

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI

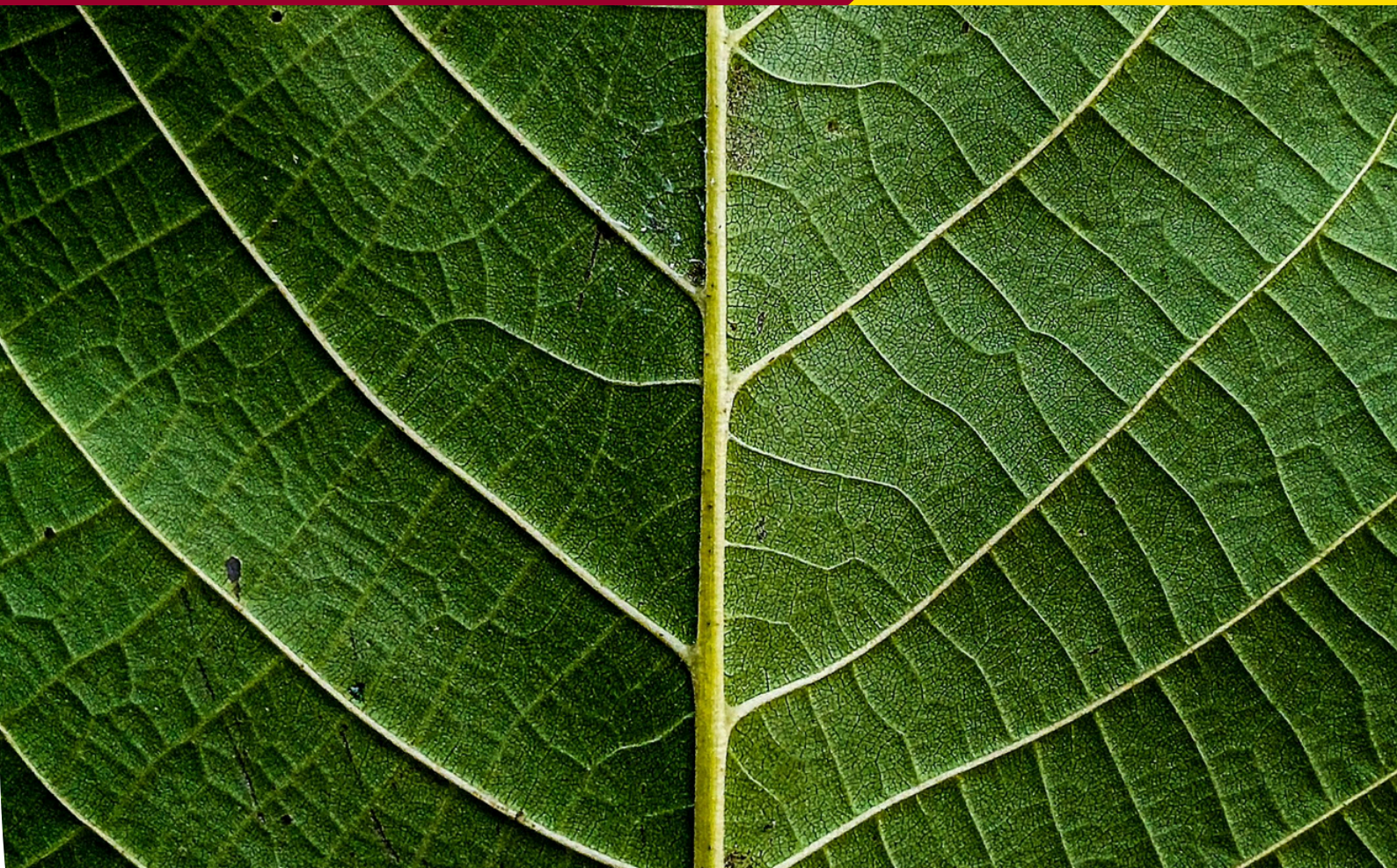
Sluttrapport: Evaluering av ny kompetansemodell

Desentraliserte ordninger for skole og yrkesfag samt oppfølgingsordningen

Knut Fossestøl, Silje Andresen, Elin Borg, Hege Hermansen, Øyunn Syrstad Høydal, Marte Lorentzen, Selma Lyng, Trine Myrvold, Torgeir Nyen, Kjersti Stabell Wiggen

STORBYUNIVERSITETET
ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI

AFI RAPPORT 2026:02



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE

THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

AFI-rapport nummer 2026:02

Tittel: Sluttrapport: Evaluering av ny kompetansem modell - Desentraliserte ordninger for skole og yrkesfag samt oppfølgingsordningen

Forfattere: Knut Fossetøl, Silje Andresen, Elin Borg, Hege Hermansen, Øyunn Syrstad Høydal, Marte Lorentzen, Selma Lyng, Trine Myrvold, Torgeir Nyen og Kjersti Stabell Wiggen

Prosjekt: Evaluering av ny kompetansem modell

Prosjektleder: Knut Fossetøl

Finansiør: Utdanningsdirektoratet

Publiseringsdato: 12. februar 2026

Antall sider: 103

Forsidefoto/illustrasjon: Canva

Emneord: desentralisert kompetanseutvikling, grunnskole, videregående skole, yrkesfag, oppfølgingsordningen, nettverk, partnerskap, programteori

Resymé: Dette er sluttrapporten i evalueringen av desentralisert ordning for skole og fag-yrkesopplæringen samt oppfølgingsordningen. Evalueringen har pågått fra 2019 til 2025. Det er så langt publisert åtte temanotater, tre forskningsrapporter, tre fagartikler og seks fagfelleverderte artikler i evalueringen. I sluttrapporten gir vi en historisk og teoretisk innramming av evalueringen, analyserer utviklingen i de tre ordningene og gir en sammenfattende analyse av våre funn.

ISBN 978-82-7609-500-5

ISSN 2703-836X

© Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet – storbyuniversitetet, 2026

© Work Research Institute (AFI), OsloMet – Oslo Metropolitan University, 2026

© Forfatter(e)/Author(s)

Arbeidsforskningsinstituttet AFI
OsloMet – storbyuniversitetet
Pb. 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Work Research Institute (AFI)
OsloMet – Oslo Metropolitan University
P.O.Box 4 St. Olavs plass
N-0130 OSLO

Telefon: +47 93 29 80 30

E-post: postmottak-afi@oslomet.no

Nettadresse: oslomet.no/om/afi

Publikasjonen kan lastes ned gratis fra [arkivet](#)

Publications are available for free download from the [archive](#)

Forord

OsloMet – storbyuniversitetet evaluerer på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet de desentraliserte ordningene for kompetanseutvikling for skole og yrkesfag, samt oppfølgingsordningen.

Evalueringsprosjektet gjennomføres av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) i samarbeid med Senter for profesjonsforskning (SPS), By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) — alle tilknyttet OsloMet, samt Fafo og NIFU i perioden 2019–2025.

Denne rapporten er den avsluttende hovedrapporten, og ser på ordningene hver for seg og samlet i lys av programteori og teoretiske perspektiver. Tidligere rapportering utgjør en vesentlig del av datagrunnlaget for analysene.

Dette er den tredje rapporten i evalueringen. I tillegg er det publisert 8 notater og flere fagartikler og vitenskapelige artikler (se vedlegg 1). Et dokumentasjonsnotat (notat 9) gjennomgår utviklingen over tid på surveydataene fra desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole, og disse dataene inngår også i våre analyser her. Notatet publiseres medio januar 2026.

Den avsluttende rapporten er skrevet av AFI-forskere (Knut Fossestøl, Øyunn Syrstad Høydal, Kjersti Stabell Wiggen, Selma Therese Lyng) i samarbeid med forfattere fra FAFO (Silje Andresen, Torgeir Nyen), NIFU (Elin Borg), SPS (Hege Hermansen, Marte Lorentzen), samt NIBR (Trine Myrvold), og hvor tidligere rapporteringer utgjør en vesentlig del av empirien for analysene.

Hermansen, Lorentzen, og Fossestøl har hatt hovedansvaret for kapittel 2, med bidrag fra Borg, og Wiggen. Høydal og Myrvold har skrevet kapittel 3, mens Andresen og Nyen har skrevet kapittel 4. Fossestøl har skrevet innledning og avslutning, men kapitlene bygger på diskusjoner vi har hatt i forskergruppa og er lest og kommentert av medforskerne. Lyng har vært en viktig bidragsyter her.

Vi takker for gode innspill fra Utdanningsdirektoratet i forbindelse med utkast og muntlige fremlegg av deler av rapporten.

Takk til eksterne og intern kvalitetssikrer for gode kommentarer samt bistand fra vår administrasjon knyttet til språkvask og den tekniske ferdigstillingen av notatet.

Knut Fossestøl

Prosjektleder, AFI

Oslo 01.12.2025

Innhold

Forord	1
Sammendrag	5
1. Innledning	8
1.1 Endrede styrings- og tilskuddsregimer – en bakgrunn	9
1.2 Overordnet problembeskrivelse og prinsipper	11
1.3 Kompetansemodellen og ordningene i evalueringen	13
1.4 Teoretisk rammeverk	17
1.5 Programteori	20
1.6 Forskningsspørsmål, metode og datagrunnlag	23
1.7 Gangen i notatet	25
2. Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole	26
2.1 Om bakgrunn og utviklingen av ordningen	26
2.2 Hvordan har tilskuddsordningen for skole fungert?	29
2.3 Partnerskapene og tiltakene fremmer måloppnåelse	32
2.4 Avslutning	52
3. Oppfølgingsordningen	55
3.1 Om ordningen	55
3.2 Konteksten rundt ordningen	57
3.3 Hvordan har oppfølgingsordningen fungert?	59
3.4 Statsforvalters rolle, ny start og nye muligheter	63
3.5 Veiledere og kompetansemiljøer	65
3.6 Oppfølgingsordningen og andre desentraliserte ordninger	65
3.7 Foreløpige virkninger	66
3.8 Avslutning	67
4. Desentralisert ordning for kompetanseutvikling yrkesfag	70
4.1 Om ordningen	70
4.2 Fag- og yrkesfagenes struktur og kompetanseutvikling i yrkesfagene	72
4.3 Myndighetenes programteori for ordningen	73
4.4 Hvordan har tilskuddsordningen fungert?	75
4.5 Avslutning	79
5. Avsluttende drøftelse	82

5.1	Hovedfunn.....	82
5.2	Et nytt system på vei.....	83
5.3	Håndteres desentraliseringen?.....	88
5.4	Sedimentering og ulike styringsformer	89
5.5	Utfordringer knyttet til ansvar og roller.....	91
5.6	Programteoretiske poenger	92
Referanser		95
Vedlegg 1		100
Vedlegg 2.....		102

Figurer og tabeller

Figur 1-1 Oversikt over kompetansemodellen. Hvilke ordninger vår evaluering omhandler er markert med stiplet boks.	13
Figur 1-2 Grafisk fremstilling av gangen i kompetanseutviklingen i ordningen.	14
Figur 1-3. Grafisk fremstilling av gangen i kompetanseutviklingen i ordningen.	15
Figur 1-4: Grafisk fremstilling av organiseringen av oppfølgingsordningen.	16
Figur 1-5 Eksempel på kausal modell	20
Figur 1-6 Logisk modell for desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole	21
Figur 2-1: Logisk modell for desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole	27
Figur 2-2 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om samarbeidet mellom skoleeier og universitet/høgskole: ...? Andel som har svart «delvis enig» eller «helt enig». Skoleeiere. ...	34
Figur 2-3 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om samarbeidet mellom skoleeier og universitet/høgskole? Andel som har svart «delvis enig» eller «helt enig». Representanter fra universitet- og høgskolesektoren.	35
Figur 2-4 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om samarbeidet med universitet/høgskole? Andel som har svart «delvis enig» eller «helt enig». Skoleledere.	36
Figur 2-5 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om tiltakene i tilskuddsordningen? Tiltakene er tilpasset den enkelte skoles/skolens behov. Andel som har svart «delvis enig» eller «helt enig».	37
Figur 2-6 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn. Deltakelsen i ordningen styrker skoleeieres kompetanse i å drive skolebasert kompetanseutviklingsarbeid? Andel som har svart «delvis enig» eller «helt enig».	37
Figur 2-7 I hvor stor grad har skoleeier samarbeid med universitet/høgskole om: ...? Andel som har svart «I stor grad» eller «I svært stor grad». Skoleeiere.	38
Figur 2-8 I hvor stor grad har du hatt samarbeid med skoleeier om: ...? Andel som har svart «I stor grad» eller «I svært stor grad». Representanter fra UH-sektoren.	39
Figur 2-9 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn. Deltakelsen i ordningen gjør lærerutdanningen mer arbeidslivsrelevant. Andel som har svart «delvis enig» eller «helt enig». Representanter fra UH-sektoren.	42
Figur 2-10 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om virkninger av tilskuddsordningen for ansatte ved din institusjon. Deltakelse i ordningen: ...? Andel som har svart «delvis enig» eller «helt enig». Representanter fra UH-sektoren.	44
Figur 2-11 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om lærernes involvering i kompetanseutvikling? Andel som har svart «delvis enig» eller «helt enig». Skoleledere.	46
Figur 2-12 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om lærernes involvering kompetanseutvikling i tilskuddsordningen? Andel som har svart «delvis enig» eller «helt enig». Tillitsvalgte.	47
Figur 2-13 I hvor stor grad har skoleledelsen samarbeidet med tillitsvalgte på skolen om ...? Andel som har svart «I stor grad» eller «I svært stor grad». Skoleledere	48
Figur 2-14 I hvor stor grad har du samarbeidet med skoleledelsen på din skole om: ...? Andel som har svart «I stor grad» eller «I svært stor grad». Tillitsvalgte	49
Figur 3-1: Programteori for oppfølgingsordningen	55
Figur 4-1 Logisk modell for desentralisert ordning for kompetanseutvikling yrkesfag	75

Tabell 1: Svarprosent, populasjon og antall svar for de ulike aktørgruppene på de tre målingene gjennomført 29

Tabell 2: Oversikt over innsatsområder i oppfølgingsordningen62

Sammendrag

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet har Arbeidsforskningsinstituttet (AFI), OsloMet evaluert desentralisert ordning for kompetanseutvikling. Evalueringen har vart fra 2020 til 2025, og omfatter det som ved oppstart av prosjektet var tre ordninger: desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole, desentralisert ordning for kompetanseutvikling yrkesfag og oppfølgingsordningen.

Hensikten med prosjektet har vært å undersøke om den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling når målsettingene:

1. Klarer nasjonale myndigheter gjennom den nye kompetansemodellen å bygge opp en infrastruktur for kompetanse- og kvalitetsutvikling som balanserer hensynet til nasjonal måloppnåelse med kommunal autonomi og lokal involvering?
2. Gjør den skoleeierne bedre i stand til å gjennomføre kompetanse/kvalitetsutviklingstiltak som er langsiktige, lokalt forankret og utviklet i partnerskap med universitet og høyskole (UH) / yrkesfagfeltet?
3. Bidrar oppfølgingsordningen til å løfte skoleeiere/kommuner som ligger under nedre grense til å ta ansvaret for kompetanseutvikling selv?

Rapporten beskriver konsekvenser av ordningene og mål som er nådd, men også de utfordringene ordningene innebærer.

Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole er en ordning for fordeling av statlige tilskuddsmidler gjennom et regionalt samarbeidsforum, hvor statsforvalter, skoleeier og UH spiller sentrale roller. Gjennom ordningen har myndighetene klart å bygge en sterk nasjonal infrastruktur for kompetanse- og kvalitetsutvikling, der samspillet mellom Utdanningsdirektoratet og statsforvalterne fremstår som særlig vellykket. Ordningen har bidratt til langsiktighet, tydelige kriterier og et felles rammeverk som oppleves relevant og tilpasset lokale behov. Samtidig er det fremdeles utfordringer knyttet til partnerskap og lokal involvering; UH-sektoren har varierende evne til å delta i skolebasert utviklingsarbeid, og skoleeiere og tillitsvalgte har ulike oppfatninger om kvaliteten på samarbeidet. Selv om finansieringen har gitt bedre forutsigbarhet, er strukturelle og organisatoriske forhold fortsatt begrensende. Totalt sett viser både kvantitative og kvalitative funn at ordningen har styrket samhandling og bidratt til måloppnåelse. Det foregår institusjonelle endringer som følge av ordningen, men uten at de løser de dypere institusjonelle utfordringene i kvalitetsutviklingsarbeidet.

Oppfølgingsordningen er et treårig tilbud rettet mot kommuner som over tid har hatt svake skoleresultater, og er dermed en ordning som gir et tilbud til skoleeiere som ikke uten videre kan godtgjøre seg tiltak gjennom desentralisert ordning. Dagens uttrekkmodell fungerer i all hovedsak. Oppstartsfasen er en sårbar fase hvor rekruttering av relevante veiledere er utfordrende. Skoleeierne har også utfordringer med å skape lokal forankring. Fleksibiliteten i ordningen er en styrke i møte med ulike lokale kontekster, men den skaper også variasjon i problemforståelser og praksis mellom embeter og regioner. Kommunale utfordringer tolkes ofte som skoleproblemer snarere enn som spørsmål om skoleeiers kompetanse, noe som gjenspeiler et misforhold mellom ordningens programteori og praksis. Til tross for dette bidrar ordningen til positiv endring både i undervisningspraksis og i mer grunnleggende arbeidsmåter og samarbeidsformer. Mange deltakerkommuner har underliggende strukturelle utfordringer som ordningen alene ikke kan løse, men som den i enkelte tilfeller bidrar til å adressere gjennom økt tverrsektorielt samarbeid og mer helhetlige tiltak.

Tilskuddsordningen for desentralisert kompetanseutvikling i yrkesfag har utviklet seg til et fleksibelt og praksisnært virkemiddel som alle fylkeskommuner oppfatter som relevant og nyttig.

Etter en krevende oppstartsfase har ordningen funnet sin form som et desentralisert system med rom for lokale tilpasninger. Fylkeskommunene har i stor grad tatt eierskap, men samarbeidsforaene fungerer ulikt og opptrer ofte mer rådgivende enn styrende. Dette avviket skyldes trolig at modellen ble hentet fra skolefeltet uten tilpasning til yrkesfagenes særpreg og aktørbilde. Den nasjonale nettverksarenaen hvor fylkeskommuner og Utdanningsdirektoratet møter, fungerer som en viktig korrigerende og lærende struktur. Arbeidslivets aktører inkluderes i økende grad, men fortsatt mindre systematisk enn yrkesfaglærerne, og ordningen er økonomisk beskjeden. Likevel beskrives den som et verdifullt supplement som gir rom for tiltak som ellers ikke ville blitt realisert. Utdanningsdirektoratet har vist tillit til skoleeier ved å la fylkeskommunene beholde høy grad av frihet over bruken av midlene. Dette har bidratt til positive erfaringer lokalt. Fylkeskommunene beskriver fleksibiliteten og den lave (kriteriebaserte) terskelen for tiltak som et suksesskriterium. Faglig utvikling i yrkesfagene bør styrkes gjennom praksisnære satsinger som hospitering av lærere i bedrift og involvering av fagpersoner fra arbeidslivet i skoleopplæringen (Yrkesfaglærer 2). For å realisere ambisjonen om kollektiv læring må fremtidige ordninger koble skoler og lærebedrifter tettere sammen, der også individuelle tiltak som hospitering kan bidra til kollektiv utvikling. Samlet sett fremstår ordningen som et effektivt «smøretilskudd» som gir betydelig merverdi med små midler. Utfordringen videre blir å bevare fleksibiliteten samtidig som den kollektive dimensjonen styrkes.

De tre ordningene representerer ulike, men komplementære grep i utviklingen av et kunnskapsbasert og samhandlingsorientert styringssystem for utdanningssektoren. Samlet markerer de et skifte fra kortsiktige satsinger til mer varige strukturer for lokal kvalitetsutvikling, der staten styrer gjennom tillit, partnerskap og kapasitetsbygging, i tillegg til kontroll. Ordningene viser hvordan statlig initiativ og lokal autonomi kan balanseres for å fremme læring, samarbeid og varig kapasitetsbygging i sektoren.

Overordnet sett ser det ut som myndighetene har lyktes med å bygge opp en desentralisert organisatorisk infrastruktur rundt kvalitets- og kompetansearbeid som er varig og forutsigbar, og som ser ut til å kunne aksle flere utfordringer enn tilfellet var før. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at dette på mange måter er en teknisk og ikke politisk desentralisering, i den forstand at de politiske skoleeierne nærmest er fraværende i vår empiri.

At myndighetene har lyktes med dette er ikke selvfølgelig.

Tradisjonelt eksisterer det store spenninger mellom sentralt og lokalt nivå, mellom stat og kommune. Ulike styringsprinsipper og ansvarliggjøringsmekanismer eksisterer samtidig, flernivåstyring og nettverksstyring er krevende, og kan like gjerne skape konflikter og uklarhet og svarteperspill som samarbeid, retning og ansvarlighet. I tillegg er det tunge institusjonelle strukturer både i kommunene, UH og hos de nasjonale aktørene som kan gjøre endring krevende. Ofte forutsetter endringene en kompetanse som aktørene mangler, og som må utvikles og som man heller ikke nøyaktig vet hva består av.

Likevel ser vi at det vi vil karakterisere som institusjonell endring skjer, ikke minst i UH-systemet og hos Utdanningsdirektoratet/Statsforvalteren, og at endringene har en overordnet retning. Og selv der endringene ikke er av institusjonell karakter, ser vi at aktørene opplever at det skjer positive endringer gjennom ordningene. Viktig her, slik vi vurderer det, er ledelsen (metastyringen) av utviklingen og gjennomføringen av ordningene både på nasjonalt og regionalt nivå. Varigheten og forutsigbarheten i ordningene som er utviklet, og arbeidet med å utvikle og forankre kriteriene for ordningen hos de involverte aktørene, utgjør viktige suksesskriterier.

Overordnet sett bryter utviklingen med en lineær forståelse av endring. Ordningene utvikles og justeres underveis, mål og virkningsmekanismer er ikke de samme og eksisterer til dels samtidig. Det er stor forskjell mellom å vurdere ordningen som en organisatorisk infrastruktur for endring,

som bruk av retningslinjer i fordeling av statlige tiltaksmidler, eller som en ordning som skal føre til lokal kompetanseheving. Videre eksisterer ulike endringsteorier og ansvarliggjøringsmekanismer knyttet til marked, nettverk og hierarki samtidig i ordningene, og ordningene skal på en og samme tid være et redskap for statlig styring og lokal kompetanseutvikling. Dette gjør at det har vært krevende å utvikle gode programteorier for ordningene. Vi mener likevel at programteori har vært en viktig tilnærming i evalueringen, og at myndighetene med fordel kunne forsøke å bruke programteori for å tydeliggjøre, for seg selv og for andre, hvordan de tenker at tiltakene de setter i gang konkret skal virke.

Det er så langt levert åtte notater og tre rapporter i forbindelse med evalueringen, flere fagartikler og vitenskapelige artikler. Denne sluttrapporten bygger på data og analyser fra disse tidligere arbeidene, i tillegg til nye data samlet inn i 2024 og 2025 som publiseres som et eget notat sammen med sluttrapporten.

1. Innledning

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet har OsloMet, ledet av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) og i samarbeid med Fafo og NIFU, evaluert desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole, desentralisert ordning for kompetanseutvikling yrkesfag samt oppfølgingsordningen. Mens de desentraliserte ordningene omfatter statlig tilskudd til etterutdanningstiltak i grunnsopplæringen (grunnskole og videregående skole), er oppfølgingsordningen rettet mot kompetansehevede tiltak i kommuner med skoler som har særskilte utfordringer. Evalueringen har vart fra senhøsten 2019 og gått over seks år, til utgangen av 2025.

Et mål med evalueringen er å gi et kunnskapsgrunnlag for vurdering av hvordan nasjonale myndigheter lykkes med å balansere hensynet til nasjonal måloppnåelse og innbyggernes rett til det samme offentlige tilbudet med kommunal autonomi og lokal involvering. Videre skal evalueringen gi kunnskap om hvorvidt ordningene bidrar til å gjøre skoleeierne, skoler og andre relevante opplæringsarenaer (yrkesfag) bedre i stand til å gjennomføre langsiktig utviklingsarbeid med utgangspunkt i vurdering av lokale kompetansebehov og i samarbeid med UH/andre tilbydere. Evalueringen skal også bidra til kunnskap om styrker og svakheter ved praktiseringen av de tre ordningene og identifisere suksessfaktorer.

Det er så langt levert åtte notater og tre rapporter i forbindelse med evalueringen, flere fagartikler og vitenskapelige artikler. Denne sluttrapporten bygger på data og analyser fra disse tidligere arbeidene. Fremstillingen bygger også på nye og upubliserte data som er innsamlet i 2024 og 2025. Det metodiske grunnlaget for denne sluttrapporten redegjør vi nærmere for i metodekapittelet.

Det er likevel enkelte metodiske forhold vi vil gjøre oppmerksom på innledningsvis. Dette handler blant annet om at alle de tre ordningene har vært - og er under utvikling. Dette poengteres tydelig i styringsdokumentene, både overordnet for kompetansemodellen, og for hver av de tre ordningene. Ikke minst forskriftsfestingen av retningslinjene for ordningen, som ble gjeldende fra og med 2021, representerer en slik utvikling. Her beskrives roller, oppgaver, ansvar og arbeidsmåter mer spesifisert og detaljert enn tidligere føringer. Den siste evalueringsperioden (2022–2025) har vært preget av arbeidet med å utvikle et nytt «helhetlig og varig system for kompetanse- og karriereutvikling» i skolen¹. Her sees profesjonsfaglig veiledning for nyutdannede lærere, videreutdanning, lederutvikling, spesialiserte roller og funksjoner samt ordningene vi har evaluert innenfor desentralisert kompetanseutvikling (nå kalt kollektiv kompetanseutvikling og oppfølgingsordningen) i sammenheng, noe som også har resultert i endrede forskrifter. I takt med ordningenes utvikling har også oppdragsgivers interesser og behov skiftet karakter. Dette har naturligvis påvirket evalueringsarbeidet. Som forskere har vi dermed fått muligheten til å følge utviklingen av myndighetenes tenkning rundt kompetanseutvikling, og samtidig selv blitt nødt til å utvikle og endre vår forståelse av ordningene.

I det følgende kapittelet vil vi først gi en historisk innramming og kontekst for evalueringen. Vi vil deretter beskrive kompetansemodellene og ordningene som inngår i evalueringen. Gjennomgangen vil bli kort fordi vi presenterer ordningene mer inngående i kapittel 2-4 som er dedikert hver enkelt ordning. Vi beskriver så de teoretiske og analytiske perspektivene som ligger til grunn for denne rapporten, evalueringsmetoder og datagrunnlag samt forskningsspørsmål.

¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/ea77600fe5a64ac39c245d8396e0e328/no/pdfs/strategi-kompetanseutvikling-for-alle-ansatte.pdf>

1.1 Endrede styrings- og tilskuddsregimer – en bakgrunn

Kompetanseutviklingsordningene inngår i en bredere styringskontekst. Bakgrunnen var en økende nasjonal bekymring for elevenes læringsutbytte, særlig i kjølvannet av internasjonale undersøkelser, som Norge hadde deltatt i siden nittitallet. Matematikkprestasjonene viste en markant nedgang, PISA-undersøkelsen (første gang i år 2000) viste at norske elever lå på et gjennomsnittlig nivå internasjonalt og at de norske resultatene ble gradvis dårligere (NOU 2023:1). Det såkalte PISA-sjokket gjorde at et systemskifte ble betraktet som nødvendig for å løse problemene i sektoren. Et svar på dette sjokket var utviklingen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnsopplæringen (NKVS) og en reform av grunnsopplæringen – Kunnskapsløftet – som vektla mål og resultater fremfor statlig innholdsstyring av sektoren. Begge disse reformene var preget av mål- og resultatstyringstankegangen (her omtalt som markedsstyring, til forskjell fra nettverksstyring), som utviklet seg på nittitallet (NOU 2003:16, NOU 2023:1).

Kunnskapsløftet (2006) markerte et tydelig skifte i styringen av norsk skole. Reformen innførte nye læreplaner og et nasjonalt kvalitetssikringssystem som sentrale virkemidler for å heve kvaliteten i opplæringen. De nye læreplanene ble basert på kompetansemål, mens kvalitetssystemet skulle gjøre det mulig å vurdere i hvilken grad både kompetanse- og sektormål ble realisert.

Et sentralt prinsipp i reformen var at den lokale handlingsfriheten skulle være stor. Skoleeierne fikk selv ansvaret for å bestemme hvordan målene skulle nås, og kunne velge egne metoder, arbeidsmåter og organiseringsformer. Forutsetningen for denne nye arbeidsdelingen mellom nasjonale og lokale myndigheter var etableringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS) fra 2004.

Bakgrunnen for utviklingen av NKVS var myndighetenes oppfatning av at sviktende resultater i norsk skole ikke bare handlet om manglende kapasitet eller kompetanse, men også om mangel på informasjon. Det fantes rett og slett for lite kunnskap om kvaliteten i opplæringen og om målene faktisk ble nådd. Denne kunnskapsmangelen gjorde det vanskelig å prioritere riktig og å bruke ressursene effektivt.

Gjennom NKVS skulle derfor alle nivåer i utdanningssystemet dokumentere, analysere og følge opp sine resultater. Systemet skulle gi skoleeiere et bedre grunnlag for lokal styring og ressursprioritering, samtidig som nasjonale myndigheter fikk mulighet til å overvåke tilstanden i skolen, føre tilsyn og sette inn tiltak ved behov. Et omfattende sett av verktøy ble utviklet for dette formålet: nasjonale prøver, kartleggingsprøver, eksamensresultater, brukerundersøkelser, internasjonale undersøkelser, statlige tilsyn og nettportalen *Skoleporten*, der alle kunne få tilgang til informasjon om ressursbruk og resultater. Til sammen skulle disse elementene skape et felles kunnskapsgrunnlag for vurdering av kvalitet i skolen.

Et sentralt premiss for systemendringen var en tydelig plassering av ansvar. Det var skoleeier som skulle ansvarliggjøres og ta ansvar for selve kvalitetsutviklingsarbeidet. De skulle blant annet dokumentere at de hadde et forsvarlig system for å kunne vurdere om kravene i regelverket ble overholdt, og de skulle også ha et system for å følge opp vurderingene. Dette innebar blant annet at det skulle utarbeides en årlig kommunal tilstandsrapport knyttet til læringsresultater, frafall og læringsmiljø. Rapporten skulle drøftes av kommunestyret, fylkestinget og den øverste ledelsen ved de private skolene.

Både opprettelsen av Utdanningsdirektoratet i 2004 og innlemmelsen/omdanningen av de statlige Utdanningskontorene, som tidligere ble styrt av Kunnskapsdepartementet, til

utdanningsavdelinger hos fylkesmannen i 2003, kan sees som viktige elementer i opprettelsen av dette systemet (DIFI 2015a).

Da reformen kom, lå det tydelige føringer på at ansvaret for å iverksette utviklingstiltak lå lokalt. Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) skriver i sin rapport om «Statlig styring av kommunene» (DIFI 2015 b) at en av intensjonene bak Kunnskapsløftet handlet om at statens styring skulle «stoppe ved kommunegrensene». Ved etableringen av Utdanningsdirektoratet ble det lagt vekt på at staten ved direktoratet og fylkesmannen skulle bidra til å ansvarliggjøre skoleeierne på grunnskoleområdet, mens det var kommunene som fikk ansvar for lokal kvalitetsutvikling. I årene etter opprettelsen av direktoratet var styringen preget av en bevisst dreining fra utviklingsoppgaver til tilsyn, heter det hos DIFI (2011 s 23). Tidligere hadde Utdanningsdirektoratet styrt fylkesmannsembetene detaljert, og tilsyn hadde fått stor oppmerksomhet i forhold til andre forvaltnings- og utviklingsoppgaver de var pålagt. Tilsvarende beskriver Gjedrem-rapporten (Gjedrem 2016) så seint som i 2016 at fylkesmannens oppgaver på utdanningsområdet i stor grad var begrenset til lovlighets- og formaliakontroll (s 70).

Evalueringene av kunnskapsløftet (DIFI 2015a) avdekket store udekkede kompetansebehov hos lærere, skoleledere og skoleeiere knyttet til endringene. Det tok tid å implementere det nye kvalitetssystemet. Det ble hevdet at nasjonale myndigheter manglet en helhetlig strategi for hvordan man lokalt skulle gjennomføre kvalitetssystemet, og politikerne ble gradvis mer og mer utålmodige. I forlengelsen av dette ble det satt i gang hva DIFI kaller en rekke «kompeniserende tiltak» fra statens side, som skulle styrke den «støttende» siden av statens arbeid (DIFI 2015a). Dette innebar blant annet at Utdanningsdirektoratets og fylkesmannens oppgaver ble utvidet. Utdanningsdirektoratets ansvar var ikke bare å ansvarliggjøre skoleeierne gjennom fylkesmannen, som de hadde instruksjonsmyndighet over. Direktoratet skulle ansvarliggjøre «alle» de andre aktørene i kompetanseutviklingssystemet. DIFI (2015b) hevder det skjedde en generell dreining i holdningen til samarbeid: Det var økt vilje til og enighet om behov for involvering og medvirkning mellom forvaltningsnivåer, og etablering av partnerskap, nettverk og grupper på tvers av nivåer og med ulike aktørgrupper. Dette kan forstås som en tyngdepunktsforskyvning i retning av nettverksstyring.

Videre ble det satt i gang en rekke kompetanseutviklingstiltak knyttet til skoleeiere (Ordningen med veilederkorps 2009–2013; Den gode skoleeier 2013–2014) og lærere (videreutdanning), samt satsinger mot trinn og fag (Ungdomstrinn i utvikling 2014; Tett på realfag 2015–2019). Det ble også utviklet verktøy til støtte for skoleeier, skoler og lærebedrifter i arbeidet med å videreutvikle en mer læringsfremmende vurderingspraksis og vurderingskultur (Vurdering for læring 2010–2018).

Resultatet var ifølge DIFI en utvidelse av den tradisjonelle iverksettende og faglige rollen til direktoratet. De skulle nå også fungere som en utviklingsagent (DIFI 2015a). En tilsvarende utvidelse ser vi når det gjelder fylkesmannens rolle. Endringene var i overensstemmelse med anbefalingene i Gjedrem-utvalget² fra 2016. Her gikk man gjennom organiseringen av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren, og anbefalingene var at fylkesmennenes kompetanse og nærhet til skolene utnyttet bedre og at deres rolle i arbeidet med veiledning, rådgivning og utviklingsarbeid overfor skoler, barnehager og deres eiere styrkes.

De ulike tilskuddsforvaltningsregimene knyttet til kompetanseutvikling har siden årtusenskiiftet fulgt denne generelle utviklingen fra mål- og resultatstyring/markedsstyring til nettverksstyring.

² <https://www.regjeringen.no/contentassets/b0e1afc1e37e485ba50c25fdefe7864c/gjedrem--4.-januar-2016.pdf>

I den første fasen rundt årtusenskiftet hvor mål- og resultattenkningen og ansvarliggjøringstenkningen dominerte («markedstenkning»), var det kommunene som skulle ta ansvar for kompetanseutviklingen. Staten ga da tilskuddsmidlene direkte til kommunene, som de så kunne bruke blant annet til å bestille kompetansehevende tiltak fra UH-sektoren. Bestiller-utfører-tenkningen, som man nå ønsker seg bort fra i relasjonen mellom skoleeiere og UH, ble utviklet da. «Kompetanse for utvikling» (2005–2009) er et eksempel på en slik satsing (Hagen og Nyen 2009, s 53).

Etter hvert som staten tok et større utviklingsansvar for å sette skoleeierne i stand til å ta sitt ansvar, endret tilskuddsforvaltningsregimene seg. Nå utviklet man statlig utformede satsinger hvor direktoratet spilte nøkkelroller, og som kommunene kunne søke på. Her er den hierarkiske tenkningen tydeligere. Ny GIV (2010–2013) er et eksempel på en slik satsing.

Dagens ordning – hvor de statlige tilskuddsmidlene fordeles gjennom et regionalt samarbeidsforum, med statsforvalter som sekretariat – representerer på mange måter en mellomform mellom den første og den andre ordningen, fordi det nå er et regionalt nivå som innenfor nasjonale retningslinjer og en partnerskapsmodell skal utvikle kompetanseutviklingsordninger som setter skoleeierne (sammen med skoleledere, tillitsvalgte, lærerne og UH) i stand til å ta lovpålagt ansvar. Her står nettverksstyringen i sentrum.

I lærelystmeldingen (Meld. St. 21 2016-2017) som ligger til grunn for de desentraliserte ordningene, knyttes begrepet desentralisering dermed til en ny måte å fordele statlige tilskudd til kompetanseutvikling på. Midlene utbetales ikke lenger til den enkelte kommune eller utlyses gjennom nasjonale satsinger. Fremfor at nasjonal fagmyndighet utvikler og administrerer kompetanseutviklingstiltak med spesifikke tema og innretninger, basert på aggregerte behovsanalyser og utfordringsbilder, innebærer den nye modellen en desentralisering av både utvikling, organisering, ansvar og beslutningsprosesser i kompetanseutviklingen. Ved å flytte fordelingen av midler nærmere kommunene, var målet å styrke både skoleeiers ansvar og det lokale kvalitetsutviklingsarbeidet i grunnopplæringen. Dette skulle skje gjennom en regional infrastruktur der relevante aktører samarbeider om å utvikle og prioritere tiltak, basert på lokale behov og i sammenheng med langsiktige kompetanseutviklingsplaner.

Denne bruken av begrepet desentralisering fremstår som avgrenset og teknisk, særlig fordi hele den generelle skolepolitiske utviklingen helt tilbake fra syttitallet kan beskrives under betegnelsen desentralisering, og hvor mål- og resultatstyringen, og overgangen fra å styre gjennom øremerking til rammetilskudd, skal innebære større frihet for det kommunale, politiske nivået.

1.2 Overordnet problembeskrivelse og prinsipper

Grunnlaget for dagens kompetansemodell ble altså lagt av Solberg-regjeringen i stortingsmeldingen «Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen» (Meld. St. 21, 2016–2017).

Stortingsmeldingen tok utgangspunkt i grunnskolen, og hovedfokus i meldingen er på desentralisert kompetanseutvikling i skolen og oppfølgingsordningen.³ Den beskrev også løsningen som lå til grunn for innlemmingen av studieforberedende videregående opplæring og

³ Stortingsmeldingen nevner også fylkeskommuner som skoleeier med videregående skoler som aktuelle deltakere i Oppfølgingsordningen, men dette er ikke videreført i senere styringsdokumenter og utvikling av ordningen.

etableringen av en egen ordning for fag- og yrkesopplæring i 2019, som inngår i vår evaluering.⁴ I tillegg beskrev den Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehager (Rekomp) som ble iverksatt fra 2018. Dermed beskriver meldingen noen overordnede forståelser av utfordringer, behov og organisering på tvers av de ulike delene av opplæringsløpet, som har ligget bak utviklingen av alle disse ordningene.

Kompetansemodellen ble presentert som et svar på en situasjon hvor statens bistand til kvalitetsutvikling i skolen ikke hadde ført til den ønskede kvaliteten.

Den overordnede problembeskrivelsen for den nye kompetansemodellen handlet om at tidligere nasjonale satsinger i for liten grad hadde ført til reell og varig endring i måten kommuner, skoler og lærere jobber på. Basert på evalueringer av nasjonale kompetanseutviklingstiltak fra og med Kunnskapsløftet (2005–2009) oppsummerer departementet utfordringene med disse tiltakene i tre hovedpunkter:

- Tiltakene har i for liten grad vært lokalt tilpasset og forankret.
- De har tatt for lite hensyn til at implementering er krevende og tar tid.
- Informasjonen om tiltak har måttet gå gjennom mange ledd før den har nådd dem som skal gjennomføre dem.

På bakgrunn av denne problembeskrivelsen innførte departementet desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen. Den nye kompetansemodellen bygger på fire prinsipper:

- 1) Skoleeier har hovedansvar for kvalitetsutvikling i skolen.
- 2) Skoleeier skal ha økt handlingsrom.
- 3) Det statlige virkemiddelapparatet skal være differensiert.
- 4) Kompetanseutvikling skal være forsknings- og kunnskapsbasert.

Ved å flytte fordelingen av midler nærmere dem som skal bruke dem, etablere en regional infrastruktur der relevante aktører samarbeider om å utvikle og prioritere tiltak, basert på lokale behov og i sammenheng med langsiktige kompetanseplaner, var målet å styrke både skoleeiers ansvar og det lokale kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen/lærebedrifter.

Når kommuner sammen skal prioritere hvilke tiltak som skal gjennomføres, og hvem som skal delta, betyr det at bruken av midlene blir kvalitetssikret. Kommuner kan lære av hverandre i samarbeidsforumene, noe som vil bygge kapasitet og evne til å analysere egne kompetansebehov og til å drive målrettet utvikling. I tillegg vil ikke den enkelte kommune bruke ressurser til å forhandle med universiteter eller høyskoler, slik det var tidligere.

Ved at regional stat i form av statsforvalter spiller en sentral rolle som forvalter i ordningen kan de drive samarbeidsforaene fremover og sørge for at arbeidet resulterer i ønskede aktiviteter. For at tiltakene som gjennomføres skal bli vellykkede, er det avgjørende at universiteter og høyskoler er med på å diskutere kompetansebehov, gir råd om aktuelle tiltak og leverer innhold i tiltakene.

Denne overgangen fra nasjonale kompetanseutviklingssatsinger til fordeling av midler via et samarbeidsforum, medfører, ifølge meldingen, et stort ansvar for kommunene. «De må derfor gjennom en fase med kapasitetsbygging for å kunne analysere og prioritere mellom sine egne behov». På mange måter kan de desentraliserte ordningene forstås som en slik forberedelsesfase, fordi målet på sikt er «at midlene skal overføres direkte til kommuner og fylkeskommune, som et øremerket tilskudd». I dette arbeidet med kapasitetsbygging skal

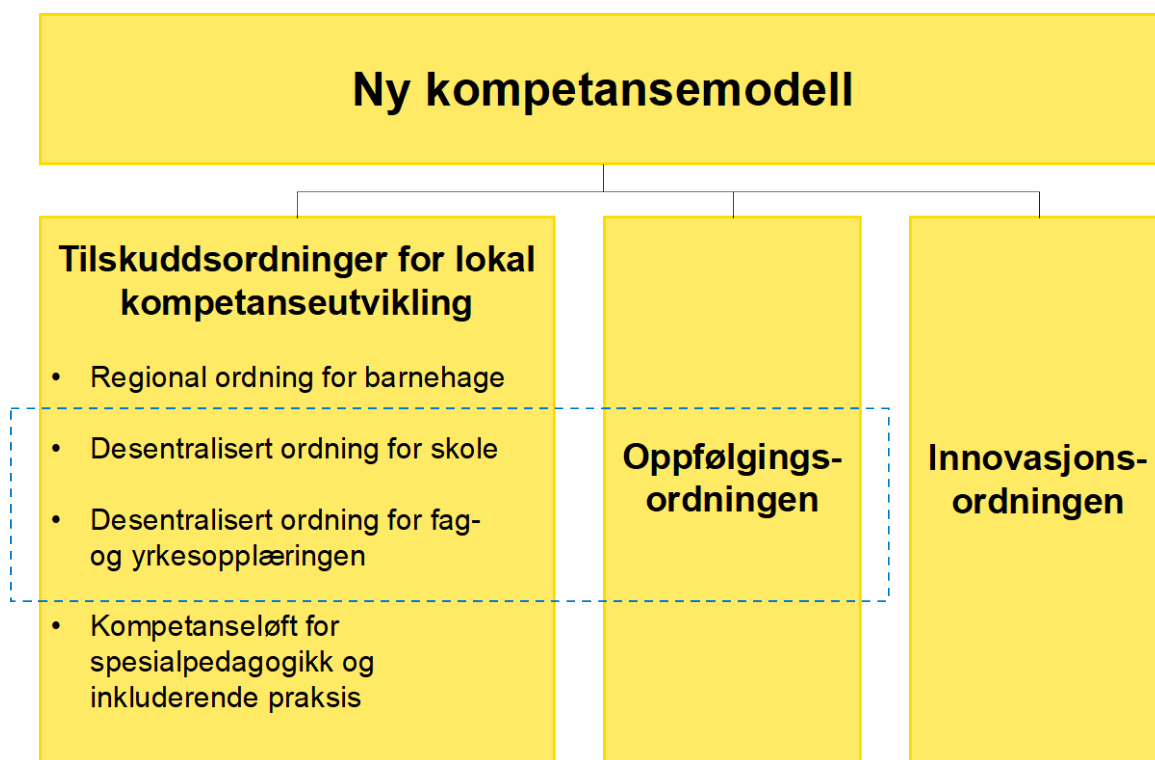
⁴ Styringsdokumentene bak disse utvidelsene byr i liten grad på egne begrunnelser for disse aspektene med utgangspunkt i spesifikke behov/utfordringer/organisering i hhv. studieforberedende og yrkesfaglig videregående opplæring.

kommunene ta i bruk kvalitetsvurderingssystemet, som i stortingsmeldingen beskrives i form av en kvalitetssirkel, der hvert trinn er en del av kvalitetsutviklingsprosessen. Trinnene er å innhente informasjon, etablere et kunnskapsgrunnlag, vurdere kvaliteten og identifisere utfordringer, sette mål, planlegge tiltak og gjennomføre dem. Kildene til informasjon i systemet oppgis å være brukerundersøkelser, nasjonale prøver, eksamen, lærings- og karakterstøttende prøver, kartleggingsprøver, internasjonale undersøkelser og tilsyn.

