

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI

Evaluering av ny kompetansemodell

Temanotat 3:

Forfasen i oppfølgingsordningen for 2020-uttrekket.

Selma Therese Lyng og Trine Myrvold

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE

THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

AFI-rapport nummer: 2021:09

Evaluering av ny kompetansemodell

Temanotat 3: Forfasen i oppfølgingsordningen for 2020-uttrekket

Forfatter/e: Selma Therese Lyng og Trine Myrvold

Prosjekt: Evaluering av ny kompetansemodell

Prosjektleder: Selma Therese Lyng

Oppdragsgiver: Utdanningsdirektoratet

Forskningsgruppe: Velferdsstatens organisering

Publiseringsdato: Desember 2021

Antall sider: 56

Forsidefoto/illustrasjon: Andreea Popa, Unsplash

Emneord: Ny kompetansemodell, oppfølgingsordningen, veilederkorps, lokal kompetanseutvikling, skoleutvikling

Resymé:

Oppfølgingsordningen er en statlig ordning for kompensatorisk støtte til skoleeiere som over tid har svake resultater på sentrale mål i opplæringen. Ordningen ble innført i 2017, men ble videreutviklet med vesentlige endringer som gjelder fra 2020. Modellen for uttrekk av kommuner til ordningen er endret, for å bidra til mer treffsikker identifisering av skoleeiere med størst behov for oppfølging. I tillegg ble ordningen endret når det gjelder innhold, lengde og struktur: Det ble innført en ettårig forfase, forut for den toårige gjennomføringsfasen, for å styrke treffsikkerheten på oppfølgingen og utviklingsarbeidet. Med forfasen skal skoleeierne, med bistand fra eksterne veiledere og statsforvalter, få bedre tid til å arbeide med analyse, lokal involvering og forankring, og til å finne fram til treffsikre tiltak. I dette temanotatet presenterer vi erfaringer med ny uttrekksmodell og første gjennomføring av forfasen. Overordnet finner vi at de nye elementene i ordningen vurderes positivt av de relevante aktørgruppene (skoleeiere, veiledere, statsforvaltere). Vi peker imidlertid også på utfordringer, både knyttet til uttrekksmodell og gjennomføring av forfasen. Til slutt kommer vi med forslag til anbefalinger for videreutvikling for kommende uttrekk i ordningen.

ISBN 978-82-7609-432-9

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

Nettadresse: oslomet.no/om/afi

Publikasjonen kan lastes ned gratis fra fagarkivet.oslomet.no

Publications are available for free download from fagarkivet.oslomet.no

Forord

OsloMet - Storbyuniversitetet har fått i oppdrag av Utdanningsdirektoratet å evaluere de desentraliserte ordningene for kompetanseutvikling for skole og yrkesfag, samt oppfølgingsordningen. Evalueringsprosjektet gjennomføres i perioden 2019-2025, av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI), i samarbeid med tre andre institutter ved OsloMet: Senter for profesjonsstudier (SPS), By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) og Institutt for yrkesfaglærerutdanningen (YLU).

Dette temanotatet er fjerde publikasjon fra evalueringsprosjektet. De foregående publikasjonene fra evalueringsprosjektet omfatter henholdsvis programteori, foreløpige funn og videre forskningsspørsmål for alle tre ordninger (Temanotat 1, 2021), delrapportering for den desentraliserte ordningen for skole (Delrapport 1: Lokal kompetanseutvikling. Evaluering av implementeringen av ny tilskuddsordning i grunnopplæringen, 2021), samt analyse av særskilte utfordringer knyttet til desentralisert kompetanseutvikling innen yrkesfag (Temanotat 2: Desentralisert kompetanseutvikling for yrkesfag: Utfordringer og muligheter, 2021).

Fra myndighetenes side betraktes implementeringen av den nye kompetansemodellen, og ordningene som inngår i den, som et langsiktig arbeid der erfaringer underveis vil gi grunnlag for videreutvikling av ordningene. Dette temanotatet handler om oppfølgingsordningen, som er en kompensatorisk ordning for statlig støtte til skoleeiere som over tid har svake resultater på sentrale mål i opplæringen. Oppfølgingsordningen ble innført i 2017, men det ble gjort vesentlige endringer i 2020. Utrekksmodellen for å identifisere deltakerkommuner ble endret, og det ble innført en egen ettårig forfase, der deltakerkommunene i samarbeid med veiledere og statsforvalter skal analysere utfordringer og utviklingsbehov, samt planlegge og forankre tiltak til den påfølgende toårige gjennomføringsfasen. Hovedformålet med temanotatet er å rapportere på erfaringene fra det første uttrekket som har gjennomført forfasen, med vekt på å identifisere utviklingspunkter før forfasen for neste uttrekk i 2022.

Hovedforfatter for temanotatet er Selma Therese Lyng. Trine Myrvold har gjennomført analysene av uttrekket og kjennetegn ved kommunene, og har skrevet delkapitlene 2.1–2.3. Myrvold, Ingrid Haugland, Kristine Lescoeur og Cathrine Egeland har bidratt i den kvalitative datainnsamlingen.

Vi vil rette en stor takk til alle som har stilt opp på intervjuer og latt oss få følge dem på samlinger og møter! Vi vil også takke alle statsforvalterne som har sendt oss og kvalitetssikret viktig nøkkelinformasjon. Før publisering har hovedfunn og anbefalinger blitt presentert og diskutert med direktoratets arbeidsgruppe og på samarbeidsmøte for direktoratet og statsforvalterne, og her har vi fått relevant og verdifull tilbakemelding. Vi vil også takke oppdragsgiver og fagansvarlig i Utdanningsdirektoratet for god og nyttig dialog underveis.

Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet – Storbyuniversitetet

10. desember, 2021

Selma Therese Lyng, prosjektleder

Innhold

Forord	1
Figurer	3
Tabeller	3
Sammendrag.....	4
1. Innledning	8
1.1 Bakgrunn, føringer og programteori.....	9
1.2 Videreutvikling av ordningen	11
1.3. Kort programteoretisk oppsummering.....	14
1.4 Data.....	15
1.5. Forsknings spørsmål og gangen i notatet.....	16
2. Utrekksmodell og kjennetegn ved 2020-uttrekket	18
2.1 Utrekksmodellen	18
2.2 Resultatprofil for 2020-uttrekket.....	22
2.3 Bakgrunnsprofil for kommunene i 2020-uttrekket.....	23
2.4 Oppsummering.....	28
2.5 Utfordringer ved uttrekksmodellen	28
3. Erfaringer fra forfasen	33
3.1 Dialogen om uttrekk og deltakelse.....	33
3.2 Trekantsamarbeidet og Utdanningsdirektoratets rolle	35
3.3 Veiledere og veiledning.....	39
3.4 Lokal forankring og involvering	43
3.5 Analyse og analysearbeid	45
3.6 Utfordringsbilde og valg av tiltak	47
4. Oppsummering og anbefalinger	50
4.1 Formidling og dialog rundt uttrekket.....	52
4.2 Nettressurs	53
4.3 Innretning på forfasen	53

Figurer

Figur 1 Oversikt over kompetansemodellen.....	8
Figur 2 Logisk modell for oppfølgingsordningen.....	11
Figur 3 Hovedelementer i oppfølgingsordningen.....	13

Tabeller

Tabell 1 Indikatorer og vektning av elementene i uttrekkene.....	19
Tabell 2 Resultatprofil for kommuner i uttrekkene.....	22
Tabell 3 Resultatprofil for elementene i indikatoren 'læringsmiljø' for kommuner i uttrekkene.....	23
Tabell 4 Antall skoler i kommunene i gj. uttrekket og kommuner ikke med i oppf. ordningen.....	24
Tabell 5 Demografiske forhold i kommuner i gjennomsnittsuttrekket og i andre kommuner.....	25
Tabell 6 Sosiale forhold og utdanningsnivå i kommuner i gjennomsnittsuttrekket og i andre kom.....	25
Tabell 7 Kommuneøkonomi / utgifter til skole i kommuner i gjennomsnittsuttrekket og andre kom..	26
Tabell 8 Demografiske forhold i kommuner i spredningsuttrekket og i andre kommuner.....	27
Tabell 9 Sosiale forhold og utdanningsnivå i kommuner i spredningsuttrekket og andre kom.....	27
Tabell 10 Kommuneøkonomi og utgifter til skole i kommuner i spredningsuttrekket og andre kom..	28

Sammendrag

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 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 på bakgrunn av resultater på et utvalg indikatorer for elevenes læringsmiljø (støtte fra lærerne, motivasjon, mobbing) og læringsutbytte (grunnskolepoeng, nasjonale prøver for regning og lesing) de siste tre årene. Indikatorsettet danner utgangspunkt for en nedre grense for kvalitet. Kommuner som havner under nedre grense på indikatorene skal få oppfølging av statsforvalteren, men det er frivillig å delta i ordningen.

Basert på erfaringer fra de første årene, ble det i 2020 gjennomført endringer i ordningen. Endringene besto i å:

- videreutvikle uttrekksmodellen ved å innføre et todelt uttrekk: Mens 30 kommuner fortsatt identifiseres på bakgrunn av kommunenes gjennomsnittsskåre på indikatorsettet (gjennomsnittsuttrekket), blir inntil 10 kommuner trukket ut for å fange opp utfordringer i kommuner med store interne kvalitetsforskjeller (spredningsuttrekket). Disse 10 kommunene identifiseres på bakgrunn av spredning i resultater mellom skolene i kommunen, kombinert med statsforvalternes skjønsmessige vurdering.
- innføre en egen ettårig forfase, slik at den totale innsatsperioden ble forlenget til tre år. I den nye forfasen skal kommunene med bistand fra både eksterne veiledere og statsforvalter analysere egne data og danne seg et utfordringsbilde. I tillegg skal de planlegge tiltak, finne kompetansemiljø og forankre utviklingsarbeidet som skal gjennomføres i den påfølgende toårige gjennomføringsfasen.
- gi statsforvalter en utvidet og enda tydeligere rolle. I tillegg til å inngå i «trekantsamarbeidet» med kommuner og veiledere i forfasen, har statsforvalter ansvar for å behandle kommunenes søknader om tiltak for gjennomføringsfasen og fordele tiltaksmidlene.

Endringene kan forstås som erfaringsbaserte grep for å styrke betingelser knyttet til ordningens treffsikkerhet (Lyng m.fl. 2021). Endringene i uttrekksmodellen er innført for å fange opp kommuner med utfordringer som ikke framkommer i gjennomsnittsberegninger, og for at statsforvalternes lokalkunnskap om kommunene kan bidra til å identifisere kommunene med størst behov for deltakelse i ordningen.

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, skal bidra til at kommunene får tid og bistand til å analysere egne utfordringer og utviklingsbehov, og finne fram til treffsikre tiltak. Bedre tid til bred lokal forankring og involvering skal bidra til treffsikre analyser og tiltak – og bedre betingelser for å lykkes med utviklingsarbeidet i gjennomføringsfasen.

For 2020-uttrekket ble statsforvalterne dessuten oppfordret av Utdanningsdirektoratet til å rekruttere lokale veiledere i forfasen, fortrinnsvis fra UH-sektor. En begrunnelse for dette grepet er å styrke byggingen av robuste og bærekraftige lokale strukturer, relasjoner, kompetanser og samarbeid mellom UH og skolesektoren, ved at de samme UH-miljøene involveres i både desentralisert ordning og oppfølgingsordningen. I tillegg skal det bidra til at veiledningen blir

forskningsbasert, og at veilederne er oppdaterte på de nye læreplanene. Oppfordringen til statsforvalterne om å rekruttere lokale UH-veiledere kan dermed forstås som et grep som antas å styrke kvaliteten på veiledningen og utviklingsarbeidet i oppfølgingsordningen – og for å styrke sammenhengen mellom statlige innsatser som fagfornyelsen og ordningene i den nye kompetansemodellen.

Med utgangspunkt i nasjonale myndigheters kunnskapsbehov knyttet til videreutvikling og justeringer før neste uttrekk våren 2022, rapporterer vi i dette temanotatet spesifikt om erfaringer med ny uttrekksmodell og første gjennomføring av forfasen. Datamaterialet består av data fra Utdanningsdirektoratets statistikk som er brukt til å beregne hvilke kommunale skoleeiere som skulle delta i uttrekket til oppfølgingsordningen i 2020, bakgrunnsdata om kommunene fra SSB, observasjoner av samlinger og møter for ulike aktører i forfasen, intervjuer med samtlige statsforvaltere og et utvalg veiledere og kommuner (administrativ skoleeier, politisk skoleeier, skoleledere, lærere og hovedtillitsvalgte, samt representanter for støttesystemet i og rundt skolen som har vært involvert i forfasen). I tillegg har vi trukket på evalueringsskjema for forfasen, som Utdanningsdirektoratet har sendt ut til skoleeiere, veiledere og statsforvaltere. Vi har også fått tilgang på en egen rapport som statsforvalteren i Trøndelag har gjennomført av sin pilot med regionalt veilederlag.

Resultatprofil og bakgrunnsprofil til kommunene i 2020-uttrekket

Mens de tidligere uttrekkene i 2017 og 2018 omfattet 68 kommuner, teller 2020-uttrekket 39 kommuner. Noen kommuner har deltatt i flere uttrekk, men til sammen er det 93 unike kommuner som har deltatt i oppfølgingsordningen siden oppstart. For 2020-uttrekket har vi koplet dataene fra uttrekksgrunnet med kommunedata fra SSB, og undersøker uttrekkskommunenes resultatprofil og bakgrunnsprofil. I analysen av kommunenes resultatprofil, finner vi at det særlig er på indikatoren grunnskolepoeng at de kommunene som er med i uttrekket skårer dårlig sammenliknet med andre kommuner. Kommunene i gjennomsnittsuttrekket får relativt mange risikopoeng også for læringsmiljø. Innenfor læringsmiljø er det først og fremst på mobbing, og delvis også på støtte fra lærer, kommunene i gjennomsnittsuttrekket får mange risikopoeng. Kommunene i spredningsuttrekket skårer ganske likt med kommuner som ikke er med i oppfølgingsordningen på indikatorene for læringsmiljø, men de skårer litt dårligere enn snittet av andre kommuner på motivasjon og mobbing.

Når det gjelder kommunenes bakgrunnsprofil, finner vi at kommunene i gjennomsnittsuttrekket og spredningsuttrekket skiller seg fra kommuner som ikke er trukket ut i oppfølgingsordningen på kjennetegn knyttet til demografi, sosiale forhold og økonomi. En stor andel av kommunene i gjennomsnittsuttrekket har bare én eller to grunnskoler. Blant kommunene i spredningsuttrekket er bildet annerledes: her har ingen av de ni kommunene færre enn fem skoler. For kommuner i begge uttrekkene viser analysene at de har noe større sosiale utfordringer og lavere utdanningsnivå blant innbyggerne enn kommunene som ikke er trukket ut til oppfølgingsordningen. Uttrekkskommunene har på den annen side høyere frie inntekter og bruker mer penger per elev enn snittet av andre kommuner. Samtidig bruker de en mindre andel av kommunebudsjettet på skole. Forskjellene er betydelig større mellom kommunene i gjennomsnittsuttrekket og andre kommuner enn for kommunene i spredningsuttrekket. Det eneste unntaket her er andelen av budsjettet som brukes på skolesektoren, der kommunene i spredningsutvalget ligger lavest. Opplysninger i ROBEK-registeret tyder på at kommunene i spredningsuttrekket, men ikke i gjennomsnittsuttrekket, over tid har hatt større utfordringer knyttet til økonomisk ubalanse og/eller økonomistyring sammenliknet med andre norske kommuner.

Uttreksmodellen

Når det gjelder uttreksmodellen, finner vi at alle aktører som har erfaring med både tidligere og ny modell opplever at den nye modellen har ført til et mer treffsikkert uttrekk: I 2020-uttrekket har man fanget opp noe større kommuner som har behov for oppfølging for å styrke skoleeierskapet, og ordningen når til sammen et større antall elever enn tidligere uttrekk. Statsforvalterne gir uttrykk for at dagens uttreksmodell og bruk av indikatorsettet i stor grad identifiserer de kommunene med størst behov for støtte og veiledning. Også mange kommuner oppgir at de verken er overrasket over å bli trukket ut eller opplever uttreksgrunnlaget som urimelig. Vi peker imidlertid også på utfordringer i identifisering av kommuner til ordningen. Utfordringene er blant annet knyttet til:

- beregning av prosentvise resultater i kommuner med lavt elevtall og små kull.
- variasjoner i resultater og risikopoeng over de tre årene i uttreksgrunnlaget.
- uheldige utilsiktede utslag av spredning som uttreksgrunnlag.
- at en høy andel av uttrekket fortsatt er små kommuner med til sammen få elever, og samtidig har et bredt utfordringsbilde og mange hjelpetiltak – og at en del av disse blir gjengangere i ordningen.
- at store kommuner, med mange elever ved skoler som over tid har svake resultater, fortsatt ikke fanges opp av et kompensatorisk statlig oppfølgingstilbud.

Samlet vurderer vi at det er grunn til å gjennomgå uttreksmodellen for å se om en videreutvikling av modellen, og/eller de vurderingene som gjøres før endelig uttrekk, kan bidra til enda mer treffsikker identifisering av kommuner til ordningen.

Erfaringer fra forfasen

Vi finner at innføringen av en egen ettårig forfase vurderes som svært viktig og positivt av alle aktørgruppene. Det som særlig framheves er bedre tid til analyse og forankring sammen med ekstern veileder, og at statsforvalter har fått en viktig rolle som deltaker i et «trekantsamarbeid». Når det gjelder endringen med bruk av forfase-veiledere fra UH-sektor, ser vi at også dette vurderes positivt. Samtidig finner vi at mange understreker betydningen av komplementære kompetanser i veiledningsteamene. I analysen av veiledernes kompetanseprofil påpeker vi at det er lite hensiktsmessig å operere med et enkelt skille mellom «sektorerfaring» og «UH-tilknytning». Vi trekker fram ett hensyn som særlig viktig i rekruttering og sammensetning av veilederteam for kommende uttrekk: Minst én i veilederteamet bør ha god kjennskap til de føringene, oppgavene, prosessene og aktørene som inngår i skoleeiers ansvar og arbeid med kvalitetsutvikling, samt erfaring fra utviklingsarbeid – enten som skoleeier eller veileder for skoleeier.

Vi finner likevel utfordringer i gjennomføringen av forfasen for det første uttrekket. Noen av utfordringene skyldes koronapandemien, og noen utfordringer kan tilskrives at mange ikke var klar over at fristen for å søke om tiltak til gjennomføringsfasen var allerede drøyt halvveis i forfasen. Vi peker imidlertid også på utfordringer som overordnet handler om uklare og ulike forståelser av føring, rammer, roller, ansvar og framdrift. Mange kommuner og veiledere ønsker dessuten at statsforvalter tar en enda mer aktiv rolle i «trekantsamarbeidet» – gjennom hele forfasen. Eksempler her er samarbeid med kommuner i matching med veiledere, mer informasjon til veiledere om store utfordringer i kommuner, koordinering og bistand underveis i kommuner med et bredt utfordringsbilde og mange hjelpetiltak, forankring og involvering i kommunene, og landing av utfordringsbilde og valg av tiltak.

Anbefalinger

Til slutt kommer vi med tre anbefalinger til videreutvikling av forfasen, som vi mener vil styrke betingelsene for god måloppnåelse (både for forfasen og finne gode tiltak?). Anbefalingene handler for det første om formidling og dialog rundt uttrekket, for det andre om å utvikle en felles nettressurs for aktørene i ordningen, og for det tredje om innretningen på forfasen:

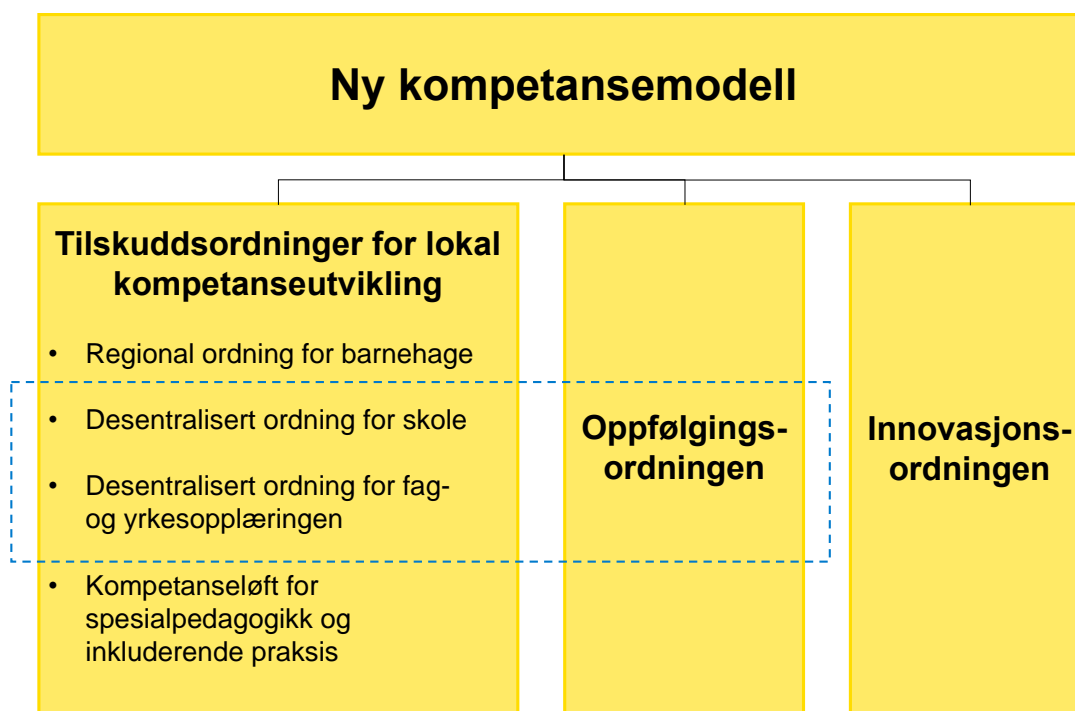
Når det gjelder formidling og dialog rundt uttrekket peker vi for det første på behovet for å sikre at alle kommuner og veiledere får god informasjon både om uttrekksmodellen generelt, og det konkrete datagrunnlaget og tilleggsfaktorer som ligger til grunn for uttrekket av de respektive kommunene. I tillegg peker vi på betydningen av at spørsmål, skepsis og tvil knyttet til indikatorer og uttrekksgrunnlag blir møtt med informasjon og drøftet som legitime spørsmål, framfor å «parkeres» som bortforklaringer. God nok informasjon til å forstå og tolke uttrekksgrunnlaget, og gode muligheter til å få landet tvil og skepsis, er viktig både for motivasjon til å investere i ordningen – og for kvalitet og framdrift i analyse og veiledning.

Det foreligger per i dag lite skriftlig informasjon om oppfølgingsordningen. Vi anbefaler å vurdere om det kan være nyttig med en nettside hvor man samler informasjon om og ressurser for ordningen. Basert på erfaringene fra forfasen gir vi noen konkrete forslag til innhold, men understreker at det her vil være viktig med innspill fra alle aktørgruppene.

