

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI

# **Evaluering av ny kompetansemodell – desentraliserte ordninger for skole og yrkesfag samt oppfølgingsordningen**

## **Temannotat 1: Programteori, foreløpige funn og videre forskningsspørsmål**

Selma Therese Lyng, Elin Borg, Knut Fossetøl,  
Hege Hermansen, Hedvig Skonhoft Johannesen, Leif Christian  
Lahn, Sølvi Mausehagen, Trine Myrvold og Eirin Pedersen

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY  
STORBYUNIVERSITETET



AFI-rapport nummer: 2021:02

### **Evaluering av ny kompetansemodell – desentraliserte ordninger for skole og yrkesfag samt oppfølgingsordningen**

#### **Temanotat 1: Programteori, foreløpige funn og videre forskningsspørsmål**

Forfattere: Selma Therese Lyng, Elin Borg, Knut Fossetøl, Hege Hermansen, Hedvig Skonhoft Johannesen, Leif Christian Lahn, Sølvi Mausethagen, Trine Myrvold, Eirin Pedersen

Prosjekt: Evaluering av ny kompetansemodell  
Prosjektleder: Selma Therese Lyng  
Oppdragsgiver: Utdanningsdirektoratet  
Forskningsgruppe: Velferdsstatens organisering

Publiseringsdato: februar 2021

Antall sider: 77

Forsidefoto/illustrasjon: Andreea Popa, Unsplash

Emneord: Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skole, desentralisert ordning for kompetanseutvikling innen yrkesfag, oppfølgingsordningen, nettverkstyring, programteori.

#### Resymé:

I dette temanotatet, som er den første publikasjonen fra evalueringen av ny kompetansemodell, presenterer vi vår forståelse av myndighetenes programteori for de tre ordningene som inngår i evalueringen: de desentraliserte ordningene for skole og yrkesfag samt oppfølgingsordningen. Vi beskriver også hovedtrekk ved evalueringsdesignet og viktige analytiske tilnærminger i evalueringsprosjektet, som vi bruker på tvers i evalueringen av de tre ordningene. På bakgrunn av datainnsamling gjennomført til og med høsten 2020, presenterer vi foreløpige funn fra implementering og videreutvikling av de tre ordningene så langt. Vi beskriver også implikasjoner for videre forskningsspørsmål i evalueringen.

ISBN 978-82-7609-425-1

ISSN 2703-836X

© Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet – storbyuniversitetet, 2021

© Work Research Institute (AFI), OsloMet – Oslo Metropolitan University, 2021

© 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](mailto:postmottak-afi@oslomet.no)

Nettadresse: [oslomet.no/om/afi](https://oslomet.no/om/afi)

Publikasjonen kan lastes ned gratis fra [fagarkivet.oslomet.no](https://fagarkivet.oslomet.no)

Publications are available for free download from [fagarkivet.oslomet.no](https://fagarkivet.oslomet.no)

# **Evaluering av ny kompetansemodell – desentraliserte ordninger for skole og yrkesfag samt oppfølgingsordningen**

Temanotat 1: Programteori, foreløpige funn og videre forskningsspørsmål

Selma Therese Lyng  
Elin Borg  
Knut Fossetøl  
Hege Hermansen  
Hedvig Skonhoft Johannesen  
Leif Christian Lahn  
Sølvi Mausethagen  
Trine Myrvold  
Eirin Pedersen

## Forord

Dette temanotatet er første publikasjon fra evalueringen av ny kompetansemodell, og omfatter de desentraliserte ordningene for skole og yrkesfag samt oppfølgingsordningen. Hele prosjektteamet har bidratt til notatet. Hege Hermansen, Sølvi Mausethagen og Eirin Pedersen har hovedansvar for kapittelet om desentralisert ordning for skole; Hedvig Skonhoft Johannesen og Leif Christian Lahn for kapittelet om desentralisert ordning for yrkesfag og Selma Therese Lyng for kapittelet om oppfølgingsordningen. Trine Myrvold har gitt viktige bidrag når det gjelder design, hypoteser og forskningsspørsmål, særlig knyttet til strukturelle forhold ved kommunene. Miriam Hovden og Talieh Sadeghi har bidratt med innsamling og systematisering av data fra samarbeidsfora og lokale nettverk. Selma Therese Lyng, Knut Fossetøl og Elin Borg har hatt ansvar for resterende kapitler, de programteoretiske gjennomgangene av ordningene og kompetansemodellen, samt det samlede redaktøransvaret.

Vi vil takke alle som har stilt opp til intervjuer og latt oss få følge dem på samlinger og i gruppediskusjoner. Hilde Wågsås Afdal og Hæge Nore har fungert som kvalitetssikrere og takkes for verdifulle kommentarer. Vi har også fått nyttig kritikk og innspill fra sentrale stakeholdere, og takker for det. Sist vil vi takke oppdragsgiver og fagansvarlige i Utdanningsdirektoratet for god og nyttig dialog underveis.

Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet – storbyuniversitetet

1. februar 2021

Selma Therese Lyng, prosjektleder

## Innhold

Forord.....	3
Sammendrag.....	5
1. Innledning .....	8
Kompetansemodellen og ordningene i evalueringen.....	9
Gangen i notatet.....	14
2. Evalueringen: Analytiske perspektiver og design .....	15
Analytiske perspektiver .....	15
Design, metoder og framgangsmåter.....	21
3. Desentralisert ordning for skole .....	24
Bakgrunn, føringer og programteori .....	24
Statsforvalteren - Utvikling av roller og organisering .....	28
Rapporterte utfordringer fra statsforvalterne .....	29
UH-sektor - Utvikling av roller og organisering .....	31
Rapporterte utfordringer fra UH .....	33
Sammensetning i samarbeidsforum og nettverk.....	27
Oppsummering og videre forskningsspørsmål .....	35
4. Desentralisert ordning for yrkesfag .....	40
Om organisering, forvaltning og partsamarbeidet i norsk fag- og yrkesopplæring.....	40
Bakgrunn, føringer og programteori .....	41
Det første året: Erfaringer fra fylkeskommunene .....	45
Oppsummering og videre forskningsspørsmål .....	47
5. Oppfølgingsordningen .....	50
Bakgrunn, føringer og programteori .....	50
Endringer i oppfølgingsordningen fra 2020 .....	52
Statsforvalternes erfaringer med ny ordning .....	55
Oppsummering og videre forskningsspørsmål .....	62
6. Samlende oppsummering og refleksjoner .....	67
7. Referanser .....	72

## Sammendrag

OsloMet – storbyuniversitetet har fått i oppdrag fra Utdanningsdirektoratet å evaluere de desentraliserte ordningene for kompetanseutvikling for skole og yrkesfag, samt oppfølgingsordningen. De desentraliserte ordningene omfatter statlig tilskudd til etterutdanningstiltak i grunnskole og videregående, mens oppfølgingsordningen er en kompensatorisk ordning der det gis særskilt statlig støtte til skoleeiere som over tid har hatt svake resultater på det myndighetene har fastsatt som sentrale mål i opplæringen. Desentralisert ordning for skole ble innført fra 2017 for grunnskolene, og omfatter fra 2019 også videregående skole (studieforberedende). Desentralisert ordning for yrkesfag startet opp i 2019. Oppfølgingsordningen ble innført fra 2017, men ble endret fra og med 2020.

Evalueringssprosjektet startet senhøsten 2019 og går over seks år, til utgangen av 2025. I dette temanotatet, som er den første publikasjonen fra evalueringen, presenterer vi vår forståelse av de tre ordningene, og av myndighetenes intensjoner, begrunnelser og føringer. Vi beskriver også hovedtrekk ved evalueringdesignet og viktige analytiske tilnærminger i evalueringssprosjektet, som vi bruker på tvers i evalueringen av de tre ordningene. På bakgrunn av datainnsamling gjennomført til og med høsten 2020, presenterer vi foreløpige funn fra implementering og videreutvikling av de tre ordningene så langt. Vi beskriver også implikasjoner for videre forskningsspørsmål.

Datamaterialet omfatter dokumenter (styringsdokumenter, møtereferater, nettsider m.m.), intervjuer med ansvarlige for ordningene hos statsforvalterne og fylkeskommunene og et utvalg UH-miljøer, samt fagansvarlige for ordningene i Utdanningsdirektoratet. Vi har også observert nasjonale nettverkssamlinger for alle tre ordninger. De foreløpige funnene som presenteres i dette temanotatet baserer seg altså ikke på datainnsamling fra lokale aktører.

Desentraliseringsgrepet i kompetansemodellen kan forstås som et skifte i statens styring og strategiske tenkning rundt kompetanseutvikling i skolefeltet. I dette temanotatet relaterer vi utviklingen av kompetansemodellen til mer generelle forvaltningsorganisatoriske utviklingstrekk, hvor betydningen av nettverksstyring, lokal involvering, samarbeid og kunnskapsbasering har stått sterkt de siste årene. For det første innebærer modellen en endret forståelse av hvordan sentralt nivå kan bidra til at lokale myndigheter/skoleeiere tar sitt ansvar for kvalitetsutviklingsarbeidet. For det andre innebærer modellen økt bruk av samarbeid, nettverk og dialog mellom forskning og praksis i utviklingsarbeidet, blant annet ved at det utvikles formaliserte samarbeidsarenaer. Dette innebærer at de ulike aktørene på en annen måte enn tidligere skal se sin egen innsats i lys av andre interessenters behov, ressurser og kunnskap.

Fra myndighetenes side betraktes implementeringsprosessen som et langsiktig arbeid der erfaringer underveis vil gi grunnlag for videreutvikling av ordningene. Evalueringen er lagt opp som en formativ prosessevaluering, som også omfatter mål- og resultatevaluering. Dette betyr at iverksettende myndigheter og andre aktører gjennom evalueringen skal få forskningsbasert kunnskap som de også underveis kan ta i bruk i sitt arbeid og samarbeid. Det empiriske designet er utformet for å kunne følge utvikling og endring i implementeringsprosesser og resultater. Vi legger opp til et «multimetodisk» design, med ulike former for kvantitative og kvalitative data, som gir både et bredt tilfang av data fra viktige aktørgrupper på alle nivåer, og prosessdata fra case. Vi vil også kople egengenererte data til foreliggende data.

Gjennom å bruke programteori som verktøy, presenterer vi vår forståelse av nasjonale myndigheters «hva, hvorfor og hvordan» i de tre ordningene; hva myndighetene vektlegger når det gjelder utfordringsbilde, virkemidler, betingelser, resultater på kort sikt og overordnede mål. Vi ser at på tvers av ordningene framheves lokal analyse og forankring, kombinert med langsiktig planlegging, samarbeid/partnerskap mellom relevante aktører og at kompetanseutviklingstiltakene skal være forsknings-/kunnskaps-/arbeidslivsbasert. Med de

desentraliserte ordningene kan man forstå det som at myndighetene innfører en ny organisatorisk infrastruktur for kompetanseutvikling. Denne infrastrukturen skal bidra til å styrke skoleeiers ansvar for kvalitetsutviklingen, øke treffsikkerheten på kompetanseutviklingstiltak i skoler/lærebedrifter, og styrke relevansen i lærerutdanningene. For oppfølgingsordningen peker vi på myndighetenes intensjon om å etablere en ordning med større treffsikkerhet enn tidligere kompensatoriske tiltak. Sentrale virkemidler her er å innføre uttrekksprinsipper som skal bidra til at ordningen fanger opp de skoleeierne som har størst behov for støtte, og en varighet og innretning på støtten som skal bidra til å styrke skoleeierens kompetanse og kapasitet til å analysere egen situasjon og sette inn de riktige virkemidlene for å endre den.

Alle de tre ordningene er videreutviklet etter oppstart. For oppfølgingsordningen handler det om endringer både i uttrekksmodell og når det lengde, innhold og struktur på den støtten som gis. I tillegg har statsforvalterne fått en utvidet rolle i ordningen. Når det gjelder de desentraliserte ordningene, er noen av grepene helt ferske, og vi har ikke hatt grunnlag for å gjøre en utfyllende analyse av dem. Overordnet ser vi imidlertid at på den ene siden handler det om det vi i kapittel 2 knytter til nettverksstyring og andre indirekte og «svake» former for styringsgrep og virkemidler (etablering av nettverk for viktige aktører på nasjonalt nivå og oppfordring til deltakelse i lokale nettverk; pedagogiske virkemidler som nye nettsider). På den andre siden, ser vi at nasjonale myndigheter også har tatt i bruk sterkere former for statlig styring, gjennom forskriftsfesting av nye retningslinjer for tilskuddsordningene.

Programteoretisk sett handler det om at myndighetene har vurdert at det er behov for flere og forsterkede virkemidler for å styrke betingelsene for at ordningene skal lykkes. I den videre evalueringen blir det viktig å undersøke nærmere hvordan disse grepene vurderes og erfares av de ulike aktørene, og i hvilken grad de løser utfordringene og bidrar til å bedre betingelsene for at ordningen gjennomføres i tråd med intensjonene. Bidrar de til å øke lokal forankring og treffsikkerhet – eller oppleves de som begrensninger av lokalt handlingsrom og lokale tilpasninger?

Overordnet finner vi at statsforvalterne, fylkeskommunene og UH-miljøene som er intervjuet er positive til ordningene. Det er variasjoner i hvor langt en har kommet i implementeringsprosessen, både mellom og innad i ordningene. I de desentraliserte ordningene kom de siste fylkesvise/fylkeskommunale samarbeidsforaene på plass i løpet av 2020. Alle er påvirket av fylkes/fylkeskommunesammenslåing og koronaepidemien, både når det gjelder rigg og tiltaksarbeid.

I desentralisert ordning for skole og oppfølgingsordningen, som startet opp først, finner vi at aktørene vi har intervjuet forteller om gode erfaringer så langt, også fra samarbeid lokalt. Desentralisert ordning for yrkesfag har ikke bare startet implementeringsprosessen senere; her har også koronaepidemien vært en vesentlig hemmende faktor for tilrettelegging og gjennomføring av lokale samarbeid i fylkeskommunene. I intervjuene fra de to desentraliserte ordningene finner vi også uttrykk for bekymringer for blant annet samarbeids-/partnerskapsrelasjoner, lokale behovsanalyser og UHs interne kapasitet og organisering.

Et tema som går igjen i intervjuene er analysekompetanse. For oppfølgingsordningen finner vi at to forskningsspørsmål aksentueres når det gjelder ordningens treffsikkerhet: For det første, om det arbeidet og samarbeidet som gjennomføres bidrar til å styrke kommunenes analysekompetanse. For det andre: I hvilken grad tilførsel av analysekompetanse kan bidra til å løfte kvalitetsutvikling og resultater i deltakerkommunene. Når det gjelder de desentraliserte ordningene understreker de foreløpige funnene betydningen av å undersøke ulike forståelser og praksiser knyttet til analyser og analysekompetanser i den videre evalueringen.

Et annet tema på tvers av intervjuene og ordningene er variasjoner i hvordan embetenes, fylkeskommunenes og UHs roller forstås, utformes og «gås opp». Her trekkes både økonomiske, institusjonelle og organisatoriske rammebetingelser – men også ulike faglige tilnærminger – fram

i begrunnelser for ulike forståelser og praksiser. Dette er også et tema vi vil forfølge videre i evalueringen.

Framstillingen i dette temanotatet er i hovedsak aktør- og empirinær, i den forstand at vi i liten grad utfordrer eller problematiserer aktørenes framstillinger og myndighetenes programteori for kompetansemodellen og de tre ordningene. Avslutningsvis skisserer vi imidlertid tre spenninger. For det første hvilke betingelser som forutsettes å være på plass – og hva som er tenkt kan bygges opp underveis. Den andre spenningen handler om utfordringer og muligheter i ordninger der omfanget og kompleksiteten i det som skal samordnes og sees i sammenheng, økes. For det tredje peker vi på en mulig spenning mellom myndighetenes mål og føringer om å prioritere kompetanseutviklingstiltak basert på fagfornyelsen – og på lokale behovsanalyser.



# 1. Innledning

OsloMet – storbyuniversitetet har fått i oppdrag fra Utdanningsdirektoratet å evaluere de desentraliserte ordningene for kompetanseutvikling for skole og yrkesfag, samt oppfølgingsordningen. Mens de desentraliserte ordningene omfatter statlig tilskudd til etterutdanningstiltak<sup>1</sup> i grunnopplæringen (grunnskole og videregående), er oppfølgingsordningen en kompensatorisk ordning der det gis særskilt statlig støtte til skoleeiere som over tid har hatt svake resultater på det myndighetene har fastsatt som sentrale mål i opplæringen. Et overordnet mål for evalueringen er å gi kunnskapsgrunnlag for vurdering av om ordningene bidrar til at skoleeiere, skoler og andre relevante opplæringsarenaer (yrkesfag) blir bedre i stand til å gjennomføre langsiktig utviklingsarbeid med utgangspunkt i vurdering av lokale kompetansebehov og i samarbeid med UH-institusjoner/andre tilbydere. Evalueringen skal også bidra til kunnskap om styrker og svakheter ved praktiseringen av de tre ordningene, og identifisere suksessfaktorer som styrker det langsiktige kvalitetsutviklingsarbeidet hos skoler/lærebedrifter og skoleeiere. Sentrale forskningsspørsmål knytter seg til lokal forankring og involvering, og de ulike aktørenes og samarbeidspartnerens roller og betingelser i implementering, gjennomføring og oppfølging i ordningene. Evalueringsprosjektet startet senhøsten 2019 og går over seks år, til utgangen av 2025.

I denne første publikasjonen fra evalueringen presenterer vi vår forståelse av de tre ordningene, og av myndighetenes intensjoner, begrunnelser og føringer. Vi beskriver også hovedtrekk ved evalueringsdesignet og viktige analytiske tilnærminger som vi bruker på tvers i evalueringen av de tre ordningene. På bakgrunn av datainnsamling, gjennomført til og med høsten 2020, presenterer vi foreløpige funn fra implementering og videreutvikling av de tre ordningene så langt. Vi beskriver også implikasjoner for videre forskningsspørsmål.

Innledningsvis er det tre forhold ved dette temanotatet som vi vil gjøre særskilt oppmerksom på. Det ene er at det ikke omfatter data fra aktører på lokalt nivå (lokale nettverk, skoleeiere (kommuner), samt målgrupper og tilbydere i kompetanseutviklingstiltak). Når det gjelder aktørerfaringer har vi i den første fasen av datainnsamlingen valgt å konsentrere oss om statsforvalterne (tidl. fylkesmennene) og fylkeskommunene, som har sentrale roller i etablering, fasilitering og oppfølging i ordningene. I den desentraliserte ordningen for skole, hvor implementeringsprosessen har vart lengst, har vi i tillegg samlet data fra et utvalg UH-miljøer. Synspunktene til lokalt nivå presenteres bare indirekte, sett fra statsforvalterens, fylkeskommunens eller UH-sektorens ståsteder. Med tanke på at ordningene i kompetansemodellen er designet for å lage infrastrukturer for kompetansetiltak basert på lokale behov, mangler altså foreløpig helt vesentlige aktørperspektiver.

For det andre er presentasjoner og analyser i dette temanotatet først og fremst aktør- og empirinære. Det betyr at vi her ikke problematiserer aktørenes framstillinger. Dette gjelder ikke bare aktørene som er intervjuet, men også framstillingen av vår forståelse av ordningene, begrunnelser og føringer. Det er nasjonale myndigheters offisielle endringsteori som står i fokus i denne omgang, det som vi i resten av temanotatet omtaler som programteori: Hva vi oppfatter at staten legger til grunn for implementeringen, hva nasjonale myndigheter vektlegger når det gjelder utfordringsbilde/problemforståelse, virkemidler, betingelser/kritiske forutsetninger, resultater på kort sikt og overordnede mål.

For det tredje, er det viktig å være oppmerksom på at alle de tre ordningene er under utvikling. Dette poengteres eksplisitt og tydelig i styringsdokumenter, både overordnet for hele kompetansemodellen, og for hver av de tre ordningene. Konkret innebærer dette også at det etter oppstart av ordningene har kommet nye/presiserte<sup>2</sup> føringer fra nasjonale myndigheter. For de

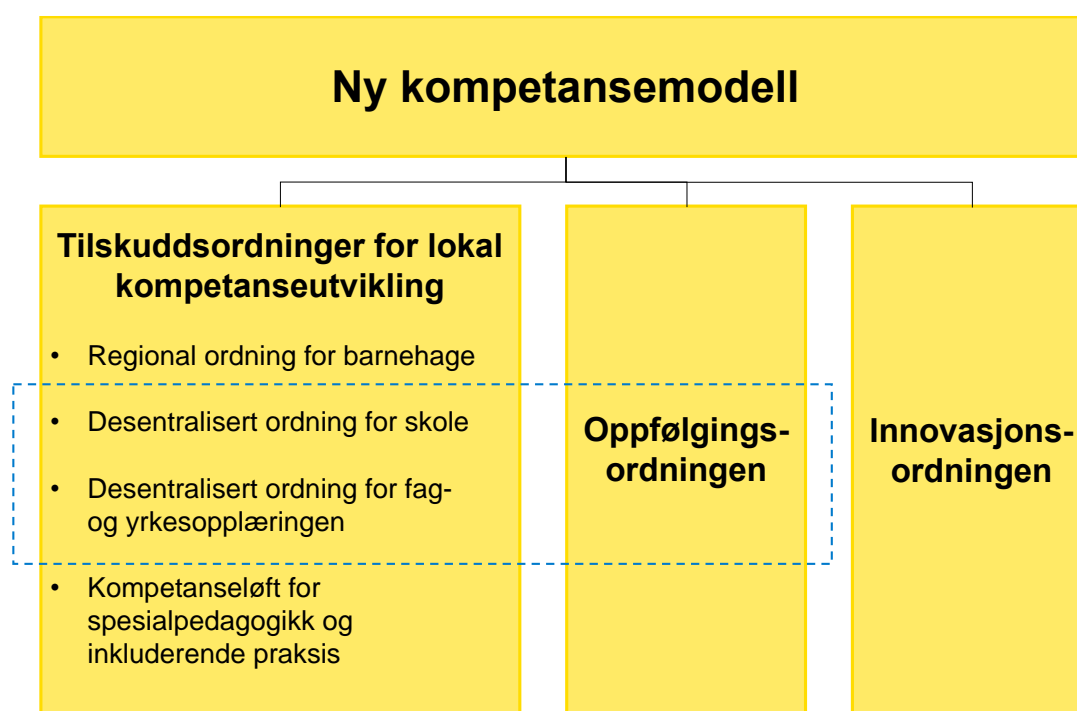
<sup>1</sup> Studiepoenggivende videreutdanning inngår altså ikke i de desentraliserte ordningene.

<sup>2</sup> Vårt inntrykk er at det er litt ulike oppfatninger blant ulike aktører av om føringer og styringssignaler som har kommet underveis representerer endringer eller presiseringer.

desentraliserte ordningene har det helt nylig blitt laget nye nettsider (20. november 2020) og nye retningslinjer for tilskudd har blitt forskriftsfestet (gjeldende fra 2021), som beskriver roller, oppgaver, ansvar og arbeidsmåter på måter som er mye mer spesifisert og detaljert enn de tidligere føringene. Gitt formatet og timingen på dette temanotatet gir vi ikke her utførlige analyser av disse nye beskrivelsene og føringene, verken av selve føringene eller av ulike aktørers forståelser og synspunkter på dem. I de kommende publikasjonene fra evalueringsprosjektet vil vi imidlertid gjennomføre analyser og drøftinger som gir plass til utfyllende, alternative og kritiske perspektiver, med utgangspunkt i relevant forskning, «små» og «store» teorier – og ikke minst data fra lokale aktører.

## Kompetansemodellen og ordningene i evalueringen

Den nye kompetansemodellen som beskrives i stortingsmeldingen «Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen» (Meld. St. 21 (2016-2017) omfatter tre ordninger: 1) desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen, 2) oppfølgingsordningen og 3) innovasjonsordningen<sup>3</sup>. I ettertid ble det opprettet en egen ordning for desentralisert ordning for kompetanseutvikling for yrkesfag. Med utgangspunkt i stortingsmeldingen «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO» (Meld. St. 6 (2019-2020)), har myndighetene også fra 2020 igangsatt satsingen «Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis», hvor hoveddelen inngår i det som fra 2021 heter «tilskuddsordningene for lokal kompetanseutvikling», ved at man skal se kompetanseutvikling innenfor det spesialpedagogiske feltet i sammenheng med både de desentraliserte ordningene og oppfølgingsordningen. Figur 1 gir en oversikt over de ulike ordningene i kompetansemodellen, per januar 2021.



Figur 1 Oversikt over kompetansemodellen. Hvilke ordninger vår evaluering omhandler er markert med stiplede bokser.

Dette evalueringsprosjektet omfatter de desentraliserte ordningene for skole og yrkesfag, samt oppfølgingsordningen. I det følgende gir vi en kort presentasjon av kompetansemodellen, slik den

<sup>3</sup> 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.

ble begrunnet i stortingsmeldingen «Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen» (Meld. St. 21 (2016-2017)), før vi beskriver hovedelementene i de tre ordningene som inngår i evalueringen.

Den nye kompetansemodellen innebærer en desentralisering av ansvaret for kompetanseutvikling fra nasjonalt nivå til regionalt/lokalt nivå. I stortingsmeldingen som ligger til grunn for modellen presenteres dette som et svar på en situasjon hvor statens bistand til kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen ikke har ført til den ønskede økningen i kvaliteten på grunnopplæringen. Regjeringen legger til grunn at viktige forklaringer er at: 1) tiltakene har i for liten grad vært lokalt tilpasset og forankret, 2) de har tatt for lite hensyn til at implementering er krevende og tar tid, og informasjonen om tiltak har måttet gå gjennom mange ledd før den har nådd dem som skal gjennomføre tiltakene, og 3) de har i liten grad ført til reell og varig endring i måten kommuner, skoler og lærere jobber på (Meld. St. 21 (2016-2017): 89-90).

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 og 4) kompetanseutvikling skal være forsknings- og kunnskapsbasert. Ved å flytte fordelingen av midler nærmere de som skal bruke dem, og etablere en infrastruktur der relevante aktører samarbeider om å utvikle og prioritere tiltak, basert på lokale behov og i sammenheng med langsiktige kompetanseutviklingsplaner, er målet å styrke både skoleeiers ansvar og det lokale kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen/lærebedrifter.

Under følger en kort presentasjon, samt grafiske framstillinger som viser hovedelementene i de tre ordningene som inngår i evalueringen.<sup>4</sup>

### **Desentralisert ordning for skole**

Desentralisert ordning for skole ble implementert i 2017 for grunnskoler og fra 2019 videregående skoler med studieforbereende utdanningsprogram. Målet med desentralisert ordning skole er å styrke den kollektive kompetansen i skoler ut fra lokale behov, i samarbeid med universitet og høyskole (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.

I den desentraliserte ordningen for skole utbetales de statlige midlene til Statsforvalteren. For at fordelingen av midler og prioritering av tiltak skal baseres på lokale behov, har skoleeier ansvar for at skolene vurderer sine behov for kompetanseutvikling, og de ansatte ved skolene skal involveres i vurderingen. Skoleeier skal samarbeide med UH om planlegging av tiltak som kan møte de lokale behovene, og melde prioriteringer til samarbeidsforumet i fylket. Dette kan også foregå gjennom regionale eller tematiske kompetansenettverk, og skoleeier anbefales å delta i et nettverk, blant annet for å få støtte til å utvikle partnerskap med UH.

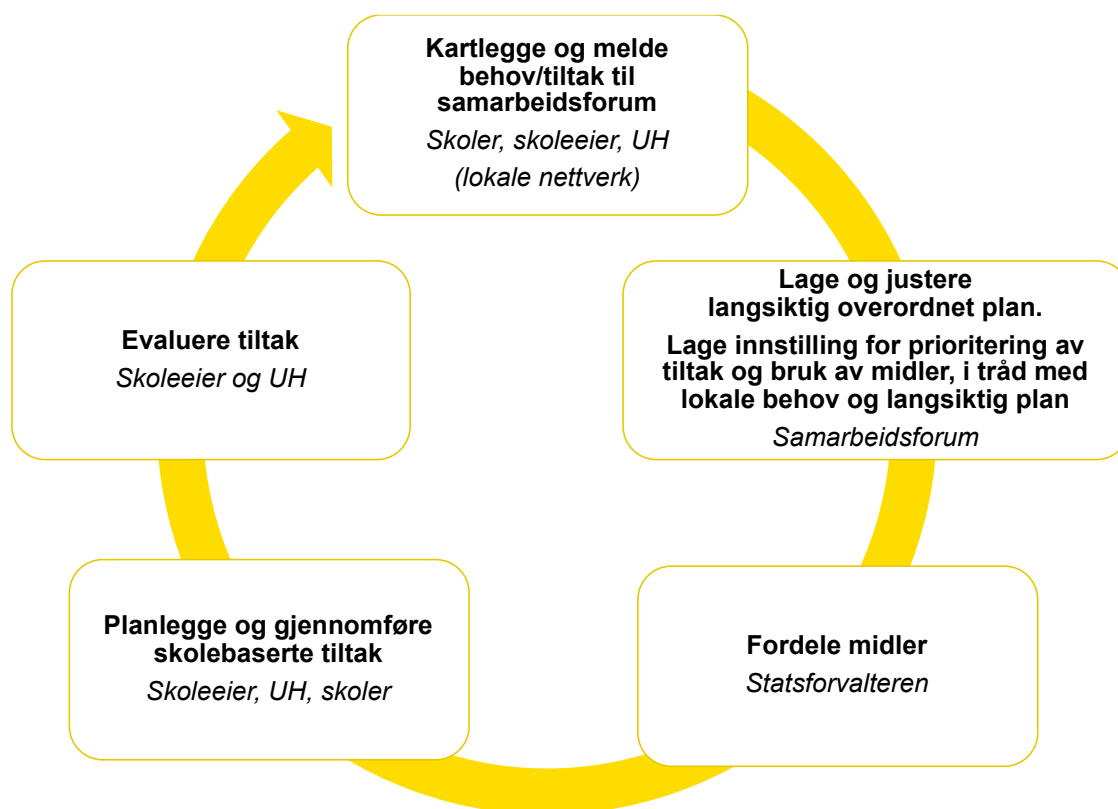
Samarbeidsforum på fylkesnivå skal minimum inkludere representanter for offentlige og private skoleeiere, UH, KS, PBL og lærerorganisasjonene. Statsforvalteren har sekretariatsansvar for samarbeidsforum og skal være fasilitator og pådriver for samarbeid. Samarbeidsforum skal bli enige om en overordnet, langsiktig plan for kompetanseutvikling. Hvert år skal samarbeidsforumet lage en innstilling for prioritering av tiltak og fordeling av midler. Innstillingen skal være forankret både i den langsiktige planen – og lokale behov som meldes inn. Innstillingen skal gi en oversikt over hvilke tiltak som prioriteres, hvordan tiltakene oppfyller kriteriene for tildeling, hvem som skal delta og tiltakenes varighet. Statsforvalteren fordeler midler til skoleeiere

---

<sup>4</sup> Som vi kommer nærmere inn på flere steder i dette notatet, har de tre ordningene vært under utvikling siden oppstart, og myndighetene vil også kunne endre og justere dem videre i løpet av evalueringsperioden. Presentasjonene av de tre ordningene under baserer seg på de sist oppdaterte beskrivelsene av på Utdanningsdirektoratets nettsider (sist endret 20.11.2020 for de desentraliserte ordningene, 10.02.2020 for oppfølgingsordningen) samt de forskriftsfestede retningslinjene for de desentraliserte ordningene som gjelder fra 2021.

og UH, i tråd med samarbeidsforumets innstilling. For å motta midler må skoleeiere bidra med en egenfinansiering på 30 prosent av det statlige tilskuddet.

Skoleeiere og UH har ansvar for å planlegge og gjennomføre kompetanseutviklingstiltakene. Det er UH-institusjonene som skal bidra med det faglige innholdet, og tiltakene skal være skolebaserte. Skoleeier og UH skal samarbeide om å evaluere kompetansetiltakene og vurdere måloppnåelse. Under er en grafisk framstilling av gangen i kompetanseutviklingen i ordningen.



Figur 2 Hovedelementer i desentralisert ordning for skole.

### Desentralisert ordning for yrkesfag

Desentralisert ordning for yrkesfag startet opp i 2019 og har mange fellestrekk med desentralisert ordning for skole. Aktørkartet er imidlertid mer mangfoldig og komplekst, og i ordningen for fag- og yrkesopplæringen utbetales de statlige midlene direkte til fylkeskommunene, slik at de som skoleeiere kan prioritere og planlegge kompetanseutvikling ut fra lokale behov. Målet med desentralisert ordning for yrkesfag er å styrke kompetansen og kvaliteten i skoler og lærebedrifter ut fra lokale behov, styrke samarbeidet mellom skole og arbeidsliv, og fremme gjensidig kompetanseutvikling ved utveksling av kunnskap og erfaring mellom aktørene i fag- og yrkesopplæringen. I tillegg er det en målsetting at ordningen skal bidra til styrket relevans i yrkesfaglærerutdanningen. Hovedmålgruppene er yrkesfaglærere, faglige ledere / instruktører i lærebedrifter og prøvenemdsmedlemmer. Tilbydere av kompetanseutvikling i desentralisert ordning yrkesfag kan være UH, fagskoler, bransjeorganisasjoner, bedrifter og fylkeskommunen selv.

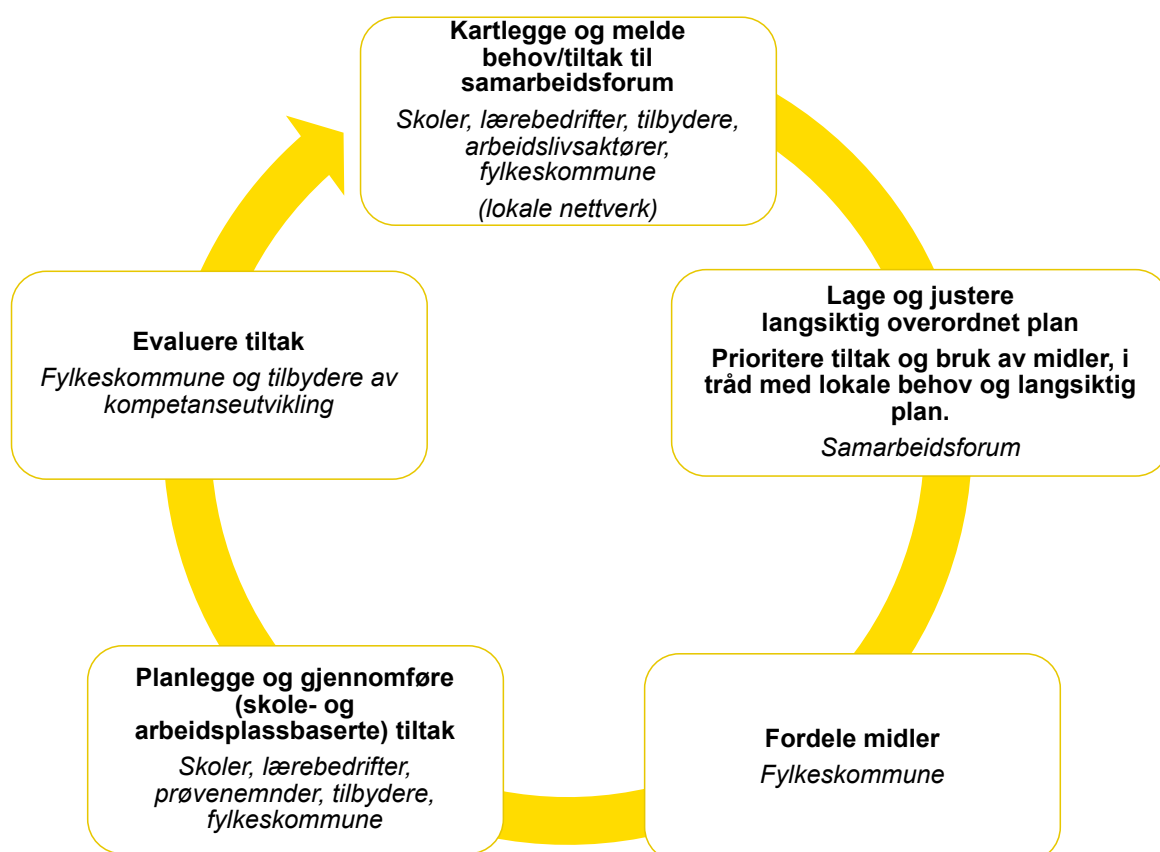
Kompetanseutviklingstiltakene skal være basert på lokale analyser og faglig dialog mellom aktørene i fag- og yrkesopplæringen. Ansatte i videregående skoler / lærebedrifter, tilbydere og andre relevante arbeidslivsaktører skal involveres i samarbeid om vurdering av lokale behov.

Behovsvurderingene meldes inn til samarbeidsforum fra videregående skoler og via lokale kompetansenettverk.

Hvert fylke skal ha et samarbeidsforum hvor arbeidslivet (inkludert partene i arbeidslivet lokalt), lærerorganisasjonene, yrkesopplæringsnemnda, relevante tilbydere av kompetanseutvikling og privatskoler med yrkesfag skal være representert. Fylkeskommunen er ansvarlig for koordinering av samarbeidsforum og det er opp til fylkeskommunene å vurdere om også andre aktører skal inkluderes i forumet.

