interessert i å inngå samarbeid? Evt. ønsker å avslutte samarbeidet? Hva var bakgrunnen for dette?

Utøvelse av samarbeid

20. Hvilken rolle spiller partenes kompetanse for samarbeidets funksjon og suksess?

- Bestillerkompetanse i kommuner
- Akademisk kompetanse i kommuner
- Praksisnær kompetanse i UH-sektoren
- Kompetanse om læringsprosesser/ organisasjonsutvikling/ innovasjon? → i hvilken grad gir samarbeidet varige resultater?

21. Hva kan potensielt motvirke/hindre et godt samarbeid?

Hypoteser:

- UH for innadvendt (publiseringspoeng, forskning om kommuner fremfor i kommuner)
- Geografisk avstand
- Kompetanse (mangel på, mismatch mellom)

22. Kan du peke på spesielle utfordringer/barrierer i deres samarbeid med kommuner? (På hvilken måte legger universitetet/høgskolens samarbeidsstrategi til rette for at disse barrierene kan omgås?)

23. Hva er forutsetningene for at et kommunesamarbeid blir godt og bæredyktig?

- Kompetanse?
- Kapasitet?
- Ressurser?
- Dialog med samarbeidspartner?
- Gjensidig forståelse av innhold og forpliktelser i samarbeidet?
- Gjensidig forståelse av målsettinger / ønsket utbytte?

24. Hva er forutsetningene for at ansatte ved fakultetet/ instituttet skal delta i et samarbeid med kommuner/ fylkeskommuner?
25. Hvilke konkrete forventninger mener du det er rimelig å stille til at universitet og høyskoler samarbeider med kommuner og fylkeskommuner – gitt disse institusjonenes brede mandat?
26. Hvilke konkrete forventninger mener du det er rimelig å stille til kommuner/ fylkeskommuner for å få til et godt samarbeid med universitet og høyskoler?

Strategi for samarbeid

27. Har universitetet/høyskolen en strategi for samarbeid med kommuner – eller inngår det i en overordnet strategi? I så fall; på hvilken måte?
28. Hvordan har universitetet/høyskolen jobbet for å forankre kommunesamarbeid i organisasjonen?
29. Hvilke føringer eller incentiver gir universitets-/ høyskoleledelsen rundt samarbeid med kommuner/ fylkeskommuner?
 - Leder- / kollegastøtte?
 - Incentivmekanismer? (meritterende incentiver?)
 - Arbeidstid satt av til samarbeid?
 - Andre tiltak?

Øvrig

Har du noen øvrige innspill/kommentarer? Noe du mener er viktig som vi ikke har spurt deg om?

Strategiske intervjuer, kommuner

Kontakt, behov og forventninger

1. Hvilke møtepunkter eksisterer mellom kommunen/ fylkeskommunen og høyskoler/ universitetet? (uavhengig av samarbeid)
2. Hvilke behov har kommunen/ fylkeskommunen for samarbeid med fagmiljøer tilknyttet universitet og høyskoler?
3. Hvilke konkrete forventninger mener du det er rimelig å stille til at universitet og høyskoler samarbeider med kommuner og fylkeskommuner – gitt disse institusjonenes brede mandat?
4. Hvilke konkrete forventninger mener du det er rimelig å stille til kommuner/ fylkeskommuner for å få til et godt samarbeid med universitet og høyskoler?

Strategi for samarbeid

5. I hvilken grad omtales samarbeid med universitet og høyskoler i kommunale planer, og på hvilken måte?

6. I hvilken grad inngår samarbeid med universitet og høyskoler som et strategisk verktøy for å oppnå spesifikke målsetninger (eksempelvis økt kvalitet, kompetanse og effektivitet i tjenesteproduksjon, å rekruttere og fastholde arbeidskraft, i ønskede omstillings- eller utviklingsprosjekter m.v.)
7. I hvilken grad og på hvilken måte fremmer kommuneledelsen (politisk og administrativ) samarbeid med universitet/ høyskoler for enhetsledere i ulike sektorer?

Kartlegging av eksisterende samarbeid

8. Hvilke universiteter/ høyskoler samarbeider kommunen/ fylkeskommunen med?

Dersom noe av samarbeidet går gjennom et samarbeidsorgan for flere kommuner (regionråd), vil vi gå nærmere inn på dette senere i intervjuet.