For det tredje anbefaler vi å legge innretningen på forfasen og veiledningen tettere opp til det ordinære kvalitetsutviklingsarbeidet som skoleeier har ansvar for å gjøre. En viktig begrunnelse er at dette vil rette veiledningen tydeligere mot det som er hovedformålet for forfasen, og overordnet for hele ordningen: å styrke skoleeierens kompetanse og kapasitet til å drive kvalitetsutvikling gjennom å analysere egen situasjon og sette inn de riktige virkemidlene for å endre den. Det vil bidra til å tydeliggjøre at forfasen ikke bare er et «forprosjekt», som kommer «oppå» alt det andre skoleeier skal gjøre, og der målet først og fremst er å finne tiltak til gjennomføringsfasen. At utviklingsarbeid på skoleeiernivå får hovedfokus i forfasen er særlig viktig fordi tiltakene i gjennomføringsfasen gjerne rettes mer mot spesifikke utviklingsområder for skolene.

1. Innledning

Oppfølgingsordningen er en av flere ordninger i ny modell for kompetanseutvikling. Den nye kompetansemodellen omfatter, slik den først beskrives i stortingsmeldingen «Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen» (Meld. St. 21 (2016-2017), tre ordninger: 1) desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen, 2) oppfølgingsordningen og 3) innovasjonsordningen¹. I ettertid ble det opprettet en egen ordning for desentralisert ordning for kompetanseutvikling innen 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 igangsatt satsingen «Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis», hvor hoveddelen inngår i det som fra 2021 heter tilskuddsordninger 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, og stiplet ramme viser hvilke ordninger som inngår i OsloMets evaluering.



Figur 1 Oversikt over kompetansemodellen. Hvilke ordninger OsloMets evaluering omfatter er markert med stiplet boks.

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

¹ 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.

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 kommuner samt opplegg og varighet for gjennomføring. I den første publikasjonen fra evalueringsprosjektet beskriver vi bakgrunn, historikk, programteori, videreutvikling av ordningen, og foreløpige funn fra den nye modellen til og med høsten 2020 (Lyng m.fl. 2021). I det følgende gjengir vi de elementene som er viktig for å ramme inn dette temanotatet om erfaringer fra forfasen for 2020-uttrekket (OO20).

1.1 Bakgrunn, føringer og programteori

I Stortingsmelding 21 «Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen» beskrives Oppfølgingsordningen eksplisitt som en kompensatorisk ordning i den nye kompetansemodellen (Meld.St. 21 (2016-2017)). Begrunnelsen for ordningen, som innebærer en inngripen i det lokale handlingsrommet, er behovet for at staten i det norske desentraliserte systemet har tiltak som kan sikre alle elever et godt nok opplæringstilbud (likebehandling). Nærmere bestemt, vurderer departementet at forskjellene i norsk skole tilsier at det er behov for å uttrykke tydeligere forventninger til resultater på sentrale områder i opplæringen, i tillegg til at det også er behov for å følge opp noen kommuner og fylkeskommuner mer målrettet på bakgrunn av lokale utfordringer (Meld.St. 21 (2016-2017):94). Ordningen er samtidig et statlig tiltak for å gjøre alle skoleeiere² 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 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 det statlige skoleutviklingsprogrammet «Kunnskapsløftet – fra ord til handling» (2006-2010), (Utdanningsdirektoratet 2011; Dyrkorn m.fl. 2013), med formål om å bidra til å øke skoleeierens kompetanse og kapasitet til å drive kontinuerlig kvalitetsutvikling. Hovedelementene i Veilederkorpset var at et nasjonalt rekruttert korps av veiledere med erfaring og kompetanse fra skoleledelse og skoleeierskap, følges opp av Utdanningsdirektoratet. Veilederne fikk skoleing iblant annet veiledningsmetodikk, organisasjonsutvikling og -endring, ledelse og skolevurdering, og har hatt i oppdrag å bistå og støtte skoleeiere og skoleledere i identifisering og analyse av utfordringer, utviklingsbehov og muligheter, forankring i organisasjonen, valg av utviklingsområde og prioritering av mål (Dyrkorn m.fl. 2013: 4; Utdanningsdirektoratet 2018).

² I Stortingsmelding 21 beskrives at både fylkeskommuner og kommuner omfattes av oppfølgingsordningen, mens Kunnskapsdepartementets oppdragsbrev til Utdanningsdirektoratet kun omfatter kommuner (oppdragsbrev 20-14).

Det finnes lite tilgjengeliggjort skriftlige erfaringer og resultater av Veilederkorpset. Det har vært gjenstand for en evaluering (Dyrkorn m.fl. 2013). 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 fylkesmennene i samarbeid utarbeidet et sett av indikatorer/kriterier for identifiseringen av kommuner.
- at veilederne i Veilederkorpset, fylkesmannsembetene og de utvalgte skoleeierne skulle samarbeide tett for å få en best mulig balanse mellom støtte og utfordring.
- mobilisering og forpliktelse av både administrativt og politisk nivå i deltakerkommunene
- integrering av eventuelt andre tiltak som kommunene deltok i
- dokumentasjon og vurdering av måloppnåelse (Kunnskapsdepartementet 2014 a, b).

Oppfølgingsordningen i Stortingsmelding 21 beskrives som en *styrket* kompensatorisk ordning. Vi oppfatter at denne presiseringen handler om ytterligere grep for å bedre betingelsene for kompensatorisk treffsikkerhet, både i uttrekk/identifisering, i oppfølging og i tilfang og tilpasning av tiltak:

- Fastsetting av et indikatorsett og en *nedre grense for kvalitet*, basert på sentrale mål i opplæringen. *Alle* skoleeiere som faller under den nedre grensen skal få oppfølging, selv om deltakelse i tiltak fortsatt skal være frivillig. Fordi frivillighet innebærer risiko for at lokale skolemyndigheter avslår tilbud om tiltak, selv om de havner under nedre grense flere ganger, åpner departementet i stortingsmeldingen for at de vil vurdere å gjøre ordningen obligatorisk på sikt.³ Indikatorsettet skal ikke være lovregulert, men skal være et verktøy for fylkesmannsembetene i identifiseringen av skoleeiere som trenger veiledning og oppfølging. Indikatorsettet skal være godt kjent og forankret i sektor.⁴
- Tiltakene tilpasses lokale behov: Det skulle fortsatt være mulig å velge veilederkorps som tiltak⁵, men tilfanget av tiltak ble utvidet til et bredere spekter, som 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.
- Statsforvalterne skal bidra til at tiltakene blir mer målrettet mot skoleeiere som har størst utfordringer, gjennom skjønnsmessig vurdering av hvilke tiltak som er aktuelle, og balansering av sin rolle som veileder og tilsynsmyndighet (: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 dermed kan målrette sin støtte enda mer presist mot kommuner med store utfordringer. I tillegg økes kapasiteten,

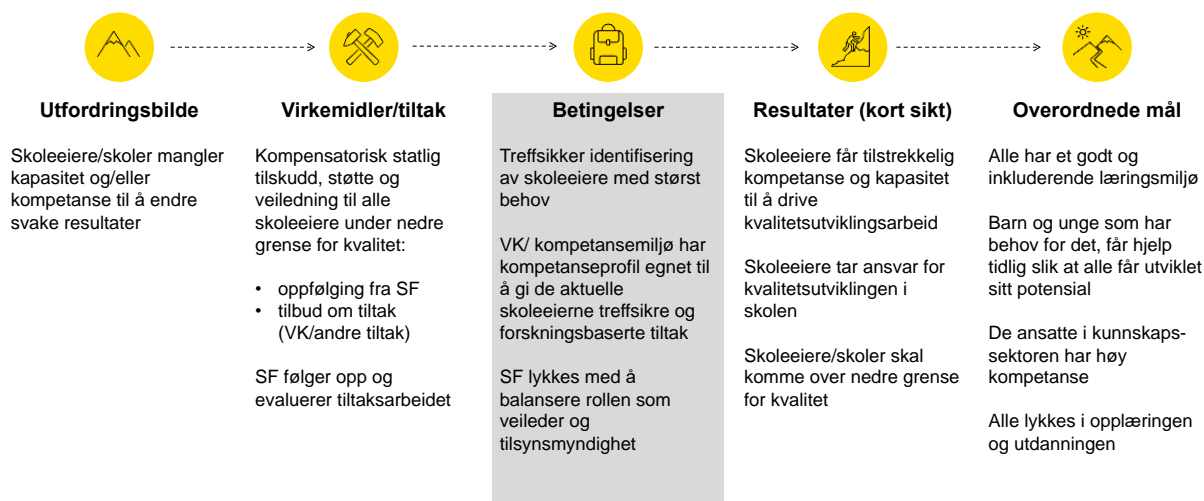
³ Spørsmålet om obligatorisk deltakelse har i ettertid blitt adressert på ulike måter. Det har blitt tonet ned av myndighetene (jfr. Lyng m.fl. 2021), men er nå nylig tatt opp igjen av Ekspertutvalget for skolebidrag. Utvalget foreslår å utrede en strategi for sanksjoner, for eksempel etter modell av ROBEK, som kan brukes overfor kommuner og skoler som over tid har dårlige resultater på flere områder.

⁴ 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 Fylkesmannens skjønnsmessige vurderinger.

⁵ I 2020-uttrekket var det ingen av kommunene som valgte veilederkorps som tiltak for gjennomføringsfasen, og ordningen med veilederkorps er nylig besluttet avvirket. Opplysning fra fagansvarlig for oppfølgingsordningen, høsten 2021.

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.⁶

Som for de andre ordningene som inngår i evalueringsprosjektet, har vi laget det som kalles en logisk modell, som gir en oversikt over vår forståelse av myndighetenes programteori for oppfølgingsordningen.⁷ Modellen angir hovedelementer når det gjelder utfordringsbilde, virkemidler, antatte betingelser, resultater på kort sikt, samt overordnede mål for ordningen, slik det beskrives i Stortingsmelding 21.⁸



Figur 2 Logisk modell for oppfølgingsordningen

Note: SF=Statsforvalteren

1.2 Videreutvikling av ordningen

Som beskrevet over, var 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 fylkesmennene også utfordringer i løpet av de to første årene med den nye ordningen (Utdanningsdirektoratet 2019). Overordnet kan man si at disse utfordringene nettopp handlet om treffsikkerheten på uttrekket av kommuner og på tiltakene.

Når det gjelder identifisering av kommuner til ordningen, var erfaringene fra de første to uttrekkene at de til sammen 68 kommunene i hovedsak var små, med få skoler, lærere og elever. For det andre, så man at kommuner som fylkesmennene var bekymret for, ikke ble fanget opp. Dette gjaldt særlig kommuner med store kvalitetsforskjeller internt, og der større skoler med flere

⁶ 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.

⁷ I det første temanotatet fra evalueringen beskriver vi nærmere hvordan vi bruker programteori i evalueringsprosjektet (Lyng m.fl. 2021).

⁸ 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.

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 hadde omtrent halvparten av kommunene valgt andre tiltak enn Veilederkorpsset. Direktoratet erfarte at det var utfordrende å vurdere om disse andre tiltakene var tilstrekkelige og hadde nødvendig kvalitet for å nå målet med deltakelse i oppfølgingsordningen. Direktoratet ønsket derfor at fylkesmennene, 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 fylkesmennene 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 oppdrag⁹ 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 fylkesmennenes 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 statsforvalter en utvidet og enda 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 disse endringene, som ble innført for 2020-uttrekket, foregår den praktiske gjennomføringen nå slik: I den nye modellen for uttrekk av kommuner til oppfølgingsordningen har uttrekket blitt todelt: Ett «gjennomsnittsuttrekk» på 30 kommuner, som fortsatt identifiseres på bakgrunn av kommunenes gjennomsnittsskåre på indikatorsettet¹⁰, og ett «spredningsuttrekk» på inntil 10 kommuner som trekkes ut på denne måten: Først identifiseres kommuner med utgangspunkt i spredningsskåre på samme indikatorsett. 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. Så får statsforvalterne lister over identifiserte kommuner fra Utdanningsdirektoratet, som de rangerer etter hvilke de vurderer som mest aktuelle for deltakelse i ordningen. Rangeringen diskuteres med Utdanningsdirektoratet, og direktoratet gjør den siste samlede vurderingen og fastsetter endelig uttrekk.¹¹ 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.

⁹ Kunnskapsdepartementet 2019a.

¹⁰ 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).

¹¹ De to uttrekkene omtales som hhv «indikatoruttrekket» og «vurderingsuttrekket» av aktører i ordningen, men vi har valgt å bruke «gjennomsnittsuttrekket» og «spredningsuttrekket» fordi det tydeliggjør forskjellen i beregningsgrunnlaget, og fordi både indikatorene og en viss grad av vurdering benyttes i begge deluttrekk. Utrekksmodell, beregningsgrunnlag og prosessen fram til endelig uttrekk blir beskrevet mer detaljert i kapittel 2.

Tilbudet gjennom oppfølgingsordningen starter med den ettårige forfasen, der kommunen skal analysere egne data og danne seg et utfordringsbilde, med bistand fra statsforvalteren og eksterne veiledere. I tillegg skal kommunen planlegge tiltak, finne kompetansemiljø, samt planlegge og forankre utviklingsarbeid som skal gjennomføres i påfølgende gjennomføringsfasen. Som vi skal se senere, går samarbeidet mellom skoleeiere, veiledere og statsforvalterne under betegnelsen «trekantsamarbeidet». I løpet av den toårige gjennomføringsfasen skal deltakerkommunene gjennomføre utviklingstiltak i samarbeid med kompetansemiljø. De skal også evaluere tiltakene og planlegge videreføring av utviklingsarbeid. De to fasene og tidslinjen for 2020-uttrekket er beskrevet på direktoratets hjemmesider.¹² 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, med hovedaktiviteter og involverte aktører.



Figur 3. Hovedelementer i oppfølgingsordningen

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. Parallelt med at ordningen ble utvidet med ett år for deltakerkommunene, ble også hyppigheten i uttrekk redusert fra hvert år til annethvert år. Det samlede årlige budsjettet til ordningen er dermed det samme som før endringene.

¹² <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/oppfolgingsordningen/>

I forbindelse med videreutviklingen av oppfølgingsordningen, har statsforvalterne også 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, og derigjennom bidrar til å styrke skoleeiere som har et sterkere utgangspunkt, ønsker man at veilederkompetansen som bygges gjennom oppfølgingsordningen i større grad kan brukes videre lokalt.¹³ I tillegg er en begrunnelse for rekruttering av veiledere fra universitets- og høgskolemiljøer at det er i tråd med et overordnet prinsipp for ordningene i den nye kompetansemodellen: at *kompetanseutviklingen skal være forskningsbasert*.¹⁴

For 2020-uttrekket har det også kommet tilleggsføringer for oppfølgingsordningen med bakgrunn i Stortingsmelding 6, «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO». Nærmere bestemt skal også det spesialpedagogiske feltet i kommunen involveres i oppfølgingsordningen, og kvaliteten på det spesialpedagogiske feltet og PP-tjenesten skal inkluderes i analyse av kompetansebehov i kommunene, slik det også skal gjøres i tilskuddsordningene for lokal kompetanseutvikling etter innføring av Kompetanseløftet (jfr. Meld. St. 6 (2019-2020), Kunnskapsdepartementet 2020).

1.3. Kort programteoretisk oppsummering

Vi avslutter gjennomgangen av videreutviklingen av oppfølgingsordningen med å sette endringene inn i en programteoretisk sammenheng. I den første publikasjonen fra evalueringsprosjektet påpekte vi at det i vår forståelse av myndighetenes programteori er en relativt tett kopling mellom virkemidler/tiltak og ønskede resultater (Lyng m.fl. 2021). Spørsmål om treffsikkerhet – knyttet til identifisering av kommuner, til oppfølging og innretningen på tiltak – har over tid stått sentralt i utvikling og videreutvikling av de kompensatoriske ordningene, fra veilederkorps og framover. I den logiske modellen (figur 3) trekker vi fram tre betingelser for å lykkes med oppfølgingsordningen, som myndighetene vektla ved oppstart: treffsikker identifisering av kommuner, treffsikker veiledning/tiltak og treffsikker oppfølging fra statsforvalter. Endringene fra 2020-uttrekket kan forstås som ytterligere spesifiseringer, eller operasjonaliseringer, av disse betingelsene i myndighetenes programteori for ordningen:

- Endringene i modellen for uttrekk av deltakere er innført for å fange opp kommuner med utfordringer som ikke framkommer i gjennomsnittsberegninger, og identifiseringen av kommunene med størst behov skal sikres gjennom statsforvalternes skjønnsmessige vurdering, basert på den lokalkunnskapen de har til kommunene.
- Endringene når det gjelder innhold, lengde og struktur i ordningen er innført for å styrke treffsikkerheten på oppfølging, støtte og tiltak: Utvidelsen med en ettårig forfase, før en toårig gjennomføringsfase, skal gi kommunene dedikert tid og ekstern bistand fra

¹³ Intervjuer med fagansvarlig for ordningen.

¹⁴ Fagansvarlig, innledning på samling for veiledere og statsforvalterembeter, 9. juni 2020

veiledere og statsforvalter til å gjennomføre analyser av egne data, utfordringer og utviklingsbehov – og arbeide med bred involvering og forankring i kommunen – istedenfor å gå «rett på tiltak». I analysene av intervjuer og samlinger til og med høsten 2020 fant vi dessuten at både direktoratet og statsforvalterne framhevet betydningen av fokus på analysekompetanse og lokal forankring og involvering i forfasen. Programteoretisk sett kan dette forstås som spesifisering av betingelser for at forfasen skal bidra til treffsikre tiltak i gjennomføringsfasen. Det kan imidlertid også forstås som et grep for å sikre at alle skoleeiere, uansett hva slags tiltak de velger for gjennomføringsfasen, får minst ett års veiledning og utviklingsarbeid som er rettet mot hovedmålet for hele oppfølgingsordningen: 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).

- Endringen med at statsforvalterne skal rekruttere lokale veiledere i forfasen, fortrinnsvis fra UH-sektor, kan forstås som et grep som antas å styrke både kvaliteten på veiledning og tiltak i oppfølgingsordningen – og sammenhengen mellom statlige innsatser og ordninger.

1.4 Data

Med endringene fra 2020-uttrekket har vi tilpasset evalueringsdesignet til de nye tidslinjene i faser og uttrekk for oppfølgingsordningen. Nærmere bestemt, vil vi samle inn kvantitative og kvalitative data (utvalg) fra alle relevante aktørgrupper fra forfasen og gjennomføringsfasen for både 2020-uttrekket og 2022-uttrekket. Vi vil rapportere for begge faser i delrapport våren 2023 (2020-uttrekket) og sluttrapport høsten 2025 (begge uttrekk). Med utgangspunkt i nasjonale myndigheters kunnskapsbehov knyttet til videreutvikling og justeringer før neste uttrekk våren 2022, rapporterer vi i dette temanotatet spesifikt om erfaringer fra endringene fra 2020-uttrekket.

Datagrunnlaget for temanotatet omfatter:

- Relevante styringsdokumenter
- Data fra Utdanningsdirektoratets statistikk som er brukt til å beregne hvilke kommunale skoleeiere som skulle delta i uttrekket til oppfølgingsordningen i 2020. For Elevundersøkelsen og Nasjonale prøver gjelder det for årgangene 2017-18, 2018-19 og 2019-20, for grunnskolepoeng gjelder det årgangene 2016-17, 2017-18 og 2018-19. Dataene omfatter samtlige kommuner og kommunale grunnskoler. Det er inngått egen databehandlingsavtale med Utdanningsdirektoratet for tilgang til dataene. I dette notatet har vi benyttet dataene til å undersøke a) *hvilke indikatorer* uttrekkskommunene skårer særlig dårlig på sammenliknet med kommuner som ikke er med i uttrekket, b) forholdet mellom *kommunenes skåre på elementene i uttrekksgrunnlaget og faktisk uttrekk* av kommuner, og c) om det er det mange andre kommuner som har tilsvarende *høye andeler risikopoeng*. Vi har også koplet dataene fra uttrekksgrunnlaget med kommunedata fra Statistisk sentralbyrå, for å undersøke relevante kjennetegn ved kommunene i uttrekket, sammenliknet med kommuner som ikke er trukket ut.
- Intervju (høsten 2020) og opplysninger pr. epost og telefon fra fagansvarlig for oppfølgingsordningen.

- Intervjuer med samtlige statsforvaltere med kommuner i 2020-uttrekket (høsten 2020), samt observasjon på samlinger og samarbeidsmøter for statsforvalterne fra høsten 2019 til høsten 2021. Vi har også samlet inn opplysninger fra statsforvalterne for å kunne lage en oversikt over veiledere i forfasen (antall, kompetansemiljø og kompetanseprofil), samt presentasjoner som statsforvalterne har brukt i formidling og dialog om uttrekket til kommunene. Vi har også fått tilgang på en egen rapport som statsforvalteren i Trøndelag har gjennomført av sin pilot med regionalt veilederlaug.
- Intervjuer med et utvalg på 14 veilederne i ordningen, som består av veiledere med ulik kompetanse, fra ulike kompetansemiljøer, og både med og uten tidligere veiledererfaring fra veilederkorps og tidligere uttrekk i oppfølgingsordningen. Disse har til sammen veiledet 21 av de 39 kommunene i uttrekket, med god spredning i ulike fylker. Intervjuene ble gjennomført høsten 2021.
- Besøk i fire kommuner som varierer når det gjelder størrelse, uttrekksgrunnlag og erfaringer fra forfasen. I de fire kommunene har vi intervjuet representanter for administrativ skoleeier, politisk skoleeier, skoleledere, lærere og hovedtillitsvalgte, samt representanter for støttesystemet i og rundt skolen. Fra støttesystemet er det først og fremst PPT-ledere som har deltatt i intervjuer, men enkelte representanter som barnehagestyrer, fagarbeidere/assistenter, helsesykepleier, spes.ped-koordinator og sosiallærer/rådgiver inngår i det samlede utvalget. Vi har til sammen gjennomført 15 intervjuer i løpet av høsten 2021. Intervjuene består i hovedsak av gruppeintervjuer med flere representanter for samme funksjon/stilling (dvs. separate gruppeintervjuer for hhv. lærere/tillitsvalgte, skoleledere, politikere, administrativ skoleeier osv). Sammensetningen varierte imidlertid noe etter lokale forhold (hvor mange som var ansatt i ulike funksjoner, hvem som hadde anledning når, om noen hadde arbeidet særlig tett sammen på tvers av funksjon og ønsket å bli intervjuet sammen osv.). Tre informanter ble intervjuet alene.
- Svar fra evalueringsskjema for forfasen, som Utdanningsdirektoratet har sendt ut til skoleeiere, veiledere og statsforvaltere. Det er viktig å påpeke at svarene på evalueringsskjemaene er sendt inn gjennom høringssystemet, og dermed ikke er anonyme. Det rapporteres eksplisitt om kritikk og utfordringer knyttet til elementer ved uttrekksmodellen, forfasen og ved egen og andres roller og bidrag. Vi må likevel ta høyde for en viss påholdenhet i denne rapporteringen.

