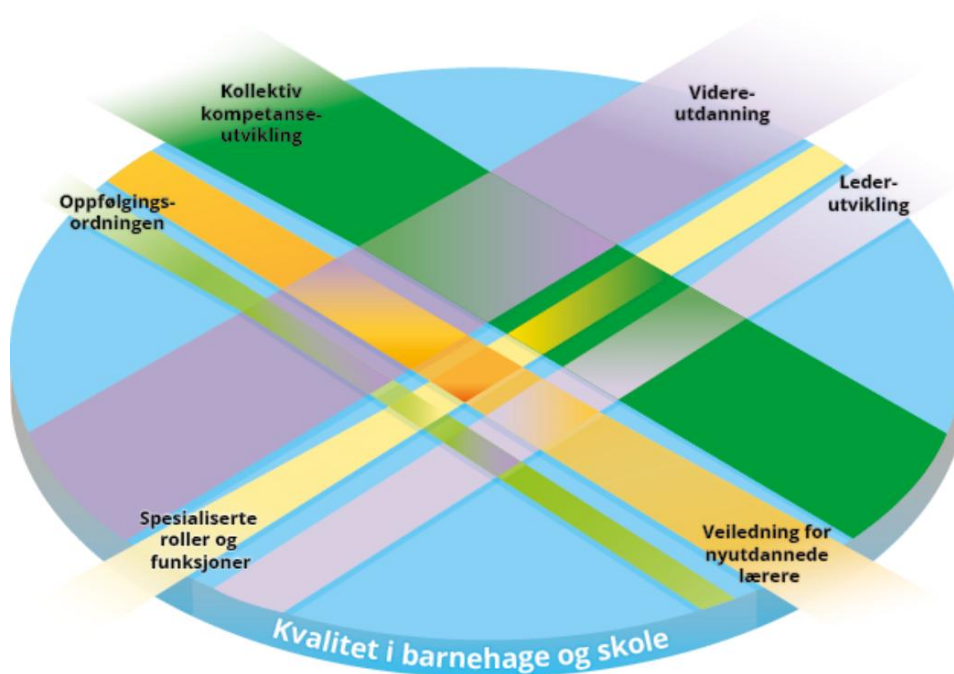


31.10.2025

SVAR PÅ DELOPPDRAG 4

Oppdragsbrev 2024-027 Innføre og videreutvikle et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole.

Forslag til ny modell for oppfølgingsordningen innenfor det helhetlige systemet for kompetanse- og karriereutvikling.



1	Innledning.....	3
2	Bakgrunn.....	4
3	Målsetting med ordningen.....	5
4	Oppfølgingsordningen i dag.....	6
4.1	Virkemidler i dagens ordning.....	6
4.2	Kjennetegn på kommuner i oppfølgingsordningen.....	7
4.3	Tiltak i kommuner som har deltatt i oppfølgingsordningen.....	7
5	Utfordringsbildet.....	9
5.1	Kommunestørrelse og sentralitet.....	10
5.2	Kommuneøkonomi.....	10
5.3	Personal	10
5.4	Evne til å bruke det helhetlige systemet	11
6	Vurdering av ulike modeller.....	12
7	Modell 0 – Dagens modell.....	13
7.1	Innsatsperioder og antall kommuner	13
7.2	Finansiering.....	13
7.3	Roller og ansvar.....	13
7.4	Vurdering	14
8	Modell 1 – Differensiert innsats.....	15
8.1	Innsatsperiode og antall kommuner.....	15
8.2	Finansiering.....	15
8.3	Roller og ansvar.....	16
8.4	Vurdering	17
9	Modell 2 – Anskaffelse	18
9.1	Innsatsperioder og antall kommuner	18
9.2	Finansiering.....	18
9.3	Roller og ansvar.....	18
9.4	Vurdering	19

10	Identifisering av kommuner.....	20
11	Anbefaling.....	21
12	Økonomiske og administrative konsekvenser	22

1 Innledning

Utdanningsdirektoratet mottok i oktober 2024 et oppdrag om å etablere og videreutvikle et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling. Deloppdrag 4 handlet om videreutvikling av oppfølgingsordningen, 1) foreslå en overgangsordning i 2025 og 2) foreslå en ny modell for oppfølgingsordningene innenfor det helhetlige systemet. Et forslag om en overgangsordning ble levert Kunnskapsdepartementet i oktober 2024. Overgangsordningen fikk tilslutning fra departementet, og det ble gjennomført et nytt uttrekk av kommuner til ordningen våren 2025.

I dette notatet redegjør vi for oppfølgingsordningen slik den er i dag. Vi vurderer ulike alternativer for en ny modell og anbefaler avslutningsvis en modell som vi mener i større grad kan støtte kommunene i deres kvalitetsutviklingsarbeid. Modellen legger også til rette for bedre sammenheng med det helhetlige systemet for kompetanse- og karriereutvikling.

I arbeidet med utredningen av en ny modell har vi hatt flere møter med utdanningsdirektørene hos statsforvalterne. Vi har vært i dialog med kommunalsjefer i mindre kommuner samt veiledere som har deltatt i ordningen. I tillegg har vi hatt egne møter med Sametinget, Bufdir, Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), KS og Utdanningsforbundet. Vi har også gjennomført et møte med bred representasjon fra partene i referansegruppe for lokal kompetanseutvikling og andre sentrale aktører i det helhetlige systemet.

Kommunene som ble identifisert og begynte sitt arbeid høsten 2025, er forespeilet en innsatsperiode på tre år. Vi har dermed tid til å implementere endringer som følge av ny modell uten at det vil skape brudd i innsatsen. Det er behov for flere viktige avklaringer i tiden fremover uavhengig av hvilken modell som velges. Blant annet gjelder hvordan vi skal identifisere kommuner. Vi må se på hvilke kriterier og vurderingsgrunnlag som kan eller skal benyttes og om det er behov for å utvikle et nytt indikatorsett. Hvordan midlene til tiltak og støtte i kommunene skal fordeles til statsforvalter for å sikre forutsigbarhet og samtidig være fleksibelt nok til å fange opp endringer i utfordringsbildet vil også være sentralt, sammen med eventuelle føringer for hva midlene skal kunne brukes til. Videre må rollene til Utdanningsdirektoratet og statsforvalterne konkretiseres, og vi må se på hvilke konsekvenser dette får for prioriteringer og ressursbruk hos embetene. Det er uavklarte spørsmål om hvordan statsforvalter og kommunene kan benytte midlene i ordningen i lys av regler for offentlige anskaffelser. Dette må vi se nærmere på uavhengig av valg av modell.

Parallelt med svar på deloppdrag 4: Forslag til ny modell for oppfølgingsordningen innenfor det helhetlige systemet for kompetanse- og karriereutvikling, sender Utdanningsdirektoratet også svar på deloppdrag 5: Vurdere og foreslå hvordan Utdanningsdirektoratets og statsforvalters rolle kan utvikles for å støtte sektorene i arbeid med kvalitets- og kompetanseutvikling i det helhetlige systemet. Svarene på disse to deloppdragene må ses i sammenheng.

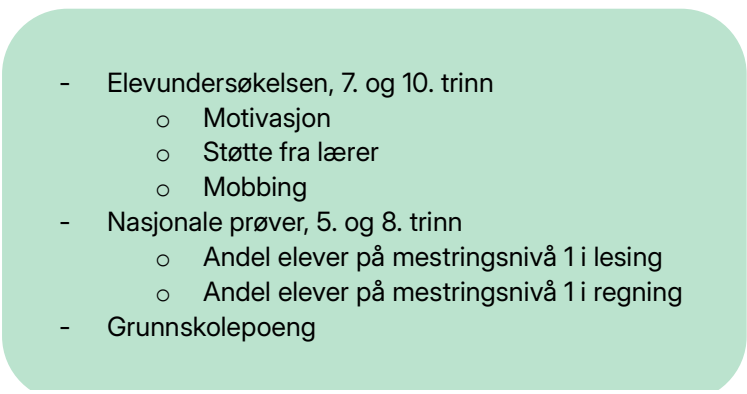
Vi har vurdert tre hovedmodeller for videreutvikling av ordningen og knyttet vurderinger til hver av dem sett opp mot målsettingen med ordningen. Våre begrunnelser for valg av modell bygger på disse vurderingene.