1.3 Kompetansemodellen og ordningene i evalueringen

Kompetansemodellen omfatter tre ordninger: 1) desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole, 2) oppfølgingsordningen og 3) innovasjonsordningen⁵. I ettertid ble det opprettet en egen ordning for desentralisert ordning for kompetanseutvikling yrkesfag. Med utgangspunkt i stortingsmeldingen «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO» (Meld. St. 6 (2019–2020), kom «Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis» i 2020. Her understrekes det at kompetanseutvikling innenfor det spesialpedagogiske feltet skal sees i sammenheng med både de desentraliserte ordningene og oppfølgingsordningen.

Dette evalueringsprosjektet omfatter de desentraliserte ordningene samt oppfølgingsordningen.



Figur 1-1 Oversikt over kompetansemodellen. Hvilke ordninger vår evaluering omhandler er markert med stiplet boks.

⁵ Innovasjonsordningen skal bidra til mer forskningsbasert kunnskap om skolen, ved at lokale skolemyndigheter og forskningsmiljøer i samarbeid utvikler tiltak som prøves ut og effektevalueres. Denne ordningen administreres av Norges forskningsråd, og inngår ikke i evalueringen.

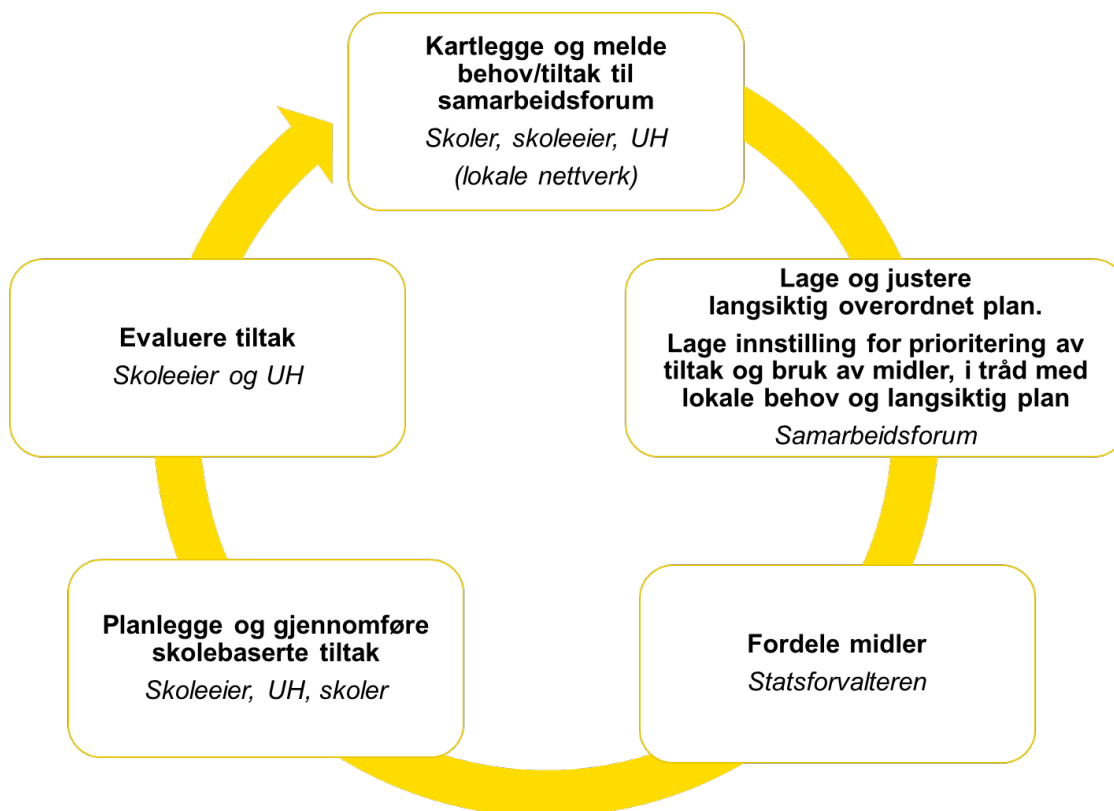
I det følgende gir vi en kort presentasjon av de tre ordningene som inngår i evalueringen. En mer fullstendig presentasjon gis i de enkelte delkapitler som omhandler de respektive ordningene.

1.3.1 Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole

Målet med desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole er å styrke den kollektive kompetansen i skoler ut fra lokale behov, i samarbeid med universitet og høgskole (UH). I tillegg er det en målsetting at samarbeidet mellom UH og praksisfeltet skal styrke lærerutdanningene. De primære målgruppene i ordningen er lærere, ledere og andre ansatte i skolen, men også andre i organisasjonen rundt som bidrar til kvalitet i tilbudet til barn og unge, kan inkluderes.

Fylkesvise samarbeidsforum vedtar en overordnet, langsiktig plan for kompetanseutvikling og prioritering av tiltak og fordeling av midler, etter et sett av forskriftsfestede kriterier. Statsforvalteren fordeler midler til skoleeiere og UH, i tråd med samarbeidsforumets innstilling. Skoleeiere må bidra med en egenfinansiering på 30 prosent av det statlige tilskuddet.

Skoleeiere og UH har ansvar for å planlegge og gjennomføre kompetanseutviklingstiltakene. UH-institusjonene bidrar med det faglige innholdet, og skoleeier og UH skal samarbeide om å evaluere kompetansetiltakene (se grafisk fremstilling av gangen i kompetanseutviklingen i Figur 1-2).



Figur 1-2 Grafisk fremstilling av gangen i kompetanseutviklingen i ordningen.

1.3.2 Desentralisert ordning for kompetanseutvikling yrkesfag

Desentralisert ordning for kompetanseutvikling yrkesfag ble etablert i 2019 for å styrke kompetansen og kvaliteten i skoler og lærebedrifter ut fra lokale behov, styrke samarbeidet mellom skole og arbeidsliv og fremme gjensidig kompetanseutvikling mellom aktørene i fag- og yrkesopplæringen. I tillegg skal ordningen bidra til styrket relevans i yrkesfaglærerutdanningen. Hovedmålgruppene er yrkesfaglærere, faglige ledere / instruktører i lærebedrifter og prøvenemndsmedlemmer. Tilbydere av kompetanseutvikling kan være UH, fagskoler, bransjeorganisasjoner, bedrifter og fylkeskommunen selv.

Hvert fylke har et samarbeidsforum hvor arbeidslivet, lærerorganisasjonene, yrkesopplæringsnemnda, tilbydere av kompetanseutvikling og privatskoler med yrkesfag skal være representert. Forumet koordineres av fylkeskommunen. Samarbeidsforum skal bli enige om en overordnet, langsiktig plan for prioriteringer, målgrupper og tiltakenes varighet. Tiltakene skal være forankret i lokale behov, utviklet i samarbeid med arbeidslivet, og skole- og arbeidsplassbaserte tiltak skal prioriteres der det er hensiktsmessig. Fylkeskommunen disponerer midlene i tråd med vedtatte planer. For å motta midlene er det krav om at fylkeskommunen skal bidra med egenfinansiering i form av midler og/eller stilling.

Kompetanseutviklingstiltakene skal være basert på lokale analyser og dialog mellom aktørene. Ansatte i videregående skoler / lærebedrifter, tilbydere og andre relevante arbeidslivsaktører skal involveres i vurderingen av lokale behov. Behovsvurderingene meldes inn til samarbeidsforum fra videregående skoler og via lokale kompetansenettverk. Skoleledere har ansvar for gjennomføring av kompetansetiltak ved sine skoler. Fylkeskommunen og de involverte tilbyderne i kompetanseutviklingstiltak skal videre, ifølge programteorien, i samarbeid evaluere og vurdere måloppnåelse.



Figur 1-3. Grafisk fremstilling av gangen i kompetanseutviklingen i ordningen.

1.3.3 Oppfølgingsordningen

Oppfølgingsordningen ble innført i 2017 og gir statlig støtte til skoleeiere som over tid ikke oppnår tilfredsstillende resultater på sentrale områder i opplæringen. Målet er at ordningen skal bidra til at skoleeierne oppnår tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ta sitt lovpålagte ansvar for kvalitetsutvikling i skolen.

Deltakerkommunene identifiseres gjennom et indikatorsett for sentrale områder for læringsmiljø (støtte fra lærerne, motivasjon, mobbing) og læringsutbytte (grunnskolepoeng, nasjonale prøver for regning og lesing), som danner utgangspunkt for en nedre grense for kvalitet. Det er frivillig å delta, men hittil har ingen kommuner takket nei.

Oppfølgingsordningen starter med en ettårig forfase, der kommunen med bistand fra Statsforvalteren og eksterne veiledere analyserer egne data og danner seg et utfordringsbilde, som danner utgangspunkt for påfølgende tiltak. Kommunene får bistand fra relevante kompetansemiljøer i gjennomføringsfasen.

Statsforvalterne er sentrale i satsingen og bistår i uttrekk av kommuner, oppstart og kobling av kommuner og relevante veiledere/kompetansemiljøer. De behandler også søknader om midler og fordeler disse til utviklingstiltak og mottar rapportering om bruk av midlene.



Figur 1-4: Grafisk fremstilling av organiseringen av oppfølgingsordningen.

1.4 Teoretisk rammeverk

Vi har brukt institusjonell teori og teorier om nettverksstyring som det analytiske og teoretiske rammeverket for evalueringen. Vi vil først kort presentere teoriene og deretter illustrere hvorfor de er relevante.

1.4.1 Institusjonell teori

Institusjonell teori er opptatt av å understreke at endring av individer også er endring av institusjoner. Individer inngår i organisasjoner/institusjoner som tilhører større forståelses- og handlingssystemer, og disse systemene legger premisser for hva som er legitimt å gjøre. Skal individene endres, må dermed også systemene endres. Dette gjør endring krevende, men langt fra umulig. Endring av institusjoner skjer hele tiden, men endringene skjer ikke lineært eller sekvensielt, de skjer samtidig, og nye endringer legger seg oppå gamle endringer, uten at det gamle forsvinner. Sistnevnte omtales som sedimentering eller «layering». For eksempel kan en nettverkslogikk legges oppå en markedslogikk, som igjen bygger på en mer hierarkisk (byråkratisk-profesjonell) logikk (Streeck & Thelen 2005, Olsen 2009; Fossestøl mfl. 2015).

Institusjonell teori forklarer på denne måten hvordan organisasjoner og aktører formes av etablerte normer, regler og kulturelle rammer, og hvordan slike institusjoner skaper stabilitet, legitimitet og mening (DiMaggio & Powell, 1991). Innenfor denne rammen står begreper som institusjonell logikk, institusjonelt arbeid og sedimentering («layering») sentralt.

Institusjonelle logikker viser til de grunnleggende kulturelle rammeverkene og meningssystemene som gir aktører forståelse av hva som er legitimt og passende å gjøre innenfor et bestemt felt. Logikkene fungerer som retningsgivende for handling, og de varierer avhengig av hvilken logikk som dominerer – for eksempel profesjonslogikker, markedslogikker eller nettverkslogikker (Thornton, Ocasio & Lounsbury, 2012).

Institusjonelt arbeid («Institutional work») viser til de bevisste handlingene aktører utfører for å skape, opprettholde eller endre institusjoner. Dette perspektivet fremhever aktørenes rolle og ser institusjoner som noe som både former og formes av handling (Lawrence & Suddaby & Leca 2006).

Et institusjonelt perspektiv er nyttig for å forstå utdanningsfeltet, hvor sentrale elementer som forholdet mellom departement og direktorat, mellom politikk og forvaltning, stat og kommune, nasjonale hensyn og lokal autonomi, statsforvalters/fylkeskommunens, lærernes og profesjonsfelleskapets, og universitets- og høyskolesektorens rolle etc. er utviklet over lang tid og nøye regulert. Det meste av arbeidsdelinger, roller og ansvar, forståelses- og handlemåter vil være stabilt og forutsigbart, selv om endringspresset kan oppleves som stort. Det gjør at endring skjer inkrementelt og reduserer individets (den rasjonelle aktørs) betydning. Institusjonene handler gjennom deg, og enkelte ganger uten at du selv er klar over det.

På den andre siden så skjer det endring kontinuerlig. Politikere, organisasjoner og enkeltindivider foretar hele tiden valg, og søker å påvirke sine omgivelser. Det skjer et kontinuerlig institusjonelt arbeid. Dette arbeidet skjer imidlertid ikke alltid logisk, planlagt og sekvensielt, slik teorier om evaluering (for eksempel programteori) ofte forutsetter. Handlinger skjer i et samspill med den institusjonelle konteksten aktørene er en del av, og valg og tilpasninger man tidligere har gjort har en tendens til å følge med som nissen på lasset. Man forlater ikke ideen om byråkratisk-profesjonell styring og ansvar, selv om man innfører mål- og resultatstyring, og man forlater ikke ansvarliggjøringstenkningen i mål- og resultatstyringen, selv om man innser betydningen av

samarbeid og partnerskap. I stedet eksisterer disse ulike ansvarliggjøringsformene samtidig, og avhengig av situasjonen og hva som er hensiktsmessig aktiverer man ulike ansvarsformer.

På denne måten gir institusjonell teori et rammeverk for å forstå hvordan institusjoner både begrenser og muliggjør aktørenes handlingsrom, hvordan aktørene gjennom institusjonelt arbeid aktivt påvirker de institusjonene de inngår i, og hvordan dette skjer i en forvaltning der ulike styringsregimer eksisterer samtidig og skaper karakteristiske spenninger.

Den institusjonelle konteksten rundt kompetanseutvikling skaper karakteristiske spenninger i ordningene vi skal evaluere.

Siden hierarki, marked og nettverk ikke erstatter hverandre, men legger seg oppå hverandre, som sedimenter, vil ulike prinsipper og reguleringsformer eksistere samtidig. Det betyr at forståelsen av ansvar og kontroll som ble utviklet knyttet til mål- og resultatstyringen, og en kontraktuell bestiller-utfører-tenkning, ikke erstatter den eldre profesjonelt-hierarkiske styringen, ei heller at markedsstyringen forsvinner med partnerskaps- og samarbeidsstyringen. I stedet eksisterer de samtidig som komplementære eller konkurrerende forståelser.

Slike spenninger kan være produktive. De kan representere ulike, men også komplementære perspektiver som kan bidra til bedre oppgaveløsning. Spenninger kan utløse entreprenøraktivitet, som i neste omgang kan åpne for nye veivalg og praksiser. Men de kan også skape en opplevelse av uklarhet, at det tales med flere tunger, og en opplevelse av kompleksitet og avmakt.

En annen måte å formulere denne spenningen på finner vi mellom statlig styring og kommunal autonomi, mellom sentralt og lokalt nivå, hvor det handler om å balansere hensynet til nasjonal politikk, standardisering og likebehandling, med hensynet til lokal politikk, fleksibilitet og tilpasningsevne. En tilsvarende spenning finner vi mellom rapportering, kontroll og tillit. Skal statens styring basere seg på å overvåke og kontrollere at lokale aktører gjør som de er pålagt, og sanksjonere ved manglende etterlevelse – og/eller skal de bistå lokale aktører til å ta det ansvaret de er pålagt? Dette er spenninger som ikke kan oppheves eller fjernes, man må leve med dem og håndtere dem, så å si uavhengig av styringsform.

En siste spenning vi vil trekke frem er den mellom politikere som ønsker å styre og ønsker raske endringer, og en forvaltning som skal være kunnskapsbasert, forutsigbar og langsiktig. DIFI beskriver i sin evaluering av Utdanningsdirektoratet (2015a) utdanningsområdet som preget av politisk strid og av mange politiske beslutninger som griper langt inn i konkrete spørsmål på operativt nivå. Dette samtidig som forvaltningen på området er kompleks. Årsakskjedene er lange og kompliserte; det er mange aktører og nivåer involvert, det er en brutt hierarkisk linje fra topp til bunn pga det kommunale selvstyret, og barn og unges utdanning påvirkes av mange forhold og aktører som ikke Utdanningsdirektoratet har eller kan ta ansvar for alene.

Vi mener at institusjonell teori er særlig godt egnet for å studere skolesektoren, som en sektor som er utsatt for sterke endringsønsker, men som også er preget av sterke tradisjoner og stor stabilitet.

1.4.2 Nettverk og nettverksstyring

Vi har også trukket på teorier om nettverk. Veldig mange oppgaver, som kompetanse- og kvalitetsutvikling, krever samarbeid på tvers av nivåer og aktørgrupper. Aktørene er avhengige av hverandre for å løse oppgavene, men har ulike mandater, forståelser og mål. I tillegg har de gjerne ulik motivasjon, kapasitet og kompetanse og arbeider innenfor ulike planleggings- og tidshorisonter. Mens man innenfor et hierarki koordinerer gjennom instruks, kontroll og

standardisering, og hvor man antar at de som sitter på toppen av hierarkiet har tilstrekkelig oversikt til å fatte kloke beslutninger, skjer koordineringen i et nettverk gjennom å forme felles forståelser og handlinger gjennom dialog. Nettverk og nettverksstyring kan derfor betraktes som en form for institusjonelt arbeid som er særlig egnet til å bygge bro over ulike kunnskaps- og handlingsforståelser (institusjonelle logikker) og bidra til å etablere felles forståelser mellom aktørene.

Ofte omtales nettverksstyring som en «svak» styringsform. I den hierarkiske styringen kan overordnede instruere underordnede i hva de skal gjøre. I markedsstyringen er det konkurransen på pris og kvalitet som er tvingende. I nettverksstyringen står utviklingen av felles forståelser av mål, virkemidler, roller og ansvar sentralt, gjennom dialog, læring og medvirkning. Men selv om nettverksstyringen regnes som svak, kan den i realiteten være en veldig effektiv styringsform. Hvis nettverket klarer å bli enige om et felles narrativ for hva de gjør, kan det forme både forståelser og handlinger.

Derfor fremheves fasiliterende ledelse som en sentral betingelse for å realisere de positive effektene ved samarbeid (Agranoff & McGuire 1998, Alm Andreassen & Fossetøl 2014). En slik ledelse vil handle om å etablere en felles visjon og retning som rommer og utvikler de forståelser som allerede finnes blant aktørene. Det vil handle om å involvere, motivere og ansvarliggjøre de ulike aktørene på en måte som gjør at aktørene, tross legitime egeninteresser, ser nytten av å samarbeide. Og det vil handle om å bruke den tid som er nødvendig for å etablere læring på tvers, og gradvis justere kursen i lys av nye erfaringer. Ofte er denne formen for ledelse også kalt metagovernance eller metastyring (Sørensen & Torfing 2009).

Nettverksstyring kan imidlertid være en krevende styringsform (Emerson, Nabatchi & Balogh 2012; Leach et.al 2014; Sørensen & Torfing 2011). Det kan handle om maktasymmetrier mellom aktørene som inngår i nettverket, som gjør at noen aktører har bedre forutsetninger for å få gjennomslag for sine løsninger, og nedlegge veto mot løsninger de er uenige i. Mer enn å utvikle nye løsninger og forståelser kan resultatet være at eksisterende makt- og ressursulikheter forsterkes.

Det kan handle om fraværet av ledelsesautoritet at nettverket ikke makter å blegge konflikter, eller tvinge uvillige aktører til å gjøre en innsats de selv ikke opplever som rimelig. Og det kan handle om utfordringer knyttet til demokratisk kontroll og ansvarliggjøring, i det ansvaret for måloppnåelse er spredd på så mange og ulike aktører.

En tredje utfordring kan handle om kostnader og tid. Det krever tid å utvikle felles forståelser, i tillegg til at de forståelsene man utvikler gjerne er personavhengige. Forståelsene må følgelig stadig reforhandles. Videre kommer samarbeidet gjerne på toppen av en daglig drift som er krevende nok i seg selv.

Utfordringene kan også handle om fravær av tillit. Hvis det er tillit mellom aktørene, er viljen til å dele informasjon stor, og risikoen for at man bruker informasjon for å styrke egen posisjon mindre. Hvis det er fravær av tillit eller tillitten er lav, lurar man på andres intensjoner, holder tilbake informasjon eller bruker informasjon strategisk.

Nettverksstyring krever derfor god ledelse. Nettverksleder må kjenne de ulike aktørene og hva som ligger til grunn for deres problem- og handlingsforståelser, og de må lykkes med å oversette dem til de andre, og dermed skape tillit. Den må kunne håndtere konflikter og balansere maktforhold og gjøre usikkerhet og kompleksitet til noe som kan styrke samarbeidet, ikke svekke det. Ikke minst handler det om å skape tydelige strukturer for beslutninger og oppfølging, gjennom felles målforståelser, tydelige rolle- og ansvarsavklaringer og avtaler.

Oversatt til utdanningsfeltet må nettverksstyringen klare å få de mange og ulike aktørene som inngår til å se nytten av å sette spørsmål ved egne forforståelser av hva kompetanse er og hvordan den skal utvikles. Mens departementets ryggmargsrefleks er sektororganisering, statsrådets konstitusjonelle ansvar og standardisering, kontroll og tilsyn, vil kommunene understreke sitt helhetlig ansvar, sin nærhet til brukerne og sitt behov for autonomi for å kunne gjøre prioriteringer i lys av lokale forhold. Universitets- og høyskolesektoren ønsker å være kunnskapsleverandør, de forsker og utdanner de kommende yrkesutøverne. De vil ønske uavhengighet og tid til forskning. Samtidig er de søkerstyrt, og har lange planleggingshorisonter. Lærerprofesjonene vil understreke sin kompetanse og «ansikt til ansikt-erfaringen» med elever (og foreldre). De vil ønske forståelse for den krevende situasjonen de står i, en overkommelig arbeidssituasjon og tillit til den kompetansen de er i besittelse av. Og så videre. Alle aktørene utfordres av den nye kompetansesatsingen, og må tenke nytt rundt sine bidrag.

Siden de desentraliserte ordningene, og til dels også oppfølgingsordningen, hviler så tungt på frivillig samarbeid mellom autonome aktører, mener vi nettverksteori er en god teori for å beskrive mulighetene og utfordringene slik styring gir.

1.5 Programteori

For å tydeliggjøre hvordan de ulike ordningene er ment å virke har vi benyttet oss av programteori. Dette er en teori som er knyttet til design og evaluering av tiltak (Weiss 1998, Funnel og Rogers 2000, Pawson 2013). Programteori forutsetter en logisk eller kausal sammenheng mellom de ulike elementene som inngår i tiltaket. En slik forståelse kan sies å være altfor enkel, jf. for eksempel presentasjonen av institusjonell teori over. Vi argumenterer likevel for nytten av dette perspektivet. Både for oppdragivere og felt er det nyttig med artikulerte, velbegrunnede og logiske modeller av tiltak og tiltakseffekter. Og uten en slik modell vil heller ikke forskerne kunne evaluere og problematisere den. Utviklingen av slike programteorier innebærer ikke nødvendigvis en påstand om at verden er slik teorien sier, men den synliggjør hvordan vi tenker at den henger sammen når vi designer og evaluerer endring.

Programteori gir en beskrivelse av utfordringsbildet som ligger til grunn for et tiltak, hvilke resultater og mål man ønsker å oppnå, og hvilke virkemidler man tenker skal føre til de ønskede resultatene. Ideelt sett ligger en slik forståelse til grunn for forskningsspørsmål, hvilke data som bør samles inn, diskusjonen av endringsteorier og virkningsmekanismer i tiltaket, og synliggjøring av ofte ikke-ekspliserte forutsetninger (betingelser) for at tiltaket skal virke.

På en forenklet måte kan logikken i en programteori illustreres slik:



Figur 1-5 Eksempel på kausal modell

Vi har brukt programteori for å tydeliggjøre hvordan programansvarlig, i dette tilfelle departementet, tenker at ordningene skal virke. Dette har vi gjort med bakgrunn i Lærelystmeldingen som lå til grunn for ordningene.

Som en illustrasjon gir vi en fremstilling av programteorien for desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole (som presenteres på nytt i kapittel 2, som omhandler ordningen). Programteoriene for de andre ordningene presenteres i kapitlene om ordningene (kap. 3 og 4).



Figur 1-6 Logisk modell for desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole⁶

Overordnet ble *utfordringsbildet* (jf. Figur 1-6) beskrevet som at de statlige tilskuddsmidlene ikke var godt nok tilpasset lokale behov, hadde god nok lokal forankring, måtte gjennom for mange ledd, og ikke varte lenge nok. *Virkemiddelet/tiltaket* for å endre dette var å opprette et regionalt samarbeidsforum hvor skoleeiere og UH skulle være representert, med statsforvalter som sekretær og som skulle bli enige om prioriteringer og fordele midlene. Dette skulle føre til (*resultater på kort sikt*) at kommunene samarbeider om utfordringer og løsninger, og lærer av hverandre, at tiltakene ble mer treffsikre og et samarbeid med UH hvor utdanningen ble mer praksisbasert og praksis mer forskningsbasert. På sikt skulle dette bidra til å nå de overordnede sektormålene for skolen (*overordnede mål*). *Betingelser* omhandler forhold/antakelser om hva som må være på plass for at tiltaket skal lykkes, men som ikke selv påvirkes av selve virkemiddelet/tiltaket. Kanskje disse betingelsene kan beskrives som en form for suksesskriterier.

Funnel og Rogers (2011) skiller mellom en programteoretisk «theory of action» (handlingsteori) og «theory of change» (endringsteori). Mens handlingsteorien omhandler de aktiviteter som inngår i tiltaket, handler endringsteorien om forståelsen av hvilke endringsmekanismer som skal

⁶ Figuren er hentet fra Fossestøl (2023) og er presisert noe i forhold til den figuren som ble presentert i det første temanotatet (Lyng mfl. 2021). Begge fremstillingene bygger på Lærelystmeldingen.

føre til den ønskede endringen. Slik vi forsto den nye kompetansemodellen var *handlingsteorien*, slik vi har argumentert for tidligere (Fossestøl 2023:04), knyttet til den nye organisatoriske infrastrukturen for fordelingen av statlige tilskuddsmidler. Det bredt sammensatte regionale samarbeidsforumet med statsforvalter/fylkeskommune som sekretariat var det viktigste grepet. Disse igjen hadde som oppgave å utvikle og etter hvert forvalte et sett av kriterier for fordeling av disse midlene. *Endringsteorien* har vi argumentert for at er knyttet til en nettverksbasert arbeidsform, hvor dialog og medvirkning står sentralt. Når folk lokalt møtes og snakker sammen om hvordan man skal bruke midlene, vil det skape lokalt tilpassede og forankrede tiltak, stimulere til samarbeid og erfaringsutveksling og kompetanse og ressurser vil sees i sammenheng. Partnerskapsstenkningen mellom UH og skoleeiere, aktiveringen av medbestemmelsesinstituttet (tillitsvalgte) og de skole- og profesjonsbaserte behovsanalysene kan sees som varianter av dette.

Programteoriene ble utviklet i starten av evalueringsprosjektet (Lyng mfl. 2021), og har vært viktige både for forskningen vi har gjennomført, og for kommunikasjonen med Utdanningsdirektoratet. Vi vil bruke programteori aktivt i resten av rapporten. Her vil vi begrense oss til å komme med noen generelle overordnede kommentarer og refleksjoner knyttet til bruken av den. Alle illustrerer at programteori er et hjelpemiddel til å tenke rundt design og evaluering av planlagt endring.

For det første er det en uklarhet i stortingsmeldingen knyttet til hva som er betingelser for at tiltaket skal virke, eller om disse betingelsene er noe som skal utvikles underveis. På den ene siden fremstilles for eksempel samarbeid og partnerskap, behovsanalyser, skoleeiers ansvar og UHs sentrale rolle i tiltaket som noe som er på plass, og som kritiske forutsetninger for at tiltaket skal virke. På den andre siden beskrives partnerskapsmodeller som noe som bør styrkes, behovsanalyser som noe som skal utvikles, og skoleeiers kompetanse og kapasitet som noe som skal utvikles gjennom ordningene (jf. Lyng mfl. 2021 s 69–70). På mange måter er det naturlig at det er slik. Man klarer ikke å lage en forutsetningsløs modell for endring av virkeligheten, og endring er ingen enkel sekvensiell kjede av begivenheter, men sammensatt og komplisert. Kanskje kan man argumentere for at en programteori med en endringsteori, som er basert på samarbeid og erfaringsutveksling, er passende i slik sammenheng, fordi det åpne og uavsluttede er en del av ordningen. Det bryter imidlertid med en forestilling om endring som en logisk sammenhengende kjede av begivenheter. I våre programteoretiske fremstillinger har vi løst dette ved å operere med betingelser eller det vi kanskje kan kalle suksesskriterier for at ordningen eller tiltaket skal virke.

For det andre er de desentrale ordningene komplekse. Lokale behov og mål skal sees i sammenheng med regionale og nasjonale mål, og i tillegg koordineres med andre tiltak og satsinger. Årlige lokale behovsmeldinger skal sees i sammenheng med skoleeiers langsiktige kvalitetsutviklingsplaner og overordnede nasjonale sektormål. Langsiktige planer i samarbeidsforum skal baseres på og justeres etter lokale behov, samtidig som de skal gi rammer til hvilke lokale behov og tiltak som skal prioriteres – og også sees i sammenheng med nasjonale sektormål. Samtidig skal arbeidet i ordningene sees i sammenheng med andre ordninger og satsinger, som fagfornyelsen og kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Igjen, det er naturlig at myndighetene understreker sammenhenger mellom nivåer og ulike nasjonale initiativ. Programteoretisk er det imidlertid krevende å fremstille dette, og illustrerer hvordan tiltakene inngår i andre sammenhenger og andre oppdrag enn det som fremstilles i teorien.

For det tredje skal ordningene virke i lokale kontekster som er svært forskjellige både i folketall, fagkompetanse, økonomi og øvrige ressurser. Også sammensetningen av befolkningen varierer mellom kommuner. Dette gjør at kommunene har svært ulike forutsetninger for å svare på de

ulike virkemidlene i modellen. Dette innebærer i en forstand at virkningsmekanismen i modellen ikke ligger i ordningens handlings- og forandringsteori alene, men i møtet mellom ordningens handlings- og forandringsteori og den konteksten den skal virke i. Igjen, dette er et generelt problem, men viser at selv en godt utarbeidet programteori først viser sin virkning i møtet med ulike lokale kontekster.

Beslektet med argumentet over, vil ulike aktører i ulike kontekster kunne ha forskjellige forståelser av tilsynelatende samme programteori. Ofte anbefales det derfor å ha prosesser hvor programteorien for ordningen diskuteres med folk som berøres av ordningen i forkant, og at det brukes mye tid på å fortolke den i etterkant. Så vidt vi vet var det ikke slike prosesser i forkant av de nye kompetanseordningene, men samtidig var de designet slik at aktørene fikk anledning til å være med å bestemme innhold i etterkant.

1.6 Forskningsspørsmål, metode og datagrunnlag

1.6.1 Forskningsspørsmål

Forskingsspørsmålet i denne evalueringen kan formuleres som følger:

1. Klarer nasjonale myndigheter gjennom den nye kompetansemodellen å bygge opp en infrastruktur for kompetanse- og kvalitetsutvikling som balanserer hensynet til nasjonal måloppnåelse med kommunal autonomi og lokal involvering?
2. Gjør den skoleeierne bedre i stand til å gjennomføre kompetanse/kvalitetsutviklingstiltak som er langsiktige, lokalt forankret og utviklet i partnerskap med UH/yrkesfagfeltet?
3. Bidrar oppfølgingsordningen til å løfte skoleeiere/kommuner som ligger under nedre grense til å ta ansvaret for kompetanseutvikling selv?

Dette er spørsmål som berører styringsaktører på nasjonalt nivå (direktorat/regional stat via statsforvalter), universitets- og høyskolesektoren, regionale og lokale aktører (samarbeidsforum, kompetansenettverk, skoleeiere), partnerskapsnivå (mellom skoleeiere og UH) samt et skole- og tiltaksnivå. Vi har også vært opptatt av om det er strukturelle trekk ved kommunen som bestemmer deres utbytte av kompetansemodellen.

1.6.2 Metode og datagrunnlag

For å besvare disse forskningsspørsmålene har vi valgt et multimetodisk design, hvor kvalitative og kvantitative metoder kombineres. Vi har brukt registerdata, spørreskjemadata, intervjuer, observasjoner og dokumentstudier, i flere tilfeller kombinert i form av casestudier. Evalueringen er en prosessevaluering, som også omfatter antakelser om måloppnåelse. Forskningsdesignet er ikke laget for å måle effekter i streng forstand, men gir grunnlag for å presentere vurderinger av ordningenes virkninger.

Casedataene er hentet fra to casefylker, Trøndelag og Rogaland. Her har vi også spørreskjemadata. I tillegg har vi surveydata fra Innlandet, Nordland og Vestfold og Telemark, til sammen fem fylker. De to casefylkene ble valgt fordi de representerte en geografisk spredning og variasjon i strukturelle forhold, men samtidig var kommet godt i gang med implementering av ordningen når vi startet evalueringen, dvs. høsten 2019.

Av fremstillingsmessige årsaker gir vi her en kort overordnet presentasjon av dataene som ligger til grunn for de tre ordningene.⁷ Vi vil gi flere detaljer i presentasjonen av de enkelte ordningene (kap. 2–4).

For alle ordningene har vi gjort dokumentstudier, dvs. vi har gjennomgått styringsdokumenter (stortingsmeldinger, statsbudsjetter, oppdragsbrev, tildelingsbrev, tilsagnsbrev), årsrapporter og statusrapporteringer fra fylkesmann/statsforvalter og fylkeskommuner, møtereferater og nettsider. Dette har blitt gjort årvisst.

Videre har vi gjennomført seks spørreundersøkelser. I 2020, 2023 og 2024 for desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole. I 2020 og 2023 for desentralisert ordning for kompetanseutvikling yrkesfag, og i oppfølgingsordningen i 2023. Opprinnelig skulle spørreundersøkelsen vært sendt ut tre ganger for yrkesfag og to ganger for oppfølgingsordningen. Siden ordningen for yrkesfag viste seg å ha andre aktører, strukturer og arbeidsformer enn det ble lagt til grunn for ordningen, valgte vi i samråd med oppdragsgiver ikke å gjennomføre en tredje survey som planlagt. Tilsvarende ble antall surveyer i oppfølgingsordningen redusert fra to til én på grunn av designendringer i ordningen.

Det er gjennomført intervjuer med nasjonalt nivå, dvs. med departement, fagansvarlige i direktorat, KS, Utdanningsforbundet, samt syv ulike universitets- og høyskoler to ganger, samt leder for UHs kompetansenettverk. Vi har også deltatt i referansegrupper og «stakeholder»-seminar for OECD teamet, som ga prosessbistand til direktoratet i årene før evalueringen av de desentraliserte ordningene startet. Viktige impulser har vi også fått gjennom deltakelse i Utdanningsdirektoratets referansegruppe for ordningene, som gjerne har hatt flere årlige møter i hele perioden. Utdanningsdirektoratet har også avholdt felles forskermøtet om fagfornyelsen, Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis (2022 og 2024), hvor sammenhengen mellom ordningene har vært diskutert.

For alle ordningene har det videre vært avholdt årlige nasjonale nettverkssamlinger i regi av Utdanningsdirektoratet for fylkeskommunen og for statsforvalter. Disse har vi deltatt på. Dette har vært viktige samlinger for å holde seg orientert om utviklingen av ordningene og erfaringene med dem. I tillegg har vi også årvisst intervjuet ansvarlige representanter for fylkeskommunen og statsforvalterembetene knyttet til ordningene.

I tillegg har vi gjort caseanalyser i alle ordningene. I oppfølgingsordningen har vi fire caser med oppfølgingsintervjuer senere, to i hvert casefylke. I desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole har vi gjennomført åtte caseanalyser: fire i 2022 og fire i 2024, begge år to case i hvert fylke. Mens første runde med casebesøk hadde søkelys på arbeidet i samarbeidsforum/kompetansenettverk, partnerskap og lokal involvering, hadde andre runde søkelys på tiltaksnivået.

For å analysere spørsmålet om strukturelle betingelser er data fra surveyene, nasjonale prøver og Elevundersøkelsen koblet til registerdata fra kommunene (KOSTRA-data). Denne sluttrapporten bygger primært på resonnementer og analyser fra tidligere rapporteringer. Totalt sett har evalueringen resultert i tre rapporter og åtte temanotater, pluss tre fagartikler og seks vitenskapelige artikler (for oversikt se vedlegg 1). Sluttrapporten bygger imidlertid også på nyere innsamlede data. For desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole er de nye dataene primært resultater av en tredje runde med

⁷ Vi har lagt en oversikt over publikasjoner som ligger til grunn for evalueringen i et eget vedlegg. Der har vi også koblet forskningsspørsmål til rapportering. I tillegg har vi laget en oversikt over deltakere og svarprosent i surveyene. Ytterligere informasjon kan fås i de relevante publikasjonene.

surveyspørsmål⁸ til sentrale aktører i ordningen samt ny runde med statsforvalterintervjuer. For desentralisert ordning for kompetanseutvikling yrkesfag dreier dette seg om observasjoner i det nasjonale nettverket og intervjuer med ansvarlige for tilskuddsordningen i alle 15 fylkeskommuner. For oppfølgingsordningen dreier det seg om 33 digitale intervjuer med skoleeiere vinter 24/25, samt observasjoner på samling for statsforvaltere høsten 2025.

Vi mener samlet sett at det multimetodiske designet og datagrunnlaget vårt gir et solid grunnlag for funnene vi har presentert i de løpende rapportene og notatene og til konklusjonene vi trekker i denne oppsummerende rapporten. Det er en styrke at datainnsamlingen har gått over et lengre tidsrom, og kan si noe om utviklingen over tid. Vi mener at bredden av informantgrupper, det store antallet informanter, og at samme informanter/roller er intervjuet flere ganger, bidrar til denne styrken. Sist, men ikke minst, mener vi en bredt sammensatt forskergruppe med ulike fagbakgrunn og metodiske perspektiver og kompetanse har vært en styrke for forståelsen av oppdraget og leveransene i prosjektet. Skulle vi peke på et ønske, måtte det være at dataene våre på tiltaks-skole og klassenivå hadde vært mer omfattende, slik at vi med større sikkerhet kunne utvikle hypoteser om måloppnåelse på dette nivået.

1.7 Gangen i notatet

I kapittel to til fire beskriver vi ordningene hver for seg. Disse kapitlene følger den samme overordnede strukturen og speiler problemstillinger og forhold som kan være interessante på tvers av ordningene. I kapittel fem, avslutningsdelen, forsøker vi å se ordningene i sammenheng og besvare forskningsspørsmålene mer samlet. Vi beskriver konsekvenser av ordningene og mål som er nådd, men også de utfordringene ordningene innebærer.

⁸ Det lages et eget temanotat/dokumentasjonsnotat (*Temanotat 9*) fra denne tredje runden med surveyer, som publiseres samtidig med denne sluttrapporten.

2. Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole

I dette kapitlet tar vi for oss desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole, med overordnet søkelys på to forskningsspørsmål. Klarer nasjonale myndigheter gjennom den nye kompetansemodellen å bygge opp en infrastruktur for kompetanse- og kvalitetsutvikling som balanserer hensynet til nasjonal måloppnåelse med kommunal autonomi og lokal involvering? Gjør den skoleeierne bedre i stand til å gjennomføre kompetanse/kvalitetsutviklingstiltak som er langsiktige, lokalt forankret og utviklet i partnerskap med UH?

Først redegjør vi kort for bakgrunnen og utviklingen av ordningen og for ordningens programteori. Deretter presenterer vi datagrunnlaget. Videre ser vi på etableringen av en nasjonal infrastruktur rundt ordningen, før vi til slutt ser på hvordan partnerskapene og den lokale involveringen fremmer måloppnåelse slik det er definert av myndighetene. Nærmere bestemt ser vi på om det er en felles forståelse av partnerskap blant aktørene, på organiseringen av partnerskap og på «det doble formål», og vi diskuterer i hvilken grad, hvordan og hvem som involveres lokalt.

2.1 Om bakgrunn og utviklingen av ordningen

Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole skal styrke skoleeierne evne til å ta ansvar for kompetanse- og kvalitetsutvikling. Det sentrale organisatoriske navet er samarbeidsforum hvor statsforvalter er sekretariat. Samarbeidsforum består av representanter for skoleeierne, UH og relevante arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner. De leverer en felles innstilling til Statsforvalteren om bruk og fordeling av statlige tilskuddsmidler på grunnlag av lokale behovsanalyser og en langsiktig plan for kompetanseutvikling. Dette skal sikre en gjennomtenkt, omforent, treffsikker og lokalt forankret bruk av midlene. Kompetanseutviklingstiltakene skal gjennomføres i partnerskap mellom skoleeiere og UH-sektoren. Samarbeidsforum kan forstås som et tydelig uttrykk for vektleggingen av nettverksstyring, der desentralisert ordning søker å endre og utvikle lokale aktørers forståelser og holdninger til kvalitets- og kompetanseutvikling gjennom dialog, medvirkning og læring.

Programteorien for ordningen er beskrevet slik:



Figur 2-1: Logisk modell for desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole

Programteorien som ligger til grunn for evalueringen av ordningen er hentet fra Lærelystmeldingen (Meld.St. 21 2016/2017).

I vår tidligere forskning (Fossestøl 2024) har vi påpekt at programteorien for ordningen var uklar. Vi så ikke hvordan opprettelsen av et samarbeidsforum ledet av statsforvalter kunne føre til de resultatene som var ønsket. Samarbeidsforum besto av en rekke aktører på ulike nivåer og som i hovedsak representerte seg selv, midlene som ble kanalisert gjennom ordningen var relativt små og teorien tok ikke hensyn til at de fleste skoleeierne allerede var organisert i regionale nettverk, som viste seg å være viktige regionale aktører. Vår evaluering tydet også på at det var ressurskrevende å besvare alle spørsmålene og avklaringene som oppsto ved forvaltningen av en statlig tilskuddsordning innenfor rammene av en slik åpen nettverkskonstruksjon. Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), som var implementeringsstøtte i starten av ordningen, pekte i sin tid på lignende bekymringer. De hadde problemer med å forstå hvordan de ulike aktørene skulle lykkes i å etablere felles visjon, implementeringsstrategi og rolleavklaringer innenfor rammene av ordningen (OECD 2019, 2020).

Når vi nå gjør opp status og ser på utvikling over tid, er en hovedkonklusjon at svakhetene vi påpekte i større grad var implementeringsutfordringer, enn svakheter ved selve programteorien. Implementeringsutfordringene vi påpekte var videre i stor grad forbigående. I dag er det utviklet en organisasjon rundt ordningen som aktørene langt på vei er fornøyd med.

Den første fasen av ordningen, som vi baserte vår kritikk på, kan omtales som en utviklingsfase kjennetegnet av en form for utviklingsarbeid der aktørene i fellesskap ga innhold til hvordan en modell for desentralisert kompetanseutvikling kunne se ut, og som så kunne institusjonaliseres. Det ble bygget opp et regionalt forankret, langsiktig og strategisk samarbeid om kompetanse- og kvalitetsarbeid. Denne fasen var en åpen og ubyråkratisk fase, der man opparbeidet seg en rekke

erfaringer om kriterier for ordningen, statsforvalters rolle, relasjonen til kompetansenettverkene og relasjonen med UH etc. Dette resulterte i et forslag til forskrifter for ordningen, og høringsarbeidet knyttet til den.

Den neste fasen kan omtales som en institusjonaliseringsfase, og er knyttet til forskriftsfestingen av ordningen som tredde i kraft 26. januar 2021. Forskriften fastsatte kriterier for tilskuddsordningens innretting, forvaltning og saksbehandling. Målene for ordningen, kjennetegn på måloppnåelse, tildelingskriterier og evaluering ble beskrevet, og statsforvalters sekretariats- og forvalterrolle ble understreket. Den underliggende antakelsen for forskriften var at sektormålene ville nås (bedre enn før) hvis kompetanse- og kvalitetsutviklingen var forankret i skolenes behov og gjennomført i partnerskap mellom skoleeiere og UH.

Mange av de uklarhetene vi påpekte i fase én ble adressert i fase to av ordningen, og særlig gjennom forskriftsendringen. Man kan si at myndighetene i første fase, med opprettelsen av Samarbeidsforum, laget en utviklingsorientert nettverksstruktur for å utvikle kriterier for og erfaringer med en desentral ordning for kompetanseutvikling. Nettverksstrukturen skulle senere formaliseres i en forskrift med regulerende kraft, hvor statsforvalter tildeler midler etter kriterier, men innenfor en konsultativ prosess (samarbeidsforum) hvor sentrale interessenter involveres.

2.1.1 Datagrunnlag

Som vi redegjorde for i metodekapittelet, har vi gjennomført dokumentanalyser, nasjonale intervjuer, deltatt i referansegrupper for prosjektet og fulgt de nasjonale nettverkssamlingene som Utdanningsdirektoratet har holdt flere ganger i året for statsforvalterne, og intervjuet samtlige statsforvaltere alle årene med unntak av ett.

Når det gjelder Universitets- og høyskolesektoren så har vi deltatt på samlinger i nasjonalt UH-nettverk over en toårsperiode, intervjuet syv UH-miljøer i to runder (2020 og 2022) samt koordinert for UH-nettverket to ganger (2020 og 2022). Her inngår også de UH-miljøene som er involvert i ordningen i de to case-fylkene Rogaland og Trøndelag.

Vi har gjennomført gruppeintervjuer med ni regionale kompetansenettverk i casefylkene i 2021. Dette ble gjentatt i 2022. I 2021 observerte vi også samarbeidsforum i de to casefylkene.