1.5. Forskningsspørsmål og gangen i notatet

Det er et omfattende datamateriale som er samlet inn fra forfasen for 2020-uttrekket, og det vil også inngå i og bli videre analysert i senere publikasjoner. I dette temanotatet konsentrerer vi oss om å presentere hovedfunn knyttet til sentrale spørsmål for 2020-uttrekket og den nye forfasen. De overordnede forskningsspørsmålene for analysene har vært i hvilken grad identifiseringen av kommuner er treffsikker, og hvilke erfaringer de ulike aktørene har hatt med forfasen. Med bakgrunn i den foregående gjennomgangen av vår forståelse av ordningen og endringene fra 2020-uttrekket, har vi valgt å se spesielt på:

- 1) Uttreksmodell og kjennetegn ved uttrekket (resultatprofil og bakgrunnsprofil ved uttrekkskommunene sammenliknet med andre kommuner)
- 2) Dialogen om uttrekk og deltakelse
- 3) Trekantsamarbeidet og Utdanningsdirektoratets rolle
- 4) Veilederne og veiledningen

- 5) Lokal forankring og involvering
- 6) Analyse og analysearbeid
- 7) Utfordringsbilde og valg av tiltak

Notatet er strukturert etter disse temaene, og i framstillingen har vi lagt vekt på å identifisere utviklingspunkter til kommende uttrekk. Avslutningsvis kommer en oppsummerende drøfting med anbefalinger.

2. Uttreksmodell og kjennetegn ved 2020-uttrekket

2.1 Uttreksmodellen

Siden innføringen av oppfølgingsordningen har til sammen 93 kommuner deltatt i ordningen.¹⁵ Uttrekkene for 2017 og 2018 omfattet 68 kommuner, mens 2020-uttrekket, som deltar etter endringer i ordningen, omfatter 39 kommuner. Det innebærer at 22 prosent av landets kommuner har vært trukket ut til ordningen i løpet av perioden 2017-2020.¹⁶

Som beskrevet i innledningen, utarbeidet Utdanningsdirektoratet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet et indikatorsett for uttrekk av kommuner ved innføring av oppfølgingsordningen.¹⁷ Innføringen av en todelt uttreksmodell er ny fra og med 2020-uttrekket. Vi vil i det følgende gi en oversikt over beregningsmodell, framgangsmåte, forholdet mellom kommunenes skåre på elementene i uttreksgrunnlaget og faktisk uttrekk av kommuner på indikatorene samt hovedmomenter i den skjønnsmessige vurderingen. Vi har benyttet ulike kilder i beskrivelsen av uttreksmodellen; selve datagrunnlaget for uttrekket, et notat fra direktoratets statistikkavdeling¹⁸ og opplysninger fra fagansvarlig for ordningen og intervjuer med statsforvalterne. Dataene fra uttrekket, som omfatter samtlige kommuner og kommunale grunnskoler, er først redusert til å omfatte kun de samlede dataene for hver kommune. Deretter er dataene koplet til bakgrunnsdata om kommunene, hentet fra Statistisk sentralbyrås statistikkbank.

¹⁵ Tidligere kunne kommuner som ikke var en del av ordningen be om støtte fra veilederkorpset, forutsatt at veilederkorpset hadde kapasitet. 5 kommuner har mottatt slik støtte på forespørsel.

¹⁶ Regnet med basis i de 422 kommunene som eksisterte i 2019. Grunnen til at summen av kommuner i de hvert av uttrekkene til sammen overstiger 93, er at noen kommuner har deltatt i flere uttrekk.

¹⁷ Det ble gjort en endring av indikatorsettet mellom første og andre uttrekk. Indikatorsettet ble utvidet til også å inneholde indikatorer fra Elevundersøkelsen for 7. trinn (støtte fra lærer, mobbing og motivasjon). I det første uttrekket var det bare for 10. trinn, dvs. at antall indikatorer økte fra 8 til 11 indikatorer.

¹⁸ «Modell for identifisering av kommuner til oppfølgingsordningen», internt notat, Utdanningsdirektoratet.

Tabell 1 Indikatorer og vekting av elementene i uttrekkene

Kriterier	Indikatorer	Mulige risikopoeng	Totalt antall mulige risikopoeng	Vekting av elementer i uttrekksgrunnlaget ¹
Læringsutbytte (data fra nasjonale prøver)	Andel elever på mestringsnivå 1 i lesing 5. trinn	9	36 poeng	31%
	Andel elever på mestringsnivå 1 i lesing 8. trinn	9		
	Andel elever på mestringsnivå 1 i regning 5. trinn	9		
	Andel elever på mestringsnivå 1 i regning 8. trinn	9		
Grunnskolepoeng (beregnet ut fra alle standpunkt- og eksamenskarakterer)	Skolens grunnskolepoeng de siste 3 årene	27	27 poeng	23%
Læringsmiljø (data fra elevundersøkelsen 7. og 10. trinn)	Støtte fra lærer (indeks) 7. trinn	9	54 poeng	46%
	Støtte fra lærer (indeks) 10. trinn	9		
	Motivasjon (indeks) 7. trinn	9		
	Motivasjon (indeks) 10. trinn	9		
	Mobbing (indeks) 7. trinn	9		
	Mobbing (indeks) 10. trinn	9		
Totalt antall mulige poeng			117 poeng	100%

¹ Vektingen er ikke relevant på skolenivå, da ikke alle skolene har alle elementene i uttrekksgrunnlaget (dvs. læringsutbytte på 5. og 8. trinn, elevundersøkelsen 7. og 10. trinn). Med noen unntak er vektingen relevant på kommunenivå. Dersom kommunen ikke har barn på alle trinn i alle årene som omfattes av uttrekksgrunnlaget, dersom en nasjonal prøve ikke blir gjennomført et år, eller at elevundersøkelsen ikke blir gjennomført et år på et trinn, vil kommunen ha lavere maks skåre. 72 av 422 kommuner hadde mindre enn 117 mulige risikopoeng i 2020-uttaket. Mange av disse er svært små kommuner. Åtte av kommunene i gjennomsnittsuttrekket og fire av kommunene i spredningsuttrekket hadde mindre enn 117 mulige poeng.

Uttrekket av kommuner til oppfølgingsordningen skjer med utgangspunkt i en utregning av risikopoeng for hver skole. Risikopoengene deles ut etter indikatorer på tre hovedkriterier: resultater på nasjonale prøver for 5. og 8. trinn (andel elever på laveste mestringsnivå (1) i regning og lesing), gjennomsnittlig grunnskolepoeng for 10. trinn og Elevundersøkelsen for 7. og 10. trinn (støtte fra lærer, motivasjon, mobbing), basert på de tre siste tilgjengelige årgangene for de ulike datasettene. Vi vil imidlertid påpeke at det ikke er et kriterium at man må ha svake resultater over tid på de samme indikatorene, og det kan dermed være ulike indikatorer en får risikopoeng fra,

for hhv år 1, år 2, og år 3. I uttrekket er det stor variasjon over tid i hvilke indikatorer kommunene høster risikopoeng fra, og fra hvilke skoler.

Antall mulige risikopoeng skoler kan få på hver av indikatorene for læringsutbytte og læringsmiljø pr. årgang er 1 poeng for skåre under nasjonal grense (nasjonalt gjennomsnitt) og 3 poeng for skåre under absolutt grense (en grense fastsatt av Utdanningsdirektoratet, og som er lavere enn nasjonalt gjennomsnitt).¹⁹ For grunnskolepoeng tildeles 3 risikopoeng pr. årgang hvis skolen er under nasjonalt snitt, og 9 risikopoeng hvis skolen er under absolutt grense. Av ulike grunner har ikke alle skolene tall for alle elementene. Det regnes derfor ut en andel risikopoeng av det antallet mulige risikopoeng hver skole har.

På samme måte som for skolene, regnes det ut skårer for hver kommune basert på elevenes læringsutbytte, grunnskolepoeng og læringsmiljø. Skåren på hver indikator sammenliknes med nasjonal grense og absolutt grense, og det gis ut risikopoeng som summeres på kommunalt nivå og divideres med antall mulige risikopoeng for kommunen. De 30 kommunene i «gjennomsnitts-uttrekket» velges ut fra deres andel risikopoeng: jo høyere andel risikopoeng, desto større sannsynlighet for å trekkes ut.

I tillegg trekkes det ut inntil ti kommuner i det vi kaller «spredningsuttrekket», basert på følgende kriterier:

- at kommunen har en viss spredning som måles som høyest risikopoeng minus lavest risikopoeng på skolene i kommunen.
- at kommunene også har minst én skole i laveste kvartil sett i forhold andel risikopoeng på landsbasis.

Spredningsuttrekket ble gjennomført ved at direktoratet først identifiserte ca. 30 kommuner som oppfylte begge kriteriene.²⁰ Lister med oversikt over disse kommunene ble sendt til respektive statsforvaltere for vurdering. Statsforvalterne sendte sine vurderinger tilbake, hvorpå Udir etter dialog med statsforvalterne foretok en helhetlig vurdering og fastsatte det endelige antallet på ni kommuner som utgjør spredningsuttrekket for 2020. Det totale antallet kommuner i 2020-uttrekket er dermed 39. I dette kapitlet baserer vi oss i stor grad på opplysningene om kommunene som lå til grunn for uttrekket, dvs. 2019-data. Analysene er derfor i hovedsak basert på de kommunene som eksisterte før kommunesammenslåingene i januar 2020. Tre av kommunene i spredningsutvalget er sammenslåtte kommuner, slik at de ni kommunene i utvalget består av 15 '2019-kommuner'.

Ved å analysere datafilen fra Udir med opplysninger om skåren på de ulike indikatorene for samtlige kommuner, har vi sett nærmere på a) hvilke indikatorer uttrekkskommunene skårer særlig dårlig på sammenliknet med kommuner som ikke er med i uttrekket, b) forholdet mellom kommunenes skåre på elementene i uttrekksgrunnlaget og faktisk uttrekk av kommuner, og c) om det er det mange andre kommuner som har tilsvarende høye andeler risikopoeng.

Ved en rangering av kommunene basert på andel risikopoeng og spredning, ser vi at uttrekket ikke entydig har fulgt rekkefølgen i rangeringen.

For gjennomsnittsuttrekket finner vi at femten av kommunene som rangeres blant de 40 kommunene med høyest andel risikopoeng, ikke er trukket ut, mens 23 er trukket ut til gjennom-

¹⁹ Siden de nasjonale grensene endrer seg fra år til år, besluttet Udir at «det burde være en fast grense mellom absolutte og nasjonale grenser. Dette ble løst ved at vi beregnet en gjennomsnittlig differanse for de tre årene, for hver indikator for uttrekket som ble gjort i 2018. Absolutte grenser får vi derfor ved å legge til/trekke fra denne gjennomsnittlige differansen på de nasjonale grensene for hver indikator» (Udir-notat 'Modell for identifisering av kommuner til oppfølgingsordningen').

²⁰ Opplysning fra fagansvarlig for ordningen i Udir.

snittsuttrekket, og to er med i spredningsuttrekket (se under). De siste syv kommunene som er trukket ut i gjennomsnittsuttrekket ligger i gruppen 41-51 av kommunene med høyest risikopoeng. Fra Utdanningsdirektoratet får vi opplyst at de har gjort en gjennomgang av rangeringen og tatt ut kommuner som enten allerede var inne i ordningen, eller hvor andre særskilte forhold tilsa at de ikke var i målgruppa for ordningen (for eksempel spesialskoler som slår sterkt ut på resultatene).

Andelen risikopoeng blant kommunene i uttrekket er fra 59 (dårligst skåre blant de som trukket ut) til 37,6 (best blant de som er i uttrekket). 18 av de kommunene som *ikke* er trukket ut har høyere andel risikopoeng enn kommunen med lavest andel risikopoeng i det endelige uttrekket.²¹

Dessuten viser fordelingen på uttrekksindikatorerne at det er en rekke kommuner som bare har marginalt lavere andel risikopoeng enn den beste i uttrekket. Fire kommuner har andel risikopoeng på 36-tallet, og ytterligere 13 kommuner har en andel på 35-tallet. Til sammenligning er nasjonalt snitt for andel risikopoeng 23,5. De 15 beste kommunene i Norge har en andel risikopoeng på under 5, mens hele 53 kommuner har en andel på under 10. Denne gjennomgangen viser at det er store forskjeller i kommunenes skårer på indikatorerne, men også at det er flere kommuner enn de som er trukket ut til gjennomsnittsuttrekket som skårer dårlig.

For uttrekket basert på spredning finner vi at de 12 kommunene med størst spredning (og som samtidig har minst én skole i nederste kvartil) ikke er med i uttrekket. Syv av disse er store kommuner (over 75 000 innbyggere), mens fire er mellomstore kommuner (10 000-75 000 innbyggere) og én er liten (under 10 000 innbyggere). Blant kommunene i spredningsuttrekket er det tre kommuner som ble slått sammen 1. januar 2020. Spredningen i disse kommunene ser ut til å oppstå på grunn av sammenslåingen. Alle de opprinnelige 15 kommunene (unntatt én) har relativt liten intern spredning før sammenslåing. Kjennetegn ved alle de tre sammenslåtte kommunene som er med i ordningen er at de opprinnelige kommunene skårer veldig forskjellig på risikopoengene. Dette representerer trolig en annen type utfordring for kommunene enn det som ikke-sammenslåtte kommuner med stor spredning står overfor. De sammenslåtte kommunene skal jobbe med å utvikle en felles kultur i kommunen og skoleeierskap for skoler som tidligere har tilhørt ulike skoleeiere, men har ikke nødvendigvis utfordringer knyttet til kapasitet og/eller kompetanse i skoleeiers kvalitetsutviklingsarbeid.

Som beskrevet i Temanotat 1, har flere statsforvaltere vurdert at store bykommuner burde inkluderes i ordningen, mens direktoratet har vurdert at ordningen ikke er dimensjonert for så store kommuner. Videre beskriver vi i notatet at statsforvalterne opplever å ha godt grunnlag for å foreta den skjønnsmessige vurderingen av spredningsuttrekket. Det er stort sammenfall i hvilke kunnskapskilder som går igjen i embedene: ROS-analyser, kommunebilder, tilsyn og klagesaker, erfaring med hvordan skoler og skoleeier arbeider med å følge opp saker og pålegg, samt oppfølging i forbindelse med andre pågående innsatser. Dette innebærer at statsforvalter blir kjent med skolers og kommuners systemer, rutiner og utfordringer – og med bredden av aktører som arbeider i og opp mot skolesektoren i kommunen. I tillegg rapporterer statsforvalterne at de drøfter sine vurderinger med kolleger og grupper i embedet som arbeider med disse relevante områdene. Fra embedene oppgis følgende hovedgrunner til ikke å ta med kommuner i uttrekket: Kommunene var allerede i gang med relevante utviklingstiltak, de ble vurdert å ha tilstrekkelig belastning med pågående kommunesammenslåing, embedet hadde allerede planlagte tilsyn med kommuner/skoler, eller vurderte at den samlede kjennskapet de hadde til kommunen gjorde at det ikke var tilstrekkelig grunn til bekymring til at kommunen skulle være med i «spredningsuttrekket» (Lyng m.fl. 2021).

²¹ Det er fra myndighetenes side ikke satt noen nedre nasjonal eller absolutt grense for andel risikopoeng samlet. Disse grensene finnes bare for enkeltindikatorer.

2.2 Resultatprofil for 2020-uttrekket

Som vist over, baserer uttrekksmodellen seg på indikatorer for læringsmiljø så vel som læringsresultater, og på ulike klassetrinn. Vi har sett nærmere på de kommunene som er med i uttrekket for 2020, og koplet dataene fra uttrekksgrunnlaget med kommunedata fra Statistisk sentralbyrå. Med utgangspunkt i disse dataene har vi søkt å belyse følgende spørsmål:

- Hvordan er uttrekkskommunenes resultatprofil?
- Hvilke elementer skårer de særlig dårlig på, sammenliknet med andre norske kommuner?

I tabell 2 viser vi hvor mye høyere kommunene i gjennomsnittsuttrekket og spredningsuttrekket ligger i andel risikopoeng sammenliknet med alle andre norske kommuner.

Tabell 2 Resultatprofil for kommuner i uttrekkene (tallene i parentes viser minimum og maksimum skårer for kommunene i de to uttrekkene)

	Lesing og regning	Grunnskolepoeng	Læringsmiljø
Kommuner i gjennomsnittsuttrekket	1,8 ganger høyere andel risikopoeng enn andre kommuner (spredning 0,49-2,95)	2,5 ganger høyere andel risikopoeng enn andre kommuner (spredning 1,02-4,57)	2,1 ganger høyere andel risikopoeng enn andre kommuner (spredning 0,58-3,60)
Kommuner i spredningsuttrekket	1,3 ganger høyere andel risikopoeng enn andre kommuner (spredning 0,49-2,71)	1,5 ganger høyere andel risikopoeng enn andre kommuner (spredning 0,00-3,05)	1,1 ganger høyere andel risikopoeng enn andre kommuner (spredning 0,00-1,95)

De kommunene som er med i uttrekket har først og fremst høye andeler risikopoeng på indikatoren grunnskolepoeng, mens de ikke ligger like langt bak i målt læringsutbytte for lesing og regning. Dette gjelder både kommuner i gjennomsnittsuttrekket og kommuner i spredningsuttrekket, men avstanden til snittet av alle andre kommuner er langt større for kommunene i gjennomsnittsuttrekket. I snitt har kommunene i gjennomsnittsuttrekket 2,5 ganger høyere andel risikopoeng knyttet til grunnskolepoeng sammenliknet med snittet for kommuner som ikke er med i oppfølgingsordningen.²² Kommunene i gjennomsnittsuttrekket skårer også dårlig på indikatoren for læringsmiljø, mens kommunene i spredningsuttrekket bare har litt dårligere skåre enn andre kommuner på denne indikatoren. Tabellen viser også at spredningen mellom kommunene er særlig stor i andel risikopoeng for grunnskolepoengene. For kommunene i gjennomsnittsuttrekket er spredningen også høy for læringsmiljø.

Hvis vi ser vekten av elementene i uttrekksgrunnlaget og problemomfanget i sammenheng, tyder dette på at alle elementene har betydning for uttrekket, men at grunnskolepoeng og (for kommunene i gjennomsnittsuttrekket) læringsmiljø veier tyngst ved uttrekket. Læringsmiljø har en betydelig vekt i utregningen, samtidig som kommunene i gjennomsnittsuttrekket skårer dårlig på dette sammenliknet med andre kommuner.

En nærmere analyse av de ulike elementene i læringsmiljøet – støtte fra lærer, motivasjon og mobbing – viser klare forskjeller (Tabell 3).

²² Vi har gjennomført tilsvarende analyser der kommuner med over 100 000 innbyggere er ekskludert fra sammenlikningsgruppen, men dette gir ikke vesentlige endringer i resultatene.

Tabell 3 Resultatprofil for elementene i indikatoren 'læringsmiljø' for kommuner i uttrekkene (tallene i parentes viser minimum og maksimum skårer for kommunene i de to uttrekkene)

	Støtte fra lærer	Motivasjon	Mobbing
Kommuner i gjennomsnittsuttrekket	2,1 ganger høyere andel risikopoeng enn andre kommuner (spredning 0,00-3,65)	1,9 ganger høyere andel risikopoeng enn andre kommuner (spredning 0,44-3,50)	2,4 ganger høyere andel risikopoeng enn andre kommuner (spredning 0,43-5,17)
Kommuner i spredningsuttrekket	0,9 ganger høyere andel risikopoeng enn andre kommuner (spredning 0,00-2,43)	1,2 ganger høyere andel risikopoeng enn andre kommuner (spredning 0,00-2,33)	1,2 ganger høyere andel risikopoeng enn andre kommuner (spredning 0,00-3,73)

Særlig på området 'mobbing' har kommuner i gjennomsnittsuttrekket betydelig høyere andel risikopoeng enn snittet av kommuner som ikke er med i oppfølgingsordningen. Også støtten fra lærer oppfattes som dårligere i kommunene i gjennomsnittsuttrekket, mens forskjellen mellom kommuner i gjennomsnittsuttrekket og andre kommuner er noe mindre når det gjelder motivasjon. Bildet for kommunene i spredningsuttrekket er ganske annerledes. For det første er forskjellen mellom snittet for uttrekkskommunene og snittet for andre kommuner mye mindre. På indikatoren 'støtte fra lærer' skårer kommunene i spredningsuttrekket i snitt bedre enn kommuner som ikke er i oppfølgingsordningen. På motivasjon og mobbing ligger de litt dårligere an. For begge uttrekkene ser spredningen mellom kommunene ut til å være størst når det gjelder mobbing.

2.3 Bakgrunnsprofil for kommunene i 2020-uttrekket

Det samlede uttrekket består av kommuner fra til sammen åtte fylker, og 24 av de 39 kommunene ligger i de tre nordligste fylkene (Troms og Finnmark, Nordland og Trøndelag), mens Møre og Romsdal, i tillegg til Oslo, er det eneste fylket som ikke har kommuner i ordningen i 2020-uttrekket.²³ For de resterende fylkene, ligger antall kommuner i uttrekket mellom én og fire. Hovedbildet med at de tre nordligste fylkene er overrepresentert med kommuner i ordningen, er altså felles mellom dette uttrekket og de to uttrekkene med «gammel» uttrekksmodell.

Som beskrevet i Temanotat 1, trekkes både kommunestørrelse og utfordrende rammebetingelser inn i diskusjoner om oppfølgingsordningens treffsikkerhet. Med utgangspunkt i observasjoner og erfaringer fra de første uttrekkene i oppfølgingsordningen av at mange av deltakerkommunene har utfordringer knyttet til ulike typer rammebetingelser, vurderer også direktoratet at et viktig spørsmål framover er om ordningen, slik den er nå, har de rette virkemidlene og verktøyene. Under ser vi nærmere på et utvalg kjennetegn ved de kommunene som er trukket ut til oppfølgingsordningen. Har de andre felles kjennetegn enn at de skårer dårlig på indikatorene i uttrekksfila?

Vi baserer oss her på data for 2019, dvs. året før kommunesammenslåingen i 2020. Det betyr at analysene av spredningsuttrekket er gjort med utgangspunkt i de opprinnelige 15 kommunene

²³ Hvis vi tar utgangspunkt i kommunene før sammenslåingen i 2020, og som dannet utgangspunkt for uttrekket, ser vi at 29 av 45 kommuner lå i fylkene fra Trøndelag og nordover. Én av kommunene lå i Møre og Romsdal, men ble liggende i Trøndelag etter sammenslåing.

som fra 2020 utgjør de tre sammenslåtte kommunene som inngår i uttrekket. Dataene er hentet fra Statistisk Sentralbyrås statistikkbank.²⁴

Kommunene i gjennomsnittsuttrekket

Vi ser for det første at kommunene som er trukket ut i gjennomsnittsuttrekket er små, med relativt færre innbyggere og få kommunale grunnskoler²⁵ (Tabell 4). I gjennomsnittsuttrekket har tolv av 30 kommuner (40 prosent) bare én grunnskole,²⁶ mens fjorten av kommunene (47 prosent) har 2-5 skoler. Bare fire av uttrekkskommunene (13 prosent) har flere enn fem skoler. Til sammenlikning har 19 prosent av kommunene som *ikke* deltar i oppfølgingsordningen kun én skole, mens 32 prosent har seks skoler eller flere.