2 Bakgrunn

Utdanningsdirektoratet har over lengre tid hatt ulike tiltak for å støtte kommunene i deres kvalitetsarbeid. Et tiltak var Veilederkorpset som ble etablert i 2009 og skulle primært støtte skoleeiere med kvalitetsutvikling i skolen. Veilederkorpset bestod av personer fra sektor med relevant erfaring. Veilederne ble engasjert av Utdanningsdirektoratet og organisert i team, hvor de fulgte et antall kommuner over en periode på om lag to år. Ved innføringen av oppfølgingsordningen i 2017 som del av ny kompetansemodell, ble veilederkorpset innlemmet som et sentralt virkemiddel i ordningen.

Oppfølgingsordningen ble etablert i 2017. Stortinget ga i behandlingen av Prop. 1 S (2016-2017) sin tilslutning til en ny modell for kompetanseutvikling. Denne modellen ble beskrevet i Meld. St. 21 (2016-2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Her ble det presisert at ansvaret for kvalitets- og kompetanseutviklingen ligger hos de lokale myndighetene. Modellen skulle gi kommunene større handlingsrom, samtidig som statens innsats skulle differensieres etter kommunenes utviklingskapasitet. Den opprinnelige modellen bestod av desentralisert ordning, oppfølgingsordningen og innovasjonsordningen. Modellen har senere blitt utvidet med flere tilskuddsordninger.

Oppfølgingsordningen ble etablert som et tiltak for kommuner som over tid hadde svake resultater på sentrale områder i opplæringen. Formålet var å tilby disse kommunene støtte og veiledning. For å identifisere kommuner med vedvarende utfordringer ble det utviklet et indikatorsett bestående av 11 indikatorer hentet fra sentrale datakilder. Indikatorene omfatter både elevenes læringsmiljø og læringsresultater (figur 1). På bakgrunn av kommunenes samlede resultater på de ulike indikatorene over en treårsperiode, ble det beregnet risikopoeng. De kommunene med høyest andel risikopoeng fikk deretter tilbud om å delta i oppfølgingsordningen.

- 
- Elevundersøkelsen, 7. og 10. trinn
 - o Motivasjon
 - o Støtte fra lærer
 - o Mobbing
 - Nasjonale prøver, 5. og 8. trinn
 - o Andel elever på mestringsnivå 1 i lesing
 - o Andel elever på mestringsnivå 1 i regning
 - Grunnskolepoeng

Figur 1 Datakilder som inngår i indikatorsettet

I uttrekkene i 2020 og 2022 ble indikatorsettet videreutviklet for å også fange opp kommuner med store kvalitetsforskjeller mellom egne skoler. I disse to uttrekkene ble 30 kommuner identifisert på

bakgrunn av andel risikopoeng på kommunenivå (gjennomsnittsuttrekket), mens 10 kommuner ble identifisert på bakgrunn av følgende to kriterier (spredningsuttrekket):

1. stor spredning i andel risikopoeng mellom skolene
2. minst en av skolene i kommunen var blant de 25% med høyest andel risikopoeng når alle landets skoler ble rangert etter andel risikopoeng.

I forkant av uttrekket i 2020 ble det gjort tre viktige endringer:

1. Innsatsperioden ble utvidet fra to til tre år og delt i to faser. Første år utgjør en forfase, der kommunene, med støtte fra eksterne veiledere, analyserer et bredt sett av data for å få fram et tydelig utfordringsbilde og et grunnlag for videre tiltak. År to og tre utgjør gjennomføringsfasen, der tiltakene iverksettes og følges opp.
2. For å styrke den lokale tilhørigheten og sikre en tettere kobling mellom særlig den desentraliserte ordningen og oppfølgingsordningen, ble det nasjonale veilederkorpset avviklet. I stedet ble det lagt til rette for at hver statsforvalter skulle finne veiledere til kommunene i forfasen. Et viktig mål med denne endringen var også å bygge opp kompetanse lokalt i regionen, blant annet ved å styrke samarbeidet med lokale kompetansemiljøer. Mange embeter inngikk derfor avtaler med veiledere med regional tilknytning, ofte knyttet til universitets- og høgskolesektoren, og i flere tilfeller med fagmiljøer som kommunene allerede samarbeidet med i sitt utviklingsarbeid.
3. Statsforvalter fikk et tydeligere og utvidet ansvar. I tillegg til å skaffe veiledere til forfasen, fikk statsforvalter ansvaret for å følge opp kommunene gjennom hele innsatsperioden sammen med veilederne. Tidligere søkte kommunene direkte til Utdanningsdirektoratet om støtte til ulike kompetansetiltak. Fra 2020 ble disse midlene fordelt til statsforvaltere som mottar og behandler søknadene fra kommunene. Denne endringen gjorde det mulig å se de ulike pengestrømmene rettet mot kompetanseheving i kommunene i sammenheng.

3 Målsetting med ordningen

I Meld. St. 21 (2016-2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*¹ heter det at oppfølgingsordningen skal bidra til at kommuner med svake resultater på sentrale områder i opplæringen over tid får hjelp til å skape bedre læringsmiljø og læringsresultater for elevene i kommunen. Oppfølgingsordningen skal dermed bidra til kvalitetsutvikling i kommuner og skoler slik at det bygges nødvendig kompetanse og kapasitet for å nå de til enhver tid gjeldende mål for opplæringen.

Det ble utviklet et indikatorsett for å identifisere kommuner med svake resultater over tid. Kommuner med resultater under en definert nedre grense for kvalitet, fikk tilbud om deltakelse i ordningen. Som vi beskriver i kapittel 7, vil det være utfordrende å videreføre dagens indikatorsett på grunn av endringer i sentrale datakilder. I dagens ordning, og i våre forslag til modeller, mener vi at kommuner

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20162017/id2544344/>

bør identifiseres på et bredere vurderingsgrunnlag utarbeidet av de enkelte statsforvaltere. Dette kommer vi tilbake til gjennom dokumentet.

4 Oppfølgingsordningen i dag

Som det går frem av *Evalueringsav ny kompetansemmodell. Temanotat 3: Forfasen i oppfølgingsordningen for 2020-uttrekket*², bidro endringene som ble gjort i forkant av uttrekket i 2020 til å gjøre ordningen mer treffsikker og bedre med tanke på å gi støtte til kommunene. I uttrekket for 2025 ble indikatorsettet fremdeles benyttet som en datakilde, men spredningsuttrekket som ble brukt i 2020 og 2022 ble fjernet og erstattet med statsforvalterens helhetlige og faglige vurderinger basert på bl.a. tilsyn, klagesaker, håndhevingsordningen og deres kjennskap til situasjonen i sine kommuner. Statsforvalter vurderte ikke bare hvilke kommuner som de mente har store utfordringer på opplæringsfeltet, men også hvilke som hadde forutsetninger for å nyttiggjøre seg de virkemidlene som inngår i ordningen. Disse vurderingene ble tillagt stor vekt. Kunnskapsdepartementet ga sin tilslutning til denne modellen som svar på oppdraget om å utarbeide en overgangsordning for oppfølgingsordningen.

4.1 Virkemidler i dagens ordning

Virkemidlene i oppfølgingsordningen er i hovedsak tredelt

1. prioritering i videreutdanningsordninger som Utdanningsdirektoratet forvalter
2. veiledning fra veiledere som statsforvalter skaffer til arbeidet i forfasen
3. midler som kommunene kan søke på til kompetanseutviklende tiltak

I tillegg er statsforvalter tett på kommunene gjennom hele innsatsperioden med både kompetanseutvikling og veiledning. Fra sluttvurderingene fra kommunene og fra Temanotat 3 fra OsloMet ser vi at dette er noe som kommunene verdsetter og ser på som svært nyttig.

Tidligere ble kommuner i oppfølgingsordningen prioritert når Utdanningsdirektoratet behandlet søknader om videreutdanning. Dette innebar at alle lærere i disse kommunene, som oppfylte opptakskravene, fikk plass på videreutdanning og tilgang til finansiering, som tilretteleggingsmidler, stipend eller vikarordning.

Fra 2025 må lærere i barnehage og skole selv søke direkte til universitet eller høyskole om studieplass, og søkere fra kommuner i oppfølgingsordningen vil ikke lenger være garantert studieplass. I inneværende år, overgangsåret mellom gammel og ny videreutdanningsordning, har søkere fra kommuner i oppfølgingsordningen fortsatt blitt prioritert av Utdanningsdirektoratet ved tildeling av finansiering.