9. Har kommunen/ fylkeskommunen flere typer samarbeid med samme universitet/høyskole?
10. I hvilken grad er universitets/høyskolens kommunesamarbeid formalisert i kontrakter/avtaler?
11. Har kommunen/ fylkeskommunen samarbeid med universitetet/høyskoler som ligger langt unna?

Nærmere beskrivelser av samarbeid

12. I hvilke sektorer/innenfor hvilke fagområder har kommunen/ fylkeskommunen samarbeid med universitet/ høyskoler?

13. Hvilke typer samarbeid gjelder dette?

- a. Praksisstudier
- b. Etter- og videreutdanning
- c. Veiledning av nyutdannede
- d. Forskning
- e. Annet

14. Hvordan kom samarbeidet/ -ene i stand?

15. Hvem tok initiativ?

16. Hvem i kommunen ble involvert?

17. Hvilke avklaringer måtte gjøres?

18. Dersom noe av samarbeidet foregår gjennom et interkommunalt samarbeidsorgan; kan du beskrive dette nærmere?

- Hvilke typer samarbeid er naturlig å organisere gjennom et samarbeidsorgan, og hvilke er det ikke?
- Hvilke resultater oppnås – for din kommune, og for sammenslutningen av kommuner?
- Hva er fordelene?
- Hva er ulempene?
- Hvordan sørger dere for at alle de samarbeidende kommunene får gevinster av det samarbeidet som organiseres felles?

19. Hvordan finansieres samarbeidsprosjekter?

20. Hvor mye ressurser kommunen på samarbeid med høgskole/ universitet?
21. Hva er resultater av samarbeid med universitet/høgskoler – på kort og lang sikt?
22. Hvordan vurderer du forholdet mellom kostnader og nytte/gevinst knyttet til samarbeid med universitet/ høgskoler?

Marked for samarbeid

23. Opplever kommunen/ fylkeskommunen konkurranse med andre kommuner/ fylkeskommuner om samarbeidspartnere i universiteter/høgskolesektoren? Hvis ja, hvilke typer samarbeid gjelder dette?
24. Hva avgjør om man får etablert samarbeid eller ikke i en slik konkurransesituasjon?
25. Opplever kommunen/ fylkeskommunen pågang fra universitetet/høgskolen om å inngå samarbeid?
26. Har kommunen/ fylkeskommunen avslått initiativ om samarbeid? Evt. hvorfor?
27. Har kommunen/ fylkeskommunen opplevd at ønsket universitet/ høgskole ikke er interessert eller har mulighet til å inngå samarbeid, eller ønsker å avslutte samarbeidet? Hva var bakgrunnen for dette?

Utøvelse av samarbeid

28. Hva er forutsetningene for et godt samarbeid?
 - Kompetanse?
 - Kapasitet?
 - Resurser?
 - Dialog med samarbeidspartner?
 - Gjensidig forståelse av innhold og forpliktelser i samarbeidet?
 - Gjensidig forståelse av målsettinger / ønsket utbytte?
29. Hvilke faktorer må være til stede for at samarbeidet mellom universitetet/høgskolen og kommunen(e) skal vare over tid?
30. Hvilke insentiver/drivkrefter for samarbeid eksisterer?
31. Hva kan potensielt motvirke/hindre et godt samarbeid?

Øvrig

Har du noen øvrige innspill/kommentarer? Noe du mener er viktig som vi ikke har spurt deg om?

Rambøll ønsker også å intervju ansatte i din kommune som er involvert i eksisterende samarbeid med universitet/ høgskole på operativt nivå. Formålet med disse intervjuene vil være å undersøke samarbeid nærmere fra et mer operasjonelt perspektiv.

Har du anledning til å foreslå 2-4 samarbeidsrelasjoner med kommuner det kan være interessant for oss å se nærmere på? Vi setter også stor pris på om du kan gi oss konkrete innspill om hvilke personer det vil være aktuelt å intervju i denne sammenheng.