Tabell 4 Antall skoler i kommunene i gjennomsnittsuttrekket og i kommuner som ikke er med i oppfølgingsordningen. Prosent. 2019

	Prosent kommuner i gjennomsnittsuttrekket	Prosent kommuner som ikke er i uttrekket
1 skole	40	19
2-5 skoler	47	49
6-15 skoler	13	27
16-25 skoler	0	2
Mer enn 25 skoler	0	3
Sum	100	100
Antall kommuner	30	373

Med et gjennomsnittlig folketall på 3562, er uttrekkskommunene betydelig mindre enn gjennomsnittet av kommuner som ikke er trukket ut (13555 innbyggere).²⁷ Kommunene i uttrekket har i gjennomsnitt 401 elever i grunnskolen, mens elevtallet for de andre kommunene i snitt er 1618. Kommunene som er trukket ut har jevnt over en noe eldre befolkning. Kommunene skiller seg ikke fra hverandre med hensyn til andel innvandrere, men andelen innbyggere som bor i tettsteder er svært forskjellig for de to kategoriene kommuner: 40 prosent av innbyggerne i uttrekkskommunene bor i tettsteder, mens tilsvarende for kommuner ellers er 56 prosent. Kommunene i gjennomsnittsuttrekket er altså små og spredtbygde sammenliknet med andre kommuner.

²⁴ Resultatene som vises her, omfatter alle kommunene. Vi har gjennomført analyser der vi holder kommunene med mer enn 100 000 innbyggere utenfor, men med unntak av gjennomsnittlig innbyggertall, gir dette minimale endringer i resultatene.

²⁵ Grunnlaget for uttrekket omfatter kun kommunale grunnskoler.

²⁶ Her baserer vi oss på antallet skoler som inngår i uttrekksgrunnlaget. Enkelte kommuner har skoler som ikke er med fordi skolen bare har trinnene 1-4, og derfor ikke dekkes av indikatoren i uttrekket. Dette gjelder to av kommunene i gjennomsnittsuttrekket, som har to skoler selv om de står oppført kun med én. Privatskoler er heller ikke med i uttrekksgrunnlaget.

²⁷ Hvis vi holder de største kommunene (med over 100000 innbyggere) utenfor, er gjennomsnittlig innbyggertall for kommunene som ikke er med i oppfølgingsordningen 9848.

Tabell 5 Demografiske forhold i kommuner i gjennomsnittsuttrekket og i andre kommuner

	Folketall 2019	Antall grunnskoleelever (snitt)	Andel 6-15 år	Andel 65 år og eldre	Innvandrerbefolkning (andel)	Innbyggere som bor i tettsteder (andel)
Kommuner i uttrekket	3562	401	11 %	23 %	13 %	40 %
Kommuner ikke i uttrekket	13555	1618	12 %	21 %	13 %	56 %

Vi ser av tabellen under (Tabell 6) at kommunene som er trukket ut i gjennomsnittsuttrekket gjennomgående har noe større sosiale utfordringer og innbyggere med noe lavere utdanningsnivå sammenliknet med andre kommuner. Andelen innbyggere med uføretrygd er i snitt 14 prosent for kommunene i uttrekket, mot 12 prosent i andre kommuner. Tilsvarende har 36 av 1000 barn i uttrekkskommunene tiltak fra barnevernet, mens tilsvarende for de andre kommunene er 32.

Én av tre (33 prosent) innbyggere på 16 år og over i kommuner i uttrekket har kun grunnskolenivå på utdanningen, mot 29 prosent i kommunene som ikke er trukket ut. Det samme bildet ser vi også for utdanning på universitets- og høyskolenivå, men her er andelen lavere for kommuner i uttrekket. Vi finner ingen forskjeller mellom snittet for kommunene når det gjelder andel elever som får særskilt norskopplæring eller spesialundervisning.

Tabell 6 Sosiale forhold og utdanningsnivå i kommuner i gjennomsnittsuttrekket og i andre kommuner

	Andel med uføretrygd 18-66 år	Barn med barneverntiltak per 1 000 barn	Andel 16+ år med utdanning på grunnskolenivå	Andel 16+ år med universitets- og høyskoleutdanning	Andel elever som får særskilt norskopplæring	Andel elever som får spesialundervisning
Kommuner i uttrekket	14 %	36	33 %	22 %	4 %	9 %
Kommuner ikke i uttrekket	12 %	32	29 %	25 %	4 %	9 %

Vi har også sett på forskjeller i kommuneøkonomien mellom kommunene (Tabell 7). Kommunene i uttrekket har i snitt høyere frie inntekter per innbygger sammenliknet med kommuner som ikke er med i ordningen. Dette henger i noen grad sammen med at kommunene i uttrekket er små og kompenseres for smådriftsulemper ved overføringer fra staten. Dette speiles også i de betydelig høyere driftsutgiftene til skole pr elev i uttrekkskommunene. Når det gjelder utgiftene til skole som andel av kommunebudsjettet, som kan sees som en indikator på kommunens prioritering av skole, er bildet litt annerledes. Her ligger kommunene i uttrekket noe lavere enn andre kommuner. Dette kan skyldes at den demografiske sammensetningen er forskjellig i uttrekkskommunene sammenliknet med andre kommuner, med relativt sett flere eldre og færre yngre.

Tabell 7 *Kommuneøkonomi og utgifter til skole i kommuner i gjennomsnittsuttrekket og i andre kommuner*

	Frie inntekter per innbygger	Netto driftsutgifter til grunnskolesektor, per innbygger 6-15 år (kr)	Netto driftsutgifter til grunnskolesektoren, i prosent av samlede netto driftsutgifter
Kommuner i uttrekket	73356	170836	22 %
Kommuner ikke i uttrekket	66168	144383	23 %

ROBEK-registeret er et register over kommuner som er i økonomisk ubalanse eller som ikke har vedtatt økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet innenfor de fristene som gjelder. Kommunene i ROBEK er underlagt statlig kontroll med årsbudsjettet, låneopptak og langsiktige leieavtaler, og har slik sett mindre økonomisk handlefrihet enn andre kommuner. Vi har sjekket hvor mange av kommunene i oppfølgingsordningen som er, eller har vært, i ROBEK-registeret.²⁸ Blant de 18 kommunene som er i registeret nå, er fire i oppfølgingsordningen (tre i gjennomsnittsuttrekket og én i spredningsuttrekket). Hvis vi ser på hvorvidt kommunene har vært i ROBEK over tid, samt hvor mange ganger og hvor lenge de har vært i ROBEK, ser vi at 16 av de 30 kommunene (53 prosent) i gjennomsnittsuttrekket har vært i registeret én eller flere ganger siden det ble opprettet i 2001.²⁹ Tilsvarende for spredningsuttrekket er 10 av 15 kommuner (67 prosent). Men kommunene i gjennomsnittsuttrekket skiller seg ikke fra kommuner som ikke er i oppfølgingsordningen i antall ganger de har vært i ROBEK, og de har i snitt vært kortere tid i registeret. Kommunene i spredningsuttrekket har på sin side vært noe oftere i ROBEK, og har også betydelig lengre 'opphold' i registeret enn andre kommuner.³⁰ Resultatene kan henge sammen med at mange av kommunene i gjennomsnittsuttrekket er små, og at de statlige overføringene til de minste kommunene er såpass store, at de jevnt over ikke har større problemer med sin økonomihåndtering enn andre, til tross for noe større sosiale utfordringer. Som vi skal se i neste avsnitt, har kommunene i spredningsuttrekket betydelig høyere folketall, og derfor lavere overføringer og inntekter pr innbygger. Tallene kan tyde på at disse kommunene, med det utfordringsbildet de står overfor, i snitt og over tid har noe vanskeligere med økonomistyringen.

Kommunene i spredningsuttrekket

De ni kommunene i spredningsuttrekket består av seks kommuner som er 'intakte' og tre sammenslåtte kommuner som til sammen omfatter ni tidligere kommuner. Med den nye kommuneinndelingen har disse ni kommunene fra fem til 15 grunnskoler, med unntak av én kommune som har 21 (kommunale) skoler. 2020-uttrekket er imidlertid basert på data fra 2019, dvs. data for de opprinnelige kommunene. I analysene under har vi derfor brukt data fra de opprinnelige 15 kommunene som det er data for i uttrekksfila. Dette innebærer at bildet av forskjellene mellom kommunene i spredningsuttrekket og andre kommuner blir noe skjevt. Kommunene blir f.eks. i snitt mindre (i folketall) enn det som er tilfelle for dagens kommuner.

²⁸ De siste årene er det rekordlavt antall kommuner i ROBEK: i desember 2021 er det 18 kommuner, i 2020 var det 12 og i 2019 var det bare 10. Dette er i kontrast til tidlig på 2000-tallet. I 2003 var 108 kommuner i registeret, men 2004 var 'toppåret' med hele 118.

²⁹ Vi må her operere med kommunene slik de var før sammenslåingen i 2020.

³⁰ 1,96 år for kommunene i gjennomsnittsuttrekket, 3,85 år for kommunene i spredningsuttrekket og 2,58 år for andre kommuner. Det er viktig å ha med i vurderingen at det er store forskjeller mellom kommunene, og enkeltkommuner i spredningsutvalget med lang fartstid i ROBEK trekker gjennomsnittet opp.

Vi ser at kommunene i spredningsuttrekket i snitt er mindre enn kommunene som ikke er trukket ut, men betydelig større enn kommunene i gjennomsnittsuttrekket (Tabell 8). Kommunene i spredningsuttrekket har i snitt i underkant av 1300 elever i grunnskolealder, samtidig som de har en noe høyere andel eldre i befolkningen.

Tabell 8 Demografiske forhold i kommuner i spredningsuttrekket og i andre kommuner

	Folketall 2019	Antall grunnskoleelever (snitt)	Andel 6-15 år	Andel 65 år og eldre	Innvandrerbefolkning (andel)	Innbyggere som bor i tettsteder (andel)
Kommuner i uttrekket	10226	1280	12 %	22 %	13 %	56 %
Kommuner ikke i uttrekket	13555	1618	12 %	21 %	13 %	56 %

Som vi så for gjennomsnittsuttrekket, har kommunene i spredningsuttrekket noe større sosiale utfordringer enn kommuner som ikke er trukket ut til oppfølgingsordningen. De har også en litt høyere andel innbyggere med kun grunnskoleutdanning, og en lavere andel med universitets- og høyskoleutdanning. Kommunene i spredningsuttrekket har relativt sett noen flere elever med særskilt norskopplæring, men det er ingen vesentlig forskjell i andelen elever som får spesialundervisning.

Tabell 9 Sosiale forhold og utdanningsnivå i kommuner i spredningsuttrekket og andre kommuner

	Andel med uføretrygd 18-66 år (prosent)	Barn med barneverntiltak per 1 000 barn	Andel 16+ år med utdanning på grunnskolenivå	Andel 16+ år med universitets- og høyskoleutdanning	Andel elever som får særskilt norskopplæring	Andel elever som får spesialundervisning
Kommuner i uttrekket	14 %	35	31 %	22 %	5 %	9 %
Kommuner ikke i uttrekket	12 %	32	29 %	25 %	4 %	9 %

Kommunene i uttrekket har i snitt høyere frie inntekter pr. innbygger (Tabell 10), noe som henger sammen med at kommunene er litt mindre folkerike. De bruker noe mer penger pr elev i grunnskolen, men skolesektoren utgjør en mindre andel av kommunebudsjettet. Dette kan henge sammen med forskjeller i demografisk struktur i kommunene, i den forstand at kommuner med mange eldre innbyggere må bruke en større andel av sine ressurser på tjenester til de eldre.

Tabell 10 Kommuneøkonomi og utgifter til skole i kommuner i spredningsuttrekket og i andre kommuner

	Frie inntekter per innbygger	Netto driftsutgifter til grunnskolesektor, per innbygger 6-15 år (kr)	Netto driftsutgifter til grunnskolesektoren, i prosent av samlede netto driftsutgifter
Kommuner i uttrekket	68604	153541	21 %
Kommuner ikke i uttrekket	66168	144383	23 %

2.4 Oppsummering

De kommunene som er med i uttrekket gjør det særlig dårlig på indikatoren grunnskolepoeng sammenliknet med kommunene som ikke er med i oppfølgingsordningen. Kommunene i gjennomsnittsuttrekket får relativt mange risikopoeng også for læringsmiljø. Innenfor læringsmiljø er det først og fremst på mobbing, og delvis også på støtte fra lærer, kommunene i gjennomsnittsuttrekket får mange risikopoeng. Kommunene i spredningsuttrekket skårer ganske likt med kommuner som ikke er med i oppfølgingsordningen på indikatorene for læringsmiljø, men de gjør det litt dårligere enn snittet av andre kommuner på motivasjon og mobbing.

Vi har sett at kommunene som ble trukket ut til oppfølgingsordningen i 2020 på flere områder skiller seg fra kommuner som ikke er i uttrekket. Når det gjelder kjennetegn knyttet til demografi, sosiale forhold og økonomi har vi sett at kommunene i gjennomsnittsuttrekket og spredningsuttrekket skiller seg fra kommuner som ikke er trukket ut i oppfølgingsordningen på viktige områder. Kommunene i gjennomsnittsuttrekket skiller seg ut ved at de har betydelig lavere folketall og er mer spredtbygde enn andre kommuner. En stor andel av kommunene i gjennomsnittsuttrekket har bare én eller to grunnskoler. Blant kommunene i spredningsuttrekket er bildet annerledes: her har ingen av de ni kommunene færre enn fem skoler. For kommuner i begge uttrekkene viser analysene at de har noe større sosiale utfordringer og lavere utdanningsnivå blant innbyggerne enn kommunene som ikke er trukket ut til oppfølgingsordningen. Utrekkskommunene har på den annen side høyere frie inntekter og bruker mer penger per elev enn snittet av andre kommuner. Samtidig bruker de en mindre andel av kommunebudsjettet på skole. Forskjellene er betydelig større mellom kommunene i gjennomsnittsuttrekket og andre kommuner enn for kommunene i spredningsuttrekket. Det eneste unntaket her er andelen av budsjettet som brukes på skolesektoren, der kommunene i spredningsutvalget ligger lavest. Opplysningene i ROBEK-registeret tyder på at kommunene i spredningsuttrekket, men ikke i gjennomsnittsuttrekket, over tid har hatt større utfordringer knyttet til økonomisk ubalanse og/eller økonomistyring sammenliknet med andre norske kommuner.

2.5 Utfordringer ved uttrekksmodellen

Det ligger utenfor vårt oppdrag å gjøre en full gjennomgang av uttrekksmodellen. Hvordan uttrekket gjennomføres, formidles og oppfattes har imidlertid betydning for både treffsikkerhet og legitimitet. Forslag til endringer i framgangsmåten for identifisering av kommuner er fremmet både av statsforvaltere og av Ekspertutvalget for skolebidrag (2021). Det har også relevans for spørsmål som nasjonale myndigheter vurderer med tanke på videreutvikling; både om man treffer de kommunene med størst behov – og om utfordringene til kommunene som identifiseres kan løses gjennom den formen for kompetansetilførsel som inngår i ordningens virkemidler (jfr. Lyng

m.fl. 2021). Vi vil her derfor sammenstille analysene våre av uttrekket og erfaringer fra ulike aktører, og peke på noen utfordringer knyttet til dagens uttrekksmodell som vi mener bør inngå i vurderingene av om modellen skal videreutvikles, med sikte på å øke treffsikkerheten i identifisering av deltakere i oppfølgingsordningen.

Selve måten risikopoengene beregnes på kan innebære at de minste kommunene med større sannsynlighet trekkes ut til oppfølgingsordningen. Når elevtallet er lite, vil resultatene for enkeltelever få uforholdsmessig stor betydning for kommunens skåre. Fordelingen kan derfor bli ganske skjev i negativ retning, med mange risikopoeng for skolen og kommunen. I kommuner med større elevkull på trinnene som inngår i uttrekksgrunnlaget, vil resultatene i større grad vise en normalfordeling, med de fleste i midtsjiktet. Andelen som havner i den dårligste gruppen, blir for liten til at kommunen får tilstrekkelig mange risikopoeng til å bli trukket ut til ordningen. I forbindelse med uttrekkene kan det derfor være grunn til å vurdere om slike forhold ved de små kommunene har slått uforholdsmessig sterkt ut.

Analysene av resultatprofilen til kommunene i uttrekket viser at kommunene i gjennomsnittsuttrekket skiller seg ut med en høy andel risikopoeng knyttet til grunnskolepoeng og læringsmiljø sammenliknet med gjennomsnittet av norske kommuner som ikke deltar i oppfølgingsordningen. Også kommunene i spredningsuttrekket skårer dårlig på grunnskolepoeng, men avstanden til snittet av alle andre kommuner er langt mindre for denne gruppen av kommuner. Innenfor læringsmiljø er det særlig indikatorene mobbing og støtte fra lærer som peker seg ut for kommunene i gjennomsnittsuttrekket. Kommunene i spredningsuttrekket skårer noe dårligere på områdene mobbing og motivasjon, men avstanden til gjennomsnittet av norske kommuner er ikke veldig stor.

Vi ser at det endelige uttrekket ikke fullt ut følger rangeringen etter andel risikopoeng. Dette gjelder både gjennomsnittsuttrekket og spredningsuttrekket. Til gjennomsnittsuttrekket er 15 av de 40 kommunene med høyest andel risikopoeng *ikke* trukket ut. Det er et stort spenn i andel risikopoeng i gjennomsnittsuttrekket (59 - 37,6). 35 kommuner som ikke er trukket ut har risikopoeng som enten er høyere eller bare marginalt lavere enn den 'beste' kommunen i utvalget. Når det gjelder spredningsuttrekket, er to av kommunene også blant de 40 kommunene med høyest kommunegjennomsnitt på andel risikopoeng. De 12 kommunene med størst spredning (og skoler i nederste kvartil) er ikke med i uttrekket. De fleste av dem er store kommuner, men noen er også mellomstore og små. For de tre sammenslåtte kommunene i spredningsuttrekket, ser det ut til å være sammenslåingen (forskjeller mellom de opprinnelige kommunene) som er grunnlag for spredningen.

Statsforvalterne gir uttrykk for at dagens uttrekksmodell og bruk av indikatorsettet i stor grad identifiserer de kommunene med størst behov for støtte og veiledning.³¹ Også mange kommuner oppgir at de verken er overrasket over å bli trukket ut eller opplever uttrekksgrunnlaget som urimelig.³² Sagt på en annen måte, gir relevante aktører uttrykk for at uttrekket langt på vei oppleves som treffsikkert, i den forstand at det fanger opp kommuner med behov for oppfølging. I evalueringsskjemaet som Utdanningsdirektoratet har samlet inn, gis det imidlertid spesifikke tilbakemeldinger om at prosentvise resultater i kommuner med lavt elevtall og små kull er problematisk å bruke som mål på opplæringstilbudet i kommunen, og at uttrekk oppleves som problematisk når kommunen etter siste årgang i datagrunnlaget har kommet «over grensa» på indikatorene en ble trukket ut på.

³¹ Intervjuer høsten 2020, svarene på Utdanningsdirektoratets evaluering som ble gjennomført våren 2021

³² Intervjuer høsten 2021, svarene på Utdanningsdirektoratets evaluering som ble gjennomført våren 2021

Beregningsmodellen innebærer at det er kommuner som over en periode på tre år har svake resultater på de utvalgte indikatorene som trekkes ut til ordningen. Vektlegging av sammenheng og samvariasjon i resultater over tid, har tidligere vært et eksplisitt kriterium for direktoratets og statsforvalternes samarbeid om å identifisere kommuner som var aktuelle for ordningen med Veilederkorps.³³ Det er imidlertid ikke en forutsetning i uttrekksmodellen for oppfølgingsordningen at man skårer under nedre grense *alle* de tre årene. Det er heller ikke et kriterium at man må ha svake resultater over tid *på de samme indikatorene*, og det kan dermed være ulike indikatorer en får risikopoeng fra, for hhv. år 1, år 2, og år 3. Vi har også sett at det i uttrekket er stor variasjon på tvers av årgangene i hvilke indikatorer kommunene høster risikopoeng fra, og fra hvilke skoler. Dette er ikke i utgangspunktet i strid med føringen om at indikatorsettet skal identifisere «kommuner som over tid har svake resultater på sentrale områder i opplæringen» (Meld. St. 21 (2016-2017)), og det er ingen urimelig antakelse at skoleeiere som får høye andeler risikopoeng tre påfølgende år har behov for oppfølging, selv om det er forskjellige typer resultater de er svake på.

Det kan imidlertid være utfordrende for kommuner å forholde seg til et uttrekksgrunnlag med store variasjoner mellom de tre årene, for eksempel når det som peker seg ut kan være motivasjon og mobbing for ett 10. trinn år 1, støtte fra lærer for et annet kull 10. trinn år 2, og grunnskolepoeng samt lesing og regning for 8. trinn år 3. For små kommuner, med små elevkull, kan svingninger fra år til år slå særlig sterkt ut. Noen kommuner har resultater som ligger over (positivt) både nasjonal grense (snitt) og absolutt grense på samme indikator ett år som er utslagsgivende for risikopoeng ett av de andre årene, og/eller kan ha hevet resultater over nasjonal grense (snitt) senere år. Mens noen aktører lokalt møter uttrekket med «lave skuldre» fordi de «vet at dette svinger sånn fra år til år», og benytter mulighetene det gir i valg av hva de skal prioritere i analyse, utfordringsbilde og tiltak - opplever andre stor frustrasjon knyttet til inkonsistensen i uttrekksgrunnlaget. Det reises da spørsmål til legitimiteten og rimeligheten i uttrekksgrunnlaget, til hvordan de skal innrette seg og prioritere i analysearbeidet og valg av tiltak, og/eller til hvordan man skal vurdere om man har klart å «løfte resultatene» etter endt gjennomføringsfase. En aktør i en kommune kommenterte at de da nesten heller foretrakk tilsyn, for da var grunnlaget mer konkret og klart, og man får vite om man har klart å «kvittere ut». Selv om det vektlegges at man i forfasen skal gjøre en bred analyse, ligger det dermed også en risiko for målforskyvning her ved at inkonsistenser og svingninger i uttrekksgrunnlaget kan medføre frustrasjon og usikkerhet, og ta mye fokus i analyseprosessen.