I tillegg har vi undersøkt åtte tiltak i fire kommuner, som alle inngår i casefylkene. I 2022 gjennomført vi casebesøk, observasjoner (samarbeidsforum, nettverk) og intervjuer med sentrale aktører (statsforvalter, medlemmer i samarbeidsforum samt representanter for nettverk med både store/«ressurssterke» og små/«ressurssvake» skoleeiere, samt representanter for universitets- og høyskolemiljøene, regionalt KS og Utdanningsforbundet (seks–ni informanter i hver case). I 2024 gjorde vi en lignende analyse på tiltaksnivå hvor vi intervjuet lærere, tillitsvalgte, skoleledere, UH-representanter etc. fem–åtte informanter i hver case.

I dette kapittelet benytter vi oss også av spørreundersøkelser til samarbeidsforum, regionale kompetansenettverk, samarbeidspartnere fra universitet og høyskolemiljøer, skoleledere i fem fylker, og et utvalg av tillitsvalgte fra hele landet. Her har vi blant annet samlet inn aktørenes perspektiver på nettverkssamarbeidet, partnerskapet mellom skoleeier og universitet- og høyskolesektor og virkninger av tilskuddsordningen. For å undersøke langtidsvirkninger har vi gjennomført undersøkelsen ved tre ulike tidspunkt: vår 2021 (T1), vår 2023 (T2) og høst 2024 (T3).

For samarbeidsforum og regionale kompetansenettverk fikk vi oversikt over medlemmer via statsforvalterembetene. For UH-sektor gikk vi via koordinatorene for de ulike universitets- og høyskoleregionene. Epostlistene til skoleledere ble hentet fra Nasjonalt skoleregister (NSR). I

2024 samarbeidet vi med Utdanningsforbundet og Norsk lektorlag for å sende ut undersøkelsen til tillitsvalgte. Utdanningsforbundet sendte ut spørreundersøkelsen til et utvalg av sine medlemmer, mens vi fikk fullstendige lister over tillitsvalgte i Norsk lektorlag. Tabell 1 under viser svarprosentene for de ulike aktørene over tid.

Tabell 1: Svarprosent, populasjon og antall svar for de ulike aktørgruppene på de tre målingene gjennomført

Aktør	Vår 2021	Vår 2023	Høst 2024
	Prosent (pop./svart)	Prosent (pop./svart)	Prosent (pop./svart)
Samarbeidsforum	50 (304/153)	52 (256/134)	68 (275/187)
Regionale kompetansenettverk	30 (731/216)	34 (633/218)	39 (640/248)
Universitet- og høyskolemiljø	47 (518/242)	40 (443/179)	36 (459/164)
Skoleledere (fem fylker)	19 (1362/258)	16 (1163/186)	22 (1184/262)
Tillitsvalgte	27 (2677/713)	26 (2384/623)	27 (2519/696)

Tabell 1 viser noe høyere svarprosent for samarbeidsforum og regionale kompetansenettverk i 2024 sammenlignet med tidligere år. Dette skyldes trolig at vi valgte å slå sammen disse tre spørreundersøkelsene til ett, slik at de aktørene som hadde flere roller, for eksempel samarbeidspartner fra universitet- og høyskole som både satt i samarbeidsforum og kompetansenettverk, fikk *ett* og ikke tre ulike spørreskjema å svare på, slik de hadde fått ved de to tidligere datainnsamlingene. For universitets- og høyskolemiljøene har svarprosenten blitt noe dårligere enn tidligere år. Det er uklart hva dette skyldes, men noe kan skyldes utskiftninger og/eller upresise epostlister, eller spørreskjematrøtthet. For skoleledere har vi fått noe høyere svarprosent enn tidligere. Vi har gjort en omfattende jobb knyttet til å rense listene fra NSR for å fjerne og oppdatere epostadressene, slik at noe av den økte svarprosenten kan skyldes mer treffsikre epostlister. For tillitsvalgte ligger svarprosenten noenlunde lik over de tre datainnsamlingstidspunktene.

For mer informasjon om rekrutteringsstrategier og frafallsanalyser, se notat 5 (Borg og Wiggen 2026).

I den følgende presentasjonen har vi valgt å presentere resultatene av analysene som figurer som viser andelen som har svart de to mest positive kategoriene: «Helt enig» og «Delvis enig», eller «I stor grad» og «I svært stor grad». Å vise kun andelen som har svart de to mest positive kategoriene gir et forenklet bilde, men gjør det også lettere å lese hovedtrekkene. På noen spørsmål var det mulig å svare «Vet ikke». De som svarte «Vet ikke» ble holdt utenfor beregningen av svarfordelingen. Vi valgte å vise andeler fremfor gjennomsnitt fordi dataene våre er på ordinalnivå og fordi et gjennomsnitt skjuler viktig informasjon, som spredningen i svarene.

2.2 Hvordan har tilskuddsordningen for skole fungert?

2.2.1 Det er bygget opp en regional infrastruktur for kompetanse- og kvalitetsutvikling

Vi mener at myndighetene har lyktes med å bygge opp en regional infrastruktur for kompetanse- og kvalitetsutvikling som deltakerne i hovedsak er fornøyde med, og som på vesentlige måter skiller seg fra tidligere satsinger. Det har blitt en varig struktur utviklet i et tett samarbeid mellom fagavdelingene i Utdanningsdirektoratet og statsforvalter og et sett av regionale aktører. Tiltakene

er langsiktige og kan gå over flere år, og de som er ansvarlig for kvaliteten på skolen er også dem som utvikler og gjennomfører tiltakene i samarbeid med UH.

Denne infrastrukturen kan forstås som helhetlig, på ulike måter: kompetanseutviklingsarbeidet foregår over tid, utviklingsarbeidet engasjerer kollektivet, det griper inn i kjerneprosessene, og ansvar og roller er fordelt mellom skoleeiere, UH og ledere (Blossing mfl. 2001). Den nasjonale strukturen bygger også videre på erfaringer som er gjort tidligere, og balanserer ulike hensyn knyttet til skolen som politisk felt.

Slik sett er det noe nytt som er bygget opp, i form av et regionalt nivå i tett samarbeid med statsforvalter, som inneholder muligheten for en annen mer langsiktig og institusjonalisert kompetanseutvikling i dette feltet enn tidligere. Vi antar også at denne infrastrukturen kan tåle flere og større oppgaver enn tilfellet er i dag

Den nye strukturen skiller seg derfor tydelig fra tidligere ordninger som myndighetene mente ikke fungerte så godt, deriblant en ordning hvor skoleeierne får penger som de så kan kjøpe tjenester fra UH av, innenfor en bestiller-utfører-modell. Den nye strukturen skiller seg også en fra modell hvor skoleeierne søker penger på midlertidige nasjonalt utviklete satsinger, og hvor søknadene behandles av et programsekretariat, et ekspertpanel og programstyre med løs forbindelse til direktoratet. Her er det kapasiteten hos skoleeierne, ikke behovene for kompetanse- og kvalitetsutvikling, som avgjør om de makter å sende av gårde en søknad eller ikke.

At nasjonale myndigheter har lyktes såpass godt med dette henger sammen med en rekke forhold.

For det første har det hele tiden blitt kommunisert at ordningen som skulle utvikles skulle være langsiktig og forutsigbar. På tross av betydelig politisk turbulens på utdanningsområdet, har skiftende regjeringer opprettholdt denne forpliktelsen. Dette har, etter hvert som tiden har gått, skapt en tro blant de fleste aktørene på at det arbeidet man gjør nå, bidrar til å legge premisser og strategier for fremtiden.

For det andre har ordningen blitt utviklet over lang tid, med en åpen utviklingsfase hvor det var lite byråkrati og mye rom for prøving og feiling. Dette har gitt statsforvalter og de andre aktørene tid til å utvikle og finne sin rolle.

For det tredje har den langsiktige finansieringen i form av direkte tilskudd til UH vært sentral. Statsforvaltere har tidligere beskrevet relasjonen til UH som den mest krevende delen av samarbeidet. Dette skyldes at statsforvalter ikke har andre formelle oppgaver overfor UH, og UH-sektoren er heller ikke styrt av Utdanningsdirektoratet. Statsforvaltere har også vist til at den organisatoriske kompleksiteten er stor og varierer betydelig på tvers av UH-institusjoner, og at noen UH-miljøer har utvist skepsis mot ordningen med henvisning til forskningens uavhengighet og betenkeligheter med å bli underordnet statlig styring. Langsiktig finansiering av UH har bidratt til en mulighet for planlegging, rekruttering og strategiutvikling, som ikke har vært der tidligere.

For det fjerde tok arbeidet med forskriftsfestingen, og særlig med kriteriene som skulle ligge til grunn for ordningen, lang tid. De åpne rammene i den første fasen ga mye tid til diskusjoner som ga praktisk og operativt innhold til begreper som partnerskap og lokal involvering. Da slike begreper senere ble formalisert gjennom forskriften var de dermed lettere for aktørene å akseptere, til tross for at forskriftsfestingen først skapte kritikk for å være for byråkratisk. Statsforvaltere opplever at forskriften ikke bare er myndighetenes forskrift, men også i noen grad aktørenes egen. Kriteriene knyttet til lokal involvering, partnerskap og langsiktighet anses også for å være forankret i forskning, noe som gir dem ekstra legitimitet.

For det femte har statsforvalter utviklet sin rolle i tett samarbeid med Utdanningsdirektoratet, med jevnlige møter både fysisk og digitalt, og i mindre og større grupper. Flere statsforvaltere opplever at desentral ordning er den ordningen innenfor skolefeltet som kanskje har fått størst oppmerksomhet fra direktoratet. Dette oppfattes som et signal om hvor viktig ordningen er.

For det sjette bidro forskriftsfesting til en avklaring av statsforvalters rolle i ordningen. Rollen ble presisert og formalisert, og var ikke lenger forbundet med like stor usikkerhet som i den første fasen. Statsforvalterne skulle i større grad fungere som sekretariater og delegere arbeidet videre til samarbeidsfora, arbeidsutvalg eller kompetansenettverk.

Det er ikke selvfølgelig at myndighetene skulle lykkes med dette. For det første er skolen et politisk eksponert felt, hvor politikere kunne ønske å markere seg med ulike former for nasjonale satsinger. Dette skulle tilsi problemer med å sikre varigheten i arrangementet. Videre har utviklingen foregått i et institusjonelt landskap hvor alle parter langt på vei har måttet utvikle nye forståelser av sine roller og ansvar og handlingsmønstre. Ikke minst gjelder dette for Utdanningsdirektoratet selv, for statsforvalter og for UH sektoren. Dette handler både om at ordningen institusjonelt sett krever at det utvikles nye former for kompetanse og forståelser, og om at styring av selvorganiserende nettverk er utfordrende.

Historisk har både Utdanningsdirektoratets og statsforvalters rolle vært rettet mot tilsyns- og kontrolloppgaver. I en rapport fra DIFI (2011) hevdes det at fylkesmannsrollen i utdanningssektoren er mer kompleks enn i andre sektorer, der det er mer uvanlig å drive omfattende utviklings- eller veiledningsprosjekter opp mot kommunene. De har følgelig måttet utvikle seg fra en markedsinspirert ansvarliggjøringstenkning med vekt på måling, kontroll og tilsyn, til en modell hvor denne rollen kombineres med en utviklings- og tilretteleggingsrolle, hvor nettverkstenking og partnerskap har stått sentralt. Det var betydelig usikkerhet knyttet til hva slags kompetanse denne nye rollen faktisk krevde, og det ble også opplevd som krevende å opprettholde myndighetsautoriteten og samtidig opptre som støttende tilrettelegger for kommuner og UH. Dette gjør at både styringen av nettverk som statsforvalter har bedrevet, og styringen av selvstyrte nettverk som Utdanningsdirektoratet har stått for, betraktes både som tids- og kompetansekreven arbeidsformer.

På tross av dette har politikerne holdt seg i skinnet, og de ulike aktørene ser langt på vei ut til å ha funnet en rolle- og ansvarsdeling de er bekvemme med og klarer å arbeide innenfor. Ikke minst kommer dette til uttrykk i vurderingen av statsforvalters ledelse av samarbeidsforum. De fleste medlemmene i samarbeidsforum opplever tydelig ledelse; at ledelsen bidrar til gode diskusjoner; til å løse uenigheter, og legger til rette for at samarbeidsforum skal nå sine mål. Den generelle tilfredsheten med samarbeidet i samarbeidsforum har også vært økende over tid, fra 56,5 prosent i 2021 til 69,5 prosent i 2024.

Vi tror dette skyldes at Utdanningsdirektoratet og statsforvalter, med sitt tette og langvarige samarbeid, synes å ha klart å bygge opp en kompetanse på nettverksstyring som aktørene involvert har sett seg tjent med.

At ordningen varer ved uten store politiske inngrep kan skyldes at de er fornøyde med hvordan utviklingen går. Det går imidlertid an å spekulere på om ikke sedimenteringstenken også kan ha noen av æren for dette. Siden nye styringsstrukturer ikke fullt ut erstatter de gamle, men legger seg oppå hverandre, kan en og samme ordning tilfredsstille flere mål samtidig. På den ene siden bygger de nye ansvarliggjøringsmekanismene i desentral ordning på nettverks- og partnerskapsideer. På den andre siden opprettholdes også synet på eiernes ansvar som ble utviklet innenfor skolesektoren da innslaget av markedstenkning var sterkere. Slik blir det mulig for politikere av ulike avskygninger å vektlegge ulike aspekter ved ordningen, uten at ordningen som sådan må endres. Og slik kan også relevante aspekter brynes mot hverandre, og tillit og

medvirkning, hjelp og bistand kan eksistere samtidig, med et ønske om sikre lik rett til utdanning, og kontroll og ansvarliggjøring av skoleeierne i forhold til dette.

2.3 Partnerskapene og tiltakene fremmer måloppnåelse

En velfungerende regional infrastruktur rundt tildeling av tilskuddsmidler til kompetanse- og kvalitetsutvikling er ikke ensbetydende med at man oppnår gode kompetansetiltak basert på lokal involvering og partnerskap. Et «toppfolkenes partnerskap» er fremdeles et stykke unna å gripe inn i «kjerneprosessene» i lærernes hverdag og virkelighet. En god infrastruktur er en nødvendig – men ikke en tilstrekkelig – forutsetning for å oppnå resultater. Både norsk og internasjonal forskningslitteratur har satt søkelys på en rekke utfordringer knyttet til samarbeid mellom universitets- og høgskolesektoren og skolesektoren (Handscomb, Gu & Varley, 2014; Lillejord & Børte, 2016). I det følgende vil vi diskutere partnerskapet og lokal involvering som betingelser for gode tiltak.

Utgangspunktet er at våre analyser viser at tiltakene vi har sett på fremmer måloppnåelse i henhold til retningslinjene. Det har foregått en kompetanseutvikling som er forankret i skolen, klassene og blant lærerne. Tiltakene er gjennomført i et partnerskap med UH, selv om UH sin rolle i disse tiltakene varierer. Tiltakene er forankret i diskusjoner om skolens behov, selv om behovsanalysen ikke alltid har medført bred lokal involvering eller faglig dialog med UH. Tillitsvalgte og medbestemmelsesinstituttet spiller en rolle, men ikke en veldig sentral en i kompetanseutviklingsarbeidet på skolene.

Kompetanseutviklingen som skjer i desentralisert ordning peker i retning av en helhetlig tilnærming, noe som ifølge Blossing mfl. (2010:159) er viktig for at den skal treffe lærerne og elevene. Det betyr ikke at kompetanseutviklingen faktisk er helhetlig, men at de aktivt forholder seg til og søker å realisere helhetlig utvikling. Tiltakene kan vare over flere år, slik at kompetanseutviklingen fremstår som helhetlig over tid; lærere og ledere opptre helhetlig (kollektivt) i den forstand at samtlige er engasjert og tar ansvar for skoleutviklingen; aktivitetene virker i hele organisasjonen og griper også inn i kjerneprosessene, dvs. læringsprosessene for eleven. Kompetanseutviklingen kan også forstås som del av en skoleutviklingsprosess der ansvar og fremdrift er fordelt mellom de tre partene (skoleeiere, lærere, UH) som deltar i samarbeidet.

2.3.1 Partnerskapet

Utviklingen av gjensidige partnerskap mellom skoleeier og UH-sektoren er en sentral bærebjelke i tilskuddsordningen. Partnerskapets utforming reguleres av forskriften, der det spesifiseres at skoleeier og UH skal samarbeide om behovsanalyser, planlegging og gjennomføring av tiltak. Partnerskapstenkningen signaliserer et politisk ønske om en grunnleggende endring i relasjonene mellom skolesektoren og UH-institusjonene – det som omtales som en bestiller-utførermodell skal transformeres til en relasjon preget av økt samskaping og likeverdighet. Dette reflekterer internasjonale utviklingstrekk, der man i økende grad har vært opptatte av likeverdighet i samarbeidsrelasjoner mellom UH-institusjoner og skoler og betydningen av kontinuerlig «grensearbeid» i samspillet mellom aktører (Daza, Gudmundsdottir & Lune, 2021; Jackson & Burch, 2019). En grunnleggende antakelse i denne forskningslitteraturen er at likeverdighet fremmes gjennom samskaping, ved at aktørene sammen skal bidra aktivt i alle faser av samarbeidet (Jones et al., 2016; Marsh, 2021).

Bakgrunnen for å forlate bestiller-utfører-modellen i den norske konteksten har vært at UH-institusjoner ble leverandører av ferdige, standardiserte kurs, mens kommunene ble

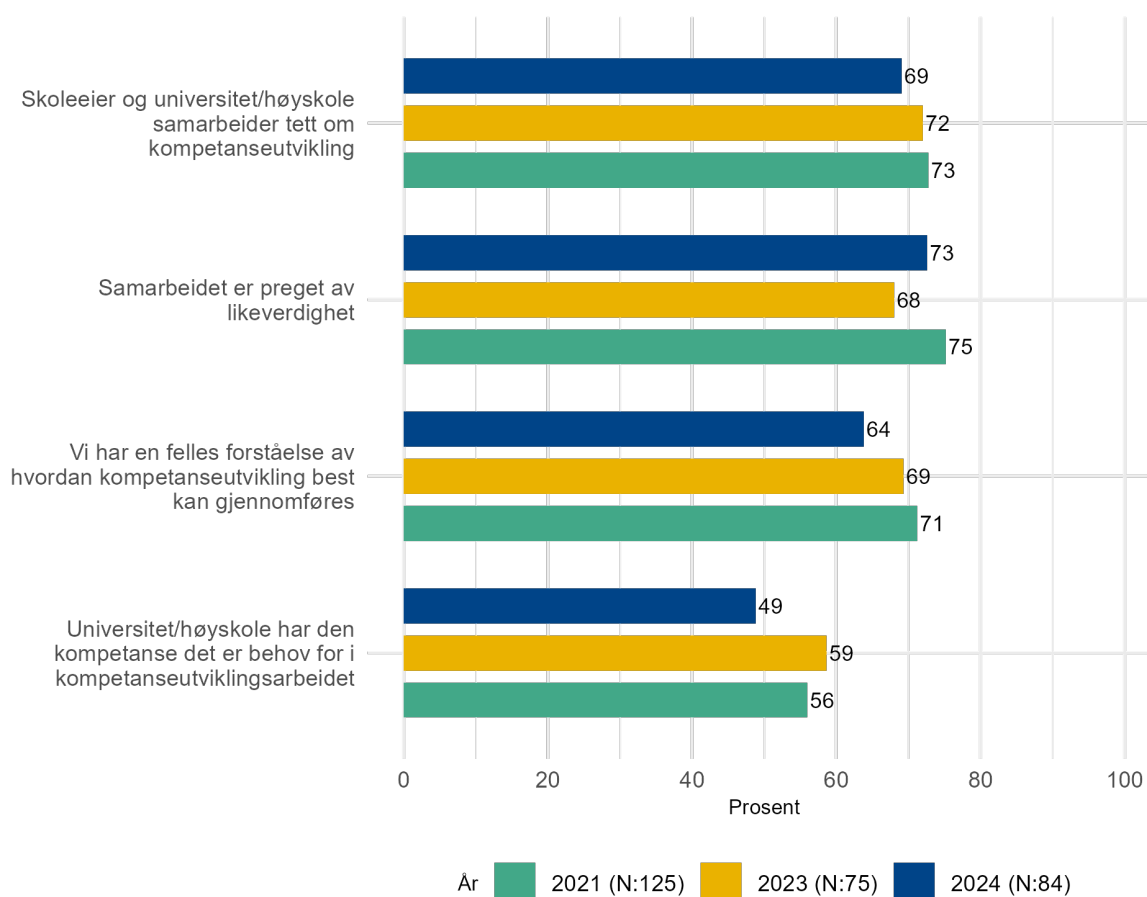
tiltaksbestillere. Resultatet var lite eierskap til tiltakene og at tiltakene ofte skjedde løsrevet fra et langsiktig utviklingsarbeid på området. For UH skjedde det gjennom at kursmodellen ga lite rom for gjensidig læring mellom UH og praksisfeltet, og for kommunen at bestillerfunksjonen ble utviklet løsrevet fra kvalitetsarbeidet i kommunen. Det var derfor viktig å bygge kapasitet og å få utnyttet UH-sektorens faglige ekspertise og analysekompetanse og kommunenes ansvar og kunnskap om lokale behov.

Vi går her inn i tre aspekter ved partnerskapene: a) felles forståelse av partnerskapet, b) organiseringen av partnerskapene, og c) UH-sektorens forutsetninger for å bruke erfaringer fra partnerskapene til å styrke lærerutdanningene.

2.3.1.1 Felles forståelse av partnerskapet?

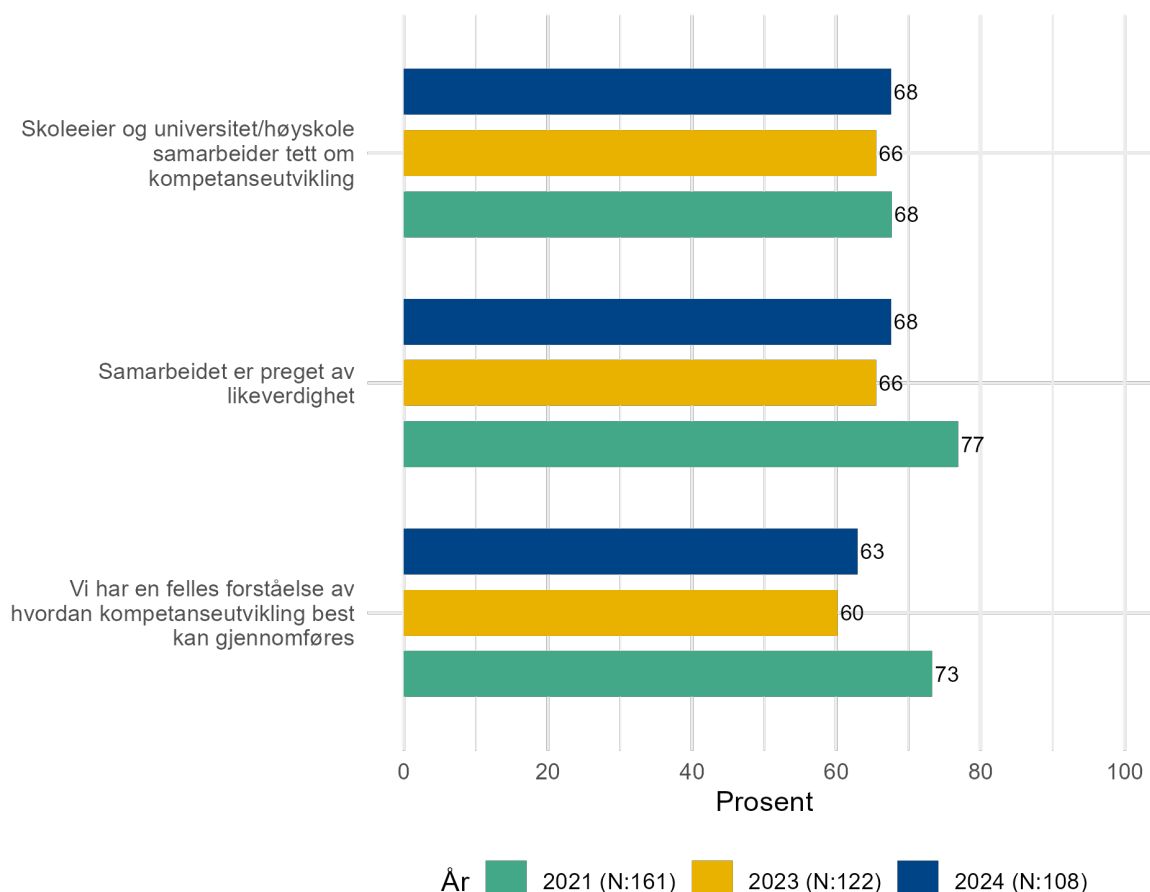
Det uttrykkes støtte til den overordnede intensjonen om å utvikle partnerskap hos nærmest samtlige aktører i vårt datamateriale. Selv om mange rapporterer om utfordringer knyttet til partnerskapene, er det få eksempler på at informantene ønsker seg tilbake til en bestiller-utfører-modell. I det kvalitative datamaterialet vårt uttrykker informanter både fra UH- og skolesektoren at de i hovedsak opplever partnerskapene som meningsfulle og hensiktsmessige. At aktørene støtter opp om intensjonen er imidlertid ikke det samme som at partnerskapene har en felles forståelse av det. I det nasjonale UH-nettverket ble for eksempel betydelig oppmerksomhet rettet mot hvordan man, rent praktisk, skulle operasjonalisere idealet om likeverdighet (Hermansen & Mausethagen, 2023).

I spørreundersøkelser ser vi at skoleeiere og UH-ansatte vurderer at de samarbeider tett om kompetanseutvikling og at de har en felles forståelse av hvordan kompetanseutvikling best kan gjennomføres. Påstanden «Samarbeidet mellom universitet/høgskole og skoleeier er preget av likeverdighet» vurderes relativt likt. I overkant av 70 prosent hevder dette (jf. Figur 2-2 og Figur 2-3).



*i 2021 var det siste spørsmålet formulert «Universitet/høgskole har den kompetanse og kapasitet det er behov for i kompetanseutviklingsarbeidet»

Figur 2-2 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om samarbeidet mellom skoleeier og universitet/høgskole: ...? Andel som har svart «delvis enig» eller «helt enig». Skoleeiere.

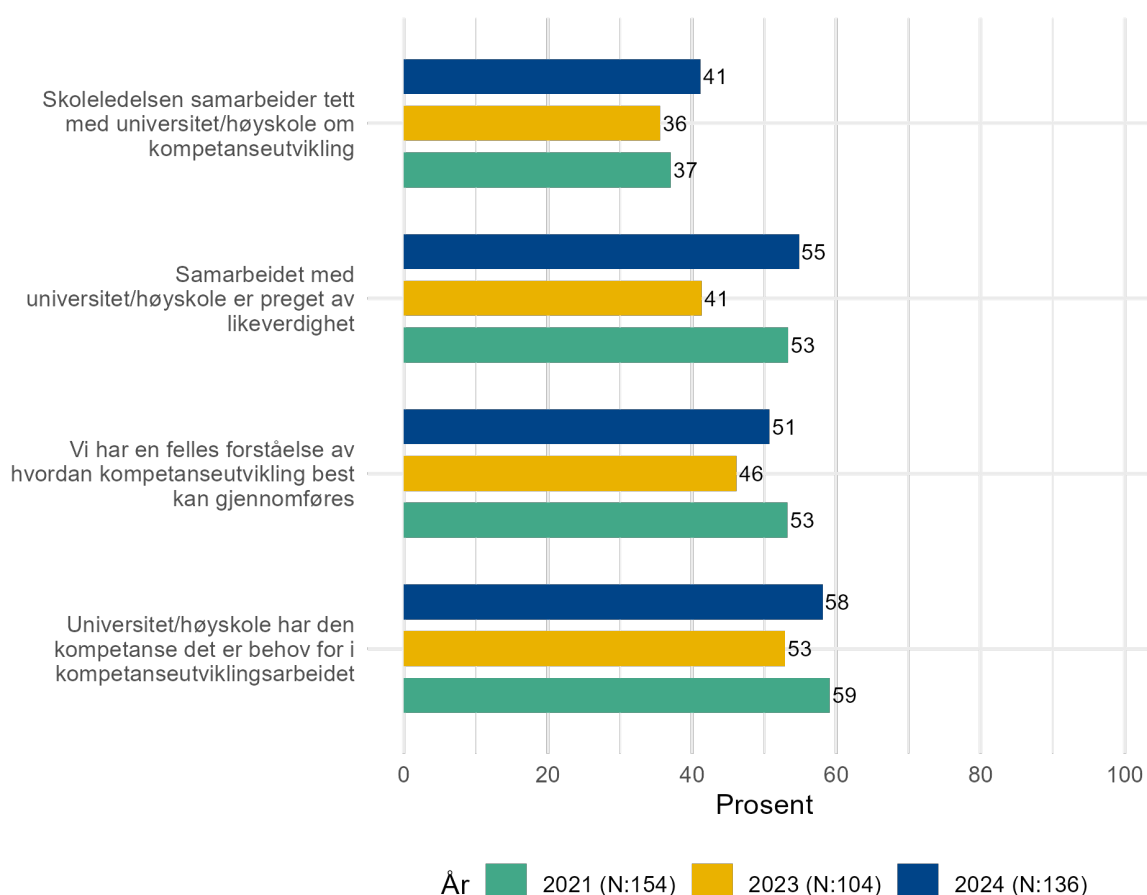


Figur 2-3 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om samarbeidet mellom skoleeier og universitet/høgskole? Andel som har svart «delvis enig» eller «helt enig». Representanter fra universitet- og høgskolesektoren.

Helhetsbildet er at skoleeiere og UH-ansatte har ganske like oppfatninger om sentrale egenskaper ved partnerskapet og at disse oppfatningene har holdt seg ganske stabile over en fireårsperiode.

Man kunne forventet seg at andelen som er enige i påstandene ville gått opp over tid, etter hvert som partnere får mer erfaring med å jobbe sammen. Særlig skulle man tro at dette gjaldt for påstanden om at man har en felles forståelse av hvordan kompetanseutvikling best kan gjennomføres. Her har det imidlertid vært en nedgang for begge gruppene, fra cirka 70 prosent i 2021 til i overkant av 60 prosent i 2024 (jf. Figur 2-3 og Figur 2-4).

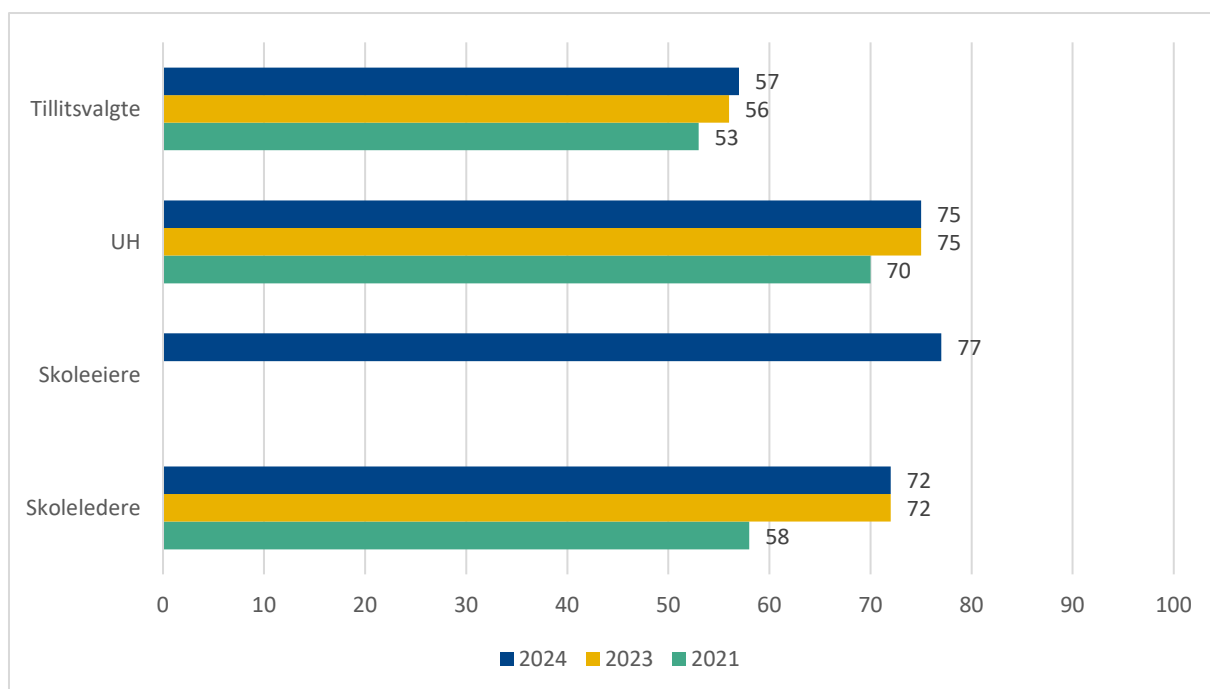
Når vi sammenlikner svarene fra skoleeiere og ansatte ved UH-institusjonene med svarene fra skoleledere, ser vi at andel enige blant skolelederne er omtrent 20 prosentpoeng lavere på alle utsagnene (Figur 2-4).



Figur 2-4 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om samarbeidet med universitet/høgskole? Andel som har svart «delvis enig» eller «helt enig». Skoleledere.

Denne forskjellen er ikke overraskende, siden partnerskapet typisk foregår mellom UH og skoleeierne, ofte gjennom etablerte samarbeid med regionale nettverk. Skoleledere vil dermed i større grad oppleve at avgjørelser fattes på et høyere nivå, og at de ikke er likeverdige beslutningspartnere i møte med UH-sektoren. På den andre siden kunne man ønske at forståelsen var likere, gitt at det er her utbytte av partnerskapet skal vise seg. Dette kan få konsekvenser for lærerprofesjonens opplevelse av eierskap til kompetanseutviklingstiltakene over tid. Særlig kunne man forvente seg at skoleledere i større grad opplevde en felles forståelse av hvordan kompetanseutvikling best kan gjennomføres og at denne opplevelsen ville ha en mer positiv utvikling over tid.

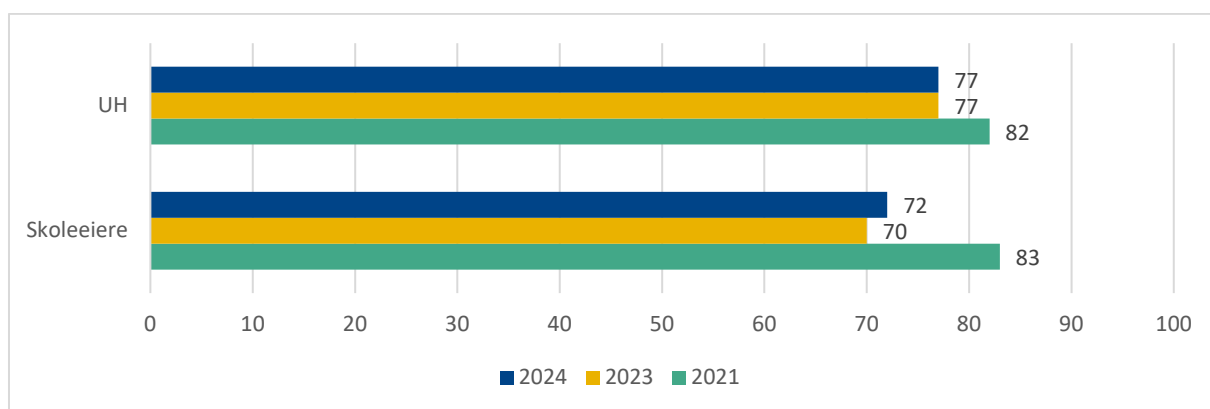
Et viktig spørsmål er også om skoleeiere og skoleledere opplever at «universitet/høgskole har den kompetanse det er behov for i kompetanseutviklingsarbeidet». Et partnerskap der aktørene bidrar med kunnskap og erfaringer som andre kan dra nytte av, kan styrke en opplevelse av gjensidighet i samarbeidet. Andelene som er enige i dette utsagnet ligger mellom 49 og 59 prosent, og vi ser ingen tendenser til positiv utvikling over tid. Når vi spør skoleledere om de er enige i at kompetanseutviklingstiltakene er tilpasset skolens behov, har det imidlertid vært en signifikant økning siden 2021: fra 58 prosent i 2021 til 72 prosent i 2023 og 2024. Tillitsvalgte ved skolene er i mindre grad enige i dette, med en andel fra 53–57 prosent i de tre årene (Figur 2-5).



Figur 2-5 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om tiltakene i tilskuddsordningen? Tiltakene er tilpasset den enkelte skoles/skolens behov. Andel som har svart «delvis enig» eller «helt enig».

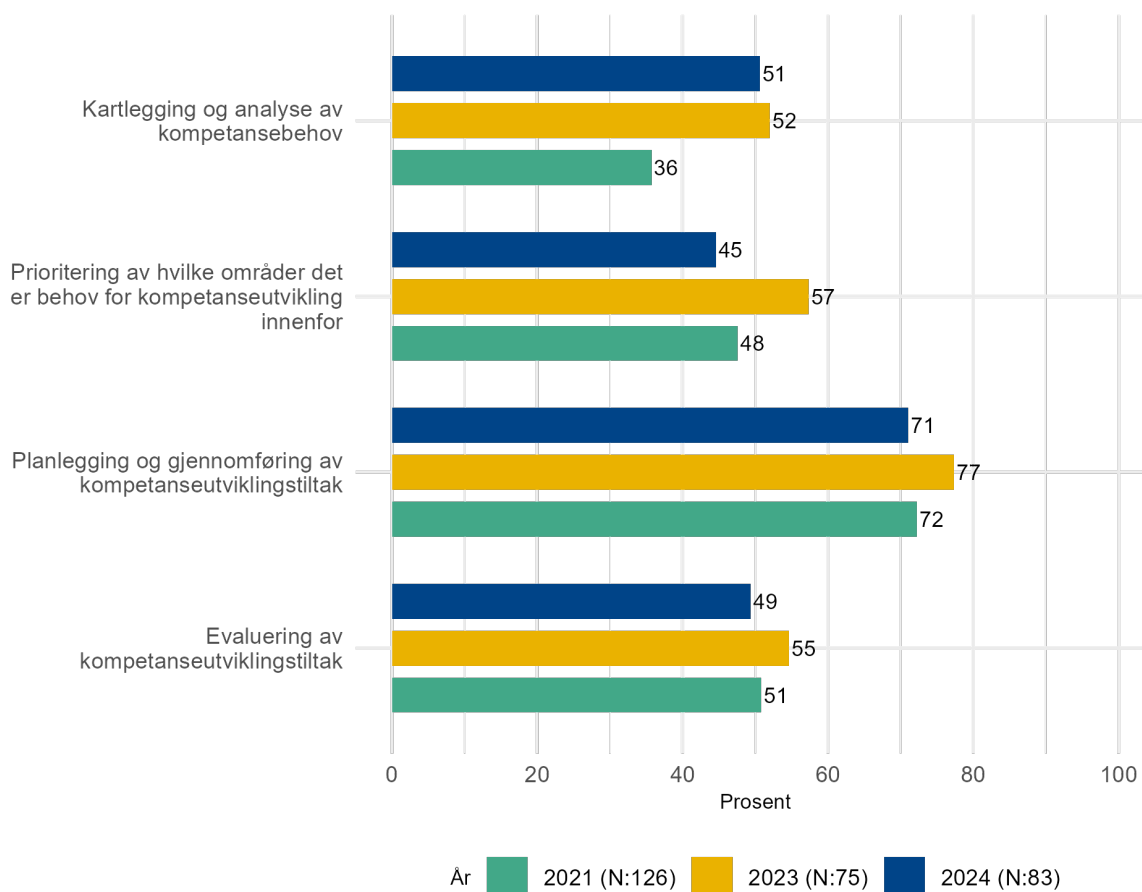
I våre kvalitative dybdeanalyser av fire kompetanseutviklingstiltak (jf. Fossetøl mfl. 2024; Hermansen, Lorentzen & Restad, 2024) finner vi betydelig variasjon i skolenes og skoleeierenes oppfatning av UH-institusjonens tilførsel av kompetanse. Noen er svært fornøyde med UH-institusjonenes bidrag, både med tanke på forskningsbasert kompetanse og prosessorganisering, mens andre har mer blandede erfaringer eller peker på at UH-institusjonene ikke kunne tilby relevant fagkunnskap på temaene de ønsket å fordype seg i.

I kontrast til dette uttrykker ansatte i UH-sektoren en noe større tro på at tiltakene er tilpasset den enkelte skoles behov, med over 70 prosent som er enige i dette (70 prosent i 2021 og 75 prosent i 2023 og 2024, Figur 2-5). Både UH-ansatte og skoleeiere er enige om at deltakelse i ordningen styrker skoleeiers kompetanse i å drive skolebasert kompetanseutviklingsarbeid, hvor 77 prosent av representantene fra UH er enige i dette og 72 prosent av skoleeierne er enige (Figur 2-6). Det har imidlertid vært en liten nedgang siden 2021 i andel skoleeiere som mener dette.

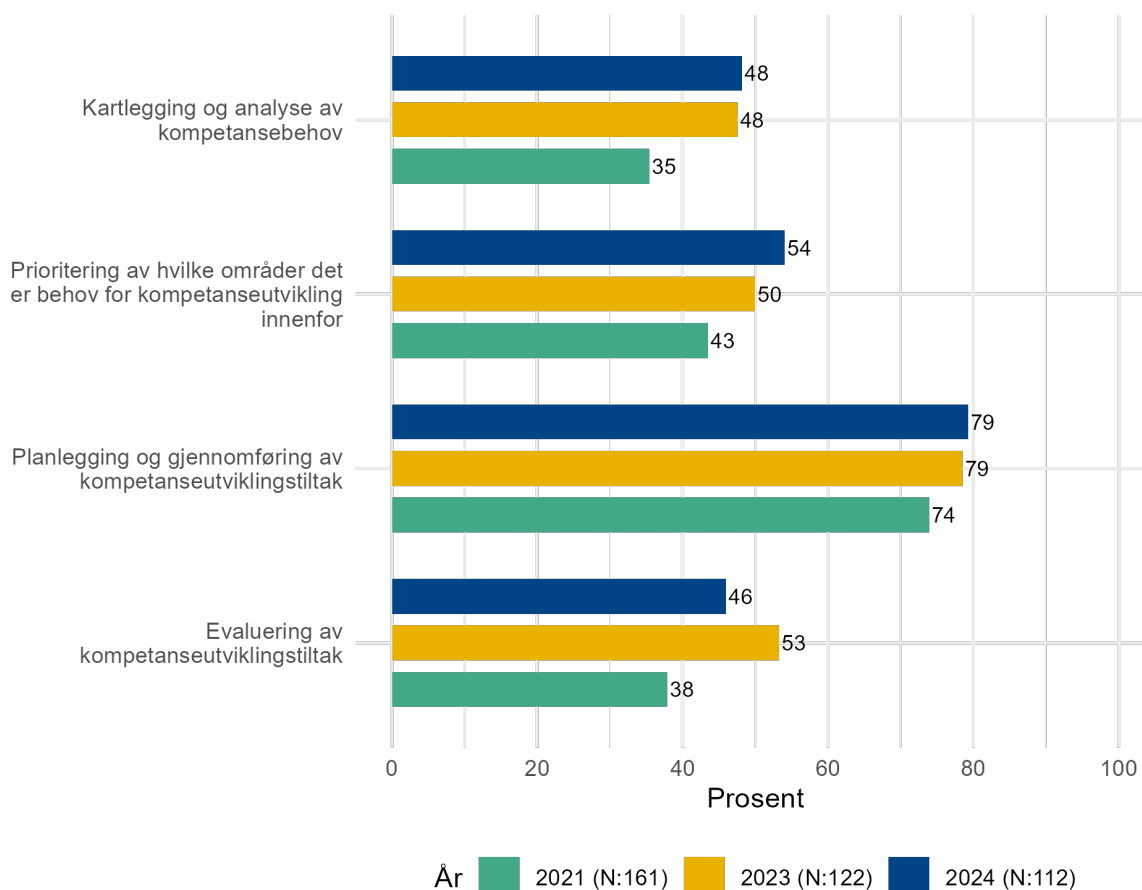


Figur 2-6 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn. Deltakelsen i ordningen styrker skoleeieres kompetanse i å drive skolebasert kompetanseutviklingsarbeid? Andel som har svart «delvis enig» eller «helt enig».

Et tredje og siste perspektiv på likeverdighet er *graden av samskaping* i partnerskapsarbeidet, altså i hvilken grad partene oppgir at de samarbeider i planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltakene. Her er igjen UH-ansatte og skoleeiere ganske samstemte i sine svar i våre kvantitative undersøkelser. De rapporterer at de primært samarbeider om planlegging og gjennomføring av tiltakene (over 70 prosent mener de gjør dette i stor eller svært stor grad, jf. Figur 2-7 og Figur 2-8).



Figur 2-7 I hvor stor grad har skoleeier samarbeid med universitet/høgskole om: ...? Andel som har svart «I stor grad» eller «I svært stor grad». Skoleeiere.



Figur 2-8 I hvor stor grad har du hatt samarbeid med skoleeier om: ...? Andel som har svart «I stor grad» eller «I svært stor grad». Representanter fra UH-sektoren.

Når de blir spurt om kartlegging og analyse av kompetansebehov, prioritering av satsingsområder og evaluering av tiltak, ligger imidlertid tilsvarende andeler på rundt 50 prosent. Gjennomføring av tiltak står altså i fokus for partnerskapssamarbeidet, mens behovsanalyser og evalueringer har en mindre sentral rolle. Disse tendensene reflekteres i våre intervjudata med ansatte i UH-sektoren. Både i 2021 og 2023 uttrykte de at deres involvering i behovsanalyser og kartlegging av behov varierte, og at de i større grad samarbeidet med skolesektoren om planlegging og gjennomføring av tiltakene.