² [Evalueringsav ny kompetansemmodell – Temanotat 3: Forfasen i oppfølgingsordningen for 2020-uttrekket](#)

Fra 2026 blir videreutdanningsordningen en tilskuddsordning, der midlene fordeles til kommuner, fylkeskommuner og private eiere basert på en fordelingsnøkkel med objektive kriterier. Fordelingsnøkkel er under utarbeidelse, men fordi målet er at den skal være forutsigbar over tid, vil ikke oppfølgingsordningen være en egen faktor i fordelingsmodellen.

Utdanningsdirektoratet og statsforvalter vil følge med på situasjonen og vurdere behov for tiltak dersom vi ser utfordringer ved de nye forvaltningsrutinene.

4.2 Kjennetegn på kommuner i oppfølgingsordningen

Det er nå gjennomført fem uttrekk av kommuner til oppfølgingsordningen: 2017, 2018, 2020, 2022 og 2025. Ca. 40 kommuner har deltatt i hvert uttrekk og til sammen har 201 kommuner deltatt i oppfølgingsordningen. Av disse er 143 unike kommuner, og 43 av dem har deltatt i to eller flere uttrekk.

Det er en tydelig overrepresentasjon av kommuner fra de fire nordligste fylkene. Hele 60% av kommunene som har deltatt, er fra Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark, selv om disse fylkene samlet utgjør bare 33% av landets kommuner. I Troms og Finnmark har 30 av 39 kommuner (77%) deltatt i ordningen, hvorav 14 har deltatt to eller flere ganger. I Nordland har 25 av 41 kommuner (61%) deltatt, og ni av dem har deltatt minst to ganger.

Ved uttrekket i 2025 fikk statsforvalterne anledning til selv å vurdere hvilke kommuner som burde delta. Dette førte til endringer i sammensetningen av deltakerkommuner. I dette uttrekket kom 20 av de 42 deltakende kommunene (48%) fra de fire nordligste fylkene.

I temanotat 8³ utarbeidet av OsloMet, er det satt søkelys på betydningen av strukturelle forhold i kommuner som har deltatt i oppfølgingsordningen i uttrekkene som ble gjennomført i 2020 og 2022. Notatet viser at de fleste kommuner er små og rurale. Kommunes innbyggertall har en median på 2 591, målt året kommunen ble identifisert til deltakelse i ordningen (kilde SSB).

Indikatorene «befolkningens utdanningsnivå», «andel uføre» og «andel barn med tiltak fra barnevernet» sier noe om sosiale forhold som kan ha betydning for kommunenes arbeid med skoleutvikling. Kommuner som deltar i oppfølgingsordningen, har i gjennomsnitt betydelig større sosiale utfordringer på disse indikatorene enn kommuner som ikke deltar.

4.3 Tiltak i kommuner som har deltatt i oppfølgingsordningen

Rapportering fra kommunene som deltok i uttrekkene som ble gjennomført i 2020 og i 2022 ga nyttig informasjon om hva slags tiltak som ble igangsatt og på hvilket nivå i kommunen de var rettet.

³ [Evaluering av ny kompetansemodell, Temanotat 8: Desentralisert ordning for skole og oppfølgingsordningen: Hva betyr strukturelle forhold?](#)

Fra tabellene under ser vi at kommunene igangsatte tiltak rettet mot ulike nivå i kommunene. Et flertall av tiltakene var rettet mot leder og ansatte i skolen.

Fra uttrekket i 2020

	Adm. skoleeier	Leder	Ansatte i skolen	PPT	Barnehage	Andre
Ja	19 (54%)	31 (89%)	34 (97%)	14 (40%)	17 (49%)	16 (46%)
Nei	16 (46%)	4 (11%)		21 (60%)	18 (51%)	18 (51%)
Vet ikke ⁴			1 (3%)			1 (3%)

Fra uttrekket i 2022

	Adm. skoleeier	Leder	Ansatte i skolen	PPT	Barnehage	Andre
Ja	20 (56%)	31 (86%)	35 (97%)	15 (42%)	15 (42%)	24 (67%)
Nei	14 (41%)	4 (11%)	1 (3%)	21 (58%)	19 (53%)	12 (33%)
Vet ikke	2 (6%)	1 (3%)			2 (6%)	

Rapporteringene viser et bredt spekter av tiltak rettet mot ulike nivåer og yrkesgrupper. Noen tiltak var spesifikt rettet mot enkelte grupper, mens andre involverte flere. Det var også stor variasjon i type tiltak. Mange var direkte knyttet til arbeidet i klasserommet, for eksempel lesing. Andre handlet om hvordan de ansatte samarbeider og organiserer seg, som utvikling av profesjonelle læringsfellesskap. Enkelte tiltak hadde som mål å etablere nye og bedre strukturer som skulle støtte ønsket kvalitetsutvikling. Tiltakene hadde som mål å bygge kompetanse og kapasitet.

På slutten av hvert år blir alle kommuner som deltar, bedt om å rapportere på året som har gått, hvilke tiltak som er igangsatt, om de ser tegn til endring og utvikling, og hvordan de har opplevd deltakelsen. I flere kommuner er det utfordrende å skape varig endring. Dette kan henge sammen med utfordringsbildet, der særlig vansker med å rekruttere og beholde personale går igjen som en gjennomgående utfordring.

Selv om mange kommuner i årsrapporteringen viste til at det hadde gått kort tid siden tiltakene ble igangsatt, var det flere som opplevde at de allerede kunne se tegn til endring og forbedring, særlig når det gjaldt elevenes læringsmiljø. De mest tydelige endringene kommunene rapporterte om, handlet om praksisendringer hos de voksne. Dette kunne være tiltak som påvirket elevene direkte, for eksempel økt bevissthet om høytlesing, mer praktisk og variert undervisning, og en undervisning som la til rette for bruk av flere læringsstrategier. Andre endringer var mer indirekte, som økt

⁴ Årsaken til at noen har svart «vet ikke» skyldes at de som har oversikten og burde rapportert, enten hadde sluttet eller var sykemeldt på rapporteringstidspunktet.

bevissthet blant personalet om betydningen av gode læringsmiljøer og en sterkere kollektiv forståelse av at samarbeid og samhandling er avgjørende for elevenes læring. Et fåtall kommuner rapporterte at de kan se endringer på indikatorene som ble benyttet i forbindelse med uttrekket.

De viktigste erfaringene som trekkes fram i rapporteringen fra kommunene, handler om betydningen av å ha et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag før det vurderes tiltak for kvalitetsutvikling. Det understrekes at arbeidet må være systematisk og planmessig, og at medvirkning fra både ledere og øvrige ansatte er avgjørende for å sikre eierskap og forankring. Flere peker på at tidlig innsats kan gi bedre resultater på lengre sikt, og at økt bevissthet om grunnleggende ferdigheter har bidratt til et høyere refleksjonsnivå og mer deling blant de ansatte. Enkelte skoleledere opplever også at de har blitt tryggere i rollen som leder for utviklingsarbeid. I tillegg fremheves erfaringer med samarbeid, både internt og eksternt, som en sentral læring gjennom prosessen. Mange kommuner rapporterer at deltakelsen i oppfølgingsordningen kun er begynnelsen, og at de planlegger å videreføre tiltakene etter at innsatsperioden er avsluttet.

Rapporteringene gir nyttig informasjon, men egenrapporteringen gir ikke nødvendigvis et objektivt bilde. Den baserer seg i stor grad på kvalitative data, og i mindre kommuner med få elever på hvert trinn kan enkeltresultater få stor innvirkning på helhetsbildet. Dette kan gjøre det utfordrende å identifisere tydelige utviklingstrekk over tid.

5 Utfordringsbildet

Det er store forskjeller i kvaliteten på opplæringen mellom regioner, mellom kommuner og mellom skoler innenfor samme kommune. Indikatorsettet som har blitt brukt for å identifisere kommuner til oppfølgingsordningen, viser noe av dette bildet. Vi ser blant annet variasjoner fra kommuner der ingen elever på 5. trinn er på mestringsnivå 1 i lesing, til mer enn 40 kommuner der over 50% av elevene på samme trinn befinner seg på dette nivået (tall for skoleåret 2024/25). Et tilsvarende mønster kommer også fram i flere av de andre indikatorene. Selv om datagrunnlaget må tolkes med varsomhet, særlig i kommuner med små elevkull, gir det likevel en tydelig indikasjon på store forskjeller i elevenes læringsutbytte og læringsmiljø på tvers av landet.