Samarbeidsforum skal bli enige om en overordnet, langsiktig plan for hvilke kompetanseutviklingstiltak som skal prioriteres, hvilke målgrupper som skal delta i tiltakene og tiltakenes varighet. Tiltakene som prioriteres 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 planen som er vedtatt i samarbeidsforum. For å motta midlene er det krav om at fylkeskommunen skal bidra med egenfinansiering, for eksempel i form av egne midler og/eller ressursstilling.

Kompetanseutviklingstiltakene skal planlegges og gjennomføres i samarbeid mellom fylkeskommunen, arbeidslivet og andre tilbydere, og arbeidslivet har et særlig ansvar for å bidra med oppdatert fagkompetanse. Skoleledere har ansvar for gjennomføring av kompetansetiltak ved sine skoler. Fylkeskommunen og de involverte tilbyderne i kompetanseutviklingstiltak skal i samarbeid evaluere og vurdere måloppnåelse. Under er en grafisk framstilling av gangen i kompetanseutviklingen i ordningen.



Figur 3 Hovedelementer i desentralisert ordning for yrkesfag.

### Oppfølgingsordningen

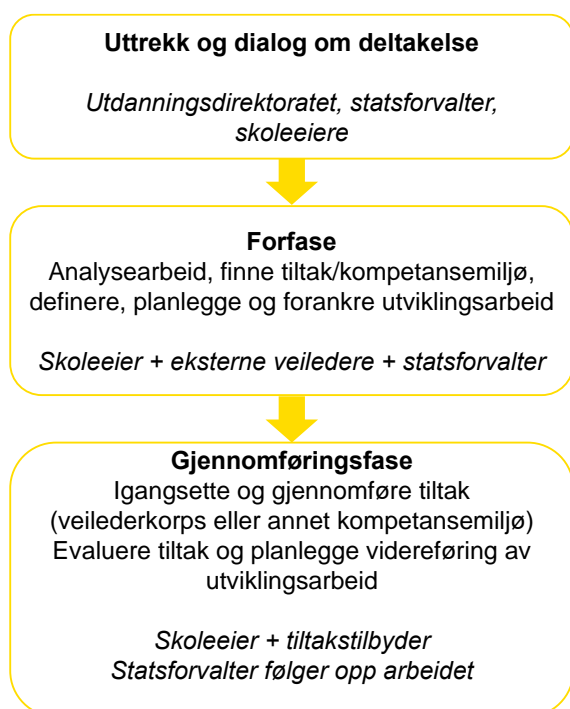
Oppfølgingsordningen ble innført i 2017, og er en kompensatorisk ordning for særskilt statlig støtte til skoleeiere som over tid ikke oppnår tilfredsstillende resultater på sentrale områder i

opplæringen. Målet med ordningen er å bidra til at skoleeierne oppnår tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ta sitt ansvar for å drive kvalitetsutvikling i skolen, gjennom å analysere egen situasjon og sette inn de riktige virkemidlene for å endre den (Meld. St. 21 (2016–2017)).

Oppfølgingsordningen er dimensjonert til å omfatte 40 kommuner per uttrekk. Kommunene 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 i ordningen, men alle kommuner som havner under nedre grense over en viss tid (siste tre år) skal få oppfølging av statsforvalteren, og tilbud om støtte, veiledning og deltakelse i utviklingstiltak basert på lokale utfordringer og behov.

Fra 2020 ble det gjennomført endringer, både knyttet til uttrekk av deltakere samt opplegg og varighet. Den praktiske gjennomføringen foregår nå slik: Uttrekk til ordningen gjennomføres annethvert år. 30 kommuner identifiseres på bakgrunn av gjennomsnittsskåre for kommunen på indikatorsettet, mens inntil 10 kommuner blir trukket ut for å fange opp utfordringer i kommuner med store interne kvalitetsforskjeller. I «spredningsuttrekket» er uttrekksprosessen todelt. Først identifiseres kommuner med utgangspunkt i spredningsskåre på samme indikatorsett. Statsforvalterne får lister over identifiserte kommuner og går i dialog med disse. Deretter fastsettes hvilke av de identifiserte kommunene som skal inngå i det endelige spredningsuttrekket på inntil 10 kommuner i dialog mellom statsforvalterne og Utdanningsdirektoratet.

Tilbudet gjennom oppfølgingsordningen starter med den ettårige forfasen, der kommunen med bistand fra Statsforvalteren og eksterne veiledere skal analysere egne data og danne seg et utfordringsbilde. I tillegg skal de planlegge tiltak, finne kompetansemiljø og planlegge og forankre utviklingsarbeid som skal gjennomføres i den påfølgende gjennomføringsfasen. Veilederne som deltar i forfasen er enten rekruttert lokalt av statsforvalterne eller av Utdanningsdirektoratet. Veilederne og embetene deltar i felles skoleringssamlinger i regi av Utdanningsdirektoratet. Utdanningsdirektoratet gjennomfører også samling for samtlige kommuner, veiledere og statsforvaltere i forfasen. Embetene får overført midler til regionale samlinger for deltakerkommuner i deres fylker. I løpet av den toårige gjennomføringsfasen skal deltakerkommunene gjennomføre utviklingstiltak i samarbeid med veilederkorps i regi av Utdanningsdirektoratet, eller andre kompetansemiljøer. Sammen skal de også evaluere tiltakene og planlegge videreføring av utviklingsarbeid. Statsforvalterne har viktige roller knyttet til å følge opp arbeidet, behandle søknader og fordele midler til utviklingstiltak i kommunene, samt å innhente rapportering om bruk av midlene. Under er en grafisk framstilling av gangen i ordningen.



Figur 4 Hovedelementer i oppfølgingsordningen.

## Gangen i notatet

Den videre gangen i temanotatet er slik at vi i kapittel 2 først beskriver våre overordnende analytiske perspektiver på den nye kompetansemodellen. Vi presenterer også hovedelementene i evalueringsdesignet og sentrale forskningsspørsmål i – på tvers av de tre ordningene. Kapitlene 3, 4 og 5 handler om henholdsvis desentralisert ordning for skole, desentralisert ordning for yrkesfag og oppfølgingsordningen. I disse tre kapitlene beskriver vi vår forståelse av nasjonale myndigheters programteori for hver av de tre ordningene, basert på føringene som forelå ved oppstart. Vi gir så en kort beskrivelse av videreutvikling og nye føringer som har kommet i ordningene underveis, før vi presenterer erfaringer og vurderinger knyttet til implementeringen så langt; fra statsforvalterne, fylkeskommunene og, for desentralisert ordning, et utvalg UH-miljøer. På bakgrunn av utviklingstrekkene og foreløpige funn identifiserer vi supplerende og utdypende elementer til myndighetenes programteori, og implikasjoner for videre forskningsspørsmål i evalueringen. I kapittel 6 avslutter vi med samtlende oppsummering og refleksjoner.

## 2. Evalueringen: Analytiske perspektiver og design

Evalueringen omfatter tre ulike ordninger som hver for seg berører mange ulike og spesifikke problemstillinger og forskningsfelt, for eksempel knyttet til profesjonsfelleskap, partnerskap og samarbeid UH/skole og arbeidsliv/skole, skole-/arbeidsplassbasert utviklingsarbeid, kollektiv kompetanseutvikling, lærende organisasjoner/organisasjonslæring, analyse-, vurderings-, og veiledningsmetodikk osv. I dette første temanotatet vil vi konsentrere oss om sentrale analytiske perspektiver, design og forskningsspørsmål i evalueringsprosjektet som gjelder for kompetansemodellen samlet, på tvers av de tre ordningene.

### Analytiske perspektiver

Det er fire analytisk forankrede perspektiver som ligger til grunn for vår evalueringstilnærming. Det handler om kommunenes betydning i det norske velferdssystemet; om muligheten for å gjøre selvstendige valg og forme omgivelsene selv innenfor relativt regulerte rammer; og om nettverksstyring som virkemiddel for å mobilisere og utløse handlekraft i og mellom aktører, samt betydningen av å klargjøre den endrings- eller programteori som ligger til grunn for et tiltak eller en intervensjon, for å kunne forstå om og når den virker.

Desentraliseringsgrepet i kompetansemodellen kan forstås som et skifte i statens styring og strategiske tenkning rundt kompetanseutvikling i skolefeltet. Her har kompetansemodellen klare fellestrekk med administrative reformer i andre sektorer, blant annet i arbeids- og velferdsforvaltningen (Meld. St. 33, 2015–2016). For det første innebærer modellen en endret forståelse av hvordan sentralt nivå kan bidra til at lokale myndigheter/skoleeiere tar sitt ansvar for kvalitetsutviklingsarbeidet. For det andre innebærer modellen økt bruk av samarbeid, nettverk og dialog mellom forskning og praksis i utviklingsarbeidet, blant annet ved at det utvikles formaliserte samarbeidsarenaer. Dette innebærer at de ulike aktørene på en annen måte enn tidligere skal se sin egen innsats i lys av andre interessenters behov, ressurser og kunnskap.

Overordnet bygger desentraliseringsgrepet på økt bevissthet om at implementering av nasjonal politikk avhenger av kommunenes innsats og respons på den statlige virkemiddelbruken. Undersøkelser av statens virkemiddelbruk vis-à-vis kommune viser nytten av bruk av rammelover, økt vekt på veiledning, pedagogiske og organisatoriske virkemidler og begrenset bruk av øremerkede midler (Difi-rapport 2015:19).

En annen del av kunnskapsgrunnlaget handler om betydningen av nettverk og samarbeid (se f.eks. Kickert m.fl. 1997), og på styringsformer som nettverksstyring eller samstyring, som skiller seg fra en hierarkisk fundert etatsstyringstradisjon (Røiseland & Vabo, 2016). Modellen kan også forstås i sammenheng med økt bruk av partnerskapsløsninger mellom stat og kommune (Indset m.fl. 2012), noe blant annet NAV-reformen er et eksempel på.

### Lokal tilpasning eller nasjonal standardisering

Relasjonen mellom sentrum og periferi, stat og kommune har tradisjonelt vært beskrevet som en av de sterkeste spenningene i det norske samfunn (Rokkan, 1987 a og b). Kommunene er generalistkommuner, dvs. at de forventes å ivareta det samme brede spekteret av oppgaver uavhengig av for eksempel størrelse. Stor lokal handlingsfrihet innebærer et spenningsforhold mellom lokal tilpasning og nasjonal likeverdighet. På sentrale velferdsområder blir det derfor viktig for staten å følge med på utviklingen i kommunene, for å sikre at lokale tilpasninger ikke fører til uheldige variasjoner. Historisk sett har kommunen vært betraktet som et velferdslaboratorium hvor de løsningene som senere ble nasjonal politikk, først ble utviklet. Senere har kommunene i større grad blitt betraktet som en iverksetter av statlig utviklet politikk (Flo, 2004, Grønli, 1987).

Fra statens side betraktes gjerne størrelse som en kritisk forutsetning for lokal frihet (Prop. 88 S (2017–2018)). Uten en tilstrekkelig størrelse vil de ikke være i stand til å bygge opp en kvalitet som gjør dem i stand til å løse de lovpålagte oppgaver kommunene har. Kommune- og



regionsammenslåinger sees som viktige virkemidler for å lykkes med dette. Det lokale nivået vil på sin side i større grad understreke nærheten til befolkningens behov og ønsker, og mulighetene for å drive en helhetlig styring og utvikling i lys av tilgjengelige ressurser og kompetanse. For statens del vil standardisering stå sentralt, forstått som et ønske om å sikre lik og forutsigbar praksis på tross av lokale variasjoner. Staten er sektororganisert, og den styringen de representerer er i utgangspunktet knyttet til hierarkisk, byråkratisk forvaltning. Sentralt i en slik modell er tanken om kontroll og ansvar, det vil si at det skal være mulige å redegjøre for om penger er brukt i overensstemmelse med intensjonen, og at noen (velgerne) skal kunne holde politikerne ansvarlig hvis det går galt.

Statsforvalterne er statens stedlige representant i fylkene og kommunene. De ivaretar både tilsyns- og veiledningsoppgaver, og spiller en viktig rolle når det gjelder kompetanseutvikling i kommunene. Den dobbelte rollen statsforvalterne har beskrives gjerne som krevende å balansere, og det er lett å la tilsynsrollen dominere på bekostning av veilederrollen.

Desentraliseringsgrepet i kompetansem modellen kan, som nevnt over, sies å være i overensstemmelse med en generell utvikling, hvor man i økende grad søker å flytte makt og myndighet nedover i forvaltningen, og å styre gjennom prosedyre- og kompetansekrav i lover og forskrifter (Difi-rapport 2015:19). Nærmere bestemt synes kompetansem modellen å hvile på antakelsen om at kvalitetsutviklingsarbeidet på skolene blir bedre ved en tiltaksutvikling forankret i lokale behov. Hvor ansvar for fordeling av ressurser til aktører som er tettere på skolene, hvor UH-sektor og skoleiere utvikler et gjensidig partnerskap, og hvor det skjer et samarbeid, en dialog og en læring mellom de ulike aktørene som skal gjennomføre kompetansem modellen i praksis. I desentralisert ordning for skole skal statsforvalteren ha en fasilitator- og pådriverrolle overfor lokalt nivå, men også overfor UH-sektoren. Dette er en relativt ny rolle. Når det gjelder oppfølgingsordningen, har statsforvalterne også en rolle knyttet til veiledning og samarbeid, for å bidra til at denne kompensatoriske ordningen treffer lokale utfordringer, hos de kommunene med størst behov. Statsforvalterens rolle kan satt på spissen beskrives som å få lokale aktører til å ta handlingsrommet og utnytte den lokale autonomien innenfor rammer som nasjonale aktører har utviklet og vedtatt.

Spenningen mellom ønsket om lokal tilpasning og ønsket om nasjonal standardisering, gjennomsyrrer likevel kompetansetiltakene vi ser på. Standardisering er egnet til å ivareta det nasjonale hensynet til likebehandling, det vil si at barn og unge får et likeverdig tilbud uavhengig av hvor de bor. Lokal tilpasning kan være egnet til å ivareta hensynet til det enkelte barnet og ungdommen, til å se de valg som gjøres i lys av andre lokale forhold som er viktig for barn og unges oppvekstvilkår, og i lys av lokale ressurser og kompetanse.

I stortingsmeldingen «Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen» (Meld. St. 21 (2016–2017)) ser vi denne spenningen som dilemmaer mellom:

- kommunenes selvstendige ansvar og innflytelse over beslutningene som skal fattes, og samtidig bekymring for kommunenes kapasitet og evne til å ta dette ansvaret
- ønsket om å desentralisere kompetanseutviklingen, samtidig som statsforvalteren som statens representant skal «forvalte midlene, drive samarbeidsforumene fremover, og sørge for at arbeidet resulterer i aktivitet på skolene» (:91), og i tillegg ta de endelige beslutninger ved konflikt
- ønsket om å styrke skoleeieres evne til strategisk kompetanseutvikling og kvalitetsarbeid, og samtidig legge avgjørende vekt på «at universiteter og høyskoler er med på å diskutere kompetansebehov, gir råd om aktuelle tiltak og leverer innholdet i tiltakene» (:91)
- behovet for lokal forankring og prioritering basert på lokale behov, parallelt med ønsker om at nasjonale myndigheter «må prioritere noen få og tydelige mål, slik at skolene kan prioritere sin innsats» (:91)

- vektleggingen av lokal autonomi og tillit, samtidig som det finnes mer eller mindre frivillige ordninger for kommuner som ikke selv makter å ivareta sitt ansvar for kvalitetsutviklingen (oppfølgingsordningen)

Det blir lett en trade-off mellom disse to hensynene, eller et nullsum-spill hvor intet hensyn kan vinne fram, annet enn ved at et annet nedprioriteres. Går standardiseringen for langt resulterer det i byråkratisk rigiditet, går den lokale tilpasningen for langt resulterer det i ulikebehandling og i verste fall at lokale ukulturer opprettholdes og forsterkes. Andre ganger snakker man om det som uunngåelige avveininger og spenninger som ikke kan fjernes, men som man må finne gode måter å leve med. Forskningsbasering kan være en måte å bryte dette nullsum-spillet på. Ved å tilføre praktikerne en forskningsbasert kompetanse, kan farene ved lokale ukulturer og ved byråkratisk rigiditet overvinnes.

### **Struktur og agency**

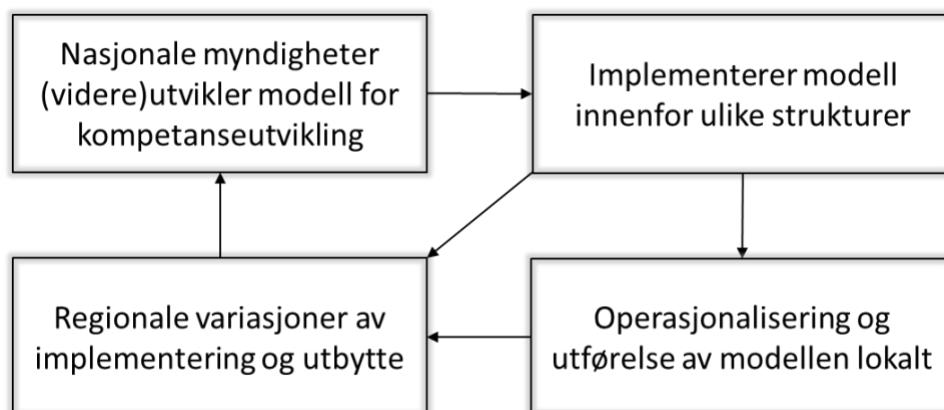
Kompetanseutviklingsfeltet består av mange ulike aktører som er bærere av selvfølgegjorte forståelser av hva som er de viktigste målene enn skal nå og hvordan en skal nå dem.

En grunnleggende antakelse i vårt evalueringsdesign er da også at de ulike aktørene som er involvert har etablerte roller i et felt gitt blant annet gjennom lov og forskrift, og at forhold knyttet til økonomiske ressurser, størrelse etc. vil være med på å bestemme hvordan disse rollene utformes. Dette gjør at aktører har en tendens til å handle forutsigbart, og i noen grad determinert. Ofte omtales disse strukturene som en institusjonelle logikker, og betraktes gjerne som konservative og vanskelige å endre. De er der ofte av en god grunn, men kan også opprettholdes selv om slike grunner ikke lenger finnes, dvs. av gammel vane. En naturlig respons på endring innenfor et slikt perspektiv, vil være å beskytte seg mot endring, for eksempel ved å slutte seg til endringene symbolsk, men søke å gjøre minst mulig med dem, eller forsøke å gjenvelge og reetablere løsninger som allerede finnes.

På den andre siden kan etablerte roller og strukturer påvirkes og endres gjennom samarbeid og læring, gjennom kompetanse, gode eksempler og rom for lokalt entreprenørskap og strategisk tenkning.

Ofte omtales dette som problemet knyttet til struktur og handlekraft (agency) (Thornton, Ocasio & Lounsbury, 2012), eller som forholdet mellom institusjonelle logikker og institusjonelt arbeid (Lawrence, Suddaby & Leca 2011).

Figur 5 viser hvordan vi tenker at strukturelle forhold påvirker opptaket av modellen. Som figuren viser implementeres modellen innenfor ulike strukturer (ressurser/organisering) som igjen vil påvirke aktørenes forståelse av og operasjonalisering av modellen, samt aktørenes handlekraft (agency) lokalt/regionalt. Dette vil igjen føre til regionale variasjoner av modellen, som gjennom evalueringen og andre feedbackmekanismer kan føre til justeringer av modellen fra nasjonale myndigheter.



Figur 5 Gangen i implementeringen av ny kompetansemodell

Dette kan skje gjennom organisatorisk design, at man henviser til felles ord og begreper, men forstår dem på egne måter, eller gjennom forhandlinger hvor man sammen med andre utvikler en felles forståelse av begreper og handlinger, og som også har konsekvenser for egen forståelse. Ofte vil imidlertid slike forhandlinger vanskeliggjøres hvis antallet aktører er veldig stort, det er liten gjensidig avhengighet mellom aktørene eller hvis det er stor grad av maktasymmetri mellom dem.

### Nettverksstyring

En vanlig måte å bryte med sektorlogikk på, og skape agency, er gjennom utvikling av nettverk, samstyring og partnerskapsløsninger (Røiseland & Vabo, 2012). Her søker man gjennom en type organisatorisk design å utvikle felles forståelser av mål, forståelser og handlinger, som bygger bro over tradisjonelle kunnskaps- og handlingsforståelser.

Nettverk utvikles gjerne der oppgavene er kompliserte og krever innsats fra flere, relativt autonome aktører. Det finnes imidlertid ikke en klar hierarkisk autoritet, eller klare prosedyrer for hvordan man skal gå fram for å nå felles mål. Nettverksledelse handler slik sett om å skape en strategisk konsensus mellom aktører som kan legge grunn for felles handling. En av de viktigste oppgavene i et nettverk handler om å etablere en felles forståelse mellom aktørene som er involvert.

Nettverksstyring regnes som en «svak» form for styring. Den mangler en felles formell organisatorisk styringskontekst, og forsøker å påvirke andres strategiske handlinger indirekte. Siden aktørene er mange og ulike, vil de fortolke tilsynelatende like signaler på ulike måter.

Hvem nettverkslederen er vil variere, og trenger ikke å være den sterkeste aktøren. I nettverk som er en del av den statlige styringen vil det ofte være en representant for myndighetene som inntar rollen, i vårt tilfelle direktorat/statsforvalter.

Den primære kunnskapen (og ansvaret) som skal aktiviseres gjennom ordningen finnes hos skoleeierne, statsforvalterne, profesjonene og UH-sektoren, i tillegg til andre relevante tilbydere i fag- og yrkesopplæringen. Typiske hindre for at ny kunnskap utvikles er at aktørenes utfordringer knyttet til daglig drift er så krevende at kostnadene ved samarbeidet kommer på toppen av daglige oppgaver; når det er betydelige maktasymmetrier mellom aktørene (vetomakt), eller når aktørene måles på snevre sektormål, mens formålet med tiltaket er knyttet til mål som går utover hver enkelt sektor. Ofte vil slike hindre være knyttet til at aktørgruppene er knyttet til tunge institusjonelle logikker.

Det meste av den faktiske tjenesteytingen skjer i (fylkes-)kommunene. Her er det nærhet til brukerne, sterke forventninger om integrerte løsninger, og interesser som ofte må avveies mot andre innenfor en ofte knapp kommunal økonomi. Skoleeierne skal bygge opp sektor i lys av lovpålagte rettigheter, sterke statlige ønsker om standardisering, og hvor flere ulike statlige

sektorer kan ha forventninger til skolens rolle vis a vis barn og unge i tillegg til utdanningssektoren.

UH-sektoren har betydelig faglig frihet og ansvar, og kan ikke instrueres fra departement eller direktorat om innhold eller ansettelse, selv om de skal bidra til etter- og videreutdanning innenfor institusjonens områder. Dette gjør at myndighetene primært kan styre indirekte via gjennom økonomiske og pedagogiske virkemidler. UH-sektoren regnes videre for å være søkerstyrt (NOU, 2020:2), altså styrt av ønsket om å rekruttere og utdanne studenter. Videre har UH-sektoren gjerne lange planleggingshorisonter, og de ansattes årsverk er så bundet opp at mulighetene for raskt å snu seg rundt er små. Dette vil, ut fra en institusjonell tenkning, gjøre dem mindre mottakelige for å oppfylle behov utenfor institusjonen, og lite mottakelige for raske endringer.

Statsforvalterne er statens stedlige representant i fylkene. Statsforvalterembetet beskrives som en institusjon bygget opp rundt spenninger, motsetninger og ambivalens. De ivaretar både tilsyns- og veiledningsoppgaver. De skal ivareta statens interesser, men samtidig artikulere distriktets interesser overfor staten; de skal se til at kommunene retter seg etter sentrale pålegg, men samtidig inspirere til lokal aktivitet og verne om selvstyret, de skal ivareta helhet og samordning. Samtidig har de forvaltningsoppgaver for ulike departementer; de skal standardisere og sikre likebehandling, men samtidig drive differensiert styring. Kontroll-, tilsyns- og overprøvningsfunksjoner vis a vis kommunene har imidlertid historisk sett stått sterkt (Flo, 2014).

Poenget i denne sammenhengen er enkelt, nemlig at målene til den desentraliserte kompetanseutviklingen til dels skal nås på tross av og ikke på grunn av de institusjonelle logikkene som eksisterer i feltet. Det er her kompetansemodellens forankring i kunnskap om betydningen av nettverk, samarbeid og partnerskap (Klijn og Kopenjan (2001), samt kunnskap om effektiv styring av kommuner/fylkeskommuner (Difi-rapport 2015:19) kommer inn.

Vårt utgangspunkt er at betingelsene for å se egen innsats i lys av andres innsats og det overordnede målet, og at nye og mer sammensatte (hybride) rolle- og ansvarsforståelser kan fremmes gjennom mobiliserende nettverksbaserte prosesser. Det er grunn til å tro at muligheten for å oppnå gode resultater gjennom en slik arbeidsform vil være ekstra store i et norsk system, hvor overordnede utviklingsmål defineres på tvers og hvor man er vant til omfattende prosesser og samarbeid for å nå mål.

Samtidig er det utfordringer ved nettverksstyring. En første utfordring er at nettverk er en krevende styringsmodell fordi den innebærer større kompleksitet. De ulike aktørene vil også ha opparbeidet seg ulike problem- og løsningsforståelser som kan være forankret i forskjellige tradisjoner og kunnskapsforståelser, for eksempel innenfor ulike institusjonelle logikker (Greenwood, Raynard, Kodeih, Micelotta, & Lounsbury, 2011). Forskningen på interorganisatorisk samarbeid og nettverksstyring peker på utfordringer knyttet til forståelser av fagutøvelse som noe spesialisert som ikke behøver samarbeid med andre; på mangel på tillit, kunnskap eller felles historie mellom partnerne, samt mangel på erfaring med og kompetanse på ledelse og fasilitering av slike samarbeid (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012; Leach, Weible, Vince, Siddiki, & Calanni, 2013; Sørensen & Torfing, 2011).

En annen utfordring er hva som skjer når det oppstår konflikter og uenighet rundt for eksempel forståelser, prioriteringer og veivalg. Det kan handle om hvordan midler skal fordeles, og om å avklare hvilke forventninger man kan stille til de andre aktørene om innsats og ressurser. Hvem har autoritet til å bilegge slike konflikter, eller til å påtvinge uvillige aktører innsats av hensyn til det felles gode?

En tredje utfordring handler om kostnader og tid. Samarbeid kommer ofte på toppen av løpende oppgaver, og har betydelige transaksjonskostnader ved at oppgaver man tidligere løste alene, nå skal løses sammen med andre. Det krever tid å utvikle felles forståelser, i tillegg til at felles forståelser kan trues ved personbytter, ytre endringer eller nye aktørsammensetninger.

En fjerde utfordring handler om maktasymmetri, dvs. at ulike aktører vil ha ulike forutsetninger for å utløse de ressursene som nettverket disponerer, og at nettverk dermed kan ha som uintendert effekt at eksisterende makt og ressurslikheter forsterkes.

En femte utfordring handler om hvordan overordnede myndigheter skal sikre seg kontroll og ansvar (accountability), når ansvaret for måloppnåelse er spredd på flere aktører underlagt ulike styringslinjer. Særlig lokale tilpasninger som går på bekostning av likebehandlingsprinsipper, aktualiserer slike spørsmål.

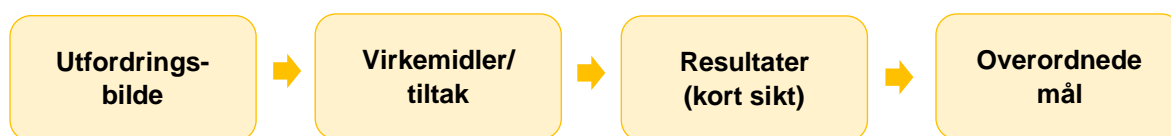
Flere av disse utfordringene forsterkes fordi slike samarbeidsdrevne arbeidsformer ikke bare skal skje på tvers av stat og kommunegrenser, men også på tvers av ulike styringsformer, og hvor samarbeidsstyringen gjerne kommer i tillegg til tradisjonell hierarkisk styring.

Vår hypotese er at håndteringen av slike utfordringer vil utgjøre suksesskriterier for en vellykket implementering av kompetansemodellen. Premisset er at kompleksiteten ikke sees som et hinder, men forstås som en mulighet som kan frigjøre nye synergier, kreativitet og innovasjon mellom aktørene i feltet. I forskningslitteraturen er det særlig fasiliterende ledelse som løftes fram som en mekanisme som bidrar til de positive effektene ved samarbeid (Agranoff & McGuire, 1998; Sedgwick, 2016; Sørensen & Torfing, 2011). En slik type ledelse innebærer å finne måter å involvere, motivere og ansvarliggjøre de ulike aktørene på, som balanserer de ulike hensynene og skaper legitime løsninger. Dette vil handle om å etablere en felles visjon og strategi som gjør at aktørene tross utfordringer ser oppgaveavhengigheten, og hvordan man gjennom inkrementelle justeringer kan arbeide seg fram til bedre løsninger. Fasiliterende kompetanse vil ofte ikke finnes på forhånd, og må bygges opp. En forskningsbasert evaluering kan bistå i dette kompetansebyggende arbeidet ved å samle inn og systematisere data som kan gi ledelsen og andre involverte aktører et grunnlag for å foreta slike avveininger og tilpasninger.

### **Programteori som metode og verktøy**

For å tydeliggjøre hvordan et tiltak er ment å virke benytter vi oss av det som kalles programteori. Programteori er framstillinger av endringsteorien bak et tiltak; av utfordringsbildet som ligger til grunn for dem, av resultatene og målene man ønsker å oppnå, og av tiltakene man nærmere bestemt mener skal forårsake endringer i de forhold som i første omgang skapte problemene, slik at de ønskede resultater oppstår (Weiss 1998, Sverdrup 2002, Funnel og Rogers 2000, Pawson 2013).

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



Figur 6 Illustrasjon av logikken i programteori

Ofte vil en programteoretisk analyse vise at hvis tiltaket/virkemiddelet skal virke som intendert, så forutsettes det at noen betingelser er oppfylt, for eksempel en kompetanse eller endringsvilje, som ikke selv direkte påvirkes av tiltaket.

I en evaluering vil programteori være en måte å tydeliggjøre hvordan programansvarlige tenker at tiltaket er ment å virke, utlede forskningsspørsmål på bakgrunn av programteorien, måle tiltak og mekanismer som er definert i programteorien og identifisere svakheter og sideeffekter som kan påvirke programmets effektivitet (efficiency) og forklare årsaker og virkninger (Corbyn m.fl. 2011). Et annet sentralt formål med programteori er tydeliggjøre slike ikke-eksplisitte forutsetninger, å finne ut om tiltaket kan virke, selv om forutsetningene ikke er til stede. I tillegg vil ulike aktører har programteorier som avviker fra den offisielle. Som følge av dette vil programteorier ofte endre seg etter hvert som man gjør seg erfaringer.

Hvis avstanden mellom problemforståelse, de målsettingene som ønskes oppnådd, og virkemidlene/tiltakene som settes inn er for stort, og antallet ikke-eksplisitte forutsetninger er for mange, er det grunn til å tro at tiltaket ikke vil virke som intendert. Programteorier vil derfor ofte endres etter hvert som man samler erfaringer, og ulike aktører kan ha ulike programteorier som avviker fra den offisielle. En vellykket intervensjon vil alltid ha en god programteori i ryggen, selv om den ikke alltid er artikulert. Den tydeliggjør hva det er ved et tiltak som gjør at den virker. I dette temanotatet har vi laget programteoretiske modeller for hver av ordningene, og som presenteres og drøftes for de desentraliserte ordningene og for oppfølgingsordningen.

## Design, metoder og framgangsmåter

Vårt utgangspunkt er at arbeidet med kompetansemodellen er et utviklingsarbeid. Mange av de involverte aktørene vil ha erfaring med samarbeidsformer som har fellestrekk med dem som ligger i modellen, likevel må nye roller, forståelser og former for ansvar og nye former for samarbeid utvikles og prøves ut. Vi vil derfor designe evalueringen som en formativ prosessevaluering, som også omfatter mål- og resultatevaluering. Dette betyr at iverksettende myndigheter og andre aktører gjennom evalueringen skal få forskningsbasert kunnskap som de også underveis kan ta i bruk i sitt strategiske og operative arbeid og samarbeid. Det empiriske designet er utformet for å kunne følge utvikling og endring i implementeringsprosesser og resultater. Vi legger opp til et «multimetodisk» design, med ulike former for kvantitative og kvalitative data, som gir både et bredt tilfang av data fra viktige aktørgrupper på alle nivåer og prosessdata fra case. Vi vil også kople egengenererte data til foreliggende registerdata (som KOSTRA og organisasjonsdatabasen) og benytte undersøkelser/data som allerede samles inn (som spørsmål til skole-Norge og nasjonale data om læringsmiljø og læringsutbytte).

Til sammen gir dette et datamateriale som er egnet til å belyse oppdragets overordnede formål; styrker og svakheter med ordningene, suksessfaktorer, og støtte til skoleeiere. Det vil være naturlig at forskningsspørsmålene i første fase av evalueringsprosjektet i større grad vil handle om rigging og utvikling av samarbeid, mens forskningsspørsmålene i andre del av prosjektet i større grad vil handle om implementering.

Et viktig verktøy i datainnsamling, analyse og feedback blir å utvikle det vi kaller operasjonelle indikatorer på gode nettverk og nettverksledelse. Dette vil ikke primært være antakelser som handler om på forhånd oppsatte mål for eksempel knyttet til kostnads- eller formålseffektivitet, men om deltakernes opplever interaksjonen og de resultater den produserer som tilfredsstillende. Dette vil nærmere bestemt kunne handle om kvaliteten på de prosessene som foregår i nettverket, ikke minst lydhørhet, åpenhet (at ulike ideer og interesser representeres, og at de ulike aktørene gis anledning til å uttrykke og artikulere sine ideer) og demokratisk legitimitet (hvilke interesser er representert). Det vil også kunne handle om i hvilken grad nettverket klarer å utløse ressurser hos de andre aktørene, at transaksjonskostnadene knyttet til møtevirksomhetene holdes nede, at det skapes oppslutning og forankring, eller at diskusjonene er åpne og gjennomsiklige. Antakelsen er at hvis slike kjennetegn er til stede vil også aktørene vurdere resultatene av samarbeidet som tilfredsstillende, altså som en vinn-vinn-situasjon.

Ordningene har startet opp på ulike tidspunkter, og de er videreutviklet etter oppstart. For de desentraliserte ordningene trer nye forskrifter i kraft fra 1.1. 2021. Vi vil derfor bruke data som samles inn våren og høsten 2021 som nullpunkt. Siden prosjektet varer til 2025, mener vi det vil være mulig å si noe om utviklingen over tid.

### **Strukturelle betingelser og handlekraft/agency – kompetansemodellen og kommuneulikheter**

For å undersøke forholdet mellom struktur og handlekraft vil vi undersøke om kommuner som varierer med blant annet størrelse, beliggenhet og ressurser responderer ulikt på virkemidlene i kompetansemodellen, og hvilke konsekvenser dette i så fall har for kompetanseutviklingen i den enkelte kommune. Strukturelle trekk ved kommunene vil kunne påvirke deres utbytte av

kompetansemodellen gjennom to mekanismer. For det første kan strukturelle forhold ha betydning for skoleeiers kapasitet og vilje til å ta ansvar (f.eks. Nyen & Hagen 2009). For det andre kan små og ressursfattige aktører oppleves som mindre interessante samarbeidspartnere i forhandlings- og nettverksrelasjoner (Aarsæther & Hanssen 2018 a og b). For å undersøke betydningen av strukturelle forhold for utbytte av kompetansemodellen vil vi benytte data om strukturelle forhold på kommunenivå i Norge. Det er god tilgang på relevante data om kommunenes struktur, men per nå mangler det data om ulike sider ved kommunenes aktivitet knyttet til kompetansestrategien, spesielt enkeltkommuners tilgang på tilskuddsmidler og kompetansehevede tiltak. Dette vil vi få tilgang til i 2022, når det foreligger opplysninger fra første rapportering om tilskudd og tiltak på kommunenivå fra 2021. I delrapporteringen for 2021 gjennomføre analyser med egeninnhentede data fra spørreundersøkelser til deltakere i regionale/lokale nettverk våren 2021 som avhengige variabler.

For å undersøke hvordan de ulike aktørene handler innenfor modellens rammer og lokale strukturelle betingelser, vil vi benytte både survey til aktørene i samarbeidsforum og regionale nettverk, i tillegg til case-studiene og andre kvalitative undersøkelser.

Vi vil understreke at de kvantitative analysene av implementering og måloppnåelse vil sees i sammenheng med funn i andre deler av prosjektet. På denne måten vil vi få en bedre forståelse av hvilke forhold som ligger til grunn for de sammenhengene vi evt. finner i de kvantitative analysene.

### **Sentrale forskningsspørsmål**

I tillegg til spesifikke forskningsspørsmål knyttet til hver av ordningene, vil vi i evalueringen søke å besvare tre generelle forskningsspørsmål på tvers:

1. Bidrar utviklingsarbeidet til at skoleeierens kapasitet og kompetanse til å ta ansvar for kvalitetsutvikling styrkes?
2. Er de viktigste samarbeidspartnerne med i arbeidet, og skaper samarbeidet vinn-vinn situasjoner mellom de involverte partnerne?
3. Hvordan lykkes statsforvalteren å balansere hensynet til helhet og samordning i tiltakene, inspirere til lokal aktivitet og sikre standardisering (like rettigheter for innbyggerne uavhengig av hvor du bor)?