Oppsummert bekrefter dette funn vi har rapportert om i tidligere publikasjoner (Lyng mfl. 2021, Fossestøl mfl. 2021): man er mer fornøyd med partnerskapene desto lengre unna profesjonsfellesskapene man er, og partnerskapet handler primært om planlegging og gjennomføring av tiltakene, mer enn behovsanalyser og evaluering av tiltakene. Det er interessant at skolelederne hevder at de får kompetansetiltak som er tilpasset skolenes behov, til tross for at de ikke samarbeider tett med UH om kompetanseutvikling, og bare halvparten mener at de har en felles forståelse av hvordan kompetanseutvikling best kan gjennomføres og at samarbeidet er preget av likeverdighet.

2.3.1.2 Organisering av partnerskapene

Organiseringen av partnerskapene kjennetegnes av en stor grad av variasjon, som vi har belyst i detalj i flere tidligere rapporter. Denne variasjonen omfatter blant annet i hvilken grad UH-institusjoner tilbyr såkalte «pakkeløsninger» eller «skreddersøm», hvordan behovsanalysene gjennomføres og hvem som involveres, i hvilken grad UH-institusjonene er ute på skolene eller primært samarbeider med skoleeier og hvordan UH organiserer arbeidet med tilskuddsordningen internt på egen institusjon. De kvalitative dybdeanalysene av fire kompetanseutviklingstiltak (Fossestøl m. fl., 2024) illustrerer også et betydelig mangfold i hvordan partnerskapene organiseres og hvordan arbeidsdelingen mellom de to aktørene kommer til uttrykk. På bakgrunn av dybdeanalyser av forskjellene mellom kompetanseutviklingstiltakene utviklet vi tre ulike tilnærminger til organisering av partnerskapene, omtalt som i) prosedyremodellen, ii) kursmodellen, og iii) ildsjelmodellen.

I *prosedyremodellen* er arbeidet med tiltaket organisert rundt en bestemt arbeidsprosess, primært utarbeidet av UH-institusjonen, som lærerne skal gjennomføre på skolenivå. I dette tilfellet var arbeidsprosessen organisert rundt en bestemt arbeidsmetodikk som lærere skulle bruke til å først utføre en behovsanalyse knyttet til egen undervisning og deretter utarbeide, gjennomføre og evaluere en klasseromsintervensjon. Denne arbeidsmetodikken ble den sentrale premissleverandøren for organiseringen av tiltaket og dermed også for hvordan de ulike aktørene bidro til de ulike fasene av partnerskapet. Tilfanget av erfaringsbasert og forskningsbasert kunnskap ble tilpasset de ulike stadiene av arbeidsprosessen, for å understøtte lærernes konkrete behov.

Kursmodellen gjenspeiler en mer klassisk organiseringsform, der UH-institusjonen tar ansvar for å tilføre forskningsbasert og fagdidaktisk kunnskap gjennom jevnlig samlinger for lærerne, mens skolene tar ansvar for å organisere utviklingsarbeid på skolene som lærerne gjennomfører mellom samlingene. I dette tilfellet er ansvaret for prosessen delt. Skolene organiserer selv utviklingsarbeidet på skolenivå, og hvordan dette utføres kan variere på tvers av skoler med ulike former for lokal tilpasning. UH-institusjonen har hovedansvaret for å organisere fellessamlingene for lærerne som deltar.

Ildsjelmodellen utmerker seg ved å være sterkt drevet frem av enkeltindivider eller små grupper av lærere på skolenivå. Her er noen få aktører på skolene sentrale premissleverandører for utforming og gjennomføring av tiltak. UH-institusjonene spiller en mer perifer rolle, og trekkes inn når skolene selv opplever at det er hensiktsmessig. Dette er en tilnærming der skolene rapporterer en stor grad av eierskap over kompetanseutviklingstiltakene, som fremstår som svært sterkt forankret i lærernes opplevde behov. Samtidig er det mer utydelig hvilken rolle UH-institusjonene egentlig spiller, og i hvilken grad de klarer å tilby kunnskap som kommer skolesektoren til nytte.

Disse tre modellene representerer ikke en utfyllende liste over organisasjonsformer, men illustrerer mangfoldet i måten partnerskapene blir operasjonalisert på. Slike variasjoner er godt dokumentert i internasjonal forskning, som dokumenterer et mangfold i rollene partnerne kan ta (Sjölund, et al, 2023). Variasjonen sier noe om hvem som blir premissleverandører for hvilke aspekter for partnerskapet, basert på kunnskapen de bidrar med (Hermansen, Lorentzen & Restad, 2025). Variasjonen sier også noe om hvordan desentralisering som politisk målsetning kommer til uttrykk på lokalt nivå, blant annet som en refleksjon av partenenes varierte erfaring med og kompetanse på skolebasert utviklingsarbeid. Fra skolesektorens side kan denne variasjonen formes av faktorer som kommunestørrelse, økonomi og høy grad av turnover eller vakanser i kommuneadministrasjonen. I UH-sektoren kan det handle om varierende erfaring med skolebaserte utviklingsprosjekter, rammebetingelser knyttet til bemanning av arbeidet med

tilskuddsordningen samt varierende grad av organisatoriske støttestrukturer internt i UH-institusjonene.

Håndtering av *prosesskompetanse* ser ut til å påvirke utformingen av partnerskapene. Bak ideen om partnerskapene ligger det at skolesektoren skal bidra med kunnskap og ekspertise om den lokalt forankrede profesjonsutøvelsen, mens UH-institusjonene skal bidra med forskningsbasert kunnskap. Det ser ut til å være mer uklart hvem som skal ta ansvar for å organisere partnerskapet og bidra med prosesskunnskapen som er nødvendig for å gjennomføre tiltak som går over flere år og på tvers av mange institusjoner. Dette kommer til uttrykk i at både skoleeiere og UH sier at god ledelse og organisering av utviklingsarbeidet er avgjørende for å lykkes med kompetanseutviklingen, men at det kan være usikkerhet om hvor dette lederansvaret ligger. UH kan mene at kompetansen og kapasiteten til å organisere og lede utviklingsarbeid må være på plass før de kan komme inn, og at et suksesskriterium for et godt tiltak nettopp er god ledelse og forankring i skolens profesjonsfelleskap. Skoleeier og skoleleder kan imidlertid mene at dette er en kompetanse de må tilføres.

Denne prosesskompetansen som partnerskapene i rapporteringen fra arbeidet oppgir som nødvendig for å drive utviklingsledelse, er omfattende: Ledelsen av utviklingsarbeidet og «lærernes læring» må være kompetent, heter det. Lederne må kunne prosessledelse; de må klare å skape eierskap og motivasjon til utviklingsarbeidet blant de ansatte, sette av tid til arbeidet, ha god struktur i planlegging og gjennomføring av utviklingsarbeidet og det må være kontinuitet og helhet i arbeidet. Videre må de sikre godt samarbeid mellom deltakerne i tiltaket (lærere–skoleledere–UH). Det er også viktig at tiltak og utviklingsarbeid kobles til temaer det allerede er søkelys på i kommuner og skoler, at tiltakene samles under en felles tematisk paraply og at man både innenfor kompetansenettverkene og i skoleledernetverkene jobber med de ulike ordningene i sammenheng (desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole, kompetanseløftet, oppfølgingsordningen). Ledelsen må videre prioritere arbeidet med utvikling og med tiltaket, de må «sikre fokus» og at «trykket holdes oppe», også når UH ikke er til stede. De må sørge for at alle, eller mange av skolens ansatte, deltar, også når tiltaket er organisert på måter der noen lærere har et særlig ansvar i utviklingsarbeidet etc.

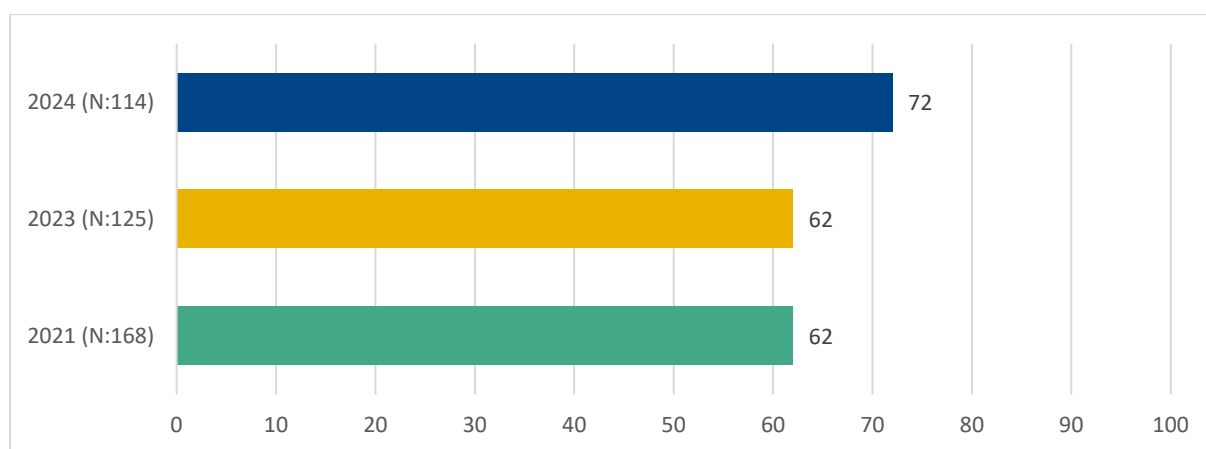
Det varierer i hvilken grad UH og skoleeier har erfaring med tilrettelegging av komplekse samarbeidsprosesser med mange ulike aktører. Mens noen UH-miljøer har utbredt erfaring med skolebasert utviklingsarbeid, kan andre være usikre på om det er riktig at de skal gå inn som premissleverandører og drivere av prosessen og hvilken rolle de skal innta i partnerskapet. På skoleeiersiden vil større kommuner ofte ha kompetanse og kapasitet til å dra komplekse prosesser, mens dette er mer utfordrende for små kommuner med trang økonomi. Vi har eksempler på at regionale kompetansenettverk har skiftet samarbeidspartner i UH-sektoren for å sikre at UH-institusjonen kan bidra med denne form for ekspertise.

Disse funnene er i tråd med studiene som er publisert om tilskuddsordningen for skole (for eksempel Fylkesnes & Lindahl, 2021; Nilsen & Helstad, 2023; Nordeide & Berge, 2024; Rubilar, 2025; Sønsthagen, 2024): Aktørene ser i stort ut til å være fornøyde med ordningen og setter spesielt pris på intensjonen om utvikling av mer likeverdige partnerskap basert på kontinuerlig samarbeid. Samtidig peker flere publikasjoner på at samarbeid på tvers av organisatoriske og kulturelle skillelinjer kan være krevende, at noen UH-institusjoner har organisatoriske utfordringer internt og at ansatte i UH-sektoren kan føle seg usikre på hvordan de skal fylle sin nye rolle. Litteraturen illustrerer også betydelig variasjon i operasjonaliseringen av partnerskap, i tråd med våre funn.

2.3.1.3 «Det doble formål»

En målsetning med tilskuddsordningen er at UH-institusjonene skal bruke erfaringene fra partnerskapet til å styrke lærerutdanningen, ved å gjøre utdanningene mer relevante og praksisrettede. Denne målsetningen er forankret i forskriften for tilskuddsordningen og bygger også på forventningen om mer likeverdige partnerskap der også UH-institusjonen skal lære og videreutvikle seg som følge av samarbeidet. Lærerutdanningen har i mange tiår blitt kritisert for å ikke være tilstrekkelig praksisrelevant (Canrinus, 2017; Heggen & Raaen, 2014; Jensen, 2017) og målsetningen er dermed i tråd med et mer overordnet ønske om å bringe grunnutdanningen tettere på skolens virksomhet.

Når det gjelder det doble formålet er et hovedfunn i tidligere evalueringsrapporter at dette har vært krevende å realisere innenfor rammene av tilskuddsordningen. I våre spørreundersøkelser har UH-ansatte allikevel en økende tro på at deltakelse i tilskuddsordningen bidrar til å gjøre lærerutdanningene mer arbeidslivsrelevante – i 2024 var 72 prosent helt eller delvis enige i dette, mot 62 prosent i 2023 og 2021 (jf. Figur 2-9).



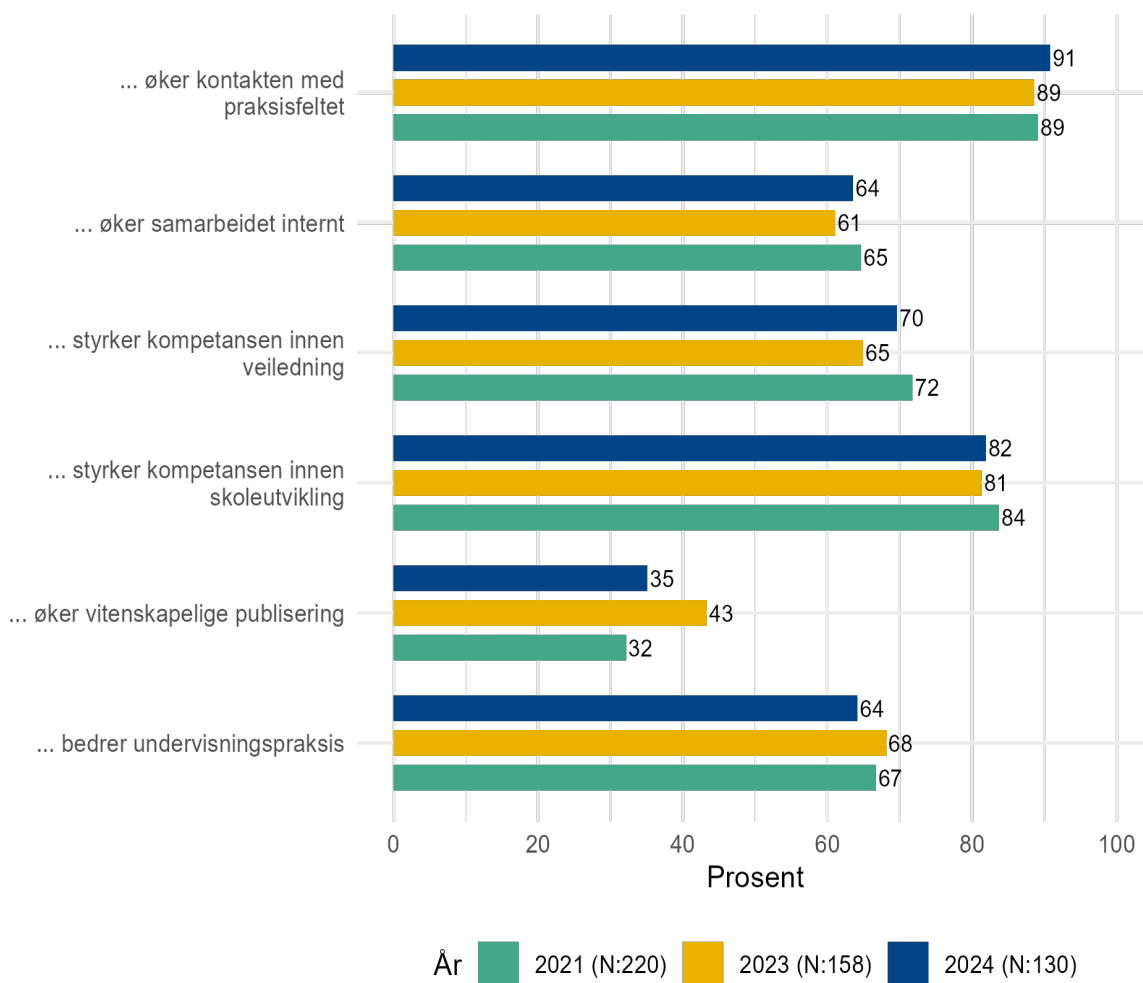
Figur 2-9 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn. Deltakelsen i ordningen gjør lærerutdanningen mer arbeidslivsrelevant. Andel som har svart «delvis enig» eller «helt enig». Representanter fra UH-sektoren.

I intervjuer med UH-ansatte, og gjennom observasjonene vi gjorde i det nasjonale UH-nettverket over en toårsperiode, ser det ut til å være bred oppslutning om intensjonen at partnerskapene skal styrke lærerutdanningene. UH-ansatte uttrykker blant annet at det er nyttig å være i kontakt med skolene for å være oppdatert på status i praksisfeltet, at arbeidet med tilskuddsordningen gjør at de kan bringe mer praksisnære eksempler fra profesjonsutøvelsen inn i undervisningen ved lærestedene og at det potensielt finnes gode synergier knyttet til forskningsaktiviteter samt utdanning av masterstudenter.

Imidlertid rapporteres det om utfordringer med å sette disse intensjonene ut i livet på en systematisk måte. Hovedutfordringen ser ut til å være samhandling på tvers av ansattgrupper og organisatoriske enheter. Ved noen UH-institusjoner gjennomføres aktivitetene i tilskuddsordningen ved enheter som er spesialiserte på skolebasert utviklingsarbeid og etter- og videreutdanning og som ikke har en direkte tilknytning til lærerutdanningen. Ved andre enheter er lærerutdanningen matriseorganisert, og de ansatte er dermed spredt over ulike institutter. Også ved UH-institusjoner der grunnutdanningen og arbeid med tilskuddsordningen ligger under samme institutt, kan intern samhandling være utfordrende fordi personene som jobber med skolebasert utviklingsarbeid ikke nødvendigvis er sentrale aktører i lærerutdanningen.

I alle disse tilfellene må det skapes nye kommunikasjonskanaler og samarbeidsarenaer for å realisere synergier mellom tilskuddsordningen og lærerutdanningen. I datamaterialet vårt har vi flere eksempler på at slike grep er tatt ved en rekke institusjoner. Eksempler inkluderer opprettelse av nye formelle og uformelle samarbeidsarenaer mellom ansatte med ansvarsoppgaver i tilskuddsordningen og lærerutdanningen, initiativer for å koble forskningen gjennomført av masterstudenter og stipendiater til partnerskapene, utvikling av antologier basert på samarbeidsprosjekter i regi av tilskuddsordningen og en generell opplevelse av at ansatte i lærerutdanning som jobber i partnerskapene tar med seg erfaringene fra praksisfeltet inn i egen undervisning ved UH. Samtidig uttrykker informantene våre at det gjenstår en del arbeid før målsetningen som ligger i det doble formålet er realisert og institusjonalisert. I dybdeanalysene vi har gjort av fire tiltak (Fossestøl mfl. 2024) ser vi heller ikke at det doble formålet har en sentral plass i partnerskapsarbeidet. I ett tiltak (kursmodellen) hevder en UH-representant at det arrangeres møter mellom praksis og lærerutdanningene, men utfordringen er å *«formidle praksiserfaringer på en meningsfull måte til personer som ikke har vært involvert i ordningen. Hva skal denne formidlingen inneholde, som skulle gi andre ansatte et utbytte?»*, spør hun retorisk. I et annet tiltak er utfordringen at kompetanseutviklingen skjer i en egen spesialisert enhet, atskilt fra lærerutdanningen.

Vi ser også betydelige forskjeller i hvordan arbeid med tilskuddsordningen samspiller med ulike deler av UH-institusjonenes virksomhet, og hvor forskjellene er stabile over tid. Mens arbeid med tilskuddsordningen ser ut til å være viktig i å øke kontakten med praksisfeltet (ca 90 prosent) og styrke kompetanse innen skolebasert utviklingsarbeid (ca 80 prosent), er det svake koblinger til UH-institusjonenes forskningsvirksomhet (ca 35 prosent) og en moderat kobling til undervisningsvirksomheten (ca 65 prosent) (jf. Figur 2-10).



Figur 2-10 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om virkninger av tilskuddsordningen for ansatte ved din institusjon. Deltakelse i ordningen: ...? Andel som har svart «delvis enig» eller «helt enig». Representanter fra UH-sektoren.

2.3.2 Lokal involvering

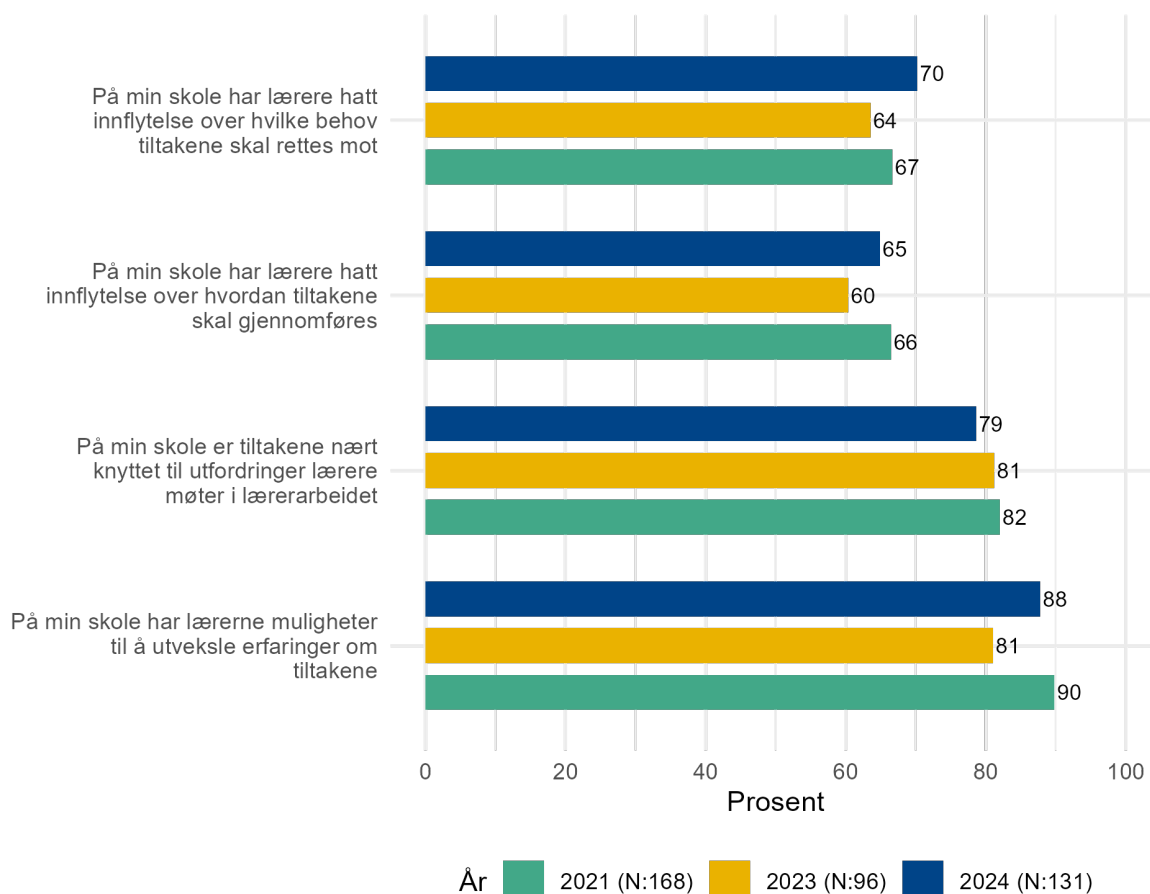
Et viktig spørsmål er om lærerprofesjonen tar eierskap til tiltakene. I retningslinjene for tilskuddsordningen reflekteres målet om eierskap blant annet i vektleggingen av at tiltakene skal være forankret i skolenes behov. I tillegg er sentrale forutsetninger for å oppnå dette resultatet at tiltakene er langsiktige, kollektive og skolebaserte, der profesjonen involveres og medvirker i vurderingen og prioriteringen av tiltak.

Gjennom rapportene og temanotatene i evalueringen har vi tatt opp ulike aspekter ved læreres eierskap, med særlig vekt på den lokale involveringen og medvirkningen. Dette handler om i hvilken grad, hvordan og hvem som har blitt involvert i planlegging og gjennomføring og tiltakene.

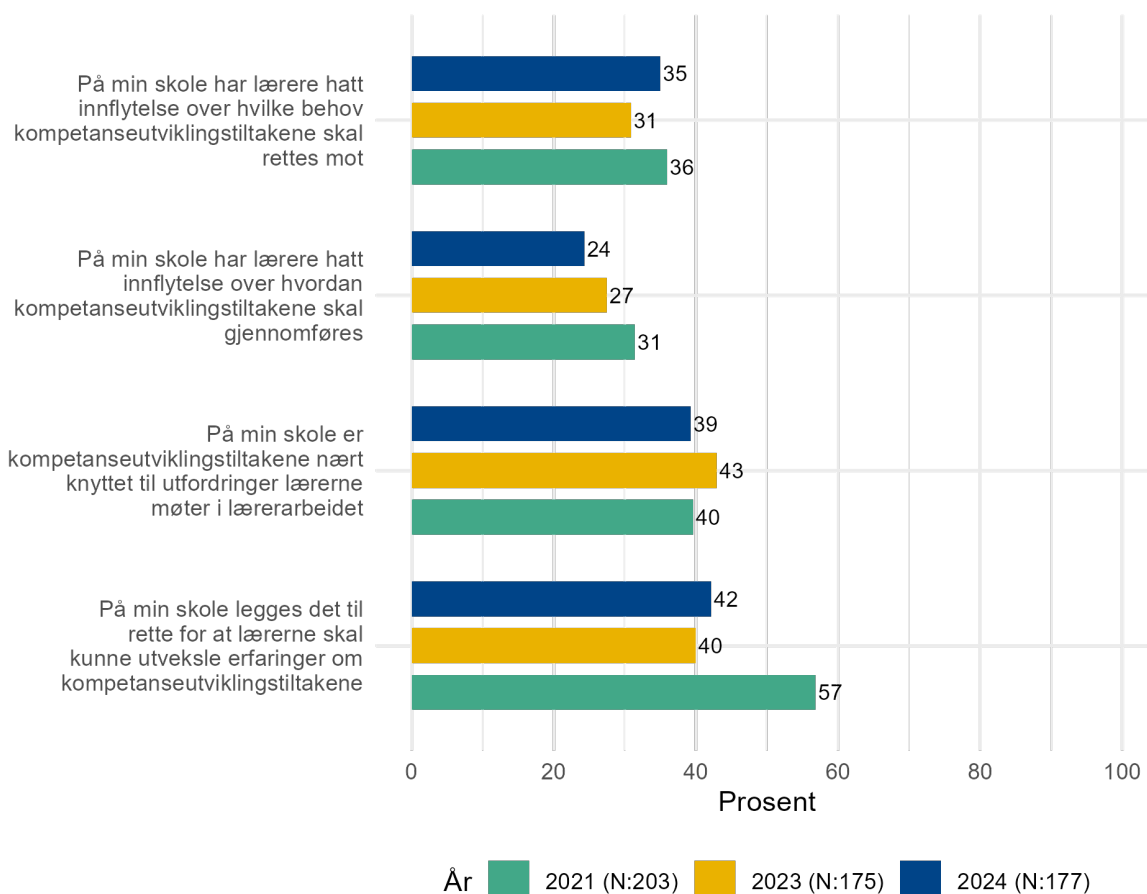
Til grunn for dette arbeidet ligger antakelsen om at lokal involvering er viktig for å forankre og lage treffsikre tiltak. Det er likevel mulig å stille spørsmål om hvor viktig lærernes medvirkning er. Svært få av de tillitsvalgte oppgir at de er involvert i planlegging av kompetansetiltak, enten det gjelder kartlegging og behov, prioritering eller planlegging, gjennomføring og evaluering. De mener imidlertid at de i noe større grad enn lærerne er involvert (jf. Figur 2-11 og Figur 2-12). På tross av opplevelse av manglende involvering, er cirka halvparten av de tillitsvalgte enig i at tiltakene fremmer kollektiv utvikling og er tilpasset skolenes behov. Og cirka 2/3 mener at dette er en god måte å drive kompetanseutvikling på og en litt lavere andel at tiltakene bedrer kvalitet på skolen, elevenes læringsmiljø og elevenes læring. Skoleeierne og skoleledernes vurderinger er betydelig mer positive. Det er likevel interessant at opplevelsen av liten involvering synes forenlig med en positiv vurdering av resultatene av denne manglende involveringen.

2.3.2.1 I hvilken grad har lærerne blitt involvert?

I evalueringens spørreundersøkelser rapporterer skoleledere dobbelt så ofte som tillitsvalgte at lærerne er aktivt med. De tillitsvalgte mener i vesentlig mindre grad at lærere har hatt innflytelse over hvilke behov kompetanseutviklingstiltakene skal rettes mot, hvordan kompetanseutviklingstiltakene skal gjennomføres og hvorvidt tiltakene er nært knyttet til utfordringer lærerne møter i lærerarbeidet. Utviklingen over tid viser en negativ tendens for begge grupper (jf. Figur 2-11 og Figur 2-12).

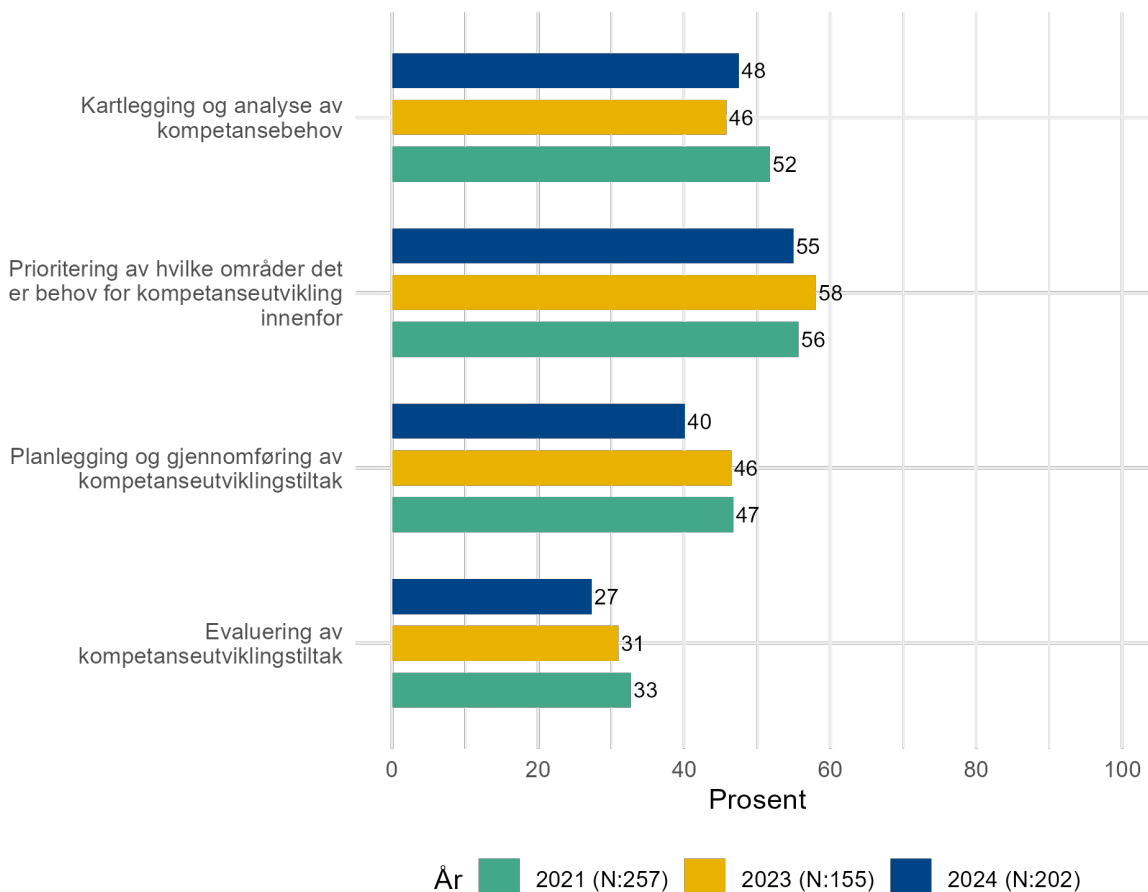


Figur 2-11 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om lærernes involvering i kompetanseutvikling? Andel som har svart «delvis enig» eller «helt enig». Skoleledere.

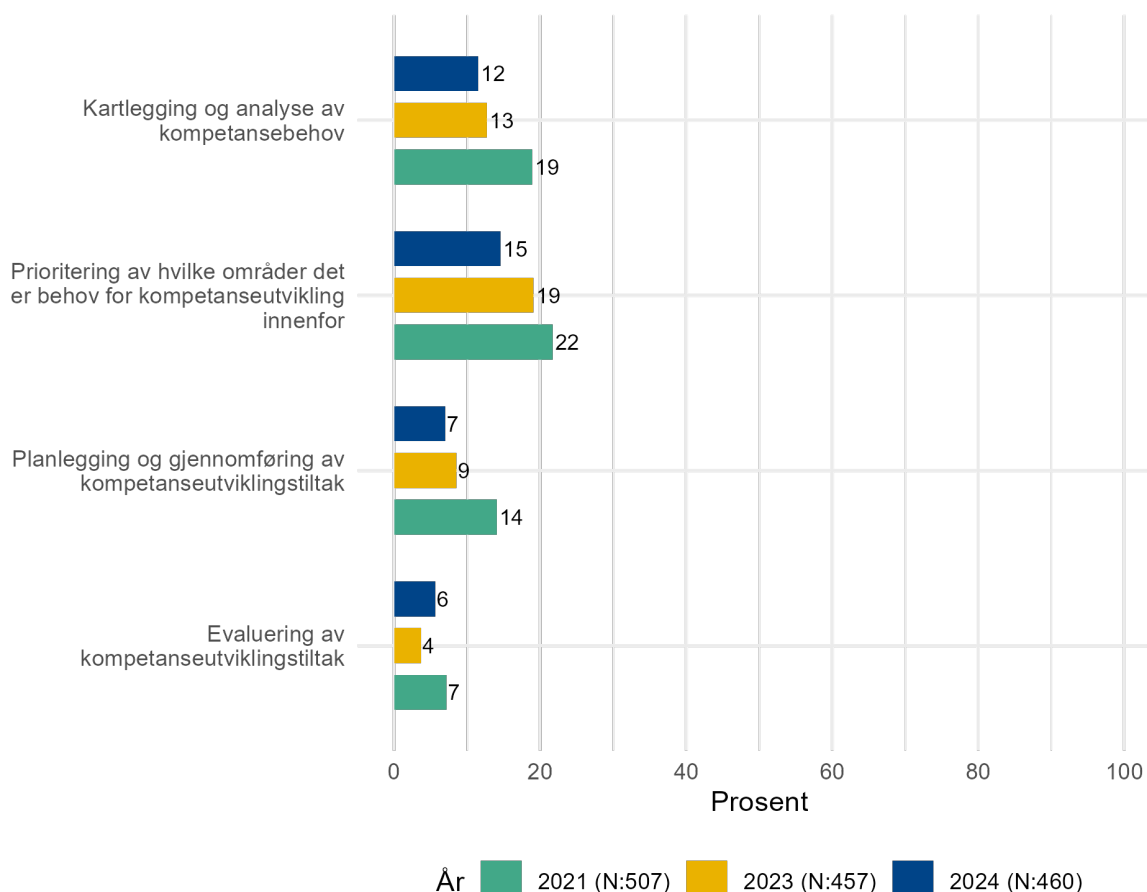


Figur 2-12 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om lærernes involvering kompetanseutvikling i tilskuddsordningen? Andel som har svart «delvis enig» eller «helt enig». Tillitsvalgte.

Forskjellene mellom skoleledere og tillitsvalgte er også tydelige med hensyn til opplevd grad av samarbeid mellom de to om kartlegging og analyse av kompetansebehov, prioritering av hvilke områder det er behov for kompetanseutvikling innenfor, planlegging og gjennomføring av kompetanseutviklingstiltak og evaluering av kompetanseutviklingstiltak. Det er også her en generell nedgang over tid (jf. Figur 2-13 og Figur 2-14).



Figur 2-13 I hvor stor grad har skoleledelsen samarbeidet med tillitsvalgte på skolen om ...? Andel som har svart «I stor grad» eller «I svært stor grad». Skoleledere



Figur 2-14 I hvor stor grad har du samarbeidet med skoleledelsen på din skole om: ...? Andel som har svart «I stor grad» eller «I svært stor grad». Tillitsvalgte

De kvalitative dataene bekrefter utfordringer relatert til involvering og forankring av tiltakene blant lærere, spesielt når det gjelder behovskartleggingene- og analysene. Bekymringen for manglende lærerinvolvering har kommet fra både statsforvalter, UH-ansatte og tillitsvalgte, men også skoleledere har uttrykt at de ikke har lyktes helt med lærerinvolveringen. I mange tilfeller synes behovskartleggingene å foregå på nettverksnivå, mens lærere eventuelt gis mulighet til å gjøre lokale tilpasninger i gjennomføringen av tiltaket – heller enn i selve utformingen av det. I den forbindelse har vi diskutert om fraværet av slik involvering kan virke avlastende for lærere, og om det nødvendigvis er viktig at lærere deltar i behovsanalyser så lenge tiltakene oppleves som meningsfulle og nyttige. Et vedvarende poeng gjennom evalueringsperioden har likevel vært at det å sikre kompetanseutvikling forankret i lokale behov, der også profesjonsfelleskapene i skolene har blitt involvert, har vært en av de største utfordringene i ordningen. Denne virkelighetsbeskrivelsen synes å være treffende også i dag.

2.3.2.2 Hvordan involveres lærerne?

Når det gjelder hvordan lærere involveres i tiltakene, finner vi at involveringen i selve gjennomføringen av tiltakene varierer ut fra hvordan man har valgt å organisere partnerskapet. I forbindelse med behovsanalysene, og læreres medvirkning i denne fasen, har vi sett at læreres involvering noen steder begrenser seg til at deres meninger finnes i det kunnskapsgrunnlaget som behovene bygger på (nasjonale prøver etc.), og ikke ved at de deltar aktivt i behovsvurderingene. Samtidig har vi også sett enkelte eksempler på at lærere gis en mer aktiv rolle i behovsidentifisering og vurderingen av hva slags tiltak som skal utvikles. Slik involvering har vi sett at ofte foregår ved at lærere, gjennom et samspill med ulike kunnskapskilder og andre

aktører, er med å vurdere skolens behov og hva tiltakene bør favne. Vi kan kalle dette henholdsvis for en indirekte og direkte form for involvering. Vi har også sett eksempler på tiltak som utelukkende har blitt utviklet av lærere selv, selv om dette foregår sjeldent.

Direkte og indirekte involvering kan diskuteres opp mot tiltakenes treffsikkerhet, tiltakenes forankring og posisjonering av profesjonen.

Å gi lærere en aktiv rolle i identifiseringen og vurderingen av lokale behov kan sees som en viktig tilnærming for å utvikle *treffsikre* tiltak som lærere kjenner seg igjen i. Samtidig tyder våre funn på at en opplevelse av treffsikkerhet også kan oppnås uten aktiv involvering av lærere i behovsfasen. Satt på spissen kan vi si at så lenge tiltakene treffer de lokale behovene, så er ikke involvering viktig i seg selv. En bred og direkte form for involvering synes dermed ikke å være avgjørende for om tiltakene oppleves meningsfulle på lokalt nivå. Dette tyder på at både en direkte og mer indirekte form for involvering kan gi tiltak som oppleves å treffe lærernes behov. Når vi i tillegg vet at en begrenset involvering av lærere i behovsfasen kan oppleves avlastende for både ledelsen og lærerne selv, kan det være grunner til å vurdere indirekte involvering som «godt nok».

Involvering av lærere i behovsfasen har også betydning for tiltakenes *forankring*. Medvirkning i behovsfasen kan gi lærere et engasjement og eierskap til utviklingsarbeidet, som igjen øker sjansene for kompetanseheving og kvalitetsutvikling. I enkelte tiltak vi har undersøkt, der disse er initiert og iverksatt utelukkende av lærere selv, synes eierskapet å være særlig sterkt. Slik kan vi anta at den sterkeste graden av forankring oppnås ved en radikal form for direkte involvering, der lærere selv har identifisert behovene og utviklet tiltakene i lys av disse. Samtidig synes forankring også å kunne oppnås i tilfeller der lærere, sammen med UH, identifiserer/kartlegger de lokale behovene. En direkte form for involvering fremstår derfor som sentralt for å skape lokal forankring av tiltakene. Denne tolkningen støttes av flere studier som ser på læreres deltakelse i identifisering av problemstillinger og utfordringer som viktig for at lærere skal ta eierskap og ansvar for skolens utviklingsarbeid (Kirkerud, 2024; Tronsmo, 2019). Samtidig har vi sett at forankring ikke bare oppleves å handle om læreres involvering, men også andre faktorer – for eksempel hvorvidt alle eller bare deler av lærerkollegiet er med i tiltaket. Det synes likevel rimelig å anta at den indirekte formen for involvering, der læreres meninger kun er til stede i det kunnskapsgrunnlaget som behovene bygger på, trolig ikke vil fremme lokal forankring av tiltakene på samme måte som den direkte involveringsformen kan.

Involvering i behovsfasen kan påvirke tiltakenes treffsikkerhet og forankring, men det kan også ha betydning for profesjonenes posisjonering i profesjonsfelleskapet. I tilfeller der lærere kun deltar indirekte i behovsfasen, og der deres oppfatninger i praksis sidestilles med elevresultater og andre kunnskapsressurser, kan profesjonen lett bli en passiv aktør som skal iverksette kompetanseutviklingstiltakene. Motsatt vil en direkte involvering, der lærere får delta i diskusjoner og analyser av de kunnskapskildene som tiltakene bygger på, og bruke sin praktiske kunnskap inn i dette arbeidet, posisjonere profesjonen som en sentral premissleverandør i egen kompetanseutvikling. På den måten gis også lærere anledning til å ta ansvar for profesjonens egen utvikling (f.eks. Kirkerud, 2024; Shavard, 2022). I tillegg kan tilrettelegging av læreres samspill med ulike kunnskapsressurser være viktig for å styrke deres evne til å vurdere og fortolke informasjon fra ulike datakilder. Selv om lærere og skoleledere opplever at de har tilstrekkelig kompetanse til å nyttiggjøre seg elevresultater og informasjon fra andre kunnskapskilder, opplever mange at omsetting av tall og prosenter til konkrete tiltak er utfordrende (NOU 2023: 27). I dag er slike prosesser, der man tolker, analyser og diskuterer ulike prøveresultater, elevdata og undersøkelser, en sentral del av kvalitetsarbeidet i skolen (Hermansen, 2023), og det å arbeide med disse kunnskapskildene vil kunne gi lærerne trening i dette.

2.3.2.3 Hvem involveres i tiltakene?

I retningslinjene står det at tiltakene skal fremme «kollektiv» utvikling. Funn fra spørreundersøkelsene har blant annet vist at skoleledere i høy grad er enige om at tiltakene fremmer kollektiv utvikling. Bare halvparten av de plasstillitsvalgte har uttrykt det samme.

Hvem som involveres i tiltakene overlapper i hovedsak med hvordan begrepet «kollektiv» forstås. En hovedtendens synes å være at mange skoler gjennomfører tiltak som treffer alle lærere, selv om enkelte skoler også har tiltak som kun berører deler av kollegiet, og av og til også bare enkeltlærere ved skolene. En slik «alle skal med»-tilnærming har blitt ansett å være et viktig suksesskriterium i utviklingsarbeidet ved enkelte skoler (Fossestøl mfl. 2024).

Skal ideen om desentralisering tas på alvor, der man gjennomfører utviklingsarbeid basert på lokale behov, kan det argumenteres for at man også må akseptere forskjeller i hvem og hvor mange lærere som involveres i et tiltak. Dette trenger imidlertid ikke bety at noen lærere ikke skal delta i utviklingstiltak i det hele tatt, men at alle lærere ikke trenger å være involvert i det samme. Det er også mulig å se for seg at tiltak som inkluderer alle lærere ved en skole, kombineres med tiltak som kun treffer et fåtall lærere. Et eksempel på dette er såkornfondet som vi beskrev i temanotat 7, der kompetansenettverket – i tillegg til å ha brede tiltak som involverer alle lærere – tilrettelegger for utviklingsprosesser drevet av én eller et fåtall lærere. Selv om såkornmidlene ikke fremmer kollektiv utvikling i tradisjonell forstand, har vi sett eksempler på at kunnskap utviklet gjennom såkornprosjektene «spres» og plukkes opp av andre lærere. En slik sameksistens av «tradisjonelle» tiltak og ildsjeldrevet utviklingsarbeid representerer en interessant tolkning av begrepet «kollektiv utvikling».

Når det gjelder involvering av profesjonen gjennom medbestemmelsesapparatet, viser spørreskjemadataene at de tillitsvalgte i begrenset grad har opplevd å delta i planlegging og gjennomføring av tiltakene. Tillitsvalgte opplever manglende innflytelse både på skole- og eiernivå. Skolelederne mener i langt større grad at de tillitsvalgte har blitt involvert. Funnene er stabile over tid. En tolkning av disse funnene har vært at skoleledere kan oppleve at medbestemmelseskravet er ivaretatt når kompetanseutvikling står på agendaen, mens de tillitsvalgte selv ikke anser dette som tilstrekkelig involvering. En annen forklaring vil kunne være at synet på hva som er tillitsvalgtes mandat og rolle varierer mellom skoleledere og de tillitsvalgte selv.