Beregningsmåten for spredning kan også gi noen utilsiktede utslag. Spredningen kan f.eks. være mindre i en kommune med mange skoler med svake og noen med middels resultater, enn i en kommune med én skole med svake resultater, flere gode og én med veldig gode resultater. Den skjønsmessige vurderingen i spredningsuttrekket gir mulighet til å moderere slike utslag. I en kommune påpekte imidlertid flere aktører at «Hvis en av de beste skolene våre hadde gjort det litt dårligere, så hadde vi ikke blitt trukket ut». Selv om dette ble sagt med glimt i øyet, så ble det meldt inn som et kritisk spørsmål til legitimiteten ved uttrekksgrunnlaget. Det understreker også nederlagsfølelsen og omkostningene som det å bli trukket ut kan gi, i tillegg til behovet for å oppleve at man er trukket ut på rimelig og rettferdig grunnlag. At det var utfordringer i kommunen som kvalifiserte for oppfølging, ble påpekt av aktører på alle nivåer i kommunen, og også av veilederne. Likevel tok spørsmål om hvordan man skulle forholde seg til spredningen i resultater, og hvilke skoler som kunne «lastes» for svake resultater på de ulike indikatorene, stor plass i intervjuene med alle aktørgruppene, også etter gjennomført forfase. Det gir grunn til å spørre om det kan finnes bedre framgangsmåter for å også inkludere større kommuner, enn å ta

³³ «Informasjon om fylkesmennenes oppgaver i Veilederkorpsset». Brev fra Utdanningsdirektoratet til fylkesmennene, 18.03.2015

utgangspunkt i selve spriket mellom skoler som hovedkriterium. Et eksempel kan være antall/andel skoler med høy andel risikopoeng, eller som en av statsforvalterne foreslår: antall elever i skoler med svake resultater.³⁴

Kjennetegn ved kommunene i oppfølgingsordningen trekkes også inn i diskusjoner av uttrekksmodellen. Noen av diskusjonene handler om kommunestørrelse. Flere statsforvaltere er opptatt av at forholdet mellom antall kommuner i gjennomsnitts- og spredningsuttrekket endres, slik at flere spredningskommuner og dermed flere større kommuner kan trekkes ut til ordningen.³⁵ Her er det hensynet til å nå kommuner med mange elever ved skoler med svake resultater som kommer i motsetning til dimensjoneringen av ordningen. For de største kommunene er det også et spørsmål om hva slags veilederkompetanse og innretning som kreves for å gi treffsikker støtte.³⁶ Det er åpenbart at det er en grense for hvor store kommuner det er rimelig å inkludere med nåværende veilederressurs i forfasen (ca. 250 timer pr. kommune). Samtidig framstår det heller ikke som rimelig, eller i tråd med intensjonene, at mange elever ved skoler som over tid har svake resultater ikke omfattes av oppfølgingstilbud, på grunn av tekniske beregningsmodeller eller dimensjoneringen på en ordning. Slik vi oppfatter det, bør disse diskusjonene kanskje løftes over spørsmål om beregningsmodell og dimensjonering for oppfølgingsordningen, og heller handle om hva slags oppfølging og støtte store kommuner kan og skal få, og av hvem.

Andre diskusjoner handler snarere om kjennetegn ved kommuner som blir trukket ut med nåværende uttrekksmodell for gjennomsnittsuttrekket. Dette dreier seg om de små kommunene, og om kjennetegn som medfører at de i begrenset grad klarer å nyttiggjøre seg av ordningen og/eller om utfordringene de har kan løses gjennom de verktøy og virkemidler som inngår i oppfølgingen. Det er særlig utfordrende rammebetingelser som framheves.

I kapittel 2 så vi at gjennomsnittsuttrekket fra 2020 i stor grad består av kommuner med relativt få innbyggere og få skoler. 12 av 30 kommuner i uttrekket har bare én skole i uttrekksgrunnlaget. Flere av kommunene har lavere utdanningsnivå i befolkningen, noe større sosiale problemer og en høyere andel eldre. De har på den annen side høyere frie inntekter og bruker mer penger per elev enn snittet av andre kommuner. Samtidig bruker de en mindre andel av kommunebudsjettet på skole.

Statsforvalterembetene³⁷ beskriver hvordan det ofte er «tøffe tak» i små kommuner. Eksempler på utfordrende rammebetingelser som trekkes fram er små samlede ressurser i kommuner og skoler, slik at det blir små fagmiljøer og mange funksjoner og oppgaver fordelt på få personer, og at det i tillegg ofte er høy turnover hos skoleeier/skoler. Videre har de små kommunene som trekkes ut ofte utfordringer som gjør at de trenger statlig støtte innen flere sektorer, og dermed kan ha begrenset kapasitet og motivasjon til å ta imot enda et støttetiltak, ikke minst dersom de blir «gjengangere» i uttrekkene. Det pekes på at oppfølgingsordningen da kan bli et lite effektivt tiltak. Noen statsforvaltere foreslår derfor at det bør settes en nedre grense for hvor små kommunene kan være. Tilleggsbegrunnelser er at små kommuner lett blir «gjengangere» uten at de nødvendigvis «er 'rødere' enn andre», og at når de små kommunene blir så overrepresentert i uttrekket, omfatter ordningen til sammen få elever.

I direktoratets evalueringsskjema til deltakerkommunene trekker flere fram at de, som små kommuner, har særlige utfordringer knyttet til mangel på tid og personalressurser til å arbeide med ordningen som kommer «oppå alt annet», inkludert tre ordninger for lokal kompetanse-

³⁴ Evalueringsskjema fra Udir til statsforvalterne, våren 2021.

³⁵ Intervjuer høsten 2020, svarene på Utdanningsdirektoratets evaluering som ble gjennomført våren 2021

³⁶ Intervju med fagansvarlig for oppfølgingsordningen, 2020.

³⁷ Intervjuer høsten 2020, svarene på svarene på Utdanningsdirektoratets evaluering som ble gjennomført våren 2021 og samarbeidsmøter i regi av Udir.

utvikling (rekomp, dekomp og kompetanseløftet). I kommuneintervjuene beskrives også erfaringer med at deltakelse kan oppleves som noe overveldende med få folk i skoleledelse og hos administrativ skoleeier. Også i veilederintervjuer finner vi beskrivelser av små kommuner med store utfordringer, hvor grunnstrukturer mangler, som har fått ulike typer støtte og oppfølging i ulike sektorer og er «mette på hjelp» og som har lite kapasitet og motivasjon i forfasearbeidet.

På den andre siden ser vi også eksempler fra de ulike datakildene på at det ikke er et entydig bilde bare knyttet til størrelse. I kommuner som er små, men som *ikke* har det brede spektrerte utfordrings- og støttebildet, kan både kommune og veiledere oppleve god og treffsikker oppfølging – og investering i forfasen fra kommunens side. I intervjuene med en slik kommune, trekker flere aktører fram at små kommuner også kan ha en *tidsfordel*, med «korte veier» og tett samhandling mellom involverte aktører i og rundt skole og skoleeier, gitt at relasjonene er gode.

Det er et klart problem knyttet til ordningens treffsikkerhet dersom en stor del av ressursene brukes på støtte til kommuner med få elever, som ikke klarer å nyttiggjøre seg av den, som selv opplever at kostnadene ved å delta er høyere enn gevinstene – og dersom de i tillegg trekkes ut gjentatte ganger, delvis som en følge av beregningsmodellen. Slik vi oppfatter det, er den viktigste hemmende faktoren for treffsikkerhet knyttet til kommunens utfordringsbilde, ikke størrelse. Det å sette en nedre grense for kommunestørrelse innebærer at en ikke når elever i små kommuner som faktisk vil ha god nytte av oppfølgingen som tilbys gjennom ordningen. En alternativ løsning er å åpne for et element av skjønnsvurdering fra statsforvalter også i gjennomsnittsuttrekket og/eller øke «kvoten» for større kommuner.

I sitt forslag til videreutvikling av oppfølgingsordningen ber Ekspertutvalget for skolebidrag nasjonale myndigheter undersøke treffsikkerheten til framgangsmåten for identifisering til oppfølgingsordningen. Nærmere bestemt, er de bekymret for om den er finmasket nok til å fange opp *skoler* som over tid har dårlige resultater på flere områder i opplæringen. De foreslår at når skoler er identifisert må det kontrolleres om skoleeier systematisk bidrar med nødvendig oppfølging og støtte til skolen (Lillejord m.fl. 2021:124). Vi har over pekt på utfordringer knyttet til dagens uttrekksmodell som vi mener bør inngå i vurderingene om videreutvikling av uttrekksmodellen, og/eller de helhetlige vurderingene som gjøres før det endelige uttrekket.

3. Erfaringer fra forfasen

3.1 Dialogen om uttrekk og deltakelse

Etter at uttrekket av kommuner er fastsatt, omfatter dialogen om uttrekk og deltakelse statsforvalterne og kommunene. Her har statsforvalter viktige oppgaver knyttet til å formidle og forklare det konkrete uttrekksgrunnlaget til kommunene, samt hva ordningen går ut på. Ifølge føringene fra nasjonale myndigheter skal alle skoleeiere som havner under en nedre grense få oppfølging, men det er frivillig å delta i selve oppfølgingsordningen. I Temanotat 1 pekte vi på at dette innebærer at statsforvalters rolle i denne dialogen er helt sentral, og at det aksentuerer to viktige forskningsspørsmål: For det første, i hvilken grad kommunene opplever at det er frivillig å delta i oppfølgingsordningen. For det andre, hva som hemmer og fremmer kommunenes motivasjon til å takke ja til å delta og å investere i utviklingsarbeidet.

Når det gjelder frivillighet, så vi i analysen av statsforvalterintervjuene en gjennomgående oppfatning av at ordningen er frivillig, men at mange kommuner nok opplever at det er lite aktuelt å takke nei når statsforvalteren henvender seg til dem. I tillegg ble det framhevet at dersom kommuner skulle avslå å delta, vil statsforvalter følge dem opp med de verktøy de har og bruker i forbindelse med lovpålagte oppgaver med veiledning og tilsyn (Lyng m.fl. 2021). De kommunale aktørene vi har intervjuet bekrefter inntrykket av at kommunene oppfatter frivilligheten som begrenset. I kommunebesvarelser i evalueringsskjemaet fra Udir, ser vi også dette gjennom formuleringer som: «da vi fikk beskjed om at vi skulle være med i ordningen», og «statsforvalteren baserte sin avgjørelse om deltakelse i oppfølgingsordningen på ...». Samtidig ser vi også i samme skjema at 26 av 36 kommuner oppgir at de opplevde det som positivt eller svært positivt å bli identifisert til deltakelse i ordningen. De resterende oppgir at de opplevde det som verken positivt eller negativt, mens ingen oppgir at de opplevde det som negativt.

At evalueringsskjemaet ikke er anonymt, kan ha bidratt til å begrense andelen negative svar. Med det forbeholdet, er det imidlertid en rimelig fortolkning at dette er uttrykk for at kommunene i uttrekket i stor grad har oppfattet at de har et reelt behov for støtte til å endre på svake resultater som de er kjent med – og at de i tillegg har blitt motivert til å delta i ordningen gjennom dialogen med statsforvalter. Selv om valgfriheten knyttet til formell deltakelse kan oppleves som begrenset, ser vi fra intervjuene at dialogen som foregår mellom statsforvalter, og særlig med administrativ skoleeier, har vært viktig for motivasjonen for å investere i arbeidet med forfasen, og viktig for hvordan skoleeier rammer inn og formidler videre internt, utover i forfasen. Her er det også stor grad av sammenfall mellom det statsforvalterne og kommunene rapporterer, både i evalueringsskjema og i intervjuene. Hovedmomentene i denne samstemte fortellingen er at det å få beskjed om at man «står på lista» er krevende, og i første omgang kan gi en opplevelse av nederlag. Noen av de kommunale aktørene bruker også ord som «stigmatiserende» i intervjuene. Så skjer det imidlertid en endring i fokus, der kommunene velger å se på mulighetene som ligger i ordningen. Kommunene framhever de samme faktorene som statsforvalterne oppgir at de har lagt vekt på: god informasjon om det konkrete uttrekksgrunnlaget og om selve ordningen.

Transparens og mulighet til å forstå det konkrete uttrekksgrunnlaget for egen kommune trekkes fram som viktig faktor for legitimitet og motivasjon, i evalueringer av kompensatoriske tiltak der svake resultater er eksplisitt grunnlag for identifikasjon til deltakelse (f.eks. Seeberg m.fl. 2015).

Samtlige av de 35³⁸ kommunene som har besvart spørsmålet i evalueringsskjemaet, om i hvilken grad de opplevde å få god informasjon om hvorfor de var identifisert til deltakelse, oppgir at de i stor (21) eller svært stor (14) grad har fått god informasjon. Her vil vi påpeke at statsforvalternes PowerPoint-presentasjoner for kommunene ser ut til å ha vært et viktig pedagogisk virkemiddel; hvordan statsforvalterne har bearbeidet den visuelle framstillingen av resultater på indikatorene og risikopoeng over de tre årene og oppsummert hovedutfordringer. I intervjuer med ulike aktører i kommunene ble disse presentasjonene eksplisitt referert til, på måter som viste at man over ett år etter husket godt hva som var visuelt markert som særlig «rødt», og trukket fram som hovedutfordringer. Behovet for en bearbeidet framstilling av uttrekksgrunnlaget fra Excel-arket, understrekes av at enkeltkommuner har etterlyst dette (evalueringsskjemaet).

At det i tillegg kan være behov for større rom for spørsmål, skepsis og diskusjoner knyttet til uttrekksgrunnlaget – også videre utover i forfasen – ser vi imidlertid både i evalueringsskjemaet og intervjuer med kommuner så vel som veiledere. At man ikke helt forstår identifiseringen, sitter med spørsmål man ikke har fått seg til å stille, eller har reist kritiske spørsmål som blir «parkert» som «bortforklaringer», kan gi usikkerhet og frustrasjon som påvirker både motivasjon til å investere i forfasen og oppfatning av hvilke utfordringer som er reelle og viktige å prioritere i analyseprosessen. Noen beskriver også at de har blitt «sittende litt fast i tallknusingen», i de videre prosessene internt i kommunen. Noen statsforvaltere og veiledere uttrykker at den største utfordringen i forfasen er å skape felles forståelse for uttrekksgrunnlag, og motivere kommuner som er skeptiske til uttrekksgrunnlaget.

Når det gjelder informasjon om selve ordningen, oppgir til sammen 30 av 36 kommuner at de i stor eller svært stor grad har opplevd å få god informasjon fra statsforvalter om mulighetene som følger av deltakelse i oppfølgingsordningen, mens 6 kommuner oppgir at de har fått det i varierende grad. De som utdyper begrunnelsene for «varierende grad» peker på utfordringer som gjennomgående trekkes fram også av andre kommuner, og som kom fram senere i forfasen, knyttet til uklar informasjon om frister, hvilke veiledere som var aktuelle å samarbeide med, føringer for analysearbeidet og tiltak osv. Statsforvalterembetene forteller sammenfallende om strategier de bruker for at dialogen, helt fra starten, skal bidra til motivasjon for deltakelse i ordningen. Her vektlegges det 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 har de lagt vekt på å forklare at den nyinnførte forfasen skal gi rom for grundig analyse og «fortellingene bak tallene», muligheter til skreddersøm og tilpasning, og motvirke at man må forhaste seg og «hoppe på tiltak» (Lyng m.fl. 2021). Vi ser at dette også går igjen i de statsforvalterpresentasjonene vi har fått tilgang til.

I intervjuene med deltakerkommunene, framstår disse strategiene fra statsforvaltere som viktige fremmede faktorer på kommunenes motivasjon. Enkelte kommuner beskriver også hvordan statsforvalter har lagt arbeid i å konkretisere hvordan forfasen kan tilpasses til å møte deres lokale erfaringer og behov, og løfter det fram som viktig motivasjonsfremmer i denne prosessen. Denne innsatsen fra statsforvalter kan ha stor betydning, særlig i kommuner som tidligere har deltatt i ordningen, og som sitter igjen med en erfaring av at kostnadene ved deltakelsen den gangen var større enn utbyttet de fikk.

Mulighetene for skreddersøm kommer også til uttrykk ved at to kommuner har fått tilbud om «forfase light», med ekstern støtte til å bygge opp analysekompetanse hos skoleeier, mens kommuner som har særlige læringsmiljøutfordringer, og/eller parallelt har blitt identifisert til

³⁸ Totalt 35 kommuner har besvart evalueringsskjemaet, men en kommune har svart to ganger på spørsmålene, og ikke alle kommuner har besvart alle spørsmål. I presentasjonene av svar fra skjemaet teller vi kommunen som har svart to ganger som ett svar, og oppgir totalt antall og andeler for det aktuelle spørsmålet.

deltakelse i Læringsmiljøprosjektet, har fått muligheter til å gå rett til deltakelse i Læringsmiljøprosjektet (3), eventuelt kombinert med en «forfase light» (3) (Lyng mfl. 2021). Kommuner har også fått anledning til å benytte kompetansemiljøer som de allerede har et pågående samarbeid med.

I kommuneintervjuene nevnes også det å føle seg trygg på at en blir koplet med et veilederteam som matcher kommunens behov og utfordringer som en motivasjonsfremmende faktor, og motsatt: Å være utrygg på eller skeptisk til matchen, og ikke kunne påvirke valg av veiledere, nevnes som en motivasjonshemmende faktor.

3.2 Trekantsamarbeidet og Utdanningsdirektoratets rolle

Med endringene i oppfølgingsordningen fra 2020-uttrekket har statsforvalternes rolle også blitt utvidet ved at de i forfasen skal inngå i det som kalles «trekantsamarbeidet». Det innebærer at også statsforvalter, ikke bare veilederne som tidligere, skal bistå kommunene i å analysere egne data og danne seg et utfordringsbilde, planlegge tiltak, finne kompetansemiljø og forankre utviklingsarbeidet som skal foregå i gjennomføringsfasen (Utdanningsdirektoratet 2020). Mens Utdanningsdirektoratet tidligere har stått for rekruttering av veiledere til veilederkorps og oppfølgingsordningen, har statsforvalterne fra 2020 blitt oppfordret til å rekruttere forfase-veiledere til sine kommuner, fortrinnsvis fra lokal UH/ UH-miljøer som er involvert i desentralisert ordning i fylket. Statsforvalterne har dermed fra 2020 også fått et «oppdragsgiver»-ansvar for veiledere, som de tidligere ikke har hatt – mens direktoratets rolle med felles koordinering og oppfølging av veiledere i ordningen er tonet ned.³⁹ I tillegg har statsforvalterne fått ansvar for å behandle kommunenes søknader om tiltak i gjennomføringsfasen, som skal sendes inn og behandles i løpet av forfasen. Som vi så i innledningen, var disse endringene begrunnet i at embetenes lokalkunnskap, og mulighet til å se ordningen i sammenheng med andre lokale tiltak i andre ordninger, ville gi bedre betingelser for treffsikkerhet og måloppnåelse.

Direktoratet har gjennomført en felles digital samling («grunnskolering») for statsforvalterembetene og veilederne før oppstart av forfasen (9.-10. juni 2020). Direktoratet presenterte føringer og målsettinger for forfasen. I tillegg inneholdt samlingen faglige innlegg fra direktoratet og andre foredragsholdere om analysekompetanse, verktøy i kvalitetsvurdering i skolen, skoleeierskapet og veilederrollen. Her ble forfasens mål om å bidra til å styrke skoleeierens *analysekompetanse* framhevet. Mer konkret var tydelige tema på samlingen betydningen av å 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 tillegg gjennomførte direktoratet en tretimers digital samling midtveis i forfasen, for deltakerkommunene, veilederne og statsforvalterne (16. desember 2020)⁴⁰. Innholdet på denne samlingen omfattet: en faglig presentasjon om ledelse av kvalitetsutviklingsarbeid i skolen, en presentasjon av Veilederkorpsset som eksempel på tiltak til gjennomføringsfasen med erfaringer fra en kommune og deres veiledere, en presentasjon fra en statsforvalter om eksempler på

³⁹ I tilfeller der statsforvalter ikke fikk rekruttert lokale veiledere, rekrutterte Utdanningsdirektoratet veiledere. Se også delkapittelet om veiledere og veiledning.

⁴⁰ 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.

bredden og kombinasjoner av tiltak som kan være aktuelle til gjennomføringsfasen, samt en orientering fra Udir om veien videre mot valg av tiltak og gjennomføringsfasen.

Statsforvalter kan søke midler til regionale samlinger for veiledere og/eller kommuner.⁴¹ I Trøndelag er det gjennomført regionale samlinger for veiledere, og en for veiledere og kommunene, høsten 2020. Nordland har hatt samlinger for sine veiledere, mens det har vært en samling for veiledere i Troms og Finnmark, som ble organisert av veilederne og finansiert av statsforvalter.

I den eneste skriftlige beskrivelsen av forfasen, på direktoratets nettsider, heter det at kommunene, med bistand fra statsforvalterne 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 neste fase (Utdanningsdirektoratet 2020). Utover dette beskrives ikke roller, ansvarsområder eller oppgaver for de ulike aktørene i «trekantsamarbeidet». Det har dermed vært et stort tolkningsrom når det gjelder hvordan aktørene i «trekantsamarbeidet» skal utforme sine roller.

På tvers av datakildene som er samlet inn etter gjennomført forfase, ser vi at det gjennomgående rapporteres at «trekantsamarbeidet» er et positivt element i forfasen, og – med noen unntak – at relasjonene og dialogene har vært gode. Vi finner imidlertid at nettopp ulike og uavklarte forventninger og forståelser av både egne og andres roller og oppgaver fra deltakerne i «trekantsamarbeidet» trer fram som en hovedutfordring. Sammen med begrensede muligheter for fysiske møter pga. koronapandemien, oppgis dette som hemmende faktorer for framdrift og gjennomføring av forfasen i 2020-uttrekket.

I Temanotat 1 så vi at statsforvalterne allerede høsten 2020 opplevde at den nye forfasen bød på nye roller, som måtte «gå opp», at det var variasjoner så langt i hvor mye og hvordan de involverte seg i «trekantsamarbeidet», hvor «tett på» statsforvalterne var i oppfølgingen av kommunene, og om de opplevde å ha vært tydelige og «tøffe nok» i meldinger til veiledere, om å rette inn veiledningen mot hovedmålene med forfasen. Disse variasjonene ble knyttet både til ressurser og til hva slags posisjon man får og tar overfor kommuner og veiledere. Med tanke på handlingsrommet i denne rollen, og at måten rollen utføres på kan ha stor betydning for arbeidet og utbyttet kommunene har i forfasen, anbefalte vi at 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. Avklaring, tydeliggjøring og erfaringsdeling knyttet til statsforvalters rolle er også etterlyst i samarbeidsmøtene med Udir og statsforvalterne, også med tanke på hvor «tett på» de skal være på kommunene i arbeidet med valg av tiltak. Dette er dessuten blant forslagene til forbedringer i evalueringsskjemaet. Videre er ressurs spørsmålet reist flere ganger, ikke minst for de fylkene som har mange kommuner i ordningen og opplever at det er ressurskrevende og utfordrende å følge opp alle deltakerkommunene ordentlig.⁴²

Både deltakerkommunene og veilederne gir gjennomgående uttrykk for at de setter stor pris på samarbeid og oppfølging fra statsforvalter. Veiledere med lang fartstid i

⁴¹ Midlene til statsforvalterne blir fordelt etter en fordelingsnøkkel. Statsforvalterne skal gjøre midlene kjent for kommunene slik at de har anledning til å søke midler for tiltak. Statsforvalter vurderer selv behovet for regionale samlinger for kommunene/veilederne, og må finansiere dette fra midlene de har fått tildelt.