I dette første temanotatet fra evalueringsprosjektet er et viktig formål å gi en framstilling av myndighetenes programteori og viktige utviklingstrekk for de tre ordningene. Vi undersøker også erfaringer fra implementeringen så langt, med hovedvekt på statsforvalternes/fylkeskommunenes roller og oppgaver. Datamaterialet omfatter dokumenter (styringsdokumenter, møtereferater, nettsider m.m.), intervjuer med ansvarlige for ordningene hos statsforvalterne og fylkeskommunene og et utvalg UH-miljøer, samt fagansvarlige for ordningene i Utdanningsdirektoratet. Vi har også observert nasjonale nettverkssamlinger for alle tre ordninger.

### **Utfordringer i evalueringen**

Evalueringen av ordningene er kompleks. For det første ble de tre ordningene iverksatt på ulike tidspunkt. Desentralisert ordning for skole startet opp i 2017, med alle landets grunnskoler, mens videregående med studiespesialisering ble innlemmet i ordningen i 2019. Desentralisert ordning for yrkesfag startet opp høsten 2019. Oppfølgingsordningen ble iverksatt samtidig med desentralisert ordning skole i 2017, men fra 2020 ble det gjennomført viktige endringer både med tanke på identifisering og uttrekk av deltakere, og design og varighet på ordningen. Dette betyr at ordningene har hatt ulik tid til å «feste» seg.

En annen utfordring i en evaluering er at ordningene endrer og utvikler seg mens vi studerer dem. Det handler ikke primært om variasjoner i implementering av ordningene, selv om vi også finner slike variasjoner. Like sentralt er det at myndighetene endrer/standardiserer ordningen underveis. Viktige endringer som er skjedd er prosessen rundt forskriftsfesting av retningslinjer for

tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling, som har foregått i 2020 og som nå blir gjeldende fra 2021 for de desentraliserte ordningene for skole og yrkesfag. Oppfølgingsordningen har også blitt videreutviklet i 2020. Det er også skjedd endringer og presiseringer i forhold til tidligere føringer i forbindelse med Utdanningsdirektoratets nye nettsider for de ulike ordningene.

I seg selv representerer ikke slike endringer et problem for evalueringen, men det betyr at vi evaluerer et mål som er i stadig bevegelse. Det gjør det vanskeligere å si noe om hvorvidt utviklingen går i riktig retning, siden forståelser av hva som er riktig endres. Da blir det viktigere å holde fast ved noe man kan argumentere for at representerer det grunnleggende målet for ordningene. Slik vi ser det handler det om å bygge opp en organisatorisk infrastruktur rundt kompetanseutvikling som i større grad enn tidligere er basert på lokale behov, lokal forankring og samarbeid med UH-sektor.

Vi vil også trekke fram to former for «ytre sjokk» som har preget de siste årene, og som har gjort at den likevektstilstand eller stabilitet man gjerne forutsetter når nye ordninger skal implementeres ikke har vært til stede. Det gjelder for det første transaksjonskostnadene knyttet til fylkes- og kommunesammenslåinger, som er betydelige. Videre handler det om å håndtere konsekvensene av koronapandemien, som har beslaglagt mye ressurser og endret arbeidsformer innenfor alle tre ordningene.



### 3. Desentralisert ordning for skole

I dette kapittelet beskriver vi bakgrunn, føringer og vår forståelse av nasjonale myndighetenes programteori for desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen, da den ble etablert i 2017. Som de andre ordningene i kompetansemodellen, er desentralisert ordning for skole under utvikling. I denne første rapporteringen fra ordningen i beskriver vi derfor kort viktige utviklingstrekk så langt, før vi ser nærmere på erfaringer og vurderinger fra to aktørgrupper som har sentrale roller i den nye organisatoriske infrastrukturen som skal bygges opp gjennom ordningen: statsforvalterembetene og UH-sektoren. Vi presenterer også en oversikt over sammensetningen i samarbeidsfora og lokale nettverk i samtlige fylker, per høsten 2020. På bakgrunn av utviklingstrekene og foreløpige funn så langt identifiserer det vi forstår som supplerende og utdypende elementer til myndighetenes programteori, og hvilke implikasjoner de har for videre forskningsspørsmål i evalueringen.

#### Bakgrunn, føringer og programteori

Basert på evalueringer av nasjonale satsinger på kompetanseutviklingstiltak fra og med Kunnskapsløftet (2005–2009) trekker departementet fram tre hovedutfordringer: (i) Tiltakene har i for liten grad vært lokalt tilpasset og forankret, (ii) 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 tiltakene, og (iii) de har i liten grad ført til reell og varig endring i måten kommuner, skoler og lærere jobber på (Meld. St. 21 (2016-2017): 89-90). Med en desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen, der lokale aktører og UH-sektoren inngår langsiktige og forutsigbare samarbeid, er formålet å bidra til mer treffsikker kvalitets- og kompetanseutvikling. Samarbeidet mellom skolesektoren og UH-sektoren skal ha form av en gjensidig partnerskapsrelasjon, framfor den tidligere «bestiller/tilbyder»-relasjonen. Skoler og skoleeiere<sup>5</sup> skal settes i stand til å bruke kunnskap fra erfaringer, relevant forskning og egne resultater til arbeid med skolebasert kvalitetsutvikling i profesjonsfellesskap som kan omsette kunnskapen til ny undervisningspraksis – og der UH-sektoren bruker erfaring og forskning fra utviklingsarbeidet til å styrke relevansen i sine tilbud og i lærerutdanningene.

Kompetansemodellen beskrives som å representere et skifte i statens styring og strategiske tenkning rundt kompetanseutvikling i skolefeltet, samtidig som desentralisering og lokal skoleutvikling har en lang historie i norsk utdanningspolitikk- og praksis. De sentrale virkemidlene i desentralisert ordning for skole kan imidlertid forstås som en ny organisatorisk infrastruktur for desentralisert kompetanseutvikling, der Statsforvalteren har en viktig rolle og oppgaver i å forvalte midlene, være tilrettelegger og pådriver for langsiktig samarbeid mellom skoleeiere og UH-sektor, og sørge for at arbeidet resulterer i aktivitet på skolene som tilrettelegger og pådriver for lokalt samarbeid mellom skoleeiere og UH-sektor, som skal bidra med innhold i tiltakene (Meld. St. 21 (2016-2017):91). Nærmere bestemt, skal de statlige kompetanseutviklingsmidlene utbetales til statsforvalterembetene etter antall lærerårsverk, slik at forvaltningen av midlene flyttes nærmere de som skal benytte seg av dem.<sup>6</sup> Statsforvalterne skal etablere og fasilitere fylkesvise Samarbeidsforum, bestående av representanter for skoleeiere, UH-sektor, lærerprofesjonen<sup>7</sup> og andre relevante aktører. Samarbeidsforum skal samordne prioritering av tiltak og fordeling av midler, basert på lokal behovskartlegging der skoler og lærere involveres. Statsforvalteren har endelig beslutningsmyndighet dersom forumet ikke kommer til enighet om bruk av midlene, og

<sup>5</sup> Skoleeiere omfatter kommuner, fylkeskommuner (vgs) og private skoleeiere.

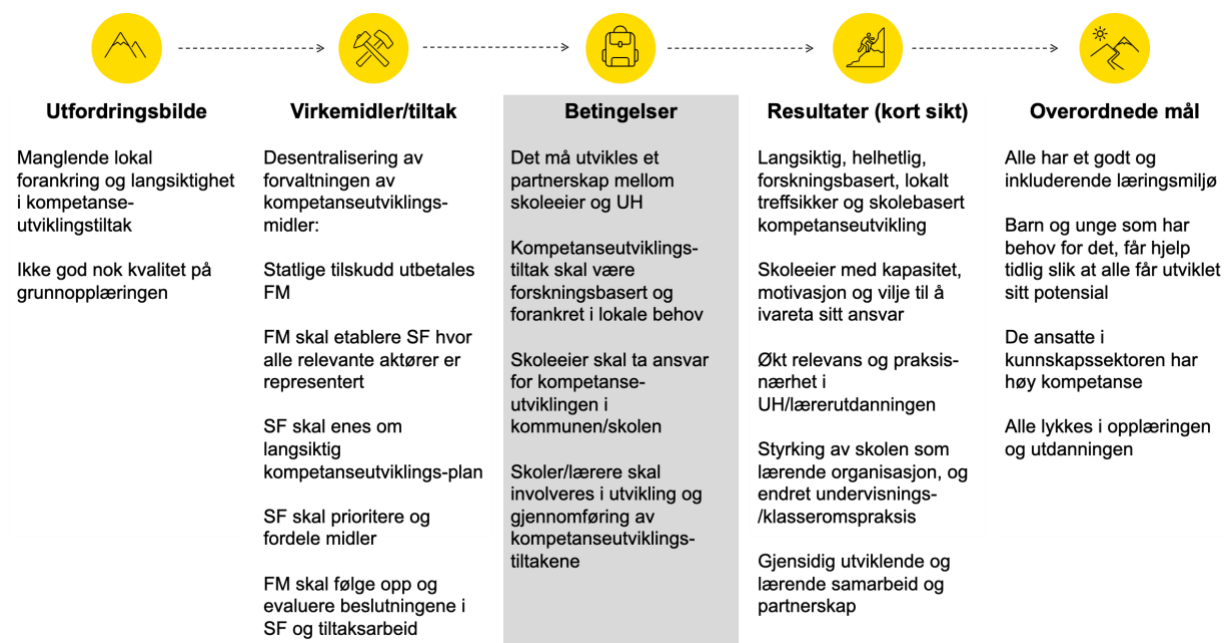
<sup>6</sup> Myndighetene vil på sikt vurdere å utbetale og overlate forvaltningen av kompetanseutviklingsmidlene direkte til skoleeierne (Meld. St. 21 (2016-2017)).

<sup>7</sup> Stortingsmeldingen framhever her betydningen av at lærerprofesjonen, gjennom å være representert i Samarbeidsforum, får tillit til UH-miljøene som skal bidra med innhold i tiltakene, og oppfølging av vedtak der Utdanningsforbundet og kunnskapsministeren ble enige om å vurdere hvordan lærerprofesjonen kan ta en mer aktiv og ansvarlig rolle i å påvirke utvikling og implementering av kompetanseutviklingstiltak.

hvordan de skal fordeles til skoleeiere og UH-aktører som deltar i kompetanseutviklingen.<sup>8</sup> Samarbeidsforumet beskrives som navet i desentralisert ordning for kompetanseutvikling; en arena for kvalitetssikring av tiltak, kapasitetsbygging og gjensidig læring og utvikling. Som et virkemiddel for å bidra til at statlige og (fylkes-/)kommunale kompetanseutviklingstiltak i skolen sees i sammenheng og trekker i samme retning, er det et også et krav om skoleeiers medfinansiering; skoleeiere som ønsker å motta midler, må selv bidra med 30 prosent av det statlige tilskuddet (Meld. St. 21 (2016-2017:92).

Stortingsmeldingen legger til grunn forskning som tyder på at effektive kompetanseutviklingstiltak – som bidrar til å endre klasseromspraksis på måter som øker måloppnåelse når det gjelder læringsutbytte og læringsmiljø – må være langsiktige, skolebaserte og kollektive, ha et relativt stort omfang, være forankret på skolenivå og bidra til å videreutvikle et profesjonelt læringsfelleskap blant lærere og skoleledere, og bygger på forskningsbasert kunnskap. Dette er begreper som er sentrale i dagens utdanningspolitiske diskurs også utover den desentraliserte ordningen. Gjensidig forpliktende og utviklende partnerskap mellom UH/lærerutdanningene og skoleeier/skoler framheves som en viktig forutsetning, både for at kompetanseutviklingstiltakene blir relevante og treffsikre – og for at relevansen av lærerutdanningene skal øke.

Som for de andre ordningene som inngår i evalueringsprosjektet, har vi laget en logisk modell som gir en oversikt over vår forståelse av myndighetenes programteori for desentralisert ordning for skole. I modellen under har vi satt opp hovedelementer når det gjelder utfordringsbilde, virkemidler, antatte betingelser for at virkemidlene skal føre til de ønskede resultater, resultater på kort sikt, samt overordnede mål for ordningen, slik det beskrives i Stortingsmelding 21. Figuren er med andre ord basert på hvordan nasjonale myndigheter her har beskrevet ordningens «hvorfor, hva og hvordan».<sup>9</sup>



Figur 7 Logisk modell for desentralisert ordning i skole

Note: FM=fylkesmannen/statsforvalteren, SF= samarbeidsforum, UH=Universitets/høgskolesektor

<sup>8</sup> Samarbeidsforumene er ikke bundet til å bruke den lokale universitets- eller høyskoleinstitusjonen. De må imidlertid inngå et samarbeid med en UH-institusjon, eventuelt med støtte fra nasjonale sentre (Meld. St. 21 (2016-2017))

<sup>9</sup> De overordnede målene er sektormålene vedtatt av Stortinget. Etter behandlingen av Stortingsmelding 21 har Stortinget vedtatt nye sektormål, som gjelder fra 2019. Vi har her brukt de nye og gjeldende sektormålene.

## Videreutvikling av ordningen

Etter at innføringen av desentralisert ordning for skolen startet opp for grunnskolen i 2017, ble også studieforberevende videregående opplæring innlemmet i ordningen i 2019, samtidig som fag- og yrkesopplæringen fikk en egen ordning. Siden oppstart har ordningen vært i utvikling, i tråd med nasjonale myndigheters eksplisitte utgangspunkt: at det vil være behov for å endre og justere ordningen etter erfaringer underveis (Prop 1 S 2016-2017). Når det gjelder kunnskapsgrunnlaget for utvikling av ordningene nevner direktoratet OECDs implementeringsstøtte (2018-2020), herværende evalueringsprosjekt (2019-2025) samt tilbakemeldinger fra statsforvalterembetene (årsrapporter og møtedialog)<sup>10</sup> I forbindelse med OECDs implementeringsstøtte ble det også opprettet en referansegruppe med sentrale interessenter og aktørgrupper for desentralisert ordning og oppfølgingsordningen, og denne referansegruppen videreføres også etter at OECD nå har avsluttet sitt arbeid.

Et grep Utdanningsdirektoratet gjorde tidlig i implementerings- og utviklingsprosessen var å etablere nettverk på nasjonalt nivå for statsforvalterembetene og UH-institusjonene. Bakgrunnen for dette var blant annet statsforvalterembetenes helt sentrale roller knyttet til etableringen og tilretteleggingen av partnerskap og samarbeid i samarbeidsforaene, som man så hadde tatt tid i flere fylker. Når det gjelder UH, ble det trukket fram at deres relasjon til skoleeier er et viktig utviklingsområde, med betydning både for kvaliteten i kompetansetiltak og utviklingen av UHs rolle på sikt (Utdanningsdirektoratet Årsrapport for 2018); altså det som blant mange aktører omtales som «det doble formålet»: gjensidig utvikling og læring mellom UH og skolesektoren. Disse nasjonale samlingene har blitt brukt til både å formidle føringer for ordningene fra myndighetene og drøftinger av gode erfaringer, utfordringer og forståelser knyttet til mål, begreper, roller og gjennomføring. Et annet grep, basert både på rapporteringer og erfaringer fra ulike aktører, samt anbefalinger fra OECD-teamet som har bidratt med implementeringsstøtte<sup>11</sup>, har vært å presisere føringer, begreper, roller og ansvar - gjennom forskriftsfesting av retningslinjer for tilskudd og nye nettsider for ordningene i den nye kompetansemodellen. De nye nettsidene ble lagt ut i november 2020 og de nye forskriftene gjelder fra og med 2021. Arbeidet med dem har imidlertid pågått gjennom 2020, og når det gjelder forskriftene har det blitt innhentet innspill fra sentrale stakeholdere i utarbeidelsen av høringsutkast før ordinær høringsprosess. I tillegg har direktoratet utviklet maler for samarbeidsforumenes mandat, for samarbeidsforumenes årlige innstilling på prioritering og fordeling av midler til ulike tilskuddsmottakere og rapportering på samarbeidsforumets sammensetning, samt mal for tilsagnsbrev fra statsforvalteren (tidl. Statsforvalteren) til tilskuddsmottakere (skoleeiere og UH). Her presiseres mål for kompetanseutviklingstiltakene og at tilskuddsmottakerne skal rapportere til statsforvalteren om hvilke tiltak som er gjennomført, hvordan midlene er brukt, og hvordan de vurderer måloppnåelse. Disse grepene kan forstås som erfaringsbaserte grep og supplerende virkemidler for å øke ordningens treffsikkerhet og måloppnåelse. Slik sett er det rimelig å fastsette 2021 som et nullpunkt som utviklingen i ordningen skal sees i forhold til i den videre evalueringen.

Gitt timingen og formatet på dette første temanotatet gir vi ikke her en utfyllende analyse av endringer og suppleringer i myndighetenes programteori, eller ulike aktørers forståelser av og synspunkter på grepene. Vi undersøker imidlertid erfaringene og vurderingene til to aktørgrupper med sentrale roller i den nye organisatoriske infrastrukturen: Statsforvalterembetene og UH-sektor. I tillegg til styringsdokumenter, består datagrunnlaget for dette kapittelet av utlysninger, høringsbrev, møtereferater, presentasjoner og andre relevante dokumenter, intervjuer og informasjon om etablering og aktiviteter i samarbeidsforum samlet inn fra samtlige statsforvaltere, samt gruppeintervjuer ved fem UH-institusjoner med ansatte som er involvert i ordningen. Ved en UH-institusjon ble det gjennomført intervjuer med to miljøer (totalt seks miljøer). Vi har også intervjuet HVL som koordinator for det nasjonale UH-nettverket. Intervjuene gir innsikt i aktørenes

<sup>10</sup> Utdanningsdirektoratet, PPT-presentasjon til felles fagmøte om kompetansemodellen, 31.10.19

<sup>11</sup> I sin første rapport peker OECD-teamet blant annet på utfordringer knyttet til felles forståelser av implementeringsstrategi, begreper og roller (OECD, 2019).

perspektiver på ordningen slik de kommer til uttrykk våren 2020. Det betyr at det er aktørenes beskrivelser som ligger til grunn også for den empirinære oppsummeringen, selv om vi gitt formatet ikke gir eksempler i form av sitater og/eller gjengivelser.<sup>12</sup> Videre har vi gjennomført tre observasjoner av nettverkssamlinger for UH-sektoren vår og høst 2020 og av to FM-samlinger som ble avholdt for kompetanseordningene vår og høst 2020. Så langt har vi ikke samlet inn data fra kommuner og skoler, det vil altså si at vi bare refererer til andre aktørers perspektiv på deres arbeid.

I det følgende undersøker vi hvilke erfaringer statsforvalterembetene og de utvalgte UH-miljøene har med utviklingen av sine roller og organisering – og hvilke utfordringer de to aktørgruppene peker på i ordningen så langt. Først presenterer vi imidlertid en oversikt over sammensetningen i samarbeidsfora og regionale nettverk<sup>13</sup> i samtlige fylker, pr. høsten 2020.

## Sammensetning i samarbeidsforum og nettverk

I undersøkelsen «Spørsmål til skole-Norge våren 2020» oppga 97 prosent av skoleeierne at de deltok i regionale nettverk, mens 90 prosent oppgir at de selv deltar i samarbeidsforum (39 %) eller er representert via sitt regionale nettverk (51%) (Rogde mfl. 2020).<sup>14</sup> I forbindelse med innhenting av epostadresser til survey i desentralisert ordning skole har vi gjort noen analyser av medlemmer i både samarbeidsforum og i regionale kompetansenettverk. Dette utvalget skal dekke samtlige av landets samarbeidsfora og lokale nettverk. Epostlistene til samarbeidsforumets medlemmer har vi i stor grad fått tilsendt av statsforvalterembetene, mens epostlistene for medlemmer i regionale kompetansenettverk har blitt skaffet gjennom kontakt med nettverksrepresentantene i samarbeidsforum. Mens vi vurderer at listene over medlemmer i samarbeidsforum er relativt komplette, er det mer usikkerhet knyttet til listene vi har over medlemmene i kompetansenettverkene. Usikkerheten er knyttet til om vi har fått informasjon om alle aktørene som er involvert i nettverket.

Når det gjelder antall medlemmer i samarbeidsforumene, spenner det fra 12 til 41. Seks samarbeidsforum har under 20 medlemmer, tre har mellom 20-30 medlemmer, mens Troms og Finnmark har 41 medlemmer.<sup>15</sup> De ti<sup>16</sup> fylkesvise samarbeidsforaene består til sammen av 220 personer som representerer ulike aktører, herunder statsforvaltere, skoleeiere, skoleledere, lærerrepresentanter, elevrepresentanter og UH-representanter. Skoleeierne har klart størst representasjon i foraene med 41 prosent (n=91). Den nest største aktørgruppen i disse foraene er UH-institusjonenes representasjon (16%, n=35). Om lag en av ti i foraene er statsforvaltere (n=24), mens lærere (8%, n=17) og skoleledere (6%, n=14) er mer beskjedent representert. Fylkeskommunen er representert med 6 % (n=13) og KS 5 % (11).

Når det gjelder kompetansenettverk innenfor fylkene, bruker noen betegnelsen «regionale kompetansenettverk», mens andre bruker «lokale kompetansenettverk». Dette er nettverk som i mange tilfeller er etablert i forbindelse med tidligere kompetansesatsinger og/eller interkommunale samarbeid. Nettverkene omfatter ulikt antall skoleeiere i fylket, og i utgangspunktet har de ofte vært organisert etter geografisk nærhet og dermed blitt egne «kompetanseregioner» innenfor fylket. Som nevnt, er det også i noen fylker etablert tematiske nettverk, som altså ikke er basert på geografisk nærhet. Antall nettverk per fylkesvise samarbeidsforum varierer fra fire til 12,

<sup>12</sup> Det har blitt gjort analyser av disse intervjuene og observasjonene som senere vil presenteres i større bredde og dybde i rapportform. Gitt formatet i dette kapitlet vil funnene her kun kort oppsummeres og diskuteres. Analysene har også blitt lagt fram og diskutert med andre forskere og aktørene selv underveis i arbeidet.

<sup>13</sup> I feltet brukes begrepene «lokale» og «regionale» kompetansenettverk om hverandre. Som vi skal se, har det også blitt etablert tematiske nettverk, som da ikke er basert på geografisk nærhet. På sine nye nettsider for ordningen bruker direktoratet betegnelsene regionale og tematiske nettverk.

<sup>14</sup> Utvalgsundersøkelse, N=70 og omfatter både kommunale og fylkeskommunale skoleeiere.

<sup>15</sup> Her oppgis imidlertid at bare om lag halvparten av medlemmene har stemmerett.

<sup>16</sup> Oslo og Viken har et felles samarbeidsforum. For øvrig har hvert fylke ett samarbeidsforum, men det er ulikt når sammenslåtte fylker har slått sammen fora fra tidligere fylkesinndeling. Inntil helt nylig, senhøsten 2020, har Innlandet hatt to samarbeidsfora fra tidligere fylkesinndeling.

nærmere bestemt har Vestfold og Telemark samt Rogaland fire nettverk hver, fem i Oslo og Viken, seks i Agder samt Møre og Romsdal, åtte i Nordland, ti i Troms og Finnmark samt Innlandet, 11 i Trøndelag og 12 i Vestland. Vi fant totalt 76 kompetansenettverk på landsbasis. Den informasjonen vi har fått tilgang på tyder på at det er 742 personer med ulike stillinger/funksjoner som er representert i disse nettverkene. Overordnet er det her snakk om skoleeiere, skoleledere, lærere/arbeidstakerorganisasjoner, personer fra involverte UH-institusjoner og statsforvalter. Det generelle bildet som tegner seg på landsbasis er at majoriteten av disse personene representerer skoleeiere (53%, n=394) primært med lederstillinger i kommuneadministrasjonen. Skolelederens (rektorer og inspektører) representasjon (16%, n=120) framstår som betraktelig mer beskjedent. Videre ser vi en lærer/arbeidstakerrepresentasjon<sup>17</sup> på kun 5 prosent (n=38). UH-institusjonenes representasjon er heller ikke stor (8%, n=58). Det kan tenkes at UH-tilknyttede personer i noen nettverk ikke regnes som nettverksmedlemmer, selv om de deltar på møter og inngår i samarbeid, og derfor ikke er rapportert inn i listene. Fordi vi fortsatt mangler stillingsinformasjon til 102 (14%) nettverksmedlemmer må andelene tolkes med forsiktighet.

## Statsforvalteren - Utvikling av roller og organisering

De første årene i den desentraliserte ordningen for skole (dekom skole) har statsforvalterne<sup>18</sup> jobbet med å etablere Samarbeidsforum (SF). Arbeidet i SF var i den første tiden mest knyttet til å avklare forventninger, få en omforent forståelse av mandat og oppgaver, og bidra til at dette også ble forankret videre i UH-sektor, regionale nettverk og skoleeiere. Vanlig møtefrekvens i SF er to ganger i halvåret. I noen fylker har SF flere funksjoner utover å jobbe med dekom skole og tar opp andre, skolerrelevante saker.

Som nevnt, skal samarbeidsforum komme fram til en omforent prioritering og fordeling av midler mellom UH-institusjoner og kommunene, men statsforvalteren har beslutningsmyndighet dersom forumet ikke kommer til enighet. Basert på den informasjonen vi har fått fra embedene, er det bare i ett tilfelle at statsforvalteren har måttet ta den endelige beslutningen på grunn av uenighet i samarbeidsforumet. I tilfeller der embeter har sagt nei til forslag om utviklingstiltak, har avslagene skjedd med referanse til formelle kriterier for tildeling. Fordelingen av midler mellom UH og skoleeiere varierer, både mellom fylker og innenfor samme fylke fra år til år. På spørsmål om fordelingsnøkkel fra oss, oppgir flest rundt 50/50, men vi finner også fordelingene 40/60, 30/70, 20/80 til hhv skoleeier/UH, og i enkelttilfeller 100 prosent til UH. Samtidig kan fordelingen variere fra tiltak til tiltak. Det har ikke vært mulig å få en oversikt over fordeling av midler på kommunenivå, som vi, som nevnt i kapittel 2, oppfatter som et av flere mål på kommunenes «gjennomslagskraft» i forhandlinger og utbytte. Dette skyldes at kommunemidlene i stor grad har blitt fordelt til de regionale nettverkene ut fra antall lærerårsverk samlet for skoleeierne som inngår i nettverket, mens fordelingen mellom kommuner skjer i nettverket. Kommunevis fordeling av tilskuddsmidler har heller ikke inngått i statsforvalterembetenes rapportering, og mange har derfor ikke hatt oversikt over fordeling av midler mellom kommunene i fylket. Som nevnt over, innføres det fra og med 2021 nye rapporteringsmaler med de nye tilskudsreglene, der midler pr tilskuddsmottaker (de enkelte UH-institusjoner og skoleeiere) skal oppgis. I de regionale/lokale nettverkene foregår også mye arbeid og prosesser knyttet til diskusjoner, valg og prioriteringer av tiltak, mens samarbeidsforumene står for overordnede prioriteringer og fordeling av midler. I den videre datainnsamlingen blir det dermed viktig å undersøke disse prosessene, både i samarbeidsforum og regionale/lokale nettverk, selv om disse nettverkene ikke har vært vektlagt eksplisitt i myndighetenes føringer og programteori.

<sup>17</sup> Fire personer i denne kategorien oppgis å være lærere, tre personer er representanter fra Skolelederforbundet, og de resterende er representanter fra Lærerorganisasjonene. Det kan også tenkes at noen skoleledere er organisert i de samme arbeidstakerorganisasjonene som lærere, så som Utdanningsforbundet. Dette kan bety at den reelle lærerrepresentasjonen i kompetansenettverkene er noe lavere enn det som er oppgitt her.

<sup>18</sup> Referer til ansatte ved Statsforvalterembetene som har ansvar for dekom skole i sitt fylke.

Det er variasjon i hvor aktiv rolle embetene tar i ordningen. I noen fylker bruker statsforvalterne mye tid og krefter på å etablere nye strukturer og påse at ordningen følges. I andre fylker bruker man eksisterende strukturer. I noen overlates mer av arbeidet med å etablere strukturer rundt ordningen til UH. Det er også variasjoner i hvordan statsforvalterne tolker sitt mandat. Noen vektlegger tydelig at de ser på dekom skole som en mulighet til å utvikle UH-miljøene, forbedre partnerskap og styrke skolene, der statsforvalteren har en sentral rolle i å få ordningen til å lykkes. Andre har en mer tilbaketrukket tilnærming og ser på sin rolle som mer fasiliterende, der de viktigste endringene skal skje i kommuner og UH. Statsforvalterens jobb blir da å tilrettelegge for SF og overse at midlene brukes i tråd med føringene. Den mer passive rollen begrunnes med at det går en tydelig grense for statens innblanding.

Oppgaven med dekom skole dekkes av alt fra to til seks ansatte hos Statsforvalteren, og tilsvarer i underkant eller overkant av én stilling. I noen embeter er utdanningsdirektøren tett på, i andre er det delegert ut til seksjonssjefer eller fagsjefer. De fleste forteller at arbeidet med dekom skole går i bølger gjennom året, og at det derfor ikke er hensiktsmessig at en egen stilling er dedikert til arbeidet. De fleste statsforvalterne anser ikke jobben med å fasilitere for dekom skole som en rolle som er helt ny for dem; den ligner på flere andre oppgaver i deres mandat, der dualiteten mellom utvikling og tilsyn alltid er til stede. Noen skiller seg imidlertid ut her, og påpeker at de oppgavene som ligger i ordningen har gjort at de vurderer å hente inn ulike former for kompetanse ved nyansettelser, der de i tillegg til «tilsynskompetanse» også må ha «utviklingskompetanse».

Statsforvalterne gir uttrykk for at selv om det vil ta tid før ordningen vil gi utslag på de overordnede målene knyttet til elevenes læringsmiljø og læringsutbytte, har de stor tro på arbeidsmetoden i dekom skole, og at den vil føre til positive endringer på hvordan man jobber med kompetanseutvikling i skolesektoren framover. I fortsettelsen presenterer vi de mest framtreddende rapporterte utfordringene sett fra statsforvalternes perspektiv.

## Rapporterte utfordringer fra statsforvalterne

### **Samarbeidsforum og lokal forankring**

Et viktig aspekt i vurderingen av hvorvidt ordningen bidrar til økt lokal forankring er hvordan skolenes/lærernes stemmer blir representert i og når inn til SF. Overordnet reiser dette spørsmål om hvem som representeres gjennom SF, og gjennom hvilke mekanismer for medbestemmelse/involvering. Flere statsforvaltere stiller spørsmål ved relasjonene mellom Samarbeidsforum, de regionale kompetansenettverkene og kommunene/skoler/lærerne. Ett spørsmål som reises, er om de som møter i SF faktisk representerer flere enn seg selv. Det kan for eksempel være problematisk at det bare er én person som representerer et helt regionalt nettverk. For det andre er de bekymret for at strukturene som er etablert rundt Samarbeidsforum og regionale nettverk i praksis blir opplevd som en form for sentralisering, der det blir mindre rom for lokale utfordringer og løsninger, på skoleeier- og skolenivå. I intervjuene uttrykker flere statsforvaltere bekymring over at man ikke i tilstrekkelig grad har «nådd ned til lærerne», og man stiller spørsmål ved om tiltakene som er iverksatt faktisk er basert på lokale analyser av kompetansebehov i de enkelte kommunene og skolene. Noen respondenter peker på det de opplever som manglende analysekapasitet ved skoler, og en bekymring som også nevnes er knyttet til om UH i tilstrekkelig grad er involvert i lokale behovsanalyser i tilstrekkelig grad eller på et tidlig nok punkt i prosessen.

### **Finansiering**

Som vi så over, rapporterer embetene at det har vært lite uenighet rundt fordeling av midler. Imidlertid har mange SF brukt mye tid på å komme fram til hvordan man skal prise tiltakene. Flere opplever at UH er veldig dyre, og at det er utfordrende å få avklart prisene. I et fylke forteller de at UH-ansatte fakturerer flere timer til reise enn til tilstedeværelse på skolene. Flere statsforvaltere trekker fram at midlene ikke ble økt da videregående opplæring ble inkludert i ordningen, og at

det dermed ble flere skoleeiere og skoler som skal dekkes innenfor de samme økonomiske rammene. Flere statsforvaltere problematiserer også at de ikke har fått tilstrekkelige ressurser for å fasilitere kompetanseordningene. De opplever at det blir færre insentiver for tett oppfølging når det ikke er satt av nok ressurser, som gjør at kompetanseordningen må gå på bekostning av andre oppgaver. Noen embeter stiller overordnede spørsmål ved om det er nok ressurser i ordningen til at det vil bli særlig målbare resultater i klasserommene.

### **Endringer i styringssignaler**

Flere statsforvaltere trekker fram at det i oppstarten var løse rammer fra Utdanningsdirektoratet for arbeidet med dekompt skole. De opplever at føringene har vært mye tydeligere i Rekomp, og at det har vært enklere å fasilitere. Statsforvalterne peker også på at styringssignaler har endret seg underveis siden oppstart. Til å begynne med kunne kommunene selv velge hvilke UH-miljøer de ville samarbeide med, mens det i løpet av perioden har blitt gitt føringer om at det er lokale UH-institusjoner som skal være partnere. Dette medførte problemer for noen fylker, der det allerede har blitt inngått partnerskap med UH-partnere andre steder, og man har bundet seg til 5-årige kontrakter. Dette ble endret igjen, til at samarbeid også kan inngås med andre enn lokal UH.

### **Lokale behovsanalyser, forhandlinger og planutvikling**

Statsforvalterne beskriver at det er stor variasjon blant kommuners kompetanse i kartlegging og analyser av behov og utfordringer, og «bestillerkompetanse».<sup>19</sup> De anser økt analysekompetanse i kommunene som en viktig målsetning for ordningen, for at skoleeier skal kunne ha et reelt og likeverdig samarbeid med UH. Flere beskriver at mange skoler og kommuner har hatt en bratt læringskurve i kartlegging og analyser av behov, og i hvordan de skal argumentere for behovene i forhandlingene om prioriteringer som foregår i de lokale nettverkene. Flere samarbeidsforum har løst dette ved å ha tematiske nettverk, ikke geografiske, for å sikre at det er lokale behov og ikke geografi som avgjør prioritering av tiltak. Noen trekker fram at forskjeller i analysekompetanse kan gjenspeile ulikt ressursnivå hos skolene/skoleeierne, og at dette kan påvirke hvem som får midler. Noen statsforvaltere har gjort det slik at de som raskest får på plass en behovsanalyse og er klare til å inngå samarbeid med UH-partnere også er de som får midler først. Fordi det er så lite midler i ordningen, vil det uansett måtte være en viss «turtaking» i fordeling av midlene; alle kan ikke få samtidig. De mener det kan være en fordel at de mest parate får midler først, og at erfaringene fra disse kan bidra positivt når de andre skal inngå i utviklende partnerskap med UH.

### **Samarbeidet med UH**

Samarbeidet med UH-miljøene betegnes som utfordrende av mange embeter. I intervjuene finner vi blant annet beskrivelser av at det å endre UH-systemet er en langsom jobb, og at det har vært vanskelig å få UH til å bygge ut organisasjonen sin på en slik måte at den kan betjene samarbeidet. Flere statsforvaltere mener også at arbeidet med dekompt skole gjerne blir satt ut til nyansatte eller eksternt rekrutterte/prosjektstillinger, og at dekompt skole risikerer å være svakt forankret i UH og lærerutdanningene. De uttrykker videre at UH-institusjoner har hatt ulike forutsetninger for å delta i dekompt skole, spesielt med tanke på å håndtere nye samarbeidsformer og gå ut av tradisjonelle «bestiller/tilbyder»-roller.

### **Fylkessammenslåinger**

Sammenslåinger har også ført til utfordringer og forsinkelser i innføringen av dekompt skole. I fylkene som har gjennomgått en sammenslåing er det både ulike strukturer (i SF, lokale nettverk og UH-partnerskap), og ulike tilnærminger til mandatsforståelsen. Det er tidkrevende ikke bare å bygge nye samarbeidsforum, men også å komme til enighet om en ny og felles mandatforståelse.

---

<sup>19</sup> Her kan det bemerkes at selv om aktører fortsatt bruker «gamle» begreper som «bestille» og «bestillerkompetanse» innebærer ikke det nødvendigvis en videreføring av en forståelse av relasjonen mellom skolesektor og UH-sektor som en «bestiller/tilbyder»-relasjon.

De fleste embetene har løst oppgavene litt ulikt, og det kan være vanskelig å finne fram til hvilken løsning som skal videreføres når to fylker og embeter slås sammen til ett.

## UH-sektor - Utvikling av roller og organisering

I 2017 lyste Utdanningsdirektoratet ut rollen som UH-koordinator for dekomp skole for 2018–2021. I utlysingsbrevet henvises det til at erfaringer fra Ungdomstrinn i utvikling (UiU) blant annet viste at det var viktig «med et avklart ansvarsforhold mellom berørte parter og aktører for å få til et samarbeid om kompetanseutvikling, både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.» Arbeidsoppgavene inkluderer å arrangere nettverkssamlinger for involverte UH-institusjoner 2–4 ganger per år, være faglig dialogpartner for UH, bistå UH i arbeidet med å identifisere kompetanse og kapasitet i egen organisasjon, samle inn og dele praksisfortellinger, levere statusoppdateringer, delta på samlinger i regi av Utdanningsdirektoratet, samt levere sluttrapport. Oppdraget gikk til Høgskolen i Vestlandet (HVL), som også har fått ansvaret for Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen (Rekomp).