I intervjumaterialet er funnene mer sammensatte. Selv om det er skoler som i liten grad synes å ha involvert de tillitsvalgte i utviklingen og gjennomføringen av tiltakene, finner vi også eksempler på at de på ulike måter involveres i disse prosessene. Ved én skole har for eksempel den plasstillitsvalgte sørget for at ledelsen har avsatt nok tid på skolens planleggingsdager til å jobbe med utviklingsarbeidet. Ved en annen skole har tillitsvalgt deltatt i utformingen av søknaden om såkornmidler. Et tredje eksempel er at tillitsvalgte har sørget for at ressurslærere har hatt nok avsatt tid til å utøve funksjonen og delta i faglige prosesser. I sum tyder funnene på at det synes å være et uforløst potensial i ordningen når det gjelder tillitsvalgtes medbestemmelse og involvering.

Parallelt med funnet om at tillitsvalgte ikke opplever å være særlig involvert i tiltakene, finner vi i evalueringen at det ved flere skoler er etablert nye roller og funksjoner for enkeltlærere. Disse rollene, ofte omtalt som ressurslærere, har gjerne et særlig ansvar for å drive utviklingsarbeidet på sin skole / i sitt fag, og blir beskrevet som viktige bindeledd mellom UH og skolen. Vi finner også at de bistår og avlaster skoleledelsen i arbeidet med utviklingen. Mange steder har man bygget på erfaringene fra ressurslærerrollen i den tidligere satsingen på Ungdomstrinn i Utvikling (UiU). Evalueringene av UiU viste at ressurslærerne spilte en sentral funksjon i satsingen, og i

sluttrapporten ble det anbefalt en fortsettelse av ordningen med ressurslærere i skolene (Lødding mfl 2018).

Våre funn kan tyde på at man på lokalt nivå har gjort dette, og vi mener det vil være viktig å se nærmere på hvordan denne rollen kan utvikles videre innenfor rammene av tilskuddsordningen for kollektiv kompetanseutvikling. Mange kompetansenettverk har utviklet lignende funksjoner, som også koordinerer partnerskapsinnsatsen med tiltaksarbeidet på skolene. I noen grad har desentralisert ordning også åpnet for at en del av kompetansemidlene kan gå til slik innsats. Disse erfaringene er særlig vesentlige i lys av den betydning god lederstøtte innebærer.

Enkelte funn gir også grunn til å anta at forståelsen av at utviklingen skal være kollektivt forankret, forstått som at de skal favne alle (eller størstedelen) av lærerne på en skole og/eller flere skoler innenfor en kommune eller region, også har betydning for tiltakets innhold og tematikk. Jo flere lærere et tiltak er ment å favne, jo mer generell og overordnet innretning må tiltaket også ha. Dette betyr ikke at tiltakene og problemstillingene det jobbes med lokalt ikke kan gjøres fagspesifikke, men at de oftere har en bred, pedagogisk innretning.

I forbindelse med innføringen av Fagfornyelsen ser vi at mange tiltak har vært rettet mot arbeid med nytt læreplanverk. Videre er vurdering, tilpasset opplæring, inkludering, grunnleggende ferdigheter og digitalisering gjentakende temaer. På overordnet nivå ser vi at valg av tema ofte formuleres innenfor rammene av pedagogiske begreper (som inkludering, vurdering eller tilpasset opplæring) eller grunnleggende ferdigheter (lesing eller skriving), heller enn fagspesifikke satsinger.

Et spørsmål er hvorvidt denne innretningen går på bekostning av mer fagspesifikke temaer. På den ene siden vil temaer som vurdering, lesing eller skriving nødvendigvis måtte forankres i de konkrete skolefagene, og lærerne kan dermed oppleve at tiltakene tilrettelegger for gode synergier mellom overordnede pedagogiske begreper og mer fagspesifikke utfordringer. Dette vil i stor grad avhenge av hvordan arbeidet med kompetanseutvikling konkretiseres og operasjonaliseres på skolenivå. På den andre siden kan det være en fare for at mer spissede, fagspesifikke satsinger blir nedprioritert i tilskuddsordningen i møte med en forventning om at det skolebaserte utviklingsarbeidet skal favne flest mulig. Litt spissformulert kan man tenke seg en situasjon der den kollektive kompetanseutviklingen rettes mot overordnede pedagogiske og fagovergripende begreper, mens den fagspesifikke fordypningen overlates til individuell karriereutvikling i form av videreutdanning. Dette avhenger igjen av hvordan ideen om det kollektive defineres. En utbredt tolkning av kollektiv skoleutvikling er at «alle skal med». Man kunne også tenke at kollektiv kunne omfatte et kollegium av matematikklærere eller engelsklærere, som går på tvers av flere skoler og/eller kommuner.

2.4 Avslutning

Vi har argumentert for at myndighetene har klart å bygge opp en nasjonal infrastruktur for kompetanse- og kvalitetsutvikling som fremstår som robust og hvor særlig statsforvalters rolle og samarbeid med Utdanningsdirektoratet fremstår som vellykket. Langsiktigheten i ordningen, fasetenkningen, institusjonaliseringen av kriterier og arbeidsformer utviklet i samarbeid med de lokale aktørene, den tette kontakten mellom Utdanningsdirektoratet og statsforvalterne og at staten hele tiden har tatt et ansvar for nettverksledelsen både regionalt og nasjonalt, har bidratt til dette resultatet.

Vi mener også at ordningen fremmer måloppnåelse slik myndighetene har definert det. Kriteriene for ordningen oppleves som relevante, og det gjøres et betydelig arbeid fra partnerne og fra

skolene for å finne tiltak som oppfyller kriteriene, og som samtidig er tilpasset lokal kapasitet og kompetanse.

Det er imidlertid utfordringer knyttet til partnerskapet og til lokal involvering.

Når det gjelder partnerskapet er et hovedfunn at partnerne i hovedsak forstår partnerskapet på samme måte, men det er betydelige forskjeller mellom hvordan partnerne og skolelederne vurderer kvaliteten på samarbeidet. Partnerne er betydelig mer positive. Det er også betydelige forskjeller i hvordan partnerskapet operasjonaliseres på lokalt nivå, fra omfattende prosedyremodeller, til kurs- og ildsjelmodeller. Det er videre en økende tro blant UH-ansatte på at deltakelse i ordningen bidrar til å gjøre lærerutdanningene mer arbeidslivsrelevante.

Samtidig er det betydelige utfordringer av mer institusjonell karakter i UH-sektoren, selv om det rapporteres om positiv utvikling når det gjelder økonomisk forutsigbarhet ved at UH kan få direkte tilskudd med varighet over flere år.

Det er fremdeles store utfordringer knyttet til organisatoriske og strukturelle rammebetingelser for arbeidet med desentralisert ordning. Dette gjelder særlig enheter som ikke har en lang tradisjon med å drive skolebasert utviklingsarbeid i et betydelig omfang. Her ser det ut som økonomiske tilskudd alene ikke er tilstrekkelig til å endre de grunnleggende forutsetningene UH-ansatte har for å jobbe med ordningen, og hvor tilskuddsordningen fremdeles utgjør en relativt liten del av det samlede arbeidet innenfor lærerutdanning, praksisskole-samarbeid og etter- og videreutdanning. For de spesialiserte enhetene som har drevet kompetanseutvikling over lang tid (for eksempel de nasjonale sentrene eller Senter for praksisrettet utdanningsforskning (SePU) eller Senter for livslang læring (SELL), begge på Universitetet i Innlandet) ser utfordringene ut til å være mindre, selv om de spesialiserte sentrene møter utfordringer knyttet til å realisere det doble formålet, fordi deres koblinger til lærerutdanningene er svakere.

Når det gjelder grad av og vurderingen av lokal involvering finner vi igjen den samme avstanden mellom lærerprofesjonens (les tillitsvalgte) oppfatninger av ordningen og skoleeierens og til dels skoleledernes vurderinger. Skoleeierne er betydelig mer fornøyde enn tillitsvalgte. Samtidig er tillitsvalgte (paradoksalt nok) fornøyd med resultatene av ordningen.

Vi skiller mellom ulike former for involvering, direkte og indirekte, og argumenterer for at begge kan sikre treffsikkerhet og forankring av tiltakene. Men hvis målet er å posisjonere lærerprofesjonen som aktiv deltaker i kompetanse- og kvalitetsarbeidet på skolen, så er direkte involvering å foretrekke. Når det gjelder hvem som involveres i arbeidet på skolene, forstås kollektiv kompetanseutvikling i hovedsak som at «alle skal med». Dette ser også ut til å få konsekvenser for den tematiske innretningen på tiltakene, som i liten grad blir fagspesifikke, men allmenne og pedagogiske. Vi mener at det kunne være mulig å tenke mer fleksibelt rundt dette.

Vi har tidligere hevdet at programteorien for desentralisert ordning har vært uklar, og stilt spørsmål om ordningen først og fremst har innebåret oppbygging av en stor byråkratisk organisasjon for å kanalisere små midler, og som ikke nådde frem til lærerne.

Etter hvert som prosjektet har gått over i en institusjonaliseringsfase fremstår denne kritikken som mindre treffende. Statsforvalters rolle er blitt tydeligere, og aktørene, hvis atferd skal reguleres av forskriften, ser ut til å akseptere både kriteriene og byråkratiet knyttet til å administrere ordningen. Og det som for oss så ut til å være utfordringer med programteorien, ser i større grad ut til å ha vært implementeringsproblemer knyttet til den første utviklingsorienterte fasen av tiltaket. Vi tror imidlertid, noe vi skal komme tilbake til avslutningsvis, at vi må skille klarere mellom en programteori for forvaltningen av tilskuddsmidler og en programteori for hvordan tilskuddsmidlene

skal føre til tiltak som griper inn i og endrer kjernevirksomheten i skolen, dvs. lærernes arbeid med elevene.

Hva kan forklare forskjellen mellom de positive erfaringene knyttet til infrastrukturen og kriteriene rundt ordningen, og de mer kritiske erfaringene knyttet til bruken av den, dvs. partnerskapet og den lokale involveringen? Er det en feil med teorien bak ordningen eller det en feil med implementeringen av den?

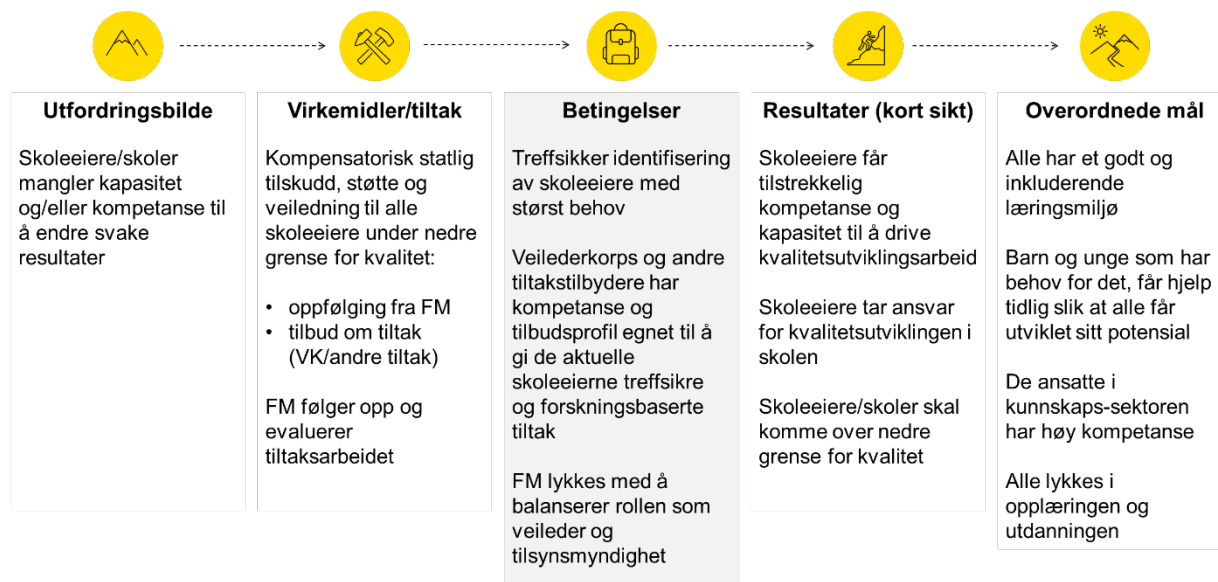
Først og fremst så tror vi det er viktig å huske at de målene som ordningen skal nå, ansvarliggjøring av skoleeier og det å jobbe bedre med kvalitetsutvikling, er generelle mål for skolen. Bruken av tilskuddsordningen støtter opp om dette arbeidet, men kan ikke selv gjøre noe annet enn en liten forskjell når det gjelder de tunge institusjonelle og strukturelle forhold som skoleeierens, skolenes og universitets- og høyskolesektorens hverdag består av. Det kan handle om elevgrunnlaget og demografiske forhold, om trekk ved kommuner, universitet og høyskoler og forståelser og arbeidsmåter som er bygget opp over tid. Disse forholdene er tunge å endre, og krever noe mer enn bare møteplasser og ekstra midler for å kunne løses.

Summa summarum ser vi likevel at det foregår et betydelig institusjonelt arbeid både hos staten, skoleeiere og i UH som følge av ordningen, som på ulike måter handler om forhold som har betydning for å nå ordningens mange mål. Når både vår kvantitative og kvalitative empiri peker mot ganske stor tilfredshet med ordningen blant de involverte aktørene, så tyder dette på at myndighetene har lyktes med sitt arbeid knyttet til ordningen. Med relativt små midler ser det ut til at man klarer å lage meningsfulle aktiviteter som bygger på allerede eksisterende tenkning, men som likevel gir endringene en langsiktig og strategisk retning som adresserer, men ikke fjerner eller endelig løser, de sentrale utfordringene i kvalitetsutviklingsarbeidet knyttet til mobilisering av regionale aktører, lokal involvering og kunnskapsbasert utvikling.

3. Oppfølgingsordningen

3.1 Om ordningen

Oppfølgingsordningen ble etablert i 2017. Gjennom ordningen tilbyr staten veiledning, kompetansetilførsel og tett oppfølging til kommuner med skoler som over tid skårer lavt på utvalgte indikatorer for læringsmiljø og læringsresultater. Målet er at skoleeiere skal få kompetanse og kapasitet til å snu den negative utviklingen og bli i stand til å ta sitt lovpålagte ansvar for kvalitets- og kompetanseutvikling i skolen (Lyng mfl. 2021). Det er også denne målsetningen som har vært hovedfokuset i evalueringen gjennom følgende overordnede forskningsspørsmål: «Bidrar oppfølgingsordningen til at skoleeiere/kommuner som ligger under nedre grense løftes og blir i stand til å ta ansvaret for kompetanseutvikling selv?» I tillegg har vi vært opptatt av å undersøke og forstå om og hvordan videreutviklingen av ordningen i 2020 gjorde ordningen mer treffsikker.



Note: FM=Fylkesmannen/Statsforvalteren

Figur 3-1: Programteori for oppfølgingsordningen

Utfordringsbildet er at skoleeiere/skoler mangler kapasitet til å endre svake resultater. *Virkemiddelet/tiltaket* er at skoleeier får tilbud om oppfølging fra Statsforvalter, og tilbud om tiltak fra eksterne tiltakstilbydere. *Resultater på kort sikt* skal være skoleeiere blir tilført kapasitet/kompetanse til å drive kvalitetsarbeid, tar ansvar for dette arbeidet og kommer over nedre grense for kvalitet. *Resultatene på lengre sikt* skal dette bidra til å nå sektormålene for skolen. *Betingelser* handler om at ordningen treffer skoleeierne med størst behov, at tiltakstilbydere har nødvendig kompetanse, og at statsforvalter lykkes med å balansere hensynet mellom tilsyn og veiledning/utvikling.

Gjennom ordningen får kommunene oppfølging over tre år. Innsatsperioden består av en ettårig forfase og en gjennomføringsfase på to år. I forfasen blir kommunene koblet opp mot veiledere via statsforvalterne. Veilederne hjelper kommunene å analysere situasjonen, samt planlegge tiltak og valg av kompetansemiljø som skal bistå kommunen i gjennomføringsfasen (Lyng mfl. 2021).

Oppfølgingsordningen er i dag dimensjonert for inntil 40 kommuner. 30 trekkes ut basert på gjennomsnittsskåren på indikatorsettet (gjennomsnittstrekk), og ti velges ut gjennom et såkalt spredningstrekk. Disse siste kommunene har en resultatmessig spredning mellom egne skoler, og minst én skole må ligge i laveste kvartil på landsbasis (Lyng & Myrvold, 2021).

Ordningen er frivillig. I utlysningen av dette evalueringsoppdraget ønsket direktoratet derfor å vite om denne frivilligheten medfører at skoleeiere takker nei til deltakelse, og om ordningen eventuelt burde gjøres obligatorisk. Så langt kan vi konkludere med at ingen kommuner takker nei. Selv om ordningen i prinsippet er frivillig, virker det som om kommunene opplever den som mer obligatorisk. De fleste kommunene er dessuten positive til mulighetene for oppfølging og ressurser som kommer med deltakelse. I vårt datamateriale fant vi kun én kommune som virkelig hadde vurdert å takke nei. Denne kommunen hadde uheldige erfaringer fra tidligere deltakerperiode, men ble likevel med på nytt.

3.1.1 Datagrunnlag

Datagrunnlaget består av kvantitative og kvalitative data og sekundærkilder, så vel som primærkilder. Sekundærdataene omfatter styringsdokumenter, møtereferater og informasjon fra Utdanningsdirektoratets nettsider.

Data fra surveyene og uttrekksgrunnlaget for oppfølgingsordningen (resultater fra nasjonale prøver og Elevundersøkelsen) er koblet til data om kommunene og deres innbyggere fra Statistisk sentralbyrå. Hensikten var å undersøke om kommunene trukket ut til ordningen skiller seg fra andre kommuner på viktige parametere som folketall, kommuneøkonomi og befolkningens sosioøkonomiske status.

Det er gjennomført casestudier i fire casekommuner i 2021. Her har vi intervjuet administrativ skoleeier, skoleledere, lærere og hovedtillitsvalgte samt representanter for støttesystemet i og rundt skolen. Det ble gjennomført seks–ti intervjuer i hver case. 14 veiledere ble også intervjuet. I 2023 gjennomførte vi zoom-baserte oppfølgingsintervjuer med 15 representanter fra samme case-kommuner. På dette tidspunktet snakket vi kun med representanter fra skolesektoren: administrativ skoleeier, rektor og tillitsvalgte.

Det ble gjennomført en survey med samtlige skoleeiere, skoleledere og veiledere som deltok i 2020 og 2022 uttrekket. Dette skjedde i 2023. Utdanningsdirektoratet gjennomførte en designendring i ordningen 2024, slik at det ikke ble gjort et nytt uttrekk av kommuner til ordningen i 2024. Dette innebar at den planlagte andre surveyen som skulle gjennomføres i 2024, ble avlyst.

Etter avtale med oppdragsgiver, omdisponerte vi timene fra den planlagte kommunesurveyen til intervjuer med administrative skoleeiere. Utdanningsdirektoratet ønsket å bruke ledig kapasitet til å fremskaffe mer kunnskap om i hvilken grad oppfølgingsordningen gir støtte til skoleeiere slik at deres kapasitet og kompetanse til å drive kvalitetsutvikling øker. Som en følge av denne endringen gjennomførte vi derfor høst/vinter 2024/25 zoom-baserte intervjuer med 33 administrative skoleeiere. De fleste skoleeierne var fra mindre kommuner, men større kommuner var også representert. Disse dataene er ikke presentert i tidligere rapporter.

Vi har deltatt på grunnskoleringssamling (fylkesmann pluss veiledere) og oppstartssamling (fylkesmann, veiledere og kommuner i 2020). Vi har deltatt på samlinger og samarbeidsmøter med fylkesmann/statsforvalterne i alle år, og i 2022 på samtlige fem todagerssamlinger, samt statsforvalternes todagerssamling for deltakerkommuner i Øst-Finnmark våren 2023.

3.1.2 Bakgrunn og utvikling av ordningen

Forut for oppfølgingsordningen fantes Veilederkorpset, som ble etablert i 2009. I likhet med oppfølgingsordningen skulle veilederkorpset bidra til å øke skoleeierens kompetanse og kapasitet til å drive kontinuerlig kvalitetsutvikling. Veilederkorpset bestod av et nasjonalt korps av veiledere med erfaring og kompetanse fra skoleledelse og skoleeierskap, som ble rekruttert og fulgt opp av Utdanningsdirektoratet (Lyng og Myrvold, 2021). Ordningen ble avviklet og erstattet med oppfølgingsordningen i 2017.

I den nye ordningen overtok statsforvalterembetene noe av direktoratets tidligere ansvar. Tanken var at dette skulle fungere bedre både i forbindelse med uttrekk/identifisering av mulige deltakerkommuner og i forbindelse med oppfølging og tiltak. Konklusjonen etter de to første årene var likevel at oppfølgingsordningen ikke var helt vellykket. For det første fordi store kommuner med store interne kvalitetsforskjeller ikke kom med i ordningen, fordi indikatorsettet var basert på gjennomsnittsverdier på kommunenivå. For det andre mente både statsforvalterne og Utdanningsdirektoratet at det var behov for mer tid til analyse- og forankringsarbeid, til valg av tiltak og at tiltakene skulle få virke lenger både på skoleeier- og skolenivå. For det tredje var det utfordrende for Utdanningsdirektoratet å vurdere kvaliteten og treffsikkerheten på valgte tiltak (Lyng og Myrvold, 2021). Fra 2020 ble det derfor gjort endringer knyttet til uttrekksmodellen for å fange opp de større kommunene. Det ble også innført en ny, ettårig forfase slik at kommunene skulle få bedre tid til å analysere egne utfordringer og utviklingsbehov og finne frem til mer treffsikre tiltak. Statsforvalterne fikk også en utvidet og tydeligere rolle, slik at de kunne være tettere på kommunene. Statsforvalterne fikk også ansvaret for å behandle søknadene og fordele tiltaksmidlene.

Parallelt med at ordningen ble utvidet med ett år for deltakerkommunene, ble også hyppigheten i uttrekk redusert fra hvert år til annethvert år. Det samlede årlige budsjettet til ordningen er dermed det samme som før endringene. Ifølge Utdanningsdirektoratet utgjør midlene til oppfølgingsordningen cirka fem prosent av den samlede summen til ordningene for lokal kompetanseutvikling (Utdanningsdirektoratet, 2023).

Selv om oppfølgingsordningen er en norsk ordning, som skal løse norske problemer, har den sin svenske ekvivalent i *Samverkan för Bästa Skola* (SBS), initiert i 2016 etter anbefalinger fra OECD (Håkansson & Rönström, 2021).

3.2 Konteksten rundt ordningen

Oppfølgingsordningen skal gi skoleeier kompetanse og kapasitet til å ta sitt lovpålagte ansvar for kvalitets- og kompetanseutvikling i skolen. Før vi går nærmere inn på de foreløpige resultatene av denne satsingen, vil vi synliggjøre konteksten skoleeierne jobber innenfor. Kommunene som deltar i oppfølgingsordningen skiller seg ut på faktorer som demografi, sosiale forhold og økonomi. Kommunene i gjennomsnittsuttrekket har et betydelig lavere folketall og er mer spredtbygde enn andre kommuner, og mange har bare én eller to grunnskoler. Kommunene i gjennomsnittsuttrekket har dessuten større sosiale problemer enn snittet av øvrige norske kommuner. I spredningsuttrekket er kommunene større og, spesielt i 2022, har de mer til felles med kommunene som ikke deltar i oppfølgingsordningen (Lyng & Myrvold, 2021; Myrvold 2025).

Forskjellen mellom spredningsuttrekket og gjennomsnittsuttrekket er klart større i 2022 enn i 2020. Tidligere omfattet oppfølgingsordningen i stor grad de minste kommunene. Dette gjelder fortsatt for mange kommuner i gjennomsnittsuttrekket. Endringer i ordningen de senere årene, som innføring av uttrekk basert på spredning og utvidet øvre grense i folketall for kommuner som

kan delta i ordningen, har medført at mangfoldet av kommuner i oppfølgingsordningen har økt over tid (Myrvold, 2025).

Med tanke på bemanning, viser våre intervjuer med 33 deltakerkommuner at 19 av 33 skoleeiere er alene eller har én kollega i skoleadministrasjonen på kommunalt nivå. Tre er også rektorer. Bare én informant har mer enn fem kollegaer. Mange skoleeiere har ansvar for flere sektorer, slik som et bredt oppvekstansvar eller også ansvar for områder som kultur, idrett og voksenopplæring. Det vil si at egen og andres stilling i praksis ikke er fulle stillinger dedikert til skole. 17 kommuner i utvalget har fire eller færre skoler – og åtte av disse kommunene har bare én skole. Åtte kommuner har mellom 10 og 20 skoler.

Vi vet blant annet fra veiledernes rapporteringer i 2023 og intervjuer med veiledere og statsforvaltere samme år at enkelte skoleeiere ikke har kapasitet til å nyttiggjøre seg ordningen. Dette kan handle om begrensede administrative ressurser og om høy lokal turnover. En av statsforvalterne fortalte for eksempel om en kommune der den eneste skolen hadde hatt fire rektorer i løpet av de tre årene i ordningen. Drøyt 20 av 33 skoleeiere fortalte om utfordringer knyttet til rekruttering og turnover innenfor skolesektoren. Rundt halvparten av disse igjen hadde betydelige utfordringer med å få og beholde relevant kompetanse. Den andre halvparten har utfordringer knyttet til vikarer midt i året, utfordringer med å finne rektorer, men ikke lærere, eller utfordringer med turnover, men ikke rekruttering.

Hyppig utskifting blant ledere og lærere gjør det vanskelig å skape kontinuitet og retning i utviklingsarbeidet. Rekrutteringsutfordringene handler om at kommunene sliter med å få tak i nødvendig kompetanse og at stillinger kan stå ledige i lengre perioder, eller at ledige stillinger fylles av personer som mangler de nødvendige kvalifikasjonene. Begge deler skaper utfordringer for sektoren. En av skoleeierne vi intervjuet sa rett ut at vedkommende foretrakk «kontinuitet fremfor kvalitet». En annen informant mente vedkommende kunne se klar sammenheng mellom kontinuitet og resultater:

Vi ser jo at det er mye av det det handler om, altså kontinuitet og mangel på oppbrudd i opplæringa, som påvirker kvaliteten på resultatene. Det ser vi når vi tolker resultatene fra nasjonale prøver. På kull som vi ser scorer lavt, så blir de ofte knytta til høy turnover på de lærerne som er i de klassene. Det er det vi har pinpointa som den viktigste forklaringsårsaken. (skoleeier, intervju 2024/2025)

I småkommuner med manglende administrative ressurser, er det rimelig å anta at det er spesielt krevende å finne tid til å følge opp satsinger som oppfølgingsordningen, selv om slike tiltak på sikt kan bidra til en bedre arbeidshverdag. Noen av disse kommunene har løst utfordringene ved frikjøp av en lærer eller skoleleder til å ta et ekstra ansvar for gjennomføringen av ordningen.

Noen kommuner sliter ikke bare med manglende ressurser, men også med mer grunnleggende kultur- eller samfunnsutfordringer. Vi ser dette i områder av landet der fornuksprosessen har gått hardt ut over samisk språk og kultur og skapt en grunnleggende mistillit til skolen i befolkningen. Vi finner også grunnleggende spenninger mellom skole og samfunn i kommuner der det har vært store mobbesaker, og i områder der skole og utdanning tradisjonelt har hatt lav status på grunn av regionalt næringsliv med stort behov for ufaglært arbeidskraft.

Mange skoleeiere rapporterer også om en elevmasse som krever mer oppfølging enn tidligere. Dette krever mye ressurser og ny kunnskap. På små rurale steder er beliggenheten gjerne en ekstra utfordring når det oppstår behov for å samarbeide med fagfolk med spesialkompetanse. Noen små skoler har en svært høy andel barn med fremmedspråk. Dette kan både vanskeliggjøre integreringen og skape utfordringer i undervisningen. Samtidig kan disse barna og familiene deres være viktige for å bremse en negativ befolkningsutvikling. Andre skoler sliter med

å gi et godt tilbud til alle elevene som trenger tilrettelagt undervisning, og noen skoler har elever som er voldelige i den grad at det er en trussel mot lærernes fysiske og mentale helse.

I kommuner hvor oppfølgingsordningen i det store og hele fungerer godt, kan det også være enkeltskoler der ordningen aldri får fotfeste. Ifølge intervjuer med skoleeiere kan dette handle om helt lokale samfunns- eller kulturutfordringer, manglende interesse og vilje til å prioritere ordningen hos ledelsen ved enkeltskoler – eller om motvilje i kollegiet. I noen grad kan dette dreie seg om skoler som aldri helt har akseptert grunnlaget for uttrekket (se Høydal mfl. 2024).

3.3 Hvordan har oppfølgingsordningen fungert?

I evalueringene av oppfølgingsordningen har vi vært opptatt av å undersøke hvordan ordningen har fungert ute i den enkelte deltakerkommune på skoleeiernivå og på deltakerskolene. Vi har også sett på statsforvalternes endrede rolle inn i ordningen og konsekvensene av disse endringene. I tillegg har vi vært opptatt av kommunenes samarbeid med veiledere og kompetansemiljøer og hvordan oppfølgingsordningen fungerer i samspill med de andre desentraliserte ordningene.

3.3.1 Skoleeierne erfaringer med oppfølgingsordningen

Som vi var inne på i avsnittet over, er skoleeierne i stor grad enige i at deltakelse i oppfølgingsordningen har styrket deres kompetanse i å drive kvalitetsutviklingen i skolen (Høydal mfl. 2024). I intervjuer med skoleeiere vinter 24/25 spurte vi hva denne kompetansehevingen egentlig handler om. Så godt som alle hadde problemer med å besvare dette spørsmålet, og mange begynte umiddelbart å fortelle om det faglige påfyllet som hadde skjedd ute i skolene. På oppfølging av spørsmålet om kompetanseheving, gikk svarene i retning av mer erfaring i prosessledelse og prosjektarbeid og noen syntes de hadde lært noe *om* å jobbe mer systematisk.

Dette høres på den ene siden litt vagt ut. På den andre siden er dette kompetanse som er helt sentral for skoleeiere. Det er også en form for praktisk kompetanse som kan være vanskelig å beskrive eller identifisere i forbindelse med et kurs eller opplæring i et spesifikt tema. Det er taus kunnskap som det er vanskelig å kjenne rekkevidden av før en eventuelt står i et nytt utviklingsarbeid og opplever at en faktisk er blitt bedre rustet. Dermed kan det hende at kompetansepåfyllet i realiteten er større enn hva skoleeierne rapporterte i intervjuene. Samtidig indikerer svarene at skoleeierne ikke helt er innforstått med at oppfølgingsordningen er rettet mot dem og deres kompetanse. Svarene gir dermed grunn til undring rundt skoleeierne forståelse av ordningen.

For å få en bedre kunnskap om skoleeierne rolle og erfaringer med oppfølgingsordningen, vil vi kort beskrive våre funn i sammenheng med de ulike fasene av ordningen.

3.3.2 Uttrekk

Ordningen definerer ikke selve uttrekket av kommunene som en egen fase, men vi har gjort dette av analytiske hensyn i tidligere rapportering. Dette handler om at uttrekket kan ha betydning for hele deltakerperioden (Lyng & Myrvold, 2021; Høydal mfl.2024). Fra tidligere evaluering av ordningen vet vi at formidlingen rundt uttrekket har stor betydning for deltakernes holdninger og interesse for ordningen (Lyng & Myrvold, 2021). I rapporteringen til Utdanningsdirektoratet (2024) svarer alle skoleeiere at de i stor / svært stor grad har fått god informasjon fra statsforvalter om hvorfor kommunen er trukket ut. Noen etterlyser likevel bedre forankringsarbeid fra embetene,

spesielt ned mot den lokale skolesektoren. En del skoleeiere er skeptiske til selve uttrekksmodellen. Dette gjelder spesielt i mindre kommuner, der kommunens skår er sårbar for selv små endringer i elevgrunnlaget:

... små tall gir stor usikkerhet for hvor godt resultatene avdekker kvaliteten i skolen og hvor mye elevgrunnlaget betyr. Det oppleves ikke positivt i seg selv å bli vurdert som en kommune med behov for oppfølgingsordninga, men støtteordningene rundt oppfølgingsordninga oppleves som gode og viktige.
(skoleeier, 2022-trekket, rapportering)

For de fleste skoleeierne synes det ikke som om uttrekket kommer som noen direkte overraskelse. Skoleeierne mener dessuten at de raskt omstiller seg fra en litt negativ førstereaksjon til å se deltakelsen i oppfølgingsordningen som en endringsmulighet. I noen kommuner er det likevel enkeltskoler som aldri helt klarer å akseptere grunnlaget for uttrekket. Disse skolene preges av hva vi tidligere har beskrevet som et vedvarende uttrekkstraume der manglende aksept for uttrekk og deltakelse fører til lav motivasjon og dermed liten grad av utvikling og endring (Høydal mfl. 2024). Det er vanskelig å gi noen fullgod forklaring på dette fenomenet, men det kan skyldes små marginer i forbindelse med uttrekk i kombinasjon med ledelses-/kulturforhold på den enkelte skole og kanskje også forholdet mellom skole og skoleeier.

3.3.3 Forfasen

Én av tre skoleeiere intervjuet vinteren 24/25 rapporterte om oppstartsproblemer i forfasen. Oppstartsproblemene handler om at uttrekket må fordøyas og aksepteres, men først og fremst er det snakk om forsinkelser knyttet til rekruttering og bruk av veiledere. Dette handler om at skoleeier kan være uenig med statsforvalter om hvilke veiledere som bør brukes, men også om at selve rekrutteringsprosessen kan ta tid. Når veilederne vel er rekruttert, kan det også ta tid for kommune og veiledere å finne ut av den nye relasjonen. Omtrent én av tre intervjuede skoleeiere fortalte at de hadde samarbeidet med én eller flere veiledere med private foretak. Vi vet ikke om disse veilederne samtidig er ansatt i UH-sektoren, men dette indikerer at direktoratets ønske om samarbeid mellom kommuner og lokal/regional UH på et institusjonelt nivå ikke er helt oppfylt.

Noen skoleeiere signaliserte at det var viktig for dem å sette seg i respekt hos statsforvalteren i forbindelse med oppstart. Dette gjelder ikke de minste kommunene, og det handler om å vise at de har egne tanker om kompetansebehov, eller at de hadde relasjoner de ville bygge videre på istedenfor å bruke tid på å etablere nye. Det kan også dreie seg om å etablere en grense mellom egen autonomi og embetenes myndighetsområde. I de tilfellene det oppstår uenighet knyttet til valg av veiledermiljøer synes det som om dette i verste fall fører til forsinkelser, men at disse uenighetene i det store og hele får en rask og ryddig løsning.

En av hensiktene bak den ettårige forfasen er å skape bred lokal forankring for deltakelsen i oppfølgingsordningen. Vi finner imidlertid store variasjoner mellom kommunene med tanke på slik forankring. Dette handler både om forankringen internt i skolesektoren og på tvers av relevante sektorer. De fleste skoleeiere involverer én eller flere skoleledere i det innledende arbeidet. Tidligere har vi sett at tett samarbeid mellom skoleledere og skoleeier i innledningsfasen fører til felles forståelse av kommunens utfordringsbilde (Høydal mfl. 2024). Selv om direktoratet har vært opptatt av at kommunene også bør involvere lærerne i forfasen, synes det som om lærerne og deres tillitsvalgte primært blir informert om ordningen og i mindre grad deltar aktivt i analysearbeid og utforming. Dette kan svekke ordningens legitimitet ute på skolene.

Intervjuene med skoleeierne vinteren 24/25 avdekket at de fleste kommunene i ordningen har utviklet et samarbeid mellom skolesektoren og barnehage eller PPT i løpet av deltakelsen. I noen kommuner var disse sektorene med fra planleggingsarbeidet i forfasen, mens de i andre

kommuner ble trukket inn underveis i prosessen. Tilsynelatende handler denne gradvise påkoblingen mer om at kommunene har begrenset kapasitet eller tradisjon for tverrsektorielt samarbeid, enn motvilje. Barnehage og PPT er de vanligste partnerne. Vi finner imidlertid også at skoler som jobber spesifikt med leseopplæring for eksempel kan samarbeide med det lokale biblioteket, og skoler som jobber med skolemiljø og mobbing kan samarbeide med helsesektoren. Vi har så langt bare identifisert én kommune som har valgt å bruke oppfølgingsordningen som en bred oppvekstsatsing. Her blir kommunens utfordringer forstått som et resultat av fattigdom og utenforskap, og derfor er tiltakene også å finne langt utenfor klasserommet.

I forfasen skjer det et analysearbeid i samarbeid mellom kommunens deltakere og eksterne veiledere. Hensikten er å berede grunnen for kunnskapsbaserte tiltak, men også å bidra til å heve lokal kompetanse på analysearbeid. I forrige rapport (Høydal mfl. 2025), fant vi at 27 av 36 (75 prosent) skoleeiere mener analysekompetansen deres hadde økt i stor eller svært stor grad, mens ni mente at kompetansen hadde økt i varierende, liten eller svært liten grad. Et liknende spørsmål ble stilt skoleeierne i 2020-uttrekket (Lyng og Myrvold, 2021:45). Den gang svarte 58 prosent at målet om økt analysekompetanse var nådd i stor eller svært stor grad. I intervjuene med skoleeiere vinter 24/25 var det imidlertid få skoleeiere som trakk frem økt analysekompetanse når de ble spurt om egen kompetansetilførsel. Flertallet mente heller ikke at analysearbeidet medførte noen særlige overraskende resultater. Likevel var det mange skoleeiere som opplevde forfasen som nyttig med tanke på planlegging av kommende tiltak. Funnene kan indikere at mange skoleeiere kjenner situasjonen i egen kommune godt nok, men i hverdagen kanskje har knapt med ressurser til å sette kunnskapen i system og gå videre til planer og handling. Mange informanter setter pris på å få tid og rom til dette arbeidet og eksterne veiledere de kan «prate med».

Etter analysearbeidet defineres innsatsområdet for gjennomføringsfasen. Her samarbeider kommunens deltakere med eksterne veiledere. 54 prosent av skoleeierne i 2022-uttrekket rapporterer at de i svært stor grad har samarbeidet med veiledere i utviklingen av et lokalt utfordringsbilde (Høydal, mfl. 2024). Med andre ord synes det som om veilederne spiller en viktig rolle i denne fasen.

I mange tilfeller synes det som om valg av tiltak i noen grad gir seg selv. Det vil si at dersom kommunen er trukket ut på svake leseresultater, så er det lesing det satses på. Samtidig er det store lokale variasjoner. Noen kommuner definerer ett felles innsatsområde for kommunen. Andre har definert ett overbyggende innsatsområde, men lar de lokale skolene selv definere egne satsinger under denne paraplyen. Andre igjen lar skolene jobbe individuelt med egendefinerte problemstillinger. Her kan det for eksempel handle om skoler som allerede er i gang med spesifikke satsinger og ønsker å fortsette videre på dette sporet. Det ser imidlertid ut til at alle deltakerkommunene har minst én form for satsing på skolenivå. De fleste kommunene i spredningstrekket velger å ta med alle skolene i satsingen.

Det er i utgangspunktet ulike kompetansemiljøer som skal bistå kommunene i henholdsvis forfasen og gjennomføringsfasen. Overgangen mellom forfase og gjennomføringsfase kan derfor medføre utfordringer knyttet til administrasjon, kunnskapsoverføring og problemforståelse (Høydal mfl. 2024). Noen av veilederne fra gjennomføringsfasen har kritisert de tallbaserte verktøyene som benyttes i forfasen. Etter deres oppfatning bidrar disse verktøyene til en form for diagnoser, som ikke nødvendigvis gjenspeiler kommunenes reelle utfordringer. For eksempel kan en gjennom slike ståtedsanalyser si noe om elevenes matteprestasjoner, men ikke noe om bemanningssituasjonen eller de kulturelle og sosioøkonomiske forholdene som ligger bak resultatene (Høydal mfl. 2024). Problematikken rundt analyseverktøyenes betydning for problemforståelse og tiltaksvalg påpekes også i studier av den svenske parallellen til oppfølgingsordningen (Håkansson & Rönnström, 2021).

I intervjuene med skoleeiere i 24/25 oppdaget vi at over halvparten av de 33 kommunene informantene representerte hadde valgt å ta med én eller flere veiledere fra forfasen inn i gjennomføringsfasen. De aller fleste var svært fornøyde med dette opplegget fordi det gir en ekstra administrativ støtte til drift av ordningen og i tillegg gir bedre kontinuitet. Dermed synes det som om kommunene har benyttet seg av fleksibiliteten i ordningen til å utvikle den i en mer hensiktsmessig retning.

3.3.4 Gjennomføringsfasen

Selv i samtale med skoleeier kan det være vanskelig å få helt oversikt over hvilke lokale innsatsområder kommunene har valgt. Forvirringen oppstår både fordi satsingene skjer på ulike nivåer, men også fordi innsatsområdene kan endres i løpet av deltakerperioden. Kategoriene kan være overlappende i større og mindre grad og ulike skoleeiere bruker ulike begreper. I forbindelse med intervjuene med 33 skoleeiere vinter 24/25 utarbeidet vi likevel følgende oversikt over kommunenes innsatsområder i gjennomføringsfasen:

Tabell 2: Oversikt over innsatsområder i oppfølgingsordningen

Innsatsområde	Antall skoleeiere
Skoleutvikling/skoleledelse	11
Lærerkollegiet/klasseledelse	7
Lesing/skriving/norsk	14
Tidlig innsats / overganger	7
Foreldresamarbeid	2
Dysleksi / inkluderende praksis	5
Skolemiljø/mobbing	6
Elevmedvirkning	3
Engelsk	1
Matte	1
Motivasjon	2

Til tross for usikkerhet i materialet, er det noen tendenser som utkrystalliseres. For det første handler mye av innsatsen om språk/skriving/lesing, en del innsats konsentreres rundt tiltak mot mobbing / for bedre skolemiljø og lærerkollegiet/klasseromsledelse, mens en annen hovedandel av tiltakene er rettet mot skoleledelse/skoleutvikling. Selv om tiltakene primært skjer ute på skolenivå, er det rimelig å anta at skoleeierne også deltar aktivt i satsinger som handler om skoleutvikling/skoleledelse. I tiltak der det satses på engelsk eller språkopplæring kan det være rimelig å anta at skoleeiers involvering er mer indirekte.

Uavhengig av satsingsområde, forteller de aller fleste skoleeierne om hvordan deltakelse i oppfølgingsordningen fungerer som en katalysator for generelle endringer i sektoren. Oppmerksomheten om skoleutvikling og de ressursene som følger med oppfølgingsordningen bidrar gjerne til en vitalisering eller nødvendig opprydning. Dette innebærer for eksempel at det etableres nye, faste møtepunkter mellom skolene i kommunen eller at man henter frem igjen gamle planer og slutfører påbegynte utviklingsprosesser.

Noen skoleeiere forteller at kommunen «startet på null» da de ble en del av ordningen. Det vil si at systematisk planarbeid og samarbeidsstrukturer i utgangspunktet var helt fraværende. Selv om dette i noen tilfeller kan handle om manglende kompetanse blant skoleeierne, synes det som om

kapasitetsproblemer er en større utfordring. Dette gjelder i hvert fall i små kommuner der en tilsynelatende mangler ressurser til alt annet enn å få de vanlige skoledagene til å gå rundt.

Flere skoleeiere mener at oppfølgingsordningen skiller seg positivt ut blant alle satsingene som kommer og går. Dette handler både om at ordningen blir gitt til dem som trenger det, den er lite byråkratisk og det følger med relativt frie midler. Kun én av de 33 intervjuede skoleeierne vinteren 24/25 syntes ordningen krever mye rapportering. Så godt som alle skoleeierne er fornøyde med samarbeidet med statsforvalter. Skoleeierne oppfatter relasjonen som samarbeidspreget og mener embetene er støttende og en god partner i kommunenes arbeid.

3.4 Statsforvalters rolle, ny start og nye muligheter

Statsforvalterembetene har fått en ny og mer omfattende rolle i oppfølgingsordningen. Vi har tidligere konkludert med at embetene setter pris på dette, til tross for at denne posisjonen medfører betydelig større innsats opp mot deltakerkommunene – og ikke nødvendigvis mer ressurser. Noen statsforvaltere understreker også at det ikke er gitt at embetene har personer med rett sektor- og relasjonskompetanse til å følge opp kommunene. Både i rapportering og intervjuer uttrykker statsforvalterne at den nye rollen har gitt dem bedre innsikt i kommunenes virksomhet:

Har gjennom oppfølgingsordninga fått bedra kontakt og dialog med administrativt nivå på skuleeigarsida i kommunar som vi ikkje har hatt so nær dialog med. Den tette oppfølginga og samarbeidet med rettleiarane, gir oss meir erfaring og kompetanse på korleis ein kan og bør drive med tenesteutvikling i kommunane. Dette er til stor nytte når vi skal forvalte andre tilskotsordningar. Vi ser at enkelte kommunar/skular har fått bedra system og kompetanse på å vurdere eigen praksis. Det er positivt og motiverande å sjå at ordninga verkar.
(statsforvalter, rapportering – 2023)

I intervjuer med statsforvaltere høsten 2023 mente så godt som alle at dagens uttrekksordning fungerer godt. Uttrekke gjenspeiler i all hovedsak embetenes egen kunnskap om kommunene, basert på tilsyn og risikovurderinger. I rapporteringen til Utdanningsdirektoratet gir statsforvalterne også støtte til uttrekkene. Noen statsforvaltere mener imidlertid at indikatorene kan ha uheldige utslag for små kommuner med et lite elevgrunnlag. Her kan, som vi tidligere har påpekt, selv små variasjoner få stor betydning.