Generalistkommuneutvalget⁵ nedsatt i 2020, foretok en helhetlig kartlegging og analyse av generalistkommunesystemet og vurderte forutsetninger og rammer for å opprettholde generalistkommunesystemet. I rapporten pekes det på en rekke utfordringer som utfordrer kvaliteten på tjenestetilbudet i kommunene i lys av sentralitet og befolkningsstørrelse.

Utfordringene knyttet til å drive opplæring av god kvalitet varierer betydelig mellom landets 357 kommuner. Det er store forskjeller mellom Utsira, med ca. 200 innbyggere og Oslo med over 725 000 innbyggere. Forskjellene handler imidlertid ikke bare om størrelse, men også om faktorer som sentralitet, demografi, utdanningsnivået i befolkningen, økonomi og sosiale forhold.

⁵ [NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet, Likt ansvar – ulike forutsetninger](#)

Nedenfor ser vi nærmere på noen sentrale utfordringer.

5.1 Kommunestørrelse og sentralitet

Generalistkommuneutvalget så blant annet på lovoppfyllelse av kompetansekrav ved tilsetting i skolen og på lærernormen. Utvalget pekte på at kravene er krevende å oppfylle fullt ut, og at både sentrale og mer perifere områder opplever utfordringer. I sentrale strøk handler utfordringene ofte om å skaffe nok lærere til å oppfylle lærernormen, mens kommuner i mindre sentrale områder, som gjerne opplever befolkningsnedgang, strever med å rekruttere og beholde personale.

Som omtalt i kapittel 4.2 består en stor andel av kommunene i oppfølgingsordningen av små kommuner med relativt få innbyggere. I slike kommuner har ledere ofte ansvar for flere og komplekse fagområder uten støttefunksjoner tilsvarende dem som finnes i større kommuner. Det er heller ikke uvanlig at skoleeiernivået også har ansvar for flere andre sektorer, som f.eks. barnehage, kultur, PP-tjenesten og barnevern. Dette krever oppdatert kunnskap om omfattende regelverk, innsikt i et stort antall tilskuddsordninger, søknadsprosesser og rapporteringskrav, samt oversikt over svært varierte arbeidsområder.

«For mellom- og ungdomstrinnet fant de at sannsynligheten for å være en skole med høyt «skolebidrag» over tid øker med skolestørrelsen, antall elever per lærer og andel elever med foreldre med høyere utdanning. For ungdomstrinnet fant de at andel lærere med fagkompetanse og lærerstabilitet har en positiv sammenheng med at skolen bidrar mer enn forventet over tid. Sannsynligheten minker med økende andel lærere uten godkjent utdanning og andel elever med spesialundervisning. Sannsynligheten for å være en kommune som bidrar mer enn forventet har en positiv sammenheng med sentralitet, antall elever på skolen, andel elever med foreldre med høyere utdanning og elevenes opplevelse av mestring.»

Figur 2 Generalistkommuneutvalget, side 95

Denne bredden i ansvarsområder gjør lederrollen både sammensatt og krevende. Ofte ser vi at utviklingsorienterte oppgaver ikke får den oppmerksomheten de krever, fordi driftsoppgaver legger beslag på store deler av tid og ressurser på eier- og ledernivå.

5.2 Kommuneøkonomi

Kommuneøkonomien utgjør et grunnleggende rammevilkår for utviklingsarbeid i oppfølgingsordningen. En stram økonomisk situasjon kan påvirke både kvaliteten på opplæringen og kommunenes evne til å iverksette nødvendige tiltak som svar på identifiserte utfordringer. Flere tiltak forutsetter lokal egeninnsats eller egenfinansiering, og i kommuner med begrenset økonomisk handlingsrom kan dette innebære at gode og relevante tiltak ikke blir realisert. Kommuneøkonomi kan samtidig bidra til ulikheter mellom kommuner, der forskjeller i økonomisk handlingsrom også gir ulike forutsetninger for å gjennomføre tiltak med ønsket omfang og kvalitet.

5.3 Personal

Høy turnover er en vedvarende utfordring som vi ser går igjen i mange kommuner, særlig de mindre. Hyppige utskiftninger på skoleeier-, skoleleder- og lærernivå vanskeliggjør langsiktig fremdrift i

utviklingsarbeidet, og betydelige ressurser må derfor brukes på å kontinuerlig involvere og introdusere nye medarbeidere i utviklingsprosesser både på kommunenivå og i skolene. I noen kommuner har utfordringene vært så store at utviklingsarbeidet tidvis har stoppet opp eller blitt midlertidig satt på pause, og i enkelte tilfeller helt avsluttet, som følge av mangel på personell i sentrale posisjoner. Dette illustrerer hvor sårbar gjennomføringen kan være når ansvaret hviler på et fåtall nøkkelpersoner i små kommuner.

I flere kommuner med høy turnover opplever de ofte at nyansatte er nyutdannede, og at lederne får sine første erfaringer som ledere i kommunen. Dette gjør at kommunene i praksis fungerer som «opplæringsarenaer», der medarbeidere får sin første erfaring i yrket. Når ansatte blir værende bare en kort periode, får kommunen og arbeidsplassene i liten grad høstet fruktene av investeringene som legges ned i opplæring og kompetanseutvikling. Samtidig skal ikke verdien av nyansatte undervurderes. De bringer ofte med seg ny og oppdatert kompetanse som kan bidra positivt til det profesjonelle læringsfellesskapet. Likevel kan en høy andel nyansatte over tid skape utfordringer, særlig når det gjelder kontinuitet, erfaringsdeling og utvikling av en felles praksis.

Geografiske forhold kan også forsterke rekrutteringsproblemene. Kommuner med spredt bosetting og lange pendlingsavstander har ofte et begrenset rekrutteringsgrunnlag og større vansker med å tiltrekke og beholde kvalifisert personell over tid.

5.4 Evne til å bruke det helhetlige systemet

Kommunene møter i dag en rekke ulike tiltak, støtteordninger og aktører som ønsker å bidra til kvalitetsutvikling. Det finnes mange gode hjelpere, både fra statlige og kommunale nivåer samt fra andre aktører, men helheten kan oppleves som uoversiktlig, særlig for de minste kommunene.⁶

Når små kommuner samarbeider med større, kan det være utfordrende å få fram egne behov og interesser. Begrenset kapasitet gjør også at enkelte mindre kommuner ikke deltar så aktivt som de ønsker i prosesser og nettverk.

Når tiltak ikke ses i sammenheng, kan det skape utfordringer. Det er lett å gå fra prosjekt til prosjekt uten tilstrekkelig forankring og strategisk planlegging. Nettverk og stabile samarbeid mellom kommuner kan bidra til å motvirke dette og hjelpe kommunene til å bruke systemet mer helhetlig. Erfaringer fra små kommuner viser at lokale og regionale nettverk, som skoleleder- og oppvekstnettverk, er spesielt nyttige for å dele kompetanse, støtte nyansatte og utvikle felles rutiner og strukturer. Samtidig er det viktig at slike nettverk er lærende og gir reell støtte, og ikke bare fungerer som arenaer for informasjonsdeling.

⁶ [Evaluering av ny kompetansemodell – delrapport 3: har endringer i oppfølgingsordningen bidratt til å gjøre ordningen mer treffsikker? Høydal, Myrvold, Lyng og Berg, OsloMet, 2021](#)

6 Vurdering av ulike modeller

Det er store variasjoner mellom norske kommuner når det gjelder befolkningsgrunnlag, næringsliv, geografi, sentralitet, kultur samt sosiale og strukturelle forhold. Innenfor opplæringsfeltet kommer disse ulikhetene blant annet til uttrykk gjennom skolestruktur, utdanningsnivå hos foresatte, sosioøkonomiske forskjeller, kommuneøkonomi, tilgang på kvalifiserte lærere og skoleledere, skolekultur og ressurser i lokalmiljøet som støtter opp om skolens arbeid.

Uavhengig av modell er det en tydelig forventning om at de deltakende kommunene tar aktivt eierskap til utviklingsarbeidet, at deltakelsen forankres i kommunens strukturer, prioriteres og etterspørres, og at deltakelsen skal føre til endringer i kommunens kompetanse og kapasitet til å drive kvalitetsutviklingsarbeid. Kommunene skal også planlegge for å gjennomføre egen kvalitetsutvikling uten støtte gjennom oppfølgingsordningen.