I 2019 og 2020 gjennomførte HVL dialogmøter med UH-institusjonene. Basert på disse møtene rapporterte HVL at det er viktig med interne faglige møtepunkt på den enkelte UH for de som arbeider i nettverk med regioner, kommuner og skoler, at ledere i UH må ha oversikt over faglærernes kompetanse på de ulike relevante felt, at koblingen til lærerutdanningene er ulik, at UH i mange tilfeller med fordel kunne vært tidligere og sterkere involvert i lokalt kartleggings- og analysearbeid. Videre vektlegges at det er viktig at de nasjonale sentrene komplementerer UH-institusjonenes arbeid og at det er behov for tydeligere avklaring av deres rolle.

Nye nettsider for ordningen ble lansert hos HVL våren 2020. Siden inneholder linker til UH-institusjonene, som i varierende grad har utviklet egne nettsider for ordningen, og til de nasjonale sentrene. På siden ligger også informasjon om ordningen, kontaktinfo og kalender, en «kunnskapsbase» bestående av referanser til Stortingsmeldinger, evalueringsrapporter og rapporter fra Utdanningsdirektoratet og OECD, og en link til en «erfaringsbase», som det er planer om å bygge ut som en blogg ettersom det kommer inn innhold fra institusjonene i nettverket. Kunnskapsgrunnlaget til kompetanseutvikling slik det framstilles på nettsiden rammes primært inn av normative dokumenter og av erfaringsbasert kunnskap, mens det forskningsmessige og teoretiske utgangspunktet for skoleutvikling og kompetanseutvikling blir mer uklart.

Våren 2020 beskriver HVL at arbeidet så langt har hatt mest fokus på kartlegging av UH-sektorens organisering og erfaringsdeling. Basert på dialogmøter som HVL har gjennomført med UH-institusjonene framheves fire spørsmål som særlig sentrale for UHs videre arbeid: (1) Hvordan bygge og videreutvikle gode interne møteplasser for den interne kompetanseutvikling i UH, (2) hvordan sikre en organisering i UH som gir tilstrekkelig fleksibilitet til å møte kommunenes og skolenes behov, (3) hvordan kan ledere på alle nivå, fagansatte og administrasjonen i UH bidra til at læring fra samarbeidet i dekomp skole får betydning i alle lærerutdanningene, og (4) hvordan utvikle den enkelte UH som en lærende organisasjon? HVL rapporterer imidlertid et skifte i fokus blant UH fra intern organisering i oppstartsfasen, og over til innhold og arbeidsformer. HVL framhever at ulike UH-institusjoner er gode på ulike ting, for eksempel at OsloMet og UiT er gode på tilknytning til lærerutdanningene, NTNU på partnerskap med kommuner og skoler, HVL og UiS på forankring og lokal involvering, og UiO og UiA på arbeid med Fagfornyelsen. De store variasjonene i institusjonenes arbeid framstår som en motivasjon for det relativt store fokuset på HVL har på erfaringsdeling.

I løpet av 2020 gjennomførte HVL tre nettverkssamlinger digitalt (pga. Covid-19). Disse har hatt en deltakelse på rundt hundre deltakere hver gang. De fleste institusjoner er godt representert, men det kan synes å være flest deltakere fra de mindre institusjonene og færrest fra de største institusjonene og/eller institusjonene som kan beskrives å ha mer erfaring fra denne type utviklingsarbeid. I samlingene har man blant annet hatt presentasjoner knyttet til «lærende



organisasjoner», de nasjonale sentre, erfaringsdeling fra institusjonene og innlegg fra Utdanningsdirektoratet. Observasjonene viser at deltakerne setter pris på erfaringsdelingen som foregår i grupper.

Intervjuene med ulike UH-miljøer peker også mot betydelige variasjoner i UHs arbeid med ordningen. Beskrivelsene av samarbeidsformer varierer fra interaksjoner på enkeltlærer/klasseromsnivå, til samtaler med skoleledelse og tiltak rettet mot personalet som helhet, til bidrag som retter seg mot nettverksnivå. Det beskrives også variasjon med tanke på hvilke deler av prosessen man er del av. I den ene enden av skalaen er tiltak der UH er med i design og oppstart av et initiativ som andre deretter følger opp og implementerer, mens vi i den andre enden finner beskrivelser som reflekterer en bestiller/tilbyder-logikk, der UH trekkes inn etter at andre aktører har definert behovet og hvilke tiltak som skal iverksettes. Videre kontrasteres tiltak preget av «hopp og sprett», der skolene «hopper» etter nye krav og begreper som fagfornyelsen, dybdelæring og tverrfaglige temaer, med mer langsiktige former for samarbeid som ikke nødvendigvis avhenger av aktuelle politiske satsingsområder. Vi kan også se en skillelinje mellom tiltak som primært kan omtales som fagdidaktisk innrettet («programmering», «fagfornyelsen», «leseferdigheter») og tiltak som i større grad vektlegger metodiske aspekter ved lærerarbeidet, f.eks. knyttet til arbeidsmetoder for analyse og videreutvikling av eksisterende data/resultater og pedagogiske praksiser. Vi finner også flere beskrivelser av at eksisterende tiltak som har pågått en stund «går inn i dekomp skole», inkludert videreføring av nasjonale satsinger som eksempelvis språkløyper og 'vurdering for læring'.

Flere UH-institusjoner opplever å ha beveget seg fra en bestiller-/tilbyderrolle mot mer «samskapende» partnerskap. Flere peker på erfaringene fra UiU som et viktig grunnlag for denne utviklingen. Typiske tilnærminger er utforskende samtaler med samarbeidspartnere på et tidlig tidspunkt i prosessen, der det er rom for å stille spørsmål og sammen videreutvikle «førsteutkastet» av behovsformuleringene. Flere vektlegger betydningen av jevnlig dialoger underveis i gjennomføringen av tiltakene. En informant omtaler denne type prosesser som en motsats til de mer «stramme riggene» som noen skoler kan oppleve fra politisk hold og fra kommunenivået. Noen tematiserer at UH som «utenforstående» har mulighet til å innta en rolle der de kan stille spørsmål ved skolens virksomhet på en måte som det kan være utfordrende for skoleledelsen å gå inn i på egen hånd. Ideen om å kunne tilby «et annet blikk» kontrasteres til en mer «tradisjonell» tilnærming der representanter fra UH har vært posisjonert som en ekspert eller «bedreviter». Relasjons- og tillitsbygging gjennom andre arenaer (f.eks. praksisskoler eller tidligere samarbeid om UiU) framheves som et viktig premiss for de samarbeidsformene som skal bygges innenfor rammene av dekomp skole. Fra datamaterialet har vi liten innsikt i hvordan UH-institusjoner som jobber i fylker i andre geografiske områder håndterer denne type relasjonsbyggingsprosesser. Samtidig rapporterer også flere UH-institusjoner om at de opplever at relasjonen med skolefeltet fremdeles er preget av en bestiller/tilbyder-dynamikk.

Det er også variasjon i hvor standardiserte tilbud UH tilbyr. Noen har utviklet ulike former for «pakker», som tilbys kommunene som et helhetlig tilbud, mens andre i større grad vektlegger mer tilpassede tiltak. Dataene tyder på at variasjonene har noe ulikt opphav. På den ene siden har variasjonen et faglig aspekt som reflekterer grunnleggende forskjeller i hvordan UH forstår formålet med og grunnlaget for skolebaserte utviklingsprosesser. På den andre siden har variasjonen et økonomisk aspekt, der en opplevelse av trange økonomiske rammer skaper insentiver for mer standardisering i tilbudene som inngår i dekomp skole fra UH.

Mens UH ofte omtales som én størrelse, viser analysene variasjon i hvor 'profesjonaliserte' UH-institusjonene er på det å drive lokal kompetanseutvikling. Noen miljøer har jobbet med dette over lang tid, andre er mer i startfasen. Det kan synes som om de som er mest drevne på denne type arbeid også er de som er minst tilknyttet lærerutdanningen. Muligens er dette en avveining som i større grad bør tematiseres. Mens noen har en klar 'merkevare' som forskningsbasert

skoleutvikling, er andre mer opptatt av prosessen og snakker mindre om forskningsbasering i seg selv. Det betyr ikke nødvendigvis at tiltakene ikke er 'forskningsbaserte'.

I fortsettelsen presenterer vi de mest framtreddende rapporterte utfordringene sett fra UH sitt perspektiv.

## Rapporterte utfordringer fra UH

### Intern kapasitet ved UH

Behovet for langsiktighet framheves, og en generell utfordring er at kapasitetsbygging og rekruttering i UH tar tid. Det meldes at dekompskole kan bli plassert litt «på siden» av kjerneaktiviteten ved UH, og at det kan være vanskelig å finne de rette personene til å jobbe med ordningen, både internt og eksternt. Ved utlyste stillinger er utfordringen primært å rekruttere personer som både har førstekompetanse og kompetanse til å gå inn i komplekse utviklingsprosesser i praksisfeltet. Internt er UH-institusjonene organisert på en måte som gjør vanskelig å være fleksibel med ansettelser og tidsbruk. UH får ofte beskjed om behovene fra skoler og kommuner når ansattes arbeidsplaner er fylt opp for kommende akademiske år. Det ser ut som mange høgskolelektorer jobber med dekompskole, inkludert i såkalte delte stillinger. Flere melder at det kan være en utfordring å motivere ansatte i lærerutdanningen til å være med i dekompskole-prosjekter. Et viktig spørsmål er hva slags implikasjoner dette får for intensjonen om tettere kobling mellom forskningsvirksomheten ved UH og praksisfeltet. Det rapporteres i begrenset grad om forskningsprosjekter knyttet til dekompskole, men vi finner noen konkrete eksempler. Disse inkluderer finansiering av en stipendiatstilling knyttet til dekompskole, produksjon av en antologi, en søknad om innovasjonsmidler til Norges forskningsråd, mindre forskningsprosjekter knyttet til enkelttiltak, samt involvering av stipendiater og masterstudenter. I den videre datainnsamlingen blir det imidlertid viktig å undersøke fremmende og hemmende faktorer for økt forskning knyttet til ordningen, som også kan bidra både til å styrke ordningen og til å skape mer involvering og forankring i UH-institusjonene/lærerutdanningene.

### Involvering av lærerprofesjonen

En utfordring som går igjen i datamaterialet er involvering av lærerprofesjonen i definering og utarbeidelse av tiltakene. Dette knyttes til at UH ofte kommer for sent inn i prosessen, og/eller at kommunene og skolene mangler analysekompetanse. Skolelederens ønske om å drive skoleutviklingsprosesser med bred forankring beskrives også som varierende. Noen informanter beskriver ideen om «lokal forankring» som en «sannhet med modifikasjoner», i den forstand at avgjørelser i stor grad er tatt før de når den enkelte skole. Andre uttrykker at det kan være vanskelig å «komme forbi» kommunenivået, eller at nettverkene sitter med svært stor definisjonsmakt som til tider kan gå på bekostning av lokal forankring. Konsekvensene av fylkessammenslåingene blir også tematisert, spesielt med referanse til store fylker som Viken, der det stilles spørsmål ved om et fylke av en slik størrelse kan ivareta behovet for skolebaserte tilnærminger. Jo flere kommuner, jo større oppfattes utfordringene knyttet til lokal forankring og eierskap til utviklingsprosjekter. Disse problemstillingene beskrives av UH som at det kan være vanskelig for dem å imøtekomme en «bestilling», fordi de er usikre på om prioriteringene faktisk gjenspeiler skolenes ønsker og behov. Flere beskriver imidlertid at de forsøker å tematisere dette i samtaler med skoleledere. Samtidig uttrykker flere UH-representanter at de stoler på at bestemte nettverk har gjort begrunnede og gode valg. Det framheves at den lokale forankringen er av stor betydning for hvor vellykket samarbeidet blir.

### Behovsanalyser

UH-institusjonene har inntrykk av at det er betydelig variasjon med tanke på hvem som foretar behovsanalyser på skolene, og på hvilke måter. Ulike datakilder nevnes som grunnlag for behovskartlegging, som elevundersøkelsen, standpunktkarakterer, eksamenskarakterer, grunnskolepoeng og nasjonale prøver. Samtidig problematiserer flere informanter ulike dimensjoner ved bruk av slike datakilder. Dette inkluderer blant annet sektorens

analysekompetanse for å benytte seg av slike datakilder: «De har masse tall, masse fakta ... masse statistikk som angår deres skole når det gjelder nasjonale prøver og andre typer kartlegginger, men hvordan skal de bruke det?». Noen stiller spørsmål ved skolenes motivasjon for å bruke denne type datagrunnlag som utgangspunkt for utviklingsarbeid. I likhet med andre aktører, problematiserer også UH skolenes analysekompetanse med tanke på å identifisere lokale behov og relaterte tiltak. De beskriver imidlertid få tiltak som er rettet mot å styrke denne kompetansen. Et unntak er utviklingsprosjekter som er innrettet mot bruk av ulike datakilder for utviklingsarbeid på skolenivå. UH-institusjonene understreker at de selv mener det er viktig at de involveres i behovsanalyser på et tidlig punkt i prosessen, men at erfaringene så langt varierer. Flere peker på at deres rolle som representant for UH-miljøene er å argumentere for langsiktighet og for å ha «is i magen» i utviklingsarbeidet, slik at skolene ikke bare hopper på tiltak knyttet til de mest prekære politiske kravene eller bytter fokus for tiltakene hvert halvår.

### **Forankring i lærerutdanningene**

En gjennomgående problemstilling er tilknytning til lærerutdanningene. Disse kommer til uttrykk på litt ulike måter avhengig av de organisatoriske rammene for dekom skole på UH-institusjonen. Noen steder koordineres ordningen fra lærerutdanningen (for eksempel USN og OsloMet), mens den ved andre institusjoner ledes av egne sentre som er dedikerte tilbydere av etter- og videreutdanning til praksisfeltet (for eksempel SEPU og SELL ved INN). Ikke overraskende er et generelt funn at organisatoriske grenser skaper utfordringer for tettere samarbeid mellom ulike aktører internt på UH. Fra noen av sentrene tematiseres det at ulikheter knyttet til planlegging og timeføring av tidsbruk kan utfordre intensjon om økt integrasjon mellom dekom skole-satsingen og lærerutdanningens aktiviteter. Det er variasjon i hvilke faggrupper ved lærerutdanningen som primært er koblet på dekom skole. Ved noen UH-institusjoner var det på intervjuetidspunktet primært pedagogene som var involvert, mens det ved andre institusjoner rapporteres om mer flerfaglige grupper. Mer generelt er de fleste UH-institusjonene tilbakeholdne med å si at de har utviklet gode "systemer" for samhandling mellom dekom skole-ordningen og lærerutdanningene. Imidlertid uttrykker de aller fleste at de anser dekom skole som en god mulighet for også å utvikle lærerutdanningene. Det framheves også at dette er noe som tar tid.

### **Institusjonelle og organisatoriske rammebetingelser**

UH-institusjonene rapporterer om ulike institusjonelle og organisatoriske rammebetingelser for arbeidet med dekom skole. En skillelinje omhandler oppfattelsen av ledelsesforankring- og støtte i institusjonen. Datamaterialet tyder på at lederforankringen ved UH varierer. Dette betyr blant annet at noen ansatte opplever at de får mye ansvar som omfatter problemstillinger som egentlig ligger på et høyere ledelsesnivå. En annen skillelinje går mellom institusjoner som nylig er fusjonert og ikke. Dette anses for å påvirke kapasiteten for samarbeid med andre UH-institusjoner og intern integrasjon i arbeidet med dekom skole, fordi mye ressurser har vært rettet mot å utvikle nye organisatoriske strukturer og samarbeidskulturer internt i UH. En tredje skillelinje er, som nevnt i punktet ovenfor, hvorvidt dekom skole har sin organisatoriske forankring på en lærerutdanningsenhet eller på det som generelt kan kalles en «etter- og videreutdanningsenhet» på UH-institusjonen. Dette påvirker hvilke organisatoriske grenseflater aktørene internt på institusjonen må forholde seg til, og sannsynligvis også hvilke former for organisatorisk legitimitet som knyttes til dekom skole.

### **Økonomiske rammebetingelser**

Økonomiske rammebetingelser problematiseres på ulike måter i intervjuene. For det første peker mange på uforutsigbarhet i de økonomiske rammebetingelsene. Dette beskrives som krevende fordi planlegging av arbeidstid og rekrutteringsprosesser i UH-sektoren skjer over relativt lange tidshorisonter. Vitenskapelige ansattes timeplaner er ofte fulle ett år fram i tid, og det kan være vanskelig å rekruttere inn den riktige kompetansen på kort varsel. Fra dette perspektivet fører økonomisk uforutsigbarhet i ordningen til redusert fleksibilitet og svakere evne til å respondere på skolers behov. Samtidig uttrykker en informant at det også kan være utfordrende med fordelingsnøkler der man får en betydelig sum utbetalt uten at konkrete prosjekter er avtalt. Dette

begrunnes med at man da «sitter med det hengende over deg at du skal levere flere tusen timer ut, men du vet på forhånd ikke hva du skal levere». Med andre ord har informantene litt ulike oppfatninger om hva som er den mest optimale fordelingsnøkkelen for UH. En annen utfordring omhandler UH-institusjoner som opererer i mer enn et fylke og derfor må forholde seg til ulike fordelingsnøkler. I praksis betyr dette at de samme personene må forholde seg til ulike økonomiske modeller for de forskjellige utviklingsprosjektene de bidrar til. Til sist beskriver flere UH-institusjoner det som ubehagelig å måtte «knive om midler», for eksempel i diskusjoner om økonomiske fordelinger i nettverk og/eller i SF. De ønsker ikke å bli oppfattet som at de bare «meler sin egen kake», samtidig som de er opptatt av å ivareta langsiktige og tilstrekkelige økonomiske rammer for å sikre et godt tilbud til skolene og kommunene.

## Oppsummering og videre forskningsspørsmål

I dette kapittelet har vi beskrevet hvordan desentralisert ordning for skole kan forstås som en statlig strategi, der myndighetene innfører en ny organisatorisk infrastruktur for å nå mål om en mer langsiktig, helhetlig, lokalt treffsikker og skolebasert kompetanseutvikling – og økt relevans i lærerutdanningene. For nasjonale myndigheter er ordningen under utvikling, og flere av de betingelsene for at virkemidlene skal føre til de ønskede resultater, som vi har identifisert i vår forståelse av myndighetenes programteori, er ikke nødvendigvis på plass ved oppstart. Vi har sett at Utdanningsdirektoratet tidlig i implementeringsprosessen etablerte nasjonale nettverk for hhv statsforvalterembetene og UH, og pekt på hvordan dette grepet kan forstås som et supplerende virkemiddel for å styrke betingelsene for at disse aktørgruppene skal kunne utøve sine roller og oppgaver i tråd med intensjonene i ordningen. I denne første rapporteringen fra ordningen, har vi konsentrert oss nettopp om disse to aktørene, og deres erfaringer fram til våren 2020.

Overordnet er samtlige statsforvalterembeter og de UH-miljøene vi har intervjuet positive til ordningen, og mener at den på sikt vil kunne ha stor betydning for hvordan aktørene som er involvert i ordningen samarbeider, hvordan lokal kompetanseutvikling drives samt styrking av lærerutdanningene. Når det gjelder statsforvalterembetene, ser vi at selv om forhold som fylkessammenslåinger har vært en krevende og kompliserende faktor i deres arbeid, har implementeringen av viktige virkemidler i den nye organisatoriske infrastrukturen lyktes i den forstand at alle embetene nå har etablert samarbeidsfora som møtes jevnlig, som har representasjon fra relevante aktører (om enn med noe variasjon på tvers av fylkene), som har kommet til enighet om prioritering og fordeling av midler, uten at Statsforvalterne i særlig grad har måttet bruke sin beslutningsmyndighet for å håndtere uenigheter, og det er har inngått samarbeidsavtaler med UH-institusjoner i alle fylker.

Mens Stortingsmelding 21, og de første beskrivelsene av ordningen på direktoratets hjemmesider (Utdanningsdirektoratet 2018) la opp til at samarbeidsforum på fylkesnivå skal være navet i ordningen, arena for analyser, utviklingsarbeid, drøftinger og prioritering av lokale behov og utviklingstiltak, ser vi at i praksis er mye av dette «desentralisert» til regionale eller tematiske nettverk, som også har vært mottakere av midler fra statsforvalteren, som de videre har fordelt mellom kommuner. Disse nettverkene framstår dermed som sentrale for arbeidet i og med ordningen, samtidig som det til nå ikke har vært rapportert systematisk hvordan midlene er fordelt til kommunene innenfor nettverkene. I beskrivelsen av ordningen på direktoratets nye hjemmesider står det nå eksplisitt at samarbeidet med UH om å planlegge tiltak som kan møte skolenes behov, samt prioriteringen som skal meldes inn til samarbeidsforum som foretar den overordnede prioriteringen for fylket, kan foregå gjennom regionale eller tematiske nettverk. I den videre evalueringen blir det å få mer kunnskap om nettverkene dermed vel så viktig som samarbeidsforumene; om prosessene og forhandlingene som foregår der, beslutningsgrunnlaget for prioriteringene, hvordan de forstår sine oppgaver og roller, og hva slags relasjoner de har både til samarbeidsforumene og statsforvalteren, UH samt lokale aktører (skoleeiere, skoleledere, lærere). I den videre datainnsamlingen vil vi derfor inkludere medlemmene i samtlige samarbeidsforum så vel som nettverk i surveys, i tillegg til kvalitativ datainnsamling i et utvalg

samarbeidsforumer og nettverk. I og med at det fra 2021 skal rapporteres på fordeling av midler på kommunenivå, vil vi også kunne undersøke om strukturelle kjennetegn ved kommuner har betydning for deres «forhandlings-/gjennomslagskraft» og utbytte av ordningen, i form av tildelte midler og deltakelse i tiltak. Vi har sett at det å etablere tematiske nettverk – og ikke bare basere seg på tidligere geografiske inndelinger – er et grep i noen fylker for å sikre lokal treffsikkerhet. Hvordan dette virker i praksis vil være viktig å undersøke nærmere.

UH-miljøene vi har intervjuet beskriver at de har etablert samarbeid med kommuner og skoler, og mange rapporterer at samarbeidsrelasjoner med skolesektoren er i positiv endring, og at det allerede er mange tilknytningspunkter mellom sektor og lærerutdanning. Det rapporteres om et bredt mangfold av utviklingstiltak i regi av den desentraliserte ordningen. Mange UH-institusjoner synes dette mangfoldet av lokale praksiser som utvikler seg er positivt, siden det kan bidra til å sikre medvirkning og forankring helt ned til lærere og elever. HVL har inntatt en aktiv rolle som koordinator av det nasjonale UH-nettverket, der de er i stadig dialog med UH-institusjonene, framstår som lyttende for behov og støtter særlig opp om erfaringsutveksling i nettverket.

Når det gjelder utfordringer, finner vi i statsforvalterintervjuene bekymringer knyttet til ressursituasjonen, både med tanke på embetenes egen rolle og oppgaver, men også for om det er tilstrekkelige ressurser i ordningen generelt for å kunne oppnå de ønskede resultater. Vi har også sett at selv om embetenes oppfatter at deres rolle ligger nær andre oppgaver de har, der tilsyn og veiledning/utvikling skal kombineres og balanseres, er det noen som eksplisitt gir uttrykk for at de utviklings- og fasiliteringsoppgavene som ligger i ordningen krever kompetanser som de vurderer å vektlegge ved nyansettelser. Utydelige eller lite spesifiserte styringssignaler og føringer, og endringer underveis, trekkes også fram av embetene som en utfordring i deres arbeid.

Ser vi på utfordringer som påpekes i UH, framheves tilknytningen til lærerutdanningene, at UH opplever betydelige utfordringer knyttet til langsiktighet i ressursituasjonen, og at det er utfordringer knyttet til rekruttering av både allerede ansatte og nye medarbeidere som kan jobbe med desentralisert ordning. Involvering av de nasjonale sentrene har også vært en utfordring, men ser ut til å være i noe endring. De nasjonale sentrene og andre sentre som er involvert i ordningen vil imidlertid ofte ha svakere tilknytning til lærerutdanningen. Både statsforvalterembetene og UH peker på utfordringer i UH-institusjonene som handler om økonomiske, institusjonelle og organisatoriske rammebetingelser, og embetene er særlig tydelige på at det kreves store endringer i UH for at de skal bli mer praksisnære, få større forståelse for hvordan de jobber på skolene, og at ordningen på sikt også skal forbedre grunnutdanningen for lærere, ikke bare etterutdanningen.

Vi har sett at både statsforvalterembetene og UH gir uttrykk for bekymring knyttet til at intensjonen om lokal forankring ikke blir godt nok ivaretatt. Eksempler her er opplevelser av sterke regionale/lokale kompetansenettverk som ikke nødvendigvis spiller lokale behov, og bekymring for at ordningen ikke i tilstrekkelig grad har «nådd ned til lærerne», at tiltakene som er iverksatt ikke i tilstrekkelig grad er basert på lokale analyser av kompetansebehov i de enkelte kommunene og skolene, og at UH ikke kommer tidlig nok inn i prosessene i skoler og kommuner, noe som både embeter og UH-miljøer mener kan bidra til økt lokal involvering og forankring. Samtidig pekes det også på eksempler der tiltakene kommer som ferdige «pakker» fra UH, og at det kan være både økonomiske og faglige grunner bak valg av standardiserte løsninger framfor lokal tilpasning.

Her må vi igjen understreke at vi ennå ikke har data fra skoleeiere, skoleledere og lærere. Imidlertid har utfordringer knyttet til lokal forankring også blitt reist av OECD-teamet, i media, på Stortinget og av organisasjonene som representerer skoleledere og lærere. For eksempel har både Utdanningsforbundet og Skolelederforbundet uttrykt bekymring for at måten tiltak prioriteres på (i regionale nettverk) innebærer at «statlig standardisering og ovenfra-og-ned-styring erstattes

med et tilsvarende regime i kommunal og fylkeskommunal regi»<sup>20</sup> og at det blir kommunale skolebyråkrater som styrer valg av utviklingstiltak, istedenfor å bidra til gode prosesser lokalt som involverer de enkelte skoler og barnehager.<sup>21</sup> I rapporten «Spørsmål til skole-Norge våren 2020» oppgir imidlertid 80 prosent av skoleeierne (kommuner) at kompetansebehovene i kommunen blir identifisert gjennom kollektive prosesser på skolenivå, mens halvparten av skoleeierne og én av tre skoleledere oppgir at de opplever samarbeidet med universitet eller høyskole som i stor eller svært stor grad et gjensidig og likeverdig partnerskap (Rogde mfl. 2020).

Lokal forankring og involvering, også av lærere og skoleledere, dreier seg om helt sentrale betingelser i myndighetenes programteori; altså elementer som må være på plass dersom ordningen skal bidra til målet om mer lokalt treffsikre kompetanseutviklingstiltak (jfr. logisk modell over). Samtidig legger myndighetene til grunn at nettopp det å «snu» infrastrukturen og prosessene slik at skoleeierne, skolene og lærerne får og tar en aktiv rolle i å definere behov og vurdere hvilke kompetansetiltak som skal gjennomføres, er en krevende endring både i holdninger og måter å jobbe på, som vil møte utfordringer på veien.<sup>22</sup> Nettopp hvordan «lokale behov», «lokal involvering» og partnerskap defineres av hvem, på hvilke punkter i beslutningsprosessene og med hvilken grad av involvering og forankring hos ulike aktører er helt sentrale for ordningen. Et mulig grep kan derfor være å tematisere disse spørsmålene i både samarbeidsfora og lokale nettverk, og at gode eksempler og grep kan være tema både på FM- og UH-samlinger samt i samarbeidsfora og lokale nettverk. Dette vil også være viktige forskningsspørsmål i den videre kvantitative og kvalitative datainnsamlingen, som også involverer skoleeiere, skoleledere og lærere. Tar lærerne selv aktivt del i behovsanalyser og identifisering av satsingsområder? Skjer forankringen hovedsakelig på skoleleder- eller skoleeiernivå? Spiller lokal kunnskap en sterk rolle i utformingen av behovsanalyser, eller gjennomføres de ved hjelp av kartleggingsverktøy utviklet av eksterne aktører? Det kan også reises spørsmål om hva som er insentivene for økt lokal involvering (jfr. OECD 2019). Og det vil måtte brukes betydelig mer ressurser dersom alle skoler skal involveres med UH inne også tidlig i en analyseprosess. Å få mer kunnskap om variasjoner i involvering, og med hvilke erfaringer og resultater, gode eksempler og utfordringer, blir derfor viktig i den videre evalueringen.

Som nevnt over, har nasjonale myndigheter presisert føringer gjennom nye nettsider og forskriftsfesting av retningslinjer for ordningene som nå går under fellesbetegnelsen «tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i skole og barnehage» (regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage, desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen og kompetanseløft for spesialpedagogikk og inkluderende praksis). De eksplisitte hovedmålene med forskriftsfesting er å tydeliggjøre roller og oppgaver, bidra til enhetlig og koordinert administrasjon og forvaltning, økt sammenheng mellom ordningene i modellen, og legge til rette for så enkle prosesser som mulig på lokalt nivå.<sup>23</sup> I forskriftene presiseres helt sentrale elementer i ordningene: mål, målgrupper, kjennetegn på måloppnåelse, tildelingskriterier (tilskuddsmottakere, samarbeidsforums sammensetning, kriterier for og deltakere i lokal behovsanalyse, prioritering, forankring og gjennomføring av tiltak), frister, evaluering, saksgang og saksbehandling samt rapportering. Under reglene for saksgang presiseres rekkefølgen i analyser, behovsmeldinger og prioriteringer, oppgaver som tilligger hhv regionale (lokale) kompetansenettverk og samarbeidsforum, og hovedinnhold i det beslutningsgrunnlaget respektive innstillingen de skal utarbeide og levere.<sup>24</sup> Også på direktoratets nye nettsider for tilskuddsordningen presiseres føringer når det gjelder mål og kriterier, innhold i planer for kompetanseutvikling på både fylkes- og kommunenivå, roller og ansvar, samarbeid med UH,

<sup>20</sup> <https://utdanningsforbundet.no/nyheter/2020/dekomp--ett-skrift-fram-og-to-tilbake/>

<sup>21</sup> Johannessen, leder i «Skolelederen», nr. 8/2020.

<sup>22</sup> Utdanningsdirektoratets innledning til dialogmøter med FM 09.04.19.

<sup>23</sup> Høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet, 20.08.2020,

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing3/id2724691/?expand=horingsbrev>

<sup>24</sup> Retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2020-12-22-3201>

hvordan resultatet av tiltakene skal evalueres – og også framgangsmåter og verktøy i vurdering av lokale behov og planlegging av tiltak. I tillegg har direktoratet utviklet maler for samarbeidsforumenes mandat, for samarbeidsforumenes årlige innstilling på prioritering og fordeling av midler til ulike tilskuddsmottakere og rapportering på samarbeidsforumets sammensetning, samt mal for tilsagnsbrev fra statsforvalteren til tilskuddsmottakere (skoleeiere og UH), med presisering av mål for kompetanseutviklingstiltakene og at tilskuddsmottakerne skal rapportere til statsforvalteren om hvilke tiltak som er gjennomført, hvordan midlene er brukt, og hvordan de vurderer måloppnåelse.

Bakgrunnen for disse grepene er observasjoner av utvikling og implementering i ordningen så langt, utfordringer meldt inn fra statsforvalterembetene og andre sentrale interessenter/aktørgrupper og anbefalinger fra OECD-teamet som har gitt implementeringsstøtte. Grepene kan forstås som erfaringsbaserte og supplerende virkemidler fra nasjonale myndigheter for å øke ordningens treffsikkerhet og måloppnåelse. Vi ser også at de adresserer bekymringer og utfordringer som påpekes i datamaterialet vårt. Programteoretisk sett kan vi si at disse grepene supplerer og spesifiserer beskrivelsene av hvordan virkemidlene skal gjennomføres og hva de ulike aktørene skal gjøre for å få på plass det myndighetene vurderer som sentrale betingelser for at ordningen skal lykkes. I den videre evalueringen vil det bli viktig å undersøke hvordan disse grepene vurderes og erfares av de ulike aktørene, og i hvilken grad de løser utfordringene og bidrar til å bedre betingelsene for at ordningen gjennomføres i tråd med intensjonene. Bidrar de til å øke lokal forankring og treffsikkerhet – eller oppleves de som begrensninger av lokalt handlingsrom og lokale tilpasninger?

Samtidig peker våre foreløpige funn på utfordringer og problemstillinger som ikke nødvendigvis er eksplisitte i myndighetenes programteori, eller kan løses gjennom grepene som nå er innført. For det første, ser vi at både embetene og UH peker på analysekompetanse som en vesentlig betingelse for å nå målene om lokalt forankrede og treffsikre kompetanseutviklingstiltak. Satt på spissen, kan man si at 'navet' i den desentraliserte ordningen blir vurdering av lokale behov, med tilhørende 'analysekompetanse'. På direktoratets nye nettsider for ordningen framheves betydningen av å gjennomføre en helhetlig vurdering for å «vurdere behov, sette mål og planlegge tiltak», og det linkes til en egen side om systematisk kvalitetsarbeid i opplæringen, som beskriver de «verktøy og støttemateriell du trenger»<sup>25</sup>. Statsforvalterembetene beskriver imidlertid store variasjoner i analysekompetanse mellom kommunene, og vi så hvordan det i UH-materialet ble påpekt at selv om skolesektoren har tilgang på data og verktøy, så innebærer analysekompetanse også at man får til å bruke dem, og det fordrer igjen motivasjon for å bruke dem. Vi ser også tegn til en delvis 'blame game' mellom aktørene, begrunnet i nettopp manglende 'analysekompetanse'. Noen av problemene med tiltakene, slik de er rapportert av UH-institusjonene og statsforvalterne, blir gjerne knyttet til at man ikke klarer å være målrettet nok eller skape engasjement hos lærere ute på skolene. 'Analysekompetanse' blir dermed både problemet og løsningen. Hva denne kompetansen består i, og hvordan den kan utvikles, framstår imidlertid som mer uklart. Det er samtidig grunn til å stoppe litt opp når denne type begreper får (for) sterkt fotfeste i feltet. 'Analysekompetanse' som begrep kan virke noe abstrakt og fremmedgjørende, mens det først og fremst handler om å skaffe seg og ta i bruk kunnskap om egen organisasjon og hvilke utviklingsprosesser som bør iverksettes. I et slikt arbeid er det mange kunnskapskilder som er aktuelle å bruke, og det vil nettopp være integreringen av kunnskap fra tidligere erfaringer, relasjoner, forskning og ulike datakilder som sammen vil skape et utgangspunkt for formulering av lokale behov. Her må vi igjen understreke at dataene foreløpig bare dekker disse to aktørgruppene. Det de gir uttrykk for aksentuerer imidlertid betydningen av å undersøke lokale analyser i skoler og skoleeiere.

---

<sup>25</sup> <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/vurdere-behov-tiltak/#156809>;  
<https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitetsarbeid-i-opplaringen/>

For det andre, finner vi at det er variasjoner i hvordan både statsforvalterembetene og UH utformer sine roller. For embetenes del handler det om hvor aktivt og tett på en er pådriver og tilrettelegger for samarbeid mellom og utvikling hos involverte aktører, og hvor både økonomi og grensedragning for statens innblanding oppgis som begrunnelse for å innta en mer tilbaketrukket rolle. Hos UH er viktige aspekter når det gjelder variasjon knyttet til både «hvor lokale» samarbeidsrelasjoner en inngår i (nettverks-, skoleeier-, skole-, lærer-/klasseromsnivå), graden av gjensidig partnerskapsrelasjon vs. «bestiller/tilbyder»-relasjon, og i hvilken grad UH forsker på tiltak i ordningen. Også her trekkes både økonomiske, institusjonelle og organisatoriske rammebetingelser – men også ulike faglige tilnæringer til skoleutvikling – fram som grunner til variasjon.

Med tanke på variasjonene og handlingsrommene i disse rollene, og at måten de utformes på har stor betydning for arbeid og samarbeid i ordningen, vurderer vi at det kan være et hensiktsmessig grep å drøfte dette på de respektive nettverkssamlingene for statsforvalterembetene og UH. Når det gjelder UH, vil det både innad i institusjonene og i det nasjonale nettverket være hensiktsmessig å se nærmere på forståelser og operasjonaliseringer av begrepene som brukes hyppig om idealene knyttet til arbeidet i desentralisert ordning, som 'lokalt', 'forskningsbasert', 'praksisrelevant' og 'analysekompetanse'. I tillegg kan det bidra til videre utvikling å utdype hva som er det forskningsbaserte kunnskapsgrunnlaget for skole- og kompetanseutvikling, utover de normative dokumentene som akkurat denne ordningen springer ut av.

I den videre datainnsamlingen vil det være viktig å borte mer i disse variasjonene, også hvordan de oppleves og erfares av de andre involverte aktørene på skoleeier- og skolenivå. Overordnet aksentuerer utfordringene og problemstillingene betydningen av å undersøke nærmere forhold knyttet til kapasitet (økonomi/ressurser/organisering), kompetanse og institusjonelle logikker; som sentrale betingelser for embetenes så vel som UHs utforming av sine roller i ordningen.