Til tross for at statsforvalterne opplever stor grad av sammenfall mellom direktoratets indikatorsett og embetenes egne mer kvalitative vurderinger, mener de fleste statsforvalterne likevel at Utdanningsdirektoratets indikatorsett er nyttig. Indikatorene bidrar med en ekstra faglig trygghet og det legitimerer uttrekket overfor kommunene. Dette er interessante funn gitt Utdanningsdirektoratets forslag om å droppe indikatorene og i stedet overlate utvalget til statsforvalterne og en mer helhetlig vurdering basert på bredere kildebruk (Utdanningsdirektoratet, 2023). Samtidig ligger det en spenning i dagens ordning: Der indikatorene fremstår som objektive på den ene siden, kan kommunene enkelt bruke indikatorene til å stille spørsmål ved uttrekk der marginene mellom deltakelse og ikke-deltakelse er små. I slike tilfeller vil statsforvalternes egne faglige vurderinger og kommunikasjonen rundt disse vurderingene, ha stor betydning.

Forholdet mellom statsforvalternes rolle som tilsynsmyndighet på den ene siden og støttespiller på den andre siden, fungerer tilsynelatende uproblematisk. Embetene er bevisste problematikken og prøver så langt det er mulig å unngå at ansatte som jobber med oppfølgingsordningen driver tilsyn i kommuner som er med i ordningen for å unngå rollekonflikter. Det synes heller ikke som om kommunene oppfatter Statsforvalterens doble rolle som problematisk (Høydal mfl. 2024).

Likevel kan en kanskje anta at skoleeierne, som vi tidligere skrev ønsker å *sette seg i respekt* overfor embetene, kjenner litt på denne spenningen.

Etter omleggingen av ordningen i 2017 har statsforvalterne fått et større ansvar for rekruttering av veiledere til forfasen og kompetansemiljøer til gjennomføringsfasen. Dette er et arbeid som mange embeter oppfatter som tidkrevende. Dette skyldes tilsynelatende primært ordningens ambisjoner om å rekruttere veileder fra lokale eller regionale UH-miljøer. Her er det tydelige variasjoner mellom de delene av landet der det er en tradisjon for samarbeid mellom regionale UH-miljøer og skolesektoren – og deler av landet hvor et slikt samarbeid har vært fraværende. Noen steder synes det som om et samarbeid mellom kommuner og regional UH er i ferd med å ta form. Kanskje på grunn av oppfølgingsordningen og de desentraliserte ordningene. Andre steder lar det vente på seg. Dette skyldes tilsynelatende både UHs organisering og mangel på relevant kompetanse. Enkelte UH-miljøer har direkte lav status som eventuell partner (Høydal mfl. 2024, samt intervjuer med skoleeiere vinter 24/25).

Selv om skoleeierne i det store og hele er positive til samarbeidet med statsforvalterne, ser vi at det kan oppstå gnisninger for eksempel i forbindelse med valg av veiledere. Tildelingen av veiledere synes å handle om hvilke kontakter og ressurser statsforvalterne har tilgjengelig, men også hvilke ideer embetene har om hva som er god og nyttig veiledning og om embetene synes veiledere og skoleeier «matcher». Det varierer også i hvilken grad embetene jobber etter ambisjonen om å benytte veiledere fra lokal/regional UH. Noen er tilsynelatende lite opptatt av denne målsettinga. En del embeter er opptatt av å sette sammen veilederpar som både kjenner skolesektoren og kommunal virksomhet og styring. Samtidig er kommunene ulike. Noen vil ikke ha «akademikere» og foretrekker en erfaren leder fra kommune- eller skolesektoren. Andre fryser av «avdanka skoleledere» og «pensjonister» og etterlyser en mer forskningsbasert kompetanse. En del skoleeiere fremstår som helt passive mottakere «og får tildelt noen». Embetene problematiserer bruken av veiledere som «veileder på fritida», det vil si at de tar på seg veiledningsoppgaver på toppen av full stilling i UH-sektoren. Samtidig anerkjennes denne gruppa som en viktig resurs fordi det ofte er snakk om erfarne veiledere. Ifølge flere statsforvaltere er det ressurskrevende å lære opp helt nye veiledere. Nye veiledere må forstå den lokale konteksten og «bruker lang tid på å skjønne opplegget i ordningen». Noen statsforvaltere mener også oppfølgingsordningen burde hatt klarere definerte forventninger til skoleeierne. Slike forventninger er viktig for eksempel i forbindelse med rekruttering av veiledere og i forståelsen av veilederens rolle og ansvar.

Embetene er stort sett positive til den nåværende faseinndelingen av ordningen og mener det er positivt at kommunene får mulighet til å bruke tid til å analysere og forstå sin egen situasjon. Samtidig er det en erkjennelse av at kommunene står i komplekse situasjoner der det i praksis «kan ta tiår å komme til bunns i hva dette (kommunenes utfordringer) handler om». Noen mener dessuten at kommuner som for eksempel har store utfordringer med leseopplæring «bare må sette i gang» - i stedet for å bruke tid på å analysere seg frem til det åpenbare. Her er det en klar spenning mellom mer systemisk analysetankegang og behovet for raske tiltak som kan gi elevene den skolegangen de har krav på.

Statsforvalterne benytter seg av ordningens iboende fleksibilitet. Det vil si at de er tett på kommuner som tilsynelatende trenger ekstra oppfølging og mindre tett på mer selvhjulpne kommuner (Høydal mfl. 2024). Samtidig er det relativt store forskjeller mellom embetene i ressursbruk, og embetene etterlyser derfor tydeligere forventninger fra direktoratet og klarere rammer for ordningen (statsforvaltermøte, september 2025). Denne etterlysningen av rammer og føringer viser en spenning mellom direktorat- og statsforvalternivå i administrasjonen av ordningen. Det indikerer også hvordan fleksibiliteten i myke styringsverktøy, som oppfølgingsordningen, i praksis kan være problematisk.

Likevel, alt i alt mener embetene at oppfølgingsordningen er et egnet virkemiddel til å bøte på kommunenes utfordringer i skolesektoren. Noen embeter mener imidlertid det bør sterkere lut til for å hjelpe kommunene med størst utfordringer til å klare sine lovpålagte oppgaver. Etter embetenes oppfatning har disse kommunene hverken ansatte eller struktur til å nyttiggjøre seg ordningen.

3.5 Veiledere og kompetansemiljøer

Veilederne samarbeider med kommunene i forfasen. Vi har gjennom evalueringen av ordningen avdekket utfordringer i dette samarbeidet både knyttet til selve oppstartsprosessen, men også av mer overordnet eller varig karakter. Drøyt halvparten av veilederne for 2022-uttrekket rapporterer for eksempel at kommunen(e) de har jobbet med har hatt utfordringer med å forstå rollefordelingen mellom aktørene. Mens 10 av 22 veiledere mener kommunene i stor eller svært stor grad hadde en god forståelse av hva veilederne skulle bidra med, svarer 12 av 22 at kommunene i varierende eller liten grad forstår veileders rolle (Høydal mfl., 2024). Denne usikkerheten gjenspeiler tidligere funn (Lyng & Myrvold, 2021).

Veilederne forteller også om kommuner som på et mer overordnet nivå er usikre på ordningen. Dette handler om at kommunene ikke vet hva de skal bruke ordningen til eller at de har urealistiske forventninger til veilederrollen. Noen kommuner har heller ikke kapasitet eller kompetanse til å drive arbeidet fremover og er avhengig av statsforvalter eller veiledere som tar på seg store deler av denne oppgaven. Til tross for kommunenes usikkerhet rundt roller og arbeidsdeling, mente likevel 19 av 22 veiledere for 2022-uttrekket at oppdraget i stor eller svært stor grad var tydelig kommunisert, mens tre veiledere svarte mer negativt (Høydal mfl. 2024).

Som vi tidligere har vært inne på, varierer det mellom skoleeierne hva slags veiledere de ønsker seg. Sektorkompetanse, solid erfaring og kjennskap til småkommuner og fådelte skoler er stikkord som løftes frem. Det er rimelig å anta at forekomsten av veiledere som er pensjonister / enkeltmannsforetak / tidligere medlemmer av veilederkorpset (eller alt dette på én gang) i noen grad representerer et behov for en sammensatt kompetanse og erfaring som UH har problemer med å fylle. Selv om ansatte i UH-sektoren underviser og forsker innenfor skolefeltet, kjenner de ikke nødvendigvis skoleeierens arbeidssituasjon, utfordringer og dilemmaer. Veilederne har derfor også etterlyst bedre opplæring (Høydal mfl. 2024).

I gjennomføringsfasen samarbeider kommunene med eksterne kompetansemiljøer. Surveydata viser at både skoleeiere og -ledere i all hovedsak er fornøye med støtten fra kompetansemiljøene. Intervjudataene viser også at de fleste informantene er fornøye med tiltakene som gjennomføres ute i skolene og blir positive til ordningen når det «endelig skjer noe». Dataene viser at kompetansemiljøenes deltakelse har vært sterkere i gjennomføringen av tiltak enn i evaluering av tiltakene eller innarbeiding av tiltakene i daglig drift (Høydal mfl.2024).

3.6 Oppfølgingsordningen og andre desentraliserte ordninger

I delrapport 3 (Høydal mfl. 2024) beskrev vi hvordan aktørene i ordningen i stor grad har overtatt Utdanningsdirektoratets ambisjoner eller retorikk om å se oppfølgingsordningen i sammenheng med de andre desentraliserte ordningene. I intervjuer med skoleeiere vinter 24/25, ser vi at de aller fleste kommunene er med i flere av disse ordningene. I tillegg til statlige satsinger foregår

det også et utstrakt regionalt samarbeid. Noen gir uttrykk for å ha fått hjelp av statsforvalter eller regionale veiledere til å tenke sammenheng mellom ordningene. Dette kan både bidra til en lengre samlet innsatsperiode og en styrket innsats:

Vi har fått et tettere regionalt samarbeid, men det skal jeg ikke skylde på oppfølgingsordningen. Det er mer kompetanseløftet og desentralisert ordning og regional ordning. Men gjennom det har vi i hvert fall fått et tettere samarbeid og mer kontakt. Tre av ungdomsskolene er videreført i desentralisert ordning etter oppfølgingsordningen. Og vi prøvde hele veien å se dette her i en sammenheng i perioden i oppfølgingsordningen, og det har vært veldig vellykka. Vi har en som er ansatt som veileder i regionen, som jobber på skole i regionen. Og vi har brukt henne som ressurs inn mot dette.

(skoleeier, intervju vinter 2024/2025)

Noen få skoleeiere har takket nei til å delta i mer enn oppfølgingsordningen av kapasitetshensyn. Andre har tatt en kortere pause fra andre satsinger fordi det har blitt for mye med flere ordninger på én gang. Spesielt i de minste kommunene kan de ulike ordningene til sammen skape stor belastning i sektoren.

3.7 Foreløpige virkninger

Bidrar oppfølgingsordningen til at skoleeiere/kommuner som ligger under nedre grense løftes og blir i stand til å ta ansvaret for kompetanseutvikling selv? Så langt vet vi at oppfølgingsordningen bidrar til lokal opprydning og gjennomgang av strukturer og planer i sektoren, økt kontakt og samarbeid mellom skolene innad i kommunene og at ordningen også kan styrke regionalt samarbeid. Oppfølgingsordningen bidrar også til utviklingsarbeid av faglig og organisatorisk karakter på den enkelte skole. Det handler om kompetansetilførsel når det gjelder konkrete temaer som lesing, skriving og matematikk, det dreier seg om utarbeidelse av årshjul og faste rutiner og om å tenke nytt rundt elevmedvirkning og samarbeid med andre sektorer. Oppfølgingsordningen kan også bidra til å løfte hele profesjonsfellesskapet og læringskulturen. Skoleledere og tillitsvalgte har tidligere gitt uttrykk for at satsingene på skolen oppleves som påfyll for hele profesjonsfellesskapet. Noen nevner dette som en kontrast til annet utviklingsarbeid som gjerne treffer de mest ivrige. Samtidig rapporteres det også om en satsingstrøtthet i skolen (Høydal mfl. 2024). Både skolene og skoleeierne er dessuten opptatt av at de relativt frie midlene som følger ordningen, og som gir muligheter for faglig påfyll, ellers hadde vært utelukket innenfor rammene av en stram kommuneøkonomi.

I delrapport 3 (Høydal mfl. 2024) beskrev vi hvordan statsforvalterne hadde nokså ulike forventninger til virkningene av oppfølgingsordningen. Noen understreker nødvendigheten av å tenke langsiktig og tilrettelegge for gode utviklingsprosesser. Andre mener at virkningene allerede er synlige, men at det er et problem at de ulike kommunene i ordningen så langt har nokså ulike resultater å vise til. Og noen etterlyser raskere endring på Utdanningsdirektoratets indikatorer. Når det gjelder disse ulike forventningene mener vi det er viktig å ha flere tanker i hodet på én gang. For det første, er det viktig å erkjenne kommunenes ulike forutsetninger og utgangspunkt. For det andre er det rimelig å anta at store endringsprosesser tar mer tid og gir færre raske resultater enn for eksempel lokal lesesatsing. Derimot kan det hende at de langvarige endringsprosessene på sikt har større virkning enn kortvarige stunt mot ulike ferdigheter:

... de sier det til meg nå, i barnehagen også ... at nå fungerer det stadig bedre. Vi har blitt bedre og bedre på systematikk, på kartlegging, på overganger, og det sier skolen òg. De begynner å bli implementert, sakte, men sikkert. Nå har vi klasser på småtrinnet som har fulgt begynneropplæring og språkplanene fra punkt til prikke. Og når jeg spør lærerne om de ser

noen forskjell, så sier de jepp, vi ser forskjell.
(skoleeier, intervju 2024/2025)

Mange skoleeiere, veiledere og statsforvaltere peker likevel på at ordningen er i knappest laget. I praksis kan hele treårsperioden gå med til å «finne noe som virker». Her er det imidlertid store forskjeller mellom kommunenes tilnærming. Der noen kommuner følger faseinndelingen mer skjematisk og kanskje velger ferdige opplegg, bruker andre kommuner mer tid på å utvikle en egen tilnærming og satsing. Uansett opplegg, må endringsarbeidet slå rot ute på den enkelte skole:

... jeg visste det jo egentlig fra før, men det her med at ting tar tid ... og at man på en måte bare må ha tålmodighet og ork til å stå i en del prosesser sjøl om at det er sånn at man noen ganger virkelig lurer på hva som er vitsen med det hele. For det er jo mye sånn ... ett skritt fram og to tilbake. Det ene er å ha det samme begrepsapparatet, noe av den samme forståelsen om hva vi holder på med, hvorfor er vi her og hvor skal vi. Det er ikke nok å være på to fagdager og prate, og så nikker alle, og så er de enige, og så snakker vi egentlig om fem forskjellige ting likevel.
(skoleeier, intervju 2024/2025)

Nettopp fordi slike prosesser er langvarige og krever både lokal forankring og tilpasning, er det skoleeiere som reagerer når andre kommuner tror de kan kopiere en vellykket satsing fra én kommunal kontekst til en annen.

3.8 Avslutning

Kort oppsummert finner vi at skoleeierne i all hovedsak er positive til oppfølgingsordningen, som de oppfatter som ubyråkratisk og støttende. Dagens uttreksmodell fungerer tilsynelatende, og ingen kommuner takker nei til tilbudet. Uttrekk og oppstart er imidlertid sårbare faser. Å skaffe veiledere med rett kompetanse er en hovedutfordring i denne perioden. Både veiledere, kommuner og statsforvaltere kan kjenne behov for tydeligere retningslinjer rundt roller, oppgaver og ansvar. Samtidig er nettopp ordningens iboende fleksibilitet en styrke når den skal virke under mildt sagt varierende kontekstuelle forhold. Fleksibilitet gir også rom for ulike problemforståelser. Lokale utfordringer knyttet til lesing eller matematikk kan forstås som alt fra manglende opplæringskompetanse til en konsekvens av svak ledelse – eller et resultat av mer sammensatte samfunnsproblemer. Forståelseshorizonten er avgjørende for senere tiltaksvalg. Ifølge Bacchi (2009) handler ikke politikk først og fremst om å løse samfunnets problemer, men å definere hva som er problematisk i et gitt samfunn eller innenfor en bestemt sektor. Kommunenes valg av tiltak på skolenivå indikerer at kommunale utfordringer innenfor skolesektoren forstås som skoleproblemer, snarere enn et resultat av manglende kompetanse på skoleeiernivå. Det faktum at kommunene også velges ut basert på skolerresultater, bidrar i denne retningen.

Uavhengig av tiltaksvalg, gir de aller fleste positive tilbakemeldinger på gjennomføringsfasen og den kompetanseutviklingen som skjer i denne delen av ordningen. Likevel tyder tilbakemeldingene fra alle aktørgrupper på at ordningen er i korteste laget.

Vi har tidligere vært kritiske til sammenhengen mellom oppfølgingsordningens programteori og praksis (Høydal mfl. 2024). Mens ordningens mål er å heve skoleeierne kompetanse til å drive kvalitets- og kompetanseutvikling, skjer det meste av satsingene på skolenivå. I intervjuene med skoleeierne opplevde vi også at informantene omtalte ordningen som noe som primært angår skolene. Sammen med det faktum at det er skolens resultater som fører kommunene inn i ordningen bidrar dette i en del tilfeller til at skolene blir sittende med en følelse av skyld eller ansvar for kommunens svake resultater (Høydal mfl. 2024). Med andre ord blir ansvaret lagt på

skolene, selv om ordningens programteori bygger på at det er skoleeierne som representerer en utfordring og at det er dette nivået som må heves.

Dette funnet kan bidra til å forklare de gjentakende forskjellene mellom skoleeieres og skolelederes syn på deltakelsen i oppfølgingsordningen, der skoleeiere konsekvent er mer positive. Misforholdet mellom programteori og praktisk gjennomføring kan kanskje også medføre at skoleeiere i praksis blir mindre opptatt av egen rolle og kompetanseutvikling enn hva ordningen skulle tilsi. Samtidig, dersom staten, i tråd med ordningens programteori, hadde plassert et tydeligere ansvar på skoleeiernivået, kunne dette blitt betraktet som et angrep på lokal autonomi og lagt et dårlig grunnlag for deltakelse i satsingen.

Forholdet mellom oppfølgingsordningens programteori og praktiske innretning kan også betraktes som hensiktsmessig i mindre kommuner med et skoleeiernivå som i realiteten er svært begrenset. Dersom skoleeier i praksis er 1,5 prosents stilling, som byttes ut nokså hyppig, er det kanskje mest fornuftig å bygge system der det finnes et system å bygge; nemlig ute på den enkelte skole. Vi vet dessuten også at skoleeierne i praksis involveres i ordningen, selv om satsingene primært skjer ute på skolene. Det er rimelig å anta at skoleeier både får direkte og mer indirekte kompetansetilførsel i samhandling med skolene gjennom sin rolle som skoleeier og sektoransvarlig. Samtidig er det en svakhet ved ordningen at mange skoleeiere tilsynelatende ikke forstår at ordningen primært er rettet mot dem og deres kompetansebehov.

Selv om ordningen kanskje fungerer på en annen måte en opprinnelig tenkt, er vårt inntrykk at oppfølgingsordningen skaper positive virkninger på den enkelte skole – og allerede har positive konsekvenser for elevene. Delvis handler dette om direkte virkninger av konkrete tiltak rettet mot leseopplæring, matematikkundervisning eller lignende. Delvis handler det om mer grunnleggende endringer i holdninger, kunnskap, systematikk og organisering, som faktisk er i ferd med å gi resultater som merkes i klasserommet.

Etter at oppfølgingsordningen ble lagt om i 2020 har ordningen fått en egen ettårig forfase.

Hensikten er å sette av god tid til det innledende analysearbeidet og sørge for kommunal forankring. Det synes som om de fleste kommunene har nytte av dette året, selv om det forblir noe uklart i hvilken grad analysefasen bringer ny kompetanse eller kunnskap.

Forankringsarbeidet i denne fasen varierer på tvers av deltakerkommunene. Vårt inntrykk er at skoleeierne i nokså begrenset grad involverer tillitsvalgte og lærere og andre relevante sektorer innledningsvis. Vi vet at tettere samarbeid mellom for eksempel skoleledere og skoleeier i denne fasen virker positivt på skoleledernes holdninger til ordningen. Det er rimelig å anta at det samme gjelder for andre aktører, og at en sterkere kollektiv prosess innledningsvis kunne fått positive konsekvenser for videre eierskap og engasjement. Kanskje kunne dette også medført bredere definerte utfordringsbilder og tiltakspakker. Noe som kunne vært hensiktsmessig gitt kompleksiteten rundt skolenes utfordringer.

Oppsummert ser vi nemlig at kommunene og skolene som deltar kan ha mer grunnleggende utfordringer, som vanskelig kan løses gjennom oppfølgingsordningen. Det handler om bemanningssituasjonen i skolen og i andre relevante sektorer og kommunal ledelse. Det handler om mer dyptliggende samfunnsutfordringer og sosioøkonomiske forhold og om elevutfordringer små, rurale kommuner har dårligere forutsetninger for å løse enn kommuner med et større støtteapparat. Vi ser imidlertid at oppfølgingsordningen med sin tverrsektorielle innretning inspirerer noen kommuner til å inkludere flere sektorer i sitt innsatsarbeid. På denne måten kan ordningen bidra til endring på et mer grunnleggende plan.

... når er det vi først oppdager disse barna som vi kan kalle sårbare?
Eller når er det vi oppdager familiene som kan være sårbare?
Er det jordmor som gjør det?

Eller er det første kontroll på helsestasjonen som gjør det?

Eller er det barnehagen som gjør det?

Eller er det i første klasse, i fjerde klasse?

Eller når gjør vi det?

(skoleeier, intervju, 2024/2025)

4. Desentralisert ordning for kompetanseutvikling yrkesfag

4.1 Om ordningen

Målet med tilskuddsordningen for kompetanseutvikling i yrkesfag har vært å bidra til å øke kompetansen og kvaliteten i videregående skoler, i fylkeskommuner og i lærebedrifter. Ordningen inngår i regjeringens satsing på desentralisert kompetanseutvikling og utgjør – sammen med tilskuddsordningen for grunnopplæringen – en helhetlig kompetansemodell. Dette sluttrapport-kapitlet samler funn fra hele evalueringen og bygger på intervjuene med fylkeskommunene våren 2025 samtidig som vi trekker linjer fra Delrapport 2 (Andresen mfl. 2022) og Temanotat 6 (Andresen mfl. 2024). Vår vurdering er at ordningen i dag fungerer som et fleksibelt, lokalt virkemiddel for å dekke uløste kompetansebehov som bygger oppunder fylkeskommunenes ansvar – men ikke gjennom et så tett samarbeid med andre aktører som tenkt i programteorien.

I likhet med de øvrige ordningene sikter ordningen for yrkesfag mot å styrke skoleeiers evne til å ta ansvar for kompetanseutvikling. Dette formålet ble likevel sterkere vektlagt for yrkesfagordningen enn for de andre ordningene. Det kommer blant annet til uttrykk ved at midlene til yrkesfagordningen gikk direkte til fylkeskommunene og ikke via Statsforvalteren. Ønsket fra staten om å bygge opp under skoleeiers ansvar er ikke nytt, vi finner det i tidligere statlige satsinger som for eksempel «Kompetanse for utvikling» (2005–2008), men dette elementet preget i mindre grad statens virkemiddelbruk på kompetansefeltet i perioden frem til de desentraliserte ordningene ble innført. Tilskuddsordningen markerer derfor et brudd, eller tilbakevending, ved å gi fylkeskommunene større ansvar og frihet til å tilpasse kompetansetiltak lokalt. De desentraliserte ordningene utfylte videreutdanningsordningene på flere måter, det gjelder både skoleeiers ansvar, lokal forankring og at de skulle bidra til en mer kollektivt orientert kompetanseutvikling. Selv om yrkesfagsordningen bygger på mye av det samme programteoretiske grunnlaget som tilskuddsordningen for grunnopplæringen, har den utviklet seg i en noe annen retning, tilpasset fag- og yrkesopplæringens særegne rammer og behov.

I en tidligere rapport fra prosjektet (Lahn mfl. 2021) pekes det på flere forhold som kunne skape spenninger i implementeringen av tilskuddsordningen for fag- og yrkesopplæringen. Dette gjaldt særlig den sterke koblingen til arbeidslivet, involveringen fra partene i arbeidslivet, de små og ofte fragmenterte fagmiljøene og et uttalt behov for faglig oppdatering både blant lærere og instruktører. En sentral forskjell mellom tilskuddsordningen for grunnopplæringen og tilskuddsordningen for fag- og yrkesopplæringen er at det er fylkeskommunen – og ikke Statsforvalteren – som organiserer og følger opp ordningen. I motsetning til ordningen for grunnopplæringen, der UH-sektoren er den sentrale kompetansetilbyderen, omfatter tilskuddsordningen for fag- og yrkesopplæringen et bredere spekter av aktører. Her har fylkeskommunene selv, arbeidslivets parter og andre samarbeidspartnere vært de viktigste tilbyderne av kompetanseutvikling. Det stilles heller ikke krav om formelle partnerskap med UH-sektoren. Samtidig er beløpene små. I 2024 ble det bevilget i alt 51 millioner kroner til ordningen for fag- og yrkesopplæringen, fordelt mellom fylkeskommunene. Dette beløpet utgjør en svært liten del av fylkeskommunenes samlede budsjett for kompetanseutvikling (Andresen mfl. 2022; Andresen mfl. 2024).

Vi deler implementeringen av ordningen inn i tre faser. I den første fasen, etter iverksettingen i 2019, ble implementeringen påvirket av eksterne faktorer som pandemien, innføring av

læreplanverket LK20 og sammenslåing og senere oppløsning av fylkeskommuner. I denne fasen var det ikke samsvar mellom myndighetenes programteori og situasjonen i praksis (Andresen mfl. 2022). I den andre fasen kom ordningen godt i gang og ble av fylkeskommunene vurdert som svært vellykket. En av grunnene var at fylkeskommunene fant en tilnærming til retningslinjene som fungerte lokalt og som passet med egne behov og forståelser (Andresen mfl. 2024). Den tredje fasen skal iverksettes i 2026, når ordningene slås sammen. Kapitlet peker derfor også fremover mot den nye ordningen.

Kapitlet søker å besvare to overordnede forskningsspørsmål:

Klarer nasjonale myndigheter gjennom den nye kompetansemodellen å bygge opp en infrastruktur for kompetanse- og kvalitetsutvikling som balanserer hensynet til nasjonal måloppnåelse med kommunal autonomi og lokal involvering?

Gjør den skoleeierne bedre i stand til å gjennomføre kompetanse/kvalitetsutviklingstiltak som er langsiktige, lokalt forankret og utviklet i partnerskap med yrkesfagfeltet?

I dette kapitlet starter vi med å beskrive fag- og yrkesopplæringens struktur og aktørlandskap og særtrekkene som kjennetegner kompetanseutvikling i yrkesfagene. Deretter presenterer vi myndighetenes programteori for tilskuddsordningen, inkludert endringer underveis. I hoveddelen analyserer vi hvordan ordningen er implementert og forvaltet i fylkeskommunene, basert på kvalitative intervjuer med fylkeskommunale ansatte og supplert med data fra de foregående rapportene i prosjektet. Til slutt drøfter vi fylkeskommunenes erfaringer, muligheter og bekymringer i møte med innføringen av en ny, samlet ordning fra 2026.

4.1.1 Datagrunnlag

Som vi redegjorde for i metodekapittelet består datagrunnlaget for evalueringen av flere typer kvalitative og kvantitative data samlet inn gjennom hele prosjektperioden. Vi har årlig gjennomført intervjuer med de ansvarlige for tilskuddsordningen i samtlige fylkeskommuner. Dette har gitt et datamateriale som fanger opp utviklingen i organisering, praksis og erfaringer over tid. I tillegg har vi fulgt prosjektet tett gjennom dokumentanalyser, deltakelse i referansegrupper og observasjon av de nasjonale nettverkssamlingene for fylkeskommunene, både digitale og fysiske. På nasjonalt nivå har vi intervjuet Kunnskapsdepartementet (Avdeling for videregående opplæring, fagskole og kompetansepolitikk) og fagansvarlige for ordningen i Utdanningsdirektoratet ved tre anledninger.

Det er gjennomført to spørreundersøkelser i 2022 og 2023. Undersøkelsene ble sendt til samarbeidsfora og yrkesopplæringsnemnder i alle fylker, samt til prøvenemnder, opplæringskontor, skoleledere og fagnettverk i fem utvalgte fylker.

Som en del av tidlig datainnsamling ble det gjennomført to casebesøk i 2020, med observasjoner og intervjuer av fylkeskommunene, samarbeidsfora og lokale nettverk/partnerskap. Vi gjennomførte også intervjuer med representanter fra fem aktørgrupper i casefylkene Rogaland og Trøndelag, og observerte møtene i samarbeidsforaene.

Sluttrapporten bygger i tillegg på nyere data fra 2024–2025. Dette omfatter observasjoner i det nasjonale nettverket og intervjuer med ansvarlige for tilskuddsordningen i alle 15 fylkeskommuner våren 2025, i en periode hvor fylkene hadde mottatt Utdanningsdirektoratets forslag til ny forskrift for den kommende ordningen. Totalt intervjuet vi 25 personer i denne fasen.

4.2 Fag- og yrkesfagenes struktur og kompetanseutvikling i yrkesfagene

Fag- og yrkesopplæringen er kjennetegnet av et komplekst aktørlandskap, der ansvar og oppgaver er fordelt mellom statlige myndigheter, fylkeskommunen og arbeidslivet. På nasjonalt nivå setter Kunnskapsdepartementet de overordnede rammene gjennom lov, forskrift og tildelingsbrev. Utdanningsdirektoratet forvalter ordningene, utvikler regelverk og tilbyr veiledningstiltak. Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) fungerer som et nasjonalt trepartssamarbeid med rådgivende rolle, mens de faglige rådene – fordelt på utdanningsprogram – gir innspill til innhold og kvalitet i utdanningen. SRY og faglige råd har gitt innspill underveis i prosessene med etablering av tilskuddsordningen for fag- og yrkesopplæringen.

På fylkeskommunalt nivå er fylkeskommunen både skoleeier og ansvarlig myndighet for fagopplæring i bedrift, med ansvar for dimensjonering, kontrakter og utdanningens kvalitet. Yrkesopplæringsnemnda er et partssammensatt rådgivende organ oppnevnt av fylkeskommunen, som skal gi råd om kvalitet og behov i fag- og yrkesopplæringen. Prøvenemndene har ansvaret for å gjennomføre fag- og svenneprøver og vurdere kandidatene etter læreplanene. I tillegg kommer samarbeidsforumene, som ble etablert med ordningen for å forankre og prioritere kompetansemidler lokalt.

På opplæringsarenaene møtes disse strukturene i praksis. I videregående skole har rektor og yrkesfaglærere ansvar for undervisning og utvikling. I arbeidslivet ivaretar lærebedriftene opplæringen gjennom faglige ledere og instruktører, ofte med hjelp av samarbeidsorgan (tidligere opplæringskontor) som fungerer som mellomledd mellom fylkeskommunen og bedriftene.

Den institusjonelle konteksten for fag- og yrkesopplæringen innebærer at beslutninger om kompetanseutvikling i dette feltet delvis skjer på andre måter enn i grunnopplæringen. Dette henger blant annet sammen med at lærebedriftene tar egne beslutninger og at flere aktører enn lærerne er involvert. I tillegg er aktørlandskapet annerledes på tilbudssiden. Behovene for kompetanseutvikling er mer heterogene og dekkes til dels på andre måter enn i grunnopplæringen. Dette innebærer at tiltakene i mindre grad kan standardiseres og må i større grad tilpasses lokale og bransjespesifikke behov. Denne konteksten påvirker hvordan tilskuddsordningen for fag- og yrkesopplæring har fungert og utviklet seg. Ikke minst gjør kompleksiteten både i behovene og i aktørlandskapet at samarbeidsforum får en annen rolle enn tenkt. Partnerskap med universitets- og høyskolesektoren står også mindre sentralt fordi kompetanseutviklingsbehovene i det enkelte yrkesfag i stor grad må dekkes på andre måter enn gjennom UH-sektoren.

Om lag 9 300 yrkesfaglærere underviste i yrkesfaglige utdanningsprogram i videregående skole i 2022 (Næss mfl. 2023). Yrkesfaglærere har som oftest bakgrunn som fagarbeidere og sitter på erfaringsbasert kunnskap fra arbeidslivet. En sentral del av deres jobb er å oversette denne praksiskunnskapen til en skolekontekst (Meld. St. 21 (2020–2021)). For yrkesfaglærerne står «det doble praksisfeltet» sentralt for deres identitet og deres kompetansebehov (Aspøy mfl. 2017). Begrepet «det doble praksisfeltet» er ikke nytt, men har lenge vært brukt for å beskrive yrkesfaglærerens situasjon (St.meld. nr. 16 (2001–2002)). De fleste yrkesfaglærere er faglærte og har jobbet i yrket før de ble lærere. Andre har ikke fagbrev, men annen utdanning og yrkespraksis fra sektoren. De har derfor en tilknytning både til sitt opprinnelige yrke og til læreryrket. En god yrkesfaglærer må både ha pedagogisk kompetanse og kjenne sitt fag og det videre fagfeltet de underviser i.

Denne dobbeltheten gjenspeiles i hvilke kompetanseutviklingsbehov de har. De har for det første behov for å holde seg oppdatert på den faglige utviklingen i eget fag og andre fag de gir opplæring i. For det andre har de samtidig behov for didaktisk og pedagogisk kunnskap og kunnskap om relasjonelt arbeid med elevene. Disse behovene er felles for mange lærere, mens de faglige oppdateringsbehovene er mer heterogene. Derfor er de ofte også vanskeligere å dekke. For det tredje har de et særskilt behov knyttet til å bygge relasjoner til arbeidslivet og fungere som bindeledd mellom skole og lærebedrift. Det forsterker behovet for tiltak som kombinerer faglig oppdatering i bedrift med didaktisk utvikling i skolen. Tidligere studier viser at faglig oppdatering som følge av endringer i arbeidslivet er det yrkesfaglærere selv savner mest (Aspøy mfl. 2017; Aamodt mfl. 2016).

Instruktører og faglige ledere i bedrift har en rolle som på mange måter ligner yrkesfaglærernes, men med en annen utgangsposisjon. De fleste har ingen formell pedagogisk utdanning, da det ikke stilles krav om dette i lærebedrifter. Likevel er pedagogisk og didaktisk kompetanse høyst relevant for rollen. Instruktørene skal veilede, motivere og instruere lærlinger slik at de oppnår kompetansemålene i faget (Meld. St. 21 (2020–2021)). De må kunne planlegge opplæringsoppgaver, formidle og forklare arbeidsprosesser, vurdere lærlingens fremgang og tilpasse opplæringen til den enkelte. I praksis utvikles slike ferdigheter gjennom erfaring, kurs eller veiledning fra samarbeidsorgan (opplæringskontor), men nivået kan variere. Fylkeskommunen har her et mer avgrenset ansvar knyttet til veiledning, læreplanforståelse, dokumentasjon og vurdering, mens den faglige oppdateringen ivaretas av bedriftene selv.

For prøvenemndsmedlemmene er vurderingskompetanse og kunnskap om nye læreplaner sentralt. Fylkeskommunen har ansvar for opplæring av prøvenemnder, og skal sørge for at de har tilfredsstillende kompetanse. Dette er reflektert i retningslinjene for ordningen, hvor prøvenemndsmedlemmer er definert som en av målgruppene.

4.3 Myndighetenes programteori for ordningen

Opprettelsen av en egen desentralisert ordning for kompetanseutvikling yrkesfag, adskilt fra den allerede eksisterende ordningen for grunnopplæringen, ble iverksatt i 2019, etter at Kunnskapsdepartementet i 2017 ga Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utvikle et helhetlig og varig system for etter- og videreutdanning av yrkesfaglærere (KD, Tildelingsbrev 2017; Andresen mfl. 2022). Begrunnelsen var at yrkesfaglærere har et særskilt ansvar i sin profesjonsutøvelse, og at fag- og yrkesopplæringen involverer flere aktører enn bare lærerne – blant annet instruktører, faglige ledere og prøvenemndsmedlemmer. Denne bredden gjør feltet mer komplekst enn skolefeltet (Lahn mfl. 2021), og krevde derfor en egen ordning. For en samlet oversikt over utviklingen av ordningen, se tidslinje 1.

Tidslinje 1. Utviklingen av tilskuddsordningen for kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen

2017 – KD gir Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utvikle et helhetlig og varig system for etter- og videreutdanning av yrkesfaglærere, i tråd med Yrkesfaglærerløftet og i sammenheng med den nye desentraliserte ordningen for skole (Tildelingsbrev 2017⁹).

⁹ https://www.regjeringen.no/contentassets/538022814c94425c9001a065c2c43fa7/tildelingsbrev-udir_med-omslag.pdf

2019 – Opprettelsen av en egen tilskuddsordning for fag- og yrkesopplæringen. Midlene går direkte til fylkeskommunene (Utdanningsdirektoratet, brev til fylkeskommunene 2019¹⁰).

2021 – Retningslinjene revideres og forskriftsfestes. Krav om samarbeidsforum og årlig plan for bruk av midler tydeliggjøres (Forskrift om tilskudd til lokal kompetanseutvikling, FOR-2021-01-26-229).

2026 – Planlagt sammenslåing av ordningene for skole og fag- og yrkesopplæringen til én samlet tilskuddsordning (Utdanningsdirektoratet 2025).¹¹

I tråd med tidslinjen har ordningen utviklet seg i flere faser: fra det opprinnelige oppdraget i 2017 til etableringen i 2019, via en utvidelse og forskriftsfesting i 2021, og nå med en planlagt sammenslåing i 2026. Felles for alle fasene er myndighetenes ønske om å gi fylkeskommunene større ansvar og frihet, og samtidig sikre nasjonale rammer gjennom forskrift og krav til samarbeidsstrukturer.

I kjernen av modellen lå de samme prinsippene som for skolefeltet: kompetanseutviklingen skulle være kollektiv, lokalt forankret og profesjonsstyrt. Med kollektiv kompetanseutvikling mener vi her tiltak for et fellesskap (skole-/bedriftsnivå) og med deling utover enkeltpersoner. Lokalt forankret betyr at behov identifiseres i praksisfeltet og prioriteres i fylkeskommunale strukturer/samarbeidsfora. I Delrapport 2 (Andresen mfl. 2022, s. 10) ble dette presentert som en sirkulær prosess: behovene skulle først identifiseres av praksisfeltet, så bearbeides og prioriteres i samarbeidsfora, før fylkeskommunen fordelte midlene og tiltakene ble iverksatt. Dette utgjorde de grunnleggende premissene for hvordan ordningen i utgangspunktet var ment å fungere. Funnene våre viser imidlertid at denne sirkelen ofte brytes.

Retningslinjene fra 2021 konkretiserte hvordan prinsippene i programteorien skulle omsettes i praksis:

- Samarbeidsforumet skulle være det sentrale organet for vurdering og prioritering av tiltak.
- Fylkeskommunen skulle utarbeide en årlig plan for bruk av midlene.
- Målgruppene var yrkesfaglærere, instruktører, faglige ledere i bedrift og prøvenemndsmedlemmer.
- Fylkeskommunene sto fritt til å inkludere andre aktører der det var hensiktsmessig.

Midlene kunne brukes fleksibelt – både til behovsvurdering, planlegging og gjennomføring av tiltak. Hospiteringsordningen, som fylkeskommunen også var ansvarlig for, skulle styrkes og videreutvikles, som et ledd i å legge til rette for tettere kunnskapsutveksling mellom skole og arbeidsliv. Dette bygger på tidligere forskning som trekker frem hospitering som en svært verdifull måte å holde seg faglig oppdatert (bl.a. Aspøy mfl. 2017).

Myndighetenes programteori (se Figur 4-1) beskrev *utfordringsbildet* som å være manglende lokal forankring og langsiktighet i kompetanseutviklingstiltakene. *Virkemidlet/tiltaket* var å utbetale det statlige tilskuddet til fylkeskommunen, som så skulle etablere et samarbeidsforum som skulle enes om langsiktige kompetansetiltak og prioritere og fordele midler i henhold til dette. *Resultater på kort sikt* skulle være langsiktig og lokalt treffsikker kompetanseutvikling, og tettere samarbeid mellom skole og arbeidsliv. *På lang sikt* skulle tiltaket bidra til at sektormålene ble nådd.

¹⁰ <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-oslo-og-viken/barnehage-og-opplaring/grunn-og-videregaende-skole/2019/dekomp/foringer-for-desentralisert-ordning-for-yrkesfag.pdf>

¹¹ <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/helhetlig-system-for-kompetanse-og-karriereutvikling/>

Betingelser for dette var at de sentrale aktørene ble involvert, og at de sammen med fylkeskommunene tok ansvar for gjennomføring av kompetanseutviklingstiltakene.

Programteorien forutsetter en tydelig ansvarsdeling: staten fastsetter rammer og finansierer et begrenset tilskudd; fylkeskommunene har koordineringsansvar og skal prioritere tiltak gjennom samarbeidsforum og årlige planer; de har også ansvaret for skolene og yrkesfaglærernes kompetanseheving; arbeidslivet (bedrifter/samarbeidsorgan) har hovedansvar for instruktørens faglige oppdatering og for å stille læringsarenaer til rådighet; og prøvenemndene skal sikres oppdatert vurderingskompetanse. Slik er ordningen innrettet for å gjøre fylkeskommunene bedre i stand til å ivareta sitt ansvar og koordinere feltet i tett dialog med arbeidslivet.



Figur 4-1 Logisk modell for desentralisert ordning for kompetanseutvikling yrkesfag.

Note: FK=fylkeskommunen, SF= samarbeidsforum, UH=universitets/høgskolesektor

I de neste delene av kapitlet ser vi nærmere på hvordan denne programteorien faktisk er blitt forstått, organisert og praktisert i fylkeskommunene, og hvilke erfaringer som peker frem mot en ny samlet ordning fra 2026.

4.4 Hvordan har tilskuddsordningen fungert?

Siden oppstarten i 2019 har tilskuddsordningen for kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen gjennomgått en gradvis utvikling, preget av strukturelle utfordringer og lokale tilpasninger. I den første fasen ble implementeringen forstyrret av tre parallelle prosesser: fylkessammenslåingene og deretter oppløsningene, koronapandemien og innføringen av nytt læreplanverk (LK20) (Andresen mfl., 2022). Flere fylkeskommuner meldte om begrensede ressurser og kapasitet til å bygge opp nye strukturer for kompetanseutvikling, enkelte lyktes ikke i å etablere samarbeidsfora og i noen tilfeller ble tildelte midler stående ubrukt.

Etter hvert som ordningen ble bedre kjent og forankret, har den også blitt mer aktivt brukt i fylkene. I 2024–25 deltok til sammen over 200 videregående skoler, og flere tusen yrkesfaglærere, instruktører og prøvenemndsmedlemmer, noe som viser at ordningen etter hvert har fått et bredt nedslag i hele sektoren (rapport fra fylkeskommunen s. 34–39). Flere aktører har fått kjennskap til mulighetene midlene gir, og de fleste fylkeskommuner meldte om full bruk av tildelte midler. Samtidig pekte flere fylkeskommuner på at det de opplevde som den lave graden av statlig detaljstyring har gitt rom for lokal tilpasning. Dette har gjort det mulig å koble ordningen til regionale strategier for fagopplæring, men har også ført til variasjoner i hvordan ordningen faktisk forvaltes (Andresen mfl. 2024).

4.4.1 Samarbeidsforum og nasjonalt nettverk

Samarbeidsforumene har i løpet av evalueringsperioden blitt etablert i alle fylkene, men spiller svært ulike roller. Mange steder fungerer de primært som et rådgivende organ, ikke som en arena for aktiv prioritering av tiltak. I retningslinjene fra 2021 var det spesifisert at samarbeidsforumet skulle være det sentrale organet for vurdering og prioritering av tiltak, men flere fylkeskommuner har utviklet egne tilpasninger av hvordan forumet brukes. Tilpasningene begrunnes med fag- og yrkesopplæringens særegenheter og at tilskuddsmidlene er små. Representantene i samarbeidsforum har for eksempel vært rektorer fra skoler med yrkesfag, arbeidstaker-organisasjoner (LO, Utdanningsforbundet), en representant for yrkesopplæringsnemnda, samarbeidsorgan for enkelte bransjer (opplæringskontor), en fra UH-sektoren og flere fra fylkeskommunen, og de har som oftest møttes to ganger i året. Det var flere fylkeskommuner som fortalte at det opplevdes lite hensiktsmessig å bruke dette partssammensatte organet for å diskutere om en yrkesfaglærer skal få f.eks. 5 000 kroner til hospitering. De fant det mer nyttig å bruke samarbeidsforum som arena for å forankre valgene som fylkeskommunen har gjort og bruke dem som et rådgivende organ. Selv om samarbeidsforum har fungert annerledes enn tenkt, opplever mange av medlemmene i foraene likevel at de har fungert godt som arenaer for informasjonsutveksling og samarbeid om hvordan lokale kompetansebehov kan dekkes. Rapporteringen fra 2024–25 viser at samarbeidsfora i økende grad involverer både yrkesopplæringsnemnder, opplæringskontor, universitets- og høgskolesektoren og fagskoler, noe som gir bredere forankring enn i de første årene av ordningen. Slik sett ivaretar foraene i en viss grad intensjonene i retningslinjene for samarbeidsforum. Halvparten av yrkesopplæringsnemndene rapporterte både i 2022 og 2023 at rolle- og ansvarsdelingen mellom nemnda og samarbeidsforum var uklar, og mange fra arbeidsgiversiden uttrykte kritikk mot hvordan samarbeidet med nemnda fungerte (Andresen mfl. 2022, Andresen mfl. 2024).