Sluttrapporteringen til ekspertgruppen for skolebidrag⁷ viser hvor viktig det er å styrke samarbeidet mellom eier- og ledernivået for å lykkes med kvalitetsutvikling. Selv om det ikke nødvendigvis må iverksettes egne tiltak rettet mot disse nivåene, bør man vurdere slike behov. Eier- og ledernivået har et særlig ansvar for å ta eierskap til utviklingsarbeidet, og det er viktig at de jevnlig vurderer behovet for veiledning og støtte i arbeidet sitt. Dette er sentralt for å bygge opp nødvendig kompetanse og kapasitet til å starte og lede utviklingsprosesser fremover.

Det som skjer på skolen, har betydning for det som skjer utenfor, og motsatt. Vi foreslår at alle modellene åpner for at kommunene kan vurdere tiltak som ikke tradisjonelt ligger inn under skolens ansvarsområde, dersom vurderinger og analyser tilsier at det er hensiktsmessig. For eksempel kan det være aktuelt å iverksette tiltak som spesielt retter seg mot, eller inkluderer, barnehagesektoren, PP-tjenesten eller kultursektoren for å bidra til ønsket utvikling i elevenes læringsresultater og læringsmiljø.

Noen kommuner mottar støtte fra ulike statlige og andre aktører rettet mot nærliggende fagområder som barnehage, barnevern, helse og kultur. I alle modellene ønsker vi å gi både kommunene og statsforvalteren mulighet til å se ulike innsatser i sammenheng, og åpne for at oppfølgingsordningen kan gjennomføre tverrsektorielle tiltak der det er grunn til å tro at dette vil ha positive effekter på elevenes læringsmiljø og læringsresultater.

Etter endringene i 2020, da statsforvalter fikk en større og mer sentral rolle, har Utdanningsdirektoratet tatt en mindre synlig rolle i ordningen. Det er et felles ønske fra både Utdanningsdirektoratet og statsforvalterne at direktoratet igjen får en tydeligere og mer synlig rolle. Hvordan dette skal gjøres, bør diskuteres i dialog med statsforvalterne slik at innsatsene våre utfyller hverandre. En styrket innsats kan for eksempel innebære å legge til rette for erfaringsutveksling og erfaringslæring mellom embetene, arrangere samlinger for veilederne i ordningen, eller å utvikle støtte spesielt tilpasset kommuner som deltar i oppfølgingsordningen.

⁷ [En skole for vår tid, Sluttrapport fra ekspertgruppen for skolebidrag, mai 2021](#)

Basert på erfaringer som gjøres med kommuner som ble identifisert i 2025, vil vi vurdere å åpne for at kommuner kan delta enkeltvis eller som nettverk.

Vi vil her beskrive tre ulike modeller for oppfølgingsordningen som alle er innrettet mot ordningens målsetting:

7 Modell 0 – Dagens modell

Dagens modell er beskrevet i kapittel 4.

7.1 Innsatsperioder og antall kommuner

Modellen har en grunnstruktur med en innsatsperiode på tre år, som er delt inn i en ettårig forfase (år 1) og en toårig gjennomføringsfase (år 2 og 3). I forfasen legges grunnlaget for det videre arbeidet gjennom grundige analyser av kommunens data, involvering av sentrale aktører og felles refleksjon rundt kommunens utfordringsbilde. I denne fasen avklarer kommunen hvilke tiltak som bør iverksettes for å oppnå ønsket kvalitetsutvikling, og inngår avtaler med relevante kompetansemiljøer for nødvendig støtte. I gjennomføringsfasen settes tiltakene ut i livet. Selv om dette er grunnstrukturen, er det rom for mindre tilpasninger ved behov. Kommuner som deltar i ordningen, skal som hovedregel delta gjennom hele innsatsperioden på tre år.

Ordningen har i dag økonomisk kapasitet til å støtte inntil 40 kommuner. Kommunene som blir trukket ut, deltar i en pulje med andre kommuner. Dette legger til rette for en felles oppstartsamling der deltakerne får felles informasjon, skaper en felles forståelse av ordningen, og får et felles utgangspunkt for videre arbeid.

7.2 Finansiering

Utdanningsdirektoratet vil årlig overføre midler til statsforvalterne basert på en fordelingsnøkkel som tilgodeser spredning av kommuner som deltar i ordningen. Disse midlene skal brukes til finansiering av veiledere i forfasen og til tiltak i kommunene basert på analyser gjort i forfasen. Statsforvalter skal også vurdere om noen av midlene bør brukes til fagsamlinger for kommuner i ordningen.

Midlene kan brukes til kjøp av støtte og veiledning fra relevante kompetansemiljøer, samt frikjøp av medarbeidere til å styrke utviklingsarbeidet i kommunene.

7.3 Roller og ansvar

Utdanningsdirektoratet skal:

- ha hovedansvaret for ordningen, sette rammer og gi oppdrag til statsforvalter.
- gjennomføre uttrekk av kommuner.
- fordele midler for kvalitetsutvikling i kommunene til statsforvalter.
- samarbeide med statsforvalter for å finne gode løsninger for kommunene i ordningen.
- arrangere oppstartsamling i forbindelse med nytt uttrekk.
- være tett på arbeidet og overvåke hvordan ordningen bidrar til å nå målsettingen jf. deloppdrag 3

Statsforvalter skal:

- gjennomføre grundige vurderinger om hvilke kommuner som bør delta i ordningen, basert på risikovurderinger i eget embete.
- ta initiativ til dialog med kommunene om deltakelse i ordningen og gi nødvendig informasjon om muligheter og forventninger knyttet til deltakelse.
- skaffe veiledere med god og relevant kompetanse til kommunene til forfasen, fortrinnsvis med lokal forankring.
- veilede og støtte både kommunene og veilederne gjennom hele innsatsperioden.
- støtte kommunenes i å se sammenhenger mellom de ulike delene av det helhetlige systemet for kompetanse- og karriereutvikling.
- vurdere behovet for, og eventuelt arrangere, regionale fagsamlinger for kommuner i ordningen.
- gjøre midler for tiltak kjent for kommunene, motta søknader, tildele midler og motta rapportering fra kommunene om bruk av midlene.
- støtte kommunene til å se ulike tiltak og innsatser i sammenheng, f.eks. Læringsmiljøprosjektet.
- samarbeide aktivt med Utdanningsdirektoratet.

Kommunene skal:

- ta et aktivt eierskap til arbeidet.
- prioritere arbeidet gjennom hele innsatsperioden, forankre det i administrative og politiske strukturer og gjøre tiltak som sikrer at kommunen kan fortsette nødvendig kvalitetsutvikling også etter endt deltakelse i oppfølgingsordningen.
- involvere sentrale aktører og parter i arbeidet i analysefasen. I disse analysene bør barnehagefeltet og PPT involveres.
- utarbeide en plan for arbeidet i forfasen.
- inngå avtaler med relevante kompetansemiljøer om kompetansetiltak som skal gjennomføres i gjennomføringsfasen.
- sørge for nødvendige forventningsavklaringer med statsforvalter og veiledere.
- rapportere til statsforvalter og Utdanningsdirektoratet i tråd med aktuelle rapporteringsrutiner.
- vurdere behovet for støtte og veiledning til eier- og ledernivå for å bygge nødvendig kompetanse og kapasitet til å lede arbeid med kvalitetsutvikling.

Veiledere/kompetansemiljøer skal etter inngått avtale:

- støtte og veilede kommunene med å nå målsettingen i ordningen.
- samarbeide med statsforvalter.

7.4 Vurdering

Dagens modell har ikke i tilstrekkelig grad bidratt til å skape sammenheng mellom de ulike ordningene i dagens modell for kompetanseutvikling. Det har forekommet at kommuner har avsluttet påbegynte tiltak i desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skole og i kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis, og i stedet prioritert deltakelse i oppfølgingsordningen.

Dette kan bidra til at igangsatte tiltak i liten grad har fått den oppmerksomheten og innsatsen som kreves for å oppnå kvalitetsutvikling. Statsforvalter får en sentral rolle i det helhetlige systemet for kompetanse- og karriereutvikling og kan veilede kommuner til å se tiltakene i sammenheng.

Dagens modell er godt kjent for mange kommuner og alle statsforvalterne. Å identifisere kommuner samtidig i puljer muliggjør en oppstartsamling som sikrer felles informasjon, inspirasjon ved erfaringsdeling og faglig påfyll. Våre erfaringer viser at dette kan bidra til å bygge motivasjon og skape grunnlaget for en god start.