## 4. Desentralisert ordning for yrkesfag

I dette kapittelet beskriver vi bakgrunn, føringer og vår forståelse av nasjonale myndighetenes programteori for desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen, ved oppstart i 2019. I likhet med de andre ordningene i kompetansem modellen, er desentralisert ordning for yrkesfag under utvikling. I denne første rapporteringen fra ordningen i beskriver vi derfor kort viktige utviklingstrekk så langt, før vi ser nærmere på erfaringer og vurderinger fra fylkeskommunene som har sentrale roller, både som skoleeier og som fasilitator i den nye organisatoriske infrastrukturen som skal bygges opp gjennom ordningen. På bakgrunn av utviklingstrekkene og foreløpige funn fra det første året av implementeringen, identifiserer vi det vi forstår som supplerende og utdypende elementer til myndighetenes programteori, og hvilke implikasjoner de har for videre forskningsspørsmål i evalueringen. Aller først gir vi imidlertid en kort presentasjon av viktige trekk ved organiseringen av fag- og yrkesopplæringen.

### Om organisering, forvaltning og partsamarbeidet i norsk fag- og yrkesopplæring

Den norske fag- og yrkesopplæringen har en sekvensiell dual struktur der hovedmodellen er to år som elev i videregående skole på et av ti yrkesfaglige utdanningsprogram<sup>26</sup>, etterfulgt av to år som lærling i bedrift før avsluttende fag- eller svenneprøve.<sup>27</sup> De fleste yrkesfaglærere som gir opplæring i skole har en yrkesfaglig utdanning samtidig som de har arbeidserfaring før de tar lærerutdanning (Aspøy, Skinnarland, & Tønder, 2017). En vei til yrkesfaglærerkompetanse er treårig bachelorutdanning på høyskole/universitet for yrkesfagutdannede (fag-/svennebrev eller treårig yrkesutdanning i skole fra videregående opplæring + minimum to års relevant yrkespraksis etter endt utdanning). En annen vei er praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfaglærere (PPU-y), som er ett år på fulltid, og der inntakskravet er yrkeskompetanse, en relevant profesjonsrettet bachelorutdanning og to års relevant yrkespraksis. Oppgaven med å vurdere og sertifisere fag-, svenneprøver ivaretas av egne prøvenemnder.<sup>28</sup> Opplæring i bedrift gis av instruktører i lærebedrifter, som får tilskudd pr lærling fra fylkeskommunen. Flere bedrifter kan gå sammen i et opplæringskontor, hvor de samarbeider om å gi lærlinger og lære kandidater læretid i bedrift. Da er det opplæringskontoret, og ikke hver enkelt bedrift, som regnes som lærebedrift. Lærebedrifter må ha minst en faglig leder, som har ansvaret for opplæringa og skal sikre at lærebedriften (alle medlemsbedriftene i opplæringskontor) følger pliktene sine etter opplæringsloven med forskrifter. Lærebedrifter (alle medlemsbedriftene i opplæringskontor) må ha minst en instruktør. Faglige ledere er altså hovedansvarlig for opplæringen, mens instruktører ofte står for den praktiske opplæringen. Faglige ledere og instruktører må være faglig kvalifisert til å oppfylle pliktene sine, gjennom formell utdanning/praksis i faget, men det stilles ikke spesifikke krav til formell utdanning eller kompetanse.

Fylkeskommunene er skoleeiere og har det overordnede ansvaret for planlegging, gjennomføring, drift og utvikling innen videregående opplæring, ut fra hensynet til nasjonale mål, søkeres behov og samfunnets samlede behov for kompetanse.<sup>29</sup> Når det gjelder fag- og yrkesopplæringen omfatter dette også kompetanseutvikling for yrkesfaglærere i skolen, instruktører og faglige ledere i bedrift, samt prøvenemndsmedlemmer. Fylkeskommunen har også ansvar for å godkjenne og følge opp lærebedrifter. I den yrkesfaglige delen omfatter det

<sup>26</sup> Fra skoleåret 2020/21 ble antall yrkesfaglige utdanningsprogram utvidet fra åtte til ti.

<sup>27</sup> Svenneprøve er betegnelsen på prøven i håndverksrelaterte fag, mens fagprøve brukes i industri- og servicerettede fag.

<sup>28</sup> Prøvenemndene blir oppnevnt og administrert av fylkeskommunen, og består av minst to medlemmer med formell faglig kompetanse innenfor fagområdet, og helst oppdatert arbeidslivserfaring i faget. Fylkeskommunen skal hente inn forslag til medlemmer fra partene i arbeidslivet, og eventuelt andre (O.I.I. § 3-49).

<sup>29</sup> <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitet-i-fagopplaringen/fylkeskommuner/>

også å godkjenne og følge opp lærebedrifter, samt å formidle søkere til lære-/opplæringsplass til lærebedrifter. Skole og bedrift er likeverdige læringsarenaer, og et viktig trekk ved fag- og yrkesopplæringen er trepartssamarbeidet mellom utdanningsmyndighetene, arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiverorganisasjonene. En viktig begrunnelse er at dette samarbeidet skal bidra til en fag- og yrkesopplæring som ivaretar individets, arbeidslivets og samfunnets behov for kompetanse.<sup>30</sup>

På fylkeskommunalt nivå er Yrkesopplæringsnemnda en sentral partssammensatt aktør.<sup>31</sup> Yrkesopplæringsnemnda skal fremme arbeidslivets behov og synspunkter overfor fylkeskommunen, gi råd til fylkeskommunen i forbindelse med dimensjonering av skole og læreplasser og andre saker som dreier seg om fylkeskommunens planlegging, gjennomføring og videreutvikling av fag- og yrkesopplæringen. Lærebedrifter må bli faglig vurdert av yrkesopplæringsnemnda før fylkeskommunen kan godkjenne lærebedriften/opplæringskontoret, for å sikre at bedriften/kontoret har nødvendig kompetanse og ressurser til å ta et opplæringsansvar. Etter opplæringsloven skal fylkeskommunen legge fram for nemnda saker med betydning for fag- og yrkesopplæringen før fylkeskommunen fatter vedtak, og legge vekt på nemndas uttalelser og vedtak. Her nevner loven spesifikt saker og oppgaver blant annet knyttet til kompetanseutvikling og kvalitetssystem for fag- og yrkesopplæringen. Fylkeskommunen har sekretariatsfunksjon, skal forberede sakene som skal opp i nemnda og kan få fullmakt til å utføre oppgaver for nemnda. Yrkesopplæringsnemnda skal også oppnevne et rådgivende yrkesutvalg for hvert av fagene/fagområdene, eller bruke prøvenemndene, som også er satt sammen etter forslag fra partene i arbeidslivet (<https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitet-i-fagopplaringen/fylkeskommuner/>; O.I.I. § 4-3,12-3, 12-4).

På nasjonalt nivå er Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) oppnevnt av Kunnskapsdepartementet og sammensatt av representanter fra partene i arbeidslivet, utdanningsmyndighetene, skoleeier-, elev- og lærerorganisasjonene. SRY skal ha en rådgivende rolle overfor de nasjonale myndighetene i overordnede og strategiske spørsmål som fremmer fag- og yrkesopplæringen. I tillegg har partssammensatte nasjonale faglige råd ansvar for å gi råd innenfor sine respektive utdanningsprogram.

## Bakgrunn, føringer og programteori

I motsetning til desentralisert ordning for skole og oppfølgingsordningen, nevnes ikke desentralisert ordning innen yrkesfag eksplisitt i stortingsmeldingen om den nye kompetanseutviklingsmodellen (Meld.St. 21 82016-2017)). Tidligere forskning, erfaringer fra tidligere satsinger, begrunnelser og føringer som beskrives i meldingen refererer ikke til fag- og yrkesopplæringsfeltet. I 2017 ga imidlertid Kunnskapsdepartementet Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utvikle og implementere et helhetlig og varig system for etter- og videreutdanning av yrkesfaglærere, i tråd med Yrkesfaglærerløftet<sup>32</sup> og sett i sammenheng med den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling i samme stortingsmelding.<sup>33</sup> I strategien Yrkesfaglærerløftet vektlegger regjeringen at det er behov for å utvikle mer relevante kompetanseutviklingstiltak for yrkesfaglærere, slik at de blant annet kan a) utvikle og oppdatere sin kompetanse i bredden av lærefagene i utdanningsprogram som de skal forberede elevene i; b) bli bedre i stand til å utvikle samarbeid med bedrifter; c) organisere og planlegge undervisningen for å møte nye

<sup>30</sup> <https://www.udir.no/utdanningslopet/videregaende-opplaring/felles-for-fagopplaringen/retningslinjer-samarbeid-for-sry-fagligerad-udir/1-kort-om-partssamarbeidet-pa-yrkesfagfeltet/>.

<sup>31</sup> Etter Opplæringsloven skal fylkeskommunen oppnevne yrkesopplæringsnemnda, med medlemmer som til sammen skal ha bred innsikt i fag- og yrkesopplæringa samt nærings- og sysselsettingsspørsmål. Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene skal foreslå medlemmer som skal representere dem, og skal til sammen utgjøre flertallet i nemnda. I tillegg skal nemnda bestå av minst en representant foreslått av elevorganisasjonen, og fylkeskommunen kan også be lærerorganisasjonene om forslag til medlemmer. Funksjonstiden til nemnda er den samme som for Fylkestinget (O.I.I. § 12-3).

<sup>32</sup> Som omfatter rekruttering, kvalifisering, videreutdanning og etterutdanning (Kunnskapsdepartementet 2015).

<sup>33</sup> Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet 2017.

opplæringsmodeller og d) motivere og tilpasse undervisningen til en sammensatt elevgruppe som kjennetegnes av høyt frafall. Lav deltakelse i tilbud om videreutdanning er samtidig en del av utfordringsbildet, og regjeringen mener det må prøves ut ordninger som kan styrke kompetansen både i fag, pedagogikk og fagpedagogikk, og som legger til rette både for skolebaserte kompetanseutviklingstiltak, for tiltak som kan gjennomføres både som videre- og etterutdanning, og for ulike typer ordninger som for eksempel hospiteringsordning – for å styrke samarbeidet mellom skole-bedrift, og for å sette yrkesfaglærerne i bedre stand til å gi praksisrelevant opplæring, samtidig som instruktører i lærebedrifter blir kjent med undervisningen. Når det gjelder instruktører i lærebedrifter framheves det at de har begrenset tilgang på kompetanseutvikling, og at tilbudene er preget av kvalitetsforskjeller mellom de ulike fylkeskommunene. Videre at arbeidslivet har meldt inn behov for felles vurderingspraksis blant prøvenemndsmedlemmer (Kunnskapsdepartementet 2015).

Mens studieforberedende videregående opplæring i 2019 ble innlemmet i desentralisert ordning for skole, ble det skilt ut egne midler til en egen desentralisert ordning for fag- og yrkesfaglæring. Denne beslutningen fra departementet ble gjort i tråd med innspill fra Utdanningsdirektoratet, etter dialog med fylkeskommunene. Departementet har også påpekt at det bør utvikles egne kompetanseutviklingstilbud for yrkesfaglærere, på grunn av de ovennevnte særskilte trekkene ved og kravene til deres profesjonsutøvelse. En viktig begrunnelse var også at det er andre tilbydere av kompetanseutvikling enn UH innenfor yrkesfag, som bedrifter, opplæringskontor, bransjeorganisasjoner og fagskoler.<sup>34</sup> Det ble i tillegg trukket fram at innen yrkesfag er også prøvenemndene en målgruppe for etterutdanning, for å styrke deres rolle i å øke kvaliteten på fag- og svenneprøvene. Overordnede mål er å bedre kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen, gjennom å styrke kompetansen i skoler og lærebedrifter med utgangspunkt i lokale behov og styrke det langsiktige samarbeidet mellom skole og arbeidsliv samt legge opp til gjensidig kompetanseutvikling og erfaringsutveksling mellom aktørene i fag- og yrkesopplæringen (Prop. 1 S (2018-2019)).

Utdanningsdirektoratet har utviklet ordningen blant annet basert på videre føringer fra departementet, som presiserer at direktoratet i implementeringsfasen skal samarbeide tett med aktørene og bidra med støtte til lokal analyse av kompetansebehov og erfaringsdeling.<sup>35</sup> Sentrale aktører som har vært involvert og gitt innspill til de videre føringene for fylkeskommunene, er SRY, Forum for fylkesutdanningssjefer (FFU) og en egen fylkeskommunal referansegruppe som ble opprettet for ordningen i 2018, og senere utvidet til også å gjelde for Yrkesfaglærerløftet 2.<sup>36</sup> Føringer fra Utdanningsdirektoratet til fylkeskommunene kom våren 2019, med oppfordring om å starte arbeidet med å «rigge» ordningen, vurdere kompetansebehov og planlegge bruk av midlene for høsten 2019.<sup>37</sup> I likhet med desentralisert ordning for skole, beskriver føringene det som kan forstås som en ny organisatorisk infrastruktur for kompetanseutvikling. Men mens statsforvalteren forvalter midlene i desentralisert ordning for skole, skal midlene utbetales direkte til fylkeskommunen for å bygge opp under fylkeskommunens ansvar for kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen. For 2019 ble midlene fordelt «flatt», med samme beløp til alle fylkeskommunene.<sup>38</sup> Det stilles krav om at fylkeskommunene selv bidrar med egne ressurser, som for eksempel egne midler og/eller en ressursstilling, og fylkeskommunene skal rapportere til

---

<sup>34</sup> Når det gjelder fagskoler, har myndighetene signalisert et langsiktig strategisk mål om å bygge opp en sektor med flere solide fagskoler som har sterke fagmiljøer, som kan svare raskt på nye kompetansebehov, og som kan være en viktig bidragsyter for å tette kompetansegapet i arbeidslivet. Regjeringen vil følge opp NOKUTs arbeid med en ny modell for akkreditering av fagskoleutdanning (Meld. St. 14 (2019–2020)).

<sup>35</sup> Brev fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet, 11/12-18: Føringer for yrkesfaglærerløftet og desentralisert ordning for etterutdanning for yrkesfaglærere.

<sup>36</sup> Referansegruppen består av representanter for fire fylkeskommuner og en fra SRY. Intervju med fagansvarlig for ordningen i Utdanningsdirektoratet; brev fra utdanningsdirektoratet til FFU om organiseringen av arbeidet med statlige kompetanseordninger innen yrkesfag (31.01.2020).

<sup>37</sup> Brev fra Utdanningsdirektoratet til fylkeskommunene, 1/3-19: Føringer for desentralisert ordning for kompetanseutvikling innen yrkesfag; Tilsagnsbrev fra Utdanningsdirektoratet til fylkeskommunene, 28/5-19.

<sup>38</sup> Totalt kr. 30 millioner kroner, kr. 1.660.000 pr fylkeskommune for høsten 2019

direktoratet om arbeidet med ordningen og bruken av de statlige midlene. Utdanningsdirektoratet kan kreve hel/delvis tilbakebetaling av midlene dersom de ikke blir brukt etter forutsetningene.

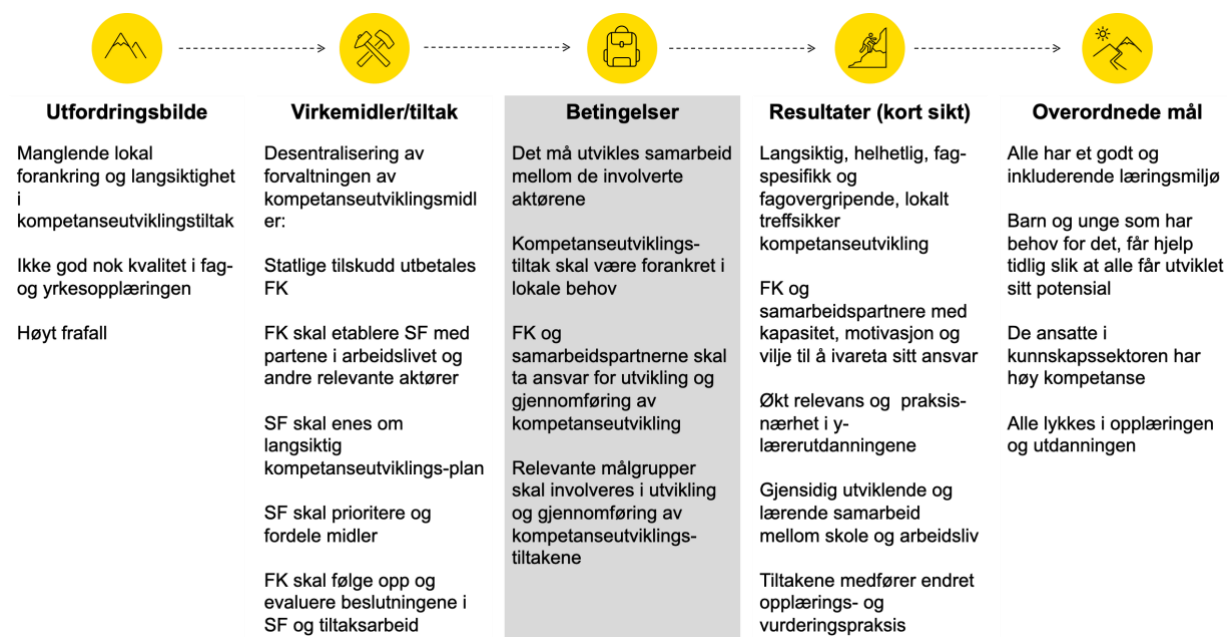
Hovedmålgruppene for ordningen er yrkesfaglærere, instruktører, faglige ledere og prøvenemndsmedlemmer, men fellesfaglærere, avdelingsledere og rådgivere for yrkesfaglige utdanningsprogram kan også delta. Aktørene på tilbydersiden er også mer mangfoldig enn i ordningen for skole; som eksempler nevnes UH, fylkeskommunene, bransjeorganisasjoner, bedrifter og fagskoler. Fylkeskommunen skal opprette samarbeidsforum som skal enes om en felles og langsiktig kompetanseutviklingsplan hvordan de statlige midlene skal prioriteres og brukes, basert på kartlegging og analyse av lokale behov hos målgruppene i ordningen. Planen skal justeres årlig, etter erfaringer, endringer i kompetansebehov og tildelte midler. Når det gjelder sammensetningen av samarbeidsforum, skal arbeidslivets parter være representert, ellers er det opp til fylkeskommunene å vurdere hvilke relevante aktører som skal inngå i forumet. Føringsene presiserer imidlertid at også lærerorganisasjonene og yrkesopplæringsnemnda skal involveres i arbeidet på andre måter, dersom de ikke er representert i samarbeidsforumet. Fylkeskommunen kan bygge videre på eksisterende nettverk/fora for samarbeid, og eventuelt opprette underliggende lokale nettverk, for å sikre bred og lokal involvering av relevante aktører. Direktoratet oppfordrer også til samarbeid mellom fylkeskommuner, og føringsene presiserer at arbeidet i den desentraliserte ordningen innen yrkesfag må sees i sammenheng med ordningen for skole, hvor fylkeskommunen fra 2019 skal delta som skoleeier for videregående studieforbereende opplæring.

Når det gjelder kompetanseutviklingstiltakene, skal skole- eller arbeidsplassbaserte tiltak prioriteres. Videre skal det gis særskilt fokus til kompetanseutviklingsbehov knyttet til fagfornyelsen; nye læreplaner og ny yrkesfaglig tilbudsstruktur. Det er også en spesifikk føring at hospiteringsordningen skal videreføres og styrkes gjennom den desentraliserte ordningen. Den sentrale posisjonen som hospiteringsordningen har fått i myndighetenes føringer må også forstås ut fra de overordnede målsettingene om å styrke samarbeid og kunnskapsutveksling mellom skole og bedrift. Fylkeskommunen kan i tillegg velge å innlemme andre tidligere former for etterutdanningstiltak i ordningen.<sup>39</sup>

Basert på disse føringsene ved oppstart høsten 2019, har vi laget følgende logiske modell som gir en oversikt over vår forståelse av myndighetenes programteori for desentralisert ordning innen yrkesfag. I modellen under har vi satt opp hovedelementer når det gjelder utfordringsbilde, virkemidler, antatte betingelser for at virkemidlene skal føre til de ønskede resultater, resultater på kort sikt, samt overordnede mål for ordningen, slik det beskrives føringsene som forelå ved oppstart i 2019. Figuren er med andre ord basert på hvordan nasjonale myndigheter her har beskrevet ordningens «hvorfor, hva og hvordan».

---

<sup>39</sup> Faglig oppdatering i regi av arbeidslivet, nettkurs for prøvenemnder, instruktører og faglige ledere i lærebedrifter; stimuleringsmidler til etterutdanning for deltakere på kombinerte etter- og videreutdanningstilbud innen yrkesfag ved universiteter og høyskoler.



Figur 8 Logisk modell for desentralisert ordning for yrkesfag.

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

### Videreutvikling av ordningen

Etter at desentralisert ordning for yrkesfag startet opp høsten 2019, etablerte Utdanningsdirektoratet våren 2020 nettverkssamarbeid for fylkeskommunene, hvor også saksbehandlernivå er representert. Opprinnelig var dette et nettverk for Yrkesfaglærer 2-ordningen (videreutdanning), som ble utvidet til også å omfatte desentralisert ordning. Et uttalt mål med nettverket er også at disse to ordningene for hhv videre- og etterutdanningstiltak skal sees i sammenheng; både konkret i fylkeskommunenes arbeid med langsiktige kompetanseplaner - og mer overordnet i videreutviklingen av begge ordningene. I tillegg skal gjensidig deltakelse av representanter mellom dette nettverket for yrkesfag og nettverkene for statsforvaltere og UH i desentralisert ordning for skole bidra til sammenheng mellom de to desentraliserte ordningene. Nettverket skal samles opptil to ganger i året, og driftes og koordineres av en fylkeskommune (kan rulleres), men planlegging av samlinger skal gjøres i samarbeid med direktoratet og også forankres i referansegruppen for de to ordningene. Koordinator skal også bidra til å samle praksiseksempler som deles på samlinger og nettplattform, med sikte på å videreutvikle de yrkesfag-ordningene.<sup>40</sup>

Også i tilsagnsbrevet for 2020 blir fylkeskommunene oppfordret til å se de to ordningene for etter- og videreutdanning i sammenheng, i arbeidet med å lage langsiktige kompetanseutviklingsplaner. I tillegg presiseres her føringer for samarbeidsforum; at det skal etableres ett forum pr fylkeskommune og at det er her beslutningene om prioritering og bruk av de statlige midlene skal tas; at også lærerorganisasjonene, alle utdanningsprogrammene og relevante tilbydere av kompetansetiltak skal være representert; samt føringer for de langsiktige planene samarbeidsforumet skal enes om (basert på lokale behov og spesifisere tematiske områder og hvilke tiltak som skal gjennomføres). For 2020 var det samlede beløpet til desentralisert ordning

<sup>40</sup> Brev fra Utdanningsdirektoratet til Kontaktutvalget for FFU, 31/1-20: Forslag til organisering av arbeidet med statlige kompetanseutviklingsordninger innen yrkesfag – Desentralisert ordning for yrkesfag og Yrkesfaglærer 2-ordning; Brev fra Utdanningsdirektoratet til Oslo kommune 12/3-20: Nasjonalt nettverk for fylkeskommunene i desentralisert ordning for kompetanseutvikling innen yrkesfag og ordningen Yrkesfaglærer2.

30 millioner kroner, med en ny fordelingsnøkkel basert på antall elever i yrkesfaglige utdanningsprogram og antall lærlinger og lærebedrifter i fylkeskommunen.<sup>41</sup>

I tillegg har også direktoratet kommet med ytterligere presisering av føringer, begreper, roller og ansvar gjennom forskriftsfesting av retningslinjer for tilskudd og nye nettsider for ordningene i den nye kompetansemodellen. Dette er basert både på rapporteringer og erfaringer fra ulike aktører, nettverk og referansegruppe, samt anbefalinger fra OECD-teamet som har bidratt med implementeringsstøtte.<sup>42</sup> De nye nettsidene ble lagt ut i november 2020 og de nye forskriftene gjelder fra og med 2021. Arbeidet med dem har imidlertid pågått gjennom 2020, og når det gjelder forskriftene har det blitt innhentet innspill fra sentrale stakeholdere i utarbeidelsen av høringsutkast før ordinær høringsprosess.

Programteoretisk sett, kan disse grepene forstås som erfaringsbaserte grep fra myndighetene for å øke ordningens treffsikkerhet; supplerende virkemidler for å styrke det de oppfatter som sentrale betingelser for at ordningen skal føre til de ønskede resultater og mål (jfr. logisk modell ovenfor). Gitt timingen og formatet på dette første temanotatet gir vi ikke her en utfyllende analyse av endringer og suppleringer i myndighetenes programteori, eller ulike aktørers forståelser av og synspunkter på grepene. Dette vil imidlertid inngå i den videre rapporteringen fra ordningen.

## Det første året: Erfaringer fra fylkeskommunene

Desentralisert ordning for yrkesfag (dekomp yrkesfag) er den «yngste» av ordningene i evalueringen. Vi kan derfor bare rapportere på noen første inntrykk fra oppstarten av implementeringsprosessen. En viktig forskjell fra den desentraliserte ordningen for skole er også det store antallet ulike aktører som har synspunkter på og er involvert i yrkesopplæringen. Dette skaper stor kompleksitet. Det vil være mange syn på hva kvalitet og kompetanse er, og hva som skal til for å utvikle treffsikre tiltak som både er relevante for utdanningene og for arbeidslivet, som er fagspesifikke og samtidig i tråd med det fagovergripende og Fagfornyelsen. I dette kapittelet konsentrerer vi oss imidlertid om fylkeskommunenes rolle, arbeid og erfaringer fra det første året. Framstillingen baserer seg på intervjuer gjennomført juni 2020 med ansvarlige for ordningen i samtlige fylkeskommuner (til sammen 17 informanter). Vi har også observert ved tre samlinger i det nasjonale nettverket for desentralisert ordning og yrkesfaglærertøft 2; ett på våren og to på høsten 2020. I tillegg trekker vi på dokumenter fra fylkeskommuner (kompetanseplaner/strategier, oversikter over fordeling/bruk av midler, møtereferater, rapportering til Utdanningsdirektoratet for 2019).

### **Samarbeidsforum: Sammensetning og samordning**

Arbeidet med å opprette samarbeidsforum har gått i ulik takt i fylkeskommunene. Mens noen opprettet ett felles samarbeidsforum allerede i 2019, skjedde dette i andre fylkeskommuner først etter de presiserte føringene som kom fra direktoratet våren 2020. Flere har vært gjennom en omorganiserings-/re-etableringsprosess med sammenslåing av fora og/eller supplerer av forumet med representanter fra flere aktørgrupper. Omfattende omorganisering i de fylkeskommunene som ble slått sammen 1.1.2020 har i stor grad påvirket dette arbeidet. Da vi intervjuet fylkeskommunene i juni 2020, hadde åtte av 11 fylkeskommuner opprettet ett samarbeidsforum, mens de siste kom på plass i løpet av høsten.

Det er variasjon mellom fylkeskommunene når det gjelder sammensetning og hvilke parter/aktørgrupper som er representert i samarbeidsfora. Vi ser imidlertid at

<sup>41</sup> Brev fra Utdanningsdirektoratet til Kontaktutvalget for FFU, 31/1-20: Fordelingsnøkkel for statlige kompetanseutviklingsordninger innen yrkesfag.

<sup>42</sup> I sin første rapport peker OECD-teamet blant annet på utfordringer knyttet til felles forståelser av implementeringsstrategi, begreper og roller (OECD, 2019). OECD-teamet har konsentrert seg om desentralisert ordning for skole og oppfølgingsordningen, men direktoratet har som målsetting å se videreutvikling av ordningene i den nye kompetansemodellen i sammenheng.

yrkesopplæringsnemnda gjennomgående har hatt en sentral rolle både i sammensetningen og utvalg av medlemmer, og i tolkningen av føringene fra nasjonale myndigheter. Vi ser også at UH er bredt representert, og fylkeskommunene vektlegger betydningen av å ha yrkesfaglærerutdanningene med i samarbeidsforum fra tilbydersiden, ikke minst på grunn av behovet for kompetanseutvikling knyttet til fagfornyelsen og den nye yrkesfaglige tilbudsstrukturen. Noen trekker fram at dette er viktig også for at ordningen skal bidra til læring, videreutvikling og økt praksisrelevans i yrkesfaglærerutdanningene. I enkelte fylkeskommuner er lokale fagskoler gitt plass i samarbeidsforum fra tilbydersiden. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å vurdere om dette gjenspeiler en kobling av lokale behov mot denne tilbydergruppen, eller om det først og fremst handler om å følge nasjonale føringer og utdanningspolitiske målsettinger om å styrke fagskolens rolle framover (jfr. over og Meld. St. 14 (2019-2020)). I forbindelse med survey til alle samarbeidsforum som blir gjennomført i 2021, vil vi få en oppdatert oversikt over sammensetning og representasjon i alle fylkeskommuner.

En hovedoppgave for samarbeidsforum er å enes om en langsiktig plan for kompetanseutvikling, basert på lokale behov. Våren 2020 var utformingen av langsiktige planer fortsatt på et tidlig stadium/under arbeid i de fleste/alle fylkeskommunene. Det er fortsatt tidlig i implementeringsprosessen, og dette er et krevende samordningsarbeid. Ikke bare er det behovene til to ulike sektorer (skole/arbeidsliv) som skal møtes, men også forskjellige fag innenfor skole og yrker/næringer innenfor arbeidslivet – som igjen kan ha ulike synspunkter, interesser og behov lokalt, innenfor samme fylkeskommune. Fylkeskommunene forteller også om at det er en krevende øvelse å balansere lokale «her-og-nå»-behov med kompetanseutviklingsbehov av mer overordnet og langsiktig karakter, som for eksempel digitalisering i skole og arbeidsliv eller behov som følger av utviklingen i det regionale arbeidsmarkedet. I tillegg skal de, som nevnt, også se ordningen i sammenheng med Yrkesfaglærer 2-ordningen og desentralisert ordning for skole.<sup>43</sup> Flere understreker at de har hatt fokus på å jobbe langsiktig med kompetanseutvikling, også i forhold til arbeidslivets aktører, lenge før desentralisert ordning ble innført. Det å arbeide med lokalt opptak av kompetansebehov i yrkesfag er heller ikke nytt for fylkeskommunene. Den nye ordningen oppleves imidlertid som mer komplisert, også fordi ulike ordninger, behov, prioriteringer, tidshorisonter og typer av tiltak skal sees i sammenheng. Å få til denne sammenhengen vurderes som et arbeid som er viktig for fylkeskommunen, og for lokale kompetansenettverk, men som tar tid å få til. En av informantene beskriver hvordan dette for eksempel kan handle om at lokale aktører også i større grad tenker på «hva slags kompetanse trenger *framtid*s yrkesutøvere? Som helseteknologi i helse- og oppvekstfag». Samtidig formidler noen også at lokale aktører kan se annerledes på dette: at for eksempel lokale nettverk oppfatter at den nye organiseringen og infrastrukturen innebærer mer byråkrati og styring ovenfra, nettopp for å få til endring nedenfra, mens aktørene i praksisfeltet er opptatt av andre ting.

### Lokale behov og aktører

På tvers av fylkeskommuner framstår eksisterende lokale nettverk som viktige i den nye organisatoriske infrastrukturen, slik vi også har sett i den desentraliserte ordningen for skole. Nettverksstrukturen i fag- og yrkesopplæringsfeltet er imidlertid mer mangfoldig og kompleks, med forskjellige typer nettverk. Eksempler her er egne fagnettverk for ulike yrkesfaglige programområder, skole-arbeidslivnettverk med yrkesfaglærere og opplæringskontor i samme bransje, og i flere fylker er det også etablert lokale nettverk ute på skolene. Det er også variasjon når det gjelder nettverkens roller, oppgaver og forbindelser til samarbeidsforum. Noen fungerer som «undernettverk»/arbeidsgrupper under samarbeidsforum, mens andre har en løsere kobling.

Datamaterialet viser at fylkeskommunene arbeider med å utvikle og få på plass gode og flere strategier og systemer for å fange opp og formidle lokale behov til samarbeidsforum. Vårt inntrykk

<sup>43</sup> Med de nye tilskuddsreglene for ordningen som gjelder fra 2021, omfatter fylkeskommunens koordineringsoppgave i samarbeidsforum å bidra til samarbeid og sammenheng på tvers i tiltak - også med kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis.

er at behov fra fagnettverkene hittil har kommet tydelig fram, og at dette kan tilskrives behovene for kompetanseutvikling knyttet til fagfornyelsen og ny tilbudsstruktur. Samtidig ser vi også et mangfold av strategier for å fange opp lokale behov. Eksemplene her er nettbaserte portaler for å melde inn behov, kontakt med rektorer og lærernettsverk, samt at ansvarlige for ordningen hos fylkeskommunene selv oppsøker skoler og bedrifter, selv om de fysiske møtene har blitt begrenset med koronasituasjonen. Når det gjelder målgrupper, ser vi imidlertid at fylkeskommunene først og fremst forteller om arbeid med å fange opp kompetansebehov hos yrkesfaglærere og instruktører i lærebedrifter, og i mindre grad prøvenemndsmedlemmer og faglige ledere i lærebedrifter/opplæringskontorer.

Av tilbydere, så vi over at UH/yrkesfaglærerutdanningene oppfattes som sentrale. Andre tilbydere som blir nevnt er opplæringskontorer, bedrifter og bransjer som spesialiserer seg på kursing av prøvenemndsmedlemmer, instruktører og yrkesfaglærere. Samtidig gir flere av fylkeskommunene uttrykk for at de trenger tid til å se an og vurdere hvilke tilbydere som kan lage kompetanseutviklingstilbud som faktisk treffer målgruppene i skole og bedrift.

### **Prioritering og fordeling av midler og tiltak**

Flere av fylkeskommunene framhever at de økonomiske rammene i ordningen er knappe, med tanke på antallet skoler, lærebedrifter og opplæringskontorer de skal dekke. Som vi så i desentralisert ordning for skole, oppfatter man at det ikke er mulig «at alle kan få et løft på en gang». Med begrensede midler må man prioritere noen grupper: «Å dele ut tre millioner flatt på over tjue skoler og diverse opplæringskontorer blir jo ikke noe særlig på hver». Fordelingsprinsippene som går igjen så langt er likevel langt på vei «mekaniske», og i mindre grad basert på analyser av lokale behov; som for eksempel likt til alle skoler med yrkesfag. Begrunnelsene handler om at en ikke har kommet langt nok ennå med infrastrukturen for prioritering (fra lokale nettverk til SF), at en ikke har fått gjort grundige analyser av lokale behov, og vil avvente erfaringer med bruk av midlene før man fastsetter fordelingsprinsipper.

Når det gjelder typer av tiltak, ser vi at det så langt er tiltak knyttet til fagfornyelsen og hospiteringsordningen som har vært prioritert. Spekteret er bredt, og omfatter også for eksempel seminarer for å styrke samarbeid bedrift/opplæringskontor/skole og bedriftsrettede kurs i regi av opplæringskontorer. I vår gjennomgang av rapporter om fordelingen av midler til kompetanseutviklingstiltak, merker vi oss imidlertid at mye går til hospiteringstiltak. Videre fortalte langt de fleste fylkeskommunene at de oppmuntret skolene og bedriftene til å søke om kompetanseutvikling koblet til innføringen av de nye læreplanene. En begrunnelse for prioritering av fagfornyelsen, var at både fylkeskommunene og skolene allerede var opptatt med det, slik denne informanten gir uttrykk for: «Akkurat i den fasen vi er i nå med fagfornyelsen, så trenger skolen og lærerne litt mer ro. De skal ikke løpe ut eller jobbe for mye med etter- og videreutdanning, hvis det ikke kan knyttes direkte til fagfornyelsen». I tillegg framhevet mange av fylkeskommunene at de tolket føringene dithen at fagfornyelsen var selve kjernen i arbeidet med desentralisert ordning, gjennom hele løpet og på tvers av skole og bedrift: «Sånn jeg leser mandatet til dekom-p-y, er det jo sånn at vi må sørge for at hele det fireårige løpet er kjent med det som foregår i fagfornyelsen, ikke bare den første delen [av opplæringsløpet]. Så det er et veldig stort mandat». Samtidig trakk noen også fram at det kan være behov for andre møteplasser og samarbeidsformer enn det skolene har, blant bedrifter og opplæringskontorer som med arbeidslivslogikk, tidspress og inntjeningskrav skal «drive butikk og ikke har tid til å gå i møter».

## **Oppsummering og videre forskningsspørsmål**

I dette kapittelet har vi beskrevet hvordan desentralisert ordning for yrkesfag kan forstås som en statlig strategi, der myndighetene innfører en ny organisatorisk infrastruktur for å nå mål om en mer langsiktig, helhetlig og lokalt treffsikker kompetanseutvikling; og økt relevans i yrkesfaglærerutdanningene og styrket samarbeid mellom skole og arbeidsliv. For nasjonale myndigheter er ordningen under utvikling, og flere av de betingelsene for at virkemidlene skal



føre til de ønskede resultater, som vi har identifisert i vår forståelse av myndighetenes programteori, er ikke nødvendigvis på plass ved oppstart. I denne første rapporteringen fra ordningen, har vi konsentrert oss nettopp om fylkeskommunene, som har sentrale roller både som skoleeier og fasilitator for den nye infrastrukturen, og deres erfaringer fra det første året med implementeringen.