⁴² De midlene som overføres til statsforvalterne med kommuner i ordningen skal ikke brukes til embetenes arbeid med oppfølging av kommuner og veiledere, men til gjennomføring av regionale samlinger og til finansiering av veiledning i forfasen og tiltak i gjennomføringsfasen.

veilederkorps/oppfølgingsordningen peker på at nå når statsforvalter har blitt en del av samarbeidet, er tettere på, og deltar i møter mellom veilederne og kommunen, så bidrar det til at kommunen tar arbeidet på alvor. I den grad kommuner og veiledere ønsker seg endringer, handler det om enda tydeligere og tettere oppfølging og støtte – og samkjøring av trekantsamarbeidet. Flere veiledere har opplevd at statsforvalter har trukket seg tilbake, og at «trekantsamarbeidet» langt på vei har vært et «tokantsamarbeid», eller «parforhold» mellom veiledere og kommuner. Enkelte opplever også at de i realiteten har blitt sekretærer for trekantsamarbeidet, mens det blant kommunene er enkelte eksempler der de har opplevd seg som «meklere» mellom statsforvalter og veiledere. Kommuner gir uttrykk for at de har behov for støtte fra statsforvalter også i overgangen fra analysefase til valg av tiltak, og til prosessen med å «forhandle» og inngå avtaler med veiledere/andre kompetansemiljøer i gjennomføringsfasen. Ønske om felles evaluerings- og oppsummeringsmøte i «trekanten» mot slutten av forfasen, nevnes både fra veileder- og kommunehold. Det handler også om å få på plass samarbeidet, utfordringsbildet, og avklare om og på hvilke måter veilederteamet kan følge kommunen videre i gjennomføringsfasen, selv om de velger tiltak fra andre kompetansemiljøer.

En spesifikk problematikk meldes inn fra veiledere i kommuner med store utfordringer og mange hjelpetiltak. Den handler om at det går med mye tid og veilederressurs til koordineringsarbeid, som egentlig ligger utenfor deres veilederoppgave, når det mangler eller er høy turnover i funksjoner som administrativ skoleeier og skoleleder, og når kommunen har mange hjelpeinstanser inne, som ikke er koordinert og samkjørt. En spissformulerer det som at «veilederne endte opp som koordinatorene for kommuner med strukturelt betingede samhandlingsutfordringer». Det nevnes også eksempler på manglende koordinering av ulike tiltak fra ulike aktører hos statsforvalteren, og opplevelse av at statsforvalter ikke har oversikt, og at dette kan påvirke veilederens arbeidsbetingelser negativt. I slike tilfeller er det grunn til å se på mulighetene for å styrke koordineringen fra statsforvalters side og/eller om det bør vurderes en utvidet veilederressurs, der en ser at behovet er stort for koordinering fra veilederens side. Dersom det er mye arbeid som må gjøres for at kommunen i det hele tatt kan komme i posisjon til å gå inn i et reelt analyse- og utviklingsarbeid, bør det kanskje også vurderes en utvidet forfase for disse kommunene.

I neste delkapittel går vi nærmere inn på selve veiledningen og samarbeidet mellom deltakerkommuner og veiledere. Vi ser imidlertid at manglende informasjon og uklare forventninger når det gjelder egen og/eller den andre partens rolle i trekantsamarbeidet er blant de utfordringene som hyppigst trekkes fram, både i evalueringsskjemaer og intervjuer med veiledere og deltakerkommunene. At ikke fellessamlingen der også kommunene deltok ble avholdt før i desember for dette uttrekket, har antakelig bidratt til at mange kommuner ikke har hatt helt klart for seg hva som var forventet av dem i forfasen, og flere foreslår at samlingen gjennomføres allerede før sommeren for framtidige uttrekk, før oppstart av forfasen i høstsemesteret.⁴³ Samtidig er det flere veiledere som trekker fram at vage beskrivelser av rollene i trepartssamarbeidet og aktivitetene i forfasen gjorde at «vi alle famlet litt». Noen påpeker at dette er naturlige «barnesykdommer» – at det egentlig er en pilot man har vært med på i forfasen, og at det dermed har vært et interessant utviklingsarbeid i seg selv. Andre mente de var blitt forespeilet et rammeverk for form, innhold og roller i ordningen fra Udir høsten 2020, som ikke kom.⁴⁴ Veilederne i fylker der statsforvalterne har etablert egne veilederkorps/laug gir uttrykk for at dette har vært en viktig ressurs, hvor felles samlinger for veilederne i fylket er en viktig komponent. Vi ser også at veiledere i andre fylker etterlyser en «overbygning» og fellesarena. I Troms og Finnmark organiserte veilederne selv en fylkesvis samling, og fikk midler fra

⁴³ For 2022-uttrekket planlegges samling for kommunene allerede i slutten av april 2022.

⁴⁴ Rammeverk for oppfølgingsordningen er under utarbeidelse i direktoratet høsten 2021.

statsforvalter til arrangementet. Veiledere som har vært med i veilederkorps og/eller oppfølgingsordningen tidligere, savner den nasjonale fellesarenaen for veiledere som Udir tidligere organiserte, og enkelte ønsker en formalisert veilederopplæring. Noen mener det er en utfordring at «det har vært mange privatpraktiserende veiledere der ute» i denne første gjennomføringen av forfasen, mens andre er opptatt av at det må være stort rom for ulike faglige/teoretiske og metodiske tilnærminger blant veilederne.

Når veiledere tematiserer utfordringer knyttet kommunenes rolleforståelse og -utøvelse, nevnes det at kommunene ikke tar fullt ut det eierskapet i forfasen som ordningen legger opp til, at arbeidet i kommuner kan være ad-hoc-preget, både når det gjelder veiledningsavtaler, forberedelser og «mellomarbeid», i noen tilfeller at de opplever at kommuner nærmest «går i dekning» og unndrar seg veiledning. Flere veiledere er opptatt av at statsforvalter da må være tydelige overfor kommunene, og bidra til at de kommer på banen.

Kommunene gir på sin side gjennomgående uttrykk for at det å få et blikk utenfra er positivt og nyttig i seg selv. Av opplevde utfordringer i veilederes rolleforståelse peker kommuner på: at de ikke får tak i hva veilederne kan eller skal bidra med, at det ikke er helt match mellom veilederens kompetanse og kommunenes behov, at veilederne ikke setter seg godt nok inn i skoleeiers/ skolars situasjon, utfordringer og pågående eller gjennomført utviklingsarbeid, og at oppfølgingen og kontakten med veilederne glipper underveis.

Vi oppfatter at etterlysningene av tydeligere roller og oppgaver også henger sammen med etterspørsel etter klarere rammer og forutsigbarhet når det gjelder tidslinje, arbeidsflyt og det praktisk-økonomiske i forfasen. På tvers av aktørgrupper og datakilder uttrykkes det dessuten ønske om blant annet felles maler for økonomiske avtaler med veiledere, og for kommunenes søknader om tiltak til gjennomføringsfasen. Både kommuner og veiledere trekker fram at fristen fra Udir til å søke om tiltak til gjennomføringsfasen kom brått på, og noen opplevde at de først på direktoratets samling 16. desember ble klar over at denne fristen var allerede 26. februar, altså drøyt halvveis i forfasen. For mange kom ikke veiledningen i gang før utpå høsten, og da ble også analysefasen knapp. En veileder med erfaring fra tidligere uttrekk påpeker at man også før innføringen av forfasen hadde rundt et halvt år til analyse, og fordi fristen for å søke tiltak var i februar, ble ikke analysefasen i realiteten så mye lenger med forfasen for 2020-uttrekket. I intervjuene finner vi både kommuner og veiledere som gir tydelig uttrykk for at de opplevde at denne fristen forserte analyseperioden, som medførte stress, og gjorde at man måtte «hoppe over» viktige prosesser i analyse- og tolkningsarbeidet. Noen veiledere etterlyser også bedre koordinering mellom direktoratet og statsforvalter. Enkelte har opplevd å måtte ta en rådgiverrolle overfor kommunene, også i spørsmål om finansiering og dimensjonering, at Statsforvalteren og Udir her har vært utydelige og til liten hjelp, og at det har vært uklarheter og vanskelig å få svar på spørsmål også om økonomi- og tidsrammer for veiledningsressursen.

Som vi så over, er det en forventning til kommunene at de skal ta eierskap til arbeidet i forfasen. De skal få bistand fra statsforvalter og veiledere, men det er skoleeierne selv som skal gjøre analysene og planleggingen. Hva dette eierskapet konkret innebærer har vært uklart, og denne forventningen har kanskje heller ikke blitt kommunisert tydelig nok til kommunene.⁴⁵ Overordnet

⁴⁵ Slik vi oppfatter det, ble denne forventningen tydelig kommunisert på samlingen for veiledere og statsforvaltere i juni 2020, med henvisning til at statsforvaltere og veiledere ikke skulle «ta over» skoleeiers ansvar for planlegging og analyse. Vi oppfatter imidlertid at det ikke er kommunisert på samme tydelige måte i samlingen der kommunene deltok i desember 2021, og som uansett ikke ble avholdt før halvgått forfase, eller i de statsforvalterpresentasjonene for kommunene som vi har fått tilgang til. Det har heller ikke stått på direktoratets nettsider om ordningen, pr. november 2021. I 2020-uttrekket har derfor deltakerkommunene ikke hatt andre kilder til informasjon og konkretisering om hva som ligger i deres rolle, og hva som forventes av dem, utover statsforvalter og eventuelt veilederne.

ser det ut til at mange kommuner har strevd med å ta eierskap og styring, og vårt inntrykk er at veiledere i noen kommuner faktisk som har tatt litt «kontroll» over planlegging og arbeidsflyt har bidratt til framdrift og gjennomføring, mens arbeidet har fått et ad hoc-preg i andre kommuner. Flere kommuner oppgir at det å sikre framdrift og strukturere utviklingsarbeidet har vært blant veilederne viktigste bidrag i forfasen.

Forfasen er begrenset i tid, og deltakerkommunene har utfordringer i skoleeierskapet, som ofte er knyttet nettopp til tid og ressurser, langsiktig og systematisk plan- og utviklingsarbeid og intern relasjons- og prosessledelse (f.eks. Lyng m.fl. 2021; Lillejord m.fl. 2021). Slik vi ser det, vil en tydeliggjøring av roller, oppgaver, tidslinje/arbeidsflyt og praktikaliteter støtte og fremme skoleeiers mulighet til selv å ta styring og eierskap i forfasen. Sagt på en annen måte, kan det forstås som et viktig grep for å styrke betingelsene for at kommunene skal ta sin rolle og oppnå det læringsutbyttet som ligger i intensjonene for forfasen. Vi går nærmere inn på en mulig løsning på dette i kapittel 4.

3.3 Veiledere og veiledning

I kapittel 1.2. så vi at en viktig begrunnelse fra nasjonale myndigheter for å rekruttere veiledere lokalt fra UH-miljøer var å styrke byggingen av robuste og bærekraftige lokale strukturer, relasjoner og samarbeid mellom UH og skolesektoren. Dermed vil man også styrke sammenhengen mellom ordninger i den nye kompetansemodellen: viktige elementer både i oppfølgingsordningen og lokal tilskuddsordning er forskningsbaserte utviklingstiltak og «det doble formålet», altså at UHs deltakelse også skal bidra til økt kompetanse om sektor og relevans i lærerutdanningene. I tillegg har det vært en vurdering om at med innføring av nye læreplaner er det viktig at veilederne også er oppdaterte på Fagfornyelsen.

Vi har sett at statsforvalterne, etter oppstart av forfasen høsten 2020, i hovedsak vurderte dette grepet som positivt, men at noen samtidig var spente på rolleforståelsen til en del av UH-veilederne, og på hvordan kommunene ville oppleve å bli veiledet av UH-ansatte istedenfor «likemenn», som var rekrutteringsprinsippet i veilederkorpset og de første uttrekkene i oppfølgingsordningen. I forbindelse med endringen i veilederrekrutteringen pekte vi på at det vil være viktig å undersøke den nye kompetanseprofilen til veilederne i forfasen, hvordan den påvirker veiledningen, analyser og valg av tiltak, og i hvilken grad veilederne opplever at de er forberedt til oppgavene sine i forfasen.

Vi har laget en oversikt over veiledere i forfasen for 2020-uttrekket, basert på opplysninger vi har samlet inn fra hver av statsforvalterne med kommuner i ordningen. Den viser at til sammen 44 veiledere har deltatt direkte i arbeid med deltakerkommuner i løpet av forfasen. 26 veiledere er ansatt ved UH, mens 18 er erfarne praktikere fra skolesektoren – det vil si med erfaring fra skoleledelse og kommunal skoleadministrasjon. Av disse 18 oppgis 10 å være rekruttert gjennom nasjonalt veilederkorps (Udir)⁴⁶, mens 8 er rekruttert lokalt gjennom statsforvalter. Samlet har altså statsforvalterne rekruttert 34 av de 44 veilederne som har deltatt direkte i arbeid med kommuner. Til sammen syv UH-institusjoner er representert (UiT, Nord universitet, NTNU, NLA, HVL, HINN, UiA). UH-veilederne er gjennomgående ansatt ved institusjoner i samme region som kommunene de veileder, og antallet fra de ulike UH-institusjonene speiler slik sett den geografiske fordelingen av kommuner i 2020-uttrekket. Veilederne har med få unntak operert i team, som regel to pr kommune, men noen team har også vært større (enkelte opp til 5). I

⁴⁶ Disse veilederne er ikke rekruttert direkte gjennom ordningen veilederkorps. De er rekruttert av Udir gjennom en egen utlysning, og alle som fikk tilbud har tidligere erfaringer fra veilederkorpset.

Innlandet har det vært en hovedansvarlig veileder for kommunene (som vi har tatt med i oversikten over), mens flere med tilknytning til samme UH-institusjon har vært trukket inn i forbindelse med særskilte tema eller som «vikarer» ved sykdom, og to av disse har også tilknytning til UiO/FIKS. Samlet har det vært lite utskifting av veiledere underveis i forfasen. Mange veiledere oppgir at de inngår i, eller tidligere har inngått i, samarbeid med kommunene de veileder i 2020-uttrekket, enten fra Veilederkorps, tidligere uttrekk i oppfølgingsordningen, eller gjennom desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen.⁴⁷

I Nordland og Trøndelag, som over tid er to av de tre fylkene som har hatt flest kommuner også i de foregående uttrekkene i oppfølgingsordningen, har statsforvalterne etablert egne regionale veiledergrupper; Veilederkorpsset i Nordland og Veilederlauget i Trøndelag. I Veilederkorpsset i Nordland, som ble etablert i 2018, har de organisert korpset for 2020-uttrekket slik at de fem som er «operative» veiledere i direkte samarbeid med kommuner, er erfarne praktikere. Flere har også utviklings- og oppfølgingsoppgaver overfor skoler og skoleeiere gjennom arbeid i regionale kompetansekontor/nettverk. Fra 2020-uttrekket har de også koplet på tre UH-ansatte som ressurser og sparringspartnere for disse veilederne. Fra Veilederlauget i Trøndelag har 12 veiledere fra UH, og en erfaren praktiker med tidligere erfaring også fra det nasjonale veilederkorpsset, hatt direkte veilederoppgaver for kommunene i 2020-uttrekket. Til veilederlauget ble det rekruttert flere fra UH enn det antallet som ble benyttet i direkte veiledningsrelasjoner med kommuner, slik at det har vært flere som har deltatt i samlinger, møter, tolkningsfellesskap og diskusjoner. Dette veilederlauget er gjennomført som en pilot, med prosjektstatus, egen prosjektledelse i embetet og evalueringsrapport (Statsforvalteren i Trøndelag, 2021).

Vi ser at komplementaritet i kompetanseprofil (UH + skolesektor) er utbredt i veilederteamene. Dette trekkes også fram som viktig og positivt, på tvers av alle aktørgrupper og datakilder. Det er viktig å være oppmerksom på at det å være UH-ansatt og erfaren praktiker fra skolesektoren ikke er gjensidig utelukkende. Mange av UH-veilederne har erfaring fra skoleledelse/skoleeierskap og/eller oppgaver som innebærer veiledning og utviklingsarbeid med lærere/skoleledere/skoleeiere. Flere har gått rett inn i høyst praktiske og operative oppgaver, som strekker seg langt utover det å gi faglige bidrag til analyseprosessen. Noen UH-veiledere beskriver at deres kjernevirksomhet, også i UH-jobben er å «omsette forskning til praksis», og beskriver seg selv som «pracademics».⁴⁸ På den andre siden, kan veiledere fra sektor ha bred og oppdatert oversikt over relevant teori og forskning, ikke minst de som også ellers arbeider med utviklingsoppgaver for skoler og skoleeiere. Å operere med et enkelt skille mellom «sektorerfaring» og «UH-tilknytning» i rekruttering og sammensetning av veilederteam er dermed ikke hensiktsmessig. Vår vurdering er at det viktigste er å sikre at en i veilederteamet har god kjennskap til de føringene, oppgavene, prosessene og aktørene som inngår i skoleeiers ansvar og arbeid med kvalitetsutvikling, og egen erfaring fra skoleeierskap eller veiledererfaring for skoleeiere. En begrunnelse for dette, er at hovedformålet med oppfølgingsordningen generelt, og forfasen spesielt, er å styrke skoleeiers analysekompetanse og kapasitet til å drive eget kvalitetsutviklingsarbeid. Det ble også understreket i intervjuer med skoleeiere og veiledere.

En av kommunene påpekte imidlertid at sektorerfaring ikke i seg selv er en garanti for at veiledningen blir relevant. De hadde erfaring også fra tidligere uttrekk, og opplevde da at et «rent» sektorteam ga veiledning som var «høytsvevende», generell og lite tilpasset skoleeiers og skolens behov. I 2020-uttrekket hadde de fått et veilederteam der en hadde solid og bred erfaring fra sektor, og den andre var UH-ansatt med bred og oppdatert oversikt over teori og forskning innenfor skoleutvikling. Både kommunen og veilederteamet beskrev hvordan sektorveilederen

⁴⁷ Evaluerings skjema fra Udir til veilederne, våren 2021

⁴⁸ Personer som både er akademikere og aktive praktikere innen sitt fagområde.

fikk en viktig «oversetterrolle», som bidro til å «ta ned» og vise den praktiske og konkrete relevansen av innsikter fra teori og forskning. Veilederne opplevde dermed også verdifull gjensidig kompetanseoverføring dem imellom. Blant annet ved at UH-veilederen så hva som krevde «oversettelse».

Slik vi ser det, er dette et viktig moment å ta hensyn til i avveiningen mellom ulike mål for ordningen. Dersom også oppfølgingsordningen, i likhet med lokal tilskuddsordning, skal brukes som et middel for å oppnå det «doble formålet», altså relevant og treffsikker kompetanseutvikling i både skolesektoren og UH-sektoren, mener vi det er viktig at rekruttering og bruk av UH-veiledere innrettes slik at det ikke går på bekostning av veiledningens relevans og treffsikkerhet for deltakerkommunene. Dette er særlig viktig i oppfølgingsordningen, som er kompensatorisk og rettet mot kommuner som ofte står i utfordrende situasjoner, og hvor det å bli identifisert til deltakelse har omkostninger i seg selv. Denne formen for komplementaritet i veilederteam vil også kunne bidra til bedre betingelser for å lykkes med det «doble formålet», gjennom samarbeid og kompetanseoverføring veilederne imellom.

Et annet moment som kan ha betydning for hvor treffsikker veiledningen blir, er matchingen av kommuner og veilederteam. Her handler det ikke først og fremst om UH vs. sektorkompetanse, men i hvilken grad veilederne har fag-/realkompetanse som er relevant for den enkelte kommunes utfordringer og behov. Det er grenser for hvor spesifikt det er nødvendig – og mulig – å gå til verks i denne matchingen: å identifisere utfordringer og behov er en del av selve veiledningen og analyseprosessen. Vi ser imidlertid fra kommuneintervjuene at det å få delta i diskusjon av hva som vil være relevante veilederkompetanser og aktuelle veiledere, kan være en fremmede faktor på motivasjonen, og motsatt: at det kan virke demotiverende å oppleve at man blir «tildelt» veiledere man ikke opplever har relevant kompetanse. Vi finner også eksempler her på at kommuner har opplevd diskusjonen mellom skoleeier og statsforvalter om hva slags kompetanse kommunen har behov for, som klargjørende og lærerik i seg selv. Å legge inn en slik «foranalyse» i fasen der man matcher veilederteam og kommuner kan dermed tenkes å styrke treffsikkerheten på forfasen, både ved at man oppnår en god match mellom behov og kompetanser – og ved å motivere kommunene til å investere i arbeidet.

Basert på direktoratets evalueringsskjema ser det ut til at veilederne vurderer relevansen av sin kompetanse noe mer positivt enn det kommunene gjør.⁴⁹ Fra veilederne ser vi imidlertid at det, både i evalueringsskjemaene og i intervjuene, uttrykkes et stort behov for bedre kjennskap til uttrekksmodellen og det konkrete uttrekksgrunnlaget for kommunene de veileder. Dette framheves som viktig både for egen del, for å kunne gi kommunene gode forklaringer og tolkningshjelp, og også for å kunne møte kommunene informert i deres kritiske spørsmål og skepsis til uttrekksmodell og egen identifisering.

En viktig faktor som trekkes fram av kommunene, i intervjuer og evalueringsskjema, er at veilederne tidlig viser interesse for og setter seg godt inn i kommunens situasjon. Dette handler om å etterspørre og anerkjenne både de utfordringene de ulike aktørene i kommunen opplever å stå i, det de opplever å gjøre av godt arbeid, og det de har gjennomført eller planlagt utviklings- og forbedringsarbeid. På en måte kan en si at dette inngår i «Veiledningens ABC», og det er ikke mindre viktig i en kompensatorisk ordning, der identifisering er basert på svake resultater og der mange kommuner har et bredt utfordringsbilde og er gjenstand for ulike typer tiltak ovenfra og utenfra. Dette har også vært understreket i praksiserfaringer fra veilederkorps og tidligere uttrekk i

⁴⁹ Samtlige veiledere, med unntak av én svarer at de i stor eller svært stor grad opplever å ha riktig kompetanse til å støtte kommunene sett i lys av målsettingen for forfasen (N=23). To tredjedeler av kommunene oppgir at støtten fra veilederne i stor eller svært stor grad har vært relevant og nyttig, mens en knapp tredjedel svarer «i varierende grad», en kommune svarer «i liten grad» og en svarer «i svært liten grad».

oppfølgingsordningen.⁵⁰ Med tanke på hvor sterkt dette vektlegges av kommunene, både av de som har opplevd det og de som har savnet det, er det grunn til å sikre at dette kommuniseres tydeligere til veilederne, og eventuelt eksplisitt legges inn som et punkt i de første samtale mellom veiledere og (minimum) administrativ skoleeier. Det er videre grunn til å vurdere om statsforvalter kan bidra til å forberede veilederne, med utgangspunkt i kjennskapen de har til kommunens situasjon og bredere utfordringsbilde. Noen veiledere nevner dette spesifikt, fordi de opplevde at kommunen hadde mye større utfordringer enn de var klar over, og at de ville ha lagt opp veiledningen annerledes dersom de hadde visst det på forhånd. Dette kunne også bidra til tidlig avklaring av behov for koordinering og støtte fra statsforvalters side, som vi så over ble etterlyst av veiledere i kommuner med store utfordringer og mange hjelpetiltak.