Samtidig ser vi at dagens modell, med tilnærmet lik innsats og faseinndeling for alle kommuner, ikke nødvendigvis møter kommunenes ulike behov på en hensiktsmessig måte. Noen kommuner har større og mer komplekse utfordringer som krever lengre tid å jobbe seg igjennom. Andre kommuner har kanskje ikke behov for en treårig innsats.

En annen utfordring ved dagens modell, er at det ulike antallet kommuner fra hvert fylke i de ulike uttrekkene fører til en varierende og uforutsigbar finansiering og oppgavemengde for embetene og veilederne/kompetansemiljøene. Det vanskeliggjør kontinuitet og mulighet til mer langsiktig og varig kompetansebygging i regionene for særlig embetene og kompetansemiljøene.

8 Modell 1 – Differensiert innsats

I denne modellen legger vi opp til større handlingsrom og fleksibilitet. Den viktigste endringen fra dagens modell er at vi åpner for en differensiert innsatsperiode og en mer forutsigbar finansieringsmodell. Også andre justeringer vil bidra til å videreutvikle ordningen, slik at innsatsen i større grad kan tilpasses og møte kommunenes behov og utfordringer.

8.1 Innsatsperiode og antall kommuner

I denne modellen legger vi til rette for en fleksibel innsatsperiode. Det gir mulighet til å kontinuerlig vurdere hvor lenge det er hensiktsmessig for en kommune å delta. Vi går bort fra faste tidsrammer og setter i stedet søkelys på kommunenes faktiske behov. Sammen med kommunene og veilederne skal statsforvalterne vurdere når en kommune ikke lenger har behov for å delta i ordningen, når behovene endrer seg, eller når det er nødvendig med en annen form for støtte enn det oppfølgingsordningen kan tilby. Med en differensiert innsatsperiode går vi bort fra å operere med uttrekkspuljer.

Statsforvalterne, i tett samarbeid med de aktuelle kommunene og veilederne, er de som best kan vurdere hvor lenge det er hensiktsmessig for en kommune å delta i oppfølgingsordningen, og når andre tiltak kan være mer hensiktsmessig. Statsforvalter er også best i stand til å gjøre vurderinger om hvordan midlene best kan komme til nytte i deres embete. Det vil være viktig at Utdanningsdirektoratet jevnlig får en oppdatert oversikt over begrunnelsen for hvilke kommuner som deltar i ordningen.

8.2 Finansiering

En differensiert innsatsperiode uten faste og jevnlig uttrekk i puljer, betyr at det vil bli behov for å utvikle en ny fordelingsnøkkel for fordeling av midler til statsforvalterne. En slik modell vil kunne

skape større grad av forutsigbarhet og gi bedre muligheter for langsiktig planlegging og kompetanseutvikling både for statsforvalterne og kompetansemiljøene/veilederne.

Erfaringstall fra tidligere uttrekk kan danne utgangspunkt for en fordelingsnøkkel. En fast fordelingsnøkkel vil ikke kunne fange opp utvikling som innebærer behov for å omdisponere midler mellom embetene. Det er derfor viktig at fordelingsnøkkelene justeres jevnlig basert på oppdaterte data som viser utviklingen over tid.

8.3 Roller og ansvar

Utdanningsdirektoratet skal

- eie og sette rammer for ordningen.
- sikre finansiering av ordningen og fordele midler til statsforvalterne som sikrer gode og forutsigbare rammer.
- ha oversikt over hvilke kommuner som til enhver tid deltar i oppfølgingsordningen.
- samarbeide tett med statsforvalterne for å finne gode løsninger for kommuner i ordningen.
- ta en større og mer aktiv rolle i ordningen, blant annet ved å arrangere arenaer for dialog og kunnskapsutvikling for statsforvaltere, veiledere eller kommuner.
- være tett på arbeidet og overvåke hvordan ordningen bidrar til å nå målsettingen jf. deloppdrag 3.

Statsforvalter skal

- fortløpende vurdere, basert på et bredt og helhetlig faglig grunnlag og risikovurderinger i eget embete, hvordan tilgjengelige midler best kan anvendes for å støtte kommuner med utfordringer over tid på opplæringsfeltet.
- vurdere, basert på et bredt faglig vurderingsgrunnlag, hvilke kommuner som bør få tilbud om å delta i oppfølgingsordningen.
- vurdere, sammen med kommunene og veilederne, hvor lenge kommunen bør delta og hvordan innsatsen bør innrettes for å gi best mulig støtte.
- planlegge for hvordan kommunene kan fase ut sin deltakelse i ordningen.
- skaffe veiledere til kommunene i forfasen.
- støtte og veilede kommunene og veilederne gjennom hele innsatsperioden.
- lyse ut midler, motta søknader og fordele midler til kvalitetsutviklingstiltak i kommunene.
- vurdere behov, for og eventuelt arrangere, fagsamlinger for kommuner i ordningen.
- informere Utdanningsdirektoratet om hvilke kommuner som til enhver tid deltar i ordningen.
- støtte kommunene i å se og bruke ulike ordninger og tiltak i sammenheng for å oppnå ønsket kvalitetsutvikling.

Kommunen skal

- ta et aktivt eierskap til arbeidet
- sørge for nødvendige forventningsavklaringer med statsforvalter og veiledere
- prioritere arbeidet gjennom hele innsatsperioden, forankre det i administrative, politiske og strukturer som sikrer medbestemmelse. Igangsette tiltak som sikrer at kommunen kan fortsette nødvendig kvalitetsutvikling også etter endt deltakelse i oppfølgingsordningen.

- involvere sentrale aktører og parter i arbeidet i analysefasen. I disse analysene bør barnehagefeltet og PPT involveres.
- utarbeide en plan for arbeidet i forfasen som fører frem til valg av tiltak for gjennomføringsfasen.
- inngå avtaler med relevante kompetansemiljøer om kompetansetiltak som skal gjennomføres i gjennomføringsfasen.
- rapportere til statsforvalter og Utdanningsdirektoratet i henhold til aktuelle rapporteringsrutiner.
- vurdere behov for støtte og veiledning til eier- og ledernivå for å bygge nødvendig kompetanse og kapasitet til å lede arbeid med kvalitetsutvikling.

Veiledere/kompetansemiljøer skal:

- støtte og veilede kommunene med å nå målsettingen med forfasen slik at de bygger kompetanse i å bruke sine data til kvalitetsutvikling.
- samarbeide med statsforvalter.
- hjelpe kommunene til å finne riktige samarbeidspartnere til gjennomføringsfasen.

8.4 Vurdering

Statsforvalter har inngående kjennskap til sine kommuner gjennom sin løpende risikovurdering. Samtidig har statsforvalter et ansvar om å støtte og veilede sine kommuner i bruk av statlige tiltak og ordninger. Vi mener derfor det vil være hensiktsmessig at statsforvalter får en enda mer sentral rolle i oppfølgingsordningen, der deres kunnskap om kommunene er avgjørende for hvilke kommuner som skal delta i ordningen og for hvordan ulike statlige ordninger og tiltak kan støtte kommunen. Statsforvalter har en sentral rolle i det helhetlige systemet for kompetanse- og karriereutvikling og kan bidra til at kommunene i større grad ser ulike ordninger og tiltak i sammenheng og klarer å benytte systemet slik at de får til ønsket kvalitetsutvikling.

Ikke alle kommuner har behov for den samme støtten eller i samme omfang gjennom hele innsatsperioden. Ved å åpne for større differensiering kan midlene brukes mer dynamisk. Mindre støtte til én kommune gir rom for å styrke innsatsen i en annen, og det åpner også for at statsforvalteren kan trappe opp støtten dersom de ser at det er nødvendig. En sentral styrke ved denne modellen er at en mer forutsigbar finansiering vil gi bedre muligheter for langsiktig planlegging og kompetanseutvikling både for statsforvalterne og kompetansemiljøene/veilederne i regionene.

Denne modellen vil kreve en noe større innsats fra både Utdanningsdirektoratet og statsforvalterne sammenlignet med dagens modell. Statsforvalterne er tydelige på at dette er en rolle de selv ønsker og bør ta. Å gi statsforvalterne en styrket rolle i oppfølgingsordningen kan også gi dem et ekstra virkemiddel i arbeidet med å støtte kommunes arbeid med å bygge kompetanse og kvalitet.