Kartleggingsintervjuer, kommune

Kartlegging av eksisterende samarbeid

1. Hvilke universitetet/ høgskoler samarbeider din enhet med?
2. Hva består samarbeidet av – hvilket bidrag skal partene bidra med?
3. Hvordan kom samarbeidet/ -ene i stand?
4. Hvem tok initiativ?
5. Hvem i kommunen ble involvert?
6. Hvilke avklaringer måtte gjøres?
7. Hvem er involvert fra kommunen – og hvem er involvert fra universitetet/ høgskolen?
8. Hvor ofte er det dialog mellom samarbeidspartene, og hvilke tema drøftes?
9. Hvilke resultater kan anføres til samarbeidet?
10. I hvilken grad er samarbeidet (-ene) formalisert i kontrakter/avtaler?
11. Hvordan finansieres samarbeidsprosjektet?
12. Hvor mye ressurser bruker kommunen på samarbeidet?
13. Hvordan vurderer du forholdet mellom kostnader og nytte/gevinst knyttet til samarbeid med kommuner?
14. Dersom samarbeidet er organisert gjennom et interkommunalt samarbeidsorgan, kan du beskrive dette nærmere?
 - a. Hvilken kontakt har du med andre kommuner i forbindelse med samarbeidet?
 - b. Hvilke resultater oppnås – for din kommune, og for sammenslutningen av kommuner?
 - c. Hva er fordelene?
 - d. Hva er ulempene?
 - e. Hvordan sørger dere for at alle de samarbeidende kommunene får gevinster av det samarbeidet som organiseres felles?

Strategi for samarbeid

15. I hvilken grad omtales samarbeid med universitet og høgskoler i kommunale planer, og på hvilken måte?
16. I hvilken grad inngår samarbeid med universitet og høgskoler som et strategisk verktøy for å oppnå spesifikke målsetninger (eksempelvis økt kvalitet, kompetanse og effektivitet i tjenesteproduksjon, å rekruttere og fastholde arbeidskraft, i ønskede omstillings- eller utviklingsprosjekter m.v.)
17. I hvilken grad og på hvilken måte fremmer kommuneledelsen (politisk og administrativ) samarbeid med universitet/ høgskoler for enhetsledere i ulike sektorer?

Marked for samarbeid

18. Opplever kommunen/ fylkeskommunen konkurranse med andre kommuner/ fylkeskommuner om samarbeidspartnere i universiteter/høgskolesektoren?
19. Hvis ja, hvilke typer samarbeid gjelder dette?

20. Hva avgjør om man får etablert samarbeid eller ikke i en slik konkurransesituasjon?
21. Opplever kommunen/ fylkeskommunen pågang fra universitetet/høgskolen om å inngå samarbeid?
22. Har kommunen/ fylkeskommunen avslått initiativ om samarbeid? Evt. hvorfor?
23. Har kommunen/ fylkeskommunen opplevd at ønsket universitet/ høgskole ikke er interessert eller har mulighet til å inngå samarbeid, eller ønsker å avslutte samarbeidet? Hva var bakgrunnen for dette?

Utøvelse av samarbeid

24. Hvilke konkrete forventninger mener du det er rimelig å stille til at universitet og høgskoler samarbeider med kommuner og fylkeskommuner – gitt disse institusjonenes brede mandat?
25. Hvilke konkrete forventninger mener du det er rimelig å stille til kommuner/ fylkeskommuner for å få til et godt samarbeid med universitet og høgskoler?
26. Hva er forutsetningene for at deres enhet skal delta i et samarbeid med universitet/høgskoler?
27. Hva er forutsetningene for at et kommunesamarbeid blir godt og bæredyktig?
28. Hvilke insentiver/drivkrefter for samarbeid eksisterer?
29. Hva kan potensielt motvirke/hindre et godt samarbeid?
30. Hvilken rolle spiller partenes kompetanse for samarbeidets funksjon og suksess?

Øvrig

Har du noen øvrige innspill/kommentarer? Noe du mener er viktig som vi ikke har spurt deg om?

Intervjuguide til politiske informanter i kommunene

1. Hvilke møtepunkter eksisterer mellom kommunen/ fylkeskommunen og høgskoler/ universitetet?
2. Har du eller andre fra politiske ledelse deltatt i møter med universitet/ høgskole som kommunen samarbeider med?
3. Hvem tok initiativ til møtet? Hvordan ble det fulgt opp, og hva ble resultatet?
4. Hvilke behov har kommunen/ fylkeskommunen for samarbeid med fagmiljøer tilknyttet universitet og høgskoler?
5. Hvilke konkrete forventninger mener du det er rimelig å stille til at universitet og høgskoler samarbeider med kommuner og fylkeskommuner – gitt disse institusjonenes brede mandat?
6. Hvilke konkrete forventninger mener du det er rimelig å stille til kommuner/ fylkeskommuner for å få til et godt samarbeid med universitet og høgskoler?