Med smittevernstiltakene som følge av koronapandemien, har 2020 vært et «annerledesår» også for oppfølgingsordningen. Hele kommunen, skoleeier og skolene har vært i en svært spesiell situasjon, ettersom smitteverntiltak har medført mye ekstraarbeid og uforutsigbarhet, i tillegg til begrensninger også på interne møter. Det har videre medført utsettelse og avlysninger av veilederbesøk, og gjennomføring av digitale møter istedenfor fysiske. Flere beskriver hvordan man har «mistet momentum» underveis. Noen trekker fram at veiledere har spart reisetid som isteden har blitt brukt til veiledning. I en ordning der et hovedvirkemiddel er veiledning som krever etablering av tillit og gode relasjoner, er det imidlertid åpenbart at den første gjennomføringen av forfasen ikke har hatt optimale betingelser. Et klart flertall av både veiledere (81 prosent) og kommunene (82 prosent) svarer i evalueringsskjemaet at pandemien har påvirket kvaliteten på arbeidet i forfasen.

Vi ser likevel at det er et spenn i erfaringer med gjennomføring av veiledningen: fra tett og omfattende samarbeid gjennom hele forfasen, også etter valg av tiltak – til kommuner som høsten 2021 verken helt hadde landet utfordringsbilde, eller tiltak for gjennomføringsfasen. En viktig forklaring på denne variasjonen er uklarheten i roller som vi beskrev i avsnittet om trekantsamarbeidet: i hvilken grad kommunen eller veilederne skulle ta styring og ansvar for planlegging og framdrift. Nettopp det å legge en framdriftsplan for forfasen, både for veiledningsmøter/besøk, forberedelse og «mellomarbeid», trekkes fram som avgjørende for å unngå ad hoc-preg på arbeidet. I intervjuene beskriver også noen kommuner og veiledere at de har vært usikre på om og hvordan veilederne skulle være involvert i siste del av forfasen, med landing av utfordringsbilde, valg av tiltak og arbeidet med forankring og forberedelser til gjennomføringsfasen.

Det er også andre faktorer som oppgis å ha hatt betydning for omfang og framdrift i veiledningen. Mange kommuner opplever at deltakelsen i ordningen «kommer oppå alt annet» de skal gjøre, og oppgir tid og kapasitet som en stor utfordring.⁵¹ Kommuner som er skeptiske til uttrekksgrunnlaget eller veilederne oppgir det som årsak til at de har vært lite «på». Enkelte beskriver også at forfasen har «kostet mer enn det smakte», og at forfasen først og fremst produserte «støy» i eget pågående utviklingsarbeid. Noen kommuner som har deltatt i veilederkorps, og/eller tidligere uttrekk i oppfølgingsordningen, har hatt et «forsprang» i den forstand at de enten har gjennomført det som kalles en «forfase light», eller ved at tidligere analyser har gitt grunnlag for retning og prioritering av fokusområder i forfasen.

⁵⁰ <https://www.utdanningsnytt.no/skoleutvikling-veilederkorps/i-vaksdal-kommune-begynte-veilederkorpssets-innmarsj-med-en-tillitskrise/212333>; og presentasjon av kommune-veilederpar på direktoratets samling for kommuner, veiledere og statsforvaltere 16.12.2021.

⁵¹ Halvparten (18 av 36) oppgir i evalueringsskjemaet tid, kapasitet og/eller prioritering som den største utfordringen i forfasen.

Mange veiledere har samarbeidet med flere kommuner, og trekker fram at både forskjeller knyttet til strukturelle forhold, lederkompetanse og samarbeid/konflikter mellom personer i nøkkelposisjoner i kommunene, har hatt betydning for i hvilken grad kommunen er eller kommer i posisjon til å gå inn som reell samarbeidspartner i veiledningen og analysearbeidet. Også ulikheter i analysekompetanse trekkes fram som betydningsfullt hvor langt man kommer på den tiden man har til rådighet i forfasen. Veiledere som allerede har god kjennskap og/eller veiledningsrelasjon til kommuner beskriver hvordan dette gir store synergier og gjør at man kommer raskt i gang med relevant og «tett på» veiledningsarbeid.

Med innføringen av spredningsuttrekket har det kommet flere større kommuner med enn tidligere. Her er ikke nødvendigvis manglende grunnstrukturer, høy turnover og få samlede ressurser i skolesektoren utfordringer som i mange av de små kommunene. I intervjuene med veiledere og kommuner ser vi imidlertid at det kan være vanskelig å finne fram til en god form på og organisering av veiledningen. Veilederressursen kan oppleves knapp i større kommuner med mange skoler, og det går tid til å diskutere og vurdere hvordan man skal prioritere den mellom skoleeier og skoler – og mellom ulike skoler.

3.4 Lokal forankring og involvering

En viktig begrunnelse for 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.⁵² Dette er i tråd med stortingsmeldingen «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO» (Meld. St. 6 (2019-2020)) og kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis.⁵³

I intervjuene med statsforvalterne høsten 2020 så vi at statsforvalterne har tatt en aktiv rolle i å ta initiativ til møter i kommunene våren 2020 og/eller tidlig på høsten 2020, hvor man til sammen har tilstrebet å få til deltakelse fra så mange relevante aktørgrupper som mulig, både «oppover» (politisk og administrativ kommuneledelse), «nedover» (skoleledere, hovedtillitsvalgte og evt. andre lærerrepresentanter fra skolene) og «i bredden» (barnehage, PPT/støttesystem mv). Det er valgt litt ulike varianter på antall og sammensetning på ulike møter, og det er noe variasjon på

⁵² Epost 3/9-20 fra Utdanningsdirektoratet direkte til de nasjonale veilederne og til statsforvalterne, med anmodning om at statsforvalterne videresender til sine lokale veiledere.

⁵³ <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/kompetanseløftet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis/>. Involvering av det spesialpedagogiske feltet i oppfølgingsordningen er et av spørsmålene som undersøkes i evalueringen av kompetanseløftet, som gjennomføres av NTNU Samfunnsforskning i samarbeid med NIFU og Nordlandsforskning.

den samlede deltakelsen fra de ulike aktørene i kommunene, men gjennomgående oppga statsforvalterne at det har vært god deltakelse (for utdyping, se Lyng m.fl. 2021).

I evalueringsskjemaet rapporterer så å si alle kommunene at skoleeier, skoleledere og lærere/tillitsvalgte har vært involvert i arbeid knyttet til forfasen. I tillegg rapporterer mange at PPT (74 prosent), politisk nivå (68 prosent), elever (58 prosent), foresatte (47 prosent), barnehagestyrer (47 prosent), andre ansatte i skolen (45 prosent) og barnehageeier (42 prosent) har vært involvert. Aktører som barnehagelærere/tillitsvalgte, andre ansatte i barnehage, og helsesykepleier er involvert i en mindre andel av deltakerkommunene (mellom 11 prosent og 18 prosent for de ulike aktørene). «Involvert i arbeidet» kan imidlertid tolkes vidt, og bety alt fra «informert» til sterk involvering. Muligheten til god forankring, både «oppover», «nedover» og «i bredden», trekkes fram av mange kommuner som en positiv erfaring med forfasen, mens enkelte kommuner i kommentarfelt til ulike spørsmål rapporterer om store utfordringer med å få det til.

I våre kommuneintervjuer høsten 2021 ser vi at alle aktørene vi intervjuet har vært representert på informasjonsmøtene i oppstarten (administrativ skoleeier, politisk skoleeier, skoleledere, lærere/tillitsvalgte og PPT, i noen tilfeller også andre fra «laget rundt eleven»). En del har også deltatt på direktoratets samling for deltakerkommuner og veiledere i desember 2020, og gir uttrykk for at den var nyttig, og burde vært avholdt mye tidligere. Vi ser imidlertid at involveringen og forankringsarbeidet varierer mellom kommuner, og at den generelt ser ut til å avta utover i forfasen. Skoleledere og lærere har vært involvert i ett eller flere møter/samlinger med veileder og i analyseprosesser, men det er stor variasjon, og enkelte steder opplever lærere, skoleledere og/eller politisk skoleeier å ha fått lite informasjon om framdrift, hvordan administrativ skoleeier arbeider med ordningen, fokusområder i analyse og utfordringsbilde, og hvilke tiltak som vurderes.

For 2020-uttrekket kan de spesielle forholdene knyttet til koronapandemien, at samlingen for kommunene kom sent, og det at tidsfristen for søknad om tiltak kom brått på mange, ha bidratt til begrenset involvering. For eksempel beskriver noen veiledere at planer om bredere involvering av lærere og aktører i «laget rundt eleven» i analysefasen ble utsatt på grunn av søknadsfristen, og at disse prosessene da isteden ble brukt til å forankre de tiltakene som allerede var valgt. Det er imidlertid også andre faktorer som kan hindre forankring og involvering, også i «normalår». Mange aktører opplever generelt tidspress, og særlig i større kommuner kan det være utfordrende å finne gode løsninger på hvor mange og hvor ofte lærere og andre ansatte i skolene skal involveres (jfr. også delkapittelet om veiledere og veiledning). I noen kommuner kan for eksempel dårlige relasjoner/konflikter eller etablerte praksiser med lite samhandling mellom sentrale aktører bidra til at administrativ skoleeier ikke informerer og involverer flere eller oftere enn man «må» – eller at inviterte aktører ikke stiller.

I og med at forankring og involvering er en viktig betingelse for å lykkes med arbeidet i forfasen, er det grunn til å vurdere om statsforvalterne bør gå «tettere på» og etterspørre forankring og involvering – også etter de første møtene. Dette er også et ønske fra veilederhold, og noen veiledere mener videre at det må kommuniseres enda tydeligere til kommunene at deltakelse i oppfølgingsordningen krever tid og forpliktelse – også fra politisk og administrativ kommuneledelse. I våre kommunebesøk kom det tydelig fram i hvor stor betydning støtte fra kommuneledelsen har for forfasearbeidet. I kommune- og veilederintervjuene ser vi tydelig at hvordan uttrekket og deltakelse i ordningen blir rammet inn og kommunisert av ledelsen i ulike kommunale fora også er helt sentralt for de videre interne prosessene. At politisk og administrativ kommuneledelse kommer i posisjon til og inntar en støttende rolle, er viktig for å komme forbi en «betent» situasjon der man peker på hverandre for å fordele «skyld» for resultatene som er grunnlag for uttrekket. Vårt inntrykk er at administrativ skoleeier i noen kommuner vil ha behov for

mer prosessstøtte, til å ramme inn og forankre arbeidet i kommuneledelsen, både i oppstarten og videre utover i forfasen. Spørsmål om hvorvidt skoleeier har behov for slik støtte, hvordan den best kan gis og av hvem, kan tas opp på et tidlig tidspunkt i «trekantsamarbeidet». For noen kommuner vil det kanskje være behov for en utvidet forfase, for å få på plass den forankringen som er nødvendig for å sikre gode arbeidsbetingelser og interne prosesser.

3.5 Analyse og analysearbeid

Analysen er et hovedelement i forfasen. Når kommunene i evalueringsskjemaet blir bedt om å beskrive tre positive erfaringer med forfasen, er nettopp analysene i samarbeid med veilederne blant de som oftest trekkes fram. Støtte, innspill og et eksternt blikk inn i analysearbeidet går igjen når kommunene svarer på hva som har vært veiledernes viktigste bidrag i forfasen. Også på spørsmålet om hva kommunene opplever har vært det største utbyttet de tar med seg videre, trekker mange kommuner fram økt kompetanse og læringsutbytte i gjennomføring av analysearbeid. I evalueringsskjemaet fra direktoratet ble kommunene, veilederne så vel som statsforvalterne, spurt om i hvilken grad de mener at kommunen gjennom forfasen har fått økt analysekompetanse til selv å kunne gjennomføre gode prosesser som del av sitt kvalitetsutviklingsarbeid. Her er kommunenes vurdering vesentlig mer positiv enn de andre to aktørenes vurdering: 22 (58 prosent) av kommunene svarer at dette målet er nådd i stor eller svært stor grad, 11 (29 prosent) svarer «i varierende grad», mens 5 svarer «i liten» eller «svært liten grad». Blant de 16 veilederne som har svart på dette spørsmålet svarer 10 «i varierende grad», og 6 «i stor» eller «svært stor grad». Alle statsforvalterne svarer «i varierende grad» på dette spørsmålet, unntatt 1 som svarer «i stor grad».

Når det gjelder hvilke datakilder som har vært sentrale i analysearbeidet oppgir alle kommunene nasjonale prøver og elevundersøkelsen. 76 prosent oppgir grunnskolepoeng, og drøyt halvparten rapporterer at skolebidragsindikatoren og GSI har vært sentrale. En del nevner også foreldreundersøkelsen (39 prosent), Ungdata (34 prosent) og tall for gjennomføring i videregående skole (32 prosent).

Nesten halvparten av kommunene oppgir også andre datakilder som sentrale, og spesifiserer her ståstedsanalysen og kartlegginger/undersøkelser/analyseverktøy fra kompetansemiljøet veilederne deres kommer fra. Enkelte oppgir også egne lokale undersøkelser, 9a-saker, kartleggingsprøver og eksternt konsulentrapport.

Veilederne rangering av sentrale datakilder sammenfaller i stor grad med kommunenes. Her oppgir imidlertid 75 prosent at andre datakilder har vært sentrale. Noen oppgir her kartleggingsverktøy fra eget kompetansemiljø, men de supplerende datakildene handler først og fremst om kilder til det som av mange i skolefeltet kaller «fortellingene bak tellingene»: samtaler og intervjuer med skoleeier, skoleledere, lærere og i noen tilfeller elever, kommunale dokumenter/planverk/rapporter og andre former for kvalitative datakilder.

Fra evalueringsskjemaene og intervjuene med veiledere og kommuner ser vi at mange vektlegger betydningen av å gjøre en bred analyse, og at mange kommuner opplever å ha fått støtte til å se helheten – på tvers av datakilder. Flere beskriver også at de har fått tilført ny kunnskap og kompetanse fra veilederne når det gjelder verktøy, metoder og prosesser i analyse- og utviklingsarbeid. For noen har veiledningen dessuten ført til at man har satt fokus på behov for annen organisering og bruk av ressurser i skolesektoren, bedre involvering og relasjoner med politisk skoleeier eller andre aktører i kommunen, utvikling og forbedring av systemer og planverk osv.

Samtidig er det en spenning – eller balansegang – i analysearbeidet som flere beskriver som krevende. Vi finner den i intervjuer med aktører på ulike nivåer i kommunene. Denne spenningen handler om på den ene siden å gjøre en bred analyse og unngå å «bli sittende fast i tallknusing» – samtidig som man også er opptatt av å forstå og rette analysen inn mot de konkrete resultatene som faktisk er grunnlaget for uttrekk. Det kan for eksempel være når tallgrunnlaget spriker over de tre årene og er vanskelig å tolke i en bestemt retning. Fra veilederintervjuene ser vi flere som påpeker at særlig spredningskommuner ikke helt har klart å «knuse tallene», og at de som veiledere også selv synes det er utfordrende. I en kommune klarte verken skoleeier, eller de andre i «trekantsamarbeidet», å peke ut klare fokusområder basert på uttrekksgrunnlaget, og man valgte isteden å løfte blikket og gå bredere til verks med kvalitativ datainnsamling, og starte med prosesser på temaer man så var viktige utviklingsområder for skolene på tvers og kommunen som skoleeier. For skolene, som fortsatt hadde PowerPoint-bildene med røde tall på netthinnen, og som hadde hatt sine interne prosesser og diskusjoner for å tolke tallene og bearbeide uttrekket og resultatene, ble det imidlertid vanskelig å forstå sammenhengen mellom de brede prosessene og uttrekksgrunnlaget. I en annen kommune, hvor man valgte å rette fokus i analyseprosessen mot skolene med de «røddeste» tallene, gikk det tid til både å tolke de skolespesifikke resultatene, og å diskutere om det for eksempel var rimelig at ungdomsskolen ble inkludert i ordningen, på basis av resultater fra 8. trinn, når det egentlig måler læringsutbyttet fra barnetrinnet. I større kommuner med mange skoler er det utfordrende og viktig å finne gode løsninger på hvordan dekke både skoleeiernivå og skoler i analysene, innenfor den veilederressursen som er tilgjengelig. Her ser vi at det gjøres ulike avveininger, hvor noen har prioritert å konsentrere analyseinnsatsen om skolene med de «røddeste» tallene. Andre mener at det gir store negative konsekvenser for utviklingsarbeidet å blinke ut «taperlaget», og har lagt ned tid og arbeid i å finne fram til rasjonelle prosesser og arenaer for datainnsamling og analyse som ikke blir for omfattende, men samtidig fanger opp både skoleeiernivå og alle skolene.

Vi finner også at det er et variasjonsspenn i veiledernes rolle i analysearbeidet. I den ene enden av skalaen finner vi de som først og fremst opptrer som «kritisk venn», og som framhever at det er kommunene selv som skal gjennomføre analysearbeidet. Kommunene opplever at veilederne bidrar med nyttig «utenfra-blikk» og som samtalepartner, men opplever at utfordringen med denne varianten er at veiledere kan bli vel mye «observatører», mens de selv blir stående litt alene i å gjennomføre brede og krevende analyseprosesser internt, som både administrativ skoleeier og de andre relevante aktørene i skolen har lite kompetanse på og erfaring med. Noen har også opplevd at det har kommet opp utfordringer og konflikter, som er bra og viktig at kommer fram, men som det er for tøft å stå i alene og som man har savnet støtte til å håndtere på en god måte. Vi finner både skoleeiere, skoleledere og lærere som understreker at det er behov for prosessstøtte og -veiledning til skoleeier, for å bidra til gode interne analyse- og forankringsprosesser, både «nedover», «oppover» og «i bredden». Noen veiledere påpeker at det burde vært kommunisert tydeligere at veiledning i forfasen faktisk også innebærer at de er prosessveiledere, ikke bare analyseveiledere.

I den andre enden av skalaen finner vi en variant der veileder mer tar over, og fungerer som «prosessleder» og/eller «sjefanalytiker». Satt på spissen kan veilederne da bli «hovedpersoner» på besøk utenfra, som for eksempel selv står for intervjuer med elever og lærere med intervjuguider de har laget på egenhånd, mens skoleeier først og fremst får roller som vertskap, praktisk tilrettelegger, og datakilde inn i de prosessene som veiledere gjennomfører. Selv om kommunene sjelden vurderer det som negativt at veilederne bidrar for mye eller tar over, er det ikke i tråd med intensjonene for forfasen, slik det er formulert i de skriftlige føringene («analysere

egne data»)⁵⁴ og presisert på samling for veiledere og statsforvaltere (det skoleeierne selv som skal gjøre analysene og planleggingen; hvis andre «tar over» begrenser det skoleeierens læringsutbytte).⁵⁵ Når veiledere beveger seg mot denne varianten, kan det handle om at de ikke har tatt innover seg disse føringene, men det kan også være en måte å imøtekomme kommunenes behov på. Flere veiledere forteller at det ofte er slik at kommuner forventer at veiledere skal komme inn og «gjøre jobben», og at det kreves runder med forventningsavklaring ved oppstart. Samtidig peker også noen på at i kommuner med svak analysekompetanse og/eller andre utfordringer trengs det svært mye støtte og hjelp, og de ser at hvilke veileroller de inntar i ulike kommuner varierer med forskjeller i slike betingelser.

3.6 Utfordringsbilde og valg av tiltak

Analysen skal munne ut i et utfordringsbilde som skal utgjøre grunnlag for valg av tiltak til gjennomføringsfasen, som kommunene så søker statsforvalter om midler til. I evalueringsskjemaet oppgir 76 prosent av kommunene at de opplever at det i stor eller svært stor grad har blitt skapt en omforent forståelse av utfordringsbildet mellom relevante aktører internt i kommunen, mens 24 prosent svarer «i varierende grad». Veilederne fordeler seg tilsvarende på spørsmål om partene i trekantsamarbeidet har en felles forståelse av kommunenes utfordringsbilde. De nyanserer og problematiserer imidlertid de positive svarene mer i kommentarfeltet: da handler det enten om at det ikke er like omforent forståelse i alle kommunene de veileder, at den omforente forståelsen er på overordnet nivå, eller at statsforvalter og veileder har felles forståelse – men at kommunen har en annen forståelse. Både blant kommuner og veiledere kommenteres det at man kan være omforent når det gjelder hva som er utfordringer, men ikke nødvendigvis hva de skyldes. Statsforvalterne er i tillegg spurt om de opplever at de planlagte tiltakene for gjennomføringsfasen treffer kommunenes utfordringsbilde. Her er de delt omtrent på midten; 4 svarer «i varierende grad», 4 svarer «i stor grad» og 1 «i svært stor grad».

I hvilken grad statsforvalter skal ha et ansvar for å sikre samsvar mellom utfordringsbilde og tiltak, og hvordan man kan bidra til det, er også spørsmål som har blitt reist og diskutert i samarbeidsmøter mellom statsforvalterne og Udir. Flere statsforvaltere påpeker imidlertid at de i dialogen med kommunene underveis i søknadsprosessen har gjort endringer i tiltakssøknadene, i samarbeid med kommuner og/eller veiledere. En spesifikk problemstilling som tas opp av to statsforvaltere i evalueringsskjemaet, er når kommunene bare velger utviklingstiltak på skolenivå, selv om utfordringsbildet også omfatter utfordringer på skoleeiernivå. Samtidig ser vi fra kommunenes rapportering av tiltak, og våre intervjuer med kommuner og veiledere, at mange ønsker fortsatt oppfølging av forfaseveileder(e) som en del av «tiltaks pakke» i gjennomføringsfasen. Dette kan tenkes å bidra nettopp til fortsatt støtte til skoleeier, og er noe vi vil undersøke i datainnsamlingen fra gjennomføringsfasen for 2020-uttrekket.

I utgangspunktet kan samsvar mellom utfordringsbilde og tiltak forstås som en betingelse for at ordningen skal være treffsikker. Det er vanskelig å konkludere på dette med bakgrunn i tiltakene som er rapportert inn i kommunenes evalueringsskjema før sommeren 2021. Høsten 2021 hadde ikke alle kommuner landet tiltakene helt, og nye tiltak kan bli valgt og igangsatt senere i gjennomføringsfasen. Som nevnt tidligere, var det mange av både veiledere og kommuner som først etter halvått forfase oppfattet at frist for å søke tiltak til gjennomføringsfasen var 26. februar. Som vi beskrev i delkapitlet om trekantsamarbeidet, har det også vært uklarheter og

⁵⁴ <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/oppfolgingsordningen/>

⁵⁵ Utdanningsdirektoratets samling for veiledere og statsforvaltere, 9.-10. juni 2020.

usikkerhet knyttet til økonomiske rammer for tiltak i gjennomføringsfasen, om kommunene selv skulle ta initiativ og «forhandle» med veiledere og/eller andre kompetansemiljøer om tiltak, og i hvilken grad forfaseveilederne skulle delta i å lande tiltak og vurdere om de samsvarer med utfordringsbildet. Sammen med hindringer pga. koronaepidemien har dette påvirket gangen i analyseprosess, landing av utfordringsbilde og valg av tiltak.