I det nasjonale nettverket får fylkeskommunene mulighet til å lære av hverandre, dele erfaringer og hente inspirasjon, samtidig som at Utdanningsdirektoratet oppdaterer dem om endringer og annen informasjon. Nettverket har blant annet bidratt til konkrete forbedringer som utvikling av kursmodeller, etablering av lærlingeombud og opprettelsen av et eget nettverk for prøvenemnder, og oppleves som svært velfungerende. Dette viser at mens samarbeidsforaene lokalt varierer sterkt i funksjon, fungerer den nasjonale arenaen som en viktig struktur for deling og kollektiv læring.

4.4.2 Tiltak i praksis

Det har vært store variasjoner i hvordan midlene har blitt fordelt i de ulike fylkeskommunene. De mest utbredte tiltakene det siste året var faglig oppdatering for yrkesfaglærere, kurs for instruktører og faglige ledere i bedrift, opplæring for prøvenemnder og hospitering og Yrkesfaglærer 2-ordningen (Rapport fra fylkeskommunen 2024–2025). Noen av fylkeskommunene velger å fordele midlene direkte til skolene, mens andre bruker

søknadsbaserte modeller. Disse ulikhetene påvirker hvem som faktisk søker og får tildelt midler. Skolene har fremdeles vært de mest aktive søkerne, og i den første fasen ble tiltakene i stor grad rettet mot skolen, mens arbeidslivets målgrupper ble mindre prioritert. Dette henger sammen med at kartlegging av kompetansebehov i større grad ble gjort i skolene og at fagfornyelsen først ble implementert der (Andresen mfl. 2022). Variasjonen i organisering vurderes generelt som en styrke av fylkeskommunen selv, fordi den åpner for lokal tilpasning basert på forskjellige behov, strukturer og kapasitet i fylkeskommunene.

I perioden tilskuddsordningen har fungert er det også registrert en økende bruk av midlene til tiltak rettet mot aktører i arbeidslivet – som instruktører, samarbeidsorgan og medlemmer av prøvenemnder – selv om det fortsatt er betydelige forskjeller mellom fylker i hvordan disse gruppene prioriteres (Andresen mfl. 2024). Denne utviklingen viser at ordningen i større grad favner hele målgruppen slik den er definert i retningslinjene, men ulikhetene antyder at graden av oppfyllelse av programteorien varierer betydelig mellom fylkene. Spørreundersøkelsene som ble gjennomført tyder på at både skoleledere, faglige lærernettverk og medlemmer i prøvenemnder opplever tilskuddsordningen som en god måte å støtte kompetanseutvikling på. Flere fylkeskommuner rapporterer om konkrete praksisendringer som følge av tiltakene, for eksempel tettere samarbeid mellom skole og lærebedrifter, nye fagseminarer og styrket vurderingskompetanse i prøvenemnder.

Fylkeskommunenes mulighet til å prioritere midler etter lokale behov trekkes frem som en av ordningens fremste suksessfaktorer. Lav grad av byråkratisering og høy grad av fleksibilitet muliggjør målrettede tiltak som ofte springer ut av konkrete behov i skoler, samarbeidsorgan og bedrifter. Dette er særlig hensiktsmessig i en sektor med over 180 lærefag og stor variasjon i faglig innhold og organisering. Som nevnt tidligere har forskning vist at yrkesfaglærere selv føler at det største udekkede behovet ligger i faglig oppdatering i sitt/sine yrkesfag (Aspøy mfl. 2017). Samtidig peker flere på at mange av tiltakene er små og isolerte, og at det kan være krevende å vurdere om de faktisk fører til varig kollektiv kompetanseutvikling. Evalueringen viser at ordningen oppleves som vellykket nettopp fordi den har fått lov til å virke på en annen måte enn forutsatt. Relevante momenter her er at samarbeidsforum ble tillatt å være rådgivende fremfor tildelende og at midlene kunne brukes til å dekke konkrete behov uten å være knyttet til en langsiktig og helhetlig plan. På begge disse områdene fremstår avvikene mer som en «teorifeil» enn en «implementeringsfeil». Programteoriens ambisjon om at ordningen i seg selv skulle føre til et «gjensidig utviklende og lærende samarbeid mellom partene» var for ambisiøs gitt midlenes størrelse og de mange aktørene og deres prioriteringer. Det samme gjelder til en viss grad målet om en langsiktig, helhetlig og delvis fagovergripende plan for kompetanseutvikling, noe ordningen i seg selv er for liten til å utløse. Da prioriteres heller konkrete enkelttiltak. Samtidig forsøker de fleste samarbeidsforumene å lage en langsiktig plan for prioritering av tiltak som over tid kan danne en ramme for enkelttiltakene.

Erfaringene fra 2025 bekrefter i stor grad bildet som har utviklet seg over tid. Fylkeskommunene beskriver ordningen som fleksibel, lite byråkratisk og praksisnær. Midlene benyttes til tiltak som er lokalt initierte, raskt gjennomførbare og ofte tverrgående mellom skole og arbeidsliv. Mange understreker at ordningen har gjort det mulig å realisere tiltak på en enklere måte, særlig innen hospitering og «yrkesfaglærer 2».¹² Begge tiltak gir mulighet for faglig oppdatering i takt med arbeidslivets behov, og fremheves som både faglig relevante og organisatorisk gjennomførbare.

¹² Hospiteringsordningen gir yrkesfaglærere mulighet til å være i bedrift for faglig oppdatering, samtidig som instruktører og faglige ledere får bedre innsikt i hvordan skolen arbeider frem mot læretid. Yrkesfaglærer 2 ordningen innebærer at fagpersoner fra arbeidslivet deltar direkte i yrkesfaglig opplæring og underviser i relevante temaer fra eget fagområde, enten på skolen eller i bedrift.

Spesielt «yrkesfaglærer 2» har vært populært i enkelte fylkeskommuner fordi det kan gjennomføres uten behov for vikarer.

Flere informanter opplever også at ordningen har blitt mer kjent og etterspurt over tid. Den lave terskelen for å søke, samt enkle prosedyrer, trekkes frem som avgjørende for å sikre lokal forankring og faktisk bruk. Både fylker med faste søknadsfrister og fylker med løpende behandling vurderer sine systemer som velfungerende. Samtidig er det fortsatt store variasjoner i hvordan midlene fordeles mellom målgrupper. I noen fylker prioriteres prøvenemnder og instruktører eksplisitt gjennom kurs, samlinger og støtte til Utdanningsdirektoratets kompetansepakker, mens andre i større grad bruker andre budsjettposter til disse gruppene. Yrkesfaglærere er den klart mest prioriterte målgruppen i alle fylker.

Hovedbildet er at selv om tilskuddsmidlene utgjør en svært liten del av fylkeskommunenes samlede utdanningsbudsjett, har de stor symbolsk og praktisk betydning. Ordningen oppleves som et «smøretilskudd» som muliggjør initiativ som ellers ville blitt nedprioritert. Nettopp fordi beløpet er lite, er fleksibilitet og enkelhet i forvaltningen avgjørende for at ordningen skal ha effekt.

4.4.3 Samordning mellom tilskuddsordningene

Erfaringene med samordning mellom de to tilskuddsordningene varierer betydelig mellom fylkene. I over halvparten av fylkene har det vært etablert kontaktflater mellom de to ordningene – enten i form av felles planlegging, samordnede tiltak eller at ansatte har hatt ansvar for begge tilskuddsordningene. I enkelte fylker har det vært dialog mellom avdelingene eller seksjonene, særlig der det har vært tiltak eller kurs som har vært overlappende for studiespesialiseringslærere og yrkesfaglærere. I andre fylker har det derimot vært svakt samarbeid og lav kjennskap på tvers av ordningene. I disse fylkene forteller informantene at mange i fagopplæringsmiljøet ikke vet hvem som har ansvar for tilskuddsordningen for skole – og at tiltakene i praksis har vært helt atskilt. Det pekes også på at denne adskillelsen delvis skyldes organisering i fylkeskommunen, statsforvalters forståelse av ordningen og ulike tradisjoner og tilnærminger til kompetanseutvikling i fylkeskommunene. I fylkeskommuner med svakt samarbeid fortalte ansvarlig for ordningen for fag- og yrkesopplæringen at statsforvalter har ment at yrkesfaglærere ikke kunne motta kompetansemidler fra tilskuddsordningen for grunnopplæringen.

Der hvor det har vært manglende samordning har det ført til dobbeltarbeid, fragmenterte tiltak og lavere ressursutnyttelse. Dette gjelder særlig tiltak som alle lærere (både yrkesfaglærere og studiespesialiseringslærere) kunne dratt nytte av, som relasjonskompetanse, vurderingskompetanse, norsk som andrespråk, psykisk helse eller inkludering. Samlet sett viser våre erfaringer at det er et uforløst potensial for samarbeid mellom ordningene. Dette peker i retning av en mer helhetlig modell.

4.4.4 Forventninger og bekymringer til ny helhetlig ordning

Flere fylkeskommuner uttrykker en grunnleggende positiv forventning til den nye helhetlige ordningen, og ser potensial for bedre koordinering, mer helhetlig planlegging og økt kvalitet i kompetanseutviklingen. Enkelte fylker rapporterer at de allerede har begynt å samordne tiltakene med tilskuddsordningen for skole og andre nasjonale satsinger, slik at erfaringene fra dagens ordning kan videreføres inn i en mer helhetlig modell fra 2026. Sammenlignet med forrige runde med datainnsamling i 2023 og 2024 har bekymringene blitt færre. Hovedbegrunnelsen for at fylkeskommunen i dag er mer positiv, er at det er bestemt at det er fylkeskommunen, ikke statsforvalter, som skal forvalte den nye helhetlige ordningen for videregående opplæring. Dette

gjelder særlig fylker som allerede har etablert tverrfaglige samarbeidsstrukturer og som har erfaring med å forvalte flere ordninger på samme tid.

Samtidig kommer det tydelig frem at optimismen er blandet med uro. Tre hovedbekymringer peker seg ut:

1. **Yrkesfagenes synlighet og prioritet:** Flere informanter frykter at fag- og yrkesopplæringen vil komme i skyggen av skolelogikken i en felles ordning, og etterlyser tydeligere forankring av praksisnære tiltak som hospitering og «yrkesfaglærer 2» i forskriftsteksten. Det pekes også på at formuleringen «kollektiv kompetanseutvikling» i forslaget til ny forskrift kan være vanskelig å realisere i små fagmiljøer og for aktører uten faste fellesskap, som faglige ledere og instruktører i bedrift. Dette må også sees i sammenheng med at det ofte er faglige oppdateringsbehov som har vært opplevd som viktig å dekke gjennom ordningen.
2. **Økt byråkratisering:** En av styrkene ved dagens ordning har vært muligheten til å iverksette tiltak raskt, uten omfattende planer og krav til langsiktig forhåndsplanlegging. Flere frykter at en større tilskuddsordning vil svekke det lokale handlingsrommet. Særlig mindre fylkeskommuner med færre administrative ressurser er opptatt av at ny ordning må ivareta lav terskel, enkel søknadsprosess og lokal skjønnsutøvelse.
3. **Kontinuitet og kompetanseoverføring:** I fylker hvor ansvarsforholdene har vært fragmenterte, og der ordningene har vært lite samordnet, uttrykkes det bekymring for hvordan kompetanse og erfaring skal videreføres inn i ny modell. Enkelte har allerede begynt å rigge nye team, mens andre beskriver at hvor ansvaret skal ligge fortsatt er uklart – og at det er usikkert hvem som skal koordinere tiltak fremover.

Erfaringene fra dagens ordning viser at fleksibilitet og lav terskel har vært avgjørende for å sikre bruk og forankring. Det er derfor en utbredt forventning om at en helhetlig ordning må videreføre disse kvalitetene, samtidig som den gir tydelige nasjonale rammer.

4.5 Avslutning

Tilskuddsordningen for kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen fremstår i dag som et relevant og nyttig virkemiddel, godt etablert i alle fylkeskommuner. Etter en innledende fase preget av strukturelle utfordringer – som fylkessammenslåinger, pandemihåndtering og innføringen av LK20 – har ordningen utviklet seg til å bli et fleksibelt og praksisnært verktøy for lokal kompetanseutvikling. Den desentraliserte modellen har gitt rom for tilpasning til lokale behov og kontekster, og fylkeskommunene har i stor grad tatt eierskap til ordningen. Variasjonen i implementering – fra direkte tildelinger til søknadsbaserte modeller – reflekterer den desentraliserte programteorien som gir mulighet for lokal tilpasning.

Samarbeidsfora er etablert, men fungerer svært ulikt. Hovedfunnet i lys av programteorien er at ordningen i liten grad fungerer som en sirkulær og kollektiv prioriteringsmodell der behov identifiseres, bearbeides i samarbeidsfora og omsettes i felles tiltak. I praksis er forumene først og fremst rådgivende. Vi vurderer at dette avviket ikke skyldes en «feil» implementering, men snarere at ordningen ble kopiert fra skolefeltet uten å ta tilstrekkelig hensyn til yrkesfagenes særegne aktørkart og organisering mellom skole og arbeidsliv. Det nasjonale nettverket trekkes frem som en særlig styrke. Vi vurderer nettverket som et korrektiv til lokale variasjoner, og som et viktig forum for kollektiv læring og spredning av gode modeller.

Arbeidslivets aktører – instruktører, opplæringskontor og prøvenemnder – er gradvis mer inkludert som målgruppe for tiltak, men fortsatt ujevnt ivaretatt sammenlignet med

yrkesfaglærerne. Det er også viktig å understreke at ordningen er økonomisk beskjeden: midlene utgjør kun en liten del av fylkeskommunenes samlede budsjett for kompetanseutvikling. Nettopp fordi rammen er så begrenset, fungerer ordningen som et supplement til de midlene som fylkeskommunene allerede bruker på kompetanseutvikling. Likevel har ordningen blitt svært godt tatt imot, trolig både fordi den gir en signaleffekt om at kompetanseutvikling er viktig i fag- og yrkesopplæringen og fordi den gir mulighet til å realisere tiltak som ellers ikke hadde blitt iverksatt. Ordningen har dermed bidratt til lokalt forankret kompetanseutvikling, men utfordringen ligger i at mange tiltak er små og isolerte, noe som gjør det krevende å vurdere effekten de over tid har på kollektiv læring.

I statens styring av grunnopplæringen er det en spenning mellom å understøtte skoleeiers ansvar og selvstendighet på den ene siden og å oppnå nasjonale styringsmål på den andre. I tilskuddsordningene har man generelt villet styrke skoleeiers evne til å ta selvstendig ansvar for sine skoler. I ordningen for fag- og yrkesopplæring er det en tyngre vektlegging av skoleeiers/fylkeskommunens ansvar enn i tilskuddsordningen for barnehage og grunnopplæringen. I sistnevnte ordning er utvikling av samarbeid/partnerskap med universiteter og høyskoler et likestilt hensyn. Denne forskjellen kommer til uttrykk blant annet i at fylkeskommunene i ordningen for fag- og yrkesopplæring får pengene direkte og ikke via Statsforvalteren. Idéer om partnerskap og nettverksstyring er et viktig idémessig grunnlag for den generelle tilskuddsordningen for barnehage og grunnopplæringen. De er heller ikke fraværende i ordningen for fag- og yrkesopplæring, men svakere betont, og ikke helt tilpasset et annet aktørlandskap der arbeidslivssiden har klarere interesser og tilbudssiden ser helt annerledes ut.

Også i implementeringen av ordningen har staten ved Utdanningsdirektoratet valgt å gi fylkeskommunene en stor grad av frihet til å tilpasse ordningen til de situasjonene og rammebetingelsene de har stått i. For eksempel har ikke Utdanningsdirektoratet strammet inn vesentlig selv om samarbeidsforaene har fungert på en litt annen måte enn tenkt. Dette har bidratt til at fylkeskommunene har vært svært fornøyd med ordningen.

Når vi ser fremover, peker erfaringene på at fleksibiliteten og den lave terskelen for å iverksette tiltak må videreføres. For å lykkes må en ny ordning sikre yrkesfagenes synlighet og prioritet, blant annet gjennom tydelig forankring av praksisnære tiltak som hospitering og Yrkesfaglærer 2 i ordningen. Den enkle administrasjonen i dagens ordning gjør at små fagmiljøer og aktører uten faste fellesskap kan delta, og dette er en styrke som bør bevares. Koordinering og læring bør videreføres, både gjennom etablerte samarbeidsarenaer og det nasjonale nettverket. Kontinuitet og kompetanseoverføring må sikres slik at dagens erfaringer og strukturer ikke går tapt.

Samlet sett vurderer vi at tilskuddsordningen fungerer best som et «smøretilskudd»: selv om beløpene er små, gir de betydelig merverdi ved å skape handlingsrom for raske, lokalt initierte tiltak. Utfordringen for en helhetlig ordning fra 2026 blir å bevare denne fleksibiliteten, samtidig som ambisjonene om kollektiv prioritering og bred aktørinvolvering og utvikling av profesjonelle læringsfelleskap styrkes.

En mer kollektivt orientert kompetanseutvikling kan skje både gjennom å utvikle skolen som organisasjon, særlig via utvikling av de interne, profesjonelle læringsfelleskapene, og gjennom utvikling av læringsfelleskap innenfor faget eller profesjonen på tvers av organisasjoner. I ny tilskuddsordning er det en ambisjon om at «Tilskuddsordningen skal styrke profesjonelle læringsfelleskap i og mellom videregående skoler og lærebedrifter vurdert ut fra lokale behov».¹³ Hvis slike faglige fellesskap skal utvikles på tvers av skillet skole–lærebedrift, kreves det felles

¹³ <https://www.udir.no/om-udir/udirs-svar-pa-opppdrag-fra-kunnskapsdepartementet/utkast-til-forskrifter-for-tre-tilskuddsordninger/vedlegg-2-forskrift-om-tilskuddsordning-for-kollektiv-kompetanseutvikling-i-videregaaende-opplaring/>

arenaer og mer kontakt mellom lærere og instruktører. Individuelle tiltak som hospitering i bedrift (og skole) vil her paradoksalt nok kunne være et viktig virkemiddel for å oppnå mål om kollektiv læring.

5. Avsluttende drøftelse

5.1 Hovedfunn

Målet med denne evalueringen har vært å undersøke om den nye kompetansemodellen når målene:

1. Klarer nasjonale myndigheter gjennom den nye kompetansemodellen å bygge opp en infrastruktur for kompetanse- og kvalitetsutvikling som balanserer hensynet til nasjonal måloppnåelse med kommunal autonomi og lokal involvering?
2. Gjør den skoleeierne bedre i stand til å gjennomføre kompetanse/kvalitetsutviklingstiltak som er langsiktige, lokalt forankret og utviklet i partnerskap med UH/yrkesfagfeltet?
3. Bidrar oppfølgingsordningen til å løfte skoleeiere/kommuner som ligger under nedre grense til å ta ansvaret for kompetanseutvikling selv?

Vi mener at myndighetene gjennom ordningen med samarbeidsforum har klart å bygge en sterk nasjonal infrastruktur for desentralisert kompetanse- og kvalitetsutvikling i grunnskole og videregående skole, der samspillet mellom Utdanningsdirektoratet og statsforvalterne fremstår som særlig vellykket. Ordningen har bidratt til langsiktighet, tydelige kriterier og et felles rammeverk som oppleves relevant og tilpasset lokale behov. Samtidig er det fremdeles utfordringer knyttet til partnerskap og lokal involvering; skoleeiere og tillitsvalgte har ulike oppfatninger om kvaliteten på samarbeidet, og UH-sektoren har varierende kapasitet til å delta i skolebasert utviklingsarbeid. Selv om en langsiktig finansiering har gitt bedre forutsigbarhet, er strukturelle og organisatoriske forhold fortsatt begrensende. Totalt sett viser imidlertid både kvantitative og kvalitative funn at ordningen har styrket samhandling og bidratt til måloppnåelse.

Tilskuddsordningen for kompetanseutvikling i yrkesfag har utviklet seg til et fleksibelt og praksisnært virkemiddel som alle fylkeskommuner oppfatter som relevant og nyttig. Ordningen har funnet sin form som et desentralisert system med rom for lokale tilpasninger. Fylkeskommunene har i stor grad tatt eierskap, men samarbeidsforaene fungerer ulikt og opptrer ofte mer rådgivende enn styrende. Dette avviket skyldes trolig at modellen ble hentet fra skolefeltet uten tilpasning til yrkesfagenes særpreg og aktørbilde. Den nasjonale nettverksarenaen hvor fylkeskommuner og Utdanningsdirektoratet møter, fungerer som en viktig korrigerende og lærende struktur. Arbeidslivets aktører inkluderes i økende grad, men fortsatt mindre systematisk enn yrkesfaglærerne. Ordningen er økonomisk beskjeden, men beskrives som et verdifullt supplement som gir rom for tiltak som ellers ikke ville blitt realisert.

Utdanningsdirektoratet har vist tillit til skoleeier ved å la fylkeskommunene beholde høy grad av frihet over bruken av midlene. Dette har bidratt til positive erfaringer lokalt. Fylkeskommunene beskriver fleksibiliteten og den lave (kriteriebaserte) terskelen for tiltak som et suksesskriterium. Samlet sett fremstår ordningen som et effektivt «smøretilskudd» som gir betydelig merverdi med små midler. Utfordringen videre blir å bevare fleksibiliteten samtidig som den kollektive dimensjonen styrkes.

Oppfølgingsordningen er et treårig tilbud rettet mot kommuner/skoleeier som ikke uten videre kan godtgjøre seg tiltak gjennom desentralisert ordning. Dagens uttrekksmodell fungerer i all hovedsak. Oppstartsfasen er en sårbar fase hvor rekruttering av relevante veiledere er utfordrende. Skoleeierne har også utfordringer med å skape lokal forankring. Fleksibiliteten i ordningen er en styrke i møte med ulike lokale kontekster, men den skaper også variasjon i problemforståelser og praksis mellom embeter og regioner. Kommunale utfordringer tolkes ofte

som skoleproblemer snarere enn som spørsmål om skoleeiers kompetanse. Til tross for dette bidrar ordningen til positiv endring både i undervisningspraksis og i mer grunnleggende arbeidsmåter og samarbeidsformer. Mange deltakerkommuner har underliggende strukturelle utfordringer som ordningen alene ikke kan løse, men som den i enkelte tilfeller bidrar til å adressere gjennom økt tverrsektorielt samarbeid og mer helhetlige tiltak.

De tre ordningene representerer ulike, men komplementære grep i utviklingen av et kunnskapsbasert og samhandlingsorientert styringssystem for utdanningssektoren. Samlet markerer de et skifte fra kortsiktige satsinger til mer varige strukturer for lokal kvalitetsutvikling, der staten styrer gjennom tillit, partnerskap og kapasitetsbygging i tillegg til kontroll. Samlet viser ordningene hvordan statlig initiativ og lokal autonomi kan balanseres for å fremme læring, samarbeid og varig kapasitetsbygging i sektoren.

5.2 Et nytt system på vei

Det er vedtatt et nytt «helhetlig og varig system for kompetanse- og karriereutvikling»¹⁴, som skal fases inn i 2025 og 2026. Målet er i større grad enn tidligere å gjøre det mulig for skoleeierne å se tiltakene i sammenheng, og gi et godt grunnlag for helhetlig planlegging av kompetansetiltak. Det finnes grunnleggende likheter i tenkemåte og prinsipper mellom de tre ordningene, på tvers av grunnskole og oppfølgingsordningen, mellom grunnskole og videregående skole, som gjør det mulig og naturlig å se ordningene i sammenheng, og også for å lære på tvers av ordningene. Samtidig er det alltid enklere å se sammenhenger og synergier, enn å realisere dem. Vi vil kommentere dette i det følgende, og også komme med noen refleksjoner rundt forslaget til et nytt helhetlig system.

5.2.1 Sammenhenger og forskjeller mellom ordningene

Det er grunnleggende likheter mellom de ordningene vi har sett på. De er regulert av samme lovgivning, de handler om statlige etterutdanningsmidler og skal supplere de midlene skoleeier allerede skal bruke for å sikre medarbeidernes kompetanse. Det handler midler/tiltak det er frivillig å søke på / ta imot, og tiltakene skal bygge kapasitet og kompetanse hos skoleeiere, slik at de kan ta det ansvaret de er pålagt gjennom opplæringsloven. Kvalitetsvurderingssystemet kan sies utgjøre en slags felles dypstruktur for dette arbeidet. Man skal jobbe innenfor kvalitetssirkelen med å sette mål (behovskartlegging), planlegging, gjennomføring og evaluering. Dette er et kontinuerlig arbeid som krever involvering og dialog på tvers av nivåer og aktører.

For oppfølgingsordningen dreier det seg ikke om tilskudd til etterutdanning, men om ekstraordinære midler som skal gjøre skoleeier i stand til å søke om ordinære etterutdanningsmidler. Men ellers ligner ordningene på hverandre.

Desentralisert kompetanseutvikling for skole og oppfølgingsordningen kan videre sies å være komplementære ordninger. I begge tilfeller spiller statsforvalter en sentral rolle, og hvor tilsyns- og kontrollroller må sees i sammenheng med utviklingsroller. Eksterne fagmiljøer og fagpersoner står sentralt, om enn på en mer systematisk måte i skole, gjennom partnerskapsordningen. Videre er ordningene komplementære, i den forstand at den desentrale ordningen skal treffe alle kommuner/skoleeiere, mens oppfølgingsordningen skal treffe dem med særlig utfordringer. Prinsippene som skal ligge til grunn for innsatsen er også i stor grad sammenfallende, selv om ordinær kompetanseutvikling står i søkelyset for den desentrale ordningen, mens det er

¹⁴ <https://www.regjeringen.no/contentassets/ea77600fe5a64ac39c245d8396e0e328/no/pdfs/strategi-kompetanseutvikling-for-alle-ansatte.pdf>

skoleeiers kompetanse og kapasitet til å drive kompetanse- og kvalitetsutvikling som er sentralt i oppfølgingsordningen.

Men som vi var inne på over, det kan være enklere å påpeke sammenhenger og synergier, enn faktisk å konkretisere hvordan disse synergiene skal realiseres.

Et eksempel på dette er at Utdanningsdirektoratet i hele evalueringsperioden har vært opptatt av å se ordninger og tiltak i sammenheng, og tenke overgripende og helhetlig. Samtidig har det ikke, så lenge vi har holdt på, eksistert noen styringsdokumenter som på noen enkel måte har fremstilt hvordan disse ordningene henger sammen, og ikke minst for hvem de henger sammen. Denne uklarheten gjelder Stortingsmeldingen som lå til grunn for hele ordningen, men den gjelder også forslagene/beslutningene til dagens nye helhetlige ordning, hvor yrkesfagene knapt er nevnt. Sammenhenger og synergier mellom ordningene er et anliggende som myndighetene har artikulert etter hvert, selv om noen kanskje har sett for seg dette hele tiden.

I tillegg er det lite aktøroverlapp mellom ordningene. Ansvaret og kunnskapen er spredd hos ulike fagavdelinger/personer, og aktørene som skal iverksette tiltakene og til slutt nyte godt av dem finnes spredd i ulike regioner, og på små og store skoler spredd over hele landet.

Sett på denne måten henger ordningene ikke sammen, og som oftest er det gode grunner til det: Institusjoner og arbeidsdelinger har utviklet seg over lang tid. Ofte ble de opprettet for å løse andre formål enn det de nå også skal løse, aktørene som er involvert befinner seg i helt ulike situasjoner og befinner seg innenfor ulike organisatoriske arrangementer med helt ulike belønningssystemer. Det som fremstår som fornuftig fra nasjonalt hold kan fremstå ufornuftig lokalt. Det er også ulike former for kunnskap som aktiveres i de ulike sammenhengene. Mens lærerne i grunnskolen og studiespesialisering har sin primærkunnskap fra lærerutdanningsinstitusjonene og egen undervisningspraksis, henter yrkesfaglærerne og fagpersonene der mye av sin yrkesfaglige primærkunnskap fra arbeidslivet og bringer den inn i utdanningene. UH henter sin kunnskap fra forskningen. Samtidig er det mange som jobber der som ikke har forskningserfaring, men nettopp kunnskap fra skolen og undervisningssituasjonene. Og mens skolen styres sterkt av nasjonale myndigheter, skjer utviklingen av yrkesfagfeltet i tettere dialog med partene i arbeidslivet. I tillegg skjer dette innenfor et langstrakt land, med mange små politiske enheter/kommuner og flere forvaltningsnivåer, og innenfor en politisert sammenheng preget av politisk strid og konflikter.

En slik heterogenitet svekker ikke ønsket om å se ting i sammenheng, søke synergier, eller finne løsninger som kan endre og til og med utvikle ting til det bedre. Tvert imot kan den forsterke ønsket.

Men samtidig maner innsikten om at heterogeniteten finnes der av en grunn, til besinnelse når det gjelder tempoet og radikaliteten i de forslag som presenteres. Den kan også fortelle noe om hvor vanskelig det kan være å gjøre erfaringer fra én situasjon relevante for andre i en helt annen situasjon. Det er lett å slutte seg til det doble formålet i desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole, hvor bruken av UH både skal utvikle skolen og gjør den mer forskningsbasert, og utvikle UH og gjøre den og utdanningene mer arbeidslivsorienterte. Det er imidlertid betydelig vanskeligere å finne gode eksempler på hvordan dette skal skje i praksis, for eksempel hvis de som er involvert i tiltak er praktikere som bruker sine egne erfaringer som utgangspunkt, mens de som skal lære av praktikerne er forskere som ser med mistanke på anekdoter og fortellinger, men etterlyser systematisk kunnskap. Det betyr ikke at det er umulig, eller at man skal oppgi dette målet. Det betyr imidlertid at man hele tiden skal huske på de store transaksjonskostnader slike prosesser kan ha, og den utmattelse det kan føre til hos de involverte hvis de i tillegg måles på noe de ikke vet hvordan skal gjøres eller ser nytten av.

Fra vårt perspektiv er det særlig to forhold hvor det kan være synergier ved et tettere samarbeid.

Fra et styringsperspektiv er det særlig synergiene knyttet til regional stat som slår oss. Som vi var inne på over, spiller statsforvalter en nøkkelrolle både i desentral ordning og oppfølgingsordningen. Et tettere samarbeid her åpner for å se tilsyns- og kontrollopgaver i sammenheng med andre aktive virkemidler som statsforvalter disponerer. Statsforvalter vil også spille viktige strategiske roller i regionen knyttet til kunnskap om kommunene, sin sentrale funksjon i regionale nettverk av skoleaktører (partnerskapene) og som sentral medspiller når det gjelder de langsiktige planene som tiltakene og tilskuddene skal sees i lys av. I tillegg vil statsforvalter ha kunnskap om verktøyene i kvalitetsarbeidet, og kan bidra til å heve kvaliteten på behovsvurderingene som gjøres, men også potensielt spre kompetansen om bruken av disse virkemidlene. Samlet sett gjør dette etter hvert statsforvalter til en mektig regional aktør.

Fra et læringsperspektiv, og kanskje særlig for UH og skoleeiere, kan det være betydelige gevinster ved å se ordningene i sammenheng. Gjennom sin ettårige forfase legger oppfølgingsordningen grunnlag for en omfattende analyse av lokale utfordringer og kompetansebehov. Analysekunnskap og prioritering og planlegging av tiltak i lys av tilgjengelige data og ressurser fremstår som kritisk kunnskap, som også kommuner over terskelverdiene kan nyte godt av. Gode behovsanalyser fremstår ellers som en mangelvare. Tilsvarende kunne det være nyttig for aktørene i oppfølgingsordningen å få innblikk i de tiltak og virkemidler for kompetanseutvikling som brukes i skole. Ofte er disse tiltakene mer standardiserte, og det er ikke sikkert at alle tiltak trenger å være skreddersøm. Innad i UH-miljøene vil det kunne være nyttig å utveksle erfaringer mellom ordningene, ikke minst med tanke på det «doble formål». For yrkesfag og studiespesialisering ser vi at der hvor fylkeskommunen har samorganisert ansvaret for disse utdanningene, hender det også at yrkesfaglærere deltar sammen med lærere i studiespesialisering, særlig knyttet til problemstillinger som har med læringsmiljø og pedagogikk å gjøre. Våre forskere mener at dette kunne skje mer systematisk og i et større omfang.

5.2.2 Nytt helhetlig og varig system

Parallelt med vår evaluering har det basert på *NOU 2022:13 Med videre betydning* blitt utviklet et nytt «helhetlig og varig «system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole». ¹⁵ Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole for grunnopplæringa skifter navn til «kollektiv kompetanseutvikling». Det blir én ordning for barnehage og skole som forvaltes av statsforvalter og en annen ordning for videregående skole, som fylkeskommunen har ansvar for. Oppfølgingsordningen fortsetter i hovedsak som før – med statsforvalterne i en sentral rolle. Det nye systemet omfatter ikke bare etterutdanning (kollektiv kompetanseutvikling) og oppfølgingsordningen, men også veiledning av nyutdannede, videreutdanning og lederutdanning. Dette inkluderer særlig støtte til skoleeiere og spesialiserte roller og funksjoner. ¹⁶

Den overordnede politiske begrunnelsen for det nye systemet er å bidra til arbeidsplasser som gir lærere og andre ansatte gode muligheter for kompetanse- og karriereutvikling gjennom hele yrkeslivet. Men prinsippene som ligger til grunn for ordningen er i stor grad som før; skoleeier har hovedansvar for kvalitetsutvikling i skolene og skal ha stort handlingsrom. Det statlige

¹⁵ <https://www.regjeringen.no/contentassets/ea77600fe5a64ac39c245d8396e0e328/no/pdfs/strategi-kompetanseutvikling-for-alle-ansatte.pdf>

¹⁶ <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/helhetlig-system-for-kompetanse-og-karriereutvikling/> (lastet opp 26/8/25).

virkemiddelapparatet skal være differensiert og kompetanseutvikling skal være forsknings- og kunnskapsbasert.

Målet er som før et system som skal vare over tid og være forutsigbart, men skal nå i større grad enn tidligere gjøre det mulig (for skoleeierne) å se tiltakene i sammenheng og gi et godt grunnlag for helhetlig planlegging av kompetanseutvikling. I tillegg skal det bli mer brukervennlig og fleksibelt, i større grad kunne møte lokale kompetansebehov og dessuten gi flere lærere og andre ansatte mulighet til å delta i kompetanseutvikling og profesjonelle læringsfelleskap.

Basert på evalueringen av dagens system mener vi den nye betegnelsen kollektiv kompetanseutvikling (etterutdanning) fremstår som tydeliggjørende. Navnet forklarer hva ordningen handler om og understreker også at etterutdanningen handler om profesjonskollektivet. Det bekrefter også hva vi sier i vår evaluering, nemlig at den desentrale organisatoriske infrastrukturen rundt fordelingen av tilskuddsmidler har satt seg og at søkelyset nå kan rettes mot formålet med ordningen.

Kollektiv kompetanseutvikling kan og bør forstås som noe annet og mer enn kompetanseutviklingstiltak som mange deltar i. Kollektiv kompetanseutvikling kan forstås som kompetanseutvikling som bygger opp læring på et kollektivt nivå, gjennom lærernes profesjonsfelleskap og skolen som en lærende organisasjon. Begreper som «skolebasert kompetanseutvikling» og profesjonelle læringsfelleskap» kan forstås som varianter av dette. Myndighetene har lenge forsøkt å stimulere til slik læring (se f.eks. St.meld nr 30 2003–2004). Vi finner dette perspektivet i desentralisert kompetanseutvikling, men det er sterkere understreket i det nye helhetlige og varige systemet.

At videreutdanningsmidlene (med en kommunal egenandel) utbetales direkte til kommuner, fylkeskommuner og private skoler gir skoleeierne en mulighet til å se kollektiv og individuell kompetanseutvikling i sammenheng. Ordningen understøtter dermed eiernes ansvar for kompetanseutviklingen. Denne muligheten forsterkes av at det er utviklet en plan som den kollektive kompetanseutviklingen skal ses i lys av, og som oppgis å være i bruk. Man kunne også anta at skoleeieres mulighet til å tenke helhetlig og strategisk rundt kompetanseutvikling kan fungere som en stimulans til videre arbeid med både kvalitetsutvikling og planarbeid. Den regionale strukturen som mange steder er utviklet – i form av kompetansenettverk – kan dessuten bidra til å fremme samarbeid og helhetstenkning på tvers av kommunegrenser.

Tilsvarende kan man anta at universiteter og høyskoler – som får øremerkede midler til videreutdanning, allerede mottar direkte tilskudd til kollektiv kompetanseutvikling og som gjennom partnerskap har sentrale oppgaver i alle faser av dette arbeidet – vil stimuleres til å se lærerutdanning, videreutdanning og kollektiv kompetanseutvikling i sammenheng og i dialog med sektoren.

I begge tilfeller vil selvsagt omfanget av tilgjengelige midler være avgjørende. Det er også grunn til å anta at velfungerende kompetansenettverk mellom skoleeiere, samt spesialiserte fagmiljøer ved universiteter og høyskoler, lettere vil kunne realisere slike synergier.

Når det gjelder organiseringen vil statsforvalter og fylkeskommune spille viktige roller i det nye systemet. Statsforvalter er allerede inne i den kollektive ordningen. Når det gjelder tilskuddsforvaltning vil statsforvalter således bare ha oppgaver i forhold til den kollektive kompetanseutviklingen i grunnskole og videregående skole. Som tilsynsmyndighet vil de imidlertid også se på videreutdanning. Siden kvalitets- og planarbeidet som utføres i den kollektive ordningen antakelig også vil utgjøre forutsetningen for videreutdanningssatsingen, vil sammenhengen mellom ordningene bli et punkt på fellessamlinger med UH og skoleeiere og i samarbeidsforum.

Tilsvarende for fylkeskommunen, særlig der hvor vi ser at avdelingene for yrkesfag og studiespesialisering er organisert sammen eller samarbeider tett. Fylkeskommunen har ansvaret for den kollektive ordningen i fag- og yrkesopplæringen og vil også få ansvaret for studiespesialisering på videregående skole.

Vi har vært inne på komplementariteten mellom ordningen for kompetanseutviklingen i grunnskolen og oppfølgingsordningen. Mens den kollektive kompetanseutviklingen er et tilbud til alle kommuner/skoleeiere, er oppfølgingsordningen målrettet mot en spesifikk gruppe skoleeiere med antatt større behov for bistand. Samtidig spiller statsforvalter en nøkkelrolle i begge ordningene, både som utviklingsagent, forvalter og tilsynsinnsinstans. Fra et slikt helhetlig ståsted kan det være hensiktsmessig å koble disse virkemidlene tettere sammen. De kan bruke tilsyn for å målrette innsatsen mot skoler/kommuner som trenger slik hjelp; de får flere aktive virkemidler de kan ta i bruk mot disse kommunene og kan også samarbeide om å utløse midler via den kollektive ordningen/videreutdanningen; de kan stimulere til læring mellom ordningene knyttet til kvalitetsarbeid- og kompetanseheving i samarbeid med UH; og de får bedre kompetanse om hva som foregår i kommunene. Slik sett vil det støtte opp om den aktive funksjonen statsforvalter/regional stat har fått gjennom den desentrale ordningen.

Skal slike synergier skje krever det antakelig omorganisering/mer ressurser til statsforvalterembetet og fortsatt tett samarbeid med Utdanningsdirektoratet. Noe av suksesskriteriet knyttet til statsforvalters innsats er at den har vært betydelig, og har skjedd med tett oppfølging av Utdanningsdirektoratet.

Internt i embetene er det ofte forskjellige personer som driver med tilsyn, har ansvar for oppfølgingsordningen og de kollektive ordningene. En tilsvarende organisatorisk kompleksitet finner vi i også i statsforvalters omgivelser, enten vi snakker om UH, skoleeier/kommunene eller partnerskapene. Dette skaper store koordineringsbehov, og behov for gode logistiske systemer kombinert med en klar retning for innsatsen.

Tilsvarende resonnementer kan gjøres gjeldende for profesjonsfaglig veiledning, hvor pengene skal gå til skoleeier etter søknad. Midlene kan potensielt styrke skoleeiers mulighet til å ivareta sitt kompetanseutviklingsansvar. Forutsetningen er imidlertid at skoleeier har kapasitet og kompetanse til å lage et helhetlig kompetanse- og karriereutviklingssystem. Dette forutsetter gode behovsanalyser og planer for kompetanseutviklingen. Vi er usikre på om de analysene som gjøres i dag er gode nok, på tross av at desentralisert ordning for kompetanseutvikling også har dette som en betingelse, og forutsetter at slike analyser tas i bruk. Derfor blir dette antakelig et område man må fortsette å arbeide med.

Fra yrkesfagsiden i fylkene har det vært stor bekymring for at fag- og yrkesopplæringens kompetansebehov skulle få mindre oppmerksomhet i et nytt felles system. Bekymringen har imidlertid avtatt en del etter hvert som man nærmer seg implementering, og er erstattet med mer håp og tro på at det ikke vil skje. Faren er imidlertid fortsatt til stede, noe som krever oppmerksomhet rundt problemstillingen i implementeringen. I strategidokumentet (KD 2025) ses yrkesfaglærere (i programfag) for eksempel i stor grad som alle andre lærere, uten referanser til deres doble praksisfelt med yrkeskunnskap og pedagogikk og utfordringene med å dekke heterogene yrkesfagspesifikke kompetansebehov innenfor en «kollektiv» ordning. At strategien også bør nå frem til de som driver opplæringen i bedrift, er heller ikke tematisert. Den litt «skolske» programteorien for yrkesfagene ser fremdeles ut til å ligge til grunn for den nye ordningen, noe som innenfor en ny «kollektiv» innpakning kan føre til en nedprioritering av de yrkesfagspesifikke kompetansebehovene.

Styrken til det nye systemet er at den i stor grad bygger på elementer som allerede er til stede og kan utvikles videre. Det understreker varigheten og forutsigbarheten i systemet. Videre

understrekes skoleeiers ansvar, og at det nye systemet skal være mer brukervennlig og fleksibelt enn det gamle. Dette kan redusere kostnadene knyttet til å administrere det nye systemet.

Samtidig er det ikke lett å se hvordan det nye systemet skal løse utfordringene vi har beskrevet i det gamle systemet; kapasiteten og kompetansen til skoleeierne, den famlende bruken av kvalitetsvurderingsverktøyene og utfordringene med lokal involvering og partnerskap. Det er mulig å se for seg både konkrete statsforvaltere, UH og kompetansenettverk som tar mer aktive roller i retning av å lage systemer for å aktivere mulighetene i den nye ordningen. Dette er imidlertid programteoretisk sett å anse som betingelser for å lykkes, ikke et integrert virkemiddel i den nye helhetlige ordningen. Kort sagt, man kan argumentere for at det meste henger sammen, og bør sees i sammenheng, men det kunne vært argumentert tydeligere for hvordan dette faktisk skal skje.

5.3 Håndteres desentraliseringen?

Desentralisering har vært et sentralt tema i ordningen og i evalueringen. Dette handler om hvordan staten kan bevare den kommunale autonomien og handlekraften, samtidig som de skal sikre likeverdige tjenester og utjevne forskjeller mellom innbyggerne. Dette samtidig som det er kommunene som er eiere av de offentlige skolene, og det kommunale selvstyret i tillegg har fått et stadig sterkere rettsvern ved at det har kommet inn i formålsbestemmelsen i den nye kommuneloven av 2018. Dette kan også sees i sammenheng med de nye reglene i Grunnloven § 49 andre ledd (2016) som fastsetter at innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom folkevalgte organer.¹⁷

Spørsmålet blir dermed hvordan myndighetene kan bistå skoleeierne i å ta sitt lovpålagte ansvar og gripe inn når ulikhetene blir for store, men samtidig bevare den kommunale politiske autonomien. Den desentrale ordningen ordningen for kompetanseutvikling kan nettopp sees som et bidrag fra statens side for å løse dette dilemmaet.

I desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole og oppfølgingsordningen, mener vi de langt på vei har lyktes med å etablere en regional løsning for fordeling av tilskuddsmidler. Den gir skoleeiere anledning til å få finansiert kompetanse- og kvalitetsutvikling forankret i en langsiktig plan og et partnerskap med UH, riktignok innenfor noen kriterier. Denne løsningen skiller seg i vesentlig grad fra en sentralisert modell hvor staten fordeler midler til kommunene etter søknad, og en (desentralisert) modell hvor pengene fordeles direkte til kommunene som så kan anskaffe kompetanseutviklingstiltak på markedet.

Oppfølgingsordningen kan ikke kalles (og kalles heller ikke) en desentralisert modell, siden det er staten som plukker ut kommuner/skoleeiere som yter under bestemte terskelverdier, og gir dem et tilbud. På tross av stigmaet knyttet til å bli plukket ut, synes det som statsforvalterne (i samarbeid med eksterne fagmiljøer) lykkes med å balansere tilsyns- og kontrollelementene i ordningen med bistandselementene. Dette ser ut til å handle om at statsforvalter oppleves å forstå hvorfor kommunen/skoleeiere har dårlige resultater, og porsjonerer ut sin bistand til de kommunene som trenger det mest.

I desentralisert ordning for kompetanseutvikling i yrkesfag, er det fylkeskommunen som er mottaker for fordeling av midler. På denne måten er ordningen desentralisert på linje med ordningen for grunnskole. Opplevelsen av ordningen som desentralisert synes imidlertid her ikke å være så mye knyttet til etableringen av et regionalt samarbeidsforum og diskusjonene om

¹⁷ <https://juridika.no/innsikt/dette-blir-nytt-i-ny-kommunelov>

kriterier for fordeling av penger, som til at staten har gitt de lokale aktørene et betydelig handlingsrom, uten mye byråkrati, til å bruke midlene slik de finner best, innenfor brede nasjonale målsettinger. Bekymringen for sentralisering synes her knyttet til engstelsen for at statsforvalter, som ikke kjenner yrkesfagfeltet, skal bli mottaker av tilskuddsmidlene i fremtiden.