Vi har sett at sammenslåingen av fylkeskommuner og koronaepidemien har vært vesentlige hemmende betingelser – i form av «ytre sjokk» (Fukuyama & Hernes 2014) – i implementeringen av ordningen. De har i betydelig grad påvirket ikke bare arbeidet med å rigge til både fylkeskommunale og lokale deler og mekanismer i nye organisatoriske infrastrukturen, men også gjennomføringen av kompetanseutviklingstiltak. På den siste nettverkssamlingen høsten 2020 var et hovedtema nettopp koronasituasjonen. Her kom det tydelig fram hvordan de ekstra belastningene og «koronaslitenheten», i skoler så vel som i bedrifter, gjør at fylkeskommunene vurderer at de må skjermes fra «mas» om kompetanseutviklingsbehov og –tiltak. I tillegg er mulighetene for gjennomføring av tiltak der man må møtes fysisk begrensete.

Vi ser likevel at det er opprettet ett samarbeidsforum i hver fylkeskommune, de siste kom på plass i løpet av høsten 2020. Vi har også sett at de partssammensatte yrkesopplæringsnemndene har vært sentrale i arbeidet med å tolke føringer og sette sammen samarbeidsforum. Ett år ut i implementeringsfasen viser intervjuene at arbeidet med å «rigge» den nye infrastrukturen handler både om hvordan gjennomføre sentrale virkemidler og få på plass sentrale betingelser, som vi trakk fram i vår forståelse av myndighetenes programteori (jfr. logisk modell over). Vi har pekt på at selv om flere av oppgavene og målsettingene ikke er nytt for fylkeskommunene, innebærer den nye ordningen og infrastrukturen et komplisert og tidkrevende samordningsarbeid, fordi ulike ordninger, behov, prioriteringer, tidshorisonter og typer av tiltak skal sees i sammenheng – både på lokalt og fylkeskommunalt nivå.

I intervjuene gir fylkeskommunene uttrykk for at det er viktig å få på plass flere gode strategier og systemer for å fange opp lokale kompetanseutviklingsbehov fra de relevante aktørgruppene. Her løfter de altså fram en kritisk forutsetning for at ordningen skal bli treffsikker; at kompetanseutviklingstiltakene er forankret i lokale behov. De trekker også fram hvordan det i «riggefasen» er avgjørende å få oversikt over hvilke aktuelle tilbydere som kan utvikle kompetansetiltak som faktisk treffer målgruppene i skole og bedrift. Når det gjelder prioritering og fordeling av midler, ser vi for det første at midlene i ordningen vurderes som såpass begrensede at man må prioritere mellom målgrupper; det er ikke nok til at alle kan delta i tiltak samtidig. For det andre, ser vi en prioritering av tiltakstyper som vektlegges spesifikt i føringene fra nasjonale myndigheter (fagfornyelsen og hospiteringsordningen). At prioriteringen av tiltak og fordelingen av midler så langt i stor grad har vært «mekanisk» kan altså forstås som resultat av flere faktorer: På den ene siden, at en er i en tidlig fase av implementeringsprosessen, der viktige deler av infrastrukturen fortsatt ikke er på plass. På den andre siden, at det er opplagte nye kompetansebehov (fagfornyelsen og ny tilbudsstruktur) kombinert med sterke nasjonale føringer for prioritering, som også oppleves som rasjonelt å prioritere når viktige målgrupper uansett må jobbe med det, og de i tillegg har den ekstrabelastningen som koronaepidemien har medført. I tillegg har allerede veletablerte tiltak blitt videreført som en del av den nye ordningen, og ligget klare til å tas i bruk (hospiteringsordningen, nettkurs mv.).

Foreløpig har vi bare data fra første fase av implementeringen – og bare fra fylkeskommunalt nivå. Temaer og utfordringer som framheves i materialet fra fylkeskommunene berører imidlertid sentrale virkemidler og betingelser, og kan være hensiktsmessig å drøfte i det nasjonale nettverket for de som arbeider med ordningen i fylkeskommunene. Samtidig er dette vesentlige spørsmål å bore dypere i, i den videre datainnsamlingen: fellestrekk og variasjoner i hvordan fylkeskommunene utformer sine roller som skoleeier og fasilitator og hvordan lokale behov fanges opp, fortolkes og prioriteres i samarbeidsforum – og samordnes med langsiktige planer og tilstøtende ordninger. Ikke minst blir det viktig å samle inn data fra de ulike relevante aktørene på

lokalt nivå; både hvordan de erfarer og vurderer den nye organisatoriske infrastrukturen, fylkeskommunenes fasilitering og samarbeidsforumets prioriteringer – og hvordan arbeidet og prosessene med å identifisere og melde inn kompetansebehov foregår på skoler, bedrifter og i lokale nettverk.

Når det gjelder nasjonale myndigheters grep for å videreutvikle ordningen så langt, har vi sett at Utdanningsdirektoratet våren 2020 kom med presiserende føringer og etablerte et nasjonalt nettverk for de som arbeider med ordningen i fylkeskommunene. Som nevnt, har myndighetene også utarbeidet nye nettsider (høsten 2020) og forskriftsfestet retningslinjer for tilskuddsordningen som gjelder fra 2021. De eksplisitte hovedmålene med forskriftsfesting er å tydeliggjøre roller og oppgaver, bidra til enhetlig og koordinert administrasjon og forvaltning, økt sammenheng mellom ordningene i modellen, og legge til rette for så enkle prosesser som mulig på lokalt nivå.<sup>44</sup> I forskriftene presiseres helt sentrale elementer i ordningene: mål, målgrupper, kjennetegn på måloppnåelse, tildelingskriterier (tilskuddsmottakere, samarbeidsforums sammensetning, den langsiktige kompetanseutviklingsplanen, kriterier for og deltakere i lokal behovsanalyse og forankring), evaluering, saksbehandling samt rapportering. Under reglene for saksgang presiseres rekkefølgen i analyser, behovsmeldinger og prioriteringer, oppgaver som tilligger hhv regionale (lokale) kompetansenettverk og samarbeidsforum, og hovedinnhold i det beslutningsgrunnlaget respektive innstillingen de skal utarbeide og levere.<sup>45</sup> Også på direktoratets nye nettsider for tilskuddsordningen presiseres disse føringene.

Opprettelsen av nettverk og presiserte og forskriftsfestede føringer kan forstås som erfaringsbaserte og supplerende virkemidler fra nasjonale myndigheter for å øke ordningens treffsikkerhet og måloppnåelse. Vi ser også at de adresserer bekymringer og utfordringer som påpekes i datamaterialet vårt. Programteoretisk sett kan vi si at disse grepene supplerer og spesifiserer beskrivelsene av hvordan virkemidlene skal gjennomføres og hva de ulike aktørene skal gjøre for å få på plass det myndighetene vurderer som sentrale betingelser for at ordningen skal lykkes. I den videre evalueringen vil det bli viktig å undersøke hvordan disse grepene vurderes og erfares av de ulike aktørene, og i hvilken grad de løser utfordringene og bidrar til å bedre betingelsene for at ordningen gjennomføres i tråd med intensjonene. Bidrar de til å øke lokal forankring og treffsikkerhet – eller oppleves de som begrensninger av lokalt handlingsrom og lokale tilpasninger?

---

<sup>44</sup> Høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet, 20.08.2020, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing3/id2724691/?expand=horingsbrev>

<sup>45</sup> Retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2020-12-22-3202>

## 5. Oppfølgingsordningen

I dette kapittelet beskriver vi bakgrunn, føringer og vår forståelse av programteorien for oppfølgingsordningen. På bakgrunn av føringene i Stortingsmelding 21, ble Oppfølgingsordningen iverksatt med det første uttrekket av deltakerkommuner i 2017. Fra og med uttrekket i 2020 ble det imidlertid gjort betydelige endringer, både når det gjelder uttrekksgrunnlag og design av opplegget. I denne første rapporteringen fra ordningen beskriver vi utviklingen og endringene i ordningen som gjelder fra 2020, og hensikten med dem. Vi presenterer også den praktiske gjennomføringen og erfaringer med ny ordning så langt, til og med oktober 2020. Her ser vi spesielt på erfaringer fra statsforvalterembetene<sup>46</sup>, som har fått utvidede roller etter endringene i ordningen. På bakgrunn av endringene og foreløpige funn så langt identifiserer vi supplerende og utdypende elementer til myndighetenes programteori, og implikasjoner for videre forskningsspørsmål i evalueringen.

### Bakgrunn, føringer og programteori

Det er kompensatoriske elementer i desentralisert ordning, så vel som i andre statlige ordninger for kvalitetsutvikling i skolen (Caspersen m.fl. 2017). I Stortingsmelding 21 «Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen» beskrives imidlertid Oppfølgingsordningen eksplisitt som en kompensatorisk ordning i den nye kompetansemodellen (Meld.St. 21 (2016-2017)). Begrunnelsen for ordningen, som innebærer en inngripen i den kommunale autonomien, er behovet for at staten i det norske desentraliserte systemet har tiltak som kan sikre alle elever et godt nok opplæringstilbud (likebehandling). Vurderingen er at forskjellene i norsk skole tilsier at det er behov for å uttrykke tydeligere forventninger til resultater på sentrale områder i opplæringen. I tillegg er det også behov for å følge opp noen kommuner og fylkeskommuner mer målrettet på bakgrunn av lokale utfordringer (Meld.St. 21 (2016-2017):94). Ordningen er et statlig tiltak for å gjøre alle skoleeiere<sup>47</sup> i stand til å ta sitt hovedansvar for kvalitetsutvikling i skolen: Å bidra til at de oppnår tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å drive kvalitetsutvikling gjennom å analysere egen situasjon og sette inn de riktige virkemidlene for å endre den (Meld.St. 21 (2016-2017):95). Oppfølgingsordningen rammes således inn som et tiltak for å oppfylle et kjerneelement i god statlig styring: å sikre at alle skoleeiere har kapasitet til å ta ansvaret de er pålagt, og at de har eierskap til og kunnskap om politiske mål samt verktøy til å implementere dem (:93).

Som kompensatorisk tiltak, har oppfølgingsordningen sin forløper i Veilederkorpset, som ble startet opp i 2009. Veilederkorpset var blant annet basert på erfaringer fra «Kunnskapsløftet», (Utdanningsdirektoratet 2011; Dyrkorn mfl. 2013), med formål om å bidra til å øke skoleeierens kompetanse og kapasitet til å drive kontinuerlig kvalitetsutvikling. Hovedelementene gjennom de årene Veilederkorpset har eksistert, er at et nasjonalt rekruttert korps av veiledere med erfaring og kompetanse fra skoleledelse og skoleeierskap, som følges opp av Utdanningsdirektoratet og skolerens i blant annet veiledningsmetodikk, organisasjonsutvikling og -endring, ledelse og skolevurdering, bistår og støtter skoleeiere og skoleledere i identifisering og analyse av utfordringer, utviklingsbehov og muligheter, forankring i organisasjonen, valg av utviklingsområde og prioritering av mål (Dyrkorn mfl. 2013: 4; Utdanningsdirektoratet 2018). Det finnes lite tilgjengelig skriftliggjorte erfaringer og resultater av Veilederkorpset. Det har vært gjenstand for en evaluering (Dyrkorn mfl. 2013), og Veilederkorpset ble deretter videreutviklet med sikte på en mer kompensatorisk innretning, for at de skoleeierne med svakest resultater og størst behov for kvalitetsutvikling ble prioritert til å delta i et løp som forpliktet til innsats som gir resultater. Dette skulle bl.a. sikres ved at Utdanningsdirektoratet og statsforvalterne (fylkesmennene) i samarbeid utarbeidet et sett av indikatorer/kriterier for identifiseringen av kommuner, ved at veilederne i

<sup>46</sup> Tidligere fylkesmannsembetene

<sup>47</sup> I Stortingsmelding 21 beskrives at både fylkeskommuner og kommuner omfattes av oppfølgingsordningen, mens Kunnskapsdepartementets oppdragsbrev til Utdanningsdirektoratet kun omfatter kommuner (oppdragsbrev 04-17).

Veilederkorpset, statsforvalterembetene og de utvalgte skoleeierne skulle samarbeide tett for å få en best mulig balanse mellom støtte og utfordring, ved mobilisering og forpliktelse av både administrativt og politisk nivå i deltakerkommunene, gjennom integrering av eventuelt andre tiltak som kommunene deltok i, samt dokumentasjon og vurdering av måloppnåelse (Kunnskapsdepartementet 2014 a, b).

Når oppfølgingsordningen i Stortingsmelding 21 beskrives som en *styrket* kompensatorisk ordning, oppfatter vi det slik at dette handler om ytterligere grep for å bedre betingelsene for kompensatorisk treffsikkerhet, både i uttrekk/identifisering, i oppfølging og i tilfang og tilpasning av tiltak. For det første at det skulle utvikles et indikatorsett for en *nedre kvalitetsgrense*, basert på sentrale mål i opplæringen, og at *alle* skoleeiere som faller under den nedre grensen skal få oppfølging, selv om deltakelse i tiltak fortsatt skal være frivillig. Fordi frivillighet innebærer en risiko for at lokale skolemyndigheter avslår tilbud om tiltak selv om en havner under nedre grense flere ganger, vil departementet imidlertid vurdere å gjøre ordningen obligatorisk på sikt. Indikatorsettet skal ikke være lovregulert, men skal være et verktøy for statsforvalterembetene i identifiseringen av skoleeiere som trenger veiledning og oppfølging. Indikatorsettet skal være godt kjent og forankret i sektor.<sup>48</sup> For det andre, skal tiltakene tilpasses lokale behov: Det skal fortsatt være mulig å velge Veilederkorps som tiltak, men tilfanget av tiltak skal utvides til et bredere spekter, som kan omfatte skolefaglige områder, læringsmiljø, klasseledelse mv, og hvor også andre kompetansemiljøer, som UH-sektoren, bidrar i tiltakene. Læringsmiljøprosjektet nevnes også som et aktuelt tiltak for skoleeiere som har utfordringer knyttet til elevenes læringsmiljø. For det tredje, at statsforvalterne gjennom skjønnsmessig vurdering av hvilke tiltak som er aktuelle, og balansering av sin rolle som veileder og tilsynsmyndighet, skal bidra til at tiltakene blir mer målrettet mot skoleeiere som har de største utfordringene (:94). Her nevnes det også at samarbeidsforum og embetenes nye rolle i desentralisert ordning vil bidra til at embetene utvikler dialogen med alle kommuner om kvalitetsutvikling, og målretter sin støtte enda mer presist mot kommuner med store utfordringer. I tillegg økes kapasiteten, for at flere skoleeiere kunne delta i Veilederkorpset, og for at den statlige støtten til utvikling kan pågå over lengre tid, og være tettere på det lokale utviklingsarbeidet.<sup>49</sup>

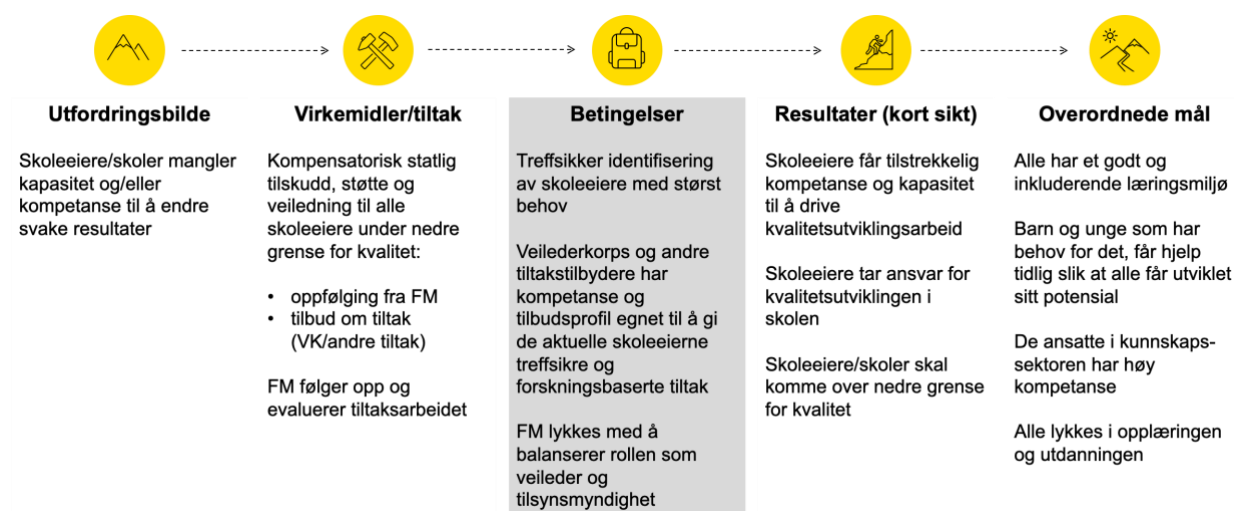
Som for de andre ordningene som inngår i evalueringsprosjektet, har vi laget en logisk modell som gir en oversikt over vår forståelse av myndighetenes programteori for oppfølgingsordningen. I modellen under har vi satt opp hovedelementer når det gjelder utfordringsbilde, virkemidler, antatte betingelser, resultater på kort sikt, samt overordnede mål for ordningen, slik det beskrives i Stortingsmelding 21.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Det har vært politiske diskusjoner knyttet til indikatorene for identifisering av kommuner til ordningen. I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 21 (2016-17) vedtok Stortinget at deltakelse i oppfølgingsordningen skulle baseres på et bredere og mer helhetlig sett med indikatorer som gjenspeiler skolens brede samfunnsoppdrag, i tillegg til Statsforvalterens skjønnsmessige vurderinger.

<sup>49</sup> Mens Veilederkorpset i de siste årene før 2017 omfattet om lag 10 skoleeiere hvert år, har de årlige uttrekkene i oppfølgingsordningen fra og med 2017 bestått av 40 skoleeiere.

<sup>50</sup> De overordnede målene er sektormålene vedtatt av Stortinget. Etter behandlingen av Stortingsmelding 21 har Stortinget vedtatt nye sektormål, som gjelder fra 2019. Vi har her brukt de nye og gjeldende sektormålene.



Figur 9 Logisk modell for oppfølgingsordningen

Note: FM=fylkesmannen/statsforvalteren

## Endringer i oppfølgingsordningen fra 2020

Oppfølgingsordningen ble innført med det første uttrekket av deltakere fra 2017, og har hatt nye uttrekk også i 2018 og 2019. Ved oppstart av evalueringsprosjektet var det imidlertid allerede planlagt vesentlige endringer i ordningen, som gjelder fra 2020-uttrekket. Vi betrakter derfor 2020 som et nullpunkt for oppfølgingsordningen/evalueringen og som vi ser utviklingen i forhold til. I denne første publiseringen fra evalueringsprosjektet, gjennomgår vi derfor først endringene fra 2020-uttrekket, og hensikten med dem, og identifiserer det vi forstår som supplerende og utdypende elementer i myndighetenes programteori. Vi presenterer også den praktiske gjennomføringen og erfaringer med ny ordning så langt, til og med oktober 2020. Her ser vi spesielt på erfaringer fra statsforvalterembetene, som har fått utvidede roller etter endringene i ordningen.

Datakildene omfatter styringsdokumenter, intervjuer med de ni saksbehandlerne som har ansvar for ordningen i sine statsforvalterembeter<sup>51</sup> og fagansvarlig for ordningen i direktoratet. I tillegg har vi observert samlinger arrangert av Utdanningsdirektoratet for statsforvalterembetene og en felles samling for embetene og veilederne. Et viktig tema er de nye rollene og oppgavene som embetene har fått fra og med 2020. Nærmere bestemt undersøker vi embetenes erfaringer med den nye modellen for uttrekk, dialogen med kommunene fram til avtale om deltakelse og rekruttering av lokale veiledere til forfasen. Vi presenterer også erfaringene med første del av forfasen, til og med oktober 2020: oppfølging av kommunene og arbeidet med lokal forankring – og samarbeid med veilederne.

Som beskrevet over, var altså viktige prinsipper og føringer for oppfølgingsordningen knyttet til kompensatorisk treffsikkerhet, både i uttrekk/identifisering, i oppfølging og i tilfang av tiltak. Til tross for positive erfaringer og tilbakemeldinger, erfarte imidlertid både direktoratet og statsforvalterne (fylkesmennene) også utfordringer i løpet av de to første årene med den nye ordningen (Utdanningsdirektoratet 2019). Overordnet kan man si at disse utfordringene nettopp dreide seg om ordningens treffsikkerhet, som vurderes som sentrale betingelser i programteorien. Når det gjelder identifisering av kommuner til ordningen, var erfaringene fra de første to uttrekkene at de til sammen 68 kommunene som ble identifisert gjennom indikatorene i hovedsak var små, med få skoler, lærere og elever. For det andre, så man at kommuner som statsforvalterne var bekymret for, ikke ble fanget opp. Dette gjaldt særlig kommuner med store

<sup>51</sup> Det er åtte fylker som har kommuner med i 2020-uttrekket, men i Troms og Finnmark har de en arbeidsdeling med en ansvarlig for kommunene i hver av de to gamle fylkene.

kvalitetsforskjeller internt, og der større skoler med flere elever som fikk et dårlig opplæringstilbud over tid, ikke kom med på uttrekkslista fordi indikatorsettet var basert på gjennomsnittsverdier på kommunenivå.

En tredje utfordring var knyttet til valg og oppfølging av tiltak gjennom ordningen. I de to første uttrekkene var det omtrent halvparten av kommunene som hadde valgt andre tiltak enn Veilederkorpset. Direktoratet erfarte at det var utfordrende å vurdere om disse andre tiltakene ville være tilstrekkelige og ha nødvendig kvalitet for å nå målet med deltakelse i oppfølgingsordningen, og ønsket at statsforvalterne, med sin lokalkunnskap og mulighet til å se ordningen i sammenheng med andre lokale tiltak i andre ordninger, skulle få en mer aktiv rolle, både i behandling av søknader om tiltak, tildeling av midler og som mottaker av kommunenes rapportering på bruken av midlene. For det fjerde, hadde statsforvalterne og direktoratet også sett at det var behov for å øke lengden på den 2-årige innsatsperioden i ordningen, for å få bedre tid til både analyse- og forankringsarbeid, til valg av tiltak og til at tiltakene skulle virke både på skoleeier- og skolenivå.

Med utgangspunkt i disse erfaringene, ga Kunnskapsdepartementet Utdanningsdirektoratet i oppdrag<sup>52</sup> å

- videreutvikle indikatorsettet ved å inkludere et nytt element for spredning i resultater mellom skolene i kommunene, slik at et visst antall kommuner i tillegg kan identifiseres gjennom en kombinasjon av bruk av indikatorene og statsforvalternes skjønnsmessige vurdering
- innføre en egen ettårig forfase, med vekt på analyse, forankring og valg av tiltak, slik at den totale innsatsperioden ble forlenget til tre år
- gi statsforvalteren en utvidet og tydeligere rolle, gjennom å samarbeide i forfasen med kommuner og veiledere for å finne hensiktsmessige tiltak, og ha ansvar for å behandle søknadene og fordele tiltaksmidlene

Med den nye modellen for uttrekk av kommuner til oppfølgingsordningen har uttrekket blitt todelt: Den ene delen består av de 30 kommunene med svakest resultater på de fastsatte indikatorene.<sup>53</sup> Heretter kaller vi dette uttrekket for «gjennomsnittsuttrekket», fordi det baserer seg på kommunegjennomsnittet. Den andre delen av uttrekket består av inntil 10 kommuner, og baserer seg på resultater på de samme indikatorene, men her er utgangspunktet for uttrekk spredning i kommunen. Her gjelder to spredningskriterier: at kommunene har en viss spredning mellom skoler, og at de i tillegg har minst en skole i laveste kvartil sett i forhold til landsbasis. Fylkesvise lister over aktuelle kommuner i dette «spredningsuttrekket» vil telle flere enn de 10 det maksimum er plass til i ordningen, og går til statsforvalterembetene som så gjør en skjønnsmessig vurdering og prioritering. Den endelige listen over kommuner fra «spredningsuttrekket» fastsettes i dialog mellom Utdanningsdirektoratet og statsforvalterembetene. I 2020-uttrekket ble ni kommuner valgt ut, slik at det samlede uttrekket består av 39 kommuner.

Når det gjelder den nye modellen for lengde, innhold og struktur på oppfølgingsordningen, får 2020-uttrekket av kommuner tilbud om statlig støtte og veiledning over en periode på tre år. Denne perioden kalles innsatsperioden, som deles inn i to faser: forfasen og gjennomføringsfasen. Forfasen varer i ett år (høst 2020 og vår 2021), og i denne fasen skal kommunene, med bistand av eksterne veiledere<sup>54</sup> og statsforvalterembetene, analysere egne data og danne seg et utfordringsbilde. I tillegg skal de planlegge tiltak, finne kompetansemiljø og

<sup>52</sup> Kunnskapsdepartementet 2019a;

<sup>53</sup> Resultater på Elevundersøkelsen for 7. og 10. trinn (støtte fra lærerne, motivasjon, mobbing), gjennomsnittlig grunnskolepoeng for 10. trinn (vektet opp med 3) samt nasjonale prøver for 5. og 8. trinn (andel elever på mestringsnivå 1 i regning og lesing).

<sup>54</sup> <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/nasjonale-satsinger/ny-modell-for-kompetanseutvikling-i-skole/oppfolgingsordningen/bli-veileder-i-oppfolgingsordningen-forfasen/>

planlegge og forankre utviklingsarbeid som skal gjennomføres i neste fase. Gjennomføringsfasen varer i to år (høsten 2021-våren 2023), og i denne fasen skal kommunene gjennomføre sine tiltak, i samarbeid med veilederkorps i regi av Utdanningsdirektoratet eller andre kompetansemiljøer som kan bistå i arbeidet med å utvikle kvaliteten på skoleeierskapet og kvaliteten i skolene i de aktuelle kommunene (Utdanningsdirektoratet 2020a).

Det er altså to sett med veiledere involvert i ordningen: Veilederne i forfasen, og veilederne i Veilederkorpsset, som inngår som et tiltak skoleeierne kan benytte seg av i gjennomføringsfasen. I forbindelse med videreutviklingen av oppfølgingsordningen, har statsforvalterembetene blitt oppfordret til å rekruttere lokale veiledere til forfasen, fortrinnsvis fra lokal UH / UH-miljøer som er involvert i desentralisert ordning i fylket. Fra direktoratet framholdes dette for det første som en strategi for å bidra til å styrke byggingen av robuste og bærekraftige lokale strukturer, relasjoner og samarbeid mellom UH og skolesektoren, ved at de samme UH-miljøene involveres i både desentralisert ordning og oppfølgingsordningen. Et hensyn her er dessuten at med innføring av nye læreplaner er det viktig at veilederne også er oppdaterte på Fagfornyelsen. For det andre ønsker en også å bidra til kapasitets- og kompetansebygging i lokal UH. Det har vært en tydelig og gjennomgående tilbakemelding fra veiledere i ordningen og tidligere Veilederkorps at de selv har stort læringsutbytte av å delta. Mens nasjonalt rekrutterte veiledere typisk tar med seg den økte kompetansen tilbake til kommuner hvor de har sitt daglige virke, ønsker man at den veilederkompetansen som bygges gjennom oppfølgingsordningen i større grad føres tilbake og kan brukes videre lokalt<sup>55</sup>. I tillegg er det en begrunnelse at det gjelder for ordningene i den nye kompetansemodellen, at kompetanseutviklingen skal være forskningsbasert.<sup>56</sup> På den ene siden forstår vi altså denne endringen som et grep for å bidra til sammenheng mellom de ulike pågående kompetanseutviklingssatsingene, og bedre betingelser for å lykkes med den gjennomgripende endringen av den nye lokale organisatoriske infrastrukturen og UHs roller og relasjoner i den. På den andre siden, kan endringen forstås som et grep for å bedre betingelsene for at tiltakene i oppfølgingsordningen blir i tråd med nasjonale målsettinger knyttet til fagfornyelsen og forskningsbasering.

Når det gjelder økonomiske tilskudd, overfører Utdanningsdirektoratet midler til statsforvalterembetene for regionale samlinger for skoleeiere i fylket som deltar i Oppfølgingsordningen, i tillegg til midler for gjennomføring av tiltak i kommunene. Embetene vurderer kommunenes søknader om tiltak til gjennomføringsfasen, tildeler tiltaksmidler og innhenter rapportering om bruken av midlene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020). I forbindelse med forfasen for 2020-uttrekket har Utdanningsdirektoratet arrangert en samling («grunnskoloring») for alle veiledere og statsforvalterembetene (rett før oppstart av forfasen), og en samling for samtlige kommuner, veiledere og statsforvaltere ved halvgått forfase (desember 2020)<sup>57</sup>. I tillegg til faglige presentasjoner om analyse- og veiledningsmetodikk samt erfaringer fra veileder/skoleeier-samarbeid fra tidligere uttrekk i ordningen, har Utdanningsdirektoratet på disse samlingene presentert sine konkretiseringer og operasjonaliseringer av føringer og målsettinger for forfasen. Parallelt med at ordningen utvides med ett år for deltakerkommunene, reduseres hyppigheten av uttrekk fra hvert år til annethvert år. Dermed blir det samlede årlige budsjettet til ordningen det samme som før endringene. Neste uttrekk er planlagt i 2022.

I tillegg til disse endringene, som var begrunnet med erfaringene fra de to første årene i ordningen, har det også kommet tilleggsføringer med bakgrunn i Stortingsmelding 6, «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO» Fra og med 2020-uttrekket

<sup>55</sup> Intervjuer med fagansvarlig for ordningen

<sup>56</sup> Fagansvarlig, innledning på samling for veiledere og fylkesmannsembeter, 9. juni 2021

<sup>57</sup> Denne samlingen var opprinnelig satt opp til oppstart av forfasen, i september, men ble pga. Covid 19 utsatt og gjennomført digitalt først i midten av desember 2020.

skal også det spesialpedagogiske feltet i kommunen involveres i oppfølgingsordningen (jfr. Meld. St. 6 (2019-2020), Kunnskapsdepartementet 2020)

## Statsforvalternes erfaringer med ny ordning

### Ny uttrekksmodell

De fleste statsforvalterne har erfaringer med tidligere uttrekk og gir unisont uttrykk for at den nye modellen for uttrekk er en forbedring. Mange utdyper at de over lengre tid har vært bekymret for kommuner som «gikk under radaren» med modellen som bare trakk ut kommuner basert på kommunegjennomsnitt. Noen understreker at de fortsatt mener det er noen utfordringer knyttet til uttrekket. Enkelte skulle gjerne gitt tilbud om å delta i ordningen til svært små kommuner som ikke kommer med i uttrekket på grunn av manglende statistisk grunnlag, men som statsforvalteren vurderer at trenger støtte til styrking av administrativ kapasitet og kompetanse. Flere vektlegger bekymring knyttet til store bykommuner, som nå har kommet med i det første spredningsuttrekket som gikk til vurdering hos statsforvalterne, på grunn av stor spredning mellom skolene og flere skoler med høy andel risikopoeng. I dialogen med direktoratet, har statsforvalternes utgangspunkt vært at flere enkeltskoler i disse store kommunene, som til sammen kan ha mange elever, trenger oppfølging og hjelp til praksisendring som skoleeier ikke nødvendigvis er i stand til å gi, selv om de i utgangspunktet er skoleeiere med generelt og samlet stor kapasitet, kompetanse og utviklingskraft. I disse diskusjonene har imidlertid direktoratet hatt en annen vurdering i forbindelse med 2020-uttrekket, nærmere bestemt at ordningens verktøy og ressurser ikke er innrettet slik at det var hensiktsmessig at de største bykommunene kom med i det endelige uttrekket.

Alt i alt vurderer imidlertid statsforvalterne 2020-uttrekket som treffsikkert, i den forstand at de oppfatter at de kommunene som har kommet med i det endelige uttrekket har behov for støtte og veiledning. I enkelte fylker er det riktignok fortsatt slik at flere av kommunene i gjennomsnittsuttrekket også var med i ett eller flere av de forrige uttrekkene i oppfølgingsordningen. Her er imidlertid vurderingen fra statsforvalterne at ordningen gir såpass rom for skreddersøm, at disse kommunene kan få oppfølging som er nyttig og som kan tilpasses det arbeidet de allerede er i gang med.

Med endringene fra 2020 kan man i praksis si at det også er innført en utvidet «uttrekksfase», i forkant av forfasen, hvor viktige oppgaver for statsforvalterembetene er å gjøre en skjønnsmessig vurdering av kandidater til «spredningsuttrekket», i tillegg til å gå i dialog med kommuner om deltakelse.

### *Statsforvalternes skjønnsmessige vurdering av uttrekket*

Fra utdanningsdirektoratet fikk statsforvalterne tilsendt liste og tallgrunnlag for kommuner i spredningsuttrekket, med bestilling om å gjøre en vurdering og sende tilbake et rangert forslag til kommuner som de mente burde med i uttrekket, hvorpå direktoratet foretok den endelige beslutningen. I intervjuene gir statsforvalterne uttrykk for at de opplever å ha godt grunnlag for å foreta denne vurderingen. Det er de samme kunnskapskildene som går igjen i embetene: ROS-analyser, kommunebilder, tilsyn og klagesaker og hvordan skoler og skoleeier arbeider med å følge opp saker og pålegg, oppfølging i forbindelse med andre pågående tiltak/satsinger, som innebærer at man blir kjent med skolers og kommuners systemer, rutiner og systemer og utfordringer – og med bredden av aktører som arbeider i og opp mot skolesektoren i kommunen. Viktig er også drøftingene og vurderingene som gjøres sammen med andre kolleger og grupper i embetet som arbeider med disse relevante områdene. Dette omfatter også de som arbeider med desentralisert ordning for skole, som i alle embetene, unntatt ett, er andre saksbehandlere enn de som arbeider med oppfølgingsordningen. I vurderingen av kommuner til «spredningsuttrekket», oppgis følgende hovedgrunner til ikke å ta med kommuner på lista: De var allerede i gang med relevante utviklingstiltak, de ble vurdert å ha nok med pågående kommunesammenslåing, embetet hadde allerede planlagte tilsyn med kommuner/skoler, eller vurderte at den samlede



kjennskapen de hadde til kommunen gjorde at det ikke var tilstrekkelig grunn til bekymring til at de skulle være blant kommunene i «spredningsuttrekket» som ble prioritert til å delta i ordningen.

#### *Dialogen med kommunene om deltakelse: Forklaringer av uttrekksgrunnlag og motivasjon*

De som arbeider med oppfølgingsordningen, både i direktoratet og i embetene, legger til grunn at det kan oppleves som utfordrende, som en nederlagsfølelse, å få beskjed om at man har «kommet på lista», og at det er lett for enhver å komme i forsvarsposisjon når svake resultater er utgangspunktet for et utviklingsarbeid. Dette trekkes også fram fra tidligere erfaringer med Veilederkorpset og Læringsmiljøprosjektet, der svake resultater også har vært utgangspunkt for deltakelse (Dyrkorn mfl. 2013; Seeberg 2015; Wendelborg 2018; Utdanningsnytt 2019). Det ble dessuten vektlagt i samlingen for veiledere og statsforvalterembetene i juni 2020. I intervjuene forteller de som arbeider med ordningen i embetene imidlertid også at det har vært en endring: De opplever at kommunene i mindre grad nå enn før er veldig overrasket når de tar kontakt. Indikatorsettet består av kriterier fra data som er godt kjent og oppfattes som sentrale med tanke på sektormålene for opplæringen<sup>58</sup>, og statsforvalterne som har fartstid i arbeidet med ordningen og veilederkorps opplever at kommunene generelt er bedre kjent med egne resultater enn tidligere, og at selv om det ofte kan være «tøffe tak», mye å gjøre og dårlig med ressurser i kommunene, så er de også opptatt av å forbedre resultatene.

Statsforvalterembetene forteller også sammenfallende om strategier de bruker for at dialogen, helt fra starten, skal bidra til motivasjon for deltakelse i ordningen. Her vektlegges det å gi gode presentasjoner og forklaringer av indikatorer og tallgrunnlaget, å få fram «fortellingene» bak tallene og å framheve det positive ved ordningen, som hvilke muligheter deltakelse gir, og at dette er en relativt godt finansiert ordning som gir anledning til å knytte til seg fagmiljø og kompetanse man ellers ikke ville fått. I tillegg legger de vekt på å forklare godt hva ordningen går ut på, hvordan den er organisert og lagt opp med forfase og gjennomføringsfase, hva som er kommunens, statsforvalterens og Utdanningsdirektoratets ansvar og roller.

Statsforvalterembetene forteller om en overveiende positiv respons og konstruktiv og god dialog med kommunene. Det fortelles om enkelte eksempler på representanter fra kommunal skoleadministrasjon som er sterkt kritiske til tallene/indikatorene som er grunnlag for uttrekket, men at i den grad en møter motstand eller argumenter for at svake resultater skyldes forhold utenfor skolen, kommer det heller fra skolene. At de som arbeider med ordningen hos statsforvalteren har god kontakt med og kjennskap til kommunene fra før framheves som en viktig faktor her. Likeså at en balanserer anerkjennelsen av høy turnover og andre utfordrende rammebetingelser i kommunene med å løfte fram det en likevel kan få ut av ordningen og tiltakene, som for eksempel kapasitetsbygging som bidrar til at en utvikler seg til en mer lærende organisasjon og kan ta i bruk mekanismer som ivaretar kompetansen og knytte skoleeier og skoleledelse tettere sammen.