Uten faste puljer med felles oppstartstidspunkt, vanskeliggjør det en felles oppstartsamling slik vi har gjennomført med de siste uttrekkene. Disse samlingene har vært ansett som viktige for å sikre et felles utgangspunkt der alle mottar den samme informasjonen. Mangel på en slik samling vil kreve at statsforvalter sørger for å formidle lignende informasjon til kommunene. Det kan vurderes om Utdanningsdirektoratet bør arrangere konferanse for kommunene som er i ordningen for å skape en

form for tilhørighet til ordningen og skape arenaer for å bli kjent på tvers av fylkesgrenser. Dette bør bli en del av diskusjonen med statsforvalterne om hvordan vi sammen kan styrke ordningen.

9 Modell 2 - Anskaffelse

I denne modellen gis oppdraget om å drifte oppfølgingsordningen, samt å gi støtte til kommunene til et kompetansemiljø (tilbyder) gjennom en anskaffelsesprosess. Dette gjøres i dag med Læringsmiljøprosjektet som har likhetstrekk med oppfølgingsordningen. Denne modellen vil da legge seg på samme logikk som Læringsmiljøprosjektet i oppgaveløsningen. Det forutsettes en avtale med tilbyder på ca. 3 år med en opsjon for forlenget innsats.

Tilbyder må ha høy relevant kompetanse og tilstrekkelig kapasitet til å støtte kommunene i ordningen. Først og fremst vil tilbyder måtte ha kompetanse og kapasitet til å støtte og veilede kommunene gjennom et arbeid tilsvarende dagens forfase.

I forfasen er det viktig at veiledningen først og fremst er rettet mot eier- og ledernivået og hvordan de kan legge til rette for gode involverende prosesser, bygge nødvendig analysekompetanse og utvikle kompetanse og kapasitet til å lede og drive utviklingsarbeid for å få til ønsket kvalitetsutvikling. Veilederne må ha god kompetanse til å støtte et slikt arbeid. Kommunene vil etter forfasen, på bakgrunn av analysene, ha behov for støtte og veiledning i ulike fag og emner som er sentrale i skole- og oppvekstsektoren. Tilbyder vil kunne inngå avtaler med andre kompetansemiljøer for å sikre at de har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å støtte kommunene med deres kompetansebehov.

9.1 Innsatsperioder og antall kommuner

I denne modellen er hovedregelen en innsatsperiode på 3 år, med mulighet for forlengelse på inntil et år. Dette skaper forutsigbarhet for de som deltar og gir muligheter for å forlenge innsatsen der det er behov.

Innsatsperioden vil være strukturert som i modell 0, med en forfase på ett år, etterfulgt av en gjennomføringsfase på to år. Selv om dette er hovedstrukturen, er det rom for mindre justeringer der det er nødvendig for å legge til rette for best mulig arbeid.

Antall kommuner som får delta vil være avhengig av rammer for anskaffelsen og løsningsforslag til tilbydere.

9.2 Finansiering

I denne modellen overføres midlene til tilbyder. Dette skal dekke utgifter til veiledere som skal veilede kommunene i forfasen samt tiltak i gjennomføringsfasen. Tilbyder kan få anledning til å benytte deler av midlene til fagsamlinger for deltakerne i ordningen.

9.3 Roller og ansvar

Utdanningsdirektoratet skal

- eie og sette rammer for ordningen.
- sammen med statsforvalter, finne frem til hvilke kommuner som skal delta i oppfølgingsordningen.
- ha jevnlig styringsmøter med tilbyder.
- være tett på arbeidet og overvåke hvordan ordningen bidrar til å nå målsettingen jf. deloppdrag 3.

Tilbyder skal

- skaffe veiledere til kommunene slik at de får gjennomføre forfasen
- ha god og relevant kompetanse til å støtte kommunene gjennom hele innsatsperioden
- tilby støtte i henhold til kommunenes behov i gjennomføringsfasen. Dersom de selv ikke har relevant kompetanse eller kapasitet skal tilbyder inngå avtaler med andre kompetansemiljøer for å imøtekomme kommunes behov.
- legge til rette for kontakt med alle statsforvaltere gjennom hele innsatsperioden for å diskutere status og hvordan de sammen kan støtte kommunes arbeid.
- støtte kommunene i henhold til målsettingen i ordningen, slik at de kan videreføre et godt kvalitetsutviklingsarbeid også etter deltakelse i oppfølgingsordningen.

Statsforvalter skal

- gjennomføre grundige vurderinger av hvilke kommuner som bør få tilbud om å delta i oppfølgingsordningen.
- ha kontakt med tilbyder for å gi nødvendig støtte om det helhetlige systemet for kompetanse- og karriereutvikling.

Kommunen skal

- ta et aktivt eierskap til arbeidet.
- sørge for nødvendige forventningsavklaringer med statsforvalter og tilbyder.
- prioritere arbeidet gjennom hele innsatsperioden, forankre det i administrative, politiske og strukturer som sikrer medbestemmelse og gjøre tiltak som sikrer at kommunen kan fortsette nødvendig kvalitetsutvikling også etter endt deltakelse i oppfølgingsordningen.
- involvere sentrale aktører og parter i arbeidet i analysefasen. I disse analysene bør barnehagefeltet og PPT involveres.
- lage en plan for arbeidet i forfasen som fører frem til valg av tiltak for gjennomføringsfasen.
- inngå avtaler med aktuelle kompetansemiljøer om kompetansetiltak som skal gjennomføres i gjennomføringsfasen.
- rapportere til statsforvalter og Utdanningsdirektoratet i henhold til aktuelle rapporteringsrutiner.
- vurdere behov for støtte og veiledning til eier- og ledernivå for å bygge nødvendig kompetanse og kapasitet til å lede arbeid med kvalitetsutvikling.

9.4 Vurdering

Å sette et slikt oppdrag ut til et fagmiljø vil kunne frigjøre ressurser særlig hos statsforvalterne, men også hos Utdanningsdirektoratet og vil samkjøre innrettingen av Læringsmiljøprosjektet og

oppfølgingsordningen som to tydelige kompensatoriske tiltak. Dette kan være ressurser som kan brukes til annen støtte for kommunene. Enkelte statsforvaltere opplever utfordringer med å finne veiledere med riktig kompetanse og erfaringsbakgrunn som kan støtte kommunene. Med ett kompetansemiljø kan vi sikre en mer lik og likeverdig veiledning over hele landet. Et kompetansemiljø vil også kunne legge til rette for erfaringsdeling og erfaringslæring mellom veilederne uavhengig av hvor veilederne har oppdrag. Dette kan bidra til kunnskapsutvikling hos veilederne.

Samtidig har statsforvalterne over tid bygd relasjoner og kompetanse knyttet til sin rolle i ordningen som det er vanskelig for et kompetansemiljø å erstatte. Å gi store deler av ansvaret til en tilbyder vil kunne føre til at opparbeidet kompetanse hos statsforvalter over tid forvitrer.

Denne modellen vil også innebære en stor endring sett i forhold til hvordan ordningen driftes i dag. Å gjennomføre en slik anskaffelse kan utgjøre en risiko knyttet til om det er relevante fagmiljøer med nødvendig kompetanse og kapasitet som vil evne eller ønske å påta seg oppdraget.

Det er en målsetting i ordningen å bygge kompetanse lokalt, i nettverk og regionalt, for å kunne bistå med veiledning i kommunene. Dette gjøres gjennom statsforvalterens sentrale rolle, ved å benytte veiledere hovedsakelig tilknyttet UH, men også andre med relevant kompetanse med lokal forankring til der kommunene er. En rekke kommuner får støtte og veiledning fra veiledere som de allerede har en relasjon til. I tillegg har kommuner over tid bygd tette relasjoner med universitets- og høyskolemiljøer. Ved å gi et oppdrag om å drifte oppfølgingsordningen til ett kompetansemiljø, vil mange kommuner kunne oppleve at de må samarbeide med et kompetansemiljø som det ikke er naturlig at de samarbeider med og dermed utfordre etablerte samarbeidsforhold.

Det er grunn til å tro at ordningen vil bli dyrere, eventuelt at man vil kunne tilby støtte til færre kommuner ved å velge denne modellen. I dag driftes ordningen av midler som ikke inngår i budsjettet for oppfølgingsordningen og en må forvente at tilbyder vil måtte bruke betydelig midler til administrativt arbeid som vil gå på bekostning av innsats i eller rettet mot kommunene.