Strategi for samarbeid

7. I hvilken grad drøftes samarbeid med universitet og høgskoler på politisk nivå i kommunen?
8. I hvilken grad omtales samarbeid med universitet og høgskoler i kommunale planer, og på hvilken måte?
9. I hvilken grad inngår samarbeid med universitet og høgskoler som et strategisk verktøy for å oppnå spesifikke målsetninger (eksempelvis økt kvalitet, kompetanse og effektivitet i tjensteproduksjon, å rekruttere og fastholde arbeidskraft, i ønskede omstillings- eller utviklingsprosjekter m.v.)
10. I hvilken grad og på hvilken måte fremmer kommuneledelsen (politisk og administrativ) samarbeid med universitet/ høgskoler for enhetsledere i ulike sektorer?

Kartlegging av eksisterende samarbeid

11. I hvilken grad er universitets/høgskolens kommunesamarbeid formalisert i kontrakter/avtaler?
12. Er det noen typer samarbeid mellom din kommune og et universitet / høgskole du vil trekke fram som særlig nyttig for kommunen?
13. Hvordan er det nyttig, og hvilke avklaringer måtte til for å få til samarbeidet?
14. Har politisk nivå vært involvert i noe av det eksisterende samarbeidet? I så fall: Hvordan, og hva har vært vektlagt fra politisk ledelse?
15. I hvilken grad drøftes samarbeid med høgskoler og universitet med andre kommuner?
16. Dersom noe av samarbeidet foregår gjennom et interkommunalt samarbeidsorgan; kan du beskrive dette nærmere?
 - Hvilke typer samarbeid er naturlig å organisere gjennom et samarbeidsorgan, og hvilke er det ikke?
 - Hvilke resultater oppnås – for din kommune, og for sammenslutningen av kommuner?

- Hva er fordelene?
- Hva er ulempene?
- Hvordan sørger dere for at alle de samarbeidende kommunene får gevinster av det samarbeidet som organiseres felles?

17. Hvordan finansieres samarbeidsprosjekter?

18. Hvor mye ressurser kommunen på samarbeid med høgskole/ universitet?

19. Hva er resultater av samarbeid med universitet/høgskoler – på kort og lang sikt?

Utøvelse av samarbeid

20. Hva er forutsetningene for et godt samarbeid?

21. Hvilke faktorer må være til stede for at samarbeidet mellom universitetet/høgskolen og kommunen(e) skal vare over tid?

22. Hvilke insentiver/drivkrefter for samarbeid eksisterer?

23. Hva kan potensielt motvirke/hindre et godt samarbeid?

Øvrig

Har du noen øvrige innspill/kommentarer? Noe du mener er viktig som vi ikke har spurt deg om?

Intervjuer til casestudier

Om samarbeidet

1. Hvilke kommuner/UH er med i samarbeidet?
2. Hvordan oppstod samarbeidet, og hvordan ble din kommune/UH involvert?
 - Hvem tok initiativ?
 - Hva var motivasjonen for å inngå samarbeid?
 - Hvor lenge har samarbeidet pågått?
3. Hva består samarbeidet av?
 - Hva er partenes forpliktelser?
 - Hva er partenes bidrag?
4. Hvilke aktører/ personer er involvert i samarbeidet?
5. Hva krever samarbeidet av finansiering, personal- og ledelsesressurs?
6. Hvilken forankring har samarbeidet i din kommune/UH?
7. Hvilke resultater/gevinster oppnår din kommune/UH med dette samarbeidet?
8. Hvilken nytteverdi har resultatene hatt? Hvor bærekraftige har resultatene vært?
9. Er det noe dere savner/ønsker skulle vært annerledes i samarbeidet?

Læring og overføringsverdi

10. Hva kan andre kommuner/UH lære om å samarbeide på tvers av sektorer på denne måten?
11. Hva kan andre kommuner lære av kommunen(e) når det gjelder å samarbeide UH-institusjoner?
12. Hva kan andre UH'er lære av UH-institusjonen(e) når det gjelder å samarbeide med kommuner?
13. Er det noe andre UH/kommuner kan lære av samarbeidet *når det gjelder finansiering?*
14. Er det noe andre UH/kommuner kan lære av samarbeidet *når det gjelder forankring?*
15. Er det noe andre UH/kommuner kan lære av samarbeidet *når det gjelder bærekraft?*

Suksesskriterier og utfordringer

16. Hva er det som har fungert godt i samarbeidet?
17. Er det noe som har fungert mindre godt/vært utfordrende?

18. Hva skulle du evt. ønske kunne fungert bedre i samarbeidet?

Eventuelt

Har du noen øvrige innspill/kommentarer? Noe du mener er viktig som vi ikke har spurt deg om?