#### *En frivillig ordning?*

Slik vi forstår de gjeldende føringene for oppfølgingsordningen, er det slik at alle kommuner som havner under nedre grense skal få oppfølging, men at det er frivillig å delta i selve ordningen. Her er det imidlertid interessant å merke seg at det er litt ulike forståelser blant de som arbeider med ordningen i statsforvalterembetene. Noen oppfatter det slik at valgfriheten i større grad gjelder de som kommer med i spredningsuttrekket. Enkelte understreker at selv om det er frivillig å motta veiledning og tiltak, så er det ikke mulig å velge bort det å komme på en offentlig tilgjengelig liste over kommuner med de svakeste resultatene, og det som kan følge med for eksempel i form av negativ lokal medieoppmerksomhet. De fleste oppgir imidlertid at det er frivillig å delta, selv om mange kommuner nok opplever at det er lite aktuelt å takke nei når statsforvalteren henvender seg til dem. De understreker videre at dersom kommuner skulle avslå å delta, vil de følge dem

---

<sup>58</sup> Fra enkelte embeter oppgis det imidlertid at noen skoleeiere har hatt kritiske spørsmål til indikatorer og tallmateriale, som de vil melde videre til direktoratet (f.eks. knyttet til nasjonale prøver, utvalg av læringsmiljøindikatorer m.v.).

opp med de verktøy de har og bruker gjennom statsforvalterens lovpålagte oppgaver med veiledning og tilsyn.

I praksis framstår utfordringen knyttet til kommunenes mulighet til å avstå fra deltakelse som liten når det gjelder 2020-uttrekket. Bare én kommune har avvist å delta, og her er direktorat og embetsledelse involvert for å komme fram til en løsning. Noen kommuner i 2020-uttrekket har blitt trukket ut i tidligere uttrekk og er allerede i ordningen. Her gir statsforvalterintervjuene eksempler på at kommuner har vært skeptiske til en ny runde, og at de da opplever at muligheten for skreddersøm har vært viktig for at disse kommunene skulle takke ja. I slike tilfeller, har man kunnet tilpasse forfasen slik at de kunne fortsette og forsterke det kommunene allerede var i gang med. Fire kommuner ble identifisert til deltakelse i Læringsmiljøprosjektet omtrent samtidig med uttrekket i oppfølgingsordningen. Etter en samlet vurdering startet tre av disse kommunene med Læringsmiljøprosjektet i stedet for forfasen. To kommuner har etter ønske oppfølging av eksterne veiledere og gjennomfører en «forfase light», som først og fremst handler om å bygge analysekompetanse i kommunen innen skolesektoren. Tre kommuner har fått tilbud om en «forfase light» og allerede startet opp med tiltaket Læringsmiljøprosjektet fordi tallgrunnlaget viser at kommunen har særlige utfordringer i elevenes læringsmiljø. I den videre datainnsamling fra kommunene i ordningen blir det sentralt å undersøke i hvilken grad de opplever ordningen som frivillig og hva som har hatt betydning for at de takket ja til å delta.

### **Rekruttering av veiledere**

I forbindelse med videreutviklingen av oppfølgingsordningen, har statsforvalterembetene blitt oppfordret til å rekruttere lokale veiledere til forfasen, fortrinnsvis fra lokal UH / UH-miljøer som er involvert i desentralisert ordning i fylket. I forkant av at 2020-uttrekket det nye uttrekket var klart, fikk embetene en henvendelse fra direktoratet med spørsmål om de hadde tilstrekkelige lokale veiledningsressurser til forfasen, eller om de hadde behov for veiledere rekruttert av direktoratet.

Det har de gjort, og i intervjuene gir embetene flere eksempler på fordeler med veiledere rekruttert fra lokal UH: Noen trekker fram at nasjonalt rekrutterte veiledere sjelden kommer fra «den ytterste nøgne ø», og at det ofte er en stor fordel med veiledere som har lokalkunnskap, samtidig som de ikke er for nærme, som for eksempel veiledere fra skoleadministrasjon fra en kommune i samme fylke kan være. Videre opplever også embetene som en stor fordel at veilederne også blir kjent med kommunene gjennom desentralisert ordning, og dermed også få bedre grunnlag for å bidra til god sammenheng i kommunenes deltakelse i de to ordningene, og velger å gjennomføre tiltak på måter som trekker i samme retning og ikke spriker for mye. Dette henger også godt sammen med den involveringen fra og relasjonsbyggingen med lokal UH som embetene og skoleeiere også har erfaring med fra andre satsinger, som når lokal UH er ressurspersoner i satsingen Inkluderende barnehage- og skolemiljø, som en del av kommunene i tidligere uttrekk i ordningen også deltar i. Flere framhever også at det er en fordel med tanke på statsforvalterens rolle i ordningen, fordi det å bli kjent med lokale veiledere over tid gir bedre betingelser for embetenes oppfølging av og samarbeid med veilederne. Samtidig er det enkelte som understreker at man ikke bør utvikle helt nasjonal rekruttering av veiledere, med bakgrunn i erfaringer med at nasjonale og lokale veiledere i samme fylke har samarbeidet godt og lært mye av hverandre.

I forkant av at 2020-uttrekket det nye uttrekket var klart, fikk embetene en henvendelse fra direktoratet med spørsmål om de hadde tilstrekkelige lokale veiledningsressurser til forfasen, eller om de hadde behov for veiledere rekruttert av direktoratet. For 2020-uttrekket har de fleste embetene på relativt kort tid rekruttert fra UH-miljøer som er involvert i desentralisert ordning i fylket, og det er overveiende lokale UH-miljøer. Flere trekker fram at de hadde nytte av videomøte med direktoratet og de andre embetene underveis, med diskusjon og erfaringsutveksling om framgangsmåter, tips og utfordringer i den lokale rekrutteringsprosessen. I den grad embeter ikke har kommet helt i mål med den lokale rekrutteringen, handler det om tid; egen tid til rådighet og/eller at lokal UH ikke var forberedt til å ta på seg oppdraget i denne

runden. De som har støtt på utfordringer her, beskriver imidlertid at betingelsene for å rekruttere lokalt har blitt bedre, i løpet av det siste året, ved at de gjennom desentralisert ordning det siste året har fått bedre kjennskap og relasjoner til de lokale UH-miljøene, og at disse miljøene også har blitt mer samkjørte og dermed klare til å ta en aktiv rolle også i oppfølgingsordningen. Det benyttes lokale veiledere i forfasen i samtlige fylker, mens det er 9 nasjonalt rekrutterte veiledere, som benyttes i 4 fylker. Til sammen 8 kommuner har veilederteam med nasjonalt rekrutterte veiledere, 2 kommuner har veilederteam med en nasjonalt rekruttert og en lokalt rekruttert veileder, mens resten av kommunene har veilederteam med veiledere rekruttert lokalt av statsforvalterembetet. Utdanningsdirektoratet har ikke gått inn og gjort en vurdering av de lokalt rekrutterte veilederne, den er det statsforvalterembetene som har stått for. I noen tilfeller har også kommunene hatt ønsker som det er tatt hensyn til. To fylker har etablert egne lokale veilederkorps. Nordland etablerte sitt i 2018, som de nå også kopler lokalt UH på, foreløpig som sparringspartnere for veilederne i forfasen, og som bidragsytere dersom veilederne har behov for faglig supplement. Trøndelag startet opp med det de kaller lokalt «veilederlaug», og begrunner valget av «laug» framfor «korps» med at de tydelig ønsker å signalisere at dette skal være ei gruppe veiledere som er sterke på organisasjonsutvikling, ledelsesutvikling og analysekompetanse, som nettopp er kjerneområdene i arbeidet i forfasen.

Mens veilederkorpsets kompetanseprofil i hovedsak har vært erfarne skoleeiere/skoleledere, kan rekrutteringen av UH-veiledere til forfasen sies å gå bort fra «likemannsprinsippet». Embetenes hovedinntrykk så langt er at de fleste kommunene oppfatter UH som en verdifull kompetansepartner, men noen har også erfart at kommuner gir uttrykk for at de opplever det som litt skummelt at det skal «komme folk fra lærerutdanninga eller fra UH som liksom skal se dem i korta», eller at de frykter at UH-veilederne ikke har praktisk erfaring og veiledningen blir for teoretisk orientert. Enkelte av embetene forteller også om UH-veiledere som ønsker å unngå termen «veileder» og heller kaller seg «forsker» eller «utdanner», og er spent på om det er uttrykk for en rolleforståelse som innebærer at de ikke vil utfordre kommunene i den grad som kreves. I den videre datainnsamlingen vil det være interessant å undersøke nærmere hvordan den «nye kompetanseprofilen» til veilederne i forfasen påvirker veiledning, analyser og valg av tiltak. Et annet spørsmål er i hvilken grad veilederne opplever at de er forberedt til oppgavene sine i forfasen.

### **Bistand til kommunene i forfasen**

I forfasen skal statsforvalterembetene, sammen med veilederne, bistå kommunene i å analysere egne data og danne seg et utfordringsbilde, og også i arbeidet med å planlegge tiltak, finne kompetansemiljø og planlegge og forankre utviklingsarbeidet som skal foregå i gjennomføringsfasen (Utdanningsdirektoratet 2020). I tildelingsbrevet for 2020 til statsforvalterembetene står det presisert at «I oppfølgingsordningen skal statsforvalteren i en forfase samarbeide med kommuner og eksterne ressurspersoner for å finne hensiktsmessige tiltak for den enkelte kommune». Forfasen for 2020-uttrekket gjennomføres høsten 2020 og våren 2021, og fristen for å velge tiltak er februar 2021. I det følgende presenterer vi erfaringene fra embetene knyttet til dialog med kommunene, forankring i kommunene og samarbeid med veilederne i første del av forfasen, fram til intervjuene ble gjennomført i oktober 2020.

På den felles samlingen for statsforvalterembetene og veilederne før oppstart av forfasen konkretiserte og operasjonaliserte Utdanningsdirektoratet føringer og målsettinger for forfasen som særlig er knyttet til at forfasen skal bidra til å styrke skoleeierens *analysekompetanse*: Bruke og forstå relevante data i eget kvalitetsarbeid, danne og forstå eget utfordringsbilde, og at de tiltakene som identifiseres som aktuelle er basert på analysen av lokale utfordringer. Det ble samtidig framhevet at selv om statsforvalterembetene og veilederne skal bistå skoleeierne, er det skoleeierne selv som skal gjøre analysene og planleggingen; hvis andre «tar over» begrenser det skoleeierens læringsutbytte.

I intervjuene beskriver de ansvarlige i embetene at et særlig viktig element i den første fasen av dialogen er å gi kommunene veiledning og støtte på hvordan de kan forstå og analysere resultatene sine. Flere trekker fram at ulike aktører i kommunene kan synes det er vanskelig å forstå uttrekksgrunnlaget, og at en del kommuner, skoleledere og lærere er vant med å bruke mer skjønns enn objektive kriterier i vurderingen av eget arbeid. De legger derfor vekt på å legge fram tall og resultater i formater hvor utfordringene kommer tydelig fram visuelt.

Et annet viktig tema som trekkes fram, er å bidra til at kommunene legger til rette for og faktisk bruker tid på analysefasen, og ikke «hopper på» ulike satsinger eller tiltak som de kanskje har veldig lyst til å delta i. I tillegg kan de gi støtte til rydding og prioritering av innsats og tiltak. Det kan være å støtte kommunene i å se sammenheng mellom ordningen og andre satsinger de deltar i, i tillegg til støtte i å prioritere innsatsen framover; at de kanskje venter litt med å delta i utviklingstiltak gjennom desentralisert ordning eller andre satsinger og programmer, hvis det ikke er overlappende temaer med de de skal jobbe med i oppfølgingsordningen. Dette gjelder ikke minst små kommuner, hvor det er begrenset kapasitet til å delta i flere parallelle prosjekter. Det kan også dreie seg om at kommunene får tid til å avslutte prosjekter de allerede er i gang med, og lande «alle ballene de har i lufta» på en god måte.

Dialogen med og oppfølgingen av kommunene krever «balanseringsarbeid» fra embetene. For det første må de balansere sine roller knyttet til veiledning og tilsyn. At statsforvalterne finner en balanse mellom disse rollene framheves i Stortingsmelding 21 som nødvendig for at oppfølgingen av skoleeiere med de største utfordringene skal bli målrettet (Meld. St 21 (2016-2017):95), som vi forstår som en eksplisitt betingelse i myndighetenes programteori for oppfølgingsordningen (jfr ovenfor). Betydningen av at også statsforvalteren, ikke bare veilederne, finner en god balanse mellom å støtte og utfordre kommunene ble også understreket allerede i videreutviklingen av veilederkorpset (Kunnskapsdepartementet 2014).

Her forteller de ansvarlige for oppfølgingsordningene i statsforvalterembetene om litt ulike tilnærminger og erfaringer. På den ene siden, er de vant med å balansere tilsyns- og veilederrollen overfor skolesektoren også i andre oppgaver og saker. I intervjumaterialet finner vi beskrivelser av hvordan det er uproblematisk å gjennomføre et møte med både en tilsynsøkt og så en veiledningsøkt, så lenge man er tydelig på rollebeskrivelsene og klart markerer når tilsynsøkta avsluttes og man åpner for veiledning med ulike problemstillinger til drøfting. Samtidig gis det også eksempler på at det kan være utfordrende for kommuner og skoler å skille på rollene; for eksempel hvis en skole er involvert i tilsyn med samme bakgrunn og tema som uttrekket til oppfølgingsordningen. En strategi i balanseringsarbeidet her er for eksempel å begrense embetets deltakelse i møter mellom veiledere og enkeltskoler, for å unngå at man får så tett kontakt og samarbeid med skoler og skoleledere at det kan risikere å påvirke tilsynsrollen og tilsynsføringen.

Det er også variasjoner mellom kommuner. I intervjuene forteller embetene at mange kommuner gir uttrykk for at de ønsker deltakelse fra embetene i hele prosessen med oppfølgingsordningen, og selv tar kontakt med embetet når de opplever utfordringer i forhold til veiledere eller eget arbeid. Flere oppfatter at kommunene i økende grad oppfatter statsforvalteren som en aktør som kan hjelpe og være sparringspartner i ordningen og arbeidet med kvalitetsutvikling mer bredt, ettersom embetene i de senere år har fått utvidete oppgaver knyttet til kompetanse- og kvalitetsutviklingstiltak. Samtidig kan andre kommuner fortsatt ha et utgangspunkt der det å skulle ha kontakt med statsforvalteren kan oppleves som mer ubehagelig eller plagsomt.

Det varierer også hvor «tett på» embetene beskriver sin oppfølging og veiledning så langt – og ser for seg i resten av forfasen. For det første når det gjelder omfang, som dels handler om ressurser; at en for eksempel prioriterer tett oppfølging i oppstart og perioden rundt valg av tiltak, men så trekker seg litt tilbake og ellers følger utviklingen gjennom telefonsamtaler med skoleansvarlig i kommunen og oppdateringer fra veilederne. Noen trekker også fram at de ved embetet ser at de med den utvidede rollen til statsforvalteren har fått mye mer arbeid enn de

hadde trodd. Enkelte opplever at de ikke har rukket å følge opp alle kommunene i alle uttrekkene som til sammen er i ordningen like godt. Også her har koronasituasjonen spilt inn, ved at en ikke har kunnet gjennomføre så mange fysiske møter som planlagt, og opplever at i de kommunene hvor en har fått det til, har også oppstarten og oppfølgingen så langt gått lettere. Mens embetene følger det samme oppsettet av innledende dialog og møter med kommunene, ser det ut til å bli et større spenn i omfanget på den videre oppfølgingen av kommunene i forfasen. Dette henger også sammen med at det er første gang forfasen gjennomføres, og at man må høste erfaringer når det gjelder hvor mye oppfølging man må beregne at kommunene vil ha behov for fra statsforvalteren – i tillegg til veilederne.

Variasjoner i hvor «tett på» oppfølgingen av kommuner er, handler for det andre om form; hvor direkte en er og hvilken relasjon, «pondus» og posisjon en tar og får overfor kommunene. Balansegangen mellom å vise tillit/ydmykhet og å utfordre i dialogen med kommunene var et viktig og gjennomgående tema på juni-samlingen for embetene og veilederne, både i plenum og i gruppearbeidene. Som nevnt, er det en viktig forutsetning i forfasen at det er kommunene selv som gjør analysene og forankringsarbeidet, og at embetene ikke «overtar» eller «overstyrer» dette. Samtidig skal de bidra til at kommunene gjennomfører analyser og mobiliserer og involverer aktører lokalt i tråd med intensjoner og føringer. I intervjuene beskriver de ansvarlige for ordningene i embetene hvordan de her må forholde seg til utfordringer i kommunene, som for eksempel konflikter, store ledelsesutfordringer på kommune- eller skolenivå, overbelastede kommuneansatte som skal fylle mange funksjoner, kompetanse/stabsfunksjoner som helt mangler, problemer i kjølvannet av kommunesammenslåinger, eller at kommuner oppfatter at de allerede har analysert seg fram til utfordringsbilde og behov. I den rollen de har i ordningen kan de ikke instruere eller komme med pålegg, men de kan anmode sterkt. Men det er et handlingsrom i oppfølgingen, der faktorer som erfaring, kjennskap og relasjon til kommunene og relasjonsarbeid påvirker hvor «tett på» man går i oppfølgingen. Det er ikke rett fram å sette ord på hvordan en selv utformer denne delen av rollen. Noen er imidlertid eksplisitte på hvordan de går «tett på», og for eksempel oppfatter at en som representant for statsforvalteren kan være tydelig overfor enkeltaktører i kommunen om at de må være tydelige støttespillere og «framsnakkere» av arbeidet i oppfølgingsordningen. Andre har ennå ikke sett behovet for denne typen oppfølging, eller understreker at også denne delen av rollen nå er under utvikling og utprøving.

I den videre datainnsamlingen vil det derfor være interessant å se nærmere på embetenes praksiser, erfaringer, avveininger, ressurser og andre betingelser for oppfølgingen av kommunene, både når det gjelder omfang, innhold og form. Hvordan fanger embetene opp utfordringer og oppfølgingsbehov i kommunene og hvilke erfaringer og behov har kommunene når det gjelder oppfølging fra embetene i forfasen?

### **Forankring i kommunene**

En viktig begrunnelse for og målsetting med å innføre en ettårig forfase er å oppnå god og bred involvering og forankring i kommunen (Utdanningsdirektoratet 2019; Kunnskapsdepartementet 2019). Betydningen av å mobilisere og forplikte både politisk og administrativ ledelse i deltakerkommuner har tidligere vært understreket i styringsdokumenter for Veilederkorpsset (Kunnskapsdepartementet 2014). Dette ble også vektlagt i direktoratets presentasjon av forventninger og oppgaver i forfasen, i den digitale samlingen for statsforvalterembetene og veilederne juni 2020. Det ble nærmere presisert at det var viktig å sikre god og bred deltakelse fra de riktige personene/funksjonene i kommunen som skole- og barnehageeiere, skole- og barnehageledere, PPT og ytterligere tverrsektoriell deltakelse der det er aktuelt, politisk nivå, tillitsvalgte, elever/foreldre og andre som kan bidra med å «fortelle fortellingene bak tellingene». I forbindelse med oppstart av forfasen sendte Utdanningsdirektoratet også ut en tilleggsføring til embetene og veilederne: Det spesialpedagogiske feltet i kommunene, f.eks. PPT og barnehagesektoren skal være delaktige i forfasen og i valg av tiltak for gjennomføringsfasen.

Dette er i tråd med stortingsmeldingen «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO» (Meld. St. 6 (2019-2020)).<sup>59</sup>

De som har ansvar for ordningen i embetene forteller sammenfallende at de tydelig har formidlet at ordningen skal forankres oppover, nedover og i bredden. Etter de innledende samtalene med skoleansvarlig i kommuneadministrasjonen, har alle gjennomført møter der politisk nivå er invitert, og med unntak for noen kommuner, har de møtt. Andre aktører som har deltatt på møter som var gjennomført pr oktober, er PPT, tillitsvalgte, skoleledere (eventuelt med representanter fra skolenes utviklingsgrupper). Det er imidlertid variasjon når det gjelder i hvilken grad andre typer aktører som så langt har deltatt i møter, og vi ser at sammensetningen av aktører på ulike møter også varierer. Noen har også arrangert fellesmøter for skoleadministrasjonen i de kommunene som deltar fra fylket. Noen har hatt store oppstartsmøter med representanter fra alle nivåer, mens andre har for eksempel gjort erfaringen som har gjort at de deler opp, at for eksempel ikke første møte for skoleledere blir sammen med politiske «kommunetopper». Noen tenker at det blir for store møter hvis alle sektorer, politisk nivå og skoleledere møter samtidig, og oppfordrer til at kommunen dekker inn det tverrsektorielle gjennom arbeidsgruppe for ordningen i kommunen. Enkelte forteller at de melder til kommunen at de vil at deltakelsen i oppfølgingsordningen skal være minimum en orienteringssak, og helst en vedtakssak, i kommunestyret, formannskapet eller hovedutvalg. Samlinger for deltakerkommunene der også politisk nivå deltar, er et annet eksempel på møter som bidrar til forankring.

I datainnsamlingen fra veiledere og kommuner vil det være viktig å undersøke hvilke andre aktører som involveres i forfasen, både fram mot valg av tiltak og i den siste delen av forfasen da arbeidet med tiltaket skal forberedes og forankres godt i kommunen før oppstart av gjennomføringsfasen. Her er det også relevant å undersøke hvem tiltakene er rettet mot, og i hvilken grad og hvordan betydningen av bred forankring og aktiv involvering forstås og vektlegges av de ulike aktørene.

### **Samarbeid med veilederne**

Som beskrevet over, er det en eksplisitt føring i oppfølgingsordningens forfase at statsforvalterembetene skal samarbeide med veilederne om bistand til kommunene. De ansvarlige for oppfølgingsordningen i embetene gir unisont uttrykk for at dette er en viktig og positiv endring. At statsforvalterne er mer involvert og kommer tettere på veiledningsprosessene beskrives som en fordel også for deres øvrige arbeid, fordi de etablerer gode relasjoner til kommunene som bidrar til at det er lettere å finne gode løsninger når krevende situasjoner oppstår. Statsforvalterembetene kan også være en støtte for veilederne, for eksempel hvis de støter på utfordringer i kommunene, eller de gjør observasjoner som de opplever egner seg bedre for tilbakemelding fra embetene enn fra veiledere.

Flere med lang fartstid beskriver at det over tid har skjedd endringer i samarbeidet mellom embetene og veiledere. Hvor mye statsforvalterembetene skulle involvere seg trekkes opp som et gjengangertema helt fra oppstarten av Veilederkorpsset. Noen beskriver det som at før ville veilederne knapt snakke med statsforvalteren, for å holde tilsynsrollen godt utenfor veiledningen, mens det nå er det «helt snudd». Noen opplever at de i praksis har vært «tett på» både kommunen og veiledere også tidligere, men at det likevel er viktig at det blir en uttalt forventning og del av statsforvalterens rolle – og at det skal foregå et «trekantsamarbeid» mellom statsforvalter, kommune og veiledere. Vi finner beskrivelser av hvordan embetene nå i forfasen har gått inn i samarbeidet med veilederne på en måte hvor de kan bidra til å sette rammen rundt forfasen, være pådrivere for progresjonen, «pushe» litt på og etterspørre. Samtidig er det mange som også understreker at denne rollen må «gås opp», at man fortsatt er «litt på leit» etter rollen og at man ikke helt har funnet formen ennå. Det er også første gang for de fleste at man har med UH-veiledere i ordningen. Samtidig forteller noen om at det har vært nødvendig å

---

<sup>59</sup> E-post 3/9-20 fra Utdanningsdirektoratet direkte til de nasjonale veilederne og til statsforvalterne, med anmodning om at statsforvalterne videresender til sine lokale veiledere

avklare med veiledere som har deltatt i veiledningskorps og/eller oppfølgingsordningen tidligere, og vært vant til å forholde seg til statsforvalteren i en annen rolle. Her finner vi eksempler på hvordan disse avklaringene har handlet om samtaler og møter med veiledere, der embetene har vist til styringsdokumenter og forklart at statsforvalterens rolle er utvidet, at man har et felles oppdrag og at embetene har en viktig oppgave i å bidra til økt kvalitet i arbeidet.

Det er også noe variasjon når det gjelder hvor omfattende og tett samarbeidet har vært så langt i forfasen. Noen beskriver at de er tydelige på at det i prinsippet er opp til veilederne hvor mye de vil ha med statsforvalteren i møter, men samtidig «inviterer seg selv inn» og er like tydelige på at de gjerne vil delta i møter der veilederne og kommunene tar en «stopp i bakken» og planlegger videre. Noen forteller om utstrakt kontakt, samarbeid og felles planlegging av møter og videre oppfølging av kommunene; det kan være ukentlig kontakt så langt gjennom oppstart og forfase, og at statsforvalterne deltar i første møter som veilederne har også med skoler/skoleledelse. Noen varierer og tilpasser kontakten med veilederne i sitt fylke, etter om de er erfarne veiledere eller ferske. Noen legger også til rette for at veilederne for kommunene i fylket skal treffes og bli kjent, og derigjennom utveksle erfaringer, kalibrere og lære av hverandre.

Vi spurte også de som arbeider med ordningen i statsforvalterembetene om hva de vil gjøre dersom de opplever at veiledningen ikke treffer. På intervjuetidspunktet er det fortsatt tidlig i forfasen. Fra tidligere veilederkorps og uttrekk i oppfølgingsordningen vet man imidlertid at utfordringer kan oppstå, og mange refererer til artikkelen om «Da Veilederkorpset kom til Vaksdal», som eksempel.<sup>60</sup> Enkelte har gjort noen første, foreløpige observasjoner som gjør at de er bekymret for om veiledere har en god nok forståelse av målene med den nye forfasen, om de er tydelige nok på at kommunen skal få støtte til å styrke egen analysekompetanse og se egne utfordringer, at de lar kommunene gå rett på utfordringer når det gjelder fagområder uten å ta med utfordringene knyttet til læringsmiljø eller lederkompetanse hos skoleeier/skole, eller at veilederne har en kommunikasjonsform eller tilnærming som ikke helt treffer den lokale konteksten. Enkelte nevner utfordringer som de ser at de foreløpig ikke har vært «tøffe nok» til å melde tydelig tilbake til veilederne, for eksempel at de må innrette veiledningen tydeligere mot det som er hovedmålene med forfasen.

De fleste er tydelige på at de oppfatter at de har mandat til å gi veilederne tilbakemelding dersom de opplever at de ikke hjelper kommunen eller skolen i en retning av å analysere seg selv og ta tak i de områdene som er utfordrende lokalt. Noen understreker også at de oppfatter seg selv som «oppdragsgiver» for veilederne. Andre trekker imidlertid fram at de er usikre på hvordan veilederne oppfatter statsforvalterens mandat og handlingsrom, og enkelte reflekterer også over ulike forhold som spiller inn på den posisjonen de tar og får overfor veiledere; og i hvilken grad veilederne vil lytte til og ta imot tilbakemeldinger fra statsforvalteren.

I oppfølgingsordningen har Statsforvalterembetene også ansvar for å bidra til at tiltakene blir mer målrettet (Meld. St 21 (2016 -17)). Her vil det særlig bli interessant å undersøke i den videre datainnsamlingen samspillet mellom statsforvalterembetene og veilederne i siste halvdel av forfasen, når kommunene skal få bistand fra dem i valg av tiltak og i forankring og forberedelsene fram mot gjennomføringsfasen.

## Oppsummering og videre forskningsspørsmål

I dette kapittelet har vi sett hvordan oppfølgingsordningen, som kompensatorisk ordning i den nye modellen for lokal kompetanseutvikling, viderefører elementer fra tidligere kompensatoriske tiltak med mål om å øke skoleeiers kapasitet og kompetanse til å ivareta sitt ansvar for å drive kontinuerlig kvalitetsutvikling. I likhet med Veilederkorpset, som nå har blitt et av flere mulige tiltak å velge i oppfølgingsordningen, er det sentralt i oppfølgingsordningen at skoleeier skal få ekstern

---

<sup>60</sup> <https://www.utdanningsnytt.no/skoleutvikling-veilederkorps/i-vaksdal-kommune-begynte-veilederkorpssets-innmarsj-med-en-tillitskrise/212333>

bistand og støtte til identifisering og analyse av egne utfordringer, utviklingsbehov og muligheter, forankring i organisasjonen, valg av utviklingsområde og prioritering av mål. Vi har også sett at det vi har pekt på som sentrale betingelser i myndighetenes programteori for oppfølgingsordningen - treffsikkerhet knyttet til identifisering av deltakere, til oppfølging og til tiltak - over tid har stått sentralt i utvikling og videreutviklinger av de kompensatoriske ordningene: at det er de skoleeierne med størst behov som deltar, og at støtten, oppfølgingen og tiltakene de får er bidrar til å nå målene. Nærmere bestemt, pekte vi på tre sentrale betingelser i programteorien som kan trekkes ut av Stortingsmelding 21: a) treffsikker identifisering av skoleeiere med størst behov, b) at tiltakstilbydere har kompetanse og tilbudsprofil egnet til å gi de aktuelle skoleeierne treffsikre og forskningsbaserte tiltak, c) at statsforvalterembetene balanserer sin rolle som veileder og tilsynsmyndighet bidrar til tiltak som er målrettet mot skoleeierne som har de største utfordringene.

For nasjonale myndigheter er også oppfølgingsordningen, i likhet med de desentraliserte ordningene i den nye modellen for lokal kompetanseutvikling, en ordning under utvikling. Spørsmål som er eksplisitt formulert i styringsdokumenter, og som nasjonale myndigheter vil vurdere på sikt, er om deltakelse i oppfølgingsordningen skal gjøres obligatorisk (Meld.St. 6 (2016-17)) og om det skal utvikles egne tilbud om veiledning for kommuner med utfordringer innenfor det spesialpedagogiske feltet/PP-tjenesten (Kunnskapsdepartementet 2020). I dette kapitlet har vi sett hvordan endringene som ble gjort i ordningen fra og med 2020-uttrekket kan forstås som *erfaringbaserte grep for å styrke betingelsene for å lykkes med ordningen*. Endringene i modellen for uttrekk av deltakere er innført for å fange opp kommuner med utfordringer som ikke framkommer i gjennomsnittsberegninger. Endringene når det gjelder innhold, lengde og struktur i ordningen er innført for å styrke betingelser for at målene med oppfølging, støtte og tiltak skal nås. Utvidelsen med en ettårig forfase, før en to-årig gjennomføringsfase, kan forstås som at ordningen suppleres med sentrale elementer fra Veilederkorpsset, ved at de får ekstern bistand fra veiledere, i tillegg til embetene, og ved at de får dedikert tid til å gjennomføre analyser av egne data, utfordringer og utviklingsbehov – og arbeide med bred forankring i kommunen – istedenfor å gå «rett på tiltak», som ikke nødvendigvis har økt analysekompetanse og forankring hos skoleeier som prioriterte fokusområder. Med denne endringen, og konkretiseringer og operasjonaliseringer av formålet med forfasen som vi har funnet artikulert både i samlinger og intervjuer, oppfatter vi at *økt analysekompetanse og bred forankring og involvering* framstår som sentrale og styrkede mål gjennom endringene i ordningen. Når det gjelder forankring og involvering, har det dessuten kommet en tilleggsføring om at også det spesialpedagogiske feltet skal involveres i forfasen og valg av tiltak. Programteoretisk sett, kan vi si at disse grepene knytter virkemidlene enda tettere til myndighetenes hovedmål for ordningen: Å bidra til at skoleeierne som deltar oppnår tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å drive kvalitetsutvikling gjennom å analysere egen situasjon og sette inn de riktige virkemidlene for å endre den (Meld.St. 21 (2016-2017):95). Dette blir dermed også sentrale forskningsspørsmål i den videre datainnsamlingen for forfasen: I hvilken grad, og på hvilke måter, opplever de involverte aktørene at forfasen bidrar til økt analysekompetanse hos skoleeier? Og i hvilken grad, og på hvilke måter, involveres relevante aktører hos skoleeier i forfasen? Et eget moment her handler om forankring og involvering av det spesialpedagogiske feltet og PP-tjenesten, i det Kunnskapsdepartementet har signalisert at de avventer erfaringer fra dette som utgangspunkt for en vurdering av om det skal iverksettes egne tilbud om veiledning for kommuner med utfordringer på dette området.<sup>61</sup>

Med endringene, finner vi også at innføringen av bruk av lokale veiledere i forfasen, fortrinnsvis fra UH-sektor, kan forstås som et grep både for å bedre betingelsene for at tiltakene i oppfølgingsordningen blir i tråd med nasjonale målsettinger knyttet til fagfornyelsen og forskningsbasering – og overordnet for den nye kompetansemodellen: å lykkes med den nye organisatoriske infrastrukturen for kompetanseutvikling og UHs roller den. Om, og på hvilke

<sup>61</sup> Kunnskapsdepartementet 2020



måter, dette grepet bidrar til de ønskede resultatene vil derfor være relevant å inkludere i den videre datainnsamlingen.

Forlengelsen av den totale innsatsperioden til tre år, med en treårig gjennomføringsfase som skal avsluttes med evaluering av tiltakene og planlegging av hvordan utviklingsarbeidet skal videreføres, kan forstås som en ytterligere supplering av myndighetenes programteori for ordningen. Nærmere bestemt, som et grep for å bedre betingelsene for at tiltakene fører til reelle endringer, som varer utover tiltaksperioden. Aktørenes vurderinger og erfaringer knyttet til dette avsluttende arbeidet blir dermed også et viktig supplerende forskningsspørsmål til gjennomføringsfasen.

Også datainnsamlingen fra ny ordning så langt gir grunnlag for å identifisere noen supplerende betingelser til programteorien, og viktige forskningsspørsmål til den videre datainnsamlingen. Når det gjelder statsforvalterens rolle, identifiserte vi balansering av rollen som veiledning og tilsynsmyndighet som en uttalt betingelse i programteorien fra starten av oppfølgingsordningen. Med endringene fra 2020 har statsforvalteren fått en utvidet og enda tydeligere rolle i oppfølgingsordningen, gjennom å bidra med sine skjønnsmessige vurderinger i identifisering av deltakere til «spredningsuttrekket», gjennom «trekantsamarbeidet» med veiledere og kommuner i forfasen, og gjennom å ha ansvar for å behandle søknadene, fordele tiltaksmidlene, følge opp arbeidet og rapportere på midlene i gjennomføringsfasen. Vi har sett at disse endringene var begrunnet i at embetenes lokalkunnskap og mulighet til å se ordningen i sammenheng med andre lokale tiltak i andre ordninger vil gi bedre betingelser for treffsikkerhet og måloppnåelse. Her er det altså lagt til grunn at embetene faktisk har tilstrekkelig kapasitet, kompetanse og kunnskapsgrunnlag til å kunne bidra til den ønskede treffsikkerheten og målrettingen.

I analysen av statsforvalterembetenes erfaringer fra nytt uttrekk og første del av forfasen finner vi at de gir unisont og tydelig uttrykk for at de opplever endringene i ordningen fra og med 2020-uttrekket som positive, og at de så langt har overveiende gode erfaringer. Dette gjelder både ny uttrekksmodell og embetenes kunnskapsgrunnlag og rolle i vurdering av deltakere til «spredningsuttrekket», innføring av den ettårige forfasen, lokal rekruttering av UH-veiledere, utvidet rolle i oppfølging av kommuner og samarbeid med veiledere («trekantsamarbeidet»). Dette til tross for at 2020 har vært et «annerledesår» på grunn av koronapandemien, der fysiske ansikt-til-ansikt møter og samlinger, som er en viktig komponent av det «relasjonsarbeidet» som er vesentlig i et utviklingsarbeid som dette, har blitt avlyst, utsatt eller gjennomført digitalt. De opplever videre at endringene i ordningen støtter opp om de økte oppgavene de har i å være pådriver, veileder og sparringspartner for skoleeiere og UH-miljøer i kvalitets- og kompetanseutvikling mer bredt, også i andre ordninger og satsinger.

Det kommer imidlertid også fram av intervjuene at embetenes utvidede rolle i «trekantsamarbeidet» - både i oppfølging av kommuner og samarbeid med veiledere - er under utforming, og at det er variasjoner i hvordan den «gås opp». Flere nevner utfordringer knyttet til kapasitet/ressurser i form av tid til oppfølging. I analysen peker vi også på faktorer som erfaring, kjennskap og relasjon til kommuner og veiledere – og formen på relasjonsarbeidet – kan være betingelser som påvirker hvor «tett på» man går, og hvilken rolle og posisjon en tar og får, i samarbeid og oppfølging. Her ser vi også tendenser til at noen bruker handlingsrommet svært aktivt, mens andre er mer tilbakeholdt med å ta det i bruk. Med tanke på handlingsrommet i denne rollen, og at måten den utføres på kan ha stor betydning for det arbeid og utbytte kommunene har i forfasen, vurderer vi at dette kan være et nyttig og fruktbart tema for erfaringsutveksling mellom embetene, som et virkemiddel som kan bidra til å styrke ordningens treffsikkerhet. Det påpekes av flere at erfaringer i veilederkorpset og oppfølgingsordningen generelt i liten grad er skriftliggjort. Oppsummering og deling av erfaringspunkter knyttet til rolleutøvelsen kunne være et grep for å bedre betingelsene for treffsikkerhet og likebehandling, som ikke går på bekostning av lokal tilpasning. Det ville også være nyttig for nye saksbehandlere med ansvar for ordningen.