Den største ulempen og risikoen anser vi vil være at vi gjennom en anskaffelse vil kunne ødelegge etablerte samarbeidsstrukturer som kommunene deltar i. Oppfølgingsordningen vil kunne bli liggende på utsiden med en løs kobling til det helhetlige systemet for kompetanse- og karriereutvikling som vi tror vil gjøre det mer krevende å få til tilstrekkelig helhet og sammenheng for kommunene.

10 Identifisering av kommuner

Uavhengig av hvilken modell som velges, må det tenkes nytt rundt hvordan vi identifiserer hvilke kommuner som skal få tilbud om å delta i oppfølgingsordningen. Indikatorsettet som ble utviklet i forkant av det første uttrekket i 2017, skulle gi grunnlag for å identifisere kommuner med størst behov for støtte og veiledning. Indikatorsettet har blitt benyttet i alle uttrekkene, men på litt ulike måter og med ulik vektning.

Ved uttrekket i 2025 ble indikatorsettet fortsatt benyttet, men tillagt mindre betydning enn tidligere. Indikatorsettet inngikk som en del av det totale vurderingsgrunnlaget som statsforvalterne benyttet

til å identifisere hvilke kommuner som de vurderte ville ha nytte av en deltakelse i oppfølgingsordningen. I tillegg til indikatorsettet benyttet statsforvalterne data basert på bl.a. tilsyn, håndhevingsordningen, klagesaker, kommunebilder, generell kunnskap om kommunene og innlogget versjon i ulike dataverktøy, til å gjøre grundige vurderinger om status i kommunene.

Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å etablere et nytt kvalitetsutviklingssystem. Det er for tidlig å si hvordan dette nye systemet vil bli. Dagens Elevundersøkelse skal erstattes med en ny skolemiljøundersøkelse og det jobbes med nye nasjonale prøver. De nye prøvene skal bli mer læringsstøttende, og det er ennå ikke vurdert eller besluttet om prøvene også skal gi statlig styringsinformasjon. Indikatorsettet består i dag av 11 indikatorer der data fra Elevundersøkelsen og nasjonale prøver utgjør til sammen ti.

Før innføringen av en ny modell for oppfølgingsordningen vil det være naturlig å vurdere om det er behov for å utvikle et nytt indikatorsett. Statsforvalterne har mye informasjon om status i kommunene og utfører ROS-analyser som kan være tilstrekkelig grunnlag for å diskutere en mulig deltakelse i oppfølgingsordningen med aktuelle kommuner. Deltakelse er frivillig, og i dag opplever vi sjelden at kommunene takker nei til tilbudet når statsforvalter tar kontakt.

11 Anbefaling

I oppdragsteksten står det at vi skal legge frem forslag til ny modell for oppfølgingsordningen innenfor det helhetlige systemet for kompetanse- og karriereutvikling. Vurderinger og endelig anbefaling er knyttet til modellenes mulighet til å støtte kommunenes arbeid med kvalitetsutvikling og til å bruke det helhetlige systemet for kompetanse- og karriereutvikling.

Vi foreslår at målformuleringen for oppfølgingsordningen justeres fra å gi støtte til kommuner med «svake resultater over tid» til kommuner med «store utfordringer på opplæringsfeltet over tid». En slik justering vil åpne for bruk av et bredere sett av kvantitative og kvalitative datakilder, som gir et bredere og mer nyansert bilde av den enkelte kommune enn hva et indikatorsett kan gjøre. Det vil også gjøre det lettere å kommunisere at det kan være gode grunner til å identifisere kommuner med utfordringer som ikke nødvendigvis fanges opp av et fast indikatorsett.

Utdanningsdirektoratet anbefaler modell 1 som fremtidig modell for oppfølgingsordningen. Modellen viderefører gode sider ved dagens ordning, men utvikler og endrer sentrale elementer for å oppnå økt fleksibilitet og rom for differensiering og skreddersøm for å imøtekomme kommunenes ulike behov for støtte. Modellen åpner for større handlingsrom, blant annet mulighet til å variere innsatsens varighet og vurdere hvor mange kommuner som skal delta. Modellen legger samtidig bedre til rette for å se de ulike delene av det helhetlige systemet for kompetanse- og karriereutvikling i sammenheng gjennom blant annet statsforvalternes tydeligere rolle i hele systemet. Den mer forutsigbare finansieringen vil gi bedre muligheter for langsiktig planlegging og kompetanseutvikling både for statsforvalterne og kompetansemiljøene/veilederne i regionene.

Gjennom arbeidet har vi drøftet ulike modeller med sentrale aktører på opplæringsfeltet. Det har vært bred tilslutning til valg av modell 1 som fremtidig modell for oppfølgingsordningen.

Utdanningsdirektørene hos statsforvalterne støtter den foreslåtte modellen og sier at den gir dem en ønsket rolle i det helhetlige systemet for kompetanse- og karriereutvikling ved at de i større grad enn i dag kan skreddersy støtte til kommunene og at dette gir større sannsynlighet for at innsatsen fører til forbedret praksis. Kommunenes utfordringer og kapasitet til å drive godt kvalitetsutviklingsarbeid varierer. Ved å legge til rette for større handlingsrom og fleksibilitet slik modell 1 gjør, mener vi at innsatsen kan tilpasses ulike og skiftende lokale behov.

Statsforvalters rolle i modellen samsvarer med Utdanningsdirektoratets forslag til hvordan både direktoratets og statsforvalternes roller kan videreutvikles for å støtte arbeidet med kvalitet og kompetanse i sektoren, jf. svar på deloppdrag 5. Ved innføring av en ny modell for oppfølgingsordningen må oppgavene til Utdanningsdirektoratet og statsforvalterne konkretiseres, og vi må se på hvilke konsekvenser nye oppgaver får for prioriteringer og ressursbruk hos embetene.

Vi antar at det fortsatt vil være noen kommuner som har utfordringer på opplæringsfeltet som ikke kan løses av deltakelse i oppfølgingsordningen eller med andre tiltak i Utdanningsdirektoratets portefølje. Sammen med statsforvalter og andre statlige aktører må vi følge med og vurdere om det er helt andre innsatser som er aktuelle i sammenheng med eller i stedet for oppfølgingsordningen. Blant annet vil det være viktig å følge med på Kommunal- og distriksdepartementets (KDD) vurderinger om en oppfølgingsordning rettet mot kommuner som har store, sammensatte og vedvarende utfordringer.

12 Økonomiske og administrative konsekvenser

Med vår anbefaling av modell 1 legges det opp til en mer sentral og aktiv rolle for Utdanningsdirektoratet og statsforvalter. Dette vil samtidig skape forventninger om økt administrativ og økonomisk innsats.

Ved å velge modell 1 vil Utdanningsdirektoratet få en mer aktiv rolle. Det kan for eksempel være aktuelt at Utdanningsdirektoratet tar ansvar for å arrangere samlinger for statsforvalterne for å legge til rette for erfaringsdeling på tvers av embetene, arrangere samlinger for veilederne eller utvikle støttmateriell spesielt rettet mot kommuner som deltar i oppfølgingsordningen. Dette må vurderes nærmere. Avhengig av hvordan den økte innsatsen konkretiseres, kan dette medføre behov for økte økonomiske og/eller administrative ressurser.

Statsforvalter får også en mer aktiv og omfattende rolle i oppfølgingsordningen ved valg av modell 1. Rollen vil kreve kontinuerlig vurderinger om hvilke kommuner som skal delta og hvor lenge. I tillegg skal statsforvalter gjøre vurderinger knyttet til fordeling av midler, de skal støtte og veilede kommuner og veiledere, samt planlegge og gjennomføre fagsamlinger der det er behov.

Oppfølgingsordningen har hatt uendret budsjett siden oppstarten i 2017. Uten en justering av budsjettet vil kommunene som deltar i ordningen i realiteten få gradvis mindre støtte, eller alternativt at færre kommuner vil kunne motta støtte. Dette skyldes at kostnadene knyttet til veiledning har økt betydelig, både som følge av overgangen fra veilederkorpset til bruk av veiledere tilknyttet universiteter og høyskoler, og på grunn av generell prisvekst.

Den økte innsatsen fra Utdanningsdirektoratet og statsforvalterne kan også medføre behov for ytterligere ressurser. Dersom disse kostnadene skal dekkes innenfor dagens rammer for oppfølgingsordningen, vil det føre til at mindre midler blir tilgjengelig til veiledning og tiltak ute i kommunene, med mindre totalbudsjettet for ordningen økes. Vi har derfor spilt inn et satsingsforslag om budsjettøkning fra 2027 i budsjettarbeidet med departementet.