Vår oppfatning er samlet sett at staten har lyktes med desentraliseringen, forstått som å etablere en regional fordeling av statlige tilskuddsmidler. En viktig årsak er nettopp opprettelsen av samarbeidsforum, og den lange utviklingsfasen hvor de aktørene hvis atferd skal reguleres, selv fikk lov til å være med på å utvikle de samme reguleringene. Begge deler synes å ha bidratt til forankring av ordningen hos skoleeiere og UH-miljøer.

Samtidig må vi ta et viktig forbehold. Felles for alle ordningene er at skoleeier i stor grad forstås som ensbetydende med det skoleadministrative nivået, og ikke som et politisk skoleeiernivå. En desentralisering som skjer uten at det politiske nivået er involvert, kan fremdeles være en desentralisering, men da snakker vi om en slags teknokratisk desentralisering hvor statlige og lokale fagfolk og administrative ressurser arbeider sammen, men uten et lokalt politiske engasjement. Denne observasjonen kan skyldes at vi ikke i tilstrekkelig grad har etterspurt opplysninger om dette nivået i vår datainnsamling, men vi tror likevel at hvis dette nivået hadde vært tydelig til stede, ville våre informanter fortalt oss om det. Dette fraværet er sentralt fordi skolen er politisk styrt, og fordi KS nettopp ser styrkingen av det politiske skoleeierskapet som en forutsetning for en vellykket desentralisering (Bachman mfl. 2015). Begrunnelsen for det såkalte skoleeier-programmet var blant annet at politikerne i sin styringsdialog var mest opptatt av informasjon om resultater, fremfor forutsetninger og prosesser. Ønsket var å øke skoleeierens interesse for dialogbasert styring, og tydeliggjøre at innsikt i skolen krevde andre former for kunnskap enn resultater på nasjonale prøver.

Samtidig er det vanskelig å se for seg hvordan det lokale politiske nivået på noen direkte måte kan involveres i beslutninger knyttet til kvalitets- og kompetanseutvikling, enn si utfordre samarbeidsforumets oppfatninger av kompetanse og kvalitet, når beslutningene fattes i et samarbeidsforum hvor regional stat/fylkeskommune spiller en nøkkelrolle, og hvor kriteriene i ordningene er forskriftsfestet, og langt på vei bestemmer hvordan kvalitets- og kompetansearbeidet skal skje.

5.4 Sedimentering og ulike styringsformer

Vi har beskrevet et skifte, eller en tyngdepunktsforskyvning, i styringsregimer innenfor skolesektoren. Fra et statlig kvalitetsvurderingssystem, som ga skoleeier et redskap for å forstå egen situasjon, prioritere og sette inn målrettete tiltak, og hvor staten kontrollerte måloppnåelse og ansvarliggjorde skoleeier gjennom sanksjoner, til en situasjon hvor staten også skal bistå skoleeier med å bygge kapasitet og kompetanse til å ta sitt lovpålagte ansvar.

Nettverksstyringen erstatter ikke tidligere styringsformer, som fagbyråkrati og marked. Snarere ser vi hvordan avtrykk fra de ulike styringsformene legger seg oppå hverandre, gjennom sedimentering. De ulike styringsformene rommer ulike mekanismer for ansvarliggjøring av skoleeierne: regler, kontroll og rapportering i hierarkiet, kontrakt og resultater i markedstenkingen og gjensidig avhengighet med frivillighet, dialog og medvirkning i nettverkstenkingen.

En av de viktigste institusjonelle spenningene i desentralisert ordning er mellom synet på ordningen som et statlig virkemiddel og styringsverktøy for å oppnå politiske mål og resultatkrav, og synet på ordningen som et virkemiddel for kompetanseutvikling forankret i innsikter om hva

som gir lokal kvalitet, oppslutning, treffsikkerhet og oppslutning. Begge perspektiver finnes i Lærelystmeldingen og i andre styringsdokumenter.

I det førstnevnte perspektivet kan man se den desentraliserte modellen (og oppfølgingsordningen) som en infrastruktur for implementering av nasjonal politikk og lov- og planverk på skoleområdet. Da kan statsforvalters/fylkeskommunenes styrkede rolle sees på som et ønske om å styrke det regionale nivået, og utnytte den kunnskap statsforvalter/fylkeskommune har om både skolesektor og UH/fagmiljøer, til å drive bedre risikobasert tilsyn og veiledning. Kriteriene for ordningen kan sees på som en måte å sikre bedre etterlevelse av lovpålagte arbeidsmåter i kommunenes kvalitetsutvikling, inkludert årlig kvalitetsvurdering på skolenivå: Partnerskapet med UH som en måte å styrke kvaliteten på lovpålagte analyser og vurderinger, og det doble formål som en måte å øke kjennskapen om de lovpålagte arbeidsmåtene i å analysere og gjøre kvalitetsutvikling på. Og fokuset på kollektiv kompetanseutvikling som en måte å styrke profesjonsfellesskapet på i overensstemmelse med ny læreplan (LK 20 overordnet del 3.5), og at alle lærere deltar i kompetanseutvikling knyttet til nasjonal politikk som skal implementeres (fagfornyelse, skolemiljø etc). I et slikt perspektiv blir kompetanseutvikling et virkemiddel for kvalitetsutvikling og for de strengere krav myndighetene varsler skal stilles til skoleeiere om å jobbe systematisk for å bedre læringsmiljøet og elevenes læringsutbytte.

I det sistnevnte perspektivet – og som vi har lagt til grunn for programteoriene våre – er det kompetanseutvikling som står i sentrum. Her rammes virkemidlene knyttet til lokale analyser og forankring (etter hvert forskriftsfestet som kriterier på måloppnåelse) inn med referanser til mer generelle faglige diskusjoner knyttet til skoleutvikling, og hvor eierskap, forankring, involvering, innflytelse og medvirkning i hele personalgruppa/profesjonskollektivet beskrives som for å få til en endring som treffer lærerne. Her er begrunnelsene for desentralisering knyttet til kvalitet, treffsikkerhet og oppslutning blant skoleeierne og skolelederne, ikke til etterlevelse av nasjonal politikk.

Sedimenteringen, eksistensen av ulike samtidige styringsregimer, skaper en karakteristisk spenning i ordningen. Begrunnelsene for desentralisering og for nettverksstyring blir ulike, og det gjør også vurderingene av måloppnåelse. Mens man i kvalitetsperspektivet desentraliserer og bruker nettverkene som en styringsform for å oppnå statlige mål på en mer effektiv måte, så desentraliserer man og bruker nettverk som styringsform i kompetanseutviklingsperspektivet for å bli mer relevante for lærerne. Og mens man i det førstnevnte perspektivet ser på mangel på lokal involvering som et brudd på kriterier for kvalitetsutvikling og for ansvarliggjøring av skoleeier, kan man i kompetanseutviklingsperspektivet vurdere mangelen på involvering av hele profesjonsfellesskapet som en hensiktsmessig tilpasning, og som i tillegg kan treffe lokale behov, få stor oppslutning i kollegiet og medføre reelle endringer i lærerpraksiser.

Spenningen mellom disse perspektivene trenger ikke å representere motsetninger. De kan like gjerne være komplementære, eller produktive, i den forstand at de gir opphav til lokalt tilpassede løsninger og fortolkninger. De kan også gi opphav til tyngdepunktsforskyvinger i forståelse og fortolkninger mellom for eksempel ulike statsforvaltere, hvor noen kan være mer tilbøyelig til å fokusere på etterlevels- og kvalitetsaspekter, andre mer på utviklings- og kompetanseperspektiv.

Vår overordnede fortolkning er at både Utdanningsdirektoratet og statsforvalter har klart å balansere disse perspektivene på måter som har fått tilslutning lokalt. Men uavhengig av denne balanseringen finnes denne spenningen og disse ulike perspektivene der på samme tid, og vil kunne aktiveres og aktualiseres på ulike måter av ulike aktører, og ulike politiske konstellasjoner.

5.5 Utfordringer knyttet til ansvar og roller

Nettverksstyringen kommer også med utfordringer knyttet til ansvar og roller. Hvor er ansvaret egentlig plassert når resultatet er avhengig av mange aktører? Når kan man si at en skoleeier eller andre aktører tar dette ansvaret, og når gjør de det ikke, og hva skal man egentlig gjøre hvis ingen tar ansvar?

Nettverksstyringen er tydeligst i desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole. Både gjennom ordningens fokus på partnerskap mellom skoleeiere og UH, og samarbeidsforum og statsforvalters sentrale roller i forbindelse med tildeling av penger. Utdanningsdirektoratet fungerer som metanettverksleder.

Nettverksstyringen er mindre tydelig i yrkesfag. Der tildeles pengene direkte til skoleeier (fylkeskommunen), og fordeles via et lite vitalt samarbeidsforum. Her mangler partnerskapsmodellen fra desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole, samtidig ligger trepartssamarbeidet til grunn for hele yrkesfagsordningen.¹⁸ Utdanningsdirektoratet er nettverksleder, men tar en mindre aktiv rolle i denne ordningen enn i desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole.

Oppfølgingsordningen kan også forstås som et nettverk i den forstand at ordningen er frivillig og krever et samarbeid mellom statsforvalter, skoleeiere og ekstern kompetanse for å lykkes. Her kan det imidlertid diskuteres hvor frivillig ordningen i praksis oppleves, ettersom det er staten som står for uttrekket, og statsforvalterembetene, statens regionale arm, som står for en viktig del av oppfølgingen.

De ulike formene for nettverk vi ser her synes å innebære ulike ansvarliggjøringsmekanismer. I desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole er ansvaret distribuert. Vi finner for eksempel diskusjoner om ansvars plassering mellom skoleeierne og UH-miljøene om hvem som skal ha kapasitet og kompetanse til å drive endringsarbeid.

I tilskuddsordningen for yrkesfag tar skoleeierne i form av fylkeskommunen i større grad ansvar for bruk av midlene, riktignok i konsultasjon med deltakerne i samarbeidsforum. De kan oppleve at Utdanningsdirektoratet hjelper dem med å ta dette ansvaret, ved at de holder «armlengdes avstand». I alle tilfeller – altså både for skole, yrkesfag og i oppfølgingsordningen – synes ansvarliggjøringen i liten grad å omfatte de politiske skoleeierne som fremstår som nesten fraværende i ordningene.

Spørsmålet om ansvar settes på mange måter på spissen når det gjelder oppfølgingsordningen.

Det er vanskelig for staten å akseptere at elever får et opplæringstilbud som ikke oppfyller lovpålagte krav. Lik rett til utdanning er en grunnleggende rettighet, og når skoleeier ikke makter å gi et slikt tilbud, må staten intervenere. Ordningen er likevel ikke obligatorisk og bygger på samarbeid og kompetansetilførsel snarere en statlig overstyring. Denne «myke» innpakningen kritiseres av en del statsforvaltere, som er mer opptatt av barns rettigheter enn kommunal selvråderett (Høydal, mfl. 2026 under publisering). Det er videre belastende og forbundet med stigma å bli trukket ut til ordningen, og dette kan i lang tid kaste skygge over det mer nettverkspregede arbeidet med behovskartlegging og tiltaksutvikling. Dette er også tydelig ved at det foregår svarteperspill, ved at skoleledere kan oppleve at det i realiteten er de som blir ansvarliggjort, og ikke skoleeierne. Samtidig virker det som dialogen med statsforvalter og eksterne kompetansemiljøer demper denne spenningen, og gjør at nettverkssamarbeidet

¹⁸ Yrkesopplæringsnemnda er imidlertid lite involvert i kompetanseutvikling. Det ville antakelig vært en fordel for kompetanseutviklingsarbeidet om de spilte en mer aktiv rolle.

fungerer. Men man kan jo lure på om denne dempingen går for langt, når mange av skoleeierne som trekkes ut i ordningen, tilsynelatende ikke er klar over at ordningen er ment å hjelpe dem til å ta sitt ansvar som eiere bedre.

Vår overordnede konklusjon er som sagt at skoleeierne og andre aktører tar ansvar, på tross av tidvis opphetede diskusjoner om for eksempel omfanget av krav som staten kan stille til den bistanden som gis (kriterier, søknader, rapportering) eller hvem som skal ha kompetanse for eksempel på tiltaks- og prosessledelse – skoleeier eller UH. Et annet viktig spørsmål er om man kan si at ordningen bidrar til at skoleeierne i større grad tar sitt ansvar enn tidligere, og selvfølgelig om andre involverte aktører tar sin del av det distribuerte ansvaret. Ikke minst ser vi det gjennom omfanget av de aktiviteter og tilpasninger til lokale forhold som settes i gang i forlengelsen av ordningen. Samtidig tas ikke dette ansvaret på noen tydelig måte, forstått som at enkeltaktører kan stilles til ansvar av myndigheter, eller for den sakens skyld av velgere.

5.6 Programteoretiske poenger

Hele denne evalueringen bygger på programteoretisk tenkning. Det vil si at vi har vært opptatt av å undersøke tiltakene i lys av de målsetningene, virkemidlene og teorien som ligger bak desentralisert kompetanseordning. Vi opplever at den programteoretiske tilnærmingen har vært nyttig for å bedre forstå hvordan statlige tiltak og styring kan virke i en kommunal kontekst. Gjennom programteoriene har vi fått et rammeverk for å undersøke forholdet mellom ordningenes intensjoner og treffsikkerhet og for å forstå og evaluere politiske tiltak. I en kompleks kontekst som denne, preget av tunge institusjonelle logikker hvor ulike styringsregimer eksisterer samtidig, fremstår målrettet politisk endring som krevende. Programteori er egnet til å få frem slike utfordringer. Avslutningsvis skal vi derfor understreke noen poenger som kan være nyttige både for å forstå målrettet endring, designe endring og for å evaluere endring.

For det første, i programteoriene for alle ordningene opererer vi med «mål på lang sikt». Disse målene svarer til de politisk fastsatte sektormålene for skole- og utdanningssektoren (jf. statsbudsjettet prop. 1 S 2021–2022). Disse er jevnt over stabile og har i hele perioden evalueringen har vart, og helt frem til 2022, vært at: *Alle har eit godt og inkluderande læringsmiljø; Barn og unge som har behov for det, får hjelp tidleg, slik at alle får utvikla potensialet sitt; Dei tilsette i kunnskapssektoren har høg kompetanse og Alle lykkast i opplæringa og utdanninga.*

Fra og med 2023 ble de imidlertid endret (jf. statsbudsjettet prop. 1 S 2021–2022). Nå er sektormålene at: *Kunnskapssektoren har tilbod av høgare kvalitet; Sterkare felles opplærings- og utdanningsmiljø fremjar inkludering, motivasjon og meistring; Ein meir samordna og tidlegare innsats for alle barn og unge; Medarbeidarane i kunnskapssektoren har meir relevant kompetanse; Opplæring og utdanning som gir fleire relevant kvalifisering; Kompetanseheving og livslang læring er meir tilgjengeleg for alle over heile landet.*

Poenget her er ikke å diskutere selve karakteren av disse endringene, men å reise spørsmål om man kan endre de langsiktige målene for en sektor, uten å endre tiltakene som benyttes for å nå disse målene. Programteorien krever en antakelse om en kausal eller logisk forbindelse mellom tiltak/virkemidler og mål på kort og lang sikt. Hvordan kan da samme virkemidler/tiltak bidra til å nå politiske mål som endrer seg underveis? Vi kunne selvfølgelig ha fjernet kategorien «mål på lang sikt» fra den grafiske presentasjonen, eller operert med andre langsiktige mål. Dette endrer imidlertid ikke på det forhold at politisk sett så endrer målene seg med skiftende politiske

utfordringer og skiftende politiske flertall, uten at dette tilsynelatende får konsekvenser får de tiltakene man setter i gang.

For det andre så gjør teorien om sedimentering oss oppmerksom på at det finnes ulike forståelser av kvalitets- og kompetanseutvikling, som skal realiseres gjennom samme ordning. Programteoretisk kunne man fremstilt en annen logisk modell hvis målet var knyttet til kvalitetsutvikling slik vi skisserte det over, enn hvis målet var knyttet til kompetanseutvikling, slik vi har lagt til grunn i vår fremstilling av programteorier. På denne måten eksisterer ulike forståelser i en og samme ordning samtidig. Kanskje man kunne tenkt seg at hvis myndighetene hadde vært klarere på om det var det ene eller det andre de ønsket seg, så kunne dette problemet ha vært løst. Slik er det imidlertid ikke, og bruken av programteori gjør oss klar over dette. Ulike forståelser både av mål og virkemidler eksisterer samtidig, kanskje konkurrerende, kanskje som komplementære, kanskje som tilpasset ulike lokale kontekster, og det er vanskelig å fremstille forholdet mellom dem som å være av logisk eller kausal karakter.

Vår evaluering av ordningen har i tillegg vist oss at den opprinnelige programteorien, slik den ble utviklet for den desentraliserte kompetanseutviklingen for skole, i realiteten inneholder et mangfold av programteorier som ikke er tydelig skilt fra hverandre. På den ene siden har du programteorien for opprettelsen av samarbeidsforum som en regional konstruksjon for fordeling av statlige tilskuddsmidler. Videre har du programteorien for bruk av samarbeidsforum som et forum for å prøve ut og diskutere kriterier for fordeling av midler. For det tredje har du programteorien for de konkrete tiltakene som partnerskapene skal utvikle i lys av disse kriteriene. Disse programteoriene er ikke de samme. De befinner seg på ulike nivåer, har forskjellige virkningsmekanismer og berører helt ulike aktørsett. Hvis vi (eller myndigheten) hadde sett dette klarere innledningsvis ville vi kanskje ha kunnet uttrykke dette programteoretisk. Men politisk endring designes sjelden som programteorier som gir tydelige og klare forbindelser mellom de virkemidler/tiltak som settes inn, og de resultater som skal oppnås. I stedet overlates operasjonaliseringene og konkretiseringen gjerne til lavere forvaltningsnivåer og til praksisfeltet.

Endelig er jo programteorien for desentralisert kompetanseutvikling yrkesfag langt på vei bygget på import av den ordningen som ble utviklet for desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole. Dette til tross for at aktørlandskapet i fag- og yrkesopplæringen er langt mer komplekst. Yrkesfagene har en todelt struktur mellom skole og arbeidsliv, ved at opplæringen gis i både skole og bedrift, der opplæringslogikken møter en produksjonslogikk. Dette kommer særlig til uttrykk i hvordan samarbeidsforaene har fungert i yrkesfag. På tross av ulikheter mellom fylkeskommunene, så har de i liten grad vært besluttende eller strategiske, men rådgivende og orientert mot konkrete saker. Arbeidet har sjelden vært basert på kompetanseutviklingsplaner, noe som skyldes den brede representasjonen og faglige variasjonen i forumene, de heterogene behovene i yrkesfagene og at beløpene kanalisert gjennom ordningen har vært beskjedne. Tiltakene har dessuten ofte vært små og fagspesifikke, fordi fagene er så ulike – en gullsmed og en elektriker kan vanskelig delta i samme opplæring hvis de skal holde seg oppdatert i faget. En interessant implikasjon er at kompetanseutviklingen i yrkesfagene blir mer fagspesifikk, mens satsingene i skolen tenderer mot å være mer generiske. Avviket mellom programteori og praksis i ordningen for yrkesfag kan derfor ikke forstås som feilimplementering, men som et resultat av at modellen ble overført fra skolefeltet uten tilstrekkelig tilpasning til yrkesfagenes særegne struktur og aktørbilde. De positive resultatene vi ser, er derfor i stor grad oppnådd på tross av, snarere enn på grunn av, ordningens programteori.

Når det gjelder oppfølgingsordningen, har vi problematisert en sentral forutsetning i programteorien – nemlig eksistensen av et velfungerende skoleeiernivå. Selv om målet eksplisitt er å ansvarliggjøre skoleeier, viser erfaringene at mange kommuner i ordningen mangler forutsetninger for å oppfylle sine lovpålagte oppgaver. Programteorien forutsetter dermed et

rettslig og organisatorisk subjekt, som i praksis ofte ikke eksisterer. I tillegg har vi avdekket at mange skoleeiere heller ikke oppfatter ordningen som et tiltak rettet mot dem, men som et tiltak rettet mot skolesektoren. Dette er også en faktor som bidrar til at ordningen har et sterkere skolefokus enn hva myndighetenes målsetting med ordningen skulle tilsi.

Samlet sett innebærer dette en form for programteoretisk «overbelastning» av ordningen, og hvor vi innenfor en og samme ordning finner at den skal nå ulike mål, kan knyttes til ulike forståelser av sammenhengen mellom kvalitet og kompetanseutvikling, og hvor det som ser ut som en sammenhengende programteori egentlig inneholder et mangfold av ulike programteorier til bruk på ulike nivåer og for ulike sett av aktører. Dette kan kanskje bidra til å forklare hvorfor vi som evaluatore hele tiden har opplevd at vi evaluerer et bevegelig mål, som endrer seg avhengig av hvem du snakker om.

Vi tror ikke en slik overbelastning nødvendigvis skyldes at programteorien er dårlig, men egenskaper ved den virkeligheten politikk utvikles og implementeres i. Vi tror heller ikke den gjør programteori unyttig, snarere tvert imot, eller at den umuliggjør målrettet endring. Snarere er det programteorien som gjør det mulig for oss å få en bedre forståelse av hva man bør være oppmerksom på når man utvikler programteorier, og mer allment for å belyse forhold ved den kontekst som målrettet politisk handling inngår i, og som hele tiden gjør det nødvendig å utvikle å endre programteorien.

I tillegg rapporterer vi om positive resultater innenfor alle ordningene, og resultater som henger sammen med den overordnede retning politiske myndigheter ønsker. Myndighetene har, med begrensede midler, lyktes i å etablere meningsfulle og varige aktiviteter som bygger på eksisterende strukturer, men som også peker fremover. Vi tror dette henger sammen med den endringsteorien som ligger til grunn for tiltakene, betydningen av dialog og nettverk. Mens man ellers ofte vil ønske at myndighetene skal ha tydelige svar på de utfordringene skolen står overfor, så er de desentrale ordningene basert på innsikten om at sentrale myndigheter ikke har disse svarene. Man har så laget et arrangement der samarbeid og dialog med regionale aktører utgjør grunnpremisser, og der endring skjer gjennom kontinuerlige justeringer og læring underveis.

Referanser

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295–326.
<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003504>
- Andreassen, T. A., & Fossestøl, K. (2014). Utfordrende inkluderingspolitikk-Samstyring for omforming av institusjonell logikk i arbeidslivet, helsetjenesten og NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 55(2), 174-202.
- Andresen, S., Aspøy, T. M., & Nyen, T. (2024). *Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen*. Fafo-rapport 2024:28 (Temanotat 6).
- Andresen, S., Borg, E., Nyen, T., & Tønder, A. H. (2022). *Evaluering av ny kompetansemodell: Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen*. AFI-rapport 2022:06 / Fafo-rapport 2022:19 (Delrapport 2).
- Aspøy, T. M., Skinnarland, S., & Tønder, A. H. (2017). Yrkesfaglærernes kompetanse. Fafo.
<https://www.fafo.no/images/pub/2017/20619.pdf>
- Bacchi, C. (2009). Analysing policy: What's the problem represented to be? *Pearson Higher Education*.
- Bachmann, K., Skrove, G. H., & Groven, G. (årstall mangler). *Evaluering av «den gode skoleeier»: Kommunenes arbeid med skoleeierrollen og erfaringer med skoleeierprogrammet*. Møreforskning og Høgskolen i Molde.
- Blossing, U., Hagen, A., Nyen, T., & Söderström, Å. (2010). Kunnskapsløftet–fra ord til handling. *Sluttrapport fra evalueringen av et statlig program for skoleutvikling*, 423-431.
- Borg, E., Stabell Wiggen, K., & Restad, F. (2023). *Samarbeid og involvering i tilskuddsordningen for kompetanseutvikling i grunnopplæringen*. AFI-rapport 2023:20 (Temanotat 5).
- Canrinus, E. T., Klette, K., & Hammerness, K. (2017). Diversity in coherence: Strengths and opportunities of three programs. *Journal of Teacher Education*.
<https://doi.org/10.1177/00224871177373>
- Daza, V., Gudmundsdottir, G. B., & Lund, A. (2021). Partnerships as third spaces for professional practice in initial teacher education: A scoping review. *Teaching and Teacher Education*, 102, 103338.
- DFØ-rapport 2024:10 (2024) Statlig styring av kommunene. Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser på fire områder.
- DIFI-rapport 2011:4. (2011). Embetsstyringen av fylkesmannen.
- DIFI-rapport 2015a: 17. (2015). Evaluering av Utdanningsdirektoratet.
- DIFI-rapport 2015b: 19. (2015) Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2015.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). Introduction. *The new institutionalism in organizational analysis*, 1-38. The University of Chicago Press.

Ekspertgruppa om lærerrollen. (2016). Om lærerrollen: Et kunnskapsgrunnlag. Fagbokforlaget.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>

Fetters, M. D., Curry, L. A., & Creswell, J. W. (2013). Achieving integration in mixed methods designs—Principles and practices. *Health Services Research*, 48(6 Pt. 2), 2134–2156.
<https://doi.org/10.1111/1475-6773.12117>

Forskersonen.no. (2019). Ottar Hellevik: Derfor er «Ja-siing» et problem for forskere.

Fossestøl, K., Borg, E., Flatland, T., Hermansen, H., Lyng, S. T., Mausethagen, S., & Myrvold, T. (2021). *Lokal kompetanseutvikling: Evaluering av implementeringen av ny tilskuddsordning i grunnsopplæringen*. AFI-rapport 2021:06 (Delrapport 1).

Fossestøl, K. (2023). *Programteori som redskap for evaluering av tiltak i skolesektoren*. AFI-rapport 2023:04 (Temanotat 4).

Fossestøl, K., Breit, T., Alm Andreassen, T., & Klemsdal, L. (2015). Managing institutional complexity in public sector reform: Hybridization in front-line service organizations. *Public Administration*, 93(2), 290–306. <https://doi.org/10.1111/padm.12144>

Fossestøl, K., Lyng, S. T., Hermansen, H., Lorentzen, M., & Restad, F. (2024). *Lokale utviklingstiltak og partnerskap med universitets- og høyskolesektoren*. AFI-rapport 2024:16 (Temanotat 7).

Funnell, S. C., & Rogers, P. J. (2011). *Purposeful program theory: Effective use of theories of change and logic models*. John Wiley & Sons.

Fylkesnes, S., & Lindahl, A. G. (2021). Grunnskolelæreres opplevelser med desentralisert kompetanseutviklingsprosjekt (Dekomp). *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 105(5), 442–454.

Gjerdrem-utvalget. *Kunnskapssektoren sett utenfra. Gjennomgang av organiseringen av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren*. Rapport til Kunnskapsdepartementet 6.januar 2016.

Hagen, A., & Nyen, T. (2009). *Kompetanse – for hvem? Sluttrapport fra evalueringen av «Kompetanse for utvikling»*. FAFO-rapport 2009:21

Handscorn, G., Gu, Q., & Varley, M. (2014). School-university partnerships: Fulfilling the potential. Literature review.

Heggen, K., & Raaen, F. D. (2014). Koherens i lærarutdanninga. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 98(1), 3–13.

Hellevik, O. (2019). Derfor er «Ja-siing» et problem for forskere. Forskersonen.no.

Hermansen, H., & Mausethagen, S. (2023). Konstruksjoner av «partnerskap» i universiteter og høyskolars samarbeid med skolesektoren. *Uniped*, 46(3), 189–200.

Hermansen, H., Lorentzen, M., & Restad, F. (2025). Mellom likeverdighet og asymmetri: Kunnskapsens rolle i partnerskapsarbeid. *Uniped*, 48(2–3), 142–152.

Høydal, Ø. S., Myrvold, T., Lyng, S. T., & Borg, E. (2024). *Har endringene i oppfølgingsordningen bidratt til å gjøre ordningen mer treffsikker?* AFI-rapport 2024:04 (Delrapport 3).

Høydal, Ø. S., Myrvold, T., Borg, E., & Lyng, S. (2026). Jernhånd i silkehanske? Statlig styring gjennom oppfølgingsordningen. *Norsk pedagogisk tidsskrift*. (Under publisering).

Håkansson, J., & Rönnström, N. (2021). Samverkan för bästa skola – skolförbättring som politiskt styrd nasjonal angelägenhet. *Pedagogisk forskning i Sverige*, 26(1), 7–14.

Jackson, A., & Burch, J. (2019). New directions for teacher education. *Professional Development in Education*, 45(1), 138–150.

Jenset, I. S. (2017). Practice-based teacher education coursework. Universitetet i Oslo.

Jones, M., Hobbs, L., Kenny, J., Campbell, C., Chittleborough, G., Gilbert, A., Herbert, S., & Redman, C. (2016). Successful university-school partnerships. *Teaching and Teacher Education*, 60, 108–120.

Kirkerud, G. (2024). Skolers bruk av eksterne kunnskapsressurser – utvikling eller innvikling? [Doktorgradsavhandling, OsloMet].

Kunnskapsdepartementet. (2021). Meld. St. 21 (2020–2021): Fullføringsreformen.

Kunnskapsdepartementet. (2025). Strategi: System for kompetanse- og karriereutvikling for ansatte i barnehage og skole.

Lahn, L. C., Johannesen, H. S., & Fossetøl, K. (2021). *Evaluering av ny kompetansemodell: Desentralisert kompetanseutvikling for yrkesfag – utfordringer og muligheter*. AFI-rapport 2021:08 (Temanotat 2).

Lawrence, T. B., & Suddaby, R. (2006). *Institutions and institutional work* (Vol. 2, pp. 215-254). The Sage handbook of organization studies.

Lawrence, T., Suddaby, R., & Leca, B. (2011). Institutional work: Refocusing institutional studies of organization. *Journal of management inquiry*, 20(1), 52-58.

Leach, W. D., Weible, C. M., Vince, S. R., Siddiki, S. N., & Calanni, J. C. (2014). Fostering learning through collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3), 591–622. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut011>

Lillejord, S., & Børte, K. (2016). Partnership in teacher education. *European Journal of Teacher Education*, 39(5), 550–563.

Lyng, S. T., Borg, E., Fossetøl, K., Hermansen, H., Johannesen, H. S., Lahn, L. C., Mausestaden, S., Myrvold, T., & Pedersen, E. (2021). *Programteori, foreløpige funn og forskningsspørsmål*. AFI-rapport 2021:02 (Temanotat 1).

Lyng, S. T., & Myrvold, T. (2021). *Evaluering av ny kompetansemodell: Forfasen i oppfølgingsordningen for 2020-uttrekket*. AFI-rapport 2021:09 (Temanotat 3).

Lødding, B., Gjerustad, C., Rønsen, E., Bubikova-Moan, J., Jarness, V., & Røsdal, T. (2018). Sluttrapport fra evalueringen av virkemidlene i satsingen Ungdomstrinn i utvikling. *Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning NIFU*.

Meyer, J. W., Rowan, B., Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (1991). The new institutionalism in organizational analysis. *The new institutionalism in organizational analysis*, 41-62.

Myrvold, T. (2025). *Desentralisert ordning for skole og oppfølgingsordningen: Hva betyr strukturelle forhold?* AFI-rapport 2025:03 (Temanotat 8).

Marsh, B. (2021). Developing a project within a school-university partnership. *Research Papers in Education*, 36(2), 233–256.

Mausethagen, S. (2015). *Læreren i endring?* Universitetsforlaget.

Meld. St. 6 (2019-2020). Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO.

Meld. St. 16 (2001–2002). Kvalitätsreformen – Om ny lærerutdanning.

Meld. St. 21 (2020–2021). Fullføringsreformen.

Meld. St. 21 (2016–2017). Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen.

Meld. St. 22 (2010–2011). Motivasjon – mestring – muligheter.

Meld. St. 30 (2003–2004). Kultur for læring.

Myrvold, T. (2025). Temanotat 8: *Desentralisert ordning for skole og oppfølgingsordningen – hva betyr strukturelle forhold?* AFI-rapport 2025:03.

Næss, S., Steffensen, K., Keute, A.-L., Lervåg, M.-L., & Stengrundet, A. (2023). *Lærerkompetanse i videregående opplæring*. Statistisk sentralbyrå.

Nilsen, G. R., & Helstad, K. (2023). Partnerskap på like premisser? *Nordic Journal of Comparative and International Education*, 7(4).

Nordeide, B. I., & Berge, M. K. (2024). Desentralisert kompetanseutvikling. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 108(4), 336–348.

NOU 2003: 16. (2003) I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle.

NOU 2015:8 (2015) Fremtidens skole. Fornyelse av fag og kompetanser.

NOU 2022:13. (2022). Med videre betydning. Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole.

NOU 2023:1. (2023). Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen. Et kunnskapsgrunnlag.

NOU 2023:27. (2023). Et nytt system for kvalitetsutvikling – for elevenes læring og trivsel

OECD (2019), Improving School Quality in Norway. The New Competence Development Model. Implementing Education Policies, OECD Publishing, Paris. <http://doi.org/10.1787/1794d4ded-en>

OECD (2020). *Bedre kvalitet i den norske skolen 2020: fremgang for kompetanseutviklingsmodellen*. OECD Education policy perspectives, nr 8.

- O'Cathain, A., Murphy, E., & Nicholl, J. (2007). Integration and publications as indicators of yield. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(2), 147–163.
- Olsen, J. P. (2009). Change and continuity. *European Political Science Review*, 1(1), 3–32.
- Pawson, R. (2013). *The Science of Evaluation: A Realist Manifesto*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781473913820>
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2008). Governance på norsk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 1–2, 86–103.
- Rubilar, K. H. (2025). Fra kurs til partnerskap? *Nordisk tidsskrift for utdanning og praksis*, 19(1), 1–20.
- Shavard, G. (2022). From school improvement to student cases. *Professional Development in Education*, 48(3), 493–505.
- Sjölund, S., Lindvall, J., Larsson, M., & Ryve, A. (2023). Mapping roles in research-practice partnerships—a systematic literature review. *Educational Review*, 75(7), 1490–1518.
- Sønsthagen, S. (2024). Erfaringer med desentralisert ordning for kompetanseutvikling. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 108(1), 42–52.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation. *Administration & Society*, 43(8), 842–868. <https://doi.org/10.1177/0095399711418768>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234–258. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x>
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional change in advanced political economies. I W. Streeck & K. Thelen (Red.), *Beyond continuity*. Oxford University Press.
- Thornton, P. H., Ocasio, W. & Lounsbury, M. (2012). The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process.
- Tronsmo, E. (2019). Investigating teachers' work with multiple knowledge resources in local curriculum development. *Pedagogy, Culture & Society*, 27(4), 555–574.
- Weiss, C. H. (1998). Have we learned anything new about the use of evaluation?. *American journal of evaluation*, 19(1), 21–33.
- Wilkoszewski, H., & Sundby, E. (2016). From hard to soft governance in multi-level education systems. *European Journal of Education*, 51(4), 447–462. <https://doi.org/10.1111/ejed.12189>
- Aamodt, P. O., Carlsten, T. C., Caspersen, J., Grøgaard, J., & Røsdal, T. (2016). *Kompetanseutvikling blant yrkesfaglærere: En undersøkelse basert på OECD Teaching and Learning International Survey (TALIS)*. NIFU.

Vedlegg 1

Publikasjoner fra evalueringen «Evaluering av ny kompetansemodell- desentraliserte ordninger for skole og yrkesfag, samt oppfølgingsordningen» per desember 2025

Temanotater og rapporter

Lyng, S. T., Borg, E., Fossestøl, K., Hermansen, H., Johannesen, H. S., Lahn, L. C., Mausethagen, S., Myrvold, T., & Pedersen, E. (2021). *Programteori, foreløpige funn og forskningsspørsmål*. AFI-rapport 2021:02 (Temanotat 1).

Lahn, L. C., Johannesen, H. S., & Fossestøl, K. (2021). *Evaluering av ny kompetansemodell: Desentralisert kompetanseutvikling for yrkesfag – utfordringer og muligheter*. AFI-rapport 2021:08 (Temanotat 2).

Lyng, S. T., & Myrvold, T. (2021). *Evaluering av ny kompetansemodell: Forfasen i oppfølgingsordningen for 2020-uttrekket*. AFI-rapport 2021:09 (Temanotat 3).

Fossestøl, K. (2023). *Programteori som redskap for evaluering av tiltak i skolesektoren*. AFI-rapport 2023:04 (Temanotat 4).

Borg, E., Stabell Wiggen, K., & Restad, F. (2023). *Samarbeid og involvering i tilskuddsordningen for kompetanseutvikling i grunnopplæringen*. AFI-rapport 2023:20 (Temanotat 5).

Andresen, S., Aspøy, T. M., & Nyen, T. (2024). *Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen*. Fafo-rapport 2024:28 (Temanotat 6).

Fossestøl, K., Lyng, S. T., Hermansen, H., Lorentzen, M., & Restad, F. (2024). *Lokale utviklingstiltak og partnerskap med universitets- og høyskolesektoren*. AFI-rapport 2024:16 (Temanotat 7).

Myrvold, T. (2025). *Desentralisert ordning for skole og oppfølgingsordningen: Hva betyr strukturelle forhold?* AFI-rapport 2025:03 (Temanotat 8).

Fossestøl, K., Borg, E., Flatland, T., Hermansen, H., Lyng, S. T., Mausethagen, S., & Myrvold, T. (2021). *Lokal kompetanseutvikling: Evaluering av implementeringen av ny tilskuddsordning i grunnopplæringen*. AFI-rapport 2021:06 (Delrapport 1).

Andresen, S., Borg, E., Nyen, T., & Tønder, A. H. (2022). *Evaluering av ny kompetansemodell: Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen*. AFI-rapport 2022:06 / Fafo-rapport 2022:19 (Delrapport 2).

Høydal, Ø. S., Myrvold, T., Lyng, S. T., & Borg, E. (2024). *Har endringene i oppfølgingsordningen bidratt til å gjøre ordningen mer treffsikker?* AFI-rapport 2024:04 (Delrapport 3).

Artikler og fagartikler

Andresen, S., & Tønder, A. H. (2022). Desentralisert kompetanseutvikling i yrkesfagene – gode grep, men dårlig timing? Yrke, 4/2022. Hentet fra <https://utdanningsforskning.no/artikler/2023/desentralisert-kompetanseutvikling-i-yrkesfagene--gode-grep-men-darlig-timing/>

Fossestøl, K., & Lyng, S. T. (2022). Ny infrastruktur for lokal kompetanseutvikling: Tre viktige utfordringer. *Bedre Skole*, 1/2022.

Hermansen, H., Lorentzen, M., & Restad, F. (2025). Mellom likeverdighet og asymmetri: Kunnskapens rolle i partnerskapsarbeid. *Uniped*, 48(2–3), 142–152.

Hermansen, H., & Mausestaden, S. (2023). Konstruksjoner av partnerskap i universiteter og høyskoleers samarbeid med skolesektoren. *Uniped*, 46(3), 189–200.

Høydal, Ø. S., Myrvold, T., Borg, E., & Lyng, S. (2026). Jernhånd i silkehanske? Statlig styring gjennom oppfølgingsordningen. *Norsk pedagogisk tidsskrift*. (Under publisering).

Myrvold, T. M., & Høydal, Ø. S. (2024). Oppfølgingsordningen – en mulighet til forbedring av kommunens skoletilbud. *Bedre Skole*, 3/2024. Hentet fra <https://www.utdanningsnytt.no/bedre-skole-fagartikkel-skoleutvikling/oppfolgingsordningen-en-mulighet-til-forbedring-av-kommunens-skoletilbud/417913>

Mausestaden, S., & Hermansen, H. (2022). Desentralisert skoleutvikling i et historisk perspektiv: Back to the 80s? I K. Helstad & S. Mausestaden (Red.), *Skoleutvikling i forskning, politikk og praksis* (s. 35–54). Universitetsforlaget.

Hermansen, H., Lorentzen, M., & Restad, F. (2025). Mellom likeverdighet og asymmetri: Kunnskapens rolle i partnerskapsarbeid. *Uniped*, 48(2–3), 142–152.

Høydal, Ø. S., Myrvold, T., Borg, E., & Lyng, S. (2026). Jernhånd i silkehanske? Statlig styring gjennom oppfølgingsordningen. *Norsk pedagogisk tidsskrift*. (Under publisering).

Vedlegg 2

Hvilke temanotater og rapporter besvarer hvilke forskningsspørsmål?

Forskningsspørsmål	Publikasjoner	Kommentar
Forskningsspørsmål 1: Klarer nasjonale myndigheter gjennom den nye kompetansemodellen å bygge opp en infrastruktur for kompetanse- og kvalitetsutvikling som balanserer hensynet til nasjonal måloppnåelse med kommunal autonomi og lokal involvering?	Lyng, S. T., Borg, E., Fossestøl, K., Hermansen, H., Johannesen, H. S., Lahn, L. C., Mausethagen, S., Myrvold, T., & Pedersen, E. (2021). <i>Programteori, foreløpige funn og forskningsspørsmål</i>. AFI-rapport 2021:02 (Temanotat 1). Fossestøl, K., Borg, E., Flatland, T., Hermansen, H., Lyng, S. T., Mausethagen, S., & Myrvold, T. (2021). <i>Lokal kompetanseutvikling: Evaluering av implementeringen av ny tilskuddsordning i grunnopplæringen</i>. AFI-rapport 2021:06 (Delrapport 1). Fossestøl, K. (2023). <i>Programteori som redskap for evaluering av tiltak i skolesektoren</i>. AFI-rapport 2023:04 (Temanotat 4).	Besvares i samtlige notater og rapporter, men kanskje tydeligst i temanotat 1 (2021), rapport 1 (2021) og temanotat 4 (2023).
Forskningsspørsmål 2: Gjør ordningen skoleeierne bedre i stand til å gjennomføre kompetanse/kvalitetsutviklingstiltak som er langsiktige, lokalt forankret og utviklet i partnerskap med UH?		For desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole besvares forskningsspørsmålet i temanotat 1 (2021), rapport 1 (2021), temanotat 5 (2023) og temanotat 7 (2024).
Forskningsspørsmål 2: Gjør ordningen skoleeierne bedre i stand til å gjennomføre kompetanse/kvalitetsutviklingstiltak som er langsiktige, lokalt forankret og utviklet i partnerskap med yrkesfagfeltet?	Lyng, S. T., Borg, E., Fossestøl, K., Hermansen, H., Johannesen, H. S., Lahn, L. C., Mausethagen, S., Myrvold, T., & Pedersen, E. (2021). <i>Programteori, foreløpige funn og forskningsspørsmål</i>. AFI-rapport 2021:02 (Temanotat 1). Lahn, L. C., Johannesen, H. S., & Fossestøl, K. (2021). <i>Evaluering av ny kompetansemodell: Desentralisert kompetanseutvikling for yrkesfag – utfordringer og muligheter</i>. AFI-rapport 2021:08 (Temanotat 2). Andresen, S., Borg, E., Nyen, T., & Tønder, A. H. (2022). <i>Evaluering av ny kompetansemodell: Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen</i>. AFI-rapport 2022:06 / Fafo-rapport 2022:19 (Delrapport 2).	For desentralisert ordning for kompetanseutvikling i yrkesfag besvares forskningsspørsmålet i temanotat 1 (2021), temanotat 2 (2021), rapport 2 (2022) samt temanotat 6 (2024).

	Andresen, S., Aspøy, T. M., & Nyen, T. (2024). <i>Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen</i> . Faf-rapport 2024:28 (Temanotat 6).	
Forskningsspørsmål 3: Bidrar oppfølgingsordningen til å løfte skoleeiere/kommuner som ligger under nedre grense til å ta ansvaret for kompetanseutvikling selv?	Lyng, S. T., Borg, E., Fossetøl, K., Hermansen, H., Johannesen, H. S., Lahn, L. C., Mausehagen, S., Myrvold, T., & Pedersen, E. (2021). <i>Programteori, foreløpige funn og forskningsspørsmål</i>. AFI-rapport 2021:02 (Temanotat 1). Lyng, S. T., & Myrvold, T. (2021). <i>Evaluering av ny kompetansemodell: Forfasen i oppfølgingsordningen for 2020-uttrekket</i>. AFI-rapport 2021:09 (Temanotat 3).	For oppfølgingsordningen besvares forskningsspørsmålet i temanotat 1 (2021), temanotat 3 (2021) og rapport 3 (2024).
Bestemmer strukturelle trekk ved kommunen deres utbytte av kompetansemodellen?	Lyng, S. T., Borg, E., Fossetøl, K., Hermansen, H., Johannesen, H. S., Lahn, L. C., Mausehagen, S., Myrvold, T., & Pedersen, E. (2021). <i>Programteori, foreløpige funn og forskningsspørsmål</i>. AFI-rapport 2021:02 (Temanotat 1). Høydal, Ø. S., Myrvold, T., Lyng, S. T., & Borg, E. (2024). <i>Har endringene i oppfølgingsordningen bidratt til å gjøre ordningen mer treffsikker?</i> AFI-rapport 2024:04 (Delrapport 3). Myrvold, T. (2025). <i>Desentralisert ordning for skole og oppfølgingsordningen: Hva betyr strukturelle forhold?</i> AFI-rapport 2025:03 (Temanotat 8).	Spørsmålet om strukturelle trekk besvares i Temanotat 1 (2021), Temanotat 3 (2021), Rapport 3 (2024) og temanotat 8 (2025)

Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet
AFI-rapport ISSN 2703-836X
www.oslomet.no/om/afi