Vi ser også at dette er viktige forskningsspørsmål å bore mer i gjennom den videre datainnsamlingen knyttet til statsforvalterens rolle i forfasen:

- Hvordan er embetenes praksiser, erfaringer, avveininger og betingelser knyttet til kapasitet og kompetanse, både når det gjelder omfang, innhold og form på oppfølgingen av/samarbeid med kommunene og veilederne?
- Hvordan fanger embetene opp utfordringer og oppfølgingsbehov i forfasen hos kommuner og veiledere? Og hvilke erfaringer og behov opplever kommunene og veilederne å ha når det gjelder oppfølging fra/samarbeid med embetene i forfasen?

Vi ser også at betydningen av to spørsmål aksentueres i den videre datainnsamlingen. Det dreier seg for det første om spørsmålet knyttet til frivillig/obligatorisk deltakelse. Spørsmålet om hvorvidt det skal være frivillig eller obligatorisk for kommuner å delta i ordningen er gjenstand for diskusjoner, både i styringsdokumenter og i politisk og offentlig ordskifte. På den ene siden, framheves frivillig og ønsket deltakelse som en viktig faktor for vellykket utviklingsarbeid – også i kompensatoriske tiltak (Dyrkorn m.fl. 2013; Wendelborg m.fl. 2018). Slik sett, legger programteorien til grunn frivillighet som en antatt betingelse for at ordningen skal lykkes. På den andre siden, peker Stortingsmelding 21 på at frivillig deltakelse i Veilederkorps og andre tiltak innebærer en risiko for at lokale skolemyndigheter avslår tilbud om deltakelse selv om en havner under nedre grense flere ganger, og at departementet derfor vil vurdere å gjøre ordningen obligatorisk på sikt (Meld. St. 21 (2016-2017)). OECD-teamet som har bidratt med implementeringsstøtte til den nye kompetansemodellen tar også opp behovet for å vurdere om ordningen skal være obligatorisk (OECD 2019). Dette handler også om en spenning mellom ulike styringslogikker basert på tillit vs. kontroll, som kommer særlig i spill gjennom den nye kompetansemodellens hovedprinsipp om desentralisering, og i offentlig og politisk ordskifte om ordningen, er begge syn representert.<sup>62</sup> Politisk ledelse har imidlertid gitt uttrykk for at det ikke er planer om å endre på frivillighetsprinsippet så lenge alle som faller under nedre grense tar tak i sine utfordringer.<sup>63</sup>

Slik vi forstår de gjeldende føringene for oppfølgingsordningen, er det slik at alle kommuner som havner under nedre grense skal få oppfølging, men at det er frivillig å delta i selve ordningen. I 2020-uttrekket er det bare en av de identifiserte kommunene som har avslått å delta i oppfølgingsordningen. Med utgangspunkt i statsforvalterembetenes erfaringer og vurderinger, kan det forstås som en indikasjon på en positiv utvikling: at motstanden mot å delta i ordningen er liten, blant annet fordi skoleeierne er kjent med den, anerkjenner og får god orientering om de kriterier og resultater som ligger til grunn for uttrekket – i tillegg til reelle muligheter for tilpasning, også i forfasen. Samtidig ser vi at det er litt ulike forståelser blant embetene knyttet til hva som er frivillig/obligatorisk og for hvem, og flere problematiserer også i hvilken grad kommunene opplever at de har en reell valgmulighet når de blir kontaktet av statsforvalteren.

En prinsipiell utfordring ved oppfølgingsordningen er slik sett hvordan et kvalitetsutviklingsarbeid og en kompetanseutvikling som i utgangspunktet understreker kommunens ansvar, tiltak tilpasset lokale behov og betydning av at beslutninger og prioriteringer om kompetanse flyttes nærmere dem som skal gjennomføre tiltakene, skal kunne ivaretas dersom kommunens mulighet til å avstå fra deltakelse i praksis oppleves som liten, hvor statsforvalteren er tett inne og med synspunkter

---

<sup>62</sup> Se f.eks. <https://www.utdanningsnytt.no/skolepolitikk-skolestyring-veiledning/tror-mange-laerere-opplever-svak-oppfolging-fra-kommunen/227016>; <https://www.utdanningsnytt.no/henrik-asheim-kartlegging-veilederkorps/hoyreforslag-moter-motstand-styring-handler-ikke-bare-om-kontroll-og-sanksjoner/228276>; <https://www.utdanningsnytt.no/karakterer-veilederkorps/ap--hoyre-viser-at-de-ikke-har-tillit-til-fagfolkene-i-skolen/226872>; leder Utdanningsnytt, 10/2019:3, <https://www.utdanningsnytt.no/files/2019/11/13/Utdanning102019.pdf>; <https://www.abcnyheter.no/nyheter/norge/2019/04/18/195571018/stortingsrepresentant-vil-at-staten-skal-hjelpeskoler-med-svake-resultater>

<sup>63</sup> Remen 2019, <https://www.utdanningsnytt.no/veilederkorps/ingen-blir-palagt-et-veilederkorps/212542>

på hvordan kvalitetsutviklingsarbeidet bør foregå, og hvor spørsmålet om å gjøre ordningen obligatorisk hele tiden fremmes. På den andre siden blir embetenes rolle knyttet til å motivere til deltakelse desto viktigere, dersom valgmuligheten oppleves som reell. I den videre datainnsamlingen fra forfasen blir det dermed svært viktig å undersøke kommunenes opplevelse av frivillighet, og hva som fremmer og hemmer kommunenes motivasjon til å si ja til å delta, og til å investere i utviklingsarbeidet.

For det andre, finner vi at spørsmål knyttet til forholdet mellom deltakernes rammebetingelser og ordningens innretning og virkemidler også aksentueres og utdypes i de foreløpige funnene. I vår forståelse av programteorien har vi påpekt at det er en relativt tett kopling mellom virkemidler/tiltak og de ønskede resultater. En kritisk forutsetning for å lykkes, er imidlertid at de utfordringene kommunene med resultater under terskelverdiene har, kan løses gjennom den formen for kompetansetilførsel som inngår i ordningens virkemidler – selv når deltakerne gjennomgående har utfordrende rammebetingelser.

I Stortingsmelding 21 påpekes det at det kan være mange grunner til at skoleeiere ikke lykkes til tross for gode intensjoner, også grunner som ligger utenfor skolens kontroll og ansvarsområder. Samtidig understrekes det også at slike grunner, for eksempel knyttet til sosial bakgrunn, skal være en del av kunnskapsgrunnlaget i arbeidet, ikke en forklaring på hvorfor endring ikke er mulig. Fra statsforvalterintervjuene så vi en tilnærming i dialogen med kommunene der en anerkjenner utfordrende rammebetingelser, men samtidig peker tydelig på hvilke muligheter ordningen like fullt gir. Den vektleggingen vi har sett i føringene fra nasjonale myndigheter formidlet på samlinger som handler om å mobilisere bredt, og også involvere politisk nivå, kan forstås som et grep også for å bedre for eksempel organisering og ressurser i lokal skolesektor – i tillegg til samarbeid med tjenester som har ansvar for rammebetingelser som ligger utenfor skolens ansvarsområder. Dette er heller ikke nødvendigvis et spørsmål om enten-eller; deltakerkommuner kan uansett ha behov for og nytte av økt kompetanse, og ha utbytte av ordningen og oppnå en viss bedring i resultater, selv om virkemidlene ikke treffer rammebetingelser som hemmer ytterligere bedring. Samtidig har vi sett at statsforvalterembetene beskriver deltakerkommuner hvor det er «tøffe tak», og nevner eksempler på utfordrende rammebetingelser som små kommuner/skoler hvor de samlede ressursene er små og mange funksjoner er fordelt på få personer, høy turnover hos skoleeier/skoler, konflikter eller ledelsesutfordringer mm. Nettopp med utgangspunkt i observasjoner og erfaringer av at mange av deltakerkommunene gjennom veilederkorps og de første uttrekkene i oppfølgingsordningen har utfordringer knyttet til ulike typer rammebetingelser, og utfordringer som krever mer tverrfaglig og tverrsektoriell tilnærming, vurderer også direktoratet at et viktig spørsmål framover er om ordningen, slik den er nå, har de rette virkemidlene og verktøyene.<sup>64</sup> I den videre datainnsamlingen vil det derfor være viktig å samle inn systematiske data om skoleeierens utfordringer og rammebetingelser. Gjennom surveys og intervjuer vil vi derfor også undersøke hvordan utfordringene oppfattes og oppleves av de involverte aktørgruppene. I tillegg vil vi kople relevante registerdata med data om kommunenes resultater når det gjelder læringsmiljø og læringsutbytte: Hvilken betydning har trekk ved kommunen, kommunens innbyggere og skoler for a) kommunens sannsynlighet for uttrekk og b) bedring i kommunens resultater etter deltakelse i oppfølgingsordningen.

---

<sup>64</sup> Intervjuer med fagansvarlig for oppfølgingsordningen i Utdanningsdirektoratet 2020.

## 6. Samlende oppsummering og refleksjoner

I dette temanotatet har vi beskrevet vår forståelse av kompetansemodellen og de desentraliserte ordningene for skole og yrkesfag, samt oppfølgingsordningen. Vi har relatert utviklingen av kompetansemodellene til mer generelle forvaltningsorganisatoriske utviklingstrekk, hvor betydningen av nettverksstyring, lokal involvering, samarbeid og kunnskapsbasering har stått sterkt de siste årene. En viktig antakelse her er at likeverdig samarbeid mellom forskjellige aktører som sammen er nødvendige for å løse en oppgave kan bidra til å utløse ideer, kunnskap og motivasjon som kan oppheve kostnadene det innebærer i form av møtevirksomhet, uklarhet om roller og ansvar, forhandlinger osv., samt i noen grad kompensere for maktasymmetrier mellom de ulike aktørene.

Med de desentraliserte ordningene kan man forstå det som at myndighetene innfører en ny organisatorisk infrastruktur for kompetanseutvikling. Denne infrastrukturen skal bidra til å styrke skoleeiers ansvar for kvalitetsutviklingen, øke treffsikkerheten på kompetanseutviklingstiltak i skoler/lærebedrifter, og styrke relevansen i lærerutdanningene. Når det gjelder oppfølgingsordningen, har vi pekt på myndighetenes intensjon om å etablere en ordning med større treffsikkerhet enn tidligere kompensatoriske tiltak. Sentrale virkemidler er å innføre uttrekksprinsipper som skal bidra til at ordningen fanger opp de skoleeierne som har størst behov for støtte, og en varighet og innretning på støtten som skal bidra til å styrke skoleeierens kompetanse og kapasitet til å analysere egen situasjon og sette inn de riktige virkemidlene for å endre den.

Med programteori som verktøy har vi presentert vår forståelse av hva nasjonale myndigheter vektlegger når det gjelder utfordringsbilde, virkemidler, betingelser, resultater på kort sikt og overordnede mål i hver av de tre ordningene. Vi ser at på tvers av ordningene framheves lokal analyse og forankring kombinert med langsiktig planlegging, samarbeid/partnerskap mellom relevante aktører og at kompetanseutviklingstiltakene skal være forsknings- /kunnskaps-/ arbeidslivsbasert.

Fra myndighetenes side betraktes implementeringsprosessen som et langsiktig arbeid der erfaringer underveis vil gi grunnlag for videreutvikling av ordningene.<sup>65</sup> Kunnskapsgrunnlaget for videreutvikling av ordningene er blant annet OECDs implementeringsstøtte (2018-2020), referansegrupper, herværende evalueringsprosjekt (2019-2025) samt rapportering fra og dialog med statsforvaltere og fylkeskommuner.<sup>66</sup> I kapitlene om de tre ordningene har vi beskrevet grep som myndighetene har gjort etter oppstart. For oppfølgingsordningen handler det om endringer både i uttrekksmodell og når det gjelder lengde, innhold og struktur på den støtten som gis. I tillegg har statsforvalterne fått en utvidet rolle i ordningen. Når det gjelder de desentraliserte ordningene, er noen av grepene helt ferske, og vi har ikke hatt grunnlag for å gjøre en utfyllende analyse av dem. Overordnet ser vi imidlertid at på den ene siden handler det om det vi i kapittel 2 knytter til nettverksstyring og andre indirekte og «svake» former for styringsgrep og virkemidler (etablering av nettverk for viktige aktører på nasjonalt nivå og oppfordring til deltakelse i lokale nettverk; pedagogiske virkemidler som nye nettsider). På den andre siden ser vi at nasjonale myndigheter også har tatt i bruk sterkere former for statlig styring, gjennom forskriftsfesting av nye retningslinjer for tilskuddsordningene. Programteoretisk sett handler det om at myndighetene har vurdert at det er behov for flere og forsterkede virkemidler for å styrke betingelsene for at ordningene skal lykkes. I den videre evalueringen blir det viktig å undersøke nærmere hvordan disse grepene vurderes og erfares av de ulike aktørene, og i hvilken grad de løser utfordringene og bidrar til å bedre betingelsene for at ordningen gjennomføres i tråd med intensjonene. Bidrar

<sup>65</sup> Prop 1 S (2016-2017: 49); Brev fra Utdanningsdirektoratet til fylkeskommunene, 1/3-19: Føringer for desentralisert ordning for kompetanseutvikling innen yrkesfag.

<sup>66</sup> Utdanningsdirektoratet, PPT-presentasjon til felles fagmøte om kompetansemodellen, 31.10.19

de til å øke lokal forankring og treffsikkerhet – eller oppleves de som begrensninger av lokalt handlingsrom og lokale tilpasninger?

Det er viktig å understreke at vi i denne rapporteringen ikke har data fra lokalt nivå. Når det gjelder aktørerfaringer med implementering av ordningene så langt, har vi i dette temanotatet konsentrert oss om fylkeskommunene (dekomp yrkesfag), statsforvalterne (dekomp skole og oppfølgingsordningen) og et utvalg UH-miljøer (dekomp skole). I kapitlene om de tre ordningene har vi oppsummert spesifikke funn og videre forskningsspørsmål for hver ordning. I det følgende vil vi løfte fram viktige temaer, problemstillinger og videre forskningsspørsmål på tvers.

Vi har sett at overordnet er disse aktørene positive til ordningene. Vi ser også at de gjennomgående ser implementeringen som et langsiktig løp, og at de tenker det vil ta tid før man vil kunne få til og måle en del av de ønskede endringer og resultater. På den andre siden ser vi også at flere trekker fram at ikke alt er nytt med ordningene, og at det også er viktige videreføringer knyttet til tenkemåter, arbeidsformer, relasjoner, roller og målsettinger. Det blir viktig å undersøke og identifisere nærmere hva ved ordningene som representerer henholdsvis kontinuitet og brudd, både hva angår tidligere satsinger og ulike aktørers forståelser og praksiser.

Når det gjelder de desentraliserte ordningene er imidlertid opprettelsen av et felles samarbeidsforum på regionalt nivå, som arena for prioritering av tiltak og bruk av de statlige midlene, en ny organisatorisk konstruksjon. Her har ordningen for skole et langt forsprang på ordningen for yrkesfag; samarbeidsforum er nå på plass i alle fylker, og har i følge statsforvalterne kommet til enighet om prioriteringene. Vi ser likevel at de siste ble etablert høsten 2020, i begge ordningene. Sammenslåing av fylker og fylkeskommuner har vært en betydelig hemmende faktor. I tillegg har koronapandemien påvirket rigg og tiltaksarbeid. Det er også tydelig at lokale kompetansenettverk blir vel så viktige å følge i den videre datainnsamlingen som samarbeidsfora. Mens samarbeidsforumet i utgangspunktet ble beskrevet som «navet» i den nye infrastrukturen, og arena for analyser, utviklingsarbeid, drøftinger og prioritering av lokale behov og utviklingstiltak (Meld.St. 21 (2016-2017)), forteller aktørene vi har intervjuet i ordningen for skole at mye av dette også foregår lokalt, i kompetansenettverk. Vi fant også at fram til de nye tilskudsreglene ble forskriftsfestet (2021), har det vært utbredt praksis at statsforvalterne har utbetalt midler samlet til nettverkene, som så har fordelt midler videre internt. Selv om det med de nye forskriftene nå skal tildeles og rapporteres på midler pr. skoleeier, ser vi at kompetansenettverkene nå framheves på de nye nettsidene som viktige arenaer, både for skole og yrkesfag. Samtidig ser vi at de langsiktige og overordnede aspektene ved samarbeidsforumenes oppgaver er tydelig presisert begge steder.

I desentralisert ordning for skole og oppfølgingsordningen finner vi at aktørene vi har intervjuet forteller om gode erfaringer så langt, også fra samarbeid lokalt. Statsforvalterne i oppfølgingsordningen har i stor utstrekning rekruttert veiledere fra (lokale) UH-miljøer, som inngår i «trekantsamarbeidet» med deltakerkommunene i forfasen. De opplever også at endringene i ordningen bygger opp under deres veilednings- og pådriveroppgaver i andre ordninger og satsinger. I desentralisert ordning for skole rapporteres det i intervjuene om etablering av samarbeid UH og skoleeiere, og om samarbeidsrelasjoner mellom UH og skolesektoren som er i positiv endring. Desentralisert ordning for yrkesfag har ikke bare startet implementeringsprosessen senere; her har også koronaepidemien vært en vesentlig hemmende faktor i tilrettelegging og gjennomføring av lokale samarbeid i fylkeskommunene.

På tvers av ordningene vil vi løfte fram to temaer som går igjen i intervjuene: *utforming av roller* og *analysekompetanse*. Statsforvalterne og fylkeskommunene har sentrale roller i etablering, fasilitering, samordning og oppfølging i alle ordningene. Her ser vi variasjoner i beskrivelsene av hvordan rollene forstås, utformes og «gås opp». Dette handler blant annet om hvor aktivt og «tett på» man går som pådriver og i oppfølging. Økonomi/ressurser, og i statsforvalternes tilfelle, betydningen av å trekke grenser for statens innblanding er blant begrunnelsene for å ta en mer tilbakeholden rolle. Når det gjelder UH beskrives variasjoner som handler om «hvor lokale»

samarbeidsrelasjoner man inngår i (nettverks-, skoleeier-, skole-, lærer-/klasseromsnivå), graden av gjensidig partnerskapsrelasjon vs. «bestiller/tilbyder»-relasjon, og i hvilken grad UH forsker på tiltak i ordningen. Her trekkes både økonomiske, institusjonelle og organisatoriske rammebetingelser – men også ulike faglige tilnærminger til skoleutvikling – fram som grunner til variasjon. I oppfølgingsordningen ser vi eksempler på at statsforvaltere er spente på om rolleforståelsen til UH-veiledere også rommer den delen av veilederrollen som handler om å utfordre kommunene i forfasen.

*Analysekompetanse* er et annet tema som trer fram som vesentlig på tvers av de tre ordningene. I oppfølgingsordningen er det et premiss at deltakerkommunene har behov for å bli i bedre stand til å analysere egen situasjon, og innføringen av en egen ettårig forfase er et grep nettopp for å styrke analysekomponenten i ordningen. I denne ordningen aksentueres dermed temaet analysekompetanse som helt sentrale forskningsspørsmål når det gjelder ordningens treffsikkerhet: For det første, om det arbeidet og samarbeidet som gjennomføres i forfasen bidrar til å styrke kommunenes analysekompetanse. For det andre: I hvilken grad tilførsel av analysekompetanse kan bidra til å løfte kvalitetsutvikling og resultater i deltakerkommunene.

Når det gjelder de desentraliserte ordningene, tematiseres analysekompetanse på litt ulike måter, og det kan forstås i lys av at de er i ulike faser av implementeringsprosessen. For yrkesfag trekker fylkeskommunene fram betydningen av å få på plass og utvikle gode strategier og systemer i arbeidet med lokale behovsanalyser som en viktig del av det å rigge til den nye infrastrukturen for kompetanseutvikling. I den desentraliserte ordningen for skole, ser vi at både statsforvalterne og UH peker på analysekompetanse som en vesentlig betingelse for å nå målene om lokalt forankrede og treffsikre kompetanseutviklingstiltak. Samtidig beskriver de det de oppfatter som varierende og utilstrekkelig analysekompetanse i skoler og hos skoleeiere; som ikke handler om manglende tilgang på data og verktøy, men om kompetanse i å bruke dem i sammenheng med andre kunnskapskilder. Selv om vi igjen må understreke at vi mangler data på lokalt nivå, understreker de foreløpige funnene betydningen av å undersøke ulike forståelser og praksiser knyttet til lokale analyser.

Framstillingen i dette temanotatet har i hovedsak vært aktør- og empirinær. Vi har i liten grad utfordret eller problematisert aktørenes framstillinger og myndighetenes programteori for kompetansemodellen og de tre ordningene. I kapittel 2 pekte vi imidlertid på det vi oppfatter som spenninger i stortingsmeldingen som ligger til grunn for den nye kompetansemodellen, mellom ønsket om lokal tilpasning og ønsket om nasjonal standardisering. Med forbehold om at vi foreløpig har begrenset datagrunnlag, vil vi reflektere rundt noen ytterligere spenninger som vi ser etter det første året av evalueringen.

Oppsummert ser vi at i de desentraliserte ordningene gir statsforvalterne/fylkeskommunene og UH uttrykk for bekymringer for variasjoner knyttet til det de oppfatter som vesentlige betingelser for å lykkes, blant annet samarbeids-/partnerskapsrelasjoner, lokale behovsanalyser og UHs interne kapasitet og organisering. Dette dreier seg om betingelser der vi oppfatter at det er en viss uklarhet eller tvetydighet i statlige styringsdokumenter. På den ene siden vektlegges det at, til tross for utfordringer, har de viktige aktørene i sektor (skoleeiere og UH/lærerutdanningene) i løpet av de senere år fått styrket sin kompetanse og kapasitet til å ta det ansvaret som ligger i desentralisert kompetanseutvikling (Meld.St. 21 (2016-2017):89). Samtidig understrekes betydningen av statens støtte til utviklingsprogram for kompetanse- og kapasitetsbygging til skoleeiere, for å gjøre dem bedre i stand til å ta ivareta sitt ansvar for kvalitetsutvikling og barn og unges opplæring (:40).<sup>67</sup> Det påpekes også at små og fragmenterte UH-miljøer, samt organiseringen og finansieringen av UH-institusjonene gjør at de i liten grad er rigget for å ta rollen som utvikler og partner med skoler og skoleeiere i kompetanseutviklingen (Prop. 1 S (2016-2017)). Parallelt med implementeringen og videreutviklingen av den nye kompetansemodellen gjør staten grep som er rettet mot styrking av disse betingelsene. Ett eksempel er strategien

<sup>67</sup> KS' utviklingsprogram «ABSOLUTT» og Fylkeskommunalt kvalitetsnettverk (FKK).

«Lærerutdanning 2025», som blant annet har som mål å styrke partnerskap mellom UH/skolesektoren. I tillegg til det ovennevnte utviklingsprogrammet for skoleeiere, ser vi også at statsforvalterne har fått særskilte oppdrag knyttet til å styrke skoleeierens kapasitet og kompetanse i lokalt analysearbeid.<sup>68</sup> Vi oppfatter altså at det er en spenning her mellom hva som forutsettes å være på plass – og hva som er tenkt kan bygges opp underveis. I den videre evalueringen blir det viktig å undersøke former for kapasitet og kompetanse hos de ulike aktørene, og om og hvordan de utgjør kritiske faktorer for å oppnå de ønskede mål med ordningene.

En annen spenning som har trådt tydeligere fram for oss i løpet av det første året er knyttet til myndighetenes ønske om sammenheng og samordning. I temanotatet har vi sett at infrastrukturen i de desentraliserte ordningene er kompleks, med mange aktører som skal samarbeide og samordnes, på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Vi har også sett at myndighetenes føringer legger opp til komplekse samordningsprosesser der lokale, regionale og nasjonale behov og mål skal analyseres og sees i sammenheng, i prosesser med ulike tidshorisonter. 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. Betydningen av samordning og sammenheng mellom behov, prioriteringer, planer og mål på ulike nivåer har blitt ytterligere presisert gjennom nye forskrifter og nettsider. I tillegg har vi sett at nasjonale føringer vektlegger at arbeidet i ordningene sees i sammenheng med andre ordninger og satsinger, som fagfornyelsen og kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Aktørene i de desentraliserte ordningene står altså i et krevende og komplekst samordningsoppdrag. Som beskrevet i kapittel 2, kan kompleksitet skape muligheter. Gitt et visst handlingsrom, og at ikke alle ressurser er bundet opp på forhånd, vil et tiltak som har generell oppslutning kunne utløse entreprenøraktivitet, som i neste omgang kan åpne opp nye veivalg og praksiser. Kompleksitet kan imidlertid også overvelde og skape avmaktfølelse. I den videre evalueringen blir det derfor viktig å identifisere utfordringer og hemmende faktorer for samordning – men også eksempler på beslutninger, handlinger og strukturer som stimulerer til utforskning og nye praksiser.

En tredje spenning vi vil trekke opp er spesifikt knyttet til fagfornyelsen. I begge de desentraliserte ordningene har vi sett statlige føringer om at kompetanseutviklingstiltak knyttet til fagfornyelsen skal prioriteres. I undersøkelsen «Spørsmål til skole-Norge våren 2020» oppgir over 80 prosent av både skoleledere og skoleeiere at arbeid med nytt læreplanverk er prioriterte utviklingsområder/temaer i kompetanseutviklingsplaner innenfor desentralisert ordning for skole (Rogde mfl. 2020). I våre data fra fylkeskommunene ser vi at dette prioriteres også innenfor ordningen for yrkesfag. På den ene siden kan dette forstås som at de desentraliserte ordningene fungerer som en infrastruktur for innføringen av nye læreplaner, i tråd med intensjonene til nasjonale myndigheter. Man kan også se dette som uttrykk for at skoleeiere og målgrupper får konsentrert seg i kompetanseutviklingsarbeidet, framfor å spre innsatsen på ulike tiltak som ikke nødvendigvis trekker i samme retning. Vi vil imidlertid også reise spørsmålet om dette kan stå i et spenningsforhold til målet om at kompetanseutviklingstiltak skal baseres på lokale behovsanalyser. Man kan i hvert fall tenke seg at vektlegging av fagfornyelsen kan fungere som disinsentiv for å gjennomføre krevende prosesser med lokale analyser av egne utfordringer, med eller uten eksterne samarbeidspartnere, når det ligger fagfornyelsestiltak klare, basert på opplagte kompetanseutviklingsbehov, som vil være felles for mange.

Omfanget av parallelle, tilstøtende og tangerende ordninger, satsinger og strategier har også implikasjoner for vårt evalueringsprosjekt. Selv om flere av dem er gjenstand for separate

<sup>68</sup> I tilbudsbrevet til statsforvalterembetene for 2020 får de i oppdrag å «ha en sentral pådriverrolle for at alle barnehage- og skoleeiere har systemer for å kartlegge, analysere og vurdere kompetansebehov i sine virksomheter».

evalueringer, vil det likevel være relevant å se dem i sammenheng med de ordningene vi evaluerer. Samtidig blir det også utfordrende å isolere ordningene vi spesifikt evaluerer, både når det gjelder implementeringsprosesser, virkemidler/tiltak og resultater.

Helt til slutt må konsekvensene av koronapandemien bemerkes. Vi har vist hvordan den har utgjort en betydelig hemmende faktor i implementeringsprosessene, på ulike måter, i de tre ordningene. I skrivende stund er det rimelig å anta at 2021 også blir et «annerledesår» – også for den nye kompetansemodellen.



## 7. Referanser

- Agranoff, R. & McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 11, nr 3, s. 295–326, <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003504>
- Aspøy, T. M., Skinnarland, S., & Tønder, A. H. (2017). *Yrkesfaglæreres kompetanse*. (2017:11). Oslo: Fafo.
- Caspersen, J., Havnes, A. & Smeby, J-C. (2017). Profesjonskvalifisering i arbeid og etterutdanning. I Smeby, J-C. & Mausethagen, S. (red.). *Kvalifisering til profesjonell yrkesutøvelse* (s. 118-129). Oslo: Universitetsforlaget.
- Difi (2015). Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2015. Difi-rapport 2015:19.
- Dyrkorn, K., Gram, I, Øystein Lorvik Nilsen, Eli Ottesen & Marit Aas. (2013). *Forskningsbasert evaluering av ordningen med Veilederkorps: sluttrapport*. Oslo: Rambøll, ILS/Universitetet i Oslo
- Ekren, R., Holgersen H. & Steffensen, K. (2017). Kompetanseprofil for lærere i videregående skole Hovedresultater 2017, Rapporter 2018/2019. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Emerson, Nabatchi, & Balogh, (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>
- Flo, Y. (1999). *Staten ut til folket. Desentralisering som styrings- og forvaltningspolitisk strategi 1945 til 1975*. Rapport nr. 1. Bergen: LOS-senteret.
- Flo, Y. (2004). *Staten og sjølvstyret. Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Doktorgradsavhandling, UIB.
- Flo, Yngve, (2014). *Statens mann. Fylkets mann. Norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814-2014*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fukuyama, F., & Hernes, G. (2014). Historien er død - leve historien. *Samtiden* (4), 11.
- Funnell, S.C. & Rogers, P. J. (2011). *Purposeful program theory: effective use of theories of change and logic models*. San Francisco: Jossey-Bass/Wiley.
- Grønlie, T. (1987) «Velferdskommune og utjevningsstat. 1945–1970». I: Hans Eyvind Næss et al., *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, G.S og Aarsæther, N. (2018a): *Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, G.S og Aarsæther, N. (2018b). *Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hiim, H. (2017). Ensuring Curriculum Relevance in Vocational Education and Training: Epistemological Perspectives in a Curriculum Research Project. *International Journal for Research in Vocational Education and Training* 14 (1): 1-19. doi:10.13152/ijrvet.4.1.1
- Høst, H. (2013). *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Fokus på skoleopplæringen: rapport 2* *Forskning på kvalitet i fag- og yrkesopplæringen*. NIFU-rapport 2013:21. Oslo: NIFU.
- Høst, H. (2014). *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Fokus på opplæring i bedrift: rapport 3* *Forskning på kvalitet i fag- og yrkesopplæringen*. NIFU-rapport: 2014:12. Oslo: NIFU.

- Indset, M., Klausen, J.E., Møller, G., Smith, E., Zeiner, H (2012). *Likeverdighet mellom stat og kommunesektor*. Samarbeidsrapport NIBR/Telemarksforskning.
- Kickert, Klijn og Koppenjan (1997). *Managing Complex networks. Strategies for the Public Sector*. Sage Publications.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Tildelingsbrev til fylkesmannen 2020*. (Oppdrag 3.4.1.1.3)
- Kunnskapsdepartementet (2014a). Lærerløftet – på lag med kunnskapsskolen. Nasjonal strategi
- Kunnskapsdepartementet (2014b). Oppdragsbrev 20-14 fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet.
- Kunnskapsdepartementet (2015). *Yrkesfaglærerløftet – for fremtidens fagarbeidere*. Strategi. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (2017). Oppdragsbrev nr. 04-17 fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet.
- Kunnskapsdepartementet (2019a). *Videreutvikling av Oppfølgingsordningen*. Brev fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet, 14.08.2019, ref. 18/6604
- Kunnskapsdepartementet (2019b). Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*.
- Kunnskapsdepartementet (2020). *Tillegg nr. 8 til tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for 2020*.
- Lawrence T, Suddaby R, Leca B. Institutional Work: Refocusing Institutional Studies of Organization. *Journal of Management Inquiry*. 2011;20(1):52-58.
- Leach, W. D., Weible, C. M., Vince, S. R., Siddiki, S. N., Calanni, J. C. (2013) Fostering Learning through Collaboration: Knowledge Acquisition and Belief Change in Marine Aquaculture Partnerships, *Jpart*.
- Meld. St. 21 (2016–2017). *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 33 (2015–2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Nore, H., & Lahn, L. C. (2014). Bridging the Gap between Work and Education in Vocational Education and Training. A study of Norwegian Apprenticeship Training Offices and E-Portfolio Systems. *International Journal of Research on Vocational Education and Training*, 1(1):21-34. doi:10.13152/IJRVET.1.1.2
- NOU 2020: 2 Fremtidige kompetansebehov III — Læring og kompetanse i alle ledd
- Nyen, Torgeir & Tønder, Anna Hagen (2014). *Yrkesfagene under press*. Oslo: Universitetsforlaget.
- OECD (2019). Improving School Quality in Norway: The New Competence Development Model, Implementing Education Policies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/179d4ded-en>.
- OECD (2020). Bedre kvalitet i den norske skolen 2020: fremgang for kompetanseutviklingsmodellen. OECD Education Policy Perspectives nr. 8. <https://www.udir.no/contentassets/609f94a69d9f44209a59ad3a42a14b10/norway-education-policy-perspectives---norsk-oversettelse.pdf>
- Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (Opplæringslova). <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61>

Pawson, R. (2013). *The Science of Evaluation A Realist Manifesto*. London: SAGE Publications

Prop. 88 S (2017–2018) Kommuneproposisjonen 2019. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Rogde, K., Federici, R. A., Vika, K. S., Bergene, A., Pedersen, C., Denisova, E. & Wollscheid, S. (2020). *Spørsmål til Skole-Norge vår 2020. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2020*. NIFU-rapport 14/2020. Oslo: NIFU.

Rokkan, S. (1987a). Geografi, religion og samfunnsklasse: Kryssende konfliktlinjer i norsk politikk, i B. Hagtvet (Red.), *Stat, nasjon, klasse: Essays i politisk sosiologi* (s. 216–238). Oslo: Universitetsforlaget.

Rokkan, S (1987b). Sentrum og periferi, økonomi og kultur: Modeller og data i kliometrisk sosiologi, i B. Hagtvet (Red.), *Stat, nasjon, klasse: Essays i politisk sosiologi* (s. 111-205). Oslo: Universitetsforlaget.

Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2016) *Styring og samstyring. Governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget

Seeberg, M.L., Eriksen, I.M. & Bakken, A. (2015). Evaluering av tiltaket «Målrettet støtte og veiledning til kommuner og deres skoler som har vedvarende høye mobbetall». NOVA-rapport 3/15. Oslo: NOVA

Thornton, Ocasio & Lounsbury (2012) *The Institutional Logic Perspective. A new approach to Culture, Structure, and Process*. NY: Oxford University Press.

Utdanningsdirektoratet (nettside) Yrkesfaglige utdanningsprogram. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/forsok-og-pagaende-arbeid/ny-tilbudsstruktur-og-nye-lareplaner-pa-yrkesfag/ny-tilbudsstruktur-i-fag--og-yrkesopplaringen>

Utdanningsdirektoratet (2011). *Kunnskapsløftet – fra ord til handling. Sluttrapport til Kunnskapsdepartementet*. [https://www.udir.no/globalassets/upload/kfoth/sluttrapport-kfoth/5/sluttrapport\\_om\\_kfoth\\_til\\_kd.pdf](https://www.udir.no/globalassets/upload/kfoth/sluttrapport-kfoth/5/sluttrapport_om_kfoth_til_kd.pdf)

Utdanningsdirektoratet (2018). Føringer for Yrkesfaglærerløftet og desentralisert ordning for etterutdanning for yrkesfaglærere, 11.12.2018.

Utdanningsdirektoratet (2018). Veilederkorpset. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/oppfolgingsordningen/veilederkorpset/>

Utdanningsdirektoratet (2019). Føringer for desentralisert ordning for kompetanseutvikling innen yrkesfag, 1.3.2019.

Utdanningsdirektoratet (2019). *Videreutvikling av oppfølgingsordningen*. Brev fra Utdanningsdirektoratet til Kunnskapsdepartementet, 05.06.2019, ref 2019/443-7

Utdanningsdirektoratet (2020). *Oppfølgingsordningen*. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/oppfolgingsordningen/> (publ. 10.02.2020)

Utdanningsdirektoratet (2020). Yrkesfaglærerløftet. <https://www.udir.no/utdanningslopet/videregaende-opplaring/fagopplaring-utproving-og-satsinger/yrkesfaglarerloftet/> (publ. 04.08.2020)

Utdanningsdirektoratet (2020). Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnsopplæring <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/tilskuddsordningene-for-lokal-kompetanseutvikling-i-barnehage-og-grunnsopplaring/> (publ. 20.11.2020)

Utdanningsdirektoratet (2020). Tilskuddsordning til kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæring. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/tilskuddsordning-for-lokal-kompetanseutvikling-i-fag--og-yrkesopplaringen/> (publ. 20.11.2020).

Utdanningsnytt (2019). «I Vaksdal kommune begynte veilederkorpsets innmarsj med en tillitskrise», <https://www.utdanningsnytt.no/skoleutvikling-veilederkorps/i-vaksdal-kommune-begynte-veilederkorpsets-innmarsj-med-en-tillitskrise/212333> (publ. 18.09.2019).

Weiss, C. H. (1998): Evaluation. New Jersey: Prentice Hall.

Wendelborg, C., Røe, M. & Buland, T. (2018). *Sluttrapport for evalueringen av Læringsmiljøprosjektet*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

**POSTADRESSE:**

Arbeidsforskningsinstituttet AFI  
OsloMet – storbyuniversitetet  
Stensberggata 26  
Postboks 4, St. Olavs Plass  
0130 Oslo

**TELEFON:**

93 29 80 30

**E-POST:**

[postmottak-afi@oslomet.no](mailto:postmottak-afi@oslomet.no)