Basert på de kvalitative intervjuene veiledere og med ulike kommuneaktører vil vi imidlertid reise noen spørsmål som har relevans uavhengig av praktiske hindringer i gjennomføringen av forfasen for 2020-uttrekket. For deltakerkommunene, og ikke minst de små, kan oppfølgingsordningen gi tilgang til «stjerner» eller kjente kompetanseopplegg i skoleutviklingsfeltet, som de ellers ikke ville hatt råd til, fordi tilbudene ofte er priset likt uavhengig av skole-/kommunestørrelse. Dette kan oppleves som en stor verdi og motivasjonsfaktor for å delta og investere i ordningen. I en av kommunene ga dette mulighet til å få inn et opplegg som sentrale aktører hadde brukt og var vant til fra tidligere arbeid i andre kommuner, og noe de hadde ønsket seg lenge og var svært glad for å få gjennom oppfølgingsordningen. I en annen kommune opplevde de at det å få på plass en avtale med en ettertraktet og velrennomert skoleutvikler om omfattende støtte ga et stort løft og tro på at de faktisk kan klare å lykkes med et utviklingsarbeid som har et svært utfordrende utgangspunkt. I et annet eksempel, hvor en forfaseveileder fra lokal UH også var sentral i dekomp-arbeidet og kompetansenettverket som kommunen tilhørte, fikk denne lille kommunen god dra- og navigasjonshjelp av veilederen til å få en variant av en felles satsing i nettverket, tilpasset denne kommunens spesifikke behov, som de ikke hadde lyktes med å få gjennomslag for på egenhånd. Det bidro igjen til at de i denne kommunen fikk til en god løsning på samordning og koordinering mellom flere ordninger. Barnehagesektoren var involvert i et sammenfallende tiltak innenfor rekomp, og skole og barnehage fikk dermed mulighet til å samarbeide om et felles, langsiktig utviklingsarbeid der også PPT var involvert, og der man fikk arbeidet med sammenhengen i løpet fra barnehagen og ut ungdomstrinnet.

Disse erfaringene viser hvordan deltakelse i oppfølgingsordningen kan bidra til å styrke posisjonen til små kommuner, både på «skoleutviklingsmarkedet», og i prioriteringer og forhandlinger med større kommuner innenfor tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling. Samtidig ligger det også en «bukken-og-havresekken»-problematikk når forfase-veiledere tilhører miljøer som selger sin kompetanse i og utenfor de statlige ordningene for lokal kompetanseutvikling. Dette er en situasjon som også veiledere kan oppleve ubehag ved: i vårt materiale ser vi at dette både problematiseres direkte av veiledere, og indirekte ved at noen veiledere er opptatt av å understreke at de «ikke prøver å selge inn eget kompetansemiljø ved alle anledninger». I prosjektrapporten fra veilederlauget i Trøndelag, nevnes det også at veiledere ønsker seg ut av en «konkurransesituasjon» seg imellom. Et annet moment er at både veilederens fagområde/kompetansemiljø – og kommuners utsikter til å få tilgang til kostbare «pakker» og «stjerner» - også kan påvirke hva som analyseres ut og inn av utfordringsbildet.

Det er mulig at disse spenningene og dilemmaene mellom ulike hensyn ikke helt lar seg løse. Det er også en åpenbar verdi i at kommunene kan fortsette samarbeidet med forfaseveiledere gjennom gjennomføringsfasen, gitt at relasjonen er god. Det å diskutere disse spenningene åpent, kan imidlertid bidra til å redusere risikoen for de mest uheldige utslagene. Kanskje bør statsforvalter få en tydeligere definert rolle knyttet til å reise spørsmål underveis i prosessene med analyse og diskusjon av relevante tiltak. Risikoen kan også reduseres ved at partene i «trekantsamarbeidet» til sammen har god oversikt over viften av mulige tiltak, også utenfor veilederens kompetansemiljø. Vi ser i materialet vårt at en del veiledere har god oversikt, og kommer med relevante forslag til for eksempel statlige ordninger for videreutdanning, samt både organisasjons- og ledelsesutvikling og fagrettede tiltak utenfor eget kompetansemiljø. Det kan

imidlertid være hensiktsmessig at ansvaret for å ha oversikt over bredden av tiltak ligger hos statsforvalter.

4. Oppsummering og anbefalinger

Vi innledet dette temanotatet med å beskrive vår forståelse av myndighetenes programteori for oppfølgingsordningen. I den logiske modellen (figur 3) trakk vi fram tre betingelser for å lykkes med oppfølgingsordningen, som myndighetene vektla ved oppstart: treffsikker identifisering av kommuner, treffsikker veiledning/tiltak og treffsikker oppfølging fra statsforvalter. Så beskrev vi hvordan endringene fra 2020-uttrekket kan forstås som ytterligere spesifiseringer, eller operasjonaliseringer, av disse betingelsene i myndighetenes programteori:

- Endringene i modellen for uttrekk av deltakere er innført for å fange opp kommuner med utfordringer som ikke framkommer i gjennomsnittsberegninger, og identifiseringen av kommunene med størst behov skal sikres gjennom statsforvalternes skjønnsmessige vurdering, basert på den lokalkunnskapen de har til kommunene.
- Endringene når det gjelder innhold, lengde og struktur i ordningen er innført for å styrke treffsikkerheten på oppfølging, støtte og tiltak: Utvidelsen med en ettårig forfase, før en to-årig gjennomføringsfase, skal gi kommunene dedikert tid og ekstern bistand fra veiledere og statsforvalter til å gjennomføre analyser av egne data, utfordringer og utviklingsbehov – og arbeide med bred involvering og forankring i kommunen – istedenfor å gå «rett på tiltak». I analysene av intervjuer og samlinger til og med høsten 2020 fant vi dessuten at både direktoratet og statsforvalterne framhevet betydningen av fokus på analysekompetanse og lokal forankring og involvering i forfasen. Programteoretisk sett kan dette forstås som spesifisering av betingelser for at forfasen skal bidra til treffsikre tiltak i gjennomføringsfasen. Det kan imidlertid også forstås som et grep for å sikre at alle skoleeiere, uansett hva slags tiltak de velger for gjennomføringsfasen, får minst ett års veiledning og utviklingsarbeid som er rettet mot hovedmålet for hele oppfølgingsordningen: 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).
- Endringen med at statsforvalterne skal rekruttere lokale veiledere i forfasen, fortrinnsvis fra UH-sektor, kan forstås som et grep som antas å styrke både kvaliteten på veiledning og tiltak i oppfølgingsordningen – og sammenhengen mellom statlige innsatser og ordninger.

I dette notatet har vi presentert erfaringer fra det første uttrekket med ny uttrekksmodell og ny forfase. Formålet med denne rapporteringen er å imøtekomme myndighetenes kunnskapsbehov knyttet til videreutvikling og justeringer før neste uttrekk våren 2022. Vi har sett at endringene overordnet vurderes positivt av samtlige aktørgrupper i forfasen. Når det gjelder uttrekksmodellen, finner vi at alle aktører som har erfaring med både tidligere og ny modell opplever at den nye modellen har ført til et mer treffsikkert uttrekk: I 2020-uttrekket har man fanget opp noe større kommuner som har behov for oppfølging for å styrke skoleeierskapet, og ordningen når til sammen et større antall elever enn tidligere uttrekk. Statsforvalterne gir uttrykk for at dagens uttrekksmodell og bruk av indikatorsettet i stor grad identifiserer de kommunene med størst behov for støtte og veiledning. Også mange kommuner oppgir at de verken er overrasket over å bli trukket ut eller opplever uttrekksgrunnlaget som urimelig. Vi peker imidlertid også på utfordringer i identifiseringen av kommuner til ordningen. Utfordringene er blant annet knyttet til:

- beregning av prosentvise resultater i kommuner med lavt elevtall og små kull

- variasjoner i resultater og risikopoeng over de tre årene i uttrekksgrunnlaget uheldige utilsiktede utslag av spredning som uttrekksgrunnlag.
- at en høy andel av uttrekket fortsatt er små kommuner med til sammen få elever, og samtidig har et bredt utfordringsbilde og mange hjelpetiltak – og at en del av disse blir gjengangere i ordningen⁵⁶.
- at store kommuner, med mange elever ved skoler som over tid har svake resultater, fortsatt ikke fanges opp av et kompensatorisk statlig oppfølgingstilbud.

Samlet vurderer vi at det er grunn til å gjennomgå uttrekksmodellen for å se om en videreutvikling av modellen, og/eller de vurderingene som gjøres før endelig uttrekk, kan bidra til en enda mer treffsikker identifisering av kommuner til ordningen.

Vi har også sett at innføringen av en egen ettårig forfase vurderes som svært viktig og positivt. Det som særlig framheves er bedre tid til analyse og forankring sammen med ekstern veileder, og at statsforvalter har fått en viktig rolle som deltaker i et «trekantsamarbeid». Når det gjelder endringen med bruk av forfase-veiledere fra UH-sektor, ser vi at også dette vurderes positivt. Samtidig fant vi at mange understreker betydningen av komplementære kompetanser i veiledningsteamene. I analysen av veiledernes kompetanseprofil påpekte vi at det er lite hensiktsmessig å operere med et enkelt skille mellom «sektorerfaring» og «UH-tilknytning». Vi trakk fram ett hensyn som særlig viktig i rekruttering og sammensetning av veilederteam for kommende uttrekk: Minst én i veilederteamet bør ha god kjennskap til de føringene, oppgavene, prosessene og aktørene som inngår i skoleeiers ansvar og arbeid med kvalitetsutvikling, samt erfaring fra utviklingsarbeid – enten som skoleeier eller veileder for skoleeier.

Vi finner likevel utfordringer i gjennomføringen av forfasen for det første uttrekket. Noen av utfordringene skyldes koronapandemien, og noen utfordringer kan tilskrives at mange ikke var klar over at fristen for å søke om tiltak til gjennomføringsfasen var allerede drøyt halvveis i forfasen. Vi har imidlertid også pekt på utfordringer som overordnet handler om uklarheter og ulike forståelser når det gjelder føringer, rammer, roller, ansvar og framdrift. På den ene siden, kan dette sees som naturlig i en ordning under utvikling. På den andre siden, er det grunn til å påpeke at kommunene er i en annen situasjon her enn de andre i «trekantsamarbeidet». Å delta i et utviklingsarbeid der føringer, forventninger og roller skal «gå opp» kan være belastende dersom en opplever at arbeidet kommer «oppå alt annet» – og at muligheten til ikke å delta reelt sett er begrenset.

Både deltakerkommunene og veilederne gir gjennomgående uttrykk for at de setter stor pris på samarbeid og oppfølging fra statsforvalter. Mange kommuner og veiledere ønsker dessuten at statsforvalter tar en enda mer aktiv rolle i «trekantsamarbeidet» - gjennom hele forfasen. Eksempler her er samarbeid med kommuner i matching med veiledere, mer informasjon til veiledere om store utfordringer i kommuner, koordinering og bistand underveis i kommuner med et bredt utfordringsbilde og mange hjelpetiltak, forankring og involvering i kommunene, og landing av utfordringsbilde og valg av tiltak.

Avslutningsvis vil vi presentere tre anbefalinger til videreutvikling av forfasen, som vi mener vil styrke betingelsene for god måloppnåelse. De handler for det første om formidling og dialog rundt uttrekket, for det andre om å utvikle en felles nettressurs for aktørene i ordningen, og for det tredje om å legge innretningen på forfasen og veiledningen tettere opp til det ordinære kvalitetsutviklingsarbeidet som skoleeier har ansvar for å gjøre.

⁵⁶ Med utvidet innsatsperiode til tre år, og uttrekk annethvert år kan ikke lenger samme kommune bli trukket ut i det første påfølgende uttrekket.

4.1 Formidling og dialog rundt uttrekket

Selve beregningsmodellen for uttrekket til oppfølgingsordningen er kompleks. I tillegg baseres også uttrekket på også andre faktorer enn rangering av andel risikopoeng, og det ligger en viss grad av vurdering i både gjennomsnittsuttrekket (Utdanningsdirektoratet) og spredningsuttrekket (statsforvalterne og Utdanningsdirektoratet). Det innebærer at det er vanskelig å få oversikt over grunnlaget for identifisering – og grunnlaget for at egen kommune er trukket ut, framfor andre. Transparens i uttrekksgrunnlag er viktig prinsipielt. Det trekkes også fram som en viktig faktor for legitimitet og motivasjon i evalueringer av kompensatoriske tiltak der svake resultater er eksplisitt grunnlag for identifisering til deltakelse (f.eks. Seeberg m.fl. 2015).

Vi har sett at kommunene gjennomgående opplever at statsforvalters presentasjoner av uttrekksgrunnlaget deres har vært god og forståelig, og pekt på at statsforvalterne her har fått til å gjøre disse presentasjonene til gode pedagogiske virkemidler. Samtidig har vi også sett at både kommuner og veiledere gir uttrykk for at de ikke helt får full forståelse av grunnlaget for identifisering, og at det da kan føre til at man blir «sittende fast i tallknusingen». Vi har også sett eksempler på at kommuner opplever at det ikke er tid, rom og informasjon nok til diskusjon av uttrekksgrunnlaget, og kommer med spørsmål de ikke har fått svar på i dialogen rundt uttrekk og deltakelse. I intervjuer med ulike aktører i kommunene, så vi også at noen etter gjennomført forfase fortsatt har spørsmål og tvil rundt treffsikkerheten og kvaliteten på uttrekksgrunnlaget. Videre fant vi at veiledere i forfasen uttrykker stort behov for bedre kjennskap til beregningsmodell og konkret uttrekksgrunnlag for kommunene de veileder.

Når det gjelder formidling og kommunikasjon rundt uttrekket, mener vi at en pedagogisk utformet og lett tilgjengelig presentasjon av beregningsmåter og faktorer som inngår i vurderinger og skjønn kan være et godt verktøy for å bidra til økt transparens og forståelse for hvordan kommuner identifiseres til deltakelse i ordningen. Samtlige statsforvaltere gir uttrykk for at de har fått tilstrekkelig og god informasjon fra Utdanningsdirektoratet til å kunne informere kommunene på en god måte. Noen etterlyser likevel mer skriftlighet rundt uttrekket. To konkrete forslag fra statsforvaltere er at Utdanningsdirektoratet lager en kort forklaringsfilm om bakgrunn og oppbygging for datasett og uttrekk, samt en felles PowerPoint-mal, som statsforvalterne kan bruke i sitt informasjonsarbeid overfor kommunene. Vi har sett at statsforvalternes PowerPoint-presentasjoner huskes godt og refereres til i kommuneintervjuene, og at de har fungert som et viktig pedagogisk virkemiddel for kommunenes forståelse av uttrekksgrunnlaget. Utforming av en slik mal kan derfor også trekke på de ulike statsforvalternes presentasjoner og erfaringer med dem.

Veilederne i forfasen bør få en grundig innføring i uttrekksmodellen og det konkrete uttrekksgrunnlaget for kommunene og skolene de skal veilede. At statsforvalterne informerer både kommuner og veiledere om faktorer som er vektlagt i de skjønnsmessige vurderingene, vil også kunne bidra til at kommuner og skoler ikke blir sittende fast i «knusing» og frustrasjon over tall de ikke forstår. Det vil også kunne bidra til framdrift og tydelig retning på analyseprosess og veiledning. I tillegg har vi sett at det er viktig at spørsmål, skepsis og tvil knyttet til indikatorer og uttrekksgrunnlag blir møtt med informasjon og drøftet som legitime spørsmål, framfor å «parkeres» som bortforklaringer. Dette bør det være rom for også utover i analysefasen, fordi det kan ta tid før man kommer på spørsmål - eller får seg til å spørre. Selv om det er viktig å ikke bruke uforholdsmessig mye tid på å diskutere spissfindige metodiske problemstillinger, så har det å få landet tvil og skepsis betydning for motivasjon – og for hva som tillegges vekt i analyseprosess og utfordringsbilde.

4.2 Nettressurs

Det er lite tilgjengelig skriftlig informasjon om oppfølgingsordningen. Utdanningsdirektoratet er i ferd med å utarbeide et rammeverk for ordningen, som blant annet beskriver hovedtrekk knyttet til bakgrunn, formål, identifisering, tiltak og forventninger til de ulike aktørene i ordningen.

Direktoratet har også sendt ut presentasjoner og opptak fra samlinger. Vi tenker at det i tillegg kan være aktuelt å vurdere nytten av en nettside hvor man samler informasjon og ressurser for ordningen, som alle aktørgrupper – også de forskjellige aktørene i kommunene – kan bruke. Det vil være viktig å undersøke med de ulike aktørgruppene hva slags innhold som eventuelt er relevant å ha med i en nettressurs. Noen eksempler kan være: En pedagogisk framstilling av uttrekksmodellen (j.fr. 4.1), kalender for innværende uttrekk, informasjon om kvalitetsutviklingssystemet og skoleeiers ansvar og oppgaver, opptak og presentasjoner fra samlinger og relevant faglitteratur, «praksisfortellinger» med ulike aktører fra kommuner som har deltatt i ordningen, analyseverktøy og metoder, gode eksempler på planer, maler for avtaler, søknader m.v.

4.3 Innretning på forfasen

Mange kommuner rapporterer om gode erfaringer og stor nytte av forfasen. Svarene på evalueringsskjemaene tyder imidlertid på at det som her formuleres som mål for forfasen, *at kommunen skal øke egen analysekompetanse til selv å kunne gjennomføre gode prosesser som del av sitt analysearbeid*, i varierende grad er nådd.⁵⁷ En grunn til dette kan være at selv om økt analysekompetanse har vært tydelig kommunisert som et mål for forfasen, så har det siste leddet i formuleringen i evalueringsskjemaet, *til selv å kunne gjennomføre gode prosesser som del av sitt analysearbeid*, ikke vært tydelig nok kommunisert og lagt inn i føringer og rammer for arbeidet.

En annen grunn er at det kan bli en målforskjyning – eller målkonflikt – ved at målet om å finne tiltak kommer i forgrunnen; det er også tiltakene som er den håndfaste «outputen» av forfasen. Forfasen kan dermed bli oppfattet som et forprosjekt, mer enn som et viktig tiltak eller virkemiddel i seg selv. Vi har også sett at mange kommuner oppfatter at arbeidet med forfasen kommer «oppå» og «på siden» av alt det andre de skal gjøre.

Etter vår vurdering, er det grunn til å vurdere om innretningen på forfasen bør legges tettere opp til det ordinære kvalitetsutviklingsarbeidet som skoleeier har ansvar for å gjøre. Det vil innebære at innretningen og målsettingen for forfasen i større grad også rettes mot hovedmålet for oppfølgingsordningen: 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). Konkret foreslår vi at veilederne, med statsforvalterne koplet på som tredjepart, følger skoleeiere med støtte gjennom «årshjulet» av oppgaver og prosesser som skoleeier skal gjennomføre – og støtte skolene sine i å gjennomføre. Det vil legge til rette for bistand og kompetanseoverføring fra veiledere, og statsforvaltere når det er relevant, innenfor en kontekst og ramme der skoleeier er den tydelige eieren av prosessene og

⁵⁷ Som vi så i delkapittelet om analyse og analysearbeid var det variasjon i svarene fra de tre aktørgruppene på spørsmålet i evalueringsskjemaet om i hvilken grad de mener at kommunen gjennom forfasen har fått økt analysekompetanse til selv å kunne gjennomføre gode prosesser som del av sitt kvalitetsutviklingsarbeid: 22 (58 prosent) av kommunene svarer at dette målet er nådd i stor eller svært stor grad, 11 (29 prosent) svarer «i varierende grad», mens 5 svarer «i liten» eller «svært liten grad». Blant de 16 veilederne som har svart på dette spørsmålet svarer 10 «i varierende grad», og 6 «i stor» eller «svært stor grad». Alle statsforvalterne svarer «i varierende grad» på dette spørsmålet, unntatt 1 som svarer «i stor grad».

arbeidet. Overføringsverdien av kompetansetilførselen og -utviklingen vil styrkes ved at forfasearbeidet gjennomføres etter en tidslinje og arbeidsflyt som er tilpasset skoleeiers kvalitetsutviklingsarbeid, både det som skal gjøres internt hos administrativ skoleeier, og det de skal gjøre overfor skoler, støttesystem og politisk skoleeier og andre relevante aktører. Overføringsverdien vil også styrkes ved at veiledning og bistand knyttes konkret opp mot data, analyser, planer/rapporter/dokumenter (som for eksempel kompetanseutviklingsplaner, tilstandsrapport, melding av kompetansebehov osv.) og former for prosessledelse som skoleeier skal fortsette å bruke, også etter endt veiledningsperiode.

Med en tydeliggjøring av veilederrollen som analyse- og prosessveileder *ved siden av* skoleeier, som følge i de ordinære oppgavene knyttet til skoleutvikling, vil man kunne unngå fortolkninger der forfasen oppfattes som «det store, brede, ekstraordinære analyseprosjektet» som gjennomføres som et engangstilfelle. Med en slik tydeliggjøring av innretningen på forfasen vil man også kunne møte en del av den uklarheten og usikkerheten mange beskriver knyttet til roller, forventninger, framdriftsplan osv. Det innebærer også at utfordringer som strukturelle forhold, organisering, kompetanse, ledelse og samarbeidsrelasjoner kan bli identifisert og fulgt opp som hindringer for skoleeiers pålagte arbeid med kvalitetsutvikling.

Referanser

Dyrkorn, K., Gram, I., Nilsen, Ø. L., Ottesen, E. & Marit Aas. (2013). Forskningsbasert evaluering av ordningen med Veilederkorps: sluttrapport. Oslo: Rambøll, ILS/Universitetet i Oslo

Kunnskapsdepartementet (2019). Videreutvikling av oppfølgingsordningen. Brev fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet, 14.08.2019, ref. 18/6604

Kunnskapsdepartementet (2020). Tillegg nr. 8 til tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for 2020

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

Lillejord, S. m.fl. (2021). En skole for vår tid. Sluttrapport Ekspertgruppe for skolebidrag. <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/415/files/2021/05/En-skole-for-v%C3%A5r-tid.pdf>

Lyng, S.T. m.fl. (2021). Evaluering av ny kompetansemodell – desentraliserte ordninger for skole og yrkesfag samt oppfølgingsordningen. Temanotat 1: Programteori, foreløpige funn og videre forskningsspørsmål. AFI-rapport 2021:02 <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/6518>

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

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

Statsforvalteren i Trøndelag (2021). Rapport – piloten veilederlaug i Trøndelag 2020-2021. Oktober 2021.

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-ogkompetanse/lokal-kompetanseutvikling/oppfolgingsordningen/> (publ. 10.02.2020)

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

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